

公众参与下城市客运交通政策决策

安实^{1,2}, 胡晓伟^{1,2}, 王健²

(1. 哈尔滨工业大学 管理学院, 黑龙江 哈尔滨 150090; 2. 哈尔滨工业大学 交通科学与工程学院, 黑龙江 哈尔滨 150090)

摘要:目前城市客运交通政策在制定过程中缺乏对公众意见的考虑和反馈,使其在实施过程中缺少公众的支持和积极响应。在分析公众、参与和公众参与的理论基础上,综述了公众参与在城市客运交通政策决策中的应用。为保证公众有充分的知情权和参与权,剖析了公众参与下城市客运交通政策的决策过程,提出了公众参与城市客运交通政策决策的流程:问题提出、问题诊断、提出解决方案、评价与决策、方案执行和方案后评价,并提出了建构公众多层次、多形式参与城市客运交通政策决策的方法。

关键词:城市客运交通;公众参与;交通管理;公众接受性;矩阵分析;交通运输政策;节能减排

中图分类号:F512.1

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2013)03-0033-06

公众参与公共决策是民主社会的基本内涵,而一个合理的、具有反馈性的公共政策,应当以最大多数人的最大利益为目标。中国共产党的十八大报告明确提出了“坚持科学决策、民主决策、依法决策,健全决策机制和程序,建立决策问责和纠错制度。凡是涉及群众切身利益的决策都要充分听取群众意见,凡是损害群众利益的做法都要坚决防止和纠正”。城市客运交通政策的制定涉及到每一位出行者以及每一个客运交通运营者的切身利益,这要求公众能够更多地参与到城市客运交通政策的决策过程中,保证其充分的知情权和参与权。

在当前信息通信技术快速发展的背景下,如何将城市客运交通系统中涉及的不同出行群体以及客运企业的利益表达和意愿诉求及时、合理、有序地纳入客运管理者决策的范畴中,拓宽公众参与城市客运交通政策决策的渠道,如听证会、咨询委员会、民

意调查、公民论坛、关键公众接触等途径,是一个需要迫切研究的问题。而互联网和手机通信的快速普及使得公众参与管理者决策的形式更为多样化,如网络民意调查、公共论坛、电子邮件、短信平台互动等。本文从公众参与的基础理论出发,剖析公众参与下城市客运交通政策决策问题。

一、公众参与的基础理论

(一)参与的基础理论

参与可以从狭义上解释为作为个人参加特殊的活动,也可以从广义上解释为参与应该实现的目的^[1]。参与的重点在于使用其作为一个规划或者政策方法的动机,这起源于 Arnstein 的经典著作 *A ladder of citizen participation*^[2]。在对比分析多个国家公众参与的形式和制度变化基础上,Arnstein 提出了 3

收稿日期:2013-06-10

基金项目:国家高技术研究发展计划 863 课题(2012AA112310);国家自然科学基金项目(71073035);

中国博士后科学基金项目(2013M540299)

作者简介:安实(1968-),男,河北丰润人,教授,博士研究生导师,管理学博士。

阶段8层次方式的公众参与的阶梯理论,模型的核心宗旨围绕使用参与来提高公民权利的相对水平,即分为不是参与的参与阶段、象征性参与阶段(Degrees of tokenism)和公众参与的高级阶段(Degrees of citizen power)3个阶段,8个层次为政府操纵(Manipulation)和宣传(Propaganda)、通告(Informing)、政策咨询(Consultation)和安抚(Placation)、合作关系(Partnership)、授予权力(Delegated power)与公民自主控制(Citizen self-control)。Arnstein的公民参与阶梯理论为城市客运交通政策制定中公众参与提供了理论依据。

Connor在*New Ladder of Citizen Participation*一书中,将公众参与解释为“防止和解决公众的争议”^[3]。该理论包括了协商、调解和诉讼,这意味着决策的本质是對抗性的,并且有各种不同的参与方法,公众可以用其来解决争端。因此与Arnstein提出的公民权利和Wiedemann等提出的政府主导型公众参与^[4]不同,Connor强调通过避免或者解决公共政策决策过程中的纠纷来实现公众参与。

Wiedemann等提出了一个可供选择的公民参与阶梯理论^[4],其中公众参与的范围从普通公众的教育(对决策的直接影响范围很小)到公众参与最终决策,他们关注的重点是公众参与和政府机构的职权范围相协调一致,此时公众参与往往是决策过程的一种需要。与Wiedemann等的研究类似,Dorcey等强调公众与决策者之间的持续参与^[5],该方法与许多规划进程的阶段相平行;他们认为在一个单一的决策过程中公众参与的性质可能会随时间而改变,而在最终阶段要根据情形选择更合适的公众参与方法。Connor和Jackson也对这种参与的动态性质进行了分析^[3,6]。

根据欧盟制定的欧洲城市交通系统最优化可持续发展规划的建议进程,Emberger等总结了涉及的可持交通规划决策中5种层次的公众参与方式,包括信息提供、信息咨询、共同决策、共同执行和支持独立的利益相关者群体5类,主要是根据利益相关者参与程度的不同而划分的^[7]。

通过对以上如何提高公众参与的研究进行总结可以看到,由于关注的侧重点不同,研究人员所提出的提高公众参与的方式也不尽相同。而在信息技术和网络技术快速发展的今天,更需要参与的形式与时俱进。

(二) 公众的基础理论

与参与的研究相类似,对公众的定义需要考虑

以下两点:一是实际的在某些类型组织的人(如决策者),二是识别和选择这些人的方法。前者更关注于谁是公众,这也是我们研究和关注的重点。对公众参与中“公众”的界定,很多研究者会问“谁应该参与?”^[8]因此,一些研究者深入分析了这个问题,即公众应该包括的范围,它可以被分为以下3类:

第一,公众应该包括受到决策或者方案影响的人。Sanoff认为受到决策影响的人应该在决策过程中参与进来^[9]。而Jackson定义公众为受到某一组织活动影响的个人或团体利益相关者^[6],受影响最大的人更应该有最大程度的参与。

第二,能够为决策或方案带来重要知识或信息的人。公众参与应该包括能够提供有助于解决问题的信息的参与者^[8],也应包括技术专家,他们可能在数据收集或关键信息方面提供帮助^[9]。

第三,有权力影响决策或方案实施的人。托马斯描述了公众“可能通过接受或协助执行来影响一个决策实施的能力”^[8]。Mitchell等描述了拥有权力的利益相关者,他们有可能帮助或阻碍一个组织实现其目标^[10]。

托马斯则采用公众参与的有效决策模型来划定公众范围,更关注于对公共决策的接受性^[8]。公众被定义为拥有信息或者知识为决策服务的人,或者是有能力影响决策执行的人。公众还可以进一步分为:一个有组织的团体;多个有组织的团体;无组织的公众或复杂公众3类。

(三) 公众和参与的矩阵分析

研究人员已经分析了公众和参与之间的拓扑学结构,如托马斯创建了一个矩阵型的拓扑结构^[8],其中横轴为不同类型的公众,纵轴为不同类型的决策方法。在该矩阵中,不同的决策风格与不同的公众分组相结合,这样可以从决策类型分析公众组成,或者从公众类型分析决策类型。根据不同的决策类型和公众类型,管理者或工程规划者可以设置两套不同的公众参与的策略和方法(或者托马斯的有效决策模型)。

Konisky等构建了一个类似于托马斯的框架,其模型涉及参与过程中的参与者、预期成果、决策机构,以及参与过程中某类型公众及其预期成果^[11]。Jackson的研究更进一步:通过创建一个管理者或规划者指南帮助其在公众参与下做出决策,在该模型中,参与的目标是主要的,然后与一系列的公众类型相结合。

图1是公众和参与整合的矩阵方法,已应用在



图 1 公众和参与的矩阵表达形式

托马斯和 PPGIS、加拿大公众参与规划、上海世博会和上海白皮书中^[1,8,12-14]。从图 1 中可以看出,横轴是从简单到复杂公众类型,简单的公众比较好定义和识别,而复杂的公众则在逻辑上和财政上较难定义,其参与努力也比较困难;而纵轴的参与范畴也是从简单到复杂,简单的参与可以简单明了地执行,如教育或发布通知,而复杂的参与则需要更长时间的互动来制定和执行,同时需要在不同团体和公众之间分配权利。

二、城市客运交通政策决策中公众参与的研究

城市客运综合交通规划经常被应用在应对交通规划的新要求中,它通过整合不同的交通运输方式、土地利用类型,使交通运输政策与环境、健康、经济和社会发展的目标相一致^[15],也要求对所有社会团体的整合、以及对相关机构和决策者的协调合作^[16]。越来越多的利益相关者参与到交通政策决策的互动过程中,其影响范围也在不断扩大。

真正的参与意味着全面的合作伙伴关系,或者潜在的、有参与者控制的参与^[17]。Bickerstaff 等认为,有效的参与需要通过 6 个原则来实现^[18]:包容、开放、互动、连续、在决策过程中尽早开始以及参与者的有效反馈。而随着时间的推移,参与的层次也从非常有限的层次逐渐转移到更加广泛的层面。更高层次的参与,可以被认为是双向对话,远比单向进程更有好处。通过社区可以提高有价值的信息,进而使可能的解决方案的范围更加广泛^[19]。利益相关者的积极参与可以帮助避免未来的冲突,因为它创造了一种主人翁感。在决策过程中,公众因为感受到更多的承诺而有可能积极参与,并为这一进程的后果负责,从而保证了政策得到更好的实施。此

外,公众参与使社会民主化进程的构建大大增强^[17]。

交通运输政策已经成为一个多主体、多领域和多模式的过程,必须平衡和参与范围广泛的权利、问题和政策领域。虽然公众参与已经取得了较大的进展,但是交通规划在许多情况下仍然被认为是精英参加的过程。Booth 等认为交通政策的特点仍然是自上而下的参与战略^[20],特别是普通公民的参与被限制在有限的宣传和咨询中,而不是在交通政策的决策过程中鼓励更加积极的参与和伙伴关系。

公众接受性是政策成功实施的必不可少的保证,因此必须在社区和利益相关者委员会的讨论、决策和实施过程中予以承诺。为了增加可持续交通的公众接受性,需要向公众解释行为变化并说服公众知晓自身贡献的重要性^[21]。

城市客运交通政策措施成功执行的一个重要前提是公众的接受性。Schlag 等提出了道路收费接受性模型,其中识别了受城市客运经济政策影响的相关利益群体,包括驾驶员、不同领域的公众,以及管理部门和运营部门^[22]。Kennedy 等认为有效的公共交通管理应该将公众参与作为其业务的一部分,并认真考虑公众提出的要求和选项;公众合法地参与政策决策,不仅可以加强利益相关者之间的关系,还有助于知识的共享^[23]。

公众参与交通管理中的一些案例包括瑞士的公众参与论坛、德国的运输策略圆桌会议、英国伦敦拥挤收费政策的公众咨询和广泛协商,以提高公众的可接受性^[18,21,24]。Carlsson 等分析了欧洲 5 个城市的地方利益相关者,提出了新的研究方法,有利于利益相关者提出可行的参与方式及途径^[25]。Susilo 等通过采访和出行日记调查了印度尼西亚公众对城市客运交通政策的看法和意见,发现公平和可承受性是最基本的要素^[26]。

国内对公众参与城市客运交通政策决策中的研究也逐步开展起来。例如,为促进城市轨道交通改善服务质量和降低运营成本,周春燕等并提出通过各种参与的城市轨道交通补贴决策机制,减少信息不对称的扭曲影响^[27]。鄢勇飞等从公众的视角,总结并提炼了公众参与交通需求管理的原则、方法和策略,并探讨了公众参与交通需求管理的主要流程和实施框架^[28]。董治等分析了公众参与城市交通管理的机制要素^[29]。李长波等以温州市停车规划为例,讨论了公众参与的方法,包括民意调查、座谈讨论等^[30]。王健等总结了我国公众参与城市交通管理的研究进展,并提出应综合考虑不同利益相关者的需求,研究公众参与下的管理者决策行为,以实现从单一利益主体向基于关键利益相关者的综合决策过程^[31]。随着公众参与意识的逐步提高和现代互联网技术的发展,国内研究者也在逐步跟进,采用了结构方程模型和有效决策模型来开展具体的研究^[32]。

三、公众参与下客运交通政策决策研究

(一) 公众参与城市客运交通政策决策模型

分析已有研究成果可以发现,在已有城市客运交通政策决策中,公民被限制在有限的宣传和社区咨询中,缺少更加积极的参与;使得交通政策的公众接受性较低,影响城市客运交通政策的有效实施。在借鉴 Thomas 有效决策模型的基础上,具体分析城市客运交通政策决策过程中所涉及的相关公众的确定及参与形式的改进,弥补 Thomas 有效决策模型的静态化和单向决策模式的不足,实现动态、多维管理,进而将公众参与城市客运交通政策决策的阶段和途径相对应和联系在一起。

结合城市客运交通政策的制定和实施进程,可将公众参与城市客运交通政策的主要流程可以分为6个阶段,即问题提出阶段、问题诊断阶段、提出解决方案阶段、评价与决策阶段、方案执行阶段与方案后评价阶段,如图2所示。

由图2可知,在问题提出阶段,确定是否需要公众参与及公众参与的对象所涉及群体(不同的利益相关者及团体);在问题诊断阶段,通过公众论坛、热线、公众意见反馈等方式进行问题诊断;在提出解决方案阶段,明确城市客运交通政策的目标与范围,拟定初步的方案,向交通工程师或专业技术人员咨

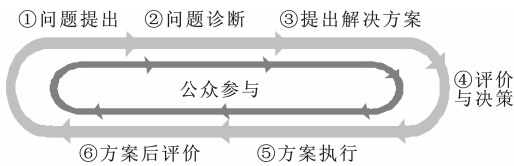


图2 公众参与城市客运交通决策及阶段图

询;在评价与决策阶段,通过公众参与、民意调查,对拟定的初步方案进行模拟仿真和评价,并确定最终方案,然后公众反馈意见;在方案执行阶段,通过公众体验、公众监督、意见反馈等方式,综合公众的意见对城市客运交通政策的实施效果进行后评价并修正方案,并制定相关的法律、法规等保障措施来确保公众参与的过程能够顺利实施;在方案后评价阶段,吸取教训。

(二) 城市客运交通政策决策中公众的识别

识别和定义城市客运交通政策决策过程中的利益相关者——公众。根据已有的研究成果,受到决策方案影响的人、能够为决策及方案带来重要知识和信息的人、有权利影响决策及方案实施的人或团体均应纳入到城市客运交通政策决策中。

由于城市客运交通政策涉及到每一个出行者,如票价和补贴对公共交通乘客的影响、拥挤收费和停车收费对私家车主的影响,同时管理者制定的交通政策需要通过客运企业或运营者来执行和实施,进而会影响决策及方案的实施。因此,城市客运交通政策决策过程中的公众应包括不同的政府管理部门(如交通部门、物价部门、环保部门、城建部门、公安部门等)、不同收入及车辆拥有阶层的出行者、不同的客运交通运营者(公交、出租车及轨道交通运营者)、交通工程师及其他咨询团体。

(三) 城市客运交通政策决策公众参与方法

结合前文分析的增加公众参与的途径和不同的公众类型,可以构建多层次、多形式的公众参与城市客运交通政策决策模型。在已有研究基础上,结合信息通信技术快速发展下的新兴沟通方式,给出了一个5步骤的公众参与层次及参与方式图,如图3所示。

在图3中,横轴代表信息层次,从简单的信息提供到信息收集和信息交互层次,对应的纵轴代表参与层次,包括了被动、教育、协商、交互和动员5种从低到高的参与层次。同时将信息和参与的层次进行组合,得出了公众参与的具体形式,即从最简单的简

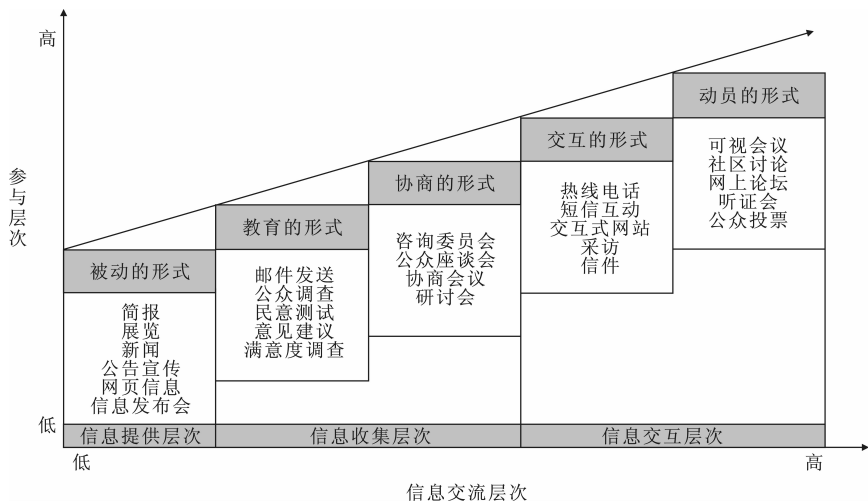


图3 公众参与层次与信息交流图

报、新闻、网页信息等形式,到复杂的公众投票、听证会、社区讨论等形式,由此公众参与的形式在不断增强,信息交互的层次也在逐步递进。城市客运交通政策的制定和实施属于政府应该向公众公开的政策,而公众接受性是制定决策和执行实施的必要因素。国务院制定的《2012 年政府信息公开重点工作安排》涉及 8 个方面,其中提出了“推进价格和收费信息公开。政府指导价、政府定价和收费标准调整时,要公开原因、标准和执行期限。行政事业性收费要及时公开收费的依据、项目、范围和标准”^[33]。这也为公众参与城市客运交通政策的制定和实施提供了参考和依据^[34]。

目前中国的出租车燃油附加费、轨道交通票价、拥挤收费的引入等城市客运交通政策的制定和实施必将涉及到出行者、运营者和管理者的不同目标,如何协调其利益关系,公众参与城市客运政策决策是其中一个必要的途径,也是关键的手段,不仅会促进政策制定的更好决策,并会提高公众对城市客运交通政策接受性和支持,有利于其实施,从而构建和谐、环保、高效的城市客运交通发展环境。

四、结 语

通过对公众和参与理论的探讨和总结,结合中国城市客运交通政策决策的实际,为保证公众的知情权和参与权,讨论了如何将公众意见考虑进城市客运交通政策制定和实施的过程中,提出了公众参与下城市客运交通政策决策的流程及参与层次分类,为实现城市客运交通和谐、可持续和节能减排的发展目标提供支持。

参考文献:

[1] Schlossberg M, Shuford E. Delineating “public” and “participation” in PPGIS[J]. URISA Journal, 2005, 16 (2): 15-26.

[2] Arnstein S R. A ladder of citizen participation[J]. Journal of the American Institute of Planners, 1969, 35(4): 216-224.

[3] Connor D M. New ladder of citizen participation[J]. National Civic Review, 1988, 77(3): 249-257.

[4] Wiedemann P M, Femers S. Public participation in waste management decision making; analysis and management of conflicts[J]. Journal of Hazardous Materials, 1993, 33(3): 355-368.

[5] Dorsey A H J, Doney L, Rueggeberg H. Public involvement in government decision-making; choosing the right model[R]. Victoria; B. C. Round Table on the Environment and the Economy, 1994.

[6] Jackson L S. Contemporary public involvement; toward a strategic approach[J]. Local Environment, 2001, 6(2): 135-147.

[7] Emberger G, Pfaffenbichler P, Jaensirisak S, et al. “Ideal” decision-making processes for transport planning; a comparison between Europe and South East Asia[J]. Transport Policy, 2008, 15(6): 341-349.

[8] 约翰·克萊頓·托马斯. 公共决策中的公民参与[M]. 孙柏瑛, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2010.

[9] Sanoff H. Community participation methods in design and planning [M]. New York: J. Wiley & Sons, 1999.

[10] Mitchell R K, Agle B R, Wood D J. Toward a theory of stakeholder identification and salience; defining the principle of who and what really counts[J]. The Acad-

- emy of Management Review, 1997, 22(4): 34.
- [11] Konisky D, Beierle T. Innovations in public participation and environmental decision making: examples from the Great Lakes region[J]. Society and Natural Resources, 2001, 14(9): 815-826.
- [12] 许锋, 刘涛. 加拿大公众参与规划及其启示[J]. 国际城市规划, 2012, 27(1): 64-68.
- [13] 王春雷. 基于有效管理模型的重大事件公众参与研究: 以2010年上海世博会为例[D]. 上海: 同济大学, 2008.
- [14] 李群峰, 贺宁. 公众参与的有效决策模型在城市交通政策制定中的应用[J]. 城市公用事业, 2009, 23(4): 18-21.
- [15] Hull A. Integrated transport planning in the UK: from concept to reality[J]. Journal of Transport Geography, 2005, 13(4): 318-328.
- [16] Santos G, Behrendt H, Maconi H, et al. Part I: Externalities and economic policies in road transport[J]. Research in Transportation Economics, 2010, 28(1): 2-45.
- [17] Gil A, Calado H, Bentz J. Public participation in municipal transport planning processes: the case of the sustainable mobility plan of Ponta Delgada, Azores, Portugal[J]. Journal of Transport Geography, 2011, 19(6): 1309-1319.
- [18] Bickerstaff K, Tolley R, Walker G. Transport planning and participation: the rhetoric and realities of public involvement[J]. Journal of Transport Geography, 2002, 10(1): 61-73.
- [19] Renn O. Participatory processes for designing environmental policies[J]. Land Use Policy, 2006, 23(1): 34-43.
- [20] Booth C, Richardson T. Placing the public in integrated transport planning[J]. Transport Policy, 2001, 8(2): 141-149.
- [21] Banister D. The sustainable mobility paradigm[J]. Transport Policy, 2008, 15(2): 73-80.
- [22] Schlag B, Teubel U. Public acceptability of transport pricing[J]. IATSS Research, 1997, 21(4): 134-142.
- [23] Kennedy C, Miller E, Shalaby A, et al. The four pillars of sustainable urban transportation[J]. Transport Reviews, 2005, 25(4): 393-414.
- [24] Hall D. Transport geography and the European realities: a critique[J]. Journal of Transport Geography, 2010, 18(1): 1-13.
- [25] Carlsson K A, Dreborg K H, Moll H C, et al. Participative backcasting: a tool for involving stakeholders in local sustainability planning[J]. Futures, 2008, 40(1): 34-46.
- [26] Susilo Y O, Joewono T B, Santosa W. An exploration of public transport users' attitudes and preferences towards various policies in indonesia: some preliminary results[J]. Journal of the Eastern Asia Society for Transportation Studies, 2009, 8(5): 1-15.
- [27] 周春燕, 王琼辉. 公众参与城市轨道交通政府补贴机制探讨[J]. 价格理论与实践, 2007(6): 26-27.
- [28] 鄢勇飞, 朱顺应, 王红. 公众参与的交通需求管理[J]. 城市交通, 2010, 8(3): 64-71.
- [29] 董治, 李林波, 王艳丽. 城市交通管理公众参与机制的要素[J]. 长安大学学报: 社会科学版, 2009, 11(1): 38-41.
- [30] 李长波, 朱莉莉, 黎晴. 面向实施、公众参与的停车专项规划: 以温州市停车发展专项规划为例[J]. 城市交通, 2010, 10(1): 67-73.
- [31] 王健, 胡晓伟. 城市客运交通经济管理政策研究综述[J]. 交通运输系统工程与信息, 2011, 11(1): 24-31.
- [32] 孙祥龙, 陆建. 基于结构方程的拥挤收费公众可接受性模型[J]. 哈尔滨工业大学学报, 2012, 44(12): 140-144.
- [33] 谭晶晶. 国务院: 省级政府两年内须全面公开“三公”经费[EB/OL]. (2012-04-18) [2013-03-20]. <http://news.sohu.com/20120418/n340945521.shtml>
- [34] 陈峻, 王伟, 黄艳君. 城市客运场站交通影响分析及设计[J]. 中国公路学报, 2004, 17(2): 78-81.

Decision-making of urban passenger traffic policy under public participation

AN Shi^{1,2}, HU Xiao-wei^{1,2}, WANG Jian²

(1. School of Management, Harbin Institute of Technology, Harbin 150090, Helongjiang, China;

2. School of Transportation Science and Engineering, Harbin Institute of Technology, Harbin 150090, Helongjiang, China)

Abstract: During the process of decision-making of urban passenger traffic policy at present, the

(下转第43页)

参考文献:

- [1] 杨云峰. 高速公路资产与价值管理研究[D]. 西安:长安大学, 2006.
- [2] 李军. 公路网价值管理评价研究[D]. 大连:大连大学, 2008.
- [3] 李明. 收费公路价值评估的收益法及相关指标参数研究[D]. 西安:长安大学, 2009.
- [4] 杨琦, 杨云峰. 高速公路资产管理体制改革研究[J]. 中国公路学报, 2009, 22(2): 105-110.
- [5] 杨云峰, 杨琦, 周伟. 高速公路运输选择与需求预测的效用理论模型[J]. 中国公路学报, 2007, 20(6): 122-126.

Comparative study of highway asset evaluation method

SU Jin-ling^{1,2}, YANG Yun-feng¹

(1. Department of Economics and Management, Shaanxi College of Communication Technology, Xi'an 710018, Shaanxi, China; 2. School of Economics and Management, Chang'an University, Xi'an 710064, Shaanxi, China)

Abstract: Based on the scientific definition of highway asset value and adopting comparative analysis and hierarchical analysis, present return value method was determined as the scientific method for highway asset value assessment. Taking one of the domestic highways as the assessment object and using statistical analysis method, this paper empirically analyzed the practical application of present return value method in highway asset evaluation. The research suggests that the evaluation theory of present return value method follows the connotation of the highway asset value. Present return value method to assess the highway asset value is practically feasible, and also is helpful to maximize the realization of highway asset value.

Key words: highway; value evaluation; evaluation method; replacement cost method; present return value method; traffic volume; operating cost; toll

(上接第 38 页)

opinions and feedbacks of the public are not considered, which leads to the lack of public support and positive response in the policy implementation stage. Based on the analysis of the public, participation and public participation, this paper summarized the public participation in decision-making of urban passenger traffic policy. To ensure the public's right to know and to participate fully, the paper dissected and put forward the process of decision-making of urban passenger traffic policy under the public participation; the problems presentation, the problems analysis, the problems solution, evaluation and decision-making, plan implementation and evaluation. At the end, the paper proposes that the public should participate in the decision-making of urban passenger traffic policy through the multi-level and multi-form way.

Key words: urban passenger traffic; public participation; transportation management; public acceptance; matrix analysis; transport policy; energy-saving and emission-reduction