

“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

沈永东¹ 祝子航¹ 杨鸣宇²

(1.浙江大学 公共管理学院 杭州 310027 2.澳门大学 政府与公共行政系 澳门 999078)

【摘要】面对网约车的兴起与扩张,中央政府提出了“发展与规范并重”的政策基调。然而,相继出台的地方网约车政策为何出现或宽松或严格的多元化现象?现有研究关于地方政策的制定与执行大多聚焦于中央和地方之间的紧张关系,而较少关注互联网要素对于地方政策制定的影响,更少注重不同影响因素对地方政策的组合效应。聚焦于中国地方网约车政策的多元化现象,本文分析了地方网约车政策“因地制宜”的组合因素与地方政府“殊途同归”的政策动机。基于模糊集定性比较分析方法(fsQCA),本文系统比较了全国34个大中城市的网约车政策文本与影响因素。研究发现,央地政策时间差距、既有利益集团、经济发展水平、城市交通状况以及互联网交通发展水平等五大影响因素共同决定了地方网约车政策的多元化,这五大影响因素的不同组合形成了“竞争型”“补充型”“限制型”与“规范型”四种不同的地方网约车政策类型,而地方政府在网约车政策制定过程中都遵循了“促进城市经济发展”和“改善交通状况”的共同逻辑。本研究拓展了地方政策制定理论在网约车政策研究中的解释力,也为互联网时代地方政府政策制定提供了新的研究方向。

【关键词】地方网约车政策 政策多元化 因地制宜 殊途同归 定性比较分析

【中图分类号】D035

【文献标识码】A

【文章编号】1009-4997(2018)05-0021-10

一、问题的提出

伴随着网络预约出租汽车(以下简称“网约车”)行业的迅速崛起和扩张,其本身的定位与合法性等问题一直广受社会关注。2016年7月,交通部等七部门联合出台《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》定下“发展与规范并重”的基调。^①尽管中央部委已在顶层设计中做出统一要求,陆续出台的地方网约车政策却呈现出多元化特点。如表1所示,仅从已出台网约车政策的省会城市来看,在基本规定之一“驾驶员户籍和居住证”上就有6类不同宽严程度的要求。除此之外,地方网约车政策还在驾驶员资质、年龄、网约车牌照、排量、

轴距等方面存在不同的规制要求。那么,在中央定好基调的背景下,各地网约车政策为何出现多元化现象?又是在什么样的因素影响下,导致了当地网约车政策的严格或宽松?

本文认为,地方网约车政策的多元化是地方城市“因地制宜”的组合因素与地方政府“殊途同归”的政策动机共同促进的结果。基于模糊集定性比较分析方法(fsQCA),本文系统比较了全国34个大中城市的网约车政策文本与影响因素。我们发现,地方政府制定网约车政策时受到“央地政策时间差距”、“既得利益集团”、“经济发展水平”、“城市交通状况”、“城市互联网交通发展水平”等五大

收稿日期 2018-09-26

作者简介 沈永东,男,管理学博士,浙江大学公共管理学院百人计划研究员、博士生导师,浙江大学民生保障与公共治理研究中心研究员,研究方向:环境政策的地方执行;祝子航,男,浙江大学公共管理学院硕士研究生,研究方向:公共政策分析;杨鸣宇,男,澳门大学政府与公共行政系讲师,研究方向:政策过程和社会稳定机制。

基金项目 国家自然科学基金青年科学基金资助项目(71704156);中央高校基本科研业务专项资金资助。

表1 省会城市户籍和牌照规制表

| 驾驶员户籍 | 居住证 | 临时居住证 | 代表城市 |
|-------|--------|--------|-------|
| 本市户籍 | 不可用 | 不可用 | 北京、天津 |
| 本市户籍 | 可用 | 不可用 | 武汉、南京 |
| 本市户籍 | 一年以上可用 | 不可用 | 太原、兰州 |
| 本市户籍 | 六月以上可用 | 一年以上可用 | 杭州 |
| 本市户籍 | 六月以上可用 | 不可用 | 银川 |
| 无限制 | 无限制 | 无限制 | 重庆、福州 |

因素的影响。不同地方政府因地制宜地将上述五大因素进行组合形成了“补充型”、“竞争型”、“限制型”与“规范型”等不同类型的地方网约车政策；而所有地方政府在网约车政策制定过程中都遵循了“促进城市经济发展”和“改善交通状况”的共同逻辑。因此，中国地方网约车政策在表面上看似“因地制宜”，存在多元化差异，但其背后却遵循着“殊途同归”的政策动机。

二、文献述评：中国地方政策制定及其影响因素

（一）顶层设计VS地方自主

对于地方政策的多元化现象，很多学者都试图从顶层设计与地方自主的张力来加以解释。曾有学者用极权主义理论解释中国政策制定的过程，认为党政领导在组织系统中的强大权威，足以使他们垄断和把持决策过程。这一解释的特点在于决策信息来源完全来自于组织内部。^[1]在此基础上，很多学者发现，即便是组织内部的决策也存在多元主义与碎片化现象。如Larkin提出了“官僚多元主义”（Bureaucratic Pluralism），这一理论认为中国决策权力分散在党和国家的顶层权力部门之间，内部的多元化影响着决策。^[2]李侃如等提出的“碎片化威权主义”（Fragmented Authoritarianism）认为中国虽然是威权主义国家，但是其政策受到不同政府部门和不同层级政府之间各种各样的博弈和协调后才能出台。^[3]在政策实践中，梅赐琪针对试点政策进行研究，认为中央政府总是牢牢的控制着整个过程。^[4]尤其是十八大之后，通过加强反腐等形式中央权威得到强化，无形中加强了顶层设计的权威性，加大了顶层设计在地方政策制定中的指导地位。^[5]

尽管中央政府的顶层设计很重要，但地方政策的实际制定与执行过程都是由地方政府来完成，他们会受到多重因素的影响，出现有别于顶层设计的政策结果。韩博天指出中国地方政府对顶层设计的输入影响机制鲜有公开报道，但这并不表示地方政府对国家规划毫无影响力，中央和地

方之间有着非正式渠道的信息交流和政策上的“讨价还价”。^[6]欧博文等认为虽然从科层制来看地方干部要服从上级，但仍然有很大的机动与空间来选择性地制定地方政策与执行中央政策。^[7]而判断地方政策是否有效主要是看能否按照地方发展蓝图进行调整，有效的政策实施是系统适应性的体现和结果。^[8]地方政府官员也会在政策创新过程中扮演政策企业家角色，通过技术专长和信息优势，使用不同策略来获得认可和支持，从而推动政策创新。^[9]

顶层设计与地方自主关系视角在研究地方政策制定的多元化方面具有一定解释力，但也引发了很多争议：（1）未能充分重视多种利益相关主体的角色。碎片化威权主义2.0理论就认为参与决策的行为者是多元的，包括各级政府、政府部门以及很多社会力量，它们之间的相互博弈也越来越频繁和激烈。^[10]工作政策的决策过程充满着政策主体间的竞争与合作，常伴随主体间的博弈。^[11]而且影响地方决策的社会团体或利益集团日益增多，决策咨询的范围不断扩大也在一定程度上影响着地方政策的制定。^[12]（2）忽视了地方政府的地方特性。有学者观察到，中央政策相较于地方制定本地区政策时往往较为宏观，所以地方政府在政策执行时可能会根据自身的地方性知识、特殊性和地区性利益运用自由量裁权对中央政策采取具体化处理，从而形成形态各异的公共政策，这种政策的层级性既有真实性执行也有失真性执行。^[13]（3）未能将网络技术的冲击纳入地方政策制定的视角，有学者提出互联网时代下，网络信息具有的共享性打破了政府控制决策信息的局面，消除了公民、社会群体、决策主体之间在信息获得和支配上的部分差异，为公民主动提出公共政策问题提供平台，使公共决策主体走向大众化。^[14]

（二）地方政策制定的地方因素

地方政策既是对顶层设计的政策执行，也是对本地区的政策制定。从制定本地区政策的角度看，任何一项政策都需要地方政府在合理评估本地区各项基本情况后出台并以实施和执行。^[15]既有学者将地方政策制定的地方因素归纳为：地方资源禀赋、地方发展特征、地方利益集团、时效性。分析了影响区域政策的三个主要因素：地方政府、利益集团和区域特征。利益集团和区域特征的不同是影响政策制定的重要因素，而地方政府的官员也会对政策的制定造成一定影响。^[16]赵静等学者在分析了政府行为背后的利益取向和博弈行为后指出，地方政府具有代理人和自利者的双重角色原

型,地方资源禀赋和发展实力等地方因素都会影响到地方政府的角色选择,进而影响地方政策。^[17]吴昌南则进一步提出地方政府行为更能影响到政策的出台,由于地方政府具备经济人特征,在地区因素的影响下地方政府可能出现部分不执行中央政策的问题。^[18]朱广忠、唐贤兴等研究认为地方政策制定者对时效性的把握也很重要。制定政策所花费的时间对于公共政策而言也是一个要素,时间既是资源也是约束,在政策制定中提供动力。^{[19][20]}

(三)地方政策制定的互联网冲击

地方政策的制定除了受到原有地方因素的影响之外,也受到了互联网的冲击。杨国斌在研究了中国互联网和公民社会的发展后认为互联网的发展为公民的参与提供了可能性,而公民和公民团体的交流互动也促进了互联网的发展。两者相互促进下,公民越来越了解社会和政治事务,更频繁地参与其中。^{[21][22]}互联网时代下,无论是实时新闻还是公共事务在线发布,都能够促进信息传播和公民的政治讨论,从而有助于增加公民的政治参与。^[23]由于信息的共享,公共政策决策中公众参与更普遍、决策过程更透明、公众对政策信息的反馈更敏捷,会使政府更多地考虑公众的评价和满意度。^[24]因此,公共政策制定除借助于传统的信息收集外,越来越受网络的影响,网络舆论在公共政策制定中的作用越来越突出。^[25]这也在互联网冲击下公民参与公共政策制定的新途径,黄丽华研究认为互联网通过公共舆论发酵、意见互动、信息整合等机制,在政策制定的各个过程中发挥作用,影响着公共政策的制定。^[26]而公民能够通过公共舆论这一媒介,进入正式意见的权力系统,并获得权力机构的响应,从而影响到公共政策的制定。^[27]互联网发展后形成的网络社会彻底改变了信息的交换、传输、处理和分布状态,同时为政府治理的变革提供了更好的社会基础和技术条件。^[28]

(四)研究评述 地方政策制定的多因素组合效应

在互联网时代,任何地方政策的制定都不是单一因素影响的结果,相反是多种因素共同作用的。顶层设计与地方自主在政府内部影响着政策的制定,而地方利益集团则在政策制定的整个过程中产生影响。公共政策的制定过程也是各个主体之间因利益调节的需要而互相影响的过程,其目的在于确保政策结果符合各自的利益。^[29]而包括地方发展水平、地方资源禀赋等在内的地方区域特征也在各个方面影响着地方政策制定。此外,处于互联网时代,信息共享传播、公民有效参与、意

见不断互动也使得公共政策在制定过程中的各个阶段都受到了互联网的冲击。

综上,顶层设计与地方政府自主、既有利益集团、地方区域特征以及互联网的冲击等因素都会在政策制定过程中发挥作用,而且都是嵌入在地方政策的制定过程中,在各个阶段都发挥着作用。因此,就单一因素或简单的逐个因素分析并不能较好地分析地方政策的制定,而是需要针对于地方政策制定影响因素的组合效应进行研究,探究多个因素共同作用于地方政策制定。

三、地方网约车政策制定的“因地制宜”与“殊途同归”

如上所述,既有研究将地方政府的政策制定与执行概括为:顶层设计与地方政府自主、利益集团、地方区域特征等地方要素,以及互联网冲击等多元因素的复合作用。而地方网约车政策是中央政府出台《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》后,地方政府在该文件的规范指导下制定出台的,其过程也适用于中国地方政策制定的分析。因此,本文提出,地方网约车政策受央地政策时间差距、既有利益集团、经济发展水平、城市交通状况和互联网交通发展水平等因素的影响,具体分析如下:

(1)从顶层设计与地方自主的视角来看,中央政府出台政策并对全国各地市出租汽车管理部门进行统一培训后,由地方负责制定当地网约车政策,^②各地受顶层设计的影响和指导是相同的。因此,地方政府对政策时效性的自主把握尤为重要,即地方政策在不同时间出台会有着不同的效果。公共政策只有在有效时间得以发挥,才能更好服务现实社会。^[30]迅速有效执行公共政策的能力和效力,可以更好地保障地方政府正确落实上级政策,反之会出现政策执行的规划力畸变、服从力缺失、调整力位移等问题。^[31]在地方网约车政策的过程中,时效性的差异主要体现在各地在顶层设计后制定并出台网约车政策的时间不同。因此,本文选择央地政策时间差距作为网约车政策的影响因素。

(2)从利益集团视角来看,既有利益集团是网约车政策制定中的核心影响因素,将严重阻碍网约车政策的严格或宽松程度。其中,网约车的兴起对传统巡游出租车行业是一个巨大冲击,各城市也不时出现巡游出租车车主和网约车车主对抗的群体性事件。传统出租车利益集团的意见诉求需求最为强烈,交通运输部门官员也表示政策制定过程中“会特别注意传统巡游出租车的相关群体”。^③同时,巡游出租车集团本身在城市中具有一

定的影响力,试图通过游说、传媒等手段影响政策制定以维护自身利益。^[32]通过对地方政府施压,使得地方网约车政策向严格管控方向倾斜。因此,本文将既有利益集团纳入网约车政策的影响因素中。

(3)从地方区域特征来看,网约车作为城市交通的新兴行业,其兴起与发展会受到城市经济发展水平的制约,继而影响地方网约车政策制定。在地方政策制定过程中,一个基本影响要素就在于不同地区的经济状况差异。^[33]城市经济发展水平与地方政府开放程度成正相关,经济发展水平也有利于提升政府开放度,继而影响着政策制定者对于政策对象的认识,提升公共政策制定的开放性和包容度。^{[34][35]}因此,本文将经济发展水平纳入网约车政策的影响因素中。

(4)从城市交通状况为代表的区域特征来看,一个城市的拥堵程度将极大影响网约车制定的宽松与严格程度。城市交通拥堵的城市要尽量考虑减少机动车在路上行驶,以缓和城市交通状况。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》中特别指明了在制定地方政策时需要综合考虑城市交通拥堵状况,^[4]因此,本文将城市交通状况纳入到网约车政策的影响因素中。

(5)从互联网视角来看,互联网与交通的融合发展情况会是政府在互联网时代下制定政策时所需要考虑的重要因素。网约车行业是互联网时代下的新业态,互联网消费和产业的快速发展,加剧了治理的复杂性,需要政府在新技术革命的背景下进行调整和创新。^[36]政府也需要依托信息技术杠杆,理顺互联网产业中的主体关系,以拓宽互联网新业态的发展空间。^[37]因此,本文提出城市互联网交通发展水平会影响地方网约车政策制定。

然而,地方政府在政策制定过程中并不只关注单一要素。相反,会对上述五个因素进行组合性考量,因而地方网约车政策呈现出“宽松或严格”的多元化现象。对于地方网约车宽松型政策,地方政府试图通过鼓励发展网约车这一新兴行业来弥补所在城市出租车运载量的不足,同时推动城市互联网经济发展,出台这类网约车政策的城市多为互联网发展水平相对较低,央地政策时间差距较长;对于地方网约车严格型政策,地方政府试图通过限制或规范网约车无序发展,进而缓解交通拥堵状况、平衡网约车与巡游出租车之间的利益,出台这类网约车政策的城市多为经济发展水平与互联网发展水平较高、城市交通较为拥堵。

但是,无论对五个因素如何进行组合性考量,地方政府都遵循共同的核心逻辑:一方面,地方政

府要提升城市经济,引导网约车市场健康有序发展;另一方面,地方政府要确保城市运行高效稳定,降低网约车与巡游出租车之间的利益冲突,保障城市交通道路畅通。

四、数据测量与研究方法

(一)研究对象与数据来源

本文试图对全国35个大中城市的网约车政策进行研究。^⑤截止至2018年7月,仅有乌鲁木齐市尚未出台网约车政策,其余城市出台网约车政策的时间集中在2015年末至2016年初,本文将研究对象选定为34座大中城市,20个省会城市,4个直辖市,5个自治区首府,5个计划单列市。数据来源于34个大中城市首次发布的地方网约车政策文本和发布时间、《中国经济周刊》2015年发布的各城市出租车万人拥有量、各城市2015年统计年鉴、高德地图发布的《2015年度中国主要城市交通分析报告》、腾讯研究院2016年公布的《中国“互联网+”指数》城市互联网+交通数据。

本文选择地方网约车政策的宽松或严格程度作为因变量。宽严程度主要考量各地网约车政策中对驾驶员和车辆的要求。^⑥对驾驶员的要求重在户籍和居住证,车辆要求重在牌照、排量和轴距。根据马亮对于网约车政策的编码方式,本文选取户籍、居住证、临时居住证、车辆牌照、车辆轴距、车辆排量六项指标进行编码,对于纳入政策的指标,我们赋值为1,否则为0。^[38]因此,如果六项都受到政策规制,编码赋值为6,反之如果六项都没有规制,编码赋值为0。前者为严格型网约车政策,后者为宽松型网约车政策。由于《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》出台前个别城市曾对当地网约车出台过管理办法或意见,为了统一,本文以中央发布文件之后各城市首次发布的网约车政策或征求意见稿作为依据。经过编码,34个城市中,网约车政策编码赋值为0的城市占2.9%,赋值为2的城市占2.9%,赋值为3的城市占17.6%,赋值为4的城市占38.2%,赋值为5城市占32.4%,赋值为6的城市占5.9%。

本文将央地政策时间差距、既有利益集团、经济发展水平、城市交通状况、互联网交通发展水平等对地方网约车政策出台造成影响的因素作为自变量。

(1)央地政策时间差距。这一自变量是为了反映顶层设计出台后,地方政府对政策时效性的把握。因此本文通过直接方式进行测量,计算地方网约车政策出台日期距离中央政策出台日期的天数差距。截止目前,部分城市已出台多个网约车政策

文件,为了与因变量保持一致,本文收集的是各地首次出台地方网约车政策或征求意见稿的时间。

(2)既有利益集团。这一自变量是为了反映网约车政策制定过程中,与网约车行业鲜明对立的利益集团即巡游出租车集团的相对大小。因此本文通过城市出租车万人拥有量衡量既有利益集团强弱。数据来源于《中国经济周刊》2015年发布的省会级城市出租车万人拥有量^[39]其余5个计划单列市数据从当地交通运输管理部门获得。

(3)经济发展水平。经济情况是城市的基本要素,这一自变量是为了反映当地的经济发展状况。按照世界银行标准,地区人均收入可以衡量该地区的经济发展水平。由于顶层设计和多数城市的网约车政策出台时间均在2016年,本文收集了各城市2015年统计公报中的城市人均收入,并根据当年平均汇率换算以美元为单位衡量城市经济发展水平。

(4)城市交通状况。这一自变量是为了反映当地城市的交通特征,根据国务院办公厅《关于深化改革推进出租汽车行业健康发展的指导意见》所述,网约车政策的制定需要“综合考虑城市交通拥堵状况”。因此,本文采用高德地图所做的《2015年度中国主要城市交通分析报告》中的城市高峰交通拥堵延时指数反映城市交通状况,这一指数直接评估了城市拥堵程度,可以较好反映城市交通状况。^[40]

(5)互联网交通发展水平。该自变量为了反映互联网时代下城市互联网+交通产业发展的总体状况。本文采用腾讯研究院2016年发布的《中国“互联网+”指数》中的“互联网+交通物流”指数来反映城市互联网交通发展水平,该指数是以移动支付、滴滴订单总数、司机人数的全样本大数据进行综合测算得到,^[41]可以较好反映城市网约车的司机数、乘客量、消费量等城市互联网交通的总体情况。

因变量与自变量及其数据如表2所示,地方网约车政策的均值为4.08,表明各地网约车政策总体上是趋于严格的。不同城市在各项指标中均有差异,如央地政策时间差距最小的仅72日,最大的有242日;互联网交通发展水平最高的城市,其互联网交通指数达到了18.57,最低仅有0.11,显示出了城市间的巨大差异。

(二)研究方法

本文采用模糊集定性比较分析(fsQCA),由Ragin始创,以集合论作为基础。主要基于以下两点考虑:(1)地方网约车政策制定的影响因素较为复杂,各因素互相交织,要解释地方政策制定中多个

表2 变量及其数据表

| 变量 | 均值 | 标准差 | 最小值 | 最大值 |
|-----------|---------|---------|--------|--------|
| 地方网约车政策 | 4.08 | 1.15 | 0 | 6 |
| 央地政策时间差距 | 97.558 | 33.117 | 72 | 242 |
| 既有利益集团 | 15.964 | 5.651 | 6.27 | 30.71 |
| 经济发展水平 | 5045.17 | 1365.61 | 2825.4 | 8006.4 |
| 城市交通状况 | 1.737 | 0.1623 | 1.572 | 2.056 |
| 互联网交通发展水平 | 2.435 | 3.49 | 0.11 | 18.57 |

影响因素的作用,需要从整体关系出发探讨多因素的共同作用,而fsQCA能分析自变量以组合方式导致的不同结果;^[42](2)本研究所做的34个大中城市数据,样本量达不到“大样本”水平,无法通过统计学方式得出有效结果。以小样本的案例研究,也较难对比得出数十个地市网约车政策和影响因素之间的规律,而fsQCA方法介于两者之间,较为适合。

在模糊集定性比较分析中,首先需要明确模糊集赋值原则及取值涵义,后根据一致性和覆盖率指标来判断结果与解释变量之间的关系。Ragin描述了一种测量方法:若前因条件(或组合)X对解释变量Y的充分一致性大于0.8时,说明解释变量中有80%以上案例符合一致性条件,可以认为X是Y的充分条件,反之小于0.8,则X不是充分条件。若Y对X的必要一致性大于0.9时,可以认为X是必要条件,反之如果指标小于0.9,则X不是必要条件。覆盖率描述的是前因条件(组合)X对于解释变量Y的解释程度。覆盖率越高说明X对于Y的解释力就越大。^{[43][44]}

这种测量方法可以分析单个因素的充分性或必要性,在分析因素组合的充分性时,首先需要借助一致性构建真值表,呈现出不同组合后,使用布尔最小化算法对真值表进行简化,以此得到因果路径。^[45]本文先考察各影响因素单独的充要性,再综合分析不同影响因素的组合作用。

(三)变量校准

本文运用Ragin提出的直接法,先确定完全不隶属(fully out),最大模糊值(maximum ambiguity)以及完全隶属(fully in)三个值,分别对应赋值为0、0.5、1。^[46]采用连续模糊集定性比较分析,求出各地在每个条件变量上的隶属分数。

因变量为地方网约车政策的宽松或严格程度,原始数据为6说明政策在驾驶员和车辆的六项指标上均有要求,政策严格,数据为0说明政策宽松。因此研究宽松型网约车政策时,选取编码值最小的10%为完全隶属,阈值为2;最大的10%为完全不隶属,阈值为6,将中位数4作为最大模糊值。以

这三个值为锚点,得到各地的网约车政策赋值。同理,研究严格型网约车政策时,选取编码值最大的10%为完全隶属,阈值为6,最小的10%为完全不隶属,阈值为2,中位数4为最大模糊值,结果见表4。

同时,将作为自变量的各个影响因素进行手动校准,结果如表2所示:

(1)央地政策时间差距。央地政策时间差距最大的10%完全隶属于时间差距大,阈值是132天。制定时间最少的10%为完全不隶属于时间差距大,阈值是72天。中位数是91天,为最大模糊值。

(2)既有利益集团。住建部主导出台的《城市道路交通运输规划设计规范》中规定的最低标准是大城市每千人不宜少于2辆,即万人出租车不低于20辆。^[46]将这一最低标准列为最大模糊点。以万人出租车拥有量30辆作为完全隶属阈值,完全隶属于既有利益集团强;以万人出租车拥有量10辆作为完全不隶属阈值。

(3)城市经济发展水平。根据世界银行标准,人均GNI低于1006美元为低收入地区,高于12276美元为高收入地区,3976美元为上下中等收入的界限,因此将1006美元作为完全不隶属阈值,将3976美元作为最大模糊值,将12276美元作为完全隶属阈值,完全隶属于经济发展水平高。

(4)城市交通状况。根据高德地图的报告,红色拥堵城市阈值为2.0,表示交通十分拥堵,黄色拥堵城市阈值为1.7,表示交通拥堵程度一般,绿色拥堵城市阈值为1.5,表示交通拥堵度低。^[47]本文将1.5作为完全隶属阈值,完全隶属于交通状况好,1.7为最大模糊值,2.0为完全不隶属阈值。

(5)城市互联网交通发展水平。根据腾讯研究院报告,在交通物流版块,各城市被分为头部城市、核心城市、节点城市和其他城市。^[48]对应阈值分别为6.5、1.2、0.15。根据假设本文将6.5作为完全隶属阈值,完全隶属于互联网交通水平高;同理1.2为最大模糊值,0.15为完全不隶属阈值。

五、研究结果与分析

(一)单因素分析

本文首先考察单个影响因素与地方网约车政策宽松或严格程度的关系。结果显示从必要一致性和充分一致性两个方面看,五个影响因素的必要一致性均不足0.9,充分一致性均不足0.8,说明任意一个因素都无法单独成为影响网约车政策宽松或严格的必要条件或充分条件。这与前文所述相符,说明地方网约车政策的制定并不是仅仅根据某个单一因素得出的。因此,本研究进一步探究能够充分影响地方网约车政策结果的因素组合。

表3 因变量和自变量赋值表

| 集合属性 | 完全不隶属 (阈值) | 最大模糊值 | 完全隶属 (阈值) |
|------------|---------------|-------|--------------|
| 地方网约车政策宽松 | 6 | 4 | 2 |
| 地方网约车政策严格 | 2 | 4 | 6 |
| 央地政策时间差距大 | 72 | 91 | 132 |
| 既有利益集团强 | 10 | 20 | 30 |
| 经济发展水平高 | 1006 | 3976 | 12276 |
| 城市交通状况好 | 2.0 | 1.7 | 1.5 |
| 互联网交通发展水平高 | 0.15 | 1.2 | 6.5 |

(二)影响因素组合结果

通过构建真值表,并进行布尔最小化运算,来寻找导致宽松型或严格型地方网约车政策的因素组合,条件组合分析可以得到精简解、复杂解和中间解三种组合条件情况。三种解的不同是由于逻辑余项的不同而导致的,中间解纳入了合理数量的逻辑余项,最适合进行分析。^[49]因此,本研究选择中间解进行分析,其结果如表4所示,其中一致性是指所有案例多大程度上共享了某个给定条件组合,覆盖率是指给定条件多大程度上解释结果的出现。^[47]每一个解都包含了五个影响因素,这表明央地政策时间差距、既有利益集团、经济发展水平、城市交通状况、互联网交通发展水平等五个因素均是地方网约车政策制定过程中的影响因素,且五个因素都在政策制定中发挥了作用。

类型I和类型II是影响宽松型地方网约车政策组合因素的中间解所包含的两个类型。这一解的充分一致性超过0.81,涵盖了大部分案例,具有较高的解释力。根据表5的结果可以列出如下表达式:

宽松型网约车政策=类型I+类型II=央地政策时间差距大*既有利益集团强*经济发展水平低*城市交通状况好*互联网交通发展水平低+央地政策时间差距大*既有利益集团弱*经济发展水平高

表4 影响因素组合分析表

| 组合类型 变量 | 类型I | 类型II | 类型III | 类型IV |
|------------|-----|------|-------|------|
| 地方网约车政策 | 宽松 | 宽松 | 严格 | 严格 |
| 央地政策时间差距 | 大 | 大 | 小 | 大 |
| 既有利益集团 | 强 | 弱 | 强 | 弱 |
| 经济发展水平 | 低 | 高 | 高 | 高 |
| 城市交通状况 | 好 | 差 | 差 | 差 |
| 互联网交通发展水平 | 低 | 低 | 高 | 高 |
| 一致性 | | 0.81 | | 0.95 |
| 覆盖率 | | 0.53 | | 0.42 |

* 城市交通状况差* 互联网交通发展水平低=央地政策时间差距大* 互联网交通发展水平低* (既有利益集团强* 经济发展水平低* 城市交通状况好+既有利益集团弱* 经济发展水平高* 城市交通状况差)。

类型III和类型IV是严格型地方网约车政策影响因素组合的中间解的两个类型。这一解的充分一致性很高,覆盖率达到0.42,具有较强的解释力。根据表5.2的结果可以列出如下表达式:

严格型网约车政策=类型III+类型IV=央地政策时间差距小* 既有利益集团较强* 经济发展水平较高* 城市交通状况较差* 互联网交通发展水平较高+央地政策时间差距大* 既有利益集团较弱* 经济发展水平较高* 城市交通状况较差* 互联网交通发展水平较高=经济发展水平高* 互联网交通发展水平高* 城市交通状况差* (央地政策时间差距小* 既有利益集团强+央地政策时间差距大* 既有利益集团弱)。

综合两个表达式,宽松型网约车政策的制定过程中央地政策时间差距大和城市互联网交通发展水平低是核心因素,而既有利益集团、经济发展水平、城市交通状况对宽松型网约车政策的影响路径并不是绝对的,需要结合相应的组合情况。同理,严格型网约车政策的制定过程经济发展水平高和城市互联网交通发展水平高是核心因素,而央地政策时间差异、既有利益集团、城市交通状况对严格型网约车政策的影响路径则需要结合相应的组合情况。

(三)地方网约车政策类型分析

影响地方网约车政策宽松或严格的因素组合共计有四个组合类型。在宽松型政策的因素组合中,类型I和类型II之间的差别在于既有利益集团、经济发展水平和城市交通状况,类型I中既有利益集团强、经济发展水平低、城市交通状况好,政府出于让网约车与传统巡游车竞争的目的制定宽松型政策,类型II中既有利益集团弱、经济发展水平高、城市交通状况差,政府出于发展网约车以补充城市交通运力的目的出台宽松型政策。根据两个类型的特征,本文将类型I命名为竞争型,类型II命名为补充型。在严格型的因素组合中,类型III和类型IV之间的差别在于央地政策时间差距和既有利益集团情况,类型III中央地政策时间差距小而既有利益集团强,政府在强大的利益集团影响下,为了限制网约车的发展,短时间内出台严格型政策。类型IV中央地政策时间差距大而既有利益集团弱,在较少受利益集团影响的情况下,政府出于更好规范网约车行业发展的目的出台严格型政策。

根据两个类型的特征,本文将类型III命名为限制型,类型IV命名为规范型。不同类型所对应的特征和城市如表5所示。

(1)类型I:竞争型组合。其表达式为“央地政策时间差距大* 既有利益集团较强* 经济发展水平较低* 城市交通状况较好* 互联网交通发展水平较低”,以西宁、兰州为代表。反映出的是城市交通状

表5 网约车政策类型表

| 因素 | 组合类型 | 类型I | 类型II | 类型III | 类型IV |
|---------|------|-------|-------|-------|-------|
| 特征类型 | | 竞争型 | 补充型 | 限制型 | 规范型 |
| 地方网约车政策 | | 宽松 | 宽松 | 严格 | 严格 |
| 代表城市 | | 西宁、兰州 | 福州、昆明 | 北京、上海 | 济南、西安 |

况较好,人均出租车拥有量较高,居民出行方便,城市居民参与互联网+交通的程度不高。但是该类型城市的突出问题在于出租车规模较大,既有利益集团庞大,会导致行业垄断等问题,进而影响城市交通建设和发展。该组合类型的城市政府想要推进出租汽车行业改革的阻力较大,而宽松型政策有利于推动网约车的发展,形成与巡游出租车相竞争的格局,推进出租汽车行业改革,优化城市交通。政策制定花费时间较长,说明在当地强大既得利益集团影响下,对于宽松型政策的反对意见较大,在政策制定过程中协调了各方的意见,才出台了宽松型政策。本文认为,该组合因素影响下地方政府为了让网约车和巡游车竞争以优化城市交通,制定出了宽松型网约车政策,是一种竞争型组合。

(2)类型II:补充型组合。其表达式为“央地政策时间差距大* 既有利益集团较弱* 经济发展水平较高* 城市交通状况较差* 互联网交通发展水平较低”,以福州、昆明为代表。这一类型反应了当地互联网+交通的程度并不高,使用网约车的人次规模不大,网约车普及率不高。而该组合类型的城市经济发展水平较高,但是地方的突出问题是交通状况差,道路拥堵,人均出租车拥有量少。网约车能够很好弥补原有巡游车的不足。因此,该类型的城市政府以网约车行业的兴起为契机,借助网约车发展弥补城市交通运力,减缓交通拥堵,方便公众出行。地方政策制定耗时较长,说明该类型的城市政府出台的政策与顶层设计的期望有偏差,需要更长时间的思考和博弈,最后才得到宽松型的地方网约车政策结果。本文认为,该组合因素影响下地方政府为了补充城市交通运力,制定出了宽松型网约车政策,是一种补充型组合。

(3)类型III:限制型组合。其表达式为“央地政

策时间差距小*既有利益集团较强*经济发展水平较高*城市交通状况较差*互联网交通发展水平较高”以北京、上海为代表。该类型城市的经济发展水平和互联网交通发展水平都很高,既有利益集团强大,巡游出租车和网约车数量都较多,但城市交通状况仍然较差。同时,由于使用网约车的人数较多,该类型的城市政府需要保障乘客安全,对网约车市场进行约束。在面对网约车这一竞争行业的冲击时,强大的既有利益集团也有着强烈动机要求政府限制网约车以维护巡游出租车利益,两者共同作用下导致政府需要对网约车进行限制,从政策制定所花时间来原因来看,地方政府既满足本地区需要,又符合顶层设计期望,所以较为迅速的出台了严格型网约车政策。本文认为,该组合因素影响下地方政府为了改善城市交通,限制网约车自由发展,制定出了严格型网约车政策,是一种限制型组合。

(4)类型IV 规范型组合。其表达式为“央地政策时间差距大*既有利益集团较弱*经济发展水平较高*城市交通状况较差*互联网交通发展水平较高”以济南、西安为代表。该类型城市经济水平和互联网交通水平也较为发达,城市交通情况糟糕。但是,与上述限制型组合不同在于既有利益集团较弱,没有强大的利益集团影响,政府不会直接限制网约车发展,而是更多的考虑如何规范网约车市场以保障大量的网约车乘客安全和利益。同时,在网约车较好发展的情况下,城市交通也仍然很差,放任网约车自由发展无法对当地城市交通有积极影响,需要政府规范网约车行业以改善较差的城市交通情况。与限制型政策能够迅速出台不同,规范型政策在制定时花费更多的时间,说明该类型政策的出台需要统筹协调多方面因素,以期规范好网约车市场。本文认为,该组合因素影响下地方政府为了规范网约车行业,保障经济有序发展,制定出了严格型网约车政策,是一种规范型组合。

综上所述,央地政策时间差距、既有利益集团、经济发展水平、城市交通状况、互联网交通发展水平这五个因素都影响着地方网约车政策的制定。地方政府会在不同组合因素影响下,出台或宽松的网约车政策。并于政策制定过程中根据本地区的实际情况,做出相应的政策选择,呈现出更为具体的竞争型、补充型、限制型、规范型四类组合。在竞争型和补充型组合中,城市的互联网交通发展水平低,央地网约车政策时间差距大,地方政府为了让网约车和巡游车竞争以优化城市交通,或是为了补充城市交通运力,制定出了宽松的

地方网约车政策。在限制型和规范型组合中,城市经济发展水平和互联网交通发展水平都很高,但城市交通状况较差,地方政府为了限制网约车自由发展以改善城市交通,或是为了规范网约车行业以保障经济有序发展,制定出了严格的地方网约车政策。

六、结论与讨论

面对网约车的兴起与扩张,中央政府的顶层设计提出了“发展与规范并重”的要求。然而,相继出台的地方网约车政策却出现或宽松或严格的多元化现象。本文认为,地方网约车政策是互联网+时代的产物,受到多重因素的组合作用。基于34个大中城市的网约车政策数据,运用模糊集定性比较分析法(fsQCA),本文发现,央地政策时间差距、既有利益集团、经济发展水平、城市交通状况、城市互联网交通发展水平等五大影响因素共同决定了地方网约车政策的多元化,而这五大影响因素的不同组合形成了“补充型”、“竞争型”、“限制型”与“规范型”等四种地方网约车政策类型。

在不同因素组合类型中,我们还发现,城市互联网交通发展水平一直是地方网约车政策制定中的核心因素。尤其是类型II和类型IV的对比,两个类型的前四个影响因素情况均相同,而互联网交通发展水平的差异直接导致了地方网约车政策结果出现宽松或严格的巨大差异。这说明了地方政府在制定网约车政策时很大程度上受到了当地互联网交通发展水平的影响。这一影响因素在以往研究中还关注的不够。可以看出,政府在面对互联网与传统行业相结合的新事物时,并没有按照传统的思路,仅仅考量原有政策制定过程中的影响因素。相反,加强了互联网交通发展水平因素在政策过程中的作用,使得在如类型II和IV的条件组合情况下,当地的互联网交通发展水平起到了决定性的作用,让地方网约车政策制定更加“因地制宜”。

然而,地方政府在网约车政策制定过程中都遵循了“促进城市发展”与“改善城市交通”的共同逻辑,这是各地网约车政策“因地制宜”情况下政策动机的“殊途同归”。地方政策制定中尽管有着多重因素的影响,地方政府在制定政策时的动机仍然是满足其城市治理的需要。在竞争型和补充型条件组合中,地方政府倾向于促进网约车这一新业态的发展,是为了借助这一新产业的快速发展促进城市经济增长,带动城市就业,而通过补充或竞争的方式改变城市交通运力,进一步优化城市交通状况;在限制型和规范型条件组合中,在较高经济发展水平,拥堵的城市交通状况下,对网约

车行业进行限制,以缓解城市拥堵问题,优化城市交通,而不论是为了限制还是规范网约车市场,地方政府针对的都是这一市场的乱象,以期网约车市场能够合规性发展,进而保障城市经济稳定发展。

最后,本文也存在着一些不足与局限。首先,本文在地方网约车政策上未能囊括所有政策细则与内容。各地出台的网约车政策形式多样复杂,部分城市还会根据当地实际情况制定特定政策,如新能源网约车要求等,由于该类政策仅存在于部分城市,且政策规定较为含糊,从案例全体来看样本过少,本文未将其纳入研究,但这也可能导致本文在分析时出现部分偏误。其次,本文只分析了地方网约车政策制定的文本数据,未能对地方网约车政策实际执行加以机制分析。地方网约车政策出台以来,各地在政策层面上还有很多创新性做法与改进。因此,在理解影响地方网约车制定组合因素的同时,也要考量地方政府如何执行政策、回应社会需求和权衡各方利益等。因此,未来的研究需要在上述领域展开深入探讨。

注释:

①交通运输部等七部委2016年联合印发《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》(国家网信办令2016年第60号),其中提出了“促进出租汽车行业和互联网融合发展,规范网络预约出租汽车经营服务行为”的目标。http://zizhan.mot.gov.cn/zfxxgk/bnssj/zcfgs/201607/20160728_2068633.html。

②作者访谈记录,2017年12月13日与杭州市交通运输局官员访谈。

③作者访谈记录,2018年3月31日与杭州市交通运输局官员访谈。

④国务院办公厅2016年印发了《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》(国办发2016年第58号),其中指出网约车的发展要综合考虑城市交通拥堵状况等因素。http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-07/28/content_5095567.htm。

⑤国家统计局1997年起选定了35个大中城市作为统计数据收集点,包括4个直辖市、21个省省会城市(除拉萨、台北)、5个自治区首府、5个计划单列市。《国家计委、国家统计局关于开展房地产价格指数编制工作的通知》<http://www.gxjz.com.cn/news.aspx?id=2356>。

⑥作者访谈记录,2017年12月13日与杭州市交通运输局官员访谈。

参考文献:

[1]王绍光,樊鹏.中国式共识型决策:“开门”与“磨合” a case study of healthcare reform[M].中国人民大学出版社,2013.

学出版社,2013.

[2]Larkin B D,Barnett A D.Cadres ,bureaucracy , and political power in Communist China[M].Columbia University Press ,1967.

[3]Lieberthal K,Lampton D M.Bureaucracy politics and decision making in post-Mao China[M].University of California Press ,1992.

[4]Mei C,Liu Z.Experiment-based policy making or conscious policy design? The case of urban housing reform in China [J].Policy Sciences 2014 47 (3) 321-337.

[5]Huang D.Top-Level Design and Fragmented Decision-Making :A Case Study of an SOE Merger in China's High-Speed Rail Industry [J].Journal of Contemporary China 2017 :1-14.

[6]Heilmann S.From Local Experiments to National Policy :The Origins of China's Distinctive Policy Process[J].China Journal 2008 59(59) :1-30.

[7]O'Brien K J,Li L.Selective Policy Implementation in Rural China [J].Comparative Politics ,1999 31 (2) :167-186.

[8]Ahlers A L,Heberer T,Schubert G.'Authoritarian Resilience' and effective policy implementation in contemporary China : A local state perspective[J].Duisburger Arbeitspapiere Ostasienwissenschaften 2015.

[9]朱亚鹏,肖棣文.政策企业家与社会政策创新[J].社会学研究 2014 (3) 56-76.

[10]Mertha A. "Fragmented Authoritarianism 2.0" : Political Pluralization in the Chinese Policy Process[J].China Quarterly 2009 200(200) 995-1012.

[11]杨志军,欧阳文忠,肖贵秀.要素嵌入思维下多源流决策模型的初步修正——基于“网络约车服务改革”个案设计与检验[J].甘肃行政学院学报 2016 (3) :66-79.

[12]Cabestan J P,Black M.Is China Moving Towards "Enlightened" But Plutocratic Authoritarianism?[J].China Perspectives 2004(55) 21-28.

[13]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) 61-79.

[14]郑萍,金春义.网络政治参与对公共政策制定影响作用探析[J].青海社会科学 2010 (1) :73-77.

[15]马亮.中国城市网约车政策检讨及未来发展建言[EB/OL].https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1882926 2017-11-28.

[16]汤鹏主.对我国经济政策制定的解析:地方政府、利益集团和区域特征[J].社会科学家 2014 (4) 51-56.

[17]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[J].管理世界 2013 (2) 90-106.

[18]吴昌南.产业政策实施过程中的地方政府行为分析[J].江西社会科学 2003 (7) 93-95.

[19]朱广忠.地方政府执行中央政策存在问题的系统分析[J].理论探讨 2000 (2) 76-82.

[20]唐贤兴.堵琴囡.时间中的公共政策制定:一个概念化的分析框架[J].复旦学报(社会科学版) 2015, (6) :138-148.

[21]杨国斌,何建宇.中国互联网与公民社会——共进的机制与数字化组织形式[J].法律和社会科学 2010 (1) :1-19.

[22]Guobin Yang.The Internet and Civil Society in China: A preliminary assessment[J].Journal of Contemporary China 2003, 12(36) :453-475.

[23]Shah D V, Cho J, Eveland W P, et al. Information and Expression in a Digital Age: Modeling Internet Effects on Civic Participation [J].Communication Research 2005, 32(5) 531-565.

[24]朱水成.论政府信息化对中国公共政策的影响[J].理论探讨 2001 (6) 92-95.

[25]李雪芳.网络舆论对公共政策制定的影响[J].法制与社会 2009 (29) :184-185.

[26]黄丽华,姜晓宁.互联网影响公共政策制定的初步分析[J].哈尔滨工业大学学报(社会科学版) 2008, (1).

[27]郑萍,薛冰.网络公共舆论的形成机理及其影响政策制定的途径[J].中国行政管理 2009 (1) 61-65.

[28]何哲.网络社会时代的政府组织结构变革[J].甘肃行政学院学报 2015 (3) :18-28.

[29]毛寿龙,郑鑫.政策网络:基于隐喻、分析工具和治理范式的新阐释——兼论其在中国的适用性[J].甘肃行政学院学报 2018 (3).

[30]周晓中.公共政策的“时间”问题[J].中共中央党校学报 2012 (2) :70-74.

[31]丁煌,李晓飞.中国政策执行力研究评估:2003—2012年[J].公共行政评论 2013 (4) :130-157.

[32]李秀峰,李俊.我国行业利益集团对规制政策制定过程的影响[J].中国青年社会科学 2007 (1) 81-87.

[33]Tsai W H, Dean N. Experimentation under Hi-

erarchy in Local Conditions: Cases of Political Reform in Guangdong and Sichuan, China [J].China Quarterly, 2014, 218(1) 339-358.

[34]Pan J, Xu Y. China's Ideological Spectrum [J]. Social Science Electronic Publishing 2015.

[35]张成福.开放政府论[J].中国人民大学学报, 2014 (3) :79-89.

[36]郁建兴,朱心怡.“互联网+”时代政府的市场监管职能及其履行[J].中国行政管理 2017 (6).

[37]冯涛,郁建兴.走向监管型政府:“互联网+监管”与“监管+互联网”的融合[J].中共宁波市委党校学报 2017 (1) 5-13.

[38]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[J].电子政务 2018 (4).

[39]贾国强.31省会城市出租车现状[J].发展 2016, (9) 24-25.

[40]高德交通2015年度中国主要城市交通分析报告 [EB/OL].http://report.amap.com/share.doid=8a38bb5058-2073e80158208b713c0009 2016-01-19.

[41]腾讯研究院.中国“互联网+”指数发布[J].中国连锁 2016 (8) :72-75.

[42]王凤彬,江鸿,王璵.央企集团管控架构的演进:战略决定、制度引致还是路径依赖——一项定性比较分析(QCA)尝试[J].管理世界 2014 (12) 92-114.

[43]Ragin C C. The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies [M]. University of California Press 2014.

[44]Schneider M, Baiker A. Aerogels in Catalysis [J].Catalysis Reviews, 1995, 37(4) 515-556.

[45]Ragin Charles C. What is Qualitative Comparative Analysis (QCA) [EB/OL].http://eprints.ncrm.ac.uk/250/1/What_is_QCA.pdf.2008-08-14.

[46]中华人民共和国建设部.城市道路规划设计规范 [M].中国计划出版社, 1995.

[47]何俊志.比较政治分析中的模糊集方法[J].社会科学 2013 (5) 30-38.

(编辑:井虹)

CONTENTS

(2018- 05)

(1)

Incumbent Interest , Multi-motivations , and the Governance of Sharing Economy: An Empirical Analysis of Urban Regulations of Ride-hailing Services in China

Ma Liang¹ Li Yanwei²

(1.School of Public Administration and Policy , Renmin University of China Beijing 100872 ;

2.Department of Public Administration , Nanjing Normal University , China Nanjing 210023)

Abstract The sharing economy has been innovating business models, improving users' experience, and creating new job opportunities, but it is stringently regulated by government. Why did local governments adopt diverging policies in regulating the sharing economy? In this paper, we use the case of ride-hailing service to empirically the antecedents of local regulatory stringency. Our quantitative analysis of multisource data of nearly 300 cities in China reveal that incumbent interest of the taxi industry, together with local governments' varying motivations, jointly shape local regulatory styles of ride-hailing service. The findings help understand the regulatory practices of local governments, and generate helpful policy implications for developing the sharing economy.

Key words: Ride-hailing service; sharing economy; government regulation; taxi; public transport

(2)

Remedying Rather Than Breaking Bureaucracy : Effective Task-orientated Organization Revisited Under the Context of The Modernization of National Governance

Xie Qiushan¹ Chen Shixiang²

(1.School of Public Administration , Xiangtan University , Xiangtan Hunan 411105 ;

2.School of Political Science and Public Administration Wuhan University , Wuhan 430072)

Abstract Task-orientated organizations, especially leading groups play an increasingly vital role in national governance structure, while exists an arbitrary-established trend. Thus, it is imperative to clarify the significance of effective task-orientated organization, based on identifying the core elements of effective task-orientated organization, which further contribute to take better advantage of the positive functions of task-orientated organization and enforce its governance effectiveness. The findings are that the organizational task origin, organizational leadership level, organizational structure and organizational functions are all unique for effective task-orientated organization, based on two cities governance process set against the backdrop of the Creating National Healthy City. From the theoretical perspectives of institutional change, we can understanding the essence of task-orientated organization from the perspectives of remedying bureaucracy and concentrating bureaucracy. The future developing prospects of task-orientated organization is highly concentrated bureaucracy, and moving toward legalization, normalization and modernization under the framework of promoting the modernization of the national governance system and capability.

Key words Leading group; Effective governance; the modernization of the national governance; Task-orientated organization; Bureaucracy

(3)

“Adaptation to Local Condition” and “All Roads Lead to Rome” :Analysis on the Causes of Diversified Online Reserved Taxi Policies at Local China

Shen Yongdong¹ Zhu Zihang¹ Jeong Meng U²

(1. School of Public Affair Zhejiang University Hangzhou 310058 ;

2. Department of Government and Public University of Macau Macau 999078.)

Abstract Faced with the rise of the online reserved taxi, the central government initiated a regulation framework of “development and regulation” for local governments. Nevertheless, local governments produced diversified online reserved taxi policies. Some are strict, while other are super loose. The existing research on the formulation and implementation of local policies mostly focus-

es on the relationship between central government and local government, but less on the impact of the internet as well as the hybrid effects of certain key factors. Focusing on the diversification of Chinese local online reserved taxi policy, this paper analyzes the combination of factors producing online reserved taxi policy and local governments' policy motivation. Based on the fuzzy set qualitative comparison analysis method (fsQCA), this paper systematically compares the policy texts of the online reserved taxi policies in 34 large and medium cities across China. We find that five key factors of policy time gap, interest groups, economic development, urban transportation and internet traffic development have determined the diversification of local online reserved taxi policy. The combinations of these five key factors produce four different types: "Competition", "Supplement", "Restriction" and "Regulation", while local governments have followed one common logic of "developing urban economic" and "improving urban transportation" during the policy making. This study deepens the understanding of local policy theory in the study of online reserved taxi policy, and also provides a potential research trend for local policy decision against the Internet era.

Key words Local online reserved taxi policy; Policy diversification; Adaptation to local condition; All roads lead to Rome; Qualitative comparative analysis

(4)

Coproduction of Public Service Review of Coproduction Studies and Its Implication for China

Zhang Yunxiang

(College of Philosophy and Political Sciences, Shanghai Normal University, Shanghai 200234)

Abstract Coproduction is one of the most popular issue of Public Management research agenda in current western academia. However, Chinese scholars have paid less attention to this issue so far. This article intends to review the major finding and its development history of coproduction studies and figure out the evolution of basic logic and orientation of extant coproduction studies. Hence, this article also intends to propose potential approaches towards development and innovation of Chinese coproduction studies and practices. It finds that coproduction is an important type of interaction that citizens, service providers and regulators could conjointly participate in various phases of public service, which is essential public service delivery. However, extant English literature on coproduction fails to respond to issues like value creation, citizens' roles and governments' management in coproduction. Scholars even fail to achieve consensus on coproduction's definition. Despite the scarcity of Chinese literature on coproduction, Chinese scholars have already explored parallel disciplines as public service engagement, volunteering participation and client engagement, which somehow share their standing-points with coproduction. Based on social characteristics of China, Chinese scholars could contribute to coproduction studies through proposing potential definitions and management instruments of coproduction, and thus promote adoption as well as innovation of coproduction in public service practices.

Key words Coproduction; Public service; Public participation; Literature review

(5)

Quality Standardization under the Perspective of State-building : Based on the Study of Chinese Pharmacopoeia

Liu Zhipeng

(Beijing Normal University, Beijing 100875)

Abstract Building the regulatory state serves as the core task of China contemporary state building process, the main topic of China political agenda, which requires clarifying central-local relations, state-society relations, and domestic-foreign relations. As the element of institution construction, quality standardization also has been employed as the crucial part of modern state building. This paper chooses the Chinese Pharmacopoeia as the observation unit. Because of its authority, comprehensiveness, and statutory character, the Chinese Pharmacopoeia is regarded as the supreme standard of medicine in China. From the historical and empirical analysis, the study finds that the process of making Chinese Pharmacopoeia reflects the authority penetration from central government to the local one, society integrating by the national power as well as the promotion of national identity. In a conclusion, quality standardization, is an essential means for modern state to regulate the market and improve the regulatory capacity, which can benefit the modern state to control the local decentralized market, strengthen the regulation to the market subjects, and enhance the ability to handle the challenge from globalization.

Key words State-building; Quality standardization; Chinese Pharmacopoeia; Regulatory state

(6)

The Transformation of Public Management Discipline in the New Era – The Yuelu Mountain Initiative of the Youth Forum on Public Governance Youth Forum on Public Governance

Yu XiaoQiang¹ Luo Liangbo²

(1.School of Public Administration, Central South University, Changsha 410000 2.Gansu Academy of Governance, Lanzhou 730010)