

试从政策失败的角度分析公车改革

彭俊¹

(中山大学 政治与公共事务管理学院, 广东 广州 510275)

【摘要】 本文着眼于公车改革这一政府难题, 从分析现状和存在的弊端入手, 从政策失败的角度分析我国目前的公车改革失败的原因在于政策本身存在争议、利益的因素, 精英主导因素、缺乏评估反馈和监督机制因素等, 并以建立民主协商制度为主线, 主张完善信息沟通的各种条件, 并提出建立政策学习机制, 以期对纠正和消除我国公务用车中存在的公车消费和公车私用等现象有所裨益。

【关键词】 政策失败 利益 公车改革 协商民主

前言

公车消费、公车私用是中国政府一直以来的顽疾。从 1998 年以来, 中央和各级地方政府纷纷出台各种政策来遏制公车使用中存在的各种严重问题, 以缓解政府的财政压力、提高政府的资源配置效率, 形成高效、廉洁的政府形象。但是, 改革进行到现在, 各地的公车改革似乎成效甚微。

一、中国目前公车制度的现状及其弊端

所谓公车主要指中国各级党政官员的公务用车。目前我国的公车制度存在很多的问题, 公车消费、公车私用等现象司空见惯, 公务用车呈现出五个基本的特征: 一是形式上的公有性, 即公车从实际上成为了“官车”, “官车”成了“私车”; 二是使用上的无偿性, 费用一律由公家承担, 个人使用一般无需付费; 三是购置上的计划性, 一个单位编制多少人, 可配几辆车都是实行计划控制; 四是管理上的计划性, 开车、管车、修车可谓是八仙过海, 各显神通; 五是攀比的扩张性, 公务用车在质、量方面呈现出逐步扩张的态势。²

公车制度的这些特征存在诸多弊端, 主要体现在以下三个方面:

其一, 加大了政府的财政压力。许多政府不顾实际情况, 投入大量资金购买名牌汽车, 只为给领导争面子, 给单位撑门面, 却给当地政府或部门带来了严重的财政负担, 将本可以投入到教育、医疗等公共服务项目中的税收公共资金用来满足个人或单位的私欲。据统计, 公车消费一直在我国轿车市场占据主导地位, 尽管时下私人购车的份额在逐步增大, 但对于

¹彭俊 中山大学 05 级行政管理硕士研究生, 电话: (0) 15915717866 或 020-84134104

²赵再飞等 政府公务用车管理制度初探 中国纪检监察报

大部分中高档轿车来讲，主要用途还是公车消费，在某些领域这种公车消费所占比例高达90%以上。权力的象征公车的消费已成为各级财政的沉重负担。“八五”期间，全国公车耗资720亿元，年递增27%，大大超过了GDP的增长速度。到了20世纪90年代后期，我国约有350万辆公车，包括司勤人员在内耗用约3000亿元人民币，已经成为财政不堪其重的大包袱。2005年底，《中国经济时报》指出全国公车消费每年高达3000亿元人民币（约625亿新元），不仅远远超过军费开支，更比教育经费和医疗经费加起来还多。

其次，公车使用的效率低下。在某些地方公务用车公用占三分之一、干部私用占三分之一、司机私用占三分之一，公车不“公”日益严重。有的领导干部上班时间由司机驾车，下班后和节假日自己开车，更有部分领导干部干脆自己驾车，让在编司机“休息”。官车的工作效率只有士的五分之一，但运输成本却要比使用的士高出近10倍。

第三，腐败风气盛行。当前，公车已经成了滋生腐败的温床，在社会上被称之为“轮子上的腐败”。领导干部公车私用，将其变为其私有财产；不少公车司机也借机“揩油”，少加油、多开票、修理费弄虚作假、虚报冒领、偷卖配件以及公车私用等也是屡见不鲜；一些领导人为避开群众眼目，甲乙双方公对公互相借车，为掩人耳目，实为互换公车私用，有的甚至与出租公司、小车司机勾结，私下公车出租，中饱私囊，不但节假日出租，就是上班時間も照样出租，领导默许，坐地分赃，司机出力，灰色收入可观。有些下级为了讨好上级，利用公车服务之名，行行贿之实。

二、政策失败及其相关概念的界定

美国著名的公共政策研究专家托马斯·戴伊把公共政策看作是社会公共权威对社会价值所作的权威性分配，认为公共政策所关心的问题是政府行为涉及到的许多内容，一般涉及到对行为的管制、组织官僚体系和分配利益行为等。关于一项政策到底是如何产生的，各个不同的学派具有各种不同的观点。渐进主义把公共政策的产生看成是政府过去行为的延续，只有一些增量性的改动；精英主义理论认为，公共政策是统治精英的偏好和价值体现；团体理论则认为，所谓的公共政策就是在特定时刻团体斗争达成的一种切实平衡；公共选择理论则把公共政策看作是利己个人进行的集体决策；博弈论又进一步认为公共政策是两个或更多的参与者在竞争环境中进行理性选择的结果。虽然各个学派对政策的产生都有着各自不同的看法，但是对于公共政策制定的目的却是明确的，尽管有时政策的目标是难以界定的，而且有些甚至是象征性的政策行为，制定和执行某项政策的机构都是为了达到一定的目的，解决一定的社会问题。

但是，判断一项政策成功与否，我们绝不能仅看该政策是否达到了预期的政策目标。从实际看来，判断一项政策成功与否是十分复杂的。主要包括以下两个方面的要素：

首先是因为政策影响的复杂性。政府的作为或不作为行为所带来的影响是多样化的。詹姆斯·安德森把政策影响分为了五种不同的类型：一是政策会影响那些所要指向和解决的公共问题；二是政策可能会影响到它们并没指向的环境或团体；三是政策不仅对现在具有影响，还对将来具有影响；四是政策不仅具有积极作用或效果，同时也需要成本；五是政策项目的影 响可能既是有形的(tangible)，也是无形的(intangible)。³因此，评判一项政策失败与否，需要考虑四个不同的要素：目标、时间、成本和象征性。单从该项政策是否实现其目标来判断政策成功与否是远远不够的。每项政策的实施对会带来相关的社会环境的变化，有时政策的影响是政策制定和实施者无法预料和估计到的。有些政策的实施可能在当时并没有成效，但是对未来却具有深远的影响。因此，萨巴蒂尔等政策倡导联盟者提出，在通常情况下，一项政策从发现问题开始到政策实施再到合理的政策影响评价这么一个循环圈所需的最短期限是 10 年。任何政策的制定和实施都是需要成本的，一项成功的政策不仅应该是达到政策目标，而且应该是成本小于收益的，否则该项政策是负效益的。从象征性来看，有时候政府会制定一些象征性的政策，这些政策不会对现实的社会环境带来明显的改变，目的是为了表示政府对某个问题的重视或者为了加强某种价值观念。因此，这些政策成功与否是难以界定的。

其次，判断的主体不同，就具有不同的结论。具有不同知识结构和层次的政策相关者，站在不同的立场上，代表不同的利益，会对政策失败与否具有不同的意见。那么，谁应该是政策失败的界定主体呢？

判断一项政策成功与否是一个仁者见仁、智者见智的问题。在本文中，笔者仅从客观的角度，引用各种数据，以概述和例证的方法来证明 8 年来的公车改革政策是失败的，但是同时笔者也不排除在某些地方政府，这一政策的制定和实施带来了一定的积极作用。

公车使用所带来的种种弊端，促使中央政府各部门和各级地方政府纷纷出台各种措施遏制和制止公车消费和公车私用等现象，以缓解政府的财政压力、提高政府的资源配置效率，同时也树立一个高效、廉洁的政府形象，提高政府的可信用度。早在 1998 年 9 月，原国家体改委就颁布了《中央党政机关公务用车制度改革方案》，部分中央机关进行车改试点。同时，浙江、江苏、湖南、重庆等省市的部分地区，也启动车改试点。2001 年，江苏省从单

³ James E. Anderson , Public Policymaking---An Introduction , Houghton Mifflin Company ,Boston New York , P249—252

个乡镇车改试点开始，扩展到 300 多个乡镇。从去年开始，江苏省已在部分市、县机关进行车改试点，车改由点到面稳步推进。2003 年初，中纪委二次全会提出：“鼓励支持有条件的地区和单位，积极稳妥地进行公务接待、公务用车和公务员福利制度改革工作”……

目前，已有上海、浙江、广东、江苏、湖北等 14 个省市以及国家审计署、国家宗教局等 4 个中央国家机关进行了公车改革试点。全国各地车改呈百家争鸣之势：公车拍卖；集中公车搞市场运营；采取货币化方式，对“私车公用”给予补贴等等，这些政策的实施取得了一些成效，但到目前，还没有哪个地方的改革算是比较成功，也就是说公车改革基本上是失败的。

首先，从缩减财政开支来看。公车改革的主要目标之一是减少政府的财政开支。为此，一些地方在设计车改方案时，先将财政开支缩减 1/3，再根据剩下“蛋糕”的大小，制定车补标准，重新切分。按照前面所提到的，公车的使用率是实际的三倍，那么财政开支应该是缩减 2/3，

其次，从公车使用的数量和质量来看，如今中国官车数量不但没减少，反而越来越多，越来越豪华。各地政府采购汽车的数量，每年都以超过 20% 的速度递增。

最后，公车改革一个重要的目的，是治理公车使用中存在的腐败问题。但是，目前的公车改革似乎根本就没有涉及到这个问题，市场化的改革仅是改变了官员用车的方式，将潜在的福利变得公开化，明白化，但是还是没有从根本上制止公务员、司机与出租车公司的勾结，以及下级对上级的行贿等现象。

三、目前公车改革的政策体系中存在的问题

一项政策没有达到预期目的或对其意在解决的问题没有发生预期的作用，其原因是纷繁复杂的。公车改革实施近八年来，并没有达到政策制定者最初想要达成的目标。究其原因，是来自各个方面的，本文没有从政策失败的内外原因进行分析，即政策本身的缺陷和政策执行中的偏差，原因在于该项政策的失败除去这两个方面，主要是由中国政府现行的决策体制和利益分配不均衡等导致的。这些因素很难单独的划分到政策本身的缺陷，或政策执行的偏差中去，而是贯穿和影响政策制定和执行的整个过程。根据笔者的分析和总结，公车改革的失败主要在于以下五个方面的原因：

（一）政策本身存在争议

1、公车改革的相关措施并没有触动根本的制度

一些地方车补标准是建立在原有车辆已经超编、超标的基础上的。按照中央的精神，乡镇一级公务用车是有严格规定的，但改革前，很多地方其实已经远远超编，在一些省市，一个乡镇有十多辆车是普遍现象，在超标的基础上谈车改节约多少，没有意义。按国家有关规定，除了正部长级可配专用公用车，其他职务不能专配公用车，只是派用公用车。可是，一些试点地区科长、股长级都配有专车，超标现象严重。在超标基础上估价发放车补，就成了“哭得响的孩子有奶吃”，承认了原先违规待遇和对公车的不当占有。

同时也是建立在原有人员超编的基础上。超编人员不清除，而是在此基础上划定车补的标准，使得超编人员成为车改获益者，所谓提高政府行政效能打了折扣。

2、政策本身缺乏公正和公平性

一是政策对象的公平问题。2005年11月8日中国机关事务工作协会副会长兼秘书长王元慎表示，官方已开始公务用车改革的试点，基本思路是自下而上，并且可能取消厅局级官员的专车。在政策制定和执行中，从下而上在一般是指充分发挥民主，尊重街层官僚的自主权和百姓的话语权。但是，公车改革的从下而上意味着只是取消处、厅局级以下干部的用车，以此来体现中国的国情。这一政策认为厅局级干部外出用车的机会比较多，而且代表了一定的形象和地位。一些长期在外出办事的公务员会认为：我拿同样的车补，出外公干的工作很多，而很少出外公干的公务员却凭空得到一笔不少的补贴。这样，就会出现分配不均的局面。此外，车改补贴还会成为官员合法大笔捞钱的借口，造成官做的越大，车补就越高，一般的公务员干工作最多，车补却最少的局面。

二是补贴中的公平问题。现在很多地方的公车改革都实行补贴制，但是各个地区和各个级别补贴的标准却缺乏一致性，导致地区不公、级别不公。海南省澄迈县的车补标准是：正县级(正处)领导干部每月补助3200元，正局级(正科)实职官员每月补助2200元，科员和办事员每月补助250元。而昆明市的车补标准是：正处级1500元，正科级1000元，科员、办事员每月500元，工勤人员300元。珠海市市直机关的车补标准则为：正处级3000元、正科级1700元、科员和办事员700元、职工300元……经济发展相对落后的澄迈县，科级以上干部领取的车补反比昆明、珠海高，而办事员的车补则比昆明、珠海少。三个地区的经济发展水平、人均收入均不相同，车补是多了还是少了，如何切分才算恰当，没有一个科学标准衡量。

从另一个角度来看，2005年我国农村人均收入只有3225元，也就是说一个局级干部一个月的公车补贴就有一个农村人口一年的收入之多。

(二) 公车改革中利益的平衡问题

利益是政策分析中的一个极为重要的基本范畴。作为政府或社会公共权威对社会资源和利益进行权威性分配的方案，政策具有十分重要的利益调控功能，政策不仅可以表达各种利益主体的利益要求，而且还能够对不同利益主体之间的利益矛盾和冲突进行协和平衡。政策本质上是政府或社会公共权威对人与人之间利益关系的一种制度安排。一方面，政策质量的高低直接取决于利益分配的合理与否，政策效果的好坏也受制于政策对人们之间利益关系安排的恰当与可行程度。依据公共选择理论，每个人都会追求个人利益的最大化。因此，在执行政策的时候，政策相关者都会从个人或组织的利益出发，择其利者而行之，择其不利者而绕之。

公车改革涉及到各方面的利益，主要包括在职的公务员、司机和普通百姓。公车改革首先和根本上触动的是公务员的利益。无论是公车拍卖、集中公车搞市场运营还是货币化方式，对“私车公用”给予补贴，都会直接触动庞大的官僚体系的利益，而且越到上级的领导，其触动的利益就越大。因此，广大官僚会形成一个巨大的利益群体，反对公车改革，或以各种方式阻挠公车的改革。

但是，在一些地方也出现了领导干部热衷于公车改革的现象，当然，有些领导确实是真正为人民办事，想改革公务用车中存在的腐败和不合理现象。但是，更多的是因为在实行公务用车制度改革的地方，改革方案都大多是由政府部门制定的，而改革的主要对象正是政府部门自己。经济学认为，人都是理性的动物，都是选择符合自己利益的方向行动。于是由本部门制定针对自身的改革因牵涉到“内部人”利益而丧失公平，从而与改革初衷背道而驰，这种“内部人主导型改革”，使得公车改革蜕变成催生特殊利益人群的制度安排。

其次是公车改革触动的是司机的利益。公车的市场化改革，导致大部分的司机下岗，不仅失去了在岗位中因为不正当手段获得不菲收入的机会，连最基本的工资和福利都无从保障。在很多地方政府公车改革中，司机安置的成功与否是改革成败的一个重要因素。

（三）精英主导改革，公众缺乏话语权

我国传统的行政决策体制由于缺乏科学化、民主化与法制化，导致公共政策制定和执行过程缺乏制度规范，领导人的意志在其中起着重要的作用，同时公共政策的制定和执行也大多是由领导人一个人拍脑袋作决定，由中央统一说了算，没有给予地方和个人充分表达的权力。

公车改革毫无疑问是一场自上而下的改革，改革的主体是中央和地方政府各部门，决策者、执行者，甚至评估者都是政府的整个官僚体系，而改革的对象也是政府部门。这样一个政策过程，可想而知其结果是不理想的。首先，自己制定政策、执行政策和评估政策，而

自己又是政策的对象,谁来保持政策过程中的公正和客观?官僚集团作为一个庞大的利益群体,他们也是理性的利己主义者,在制定和执行决策时,必然会趋利避害,实现其利益最大化。在公车改革中,某些地方政府,实行货币化改革,对“私车公用”实行补贴制,但是这种补贴在很多地方都演变成了一种变相的加薪制。官僚们公车补贴制,将原来潜在的利益公开化,将以前的公车方便转化为具体的货币,而且是高昂的薪资。其次,整个官僚体系制定和执行政策,政策过程中缺乏公开化和民主化,忽视群众意见和利益的表达。公车拍卖是将国有资产进行公开拍卖,这本身对节约开支是具有很大意义的。可从公车改革的整个过程看,公车拍卖也只是相关改革流程中的一个“点”,而与这个“点”想联系的,也就是公车在拍卖前的制度设计,以及是如何具体操作的,而在拍卖后,相关国企或行政机关又能通过相关改革减少多少开支。公车拍卖中是否存在不公正合理现象,是否导致国有资产的流失?这些对于百姓来说,由于信息不对称,都是无法获知的。这就使得政策本身缺乏公正和公平性,同时在政策执行中必然会遇到更多的阻力。后现代主义对政策失败的反思,认为政策失败不是因为不够“科学”,而首先是因为对体制与政策对对象即“他者”不能理解。⁴ 权力主导型的改革,必然导致利益集团凭借手中的公共权力借改革之机为自己大量牟取社会财富。

(四) 改革缺乏评估反馈机制

目前在我国并没有统一的公车改革模式,05年11月中国机关事务工作协会副会长兼秘书长王元慎表示,官方已开始公务用车改革的试点,基本思路是自下而上,并且可能取消厅局级官员的专车,但并没有提出具体的改革方式。目前各地开展的公车改革方式各有不同,如公车拍卖;把公车组建出租车队进行市场运营;并对公务员用车实行货币化补贴等。但是,我们经常听到的是某地开始进行公车改革,改革的方式是什么,但是都鲜有对该政策实施的效果、实施中遇到的困难和阻力的评估和总结。偶尔有些地方政府会在进行公车改革一段时间以来取得对成绩和存在的不足进行总结和通报,却从来没有认真的寻找原因,比较各地采用的各种改革模式的优劣、适用条件以及失败的经验教训进行总结、学习和改进。于是导致各地各部门的公车改革都因相似都原因而失败。究其原因在于,政府官员出于维护权力和利益的需要,不愿承认改革的失败。这种重复的失败改革,不仅导致资源的极大浪费,更大的危害是使改革者和群众丧失了改革的信心,认为公车改革是一个无法治疗的绝症。

(五) 监督机制的匮乏

任何一项政策的制定和实施都是由人完成的。从公共选择理论来看,任何人和组织都具有自身利益最大化的动机。公车改革无疑是一项对利益进行调整的政策。在改革的诸多环节

⁴ 白钢、史卫民主编 中国公共政策分析 2006年卷 P284 中国社会科学出版社

中，如将公车进行拍卖的过程，没有相应的部门和法律对公车拍卖过程进行监督，导致拍卖的违规操作，将本部门的公车自买自卖，将公车卖给私人上户，而自己又将其作为本部门的专用车辆，只不过户头从公变为私，其实私车还是公车，大不了各项费用变成了交通费或者其它费用，换汤不换药；或者在拍卖过程中贱卖公车，指定人员专门买车，暗箱操作，将公车转为私有，从而造成国有资产的流失。这些现象的出现除了依靠公务员自身的自律来规范之外，更多的是要依靠法律和制度的约束和规范。但是，我国目前法律还相当的不健全，无法从根本上对公车改革的各个环节进行约束。同时，这些改革的制度只是以一种通知的方式告知普通百姓，群众缺乏对具体操作细节的了解，信息的不对称导致群众和媒体等天然和廉价等监督渠道缺失。这些监督渠道的阻塞，导致我国的公车改革，很多成为了公务员中饱私囊的途径，暗中操纵公车拍卖、制定过高的车补标准，变相加薪等现象屡见不鲜。

四、对公车改革的思考和建议

（一）政策过程民主化

政策过程包括政策问题的确认、政策方案的制定和选择、政策执行和政策评估。我国实行的是高度集中的首长负责制，从问题的确认，到政策的评估，整个政策过程都是政府官僚在自导自演，既缺乏专家的技术论证，也缺乏群众的讨论和参与。这一自上而下的政策过程模式弊端，体现在我国各个政策领域，矿难的频繁发生，医疗体制的市场化改革的失败、问题和质疑不断的教育改革和在控制中不断飙升的房价等。政策过程缺乏民主化意味着，政府官僚仅从自身的利益和知识结构出发，确认政策问题、制定和选择政策方案、政策执行自上而下，街层官员缺乏政策执行的自主权、政策评估报喜不报忧，流于形式化。后现代的政策研究者对于政策失败的研究可以很好的解释这一现象：如果一项政策达不到预期目标，我们或许可以从技术或操作层面上修正政策的内容。然而，如果一系列的政策，包括政策的修正和改进之后，仍然达不到预期目标呢？如果政策分析总是看不到、也不去看社会生活中的结构性变化和冲突，因而总是在重大的问题和危机面前无能为力呢？在一系列政策之后我们是不是离真正的政策越来越远？我们是不是反而加速陷入了更加充满不确定性和更加风险重重的环境中？在这个意义上，政策失败就不仅仅是某个单项而具体的政策失败，而是政策制定的体制和过程的失败。

从民主的角度来看，政策失败的制度原因在于，在政府、专家和公众的关系中，公众被多种制度和力量排挤，日益边缘化。被达尔称为“民主治理达基石”的公众参与，在我国的政策过程中反倒成了缺失的环节。用费希尔的话来说，以往的发展中最重要的教训是需要

将公民重新引入政策制定过程，即充权于公民（Empowerment）。

公车改革要摆脱失败的阴影，必须首先改变政策过程，建立“协商民主”的政策制定方式。协商民主理论强调公民集体决策和参与协商的能力、权利和机会。其对协商制度的建立和改善给出了如下标准：协商制度要求进行集体决策的权力能够平等分配，且在集体决策过程中，参与者有平等和有效的机会；协商民主应该使决策结构化，以使畅谈的影响能够最大化，而权力或财富对决策的影响最小化甚至消除；协商的进程应该这样结构化，使决策由受权力和财富影响的那些人那里向受协商影响的那些人那里转移；通过沟通、争论、挑战、阐述等方式，应该确保争论或阐述是真实的，合乎规范，且表述真诚；协商制度应该使协商的力量转化为国家力量，并使所有相关的人都有影响决策的机会。⁵

八年的公车改革一直都没有成效的原因，制度是关键，没有制度上的根本变革，只是在原有体制上进行小修小补，这种隔靴搔痒的做法显然是不会具有多大成效的。各级政府部门应采购什么样的车，机关班车应该如何改革，公车改革的方向是什么，如何合理确定各级政府部门的公车运营成本等问题应该在政府的主导下，听取各个方面专家的建议，同时通过听证会、民主恳谈会等活动形式，网络、电视、报纸等媒体广泛征求群众的意见，实现政策过程中官员意见、专家专业知识和公众需求与意见三者紧密的相结合。

只有实现制度层面的变革，才能节省交易费用，减少改革中的领导意志和部门利益行为。同时这种协商民主制度，有利于增强公众的主人翁责任感，提高其参与公车改革的积极性，从而能提高公车改革的监督力度。

（二）建立完善的信息沟通渠道，加大信息的公开力度

协商民主的政策过程对于提高政策可行性，节省政策执行成本具有重要的意义。但是，要实现公民参与政策过程是需要具备很多条件的。协商民主制度的建立为改革树立了一个良好的制度环境。但是良好的制度还需要条件的支撑。

首先是公众的良好素质和能力。开放而民主的政策过程非常依赖于公众的知识水平、文化程度、较强的思考能力、讨论和交流的能力。公众首先必须了解和掌握一定的关于政府决策体制、市场经济、拍卖等知识，才能把握目前我国各种公车改革模式的利弊，进而通过与官员、专家和其它公众的讨论得出自己的观点，并通过良好的表达能力予以陈述。当然，协商民主的过程也有利于激发、开掘和培养公民这些方面的能力。

二是要加大信息的公开力度，建立完善的信息沟通渠道。某个部门购买了多少公车，购买的是什么样的车，这些车的运营成本是多少等信息对于普通的公众来说，都是比较难以

⁵ 白钢、史卫民主编 中国公共政策分析 2006 年卷 P284 中国社会科学出版社

了解到的。政府部门或改革后的公车运营机构应该将这些信息以公告或简报的形式，定期告之公众，同时通过座谈会、首长接待日、公车改革信箱等形式了解公众的意见，增加公车改革的公开化和透明度。

（三）建立政策学习机制

美国的政策分析家 Peter J·May 在分析了美国联邦政府的八项政策失败案例后，分析到政策失败已是广泛存在的事实，那么它理应触发广泛的政策学习 (Policy Learning)。他把政策学习分为两种类型，一是工具学习，即分析各种政策工具或政策模型的可行性，得出经验教训；另一类型是社会学习，包括对政策问题、政策范围或政策目标的社会建构进行反思和重新界定。⁶ 前面我们多次提到，公车改革具有多种方式，政府在制定本地的公车改革政策之前，应充分的了解各地公车改革模式的优缺点，对那些成功的经验予以借鉴，对失败的教训则分析其原因，并结合本地的实际进行分析和思考并提出最适合本地区的公车改革方案。政策学习不同于监督的模仿与复制，它是在理解和判断的基础上进行的学习。

对政策失败的评估并不是要对政策或决策者追究责任，而是要引导一种对政策问题、政策范围和政策目标的重新思考。目前我国的公车改革出于一种停滞不前的状态，很多公众甚至一些内部的专家和官员都认为公车改革是十分必要的，但是所抱的期望却很小。公务用车中存在的问题究竟是公务员职务消费的问题，还是官僚体制的问题，抑或是监督执法不严的问题，问题界定的不同，会采取不同的政策手段。公车改革调整的范围是什么，是针对政府的哪个层级的公务员，还是司机？公车改革要达到的目标是什么，如果近期目标是在一定程度上达到减少财政压力，那么更远的目标就应该是实现政府资源配置的高效率，使政府拥有更多的资金投入教育、医疗、卫生等关乎国计民生的公共事业中，真正实现“从哪来，到哪去”，而不是少数团体独享的资金分配体制。

此外，在公车改革中还要加强监督，这点在加强政策过程的民主化和加大信息公开力度中，也可以得到体现和加强，故不再赘述。

简而言之，目前我国的公车改革存在着一种冒进，即在改革试点尚未经受考验、改革理性尚未成熟、改革准备尚未充足、改革结果尚不能把握住的情况下进行改革，这注定是失败的。协商民主制度的建立、良好的政策学习机制和公正、公开和透明的环境是公车改革成功所必需的。各级政府应清晰界定公务用车中存在的问题，通过协商民主制度制定和选择适宜的政策，并选择良好的政策工具予以实施，并及时的进行评估与修正，这样公车改革必将走上一条良性发展的道路，并实现缓解政府财政压力，提高资源配置效率，形成公正、廉洁、

⁶ Peter J. May (1992), "Policy Learning and Failure," *Journal of Public Policy*, 12,4,P331

高效的政府形象的目标。

参考文献：

- 1、James E. Anderson , Public Policymaking---An Introduction , Houghton Mifflin Company ,Boston New York , P249—252
- 2、Peter J. May (1992) , “Policy Learning and Failure,” Journal of Public Policy,12,4,P331
- 3、[美]保罗·A·萨巴蒂尔：《政策过程理论》，彭宗超、钟开斌等译，三联书店 2004 年第 1 版
- 4、赵再飞等，《政府公务用车管理制度初探》，中国纪检监察报
- 5、白钢、史卫民主编，《中国公共政策分析 2006 年卷》，中国社会科学出版社 2006 年第 1 版，P284

Analyzing public cars reform from the aspect of policy failure

Peng Jun

(School of Government, Sun Yat-sen University)

[Abstract]: The paper is devoted to public cars reform which is a serious problem in China. Through analyzing the situation and existing problem ,It describes the reasons why the public cars reform in China failed ,such as policy formulation and policy design , interest , talents dominant , lack of evaluation and supervision and so on. The paper is based on deliberative democracy and suggest perfecting the qualification for information communication, and establishing mechanism of policy learning, which aims to rectifying and eliminating the phenomena such as public cars consuming and private using .

[Keywords]: policy failure, interest, public cars reform, deliberative democracy