

中国矿业大学文法学院
公共管理（MPA）中心

公共管理 案例

Gonggong Guanli Anli

王成礼 主编

中国矿业大学出版社

China University of Mining and Technology Press

中国矿业大学文法学院
公共管理（MPA）中心

公共管理 案例

Gonggong Guanli Anli

王成礼 主编

中国矿业大学出版社

China University of Mining and Technology Press

图书在版编目(CIP)数据

公共管理案例/王成礼主编. —徐州:中国矿业
大学出版社,2013.4

ISBN 978 - 7 - 5646 - 1847 - 6

I. ①公… II. ①王… III. ①公共管理—案例 IV.
①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 063401 号

书 名 公共管理案例
主 编 王成礼
责任编辑 齐 畅
出版发行 中国矿业大学出版社有限责任公司
(江苏省徐州市解放南路 邮编 221008)
营销热线 (0516)83885307 83884995
出版服务 (0516)83885767 83884920
网 址 <http://www.cumtp.com> E-mail: cumtpvip@cumtp.com
印 刷 徐州市今日彩色印刷有限公司
开 本 787×1092 1/16 印张 17.25 字数 431 千字
版次印次 2013 年 4 月第 1 版 2013 年 4 月第 1 次印刷
定 价 36.00 元

(图书出现印装质量问题,本社负责调换)

《公共管理案例》编委会

主 编 王成礼
编 委 (以姓氏笔画为序)

王 超	王 锋	王成礼	王义保
尹保华	刘超捷	许 超	池忠军
李全彩	李金齐	宋迎法	宋协武
严海波	杨思留	张长立	段鑫星

前 言

案例教学法是 20 世纪初由美国哈佛大学首创,是将真实的情境或事件加以典型化处理,为学生提供可思考和决断的案例,学生通过独立研究及相互讨论,提高其分析问题和解决问题能力。目前,这种方法已在法学、管理学、经济学等教学中得到广泛应用,它以其真实性、综合性、互动性及启发性特点受到越来越多教师的钟爱。

中国矿业大学 MPA 中心自 2005 年开设公共管理(MPA)课程以来,就非常重视案例在教学中的应用,一方面学院专门成立了公共管理案例中心,负责案例的研究与编写工作,为主讲教师提供经典的案例范本;另一方面,一线主讲教师根据所收集的素材及学员提供的真实事例编写案例,并在教学过程进行使用,这种案例教学法,受到学生们的好评,取得了非常好的教学效果。经过两方面努力,我院教师已经创作完成了一定数量的教学案例,本书 31 篇案例就是由我院一线主讲教师所提供的并在教学中多次运用汇集而成的经典案例集。

本书是我院出版的第一本公共管理教学案例,主要服务于公共管理课程的教学,包括领导科学、公共政策、公共管理、行政伦理、制度分析与设计、中国政府与政治及社会工作等课程。根据学院公共管理中心的设想,以后每年将会把主讲教师及学员提供的优秀案例汇编成册出版,及时呈现在读者面前,更好地推进教学工作。

由于时间仓促及能力所限,在本书编辑过程中,主要对案例的格式、结构进行了统一调整,对个别语句及文字错误作了修正,可以肯定地说,书中难免存有诸多不足甚至错误没能发现,此值本书即将付梓之际,恳请读者不吝赐教,批评指正,在此表示感谢!

编 者

中国矿业大学公共管理案例中心成立于2005年,是文法学院公共管理教学和科研服务机构,主要进行公共管理教学的案例开发、撰写、编辑和案例教学方法的研究工作。目前,该中心组织学院教师和同学教学案例,已经完成了一定数量的教学案例,建立了公共管理数据库,在课堂教学中的使用,取得了较好的效果,深受同学们的欢迎。

目前学院已聘任国内外公共管理专业的专家、学者担任我院公共管理案例中心顾问,并与省内特别是苏北地区的政府部门及单位进行友好合作,为案例教学提供了丰富的素材。

中国矿业大学文法学院
公共管理案例中心

地址:中国矿业大学文昌校区 601

电话:0516-83591437

联系人:王成礼

目 录

公共管理案例

-
- 案例 1 节假日免收小型客车通行费有争议/王 超(1)
- 案例 2 由“北、上、广汽车摇号”看我国公共选择中公众参与/王 超(6)
- 案例 3 苏南模式、温州模式和“珠三角”模式之比较/王 超(13)
- 案例 4 城市一体化理论视角下的“郑汴一体化”问题研究/王 超(20)
- 案例 5 领导爱才与激励/段鑫星(32)
- 案例 6 领导者如何正确用“权”? /张长立(40)
- 案例 7 “万亩玉米被毁坏”事件的思考/王义保(46)
- 案例 8 “开会打瞌睡被免职”事件的思考/王义保(62)
- 案例 9 从青岛“种树事件”看中国公民社会发育/许 超(77)
- 案例 10 政府信息公开之路的艰难与希望/许 超(87)
- 案例 11 上海“钓鱼”执法拷问公共行政的目的与手段公正/王 锋(97)
- 案例 12 “周老虎”事件中的政府信任/王 锋(103)
- 案例 13 全国人大和全国政协“两会”运行机制分析/宋迎法(108)
- 案例 14 政府职能转变与国务院的改革历程/宋迎法(119)
- 案例 15 协同治理: 维基政府的启示/宋迎法(131)
- 案例 16 政务微博: 政府与公民互动新亮点/宋迎法(137)
- 案例 17 《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》存与废/杨思留(149)

目 录

公共管理案例

-
- 案例 18 农民为何焚烧秸秆? /池忠军(153)
- 案例 19 万人评政府/池忠军(157)
- 案例 20 房价调控为何失灵? /王成礼(159)
- 案例 21 洪洞矿难谁之过? /王成礼(165)
- 案例 22 矿难瞒报考问监管制度/王成礼(173)
- 案例 23 兰考事件考问谁? /严海波,王成礼(180)
- 案例 24 中国独生子女研究/尹保华(186)
- 案例 25 对《中国妇女》杂志的内容分析/尹保华(191)
- 案例 26 村庄的再造:一个超级村庄的社会变迁/尹保华(199)
- 案例 27 空杯的心态/李全彩(207)
- 案例 28 交往与沟通——孔雀的悲哀/李全彩(216)
- 案例 29 户外团队拓展活动/李全彩(223)
- 案例 30 世界金融危机——社会主义发展面临的挑战与机遇/李金齐(232)
- 案例 31 十月革命与苏联解体
——如何认识马克思主义和社会主义? /李金齐(247)
- 后记/(265)



案例 1

节假日免收小型客车通行费有争议

案例设计者 王 超

(适用主题:公共经济学、公共政策、公共管理)

一、背景链接

2012年8月2日,中国政府网发布了《国务院关于批转交通运输部等部门重大节假日免收小型客车通行费实施方案的通知》,国务院已同意交通运输部、发展改革委、财政部、监察部、国务院纠风办制定的《重大节假日免收小型客车通行费实施方案》。

《重大节假日免收小型客车通行费实施方案》规定四大法定节假日期间,全国收费公路免收7座及以下小型客车通行费,具体由各省(区、市)政府负责统一组织实施:

(一)免费通行的时间范围为春节、清明节、劳动节、国庆节等四个国家法定节假日,以及当年国务院办公厅文件确定的上述法定节假日连休日。免费时段从节假日第一天00:00开始,节假日最后一天24:00结束(普通公路以车辆通过收费站收费车道的时间为准,高速公路以车辆驶离出口收费车道的时间为准)。

(二)免费通行的车辆范围为行驶收费公路的7座以下(含7座)载客车辆,包括允许在普通收费公路行驶的摩托车。

(三)免费通行的收费公路范围为符合《中华人民共和国公路法》和《收费公路管理条例》规定,经依法批准设置的收费公路(含收费桥梁和隧道)。各地机场高速公路是否实行免费通行,由各省(区、市)人民政府决定。

二、各地高速公路免费通行政策实行

根据交通运输部、国家发展和改革委员会等部门《重大节假日免收小型客车通行费实施方案》的规定,“各地机场高速公路是否实行免费通行,由各省(区、市)人民政府决定”。

已公布细则的省份几乎都将机场高速列入免费范围,只有湖北省明确规定:武汉机场高速公路和武汉市城市路桥隧收费所涉道路暂不纳入免费通行范围。

在通行车辆标准上,对于7座及以下载客车辆的认定,广东、浙江、湖南等省份以机动车行驶证为准;而行驶证核定座位数与车辆实际座位不符的,河北、重庆等省份规定以车辆实际座位数为准。

个别省份在通行车辆标准上显出宽松的特点:重庆规定7座及以下客货两用车也免费;广西规定型号和外观尺寸相同的小型客车,其核定座位为7座或8座的,按7座客车列入免费通行的车辆范围。

浙江 以出收费车道时间为准。浙江省交通厅、省高速交警总队会同省监察局、省纠风办、省物价局等部门召开新闻发布会,公布浙江实施重大节假日免收小型客车通行费的通告和相关细则。只要是7座以下(含7座)的小型客车,在重大节假日,浙江省境内的高速公路、收费省道和国道均能享受免费通行的权利。重大节假日为春节、清明节、劳动节、国庆节等四个国家法定节假日,以及当年国务院办公厅文件确定的上述法定节假日的连休日。

另外,对国庆中秋长假,免费通行还做出了特别解释,通告规定,国庆中秋长假免费通行从9月30日零时至10月7日24时为止,车辆免费时段的计算时间,以车辆高速公路驶离出口收费车道的时间及普通收费公路通过收费站收费车道时间为准。

在节假日免费通行期间,浙江境内高速车道数较少的收费站将由外场人员引导车辆分类分车道进入,从而保障有序通行。

而在通行压力较大、车道数较多的高速收费站,将开设小型客车免费专用车道予以通行。届时,免费车道会按规定设置引导标志牌、水马隔离和情报板提示引导小型客车通行。已在车上安装ETC的小型客车,可以直接通行ETC车道,免收车辆通行费。

重庆 免费通行的时间范围为春节、清明节、劳动节、国庆节等四个国家法定节假日,以及当年国务院办公厅文件确定的上述法定节假日连休日。免费时段从节假日第一天00:00开始,节假日最后一天24:00结束(普通公路以车辆通过收费站收费车道的时间为准,高速公路以车辆驶离出口收费车道的时间为准)。

免费通行的车辆范围为行驶收费公路的7座以下(含7座)载客车辆,包括允许在普通收费公路行驶的摩托车。

免费通行的收费公路范围为符合《中华人民共和国公路法》和《收费公路管理条例》规定,经依法批准设置的收费公路(含收费桥梁和隧道)。各地机场高速公路是否实行免费通行,由各省(区、市)人民政府决定。

江西 免费通行时段的截止时间为10月7日24时,预计车辆将大量聚集收费站而出现拥堵情况,导致部分车辆错过免费时间。江西针对此种情况作出规定:在尴尬时间点(注:10月7日24时)因被堵错过免费时段的车辆,通行仍免费。

三、各界反响

重大节假日高速免费通行的消息一出,许多私家车主齐声叫好。免收通行费,不但可以节省过路费,也会使收费站交费长龙变短。不过,也有不少车主担心,该政策会使私家车出行在节假日激增,高速公路将加剧拥堵,成为长条“停车场”。

交通部政法司人士表示:在重大节假日免收7座以下小型客车通行费,是调整和完善收费公路政策的重要举措,也是收费公路专项清理工作的重要成果。

东南地区某高速公路办公室主任陈其凤认为:政府在出台这些政策时,是否充分考虑了企业的真实情况和社会方面的声音,如果只因为应对某种舆论而匆忙做出决定,不仅伤害了企业的积极性,也有失公允。他表示,以他们的高速路为例,刚使用没多久,一身的银行债务还没理顺,现在限时免费了,对于企业来说是个不小的压力。而在银行贷款方面,政府也没



有措施让银行给企业稍微缓口气，一切都是照旧。

建设部城市交通工程技术中心副主任、中规院交通所所长赵杰认为：公路是带有公益性的全商业模式不太恰当，然而从城市交通的角度来讲，并不是一定要完全免费。“适度的收费，从城市调整流量的角度来看，是有平抑过高的交通量和保障道路的功能，”赵杰说，“但目前国内的高速路确实收费过高，到处设卡，这和不透明的体制有很大的关联。”

清华大学教授、国家智能交通领域权威专家史其信在微博上表示：政府不能把公路当做摇钱树，另外由于法律上的缺失，要警惕匆忙做出的政策决定会引发另一方面的不利影响。“国家应出台一个完整的政策，要有逐步执行的方案，毕竟每个省的情况都不一样。”史其信认为，这个政策是向前走的，但是前进的过程中会产生一些问题，需要一步步解决这些问题，没解决好就很难实行。

曾在交通部任职、有着多年公路政策研究的国家发改委综合运输研究所副研究员李玉涛表示：长期以来由于固有的传统理念和市场舆论引导环境，造成把公路当摇钱树的商业模式。“要想做到彻底免费，就要进行改革，从理念开始着手，毕竟公路是有公益性的。”

南昌市公路管理处一位负责人认为：“国家基础设施建设的根本目的就是服务社会，服务民众，我们不难看到，以重大节假日高速公路小型车免费通行代表，那些影响城乡经济交流和发展、体现局部利益的城通费和出城费等，正随着社会发展被逐步取消，由此带来的是城乡健康发展的新局面。”

湖州师范学院一位交通物流教师认为，与小型客车相比，客运大巴等公共交通工具人均占道面积小，人均耗能低，如像城市交通提倡发展公交一样，高速公路免费通行政策也应将公共交通工具纳入其中。他说：“或许，节假日免费政策不应仅限于7座及以下车辆，应扩大免费车辆范围，可将客运大巴等公共交通工具纳入其中。”

四、问题分析

（一）高速公路是否属于公共产品，是否应该收费？

高速公路作为国家交通运输大动脉，具有显著的基础性、先导性、公益性、服务性和重要的战略意义，是公路交通走向现代化的标志。从理论上来说，高速公路是典型的准公共产品，萨缪尔森的公共产品概念认为：“公共产品是指这样的一些产品，即每个人对这类产品的消费，都不会导致其他人对该产品消费的减少，这类产品具有非竞争和非排他两个基本特征。”“非竞争性”是指只要有人提供公共产品，则该产品消费者人数的多寡与该产品的数量和成本无关。“非排他性”是指只要有人提供了公共产品，则不管提供者是否愿意，在该公共产品的有效覆盖范围内，任何人都能消费该产品。

在《俱乐部的经济理论》一文中，布坎南明确指出：“现实世界里，大量存在的是介于私人产品和公共产品之间的一种产品，称之为混合产品或准公共产品。”准公共产品或者具有消费的排他性但无竞争性；或者具有消费的竞争性但无排他性。以高速公路为例，高速公路的非竞争性非常明显，当车流量未到饱和状态时，增加车辆行驶的公路边际成本为零，但若达到或超过饱和状态，就需要成倍投入资金拓宽，而无法计算单个车辆的边际成本；但是，高速公路的非排他性不充分，当车辆行驶于路面时，不能阻碍其他车辆同时行驶，但受限于公路宽幅，在特定路段上就会排斥其他车辆同时占有，因而具有不充分的非排他性。因而，高速公路是准公共产品，中国人口较多，发展不均衡，经济发达地区车辆过于密集，这种准公共产

品的性质更为显著。

公共物品理论认为,为了避免“市场失灵”,以及政府满足公民基本权利与公平分配的需要,必须对某些涉及国计民生、国家安全、公民基本权利与利益的纯公共物品予以提供。但可以通过多种组织形式,利用市场资源配置和私营部门的经营与技术优势,来有效地生产各种不同性质的准公共物品,这样既满足公平价值,又满足效率价值,并降低公共财政的支出规模,提高了公众满意度。

同时,由于准公共产品不完全具有非竞争性质,一个人对这些物品的消费可能会减少其他人对该物品的消费。为了平衡获益者与非获益者的负担,也为了公平,政府往往不是以税收承担这些支出,而是采取类似于市场产品的供应方式,即按某种价格标准向消费者收费供应。我国的交通投资改革就与市场经济改革的大趋势一致,由财政体制逐渐转变为政府主导、多元化投资、市场化运作的交通投资体制。自实施“贷款修路,收费还贷”政策以来,摆脱了国家资金约束对交通发展的限制,形成了高速公路建设依靠自身滚动发展的良性循环机制,推进高速公路基础设施跨越式发展,奠定了国民经济和社会发展的重要基础。

这样,消费者必须通过付款才能获得消费权。在现实生活中,准公共产品大量存在,例如,当下中国的医疗产品、自来水、电、煤气等,均是采取政府供给、个人付费的方式。对于典型的准公共产品——高速公路而言,采取谁使用谁付费的消费方式也无可厚非。

但是,虽然市场体制下的企业市场化运作可以解决高速公路建设发展的资金和效率制约,却也带来了新的问题:高速公路社会准公共性产品属性与企业市场化运营的商品逐利性产生了矛盾,高速公路的社会效益目标和建设发展的效率要求也产生了冲突。因此,随着政府财力的增强,社会对收费公路回归公共产品本质的呼声日益高涨。

(二) 节假日高速公路免费能够让利于民?

长期以来,针对已收回投资的高速路仍在收费、计费里程不合理等问题,社会舆论对此积累了较多不满。虽说节假日取消高速公路收费是临时性免费,但出台前后仍受到民众的普遍关注与欢迎,舆论也大多肯定这是“点滴进步”。

节假日小客车免高速费后,客观上鼓励了假日出行,尤其是刺激自驾游。《重大节假日免收小型客车通行费实施方案》发布后,多个地方旅游部门表示,自驾游的游客必然会因此明显增加,或将出现井喷的现象。车辆都挤上了高速,客观造成拥堵无序,使高速路变成了龟速路或停车场,降低出行效率,节假日高速公路免费通行,可能会改变交通流高峰,造成局部某个时间段出现集中拥堵。自五部委开始联合清理高速公路收费以来,绝大多数高速公路仍在收费,几个节假日的免费无助于解决更为核心的乱收费问题。

从我国高速公路的运营来看,由于免收通行费的对象是小客车,其只占平时车流量的5%,而小客车的收费又远低于货车,所以影响在5%以内。涉及公共资源稀缺的问题,应发挥价格杠杆和发挥市场的作用。在用公共资源保证每人平均基本需求量的前提下,谁“多”受益谁“多”付费。重大节假日高速公路免费将会导致高速公路年收入减少3%~6%,如果可以将减少的这部分收入平摊,直接降低高速公路收费比重大节假日免费更有意义。

(三) 节假日高速公路免费是“政府请客,企业买单”?

首先,我国高速公路的修建模式并非用财政的钱,而是通过公司化的运作。从目前情况看,这样的收费公路,有些属于政府(包括国有独资企业)经营,还有些属于公司经营,而且很多高速公路的收费权已经成为上市公司的优质资产。也就是说,对于上市公司经营的收费



公路,就产权而言属于其股东。高速公路一旦被批准收费,如果没有任何违法事由,只有上市公司的股东才能决定是否免除费用。这意味着,减免费用后,势必影响上市公司的业绩,也涉嫌侵犯上市公司的合法权益,属于典型的“政府请客,企业买单”。

其次,在前几年公路投资“大跃进”的刺激下,各地掀起了一轮又一轮的高速公路建设热潮,高速公路由“十五”期末的4.1万千米发展到7.4万千米,5年新增3.3万千米,再加上在建里程,已经超过了10万千米,预计很快将超过美国成为全球第一。但与美国不同的是,我国高速公路投资的70%以上来自银行贷款,而全国目前高速公路的债务总规模保守估计在3万亿元以上。这就造成了:一方面我国的收费高速公路远远高于欧美国家,成为全球最昂贵的高速公路,一些高速公路被冠之以暴利公路;另一方面,从高速公路的总体运营情况来看,很多地方的高速公路债台高筑,面临着债务违约的尴尬。在这样的情况下,一纸行政命令就免除重大节假日收费,对于各地路桥公司来说自然叫苦连天,更不要说所有节假日收费一概全免了。

再者,经常听到一句话,“谁受益,谁花钱”。那高速公路节假日免费政策谁受益!自驾游游客受益自不用说,但同时,过桥费减免将会相应增加自驾游游客消费支出,刺激了消费,促进了地区的旅游业发展,也相应增加了政府税收。自驾游游客在受益高速免费的同时,也为经济建设做出了贡献。另一大受益方:政府,包括中央政府和地方政府。高速路免费不仅促进了当地旅游业的发展、刺激了消费、增加了税收,更是得到市民的肯定,提升了政府在百姓心中的形象。可以说地方政府得利,中央政府得名。如果高速公路是国有独资企业,政府作为唯一股东,让利于民确是无可厚非。然而目前的大多数高速公路公司为股份制企业,国家资本占一定的比重,其余股份大量被私营企业和普通股民持有。高速公路免费,实际上是这部分股东在为国家的利民政策买单。

(四) 如何实行高速公路收费政策,使其作为公共产品的效用得到最大程度的发挥?

目前我国的公路建设始终离不开“借贷修路,收费还贷”的模式,这不仅造成了我国公路建设的债台高筑、银行的不良信贷率上升,而且会导致只重视发展高速和其他的收费公路,而忽略了在免费公路建设方面的投入。所以,政府在这项利民政策上有所得,理应该有所付出。如果政府能够加大对高速公路的投资力度,多造一些免费公路,那么收费公路的暴利就完全可以得到控制。最直接的方法,是通过给予高速公路公司财政补贴的方式弥补政策带来的利润下滑;间接的方式是通过降低高速公路所得税,或给予一定幅度的税收减免。现在美国的公路都是由政府投资建造,所以美国90%以上都是免费公路,而唯有这样才能真正惠泽于民,而节假日的偶尔免费解决不了当前高速公路收费贵的问题。

也有学者认为,可直接给车主减免车船税。这样做的好处:①它具有普遍性,只要你拥有车辆就能享受相关优惠。②不会在节假日或其他特定时间造成道路拥堵等等。

案例 2

由“北、上、广汽车摇号”看我国公共选择中公众参与

案例设计者 王 超

(适用主题:公共经济学、公共政策、政府经济学、公共管理)

一、北京地区汽车摇号

为了缓解机动车保有量增长速度,2010年12月23日,北京交通治堵新政——《北京市小客车数量调控暂行规定》正式实施。小客车配置指标将以摇号方式无偿分配。2011年机动车放牌量为24万个,平均每月2万个。

自实行摇号购车后,中号的比例随着越来越多的排队者的加入而变得越发困难,从6月8日来看,每一百个参与摇号者里面只有3个人获得购车指标。有人戏称,北京人买车像买彩票。

限购政策使得北京车市受到较大影响,是否应该实行摇号购车虽然在汽车行业一直争议不断,但目前看来这是解决北京机动车过快增长的不得已之法。

北京摇号反应:北京摇号限购政策实施一年半以来,中号率已从最初的1:12猛跌到如今的1:47,对于许多迫切购车的市民而言,摇到号的难度不亚于中彩票。虽然无偿的方式体现了公益性,但过低的中号率以及“单轨制”模式,客观上给一些迫切需要车牌的车主带来了不便。

“一方面,北京车牌摇号中号的人未必都真正去买车上牌;另一方面,由于资源紧缺,各类的车牌地下交易也时有出现,而且价格非常高。”一位业内人士分析。

二、上海地区汽车摇号

为解决上海交通拥堵的状况,1994年开始,上海首度对新增的客车额度实行拍卖制度,开始对私车牌照实行有底价、不公开拍卖的政策,购车者凭着拍卖中标后获得的额度,可以去车管所为自己购买的车辆上牌,并拥有在上海中心城区(外环线以内区域)使用机动车辆的权利。

上海摇号反应:12月18日中午,随着上海2010年度最后一次车牌拍卖的价格揭晓,John听到了一计心碎的声音:他刚刚在10月咬咬牙花了近43000元拍到的一块世界上最贵的铁皮,然而不到2个月就已经跌去了60%;平均中标价15970元,最低中标价更是只有



10 400 元。朋友只能安慰他：你还不算最亏的，你毕竟好歹还享受了一个月的上涨，11 月拍到车牌的朋友才是“顶部追高”的冤大头呢，要知道，上月这块铁皮平均中标价创下了 2008 年以来的新高：45 291 元，最低中标价也需要 44 900 元。各大汽车网站、论坛和微博上也是一片哗然，中拍者额手称庆，近期上牌者痛心疾首，更多人感到不可思议，汽车业内人士则纷纷猜测是否拍牌制度明年将会生变，就如同股市中消息人士总是会在负面消息公布之前不惜一切代价离场一样。如果把时钟调回到 2008 年 1 月，你就会发现，其实历史总是惊人的相似。2008 年 1 月，当月上海车牌中标价格同样大幅跳水：平均中标价腰斩，为 23 370 元，而最低中标价更是仅为 8 100 元，创下了 2003 年以来的新低。虽然官方给出的理由是，一方面，当时上海市政府对拍卖规则进行了修改；另一方面，因春节将 1 月和 2 月两个月的车牌合并导致投放量大增至 16 000 张导致的供求天平失衡。然而只要关注这个领域，便一眼可知是上海市政府受压后的结果：2007 年 12 月，上海车牌的平均中标价达到了 56 042 元，已经连续 3 个月站在了 5 万元的高位上，“世界最贵铁皮”大名始彰。作为国内唯一对车牌进行拍卖的城市，这项制度饱受争议，仅 2007 年一年上海市就通过拍卖 77 500 个私车牌照收入超过 37 亿元，有敛财之嫌。

三、广州地区摇号

为控制广州中小客车总量，广州市政府制定了《广州市中小客车总量调控管理试行办法》（以下简称“《试行办法》”）。按照《试行办法》规定，广州市将试行“环保+摇号+竞价”新模式，按 1：5：4 的比例分配中小客车增量指标，在广州全市 12 万个中小客车增量指标中，有 1.2 万个指标分配给节能与新能源车，并以摇号方式配置，并给予财政补贴支持。

广州市在 2012 年 7 月 1 日零时起实施《关于广州市试行中小客车总量调控管理的通告》引发各方关注，公众普遍呼吁出台配套细则。为了确保政府通告有效执行，广州市政府着力从有效解决城市拥堵、改善空气质量、优先发展公共交通三个方面研究制定，创新性地提出了“环保+摇号+竞价”的中小客车增量指标分配新模式（分配比例为 1：5：4）。

目前国内城市中小客车总量调控的主要模式有两种：一种是北京的“无偿摇号”模式，一种是上海的“有偿拍卖”模式。而广州在参考上海拍卖分配增量配额指标的方法和北京摇号分配增量配额指标的方法后，创新性地提出了“环保+摇号+竞价”新的增量指标分配模式。也就是在《试行办法》实施有效期内，全市中小客车增量指标为 12 万个，按照 1：5：4 的比例配置，即 1.2 万个新能源车增量指标以摇号方式配置、6 万个普通车增量指标以摇号方式配置、4.8 万个普通车增量指标以竞价方式配置。该细则将公开征求社会意见 20 天，计划于 2012 年 8 月 1 日起正式实施，将试行到 2013 年 6 月 30 日。

中小客车增量配置指标竞拍所得收入由广州市财政专户储存，实行收支两条线，专项用于城市公共交通事业支出。

按照实施细则，每月 26 日组织摇号，个人申请指标每个月摇号 1 次，单位申请指标每两个月摇号 1 次。每月组织 1 次竞拍。

实施细则规定，住所地在广州市的个人，名下没有广州市登记的中小客车，持有有效的机动车驾驶证，可以办理增量指标申请登记。而住所地在广州的个人包括广州市户籍人口；驻穗部队现役军人；持有效身份证件并在广州市连续居住 3 年以上，且每年累计 9 个月以上的港澳台人员和外籍人员；持有效居住证满 3 年以上，并在广州市连续缴纳养老保险和个人所

得税 3 年以上的非本市户籍人员。

对于单位或个人转移、报废名下在广州市登记的中小客车需要更新中小客车的,可以自办理完成车辆转移、注销登记之日起 6 个月内提出申请,直接取得中小客车更新指标。

除使用财政性资金的行政、事业单位不得参加竞拍外,其他单位和个人可以同时申请参加摇号和拍卖,但不能同时以两种方式取得配置指标。

与此同时,出租车、专用校车、公共交通车辆、符合国家新能源汽车目录的新能源中小客车,以及外国驻穗使领馆的外事公务中小客车,可以直接申请取得指标购车。

在实施限购的同时,广州市还将出台对非本市籍载客车辆按时段在指定区域的限制通行措施。“适度限制外地车在广州市内的行驶,以避免在限购政策后出现在广州购车外地上牌规避调整政策的行为,确保中小型客车总量调控政策取得实效。

在国内城市汽车保有量快速上升、拥堵日益严重的背景下,通过“限牌”来抑制保有量过快上升,已成为“北、上、广无奈的选择”。

四、“限牌令”中不应忽视的三大要点

业内人士指出,北京、上海目前的限制车牌政策中,核心矛盾都是严重供不应求,广州“限牌”后突出矛盾也不外于此。所以目前制定的“摇号+拍牌”的政策,是否能够实现将需求合理分流:刚性需求通过有偿拍卖,一般需求通过摇号取得,而且摇号中号率不出现过低、拍卖价格不出现过高的理想状态,依然要看未来的实际效果。

北京实施摇号限购政策第一年就挡住了约 60 万辆的新车增加;上海从 1994 年开始车牌控量,实际上延缓了 160 多万辆新车涌入,与目前保有量相当;广州目前由于机动车增长过快,城市晚高峰平均车速已逼近 20 公里/小时的国际拥堵警戒线。

值得注意的是,广州限牌政策中,除了实施“环保+摇号+拍牌”的方式之外,另有三项内容也有深远意义。

首先,广州规定了中小客车增量配置指标竞拍所得收入由广州市财政专户储存,实行收支两条线,专项用于城市公共交通事业支出。如果“有偿拍牌”成为国内城市车牌管理中的一种常规措施,那么拍卖所得的去向应该是关键问题,而用车牌拍卖所得加快发展公共交通,以时间换空间,以“暂时限”换来“远期便捷”,应该是城市发展中的合理思路。

上海已将新增机动车额度拍卖所得用于公共交通建设发展和政府购买公共交通服务,并对“收支”和使用情况进行专项审计。“取之于民、用之于民”是车牌有偿拍卖的基本原则。

其次,广州还规定:出租车、专用校车、公共交通车辆、符合国家新能源汽车目录的新能源中小客车,可以直接申请取得指标购车。

其中有关“符合国家新能源汽车目录的新能源中小客车”直接取得车牌的政策很有意义,“限牌”的政策指向不仅是治堵,还应该指向节能减排、鼓励自主创新,未来这一政策可能刺激国内新能源汽车产业的发展。

第三,大力发展公共交通。不管是北京、上海还是广州,都提出了大力发展公交的策略,这也是未来城市治堵的根本措施,而目前的“限牌、限行、限号”等限制性措施,根本上来说,只能缓解城市拥堵的矛盾,并不能治本,而且随着汽车保有量的不断增加,矛盾依然激化。所以唯一的出路就是发展公交,而不是通过“限”来解决问题。



五、公共选择下公民参与的障碍

在大多数情况下,由于上述经济人的理性分析引发了公民参与的诸多障碍,引发公民的消极参与和政治冷漠现象。

(一)“搭便车”现象

公民在参与政治之前首先会做这样一种理性的分析,作为一个独立个体,在公众或是一个规模较大的集团中只是极其微小的组成部分,需要对整个政治参与过程进行成本—收益分析。得出的结论是,如果参与到政治决策中,需要支付一定的成本,例如花费较多的时间、精力、金钱来收集充分的情报信息、研究相关的政治策略以及加入到投票过程中,但在决策过程和结果中个人只是极其微弱的一票;如果不参与,也许不会影响到决策结果的产生,他们也同样能够享受决策后所带来的服务。因此,在这样的理性分析之后,公民个人就会选择不参与,通过降低自己的成本或零成本来获得同样的收益。

要防止这种消极冷漠的态度出现,就要加强公众对公共选择权利意识的普及,使人们积极参与其中。

(二)决策结果的不确定性和不可预知性

决策是否能够体现公民的利益或者能多大程度上体现公民的利益,不仅仅取决于决策的制定过程,同样不能忽视决策的执行情况,因为政策本身的特点就存在结果的不确定性。由于政策对象的多样性、政策行为的变动性,政府在决策制定出以后也无法预知政策执行过程中随着具体情况和环境的变化,政策会带来哪些附加效应。对于公民和公众来说,在决策制定之初他们并不能准确预测政策出台为其带来收益的实现情况,随着环境的不断变化,决策也存在着变动性,决策结果的不确定性就会给公民的个人参与带来风险。对于规避风险的公民来说,决策的不确定性越大,他们参与政治过程所面临的风险就越大。出于此种原因,公民个人就会做出一种消极的选择,即以不作为来回应这一不确定性风险。

对于车牌这一种公共产品来说,其对公众的获得方式需要的不仅仅是政府的制定,在政府政策引导下,要加强公民的参与。在政策制定完成后,这项工作不是结束而是开始。政策的执行需要进行对每个阶段决策结果的评估报告,进而进行及时的政策效果反馈收集,加强政策执行情况的跟踪和监督,确保政策执行的及时有效并对政策不合理处进行修改。这样可能增加政策执行成本,但因为对政策的制订执行均进行了民意收集,这使得民众的满意程度大大增加,有效降低了决策结果的不确定和不可预知。

(三)来自决策者的压力

从政府决策者的个人理性角度出发,最明显的成本就是做出决策所付出的时间和精力,由于决策常常会受到时间的限制,特别是在紧急事件发生需要做出快速决策时,对时间的要求则更加紧迫。此时,一些决策者特别是持有精英观点的决策者则会认为,缺乏专业知识信息的公民只是一群愚昧的不能分辨得失的投票工具。他们主张政治决策过程只是政治精英的事情,公民的参与只会凭空浪费时间,可能会导致公共项目运作成本的增加。一般而言,在公共政策过程中参与的角色越多,期望发挥作用的人越多,公共决策的公民参与者人数越多,势必迫使相关项目运作成本攀升。政策制定者出于这样的理性算计,在紧急事件发生需要快速决策的时间压力下,就会选择压缩预期的公民参与规模或忽略公民参与的程序,将公民排斥在决策系统之外。