

文章编号:2095-0365(2017)02-0030-09

政府、市场与公民关系视域下的地方公共服务提供

——以福州市公共自行车系统为例

袁小双

(福建师范大学 公共管理学院, 福建 福州 350007)

摘 要:十八届三中全会的决定指出,要“推广政府购买服务,凡属事务性管理服务,原则上都要引入竞争机制,通过合同、委托等方式向社会购买”,要“加大政府购买公共服务力度”。所以,国务院出台的以“政府购买公共服务”为主体的新型公共服务供给机制决定,被视为新一届政府加快体制改革、创建“服务型政府”的重要政策。改善交通一贯是作为民生问题的热点,是政府在实现公共服务供给的重要部分。在可持续发展的背景下,改善生态环境、实现资源能源的节约和综合利用俨然成了全世界关注的核心问题。倡导绿色交通的“公共自行车系统”也因此成为了研究和建设的热点。因此,本文在政府、市场与公民关系的视角下,以福州市公共自行车的交通服务体系为基础,提出了构建服务型政府的战略,分析政府在购买公共服务的角色担当,进而有助于提升政府的执政与服务能力,最大程度地满足公民的需求。

关键词:政府;公共服务;自行车

中图分类号:D630 **文献标识码:**A **DOI:**10.13319/j.cnki.sjztdxbskb.2017.02.06

城市公共自行车起源欧洲,1965年荷兰最早开通了公交自行车系统。随着社会经济的发展以及城市化进程的快速推进,人民对城市建设以及生活质量提出了新的要求,原有的需求满足型建设模式逐渐显现出弊端,交通拥堵、尾气污染、能源消耗等一系列问题的呈现严重影响城市效能的发挥。建立多模式的绿色交通体系已经成为了城市可持续发展的重要组成部分。然而,不同的交通工具有着特定的适用范围。地区、出行目的、交通服务水平的差异都会影响人们选择何种交通工具。

城市公共自行车因其零污染、灵活性强和益身性好等优点,成为城市公交或者地铁之间转换和衔接的重要市内交通工具,也是短距离出行的便捷交通方式。通过发挥公共自行车的效用,可

以实现慢性交通与公共交通的无缝对接,减轻交通的拥堵压力,推进公共服务资源的开放共享,改善城市公共交通的运行效率,解决市民出行的现实难题。因此,公共自行车顺应了城市发展的趋势,凭着“节能环保、绿色出行”、提高城市竞争力的理念,迅速被部分城市管理者所接受,并成为政府发挥自身服务性职能的重要措施。

国外许多发达国家如巴黎、哥本哈根、巴塞罗那、阿姆斯特丹等都已经政府在政府当局的主导下,规划形成了呈网格化分布的公共自行车系统。2006年以来,中国许多大城市开始借鉴国外经验建立公共自行车交通系统。截止2015年7月,已有上海、杭州、北京、佛山、南京、天津、成都、无锡、武汉、沈阳、烟台、珠海、苏州等接近90个城市纷纷建立了公共自行车系统。目前,该系统在400个

收稿日期:2017-03-16

作者简介:袁小双(1992—),男,硕士研究生,研究方向:社会保障。

本文信息:袁小双.政府、市场与公民关系视域下的地方公共服务提供[J].石家庄铁道大学学报:社会科学版,2017,11(2):30-38.

左右的城市里日益普及,而且还有很多城市正处于筹备建设状态。承担着公交系统末端“最后一公里”问题的公共自行车能够有效缓解城市交通拥堵、构建低碳生活,是城市公共交通的有力延伸。建立自行车与轨道交通相结合的绿色公共交通体系日益被越来越多的决策者和公民所重视。然而,公共自行车系统的推广和应用也使得一些城市陷入维护成本高、使用效率较差、运营亏损严重等困境,制约了政府职能的有效发挥和公共资源的充分利用^[1]。

一、福州市公共自行车系统概述

2010年10月,福州市率先在鼓楼区建立了便民自行车站点。2011年6月19日,首批24个便民自行车站点,共计600辆自行车在鼓楼区正式投用。截止2015年6月,全市的便民自行车站点达到174个,自行车的数量为5300辆左右。

福州市公共自行车运营管理有限公司主要经营公共自行车运营管理及停车场建设管理,注册于2011年6月23日,是政府主导、财政拨款、企业参与的公益性服务公司。其中,鼓楼区公共便民自行车项目属于2011年福州市政府为民办实事项目之一,由鼓楼区试点运行。第一期工程围绕鼓楼绕行政中心、商业中心、文化旅游中心、公园景区建设23个站,投放600余辆自行车。公共自行车管理系统采用第三代电子智能管理系统,与银行卡、市民一卡通及手机支付实现兼容,不断提升企业服务内涵与延伸能力^[2]。公共自行车采用网络智能调度,后台管理与安防系统及110联动,实现了24小时智能管理、智能调度,保障全天候开放运营和车辆通借通还,实现限时免费、低偿租赁、通租通还,为市民构建“15分钟低碳生活圈”,有助解决市民短途出行,改善城市交通。

二、理论分析:三者关系视域下的地方公共服务提供

(一)政府与市场相辅相成

政府一向负责着为公民提供切合自身需求、优化配置公共资源的基本职能。根据公共利益的假定,实现社会福利的最大化、以最有效的方式提供公共产品、满足社会需要、追求帕累托最优是政府的最大作用和功能。在福利主义思想的影响下,公共服务的供给基本特点是政府垄断、阶层分

化和闭境自守。因而,地方政府长期以来被视为生产性组织,通过将公共资源转化成服务来实现自身价值。然而在新公共管理思潮的引领下,地方政府的公共服务提供模式也遭受到了越来越多的质疑。各种事实证明,政府的单纯运作并不能实现社会的理想状态,必须发挥市场的资源配置作用。从20世纪80年代起,英国地方政府率先进行公共服务市场化改革,并且迅速波及到世界各地,彰显了创新的公共管理理念,如今公共服务市场化运作俨然成为一种较为普遍的现象。大量的公共服务通过合同外包、内部市场等模式推向市场。但在市场机制不完善的情况下,如果一味依靠市场进行社会资源的配置,就可能会由于外部效应、信息不对等问题导致市场失灵,产生负面效应,何况由于市场的有限性,缺少宏观调控能力,所以市场化的供给方式并不一定比政府的提供更有效。

在两元建构背景下,市场的秩序一旦出现紊乱,人民就会转向求助政府的干涉,渴望通过政府的参与,更好地实现公共服务的供给。但由于政府的干预在一定程度上具有非公共利益性以及寻租行为产生等问题,政府的干预程度极易容易膨胀,一味地依靠政府或者市场都不可能有效地配置资源。故而,政府与市场两难选择的情况就会出现。在地方公共服务提供的过程中,既不能按照原有的官僚制度行事,也不能完全放任自流,依赖市场,而是需要把政府的适当干预与市场权力的让渡有效地结合起来。

(二)公民介入,上下互动

现实生活中,公共服务市场往往具有资源集中性,竞争机制较难形成,市场自带的缺陷也亟待政府的干预加以解决。随着社会发挥和政治变革,政府的作用空间在逐渐收缩,实现部分权力的让渡,使其有所为,有所不为,政府权力的弱化却使得其效能不断提高。与此同时,政府在社会范畴内的功能性过渡以及有选择的让位,也加速了第三方群体的有选择介入。由于公民对于政府和市场的心理预期存在着一定程度的不确定性,如何让更多的公民参与政治,发挥自身权利也成为服务型政府的建设重点。另外,公民作为地方公共服务的直接受益者和评价者,有必要通过公民的参与,广开言路,实现公共服务供给的高效配置,并且通过公民的满意度调查,在公民与政府相

配合的实践中,建立合作性的共赢公共决策机制,不仅可以集中公众的智慧,为政府管理提供及时有效的信息,提高政府的亲和力和执政能力,而且有利于公共政策的贯彻和执行,增加公民对政府的公信力和认同感^[3]。一般而言,政府的高效廉洁与公民意识和参与度是成正比的。地方政府必须建立和健全公民利益和需求的表达机制,以此来了解公民对公共服务的数量和质量,保障公共服务的有效提供和利用。政府作为社会一般利益的特殊反映,有必要积极组织、支持和引导公民参政,营造政府与公民的绿色通道,构建和优化政府与公民的良性运作关系。

总之,政府、市场与公民关系视域下地方公共服务的理想供给状态是服务资源的效用最优,进而实现社会效益和经济效益的最大化。

三、实际验证:三者关系视域下的地方公共服务提供

2015 年 2 月 2 日,福州城市客运场站运营有限公司和鼓楼区所属的福州市公共自行车运营管理有限公司顺利进行了交接工作,这也就意味着,运营了将近 4 年的鼓楼区公共自行车项目的试点任务已经结束,从此就正式纳入福州市的统一管理,福州城市客运场站运营有限公司也成为福州市公共自行车项目统一运营和管理的正式机构^[4]。公司接手管理运营后,将在各区开通一个站点进行联网调试,新增站点主要分布在台江和晋安。

公共自行车有一半的车辆车身设计为绿色,体现“绿色出行”的理念,为了增加趣味性和吸引民众的注意力,马尾区的公共自行车的颜色为红色,而鼓楼区则为橘色。随着服务系统的升级,自行车也进行更新改造,如铃铛从车外移入车身的环内,车辆的三脚架从铁换成铝合金材质,减轻车身重量,车篮也由塑料变成铝合金材料,从而减轻车篮的磨损和褪色。

截止 2016 年 6 月底,福州市正常运营的便民自行车站点共计 173 个,之前曾作为试点地区的鼓楼区有 87 个,占了接近一半。再者,晋安区总计 21 个站点;台江区共计 20 个,比去年的三月份多了 11 个;仓山区一共 20 个,比去年的三月份多了 16 个;马尾区与去年 3 月份的数量持平,仍为 25 个。另外,这五个城区已经实现公共自行车的通借通还,随着宣传力度的增

加和社会氛围的改善,选择骑公共自行车出行的市民数量逐渐增加。表 1 数据显示,目前日办卡量约为 65 张。公共自行车二期在去年就已经正式启动,计划新建站点 310 个。

表 1 福州市公共自行车办卡及累积借车量

截止时间	办卡量/张	累积借车量/次
2012 年 5 月	6 668	460 000
2013 年 6 月	240 000	2 500 000
2014 年 5 月	300 000	4 200 000
2015 年 3 月	420 000	5 900 000

(一)政府主导

根据公共物品理论分析,一定程度上,公共自行车会具有一定效用不可分性、消费非竞争性和收益非排他性。那么,把公共自行车定位成准公共物品就意味着:第一,政府在公共自行车服务系统构建上具有举足轻重的责任;第二,政府可以改变公共自行车的提供方式,借助社会或者市场的力量服务公民。

根据鼓楼区最初的试点情况可以看出,公共自行车项目从一开始就被视为一把手工程,利用政府的主导性,真抓实干,搞活市区内部的交通网。目前,福州城市客运场站运营有限公司也就成为福州市公共自行车项目唯一的运营和管理机构。《2014 年度福州市交通运输委员会部门决算说明》中明确指出,新建公共便民自行车站点 180 个,实现便民利民的延伸,可以看出公共自行车服务系统的构建其实已经纳入了政府的预算。

政府的主导性主要是表现在福州市政府对公共自行车项目的巨额资金支持^[5]。2015 年 2 月之前,福州市鼓楼区的建设项目是由政府主导、财政全额支出,建成后交由国有企业运营管理。但马尾区的项目则是由政府规划、由民营企业负责建设和运营管理,政府通过购买服务的方式向运营公司支付费用。2015 年 1 月 26 日,福州市政府特意召开协调会,会议研究明确要求,应该加强福州市公共自行车项目的统一运营,并实现互借互还的功能。2015 年 2 月 2 日,鼓楼区的公共自行车项目纳入统一管理,并按市政府要求,由国有企业控股。再者,实现统一运营后,成本将会以审计为准,并由福州市政府的财政进行补差,有效地保障项目的良好运行^[6]。

(二) 市场参与

2014年11月,为了实现公共自行车项目的统一管理和互借互换,福州市政府通过公开招标方式引进了专业运营合作伙伴福建索天信息科技股份有限公司,并一致决定共同出资1200万元注册成立新公司,其中具有国企身份的福州城市客运场站运营有限公司以51%控股、索天公司占股49%。这种国企控股合作的经营模式介于政府全额拨款与市场化运营之间。一般而言,民营企业负责日常的运作管理,而国企则参与管理,既可以通过国企控制进行宏观调控,又可以有效发挥出民营企业效率较高、成本较低等资源优势,因此,通过将公共服务的市场化机制引入政府的一些业务领域,进而实现公共服务的有效供给和资源的最优配置。

根据福州市政府的规划,财政投入会逐步减少,资金的积累将主要由福州城市客运场站运营有限公司通过市场化的运作来实现,主要体现在以下几个方面:公共自行车的附带广告或者其他增值服务,如充值卡启动金等;服务亭的商业化开发和广告经营权的拍卖;超过1小时免费使用时限的用户付费。

(三) 公民介入

(1) 公示参与。公共自行车项目的重要事件会通过福州市政府的官网上“阳光政务”一栏进行公示,公民可以利用此渠道更快捷、更高效地了解相关资讯,并可以借助“在线办事”的窗口表达自身的观点与建议,实现公民权利的保障。

(2) 客服热线。公民可以通过“12345”以及福州市公共自行车运营管理有限公司的客服电话(0591-87853555),及时投诉或反馈在公共自行车服务中遇到的问题,相关人员在规定时间予以解答,从而通过自身的介入,进而完成公共服务资源的高效配置。

(3) 在线访谈。福州市政府的官网上“在线访谈”栏目中,在2015年12月,“政风行风热线”节目组邀请到福州市城市客运场站运营有限公司董事长兼总经理陈志云参与栏目,公民可以通过调频收音机、在线网络和微信等渠道收听节目,并可

以拨打直播间的电话同主持人、嘉宾进行互动,通过反馈问题、提出意见等,畅所欲言,参与政府在提供公共服务过程中的管理与监督环节。

四、福州市居民公共自行车系统满意度调查及分析

为进一步了解福州市公共自行车系统的满意度情况,于2016年8月份和9月份选取鼓楼区的自行车站点进行问卷调查。采用随机抽样调查方式,调查对象主要为公共自行车使用者,采用定点访问和拦截访问的形式请居民评价影响其使用公共自行车满意度的因素。线下共发放100份问卷,回收有效问卷89份,回收有效率为89%。另外,通过线上平台,回收问卷273份。问卷总数共计362份。结合本研究的目的,以探索性因素分析法对该量表进行了重新分类及效度检验。在SPSS20.0中采用主成分分析法对影响福州市鼓楼区居民使用公共自行车满意度的20个因素进行探索性因子分析,经过方差最大正交旋转处理,以特征值大于或等于1作为因子提取原则,并参照碎石图确定项目和因子。经过多次探索,删除因子载荷小于0.5的题项(自行车外观没有特色;租赁体系过于单一化),最后抽得5个因子,共计18个题项。

以上18个题项的Cronbach's alpha信度系数达0.853,分量表信度分别为0.777、0.686、0.847、0.720与0.584,具有较高的信度。因子分析的数据结果显示,样本的KMO值为0.726, Bartlett's球形检验卡方值为815.760, P值为0.000,达到显著水平,表明数据非常适合进行因子分析。因子的累积解释量达到了63.206%,各题项在相应因子上均具较大负荷,介于0.500~0.867之间。且每个题项在其单一维度的因子上负荷率均不低于0.5(见表2),说明提取的公因子解释效果理想,量表具有较高的信度和效度。

本文对因子载荷矩阵进行正交旋转所采取的是方差最大法,由表2旋转后的因子载荷矩阵可以看出,此次因子分析主要提取了5个公因子,第1个公因子是指便捷程度,第2个公因子是服务质量,第3个公因子是承担成本,第4个公因子是站点布局,第5个公因子则是安全性能。

表 2 福州市公共自行车测量指标因子分析结果

因素名	指标内容	因素负荷量	因素解释量/%	信度	特征值
便捷程度	有效节约到目的地出行时间(X_1)	0.757			
	机动灵活,可以自由选择行程(X_2)	0.740			
	存取方便,不担心维护(X_3)	0.729	16.360	0.777	5.349
	提高与其他交通转乘的衔接度(X_4)	0.569			
	避开车辆高峰期(X_5)	0.500			
服务质量	租赁卡办卡和遗失补办手续繁琐(X_6)	0.739			
	调度系统不完善,供给得不到保障(X_7)	0.650			
	租赁点刷卡借还车系统故障发生频繁(X_8)	0.568	13.676	0.686	1.995
	服务热线不畅(X_9)	0.527			
	维修保养不及时(X_{10})	0.527			
所担成本	缴纳的押金太高(X_{11})	0.862			
	一次使用免费时间太短(X_{12})	0.859	12.562	0.847	1.489
	延迟还车和丢失损坏的处罚力度太高(X_{13})	0.817			
站点布局	在人流密集区或使用高峰期借车难(X_{14})	0.767			
	租赁点太少(X_{15})	0.723	11.780	0.720	1.363
	站点设计不合理,距转乘处较远(X_{16})	0.670			
安全性能	“机非混行”,使用存在安全隐患(X_{17})	0.867			
	受天气影响大,使用安全隐患大(X_{18})	0.606	8.828	0.584	1.180
	累积解释量/%	63.206			

居民满意度(Y)通过“公共自行车整体满意度高”、“我愿意使用公共自行车作为交通工具”和“我愿意推荐亲友使用公共自行车”来度量。调查显示,在“公共自行车整体满意度”中,66.7%的居民选择满意,56.4%的居民表示愿意使用公共自行车作为交通工具,但仅仅有33.3%居民表示愿意推荐亲友使用公共自行车。

根据调查结果,公共自行车使用者以男性居多,占62.6%;使用者年龄趋年轻化,大部分集中在20~25岁及26~35岁两个阶段,分别占30.1%和35.8%;使用者职业中所占比例最大的是企事业单位职员,占46.5%,其次分别是学生和个体经营者。从使用时间上看,工作日使用量远大于休息日使用量,借还高峰也主要集中在上班(7点至9点)和下班(17点至19点)时间,其他时间段使用量一般。

(一)便捷程度

灵活便捷是满意度最重要正向影响因素。公

共自行车的灵活便捷程度越大,居民使用公共自行车的满意程度就越高。调查发现,公共自行车使用人群中,企事业单位职员占46.5%,其次分别是学生占30.2%和个体经营者占16.4%,其出行目的主要是上班或者上学,因此交通工具的便捷显得至关重要。在观测变量中,节约出行时间(0.757)、自由选择行程(0.740)和存取方便(0.729)对居民的满意度影响较大。

80.9%的居民赞同公共自行车可以“有效节约到目的地出行时间”,78.8%的居民赞同使用公共自行车“机动灵活,可以自由选择行程”。公共自行车可以充分发挥其准时便捷、灵活性强及可达性好的优势,履行“门到门”的服务功能。因此,公共自行车一般服务于短距离出行,居民也普遍认为通过使用公共自行车可以有效避开车辆高峰期,减小出行延误。

(二)服务质量

服务质量对满意度有正向影响。公共自行车

属于城市服务产品。调查显示,手续繁琐(0.739)、调度系统不完善(0.650)、系统故障(0.568)是严重影响服务质量的3个重要因子。这三个服务也是居民最频繁接触的地方,因此也对满意度的影响最为显著。故而,通过科学有效的制度设计,完善提升公共自行车的运营管理水平,合理规划车辆调配,提高信息服务质量。^[9]

(三)所担成本

成本与满意度之间存在负相关关系。居民所承担的成本越大,其对公共自行车系统的满意度也就越小。使用公共自行车的多为中低收入人群,在选择出行方式方面,很大程度上会考虑费用问题。目前,公共自行车的支付费用主要是办理所要缴纳的押金。目前,办卡时需要缴纳信用保证金300元,IC卡工本费20元,充值不低于50元,也就是办卡的费用至少需要370元。因此,“缴纳的押金太高”(0.862)得到了多数人的认同。再者,“一次使用免费时间太短”(0.859)无形中增加了居民的经济成本,1个小时的免费时间对于大部分人而言,应该可以满足其需求,不过还是有超过50%的居民表示时间偏短。因此,政府理应综合考虑城市的经济发展水平、公众需求等因素,首先确定合理的押金制度,进而发挥公共自行车的“免费”优势。

(四)站点布局

站点布局与居民满意度之间存在正相关关系。公共自行车租赁点的布局要根据出行需求和空间距离,遵循自行车自身特性以及居民出行规律,使一定区域内居民的步行时间实现最优。调查结果显示,“在人流密集区或使用高峰期借车难”(0.767)是该因素里影响最大的因子,一部分可能是由于规划不合理的原因造成,另一方面也直接说明“租赁点少”(0.723),公共自行车的数量不能满足当下日益增长的需求。另外,根据公共自行车功能定位,公共自行车租赁点可分为公交点、办公点和校园点等,不同的类型在建设时也需要考虑不同的权重。再者,租赁点规模需要进行等级化的升级,比如在一些繁华地带,尤其是在上下班的高峰期,自行车的调配速度较慢,影响居民的出行。

(五)安全性能

安全性能与满意度有明显的正相关关系,意

味着自行车的安全出行会提高居民对公共自行车系统的满意度。目前,对自行车使用者造成安全威胁的主要是“机非混行”(0.867)和天气状况(0.606)。自行车相对于其他交通工具一直处于比较弱的一环,因此合理规划城市道路系统,改造有碍自行车通行的道路,提供便捷舒适的自行车骑行环境,为居民营造一个安全的社会氛围。

(六)构建满意度因子模型

在因子命名后,可根据因子的方差贡献率构建满意度因子模型。其中,便捷程度因子为 Y_1 ,服务质量因子为 Y_2 ,所担成本因子为 Y_3 ,站点布局因子为 Y_4 ,安全性能因子为 Y_5 。根据该矩阵,可以写出因子表达式:

$$Y_1 = 0.757X_1 + 0.740X_2 + 0.729X_3 + 0.569X_4 + 0.500X_5$$

$$Y_2 = 0.739X_6 + 0.650X_7 + 0.568X_8 + 0.527X_9 + 0.527X_{10}$$

$$Y_3 = 0.862X_{11} + 0.859X_{12} + 0.817X_{13}$$

$$Y_4 = 0.767X_{14} + 0.723X_{15} + 0.670X_{16}$$

$$Y_5 = 0.867X_{17} + 0.606X_{18}$$

根据上述两个函数式,进一步在采用因子加权总分的方法下,最终得出使用者满意度的综合评价公式为:

$$Y = 0.164Y_1 + 0.137Y_2 - 0.126Y_3 + 0.118Y_4 + 0.089Y_5$$

函数式中各因子的权重系数仅从单纯的数量关系上考虑,以各因子的方差贡献率为权数。此函数式可作为福州市居民使用公共自行车满意度的基础测评公式, Y 表示居民使用公共自行车满意度的综合得分, Y 值越大说明公民的满意度越高。^[10]

五、福州市公共自行车项目存在的问题及其对策

(一)政府与市场:发展是关键

要想发展首先离不开资金,而且公共自行车具有公共物品的属性,所以这就要求运营过程中更不能把攫取利益作为唯一标准。另外,该项目的建设与维护成本较高,资金压力较大,费用主要由两个部分构成:一是前期的建设费用,二是运营维护以及管理费用。何况,在初始投入中,如智能化系统的构建等项目的开展还会涉及城市规划等

部门,调度颇为复杂,这单靠企业的能力无法承担。从现在的情况来看,公共自行车还不属于公共交通的系统,这就造成了公共自行车的收入渠道简单,仅依靠低微的广告收入、办卡租车费用是不能实现项目的健康运行。

然而,光是项目前期的投入就需要巨大的资金。锁车器是公共自行车运作过程中的重要硬件,全天候不间断工作,具有借还自行车的语音提示,还通过总线通信将相关数据发送到站点的控制器,从而可以密切掌握每辆公共自行车的不同状况。不过,单单是一部锁车器,每年的运行费用就需要 4 000 元左右。

故而,即便福州市政府表示逐步减少财政投入,但为了保证系统的公共性、公益性和稳定性,政府仍会参与公共服务的提供中,并且资金的投入依旧较大,在政府与企业共同参与的复合经营模式中,角色定位、干预程度、权利与信息的不对称等问题都时时刻刻考验着政府职能的发挥,同时也给地方政府带来了显性的财政压力。

因此,协调好政府与市场的关系,关键还是在于解决资金短缺的问题,并尽量给与市场以政策倾斜。可以从以下四个方面着手:

(1)形成规模化经营。例如公共自行车的站点越多,也会间接降低运行的成本。根据估算,倘若福州市开通超过 400 个公共自行车的站点,那么,每部锁车器的运行成本基本上可以降至 3 500 元左右^[6]。

(2)解决资金短板。探索采用 PPP、BOT 等新型资金模式,发挥市场的作用,降低政府公共服务的投资压力和风险;学习吸收公益项目的社会经验,支持引导越来越多的社会组织加入公共自行车项目,还可以通过新媒介等途径积极向社会倡导捐款捐车;探索发展个性化的新型租赁服务,如通过单位包车、团体租车等增值服务来提升项目的盈利能力^[1]。

(3)完善供给方式多样化。地方政府可以改变公共服务的购买和提供方式。比如根据福州市不同辖区的具体情况,可以在社区、学校等人流量密集的場所,由该地方的主要单位设置并提供公共自行车的服务,在统一指导和规划下,进行相对独立的运营管理,减少运营中的成本,缓解政府和企业的负担。

(4)提供政策支持。可以考虑将公共自行车并入公共交通的系统,在运营等方面给予相对有

利的政策扶持,如路权分配、税收优惠等。

(二)政府与公民:理念是支撑

福州市属于二线城市,再加上地形的因素,城市规模并不大,人口密集地也一般位于市中心,市民的出行通常也以短距离为主。本来福州市私有自行车和电动车的保有量就比较大,从出行的便捷性和舒适度来看,自行车和电动车的优势明显,公共自行车的普及推广难度较大^[7]。另外,市民的环保理念不强烈,较快的生活节奏也使得人们并没有养成使用公共自行车的习惯。

再者,仍有一部分公民缺乏理论素养,对民主理论认识不深刻,政治责任感下降,参与的热情不高,民主实践也极其匮乏。另外,由于制度发展的局限性,公民参与公共治理的途径并不是极其地完善,有些公民的利益仍然得不到诉求和回应。

因此,在处理政府与公民两者关系的时候,应该采取以下措施:

(1)加大宣传力度。应该将公共自行车归纳于绿色公交交通的范畴,树立环保理念。倡导市民更多地使用灵活机动的自行车,不仅有助于改善环境,减轻拥堵,还可以充分享受较高品质的公共服务,并强化公众爱护自行车的意识。

(2)拓宽民主渠道。不断增加公民参与公共治理的途径,发挥公民社会组织的智库作用。再者,还需要加强直接服务的影响途径,通过直接服务的方式,促进社会的相互了解,用事实践行服务的宗旨,并借助服务平台,扩展与政府各方面协商谈判的影响途径,引导市民参加公共自行车项目的决策和执行,并逐渐达成社会文化的深度融合。

(三)市场与公民:服务是重点

目前,福州市部分租借点显现出城市中缺乏自行车车道的有效规划,还常常会有被机动车辆占用的事件发生。2015 年 2 月,在福州市西二环路和洪山园路交叉路口的公共自行车租借点刚刚建立,然而绿色的工作亭将两块石砖的盲道完全占据,交通规划的能力有待改善和提高。

从福州市的布局和商业圈的位置,尤其周五、周六、周日的交通拥堵现象,可以分析得到市民的出行方向相对单一、集中,高峰时段单向交通比例较高,公共自行车调度的难度系数增加,也就是导致部分市民租车不便或者租车不到,如五四路中段的公共自行车租借点经常无可用车辆^[7]。由于

部分站点之前属于试点地区,或者由于借用量大等问题,一些自行车会出现异响、掉链子等诸多小问题,会直接影响市民的使用,因此,公共自行车项目的维护问题开始凸显,并亟待解决。

市场作为产品的提供者,应该尽量给公民提供高品质的“个人化”或者“人性化”服务。然而,福州市的公共自行车相对于其他地区而言,并没有明显的创新之处。另外,福州的公共自行车每辆价值800元,如果丢失或者损坏,都会按照规定进行额度不低的赔偿。办卡时还需要缴纳信用保证金300元,IC卡工本费20元,卡内充值不低于50元,也就是意味着至少缴纳370元才能办理租借卡。而且除了办理公共自行车手续较麻烦之外,租车办卡点还经常无人值守。

因此,要搞好市场与公民的博弈,那么就需要做好以下几个方面:

(1)完善道路规划。应该尽可能建设自行车专用车道,提供方便快捷的骑行环境。综合考虑社区、商场、学校等位置,优化布局公共自行车服务点,做好公共自行车与公共交通系统的衔接,增加公共自行车出行的便利性。规划完善城市道路系统,注重自然风景与人工设施的配套和谐,打造城市形象的特色品牌,改造有碍车辆骑行的道路基础设施。

(2)提高管理水平。优化管理的方法,减少运行维护的成本,可以通过先进电子技术的设计,建立新型的租赁收费模式,利用线上信用制度的日

益完善,间接地降低市民的实际支付费用;通过技术改造,使其更加符合市民出行的需要,同时减少车辆设备的损耗,增加车辆的有效利用率^[1];还可以通过引进志愿者服务等方式来节约项目成本,提升服务的质量和效率。

(3)采取人性化服务。根据公共自行车各个服务点的不同年龄段人群的使用需求,可以减少或增加一些配置,使得公共自行车愈发人性化,如临近社区的租借点可以配置安装幼儿座椅的自行车,学校旁边的租借点可以配置多人自行车。通过人性化的设计,扩大公共自行车的影响面。目前,福州市公共自行车项目已经推出了安卓版的APP,通过关注订阅号也可以进行“网点查询”、“租还指南”和“服务约章”等相关信息的查找咨询。

公共自行车服务的提供会涉及到政府、市场、公民三者不同群体的利益。根据地方政府独特的要求对公共自行车进行差异性的角色定位,注重运营过程中的管理,控制后期维护的成本,并积极对项目不断进行改进和完善,保障跟进配套服务有效的供给,从而保证公共服务的有效提供^[8]。公共自行车的出现,会进一步将交通系统进行优化配置,整合优势,从而解决“最后一公里”的问题,缓和城市交通的压力。正确处理政府、市场与公民的关系,使得三者相互合作,优势互补,地方政府才能更有效地提供公共服务,满足社会需要。

参考文献:

- [1]姜文华,宜毛毛,徐彦.城市公共自行车发展建设浅析[J].道路交通与安全,2015(6):112-115.
- [2]林吓清.福州市鼓楼区政府购买服务风险管理研究[D].厦门:厦门大学,2014:15-27.
- [3]徐红.公民期望与地方政府公共服务均等化[J].湖北行政学院学报,2015(4):36-41.
- [4]凤凰网.福州市将统一便民自行车运管机构[EB/OL].(2015-02-13).[2016-07-08].http://news.ifeng.com/a/20150213/43172073_0.shtml.
- [5]陈星平.地方公共服务提供中的政府主导、有限市场与公民参与[J].社科纵横,2012(3):38-41.
- [6]新华网.福州统一便民自行车运管机构 实现互借互还[EB/OL].(2015-02-13).[2016-07-08].[http://www.fj.](http://www.fj.xinhuanet.com/zhengqing/c_1114357648.htm)

[xinhuanet.com/zhengqing/c_1114357648.htm](http://www.fj.xinhuanet.com/zhengqing/c_1114357648.htm).

- [7]汤祥,郭晖,杨明.中等城市公共自行车系统发展一般策略[J].交通节能与环保,2014(3):86-89.
- [8]汤祥,郭晖,杨明.中等城市公共自行车系统发展策略初步探讨——以泰州市公共自行车系统为例[J].湖北行政学院学报,2015(4):36-41.
- [9]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,2014,33(2):358-371.
- [10]矫大海.公共服务满意度研究——以潍坊公共自行车系统为例[J].中共南京市委党校学报,2015(4):69-75.

Local Public Services Supply from the Perspective of Government, Market and Civil Relations

——A Case Study of Public Bicycle Project in Fuzhou

Yuan Xiaoshuang

(School of Public Administration, Fujian Normal University, Fuzhou, 350007, China)

Abstract: The decision of the Third Plenary Session of 18th CPC Central Committee pointed out that “promoting of government procurement of services, introducing competition mechanism in purchasing public services where necessary and the need to make contract and commission” and “increasing the government efforts to purchase public service”. Therefore, the State Council promulgated the government purchase of public services; the decision is seen as an important policy of the new government to accelerate the reform of the system. Improving transportation has always been a hot issue of people’s livelihood, which is an important part of the government in the realization of public service supply. In the context of sustainable development, to improve the ecological environment and to realize the energy saving and comprehensive utilization of resources has become the core issue of the whole world. The “public bicycle system”, which advocates green traffic, has become the focus of research and construction. Therefore, this paper under the perspective of the government, the market and civil relations, through the analysis of the Fuzhou City public bicycle traffic service system proposed strategies to build service-oriented government, elaborated the government play the role of public services in the purchase, thereby helping to improve the administration and service ability, to the greatest extent to satisfy the citizens demand.

Key words: government; public services; bicycle

~~~~~  
(上接第 5 页)

## Effects and Countermeasures of Supply-side Structural Reform on Work Safety

Wang Jingchun, Wang Lei, Hou Weihong

(College of Civil Engineering, Shijiazhuang Tiedao University, Shijiazhuang, 050043, China)

**Abstract:** Grasping the new opportunities brought by the supply-side structural reform for work safety and accelerating the implementation of reform and innovation in the field of safety have an important effect on the development of work safety in the future. Based on the relationship between the industrial situation and work safety, the actions between the system innovation, industrial optimization, production factors upgrade and the work safety were analyzed and studied, and a set of countermeasures for work safety in view of the structure reform of supply-side was put forward. Related research should help to promote the progress of reform and innovation in the field of work safety, and also played an important role in implementation of structural reforms of the supply side for promoting economic mode transformation.

**Key words:** supply-side structural reform; work safety; system innovation; industrial optimization; production factors upgrade