

汽车社会交通问题及共同体合作治理思路

胡金东, 桑业明

(长安大学 政治与行政学院, 陕西 西安 710064)

摘要:中国汽车社会进程中交通发展面临诸多难题,如交通拥堵、交通污染、能源紧缺、交通事故频发等,必须积极寻找有效的交通治理思路。通过对交通共同体文化形成的理论分析发现,汽车社会创造了新的交通共同体,共同善是其基本目标。通过对英美交通治理实践的比较分析发现,其成功之处在于共同体治理模式:政府主动谋求与企业、民间组织等社会力量的合作,交通民间组织非常发达。分析结果表明中国交通治理的基本思路应为:以政府为主导,将各种社会力量整合到交通决策与管理之中,培育交通民间组织与公共精神,从而形成共同体治理结构。

关键词:交通治理;交通共同体;共同体文化;汽车社会

中图分类号:F57

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2015)01-0041-05

21世纪第二个十年之始,中国以如虹之势进入汽车社会,由此产生了诸如交通拥堵严重、交通事故频发、交通污染加剧、交通能源紧张等现实困境,交通窘境尤为突出。我们需要对此进行认真思考,寻找有效的解决思路。

一、汽车社会交通面临的难题

据2014年最新数据,至2013年末中国各大城市家庭汽车保有量大都已超过20辆/百户,其中南京达38辆/百户,无锡达37辆/百户,镇江达33辆/百户,青岛达32辆/百户,沈阳达24辆/百户。按国际公认的百户家庭20辆的汽车社会标准,中国各大城市已纷纷进入汽车社会。

初入汽车社会之际,国人群情激昂、欢欣鼓舞。这意味着我们获得了世界大国应有的经济地位,普通老百姓拥有了香车宝马,能够超越传统时空限制而自由出行,不断延展空间活动范围。然而,在汽车

给人们带来很大便利的同时,也带来了诸多难题。首当其冲的便是交通拥堵。至2013年,交通拥堵已从部分城市蔓延到全国大多数城市^[1]。人们只可在夜间才能实现市内自由通行,白天不是被堵在十字路口,便是被堵在高架桥上,不仅车堵、路堵,而且心堵。

汽车快速普及对个人影响较大的是交通拥堵、停车位紧张等具体问题,对一个地区而言则是大气污染、噪音严重等环境问题。汽车尾气是各大城市大气污染的首恶,造成了城市居民呼吸道炎症高发。道路交通产生了80%的城市噪音,高分贝的交通噪音使繁华路段的居民情绪紧张、睡眠不足,诱发了严重的心血管疾病。

与汽车社会同期而至的还有全球性的能源危机,目前全球汽车几乎都以石油作为动力,未来几十年的时间里将吸光全部石油资源。

造成众多交通难题的原因是多方面的:有交通基础设施不足的原因,如道路、停车场数量不够等;

收稿日期:2014-10-15

基金项目:国家社会科学基金项目(13FGL016);中央高校基本科研业务费专项资金资助项目(2014G6115039)

作者简介:胡金东(1969-),男,安徽安庆人,副教授,工学博士。

有交通设计不科学的原因,如路网结构不合理、城市空间布局缺乏前瞻性等;还有交通管理制度不完善以及汽车交通文化不够发达的原因。当前,在交通治理中主要采取3条路线:第一,技术路线,推进交通规划设计技术进步,构建智能交通系统,提高交通工具的性能指标等;第二,制度路线,加强交通政策法规及管理方式的演进;第三,文化路线,培养社会成员良好的交通理念与行为习惯,形成与汽车社会相适应的交通文明风尚。对这3条治理路线的综合运用中,必须重视交通共同体精神,培育共同体合作治理思路。

二、现代交通共同体的形成

共同体是基于共同理解而形成共识,是“人们所共有的目标、信念、热望和知识,由于沟通方式人们逐渐拥有了共同的东西”^[2]。这是一种古老的以自然意志为基础的关系,是一种亲密无间、守望相助、默认一致,并且基于共同信仰和共同风俗之上的人际关系。

交通系统是市民公共生活的重要支撑,交通基础设施的建造是为了实现社会公众交通利益的最大化。交通政策制定者、交通管理者、交通设计者、机动车司机、乘客、非机动车骑行者、步行者等交通主体通过各自的参与活动与贡献,共同构建了公共交通领域。在此公共领域,大家共同促进交通发展,并在交通发展中获取共同的利益增长,一起追求便捷、安全、舒适、和谐的交通目标。这就是交通共同体,也是哈贝马斯所提出的“介于私人领域和公共权威之间的一个大众公共交往的重要领域”,“公众在这一领域对公共权威及其政策和其他共同关心的问题进行评判。”^[3]身处汽车社会,我们明显感受到:走进交通就是走进了阿伦特的“世界”,“就如同一张桌子的四周围坐着许多人一样,世界像每一个中间事物一样,都同时将人联系起来和分离开来”^[4]。

交通共同体的存在具有历史延续性。在原始步行时代,交通领域便已具有天然杰出的共同体精神。原始的道路是由大家共同行走而形成,每一个步行者都以自己的参与而对交通做出贡献,世上本没有路,只是走的人多了,这才有了路。步行于道的人们互帮互助、扶老携幼、路不拾遗。

在历史与现实的变迁中,交通与社会、政治、经济、文化互相渗透、互相影响,相关知识、信念、理想、价值观、思维方式凝聚沉淀,逐渐形成交通共同体文

化。一个人的世界不必要也不可能产生交通,参与交通的每一个个体当然不是孤立的。在繁忙车道上行驶于前的车辆变速、换道会影响其后数十辆车,每辆车在影响着其它车辆的同时也在受别的车辆影响。当你步行时受到汽车侵扰应该想到,这可能是自己开车时行为缺少规范所造成的。身处汽车社会,不管是交通管理者还是交通行为人,也不管是开车、停车、步行还是呆在家里,大家都是交通共同体中不可或缺的成员。

汽车社会创造了新的交通共同体,交通成为公众、政府、媒体每天关注的话题,社会成员通过交通联系在一起,或是共同行车、停车,或是共同拥堵、共同呼吸汽车尾气。新的交通共同体强调的不仅是共同的存在,也不只是共同的利益,更要强调其内在的价值认同和尊重,致力于实现交通公平正义、权责平衡,促使交通与资源环境关系和谐,实现亚里士多德倡导的共同善。

三、英美交通共同体治理经验

英国、美国是世界上较早步入汽车社会的国家,已形成较成熟的交通共同体治理体系。

(一) 英国交通治理的共同体模式

作为世界上最早进入工业化的国家,英国机动车交通在20世纪初快速发展,并于20世纪三四十年代进入到汽车社会。至20世纪70年代英国交通成就显著,同时也产生了诸如交通拥堵、交通污染以及交通事故频发等诸多问题,促使其交通治理的理念与实践发生变革。英国在交通治理过程中,主要由中央政府制定宏观的指导性交通政策,地方政府积极推进政策落实,并结合本地实际进行创新,企业、社会团体与公众则积极响应并参与其中。

1. 交通管理部门积极探索与企业的合作模式

1919年英国成立运输部,统一管理铁路与道路交通。但在20世纪30年代之前,英国保守党组阁的政府奉行自由放任的经济政策,政府在经济中只担任守夜人角色。这个时期,政府很少直接提供交通服务,交通供给与运行主要依靠市场,交通设施与服务大部分由私人投资运营,但总体运行规模较小,管理上不够规范。

20世纪30年代之后,英国开始步入汽车社会,社会机动车数量的增加使得交通难题逐渐突出。二战后工党在大选中获胜,艾德里宣布要将英国建成福利国家,同时在交通领域进行国有化改造,由国有

大公司负责公共交通的投资运营,国家财政对之进行投资支持和补贴,这种政策促进了英国战后大型交通设施的改造重建。战后几十年,英国私人汽车拥有量快速增长,至20世纪70年代初,英国拥有私人汽车的家庭达到52%。

1997年布莱尔领导的工党重新执政后,提出了建立新福利国家的目标,在社会民主以及新自由主义之间选择了第三条道路,强调政府必须与市场、社会、公民密切合作。其运输政策中强调:“过去十年的主要特点是私有化、解除管制和竞争,并没有形成一个综合运输系统。这种状况需要改变。我们和企业界建立合作伙伴关系,但是把政府战略规划的职责转嫁给私营部门却是过激行为,我们并不赞同。”^[5]在交通领域,工党仍然维持私有化的基本格局,政府加强规范与引导,来尽力弥补私有化运营的不足。

2. 政府积极谋求与其它非政府组织合作

政府与其它非政府组织合作是英国交通治理的一大成功。一些环保组织积极参与到交通决策与治理之中,20世纪六七十年代政府的一些公路修建计划在环境保护组织的反对下被迫取缔。欧洲著名环保团体“地球之友”(FOE)在1987年发表《FOE居民区交通稳静化指南》,认为交通稳静化措施可以降低汽车的支配力,可以改善步行、自行车以及居住环境,该建议对英国政府的相关交通决策产生了很大影响。2009年英国内阁办公室发表的报告《Public Bodies 2008》中列举了一系列支持交通的公共组织,影响最大的是英国综合运输委员会,这是一个独立于政府部门的机构,主要从促进社会经济繁荣、环境保护和社会和谐的角度,向政府提出综合性运输的政策意见;另外,还有残疾人士交通咨询委员会、主干道评估咨询委员会等。

3. 政府鼓励公众积极参与交通决策

20世纪70年代中期,由于能源与环境矛盾突出以及政府的财政危机明显增加等原因,英国民众对政府的干道网改造计划提出大量质疑,促使卡拉汉政府主动接受公众质询,并对此进行改革,对还没有动工修建的道路交通项目进行重新论证。1998年颁布的《英国交通政策白皮书》中提出地方交通规划将会在地方运输委员会、商界、营运机构和交通使用者之间建立起一种合作伙伴关系,建议将交通问题的一些决策权移交给苏格兰议会、威尔士国会和北爱尔兰国会,中央交通决策与地方交通决策都应充分向社会公众作出解释。

(二) 美国交通治理中的多方合作参与

美国是世界上第一个进入汽车社会的国家,在20世纪20年代起即全面进入汽车社会。目前这个被称为“汽车轮子上的国家”汽车拥有总量和拥有率均居世界首位,以全球4%的人口拥有全球20%的汽车,3亿人口拥有的汽车量约为2.7亿辆,交通运输业总产值占GDP的11%以上。

美国在公共管理上的一个突出特点就是非政府组织(NGO)非常发达,NGO在公共事务管理中发挥着重要的作用。这一特点在交通治理中也有充分体现,非政府组织独立于各级交通行政管理机构,在法律框架下建立、运行。对交通运输行业影响较大的非政府组织主要有AASHTO、TRB等。

AASHTO即美国各州公路和运输工作者协会,成立于1914年,是一个公共社团组织,由各州交通厅选派的代表构成,主要目标是促进国家综合交通运输系统的发展,具体任务有:第一,对国家交通运输法规政策进行表决,2/3以上的支持率是出台一项交通运输法规、政策的必要条件;第二,制定全国范围内的交通工程规范与标准,颁布专业性的交通运输指导手册;第三,为地方公路运输管理部门之间以及它们与联邦运输部之间提供互联的平台;第四,为交通运输法规的订立与修订提供信息支持。

TRB即美国运输研究委员会,成立于1920年,是一个进行交通运输研究的非营利公共组织,主要任务是促进交通运输技术创新及推广。其成员包括全美交通运输工程的专家、学界精英以及交通运输行政管理人员,每年发表一些颇具影响力的研究报告与论文。

除了NGO参与交通治理外,其他社会公众也积极地参与到交通政策制定与交通管理的过程之中。联邦与地方的重要交通政策出台前都要举行听证会、咨询会,广泛邀请社会大众参加。社会大众也会针对一些交通现象与交通政策组织游行、集会等公共活动,影响甚至改变政府决策。在20世纪60年代,大量民众认识到过量使用汽车会带来能源紧张、环境污染等问题,但芝加哥、旧金山等一些地方的市政当局仍然提出了修建内城高速公路的计划,民众为此组织了抗议活动,致使一些政府被迫改变了计划。1966年美国国会通过《示范城市和大城市发展法案》后,美国各地成立了由广泛社会代表组成的区域规划机构,使城市交通规划更具有民主性、科学性,综合考虑交通领域的公平、民生以及环保

问题。

四、中国交通治理的共同体思路

总体看来,当前中国交通治理中交通共同体精神仍较为缺乏,尚未形成有影响力,且具有专业优势和公共精神的社会公共组织、民众对交通事务也颇为冷淡,政府几乎仍是交通治理的唯一主体。这不仅不能充分发挥全体共同体成员的智力资源及信息优势,而且交通政策与制度缺乏向大众渗透的中介和渠道,政策执行过程中常常遇到较大阻力或被底层民众的对策所消解,交通治理成本很大。中国交通治理必须借鉴英美等国交通治理经验,大力发挥共同体优势。

第一,培养社会成员交通共同体意识,引导其积极参加交通治理。交通政策制定中会涉及多个群体的利益关系,只有广泛的公众参与方能保证其政策的合理性及有效性;只有改变交通个体对公共交通事务的冷淡倾向,参与到交通管理与决策之中,其交通权利与价值才能得以实现。现代交通治理必须积极引导公众参加,通过沙龙论坛、媒体讨论、网络互动、听证会等形式搭建商谈平台,让大家自愿、自由、平等地进入交通话语领域,对不同的交通话题,如中国式过马路、拥堵收费、摇号购车、单双限行、线路改造、无过错赔偿、撞了白撞、车让人、人让车等展开讨论,不预设某种见解必然正确,而是在相互论证中取得一致广泛的认同。

第二,充分发挥政府、企业及其他社会组织的协同作用。作为国家“代理人”角色的政府,其存在的合理性是能够代表民意,为民众谋取利益。政府是交通物品和服务的提供者,在面对交通环境破坏、安全威胁及交通拥堵等困境时,必须作为第一责任人勇敢地站出来,增加交通制度供给,推动交通制度有序演进。当然,政府在交通治理体系中并非唯一主体,它应是多方参与主体中的主导方,统筹利用各种社会资源寻找交通治理思路,引导各种社会力量整合到交通决策之中,制定合理、有效的交通政策;同时教育引导公民理解汽车社会交通共同体文化,树立正确的交通价值理念。

本文在此可以以打车软件的出现及政府对它的态度为例略作分析。滴滴打车、快的打车等软件的出现是社会需求与商业智慧相结合的产物,在某种程度上有助于缓解很多城市普遍存在的打车难问题。

打车软件的使用对交通秩序造成了一定的影响。由于各大城市汽车保有量都趋于饱和,解决打车难问题不能依靠增加出租车的投入量。打车软件的使用也不能增加出租车数量,在降低空驶率上的作用也有限,因为现在中国各大城市出租车空驶率是很低的。从这种意义上说,当前出现的打车软件只是改变了人们打车的方式(从路边招手改为网络下单),没有提高出租车运营效率,还将一些不善于运用网络的人群排挤了出去。而且,在城市打车软件领域产生了一些问题,如不合理的商业竞争、出租车司机在接单或与下单者交流时会影响交通安全、出租车司机也可能会在接单后合理拒载等。最为重要的是,在打车软件的开发和使用上,政府和民间具有很大的合作空间。一些地方交通主管部门对打车软件进行简单取缔或粗暴禁止并非良策,因为这一做法忽视了社会的实际需要与民间的创造热情,没有有效地将其引导至出租车市场的优化之中。

笔者认为,在这一领域,政府与企业等民间力量的合作可以沿着两个方向展开。第一个方向,政府提供政策支持和经济补贴,将打车软件改造为拼车软件,构建出租车共乘平台。其实,很多乘客都有拼车共乘的愿望,但现有的出租车搭乘方式并不支持大家的共乘需求,有时司机在让乘客共乘后反而受到抱怨,在费用承担上也容易产生分歧。政府和民间力量可以就此进行合作,政府制定政策、确定价格标准和适当的经济补贴,通过拼车软件构建“拼车共乘”平台,使得一些乘客的共乘出租车需求得以满足。这一措施能够在不增加出租车投放量的情况下增加交通供给,无论在缓解交通拥堵还是在节约资源上都具有重大意义。第二个方向,政府可以适当扩大出租车投放量,增加投放高档出租车用于网络打车,构建政府与民间合作的高端出租车市场,改变当前出租车总量不足的局面。这样一方面增加了出租车供给,另一方面也更能满足一些特殊人群的心理需要,以减少私人小汽车出行。

由此也可看出,现代交通治理中政府、企业、民间组织、社会力量需要密切合作,很多时候各方考虑问题的角度与方法是不同的,政府作为主导方应该将各种力量整合起来,发挥共同体治理优势。政府在交通治理中还应该正确看待新生事物,研究其产生的合理性、民间需求的紧迫性,不应粗暴阻断其成长,更不应扼杀民间的创造热情,而是积极拓展合作空间,将其引入共同治理体系之中。

五、结语

政府、企业、社会组织及公众构成了交通共同体治理中的几大重要力量,他们之间的合作互动有利于实现共同的交通目标。在现代交通治理中,必须加强对话磋商,形成共识,明确各自的权利义务,共同寻找解决交通困境的措施路径。中国交通共同体治理,一方面需要借鉴发达国家的治理经验与理念,另一方面也需要立足中国国情,发挥中国传统文化的优势,并结合现实情况进行综合治理,营造交通共同体文化。通过观念及实践上的同时推进,共同体精神才能逐渐深入到交通政策演进中,深入到交通技术进步中,内化到人们的交通行为习惯之中。

参考文献:

[1] 陆化普. 城市交通拥堵机理分析与对策体系[J]. 综合运输, 2014(3): 10-19.

[2] Dewey J. The middle works of John Dewey: 1899 ~ 1924 [M]. Carbondale : Southern Illinois University Press, 1979.

[3] 陆树程. 市民社会与当代伦理共同体的重建[J]. 哲学研究, 2003(4): 30-34.

[4] 汪晖,陈燕谷. 文化与公共性[M]. 北京:三联书店,1998.

[5] DETR. The UK white paper on transport policy [M]. London: HOSM, 1998.

Traffic problems in auto society and idea of community cooperation management

HU Jin-dong, SANG Ye-ming

(School of Politics and Administration, Chang'an University, Xi'an 710064, Shaanxi, China)

Abstract: In the process of auto social development, there are lots of problems existing in traffic development, such as traffic congestion, traffic pollution and energy shortage, frequent traffic accidents, etc. , therefore, people must actively look for effective ways of traffic management. According to the theoretical analysis of the formation of transportation community culture, it discovers that new traffic community is created in auto society, in which common good is its basic goal. By the comparative analysis of the practice of Anglo-American traffic management, it finds that its success lies in community management model: the government actively seeks the cooperation with enterprises, non-governmental organizations and other social forces, as non-governmental organizations for traffic is well developed. Analysis results show that the basic thought of China's transportation management should be: the government, as the leading factor, integrates various social forces into the process of traffic decision-making and management, and cultivate non-governmental organizations of traffic and public spirits, thus forming a community management structure.

Key words: traffic management; traffic community; community culture; auto society