

• 行政学研究 •

# 地方政府为何限制网约车？ ——网约车新政中地方政府行为逻辑研究

阎波 武龙

(西安交通大学 公共政策与管理学院, 西安 710049)

**摘要:**在加快推进国家治理体系和治理能力现代化的新时代背景下,中央政府与地方政府在对待网络预约出租汽车发展的姿态方面有所不同,而现有研究对这一现象的解释仍不充分。以“网约车新政”为例,揭示地方政府在网约车政策制定中的行为逻辑发现,地方政府以对上变通、对下管控、对内折衷和对外拖延等策略来回应各方利益相关者诉求,表现出“权衡多方、稳定全局”的多重行为逻辑。各地政府纷纷出台的“网约车新政”依然沿用了传统的“数量管制”手段,其监管手段亟待创新,这为新时期全面深化改革提出了新的命题。

**关键词:**政策执行; 地方政府; 行为逻辑; 问责; 回应策略

**中图分类号:**D035.5 **文献标识码:**A **文章编号:**1009-8860(2019)03-0119-06

## 一、引言

2016年7月,《国务院办公厅关于深化改革推进出租汽车行业健康发展的指导意见》(以下简称《指导意见》)正式发布,强调在牢固树立五大发展理念的基础上,给予网约车合法地位并支持网约车平台公司不断创新规范发展,令大批从业者满怀期待。但短短两个月之后,地方政府接踵出台的网约车新政却令舆论一时哗然,主流媒体甚至发出了“北上广深请三思”的呼声,企业界人士也向中央政府提出:“网约车不要一棒打死。”显然,此轮地方网约

车新政的内容条款比《指导意见》更为严格,对网约车行业的限制色彩较为鲜明<sup>[1]</sup>,以至于引起社会舆论广泛而激烈的反应。这令人不禁深思,地方政府为何相对严格地限制网约车?在传统观念中,地方政府在执行中央政府的计划生育、环境保护等规制类政策时,大多都需要中央政府强势督促才能积极落实,即所谓“高位推动”<sup>[2]</sup>,但地方政府对网约车的限制似乎更为积极。

上述反差为理解变革进程中多样性的地方政府决策回应提出了新命题。事实上,改革开放四十年来,探析地方政府对中央政府政令的回应究竟受到哪些关键因素的影响,历来具有重要的理论和现实意义。鉴于此,本文以重点

收稿日期:2018-10-21

作者简介:阎波(1981—),男,陕西西安人,西安交通大学公共政策与管理学院副教授、博士生导师,主要研究方向为绩效管理、问责、科研管理与创新;武龙,西安交通大学公共政策与管理学院博士研究生。

基金项目:本文系国家自然科学基金项目“问责机制何以奏效?面向公共部门政策执行的实证研究”(71473190)的阶段性成果。

城市地方政府为研究对象,通过梳理各地网约车政策的特征,探究地方政府在改革情境下的回应策略与治理逻辑。

## 二、研究回顾与理论框架

在中国压力型体制下,政策执行效果与地方政府行为逻辑紧密相关,而其在政策执行过程中的策略选择受到政策执行环境、政策规定清晰程度、政策执行压力及政策认同等因素的影响。<sup>[3]</sup>当地方政府面临过强的政策执行压力或棘手的指标时,会频繁选择政策变通策略,并且这种政策变通的程度与地方官员受到的政治激励成正比。<sup>[4]</sup>当政策规定模糊时,地方政府也会选择一定的“转化工具”将难度较大的“试验性执行”变通为难度较小的“行政性执行”<sup>[5]</sup>。而是否采用变通策略执行模糊政策主要取决于地方政府自身利益偏好及对政策内容模糊解读的把握程度。<sup>[6]</sup>

对于地方政府在复杂现实情境中如何回应中央政府的问题,众多学者还分别从不同研究领域进行解释。例如,薛志远发现地方政府在网约车监管过程中依然遵循管控的行为逻辑,本质上仍是进行数量管制。<sup>[7]</sup>陈家建发现,当政策适用性低且政策执行压力变化较大时,地方政府可能遵循消极执行或运动式执行的应对逻辑。<sup>[8]</sup>马凯将地方政府逻辑概括为对相关利益集团之间利益矛盾妥协折衷的结果。<sup>[9]</sup>郁建兴等发现中国地方政府在应对社会抗争事件中主要遵循摆平(Dampening)的逻辑。<sup>[10]</sup>可以看出,地方政府的行为逻辑并非一成不变,而是根据特定现实情境做出权变的选择。

尽管从单一逻辑视角给出的解释较为直观,但地方政府在实际政策执行过程中可能会表现出更明显的复合逻辑特征。<sup>[11]</sup>对于地方政府形式多样的“压力—回应”逻辑,以往研究分别提出“中国特色财政联邦主义”<sup>[12]</sup>、“分权化威权主义”<sup>[13]</sup>、“问责的有限分权”<sup>[14]</sup>进行解释。虽然这些理论观点有所差异,但均在不同程度强调了地方政府的理性行为。无论作为理性主体的地方政府在政策执行过程中采用何种策略,其行为目的均是为了避责(Blame Avoidance)相应的行

为逻辑也随着责任压力感知进行改变。<sup>[15]</sup>

遗憾的是,上述研究虽然明确了地方政府的责任规避理性逻辑,但只关注到中央政府与地方政府之间的关系。事实上,地方政府政策执行过程中并不仅仅涉及中央政府(或上级政府)这一关键利益相关者(Stakeholder),还可能涉及政府内部与外部的利益相关者。<sup>[16]</sup>李元珍对中国政府部门内部“条块”关系的分析发现,“条块”表现出对抗、协作、共谋的复杂关系,并且非制度化的协作可能发展为共谋。<sup>[17]</sup>同时,区域治理过程中直接波及其固有利益的相关利益联盟也会对地方政府行为逻辑产生影响。<sup>[18]</sup>基于此,本文在借鉴已有研究的基础上,采用案例分析方法,识别网约车新政中的利益相关者,分析地方政府多重行为逻辑。

## 三、研究设计与案例描述

作为社会科学研究领域的一大主流方法,案例研究善于回答“是什么”和“问什么”的问题。<sup>[19]</sup>依据地方出台网约车新政的时序与影响力,本文主要关注率先出台网约车新政的北京、上海、广州、深圳(简称“北上广深”)四座城市。同时,本文根据数据资料的可获取性选取了沈阳、南京等城市,分析地方政府在网约车新政前对网约车的认知态度。在此基础上,笔者对部分省会城市交通管理部门知情人士进行了多轮调研访谈,对案例资料进行补充,确保本研究具有足够的信度与效度。

### (一) 网约车新政前地方政府自主探索

2012年,“滴滴打车”等在线叫车服务催生了网约车这一新生事物。网约车出现在一定程度上缓解了“打车难”,但也引发了一系列新的城市治理问题。在中央政府态度尚不明朗之前,地方政府曾开展过一系列自主探索。由于在此期间仅少数地方政府明确对网约车采取监管措施,本文以可获取的深圳、北京、沈阳和南京为例进行分析。如表1所示,深圳、沈阳和南京政府部门将网约车视为非法营运,明确表示反对网约车的发展。北京政府部门尽管没有直接否决网约车的发展,但也发布政策文件试图强制统一打车软件,表现出一定的限制化倾向。

表1 网约车新政前地方政府态度分析

年份	城市	地方政府行为	态度
2013	深圳	发布《关于强制要求司机卸载手机打车应用的通知》叫停打车软件	反对
2013	北京	《北京市出租汽车电召服务管理试行办法》强制统一打车软件	限制
2014	沈阳	网约车属于非法营运,将会按照“黑车”进行处置	反对
2014	南京	网约车属于非法营运,将会按照“黑车”进行处置	反对

数据来源:人民网、广州日报等主流媒体报道

(二) 网约车新政出台后地方政府政策落实

2016年7月,国务院与交通部等部委出台《指导意见》与《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》(简称《暂行办法》)从国家层面明确了网约车的合法性地位。依照属地管理原则,地方政府据此制定本地铁约车管理实施细则。出人意料的是,“北上广深”四地率先公布的地方网约车管理实施细则征求意见稿却在中央政策的基础上增加了许多限制条件,激起社会各界广泛争议。接踵而至的众多征求意见稿中,多数城市也分别从不同方面严格控制网约车的准入条件。鉴于“北上广深”作为一线城市的辐射力和影响力,以及其在网约车新政中回应中央政府产生的标杆作用,本文对这四地首次出台的实施细则征求意见稿进行分析。

表2 中央政府与地方政府网约车准入条件对比

准入条件	中央	北京	上海	广州	深圳
属地车牌	无	有	有	有	有
车辆限制	无	无	无	有	有
轴距限制	无	有	有	有	有
排量限制	无	有	无	有	有
车辆权属	无	有	无	无	无
属地户籍	无	有	有	有	有
属地驾照	无	有	无	有	无
驾龄限制	无	有	无	无	有
交通违法次数限制	无	有	有	无	无

数据来源:各地网约车管理实施细则征求意见稿

如表2所示,相比于七部委联合发布的《暂行办法》,地方政府增加了许多限制条件,其条目既有相似之处又存在一定差异。从限制条件的数量来看,北京最多,广州、深圳次之,上海相对较少。这种差异化反映出地方政府并非

完全遵从中央政府意图,而是在回应中央政府的同时追求自身利益最大化<sup>[1]</sup>。

总体来看,地方政府对网约车的态度并不明显受网约车新政的影响。考虑到地方政府这种行为倾向与网约车新政利益相关者有关,本文进一步从利益相关者视角对地方政府在网约车新政中承受的压力进行分析。

四、利益相关者与地方政府压力

(一) 利益相关者识别

根据网约车新政涉及的利益划分,宋心然识别出八类利益相关者,并依据其态度将其划分为支持网约车联盟与反对网约车联盟两大类<sup>[20]</sup>。尽管这种分类具有一定合理性,但在分析地方政府行为逻辑时仍过于简略。对此,本文从问责约束压力来源的视角出发,将网约车新政的利益相关者进行重新划分。借鉴以往研究<sup>[21]</sup>,本文识别出地方政府面临的自上而下、自下而上、由内而外和由外而内四方面压力来源,对应于不同利益相关者。

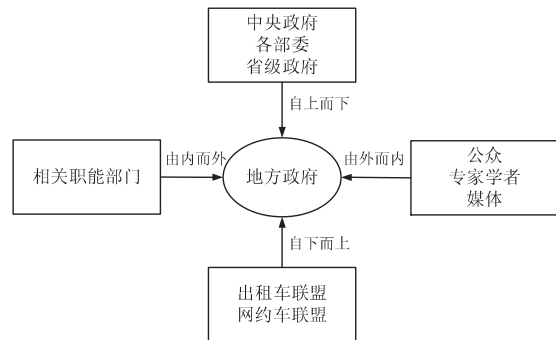


图1 网约车新政中地方政府压力来源分析

(二) 对上负责的压力

长期以来我国出租车行业严苛的进入限制与价格管制导致黑车泛滥,网约车的出现颠覆了整个行业业态。然而,体量庞大的网约车一直面临合法性与安全性的致命问题,直至中央政府明确网约车的合法性地位。值得注意的是,长期以来网约车缺乏监管带来的制度弊端与出租车联盟和网约车联盟的利益冲突并未随着网约车新政的出台而消弭,而是在属地管理的原则下转移给地方政府。在自上而下的政治问责和行政问责仍然处于强势地位的情况

下<sup>[22]</sup>，地方政府不得不在兼顾改革、发展与稳定不同要求的情况下对中央政府做出回应。

### (三) 对下负责的压力

网约车新政出台前，网约车为抢占出租车市场份额不惜大肆补贴，造成网约车与出租车陷入恶性竞争，导致市场失衡<sup>[1]</sup>。可见，网约车新政直接关系到网约车平台企业与司机联盟（网约车联盟）和出租车公司与司机联盟（出租车联盟）的利益。在中央已经明确网约车合法性的情况下，双方为争取或维护自身利益，具有强烈的动机去游说地方政府。例如，2016年7月，上海大众出行出租车企业负责人表示希望地方能在实施细则中对网约车档次、价格和牌照等条件有所考虑，和出租车形成差异化经营<sup>①</sup>，而这些意见在地方网约车新政中均有体现。<sup>[1]</sup>而以“滴滴”为代表的网约车联盟在北上广深发布网约车新政实施细则当日，发文回应称“上海、北京、深圳等地对车辆、司机门槛的规定，恐怕会一举抹杀滴滴过去4年为地方就业做出的大半努力……大量的网约车司机将面对失业打击，或将造成群体性危机和社会不稳定因素……总理也指出，分享经济是拉动增长的新路子……”<sup>②</sup>从提升就业率、影响中央号召等方面进行游说，甚至用群体性事件来向地方政府施压。网约车联盟与出租车联盟的潜在群体性冲突与游说，构成了地方政府对下负责的压力。

### (四) 对内负责的压力

依据属地管理原则，地方政府承担网约车新政主体责任，并依托地方交通运输主管部门及相关职能部门对网约车实施监督管理。然而，由于中央政策对相关部门表述模糊，各地对网约车职能部门责任划分存在显著差异，涉及部门最多达27个，最少18个。在“应然”层面，各职能部门应依据部门职能切实履行职责，但在“实然”层面，政策执行网络必须综合运用利益交换、行政考核、资源调配等政策工具才能使各类行政组织有效互动，实现政策的顺利执行。鉴于网约车新政中涉及网约车监管的职能部门之间缺少相应政策工具，部门职能横向交

叉重叠，利益关系更加复杂。“条块”结合的治理制度下，各职能部门容易在对抗和协作的过程中形成共谋<sup>[17]</sup>，进而对本级地方政府进行游说，产生地方政府对内负责的压力。

### (五) 对外负责的压力

交通部公布数据表明，2016年10月10日至11月9日期间，交通部通过多种渠道共收集了公众反馈意见6457件，在对相同意见进行归并后也达5008件，反映出公众对网约车新政的高度关注。对于地方政府出台的“征求意见稿”部分专家学者直接质疑其违反上位法，不利于“共享经济”的新业态发展<sup>[24]</sup>。而媒体在整个网约车新政中作用更是不可忽视。尽管这些外部利益者对网约车新政的影响程度仍有待深究，但不可否认的是民众等外部利益相关者形成的舆论构成了地方政府对外负责的压力。

## 五、网约车新政中的地方政府行为逻辑

鉴于各方利益相关者施加的压力与所处情境不同，地方政府可能同时采用多种行为逻辑进行回应，本文依据地方政府面临的各方利益诉求构建出其回应逻辑框架（如图2所示）。

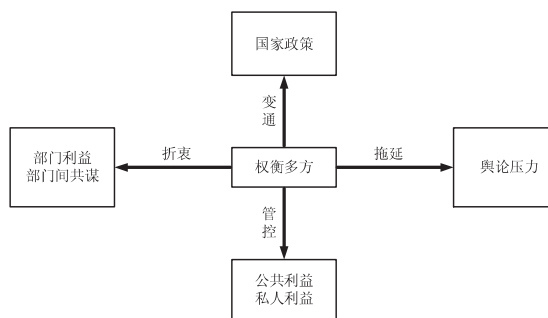


图2 网约车新政中地方政府多重行为逻辑互动图

首先，地方政府对上遵从“变通”的逻辑。网约车新政作为一项国家政策，地方政府承担政策执行的主要责任。在自上而下政治问责和行政问责仍然处于强势地位的情况下<sup>[22]</sup>，地方官员对上级指令相当敏感，对上负责的压力感知十分强烈。面对过强的政策执行压力与网约车监管资源的匮乏，地方政府不得不有策略地

①《上海将制定出租车与网约车新规：鼓励创新，错位经营》，来源：澎湃新闻，2016-07-29。

②来源：“滴滴出行”新浪官方微博账号，2016-10-08

做出回应,而网约车新政中地方负责制定实施细则的规定恰好为其留出余地。地方政府依据其自由裁量权对网约车新政进行变通,通过增加限制条件将网约车新政变通为更加熟悉的出租车管理办法,以尽快对中央政令作出回应。

其次,地方政府对下遵从“管控”的逻辑。一方面,多地爆发的群体性冲突事件给地方政府带来很大维稳压力。另一方面,将网约车纳入政府监管体系,很大程度上增加了地方治理的成本与风险。鉴于维护社会安全稳定属于“一票否决”硬指标,地方政府在社会管理中往往遵循“不出事”逻辑<sup>[25]</sup>,尽可能避免群体性冲突事件发生。基于安抚出租车联盟情绪与减轻自身工作负担等多重考虑,地方政府最终采纳管控行为逻辑,变相进行“数量管制”,以求尽量降低治理成本与风险。

再次,地方政府对内遵从“折衷”的逻辑。在“条块”结合的治理制度下,地方政府各项政策执行都需要依靠各职能部门的协调与配合,但制度缺陷导致的部门间协调难现象普遍存在。<sup>[23]</sup>网约车新政的实施直接增加了相关职能部门的工作量,但并未明确相应的激励机制。即便是地方政府可能通过资源配置来迫使相关职能部门参与,但作用十分有限且难以避免部门共谋和游说。最终结果表明,地方政府面对来自相关职能部门的压力,选择折衷策略,即把网约车管理纳入传统出租车管理框架中。

最后,地方政府对外遵从“拖延”的逻辑。自网约车出现以来,社会各界十分关注政府的态度,但由于外部利益相关者主要通过舆论向地方政府施加压力,且通常仅针对个别城市施压,对大多数城市并未实质性影响。以北上广深为例,尽管公众对其车征求意见稿提出了许多建议,甚至主流媒体也发声质疑,但最终实施细则仍未发生太大调整,各地也仅通过较为单一的方式进行回应。

纵观网约车新政事件始末,面临来自中央政府、利益联盟、职能部门与外部公众的多重压力,地方政府在“权衡多方”的基础上选择“稳定全局”的方式回应,即分别以变通、管控、折衷及拖延来回应各方利益相关者。从组织理论视角来看,地方政府这一“稳中求进”的行为逻辑

是其组织风险文化(Risk Culture)下的政治风险规避行为,而从体制层面来看,网约车新政中涉及的改革、稳定、发展才是影响地方政府行为逻辑的深层根源。

## 六、结论与展望

本文表明,在中国压力型体制下,地方政府政策执行遵循复合多样的行为逻辑。面对来自不同利益相关者的诉求,地方政府会在权衡各方压力的基础上做出不同回应,寻求自身理性偏好与各方利益相关者诉求间的平衡。值得注意的是,地方政府的这种理性是西蒙(Simon)提出的“有限理性”(Bounded Rationality),即地方政府在有限的资源条件下追求满意的政策回应方式,而并非最优的政策回应方式。

作为问责约束视角下地方政府政策执行内在逻辑的初步讨论,本文为理解中国地方政府回应提供了新的视角,在未来研究中至少可以从两个方面拓展:一是从制度建议维度切入,为地方政府提供具体的制度设计<sup>[26]</sup>;二是采用定量分析等研究方法对地方政府多重回应逻辑带来的效果等问题进行探索。

## 参考文献:

- [1] 范永茂. 政策网络视角下的网约车监管: 政策困境与治理策略[J]. 中国行政管理, 2018 (6).
- [2] 贺东航, 孔繁斌. 公共政策执行的中国经验[J]. 中国社会科学, 2011 (5).
- [3] 杨帆, 王诗宗. 基层政策执行中的规则遵从——基于H市5个街道的实证考察[J]. 公共管理学报, 2016 (4).
- [4] Solinger, Dorothy J., and Ting Jiang. When Chinese central orders and promotion criteria conflict: implementation decisions on the destitute in poor versus prosperous cities[J]. Modern China, 2016 (6).
- [5] 胡业飞, 崔杨杨. 模糊政策的政策执行研究——以中国社会化养老政策为例[J]. 公共管理学报, 2015 (2).
- [6] 钟兴菊. 地方性知识与政策执行成效——环境政策地方实践的双重话语分析[J]. 公共管理学报, 2017 (1).
- [7] 薛志远. 网约车数量管制问题研究[J]. 理论与改革, 2016 (6).

- [8]陈家建,张琼文. 政策执行波动与基层治理问题[J]. 社会学研究 2015 (3).
- [9]马凯,梁流涛. 我国集体非农建设用地市场演化的逻辑[J]. 农村经济 2009 (3).
- [10]郁建兴,黄飏. 地方政府在社会抗争事件中的“摆平”策略[J]. 政治学研究 2016 (2).
- [11]Pemer, Frida, and Tale Skjalsvik. Adopt or Adapt? Unpacking the Role of Institutional Work Processes in the Implementation of New Regulations[J]. Journal of Public Administration Research and Theory 2017 (1).
- [12]尹振东. 中国特色的财政联邦主义[D]. 2005.
- [13]Landry, P. F. „Decentralized authoritarianism in China: the Communist Party’s control of local elites in the post-Mao era[J]. Foreign Affairs 2008 (4).
- [14]郁建兴,高翔. 地方发展型政府的行为逻辑及制度基础[J]. 中国社会科学 2012 (5).
- [15]Hood, C., W. Jennings, and P. Copeland. Blame avoidance in comparative perspective: Reactivity, staged retreat and efficacy[J]. Public Administration 2016 (2).
- [16]Wang, Shu, and Mary K. Feeney. Determinants of information and communication technology adoption in municipalities[J]. The American Review of Public Administration 2016 (3).
- [17]李元珍. 对抗、协作与共谋: 条块关系的复杂互动[J]. 广东社会科学 2015 (6).
- [18]Johannessen M R, ystein S b, Flak L S. Social media as public sphere: a stakeholder perspective [J]. Transforming Government People Process & Policy, 2016, 10(2).
- [19]Eisenhardt K M. Building Theories from Case Study Research[J]. The Academy of Management Review, 1989 (4).
- [20]宋心然. 中国网约车监管政策变迁研究——以倡议联盟框架为分析视角[J]. 中国行政管理 2017 (6).
- [21]O’Toole L J. Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects[J]. Journal of Public Administration Research & Theory 2000 (2).
- [22]阎波,吴建南,刘佳. 基于利益相关者理论的政府绩效评估与问责[J]. 经济管理 2011 (7).
- [23]李元珍. 政策网络视角下的府际联动——基于重庆地票政策执行的案例分析[J]. 中国行政管理, 2014 (10).
- [24]张效羽. 互联网租约车规章立法中若干法律问题分析[J]. 行政法学研究 2016 (2).
- [25]钟伟军. 地方政府在社会管理中的“不出事”逻辑: 一个分析框架[J]. 浙江社会科学 2011 (9).
- [26]王冠群,仝晓. 习近平新时代中国特色社会主义思想研究——基于理论·实践·价值·制度的“四维”分析[J]. 江苏师范大学学报(哲学社会科学版) 2018 (4).

责任编辑 思源

## Why Does the Local Government Restrict Online Car-hailing?

—A Study on the Logic of Local Government Behavior in the New Policy for Online Car-hailing

YAN Bo & WU Long

(School of Public Policy and Administration, Xi’an Jiaotong University, Xi’an 710049, China)

**Abstract:** Against the background of the New Era with acceleration in modernization of the national governance system and governance capacity, the central government and local governments have different attitudes towards the policy of explicitly encouraging the development of online car-hailing. Existing research efforts cannot explain this phenomenon in a sufficient manner. This study takes the “New Policy” for online car-hailing as an example to reveal the internal behavior logic of the local government in the formulation of the policy. The study finds that local governments responded to the interests of different stakeholders with a number of strategies, such as flexibility in following superior commands, subordinate control, internal compromise and external delay, and showed multiple behavioral logics of “multilateral balancing and overall stabilization”. The “New Policy” for online car-hailing adopted by various local governments still use the traditional “quantitative control” means, and their regulatory means required innovation in an urgent way, which provides a new proposition for comprehensively deepening reform in the New Era.

**Key Words:** policy implementation; local government; behavioral logic; accountability; response strategy