

政府重建管制过程的行为策略研究

——以A市出租车行业为例

郑琛,程双寅^①

(中山大学南方学院,广东从化510900)

[摘要] 政府的非理性决策所导致的恶果往往是严重的。文章以A市出租车行业的历史为起点,着重分析了一旦政府因非理性的冲动行为使得自己失去管制合法性的时候,在重建合法性的过程中所要付出的代价。研究发现,在合法性重建的过程中,政府更多的只能采取一些非理性的、人情化的手段和措施,这无形之中增加了政府的管理成本,甚至是政治成本。

[关键词] 政府管制; 重建; 出租车行业

[中图分类号] F572 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-0755(2013)05-0063-04

一 问题的提出和个案的选择

本文是一个关于政府行为策略的研究,具体地讲就是在政府失去自身管制合法性以后,它是通过什么样的途径和策略来重建自身的合法性的?

在本文中,政府行为策略是指在具体的一个行政行为过程中,政府与各个主体在关系处理上所采取的各种手段和方法的总和。政府行为策略有几个重要方面的含义:第一,行为的主体是政府部门;第二,政府行为策略指向的是一个具体的行政过程;第三,政府行为关注的是在行政过程中与不同主体之间的互动方式,不同主体包括政府内部上下级以及平行机关,同时包括与政府外部的其他利益实体关系的处理。

本研究的具体方法是个案研究,具体个案是A市交管委。本文的材料收集方式主要是两种:访谈法和文献研究法。

本文采用的是近几年较为流行的“过程—事件”的分析方法,“过程—事件”分析法主张将事件本身作为分析的对象,将过程作为一个相对独立的变项并对其中的逻辑进行动态解释,以发现社会生活的隐秘。

结合本文的写作,A市政府当年的短视行为使得在很长时间以来出租车行业监管部门失去了管制的合法性,然而基于现实的需要又不得不采取一系列的政策和措施来达到重建管制的目的,我们的研究就是关注政府在这个过程中所采用的各种各样的

行动策略。

二 文献综述

围绕出租车行业的管制问题,国内外学者的争论从来就没有间断过。最早提出支持出租车行业管制的外国学者是 Douglas 和 Shreiber, Douglas 和 Shreiber 虽然在分析的侧重点上有所不同,但是他们都对政府管制出租车行业的合理性进行了论证。Douglas 认为巡游服务市场存在严重的信息问题,服务的供方和需方都无法向对方有效地传递信息,因而出租车市场缺乏价格竞争的动力。但 Douglas 认为,出租车行和车队有可能有效传递信息,进而引入价格竞争。Shreiber 认为费率管制是将出租车载客率和可得性保持在有效率水平的必要措施。他还主张数量管制,理由是限制出租车的使用可以鼓励人们更多乘坐公共交通工具,并可以减少出租车的负外部效应—交通拥堵和环境污染。

Coffman 和 Williams 全面批评了 Douglas 的观点,他们认为出租车的价格竞争是完全可能的,Coffman 还指出,管制当局可能被受管制者“虏获”,导致管制性垄断。至于交通拥堵和环境污染问题,他认为应当通过其他更好的方式解决。

1984年, Frankena 和 Pautler 研究了出租车行业的管制。他们讨论了作为经济管制理论基础的“市场失灵”问题,他们认为在预约服务市场取消数量和费率管制是可行的,但是在站点候客服务市场,放

[收稿日期] 2013-07-02

[作者简介] 郑琛(1985-),女,山西阳泉人,中山大学南方学院教师,国家行政学院博士研究生。

^①重庆市公安局沙坪坝区公安分局民警。

松管制改革应该谨慎进行。1987年,Teal和Berglund的论文分析了电话约车市场放松管制的效果,认为几乎没有证据显示开放管制能给消费者和服务提供者带来明显利益。放松管制的效果中唯一可以预期的是新入行的出租车增多了,但公司和司机的平均收入有所降低。

Toner指出出租车数量管制有助于维持良好的服务水平,并试图建立界定出租车管制的若干合理标准,他认为良好的管制政策应该具有应对变化的弹性,而且保持透明。Kang通过对日本、爱尔兰等9个国家和城市出租车管制政策的比较分析,认为放松管制没有给消费者带来足够多的好处,各地应该根据自身的条件,实行弹性的数量管制和费率管制,加强服务和安全标准管制,建立经营者和司机的退出机制。

在国内方面,关于出租车行业管制的争论也是如火如荼,张曙光认为整个出租车行业的信息不对称性决定政府必须对出租车行业进行有效的价格管制,而出租车行业的负外部性又决定政府可以对出租车行业进行一定的数量管制;张军护持同样的观点,他主张出租车行业采用公司制的管理模式,并且政府要对出租车行业进行数量管制。

另一方面,反对者也提出了自己激烈的批评。王军和郭玉闪对当前政府对出租车行业的数量管制提出批评,认为解决出租车行业的唯一出路就是取消数量管制;余晖认为:当前政府对出租车行业的管制模式导致的结果只能是“赚的赚死,赔的赔死”,而在这种模式下不仅仅使整个出租车行业没有达到帕累托最优,更严重的是连帕累托改进的空间都没有。

国内外学者对于出租车经营权管制方面的争论中其实有一个隐含的前提就是出租车行业本身有一个较为有序的市场秩序,反对政府管制的一方赞成让出租车行业按照自身的经济秩序来调节。而支持政府管制的一方更多的是让政府在一定程度上对行业秩序进行干预。然而A市出租车行业在很长时间以来的“有政府的无序”状态使得出租车行业本身就根本没有规范的市场秩序,所以基于一个规范的市场秩序的需要,出租车行业监管部门是必须重拾自身的合法性的。

三 A市出租车行业管制的失去和后果

上个世纪的90年代,随着改革开放的不断深入,A市的城镇化水平不断加强,1992年市政府制定《A市客运出租小汽车经营权有偿使用管理办法》,至此政府将融资的方向转向了出租车行业,通过1992年、1995年和1998年三次向市场有偿投放

1872个经营权指标,政府从中收取有偿使用费2.35亿元;另外通过缴纳有偿使用费的方法,于1994年将出租车市场上在用的14167个经营权全部从无偿转化为有偿,至此市政府从整个出租车行业中前后共获得有偿费用为8.85亿元。

政府在出租车行业的动作使得出租车公司和政府之间的关系迅速变化:出租车公司由受制于政府的角色转变为稀缺资源(出租车车牌)的绝对占有者,而政府却从原来的管制者转变成为名副其实的“维稳中心”,大量的矛盾和纠纷聚集于此,而丧失了管制合法性的政府,面对丛生的矛盾似乎一筹莫展。

出租车领域内的矛盾却愈发严峻:首先,针对成为稀缺资源的出租车车牌形成了一个庞大的地下“炒牌”市场。其次,随着车牌价格的不断上涨,出租车公司的经营成本也不断加大,进而导致公司和司机之间的矛盾日渐突出。再次,大量的黑车充斥市场,安全隐患越来越多,随之出租车行业的服务态度和水平直线下降,乘客和司机之间的纠纷不断。然而,政府当年在有偿转让的过程中答应保护出租车车牌拥有者的垄断利益,使得政府根本不能轻易地向市场上再投放运力,而出租车车牌的物权形式的转让使得政府更不能直接采取手段参与出租车公司和那些私人拥有者的任何经济活动。

四 重建管制的行动策略

1992—1998这6年期间,A市政府将出租车经营权几乎全部以物权的形式通过竞标转卖给了公司和私人,从而使得原本属于公共物品的出租车经营权打上了私人物品的烙印,从这一点上来说政府已经失去了出租车行业管制的合法性。但是,现实的出租车行业的糟糕状况又不得不让政府采取措施加以改善,而政府首先要解决的是日渐失控的地下“炒牌”市场。

(一)利用《行政许可法》

对于A市出租车行业管理部门来讲,要取得行业监管能力首先必须解决自身管制合法性的问题,长期以来永久性经营权的问题使得A市出租车管理部门背负着沉重的合法性的负担。政府当年以物权的性质把出租车经营权永久性的转让给个人使得原本属于公共物品的出租车经营权在一定程度上丧失了公共性,进而打上了私有属性的烙印,再加上政府的数量管制就使得这些有限的出租车经营权显得“价值连城”,所以,一些私人老板通过地下市场的层层炒作,出租车牌照的价格就一路飙升。另外,出租车经营权的永久性使得人们对当下出租车经营权

的心理预期很高,因此,价格就很难得到抑制。据统计,几个当年20万元从政府手中购买来的牌照,到了2005年左右其价值炒到50万以上,在一些金融领域这个价格会更高。

蓬勃发展的地下市场导致的严重后果是经营权持有者把沉重的经济负担转嫁给司机,司机又转嫁给乘客,就这样形成了一个恶性的循环链条,这一时期的司企关系以及司机与顾客之间的关系不断恶化,出租车市场秩序混乱。此时的出租车管理部门面临着三个主要问题:首先,同样是出租车经营权的私人属性问题,对于私人物品的交易行为过多的管制没有相应的法律依据;其次,即使政府要进行宏观调控,整顿市场秩序,那么这也不是出租车管理部门的单方职能;再次,地下市场的隐蔽性使得出租车管理部门很难及时发现和有效的解决问题。基于这些现实原因,政府对地下炒作市场长期以来并没有进行有效的控制。

所以A市出租车管理部门通过2004年7月1日开始实施的《行政许可法》来减负。把出租车牌照的交易行为定义为行政许可,严禁私人之间的暗中买卖,允许达到标准的公司和个人到政府设立的经营权交易中心进行交易,并规定新增值部门的20%以交易税的形式交给政府,以达到控制近乎失控的地下交易行为。

(二)从“转让”到“变更”

在严禁转让出租车经营权的过程用“变更”代替“转让”。这样首先控制了出租车经营权在私人之间的转让流通,降低了交易价格;其次,通过区分两个概念(转让与变更),使得出租车经营权更多的向一些大公司流动,减少私人手中的经营权,从而利于对整个行业的管理。

(三)通过行业协会

随着国家《行政许可法》的出台和实施,A市出租车监管部门确立了合法性,但是在行业管理的问题上,还需要充分利用其他的资源,首先是行业协会,在A市出租车监管部门重建管制的初期,很多时候都是让行业协会出面,通过行业自律的方式进行,这样就在一定程度上规避了管理风险。

从原则上讲,A市出租车行业协会是一个行业内的独立社会组织,但是事实上该出租车行业协会和大多国内现有的NGO组织一样是一个“官僚化”的机构,具体表现在:其一,行业协会的机构设置和政府组织几乎完全一样,其本身就有官僚化的性质和倾向;其二,行业协会与政府之间有着天然的不可分割的联系,所以经常受制于政府部门,很难具

有真正意义上的独立性。

何艳玲在研究分析一个边缘草根NGO与不同组织之间关系处理的策略中巧妙地运用了一个“依赖—信任—决策者”的分析框架^①。

在这个分析框架中,横坐标是指组织之间的依赖程度,纵坐标是指组织的信任程度,中间的是作为组织决策者的主观感受,根据不同的情况可以分为四种不同的关系处理策略:其一,当组织A的决策者认为组织B不值得信赖,并且两者之间依赖程度很低的时候,那么组织A往往就不愿与B组织合作;其二,当组织A依赖B组织,但是又觉得B组织不值得信赖时,A组织就往往不敢与B组织合作;其三,当A组织觉得B组织可以信任,但与B组织之间没有什么依赖的话,A组织的态度是“可以合作”;第四,若A组织认为B组织既值得信赖又彼此依赖时,两个组织之间毫无疑问就会积极合作。

结合A市的出租车行业协会,我们发现作为该组织的重要决策的会长(事实上,出租车协会的会长就是该组织的法人代表)就是由政府来间接任命,所以决策者显然就会觉得政府可以信任,再加上与政府之间的天然联系,就使得两者之间有很强的依赖性,所以出租车行业协会自然就会演变为政府的“传话筒”,进而成为政府控制整个行业的工具。就这样,一个平常毫不起眼,没有什么“实力”的出租车行业协会表面上承担起了行业管理的部分职能,更重要的是通过这种方法解决了长期困扰着行业主管部门的身份问题,利用行业协会这一环节监管部门将政府意志贯彻下去,迈出了进行行业管制的重要一步,这为日后管理部门正式接管整个出租车行业奠定了一个重要的基础。

(四)对出租车公司“抓大放小”

1999年A市的出租车公司有101家,而到2000年发展到了141家,从2002年开始政府引导和鼓励出租车公司之间的兼并重组和资源整合,以利于对出租车行业的管理,到2011年为止,A市目前有68家出租车企业,其中民营企业46家、国有企业12家、集体企业5家、混合企业4家、外资企业1家。

因为交委要管理出租车行业必须通过出租车公司,所以与出租车公司之间关系的处理就显得非常重要。为了得到大型企业的支持,首要的就是在出租车行业内推行分类分级管理制度,针对不同的企业采用不同的管理方式,然后评定的结果直接与企业经济利益挂钩。

1992年到1998年6年间,A市政府分批次地将出租车行业的车牌号以物权的形式拍卖给私人以

后,至今为止,A市出租车行业都一直处于一种暗流涌动的状态。尽管政府采取了各种各样的方法策略,但是就像行业中的人所说的那样,这些方式仅仅是取得了表面上的一种短暂的平衡,非理性和人情化的措施是不会达到制度化的效果的,如果要想进入制度化的轨道,A市政府还任重道远,在今后的日子里还得“摸着石头过河”,这充分说明了政府非理性决策所要付出的巨大代价。

五 结语

从20世纪的90年代至今,A市的出租车行业经历了一个风起云涌的历史时期,对于政府来讲,更是一段艰难的历程,用经历者的话讲,这真是“滑稽的悲剧”:就像一个人当年把一个原本属于自己的东西赠予他人,最后又不得不向他人求情,要求他人把自己的东西再还回来。我们的研究发现,政府不得不采取各种非正式手段,这充分说明政府非理性决策所要付出的巨大成本,而这一点正是我们政府部门在工作中要有所注意和改进之处。

注释:

① 详见何艳玲《边缘草根组织的行动策略及其解释》,公共管理学报,2009年第1期。

[参考文献]

- [1] Lieberthal, Kenneth, David M Lampton. *Bureaucracy, Politics and Decision Making in Post-Mao China* [M]. Berkeley, CA: University of California Press, 1992.
- [2] March, James G. *A primer on decision making: how decisions happen* [M]. New York: Free Press, 1994.
- [3] Shirk, Susan L. *The political logic of economic reform in China* [M]. Berkeley: University of California Press, 1994.

- [4] Whiting, Susan H. *Power and Wealth in Rural China: The Policy Economy of Institutional Change* [M]. New York: Cambridge University Press, 2000.
- [5] [法]埃哈尔·菲尔德伯格. *权力与规则* [M]. 上海:上海人民出版社, 2005: 25-34.
- [6] 杜赞奇. *文化, 权力与国家* [M]. 南京: 江苏人民出版社, 1994: 6-35.
- [7] 何艳玲. *都市街区中的国家和社会: 乐街调查* [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2007: 98-102.
- [8] 李友梅. *组织社会学及其决策分析* [M]. 上海: 上海大学出版社, 2009: 12-30.
- [9] 罗依平. *政府决策机制优化研究: 基于1978年以来我国改革开放的视域* [M]. 长沙: 湖南人民出版社, 2007.
- [10] 荣敬本. *从压力型体制向民主合作体制的转变—县乡两级政治体制改革* [M]. 北京: 中央编译出版社, 1998.
- [11] 沈立人, 戴国晨. *我国“诸侯经济”的形成及其弊端和根源* [J]. *政治学研究*, 2008(5): 26-30.
- [12] 孙立平, 郭于华. *软硬兼施: 正式权力非正式运作的过程分析—华北B镇收粮的个案研究* [J]. *清华社会学评论*, 2000(特辑).
- [13] 仝志辉, 贺雪峰. *村庄权力结构的三层分析* [J]. *中国社会科学*, 2002(1): 158-167, 208-209.
- [14] 吴毅. *小镇喧嚣: 一个乡镇政治运作的演绎与阐释* [M]. 北京: 三联书店, 2007: 21-26.
- [15] 银温泉, 才婉茹. *我国地方市场分割的成因和治理* [J]. *经济研究*, 2001(6): 3-12, 95.
- [16] 张静. *基层政权—乡村制度诸问题* [M]. 杭州: 浙江人民出版社, 2000: 35-41.
- [17] 周雪光, 赵伟. *英文文献中的中国组织现象研究* [J]. *社会学研究*, 2009(6): 145-186.
- [18] 朱光磊. *当代中国政府过程* [M]. 天津: 天津出版社, 2008: 56-98.

Research of Strategies of Government in the Process of Reconstructing Regulation

—A study based on the taxi industry of A city

ZHENG Chen, CHENG Shuang-ying

(Nanfang College of Sun Yat-sen University, Conghua 510900, China)

Abstract: The non-rational decision of government often leads to serious consequences. The study is based on the taxi industry of A City, analyzing the heavy cost of government in the process of legality losts as well as re-building in the Taxi Industry Regulation. The research finds government has to use irrational and personal methods and measures when government re-builds its own legality. This will increase the administrative cost, even political cost.

Key words: taxi industry; reconstruction of the regulation; government strategy