

间断均衡理论与中国公共政策的演进逻辑

——兰州出租车政策(1982—2012)的变迁考察

● 文 宏

(兰州大学 管理学院,兰州 730000)

摘要:为了研究中国具体公共政策的变迁过程,辨识不同阶段公共政策出台的特定影响因素,运用间断均衡理论这一通常用于研究政策变迁驱动因素的主流思想,综合采取访谈、问卷调查、历史文献分析等多种方法,对兰州市1982—2012年出租车政策的不同阶段进行了较为详细的考察梳理和归纳总结,并最大限度地还原政策决策的特定情景。研究发现:在整个兰州市出租车政策变迁的过程中,宏观层面的价值倾向、地方领导班子的态度以及公民的反应,是政策变迁动力的主要因素,具有典型的中国情景。在此基础上,对我国公共政策的演进逻辑进行进一步阐述,初步实现了间断均衡理论与中国本土体制环境的结合,构筑了间断均衡理论在中国的整体性分析框架。该研究对阐释和验证中国公共政策的演进逻辑,实现间断均衡理论模型的中国化改造具有一定的启示。

关键词:间断—均衡;公共政策;中国情境;出租车

中图分类号: D035

文献标识码: A

文章编号: 1672-6162(2014)02-0070-11

1 问题的提出

公共政策的制定及演化过程是公共管理学界关注的热点。公共问题如何进入决策者的视野、政策如何设计及选定、在何种情形下政策会作出改变等问题,一直是观察和研究公共管理实践的重要视角。由于公共政策演进过程中的问题确认、议程设置、政策形成及合法化等各个阶段,都是围绕决策这个核心问题展开的,因此,有关公共政策决策领域的问题,不仅受到学术界的广泛关注,而且在公共管理实践中,也在尝试通过改革推动决策机制的科学化。在公共政策制定及演进的发展过程中,产生了三个重要理论范式,分别是理性主义、渐进主义及间断均衡理论范式^[1]。理性主义范式认为决策者全面系统地通过对稀缺资源的科学分配来实现社会效用最大化^[2];渐进主义范式将公共政策视为政府过去行为的延续,是决策者以现行项目、政策及支出为基础,采取的一个更有效的方式^[3];间断均衡理论范式则认为,公共政策是决策者依据具体的决策情境而做出的动态选择^[4]。随着决策环境的

日趋复杂,公共政策的演进过程实质成为多元政治价值的输入过程,具有动态、多元及开放等复杂特征,理性主义与渐进主义范式落入解释困境,间断均衡理论得以不断发展。

间断均衡理论(Punctuated-Equilibrium Theory),源于生物进化的“间断均衡说”,是由 Frank 和 Jones 引入公共管理领域的,用以描述与解释兼具渐进性和非渐进性特征的政策过程。自该理论引入至公共管理领域以来,国外学者采用间断均衡理论进行了大量实证研究。在预算政策领域,如琼斯等人对美国联邦政府1947—1995年间预算的多个项目支出进行分析,发现其预算结果符合间断均衡模型的预期分布^[5];琼斯和布鲁宁将美国联邦政府1800—2004年间的国防支出与国内支出进行对比,验证两类预算均呈现出显著的间断均衡的变化趋势^[6];特鲁发现了政策调整与预算支出的间断均衡关系,并以美国联邦政府1940—1980年间的社会保障预算数据变化为例,检验了间断均衡模型的适用性^[7];布鲁宁和科斯基以美国50个州1982—2000年间10个预算种类(医院、公园、福利等)的数据,对间断均衡理论进行了验证^[8];乔丹利用38个大城市的预算职能,将间断均衡理论的验证拓展至城市政府层面^[9];还有多位学者分别以丹麦、英国、比利时等国的不同预算领域的的数据,检验了间断均衡理论在预算政策领域的解释力^[12]。除此之

收稿日期 2013-09-05

基金项目 教育部重大课题攻关项目(11JZD030)

国家自然科学基金项目(71373107)

作者简介:文宏(1981—),男,毕业于吉林大学,博士,中国社科院政治学所博士后,兰州大学管理学院副教授,研究方向:地方政府治理、政府风险管理 E-mail: wenhong0413@sina.com。

外,间断均衡理论还在英国卡车道路政策变迁、美国民用核能政策变迁以及美国环境政策变迁等领域,显示了其较强的理论解释力及运用前景。

国内学者有关间断均衡理论的研究基本处于起步阶段,多是对该理论模型的引进及评述。公共管理领域引入的经典译著(如《政策过程理论》^[10]、《理解公共政策》^[11]等),均详细介绍了间断均衡理论,对其进行了原理阐释及具体的实践检验,使之成为国内学者认知及理解间断均衡理论的重要文献。新近出版的专业教材,如《公共政策学》^[12]等,重点关注间断均衡模型,对其基本概念框架、现实适用性、优点、不足及实践检验等进行了较为系统的阐释。除此之外,国内学者在梳理西方政策理论发展的理论脉络时,多会涉及间断均衡理论范式。有学者提炼出该理论模型的理论基础与概念框架,对其在公共预算领域的理论应用进行理论探讨^[13]。另有学者认为该理论的关键在于政策垄断思维,由“铁三角”模型和议题网络模型组成,强调政策在由利益集团、国会、政府组成的“铁三角”政策垄断和议题网络的共同作用下,呈现出的间断性均衡特征^[14]。作为已经在西方国家得到广泛认同且经实践普遍验证的间断均衡理论,可以有效地阐释政策形成的输出过程,对于现实中的各种政策变迁现象具有良好的解释力,其结果符合间断均衡理论的预期。然而,此理论在国内的实证研究却基本处于空白状态,仅有的实例是对建国以来医疗卫生的政策变迁进行了粗线条的阐释,整个研究过程直接套用国外的研究模型,诚如该作者在研究结论中所言,研究过程具有明显“水土不服”,研究结果难以反映中国现实的情景^[15]。

对于国内公共管理学界而言,研究的“适当方法”^①在于:“如何运用符合学术规范的、恰当的研究方法去发现我国公共管理世界的真问题和新问题,去验证和求解对当前公共管理发展有重大意义的专业通则”^[16]。当前最便捷的途径是以中国的公共管理实践作为国际间的典型问题,将之置于国际学术研究中去,检验和发展业已在国际上取得广泛认同的现有理论(不仅是指西方理论)。如果中国公共管理实践符合现有理论的预期结果,那么说明该理

论适用性的外延扩大,如果中国实践不符合该理论的阐释,那么需要查找原因,寻求现有理论的中国化修正,并用通过实证检验后的本土化理论指导中国的实践。基于此,本文试图运用已取得广泛认同的间断均衡理论,从兰州市出租车的行业管理案例入手,在深入实地调研的基础上,以兰州市不同阶段出租车公共政策为主要分析对象,以其出台过程为叙述线索,通过对公共政策不同环节的详细描述,阐释和验证中国公共政策的演进逻辑,以期实现间断均衡理论模型的中国化改造。

2 研究方法与分析框架

2.1 研究方法

个案研究与基于演绎的实证研究相比,在建构和验证理论方面具有相应的优点,对于探索“怎么样”及“为什么”这类问题,具有突出优势。特别是在探究某种相对新颖的理论及实践时,可以通过揭示实践发展的新现象、新特征及未来的发展趋势,来拓展人们的视野,消除人们的认知盲区,实现对现实问题的深度挖掘。另一方面,政策科学是一门对于时间和空间都非常敏感的学问,即它所选择的政策分析模型必须在时间和空间上加以明确地记录^[17]。间断均衡模型需要分析政策的具体变迁状况,对影响政策的均衡期与变迁期进行详细地阐释,阐释政策渐变及剧变的不同情景。

本文所使用的案例材料为笔者从2011年5月至2013年7月实地调研所得^②。综合使用了访谈法、问卷调查法、历史文献分析等资料收集方法。(1)访谈法。具体的访谈对象为兰州市交通局、城市交通运输管理处、兰州市交警支队等部门的政府官员、兰州市从业20年左右的出租车司机、参与过兰州市出租车政策制定咨询会议的学者等,受访人数共计40余人。(2)问卷调查法。问卷调查的对象为兰州市出租车车主、司机以及普通市民。调查的主要内容为行业满意度调查、对不同阶段出租车政策的态度以及对出租车行业的建议。问卷分为三类,共计发放470余份,有效问卷423份。(3)历史文献分析。笔者所收集到的历史资料包括相关的法律、法规以及政策文件;政府相关部门的领导讲话、会议纪要等;兰州市出租车政府主管机构的工作计划、调研报告、工作总结等,其中部分属于内部资料暂未公开(在文中做匿名处理),同时还包括大量有关兰州市出租车行业的新闻报道、统计资料与网络信息等。

①20世纪80年代,美国公共管理学界在反思公共管理理论发展的思潮中,有研究者强调必须重视研究方法和研究技术,并发出了寻求“适当方法”(Call for “Appropriate Methods”)的呼吁。

②感谢兰州大学管理学院硕士研究生向林科同学在资料收集、问卷发放、调研访谈等方面的协助。

2.2 样本选择

随着时代的发展,公共政策所讨论的问题趋近政治主体的变化。公共政策不再仅仅作为解决某个具体问题或实施公共利益目标的方案,而是政治主体可资利用实现其利益、目标和价值的工具或载体^[18]。探究公共政策的演进逻辑,需要寻求相对独立且已形成焦点问题的政策领域,可以最大限度地还原政策决策的特定情景,辨识不同阶段公共政策出台的特定影响因素。城市出租车^①是城市公共交通的重要组成部分,选择“兰州市出租车政策(1982—2012)”作为案例研究对象,主要基于以下考虑:

(1)兰州市出租车政策具有较为典型的代表性,行业先后实施个体经营、“两权归企”^②等不同经营模式,期间经历了个体出租车自由发展阶段、政府“放宽搞活”阶段、鼓励个体出租车发展阶段、经营权拍卖阶段及“两权归企”阶段,其发展变迁过程基本上是我国公共政策在改革开放后变迁的一个缩影。在这些不同的阶段,政府政策居于支配性位置,既有“放宽搞活”促进行业发展的政策,也有“总量控制”、“单双号限行”限制行业发展的政策,既有剧烈变迁颠覆行业性质的政策,也有长期垄断平衡的政策,几乎涵盖了出租车行业政策的不同类型。

(2)兰州市出租车政策的变化体现了间段均衡理论的多种特性。在三十多年的政策发展过程中,先后出现了1992、1994、2001、2012四个重大政策间断时期,相应时段被分割为不同的政策均衡时期。在间断时期,政府对出租车行业的态度倾向发生了较大的变化,相应的政策也有很大不同,如2001年出租车的“两权归企”经营模式改革,从根本上改变了行业的性质;在均衡时期,政府的出租车行业政策趋于停滞或是倒退,如1994年出台的出租车主城区“单双号限行”政策,一直持续到2012年底。

2.3 分析框架

间断均衡理论致力于阐释公共政策为何在长期处于稳定状态下会发生偶尔的急剧变迁现象。笔者综合了该理论产生的时代背景以及多位学者既

往的研究,确定制度结构、议程设置和有限理性假设为间段均衡理论的三大基石。

关于制度结构,Baumgartner和Jones拓展了雷福德(Redford)将子系统政治和宏观政治区分开的观点。他们发现,美国分权的制度,重叠的权限和公开介入的动议共同形成一种在子系统政治与宏观政治之间的动力。政治分权是具有保守倾向的,但有时也会推翻现存的政策子系统。长久以来的结果被制度化地用来加强其稳定性,而这种稳定性当然也会被突然的变化打破。子系统政治和宏观政治作为制度因素解释了政策渐进或间断的发生。

关于议程设置,赫伯特·西蒙提出个人和组织决策制定过程中并行和串行的区别:一些决策能够并行处理同时发生的许多问题,在时间序列方面具有共时性特征;有些决策则需要逐一处理问题,在时间序列方面具有典型的串联特征。在政策子系统中,通常采取并行决策方式,这种方式最终形成渐进性政策变迁,但同时更大的政策变迁构成障碍。如果是串行处理方式,当一个政策遭遇宏观政治过程的限制,并受到媒体和公众的广泛关注时,问题的界定必定发生改变,并促使政策的重大变迁。正是政策子系统的并行处理能力和宏观政策系统串行处理需要的结合,促使政策领域产生非渐进性突变的动力现象。

关于有限理性假设。从个人角度而言,人类具备基础的连续注意力,知觉可以并行处理信息,但是注意力一次只能连续关注最多几件事情^[19]。从集体的角度而言,注意力对象的转移可能是偏好选项的潜在诱因。当一个获得一致赞同的图景变得有争议时,政策垄断通常受到攻击,问题提到宏观政治议程中的可能性就增加了^[20]。但是有限理性又是渐进主义的理论基础,最早的理性主义就是因为没有意识到有限理性和政治过程而被渐进主义所取代^[2]。在琼斯重新概念化以后,有限理性成为重大和微小变迁——间断平衡的共同基础。

为了更加详细和直观地理解间段均衡理论的政策变迁过程,我们引入一些基础概念的理论框架。

(1)政策场域(Policy Venues)。指社会中有权力决定某一问题的机构和团体,它们组成垄断或开放的子系统政治。如美国民用核政策中,利益集团、国会和政府组成的政策垄断“铁三角”^[21]。

(2)政策图景(Policy Image)。指某个政策在公众和媒体中怎样被理解和讨论,又分为正面政策图

①城市出租车一般可以提供巡游服务和预约服务,由于预约型出租车服务在国内份额比例较小,本文所指的城市出租车主要为巡游类出租车。

②“两权归企”经营模式,出租车的车辆所有权和经营权归企业所有。

景和负面政策图景,两者之间会因为一些科学发现或重大事件相互转化。

(3)政策垄断。特指由最重要的行动者所组成的集中的、封闭的体系,它倾向于将其他参与者排斥在外,使政策变迁处于缓慢或停滞状态^[13]。

(4)决策者注意力。公众注意力的转移一般受到政治精英、媒体报道和政策企业家言行的影响。因而一方面政治行动者通过雄辩、象征和政策分析,控制占优势的政策问题图景;另一方面又通过改变与议题有关的政策活动参与者名册,来寻找有利于议题审议的政策场域^[22]。

(5)在具体的公共政策制定过程中,正面的政策图景有助于政策垄断,而负面的政策图景促进政策崩溃。随着时间的变迁,一些重大事件以及科学的最新进展使得人们的注意力转移,政策图景随之变换,进而导致问题界定的变化。由于议程设置的公开性,政策子系统的问题上升到宏观政策系统。同时,新的加入者改变了原有的政策场域,政策垄断受到挑战。新的行动者可能要重新建立游戏规则,以制度的形式将新的力量对比关系固定下来。于是新的议程在新的政策图景和政策场域中开始,新的公共问题在新的议程中被重新界定,最终导致

新政策的出台,公共政策进入下一个平衡期。政策均衡间断的形成逻辑,如图1、图2所示。

3 案例呈现:兰州市出租车政策历史变迁(1982—2012)

3.1 个体经营时期(1982—2001)

3.1.1 个体自由发展时期(1982—1991)

1982年,兰州出现了第一辆出租车,当年仅有的3家出租车行。到1985年,发展到7家出租车公司,233辆出租车。1990年,出租车公司达到84家,出租车有308辆。1991年,兰州市共有中小型客运出租汽车992辆,从业人数达到3000多人,其中,中型客运出租车即“招手停”690辆(264辆分属十个国营、集体单位,436辆属个人);小型出租汽车302辆,152辆分属4个国营、集体单位,120辆属个体;另有8家饭店、旅游单位兼营30辆。一时间,出租车成为兰州市人民群众生活中不可缺少的重要组成部分。

在1982年至1992年间,出租车行业的经营性质是个体出租户,他们拥有私家轿车或是“面的”,由于政策的限制,而选择挂靠在某个单位的名下,但事实上拥有出租车的所有权及经营权,每个月只

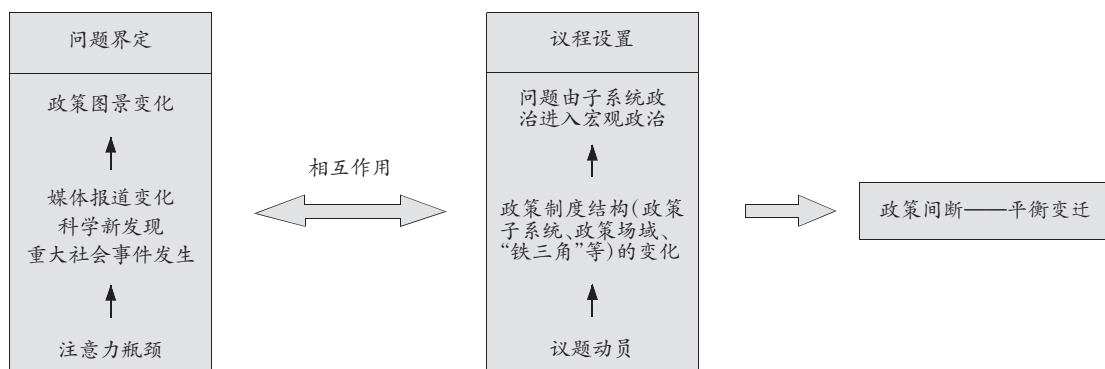


图1 政策间断均衡变迁过程^[21]

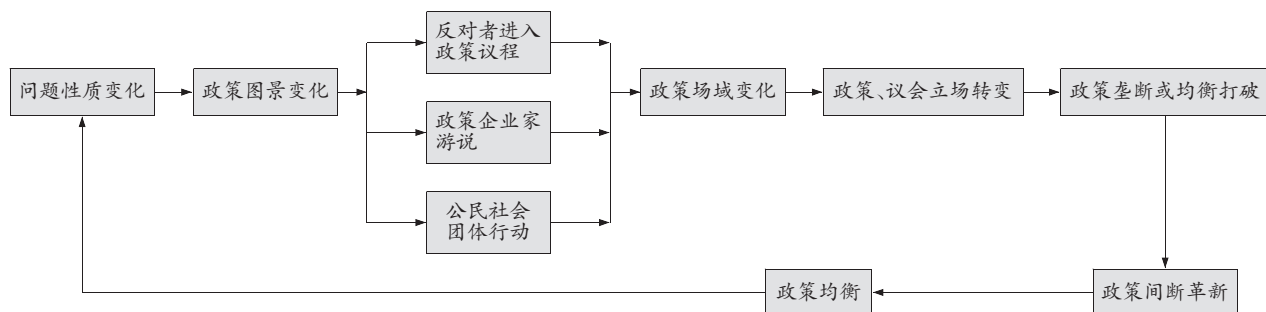


图2 政策间断均衡变迁过程^[12]

需向出租公司交纳 200 元左右的“管理费”即可,其余一切都由自己打理。

3.1.2 政府“放宽搞活”、鼓励个体出租车发展时期(1992—1994)

邓小平同志南巡讲话以后,兰州市公路客运贯彻“放宽搞活,多家经营”的方针,调动各行业、各部门发展公路客运的积极性。截至 1992 年 12 月 20 日,兰州市拥有各类中型出租车辆(含小公共汽车)1000 多辆;至 1994 年底,出租车公司达到 458 家,营运车辆达 4861 台。

1992 年,为了应对出租车行业迅速发展给交通治安管理带来的新问题——新的交通事故和治安案件不断发生,城区交通量相对集中,部分路段的拥挤和堵塞严重,兰州市公安局提请市政府审批《关于加强客运出租车辆管理的紧急报告》,提出了“总量控制,车辆单双号通行”的建议,想要从根本上改变客运交通秩序混乱的状况。

1993 年 10 月,兰州市交通局颁发了《兰州市出租汽车客运管理办法(试行)》,旨在解决公安、城建、交通等部门主次不分、多头管理、政出多门的问题,从而进一步规范经营者的经营行为,回应解决社会反映强烈的服务质量差、乱停乱放、交通事故多等现象。

1994 年,为了加强对出租车的管理,兰州市一方面对出租车实行总量控制,限制其数量盲目增长,规定“新购买客运出租车辆申请入户的,运管部门需要征得公安车管部门同意后再办客运手续,否则公安部门不予办理挂牌入户手续”。另一方面,在主城区实行出租车辆尾数单双号限行,客运出租车辆号牌尾数单号单日通行,双号双日通行。除此之外,还通过设置客运出租车站点,实行定线、定车、定人、限量通行的办法。

3.1.3 兰州市出租车行业第一次大规模群体性事件

1995 年,兰州出租车行业爆发了第一次罢运事件,罢运车辆绵延两公里。出租车司机还与维持秩序的特警、防暴警察发生了冲突。最终,罢运被政府强力终止。罢运结束后,兰州市彻底取缔了“招手停”,同时增加了兰州市公交车的数量和线路。

3.1.4 经营权拍卖时期(1996—2001)

1996 年,兰州市政府第一次公开拍卖出租车所有权及经营权。此次共拍卖出租车 1600 辆,包括 800 辆夏利车和 800 辆“面的”,拍卖的对象是个人,所有权和经营权完全由个人买断。政府承诺夏利轿车的车辆报废期为 8 年,“面的”的报废期为 5

年,经营权有偿使用 10 年。

2001 年,出租车的所有权和经营权共拍卖了 800 辆车,其中 600 辆通过公开招标投标的方式,在基本具备一、二类资质条件的出租汽车企业中对经营权进行有偿出让,其余 200 辆的经营权有偿出让,面向社会公开竞投。这次竞投中标获得经营权的车辆,其经营权归属企业不得私自转让,车辆产权由企业和驾驶员以股份方式确定,经营权有偿使用期为 10 年。

3.2 “两权归企”时期(2001—2012)

3.2.1 “3·12 事件”(2001)

2001 年初,兰州市社会上盛行一种传言,政府当年将进行出租车行业的改革,要将出租车的所有权与经营权收归出租车公司(两权归企)。如果此次改革真的推行,那就意味着 1996 年拍卖的 1600 辆出租车的所有权和经营权将会发生权属转移,沦为出租车企业的资产,出租车从业者也由出租车的所有者变为出租车企业的聘用员工。

由于此传言,兰州市爆发了改革开放以来最大的一次群体性事件。此次事件恰逢当时兰州市两会召开,据事件的亲历者介绍:

事件发生时,兰州市街道上看不见行驶的车辆,道路两边全部是赶路的行人,那些冒险营运的出租车,要么被强行掀翻,拖拽数公里,要么被砸毁,营运人员被打伤。据不完全统计,当时毁坏的出租车辆多达百辆以上。此次罢运,伴随着更大规模的游行,参与人数高达万人。由于不法分子混入游行人群,人群中出现了挑衅、打砸等非理性行为,最终酿成激烈的冲突。(访谈记录 2012-10-11)

事件发生后,兰州市委、市政府及时成立了“3·12”事件处置领导小组。在处置过程中,坚持“疏导与控制结合,以正面疏导为主”和“慎用警力、慎用警械、慎用强制措施”的原则,做到不公开录像,不现场抓人,不激化矛盾,做耐心细致的思想工作。与此同时,兰州市政府以《布告》的形式,公开回应出租车从业者提出的合理要求,对车站、机场、铁路等部分敏感地区严加布控和防范,责成交通部门组织国有交通企业发挥骨干作用,带头上路营运,确定修理厂点,紧急抢修被砸车辆,并调动公安民警和运营人员深入各线路,保护营运出租车的安全,及时恢复了正常的营运秩序。

3.2.2 “两权归企”改革(2001—2002)

兰州市出租车“两权归企”的改革,主要是借助强力推行出租车报废政策的方式来进行的。出租车

企业报废多少辆出租车,政府会相应地给予同等数额的出租车指标,在巨大的利益驱动下,各出租车公司使出了浑身解数,强力推动原有出租车的报废工作。2002年,兰州市大规模更换出租车,先后有3081辆车(大部分为“面的”)被报废,约占总体的54%,更新的车辆大都为桑塔纳、富康、捷达等高档车型。至2002年底,曾经独领兰州出租市场风骚的面的仅剩600余辆。至2003年底,报废后剩余的面的只有100来辆。兰州出租车市场从此告别“面的时代”,迎来了“轿的时代”。

3.2.3 “两权归企”模式下的兰州市出租车行业 (2002—2012)

进入“两权归企”经营模式,有意向从事出租车行业工作的人们,必须先向出租车公司缴纳一部分车辆押金,政府核定的数额是6万,出租车辆合约到期之后,车辆押金返还给承租者。每个月承租者需要向出租车公司交4000元左右的“份子钱”,主要由车辆保险、车辆购置成本、营运权购买成本、车行平时的管理成本等项目构成,部分出租车企业还会把车辆的维修保养费用纳入到“份子钱”中。

随着时间的推移、竞争的加剧,从业者的承租成本越来越高:除了需要上交6万的押金之外,还需缴纳额外的“打点”费用。这份“打点”费用无任何收据,且合同期满后并不返还。数额从最初的5000元,上涨至3~6万元不等,有些甚至高达8万元左右。“打点”费用不仅与从业者的行业资历、承运竞争形势强弱有关,同时也与承租人的“关系”强度、承租车辆的途径有关,不同的从业者缴纳的数额不一。“打点”费用的存在,致使众多出租车司机不堪重负,直接引发了2009年兰州市出租车的“短信门”事件。2009年,少数人在出租车司机中群发短信,质疑“打点”费用存在的合理性,并积极煽动闹事。但这一事件得到了相关部门的及时制止,并未造成实质影响。

截至2013年7月,兰州市营运出租车保有量有7152辆,出租汽车企业28户。其中:车辆数在500辆以上的一级资质企业3户,车辆数在100辆以上的二级企业24户,因特殊原因车辆数达不到二级资质的企业1户,出租汽车经营体制为“两权归企、承租经营”模式。出租汽车运价于2000年经

①出租车的白班和夜班是出租车行业术语,其划分标准是按营运时间:白班是白天营运,夜班是夜晚营运,大班是指司机白天和夜晚持续营运;出租车行业通常是采取人歇车不歇的经营模式,交车是指白班和夜班司机的更换。

兰州市物价局批准执行,13年来一直未作调整。当笔者到市交通局、城运处等相关主管部门调研时,一位出租车管理机构的领导坦诚地说道:

兰州市出租车政策十多年都没变过了,我们没有最新的数据,目前我们这里的数据与五年前、甚至十年前没有太多差别。(访谈记录2012-11-03)

3.2.4 “5·1 停运”

2012年5月1日,兰州市出租车又一次爆发了停运事件,全城大部分出租车休业,有数辆出租车被砸损坏。此次停运事件的直接起因是:2012年4月底兰州市城区数家加气站同时封闭检修改造,致使长期存在的出租车加气难问题“雪上加霜”,再加上城市交通日趋拥堵,“黑车”营运打击不力、限行政策导致出租车从业者收入下滑等问题。更深层次原因则是“两权归企”经营模式造成了出租车司机负担过重、份子钱过高等矛盾的集中爆发。

兰州市出租车的加气难问题由来已久。2006年兰州市全部完成出租车的“油改气”工程。出租车分为白班和夜班,分别需要在早上7点和下午6点交车^①。按照行业惯例,交车之时出租车司机必须将气罐加满。一罐燃气最多能跑100公里左右,所以司机中途还需加气一次。此时,兰州市城区一共有9座加气站,每次加气所耗费时间为一个半小时左右。2008年以来,兰州市私家车数目快速增长,很多私家车也进行了“油改气”,致使加气站愈发拥堵,耗时间更长。据调查,2010年出租车加气的等待时间大约为2个小时,2012年4月,兰州市共有加气站13座,但其中有3座集中同时检修停业,出租车每次加气的等待时间在3小时以上,一个班次需要加气两次,耗时间长达5~6小时,占到每个班次营运时间一半左右,一时间,出租车从业者面临着每天运营必将亏损的困境。

与此同时,自2010年下半年开始,兰州市进入了历史最为拥堵的时期。据访谈中的多位出租车司机介绍:

2010年下半年以前出租车行驶里程约每天200多公里,2010年下半年后,出租车每天只能跑120多公里,公里数少了,收入相应减少,单双号限行依旧、“份子钱”涨势依旧、黑车街上横行,生活拮据,生活压力增大。(访谈记录2013-03-03)

“停运事件”发生后,政府迅速做出反应。5月3日,兰州市委、市政府针对“鼓动出租车司机在‘五一’期间停运”事件召开新闻发布会。兰州市副市长

牛向东向记者介绍了有关情况,并与兰州市相关部门负责人回答记者提问,及时公布了有关信息。

2012年11月,兰州开始调整出租车管理政策,试行以出租车尾号限行^①取代单双号限行。

4 间断均衡理论的验证及中国情境

4.1 兰州市出租车政策变迁中的间断均衡现象

政治科学是一门研究政治偏好如何形成并聚合成为政府政策产生的学问。而由于政府制度的复杂性,很难弄清楚这些制度是如何聚合偏好的^[22]。但我们仍然能够根据公共政策的实施结果,对政策变迁过程进行区间隔离,寻找关键节点上各方力量的非均衡状态,分析其内在不稳定性的前因与后果。笔者通过分析兰州市出租车政策变迁过程发现,在整个兰州市出租车政策变迁的发展过程中,对整个出租车行业具有深远影响的政策,分别是1992年制定的“放宽搞活,多家经营”的政策;1994年底至1995年间制定的“对出租车实施总量控制、出租车尾数单双号限行”政策;2001年开始实施的“两权归企”经营模式;2012年制定的由“单双号限行”变更为“尾号限行”的政策等。因此,我们可以将兰州市出租车政策的变迁按照以上的年份进行更为细致的划分,进一步分析出租车行业的状态、相关政策的性质特征及其所代表的态度倾向。具体如表1所示。

由表1我们可以确定,在兰州市出租车政策变迁过程中,1992年、1994年、2001年、2012年为兰州市出租车政策的间断期。其中1992年、1994年末到1995年、2001年、2012年制定的政策影响

都较大。相对而言,2001年兰州市出租车“两权归企”经营模式对整个行业的影响最为深远。因此,1992年、1994年末~1995年、2001年这三年为中等程度的变化,而2001年为政策的剧变时期。兰州市出租车政策的均衡主要体现在政策子系统的均衡,具体为价格政策、数量控制政策、限行政策、日常管理政策等政策的均衡以及间断期之间的政策均衡。笔者按照有关出租车行业政策的议题数量按照年代纵向进行分析,可以发现此项公共政策显著的间断均衡现象,如图3所示。

4.2 基于间断均衡理论的政策变迁阐释

间断均衡理论强调公共政策变迁过程中,间断式均衡才是政策过程的真实写照,稳定状态与重大的变迁都是政策过程的要素,大多数政策领域的特点是停滞、稳定而非危机和重大改变,但是政策危机和重大改变也时而会发生^[23]。作为一种独立的理论,间断—均衡理论以整体的视角看待政策变迁的过程,既关注渐进的线性变迁,又关注有重大变化发生的非线性变迁^[24]。多用来解释政府内部在长期

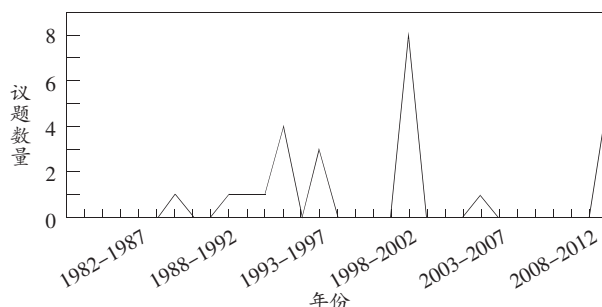


图3 议题数量与年代的关系

表1 兰州市出租车政策的性质特征及政府态度倾向

时间	政府对待出租车态度	代表性政策	出租车行业状态
1982—1991	没有足够的重视	仅限于一些治安管制类的“红头文件”,如兰公交[1988]104号《关于设立出租车站点的报告》	挂靠公司,个体经营,自由发展
1992	大力支持行业发展	“放宽搞活,多家经营”	快速发展
1993	大力支持行业发展	颁布行业规范——《兰州市出租汽车客运管理办法(试行)》	快速发展
1993—1994.11	大力支持行业发展	贯彻前两年颁布的政策	快速发展
1994.11	恐惧行业发展速度限制行业发展	“单双号限行政策”、“总量控制政策”	发展停滞
1994—2001	限制行业发展	“单双号限行政策”、“总量控制政策”	缓慢发展
2001	管理过于宽松加强行业管制	“两权归企改革”	行业开始衰落
2001—2012	坚持现行政策	坚持“两权归企”,坚持“单双号限行政策”、“总量控制政策”,行业政策无任何改变	停滞发展并持续恶化
2012	行业急需改革	“尾号限行”代替“单双号限行”,承诺出租车营运价格上调等	停滞发展

①尾号限行是指将出租车按车牌尾号分为1和6、2和7、3和8、4和9、0和5共计五组,按照对应的日期依次限行。如车牌尾号为1、6的机动车,每月1日、6日、11日、16日、21日、26日、31日为限行时间,其他号码如此类推。

相对渐进的政策变迁后,紧随外部刺激破坏政策垄断引发剧烈政策变迁的过程^[25]。在兰州市出租车公共政策的变迁过程中,笔者借助间断均衡理论进行政策时间序列的阐释。

4.2.1 1982—1992 政策均衡期

改革开放后,出租车作为一种新兴事物开始进入人们的生活。此时政府并未过多关注此行业,其发展基本处于放任自流的状态。最为典型的证据是:1982年兰州市出现首辆出租车,成为市民生活中不可或缺的公共交通工具;而政府直到1992年才出台首个行业管理条例。由于政府疏于监管,该行业发展给社会带来了两个突出的问题:一是“招手停”抢客现象严重,不遵守交通规则,给市民正常的生活秩序带来了负面影响;二是针对出租车司机的刑事案件越来越多。笔者统计了针对出租车司机的刑事案件数目:1988年发生180多起,1989年发生102起,1990年发生138起,1991年1至4月发生44起^①。在这些刑事案件中,犯罪分子不仅会抢劫司机钱物,而且会劫持汽车,甚至将司机杀害。在1988—1991年间,共发生劫持汽车案件24起,其中6名出租车司机遇害,1名司机失踪,5名司机致伤,8辆出租小轿车被损坏,1辆被焚毁。这两个问题的出现,使得媒体和民众都将注意力(政策图景)集中于此,相应的议程设置也聚焦于规范出租车运营秩序和打击针对出租车的刑事犯罪方面。具体而言:为了解决出租车的运营秩序问题,颁布了《关于设立出租车站点的报告》(兰公交[1988]104号);为了解决治安问题,颁布了《兰州市客运出租汽车治安管理规定》,并出台了出租车出城登记以及强化出租车司机防范袭击的安全培训等措施。总体而言,此阶段政府对出租车行业的态度并未有大的起伏,更多的是采取松散管理的方式,相应的政策并未发生较大变化,整体趋于平衡。

4.2.2 1992—1995 政策间断期

邓小平同志南巡讲话及党的十四大召开之后,在宏观层面,从根本上破除了“姓社姓私”的思想束缚,提出了社会主义市场经济体制改革目标,开启了加快改革开放和现代化建设步伐的历史新阶段。兰州市政府进一步解放思想,出台了一系列鼓励各行业搞活经济的政策,从人才、资源等方面给予大力支持,形成了相应的政策图景。“政府如何推动兰

州市出租车行业发展”迅速被纳入政策议程,兰州市公路客运管理部门制订了“放宽搞活,多家经营”的经营方针,调动各行业、各部门发展公路客运的积极性,对出租车行业的指标审批较为宽松,并出台“个人或是团体只要拿到出租车指标就可以成立公司”的规定。具体的操作流程为:城市交通运输管理处(兰州市出租车管理部门)批复出租车指标→成立出租车公司→公司前往车辆生产厂家购车→公司再将车辆所有权和经营权卖给个人→公司作为管理机构负责本公司车辆运营管理,并收取一定的管理费。与此同时,部分私家车也不断被“收编”进入出租车行业。兰州市出租车行业的均衡状态被打破,迎来了跨越式发展的时期,并一直持续到1994年11月。

尽管兰州市1992年以来出租车行业实现了快速发展,然而,相应的管理措施及公共服务体系并未实现同步优化。出租车运力的快速增长远远超过社会需求的增长幅度,出租车的竞争加剧,车辆空驶率不断增高,出租车争客抢客现象十分严重,爆发了多起因抢客所引发的暴力冲突事件,整个出租车行业处于无序营运的状态。这些问题严重影响了兰州市正常的交通秩序,给市民的出行带来了诸多不便,使得政策图景产生了变化,一时民怨激增,媒体也充斥着大量关于出租车的负面报道,这些都对兰州市相关管理机构产生了诸多压力。为了解决1992年以来出租车行业快速发展所带来的问题,回应社会公众的诉求,“大力整治出租车行业”进入政策议程,相关政府机构对出租车行业采取了限制发展的政策方针,于1994年制定了出租车“总量控制政策”和“单双号限行政策”,严格控制出租车的新增数量,延缓出租车行业的发展。特别是1995年出现历史上第一次大规模的出租车罢运事件之后,兰州市政府更加坚信了在出租车行业中实施更为严格政府管制的决心,强力取缔了当时出租车的主要形态“招手停”。这一时间,出租车行业鼓励高速发展的政策均衡被迅速打破。

4.2.3 1996—2001 政策均衡期

由于1995年出租车停运事件的影响犹在,兰州市出租车行业的主要问题并未发生改变,政策图景支持的主要议题是强化出租车行业管制。主要的政策实践是出租车经营权拍卖政策和加强出租车公司的管理。1996年以前,兰州市出租车市场基本呈现“多、小、散、弱”的状态,出租车营运模式以个体挂靠公司为主,特许经营权和出租车所有权归个

^①见兰州市公安局文件:兰公交治[1991]第36号,《关于批准发布〈兰州市客运出租汽车治安管理规定〉的请示报告》。

体经营者所有,所挂靠公司是服务性公司,收费多而服务项目少。此时,兰州市出租车公司多达458家,最小的公司只有3辆出租车,出租车的空驶率较高,相互之间的恶性竞争现象非常严重。为解决此问题,政府鼓励出租车行业实行集约化管理,逐步推进出租车行业的兼并重组,并采取政府和市场两种方式进行:有些规模较小的出租车公司如果经营不善,则被市场直接淘汰,而另一些则是通过政府设置更高的行业准入标准,通过严格的审核而强制淘汰。至2001年底,兰州市出租车行业仅有26家出租车公司。兰州市出租车政策在这段时期内保持均衡。

4.2.4 2001 政策间断期

进入新世纪之后,全国的出租车行业都面临着挑战与机遇并存的特殊时期,北京市强化了出租车的审批制度,推进了出租车行业的兼并重组,逐步形成了出租车“所有权、经营权归企业、公司进行治理”的“北京模式”^①,并相继为全国其他城市所效仿。2000年之后,原任兰州市政府常务副市长的Z升任市长,对出租车行业的“北京模式”颇为推崇,并指示交通主管部门进行调研论证。“两权归企”改革被提上政策议程。在准备实施的过程中,遇到了很大的阻力,最终爆发了出租车行业的“3.12事件”。但最终并没有延缓改革的步伐,反而加速了“两权归企”经营模式的实施,从根本上改变了兰州市出租车的所有权性质,终结了兰州市出租车个体所有与经营的历史,同时也打破了出租车行业的政策自1996年以来的均衡状态。

4.2.5 2001—2012 政策均衡期

2001—2012年间,兰州市出租车行业的主要问题是适应“两权归企”后的行业格局。虽然经历了“油改气”工程、部分车企的兼并重组等变化,但总体而言,出租车领域的问题并没有进入政策议程,即出租车的总量一直控制在6738辆,出租车的营运价格并未做任何调整。而随着市民生活水平的不断提高,对出租车服务品质的要求同步提升,出租车行业诸多问题开始逐步显现,份子钱长期居高

不下、“黑车”营运屡禁不绝、加气等候时间过长、多头管理多重罚款……;兰州市的出租车政策,尤其是“总量控制”与“单双号限行”政策为社会各界广泛诟病。面对此种行业状况,兰州市交通系统的领导班子关系长期不合,时任局长Y与副局长兼城市交通管理处处长D处理政务相互阻扰、明争暗斗、各自为政,两人竞相贪腐,中饱私囊,针对出租车行业出现的问题长期不作为,诸多管理政策难以实施,致使出租车主管部门职责的实质缺位^②,错过了很多出租车政策调整的机遇期。当出租车行业问题日趋严重时,城市拥堵进一步加剧,不同部门又存在较大的意见分歧,主要领导人不愿意就重大事项承担政策重大调整所需承担的责任,倾向于维持行业现状,导致兰州市出租车行业进入了强制的均衡状态。

2012年“5·1罢工”事件被新闻媒体广泛报道,兰州市出租车行业的各项问题进一步凸显,要求改革的政策图景形成。兰州市政府的压力骤增,出租车行业改革的问题进入政策议程,兰州市政府组织与出租车从业者进行座谈并听取意见,畅通出租车司机反映诉求的渠道,回应反映强烈的热点问题,及时解决出租车司机的实际困难和问题,承诺加大打击黑车的力度、提高出租车运营价值、放宽出租车“单双号限行”政策,稳定出租车市场。兰州市出租车政策结束了长达11年的强制均衡,进入政策间断期。

随后,兰州市客运出租车运价调整进入实质性阶段。于2013年8月1日实行客运出租车运价调整。出租车行业的规模合并和公司重组也开始纳入行业规划,政府有意增大出租车指标数目的投放,进一步压缩出租车公司的数目,鼓励优质企业做大做强,推行“公车公营”试点,新一轮的出租车政策制定与出台正在酝酿。

4.3 间断均衡理论的中国情境

间断均衡理论的形成逻辑及其模型,是对美国国内政策长期观察和研究的结果,其制度结构具有“天生”的特殊性^[10]。西方间断均衡理论中的制度结构性因素(政策场域)并不能与我国的政策实践相匹配。反对者进入政策议程、政策企业家的游说等均是西方政治制度的特有产物,公共政策的决策过程大多没有直接受到民意机构(我国为人民代表大会)的压力,间断均衡理论模型的推导逻辑存在较大的差别。为此,必须根据我国的具体制度情境对西方模型的制度结构因素(政策场域)进行调整。通

①出租车按照经营实体形态的不同划分为公司制、个体制、混合制,“北京模式”是公司制的代称,即市场中的全部或绝大部分的经营实体是公司,此模式的典型特征是出租车公司承担部分管理职责,出租车市场管理较为严格,对出租车运营者的管控较为到位。

②以上有关兰州市交通系统领导的描述材料主要来自腐败窝案的公开判决书,辅以兰州市交通系统部分知情人士的访谈验证。Y和D两人2012同天落马、先后受审,分别被判无期徒刑和有期徒刑十五年。

过梳理兰州市出租车政策的变迁历程,笔者发现,当政策问题性质发生变化带来政策图景的改变时,其主要影响因素来自宏观层面的价值倾向、地方领导班子的态度以及公民的反应。因此,笔者根据我国公共管理的制度特性以及案例中经验证据,对原有理论模型中的制度结构做了相应的调整,形成了一个新的解释模型,如图4所示。

(1)在宏观层面的价值倾向层面。一方面,由于我国政府形成了特色的行政生态体系:在具体政策制定过程中,中央或上级政府扮演着重要角色,在价值倾向方面呈现出自上而下的“层级性”及“推进—响应”等显著特征,地方决策必须建构在中央或上级政府统一的法令、政策、文件、指示、重要讲话等基础之上;另一方面,我国政府体系内部实施的是“政治竞标赛”机制,中央或上级政府通常将下级政府贯彻实施其所确定政策的情况作为评价标准,来决定下级政府主要官员能否得到升迁。对各级政府官员而言,晋升机会是一种极为稀缺的资源,因而具有极大的激励功效。因为一旦在晋升竞争中获胜,就意味着薪酬、福利与荣誉等收益都将获得合法增量^[26]。案例中的政策变迁主线均非常显著地体现了宏观层面的价值倾向变化。

(2)地方领导班子的态度层面。我国在地方层级实施的是党委领导下的行政首长负责制,地方领导班子基本垄断了决策控制权。地方领导班子成员尤其是主要领导的态度在政策决策中发挥着至关重要的作用。地方很多政策经常被行政意志所左右,具有强烈的领导个人意志色彩。在案例中,凡是涉及行业发展走向的重大政策,大都由兰州市常委会或政府常务会通过,体现地方领导班子的集体态度。案例中的总量控制、车辆限行、“两权归企”、公车公营等政策,均与兰州市时任主要领导的个人观点相一致,存在很强的耦合性。

(3)公民的反应层面。相比西方国家而言,其关键性驱动因素在我国主要是来自制度层面之外的

各种要素。虽然我国具有行政复议、行政诉讼、信访等制度化的途径反映利益诉求,维护民众的合法权益,但民众通常会采取罢工、群体性事件等非制度化的形式,实现对公共政策制定的影响。在案例中,出现了1995年的罢运事件、2001年的“3·12停运”事件、2012年的“5·1停运”事件,而这三次事件均与政策间断时期重合,加快了现实问题进入决策者视野的进程,成为政策议程设置与政策形成的关键变量。

5 结论和展望

间断均衡理论实质是研究政策变迁驱动因素的主流思想之一。笔者试图将间断均衡理论置入中国具体公共政策的变迁过程,通过对兰州市出租车政策进行梳理与追踪,并依据中国制度特性及案例经验证据,修正间断均衡理论中的制度性结构因素,引入间断均衡理论的中国情景:宏观层面的价值倾向、地方领导班子的态度以及公民的反应,修正政策变迁动力分析的影响因素,使之更符合中国实际,借以阐释我国公共政策的演进逻辑,初步实现了间断均衡理论与中国本土体制环境的相互结合,构筑了间断均衡理论在中国的整体性分析框架,提出公共政策的制定通常是三个层面的某种平衡状态,其背后必然涉及不同群体的价值输入。

本研究同时还发现,虽然间断均衡理论在中国特色社会主义制度环境下同样具有较强的解释力,但呈现出明显的制度差异。相比西方国家而言,间断均衡理论的关键性驱动因素在我国主要是来自制度层面之外的各种要素,宏观层面的价值倾向往往需要借助地方领导人发挥影响。因此,公共政策的变迁受领导个人意志的影响最大。而公民的反对声音进入政策议程的方式,多是以非制度化的集体抗争形式,具有较强的偶然性及“人治”特征。当然,间断均衡理论框架的各种要素还需植入具体的决策程序,虽然笔者试图最大限度地还原决策场景,

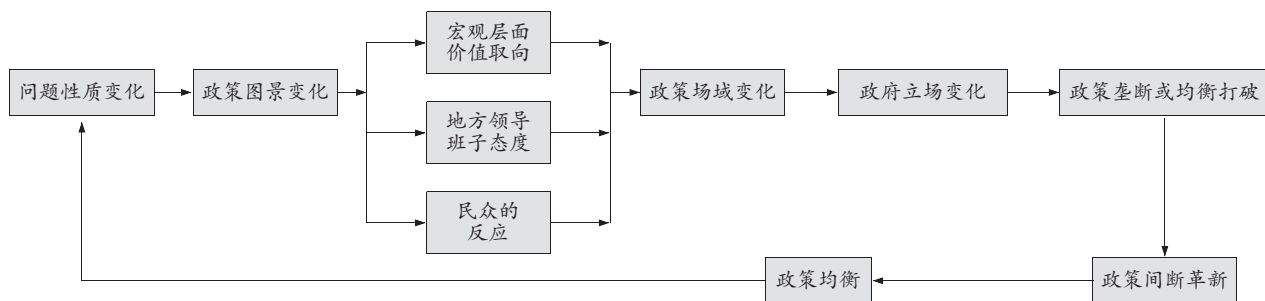


图4 政策间断均衡变迁的中国情景

试图在一定层面打破公共政策的决策黑箱,但出于各种研究条件及因素的限制,此理论框架还需进一步拓展到更多的政策领域实证检验,现实中公民的具体利益诉求如何通过正式的途径传递给决策者,决策者如何处理宏观层面的价值倾向与公民的反应之间的矛盾,在具体情境下三者影响公共决策的权重比例,以及公民反应的非制度化形式与制度化形式的效果对比等,这些问题仍存在较大疑惑,需要进一步研究。

我们有理由相信,未来我国的公共政策将会更加科学、及时、有效解决现实问题,更加符合公民的意愿,成为中国特色制度建设的重要组成部分,形成公共政策制定的民意收集机制、科学论证机制以及效果评估机制,实现宏观层面的价值倾向、地方领导人的态度以及公民的反应三者之间的协同。随着公民权利意识的进一步觉醒,如何在网络时代扩充公共政策的民意基础,进一步发挥民众在公共政策领域的作用,这些都是本研究的未来指向与目标归宿,有待更多学者及同仁的共同努力。

参考文献:

- [1] CHRISTOPHER G R. Testing Rival Theories of Budgetary Decision-Making in the US States[J]. Financial Accountability and Management, 2003, 19(4): 315-339.
- [2] 邝艳华. 公共预算决策理论述评: 理性主义、渐进主义和间断均衡[J]. 公共行政评论, 2011(4): 146-182.
- [3] CHARLES E L. The Policy-Making Process[M]. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1968.
- [4] 布赖恩·琼斯. 再思民主政治中的决策制定注意力、选择和公共政策[M]. 北京: 北京大学出版社, 2010: 53.
- [5] JONES B D, FRANK R B, JAMES L T. Policy Punctuations: U. S. Budget Authority, 1947-1995 [J]. The Journal of Politics, 1998, 60(1): 1-33.
- [6] JONES B D, CHRISTIAN B. Noah and Joseph Effects in Government Budgets: Analyzing Long-Term Memory [J]. Policy Studies Journal, 2007, 35(3): 329-334.
- [7] JAMES L T. Attention, Inertia, and Equity in the Social Security Program [J]. Social Sciences, 1999, 9(4): 571-596.
- [8] CHRISTIAN B, CHRIS K. Punctuated Equilibrium and Budgets in the American States [J]. The Policy Studies Journal, 2006, 34(3): 363-378.
- [9] JORDAN M M. Punctuations and Agendas: A New Look at Local Government Budget Expenditures[J]. Journal of Policy Analysis and Management, 2003, 22(3): 345-360.
- [10] [美]保罗·A·萨巴蒂尔. 政策过程理论[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2004: 9, 125-149.
- [11] [美]托马斯·R·戴伊. 理解公共政策[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2011: 11-35.
- [12] 杨冠琼. 公共政策学[M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2009: 162-188.
- [13] 朱春奎, 严敏, 陆娇丽. 公共预算决策中的间断均衡模型[J]. 公共管理与政策评论, 2012(1): 78-89.
- [14] 卓晓宁, 周海生. 西方公共政策理论模型及方法论研究评述[J]. 南京社会科学, 2010(7): 70.
- [15] 周渊. 政策变迁: 间断-平衡理论的解释[D]. 广州: 中山大学, 2010.
- [16] 何艳玲. 指向真实实践的中国行政学研究: 一个亟待关注的问题[J]. 中国行政管理, 2009(8): 14-18.
- [17] DANIEL L, HAROLD D L. The Policy Sciences: Recent Development in Scope and Method [M]. Stanford: Stanford University Press, 1951: 3-15.
- [18] 张锁庚. 从问题导向、过程导向到主体导向——公共政策研究的新视角[J]. 南京社会科学, 2008(3): 44.
- [19] SIMON H A. Models of Discovery: And Other Topics in the Methods of Science[M]. Stanford: Stanford University Press, 1977.
- [20] JONES B D, FRANK R B, JAMES L T. The Shape of Change: Punctuations and Stability in U. S. Budgeting (1946-1994) [R]. Working Paper, 1995: 42.
- [21] 杨涛. 政策变迁的间断与平衡——一个模型的介绍与启示[J]. 合肥学院学报(社会科学版), 2011(3): 93-96.
- [22] [美]鲍姆加特纳, 琼斯. 美国政治中的议程与不稳定性[M]. 曹堂哲, 译. 北京: 北京大学出版社, 2011.
- [23] FRANK R B, JONES B D. Agendas and Dynamics and Policy Subsystems [J]. The Journal of Politics, 1991, 53(4): 1044-1074.
- [24] 杨涛. 间断-平衡模型: 长期政策变迁的非线性解释[J]. 甘肃行政学院学报, 2011(2): 36-42.
- [25] MICHAEL G. The Evolution of the Theoretical Foundations of Punctuated Equilibrium Theory in Public Policy [J]. Renew of Policy Research, 2010, 27(2): 187-198.
- [26] 朱水成. 政策执行的中国特征[J]. 学术界, 2013(6): 11.

gained from informal politics are fundamental to the implementation of innovation ;and the majority of local government innovations are faced with high uncertainties in terms of sustainability due to the strong informal politics and weak formal politics deeply rooted in Chinese government culture. The key limitation of the study is that it focuses solely on the adoption and diffusion of police microblogs , which probably makes it difficult to generalize the results to other types of local government innovations. Another limitation arises from the difficulty of collecting richly complex and politically sensitive data in the government context. However , the present study can still provides a starting-point for further research which can be conducted with a greater sample of data , and valid and reliable measures of formal and informal politics. This study provides insights into the nature of government innovation behaviors from the perspective of the interaction of formal and informal politics.

Article Type : Research paper

Key Words : Innovation , Adoption , Diffusion , Local Government , Microblogs

(7)The Punctuated-Equilibrium Theory and Logic Evolution of China's Public Policy

Wen Hong ·70·

(School of Management , Lanzhou University , Lanzhou , 73000 , China)

Abstract ID : 1672-6162(2014)02-0070-EA

Abstract : In order to study the changes of China's specific public policy process , identify the certain factors of public policy in different stages , this article uses the punctuated-equilibrium theory which is a mainstream policy that usually used to study the policy change drivers , comprehensive takes the methods such as interview , questionnaire survey , and historical literature analysis , detailed investigates and generalizes the Lanzhou city taxi policy at different stages in 1982-2012 , and restores the specific scene of policy in high limit. Study found that in the whole process of Lanzhou city taxi policy changes , the value of the macro tendency , the attitudes of local leadership and the citizen's reaction , is the major factors in promoting policy change together , and such phenomenon represents the typical Chinese context. On this basis , this article further elaborates the evolution logic of public policy in China , preliminary realizes the combination between the punctuated-equilibrium theory and the local Chinese institutional environment , constructs the integrity analysis framework of the punctuated-equilibrium theory. This study is helpful to supply enlightenment for interpretation and verification the developing logic of China's public policy , and realize the nativization of punctuated-equilibrium theory model.

Article Type : Research paper

Key Words : Public Policy , Punctuated-Equilibrium Theory , Chinese Context , Taxi

(8)Construction and Application of the Capability Evaluation System for Food Safety Crisis from the Perspective of Knowledge Management——Empirical Analysis based on Firm Level Case-Base

Xu Xin , Hou Shijun , Xu Yifang ·81·

(Business School , East China Normal University , Shanghai , 200241 , China)

Abstract ID : 1672-6162(2014)02-0081-EA

Abstract : The objective of this paper is to establish an operational crisis response capability evaluation system and use it to evaluate enterprises' crisis response capability in our case-base , and then give effective suggestions. This paper uses 60 typical food safety crisis cases , which come from 36 enterprises since 2007 , to build a case-base , and refine crisis management knowledge by integrating point and sphere. Then it makes an empirical case study. One of the findings is the construction of an operational crisis response capability evaluation system , from the angle of crisis response knowledge and crisis response practical capability. Another finding is that 5 levels for food enterprise crisis management are divided and a set of crisis response strategies for each level of the enterprises are put forward. It is concluded that the enterprises in case-base are lack of crisis response capabilities. There are 3 aspects could be improved in the future. Firstly , the structure of case-base and evaluation index system could be optimized to be more completed so that more accurate and valuable knowledge can be generated. Secondly , the tools and channels of information collection need to be improved , especially the information about certain enterprise. Thirdly , focus point could be extended , such