

浙江省县域交通治堵满意度研究

——基于富阳、义乌、温岭、江山、余姚的调研

江晨瑜 许凌超 浙江工业大学政治与公共管理学院

摘要：随着城市化进程的不断加速，县域经济社会发展迅速，县域交通拥堵问题也随之而来。治堵满意度是市民对于交通管理的一项直接反馈信息，反映了县域城市交通管理状况。本文基于富阳、义乌、温岭、江山、余姚五个重点治堵县（市、区）的实地调研考察，对县域交通治堵满意度及原因进行了深入分析，并从强化路网建设、注重交通需求、鼓励多元参与三个方面提出了相应对策。

关键词：县域城市 治堵 满意度

随着近些年“扩权强县”的实施，县域经济在浙江经济社会发展中的作用越来越大，发展水平位列全国前茅，已成为全省经济的重要支柱和特色。县域城市作为城乡交通运输网络的核心节点，在统筹城乡发展中发挥了重要作用，然而与此同时，原先城市困扰已久的交通拥堵也随之而来，县域治堵迫在眉睫。2013年，浙江省政府将“五年治堵工程”写入政府工作报告，并将其列为省政府十大为民办实事之首。2014年，浙江又加大了治堵力度，推出了“11+12”治堵模式，即在11个设区市之外，新增了12个县（市、区）作为重点治堵对象，并将这些重点县（市、区）的治堵工作纳入全省考核。

一、浙江省县城治堵满意度测评与分析

交通作为政府所提供的诸多公共物品之一，属于城市社会管理职能中公共服务的范畴，与市民日常生活紧密相关。公共服务质量水平如何，服务对象最有发言权。治堵不仅仅是在数据客观理论层面达到要求，更重要的是在市民的最直接感受上面达到治堵的效果。

为深入研究县域交通治堵满意度情况，课题组选取浙江省12个重点治堵县（市、区）中的余姚、温岭、义乌、江山、富阳五地进行了实地调研，累计发放问卷2500份；同时还走访了五个县（市、区）的交警大队、治堵办、规划建设局等有关部门，还对政府管理部门、机动车驾驶员、行人等交通系统中的不同主体进行了抽样访谈。

据调研数据统计，市民对于政府的治堵结果并不看好，77%的市民认为县域交通拥堵状况和以前相比没有改善的趋势，57.9%的市民认为交通治堵没有太大效果或比以前更差。可见，现在的结果是远远没有达到理想的效果，这既反映出了当地交通情况不容乐观又体现出了政府治堵政策和力度没有找到正确的方式。

为了更深入地了解县域城市治堵满意度，课题组就居民对政府治堵措施的满意度状况从道路基础设施建设、道路交通管理、公共交通管理以及道路交通意识建设四方面设计了问卷：

表1-1浙江省县城治堵措施居民满意度调查表统计

总目标 (A)	一级目标 (B)	B对A权重	二级指标 (C)	很满意	满意	一般	不满意	非常不满意	C对B的权重
浙江省县城治堵措施居民满意度	道路基础设施建设	30%	城区功能布局合理化	0.028	0.165	0.675	0.112	0.018	20%
			断头路、瓶颈路治理	0.014	0.173	0.614	0.183	0.017	15%
			红绿灯智能交通建设	0.022	0.212	0.570	0.172	0.023	25%
			停车场库建设	0.045	0.157	0.581	0.148	0.069	20%
			马路设置隔离护栏	0.030	0.188	0.607	0.152	0.023	5%
			合理规划道路施工	0.028	0.173	0.552	0.212	0.034	15%
	道路交通管理	30%	主要路段摊贩管理	0.024	0.179	0.529	0.231	0.037	30%
			电动车管理	0.034	0.145	0.583	0.189	0.050	30%
			四小车整治	0.037	0.140	0.570	0.196	0.056	30%
			错峰限行（单双号限行，错时上下班）	0.029	0.147	0.584	0.189	0.05	20%
	公共交通管理	20%	公交线路优化	0.032	0.177	0.522	0.223	0.045	35%
			公交车的速度、准点率	0.031	0.175	0.514	0.234	0.045	30%
			公共自行车的使用	0.044	0.200	0.502	0.200	0.054	35%
	道路交通意识建设	20%	加强交通法制、道德意识的宣传	0.035	0.175	0.550	0.193	0.046	50%
			对违章违规行为进行重罚	0.058	0.176	0.533	0.178	0.055	50%

在表1-1的基础上，以经济数学中静态规划法为核心，运用矩阵运算，将每个一级目标下相对应的二级目标中的C对B的权重的秩

与满意度所对应的的秩相乘，得到 R_n 。假设县城治堵满意度评价中一级目标对应的二级目标共有n个指标 C_1, C_2, \dots, C_n 相应的指标值为 X_1, X_2, \dots, X_n 。则待评价的治堵情况该一级目标满意度：

$$R_n = (C_1, C_2, C_3, C_4, \dots, C_n) * \begin{matrix} X_{11} X_{12} X_{13} X_{14} X_{15} \\ X_{21} X_{22} X_{23} X_{24} X_{25} \\ \dots \\ X_{n1} X_{n2} X_{n3} X_{n4} X_{n5} \end{matrix}$$

这里，课题组使用五分等级制，赋予“很满意，满意，一般，不满意，很不满意”分别为“5.4.3.2.1”分，计算出得分为H，表示治堵满意度分数，若 $H < 3$ ，说明治堵满意度分数较低，居民对县城治堵仍具有不满意的地方，反之，居民对治堵满意度较高。

根据以上数据计算可得：

道路基础设施建设满意度： $R_1 = (0.028, 0.179, 0.599, 0.162, 0.032)$

$H_1 = 0.028 \times 5 + 0.179 \times 4 + 0.599 \times 3 + 0.162 \times 2 + 0.032 \times 1 = 3.009$

道路交通管理满意度： $R_2 = (0.032, 0.151, 0.569, 0.200, 0.049)$

$H_2 = 0.032 \times 5 + 0.151 \times 4 + 0.569 \times 3 + 0.200 \times 2 + 0.049 \times 1 = 2.92$

公共交通管理满意度： $R_3 = (0.036, 0.184, 0.513, 0.218, 0.048)$

$H_3 = 0.036 \times 5 + 0.184 \times 4 + 0.513 \times 3 + 0.218 \times 2 + 0.048 \times 1 = 2.939$

道路交通意识建设满意度： $R_4 = (0.047, 0.176, 0.542, 0.186, 0.051)$

$H_4 = 0.047 \times 5 + 0.176 \times 4 + 0.542 \times 3 + 0.186 \times 2 + 0.051 \times 1 = 2.988$

道路基础设施建设满意度分数在3分左右，反映出居民对交通治堵措施中道路基础设施建设这方面的满意度一般，近年来县城在完善道路基础设施建设方面取得一些进步，得到居民一定认可，如治理断头路、瓶颈路，完善红绿灯建设，但同时政府治堵过程中也存在为题，如没有合理规划道路施工，给居民的日常出行造成影响。

道路交通管理满意度、公共交通管理满意度以及道路交通意识建设满意度分数都低于3分，可见居民对政府治堵措施中这三方面满意度都偏低，说明政府对这三方面的管理存在较大问题，主要体现在（1）政府对主要路段摊贩管理力度不够，对电动车的管理亟需加强。（2）县城公共交通发展滞后，公交设施不足，运用效能低，政府要优化公交线路和站点的设置，加快公交基础设施建设，提高公交运行效率，改善乘车、候车等条件。（3）政府在治堵过程中道路交通意识的宣传还不够到位，政府应开展多渠道、多角度、全方位的“交通法制、文明出行”宣传活动，充分利用报刊、电视、广播、互联网等传播媒体，加大宣传力度。

二、县入“堵”局原因剖析

1. 追求城市形象，路网结构不合理。县城政府在面对城区交通日益拥堵的问题时，在道路规划过程中，还是依赖于直觉注重并追求以道路宽大为特点的干路网建设，忽视起到重要道路集散作用的支路网建设。城市道路等级结构的不合理与支路密度严重偏低对县域交通产生了诸多不良影响：

1.1 道路功能定位不准确。支路比例过低，使得主干路不但要承载城市功能区和组团之间的长距离交通流，还要提供商业、娱乐等服务功能，两种截然不同的功能造成道路功能混淆，行人、非机动车、机动车因为各种原因涌入干道，造成交通秩序混乱，降低主干路实际运行车速。

1.2支路密度低,起不到分流作用。市区很多支路是断头路、瓶颈路,尚未形成支路网,在整个城区交通微循环系统中的作用较为脆弱。大部分本来应当由支路承担的步行和自行车交通流也转移到城市干路上,进而造成城市干路上的交通与集散出入交通、机动交通与非机动交通相互干扰。

1.3市民出行不便,出行结构失衡。县城支路的确实使得人们出行和乘车不便,降低了公民出行的可达性。使得其公交线网密度、公交站点服务覆盖率严重偏低,造成了大量公交服务盲区,迫使居民不得不选择费公交方式出行,公交分担率很难得到有效提升。

2.慢行交通被忽视,混合交通乱象普遍。混合交通是导致县城交通拥堵的重要原因之一。城区道路实在原来老城区的基础上建立起来的,受其固有格局的影响和限制,人车混行路面较多,路况极差,加之警力有限,使混合交通路面状况更是雪上加霜。机动车道面积的增加在许多情况下就只能通过牺牲人行道和自行车道的面积来实现,行人、骑自行车者的交通权益得不到有效保障。人为地剥夺慢行交通方式的空间反而会带来它们对有限空间的相互侵占,从而使得交通变得更加无序。

实地调查与访谈的过程中,课题组发现电动车驾驶员这类群体是混行中最不稳定的要素,由于没有配套的法律与相应的规范严格地处罚电动车的违规行为,电动车在驾驶过程中显得肆意妄为。当机动车、自行车、行人密度非常大之时,处理这些违法的成本较大,交警在拥堵高峰时段内更倾向于选择不处理或少处理,往往以批评教育为主,这又导致违规收益很容易大于其成本,人们更倾向于违规,从而出现恶性循环。

3.出行公德缺失,交通主体行为规制缺位。

3.1驾驶员素质欠佳。机动车随意抢道、肆意占道、违规掉头和停车是县城城市交通的常态。驾驶员培训不注重法治观念教育、侥幸心理的存在,是驾驶安全法治观念薄弱的主要原因。

3.2管理水平有待提升。交通管理水平直接影响交通基础设施的利用效率,改进交通管理水平的结果是提高交通基础设施的利用效率。县城政府交通管理水平低下是导致交通拥堵的直接原因之一,主要体现在以下三方面:(1)事故处理不到位,交通效率低下。(2)交通管理人才缺乏,科学决策不足。(3)分散式模式不当,管理效率不高。县城的交通管理模式为典型的多主体分散式管理,协调难度大,难以建构一体化交通体系。

3.3忽视行人管理。由于受教育程度低,县城居民素质较低,行人交通意识普遍单薄,其侥幸心理与隔离栏建设的滞缓致使县城城市闯红灯、乱穿马路现象频发。而个别行人或非机动车不安全的交通行为对道路交通正常运行的影响很大,容易导致群体交通违法行为形成管理学中的“蝴蝶效应”,引发整个交通路段的拥堵。

三、提高县城治堵满意度的对策建议

1.强化路网建设,构建立体交通。

1.1分散城市功能,疏导交通流量。在推进新型城市化进程中,更加注重城市功能逐级分散,方便百姓就近居住、就业、上学、就医等,以此疏解中心城区过度集中的人口,改善城市交通流量空间分布。加强交通规划引领作用,把城市规划同步纳入交通规划审核,扩大交通管理部门在规划和审批中的话语权。

1.2强化路网建设,提高交通效率。逐步优化道路网级配比,拓展支路网形成微循环系统。在县城城市未来土地开发中,把支路网密度作为硬性指标;改革住宅小区封闭管理方式,逐步推行开放式小区,激活小区内部支小路微循环作用。

加快采用环状放射路网,明晰主要交通走廊,并对现有路网进行调整和改造,形成贯通城市的循环快速路网;改革“大街区、宽马路”模式,改变目前路网结构“纵横正交叉”样式,以小块状、放射型路网引导城市有序扩张。

2.以交通需求为导向,着眼科学发展。

2.1转变管理观念,打造“服务型”政府。政府必须从根本上转变管理观念,摒弃“政绩”工程与“形象”工程,以科学发展观为导向,从长远的眼光看待县城城市的可持续发展,土地规划与城市道路规划相互协调与配套,构成最佳的交通运输结构和组织方式,保证城

市交通系统快速、安全、舒适、低污染的运行。

2.2注重需求管理,有效调控交通要素。政府要加强对交通需求总量的控制,而交通总量与三个因素有关:交通参与者、交通参与者占用道路的时间和交通参与者占用道路的面积。要限制交通总量的生成,必须从以下几方面入手:(1)引导汽车使用:运用经济杠杆增加汽车出行成本,将外部性内化;对未来交通需求进行预测,进行机动车保有量总量控制。(2)大力发展公交系统:全方位的公交优先(公交票价改革,公交补贴);提高公交服务品质;与公交换乘良好的公共自行车网点加密。(3)制定科学的停车政策:以停车位“总量控制”和“区位诱导”调节交通流;实施较高的停车收费。(4)完善慢行交通:步行系统的建立与完善,公共自行车系统与公交形成良好衔接,非机动车管理条例的出台等。(5)培养市民出行意识:利用学校、新闻网络媒体多种渠道进行教育、培训、宣传等,发挥自身能动性。

3.改革管理体制,鼓励多元参与。

3.1整合部门利益,实行一体化管理。改变分散式管理模式,整合各部门价值取向、利益分配机制、考核机制,成立直属县长领导的“县城交通管理委员会”。进一步提高统筹、协调管理能力,实现统一法规、统一政策、统一规划,逐步过渡到“统一管理、两个层面(决策层、执行层)、三大职能(管理、建设、执法)”的大交通管理模式。

3.2完善考核指标,倡导交通效率。目前有关部门在交通方面的考核上,过于偏向安全指标,在管理上,以安全取代效率,以偏面的“有序”等同“通畅”。应修正现有的考核方法,确立科学的考核体系,尽早将提升交通效率指标纳入各个职能部门的考核指标,加大权重。

3.3建立智库系统,汇聚多元主体。改变当前政府对于交通资源的配置以及交通管理部门的封闭式政策过程模式,尊重市民的意愿与知情权。建立多方参与(包含专家、公民)的机制,按照科学标准对现有的城市交通设施实施普查,广泛听取市民的意见。设置曝光台,让市民踊跃提出不符合人性设置的具体路段设施,及时进行整改。

治理城市交通拥堵作为省委、省政府的重要战略决策,是两美浙江建设、推进城市科学发展和城市治理能力及体系现代化的重要抓手,是城市转型发展“组合拳”,是事关民生的大事。尤其是在当今城镇化快速发展的大背景下,治理城市交通拥堵更加意义重大,它是一个世界性的交通难题,也是一项庞大而艰巨的系统工程。县城交通拥堵治理是政府公共管理职能作用的体现,其目标是提高县城居民对交通的满意度,因此科学客观的评价县城拥堵治理满意度水平,有利于引导管理部门以问题为导向、以群众满意度为导向、以提高城市治理能力为导向,科学治堵,共筑“畅通浙江”。

参考文献:

- [1]纪江明,胡伟.我国城市公共交通公众满意度的影响因素研究——基于“2012 连氏中国城市公共服务质量调查”的实证分析[J].软科学, 2015(6).
- [2]吴洪祥,沈立军等.城市交通满意度测评模型构建与实证检验[J].中外公路,2008(6).
- [3]潘权晓.规避人为添堵:城市道路交通管理中以人为本的理性回归——基于杭州市主城区的实证研究[A].2012城市发展与规划大会论文集,2012.
- [4]陈艳艳等.城市交通需求管理及应用[M].北京:人民交通出版社,2009.
- [5]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.

作者简介:江晨瑜(1994—),女,浙江常山人,浙江工业大学政治与公共管理学院行政管理专业学生,主要从事城市交通治理研究;许凌超(1993—),女,浙江衢州人,浙江工业大学政治与公共管理学院行政管理专业学生,主要从事地方政府管理研究。

※基金项目:浙江省大学生科技创新活动计划(新苗人才计划)资助项目(2015R403006)。