

公共政策视野下的 政府决策有效性问题探析

——以武汉市“麻木”市场整顿为例

□ 孟颖颖 武汉大学 社会保障研究中心, 湖北 武汉 430072)

[摘要] 公共政策的实施过程中, 有时出现公共政策失效现象是不可避免的, 而探讨造成政策失效的原因, 找到症结所在, 无论对于政策实践本身还是政策科学研究, 都具有十分重要的意义。文章以武汉“麻木”市场的整顿为例, 通过分析整顿行动中政策实施的特点、存在的问题及政策失效的原因, 来剖析转型期公共部门所遇到的政策制订、实施等过程中的难题, 以期为市场经济背景下如何制订出有效的公共政策提供借鉴。

[关键词] “麻木市场”; 公共政策; 失效

[中图分类号] D601 [文献标识码] A [文章编号] 1008-8806(2008)01-0009-05

Analyze of the Effectiveness of Government's Policy in the Field of Public Policy Vision

——with ‘Wuhan ‘numbness’ the market restructure” is example

MENG Ying-ying

(The Center for Social Security Studies of Wuhan University, Wuhan 430072 China)

Abstract: Appearing in public policy put process into practice public policy expiration is reason that ineluctable problem, the study results in the policy expiration, finding out the key sticking point, whether practice oneself to the policy or policy science studies, all have the very important meaning.

This text with the “numbness” market of Wuhan restructures for the reason between a characteristics for, passing analyzing its policy putting process into practice, existent problem and ex- two policy expiration, analyze at transform the period the public section a policy for meeting establish, puts into practice etc. hard nut to crack in the process, regarding period as the market economy background next how to establish the effectively public policy offering draw lessons from.

Key words: “numbness” market; public policy; invalidation

“麻木”是武汉人对从事载客活动的人力三轮车和正三轮摩托车的俗称。之所以称为“麻木”, 是因为早年从事载客的三轮车夫多以喝酒来消除一

天的辛劳疲乏, 而武汉人管好酒之徒叫“酒麻木”, 久而久之, 人们便把好酒的车夫和他们的营生工具统称为“麻木”。20世纪末, 随着经济体制的转

[收稿日期] 2007-09-25

[作者简介] 孟颖颖 (1982~), 女, 汉族, 河南许昌人, 博士, 研究方向: 社会保障与公共政策。

变,城乡经济的交互发展,武汉三镇陆续出现了一大批由进城务工农民和城镇下岗失业人员组成的“麻木”队伍,据公安交通管理部门2003年初统计,武汉市市区共有“麻木”17 936辆。满街“麻木”成为一道独特风景,在全国19个副省级以上城市中武汉的“麻木”独一无二,甚至一度成为武汉市的一张名片。

一、武汉“麻木”市场的由来及整顿动因

(一) 市场由来

武汉“麻木”的规模如此之大,与该市特殊的地理环境有着必然联系。武汉被长江、汉水分割为三镇,山体、湖泊众多。特殊的地理环境使得城市道路交通建设难度大,有限的建设资金均被投放在城市主干道的建设上,城市支路网建设严重滞后,城市道路干道与支路比例关系严重失衡,大量城区没有支路通过,致使公交车辆无法进入。即使有城市支路通达的地方,由于占道设摊、车辆乱停放等违规违章现象,也造成了支路交通功能不能完全发挥。公交车辆平均行驶车速下降到10~15公里/小时,远不及轻巧灵便的“麻木”。同时,作为短距离出行的交通工具,“麻木”乘坐费用低廉(3公里内乘坐费用为2~5元),是收入偏低市民出行的理想交通工具。据调查,武汉市居民月收入低于900元的出行者,出行方式选择公交、自行车、“麻木”的比例高达47%~53%而对高档交通工具(如的士)的选择比例仅为8%~13%。此外,从经营者的角度来讲,据当时武汉市场行情,购买一辆“麻木”只需3 000~5 000元,而购置一台营运出租车,则需花费15万~16万元。相对于出租车、中巴车而言,“麻木”的低经营成本、低管理费用,也是促使经营“麻木”的队伍不断扩大的原因。

(二) 整顿动因

但是“麻木”在给武汉居民生活带来方便的同时,也带来了诸如挤占道路、污染环境、损害市容等为人诟病的许多疾患,也正因此人们取缔“麻木”的呼声日益高涨。

第一,严重扰乱城市交通秩序。近10年来,武汉市机动车拥有量以每年12%的速度增长,而同期城市道路里程、总面积的年均增长率分别仅为0.8%3.7%大大低于机动车增长速度,道路供需矛盾日益突出。“麻木”与汽车抢道、占道停放现象经常发生,严重影响了城市交通的正常运行。而且,在火车站、客运码头、商场、娱乐中心、居住小区等交

通集散地,还出现了“麻木”与出租车、中巴车争抢客源的现象。大量客源的流失,致使武汉市出租车上座率一度降至60%严重扰乱了公共客运秩序。

第二,造成交通安全隐患。“麻木”的大量涌现,使武汉市道路交通事故火速攀升。据统计,1998~2003年间,武汉市因“麻木”违章引发的交通事故达3 300余起,共造成275人受伤,207人死亡。

第三,污染环境严重。绝大多数“麻木”采用二冲程发动机,司机多将润滑油直接掺入油箱,通过燃烧进行润滑,但机油无法完全燃烧,产生出大量一氧化碳和碳氢化合物。经测算,一辆正三轮摩托车的尾气相当于6~10辆小汽车的排放量,污染严重超标。同时大量“麻木”上路行驶也使武汉市的交通噪声增加约70~80分贝。公安部、建设部畅通工程专家组来汉检查时,明确提出应尽快解决此问题。

第四,有损城市形象。现代化都市的大街小巷满眼都是30年前的交通工具,实在有损市容。许多外商来汉进行投资视察时,都曾感慨“麻木”的存在有损武汉的城市环境。

二、一波三折的取缔过程

对于“麻木”市场的整治,武汉有关当局共进行了三次有针对性的措施:

(一) 1997年:“麻木”们的胜利

1997年之前对于非法“麻木”运营的渐成气候,武汉市交管部门一直采取围追堵截的方式进行干预,但收效甚微。1997年市政府决心采取强制式的行政管理方式——强行收缴“麻木”,来解决这一问题。这种简单化的公共管理范式,引起了“麻木”车主的强烈反应。在市民记忆中,当年的武汉大街小巷都上演着“你跑,我追;你不给,我抢;你夺,我就打”的场面。据有关部门反映,当时经常发生“麻木”车主与民警发生纠纷的事情,有时甚至造成民警负伤。而且,“麻木”组织和“麻木老板”两类非法群体的出现,更使得“麻木问题”趋于复杂化。

问题激化的同时,管理层开始出现不同的声音:“麻木”车主以下岗职工、残疾人居多,一辆“麻木”就是其一家人的饭碗,数万辆“麻木”涉及十多万人的饭碗。在这种怜悯心态和力求稳定的声音中,此次声势浩大的取缔行为逐渐消失,“麻木”依然穿行于武汉的大街小巷。事后出于加强管理的目的,有关部门让1.8万辆“麻木”办理了营运证

照,这些机动三轮车有了正式的合法身份。但麻木市场的混乱并未因此而解决,黑车市场开始大量侵占合法车的利润空间,“麻木问题”依然存在甚至有愈演愈烈的趋势。

(二) 2000年:整顿再次失利

2000年,鉴于“麻木”市场的混乱局面,相关部门决定再次整顿“麻木”市场。2000年6月20日,武汉市实施了一个“百日交通秩序整顿”行动。武汉市全天候大力收缴无证“麻木”,做到“见一收一”。此次活动组织了执法组54个,大货车20辆,24小时收缴。不到一个月的时间,1.3万余辆无证“麻木”被扣,其中5700辆被交警部门会同财政部门销毁。2000年的这次整顿,由于各方面的原因渐行渐弱,也没能够彻底解决“麻木问题”。在这一年的“禁麻”事件中,一位“麻木”车主在一处政府服务机构门前服毒自杀的极端事件更是让武汉人心情沉重。

(三) 2003年:“赎买”政策成功

2003年武汉采用新的“赎买”政策第三次整顿“麻木”市场。为了彻底治理十多年积累下来的痼疾,财政部门多方“筹措、调度”,准备了近2亿元的“赎买金”,同时,市、区、街、社区干部和公安民警、治安积极分子等组成5673个“五包”工作小组,工作人员总数达25000人。考虑到可能出现的聚集、串联、堵门、堵路等现象,有关部门还制订了《解决正三轮摩托车问题维护稳定工作预案》,以应付突发事件。此外,针对提前主动上缴车辆车主,还设立了一系列奖励、优惠政策。2.5万人的队伍、2亿元的资金、防不稳定预案、910个广播站、5000余份通知公告、10万余份宣传材料,还有当地媒体强大的信息发布系统,这样的阵容和力量,意味着此次活动的成功。

5月20日,市人大常委会公布了经省人大常委会批准的《关于修改〈武汉市城市道路交通管理若干规定〉的决定》。21日青山区的吴后钢成为了全市第一个交车的“麻木”车主。截止5月30日全市有证麻木已上交18031辆,占总量的99.8%媒体欣喜地称之为“武汉速度”。原拟在三个月内完成的“禁麻”工作,仅10余天就基本完成,6月24日,武汉市政府郑重宣布:“麻木”时代结束。

三、前两次“禁麻”政策失效原因分析

从公共政策理论上讲,武汉市有关当局1997年与2000年针对“麻木”市场所采取的整顿政策,

仅就政策结果而言都属于公共政策失效的范畴。所谓政策失效是指决策方案在实施过程中因遇到来自各方面的抵触,不能完全按预定目标执行下去,最终导致决策执行结果不同程度地偏离预定目标的现象。政策失效不仅意味着政策不能发挥其应有的作用以及政策投入上的浪费,往往还会对社会造成不稳定,危害公众的利益,损害政府在公众中的形象。影响政策实施效果的原因有很多,包括政策自身的结构要素、政策环境和条件、政策实施的组织和人员、政策实施的技术和手段等。我们以武汉市“麻木”市场整顿为例,运用公共政策的相关理论,对其前两次“禁麻”政策失效的原因进行分析。

(一) 政策的决策失灵

公共政策的制定应以公共利益为最根本的依据,但现实中公共利益的标准却很难确定。肯尼思·阿罗(K. Arrow)在《社会选择与个人价值》一书中提出的“阿罗不可能性定理”就表明了将个人偏好或利益加总为集体利益的内在困难。J.M布堪南(James M. Buchanan)也曾指出:在公共决策或集体决策时,实际上并不存在根据公共利益进行选择的过程,而只存在各种特殊利益之间的“缔约”过程。

武汉的“麻木”车主多以进城务工的农民、下岗失业人员、残疾人居多,这些人几乎都是身无长技的弱势群体,在找寻谋生之道的过程中才做起了三轮车载客生意。从事“麻木”运营,他们一个月的收入可达千余元,而相比之下政府所能提供的“低保”远不及这一水平。如果将830万武汉市民的城市形象看作公共利益的表现,将不到10万麻木车夫及其家庭的生活依靠看作私人利益的表现,那么,两者进行选择,是考虑大武汉多数市民的利益还是顾及少部分弱势群体的利益,是解决问题的关键所在。本文认为,正是这种公共利益认识上的误区才导致了前两次“禁麻”政策的失效,走出认识上的误区,才能做出行之有效的决策方案。重视公共利益绝不是将其神圣化,不能只从公共利益的角度来考虑问题,利益之间的可交换性或可交易性决定了在保障大多数武汉市民公共利益的同时,也应该兼顾少部分弱势群体的利益,这才是妥善解决这一问题的正确办法,这也是第三次“禁麻”成功的原因所在。

(二) 政策本身的缺陷

一项政策能否有效执行是以政策本身的高质

量为基本前提的。中国著名经济学家张曙光先生曾明确提出：“制度实施的不完全还来自于制度本身的不完善。”最早对政策执行问题进行研究的美国学者史密斯(T. B. Smith)则更直接地将理想化的政策视为影响政策执行的首要因素。前两次“禁麻”过程中，政策本身的缺陷也是导致行动失败的原因。

首先，政策目标不明确。政策的目标取向，规范着人们的意识行为，使政策客体自觉地朝向目标行动，从而避免政策中的盲目性。前两次“禁麻”活动中，有关当局虽以取缔“麻木”市场为政策目标，但第一次政策实施后，在无法彻底清除“麻木”的情况下，以让“麻木”通过办理营运执照合法存在而告终。第二次政策实施后，虽也收缴了一万余辆非法“麻木”，但有关部门承认收扣无证麻木反复性很大。据资料显示，当时在武汉的主干道上销售、拼装麻木的地下“窝点”达35家之多。两次行动的政策目标都不甚明确，是禁止还是限制，没有明确的认识，遇到问题容易妥协。

其次，政策不配套。政策具有系统性，任何单项政策都是整个政策群中的子系统，只有当政策配套、协调一致时，才有可能取得良好的整体效应。武汉市的“麻木”之所以屡禁不止，如前所析，与其特殊的地理环境、城市支路网建设滞后、“麻木”经营成本低廉等原因直接相关。如果不实施相应的配套政策来改善市区的交通道路环境，降低其他交通工具的使用成本，“麻木”问题必定依然存在。前两次“禁麻”所采取的都只是强制取缔的单项管理政策，没有任何配套措施，结果自然失败。

再次，政策制订合法化不足。政策实质上是政府与目标群体之间的一种契约，契约关系一旦产生，就应该通过某种方式确定，将政策合法化。政策的合法性是政策稳定、持续实施下去的强有力保证。前两次“禁麻”政策虽然可以看作是法权主体依照法律授权所做的决策，但缺乏程序上的合法性，只属于行政手段的干预、通牒。这不仅浪费了政策资源，而且最终也未能达成预期的政策目标，反而破坏了政府与民众间的信任关系。

(三) 政策执行的偏差

政策执行指政策执行者通过建立组织机构，运用各种政策资源，采取各种政策行动，将政策观念形态的内容转化为实际效果从而实现政策目标的动态过程，是连接政策从规划和合法化到目标

实现的关键环节。这一动态过程，包涵建立执行机构、运用政策资源、解释政策内容、进行宣传、实施协调监督等诸多环节，任何环节的疏漏都可能会导致政策失效。前两次“禁麻”的失败，政策执行中的漏洞无疑也是不可忽视的原因。

首先，政策宣传不到位。政策宣传是作为政策目标群体的广大民众对所推行政策的认同和接受的前提。通过政策宣传可以使目标群体认识到政策与自身利益间的紧密关系，从而认同政策，协助政策顺利执行。前两次“禁麻”多采用高压式的通知、通牒等行政手段，对政策精神、政策意义的解释宣传没有到位。

其次，执行者执行方式不妥。执行者的行为方式也是影响政策实施效果的相关因素。前两次“禁麻”政策执行中，执行者采取简单、粗暴的行为方式，强行收缴“麻木”致使武汉的大街小巷上出现了追、抢、夺、打的不雅场面。而且，由于执行政策过程中缺乏灵活性，甚至出现了车主在政府门前服毒自杀的极端事件。

第三，政策对象不配合。政策对象对政策顺从、接受的程度是政策能否有效执行的关键要素。在政策的实施过程中，如果政策适用对象因无法获益或利益受损，或因无法感知政策的整体利益和长远效益，不予配合，甚至采取抵制和相反的行为，即使有充足的政策资源投入，也会严重影响政策的实施效果。前两次“禁麻”过程中，“麻木”组织和“麻木老板”的出现是造成整个事件恶化的重要原因。“麻木”是“麻木”群体中有一定活动能力和威信的人物，他们组织“麻木”们到有关部门上访，静坐，上街游行，堵塞交通，严重煽动了“麻木”们的闹事情绪。“麻木老板”一般都拥有一定数量合法“麻木”，并出租“麻木”坐收渔利。这些特殊利益群体的出现，是导致政策有效实施受阻的关键因素。

第四，公共权力腐败。公共权力的腐败会导致寻租行为产生，寻租行为的本质是以公共权力换取私人利益，表现在公共政策上，就是以牺牲公共决策的有效性来换取个人利益。寻租的出现不仅有失公平、破坏政府形象，还会导致社会福利的净损失，扭曲社会资源配置。前两次“禁麻”过程中，个别执法人员甚至雇佣社会人员拦截黑车，进行“罚款”交易；一些地下拼装厂通过各种不法渠道“拿到被切割过的没收车部件进行焊接，拼装后再出售，滋长黑车市场，大量侵占了合法车的利润

空间。公共权力腐败无疑是导致前两次的“禁麻”政策失效的又一重要原因。

四、“赎买”政策成功的启示

相比前两次的强制式治理方式,第三次的赎买政策无疑是成功的。针对以往制定政策时存在的决策失灵问题,有关部门这次全面充分地考虑了各方的利益。此次行动的原则是“依法整治、有情操作、回收车辆、帮助择业”,有关方面的承诺也是:既代表国家意志,代表大多数人的根本利益,又不忽视社会弱势群体。

针对政策本身制定的科学性,有关方面首先明确了政策的目标,要彻底治愈十多年积累下来的痼疾。在明确目标的同时,还尽可能地制定了相关的配套政策。针对城市交通建设落后,一是打通现有的“断头路”、“堵头路”,大力新建城市支路,增加支路网密度;二是大力改造现有背街小巷,改善道路环境,对占道现象进行综合治理,提高交通可达性。更为重要的是,为解决由于“麻木”退出给广大居民带来的短距离出行不便问题,武汉市除了调整“公汽”的路线以外,还降低“的士”的起步费,在全国开创先河,实行基价公里内分段计价办法,作为整治“麻木”的配套措施。政策效果是显著的,据初步调查,武汉市出租车的空载率已由新制度实施前的40%降至25%。“的士”运营收入普遍提高约30%。最让人欣慰的是,此次行动还采用利益补偿和奖励机制的办法来促进政策的实施。对车辆从优折价回收,每辆车按年份从2500元到3000元不等;同时还筹集三万多岗位帮助“麻木”车主就业,对愿意自谋职业不要求政府帮助就业的车主,给予一次性自谋职业补贴4000元,对从事个体经营的,享受减免有关税费的优惠政策;为了从时间上控制“禁麻”进程,还规定视车主上交车辆的时间给予相应不同金额的奖励。如此完善的配套政策,决定了此次行动的成功。

针对政策制定的合法化不足问题,此次政策先是由时任武汉市市长的李宪生在市人大会期间在《政府工作报告》中提出,后经人大会审议通过,这就使政策具有了程序上的合法性。

针对以往政策宣传方面的不足,有关方成立了由市、区、街、社区干部和公安民警、治安积极分子等组成5673个“五包”工作小组,即“包入户调查、包宣传政策、包车辆上交、包帮助择业、包维护

稳定”,工作人员总数达25000人,他们深入“麻木”车主家中,面对面地解释说服。防不稳定预案、910个广播站、5000余份通知公告、10万余份宣传材料也为此次的政策宣传打下良好基础。针对执行人员态度粗鲁的问题,此次行动采取“有情操作”,要求所有执行人员微笑、耐心、周到地为“麻木”车主服务,说明政府的意图,请求他们支持理解,这一点也成为政府消解抵触情绪的重要方式。

五、进一步的思考

第三次“禁麻”行动大告成功,并比原定目标提前了整整两个月。此次行动没有沿用过去简单化、强制性、甩包袱式的作法,而是根据实际情况、总结以往经验、充分考虑目标群体利益的基础上做出的决策。在上交车辆的最后一天,一些“麻木”师傅到街上免费载客,以无私的劳动告别心爱的三轮,告别这种特殊的生活方式,从另一个侧面,也向人们表示对政策的支持与理解。这次“禁麻”可谓是双赢的胜利,政策的英明可以在此窥见一斑。告别“麻木”,维护、提升城市形象的政策目标实现了,但是政策效果的可质疑性使我们可以换一种角度重新审视这一政策结果。武汉的“麻木”有着上百年的悠久历史,是具有独特武汉文化意蕴的现象。我们是否可以考虑允许保留一定数量的“麻木”,就像北京现在仍保留着的人力三轮脚踏车,一些欧洲城市仍保留着的18世纪的交通工具一样,保留下这一具有武汉特色的景象。■

[注释]

本文关于“麻木”的有关数据均来自《“麻木”告别城市》2003年8月21日《南方周末》A3版。

张曙光,制度、主体、行为——传统社会主义经济学反思[M].北京:中国财政经济出版社,1999,P139.

T.B.Smith,“The Policy Implementation Process”, Policy Sciences, Vol. 4, No. 2 (1973), pp. 203-205.

[参考文献]

- [1] 张国庆. 公共政策分析[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2004: 254~257.
- [2] 张金马. 公共政策分析: 概念·过程·方法[M]. 北京: 人民出版社, 2004: 413~419.
- [3] 何继斌, 明伟华. 从城市交通角度剖析武汉“麻木”[J]. 城市交通 2003(1): 37~41.

责任编辑 梁振南