

多中心治理视角下城市公共服务供给研究 ——以 W 市公共自行车服务为例^{*}

董君怡

(中南财经政法大学,湖北 武汉 430073)

摘 要:为解决城市交通“最后一公里”难题和大力发展绿色交通,2008 年以来,公共自行车项目在中国多个城市快速崛起,形势迅猛。W 市作为曾经拥有公共自行车数量最多的城市,以政府引导、市场运作的方式在开始时获得巨大成功,最后却因运营不当与企业提前终止合同,成立国有企业接管。在对公共服务市场化盲目推崇后作出理性分析,又对政府回购公共服务进一步思考,从公共服务在市场供给和政府供给两端摇摆的历史发展过程中,得出多中心治理理论作为解决之道的结论。

关键词:公共自行车;多中心治理;公共服务;市场化

DOI: 10.3969/j.issn.1672-9846.2017.01.004

中图分类号: F572.885

文献标志码: A

文章编号: 1672-9846(2017)01-0015-05

一、问题提出与文献回顾

“鼓励发展城市公共自行车服务系统”是 2011 年《交通运输“十二五”发展规划》(交规划发[2011]191 号)的重要内容,规划提出建立以低碳为特征的交通发展模式。公共自行车系统是一种短期租赁系统,出行者可以在任一站点租取自行车,使用完毕后归还到任一站点。2008 年以来公共自行车项目在中国快速发展,具有代表性的是上海、杭州、北京、武汉等城市的公共自行车项目。各城市根据自身情况采用了不同的管理模式,也遇到了不同的问题。例如,W 市免费租用自行车项目遭遇“车辆少、租车难”问题,部分站点瘫痪荒废,一度陷入停摆的尴尬境地。

关于公共自行车的文献大多关注以下几个方面:基于城市管理的视角,分析公共自行车的系统规划、站点设置、接驳模式、运行状况、提供建议^[1-2]。基于用户的视角,通过调查问卷的方式对公共自行车的服务现状进行分析,以提高居民使用满意度^[3-5]。对公共自行车经济运营模式进行

多案例的对比研究。王伟等^[6]以城市政府与公共自行车运营主体的服务供给代理关系作为依据,将城市公共自行车项目划分为私企运作的单循环型、政府招标私企运作的复合循环型和政府组建国企直接运作的直线型。王在涛^[7]按照服务是否收费与是否限制两个维度,将公共自行车系统分为不收费不限制使用模式、不收费但限制使用模式、低收费且限制使用模式、高收费不限制使用模式。王欢明等^[8]从民营化的外部形式和内部运行机制两个维度,分析纯民营、政府补助、合同承包、政府服务四种供给模式中,政府在授权、融资、执行、监管与绩效四个环节中的责任关系。

从上述文献可以看出,大多文献在其既有的分析框架下,各自阐述了提供公共自行车服务的三个角色政府、企业、社会中的一种,主体选择较为单一,未进行更加系统详实地分析。多中心治理理论中的多中心是指多个权力中心和组织体制治理公共事务,提供公共服务。本文将运用多中心治理理论,通过分析 W 市公共自行车项目治理主

^{*}收稿日期:2017-02-28

作者简介:董君怡(1993-),女,湖北武汉人,中南财经政法大学硕士研究生,主要从事行政管理研究。

体之间的关系,从政府、企业、社会三维提出建议,以此给予公民更多的选择权和更好的服务,来达到城市公共服务效用最大化。

二、公共自行车服务市场化运作的现状分析

2009 年, W 市将“自行车租赁服务”作为推进“两型社会”建设的重要举措,最开始时采用“政府引导+民企运营”的准市场模式,政府原则上不直接投入资金,选择将广告经营权以及其他开发权作为补贴授予公共自行车公司,该企业实行自负盈亏的经营模式。而事实上在公共自行车项目运行过程中,政府并未发挥引导作用,由 X 公司完全负责运营和管理,实质上是采取了由市场提供公共服务的方式。2012 年, W 市共有自行车站点 1256 个、自行车 7 万辆,较上年增加 189 个点位、1.67 万辆自行车。每天骑行人数 11 余万人次,办卡数量 40 余万张^[9]。这种模式让 W 市公共自行车服务起初快速推广,但最后由于多种问题,政府不得不与 X 公司提前结束合作,决定暂时由公交集团接手运营。W 市公共自行车项目充分证明公共服务市场化也不是提供公共服务的绝对有效途径。

政府公共服务市场化就是要在公共服务中引入市场机制,用市场机制来改革政府的公共服务,以降低公共服务的成本,提高公共服务的质量和效率^[10]。随着我国市场经济的建立,公共服务改革的推进,对西方国家改革经验的推崇,被新公共管理运动所影响,政府垄断公共服务生产、传统政府管理模式占主导地位的政府神话已然被打破,市场化作为一种潮流与有效手段的新观念深入人心。公共服务供给问题都试图从市场中寻求解决之道,但国企私有化后能否表现出预想的优越性?公共服务中引入市场机制能否提高绩效,经历市场化改革的激情后需要回归理性^[11]。通过现状调研,我们发现 W 市公共自行车服务的市场化运作存在以下问题。

(一) 公共服务异化,公益性缺失

X 公司取得自行车项目之后,经营重点逐渐转向了房地产、广告传媒等领域,将用于公共自行车发展方面的政府资源用到了其他业务。因使用不便、借不到车、还不回车,市民们以前争着租车,现在争着退卡。公共自行车作为公共服务本应保持其公益性,采用市场化手段的方法能提高公共服务供给的效率却不能改变企业逐利的本

质。企业有其自身的利益追求,如果政府放任不管,只会使公共服务背离初衷,无法谋求社会效应。W 市公共自行车的停摆导致了公共资源的浪费,政府的良好愿望得不到公民的认可与信任,公共服务功能被异化。

(二) 政府责任缺失,监管力度不足

在 W 市公共自行车投入使用一段时间后,媒体多次曝光自行车站点“坏车太多”“无车可租”,有关部门却没有采取任何有效措施加强监管并激励企业。2014 年传出公共自行车系统面临瘫痪时,相关部门甚至对 X 公司的资产、公共自行车站点、自行车数量等都没有清楚的核算。政府对被外包的公共自行车项目不甚了解,连最基本的公司经营情况也不清楚,充分说明政府在后期没有尽到监管责任,导致了公益性逐渐转变为盈利性。公共服务“提供机制”的市场化不应将“政府责任”市场化^[12],政府不应该放弃规划政策、设定目标、监督、拟定标准,以及执行、评估或修订导正等政府职责功能,“看不见的手”在公共服务外包后失去其作用。

(三) 运营企业与消费者之间供需信息不灵

公共自行车项目运行以来,反映最大的两个问题就是早晚高峰期借不到车,平时又有太多空车的“潮汐”现象和有人霸车不还,将公共资源占为己有的行为。据统计每天均有 20% 以上的人未当日归还车辆,平均当日未还率为 22.17%^[5],企业没有很好地与公共自行车服务的消费者进行沟通,未能具体了解公众的需求,公共自行车项目的公益性缺失和政府监管不到位的原因,致使公众的需求更加难以得到满足。

三、公共自行车服务政府供给现状

W 市公共自行车项目在经历“政府引导+民企运营”的市场化运营模式失败后,经中共 W 市委、市人民政府批准,在市城管委领导下,由 W 市环境投资开发集团有限公司投资组建的国有独资企业 H 公司于 2014 年 11 月成立,承担恢复 W 市公共自行车运营的重任。2015 年上半年, W 市公共自行车终于重新回到公众视野开始投入使用,采用“政府引导+国企运营”的新运作模式。国有企业作为政府职能的延伸,本质上这种方式是由政府一方提供公共服务,不存在市场竞争。截止 2015 年年底,已超额完成公共自行车项目一期工程,期望解决交通最后一公里出行问题。

（一）保障公共自行车项目公益性

国有企业接手公共自行车项目后，主要从合理设置站点和调配自行车数量、简化租借流程、支持绿色出行、构建电子平台四个方面很好地回应大众需求，提升服务品质，保障城市公共自行车的公益性。W市公共自行车项目重启后，马上为5月的乡村青年文化节和6月5日世界环境日暨环保世纪行活动提供用车，与相关部门协作推广宣传“小蓝车”。从7月开始举办“车小蓝进社区”的活动，公共自行车设流动“社区办卡点”，并且将5个固定办卡点增加为9个，随后又在商业区设立流动办卡点，很大程度上方便市民办理租用卡，享受公共自行车的便利。除此之外在团队租车、婚庆租车、倡导新时尚方面，作出了积极的探索。2016年10月H公司推出扫码租车，租车可以不用卡，12月单车APP上线，运用物联网的新技术手段大大提升了服务质量。H公司在重新运行公共自行车项目后，开通了公众微信号和官方微博，及时发布消息，了解市民需求。

“新公共服务理论”代表学者登哈特认为：“公共利益是政府部门的目标宗旨，为了实现这个目标，政府要承担复杂而沉重的公共责任，应该采取民主的、战略性的行动，关注并尊重公民权，而非单纯为了经济收益而采取冒险的企业家行为”^[13]。国有企业作为政府职能的延伸，确实承担了更多的公共责任，证明政府在公共服务供给中扮演着不可替代的重要角色。

（二）促进绿色交通发展

到2015年12月底，W市公共自行车项目初步完成，成效显著。项目已经建成了858个站点，正常运营站点数为806个，已经有2万辆公共自行车被投入使用。在使用方面，日均骑行人数从试运营初期的1000多次上升至近6万次，且这一数字还在持续上涨。H公司企划招商部负责人表示：市民每次平均租用时间33.6分钟，平均出行距离约3.0至5.0公里，相当于每天减少3万辆小汽车的出行量，每天为城市种植1万棵树。国企作为社会公民强烈的责任感和使命感，引导和促进全社会对低碳环保、绿色出行的重视，增进社会共识，引领社会思潮。

（三）财政支出压力大

由地方政府全权负责当地公共自行车系统建设及运营的这种模式无法充分发挥市场的优势，

市场资源未能充分利用，财政支出压力较大。因为公共自行车系统的开发、生产、建设、运营等均需要专业知识、技能和经验，相关建设及运营团队需经过多个项目的历练、遵循系统的操作及管理流程后才能胜任，如果各个环节均由当地政府实施，那么出于项目经验所限，项目的拓展速度和运营效率必然受到较大限制，市场资源得不到充分利用，公共服务的水平和质量也随之受到影响。除此之外，地方政府每年能否投入大量资金进行补贴，使公共自行车项目运营得到长期保障也是一个潜在问题。在经济不发达地区，或者当地方政府财政收入不够充裕时，以政府形式存在的公共自行车项目的运营会大受影响。调查显示超过90%的人使用免费自行车的时间不到一个半小时，H公司改变了原来X公司免费提供的方式，采取超过一小时按阶梯价收费的方式，在一定程度上既缓解了资金压力，又能够提高公共自行车的利用率。

无论公共服务采取何种方式实现其改革进程，也不管政府采取何种管制形式去发挥其应有作用，公共服务市场化改革离不开政府的介入^[14]。由政府提供公共自行车服务的方式极大程度保证了其公共性、公益性，发挥政府的监管作用，但完全由政府一方作为公共服务供给主体又不可避免地存在效率问题。既然市场和政府单一的供给模式都存在缺陷，必然要寻求公共自行车多元供给的解决方案，形成一种新的模式。

四、公共自行车服务的多元主体供给对策

在公共服务供给过程中，可以改变政府或市场单一的供给模式，主张政府、市场、社区、公民多方的共同协作管理。公共事务中不可避免存在“市场失灵”或“政府失灵”的现象，但这并不意味着公共服务供给的无解。民营化与逆民营化两者之间的博弈，本质上是对市场与政府在提供公共服务中所发挥作用的映射。民营化遵循市场规律，事实证明开放的社会其公共服务的提供都是由市场和政府共同完成的^[15]。多中心治理理论提供了新的解决之道：公共服务供给主体既不仅限于政府部门，也不只限于私人企业，还包括各种非政府非营利组织、各种社会团体。在研究公共服务机制的改善过程中，多中心治理理论提供了一个合理性视角，主张采用分级别、分层次、分阶段的多样性制度设置，加强政府、市场、社会

之间的协同共治,强调治理主体的多元化、强调自主发展性、强调治理手段的多样性。

(一)完善政府主导职能

加强财政支出力度。政府是公共自行车服务的提供者,地方政府对公共自行车项目的投资保证公共自行车服务的基本供给。首先地方政府设立专项资金以维护公共自行车项目的日常运作。其次应完善补贴制度,通过各个部门的共同决策进一步明确补贴范围、补贴目标和补贴标准等细节,听取专家意见科学测定补贴额度,在不断实践中完善补贴的发放方式,以提高财政补贴的使用效率和实施效果。最后还应制定城市公共自行车发展的相关优惠政策,通过减免税收等方式来激励企业。

完善监督机制,健全绩效评估制度。萨瓦斯指出:把本来由政府承担的公共服务通过合同外包给民营企业,使政府成为公共服务的购买者,民营企业成为公共服务的供应者,这种承包合同的有效实施需要相关的条件:(1)工作任务能清楚地界定;(2)存在若干个潜在的竞争者;(3)政府能够监测承包商的工作绩效;(4)承包的条件和具体要求在合同中有明确规定并能够保证落实^[16]。所以政府首先是公共自行车服务和公共自行车产品的确认者,其次是精明的购买者,然后是对所购产品和服务的检查者和评估者,此外还是公平税赋的有效征收者,最后是谨慎的支出者。

政府并不是单一的公共服务供给主体,在多中心治理中,政府更多地是扮演中介者的角色,制定多中心治理格局的宏观框架和参与主体的行为规则,运用经济、法律、政策等多种手段为公共物品的提供与治理提供依据和便利。

(二)积极发挥市场作用

第一,放宽市场准入,扩大城市公共自行车服务供给。开放公共自行车市场,大量引入私营企业,从而形成有效的竞争,通过这种竞争既能增大公共自行车服务的供给,又能促进绿色交通事业的健康发展。市场准入的目的在于控制新提供者的数量和质量,保障市场运行的规范性,维护市场的正常秩序。放宽市场准入就意味着允许更多的私人力量来提供公共自行车服务,即公共自行车服务的供给由政府的单一供给转变为了多元供给,社会资本大量进入公共领域,使得公共自行车的投入渠道增加、投入量增多、收益多方分配,社

会资本的广泛参与也必将更多地、更好地为民众提供高质量的公共自行车服务。

第二,企业提高运营能力,增加经济收益。主要从以下四个方面考虑:(1)租车收入:与租车有关的收入包括票款收入和押金产生的利息。办理W市公共自行车租用卡需支付一定数额的押金,这部分押金产生的利息归运营企业所有,此外还有超出一小时免费使用的收费。(2)广告收入:公共自行车广告用作企业商家广告宣传的载体,由于受众群体广泛、普及面大、信息传递迅速、信息意识有效到达,对商家提高品牌形象、促进产品销售等起到一定作用。这种低投入、高回报并可以充分发挥媒体特性的广告模式可以作为主要收入来源之一,如车身广告收入、停车棚广告收入、服务亭广告收入。可以通过公开拍卖的形式,将这些资源卖给户外广告经营企业,然后由专业的广告经营企业对其运营与管理。(3)服务亭开发收入:配备服务亭的公共自行车租赁点可以通过服务亭商业开发获得收入。如与旅游公司合作,将服务亭包装成旅游咨询服务点,游客可以在服务亭获取最新旅游资讯、预定周边旅游线路;在人工服务点可以由该公共自行车运营企业开展便民售货。(4)技术输出收入:运行良好的公共自行车系统通常能吸引其他城市的参观和学习,能为其他城市的公共自行车建设提供建议,可以通过拓展公共自行车技术输出服务市场,开发公共自行车租用服务信息管理系统等方式增加企业收入。

(三)促进社会各方参与公共自行车项目

奥斯特罗姆系统地分析了公共事物的治理典型模型“公地悲剧”“囚徒困境”“集体行动的逻辑”之后得出结论:每个个体的理性行为可能造成集体的非理性后果,个体从自身利益最大化的角度出发,导致往往会忽视公共事物的利益,所以社会也是参与公共事务治理的重要维度。

首先加强道德教化和媒体宣传,必要时可以对破坏公共自行车等不道德行为处罚。政府尽快起草相关法律法规,并且建立报警信用平台,记录不文明行为,鼓励公民自觉。其次提高公民参与意识,倡导绿色公共交通。发挥自行车协会、环保组织等社会组织的力量,号召市民采用绿色低碳的交通方式,并组织开展骑行活动,既宣传了城市公共自行车项目,让市民感受公共自行车的便利

性,同时在骑行中感受健康出行的快乐。最后增强公众与政府互动,构建公众参与平台。开展免费修车等志愿服务活动,鼓励有专业技能的市民为受损的公共自行车免费修理,积极参与到城市公共自行车服务中。

五、结语

W市作为国内公共自行车服务在最短时间内发展最快的城市,既经历了由市场提供服务的过程,又经历了由政府主导的过程。而我国城市公共自行车服务也主要是由政府或市场供给,通过对W市这一代表性案例进行研究,提出了更为科学的解决方案,探寻政府与市场有效的合作机制。因而对于各城市而言需要在依据自身实际情景的条件下,选择合适的供给方式,采取有效的保障措施,来确保公共自行车服务供给的可持续性。

W市公共自行车项目的运行过程实质上是我国政府提供公共服务过程的反映,更是对我国公共服务市场化改革的一种反思。早期实施市场化改革的国家如美国、英国、新西兰等,在经历了20世纪80至90年代公共管理运动的发展高潮后,到20世纪末期,公共服务民营化的发展态势明显变缓,这些率先实施改革的西方国家将那些效率低下的外包服务收回,再一次由政府部门自身提供公共服务。尤其是在2008年金融危机的影响下,这种以政府回购公共服务为主要形式的逆民营化成为一种新的趋势。我们要做的正是十八大提出的使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,从多中心治理理论寻求公共服务供给的解决之道。

参考文献:

- [1]何保红,徐康明,何民.基于出行链的城市公共自行车服务模式研究[J].城市问题,2014,30(8):68-73.
- [2]石晓风,崔东旭,魏薇.杭州公共自行车系统规划建设与使用调查研究[J].城市发展研究,2011,40

(10):49-55.

- [3]黄彬.杭州市公共自行车系统运行状况调查分析与展望[J].城市规划学刊,2010,24(6):27-32.
- [4]钱佳,汪德根,牛玉.城市居民使用市内公共自行车的满意度影响因素分析——以苏州市为例[J].地理研究,2014,17(2):45-60.
- [5]项禹晓旭,刘端,向雅娴.关于武汉市公共自行车系统运行的调查分析[J].统计与决策,2011,27(16):24-27.
- [6]王炜,魏薇.中外公共自行车系统经营模式比较研究——基于新制度经济学视角[J].国际城市规划,2013,36(3):30-35.
- [7]王在涛.城市公共自行车系统管理模式分析[J].城市发展研究,2013,17(9):50-56.
- [8]王欢明.城市公共自行车服务民营化供给模式比较研究[J].中国软科学,2015,37(6):64-70.
- [9]武汉市交通发展年度报告[R].武汉市交通发展战略研究院,2013:52-53.
- [10]胡象明,鲁萍.治理视野下的政府公共服务市场化[J].北京行政学院学报,2002,25(5):12-17.
- [11]周志忍.认识市场化改革的新视角[J].中国行政管理,2009,28(3):18-23.
- [12]邹东升.公共服务市场化并非政府责任市场化——对公交民营化改革的审思[J].理论探讨,2009,32(4):21-25.
- [13][美]珍妮特·V·登哈特,罗伯特·B·登哈特.新公共服务:服务,而不是掌舵[M].方兴,丁煌,译.北京:中国人民大学出版社,2004:40-41.
- [14]胡象明,杨拓.政府职能创新:公共服务市场化改革的视角[J].中国人口·资源与环境,2014,23(4):37-42.
- [15]张菊梅.民营化与逆民营化:比较与反思[J].河南大学学报(社会科学版),2016,14(2):48-52.
- [16][美]E·S·萨瓦斯.民营化与公私部门的伙伴关系[M].周志忍,等,译.北京:中国人民大学出版社,2002:78-79.

