

城市交通管理公众参与机制的要素

董 治,李林波,王艳丽

(同济大学 交通运输工程学院,上海 201804)

摘 要:为保证城市交通系统的有效运行,改善城市生活环境,需要应用多种手段进行交通管理。提出了交通管理公众参与机制概念,并对城市交通管理公众参与机制要素进行了系统分析,指出城市交通管理公众参与机制的参与者、组织者和工作程序是城市交通管理公众参与机制的基本要素。强调了公众参与手段与其他手段相结合是实施城市交通管理有效综合途径,对于确立科学的城市交通发展战略,逐步解决城市交通的供需矛盾等交通问题具有重要作用。

关键词:交通运输管理;城市交通;公众参与;工作程序

中图分类号:F512.1

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2009)01-0038-04

随着中国城市社会经济的快速发展,人口不断增长,导致交通需求量急剧增加。尽管城市交通基础设施建设力度加大,但是城市交通供求关系的不平衡在相当长的时期内难有改变。合理的交通管理作为综合解决城市交通问题的对策之一,对解决城市交通拥挤、交通事故、环境污染和交通能源等问题具有重要意义。交通管理的主要目的在于提高效率,保证出行者交通安全,缓解城市交通需求与有限交通设施的矛盾,实现城市土地、道路空间高效能的合理利用。

公众参与是加强交通管理的重要手段之一,是建立和发展城市交通管理机制的重要方面。公众参与城市交通管理是衡量一个城市民主管理和水平与成效的重要标志^[1]。公众积极广泛地参与城市交通管理工作,才能使城市交通与城市建设与发展实现和谐和统一。通过信息公开、公众参与,才能科学合理地规划、设计城市交通、优化城市交通项目决策、强化城市交通管理,才能使城市交通各项工作落在实处。

城市交通管理应该通过公众参与的形式,真实反映城市交通项目实施后可能受到的影响与要求。

这就要求参与的各个成员了解城市交通管理的要求和立场,体现城市交通的信念和姿态,在代表各自利益的同时代表整个城市发展和全体市民的城市交通的利益^[2]。

一、公众参与机制构成

在城市交通管理中建立公众参与机制,是减少城市交通管理决策失误的一个重要制度保障,也是对参与城市交通管理的公众知情权、监督权和参与权的一个权益保障^[3]。城市交通管理公众参与机制包括机制要素、运行机制和保障机制。

机制要素是城市交通管理公众参与机制运行的基础。公众参与机制要素包括参与者、组织者和工作程序三大要素。通过三者的有机结合与有效运行,公众参与城市交通管理才能够正常展开,公众参与城市交通管理才能够成为现实。

运行机制是实现公众参与的关键,它为公众参与城市交通管理畅通了渠道。通过参与城市交通管理信息公开反馈、参与城市交通管理决策和全程监督城市交通管理等多项环节,参与者才能知晓参与

什么、如何参与、如何监督,组织者才能清楚工作内容和如何进行有效的组织,从而对参与者、组织者的活动以及工作程序给予规范性的分类指导。

保障机制是运行机制实施的保证。保障机制主要是通过有效合理的法律保障、组织保障、经济保障和技术保障等措施,保障公众参与城市交通管理运行机制的顺利实施^[4]。公众通过保障机制,可以更好地在城市交通管理中行使自己的权利,从而更好地发挥公众在城市交通管理中的作用。

二、公众参与机制要素

一个机制如果没有运行的主体,那么这个机制就不能发挥其应有的功能。在城市交通管理公众参与机制中,参与者就是机制的主体,对城市交通管理公众参与机制的运行起着决定性的作用。在整个机制的运行中,参与者将影响参与工作的全过程,它既是机制运行的行动者,又是机制运行的监督者和运行成效的评判者。在机制要素中,首先要明确参与者的构成、权利与义务等。

(一) 参与者

1. 参与者构成

城市交通管理工作中的公众不仅包括市民个人或群众,还包括相关的政府部门、交通管理部门、组织、社团等,它们来自社会各个方面,代表着社会不同群体的立场和利益^[5]。根据城市交通管理的内容、特点和要求,城市交通建设和使用的不同时期与不同阶段,公众参与的人员构成也不尽相同。

(1)城市交通项目建设前期的参与者。在城市交通项目建设前期,城市交通管理工作的主要内容是对城市交通项目的选址进行调查,对可能产生的各种影响进行分析与评价。公众参与城市交通项目的设计及其审核工作,对参与的内容提出意见与建议等,这是城市交通项目决策的重要环节。因此,这一期间广泛地听取公众的意见和咨询相关专家就显得十分必要。这一时期的参与者主要包括:一是项目沿线的单位和市民,他们直接受城市交通项目建设的影响;二是城市交通建设涉及的各方面专家,如交通专家、城建专家、文物专家、环境专家等,他们对建设城市交通项目的评价和建议有重要的参考作用^[6];三是对城市交通管理感兴趣的社会团体、协会和组织等,他们是城市交通利益的维护者。

(2)城市交通项目建设期的参与者。在城市交通项目建设期,城市交通管理工作主要是针对由城

市交通项目整个建设施工过程所造成的城市交通影响而开展的。项目建设期的主要内容包括城市交通项目施工组织设计、项目整个建设期的城市交通管理工作及其他城市交通工作、城市交通项目的竣工验收工作、协调项目施工建设引起的城市交通管理纠纷问题等。这一时期的城市交通管理工作主要是围绕城市交通项目建设展开的,且公众在这一时期参与城市交通管理工作的主要原因也是由于城市交通建设对市民工作和生活的影 响。项目建设期的参与者主要包括:一是直接或间接地受到项目建设影响的单位和市民;二是交通项目建设单位和相关管理部门等。这一时期的参与者体现了与项目建设影响的密切相关性。

(3)城市交通项目运营期的参与者。在城市交通项目运营期,城市交通项目对沿线所产生的城市交通问题主要体现在由运营产生的城市交通管理问题和城市市民权益问题等方面。因此,这一时期的城市交通管理工作是针对城市交通运营后所产生的城市交通管理问题与城市交通管理纠纷展开的。其工作内容主要有:监督城市交通设施的正常运行,对特定路段进行城市交通管理巡检和监测,进行城市交通项目的后评价工作,反映公众对使用城市交通项目的意见与建议,向公众和交通使用者提供可靠的城市交通管理信息,举报城市交通违法行为,配合处理相关的城市交通管理问题等。由此可见,项目运营期的城市交通管理内容与项目前期和项目建设期间的城市交通管理内容有明显不同之处,所以相对的参与者主要包括3个群体:一是直接或间接受到城市交通运营影响的单位和公众;二是政府以及相关交通管理部门等;三是涉及城市交通管理方面的专家等。

2. 参与者的权利

公民对城市交通所享有的权利主要包括:一是公民有要求享受安全和舒适的城市交通的权利;二是公民有拒绝不良交通现象(拥挤、混乱、污染等)的权利;三是公民享有对城市交通管理的知情权、参与权、决策权和监督权。

(1)城市交通管理知情权。此即公民享有的知悉、获取城市交通管理信息的权利,主要体现为:对有关城市交通管理法律法规、政策、方针和办法,对城市交通管理有关工作和信息,对参与城市交通管理相关工作参与结果,对城市交通问题处理过程及结果等方面的知情权。

(2)城市交通管理参与权。此即公民拥有参与

城市交通管理相关工作的权利,主要体现为:对城市交通法律法规等制定,对城市交通规划与建设,对城市交通管理评价的参与权,以及对城市交通管理的监督权等。

(3)城市交通管理决策权。此即公民拥有对城市交通管理政策、计划、方案和措施等参与决策的权利,主要体现为:对城市交通规划和项目,对城市交通设计,对城市交通项目建设方案,对交通项目竣工验收,对城市交通管理评价的评审权等。

(4)城市交通管理监督权。此即拥有对城市交通管理工作进行监督、建议与批评的权利,主要体现在:对城市交通管理工作开展情况,对城市交通管理政策与决策落实,对相关管理人员工作职责落实的监督权等。

3. 参与者的义务

权利与义务是相互对应的,在赋予了参与者在城市交通管理中的权利同时,也应规定参与者应履行的相应义务^[7]。在城市交通管理公众参与机制中,参与者应当履行的义务主要有:(1)遵守国家法律法规,维护良好的城市交通环境;(2)学习城市交通管理规定与规程,接受城市交通管理知识的教育;(3)了解城市交通管理的要求,监督城市交通管理工作;(4)保证信息调查与收集工作的客观性、公正性;(5)不干扰城市交通管理工作的正常进行。

(二) 组织者

组织者既是整个公众参与活动的组织机构,也是公众进行参与活动的直接管理者,它对城市交通管理公众参与机制的运行起着组织、指导、协调与控制的作用。

1. 组织者的构成

城市交通管理公众参与机制的组织者是按照城市交通项目的建设与管理的内容、要求和特点分时期确定其构成的。一般来说,组织者有两种基本构成方式:一是通过已有的组织机构行使公众参与工作的组织与管理;二是根据具体情况与实际需要,建立专门的机构或临时性组织机构。

在城市交通项目建设前期,项目处于可行性研究与设计阶段,还没有开始施工建设,此时的城市交通管理工作是由政府、相关城市交通管理部门及确定的建设单位组织进行的,所以其组织者是由这三者单独或相结合构成的,也可以为项目的公众参与工作成立专门的组织机构。

在城市交通项目建设期间,项目已由施工单位进行建设,此时对施工单位进行管理与监督的有政

府、相关城市管理部门、项目的工程监理单位等。所以建设期公众参与的组织者可以由以上三者担任,或单独成立专门的组织机构。

在城市交通项目运营期,施工单位已经完成建设任务,城市交通项目交付使用。在运营期间与城市交通管理工作相关的单位或部门有政府、城市交通管理部门、城市交通养护部门、相关城市管理部门、有关社会组织和团体等。根据实际需要并结合运行效果,组织者可由政府、城市交通管理部门、城市相关管理部门共同担任,城市相关管理部门可为公众参与工作的实际组织者。

2. 组织者的工作职责

不论采用的是什么形式的组织者,其工作职责大致相同,要求是一样的。因此,城市交通管理公众参与机制组织者的工作职责可以概括为:(1)按照城市交通管理的指导思想,认真完成公众参与城市交通管理的组织与管理工作,保障公众参与机制的正常运行;(2)拟定公众参与城市交通管理的计划并组织实施,同时保障公众参与城市交通管理的公平性与公正性;(3)督促、协助与协调公众参与各方面的工作,并负责对参与者进行指导、辅导,必要时可以进行培训;(4)负责信息发布,并对公众反馈信息进行收集、统计与分析研究,供决策参考;(5)对公众参与后的意见与建议进行采纳、说明等工作,并进行及时公布,同时对就城市交通管理问题与参与者的协调结果负责;(6)结合城市交通管理公众参与的实际情况,提出意见或建议,总结并推广经验。

由此可见,如果组织者在参与机制中不能发挥其应有的功能,则对城市交通管理公众参与机制的正常运行,对城市交通管理决策的合理化与科学化以及决策的贯彻执行都会带来很大的影响。

(三) 工作程序

工作程序是机制要素的基础,是公众参与城市交通管理工作得以展开的平台。科学合理的工作程序不仅能够保证公众对城市交通管理工作全程参与,而且是提高城市交通管理效率的保证。

1. 工作程序的设定

工作程序的设定不能过于简单,这样容易造成公众参与不充分、意见听取不充分的情况,使公众参与流于形式,达不到公众参与的目的。公众参与程序的设定不能过于繁琐,这样会造成重点不突出,工作不易操作,从而降低城市交通管理的效率。因此,组织公众参与的工作程序要适当并且合理,起到既能让公众参与进来,又能提高参与工作与城市交通

管理工作效率的作用^[8]。

城市交通管理公众参与机制的工作程序见图 1 所示,工作程序共分为 4 个阶段和 7 个步骤。在工作程序中,参与者既监督参与者自身权利的落实,也监督城市交通政策与措施的

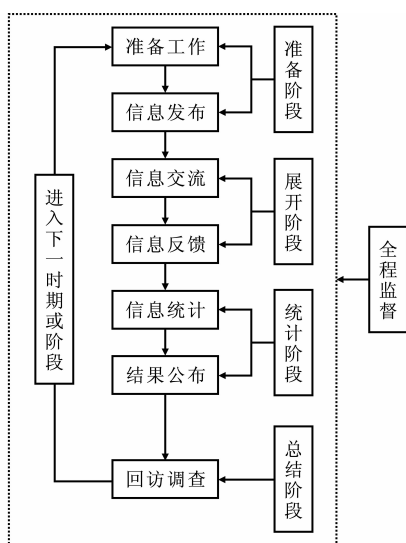


图 1 公众参与机制工作程序

落实。从图 1 可以看出,该机制的工作程序是一个循环的程序,在结束一个阶段的公众参与工作后,可转入下一个阶段,使公众参与具有连续性和全程性。

2. 工作程序的内容

在工作程序中,每一个阶段的工作目标都不相同,所以各自的工作内容也不尽相同。

(1)准备阶段。准备阶段的工作内容主要有:一是城市交通管理公众参与工作的准备,包括资料准备、会场等其他方式准备、公布信息发布时间及注意事项等;二是信息的发布,包括参与者参与城市交通管理需要的各种信息,信息反馈的方式、内容、时间和地点等。

(2)展开阶段。展开阶段的工作内容主要有:一是信息交流,即参与各方可以以特定方式对公开的信息进行讨论,参与者可以就不了解的信息进行现场咨询或以其他方式咨询;二是信息反馈,参与者在充分了解信息和参与要求的基础上,按规定的方式、要求,并在规定的时间内发表、提交自己的意见和建议。

(3)统计阶段。统计阶段的工作内容主要有:一是对反馈的调查结果进行统计与分析,并对参与者提出的意见与建议进行归类总结,为城市交通管理决策提供依据;二是将综合考虑了统计信息后,向公众发布城市交通管理决策中参与者意见的采纳情况,对于没有被采纳的信息要做出解释说明等。

(4)总结阶段。总结阶段的工作内容主要有:就城市交通管理决策的执行情况、城市交通措施的

落实情况、城市交通管理问题的解决情况对相关参与者进行回访和调查,在了解具体落实情况的同时,总结经验与不足,对公众参与机制进行完善。

3. 工作程序的运行

从图 1 可以看出,城市交通管理公众参与机制工作程序的正常运行离不开参与者与组织者,同时要有相应的运行机制和保障机制来支持工作程序的正常运行。因此,城市交通管理公众参与机制中的各个子机制是相互呼应、有机结合、共同作用的。运行机制为公众按照工作程序顺利参与城市交通管理畅通了渠道,同时保障机制分别从法律、组织、经济与技术等方面保障公众在城市交通管理工作程序中的各项权利。

三、结 语

本文提出城市交通管理公众参与机制的基本要素,即参与者、组织者与工作程序,研究了各个要素在城市交通管理公众参与机制中构成、内容与职能,建立了公众参与城市交通管理工作程序。城市交通管理公众参与机制的功能就是通过各个要素的有机结合,实现公众参与城市交通管理的工作,从而促进城市交通的科学发展。

参考文献:

- [1] 周建军. 公众参与:民主化进程中实施城市规划的重要策略[J]. 规划师,2000,16(4):4-7,15.
- [2] 聂康才,周学红. 城市规划民主与公众参与[J]. 城市问题,2005,24(4):17-19.
- [3] 黄 瑛,龙国英. 建构公众参与城市规划机制[J]. 规划师,2003,19(3):56-59.
- [4] 尹艳红. 公众参与决策的形式和保障:浅谈推动决策科学化民主化[J]. 南京工业大学学报:社会科学版,2004,6(2):33-35,43.
- [5] 吴 茜,韩忠勇. 国外城市规划管理中的“公众参与”[J]. 城乡建设,2000(12):37-38.
- [6] Karen Bickerstaff. Transport planning and participation: The rhetoric and realities of public involvement[J]. Journal of Transport Geography,2002(10):62-72.
- [7] GAO Chang-bo. Research on public participation and information publicity in strategic environmental assessment [J]. Chinese Journal of Population Resources and Environment,2005(3):38-44.
- [8] 何祖慰. 土地利用规划中公众参与的必要性及现状研究[J]. 国土资源科技管理,2006,23(1):60-63.

(下转第 49 页)

的难点;而灰色预测模型具有所需样本量小(4 至 5 个年份的数据即可)、建模简便易行,可以避免传统模型计算复杂的缺陷,特别适合于收费公路权益转让价格评估这种样本容量较小的预测;实证分析表明使用灰色预测模型所得到的预测结果具有较高的精度和可信度。

参考文献:

- [1] 中华人民共和国审计署办公厅. 关于 18 个省市收费公路建设运营管理情况审计调查结果的公告[R]. 北京:中华人民共和国审计署,2008.
- [2] 徐海成. 公路经济[M]. 北京:人民交通出版社,2008.

- [3] 交通运输部,国家发展和改革委员会,财政部. 收费公路权益转让办法[S].
- [4] 周国光. 论公路收费权价值的确定[J]. 交通财会,2000,15(1):10-13.
- [5] 周国光,李颜娟. 规范公路收费权转让行为的政策研究[J]. 中国公路学报,2005,18(4):104-109.
- [6] 邓聚龙. 灰色系统基本方法[M]. 武汉:华中理工大学出版,1987.
- [7] 刘 树,王 燕,胡凤阁. 对灰色预测模型残差问题的讨论[J]. 统计与决策,2008,24(1):9-11.
- [8] 田 民,刘思峰,卜志坤. 灰色关联度算法模型的研究综述[J]. 统计与决策,2008,24(1):24-27.

Grey prediction for right of price transference of toll road

ZHOU Kai, XU Hai-cheng, ZHANG Ling

(School of Economics and Management, Chang'an University, Xi'an 710064, Shaanxi, China)

Abstract: When the present earning value method is used to analyze the right of price transference of toll road, it is found that the net cash flow and grey prediction often affect the accuracy of evaluation results and they are of small samples and lack information. Empirical analysis through grey prediction GM(1,1) shows that the GM(1,1) model used in the present earning value method for evaluating the price transference is quite accurate and it is also proved that the GM(1,1) model is more suitable for predicting the price transference of toll road management right than the traditional statistical models.

Key words: model of grey prediction; toll road management right; price transference; present earning value method

(上接第 41 页)

Elements in public participation mechanism of urban traffic management

DONG Zhi, LI Lin-bo, WANG Yan-li

(School of Traffic and Transportation Engineering, Tongji University, Shanghai 201804, China)

Abstract: In order to ensure the efficient operation of urban traffic system and improve the urban living environment, various means of urban traffic management are needed. This paper proposes the concept of public participation mechanism of urban traffic management and analyzes the elements such as participants, organizations and working procedures in the public participation mechanism. The authors emphasize that the combination of public participation means and other means is the effective way to implement urban traffic management and can play an vital role in establishing scientific urban development strategy and solve the demand and supply contradiction of urban traffic problem.

Key words: traffic management; urban traffic; public participation; working procedure