

分类号_____

密级_____

UDC_____

华中科技大学

硕士学位论文

武汉市取缔“麻木”的政策分析

学位申请人：武国江

学科专业：公共管理

指导教师：王国华 副教授

论文答辩日期 2004.4.23 学位授予日期 2004.6.25

答辩委员会主席 刘京焕 评阅人 严丹屏 黄 栋 刘京焕

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Public Administration**

**A Policy Analysis on Banning of the Running of the
Mamu(Tricycle) in Wuhan**

Candidate : Wu Guojiang

Major : Public Administration

Supervisor: Ass.Prof. Wang Guohua

Huazhong University of Science & Technology

Wuhan 430074, P.R.China

April, 2004

独创性声明

本人声明所呈交的学位论文是我个人在导师指导下进行的研究工作及取得的研究成果。尽我所知，除文中已经标明引用的内容外，本论文不包含任何其他个人或集体已经发表或撰写过的研究成果。对本文的研究做出贡献的个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本人完全意识到本声明的法律结果由本人承担。

学位论文作者签名：张同江

日期：2004年 6月 23日

学位论文版权使用授权书

本学位论文作者完全了解学校有关保留、使用学位论文的规定，即：学校有权保留并向国家有关部门或机构送交论文的复印件和电子版，允许论文被查阅和借阅。本人授权华中科技大学可以将本学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存和汇编本学位论文。

保密口， 在_____年解密后适用本授权书。
本论文属于 不保密☒。

(请在以上方框内打“√”)

学位论文作者签名：张同江

日期：2004年 6月 23日

指导教师签名：王可华

日期：2004年 6月 23日

摘要

本文从公共政策分析的角度,讨论了武汉市整治城市管理中的顽症——“麻木”问题的过程,并通过批判性和创新性的评估和思考,总结了武汉市“禁麻”的政策得失,为政府决策者提出了一些建设性的意见和建议,为以后的公共政策决策提供借鉴。

“麻木”作为一种交通工具曾经在武汉市交通事业发展史上发挥过至关重要的作用。但是从八十年代后期开始,由于社会再就业压力的加大,政府管理不到位,“麻木”的数量迅速增长,因而形成了一系列社会问题,困扰武汉市政府达十四年之久。

本文从公共政策分析的角度对武汉市取缔“麻木”问题进行全程政策案例分析。首先,本文对武汉市“麻木”的由来和相关职能部门自八十年代中后期以来所采取的整治“麻木”的过程进行简短描述,提出了“麻木”问题“屡禁不止”的原因是武汉是的就业压力和“麻木”运营成本的低廉。其次,本文客观地对2003年武汉市彻底取缔“麻木”的政策过程进行了详细的描述,包含了政策的制定、实施、终结和评估等四个重要环节。再次,本文从“禁麻”政策过程中存在的一些问题入手,总结了武汉市此次彻底取缔“麻木”行动中所获得的经验与教训,并归纳了武汉市的“禁麻”行动对政府行政模式和城市管理工作的启示。最后,对武汉市“禁麻”进行了简单的综合评述,提出武汉市2003年“禁麻”的政策是政府执政方式和治理观念的巨大转变,它不仅是一次公共管理创新,而且也是一次政策警醒。

关键词: 武汉市 取缔 麻木 政策分析

Abstract

Mamu(running tricycle) problems, which had bothered the governor of Wuhan for more than 14 years, is a very hard nut to crack. Through the discussion of the process of the administering the Mamu problems and the critical and creative evaluation on this process, the thesis brings forward a series of constructive advices for the policy maker.

As a transportation instrument, Mamu had played a very important role in the history of transportation. However, with the enlargement of the pressure of re-employment and rapid increase of the quantity of tricycles of the 1980's, the organizing and administering work of the relative department of Wuhan government became lagged. Therefore, Mamu caused lots of problems during the past 14 years, and the administrator didn't find an effective way to solve the problems until 2003.

Beginning with the brief introduces of the origin of Wuhan's Mamu and the measures which has been taken to administer the Mamu from 1987, the thesis puts forward that the main difficult to deal with the problems is the pressure of re-employment, the cheapness of the running cost of Mamu and the huge riding demand to Mamu. And then, the thesis describes the procedure of banning the running of Mamu policy objectively, which concludes four important chains, the formulation, the implementation, the termination and the evaluation. In the third part, on the basis of detailed analysis, summarizes some valuable lessons from the banning Mamu policy, and brings forwards some pieces of enlightenments on the policy-make system. Finally, the thesis evaluates the banning of the running of Mamu in Wuhan briefly and comprehensively, and points out that banning the running of the Mamu in Wuhan policy revealed a great change in the manner and idea of the administration of Wuhan government. This change is not only an administration innovation, but also a policy reminding.

Key words: Wuhan city Banning Mamu(running tricycle) Policy analysis

华中科技大学硕士学位论文

目 录

摘 要	I
Abstract	II
1 武汉市“禁麻”政策出台的背景	
1.1 关于武汉市的“麻木”	(1)
1.2 武汉市整治“麻木”的历史	(2)
1.3 武汉市的“麻木”屡禁不止的原因	(4)
2 武汉市 2003 年“禁麻”的政策过程	
2.1 武汉市取缔“麻木”政策的制定	(6)
2.2 武汉市“禁麻”政策的执行	(12)
2.3 “禁麻”政策的终结	(15)
2.4 “禁麻”政策的评估	(15)
3 武汉市“禁麻”政策的基本经验	
3.1 经验之一：注重公共政策的合法性与规范性	(18)
3.2 经验之二：注重公共政策执行中的原则性与灵活性	(19)
3.3 经验之三：注重政策制定和执行过程中的以人为本	(20)
3.4 经验之四：注重公共政策的系统性和协调性	(21)
4 武汉市“禁麻”政策的不足与教训	
4.1 公共政策决策程序有待进一步完善	(23)
4.2 政策宣传的客观性、协调性不够	(24)
4.3 对“禁麻”政策的后果预测不充分	(27)
4.4 政策实施和执行的成本偏高	(28)
4.5 没有合理设置“缓冲期”	(29)

华中科技大学硕士学位论文

5 武汉市取缔“麻木”的启示

5.1 武汉市“禁麻”对公共管理和公共政策的启示.....	(31)
5.2 武汉市“禁麻”对城市管理和政府行政的启示.....	(32)
注 释	(34)
致 谢	(35)
参考文献	(36)

1 武汉市“禁麻”政策出台的背景

1.1 关于武汉市的“麻木”

在武汉市，“麻木”是人们对三轮车和开（蹬）三轮车的人的统称，人力三轮叫“土麻木”，电动三轮叫“电麻木”。

“麻木”一词的确切由来，已无从考究，但有两种说法较为流行。一种说法称这与武汉的“码头文化”有关。武汉市自古以来就号称“九省通衢”，其便利的水上交通更是成就了由来已久的“码头文化”。“打码头”、“码头挑工”、“扁担”等词汇都源于此，而“麻木”最早也是指那些码头工人，因为工作劳累、生活窘迫，加之工作辛苦，经常在闲暇之余，聚众饮酒，以解除疲劳，发发牢骚。当地人把爱喝酒的人称为“酒麻木”，意思是除了喝酒，干什么别的事情都是呆呆的。由于早年的黄包车夫多半是生活在社会底层的人们，与当年的码头工人一样辛苦而深陷生活各种压力之中，故也把这种小车称为“麻木”，直到今天。还有一种说法是，这种三轮车行驶过程中不断震动使人“麻木”，故得此名。

1888年，黄包车(人力车)首先出现在汉口租界中。1931年，英怡和洋行在旧武汉开设了首家人力三轮车车行。因其速度比黄包车快，且安全舒适，很快受到了人们的欢迎。汉口市中心的人力三轮车行，鼎盛时期发展到了30余家。据报纸记载，当时许多社会名流以及在汉租界居住的洋人们，在子女上学或短距离应酬中，都租用人力三轮车。从黄包车(人力车)到人力三轮车，在当时仅有12条马路的旧武汉，无疑是道路交通代步方式上的一大进步。^[1]

解放后，在武汉的交通营运市场中，人力三轮车仍占据着优势。^[2]20世纪50年代初，武汉市政府成立了三轮车运输合作社，当时人力三轮车服务行业有着严格的组织管理，从业人员在合作社有序的领导下，服务热情，价格公道，老幼无欺，体现出良好的社会文明风尚。到了70年代，人力三轮车被使用摩托车引擎的机动三轮车取代，由此产生了武汉出租业的雏形。

进入80年代，武汉三镇陆续出现了一批从农村进城的农民和下岗失业人员。这些人几乎都无一技之长，在找寻生存之道的过程中，发现了三轮车和自己双脚的价值，于是便做起了三轮车载客的生意。同时，随着残疾人机动车（即正三轮摩托车）品种的不断开发和上市，武汉市的“三车”^[3]达到全盛期，仅人力三轮车和正三轮摩托车，

就已达 4 万辆之多,其中有牌有证的就有 24000 辆。

到了 90 年代,武汉市有牌有证的“三车”发展到 26,000 余辆,而无证“三车”则呈几何数迅速激增,高峰时的不完全统计就多达 6 万余辆。从 1988 年至 1999 年底,武汉市公安交管部门共收缴、销毁,并对外地无证“三车”遣送出城共达十万余辆次。1998 年初,武汉市交管局为部分下岗职工和生活困难人员驾驶的“麻木”办理了营运牌照,此次全市新增“麻木”11,925 辆。由于“麻木”的存在有了名正言顺的理由,武汉“麻木军团”更是日益壮大。

2000 年以来,有牌有证的“三车”始终控制在 3 万辆以内。截至 2003 年,中心城区共有在籍“三车”26,595 辆,其中人力正三轮车 8,781 辆,机动正三轮摩托车 14,695 辆,残疾人专用车 3,119 辆。

到 2003 年 4 月 1 日,武汉市取缔“麻木”之前,全市无证“麻木”约有 1.6 万多辆;有证“电麻木”18,242 辆;“土麻木”2,200 多辆,总数达 37,000 多辆。这些“麻木”每天穿梭于大街小巷,构成了武汉街头一道独特的景观。所以有人戏称武汉为“麻木”城市,市长为“麻木”市长。

1.2 武汉市整治“麻木”的历史

农民的大批进城和大量工人失业,直接导致了“麻木”数量的急剧膨胀。他们为了争抢生意,就变得不太遵守交通规则,常常会引发一些交通事故。后来,“麻木”最严重的问题在于发展失控,组织无序,以至引发出一系列诸如挤占道路、危及安全、影响秩序、污染环境、损害市容等诸多问题。尽管一直以来都有整治“麻木”的呼声,但是由于“麻木”庞大的数目以及错综复杂的利益关系,这么多年来,武汉的整治工作一直是坎坎坷坷、一波三折。

武汉市政府着手整治“麻木”的历史已经有 14 年之久,但截止到 2003 年之前,历次整治均以“麻木”车主大规模上访、闹事,最终不得不半途而废。究其原因,是因为“麻木”车主以下岗职工、残疾人居多,而取缔“麻木”会牵涉到数以万计的“麻木”师傅及其家庭成员的生计问题。

1.2.1 1997 年的“麻木”整治回顾

从 20 世纪 90 年代初开始,武汉市非法营运“麻木”渐成气候。交管部门的围追堵截和“麻木”的左冲右突,成了当时武汉街头典型的“猫和老鼠”游戏。据调研,在 1997 年以前,几乎所有“麻木”都被罚过款。到了 1997 年,武汉市决心“动真格”,

当时采取的是强制式的行政管理方式，即上街强行收缴“麻木”。“麻木”车主的回忆中，当时的情景颇为激烈：执法者开着卡车在大街上强行收缴，不管在哪里碰到，只要是“麻木”，就会上来一群人，把“麻木”赶下三轮车，然后把三轮车扔到汽车上拉走。

这种简单化的强行禁止行为，引起了强烈反应，从而形成了“麻木”问题。武汉的大街小巷上演着这样一幕幕“街头剧”：你跑，我追；你不给，我抢；你夺，我就打。当时有关部门对此情景的描述是：“‘麻木’车主与民警经常发生纠纷，甚至有时民警会负伤。”

“麻头”组织作用的显现，使“麻木”问题趋于激化。“麻头”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”师傅到政府上访，静坐，还开着车上街游行，堵塞交通。

这时候，在武汉管理者中间和公众中，开始对“麻木”有不同的认识：“麻木”车主以下岗职工、残疾人居多，一辆“麻木”就是一家人的饭碗，数万辆“麻木”涉及十多万人的饭碗。在这种怜悯心态和寻求稳定的声音中，声势浩大的取缔行为逐渐消失，“麻木”依然穿行在武汉市的大街小巷。

出于加强管理的目的，有关方面让 1.8 万辆“麻木”办理了营运证照，这些三轮车正式有了合法的身份。但“麻木”市场的混乱并没有因此而解决。黑车市场开始大量侵占合法车的利润空间，地下的拼装厂从一些“渠道”拿到被切割过的没收车部件进行焊接，拼装后出售；个别的执法人员甚至雇佣社会人员，拦截黑车，进行“罚款”交易。

“麻木老板”随之出现，他们拥有一定数量的合法“麻木”，并出租“麻木”坐收渔利。“麻头”之间的冲突也在加剧。另外，为了和公交车争抢生意，在节假日，“麻头”在一些游乐场所将公交车强行截下，让“麻木”们“转运”乘客。

1.2.2 2000 年整顿“麻木”再次失利

制度的漏洞和管理的缺位，让一些更危险的因素在“麻木”市场滋生，比如对都市秩序的威胁、“麻木”市场中黑势力的抬头、贪污腐败温床的形成等。

2000 年，武汉决定再次整顿“麻木”。但是管理层面面对现实，依然存在无法回避的矛盾心态。一种意见认为，这么多弱势群体，收了“麻木”怎么办？他们一个月可以收入 1,000 元，而“低保”远达不到其收入水平。另一种意见则认为，“麻木”必须取缔，近千万人口的大武汉，不能为了不到 10 万人口的利益而使其他人口受损失，此

事不能不考虑大武汉的利益，不能不考虑绝大多数人的利益。

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”。相关部门组织了执法组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5,700辆被交警部门“会同财政部门销毁”，防止了无证“麻木”回流社会。^[4]

在这次整顿中，有关部门承认收扣无证“麻木”反复性很大。经调查，在武汉的主干道上，就有35家销售、拼装“麻木”的窝点。这些窝点，“整治力度越大，销售情况越好”。

这次整顿依然没能超越简单化的管理模式，采取强硬措施，没有考虑到取消“麻木”后的社会保障问题。“麻木”车主激动地对官员说：“我有了‘麻木’，才有了老婆，才有了家，你们不能要了我的命。”在这一年的“禁麻”事件中，一个极端的事例让武汉人心情沉重：一位“麻木”车主在一处政府服务机构门前服毒自杀。2000年的这一次整顿，也由于各方面的原因，渐行渐弱，没能彻底解决“麻木”问题。

1.3 武汉市的“麻木”屡禁不止的原因

首先，武汉市的再就业压力是“麻木”长期存在的直接原因。武汉市坐拥三镇、怀抱两江，曾经作为华中重镇，成为京广线上一颗最耀眼的明星。但现在武汉或许会有所失落，在中国新近几轮的发展中，它没有获得腾飞的机会，逐渐被遗忘、边缘化，西部大开发战略就显出其中部的恐慌，而“振兴东北老工业基地”的战略更是让武汉压力重重。武汉曾经提出“中部崛起”的口号，但现实是“中部塌陷”，它首先不得不直面的是，在现代化进程中被挤压的、凋敝的国有经济，和大批生活在贫困边缘的下岗失业群体。

集体企业大面积的倒闭、破产和半破产，又碰巧赶上地方财政困难重重，使得管理集体企业的行业办、集体企业办基本上都陷入瘫痪状态。目前武汉市下岗职工基本生活费和失业救济政策主要向国有企业下岗职工倾斜，集体企业职工家庭很难纳入低保范围，成为被政策遗忘的群体，只能在生存夹缝中艰难地生存。2000年以来的历年统计数字表明，武汉市下岗人员和城镇待业人员呈逐年上升态势，就业和再就业压力增大。1999年末城镇登记失业人数8.1万人，比上年增长了3.1%；登记失业率为2.95%，比上年上升了0.15%。值得注意的是，近年来该市集体企业经济效益连年下滑的态势远远超过国有企业。就工业总产值来说，1999年国有经济比1998年增长了2.3%，集

华中科技大学硕士学位论文

体经济则下降了 7.2%。集体企业的下岗失业状况也远比国有企业要严重得多。1999 年国有经济单位在岗职工人数比上年下降 5.3%，集体经济单位在岗职工人数则下降了 14%。在庞大的下岗失业队伍中，35 岁到 45 岁成为其中的主力，其中 75% 的人文化程度仅在初中及初中以下，劳动技能单一，成为再就业中的难点。^[5] 失去饭碗的恐慌和再就业难的残酷现实，使长期置身于体制保障内的人们失去了安全感，难以适应市场化的劳动力竞争。在这种情况下，女人摆地摊、男人开“麻木”就成了武汉市颇为普遍的大众化再就业方式。

其次，营运成本低廉和可观的收入是“麻木”数量迅速膨胀的驱动力。从业“麻木”运输不需要什么特殊技能和太多的资金，在很短的时间里可以收回投资，并可赚取一份在武汉不算很低的养家糊口的收入，而且需要交的税费也不多。也正是在这种背景下，武汉市的“麻木”数量才迅猛增加，为以后成为社会问题埋下隐患。而作为一个特定群体，武汉的“麻木”注定要背负起其特定时期的艰难生存压力。事实上，“麻木”已演变为数以万计缺失一定文化与技能的市民赖以谋生的基本生产资料 and 手段。

社会需求是催生“麻木”市场的动力。经济学的观点认为，社会需求往往是催生市场直接动力。“麻木”运输市场的存在，正是出于这一原因，即有需求就有供给。武汉市的道路状况复杂，小街小巷众多，很多地方出租车不能直接到跟前，而“麻木”体积小，走街串巷比较灵活，正好适应武汉市的道路状况。“麻木”对于不愿走路的和不愿“打的”的人来说，是一种很合适的选择。特别是接送小孩上学或买菜时，如遇上阴雨天气，“麻木”就更加显出其特有的优势。另外“麻木”司机大多都是直爽而朴实的热心人，服务很周到，且价格与出租车相比要便宜的多。这些因素使得“麻木”在相当一段时期内有了特定的消费群体，成为武汉市城市道路交通发展不够完善的补充，有着不可替代的作用。这也是它得以长期存在的原因之一。

在无法提供更方便快捷的交通工具、无法提供更多就业机会的情况下，要以行政手段强行取缔，当然会阻力重重。武汉市政府从 1987 就开始的“麻木”整治工作，一直未能取得实质性的突破，一直循环在“整治——反弹——再整治——再反弹”的怪圈之中。

2 武汉市 2003 年“禁麻”的政策过程

2.1 武汉市取缔“麻木”政策的制定

政策制定是指政策形成(Policy Formation)或政策规划(Policy Formulation),指从问题界定到方案抉择以及合法化的过程。它是政策过程的首要阶段,是政策科学的核心主题。美国学者 J.安德森认为政策形成涉及三个方面的问题:什么问题成了公共问题,公共问题是怎样引起决策者注意的;解决特定问题的政策意见是怎样形成的;某一建议是怎样从可供选择的政策方案中被选出的。^[6] 本文从政策过程的角度,首先讨论武汉市“禁麻”政策的政策制定过程。

2.1.1 武汉市的“麻木”成了社会问题

“麻木”作为一种代步工具,在特定的历史时期代表了生产力的进步,并发挥过一定的作用。但从目前来看,由于大批人员下岗造成的再就业压力和“麻木”客观上给人们生活上带来的方便,直接导致了“麻木”数量的急速膨胀。加之长期以来缺乏相应的组织、管理和疏导措施,导致“麻木”造成许多严重的社会问题,有些问题甚至影响到人们的生命安全。

湖北省政协委员孔可立先生从 1997 年起,连续 7 年提出解决“麻木”问题的提案,“1994 年,我姐姐从美国回来探亲,看到‘麻木’与公汽抢道,摇摇头说无法理解这座大都市。2002 年,一位国外朋友来汉投资考察,有 10 年驾龄的他说满街跑的‘麻木’太可怕。”法国驻武汉前领事尚多礼先生离任时,对这座城市感受最深刻的是“‘麻木’太多,有损城市形象”。^[7]

“‘麻木’、‘麻木城市’,几乎每一个中外投资商离武汉前,都以不可理喻的口吻谈到他们对武汉这座城市的印象。”武汉市政府的一位官员痛心疾首地说,一个拥有落后交通工具的城市,必定是一个经济落后的城市;一个常被落后的交通工具阻塞交通的城市,必定是一个办事效率低和污染严重的城市。”^[8]

台湾商人余明进介绍说,“2001 年,台湾电子电机同业公会对武汉的投资环境进行了评估,但评分较低,主要因素是‘麻木’太多,道路不畅,困扰经济动脉的正常运行,城市缺乏形象。”

“麻木”多了就乱,很多交通事故都是由于“麻木”不守交通规则引起的,路上

华中科技大学硕士学位论文

的车流不畅通时,几分钟内“麻木”可以把汽车前前后后塞满,谁也不让谁,常常造成塞车。武汉的“麻木”不受红绿灯管制,没有单行线的限制,比的士经济方便。也许是“麻木”违章太多管不过来,也许是管了也没有多少油水,交警们对于“麻木”的违章也有些“麻木”了,多半是睁只眼闭只眼,任由他去。

武汉晚报载(2003年5月26日):“落后交通的典型代表——‘麻木’不断增长,与现代交通极不协调,背后更隐藏着一连串血淋淋的交通事故:……2001年11月19日晚8时20分,钱春生驾驶一辆“麻木”,在临江大道大型车道上行驶,与车号为鄂AM1773的大货车相撞,钱春生及时弃车逃脱,官爹爹的儿子、媳妇却被反扣在车里,当场被撞死。出事地点离官家仅几十米,当老两口跌跌撞撞赶到现场,儿子头骨被撞裂,喷涌的鲜血都已凝固,媳妇睁大着双眼,除了那永远定格的恐惧神情,再没了一丝生气。……”

2001年12月28日13时,从湖北枣阳大庙村来武汉的农民熊启才,酒后驾驶一辆“麻木”,在京汉大道黄石路口,将正在过马路的胡灵琴老人撞倒,致其头部重伤,经抢救无效死亡。经公安交管部门认定,熊启才对此事故负全部责任,不仅要负担撞死人的刑事责任,同时还必须承担民事责任,赔偿受害人及家属医疗费、丧葬费、死亡赔偿费等共计6.1万余元。

2002年1月31日傍晚6时30分,在江岸西站,4名无辜的乘客,连同一个尚未出世的胎儿,被一辆“麻木”永远夺去了生命。

2002年2月1日晚6时5分,一辆“麻木”被疾驰的火车撞飞,4人当场丧生;同月7日下午1时30分,又一“麻木”被撞,一名乘客当场死亡。

据武汉市交管局不完全统计,在武汉的大街小巷,每30辆车有一辆是正三轮摩托车;在全市发生的交通事故中,每20起事故就有一起是正三轮摩托车造成的。自1998年以来,正三轮摩托车违章引发的交通事故2890余起,154人丧生,1400余人受伤。^[9]

武汉市人大十一届一次会议关于取缔“麻木”的议案中指出:“……客观而言,“麻木”在某种程度上为人们提供了交通便利,也解决了一部分人的生活问题,但其存在对社会、环境、人身健康有一种现实的潜在的威胁。因“麻木”抢道而发生的惨剧屡见不鲜……“麻木”在街上乱窜、抢道,扰乱行车秩序,行人车辆无法正常通行,造成交通拥挤;“麻木”噪声大、尾气浓,排出的二氧化硫、氮氧化合物等有毒气体相当于20辆“的士”的排放量,对环境、人身健康有极大的损害。……”^[10]

从以上几段摘自武汉市新闻媒介的文字中可以看出,“麻木”对社会的危害主要来自以下四个方面:环境污染、交通安全隐患、影响市容、扰乱行车秩序等等。

2.1.2 就“麻木”问题征集市民意见

在制定关于取缔“麻木”的政策之前，武汉市政府通过报纸、网络、电台等多项式种途径，征集了市民的意见。其中较有代表性的是《楚天都市报》于2003年5月22日刊登的一篇民意调查。调查的题目和结果分别如下：

●您认为“麻木”给社会造成的危害表现在哪些方面？（可多选）

A、安全 B、污染 C、市容 D、交通

受访的100人都认为“麻木”对社会的确造成了危害，影响到社会的方方面面。

受访者中提的最多的是安全问题，有90%的人认为“麻木”对安全有危害；媒体也多次报道“麻木”出现事故。住在南湖花园的刘涛说，他曾亲眼目睹一辆“麻木”与迎面驶来的火车相撞，“麻木”上一对母女撞成重伤，那种惨景真是触目惊心。赵先生提出，坐“麻木”的很多是学生，安全很难得到保证。

有58%的人认为“麻木”穿行闹市，影响了城市市容、噪声污染也很大。市环保局的黄一章女士介绍说，一辆“麻木”的尾气相当于6至10辆小汽车的排放量，污染非常严重。

37%的人认为“麻木”对于交通的危害也不容忽视。据交管部门统计，武汉市“麻木”共有1.8万多辆。5年来，武汉市因“麻木”引发交通事故有2,500余起，致死129人，致伤致残近千人。程先生说，“麻木”作为一种落后的交通工具，破坏城市形象，特别是有的“麻木”司机喜欢开快车、闯红灯，和的士、公汽抢道，扰乱交通秩序，容易引发安全事故。

●您支持政府禁行“麻木”的行动吗？

100名受访人中，92%的人表示全力支持政府禁行“麻木”。

读者彭先生提出，“麻木”之所以长时间存在，是因为有潜在的市场，若能将这个问题解决，“麻木”禁行是不成问题的。

但是有6%的人表示在禁行“麻木”的同时，若能解决好市民出行不便的问题，他们也支持政府的行动。

●您觉得政府此次禁止“麻木”是否是有情操作？

受访的100人中，87%的人给予了肯定的回答，认为政府此次禁行行动，的确是做到了有情操作。蔡先生说，禁行“麻木”，经过了省、市人大的批准，提供了强有力的法律支持，同时也顺乎民意；另外在一些“麻木”车主交车后，政府有一些补偿性的措施，还帮助就业，这方面做得就很好。

华中科技大学硕士学位论文

硚口韩家墩残疾人彭靖邦以自己的亲身经历算了一笔账：“麻木”补偿费 2,500 元，四级伤残补贴 1,500 元，主动交车奖励 600 元，一个月生活费 420 元，加上他自谋职业补偿 5,000 元，政府总共给他补偿金 10,020 元。这笔钱给创业谋生打下了一定基础，所以他亲自将“麻木”上交政府。

还有 13% 人表示不好说，他们还没有仔细看报纸上相关的报道，还没有了解其中具体操作的情况。

●您认为此次政府行动能否彻底根治“麻木”？

在受访者中，67 人认定能根治。王家墩的刘先生说，此前武汉市虽然也曾有过取缔“麻木”的行动，但此次政府作了充分准备，情、法并重。特别是“两步走”的方针，显现出了政府的领导艺术。大多数车主会理解支持取缔工作。26 人倾向于能根治，但同时认为存在着不小的困难，能否根治，“取决于政府的决心、力度”。

●您在其他省会城市见过“麻木”吗？

62 位去过其他省会城市的受访者中，绝大多数说没见到“麻木”。李小姐说：“我在北京、上海、广州等城市都未见过‘麻木’。‘麻木’虽然方便，但对市容影响极大。”据了解，全国 19 个副省级以上城市（除武汉外）和省内宜昌、黄石、襄樊、十堰等市，均已相继处理“麻木”。

2.1.3 武汉市“禁麻”政策议程的建立

近年来，全国 19 个副省级以上城市（除武汉以外）和省内的宜昌、黄石、孝感、襄樊、十堰等市均相继解决了正三轮摩托车的问题。公安部、建设部畅通工程专家组来武汉检查时，也明确提出武汉市应尽快解决正三轮摩托车问题。

2003 年元月，市十一届人大一次会议上代表们提出的一件议案。议案列举出它的几大危害：因抢道发生交通惨祸、扰乱交通秩序，排放的噪声废气对环境造成污染等等。

早在 10 年前的武汉市“两会”上，就有人大代表、政协委员提出加强“麻木”管理的议案、提案，此后数量逐年增加，最少的一年也有 13 件。社会各界人士要求整治正三轮摩托车的呼声都很高。

——1998 年，市人大代表喻俊芳、周向林等提出“关于对三轮载客机动车辆（‘麻木’）规范管理”的建议。建议认为，“麻木”无视交通规则，横冲直撞构成群众出行威胁，应统一规范车况和服务，严禁其在主干道上通行。

——1999 年，市人大代表李巧珍、陈文锋等提出“加强对人力三轮车、电动‘麻

木”管理”的建议。建议提出,这些车辆既影响了市容市貌,又不利畅通工程,是造成交通事故的一大隐患,应该实行从严控制,将“电麻木”纳入机动车管理范畴。

——2000年,市人大代表徐阳等提出“关于解决载人机动三轮车污染扰民问题的建议”。代表们认为,除了在部分旅游区规范保留部分人力三轮车外,政府应以壮士断臂的勇气彻底取缔所有“麻木”!

——2001年,市人大代表王震宇等提出“关于逐步取缔‘麻木’的建议”。代表们痛陈武汉街头“麻木”的“多、乱、黑、杂”,并指出这种状况已到了非整治不可的地步。

——2002年,熊继彩、曹远平等60多位代表提出包括“关于在七城区取缔‘麻木’”在内的4件议案原案。代表们联名疾呼,要将行政措施与市场手段并举,力争在七城区取缔“麻木”。

——2003年,程杰等十余位市人大代表再次提出“关于取缔‘麻木’的议案”。议案客观分析了街头“麻木”得以存在并屡禁不止的原因,还提出了如建设轻轨、的士降价、增设小型巴士、完善社会化城市管理等疏导措施。

仅2002年以来,省、市人大、政协提出加强正三轮摩托车管理的议、提案和意见、建议13件,市民群众来信72件。^[11]

武汉市委书记陈训秋在市委十届三次全会上明确提出了有计划地解决“麻木”问题的工作要求。市委多次召开书记办公会、市委常委会进行专题研究,确定了指导思想、基本方针和工作目标。

2003年初,市十一届人民代表大会第一次会议批准的《政府工作报告》将妥善解决正三轮摩托车问题,明确作为2003年政府工作一项必须完成的重要任务。

2.1.4 武汉市“禁麻”政策方案的规划及其合法化过程

早在2001年,武汉市民革就从武汉市委副书记程康彦手中接过“全国其他城市整治‘三车’情况调研”的课题,由武汉市民革主委、市人大副主任单大年率队,一个五人小组先后奔赴北京、沈阳、大连、上海、杭州、南京,并深入周边的南昌、长沙、宜昌、黄石等城市,进行了一场特殊的调研。调研小组最后拿出《关于妥善处理三轮车的建议》的报告,报告指出:三轮车引起的城市管理混乱现象严重影响城市形象,成为城市发展主旋律中极不和谐的音符。我国的许多新老城市都相继解决三轮车问题,城市面貌焕然一新。妥善解决三轮车问题,已成为武汉提升城市竞争力的当务之急。

2003年2月27日,武汉市政府组织有关部门赴上海和南昌,学习考察了两市解

华中科技大学硕士学位论文

决正三轮摩托车和规范残疾人专用车的做法和经验。其后，市政府有关部门深入进行调查摸底，摸清车辆类别及车主的家庭构成、收入等详细情况，制订出完善的实施方案和相关的配套措施，其中包括收购有证“麻木”，完善公交线路、政府提供岗位等。

2003年3月20日，武汉市委副书记程康彦主持召开“解决正三轮摩托车问题工作”领导小组第一次会议。武汉市副市长胡绪鹄，市政协副主席杨付华、肖志钢等领导小组成员，七个中心城区及东西湖区区委书记参加了会议。会议认为，妥善处理正三轮摩托车工作要认真贯彻市委常委会的有关决定精神，按照“依法整治、有情操作、回收车辆、转换岗位”的指导思想，周密考虑、精心准备、抓紧运作，确保成功。具体实施中，要采取有力的工作措施确保稳定，不出大问题、少出小问题，使解决正三轮摩托车的各项工作让全市人民满意，力求让大多数车主基本满意。

为了使解决“三车”做到有法可依，武汉市法制、公安、公安交管部门及时草拟了《武汉市城市道路交通管理若干规定（修正案）》，明确禁止了正三轮摩托车在一定区域的城市道路上行驶；明确规定了残疾人专用车必须符合国家有关标准，并不得增设座位、搭乘人员或从事营运活动；对违反规定增设残疾人专用车座位、搭乘人员或从事营运活动的行为，增设了相应处罚条款。该修正案经市人民政府常务会议讨论通过，提请市人大常委会审议。修改法规工作得到了省、市人大常委会的高度重视和大力支持。市人大常委会就这一问题三次召开主任会议，进行专题研究；3月24日，超常规增开一次常委会会议，审议通过了《武汉市城市道路交通管理若干规定（修正案）》。4月2日，湖北省人大常委会批准了市人大常委会《关于修改〈武汉市城市道路交通管理若干规定〉的决定》，为解决“三车”问题提供了坚强的法律保障。市领导小组还组织公安、公安交管、劳动保障、民政、残联等市区有关职能部门，对“三车”车主的有关情况进行调查摸底，为制订工作方案、启运解决“三车”工作提供了参考依据。市“禁麻”领导小组和工作专班多次研究，广泛征求各方意见，形成了报经市委、市政府批转的《有关解决有证正三轮摩托车问题的实施方案》，旨在分步骤、有计划地解决“麻木”的问题。

《有关解决有证正三轮摩托车问题的实施方案》共有五部分组成：（1）指导思想、解决的范围和对象；（2）实施步骤；（3）车辆处置办法和车主安置分流有关政策；（4）职责分工；（5）工作措施等。该方案中明确规定按照“依法整治、综合治理；积极稳妥、有情操作；回收车辆、帮助就业”的原则，对困扰市政府多年的“麻木”问题进行彻底的整治。

2.2 武汉市“禁麻”政策的执行

政策执行(Policy Implementation)是将政策目标转化为政策现实的唯一途径。政策执行的有效与否关系到整个政策的成败。因此,政策执行在整个政策过程中具有至关重要的作用与地位。

2.2.1 “禁麻”政策的宣传

5月13日至5月19日,武汉市各区组织区街干部、社区群干、警务区民警和治安积极分子63,000余人,组成5,673个“五包”工作小组,实行“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”的五包责任制,变过去单纯依靠交警、强行上路执法的作法为依靠群众、疏堵结合,把思想工作做进社区、做到家庭的办法。广大社区群干、“五包”工作人员走街串巷,上门入户,送达《致有证正三轮摩托车车主的信》、《致有证残疾人正三轮摩托车车主的信》和《致有证人力三轮车车主的信》,宣传法规,解释政策。

5月20日至6月19日,为宣传发动阶段。市人大常委会公布《关于修改<武汉市城市道路交通管理若干规定>的决定》。当天,“五包”工作人员就走访了所有的有证“三车”车主家庭。

新闻媒体充分发挥了新闻舆论的导向作用,实行正面引导。在市委宣传部的统一调度下,《长江日报》、《武汉晚报》、武汉电视台、武汉电台等新闻单位集中力量,集中时间,集中版面,进行宣传报道。《长江日报》推出系列评论员文章,《武汉晚报》开辟专栏,武汉电视台制作系列专题,武汉电台安排系列访谈节目,做到了版面时段突出、天天报道充足、声势持续不减,共刊播各类稿件1,300多篇,起到了良好的沟通和导向作用,为“三车”问题的顺利解决,营造了良好的舆论氛围,发挥了团结、稳定、鼓劲的重大作用。

2.2.2 “禁麻”的工作措施

在武汉市市委、市政府的领导下,加强组织领导,统一指挥协调。成立了解决正三轮摩托车问题工作领导小组,市委副书记程康彦任组长,市委常委、市委宣传部长张岱梨、市人大常委会副主任王成宇、市政府副市长、胡绪鹄、市政协副主席肖志刚任副主任,市委办公厅,市政府办公厅,市委宣传部、政法委、市交委,市政府法制办、信访办,市公安、公安交管、劳动保障、民政、工商、物价、财政、城管、监察

华中科技大学硕士学位论文

局,市残联等单位负责人组成。领导小组下设办公室承办日常工作。各区和市有关部门建立相应的组织机构和工作专班。为了加强领导,由市领导带队分别下到各区开展督导协调工作。

明确工作职责,实行目标管理。各区、市有关部门主要领导为第一责任人,严格按照“谁主管、谁负责、一级抓一级”的责任要求,把工作做深、做细、做扎实。尤其是对生活特别困难的车主家庭,要一个不漏地及时落实解困措施。

制定各类预案,维护社会稳定。各区及市公安、信访等有关部门,综合各种突发事件,防止汇集,将矛盾消化在基层,确保全市大局稳定。

积极筹措资金,保证经费落实。本着“市区共担、以市为主”的原则,筹集资金,主要用于回收置换车辆、发放过渡期生活补助、扩大低保面、车主岗位培训和残疾人特殊困难临时救助等有关方面的开支。

2.2.3 “禁麻”工作的职责分工

在武汉市委、市政府领导下,由市“解决正三轮摩托车问题工作”领导小组负责制定总体实施方案,统一制定各项相关政策,审定有关单项工作方案,统筹组织、协调、指挥方案的实施,筹措主要的经费来源等工作。各区作为责任主体,负责做好本辖区的车辆回收置换、筹岗和车主安置分流的具体实施和维护稳定工作;市委宣传部负责制定全市宣传工作方案并组织实施;市政府法制办负责法规的起草、修改,并做好有关法律法规的解释工作;市纪检监察部门负责对车辆回收、处置和安置分流工作进行监督,贪污查处违法、违纪和失职、渎职问题;市政府信访部门负责做好上访接待工作;市公安、公安交管部门负责车辆的收缴及日常管理和执法,外来人员的清理、稳定工作预案的制定、不稳定事态和突发事件的处置,配合做好新型残疾人代步专用车的选型和置换、查禁违法制售车辆以及宣传动员等工作;市工商部门负责落实车主再就业办理营业执照方面的优惠政策,查禁非法拼装、生产、销售正三轮摩托车行为;市财政部门负责落实所需资金,并指导、监督资金的运作,会同相关部门进行车辆折价回收,协助对没收的车辆进行处置;市残联负责做好残疾人专用代步车的选型和置换工作,督促协调各级政府、市有关部门做好残疾人车主的安置分流和稳定工作;市劳动保障部门负责统筹车主的筹岗安置分流工作,并督促协助各区、市有关部门做好安置工作;市民政局负责将符合低保,认定福利企业,协调各级政府利用福利企业做好外来车主的遣返工作;市城管部门负责配合公安部门做好外来车主的遣返工作;市物价部门负责会同财政等部门制定车辆折价回收标准并指导各区实施;市国

华中科技大学硕士学位论文

税、地税部门根据国家有关法律、法规,落实吸纳车主就业的企业和从事个体经营的车主减免税收的相关政策;市供销部门负责组织协调回收车辆的处置工作。

2.2.4 “禁麻”政策的全面实施

4月1日至25日,组织上交无证正三轮摩托车工作。这一工作分为两个阶段进行:4月1日15日为第一阶段,全市上下以在全国范围内开展的取缔无证经营活动为契机,启动上交无证健全人正三轮摩托车工作,仅用了15天时间,就上交了15,836辆无证摩托车工作。鉴于解决无证残疾人车主问题的难度大,为了便于集中力量,提供良好服务,在第一阶段上交工作结束后,顺势跟进,组织残疾人无证三轮摩托车的上交工作,在10天的时间内,就完成了675辆残疾人车的上交任务。

5月20日至31日,组织回收有证正三轮摩托车工作。各区、街、乡、社区加大思想工作力度,出现了少见的交车热潮。各区为了鼓励交车,采取了一些奖励政策和服务措施。全市所有交车点做到了有咨询服务台、有遮阳棚、有茶水、有板凳、有复印机的“六有”服务措施。各区还千方百计组织集中交车,相继出现了车主披红挂彩、敲锣打鼓、社区群干民警护送、家人相伴送车的感人场面。“五包”工作人员想车主所想,急车主之所急,有的主动为车主办理交车手续,有的护送残疾人车主回家,有的把自谋职业补助款送到车主家中,做到服务工作到位,把亲民、爱民、为民、利民的情感渗透到具体的工作之中,使有情操作不断推向高潮。原定三个月的回收时间,在宣传发动的第11天,就顺利完成了18,242辆有证正三轮摩托车的回收任务。

6月19日至24日,组织回收有证人力三轮车工作。顺应社会各界的要求,市人民政府于6月19日发布《关于禁止营运人力三轮车上路行驶的通告》,启动回收有证营运人力三轮车工作。尽管有证人力三轮车数量不多,市、区、街、乡、社区发扬连续作战的作风,认真对待,谨慎操作,仅用了6天时间,就完成了回收2,232辆有证人力三轮车工作的任务。

在时间紧任务重、工作量大的情况下,广大工作人员顾全大局,严守纪律,昼夜奋战,无私奉献,始终坚守在社区和交车现场,有的甚至困劳累过度病倒在一线岗位,涌现出了许许多多感人事例。由于科学安排,组织有序,服务到位,全市在4月1日至6月24日期间,仅用了43天时间,就全面完成了36,985辆“三车”的上交回收任务。^[12]

2.2.5 “禁麻”政策的相关配套措施

为了促进“三车”问题的解决,同时在取消“三车”后方便市民的出行,市“三

车”领导小组及时向市委、市政府提出了采取相关配套措施的建议。市委、市政府高度重视，市政府组织市交委、市公交集团、市物价和公安交管局等部门，开展调查研究，听取了各方意见，研究出台了优化公交线路、调整出租车起步价的工作方案。目前，已优化了 70 公交线路条，通达近郊和居民小区，并延长营运时间，方便了市民出行。全市 12,137 辆出租车完成了分段计价的调表工作，全面实现了分段计价的起步价格，不仅解决了市民短途出行不便的问题，而且还增加了出租车司机的收入，也获得了经营单位的一致好评，取得了良好的经济效益和社会效益。

为解决下肢残疾人的出行问题，市公安交管局和市残联相互配合，在选择好残疾人代步车型的同时，严格把关，热情服务，做好残疾人代步车置换工作，并免费办牌办证。为了巩固解决“三车”问题的成果，市区工商部门加强源头管理，依法取缔汉口复兴村等地非法生产、拼装、销售“三车”的窝点，从源头上控制了来源。市区公安、交管、城管部门组织执法小组，设立了 120 多个路面执法点，严格清查停放在人行道、小区内的“三车”车辆，对上路行驶的“三车”严格执法，共收缴无证“三车”2,599 辆，维护了法规的严肃性和权威性。由于配套工作及时跟进，促进了“三车”问题的快速、平稳解决，巩固了工作成果。

2.3 “禁麻”政策的终结

政策终结(Policy Termination)在政策过程中占有重要的地位，是政策决策者通过对政策或项目进行慎重的评估后，采取必要的措施，以中止那些过时的、多余的、不必要的或无效的政策或项目的一种政治（或政策）行为。

武汉市“三车”问题的顺利解决，也就意味着“禁麻”政策的使命也要告一段落。相应地，为配合“禁麻”政策的执行所设立的武汉市解决正三轮摩托车问题工作领导小组和 5,673 个“五包”工作小组等临时组织机构，伴随着“禁麻”政策的终结，当然也没有继续存在下去的必要。

2.4 “禁麻”政策的评估

政策评估(Policy Evaluation)作为一种对政策效益、效果及价值进行判断的一种政治行为，是政策运行过程这一有机链条的重要一环，通过政策评估，可以对照以往政策资源分配情况，看其是否合理，也可以总结经验，吸取教训，使政策活动得以优质高效地运行。但是自八十年代中后期以来，武汉市政府虽然不断地制定、颁布这样或

那样的限制“麻木”的政策和条例，对政策的效果如何，所知甚少，缺乏关心。这种只问耕耘，不问收获的态度固然有体制的原因，但是也与我国政府的职能部门缺乏对政策评估重要性的认识有密切关系。本部分将对武汉市“禁麻”政策的实施后果进行定性评估。

前文已经提到，导致“麻木”被取缔的直接原因有四点：即环境污染、交通安全隐患、影响市容、扰乱行车秩序等。分别来看，“禁麻”政策的目标已经基本达成。

6月10日，武汉环保局副局长王家源宣布：江城“禁麻”后，空气中的二氧化氮平均减少20%，城区噪声值至少下降了1个分贝。“麻木”退出江城后，市环保局对原“麻木”集中的汉口利济路、利济北路、花桥、汉阳鹦鹉大道、武昌紫阳路等多处进行抽样检测，结果发现城区噪声值、每立方米空气中二氧化氮的含量均明显下降。

“2003年武汉的空气质量是实行空气质量日报制3年来最好的一年，也是提升幅度最大的一年。”2004年1月2日，市环境监测中心站自动化室主任、高级工程师徐双庆从电脑中调出统计数据，得出上述结论。

2003年6月至9月，武汉市连续85天空气质量为优、良，是实行空气质量日报制3年来优、良天数持续最长的时段。来自武汉市环境监测中心站的统计数据显示，2003年，武汉市空气质量优、良天数为246天，优良率达到67.4%，而这一比率在2001年和2002年分别为61.1%和61.37%。也就是说，武汉人2003年比往年多享受了20多天好空气。^[13]

良好的天气，除了自然原因之外，当然也与武汉市大力治污有关。3万多辆“麻木”从中心城区消失，随之消失的还有2万余吨“麻木”尾气污染物，这对良好天气所起的作用是不可低估的。

“目前，‘麻木’取缔后随之带动的经济和社会效益已经显现。据了解，‘麻木’取缔之前，其横冲直撞、不遵守交通规则，常常导致公交、的士引起交通事故，‘麻木’取缔后，仅公汽的交通事故率较以前下降了20%左右。各主干道的通行能力较之以前增加了10%。公交车由中心城区向周边社区转移的战略除给市民出行带来方便外，社区大批固定客流也给公交单位带来收益。据透露，部分公交线路在延伸进小区后客流明显增长，收入增长了近两成。公交集团下属几个分公司在经过线网优化后平均收益上升了10%左右。”^[14]

随着时间的推移，“禁麻”政策所导致的一些问题也显现出来。“麻木”取缔后，不少老社区和偏远社区的部分市民在出行时遇到了难题，找不到一种既省钱又节约时

华中科技大学硕士学位论文

间的交通方式。在一些偏远的社区，公交车线路和车辆也很少，甚至很难拦到的士，有急事的乘客往往面临有钱坐不上车的尴尬。对此，武汉交通工程学会教授胡润洲认为，取缔“麻木”所造成的空白尚未完全填补，再加上“摩的”的取消，给市内短途交通市场带来很大的压力。尤其是一些老、弱、病、残等交通弱势群体的乘车就更加不便。

据了解，目前武汉共有 12,137 台的士。根据统计局在“禁麻”政策出台之前调查的数据，的士的空载率接近 40%。大通出租汽车公司副总经理路承斌认为，根据预测，的士调价后上座率会提高 15% 左右。因为原先的‘麻木’的乘客不可能全部流向的士，不少乘客还会流向公汽和巴士，目前武汉的士处于运力远高于运量的状态，预计即使调价也不会出现的士供不应求的现象。“麻木”的寿终正寝，使得的士的生意比以前有了很大的好转。

随着的士客源增多，在节假日、上下班高峰，的士司机就有了更多的选择机会。不少的士认为短途乘客“没赚头，浪费时间”，“挑瘦拣肥”，这样就出现了“拒载”短途乘客的现象。据市客管处统计，仅 2004 年春节从初一至十五期间，共接到 1,198 起咨询电话，其中投诉司机拒载的就有 162 起，占 13.4%。^[15]本来为改善市民出行状况而实施的“禁麻”政策和的士调价政策，却导致部分市民因失去了交通选择方面的余地，出行更加不便。

3 武汉市“禁麻”政策的基本经验

3.1 经验之一：注重公共政策的合法性与规范性

一般认为，政策的合法性和规范性主要偏重于从法律角度去解释，主要包括：法定的决策主体、法定的程序要求、符合国家宪法和相关法律法规的政策内容以及政策的法律化。

合法的决策主体。决策组织及其享有的权力是宪法和法律规定的，是由国家权力机关或上级国家行政机关授予的，包括管理职能、机构设置、人员组合、权责体系、组织经费以及运行规则等六个方面。

合法的政策程序。程序是规范决策组织行为的有效途径。如果没有程序作保证，公共政策的制定就很可能演变成随机行为，使个人或少数人的意愿凌驾于组织目标之上。在政策实践的发展过程中，人们逐渐形成一种共识，现代社会的公共政策制定需要合理合法的程序。

合法的政策内容。政策内容的合法主要是指政策应与国家宪法和先行法律相一致，在内容上不发生抵触。不仅要符合有关的法律原则，而且要符合法律的具体规定。

政策法律化。所谓政策法律化是指国家有关机构把一些经过实验检验的、比较成熟和稳定的、能够在较长时间内发挥作用的公共政策上升为国家的法律、法规，赋予这些政策相应的法律效力和国家强制力的保障。

对照武汉市“禁麻”的政策实践，其首要原则就是“依法整治、综合治理”，注重整个政策过程的合法性和规范性，这也是“禁麻”最终获得成功的关键。

首先，武汉市委市政府作为本次“禁麻”工作的组织和领导机构，是完全意义上的合法决策主体，而由其授权成立的解决正三轮摩托车问题工作领导小组，作为具体的实施和操作部门，同样具备决策主体的合法性。这就为整个政策的制定和实施及后续评估等提供了合法的组织保障。

其次在“禁麻”政策制定、政策执行、政策终结以及随后的政策评估过程中都严格按照相关法律程序和政策法规的要求进行操作。在征求广大市民意见和要求的基础上，正式将在城区内取缔“麻木”作为政策目标，随后成立了相应的课题研究小组进行了多方面的调研，为政策的制定和执行提供有效的理论基础。

最后,为了使整个“禁麻”过程做到有法可依、有章可循,武汉市法制、公安、公安交管部门及时草拟了《武汉市城市道路交通管理若干规定(修正案)》,并及时送交湖北省和武汉市人大常委会审议通过,为解决“三车”问题提供了坚强的法律保障。在此基础上,武汉市委、市政府形成了《有关解决有证正三轮摩托车问题的实施方案》,为政策执行提供更明确、详细的规范。在“禁麻”工作过程中,保证了政策内容具备合法性的基础,完成了政策的法定化,有力的保障了公共政策的合法性和规范性。

3.2 经验之二:注重公共政策执行中的原则性与灵活性

在政策执行过程中,坚持原则性与灵活性相结合的原则,不仅是理论与实践的需要,而且也是政策本身的要求。坚持这一原则才能使政策得到有效的执行,才能保证政策目标的顺利实现。

所谓政策执行中的原则性,是指政策必须遵循政策的精神实质,保证政策的统一性、严肃性和权威性,严格按照政策规定的要求去做,全面的、不折不扣的实现政策目标。

所谓政策执行的灵活性原则,是指在不违背政策原则精神和保持政策方向的前提下,坚持从实际出发,采取灵活多样的方式方法,因地因时制宜,使政策目标得到真正实现。

在武汉市取缔“麻木”的政策过程中,特别强调“积极稳妥、区别对待”,政策执行兼顾原则性和灵活性。早在武汉市交通管理法规修改之初,市人大常委会就向市政府有关负责人提出“换位思考、有情操作”的思路,通过各种形式,让每位车主都知晓政府“依法行政”的所有细节条款和来龙去脉;通过具体实施,让每位车主感受到政府有情操作的一片真诚。

在依法行政的同时,坚持政策具体操作过程中的灵活性。针对不同对象,制定了有证车辆折价回收和无证车辆上交奖励政策:有证三轮车,依质量按年限折价,按最优价回收;对有证人力三轮车,基本上视同新车回收;对主动上交的无证三轮车,给予适当奖励。为了解决车主交车后至上岗就业期间的的生活问题,制定了提前交车奖励和发放过渡期生活补贴的政策,确保车主生活无虞。为了解决车主的生计,还制定了帮助车主择业和自谋职业的优惠政策,全市共筹措岗位近3万个,对自谋职业的车主,每人发给一次性补贴,从事个体经营的,发放《再就业优惠证》,使车主享受国家和地方的相关税费减免政策;因身体、年龄等原因无法就业的,可由其配偶、子女一人顶

替就业；对符合“低保”条件的车主及家庭，简化程序，及时办理“低保”手续。对残疾人，则在回收车辆、购车补贴、生活补助等方面，制定了更为优惠的政策。

为了让车主及时了解政策，全市工作人员组成的 5,600 多个“五包”工作小组，实行“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”，走街串巷，上门入户，做细致的工作。为了从时间上控制“禁麻”的进程，武汉还规定视车主上交车辆的时间给予相应的奖励：2003 年 6 月 30 日之前上交的奖励 600 元，7 月 10 日之前奖励 400 元，7 月 20 日之前奖励 200 元。同时规定，8 月 20 日是最后期限，之后不再执行上述各项政策。

3.3 经验之三：注重政策制定和执行过程中的以人为本

以人为本是现代公共管理理念的出发点和归宿，人本观念要求各级政府和部门在政策制定、执行过程中，应充分考虑广大人民群众的根本利益，想群众之所想、急群众之所急，构建人性化的执政氛围。“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展”是新时期党的发展观和政策指导思想。

在取缔“麻木”的政策时间中，武汉市委、市政府很好的贯彻了中央的有关规定和要求，出台了很多人性化的措施和举措，充分考虑了政策相关人员的利益和要求。武汉市政府没有以“顾全大局”为由，简单地对“麻木”进行没收或取缔，而是使用柔情手段，采取“赎买政策”，“综合治理、有情操作，回收车辆、帮助就业”，对车主的利益和未来的生活保障有了一定程度的考虑，以“刚性目标、柔性做法”，树立了亲民形象，富有人情味，从而体现了政治文明和“执政为民”的政策思路。

“有情操作”不仅体现在政策和工作的细致周到方面，而且还体现在能不能站在群众的利益上考虑问题。

在这次“禁麻”中，武汉市对工作组下了死命令：微笑、耐心、周到地为“麻木”车主服务，要说明政府的意图，请求他们支持理解。耐心地说服教育成为政府消解抵触情绪的重要招数，但是更有效的手段，还是利益补偿和奖励机制的作用。

武汉市为取缔“麻木”投入 1.5 亿多元，这些钱大都直接用于补贴和安置。以往那种雷霆万钧的整顿行动没有开展，人们意想中的“工作组上街扫荡，见到一辆没收一辆”的场面没有出现。相反地，“依法整治、有情操作、回收车辆、帮助择业”，几个带有人情味的字眼，作为处理原则摆在了人们面前。政府的一系列举措赢得了车主的理

华中科技大学硕士学位论文

解和支持，也有效缓解了政策执行过程中政府和大众的对立关系，为政策执行创造了一个和谐有序的社会环境。

武汉市解决三轮摩托车问题领导小组一位成员说：“正是因为有法可依，增加了透明度，‘禁麻’才会如此顺利。”一位姓陈的“麻木”师傅说：“人大、政府方方面面都为我们考虑到了，我们心服口服。”“把政策连读了几遍，发现该考虑到的，政府都考虑到了。”青山区车主吴后钢对记者说。20日一大早，他成为全市第一个交“麻木”的车主。

武汉市人大常委会一位负责人说，此次“禁麻”行动原计划用3个月时间，出乎意料的是，整整提前了两个月。如此之快，就是尊重并保障了公众的知情权，增加了操作的透明度，将民众的利益放在了第一位，实行了有情操作。

“由强硬执政、简单没收，改为温和的说服，一个按契约规则运行的新型政府形象正在显露影子。”武汉一名著名的法学专家对此评价说。

“‘麻木’车主们过得都不容易。”政府工作人员有了这一份爱民情，工作过程就“温柔”多了，执法过程中的火药味就消失了，以往街头巷尾常见的你拉我扯的现象根除了。洪山区一位社区干部掏钱坐上“麻木”，跟车主边走边聊：“看，多危险呐！”“您说，武汉的路是不是太挤了点？”车主开着开着，把“麻木”开到了交车点：“今儿不交，对不起您的一片心。”在2004年1月2日《楚天都市报》举办的“武汉市民2003年最满意的十件事”评选中，成功取缔“麻木”名列榜首。

从没收到赎买，从逾期罚款到按期奖励，从一事一议到系统思维，从强制执行到有情操作，从无视民意到合理补偿，没有居高临下，有的只是平等的契约意识和新的民主理念。武汉市政府没有因为掌握了武汉市人大授予的权力而“硬性操作”，这是执政理念的一次重大转变，也是我国政府在构建和谐社会方面的一次有效探索和尝试，有很好的指导和借鉴作用。

3.4 经验之四：注重公共政策的系统性和协调性

人类社会的一切事物都存在着相互依赖关系，组成了多层次的复杂系统。公共政策不仅本身可以看成是一个系统，而且它不可能孤立存在，总是与其他政策相联系，处于一个政策体系之中。同时还应该看到，公共政策系统是动态的，系统的未来状态部分取决于过去状态，这就要求在政策制定、实施以及评估等诸多环节注重公共政策的系统性和协调性，以更好的保证政策的高效和持久，达到预期的目标。

华中科技大学硕士学位论文

分析武汉市此次“禁麻”过程，可以发现，注重公共政策的系统性和协调性的观念得到了很好的体现。2003年3月20日，在市委副书记程康彦主持召开的解决正三轮摩托车问题工作领导小组第一次会议中，就提出妥善处理正三轮摩托车工作要认真贯彻市委常委会的有关决定，按照“依法整治、有情操作、回收车辆、转换岗位”的指导思想，周密考虑、精心准备，抓紧运作、确保成功。

随后，在武汉市委市政府形成了《有关解决有证正三轮摩托车问题的实施方案》中，对以下五个方面进行了细致的规定和部署：（1）指导思想、解决的范围和对象；（2）实施步骤；（3）车辆处置办法和车主安置分流有关政策；（4）职责分工；（5）工作措施等。从实施方案中，我们可以看到，政府在政策制定阶段已经对此次整治过程中可能出现的问题、遇到的困难有了一个宏观的把握，并制定了详尽的方针、政策进行应对。

武汉市委、市政府汲取了过去过年整治过程中的有关经验和教训，对“禁麻”工作进行全方位、多角度的考虑，充分考虑各方的利益。为解决因取缔“麻木”而造成的市民短距离出行难问题，把出租车起步价降低到3元（1公里以内3元，1-3公里每0.5公里增加1元，3公里以上每0.5公里增加0.7元）。设身处地为群众着想，注意政策对象的意见和要求，政策实施兼顾各方面利益，这样，取缔“麻木”政策得到群众的支持，多年难题得到顺利解决。武汉市《致有证正三轮摩托车车主的信》里说，“实施这一决定难免会给你们在就业和生活上带来一些暂时的困难和问题。”对此，有关部门“研究制定了一系列相关政策”。这些政策包括：对车辆从优折价回收，每辆车按年份从2,500元到3,000元不等；帮助介绍就业；对愿意自谋职业不要求政府帮助就业的车主，政府给予一次性自谋职业补贴4,000元；对从事个体经营的，享受减免有关税费的优惠政策。

这些举措有效的缓解了矛盾，抓住了问题的症结所在，通过各方的努力工作，各项措施的积极配合以及各职能部门的有效协调，使得此次“禁麻”行动跳出了以往整治过程中“整治——反弹——再整治——再反弹”的怪圈，达到了既定的政策目标。

4 武汉市“禁麻”政策的不足与教训

武汉市声势浩大的“禁麻”行动取得良好效果,环境污染、交通安全隐患、影响市容、扰乱行车秩序等问题都得到了较好的解决。但是如果按照高水平、高质量的公共管理和公共政策要求,武汉市的“禁麻”行动仍然存在许多需要改进和努力的地方。

4.1 公共政策决策程序有待进一步完善

科学化、民主化、法制化的公共决策,要求其决策过程必须符合公开、公平和民主参与的原则。其中,听证制度正是规范、制约、监督和促进行政权合理行使,扩大公民参政权、保障行政相对人合法权益的有效途径。

听证制度是指国家机关作出决定之前,给利害关系人提供发表意见提出证据的机会,对特定事项进行质证、辩驳的程序。而行政听证是指行政主体在作出影响行政相对人合法权益的决定前,由行政主体告知决定理由和听证权利,行政相对人随之向行政主体表达意见、提供证据,以及行政主体听取意见、接纳其证据的程序。听证制度强调任何权力必须公正行使,对当事人不利的决定必须听取当事人的意见。

《行政处罚法》首次在我国行政立法中确立了听证程序,但并非所有的行政处罚都适用听证,法律只规定了对部分行政处罚可以举行听证,主要是“行政主体作出责令停止生产经营、吊销许可证(照)、较大数额罚款等可以举行听证。”“麻木”中有许多车主都已获得营运许可证,按规定来说属于合法经营。而“禁麻”政策的出台迫使“麻木”车主(包括合法的营运者)停止了正常经营,对“麻木”的家庭产生很大的不利影响。从这一角度来看,《行政处罚法》中所规定的听证程序应该是适用于这种情况的。另外,“麻木”问题已经延续了14年之久,并非一朝一夕中形成,因此有充足的时间就此问题举行听证。

就此问题,亚利桑那州立大学的兰志勇教授评论说:“关于这种车辆的问题,我在美国没有发现这样的例子,但是在凤凰城(Phoenix)旁边的一个小镇上的确发生过相似的事情。当时是一些街头小贩(Street vender)影响到了该镇的市容,当地政府就决定对此采取措施。于是便就此问题举行了听证会,与此决策利益相关的人士均可以自由参加,表述自己的观点,听证会结束时得出一个结论。过一段时间后政府再次就得出的结论举行若干次听证会,只到形成最终的决议,而后由政府的相关部门执行此决

议。”

从兰教授所举的例子中可以看出,在法治比较健全的国家,对某个问题作出决策,往往需要耗费大量的资源,而决策一旦作出,执行起来就不会有太大的困难。因为在决策过程中,相关的利益方都充分地表达了自己的观点,而决策是在平衡各方利益的基础上作出的,因此执行起来不会有太大的障碍。

再回到“麻木”问题上。“禁麻”政策涉及到近 3.7 万个“麻木”车主和近十万个“麻木”家庭成员的切身利益,而政府的决策却没有——至少是没有完全——听取政策相对人的意见,也没有为他们提供公开辩驳的机会。

虽然禁止“麻木”是出于武汉市长远发展的考虑,同时政府也力图把政策的负面影响减到最小。但是,政策决策还是应该严格遵守规范的政策程序。如果没有程序作保证,公共政策的制定就很有可能演变成随机性行为,使个人或少数人的意愿凌驾于组织目标之上,个人行为代替组织行为。从实质合理的角度而言,个人政策决策者有时能够做出英明的决断,但如果完全寄希望于决策者个人的英明伟大、首先高尚、行为自律和大公无私,那将是非常不可靠的,并有可能导致严重后果。在政策实践的发展过程中,人们已经逐渐形成一种共识,现代社会的公共政策制定需要合理合法的程序,需要公开、公平、民主参与的原则。

4.2 政策宣传的客观性、协调性不够

政策宣传是政策执行过程的起始环节和必要阶段。要使政策得到有效执行,必须首先统一人们的思想和意图。政策执行者只有在对政策的意图和政策实施的具体措施有一个明确认识和充分了解的情况下,才有可能积极主动地执行政策。政策对象只有知晓了政策,才能理解政策,才能自觉地接受和服从政策。因此,政策宣传必须要注意要令人信服,才能充分发挥政策宣传的功能。而武汉市政府在运用新闻媒体宣传“禁麻”政策过程中存在一些问题,有时甚至自相矛盾,对政策宣传产生了负面影响。具体体现在对“麻木”所带来的污染和安全性方面的宣传有失客观。

4.2.1 对“麻木”污染的宣传言过其实

武汉市人大十一届一次会议关于取缔“麻木”的议案中指出:“‘麻木’噪声大、尾气浓,排出的二氧化硫、氮氧化合物等有毒气体相当于 20 辆‘的士’的排放量,对环境、人身健康有极大的损害。……”^[16]

华中科技大学硕士学位论文

另外，武汉市环保局的黄一章女士还介绍，一辆“麻木”的尾气相当于 6—10 辆小汽车的排放量，污染非常严重。^[17]

武汉市环境监测中心站副站长姚天魁指出，武汉市有 1.8 万辆“麻木”，绝大部分是国家已禁止上牌的二冲程机动车。这种车型质量差、档次低，燃烧不充分，尾气污染无法达标，污染排放量在各种机动车中“首屈一指”。1997 年，在全市作过对比实验，结果显示：一辆“麻木”的污染排放量与 6—8 台小轿车的排放量相当。^[18]

笔者随查阅了相关资料，以求获得准确的数据。

过去的“麻木”多为二冲程发动机，主要取其动力性高的优点。二冲程发动机曲轴每转一转做功一次，理论上它的功率等于两部相同工作容积的四冲程发动机。但是二冲程发动机换气过程中品质差，有效行程短，进气和排气浓缩到一个行程之中，进气和排气都不充分，而且废气要借助新鲜空气充量来清扫，难免新气与废气大量混合、短路排出，导致二行程发动机的燃料经济性较差，排污浓度相当高。

1999 年，武汉交管局下属的“非机动车管理部门”在年审时，要求大部分车主更换车辆，指定的车型为 4,000 多元一辆的“川野”牌四冲程正三轮摩托车，否则就无法取得合法的牌照。在这次大换车中，有 80% 以上的“麻木”车主换了川野牌。^[19]

这就足以说明，现在的“麻木”大多已采用四冲程发动机，其油耗大、排污高的问题已得到缓解。但由于成本因素，在摩托车上采用诸如电控汽油喷射和三元催化新技术比汽车慢一个节拍，其排放和油耗指标自然赶不上汽车。但是，一个重要决策的依据仅靠定性是很不够的，应当有起码的量化分析。以下对电“麻木”和汽车的排污情况作具体的比较。

标准制定的一个重要原则是经过努力大部分对象能够达到。标准的限值反映了平均先进水平。以 1993 年标准为比较的依据。从表 4.1 中可以看出，摩托车和汽车的 CO 排放浓度限值基本一样，HC 的排放浓度限值，四冲程摩托车等于汽车的两倍多。据有关检测资料看，由于执行标准不到位，实测结果摩托车排放浓度等于汽车的 4 倍。我们姑且按摩托车排放浓度等于汽车的 4 倍来比较。

表 4.1 摩托车（包括“麻木”）和汽车怠速排放污染物限值的国家标准

参数 \ 标准	(GB14621-93)1996 年 1 月 1 日起生产的摩托车	(GB14761.5-93)1995 年 7 月 1 日起生产的轻型车	(2000 年待批在用车新标准)1995 年 7 月 1 日起生产的轻型车
CO (一氧化碳) %	4.5	4.5	3.5
HC (碳氢化合物) ppm	2000[四冲程] 8000[二冲程]	900	900

华中科技大学硕士学位论文

机动车的污染物排放总量 Q 与污染物排放浓度 N 和发动机排放量 V 的乘积成正比, 即: $Q=NV$

武汉市最常见“麻木”的排量为 125ml, 如雄狮、宗申、川野等品牌, 其排放量都大约为 124ml, 见表 4.2。

表 4.2 汽车排量表

类型	排量	车例
微型轿车	<1L	夏利、奥拓
普通轿车	1~1.6L	捷达、富康
中级轿车	1.6~2.5L	桑塔纳、奥迪
高级轿车	2.5~4L	皇冠 3.0、奔驰 300 以上

毫无疑问, 汽车的排量比摩托车大许多。以目前武汉市拥有的出租汽车主要车型富康为例, 它的排量为 1.4L, 为川野 125 三轮摩托车的 11.2 倍。即使微型轿车的排放浓度只有摩托车的四分之一, 其污染物排放的总量却等于摩托车的 2.8 倍。

如果以排污标准为依据, 首先被禁止的应当是污染更大一些的汽车, 然后才是“麻木”。

政策宣传是政策执行过程的起始环节和一项重要的功能活动, 通过政策宣传可以为政策执行创造有利的舆论环境, 统一思想认识, 为政策的执行铺平道路。取缔“麻木”本来是从武汉市长远发展的大局出发, 改善人居环境、减少城市噪音污染、规范交通安全秩序、提升城市形象、为广大市民着想的好事, 政府部门和新闻媒体所需要做的是实事求是的宣传, 就可以赢得社会公众的支持。不符事实的言论有时只会事倍功半, 有时甚至适得其反。

4.2.2 夸大“麻木”的交通安全问题

自从汽车问世以来, 死于车祸的人已达 3000 多万。“麻木”比汽车更不安全, 这也是不争的事实。有关部门经常把“麻木”事故多归结为不遵守交通规则, 经常乱窜、违规超车, 不受红绿灯和单线的限制等。但是, 如果这是取缔“麻木”的原因, 还有值得商榷的地方。

例如, 前些年许多城市中都颁布了禁放鞭炮令, 无论是平时的喜庆日子还是春节都听不到鞭炮声。过了两年后, 有极少数人挑战法律, 节庆日子出现了零星的鞭炮声, 执法者没有去制裁。于是许多人认为禁放鞭炮令已经撤销, 近两年无论是平时的喜庆

还是除夕夜，都是炮声震耳欲聋，医院里被炸伤的患者激增。禁放鞭炮令实际上是被我们的执法者自己给废除了。

另外，也有人将“麻木”的安全问题归因于“麻木”的车况和驾驶技术的原因，这就更加不能作为取缔“麻木”的理由了。首先驾驶员在获得驾照之前，都要通过交管部门的考核，如果说单单是因为“麻木”驾驶员的技术问题而导致了与“麻木”相关的事故率升高，那么首先需要检讨的应该是交管部门，是交管部门在对“麻木”驾驶员的考核方面出了问题。另外，有证“麻木”与其它车辆一样，每年都需要进行年检。因此，因为“麻木”车况不佳而导致事故率上升的后果，也不应该只是由“麻木”车主独自承担，交管部门的车辆管理方面也负有不可推卸的责任，很多情况下都只是收了钱后，在副证上盖一个图章就了事，也就是典型的“以收费代管理”做法。

4.3 对“禁麻”政策的后果预测不充分

政策方案规划是政策制定过程中一个最重要的环节。所谓方案规划，指的是对政策问题的分析研究并提出相应的解决办法或方案的活动过程，其包括问题界定、目标确立、方案设计、后果预测、方案抉择五个环节。方案预测是方案规划的前提，也是方案规划过程中一个必不可少的环节。方案规划是面向未来的，是在事情发生之前的一种预先分析和选择，故具有明显的预测性。对事物未来的发展趋势极其结果的正确与否做出判断，在很大程度上决定着政策的成败。

和谐社会的核心是利益的和谐。统筹协调社会利益关系，维护社会公平，正是政府的重要职能所在。在构建和谐社会中，政府必须把维护最广大人民的根本利益放在首位，将以人为本的理念和人的全面发展追求体现到各方面工作中去，使每一个公民在履行社会义务和责任的同时，享有法定的权利、合理的收益、均等的机会和司法的正义。在公共政策制定和执行过程中，政府只有兼顾社会各阶层、各方面的利益，尤其要高度关注社会弱势群体，才能够消除社会发展过程中的不稳定因素，维护和实现社会公平，让所有公民都享受到经济发展和社会进步所带来的成果。但此次“禁麻”政策实施所带来到利益分配并未能很好的照顾到低收入阶层，政策预测的结果不充分。

“麻木”的从业者多为下岗职工、进城的农民和部分残疾人，在社会中处于相对弱势地位。他们选择开“麻木”是因为“麻木”行业的进入门槛低，不需要太多资金，也不需要什么特殊的技能，而且来钱快，风险也小，无怪乎会发展到几万大军。而在“麻木”队伍的成长过程中，“麻木”事实上已演变为数以万计缺失一定文化与技

能的市民赖以谋生的基本生产资料和手段。

“麻木”从业者多为 36 岁—45 岁男性居多，初高中文化。一般清晨 4 时到 7 时出车，在下午 5 时到 8 时收车，其余的从上午 8 时到晚上 11 时不等，工作 8 小时以上，月收入在 500—800 元之间。虽然这份收入并不丰厚，但也还相对稳定。在经济水平并不太发达的武汉，已经能够养家糊口。

“禁麻”政策实行后，“麻木”就退出了客运市场，其原先的客户大部分都分流给了出租车和公交车辆，相应地，“麻木”原先从客运市场获得的收入也就转移给了出租车司机和公交公司。

2003 年 12 月 18 日，武汉经济信息网讯《2003 年武汉交通变革带来滚滚财源》一文中报导：“调价前，以前大多的士跑一个白天的毛收入在 250 元钱左右，一般跑 26 笔生意，常常开着空车到处转找不到客人。取缔“麻木”后，的士起步价降到 3 元，的士的收入开始直线上升，只要想跑车根本不愁没有客人。不少的哥的收入在调价后立竿见影。现在每天（白天）的毛收入在 380~400 元左右。根据新安装的税控计价器统计，目前每台的士每个月的平均收入在 1.5 万元以上，较调价之前增长了三分之一。公交车由中心城区向周边社区转移的战略除给市民出行带来方便外，社区大批固定客流也给公交单位带来甜头：据透露，部分公交线路在延伸进小区后客流明显增长，收入增长了近两成。公交集团下属几个分公司在经过线网优化后平均收益上升了 10% 左右。”

虽然，伴随“禁麻”政策的实施，政府也出台了一些帮助“麻木”车主就业的规定和优惠政策。但据调查，大部分岗位的月收入都在 300—500 元之间，长期下去根本就不足以支撑整个家庭的开销。另外真正在政府帮助下实现再就业的“麻木”车主也是寥寥无几。也就是说，大部分原先的“麻木”家庭还得靠每月 195 元的“低保”收入生活。“禁麻”政策所带来的不稳定因素并没有完全消除。

4.4 政策实施和执行的成本偏高

任何公共政策的决策，都会产生或多或少的成本。这些成本主要包括政策主体人、财、物等方面的投入，政策目标群体物质和精神方面的付出，以及政策带给社会和自然的负面影响等。某种意义上来说，有效的公共政策，在于以较低的资源消耗换取较高的政策效益。因为社会的复杂性和问题之间的纷繁交错，公共政策的成本真实成本和效益往往难以精确估算。另一方面，对政策的评估存在诸多不同的评估标准，如偏

重经济效益、社会效益，也可能偏重于价值判断，而在不同的评估标准和体系所得到的结果也会存在很大差异，这在此次“禁麻”活动中也有体现。

在 20 世纪六七十年代，人力车服务行业有着严格的组织管理，从业人员在合作社的极为有序的领导下运行正常，并且还体现出良好的社会文明风尚。为什么到后来“麻木”会发展到失去控制，以至引发出不能容忍的交通肇事、环境污染、影响市容市貌等诸多问题呢？最根本的原因在于缺乏正式的管理和组织。

从 1987 年开始，相关部门就认识到“麻木”对交通造成的负面影响，就曾发出《加强人力三轮车管理有关事项》的通告。1998 年，市人大代表喻俊芳、周向林等就提出了“关于对三轮载客机动车辆（‘麻木’）规范管理”的建议。而在以后的几年中，关于人大代表们规范“麻木”管理的呼声也日益高涨，而“麻木”们居然还能我行我素，对红绿灯、禁行线、单行线视而不见，无视交通法规的存在。这种现象一方面说明“麻木”们迫于生活压力，不得已而为之，另一方面说明人大代表们的提案并没有引起有关单位的重视，还说明对“麻木”实行规范管理不符合某些部门自身的利益。

正是在这种利益格局中，“麻木”又在政策的夹缝中生存了好几年，“麻木”问题也又延续并积累了好几年。等问题到了非解决不可的地步，需花费的代价就高多了。据新华网湖北频道 6 月 6 日电，武汉市此次取缔“麻木”的代价已经达到 1.5 亿元人民币。这一数字只是市政府的直接赎买“麻木”开支，尚未包括各区政府的开支和整个政策执行过程中的直接开支。

“禁麻”政策付出了沉重的代价，但是我们的决策者如果能够通过这个教训，认识到社会管理工作对系统性、预见性、全局性和长期性的要求，不再因为对一些问题的发展趋势预计不足而导致小问题发展成为大问题；不再出现“头痛医头、脚痛医脚”的现象；不再出现用一种矛盾来掩盖另一种矛盾的现象，那么付出的代价将会小得多。

4.5 没有合理设置“缓冲期”

比较和选择是政策规划最突出的特征，追求优化是政策规划当然的目标。管理学上有一条重要的格言：“当看上去只有一条路可走时，这条路往往是错误的。”这句格言主要是想鼓励人们探求更多的出路，摆脱“霍布森选择”的困境，力争多种方案中择优。“禁麻”政策在规划过程中同样也面临此类问题，然而最终的决策结果是否能够真正体现政策规划的初衷，也有待进一步商榷。

此次“禁麻”行动虽然并非简单的“一刀切”作法，而是采取了“赎买车辆，帮

华中科技大学硕士学位论文

助择业”的有情操作，但毕竟是在短短的一个月中就把在武汉市客运市场中占据相当份额的“麻木”淘汰出局，难免有人会质疑，是否还有更好的解决办法。一些市民和社会学者对武汉市的“禁麻”速度提出异议，认为应该在“禁麻”之前留出一定的“缓冲期”。

2003年2月底的时候，武汉市政府就开始了解决“三车”的相关准备工作，包括外地考查、前期的摸底工作和方案的初步规划等等。而据《湖北日报》2003年6月6日的报道，雄楚楼社区车主黄群香的“麻木”，是今年3月刚买的，办完所有证照花了近万元。社区主任许晓莉上门劝他交车时，黄群香把桌子拍得山响：“我的车还没‘捂热’呢，让我交车，没门！”据武汉的一些“麻木”车主讲，近两年来，一直有传言说武汉的“麻木”将要禁运，但一直没有官方的消息。从3月份黄群香办证这一事实看，至少在此之前武汉市政府没有出台停办“麻木”牌、证的规定，也没有向社会透露将要彻底“禁麻”的规划。

如果在前两年武汉市政府对“麻木”车问题进行深入透彻的研究，然后制定出一个若干年后“禁麻”的规定，即在“缓冲期”内，“麻木”可以正常营运，“缓冲期”过后，取缔所有的“麻木”，同时作出取缔所有“麻木”拼装窝点、停止办理“麻木”的牌照和证件、加大无证车辆处罚力度的规定。这样现有的“麻木”车主有一定的时间收回其投资，同时也可以利用“缓冲期”为自己将来的职业进行一些筹划和准备，避免其他市民投资于“麻木”所造成的损失。这样不仅可以把各方面的损失降到了最低，而且也可以节省政府的大量开支、避免由于政策仓促实施所带来的社会震动。

5 武汉市取缔“麻木”的启示

虽然“禁麻”政策只是武汉市的地方性法规,取缔“麻木”也只是武汉市改善地方交通、投资环境和城市形象的地方性举措,但是其中也蕴含着丰富的普遍意义,对政府未来的政策模式、行政模式选择和城市管理工作都有着深刻的启示,对经济发展与社会和谐、稳定都具有重要的借鉴意义。

5.1 武汉市“禁麻”对公共管理和公共政策的启示

实现公共政策决策的科学化、民主化和法制化是政策科学研究的核心主题,也是实现科学发展、保障弱势群体利益和构建和谐社会的重要基础。通过对武汉市“禁麻”政策过程的具体分析,我们可以得到以下公共政策制定方面的启示:

(1) 武汉市“禁麻”的政策过程表明,制定公共政策时要更新思想观念、与时俱进,创新政府管理方式,寓管理于服务之中。观念是行动的先导,当前必须大力提倡科学、民主和法制精神,摒弃一切不适应时代要求的旧观念和旧方式,树立现代化的决策观念。现代民主政治不是居高临下,也不是少数服从多数,而是在宪法和法律的范围内,以平等的方式,与公民进行商讨,在达成一致意见的基础上调整现有的制度。

(2) 武汉市“禁麻”的政策过程显示,要想使一个政策真正在短时期内起到比较好的效果,就要在决策之前进行更长时间的调研工作,切实贯彻政策规划的信息原则。信息的搜集、加工和处理,贯穿于政策规划的整个过程,政策的科学性是与信息的全面性、真实性成正比的,信息全面、准确,政策规划就越具有科学性。现代社会是信息社会,信息在政策制定中的地位越来越重要。充分、及时而准确地占有信息是政策规划活动成功的根本保证。只有经过认真、翔实的调查和研究,才能够理清政策问题中的利益关系、才能减少政策制定的失误、避免出现“上有政策,下有对策”的情况。

(3) 武汉市“禁麻”的政策过程说明,公共政策的制定要贯彻公平和社会公正的原则,兼顾政策对象和政策相对人的利益,要进行换位思考。社会公正的基本要求在于坚持“社会公共利益最大化”的政策价值观,政策规划的价值确定和政策制定要兼顾到政策相关主体的利益,不可偏私偏废。所谓偏私偏废是指对一部分人及其团体持有政策歧见,因而在政策规划中有意或无意忽视其利益,通过牺牲一部分人及其团体的利益以成全另一部分人及其团体的利益。以往在解决城市管理工作中的难题时,政

府一般都会采取精神鼓励与强制实施相结合的手段,通过树立一部分“舍小家为大家”的典型,号召行政相对人主动为了大局而舍弃个人利益。偶尔为之,这些办法可能会产生一定的效果。但是在制度频繁更迭,人们经常性地“为整体利益而失去个人利益”的时候,精神动员和强制实施一般不会产生良好的效果,反而会在一定程度上引起更多的政策矛盾。只有在充分考虑了行政相对人权益基础上制定出的公共政策,才能够保证政策问题顺利解决,从而有利于经济发展和社会和谐。

(4) 武汉市“禁麻”的政策过程提示,公共政策决策要推行民主原则,扩大民主参与。公共政策决策的民主原则能促使政策制定程序规范化,使政策更具科学性和连续性。公共政策的决策体系在决策中不能再搞“一言堂”、“家长制”和“个人说了算”,以个人意见代替集体智慧,用经验决策代替科学决策,应该充分发挥社会各界参与决策的功能,提高决策透明度,让公众广泛参政议政,监督决策体系的工作,同时还要注重发挥政策研究和政策分析团体等智囊团的作用,进行科学、民主决策。

(5) 武汉市“禁麻”的政策过程揭示,在公共政策决策过程中,只有加强法制化建设,做到“有法可依,有法必依”,才能政策制定体系的依法行政和公共政策的科学化和民主化。法律法规是保证公共决策科学化和民主化,使公共政策更加趋于合理或避免重大损失的关键。公众对政策的认可和默许、接受与遵行,是政策合法化的必要条件。当然公共政策与部分公众利益出现冲突的情况时有发生,这个时候公共政策的强制性就会发生作用。然而,强制并不是万能的,它有一定的限度,如果一项政策太过损害公众利益,到了公众忍无可忍的程度,这项政策就会丧失其约束力,出现政策合法性危机,进而会引起政治系统合法性危机,影响到社会持续、均衡、健康、稳定地发展。

5.2 武汉市“禁麻”对城市管理和政府行政的启示

公共政策的实质作用是对公共利益进行调整和分配,一项公共政策的出台必然会影响到相对人的切身利益。因此,如何在制度、政策变迁相对频繁的时期保障弱势群体的利益、维护城市的持续发展和社会的和谐稳定,增强公平性、连续性和预见性,一直是城市管理、公共管理和政府行政在不断探究的课题。而武汉市从麻木的产生、发展到引发诸多城市管理问题,再到最终被禁止,整个事态的发展过程,本身就是一堂城市管理、公共管理和政府行政的生动课程。

首先,“禁麻”事件对城市管理的启示。城市管理中工作面对事物的发展趋势,要

华中科技大学硕士学位论文

有预见性,做到防患于未然。“麻木”车在武汉市出现之初,有关政府部门从解决就业问题的角度出发,允许下岗职工和残疾人从事营运。但对“麻木”的危害性认识不足,对其发展趋势估计不够。后来,随着下岗职工和进城务工农民的增多,在武汉市区营运的“麻木”车一度高达 1.7 万辆,其阻碍交通、事故频繁、污染环境、影响市容等问题越来越突出,构成了武汉市一道刺眼的另类风景线。试想,有关管理部门若在“麻木”车出现之初,认识到位,及时整治,花费的代价肯定比现在要小得多。

其次,城市管理工作要正确处理好“大”与“小”的关系。“小漏不补,大漏成灾。”城市管理过程中遇到的大问题、大矛盾并非与生俱来,而是由小问题、小矛盾经过经年累月地积累而成的。面对这些问题和矛盾,若及时处置得当,可大事化小,小事化了;反之,则会小事变大,矛盾激化,贻害无穷。因此,对待街头占道的小摊贩、乱贴的小广告、非法营运的小摩托车等各种小违章行为,我们应引起足够的重视,决不能坐视不管,只有从大处着眼,小处着手,长年累月地做好细致入微的教育、说服、纠正工作,才能防止这些小问题扩大发展成为影响市容、妨碍交通、影响社会稳定的大祸患。

再次,城市管理工作要树立全局意识、系统意识、长远意识。面对城市管理过程中出现的各种问题,城市决策者和管理者要坚持从全局出发,从长远着眼,既要统筹兼顾,又要分清主次,抓住重点,不能头痛医头,脚痛医脚,不能用一种矛盾来掩盖另一种矛盾。武汉市“麻木”车问题由小而大地发展,即是当初有关部门缺乏全局观念,以就业问题掩盖了城市管理问题所致。

最后,城市管理工作要持之以恒地长期坚持,要有连续性,不能忽冷忽热。武汉市小“麻木”变成大问题,一个重要原因是经过几次整治之后,坚持不够,时紧时松,整治前十多年未能走出“整治——反弹——整治”的恶性循环的怪圈。

武汉市一举把困扰市政府 14 年之久的“麻木”送进了博物馆,此举不仅彰显了本届政府处理城市管理顽症的决心和效率,同时也树立了武汉市政府亲民、务实的新形象,反映了政府管理方式和执政理念所发生的重大转变,对武汉市和其它城市处理类似“麻木”的城市顽症提供了重要的借鉴。

我国目前处在社会的转型期,制度的变迁将会是经常性的。各地出台的地方性法规和政府规章不计其数。如果决策者缺乏精细的制度变迁成本分析,制定政策象在黑板上写字一样,不断地擦擦写写,整个社会将为此付出巨大的代价。所以,武汉市的“禁麻”决策既是一次创新,也是一次提醒,它提醒社会的管理者要加强公共政策决策的科学化、民主化和法制化建设。

注 释

- [1] 江华. “麻木”告别城市. 南方周末, 2003. 8. 21
- [2] 武汉“三轮车”史略. 新华网湖北频道, 2003. 6. 12
- [3] “三车”是指人力三轮车、正三轮摩托车、边三轮摩托车, 是“麻木”的官方称谓
- [4] 别了, “麻木”!. 汉网, 2003. 7. 20
- [5] “麻木”告别城市. 南方周末, 2003. 8. 21
- [6] [美] 詹姆斯·E·安德森. 公共决策. 华夏出版社, 1990: 65
- [7] 江华. “麻木”告别城市. 南方周末, 2003. 8. 21
- [8] 薛惟中. 武汉埋单千万结束“麻木”时代. 中华工商时报, 2003. 6. 5
- [9] 薛惟中. 武汉埋单千万结束“麻木”时代. 中华工商时报, 2003. 6. 5
- [10] 武汉人大十一届一次会议关于取缔“麻木”议案. 湖北日报, 2003. 5. 20
- [11] 李晓萌. 解读《武汉市城市道路交通管理若干规定》(修正稿). 长江日报, 2003. 5. 21
- [12] 江华. “麻木”告别城市. 南方周末, 2003. 8. 21
- [13] 长江日报, 2004. 1. 4
- [14] 2003年武汉交通变革带来滚滚财源. 武汉经济信息网讯, 2003. 12. 18
- [15] 武汉市民反映打的有些难. 武汉晨报, 2004. 2. 20
- [16] 武汉人大十一届一次会议关于取缔“麻木”议案. 湖北日报, 2003. 5. 20
- [17] 随机调查百名市民: “麻木”禁行顺民意. 楚天都市报, 2003. 5. 22
- [18] 治理“麻木”三人谈. 武汉晚报, 2003. 5. 25
- [19] 麻木世家的生态变迁. 南方周末, 2003. 8. 21

致 谢

在结束毕业论文的写作之际，特在此向我的导师王国华教授表示诚挚的感谢，王国华教授在我研究生学习期间，对我在学术上给予了悉心教导与帮助，使我终身受益。王国华教授、叶金生部长和叶青教授在我毕业论文的选题、调研、写作等方面都给了我很大的帮助和支持。

感谢徐顽强教授、兰志勇教授对我的论文写作给予的教导与帮助。

感谢武汉市政府办公厅副主任高丹严先生在我论文调研过程中给予的帮助和支持。

同时也感谢我的室友廖少纲、付登华、李德平等给予我的帮助和支持。

感谢所有指导与帮助过我的老师。

感谢公共管理学院的所有领导和教职工对我的关怀与教导。

我将鞭策自己不断前进，无论遇到什么困难与障碍。

让我们共勉。

参考文献

- [1] 陈振明. 公共政策分析. 北京: 中国人民大学出版社, 2003
- [2] 谢明. 公共政策导论. 北京: 中国人民大学出版社, 2002
- [3] 张成福, 党秀云. 公共管理学. 北京: 中国人民大学出版社, 2001
- [4] 李成智. 公共政策. 北京: 团结出版社, 2000
- [5] 张金马. 政策科学导论. 北京: 中国人民大学出版社, 1992
- [6] 陈庆云. 公共政策分析. 北京: 中国经济出版社, 1996
- [7] 伍启元. 公共政策. 北京: 商务印书馆, 1998
- [8] 中国社会科学杂志社编. 社会科学与公共政策. 北京: 社会科学文献出版社, 2000
- [9] 沈泰昌. 系统分析和管理的导论. 北京: 中国展望出版社, 1984
- [10] Thomas R. Dye. Understanding public policy: PRENTICE HALL, 1972
- [11] William N. Dunn. Public Analysis: An Introduction: Prentice-Hall Inc., 1981
- [12] Gareth Morgan. Images of Organization: SAGE, 1993
- [13] Irving L. Janis. Groupthink: HOUGHTON MIFFLIN, 1982
- [14] Wayne. Parson. Public policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis: EDWARD ELGAR PUBLISHING LIMITED, 1996
- [15] Arye L. Hillman. Public Finance and Public Policy: Responsibilities and Limitations of Government: Cambridge University Press, 2002
- [16] 王正飞, 徐卫平. “取缔”是何种行政行为的法学思考. 中国食品卫生杂志, 2001, 13(4)
- [17] 崔小波, 孙贤里, 王亚东等. 北京市公共场所禁止吸烟的规定. 2001 年执行情况居民抽样调查报告. 中国健康教育, 2002, 18(1)
- [18] 高山行, 江旭. 对盗版及政策作用的经济学分析. 预测, 2002, 21(6)
- [19] 张志宝, 张海霞. 取缔露天烧烤任重道远——对济南市取缔露天烧烤的调查思考. 山东环境, 1996(6)
- [20] 应飞虎. 制度如何引导人——对不年检公司执照被吊销问题的法经济学分析. 深圳大学学报, 2002, 19(2)
- [21] 李艳, 曾珍香, 黄春平等. 环境问题的经济学分析. 河北工业大学学报, 2002, 31(4)

华中科技大学硕士学位论文

- [22]陈庆华, 王志华. 行政审批制度的经济学分析. 发展论坛, 2003(2)
- [23]市委办公厅、市政府办公厅关于研究解决正三轮摩托车问题的会议纪要. 中共武汉市委办公厅(纪要). 武文办[2003]16号
- [24]关于解决有证正三轮摩托车的实施方案. 武汉市解决正三轮摩托车问题领导小组, 2003. 5. 16
- [25]市人民政府关于表彰解决“三车”工作立功单位和个人的决定. 武汉市人民政府文件. 武政[2003]66号
- [26]胡绪鹄. 在全市解决“三车”工作总结表彰大会上的报告. 武汉市人民政府副市长, 2003. 7. 23
- [27]杨文平, 王勇. 2003 武汉空气质量分析: 优良率 67. 4%背后. 长江日报, 2004. 1. 4
- [28]戴丰善. 权为民所用 法为民所立——2003 年武汉市人大常委会立法工作回眸. 市人大常委会法规工作室, 2004. 1. 24
- [29]2003 年武汉交通变革带来滚滚财源. 武汉经济信息网讯, 2003. 8. 5
- [30]执法为民有情操作——武汉“麻木”受全国关注. <http://www.soufun.com>, 2003. 8. 8
- [31]夏琼, 钱刚. 11 家中央媒体聚焦“大武汉”. 武汉晚报, 2003. 8. 5
- [32]张立勤等. 城市贫困探访录. 南风窗特稿, 2003. 12. 16
- [33]胡果. 三万辆“麻木”消失的启示. 新华网河南频道, 2003. 10. 21
- [34]王海峰. 3 个月 3. 7 万辆“麻木”从武汉消失. 龙虎网讯, 2003. 7. 23
- [35]胡全志. 2003: 麻木终结还是放生. 汉网论坛, 2003. 2. 9
- [36]吴健华. 小变成大问题的启示. 红网, 2003. 6. 24
- [37]武汉市在城区禁止麻木车. “禁麻”五问. 人民网, 2003. 6. 14
- [38]江华. “麻木”告别城市. 南方周末, 2003. 8. 21
- [39]韩红. 依法解决“麻木”顺民意. 中新湖北网, 2003. 6. 2
- [40]佟建国. 武汉“禁麻速度”启示录. 楚天都市报, 2003. 6. 2
- [41]张丽. 武汉拒绝“麻木”. 央视国际时空连线, 2003. 8. 6