

# 政策制定与执行之间的偏差何以产生

——以地方政府对“网约车”的管理为例

郑路 蒋理慧

**内容提要** 政策制定与执行之间存在偏差通常被认为是地方政府执行中央政策时的偏离或一线行政人员所拥有的自由裁量权等原因所造成。学界也有不少个案研究专门探讨了中央与地方政府在政策制定之中的关系,或分析一线行政人员在政策执行中的偏差现象。然而,当我们把政策制定和执行视为完整的过程来考察时,却发现当政策制定与政策执行的主体一致时,政策执行与政策文本之间的偏离不应被视为对立的表现,而是反映了地方政府政策意图的一个完整过程。为此,我们以地方“网约车”政策为例,测量并解释了全国33个大城市在“网约车”管理上政策文本与政策执行的偏差程度,指出地方政府在“网约车”管理上“严于制定,宽于执行”的表现,是地方政府为缓解地方治安综合治理与公共服务供给之间的冲突而有意为之的策略性行为。

**关键词** 政策制定 政策执行偏差 地方“网约车”政策 策略性行为

郑路,清华大学社会科学学院社会与金融研究中心主任

清华大学社会学系长聘副教授 100084

蒋理慧,清华大学社会科学学院社会学系博士研究生 100084

## 一、导论

有关政策执行的诸多研究表明,政策制定和执行不一致的现象普遍存在<sup>[1]</sup>。政策文本形态与实际执行之间的不一致,既可能发生在不同层级政府之间,如地方政府在执行中央政策时表现出的“变通”“选择性执行”“策略主义”等行为<sup>[2]</sup>;也可表现为政策执行主体——一线行政人员所具有的自由裁量

[1]贺东航、孔繁斌:《公共政策执行的中国经验》,〔北京〕《中国社会科学》2011年第5期;冯猛:《政策实施成本与上下级政府讨价还价的发生机制——基于四东县休禁牧案例的分析》,〔上海〕《社会》2017年第3期。

[2]O'Brien, K. J. and Li, L., "Selective Policy Implementation in Rural China", *Comparative Politics*, 1999, 31(2), pp.107-130;欧阳静:《策略主义:桔镇运作的逻辑》,〔北京〕中国政法大学出版社2011年版;陶郁、侯麟科、刘明兴:《张弛有别:上级控制力、下级自主性和农村基层政令执行》,〔上海〕《社会》2016年第5期。

权<sup>[1]</sup>。这类政策执行偏差,一方面被视为是政策执行“灵活性”的表现,用以缓解国家政策刚性与地方特殊性的冲突<sup>[2]</sup>或应对执行环境的复杂性,以提高政策对实施对象(client)的意义<sup>[3]</sup>;另一方面,实际执行过程偏离政策初衷,使政策执行具有不确定性,或出现选择性政策执行等行为,并损害科层制度<sup>[4]</sup>。对于政策执行偏差的成因,有研究认为,这中间有政策执行者对自身利益的追求,也有正式规则与非正式规范的冲突、地方治理结构的多元、多重委托-代理下的信息不对称、中央政府贯彻政策的能力和决心、官僚组织中层级结构控制与主权之间的矛盾、环境的复杂性等多重影响因素<sup>[5]</sup>。

从这里我们可以看出,现有的关于政策执行(policy implementation)研究多将某一政策的执行逻辑和结果与政策文本进行比较,以判断执行是否偏离政策意图,即在“中央-地方”的委托代理关系和一线行政人员的解释中,暗含的前提是政策制定和政策执行分属不同的主体。由于政策文本可视为政策制定主体(比如中央政府)向政策执行主体(比如地方政府)传达的意图,政策执行主体对于政策文本的偏离构成了其对政策制定主体所表达意图的违背。与上述研究不同,本文是将政策制定和政策执行放入同一主体的情境中去观察,这样一来,政策制定和执行的偏差就不能用不同主体间的利益冲突、信息不对称来解释。我们认为,要解释同一主体在政策制定和执行上出现的偏差,应把政策制定和执行视为完整的过程来考察,从而来理解和解释主体的意图和行动策略。为了能更清晰地论证,我们将考察对象锁定在各地地方政府“网约车”管理中,也就是说,地方政府既是政策制定主体,又是政策执行主体<sup>[6]</sup>,来看看其在管理中,所表现出看似矛盾的态度:一方面制定了严格的政策文本;另一方面则富有弹性地执行政策,或未严格落实政策文本。此时,政策执行对于文本的偏离不能等同于对政策意图的偏离,相反,应将两者视为连贯的过程来考察。为此,我们想论证地方政府这一“严于制定,宽于执行”的策略性行为,是否意在缓和地方社会治安综合治理与公共物品供给效率之间的紧张。

我们对政策执行偏差研究的另一贡献,就是突破了该议题领域常见的个案研究方法,尝试测量并

[1] Lipsky, M., *Street-Level Bureaucracy*, New York: Russell Sage Foundation, 1980.

[2] 应星:《大河移民上访的故事》,〔北京〕生活·读书·新知三联书店2001年版;刘能:《等级制和社会网络视野下的乡镇行政:北镇的个案研究》,〔北京〕社科文献出版社2008年版。

[3] Palumbo, D. J., Maynard-Moody, S. and Wright, P., “Measuring Degrees of Successful Implementation”, *Evaluation Review*, 1984, 8(1), pp.45-74; Tummers, L. and Bekkers, V., “Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion”, *Public Management Review*, 2014, 16(4), pp.527-547.

[4] 周雪光:《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》,〔北京〕《社会学研究》2008年第6期;田先红:《基层信访治理中的“包保责任制”:实践逻辑与现实困境——以鄂中桥镇为例》,〔上海〕《社会》2012年第4期; O'Brien, K. J. and Li, L., “Selective Policy Implementation in Rural China”, *Comparative Politics*, 1999, 31(2), pp.107-130.

[5] 彭玉生:《当正式制度与非正式规范发生冲突:计划生育与宗族网络》,〔上海〕《社会》2009年第1期; Remick, E. J., “The Significance of Variation in Local States: The Case of Twentieth Century China”, *Comparative Politics*, 2002, 34(4), pp.399-418; Laffont, J. J. and Tirole, J., *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1993; 周雪光:《权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑》,〔广州〕《开放时代》2011年第10期;周雪光:《从“黄宗羲定律”到帝国的逻辑:中国国家治理逻辑的历史线索》,〔广州〕《开放时代》2014年第4期; Blau, P., *The Dynamics of Bureaucracy: A Study of Interpersonal Relationships in Two Government Agencies*, Chicago: University of Chicago Press, 1995; Lipsky, M., “Street-level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform”, *Urban Affairs Quarterly*, 1971, 6(4), pp.391-409.

[6] 交通执法大队等一线执法人员在道路上对网约车的管理是一种具体的政策执行,但本文所关注的政策执行,是指地方政府对政策执行的整体把握。正如后文所提到的,在地方网约车管理中,政策执行主体选择“路面查处”而非“敦促平台清退”的方式进行管理,一线执法人员只能改变执行中具体个例的宽严程度,但无法影响执行方式的选择。因而本文认为,地方政府(更为具体地说,是当地交通管理部门)在地方网约车管理上,既是政策制定主体,同时也是政策执行主体。

解释不同主体(即不同城市政府)在政策制定和执行之间的差异大小。众所周知,自2016年7月交通部联合六部委共同出台《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》(以下简称《暂行办法》)后,“网约车”便有了自己的合法地位。由于该管理体制为属地管理,故各地出台的“网约车”管理细则也呈现出较大的地区差异。比如:北京、上海、天津等市出台了严格的“网约车”管理细则,引发热议。这些城市在地方细则中对于准入门槛的设置,被批评是对《暂行办法》中“安全”“差异化服务”的机械理解,有隐形的总量控制之嫌。还有一些批评意见说,政策并未得到严格执行:从结果上看,多地地方媒体报道,不合规定的“网约车”仍有被平台派单的情况;从方式上看,多地政府宣称“多次组织路面查处非法营运”,但这一方式效率低,效果有限,更为有效的做法应是积极敦促平台清退不合规定的车辆和从业人员。总之,地方“网约车”细则有三个明显的特征:第一,存在着对中央政策的扭曲理解;第二,细则存在地区差异;第三,细则的文本和执行存在偏离,即文本严格而执行富有弹性。

目前有关地方“网约车”政策的研究都将政策制定和执行视为两个独立的环节。一方面,聚焦于政策制定的研究,倾向于以政策文本作为政策结果,认为巡游出租车公司作为既得利益集团影响了地方政府的政策制定,使“网约车”的发展在地方层面受打压<sup>[1]</sup>。另一方面,提出了政策执行“行政逻辑”的说法<sup>[2]</sup>,认为“网约车”的规制成本高,地方政府行政能力不足,因而政策难以执行(行政能力的不足,则常被归因为部门职能分工<sup>[3]</sup>),但行政能力并不一定是外生变量。例如中国政府在水环境治理中推行的“河长制”和简政放权的“最多跑一次”改革,便是政府各部门联合办公的成功实践<sup>[4]</sup>。在目标责任制下,将常规治理转变为政治任务并开展“运动式治理”,也是高位推动克服治理“碎片化”和部门自我中心主义,实现集中资源、多部门协同联动进而增强行政能力的体现<sup>[5]</sup>。基于上述原因,本文提出应将政策制定与执行作为完整的过程来考察地方政府的政策意图。

此外,在文献梳理中笔者还发现,目前尚无研究者公开发表有关地方“网约车”政策执行的研究成果。而以此为线索又发现,地方“网约车”政策在执行过程中表现出的相对于政策制定的“偏差”,似乎也有地方政府有意为之之“嫌”(或背后另有推力)。下面我们将以“网约车”政策为例,对33个直辖市、省会城市<sup>[6]</sup>(除台北市、乌鲁木齐市、拉萨市及西安市<sup>[7]</sup>)、计划单列市的“网约车”政策进行分析。由于这一研究弥补了现有“网约车”研究偏重政策文本的不足,因此我们认为,可以予以关注。

## 二、案例介绍

### 1. “网约车”的形成与政策的推出

依据2016年7月交通部联合六部委出台的《暂行办法》的界定,网络预约出租汽车经营服务宗旨

[1]王阳:《网络预约模式的准入规制和出租车行业的利益集团竞争》,[大连]东北财经大学,2016年硕士学位论文;翟步云:《南京市网约车行业的政府规制研究》,南京大学,2017年硕士学位论文。

[2]梁琦、陈时国:《城市多重逻辑、网约车规制与规制失灵》,[广州]《学术研究》2018年第5期。

[3]谭海波、蔡立辉:《论“碎片化”政府管理模式及其改革路径——“整体型政府”的分析视角》,[上海]《社会科学》2010年第8期;唐兴盛:《政府“碎片化”:问题、根源与治理路径》,[北京]《行政学院学报》2014年第5期。

[4]王书明、蔡萌萌:《基于新制度经济学视角的“河长制”评析》,[济南]《中国人口·资源与环境》2011年第9期;郁建兴、高翔:《浙江省“最多跑一次”改革的基本经验与未来》,[杭州]《浙江社会科学》2018年第4期。

[5]唐贤兴:《政策工具的选择与政府的社会动员能力——对“运动式治理”的一个解释》,[哈尔滨]《学习与探索》2009年第3期;刘骥、熊彩:《解释政策变通:运动式治理中的条块关系》,[广州]《公共行政评论》2015年第6期;贺东航、孔繁斌:《公共政策执行的中国经验》,[北京]《中国社会科学》2011年第5期。

[6]为表述方便,本文将省会、自治区首府统称为省会城市。

[7]此四市未在本文研究时间内出台正式的地方细则,详见下文。

为:依托互联网技术构建服务平台,整合供需信息,使用符合条件的车辆和驾驶员,提供非巡游的预约出租汽车服务的经营活动。即“网约车”服务也是城市出租客运的一种形式。

“网约车”与出租车是有所不同的,尽管出租车根据接客方式也可分为巡游揽客、定站候客与预约上门等方式,但在“网约车”未出现之前,预约的方式以电话预约为主。直到2012年,出现了快的打车、嘀嘀打车(滴滴的前身)等线上打车软件,司机和乘客通过软件接入同一互联网平台进行供需匹配,完成客运服务。“网约车”给出租车行业带来了生机,它不仅极大地降低了车辆的空载率,也方便了市民出行。据中国互联网络信息中心(CNNIC)公布的第42次《中国互联网络发展状况统计报告》显示,截至2018年6月,我国网约专车或快车用户规模达到2.99亿,连续两年增长率在20%以上。

尽管“网约车”的蓬勃发展极大改善了城市公共交通供给不足的问题,但与此同时也暴露出了一系列问题:各大“网约车”平台之间通过“价格战”恶性竞争,扰乱出行市场秩序;“网约车”与巡游出租车矛盾不断加剧,甚至发生群体性事件,破坏社会稳定;“网约车”服务法律关系主体多元,法律关系复杂,容易发生各主体间的矛盾冲突,使从业人员、乘客的合法权益难以得到保障。至此,一些地方政府开始叫停或打压“网约车”服务,以期维持出行秩序和社会稳定<sup>[1]</sup>。然而,这一举动却引发热议,舆论普遍认为“网约车”作为互联网与交通的结合,兼具智能出行与共享经济的特性,遵循市场规律极大缓解了“打车难”问题,而地方政府严打“网约车”是“治理方式僵化”的表现,不利于经济新业态的发展。

事实上,“网约车”线上线下直接对接的服务方式带来跨行业、跨层级的变化。同时,由于互联网具有“一点接入,全网服务”的技术特点,使“网约车”的运营服务与管理具有跨区域性质并给地方政府的管理带来困难。因此,中央层面的《关于深化改革推进出租汽车行业健康发展的指导意见》及《暂行办法》便应运而生,它不仅推进出租车行业陈旧运营方式的改革,并在国家层面肯定了“网约车”的合法性,鼓励和规范“网约车”的健康发展,要求各市(县)政府出租汽车行政主管部门以此为依据,因地制宜制定本行政区域内“网约车”管理的经营服务管理办法或实施细则(以下简称地方“网约车”政策)。

## 2. 政策制定与执行的差异

对“网约车”进行监管的目的,一是缓和出租客运行业新旧业态的冲突,促进两者的融合发展;二是明确责任主体,保障乘客和“网约车”从业人员的合法权益;三是防范个人信息泄露风险。针对此,交通运输部原部长杨传堂表示,监管的核心内容,是“建立多部门的联合监管机制,加强事中事后监管”<sup>[2]</sup>。所谓事中监管,即通过信息化手段进行过程监管;而事后监管,即在于加强信用体系建设。具体地说,就是在《暂行办法》中对车辆做了安全性能、座位数量的准入限制,对驾驶员做了驾驶证、驾龄和驾驶违规方面的准入限制。而地方“网约车”政策却以“安全”和“差异化服务”为名,在燃油车事前准入方面大做文章,在《暂行办法》的基础上,增设名目繁多的条件,且各地城市之间还存在不少差异。

马亮通过对全国近300个地级市的“网约车”政策文本进行纵向和横向分析,指出地方“网约车”细则在车辆准入方面新增了关于车辆价格、车型、车籍等条件,在人员准入方面新增了关于户籍、年

[1]《滴滴专车被沈阳交通局定性为黑车,人民日报评“别简单叫停”》,澎湃新闻网 [https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_1274239](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1274239);《淄博成山东省首个叫停滴滴专车的城市,最高罚3万》,大众网·淄博 [http://zibo.dzwww.com/2014/ddzc/zxbd/201501/t20150127\\_11798124.htm](http://zibo.dzwww.com/2014/ddzc/zxbd/201501/t20150127_11798124.htm);《滴滴专车被指非法营运遭多地叫停,交通部将再调研》,中国经济周刊 <http://politics.people.com.cn/n/2014/1209/c70731-26171613.html>。

[2]时任交通运输部部长杨传堂在十二届全国人大四次会议新闻发布会上的发言。

龄、文化程度等条件<sup>[1]</sup>。

总之,通过设置较高的车型要求或直接规定最低车价,将大量小型车、廉价车阻挡在“网约车”市场之外;车籍限定则将外地车排除在市场之外;而户籍的限制,则直接锁定了从业人员的“身份条件”。此三项,对于“网约车”供给的影响最为显著,且缺乏必要性,故引起较大争议。

表 1 准入条件设置的城市差异

城市	车型	车价	车籍	户籍
北京市	5座三厢小客车车辆轴距不小于2650毫米,排气量不小于1.8升;7座乘用车排气量不小于2.0升、轴距不小于3000毫米		本市号牌	本市户籍
哈尔滨市	燃油车辆轴距在2.70米以上,排量相当于1.8L以上(含1.8L)	车辆购置税的计税价格不低于12万元	车籍所在地为本市行政区域	具有本市户口或居住证明
海口市		车辆购置税计税价格不低于本市巡游出租汽车购置税计税价格	取得本市核发的车辆行驶证	拥有本市户籍或本市居住证

此外,对这三项准入条件的选用,不同城市还存在各种差异(见表1)。比如一些城市虽然设立了上述严格的准入条件,但却没有落实到执行环节。对于不合规车辆、人员的监查分为路面查处和监督平台整理清退等情况。尽管各地都知道监督平台整理清退是效率更高的治本之策,但在地方“网约车”政策生效后,大部分城市仍然以路面查处作为主要的监管手段,对于“网约车”平台消极的清退行为则无相应处罚措施。据杭州《都市快报》2017年5月13日的报道援引杭州市运管局法规处负责人的话,杭州对“网约车”这个新事物的管理,采取了宽严并济的策略<sup>[2]</sup>。而据千龙网·中国首都网报道,在北京“网约车”政策过渡期结束次日,有记者从北京市交通执法总队了解到,过渡期结束之后,不会“一刀切”式的要求驾驶员持证上岗<sup>[3]</sup>。经济参考报网在2017年8月14日的报道中也提到,多地监管部门负责人坦言,“目前对于‘网约车’平台的监管并没有具体的落实和细化,很多方面不具备可操作性”<sup>[4]</sup>。在2018年两会上,人大代表樊芸表示“‘网约车’在部分地方并没有真正纳入交通部门的监管”<sup>[5]</sup>。

从这里我们可以看到,一方面,部分城市在《暂行办法》上层层加码,设立严格的事前准入条件;另一方面,地方政府在执行上述政策时存在弹性,使得这些准入条件事实上并未有效阻止不合规车辆和从业人员进入“网约车”市场。那么,为什么部分地方政府仍顶着巨大的舆论压力、冒着违反上位法的风险,出台严格的“网约车”细则呢?

### 三、“严于制定,宽于执行”的策略性行为

与既有研究关注地方“网约车”政策多样性及其影响因素不同,本文的研究重点是地方政府在“网约车”政策上呈现出的“严于制定,宽于执行”的策略性行为及其影响因素,并通过多样本进行实证检验。

据统计,截至2017年9月,已有超过60%的城市出台正式的“网约车”管理办法。考虑到资料的

[1]马亮、李延伟:《中国城市网约车政策:地方保护还是利益博弈》,〔北京〕《政策简报》2017年第12期。

[2]《滴滴被罚5000元,杭州开出首张网约车罚单》,杭州都市快报网 [http://zjnews.zjol.com.cn/zjnews/hznews/201705/t20170513\\_3845065.shtml](http://zjnews.zjol.com.cn/zjnews/hznews/201705/t20170513_3845065.shtml)。

[3]《过渡期结束新政正式实施,北京网约车新政不会“一刀切”》,千龙网·中国首都网 <http://beijing.qianlong.com/2017/0521/1703687.shtml>。

[4]《多业态公平竞争环境亟待修复》,经济参考报网 [http://www.jjkb.cn/2017-08/14/c\\_136523304.htm](http://www.jjkb.cn/2017-08/14/c_136523304.htm)。

[5]《2018全国两会 | 网约车监管“还有问题没解决”》,新京报网 <http://www.bjnews.com.cn/news/2018/03/06/477887.html>。

可得性与代表性(大部分城市在制定政策时会同时参考交通部新政及其在本省份的省会城市、全国重要城市的执行情况),本研究选取直辖市、各省会(除台北市)、计划单列市作为研究样本。需要说明的是,2018年5月和8月,滴滴顺风车乘客遇害事件令举国震惊<sup>[1]</sup>,部分地方政府通过停业等非常规手段督促平台进行整改,这严格来说不属于政策执行的范畴,但会影响政策执行的力度。由于本研究的重点在于观察地方政府在“网约车”治理中通过文本制定和执行创造弹性空间的行为,主要针对常规治理,因此,为避免上述重大社会事件对政策制定和执行的影响,本文将观察时间限定为2018年5月前。由于乌鲁木齐、拉萨及西安(至2018年5月尚未正式出台“网约车”政策)的资料缺失,研究案例样本观测值数量为33个。

由于本文关注的是政策制定与执行之间的差异,因此我们首先需要将其进行操作化定义。

### 1. 地方“网约车”政策文本的宽严程度

对于“网约车”政策文本严格程度的测量,马亮等<sup>[2]</sup>采取了地方细则相较于交通部《暂行办法》中增加的条目进行赋值加总并比较,沈永东等<sup>[3]</sup>选择了户籍、居住证等六项指标进行赋值加总并比较。本文在比较上述两项研究的基础上,选取“车型(轴距、排量和价格)”<sup>[4]</sup>“车籍”“户籍”三项指标对33个城市“网约车”政策文本的宽严程度进行测量。考虑到车籍中“取得本地牌照”在各市的难易程度不同,即在有汽车限购措施的城市难度更大,本文对三项指标的赋值区分如下:在车型/车价方面,对于车型或车价有限制的,赋为1分;没有限制,赋为0分。在车籍方面,规定本市牌照且限购的,赋为1分;本市牌照不限购,赋为0.5分;不限制为本市牌照的,赋为0分。在户籍方面,规定本市户籍赋为1分;规定有条件的居住证,赋为0.5分;仅规定居住证,赋为0分。三个维度加总分值,得2分及以上,被视为政策严格;得分0.5~2分的,被视为政策较严格;得分在0.5及以下的,被视为政策宽松。整理得表2。

表2 各地“网约车”政策文本的宽严程度

城市	总体得分	政策宽严	城市	总体得分	政策宽严
北京	3	严格	南京	1.5	较严格
上海	3	严格	广州	2	严格
天津	3	严格	太原	2	严格
哈尔滨	1.5	较严格	郑州	1.5	较严格
长春	1.5	较严格	合肥	1.5	较严格
沈阳	1.5	较严格	南昌	1.5	较严格
济南	1.5	较严格	南宁	1.5	较严格
杭州	2.5	严格	成都	1.5	较严格
武汉	1.5	较严格	深圳	2	严格
兰州	1.5	较严格	大连	1.5	较严格
银川	2	严格	青岛	1.5	较严格
昆明	1.5	较严格	厦门	1.5	较严格
宁波	2	严格	长沙	1.5	较严格
呼和浩特	1.5	较严格	西宁	0.5	宽松
福州	1.5	较严格	海口	0.5	宽松
重庆	1.5	较严格	贵阳	0.5	宽松
石家庄	2	严格			

### 2. 地方“网约车”政策执行的弹性程度

由于目前尚无研究讨论地方“网约车”政策执行情况,因此本研究拟以“执法部门是否开具平台罚单”作为政策执行宽严的测量依据。前文提到,对于不合规车辆和从业人员的查处,主要有非法营运车辆查处与平台整治这两种方式,而后者是效率更高的治本之策。即若地方政府严格执行政策,应在政策实施生效后,督促平台清退不合规车辆与人员并开具罚单<sup>[5]</sup>,此被视为政策执行较严

[1]2018年5月6日,郑州一空姐在郑州航空港区搭乘一辆滴滴顺风车赶往市内时遇害;2018年8月24日,浙江省乐清市一名女生在搭乘滴滴顺风车时遇害。

[2]马亮、李延伟:《政府如何监管共享经济:中国城市网约车政策的实证研究》,〔北京〕《电子政务》2018年第4期。

[3]沈永东、祝子航、杨鸣宇:《“因地制宜”与“殊途同归”:中国地方网约车政策多元化成因分析》,〔兰州〕《甘肃行政学院学报》2018年第5期。

[4]考虑到轴距和排量均影响车价,因此,将此三者视为同一准入要求。

[5]如上文所述,本文主要考察在2018年5月前,即滴滴顺风车乘客遇害的重大负面事件发生之前,地方政府对于网约车政策的执行情况,因此,此处测量的是自地方出台“网约车”政策至2018年5月份之间是否对网约车平台开具罚单。

格,即缺乏弹性;未开具罚单,则被视为政策执行富有弹性。数据来源于公开的新闻报道,即若地方媒体常报道当地对于“网约车”管理的最新动态,且城市管理者开具罚单。一般可见当地的媒体报道,则表明政策执行缺乏弹性。由此我们整理得表3。

表3 各地“网约车”政策执行的弹性程度

城市	是否开具罚单	政策执行	城市	是否开具罚单	政策执行
北京	否	弹性	南京	是	缺乏弹性
上海	是	缺乏弹性	广州	是	缺乏弹性
天津	是	缺乏弹性	太原	否	弹性
哈尔滨	是	缺乏弹性	郑州	否	弹性
长春	否	弹性	合肥	是	缺乏弹性
沈阳	否	弹性	南昌	否	弹性
济南	是	缺乏弹性	南宁	否	弹性
杭州	是	缺乏弹性	成都	否	弹性
武汉	否	弹性	深圳	是	缺乏弹性
兰州	否	弹性	大连	否	弹性
银川	否	弹性	青岛	是	缺乏弹性
昆明	否	弹性	厦门	是	缺乏弹性
宁波	是	缺乏弹性	长沙	否	弹性
呼和浩特	否	弹性	西宁	否	弹性
福州	否	弹性	海口	否	弹性
重庆	否	弹性	贵阳	是	缺乏弹性
石家庄	否	弹性			

依据上述测量及“政策文本的宽严程度”与“政策执行的弹性程度”可将33个城市分为六类。

政策制定与执行之间的差异,实质是地方政府在政策制定与执行中对规制对象呈现出的不同态度。如果政策制定严格,执行富有弹性,则说明政策制定和执行存在较大偏差;如果政策制定严格,执行缺乏弹性,则说明政策制定和执行不存在或存在较小差异。而对于政策制定本就宽松的城市,不论其是否依据政策文本对规制对象进行处罚,均可视为对规制对象抱有较积极的态度,可认为政策制定和执行的差距较小。以政策制定和执行的差距对城市进行分类,可得表4。

表4 整理后的城市分类

类型	城市	政策制定和执行的差距
严格-缺乏弹性	上海、天津、杭州、宁波、广州、深圳	差距小
较严格-缺乏弹性	哈尔滨、南京、合肥、青岛、厦门	
宽松-弹性	西宁、海口	
宽松-缺乏弹性	贵阳	
严格-弹性	北京、银川、石家庄、太原	差距大
较严格-弹性	长春、沈阳、济南、武汉、兰州、昆明、呼和浩特、福州、重庆、郑州、南昌、南宁、成都、大连、长沙	

#### 四、策略行为的产生原因

关于地方政策制定的地区差异,既有研究已指出地方政府角色定位、利益集团、区域特征及时间约束是重要的影响因素<sup>[1]</sup>。在关于“网约车”政策的研究中,王阳等<sup>[2]</sup>认为,巡游出租车公司作为既

[1]赵静、陈玲、薛澜:《地方政府的角色原型、利益选择和行为差异——一项基于政策过程研究的地方政府理论》,〔北京〕《管理世界》2013年第2期;唐贤兴、堵琴因:《时间中的公共政策制定:一个概念化的分析框架》,〔上海〕《复旦学报(社会科学版)》2015年第6期。

[2]王阳:《网络预约模式的准入规制和出租车行业的利益集团竞争》,〔大连〕东北财经大学2016年学位论文;翟步云:《南京市网约车行业的政府规制研究》,南京大学2017年学位论文。

得利益集团影响了地方政府的政策制定,使“网约车”的发展在地方层面受打压。马亮等<sup>[1]</sup>通过对近300个地级市的实证检验,指出出租车罢运、轨道交通、行政级别、城市拥堵情况是导致地方政策出现城际差异的影响因素。这些对于政策制定影响因素的研究意在解释地方政府对于“网约车”的管理态度,但政策制定和执行的不一致性则表明,政策文本并不能完整反映地方政府对于“网约车”的管理态度,因此,我们认为,以政策文本作为分析对象,探究政策制定的影响因素对于理解地方政府行为具有片面性。

本文认为,出租车和“网约车”之间的冲突以及当地公共服务供需矛盾是导致当地政府对“网约车”规制产生“严于制定,宽于执行”的策略性行为的影响因素。

回顾2015年初,国内多个城市发生出租汽车行业罢运、聚集等不稳定事件,从中我们可以看出,为什么北京市昌平区交通局要开展出租车行业维稳工作。他们成立维稳工作小组,区一把手任组长,将责任落实到人;启动行业维稳零报告制度,各出租汽车企业每天下午向区交通局报告本企业维稳情况<sup>[2]</sup>。江苏省<sup>[3]</sup>、重庆市<sup>[4]</sup>均表示,在出租行业群体性事件频发之际,维护出租汽车行业和社会稳定的工作非常重要。北京市东城区副区长召开区内出租车行业维稳工作,城管委、区维稳办、公安分局等多部门的负责人参加会议<sup>[5]</sup>。这表明,地方交通部门的确面临维护出租车行业稳定的巨大压力,因此地方政府通过设定严格的“网约车”车辆和人员准入条件,将“减少竞争者”的预期传递给巡游出租车行业,以安抚从业人员的情绪。

由于“网约车”作为巡游出租车的替代品,对于城市出租客运的补充作用已得到民众的认可;因此,高准入条件将引起“网约车”供给的大幅下降,这无疑会影响民众出行。因此我们看到,北京、上海等部分城市出台“网约车”政策后,舆论对于“京人京车”“沪人沪车”等规定表示不满,政策实施后“打车难”也屡次见诸报端,影响了政府形象。也就是说,地方政府既需要维持行业秩序,维护社会稳定,也需要回应民生需求。出租车司机群体作为利益共同体,联系紧密,群体利益诉求较为一致,且集体行动能力强;消费者或民众联系松散,诉求多元,集体行动能力弱。因此,出租车群体更能够通过组织集体行动的方式向政府“施压”,从而影响“明面”的政策结果,即政策文本;而对于民众的诉求,地方政府则通过政策执行的宽严进行回应,形成了政策制定与政策执行的不一致。

为了进一步论证,本文以“当地是否发生出租车与‘网约车’的冲突事件或出租车罢运事件”作为“网约车”与出租车矛盾的测量指标,以“万人地铁里程数”和“万人出租车拥有量”作为公共出行供需矛盾的测量指标。考虑到各市起草“网约车”细则的时间集中于2016年《暂行办法》之后,因此收集的数据是在2016年7月前,各市发生的出租车罢运事件及出租车和“网约车”的冲突事件。如该市发生过罢运事件或冲突事件,则认为该市“‘网约车’与出租车矛盾大”;若未发生罢运或冲突事件,则视为“‘网约车’与出租车矛盾小”。数据来源于公开的网络报道,即本文收集了各地在2015年到2016年之间是否曾发生罢运事件或冲突事件以衡量当地“网约车”与出租车矛盾的激烈程度。

[1]马亮、李延伟:《政府如何监管共享经济:中国城市网约车政策的实证研究》,〔北京〕《电子政务》2018年第4期。

[2]《昌平区交通局开展出租行业安全维稳工作》,首都之窗网 [http://www.beijing.gov.cn/zfxxgk/cpq11P031/gzdt52/2015-02/16/content\\_63641.shtml](http://www.beijing.gov.cn/zfxxgk/cpq11P031/gzdt52/2015-02/16/content_63641.shtml)。

[3]《省厅要求建立健全出租汽车行业维稳机制》,江苏省交通运输厅网 [http://jtyst.jiangsu.gov.cn/art/2015/8/18/art\\_41240\\_1905087.html](http://jtyst.jiangsu.gov.cn/art/2015/8/18/art_41240_1905087.html)。

[4]《投诉服务中心四措施做好出租车行业维稳工作》,重庆市交通行政执法总队网 <http://jtzf.cq.gov.cn/jecems/zcdt/18505.jhtml>。

[5]《陈之常副区长部署出租车行业维稳工作》,北京市东城区政府网 <http://www.bjdch.gov.cn/n1524462/n2223465/c2662104/content.html>。



考虑到各市起草“网约车”细则的时间集中于2016年,且各地政府会将2015年的数据作为主要决策依据,因此,我们选取2015年数据进行比较。为了排除地铁影响因素,我们对尚未修建地铁的城市以万人出租车拥有量为指标进行出行供需矛盾测量<sup>[1]</sup>。地铁是最快捷的公共交通出行方式,以地铁里程数衡量一地的公共交通完善程度具有较高的可信度。由于在33个观测值中,万人地铁里程数的中位数为0.091,因此,将0.091作为万人地铁里程数的临界值,小于0.091且大于0视为“公共出行供需矛盾大”。大于或等于0.091视为“公共出行供需矛盾小”。在无地铁的城市,万人出租车拥有量少于20,视为“公共出行供需矛盾大”。依据“‘网约车’与出租车矛盾”和“公共出行供需矛盾”这两个维度对33个城市进行分类,得图1。

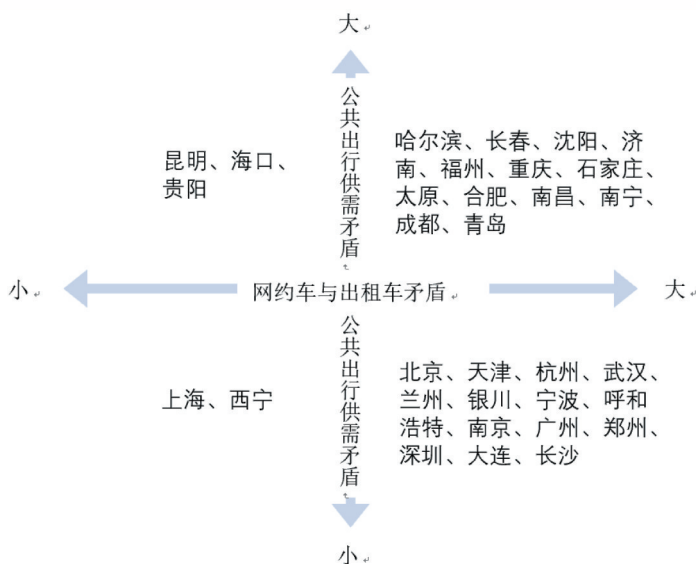


图1 以公共交通发达程度与行业矛盾为维度对城市所做的分类

图1中处于第一象限的城市,面临着“网约车”与出租车矛盾大、公共出行供需矛盾大的双重困境。对比表4与图1,可发现:(1)“网约车”与出租车矛盾大的城市,均出台了严格或较严格的地方政策,仅有上海、昆明在“网约车”与出租车矛盾不突出时仍然出台了严格(较严格)的政策;(2)公共出行供需矛盾大的城市,更倾向于富有弹性的政策执行。综合视之,图1中处于第一象限的城市,与表4中政策制定和执行差距大的城市有68.4%的重合率,说明“网约车”与出租车矛盾大,且公共出行供需矛盾大的城市,更容易出现“严于制定,宽于执行”的脱钩行为。

## 五、结论与讨论

本文通过对33个城市出台的“网约车”管理细则进行比较分析,将政策制定与执行视为一个完整的过程来进行考察,结果发现:地方政府一方面通过制定严格的“网约车”政策文本,安抚巡游出租车群体,稳定城市出行秩序;另一方面,通过弹性的政策执行,来避免“网约车”供给的大幅波动,弥补公共交通供给不足。这种“严于制定,宽于执行”的行为,是地方政府为缓解社会治安综合治理与公共服务供给之间的冲突而有意为之的策略性行为。由此,我们认为,在“网约车”规制中,地方政府面临维护城市公共秩序和增加公共服务供给的双重挑战,因而选择了“虚置”政策文本的策略行为缓和两者之间的紧张。一方面,通过制定严格的政策文本,地方政府调和不同利益主体之间的矛盾,安抚巡游出租车群体,维护公共秩序;另一方面,通过有弹性的政策执行,地方政府为“网约车”的运营留出了空间,避免“网约车”供给的大幅波动,发挥“网约车”弥补城市公共交通供给不足的作用。

通过对地方“网约车”管理的分析,本文深化了对于政策执行的研究,指出当政策制定与政策执行

[1]1995年住建部出台的《城市道路交通运输规划设计规范》对城市出租车数量有一个指导性标准:大城市每千人不宜少于2辆,小城市每千人不宜少于0.5辆,中等城市可在其间取值。按此标准换算,大城市每万人拥有量不宜少于20辆。根据国务院2014年公布的《关于调整城市规模划分标准的通知》,城区常住人口100万以上500万以下的城市为大城市,城区常住人口500万以上1000万以下的城市为特大城市,城区常住人口1000万以上的城市为超大城市。本研究中各直辖市、省会城市、计划单列市均属于大城市或特大、超大城市,万人出租车拥有量不宜少于20辆。

的主体相同时,政策执行对于政策文本的偏离应作为整体来考察主体的意图。研究发现一些地区内部权力一元化倾向明显,缺乏实质性的权力制衡,立法机关(地方人大)和司法机关(地方检察院、地方法院)对地方政府的横向制约形同虚设<sup>[1]</sup>,但中央政府对于地方政府的纵向制约却很强<sup>[2]</sup>。一方面在公共事务的管理上,中央政府对地方政府在社会治安综合治理与民生方面进行监管,约束地方政府行为。另一方面,地方政府还受到“为人民服务”意识形态的道德激励。因此,当多种治理职能发生冲突时,地方政府可能通过策略性地使用政策使自身利益(获得政治支持)最大化。

此外,在地方政府的治理过程中,严格的政策文本与具有较大弹性空间的政策执行同时存在的现象较为普遍<sup>[3]</sup>。一方面,它使得地方政府能够根据实际情况灵活调整,但另一方面,这也为寻租创造了空间。以“网约车”管理为例,因“网约车”能够作为公共交通的有益补充,方便市民出行,地方政府对于“网约车”市场存有一定的包容,但这并不等同于对不同的“网约车”平台一视同仁。有学者关于行政分权和“街头官僚”的研究也指出,政策执行主体所具有的自主性,可能会导致以权谋私、扭曲政策目标等负面后果<sup>[4]</sup>。

当然,受资料所限,本文仅对直辖市、省会城市和计划单列市的“网约车”政策进行分析,尚未考虑地方政府行政级别的影响。地方政府对“网约车”的政策还可能受到其他因素形塑,如地方政府的约束行为可能被组织间的模仿同形削弱:直辖市、省会城市等重要城市极可能对国内或省内的一般地级市形成示范效应,人口规模中等或较小的城市,即使没有面临严重的社会风险,也会出于寻求合法性而效仿上述城市制定严格的政策,那么,政策执行方面的弹性空间反而有利于地方政府设租。同时,本文对政策执行的分析仍然是相对静态的,而在实践中,政策执行是动态变化的过程。比如2018年发生的两起滴滴乘客遇害事件极大影响了地方政府对于“网约车”的管理,压缩了执行弹性,政府约谈平台的频率增加,并以下架、叫停等方式督促平台进行安全整改。后续研究可在本文基础上,动态分析地方政府如何利用、调整政策文本与执行之间的空间来更好地履行职能。同时,本文在一些变量的测量上(例如“公共出行供需矛盾”)还有不尽如人意之处<sup>[5]</sup>,这都是未来研究可以进一步提升的地方。

[责任编辑:方心清]

[1]曹正汉、薛斌锋、周杰:《中国地方分权的政治约束——基于地铁项目审批制度的论证》,〔北京〕《文化纵横》2014年第3期;郁建兴、高翔:《地方发展型政府的行为逻辑及制度基础》,〔北京〕《中国社会科学》2012年第5期。

[2]曹正汉、冯国强:《地方分权层级与产权保护程度——一项“产权的社会视角”的考察》,〔北京〕《社会学研究》2016年第5期;Blanchard, O. and Shleifer A., “A Federalism with and without Political Centralization: China versus Russia”, *IMF Economic Review*, 2001, 48(1), pp.171-179。

[3]除了在政策制定时偏于严格外,部分城市指出细则是暂时性的或为细则设置了一定的有效期,为后续修改细则预留了空间,本文认为这也属于灵活运用政策的体现,为政策执行创造了弹性空间。

[4]Blanchard, O. and Shleifer A., “A Federalism with and without Political Centralization: China versus Russia”, *IMF Economic Review*, 2001, 48(1), pp.171-179; Brehm, J. and Gates, S., *Working, Shirking, and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1999。

[5]在“公共出行供需矛盾”这一变量的测量上主要选取了当地“万人地铁里程数”这一指标,这对于一些公交车发达的城市或许造成低估;对于“出租车群体与‘网约车’群体的矛盾”这一变量的测量,选取了“当地是否发生出租车罢工事件或出租车与‘网约’冲突事件”这一指标,相对忽视了双方以非冲突的方式展现冲突的情况。