

城市化进程中拥堵治理模式创新研究

杨振宇

中国移动通信集团辽宁有限公司沈阳分公司

[摘要]城市化进程中出现的交通拥堵问题，不仅是现代城市化进程中的全球问题，也是现代社会治理发展中的全球问题。本文以G市的拥堵治理实例为视角，重点分析G市在城市交通拥堵治理中面临的各类问题，分析产生问题的主要原因，通过对当前世界上较为典型的几种治理模式的对比分析，指出G市在进行交通拥堵治理模式的选择上需要将“协同治理”和“综合治理”作为今后的改进路径，具体可以从七个方面提升交通道路拥堵治理的整体效用。

[关键词] 交通拥堵；综合治理；治理模式

【DOI】 10.12252/j.issn.2096-6261.2020.02.375

伴随着经济社会的普遍发展，世界各国均不可避免的进入到城市化大潮之中，我国亦然。在我国当前城市化进程中，由于城市人口增长过快和私人汽车拥有量呈指数级增长，再加上城市基础设施建设发展不足，导致拥堵问题成为我国当前各大城市内部治理中所面临的最为棘手的首要问题之一。但总体上看，这些措施仅能治标，不能治本，对城市交通的整体治理效果不尽理想。从目前各大城市的治理成效来看，限牌出行、增收拥堵费用、提高停车价格乃至对部分经常拥堵干道采取定时限行等措施往往都只能针对局部性、短期性拥堵问题，而且从现有的经验来看，各类措施之间的相互联系也比较少，基本处于各自割裂的状态，并不利于提升城市整体的交通资源配置结构，也不利于从长远上建立城市交通发展的应对机制。

一、G市交通现状及发展困境

1. G市交通基本情况

G市近十年来在城市交通建设上大力发展公共交通系统，从公交专用车道的普及、城市轨道交通的建设、搭建多元化市民出行工具平台等方面入手，初步建立起了立体化、多样化的公共交通出行新生态。从城市整体的公共交通建设管理布局上讲，近五年来G市的公共交通采取的是“公共交通优先”的导向，在宏观调控政策上希望通过改善公共交通整体服务质量来吸引更多市民在出行选择上更多使用公共交通，从而通过调节出行交通需求来实现对在途机动车辆承载压力的疏解。但是，实际的政策效果并不显著。一方面，占据多元化交通体系重要比重的轨道交通建设需要较高的成本和较长的周期，而且轨道交通由于其硬件设施的特殊性，并不能实现对全域交通需求的大面积覆盖，这也在一定程度上体现出公共交通的需求局限性。另一方面，在交通需求调节上，私人机动车限购和拍照限行等措施也并不能从根本上实现对市内交通机动车流量的控制，私人机动车、尤其是小汽车的路上使用在交通资源占有上仍然构成对公共交通的最大竞争。

2. G市交通发展面临的困境

第一，老城区中心地带交通拥堵压力过大

新区中心无论虽然交通硬件设施条件远超老城区中心地带，但是由于规划建设较晚，新区功能兑现周期较长，加

之原先聚集在老城区的各类社会资源在市场逐利性驱动下，大部分认为向新区迁移的收益与其滞留在老城区相比并不匹配，因此迁往新区的激励也不充分，这就导致G市目前在旧的城市布局向新的城市布局转型过程中无法真正顺利实现新的城市区划对老城市中心区划的完全替代，城市居民在“通向市中心”的交通需求上仍然存在高度的时空重合，老城区中心地带的交通拥堵压力仍然处于最大状态。

第二，交通供给难以满足交通需求的增长

近十年来，G市的中小汽车保有量年均增速达到20%，增长速度远远超过城市的交通硬件道路资源的增速。此外，G市近年来的城市人口数量也处在高速增长的状态。除此以外，城市交通管理中存在诸多不合理制度，也是造成这种矛盾过大的重要因素。以停车位与在途机动车泊位需求的矛盾为例，既有的停车位存量严重不足。在这种高度的供需紧张关系影响下，G市的停车位管理就会出现诸如过度设置路边车位挤占正常交通道路资源、公共停车场高峰时段出现停车排队挤占应急车道等“停车难”现象。

第三，交通治理成效持续性和回应性双重不足

近五年以来，G市出台一系列措施政治交通拥堵问题。^①但是，前期政策和治理措施在碎片化、单一化的特征，而在近年来G市城市交通流量压力居高不下、城市交通供需矛盾不断爆发的大背景下，这些治理措施在成效上最终均呈现波动性、短期化的特征。根据高德地图发布的全国主要城市交通状况分析报告，G市在2017年的拥堵排名中名列全国第7，拥堵的恶化素的则达到全国第一，这说明近年的拥堵治理成效的持续性不足，整体效果并不显著。

二、G市道路拥堵管理原因分析

1. 城市规划与交通规划协调性不足

首先，城市规划并未充分顾及交通的发展。规划人员在进行城市规划时，往往更加关注各类建设用地和基础设施的功能实现之实际需求，而对于交通道路以及整体的交通承载能力并不能进行充分预期。再加上对一些特定功能区的规划往往较为看重其所处的地理区位，而容易忽视因人流量巨大而会带来的交通压力。^②其次，交通规划的社会评价机制不畅。G市在这一方面的建设仍然处于较为落后的位置。一方面，对于在城市规划治理中引入交通影响评价机制，G市仍然

缺乏相应的地方立法规范和标准规范来贯彻实施,对于在设计阶段如何引入交通影响评价环节、如何在后续规划实施阶段实现交通治理与城市土地建设的同步协调,这些均缺乏系统的立法指导;另一方面,对于交通影响评价结果的应用制度,目前实践上仍然处于缺位的状态。交通影响评价结果缺少恰当的程序反馈到城市规划的改进治理环节之中,这就使得这一制度整体上的效用无法得到有效发挥。

2. 公共交通吸引力不足导致出行结构欠佳

G市自2013年其即开始大力推动公共交通系统的建设与完善,并出台了一系列政策,意在确保城市交通治理体系中推进公共交通方式优先的顺位选择。目前全市已经建立起包括轨道交通、公交干线、公交支线和微型公交(包括区域内循环小巴士和部分租赁电动汽车在内的四级公共交通体系,并且在公共交通工具上实现了多样化机动车类型的全覆盖。但是,就G市的交通出行需求端来看,公共交通的首位度仍然并未超过私人保有小汽车。公共交通作为可以最大程度降低在途私人机动车辆的良性拥堵治理手段,在出行需求端并不能真正实现取代私人保有机动车辆的目的,显然并不符合城市公共交通治理的本意。

3. 外地车本地化导致车辆需求的调控失灵

G市自2013年开始实施机动车总量限制政策,其具体措施包括机动车限购政策、机动车限行政策以及外地牌照机动车市内限时限区通行政策。G市试图通过对市内整体机动车保有量进行宏观调控、并且最大限度内防止非本地车辆过度挤占市区内公共交通资源的方式来实现对市区公共交通资源需求的整体控制。但是经过五年的发展,从政策效果上来看,此类行为的收效甚微。限购政策和限牌政策导致大量市民为了持有私人小汽车而纷纷涌入相邻城市购车、上牌;而这些挂着相邻城市牌照的小汽车反过来又实际上增加了G市道路上行驶的小汽车整体数量,这就又导致外地牌照汽车的限制行政政策形同虚设。

4. 差异化停车政策设计缺陷加剧交通拥堵

不仅在私人机动车辆的需求控制上存在失灵现象,G市内的停车定价政策因为缺少与违章成本的对接而产生调控失灵的问题。对公共停车场进行差异化收费的初衷在于希望通过价格杠杆,引导部分私人机动车在早晚高峰时段错峰出行,并通过提高停车价格来降低私占公共停车位的现象。然而由于对于私人机动车停车成本缺乏整体考量,从而因为激励不充分导致并不能解决私人机动车的路边违停现象。例如,在新的停车定价政策下,对于私人机动车驾驶员来说,一类地区停车场一天停车的最高成本为128元,而其在同类地段路边违停一次的违章成本则为200元,对于长期在同一路段违停的私人小汽车而言,只要不是每次违停都被处罚,其实际的停车成本就要低于在高价停车场内的停车成本。而且,公共停车场因为本身资源的稀缺性,对私人机动车驾驶员来说,寻

找公共停车场本身还需要花费大量的时间成本和机会成本。那么在这种决策机制的影响下,私人机动车驾驶员往往会更加偏向在路边违停。这样一来,原本只是为了解决公共停车资源配置不合理的高价停车政策反而衍生出增加违停车辆的负面后果,导致城市交通拥堵问题更加严重。

三、完善G市交通拥堵治理的建议

1. 以协同治理理念拉平交通管理组织

眼下,主导G市的交通拥堵治理的行政组织在政府不同的职能部门间呈“碎片化”分布,职责不清,条块割裂,容易发生政策重复或空白,治理组织决策与执行层回应性不足等问题。从现代社会治理理念出发,政府组织应当在社会治理的多元化主体中占据主导地位,此由政府天然使命所致。G市针对交通拥堵的治理机制建设需要树立“以人为本”的治理理念,从健全规范体系和监督机制入手,树立以交通行政议事部门为主导的公共参与系统,提升尘世拥堵治理的整体效用。

2. 以科学用地规划合理布局交通基础设施建设结构

城市地理格局的宏观决策对缓解城市交通拥堵问题具有导向性作用,有必要通过完善城市土地规划,重塑G市的城市功能布局,将教育、医疗、运输、零售等会造成较大交通拥堵风险的城市功能分区在多中心的组团布局上予以合理化分配,从而实现真正意义上对老城区中心地带的运力疏解。对于兴建社会影响力广泛的大型工程,应当在规划进程中引入交通影响评价制度,审查过程中要重点关注相关工程建设对交通拥堵可能带来的影响与风险,并在规划同时针对影响评价的相关结果改进整体的规划方案,完善相应的交通规划,使得交通影响评价真正落到实处。在后续的施工建设过程中,对于相关交通设施的建设也应当做到与主体工程的同步推进。

3. 以完善轨道交通体系为核心强化多元交通系统衔接

综合考量单位运力,轨道交通在公交系统中的承载能力以及运行方式显然是最为有效的,因此有必要在将来的城市公交系统规划中,将轨道交通摆在整体规划体系的首要位置,将公共交通系统的核心体系从传统的路面巴士转向四通八达的轨道交通体系,并围绕轨道交通体系,通过各类接驳设施的完善,打造路面巴士、水上巴士、出租车、网约车乃至智慧型微公交等多元化的公共交通供给体系。

参考文献

[1]高峻.基于整体性治理的中心城市交通管理体制创新[D].武汉大学,2011.

[2]全球治理委员会.我们的全球伙伴关系[J],马克思主义与现实,1999,(5):37-41.

作者简介:杨振宇(1992.7.1),男,汉族,辽宁省沈阳市法库县人,硕士,行业经理,创新管理专业,研究方向:管理学。