

管理、民主与再分配： 多重逻辑冲突下的公车改革

倪 星 陈兆仓*

【摘要】公务用车改革是近年来中国廉政建设发生制度化转向的典型代表。通过对广东省公务用车制度历时性改革过程的研究，论文发现其中存在着从一元逻辑主导到多重逻辑交织的变化。管理、民主和再分配等三重逻辑的交织，使得当前公车改革模式更为多样化，同时也在一定程度上陷入困境。广东公车改革的经验对于地方性廉政建设具有重要启示，它提醒我们在廉政改革中必须预设能够实现多重目标的阶梯，清理“制度包”中的其他制度约束条件，通过明确的改革路线图和时间表来凝聚改革共识，推动廉政建设目标的实现。

【关键词】 公车改革 管理 民主 再分配 廉政建设

【中图分类号】 D630.9

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674 - 2486 (2012) 05 - 0007 - 19

一、研究问题与文献评估

尽管社会科学领域中各个学派就如何定义和界定“制度”还存在着分歧，

* 倪星，中山大学中国公共管理研究中心/廉政与治理研究中心/政治与公共事务管理学院，教授；陈兆仓，中山大学政治与公共事务管理学院，博士研究生。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：中山大学“985工程”三期建设项目、国家哲学社会科学基金项目（10BGL078）；2011年度教育部“博士研究生学术新人奖”。

但是一个基本的共识就是，“制度是一种多多少少具有相对持久性的、已确立的社会性设施”（Zucker，1977：726）。对于中国转型期的廉政建设而言，这种构建长久社会性设施的观念显然比总是陷入效果和合法性困境的“运动式反腐败”更具有吸引力。改革开放以来廉政建设的实践表明，运动式反腐存在着无法控制急剧增加的高层官员腐败、回避各种正常法治程序等问题（Wedeman，2005），从更为长期的视角来看，其反腐效力非常有限。因而自20世纪90年代以来，中国逐渐开始了一种不同于以往运动式反腐败的模式，这一变化被称为“制度转向”（Institutional Turn）（Gong，2011）。公婷发现，传统的廉政建设往往通过党的干部管理体系和中央指令来进行自上而下的运作，而“制度转向”包含了一个自下而上的廉政建设途径，即中央开始鼓励地方政府发展出更富有创新性和符合当地实际需要的廉政措施，这就导致了近年来各地的廉政改革项目不断出台的现象出现。

伴随这一实践转向，地方廉政改革的经验、问题和意义也吸引了学界的注意力。例如公婷（Gong，2011）通过对比分析阿尔泰、浏阳和慈溪三个地方推行的官员财产申报改革，研究发现这些地方在申报内容、方式、原因等方面，模式存在着相似与不同之处，但都是地方创始、评价、立法和执行的产物，显示出“制度转向”所含有的自下而上的特征，还折射出新公共管理范式以任务目标为导向的特征。樊红敏（2010；2011）分别提供了非政府组织参与地方廉政治理与地方纪检监察改革两个改革个案的观察。前者研究的是A省省纪委与地方某大学研究中心的合作（研究中心作为非政府组织参与对地级市政府党政领导班子进行廉政考评的过程），后者则分析了河南省三门峡市实行的“大纪检组制”的改革，认为这一模式打破了原来的一对一派驻所形成的利益共谋机制，加大了对局委“一把手”监督的可能性，但是仍然存在与现有体制冲突、职能定位模糊、专业化和权威性不足等困境。庄德水（2011）则对我国地方政府廉政制度创新实践及其行为模式进行了总结。他认为，地方政府进行的诸多廉政制度创新具有三个鲜明特点：政策性、专项性和前瞻性。他延续了杨瑞龙（1998）关于地方政府在制度变迁过程中作用的

论述，认为地方政府是廉政制度创新的“第一行动集团”，即主要决策者和发起者，并支配着创新活动的进程。接着，他对地方政府廉政创新行为进行了类型学的划分，将其分为贯彻型创新、发展型创新、竞争型创新三种模式，并认为不同类型的廉政创新是基于不同的动力来展开的。

本研究具体关注的则是公务用车制度改革这一具体领域的发展演变状况。作为公务人员职务消费问题的典型代表，公车使用过程中所滋生的“马路上的腐败”、公车私用、超标配车等问题一直是近年来公共舆论集中关注的议题。从费用消耗上来看，在“三公”消费中车辆购置及运行费往往占比较高。例如，截止到2012年7月，广东24个公开2010年度的“三公”经费数据的省直机关中，公车费用基本都占到了各单位“三公”费用总额的50%—70%^①，耗费之高昂令人咋舌。当前学界一些研究主要关注如何从政策建议的视角对公车改革的各种模式进行理性选择。张曙光（1997）认为，官员使用小汽车的公有制度是传统计划经济时期的产物，具有明显战时供给制的特征。这种实物分配方式具有低效率特征，因此建议通过货币补贴的模式革除现有的公车制度。陈佩钢等（1998）基于对大庆公车改革的经验调查，主张公车改革必须朝着市场化、社会化、货币化即市场经济体制方向迈进。钟裕民（2005）从公共选择理论视角探究了诸如公车私用这样的领导干部选择职务消费“异化”行为，认为这是一个追求自身利益最大化的过程。这种行为屡禁不止的根本原因就在于其所预期的“异化”行为所带来的理性约束成本过小。作者从界定产权角度提出了整治路径，即实现职务消费的薪酬化，将职务消费计入薪酬制度。南刚志（2007）认为，以货币化为取向的车改思路和决策能够解决一些问题，但在方案设计程序上缺乏透明度，方案实施过程中缺少外部监督，产生了一定的不良影响和消极后果，必须积极应对。中国行政管理学会行政成本课题组（2010）总结了地方公车改革存在的三种模式：货币

^① 具体数字可参见《广东多部门晒“三公”，质监局公车花四千万》，载于2012年7月4日《新快报》。该报道中详细列出了24个已公开相关信息的省直部门的各项“三公”费用额度。

化改革、集中统一管理、加强监督管理等，并建议出台公务用车改革的指导意见，采取多元化的公务用车保障方式。虽然这些研究给出了基于不同理论视角的分析和建议，但是由于缺乏对公车改革的经验事实进行深入分析，使得我们很难深入理解地方公车改革的行动逻辑和改革范围局限所在。

事实上，自 20 世纪 90 年代以来，全国很多地方都尝试进行了各种模式的公车改革，不仅存在零散的、截面式的改革试点，也存在更为长期的改革模式变迁、传播和发展的过程，广东省蔓延到各地市的公车改革即是后者的典型代表。相对于我国其他地方公车改革的零星试验，广东公车改革的特征是持续时间长、改革地区多、改革方案比较丰富。究竟驱动广东公车改革实践不断发展变化的逻辑是什么？对于我们理解和改进地方廉政制度有何启示？本文试图聚焦广东省近 20 年来公务用车制度改革的纵贯历程，对这一持续发展演变的制度过程进行梳理和解释，借此来回答我们的疑问。

二、广东公车改革的三个阶段

改革开放以前，中国仿照苏联的做法按照领导干部的级别配备公车。由于当时财政收入有限和生产力水平限制等原因，公车滥用、私用的现象并不突出。但是改革以后随着各地经济发展水平及地方自主管理权限的提升，涉及公车泛滥的各种问题频发，导致行政成本不断攀升，使得公车管理和改革问题引起了基层公共部门决策者的注意。在此背景下，广东省的公车改革实践领全国风气之先——从 1993 年沙田镇的改革算起^①，到如今已经持续了将近 20 年时间。从其改革所具有的内在特征来看，我们将这一改革过程主要分为以下三个阶段。

^① 关于这一改革的前期历程的叙述，源自于当时一位主导公车改革的政府官员向媒体进行的通报。可参见《广东省监察厅副厅长谢谷梁在“广东省公车改革情况通报会”上的讲话》，<http://www.gdjct.gd.gov.cnmainnysd/200501215958.shtml>。

（一）第一阶段是基层单位的自发改革阶段（1993 年—2002 年）

这一时期的主要特征是个别的基层单位（如镇街、企业和事业单位）在没有上级和其他外部直接压力的情况下，主动自发性地尝试进行车改。主要的做法是取消或减少单位公车数量，通过发放交通津贴或购车补贴来补偿单位员工。代表性的单位包括东莞沙田镇、深圳特区报社、珠海格力集团等。东莞市沙田镇是目前记载的广东省公车改革的第一个“探路者”。该镇原有 14 辆公车，自 1993 年起，该镇为减轻财政负担，取消了领导干部公务用车，改为每年发放一定的交通补贴。据称这一改革使得该镇机关每年交通费用从 84 万元减少至 38 万元，经济效益可观。深圳特区报社为了解决业务发展与公车不足的矛盾，从 1996 年起给业务骨干发放一次性购车补贴，鼓励私人买车用于公务，以期在节约单位购车养车费用的同时，也能促进业务发展。珠海格力集团从 1997 年开始，在集团总部和下属大、中型企业领导干部中实行“自备工作用车，发放交通补贴”的改革。这一改革的实行使得集团总部每年可以节约 35 万元的交通费用。随后，在深圳、东莞、珠海、中山、佛山和广州等地的一些基层单位也进行了公车改革。2001 年，广州市天河区下发了《关于印发〈天河区公务用车制度改革试点方案〉的通知》，将 12 个街道和区财政局、科技园管委会纳入车改试点。2004 年 2 月以后，两单位退出，车补扩大至 21 条街道。天河区车改的基本方式是：减少公务用车，处级以下领导干部不予配专车，改发补贴。补贴标准直接与行政级别挂钩，正处级（每人每月，下同）2 800 元、副处级 2 000 元、正科级 650 元、副科级 550 元、副科级以下 400 元。2004 年 8 月，广州市监察局在答复一位政协委员的提案时提到，天河区车改后预计每年可节约 158 万元，行政效率并未降低（羊城晚报，2011a）。

（二）第二阶段是货币化改革阶段（2003 年—2007 年）

这一阶段广东的公车改革主要特征是迅速扩散到珠三角地区的多个地市，

各地政府开始从地市级层面上推进公车改革，改革均以货币化补贴模式为主。2003年2月，时任中央纪委书记吴官正在中国共产党第十六届中央纪律检查委员会第二次全体会议上的工作报告中提出：“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”（先锋队，2006：45-48）。同年，广东省纪委、省监察厅出台了《关于积极稳妥推进公务用车制度改革的意见》。文件提出了公车改革的四项原则：“有利于节约、有利于工作、有利于廉政、有利于稳定”，并明确提出改革的基本思路是“对公务用车实行市场化、社会化、货币化改革，取消或减少公务用车，改为发放交通补贴，公务交通问题通过个人自购交通工具或乘坐公共交通工具等方式解决”^①。这就为各地试水公车改革创造出了既具有允许鼓励性又要求渐进平稳性的制度环境，且明确了货币化改革的总体方向。

在此背景下，2004年6月2日，惠州公车改革率先启动，采取分批改革的办法。第一批先以市直17个单位和大亚湾区作试点；三个月后再实施第二批60个市直单位的改革，以及第三批惠城区、惠阳区和市、区法院检察院的改革。至2007年底，共计8834名公务人员实行公务交通货币化转变，拍卖处理1249台公务车辆。根据该市相关负责人统计，7年多来，全市公车经费开支总体水平下降22%，总体公车数量下降约56%，其中市直机关单位原有公车600多辆，车改后，只剩约200辆（南方日报·惠州观察，2011）。在各界关注的车补标准方面，他们根据当地经济社会发展水平，制定了最高正处级每人每月2300元的标准，并先后将车改方案在《南方日报》《惠州日报》等媒体上进行公开。2011年初，惠州启动了第五批次的公车改革，对象是惠州市公安政法单位3000余人700多辆车。具体做法是压缩机关车辆，配强基层车辆，取消干部专车和非警务用车，按职级不同每人每月发放500元至2800元不等的公务交通费（东华时报，2011）。

佛山在2003年3月成立了以市长为组长的公车制度改革领导小组及其办

^① 参见粤纪办发〔2003〕12号《关于积极稳妥推进公务用车制度改革的意见》（2003年6月25日）<http://www.hyjj.gov.cnhtmlgsdt.asp?id=36>

公室，首先在南海区进行了车改试点工作。2004年7月1日，在总结南海区试点经验的基础上，在全市顺德、高明等五个区进行了货币化模式的改革，将补贴标准细分为最高（副处级领导职务）每月2700元到最低（技工、普工）每月200元共11个档次，五个区的车改对象为实施、参照和依照公务员管理单位中的所有在职在编人员。根据车改后第一年统计，各区的财政节约率约在16%—32%之间。但是，佛山市直机关的公务用车改革近年来却一直停滞不前，直到2010年佛山市直机关车改才开始启动。市直机关改革分两批进行：第一批是实施、参照《中华人民共和国公务员法》管理的105个市直机关、事业单位；第二批是市法院、市检察院、市公安局、市城市综合管理局、佛山监狱、市劳教所（方案另行制定）（广州日报，2010a）。

中山于2004年8月启动了主要针对市直机关的公车改革，制定了《中山市市直机关公务用车改革方案（试行）》，当年包括市直行政机关和参照依照公务员管理的市直事业单位等共139个单位参加了车改（不包括市公检法机关和一般事业单位）。2006年，中山市公检法机关规范了公务车使用管理和公务交通补贴发放。据称，车改后该市每年可节约财政资金2200万元，车辆管理成本不断攀升的势头得到了控制^①。

东莞于2004年8月成立了公务用车制度改革领导小组，11月份开始进行市直单位车改，涉及对象包括由市财政全额供给的实行、参照和依照公务员制度管理的市直行政事业单位的在职公务人员（不包括市四套领导班子成员及公检法机关公务员），车补标准设定为9个档次，从正处级3000元每月到普通职工500元每月不等。同年12月，机关内部拍卖和社会公开拍卖公车合计599辆，成交价总额达7013.9万元。2005年9月开始推进镇街机关层面的车改，各镇街机关车改的范围和对象由各镇街根据实际情况自行确定。车改后，全市各个镇区车改前3年平均每年公务交通费为11759.64万元，车改后每年公务交通费用测算为8875.97万元，节省了近3000万元（广州日报，

^① 根据该市有关部门提供资料。

2010b)。

珠海于2005年4月出台并实施《市直机关、事业单位公务用车制度改革方案（试行）》，采用分期分批逐步推进的方式，在市、区党政机关及事业单位开展公车改革，车改对象暂不包括公检法机关、城市管理执法局等。市直机关参加车改的人员有3467人，车改后取消财政供养车辆1117辆，车改后财政支付已车改单位交通方面的费用与车改前持平，遏制了交通经费的逐年增长趋势^①。同时，针对未进行改革的市领导班子、离退休老干部等群体，珠海机关事务管理局还组建了机关车队，一方面保障市领导和老干部的统一用车，另一方面对车改单位实行有偿服务，保障必要的公共机关交通。此外还加强了对留用车辆的监管。

（三）第三阶段是多元改革模式探索阶段（2008年至今）

以上这些地市均采取了货币化补贴的方式，按照公务员的行政级别作为核心标准发放补贴。主要涉及正处级及以下级别的各类公务人员，这些共同的特征造就了广东公车改革的基本模式。但是大约2008年以后，广东公车改革进入了新的阶段，除了原已改革的地市沿袭着既定路线拓展货币化补贴的单位范围外，其他地市没有再进行统一的货币化改革，而是探索了其他类型的车改模式。2010年，广州市黄埔区、市财政局、市城管执法局三单位试点GPS+RFID车载电子监控系统，通过GPS全球定位系统和射频识别等技术监控措施控制公车使用。2011年8月至9月，广州全市各级党政机关、参公事业单位车辆安装北斗车载终端设备，应用公务用车使用管理信息系统；随后，又印发了《广州市党政机关公务用车使用管理暂行办法》等相关规定，形成了不同于其他地区的利用技术强化监管的改革模式。据称，每台车安装GPS成本为3000元左右，GPS改革试点经费节约了25%，每台车每年可节省7000元左右的费用（羊城晚报，2011b）。广州市公车保有量约为1万辆，以

^① 根据该市有关部门提供资料。

此计算，广州每年可节约 7 000 万元的开支。这一方案引起了社会各界的广泛关注和讨论。时任的广州市纪委书记还直接面对媒体回答有关这一模式的费用和效果等各方面的疑问。

此外，省级层面也有了新的动作：2011 年 3 月，经广东省委批准成立了省公车改革领导小组，经过反复调查研究，已经起草了《关于全面推进我省公务用车制度改革的意见》和《广东省公务用车改革实施方案》（目前正在报批，待广东省委、省政府审批后，即可发布实施）（新快报，2012）。据媒体报道，在 2011 年召开的公车改革研讨会上，对各种改革方案的争论相当激烈（南方周末，2011）。

三、公车改革中的三重逻辑矛盾

有评论认为：“在某种意义上，也许可以将公车改革看作是代表我国某一类型改革的典型案例，或者是一面镜子。通过对这项改革的分析，也许我们能够更深入地透视我国体制改革现在所面临的困境及其所须面对的问题。”（经济观察报，2008）纵览广东公车改革的发展历程，可以发现，相比全国其他省市的公车改革实践，广东公车改革具有起步早、持续时间长、扩散地域广、发展更充分的特点，显示出自下而上，从基层破冰到地市扩散再到全省谋划的持续发展趋势，堪称是近年来中国地方廉政改革的样本和缩影。但是尽管如此，公车改革依然仅仅局限在珠三角的部分地市、部分政府层级和部分公务员群体中，改革的范围、广度以及其效果各方面都陷入到多种声音的争议当中。问题在于，为什么前两个阶段普遍流行的货币化改革模式逐渐消失了，继而代之的是技术监管等新型车改模式的出现？笔者认为，这折射出广东省的公车改革从单一的管理逻辑主导，到管理、民主、再分配逻辑相互冲突纠结的演变过程，这一过程最终导致了货币化改革模式在第二阶段之后的消失。其核心在于，货币化改革模式难以在这三重逻辑上实现改革目标。这是因为：

首先，从管理的逻辑来看，一劳永逸式改革无法解决动态复杂性问题。

这里所称的管理逻辑即新公共管理理论所支持的“管理主义”，其背后隐藏着深层的一组关于世界的状况以及它应该是什么样的信念、价值和观念（Terry，1998）。这种管理逻辑关注的是基于成本收益分析基础上的效率问题，具体到公务用车而言，其关注的核心是用货币化机制来解决成本（对公共财政的费用消耗）和收益（工作便利与方便管理）之间的平衡。但是如经验研究所显示的，一方面货币化模式起到了一定成效，比车改之前节约了一定成本或抑制了公车成本迅速攀升的趋势。但是这种公车改革的管理主义方案并没有带来一个稳定有效的后果。从根本上看，汽车是现代性的一个隐喻（Miller，2001），也折射了现代性所具有的双面特征：一方面，对于现代社会而言，汽车是一种压缩时空的便利装置（Shove，1998：10），极大提高了各种事务的处理效率；另一方面它也带来各种不断变化甚至层出不穷的问题。在中国经济社会转型的背景下，当汽车遭遇公共权力的时候，公车问题更显现出这种难以一次性解决的动态复杂性特征。公车改革制度设计者的初衷均是希望通过一次更具革命性、彻底性的变革来解决积重难返的公务用车问题，但是事实上这里面隐藏着多方面的困难。货币化改革模式就至少要涉及汽油价格、驾驶技术、交通状况、产业政策和自然环境等方面的问题。其问题例如：①从2003年—2004年车改试点到如今油价飙升了三到四倍，这使得定额的车改补贴被迫要不断提高补贴数额来适应这一涨价过程，车补标准难以真正确定，汽车相关费用的飙涨使得货币化模式难以一次成型；②在车改试点时，国家通过各种措施刺激消费来拉动汽车产业的发展，有些地方也提前一次性发放3年车补来鼓励公务员买私车，但是随着城市交通日渐拥堵，使用汽车来行使公务也受到城市车辆管理和交通状况的诸多限制，放任汽车消费又繁衍出新的症候；③随着全球气候“温室效应”的不断恶化，倡导低碳排放和降低汽油消费的环保主义理念开始兴起，意味着发放补贴鼓励公务员大量购买私车又增加了整个社会的交通和环境负担。此外，还有使用私车办理公务时的工伤认定、领导驾车导致的交通风险等。因此，公车改革即使是表面

上消灭了公车（实际经验上还远未做到），但是并未解决“使用汽车执行公务”这一根本问题，而这一领域伴随经济社会的变迁而交织衍生的各种现象，仍然需要公共财政来埋单，需要决策者来面对和解决。这就意味着公车改革并不是一劳永逸的解决方案，理解和把握这一问题的动态变化特征和复杂性本质是决策和改革的重要基础。

其次，从民主的逻辑来看，一个公共政治性问题无法仅作为内部管理式改革而得以解决。

货币化改革模式之所以难以为继，与管理逻辑和其他逻辑之间的冲突密切相关。随着时间的推移，中国经济社会迅速变迁的大背景下公众舆论场迅速兴起，“全球化、网络化创造了空前宽广的公共空间，市场化培养出规模空前的公众群体，使得一波又一波的舆论浪潮给政治体系带来强劲的冲击，给公共权力机构——政府的治理理念、运行方式等带来前所未有的挑战……并将推动国家与社会、政府与公民、权力与舆论的关系发生深刻变革”（葛玮，2009：72）。在公车这个具体议题上，这种“公众崛起”的现象得到了充分展现：在包括广东在内的很多地区，网民都学会利用便携的手机、相机通过“随手拍”的方式将具有滥用嫌疑的公车照片直接发到微博上（中国青年报，2012），一些贫困地区政府购买公车数量与学校校车数量差距悬殊被曝光（济南日报，2011），传统媒体和互联网均保持着对公车的高度关注，都说明在当前的社会背景下公车改革已经难以忽视“公众”这个重要角色的影响。“公众崛起”背后暗含的民主思潮必然要求公车问题作为公共议题呈现出来。

公车之所以姓“公”，背后暗含的正是公私权力的边界划分。公车由公共财政出资进行购买、保养、维修和运行，使用公车本质上是为了国家公务人员保障和服务社会公众利益，公车不能私用、官员不能乘坐超出实用限度的豪车已经成为当前社会普遍认可的观念。从这一视角看，前两阶段广东的公车改革浪潮很大程度是作为机关内部管理事务来进行的，社会公众等外部因素的影响力还较弱，地方的决策方案和论证很大程度上是内部决定，各地临时成立的车改领导小组是主要决策机构，并没有通过公共开放的决策程序来

进行。然而近年来公共舆论环境的剧变、公民意识的崛起以及公众对于公车滥用现象的日益不满,使得车改的方案选择与决策方式都难以在当前的背景下进行原样复制。这或许就是2008年以后货币化改革模式难以推进的重要原因。即使我们没有政治学视角的审思,但是伴随经济社会的变迁和“公众崛起”时代的到来,它在客观上也日益呈现为一种公共的、政治性的议题,而远非一个单纯的公共部门内部的管理改革。

最后,从再分配的逻辑来看,效率进步式的方法并不能解决分配正义性问题。

公务员在执行公务中对汽车的使用量是一个难以测算的模糊性问题,随着不同级别、部门、时期而变化。在这种情况下,改革者普遍使用的货币化模式沿袭了官僚政治的等级制逻辑,按照公务员的职务级别高低来给予不同额度的补贴。从广东公车改革的实践来看,货币化模式由于均给予了各个层级的公务员不等的补贴,因而得到了公务员系统内部的普遍支持和欢迎。但是放在整体的社会背景下来看时,这一改革模式一直陷入到合法性争议当中。这一方面是由于等级制逻辑衍生出来的车补额度与实际公车使用之间存在着一定距离,显然并不一定职务越高的人越需要公车,因此才有诸如“公车改革乐了处长苦了科长”(市场报,2004)等说法,这就会造成公职人员内部公车补贴与实际消费配给不均;另一方面,更重要的是,这种通过补贴将灰色收入合法化的方式在居民收入差距不断攀升的背景下并不妥当。

根据历年《中国统计年鉴》(1995年—2005年)的收入分配数据进行估算,我国城乡混合基尼系数从1978年的0.16开始不断增大,2001年突破0.40,2007年则达到0.45,远远越过了警戒水平0.40(徐映梅、张学新,2011)。这显示出我国近年来收入分配不平等状况,尤其是城乡间差距已达到相当严重的程度。即使是在经济社会发展领先的广东省,2009年其城镇居民人均可支配收入为21 574.72元,农村居民人均纯收入为6 906.93元^①。这些

^① 《广东省统计年鉴(2010年)》, http://www.gdstats.gov.cn/tjnjtable/10/c10_1.htm.

收入数据与各级公务员的车补进行对比，很多地方仅处级干部的公车补贴就超过了广东城镇居民的全年可支配收入，这就更加凸显了利益分配的差距和
不公问题。从各地实施车改的实践来看，对车改效果的合法性宣传均是以节
约财政支出的数额为主要标准进行的，我们假定这些数据真实可信，那么紧
接着的问题是：“效率进步”的直观优势是否可以掩盖“分配正义”的根本缺
陷？这是否可以说服社会公众同意和接受这种本质上属于再分配的改革？这
是货币化改革模式陷入的一个核心困境。

总之，当前每一种模式都难以在不同逻辑维度上实现目标，即使我们承认
货币化改革模式部分解决了效率难题，却迟迟难以满足民主和再分配逻辑的
需要，缺乏公众参与和信息透明、较高的车改补贴与民众收入差距形成强烈
对比的现实等问题，最终无法使得货币化改革模式得以成功。而随后兴起的
GPS 监控等车改方式虽然避免了再分配方面的争议，但是在实际效率和监控信
息透明等方面同样受到了质疑。这三重逻辑的要求和冲突使得公车改革最终
难以获得一个各方满意的方案，因而呈现出当前多样方案并存、多方质疑不
断的状态。

四、阶梯、制度包与轨线：重新思考廉政改革

广东公车改革经验事实中所凸显出的从一元逻辑主导到多重逻辑冲突的特
征，为我们重新思考廉政改革提供了新的启发。基于以上分析，我们可以看
出公车改革的实践方案在变化，驱动公车改革的环境压力也在不断变化，迄
今为止并没有一种方案得到普遍认可，这一漫长的改革历程似乎远未到达令
人满意的终点。对于当前的公共管理者、研究者、实践者以及社会公众而言，
至关重要的问题是：我们究竟应该如何理解、解释并推动当前的各种廉政
改革？

（一）廉政改革的目标阶梯

首先要思考的问题是，“廉洁”究竟意味着什么？什么才是评价廉政制度改革和建设取得进步的标准？如果“腐败”被界定为利用公共职位谋取私人利益，那么“廉洁”毫无疑问就是一种相反的状态，廉政改革就是不断约束和遏制以公权谋取私利行为的进程。但是公车改革的启示却说明这一过程并非单线条的，“廉洁”存在不同维度的理解途径：①从经济理性或管理层面来理解，“廉洁政府”的基本诉求就是“廉价质优”，即以更低的成本履行更多的公务，提供更优质的公共服务。货币化模式或技术监管模式力图达到正是这样的目标，即降低公车使用的浪费，节约公共财政开支。廉政改革未必都能像车改这样带来直观的成本收益方面的进步，但是毫无疑问，成本收益的理性计算是改革被广泛接受和认可的基础，这也是“新公共管理”理论所主张的基本逻辑（休斯，2007）。②从决策程序方面来考虑，廉政改革就意味着需要以信息透明和开放吸纳的姿态吸引公民参与其中。伯曼（Berman，1997）发现，参与可以降低公民对地方政府的抵触情绪，有利于增加政府对公民参与活动的理解。对于诸如公车管理、官员财产公开这样的廉政改革来说，决策程序上的公民参与更可以明显提升方案的合法性，赢得民众的广泛支持。在很大程度上，腐败与廉洁都是公民主观的感知状况，是一种社会建构的现实，参与在廉政建设中的意义就在于可以帮助公民构建起这样一种积极正面的感知环境；③从分配正义的视角来看，廉洁的更深层次诉求在于实现社会群体之间公平正义的物质和权利分配。中国传统长期积习的官僚体制和文化容易滋生各种腐败行为，这迫使大量民众将精力投入到非生产性活动领域的“寻租”过程当中，阻碍了经济增长和技术创新。廉政建设的根本要义即在于打破这种公共权力腐败带来的畸形分配结构，实现更大程度上的分配正义，避免分配不公带来的被剥夺感和不信任感，激发社会的创造性和活力。

公车改革带来的启示是，这三个维度的目标的实现难度是不一样的，广东的公车改革的货币化模式满足了经济理性的要求，但是在公民参与与分配正

义维度上存在着不足，随后的 GPS 改革同样将主要优势诉诸于成本节约。但是近期省级层面的改革就开始注意通过召开公车改革研讨会等吸纳社会各界人士的意见，这是迈向开放民主决策的重要节点。这使我们意识到，廉政改革可能存在一个多重目标复合的发展阶梯，第一步的“经济理性”目标较容易实现；第二步的“公民参与”具有重要的程序价值，目前已经有开启的迹象；第三步的“分配正义”最具有挑战性，它需要社会各个群体间达成分配结果的共识。这是理想意义上的进步阶梯，但是现实在于廉政改革似乎很难走到一个各维度目标都得到满足的平衡点上。即使如此，至少也必须意识到，停留在第一阶梯上是远远不够的，廉政改革应该是不断向第二阶梯、第三阶梯迈进的过程，应该在动态的改革过程中逐渐考虑满足三个维度的要求。

（二）在“制度包”中进行改革

廉政改革另一个需要注意的问题是，各种层面的政治—行政制度是交相嵌套、叠加和联结在一起的，制度体系之间的这种密切缠结和相互影响的状态对各种廉政改革都提出了巨大挑战。例如，围绕公务用车制度，与此密切相连的就有干部待遇制度、汽车定编管理、公共财政制度、后勤管理制度、公共决策制度等，这些制度设施之间彼此勾连，例如当前的干部待遇制度使得厅级以上高层领导干部的用车管理难以划入到车改范围内，各政府层级之间的财政分权使得一些地方由于财力不足难以支付车改补贴而作罢，这些制度体系之间相互联结的“制度包”效应对公车改革的实际范围和效力形成了约束。当我们审视广东公车改革的历程就发现，其改革局限在珠三角部分地区，局限在厅级以下公务员群体等特征，很大程度上受到其周围的制度体系的制约和牵绊。因此，在指责公车改革不彻底、不尽如人意的同时，必须意识到导致这种半失败局面的制度根源。廉政改革不同于其他行政改革的一点是，这种“制度包”效应更为复杂，它不仅涵盖周边的规制性制度要素，还与更广泛的新闻媒体、专家学者、社会公众等群体相联系，与这些群体的文化观念、情绪状态和心理认知等文化—认知性要素有关。

对于决策者而言，要对“制度包”中的一种制度进行改革，就先要把这个“包裹”打开，清理周边的制度约束条件，从而才能为更富有效力的改革奠定基础。廉政改革就更需要这种系统化的思维方式，改变周边的规制性要素，就意味着要整合资源，协调各个部门进行周密的制度安排，尽最大努力赢得作为被改革对象的公务员群体的支持；此外，还需要与新闻媒体建立密切的沟通机制，能够使改革的积极意义和正面价值在舆论场中广泛传播，对于可能出现的误解和反对要及时澄清、解释和进行调整；在公共决策过程中，还需要与学术界人士、社会意见领袖以及人大、政协委员等形成通畅的交流，从而在完善改革方案的同时赢得更高的合法性支持。

（三）改革的“轨线”问题

改革难以一蹴而就，一项复杂的廉政制度改革很难短时期内就能够实现上述不同阶梯的多重目标。波利特和鲍尔克特（2003）提出了“轨线”的概念来解释公共管理的改革方案。所谓“轨线”是指改革试图采取的路线。它引导人们从一个出发点（a）到达为了某个向往的地方或事务的某种状态（b）。因此，一个方案就包含三个因素：起始状态、轨线和未来的状态。波利特和鲍尔克特认为，改革方案很可能存在这三个要素其中某个的缺失。“如果只有b——希望到达的未来——而没有清晰的专门的a或轨线，那么我们就称它为乌托邦。反之，有可能只有对现状的批评，以及达到某种方向（轨线）的愿望，但对于想达到的最后状况却没有清楚的勾画。这种情况可以被称为随波逐流，而在管理改革的世界中，这样的情况很多。”（波利特、鲍尔克特，2003：56）他们认为，“轨线”包括两个方面，即要件（改革的范围和成分）以及过程（改革如何实施）。

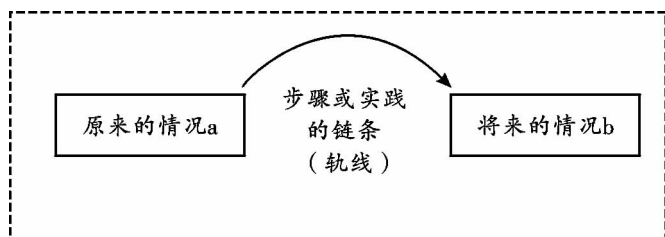


图1 公共管理改革“轨线”示意图

资料来源：波利特、鲍尔克特（2003）。

“轨线”概念对于我们思考廉政改革该如何进行有很大的启发。首先要避免改革的三种要素中间某种的缺失，使得廉政改革成为目标模糊、行动乏力的乌托邦，这就需要既要掌握当前涉及改革范围的真实状况，又要对将来实现的状态提出明晰的计划。一项优质的廉政改革不能只有大略的想法和指向，应该发展成带有专门的行动安排、时间表和目标的战略规划。在这些方面一些地方的公车改革就做得比较成功，而另一些地方却进展缓慢缺乏改革成效。其次，目标是通过“轨线”而实现的，要件和过程都需要清晰的规划图。如果廉政改革致力于实现复合性目标，在经济理性、公民参与和分配正义等多方面都实现持续进步，那么就更需要制定步骤明确的改革路线图，绘制更清晰的改革时间表。例如对于公车改革而言，第一阶段的改革可以实现效率的增量进步，降低公共财政在公车消费方面的总成本；第二阶段应该实现注重吸纳公民参与，通过信息公开、公众的组织化监督和改革讨论会等方式使改革受到公民的认同；第三阶段就应该致力于通过更大的政治过程来实现分配正义的目标，使得全社会就公务员的公车补贴等问题达成一定共识。明确的路线图和时间表能够使得相关各方形成稳定和理性的预期，既能通过渐进的方式避免大的波动和损失，又能保证廉洁愿景在连续性的改革过程中得以实现。

参考文献

- 陈佩钢、李高峰、曹振克(1998). 对大庆市市直机关公务用车改革的调查与思考. 学习与探索, 6.
- 樊红敏(2010). 非政府组织参与廉政治理: 突破、困境及实现路径——基于 A 省研究中心参与 A 省廉政考评的实践. 郑州大学学报(社会科学版), 3.
- 樊红敏(2011). 中国纪检监察派驻机构改革的方向——基于三门峡市“大纪检组”制改革调查. 河南社会科学, 6.
- 葛玮(2009). 公众崛起: 社会治理的新环境. 理论学刊, 6.
- 广州日报(2010a). 市直机关公用车改革将启动. 7月21日.
- 广州日报(2010b). 广东公车改革试点调查: 东莞市一年省3 000万. 4月9日.
- 京华时报(2011). 惠州在全国率先进行公安局机关车改 警用车载59%. 3月12日.
- 经济观察报(2008). 孙立平: 公车改革的启示. 3月15日.
- 济南日报(2011). 广南公车433辆却没有钱买校车. 12月27日.
- 克里斯托弗·波利特、海尔特·鲍克尔特(2003). 公共管理改革——比较分析. 夏镇平译. 上海: 上海译文出版社.
- 南刚志(2007). 公车改革货币化模式评析. 理论前沿, 9.
- 南方日报·惠州观察(2011). 车改7年, 公车开支降22%. 12月6日.
- 南方周末(2011). 广东拟推货币化公车改革 车改提速引各方激辩. 6月10日.
- 市场报(2004). 公车改革乐了处长? 11月9日.
- 先锋队(2006). 聚焦广东公车改革. 2月.
- 新快报(2012). 省纪委书记黄先耀: 全省公车改革方案正报批. 5月15日.
- 休斯(2007). 公共管理导论. 北京: 中国人民大学出版社.
- 徐映梅、张学新(2011). 中国基尼系数警戒线的一个估计. 统计研究, 1.
- 羊城晚报(2011a). 广州车改时间表已过半年 车改新模式进展的缓慢. 8月5日.
- 羊城晚报(2011). 广州市纪委书记回应公车装GPS 称20万辆是误传. 2月26日.
- 杨瑞龙(2011). 我国制度变迁方式转换的三阶段论——兼论地方政府的制度创新行为. 经济研究, 1.
- 钟裕民(2005). 领导干部职务消费“异化”的原因及其整治路径. 理论探讨, 1.
- 中国青年报(2012). 广州一老人随手抓拍公车私用, 6年解救百余辆. 6月29日.

- 中国行政管理学会行政成本课题组 (2010). 推进公务用车制度改革：模式与建议. 中国行政管理, 5.
- 庄德水 (1998). 地方政府廉政制度创新实践及其行为模式研究. 江苏行政学院学报, 4.
- 张曙光 (1997). 从违纪小汽车的查处看政府和公车制度改革. 现代财经, 8.
- Berman, Evan M. (1997). Dealing with Cynical Citizens. *Public Administration Review* 57 (2): 105 - 112.
- Gong, T. (2011). An “Institutional Turn” in Integrity Management in China. *International Review of Administrative Sciences*, 77 (4): 671 - 686.
- Miller, D. (2001). Driven Societies. in Miller, D. ed. *Car Culture*. Oxford: Berg Publishers.
- Shove, E. (1998). Consuming Automobility. *Scene Sus Tech Discussion Paper*. Dublin: Sociology Dept.
- Terry, Larry D. (1998). Administrative Leadership, Neo-Managerialism and the Public Management Movement. *Public Administrative Review*, 58 (3): 194 - 200.
- Wedeman, A. (2005). Anticorruption Campaigns and the Intensification of Corruption in China. *Journal of Contemporary China*, 14 (42): 93 - 116.
- Zucker, L. G. (1977). The Role of Institutionalization in Cultural Persistence. *American Sociological Review*, 42 (5): 726 - 743.