

# 城市公共自行车——政府责任，动力之源

文 / 孟新

## 编者按：

自2008年西湖之滨出现了租赁自行车，中国城市公共自行车体系已在不同地域的大小数十个城市蔓延铺开。纵观其中最具有代表性的运作模式，不难发现：政府责任首当其冲，无可推卸。

在政府大力破冰、持续支持、将公共自行车纳入公共品建设视野的城市，无论是鼓励企业竞争参与，还是与骨干企业重点合作，往往呈现出相对平稳、可持续的趋势；而在一开始就希望让市场来担当主要职能的城市，人们已经看到：企业疲敝甚至难以为继，不同区块各自为政，难以形成联动效应，在一定程度上，甚至已经挫伤了市民和企业对公共自行车的信心。

作为曾经的自行车大国，中国拥抱汽车的速度令人瞩目。当城市交通问题日渐困扰中国城市时，中国人才不无感喟地发现：自行车正在欧洲引领交通方式的革新之路，并且带来对生活方式的反思和回归。然而，巨大的城市通勤网络、围绕机动车需求而设计的道路和交通体系、日渐混浊的城市空气，已经使车轮上的体验成为遥远的回忆。而其中任何一项，都与城市的全局系统和总体设计紧密相关。

城市公共自行车体系所负载的，不仅是交通方式优化的可能性，更是城市迈向低能耗、可持续发展的必然方向，也是清洁、健康的未来生活希望。让自行车在中国再度上路，政府的肩上，负有不可推脱的责任。

市场必将为主体。但在未来相当长的时间内，公共自行车难以完全脱离城市公共品体系的范畴。明确政府不可推脱的主导责任，我们才能更快地拾回车轮上的美好记忆。

2012年伦敦奥运会赛事正酣，人们已经开始讨论这座城市的“后奥运时代”。始于19世纪末的现代奥运会，像四年一次的盛大全球巡回演出，已经走了许多城市。奥运会从不仅仅与体育有关，人们还期望它给举办城市的建设带来深远的影响。在四年前的北京，2008年奥运会第一次让北京市民见识了公共自行车。

那时，环保组织以为“自行车城市”的旧日风姿将重现，自行车租赁企业以为黄金时代来了。但现在看来，它们都过于乐观了。因为尽管一度舒适、快捷的机动车已经无法解救堵在路上的上

班族，尽管自行车租赁商已经自主出资铺设了网点，最关键的政府支持却迟迟未到。

那一年，与北京同时感受公共自行车系统（PBS）的城市还有武汉和杭州。而今在很多研究者看来，这三个城市不同发展模式的比较有力的证明，政府支持对PBS建立的成败起到了关键作用。

## 公共交通的新思路：公共自行车系统

在全球范围内，交通堵塞成为了很多城市成长的代价。随着中国快速的城市化，城市居民对

堵车也不再陌生。2010年北京20多天的京藏高速公路大堵车震撼全国。上下班高峰的堵车已经成为家常便饭。IBM在2011年的一项调查显示，北京在全球“最差交通”城市排名中名列第三。而武汉市截止到2011年机动车保有量已经超过120万辆，机动车停车位却只有45万个，二者的比例是3:1。在杭州，1997—2007年的10年间，居民自行车出行比例从60%下降至33.5%。

还有日益紧迫的能源压力。中国计划在15年内，将单位国内生产总值的二氧化碳排放量下降近一半（从2005年到2020年），然而机动车数量却在以每年一千多万的速度增长。到2011年底，全国机动车保有量已达2.25亿。

建设PBS几乎成了继公交巴士、城市轨道交通之后，缓解交通压力、减低能源消耗的最后一招。

2006年以来，中国很多城市进入了PBS的建设期，许多大、中城市开始借鉴国外经验建设或筹备建设PBS。常州永安公共自行车系统有限公司经理孙继胜统计，目前中国已经有61个城市用上了公共自行车。面对这个新鲜的PBS，不同城市选择了各自的发展道路。

## 起跑在奥运会：三座城市的对比试验

2008年奥运会期间，北京对机动车出行做了单双号限制，同时推出5万辆自行车，鼓励市民和游客租用公共自行车出行和游览。同年5月，杭州市采用“一次规划，分步实施”的举措，一期在著名的西湖景区、城西和城北，二期在城南、城东实施公共自行车系统。同在5月，武汉市通过企业捐赠，在银河小区投入了50辆自行车，供公务员短途办公使用。从而拉开了PBS建设的序幕。

如果以北京奥运会为起跑线，新一届奥运会移驾伦敦之时，这三座城市在PBS运营商的表现已明显分出差别。

## 北京自行车租赁企业的惨淡经营

北京市在90年代就出现了自行车租赁行业，

但直到2007年借着奥运的热力，才真正成长。奥运期间北京自行车租赁收费标准是1小时5元，24小时之内20元。这对于习惯了四毛钱公交车票的市民来说，“相当”不便宜。加上网点少，自行车租赁叫好不叫座。

然而自行车运营企业一方也很为难：利润微薄难以支撑，更别提扩大网点数量。因此大多数租赁企业边经营，边期待着政府将这些公共自行车纳入公交体系，提供补贴等支持。

时任贝科蓝图经理的白秀英介绍说，公共自行车租赁是一个微利的公益性事业，办卡平均每天才2角钱，而让公司完全通过商业手段推广租车点成本太高。为减轻成本压力，公司曾想借鉴国外做法，通过在租车点设立广告牌以及在车身喷涂广告等方式进行盈利贴补，但申请多次都未得到批准。另外，在站点上卖饮料、矿泉水等，市容、综合执法等部门也经常会管。

她说：“要一个民企去协调包括工商、税务、水电、市容市政等系统是几乎不可能的。”

2009年5月，方舟公司还在憧憬“在5环以内，每200米内就有一个公共自行车点”，不到一年之后，这家北京最大的公共自行车租赁公司因经营不善而解散，亏损超过1000万。奥运会期间，拥有近200个网点、超过8000辆自行车、为中外游人提供10多万人次服务的贝科蓝图，到2010年只保留了12个联网点，仅剩几百辆自行车用于出租。最终难逃倒闭厄运。

同济大学潘海啸教授说：“公共自行车体系能否顺利建好，最关键的因素是政府是否在整体的城市规划中考虑到公共自行车系统的建设。”潘海啸致力于研究中国不同城市的公共自行车体系，他认为北京市政府对PBS一直没有明确的支持。

尽管北京市在2005年就首次提出了“宜居城市”的发展目标。同年提出了“多方式协调的综合交通体系”，特别强调步行、自行车、地面公交和地铁在市内交通体系内的协调。但直到2010年3月出台的《绿色北京行动计划（2010—2012年）》，才具体的提到应该发展自行车租赁业。此时，多家自行车租赁企业已无力回天。很长时间里，人们能看到一些存车处或过街天桥底下，



北京某地铁站外，堆积着已经被废弃的公共自行车

横七竖八的倒着一排供租赁的自行车，它们都已生锈蒙尘，座椅开裂或被偷走，车身上印着那些已自顾不暇的租赁企业的名字。

民间环保组织自然之友 2010 年发布的《宜居北京骑步走》报告认为，北京自行车租赁服务完全由企业主导，缺乏政府规制和相应的政策扶持，单个企业资金和人力资源有限，网点建设过程缓慢。北京市政府每年投资几十亿元用于公共交通建设，而自行车租赁作为公益事业，在 2010 年以前却未被纳入政府政策的考虑范畴，更不用说设立专门监管自行车租赁业务的政府监管部门了。由于商务局、公安局、交通委、工商局在自行车租赁上各管一段，自行车租赁项目的申请往往需要历经重重关卡，此外水电供应等问题也常常让租赁公司大费周折。

《绿色北京行动计划（2010—2012 年）》提出到 2012 年形成约 500 个租赁点，2 万辆以上租赁规模。就在这个计划快到期的时候，2012 年 6 月，北京终于推出了公共自行车系统，一共 2000 辆自行车，分散于 63 个网点。新的租车收费标准是：

1 小时内免费骑行，之后每小时收费 1 元，每日累计收费不超过 10 元，连续租用不超过 3 日。

## 市长的决心

今年 5 月的一天，株洲的湘江边上出现了一支公共自行车骑行队伍。这次为株洲市公共自行车搞宣传的，是来自国内外的 50 多名市长和市长代表。值此中博会（全称“中国中部投资贸易博览会”）可持续发展市长论坛，株洲市长王群代表出席的市长们宣读了“低碳交通、绿色出行”的宣言。

能源基金会可持续城市项目专家王志高说：“在很多城市，由于市长带头，有了自上而下的要求，公共自行车才能顺利做起来。这些城市希望把 PBS 办成一个‘明星工程’。”为了最终建立起系统，公共自行车租赁企业需要跑多个部门，受制于繁冗的行政手续。但领导的决心能让事情的优先级大大提升，尤其碰上需要多部门协调的项目更是如此。

2008 年 9 月 4 日，时任武汉市市长的阮成发，

在一次市里组织的会议上提出，各个城区可以试点投放免费单车，破解“最后1公里交通”的提议，并“招标”公共自行车运行公司。由此开启了武汉的PBS建设。2008年杭州PBS建立不久，杭州市委书记王国平和副市长许迈永都亲自骑上了公共自行车。

不过建设和运营PBS，武汉和杭州的政府走了不同的路线。

武汉市政府对其“政府主导，企业经营”的PBS模式引以为傲，并称之为“武汉模式”。目前武汉市的6个中心城区都由本地企业鑫飞达公司经营，唯一例外的青山区由上海龙骑天际公司经营。截止到2012年4月，在不到四年的时间里，武汉鑫飞达的公共自行车已经从最初的12个试点站点、1000辆，发展到了1318个站点、近9万辆自行车。

武汉公共自行车的特点是政府不直接投入，而是授予企业广告经营权及其他项目开发权，企业通过自主经营获得资金，用于公共自行车建设和管理。如此，政府用公共资源置换了企业投资和提供的公共服务。这和政府亲自投资、运营、管理PBS或者政府直接出资购买企业服务的两种方式形成了对比。

武汉市通过广告牌换企业服务，并不意味着政府可以既不出钱又不出力。以鑫飞达为例，PBS建设初期投资达到2亿元人民币，其中大量外部投资得益于政府出面。如得到浦发银行无抵押贷款5000万用于发展武汉公共自行车业务，相应的利息由政府承担。从2010年开始，政府对每新建站点补贴10万、每辆新自行车补贴100元。目前鑫飞达每年约6000万的运营费用中，除了政府出让的广告牌盈利，还有1200万补贴。政府还聘用了下岗工人管理站亭，并对于符合条件的“公益岗位”下岗工人每月补贴1000元。政府与企业的合作正在深化。

成功并非轻而易举。鑫飞达目前刚勉强达到收支平衡，而盈利仍只能寄望于未来。潘海啸认为在“武汉模式”中，企业的负担还是太重，他感觉武汉公共自行车是三个城市中最破的。孙继胜也不看好武汉的方式，他说：“PBS的建立一般需要6个月到一年的时间，是一个非常复杂的

系统，前期投入也很大，普通企业很难承受。政府必须拿出实质性的资金和政策支持才能办好。”

相比较而言，杭州的模式是彻底的政府“包办”：为PBS专门成立的国有企业杭州公共自行车交通服务发展有限公司（公交集团子公司）负责公共自行车系统的建设和管理。政府在资金、用地、自行车路权等方面提供了支持。

杭州拥有中国最密集的公共自行车网络，平均每100米就有一个公共自行车租车点，一辆车平均每天能被租用5次以上。现在杭州公共自行车已经成为市民出行的重要工具。

“这是因为杭州从一开始，就明确的将公共自行车系统看做城市公共交通系统的一部分，并按公共服务定位进行规划布局。”潘海啸曾撰文指出。他说，杭州作为一个旅游城市，很重视为游客提供便利，因此在PBS上花了很大力气。

## 寻找杠杆的支点

北京、武汉和杭州三座城市恰好展示了政府支持逐次递增的对照试验。如果通观全国，可能在武汉和杭州中间还有一个群体的城市，它们以苏州、常熟、南通、徐州、张家港等城市为代表，这些政府选择了直接出资购买服务的模式。

无论是何种发展模式，研究者普遍认为政府的支持是成败的关键。孙继胜认为PBS应该被看做公共交通的一部分，和公交巴士、地铁等一样得到政府补贴，而政府购买服务更能避免国有企业的低效率和公共资源浪费等问题。能源基金会可持续城市项目专家王志高说：“PBS是一个公益性的工程，政府应当承担其中大部分的责任。”王志高进一步认为，PBS还应该引入公众参与，使公众在布置网点、报告损坏等方面提议和出力，形成一项真正的公益事业，也避免政府包办可能产生的低效。

浙江大学经济学院陈姝将政府在PBS推行中的作用比作“杠杆”，她认为政府应当根据具体情况选择适当的发展模式，但它们自始至终都要把自己当作杠杆的用力点并寻找高效率的支点。🚲