

doi: 10.15936/j.cnki.1008-3758.2018.01.010

# 互联网背景下地方政府治理创新 的过程、模式及影响因素

——以网约车治理为例

路稳玲<sup>1,2</sup>, 魏淑艳<sup>1</sup>

(1. 东北大学 文法学院, 辽宁 沈阳 110169; 2. 巢湖学院 经管学院, 安徽 巢湖 238000)

**摘 要:** 网约车是典型的“互联网+”行业,发展于政府管制繁复的传统出租车行业,以此为  
例可探究地方政府治理创新的动态过程,洞悉政府的治理理念、治理政策、治理机制创新的表征及  
特点。网约车的治理是一种以问题为导向的地方政府治理创新模式,发展趋势是治理主体由被动  
走向主动,治理方式由堵截走向疏通,治理秩序由无序走向规范。互联网的发展界定着问题的边  
界属性,是地方政府治理创新的直接因素。地方政府具有较强的自主性,管理者的创新意愿与能  
力决定着创新的程度与质量。央强地弱的府际关系是影响创新的重要因素,决定着创新的方向与  
方式。

**关 键 词:** 互联网; 地方政府; 治理创新; 网约车

**中图分类号:** D 630

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1008-3758(2018)01-0066-07

## Process, Model and Factors of Governance Innovation in Local Governments with the Development of Internet Technology

—— Illustrated by the Governance of Online Car-hailing Service

LU Wen-ling<sup>1,2</sup>, WEI Shu-yan<sup>1</sup>

(1. School of Humanities & Law, Northeastern University, Shenyang 110169, China; 2. School  
of Economics and Management, Chaohu College, Chaohu 238000, China)

**Abstract:** The online car-hailing industry is a typical mode of “Internet +”, which  
develops from the traditional taxi industry with numerous and complex  
governmental regulations. Taking the governance of online car-hailing service as an  
example, the dynamic process of governance innovation of local governments can be  
probed into and the insight into the innovation manifestation and features of  
governance ideas, governance policy and governance mechanism can be obtained.  
The governance of online car-hailing service is a problem-oriented innovation model  
of governance for local governments and the development trend of the model is that  
the governance attitude of subjects is from passivity to activeness, the means of  
governance is from prohibition to promotion and the order of governance is from  
disorder to order. The development of the Internet defines the boundary and nature  
of the problem, which serves as the direct factor for local governments’ governance

收稿日期: 2017-05-31

基金项目: 国家社会科学基金重点资助项目(15AGL017)。

作者简介: 路稳玲(1980-),女,辽宁辽中人,东北大学博士研究生,巢湖学院讲师,主要从事政府治理、公共政策研究;  
魏淑艳(1965-),女(满族),辽宁北镇人,东北大学教授,博士生导师,主要从事政府治理、公共政策理论与实践研究。

innovation. The local governments possess quite strong autonomy and the willingness and capacity of the administrators decide the extent and quality of innovation. The intergovernmental relationship of strong center and weak localness is an important factor which affects the directions and ways of innovation.

**Key words:** Internet; local government; governance innovation; online car-hailing

地方政府治理创新是地方政府为谋求地方发展或应对外部压力与危机而进行的或主动、或被动的变革与调适,主要表现为治理理念、治理结构、治理工具、治理机制等方面的创新。互联网的发展使得经济生活中进行“双方交易”的领域不断扩展,传统“公共选择”领域受到冲击与挑战,这成为地方政府治理创新的基础环境。政府、市场与社会之间的边界调适,权力与权利之间的互动构成了地方政府治理创新的核心主题。网约车是典型的“互联网+”行业,发展于传统的出租车行业,但与之又有所不同。共享经济需要弹性、高效的政府治理模式,非正式制度四方协议挑战瓦解着既有的制度秩序,新兴利益组织、个人的出现扩展了原有的政策场域。为了应对这些变化,地方政府治理创新成为了题中之义。

## 一、互联网背景下地方政府治理创新面临的形势

互联网是信息技术革命的综合成果。它的蓬勃发展衍生了诸如淘宝、京东、美团、携程等新生经济业态组织,催生了政务微博、政务微信、智慧城市等新型政治载体,促成了电子公告板(BBS)、网络社区、微信朋友圈等新型社会交往模式。这些新生态对传统的经济关系、政治关系、社会关系提出挑战,发挥着融合与颠覆的双向作用,并形构了地方政府治理的新环境、新对象,对地方政府治理提供了机遇,也提出了新挑战。

### 1. 地方政府治理创新面临的机遇

曼纽尔·卡斯特指出:“网络建构了我们社会

的新社会形态,而网络化逻辑的扩散实质性地改变了生产、经验、权力与文化过程中的操作和结果。”<sup>[1]</sup>网络为地方政府治理创新提供了新的机遇。

(1) 互联网的发展为地方政府治理创新提供了理念之源。随着互联网技术的发展,人们之间形成了更为开放、平等、多元的交往模式,这极大地扩展了相对萎缩、封闭的公共领域。尽管有些学者悲观地认为掌控信息工具和信息能力的政府,可以凭借信息工具,加强对社会现实的掌控<sup>[2]</sup>,但不可否认的是近年来呈上升趋势的环境抗争事件、网络公益事件、社会维权等集体行动的成功开展与线上的社会动员密不可分,意见领袖、草根力量、网络围观等网络力量形塑了新的社会共识,为网络共鸣向现实转化提供了集体行动的基础和方向。同时电子商务闭环的服务体系也“培育了用户一种消费者主权意识和自由、平等、参与的理念”<sup>[3]</sup>。公民的权利意识在不断增长的社会活动和电子商务活动中得到了洗礼与培育,深刻影响着政府的治理理念。

(2) 互联网发展衍生的多元利益主体之间的矛盾与冲突构成了地方政府治理创新的动力。随着互联网技术的深入发展,政治、经济、社会生活等诸领域均出现了新的利益主体(见表1)。“利益冲突是现代历史的动力。”<sup>[4]</sup>这些主体的利益诉求打破了既有的利益藩篱,是地方政府治理创新的动力。然而,冲突转化为动力需以适当的制度供给为前提,缺乏制度规范、调节的冲突易发展为破坏性的社会暴力。作为制度供给主体的政府,首要的职责就是通过政府治理创新提供新制度以

表 1 互联网衍生的多元利益主体

类 型	表 现	举 例
政治群体	松散的临时性“问政”群体	对陕西“表哥”杨达才的网络搜索、厦门PX事件中的“集体散步”
经济组织	新兴的互联网金融行业	第三方支付、P2P网贷、余额宝等
	互联网医疗平台	好大夫、春雨医生、丁香医生等
	互联网运输行业	网约车、O2O货运等
社会组织	互联网公益组织	公益宝贝、新浪微公益、腾讯公益、优酷公益等
	虚拟社会组织	车友会、音乐发烧友、收藏发烧友等

平衡、调节新旧业态。其次,互联网技术所蕴含的多元化、开放性、创新性、连接一切的特点使得隐藏于传统政府监管、商业规则之下的矛盾、弊病逐渐显现,并呈现出公开化、透明化的趋势,为处于“深水区”“攻坚区”的政府改革提供了革故鼎新的契机。

(3) 中央层面“互联网+”战略的推行是地方政府治理创新可持续的保障。地方政府处于集权体制下的府际关系网络中,中央政策的支持、鼓励赋予了地方政府治理创新所必需的权威与合法性。本届中央政府认为“互联网+”是改造传统产业、创新经济形态的有力工具,并于 2015 年 7 月颁发了《关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》,这为地方政府治理创新提供了有利的宏观环境,也是创新得以持续的重要支持与保障。

2. 地方政府治理创新面临的挑战

互联网的发展模糊了传统行业的治理边界,地方政府的治理理念、治理方式受到挑战。

(1) 传统全能型地方政府治理理念受到挑战。“互联网+”经济具有快速迭代创新的特点,指数式的商业模式变革渐成常态,技术的应用及非正式制度的创设使得市场领域不断扩大。突出表现就是传统政府管制较为严格的邮政、金融、教育、医疗等行业市场边界均在不断扩大,政府管制出现失灵,政府与市场的边界亟需重新界定。传统地方政府重经济发展、轻公共服务,重管制、轻市场的治理理念面临着冲击与挑战。

(2) 地方政府运动式的治理方式与僵化的治理机制受到挑战。伴随互联网技术而发展起来的电子商务、共享经济、在线支付等新兴业态为人们带来便利的同时也产生了诸如电信诈骗、信息安

全、金融安全等诸多问题。这些问题多是跨国团伙作案,具有隐蔽性、传播速度快的特点,传统强制性的治理工具及“突击检查”“集中整治”“统一行动”“严打”等运动式治理方式难以有效应对、解决这些问题。政府的治理方式与治理能力受到挑战。

二、地方政府治理创新过程：  
以网约车为例

1. 网约车的治理过程

网约车是一种可以通过手机软件实现实时叫车的服务,属于典型的“互联网+”行业,地方政府对网约车的治理历程可分为三个阶段。

(1) 网约车起步阶段的地方政府治理(2010—2012 年)。国内网约车的发展雏形是电话叫车。最早使用电话叫车的是具有垄断地位的传统出租车公司,但是其广泛发展却是在汽车租赁市场和较少甚至没有出租车供给的城乡结合部。“互联网+”的发展取代了传统的电话叫车模式,网约车在上述两个市场率先发展起来,与传统出租车行业更多的是一种互补关系,因而未被纳入到地方政府治理范围之内。

(2) 网约车蓬勃发展阶段的地方政府治理(2013—2015 年 10 月)。2013 年后网约车进入了快速发展阶段,规模不断壮大,侵蚀着传统出租车行业的市场领域,两者之间的利益冲突愈发严重、激烈。地方政府开始将网约车视为治理对象,并以非法营运为依据,采取了堵截式的治理方式,直接打击、禁止网约车的发展,表现出了更多的保守性(见表 2)。

表 2 网约车蓬勃发展阶段地方政府的治理方式

时间	地点	治 理 方 式
2013 年 4 月	武汉	交通局客管处通过其官方网站发布《紧急通知》,要求各出租车企业对使用加价打车软件的驾驶员进行监管,督促他们严格执行物价部门核定的收费标准
2013 年 5 月	南京、深圳、北京、上海等	发表声明,表示要规范打车软件,杜绝加价服务行为
2013 年 7 月	上海	交通委发布了《关于规范本市出租汽车预约服务管理的通知》,规定“禁止使用具有价外加价、显示乘客目的地、乘客详细信息等功能的技术产品承接预约服务”
2014 年 11 月	南京	开出首张“专车罚单”,两辆滴滴专车各罚 8 000 元
2015 年 1 月	太原	开展为期 2 个月的打击非法营运专项整治行动,其中一项就是利用互联网和软件工具从事或变相从事非法预约出租汽车客运行为的单位和个人
2015 年 4 月	广州	市工商、市委、公安以涉嫌“无照经营”“组织黑车进行非法经营”等理由对 Uber 广州分公司进行了查处

（3）网约车合法化阶段的地方政府治理（2015 年 10 月—2016 年 12 月）。网约车是典型的“互联网+”行业，受到用户欢迎，得到中央政府支持。2015 年 10 月交通部颁布的征求意见稿率先认可了网约车的合法性。与此相比，2016 年 7 月国务院和交通部七部委分别颁发的文件则更具包容性和创新精神，进一步肯定、支持了网约车的发展。在中央政府强制性政策变迁的影响下，被迫创新成为了地方政府的选择。

2. 地方政府治理创新的表征

合法化与规范化阶段，地方政府进行了不同程度的创新，主要表现为：

（1）治理理念的转变。地方政府的治理理念从重管制轻市场转变为管制与市场并重，但是这一过程是渐进的、被动的。从无为而治到鼓励、促进传统出租车与打车平台融合，从一禁了之到“高级版昂贵版出租车”，从认可网约车的合法地位到具有地方特色的细则出台。管制主义的治理理念映射于地方政府的行政吸纳式、运动式治理方式之中。随着市场博弈的加剧及中央政策的影响，地方政府的治理理念出现变化，被动承认网约车的合法地位，继而立足地方实际，或主动或被动地谋求创新。

（2）治理政策的调整。2015 年 10 月交通部《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》（征求意见稿）颁布前后（2015 年 5 月至 2016 年 7 月），义乌、杭州、宁波、武汉、南京、深圳等市根据中央“出租汽车经营权无偿有期限使用”的政策动向率先颁布了改革方案。2016 年 7 月交通部等七部委联合颁布《网络预约出租汽车经营服务管

理暂行办法》和国务院办公厅颁布《关于深化改革推进出租汽车行业健康发展的指导意见》后，各地方政府陆续颁布地方性网约车管理细则。

（3）治理机制的创新。首先，各地方政府普遍鼓励多元化参与方式。网约车细则正式公布之前，地方政府通过新闻发布会（杭州、宁波、长沙、合肥等地）、微信听证会（深圳）、网站、电子邮件、信函、座谈会、当面递交等多种渠道征求意见，归并后对政策内容进行修改，然后颁布。其次，创新了监管方式。采用了政府管平台，平台管司机的模式，鼓励平台与司机之间建立多种形式的劳动合同或协议。部分地方政府力图运用互联网技术和大数据手段构建精准化、动态化的监管体系。

3. 地方政府治理创新的特点

（1）创新程度的不均衡性。网约车治理过程中，地方政府治理创新的程度是不均衡的、有差异的。首先，治理要素创新的不均衡。与治理工具、治理机制的创新相比，地方政府治理理念的创新滞后于其他治理要素的创新。其次，区域治理的差异性。截至 2016 年 12 月 31 日全国 32 个省、自治区首府、直辖市中已有 28 个城市政府颁布了网约车细则（征求意见稿）。笔者将各地网约车政策分为三类<sup>①</sup>（见表 3）。北京、广州、重庆等 71% 的地方政府制定了管制严格的网约车政策，上海、杭州等五个城市的政策较为宽松，贵阳、成都、呼和浩特三个城市则只规定了网约车的价位或排量要求。这反映了地方政府治理风格、治理模式的差异。

表 3 各地网约车政策类型

政策类型	城	市	总数	比重/%
管制严格	北京、广州、重庆、深圳、厦门、沈阳、西安、天津、武汉、西宁、郑州、南京、南昌、哈尔滨、长春、石家庄、济南、昆明、福州、海口		20	71
管制较为宽松	上海、杭州、长沙、合肥、太原		5	18
管制宽松	贵阳、成都、呼和浩特		3	11

（2）新旧政策的叠加性。政策叠加是指“在既存的政策基础上引入新的制度”<sup>[5]</sup>。政策叠加主要体现为三个方面，一是政策体系的叠加，如规章、法律、监管模式的增加<sup>[6]</sup>。二是治理主体的叠

加，如行动者、组织、政府层级的增加<sup>[7]</sup>。三是两者兼而有之。网约车的地方治理政策属于第三种类型，既有政策内容的叠加，也出现了新的行动者。各地细则中网约车被定位为高端的出租车，

① 第一类管制严格型政策是指轴距大于 2 650 毫米，或者排量不小于 1.8 升；第二类管制较为宽松型政策是指轴距不小于 2 600 毫米，或者车价 12 万以上；第三类管制宽松型政策是指无轴距等车型要求，车价不低于主流巡游车或者排量不小于 1.6 升。



传统的政策体系依旧适用。尽管原有的数量管制、价格管制被取消,但是车型、车价管制则更近似于是对传统管制方式的一种替代。网约车公司、网约车司机等利益组织、利益主体的出现扩展了出租车行业的政策场域,行业协会的作用与发展也被提及,但是短时间内原有的以政府为主导的单中心、集中化的治理格局难以发生根本改变。因而尽管新的政策产生了,但是政策目标、政策结构体系并未发生根本转变。

### 三、问题导向的地方政府治理创新模式

地方政府治理创新模式是指地方政府作为治理主体在创新过程中形成的稳定的治理方式和治理风格,一般表现为地方政府在创新中一贯秉承的价值、目标,频繁采用的治理工具或工具组合体系或是形成显著不同的治理机制。网约车的治理过程中,地方政府是在问题倒逼下进行的治理创新,治理目标主要是解决具体的问题或危机,“是一种应对性和被动性的创新”<sup>[8]</sup>,可称之为以问题为导向的政府治理创新模式。这一模式所遵循的逻辑过程是问题识别——问题界定——问题解决,发展趋势是治理主体由被动走向主动,治理方式由堵截走向疏通,治理秩序由无序走向规范。

#### 1. 非常规性问题是地方政府治理创新的新引擎

互联网技术的发展催生了多元化的利益主体,他们之间的冲突与矛盾打破了既有的治理秩序,产生了诸多非常规、跨边界的问题,尤其是传统的政府监管领域与市场的交界之处,问题或危机成为了一种“新常态”,是互联网时代地方政府治理创新的新引擎。随着“互联网+”行业的蓬勃发展,它们在国民经济中的作用也日渐凸显,“仅2016年,网上零售额51 556亿元,比上年增长26.2%;互联网医疗用户数达到1.95亿人,比上年增长28.0%”<sup>[9]</sup>。经济决定政治,新兴的“互联网+”业态组织凭借自身的经济实力和社会影响力试图重塑经济、社会秩序,他们也将这种诉求引致政策场域以获得相应的发展机会和权利。另一方面随着互联网发展而产生的诸多非常规的社会治安问题也不容小觑。政府治理创新势在必行。能否及时地识别问题、准确地界定问题、制度化地解决问题体现着政府的治理创新能力,决定着创

新的效率。

#### 2. 治理主体由被动走向主动

网约车蓬勃发展之际地方政府并未主动积极地识别、界定问题的性质、范围和影响。网约车高品质、差异化的出行服务方式对传统出租车行业形成挑战、颠覆之势,新颖的商业模式溢出了政府既有的监管范围,高效率的资源配置方式和建设智慧交通的重要作用等问题和机遇被地方政府忽视。地方政府依据既有的政策框架,将网约车视为非法营运,采取了堵截式的治理方式,而非界定问题,抓住机遇,主动进行创新。网约车合法化阶段,在中央政策的影响下,部分地方政府开始积极顺应网约车合法化的趋势,主动谋划变革。之后各地方政府又陆续出台了新政策。创新过程中地方政府由被动走向主动,逐渐开始考虑政府治理所面临的机遇与挑战。

#### 3. 治理方式由堵截走向疏通

受制于既有的制度与政策,政府治理具有强大的路径依赖惯性。“非法营运”成为了各地方政府堵截网约车的执法依据。但是网约车公司策略性的行动将问题引致新的政策场域,既有的治理政策面临失灵,治理方式受到消融。在中央政策的影响下,一些地方政府开始将问题视为发展机遇,解决旧矛盾,界定新问题,逐渐规范传统出租车行业的特许经营权,审批准予网约车的合法化经营,创新监管方式,促进两种业态错位经营,融合发展,从堵截式治理走向疏通式治理。

#### 4. 治理秩序由无序走向规范

治理秩序是指行动主体在政治、经济及社会场域中所形成的权利与义务关系,主要有政治秩序、经济秩序和社会秩序。网约车出现后政治、经济、社会三个场域内出现了不同程度的治理秩序失范。首先,政治秩序受到挑战。网约车蓬勃发展之际,出租车行业既有的准入管制、数量管制被打破,价格管制也受到挑战。其次,行业经济秩序出现失序。一方面灵活弹性的网约车经营模式冲击着传统的挂靠经营模式。另一方面打车平台之间“烧钱”式的营销方式导致了业内激烈、无序的竞争。最后,社会秩序处于失范状态。分享经济理念的形成为网约车发展的关键,而分享经济中参与主体的权利与义务关系还有待进一步明确。政策、制度是政府治理创新经验的总结、理论的升华,有利于创新成果的扩展、持续,促进治理秩序由无序走向有序。2015—2017年中央及地方政

府先后出台了相关政策,网约车治理过程中治理理念、治理机制、治理工具等方面的创新以制度规范的形式确定下来,治理秩序得到了梳理、规范。这为类似的“互联网+”行业治理创新提供了经验与模板。

#### 四、地方政府治理创新的影响因素

国内外学者都认同内部因素与外部因素是影响地方政府治理创新的主要因素。西方学者认为“与外部因素相比,内部状况更显著地影响政府创新”<sup>[10]</sup>，“经济越发达,资源越丰富的地方政府更具有创新性”<sup>[11]</sup>。国内学者的研究发现却与此略有不同,他们指出地区经济因素并非是决定地方政府治理创新的唯一因素。虽然中国东西部的经济差距较大,但是“西部地区的创新与东部地区一样表现出强劲的趋势”<sup>[12]</sup>。另一方面,作为内部因素的领导集团的意愿与能力则倍受中国学者的关注,如俞可平认为“中国的政府创新许多是‘第一把手’工程”<sup>[13]</sup>，“中国相对集权和个人化的领导负责制体制”<sup>[14]</sup>赋予了地方政治精英较强的创新动员能力和资源汲取能力,因而领导集团创新意愿的高低、理念先进与否决定着创新的方向与效率。然而,无论是国内研究还是国外研究,均忽视了创新所发生的领域这一影响因素。转型期的中国,不同领域政府治理所面临的问题、特点均有所不同。新技术与问题领域的既有制度和政策相互交织、影响,致使既有的治理模式与发展路径悄然发生改变,这构成了地方政府治理创新的直接因素。

##### 1. 问题边界属性是影响创新的直接因素

不同领域政府秉承着不同的治理模式与价值,而一种治理模式与价值往往通过制度与政策的形式表现出来,一经确定就具有自我强化的功能,限制并影响着未来的变革。与淘宝、京东、美团等具有显著自由市场机制的电子商务领域不同,网约车发展于政府管制繁复的传统出租车行业,高密度的政府管制政策与制度安排形塑着地方政府的治理路径与行业发展方向,决定了该行业变革进程的争议性与反复性。严格的数量管制、准入管制、价格管制政策与特许经营制度构成

行业发展的制度矩阵,地方政府处于主导地位,市场机制的空间受到制约。互联网技术的应用及非正式制度的创设使得传统出租车行业市场领域不断扩大,行业边界属性发生变化。政府与市场的交叠之处矛盾交织,旧制度与新秩序博弈不断,僵化、繁复的政府管制与灵活、弹性的商业生态共生。既有正式制度的合法性、有效性受到质疑,地方政府治理危机出现。另一方面借助于互联网技术而广泛传播的非正式制度“四方协议”<sup>①</sup>改变了既有制度的微观运行基础,它既是对旧制度的继承,又是对旧制度的背叛,与之同根、同点,但方向不同。这为行业进一步的市场化发展创造了新契机。行业边界属性的变化使得“危机”和“发展”并存,构成了地方政府治理创新的两类基本背景<sup>[15]</sup>。

##### 2. 地方管理者的创新动机与能力是影响创新的根本因素

创新是一种能动过程,创新主体的动机与能力是决定创新成功与否的根本因素。官僚系统的激励机制是政府治理创新的动力之源。能力则是指政府利用既有资源成功实现创新的理念与技能。受传统晋升锦标赛激励机制的影响,地方政府更乐于进行以促进地方经济增长为主题的创新,政府管制领域的创新则显动力不足。另外网约车的政府治理既涉及地方政府自身权力范围、行使方式的调整,也涉及到新旧业态等多元利益主体的平衡,呈现出较高的政治敏感性与维稳压力,高度的不确定性与风险使得地方政府创新的成本增加,因而网约车蓬勃发展之际,各地方政府倾向于维护既有的政策体系进行增量改革,创新动力不足。在中央强制性政策扩散的影响下,各地差异化的网约车政策与地方管理者治理理念的转变不无关系。比如贵阳市政府非常注重利用大数据治理城市,于2015年举办首届大数据博览会,并获批国内首个大数据综合试验区。贵州、河南、安徽、江西、宁夏等省份在信息化发展中取得了较快的提升速度,探索出一条“变革驱动型”的发展路径<sup>[16]</sup>。

##### 3. 府际关系是影响创新的重要因素

府际关系主要是指不同行政层级政府间的垂

① 四方协议是指乘客、软件打车平台、出租汽车租赁公司及提供驾驶服务的劳务公司四方在提供与使用网约车服务过程中所形成的一种契约关系。软件打车平台通过信息手段促成用车预约服务,出租汽车租赁公司提供车辆,劳务公司提供驾驶服务,乘客支出的服务费用则在其他三者之间按一定比例进行分配。

直关系和水平关系。我国是单一制国家,“央强地弱”的府际关系更有利于自上而下的强制性政策扩散,但地方政府未必总能与中央政策保持一致。一方面地方政府可能尚未完全理解中央政府的政策目标,亦或创新阻力较大,另一方面行政垄断可能会导致地方政府监管“被俘获”。如果地方政府的治理理念没有发生转变,而是迫于中央压力进行创新,则治理工具、治理机制等方面的创新更易被选择。此时创新更易流于形式,成为“伪创新”。网约车管理过程中就存在着“盆景式”的创新,如政策意见征求形式化(部分地方政府征求意见的时间短,未公开意见的征求结果)、治理机制创新的非制度化(治理主体的权责不够明晰)、替代性的治理工具创新(用车型、车价管制代替传统的数量管制、价格管制)等。在“财政联邦主义”的影响下,以往地方政府的水平府际关系更多地表现为竞争关系,但网约车的治理涉及社会、经济双重领域,地方政府间尤其是区域相近的政府更乐于相互学习、借鉴,使得地方网约车新政内容趋同。

## 五、结 语

互联网作为一种信息技术事实上意味着对公民与政府的双向赋权,此两种赋权可能是对立的,也可能是一致的,这取决于政府的治理理念及对新事物认识、把握的程度。如果地方政府固守旧理念,因循旧制度,看不到新事物的特点与发展趋势,必将导致社会与政府的冲突加剧,社会发展进入路径锁定状态。反之,如果地方政府因势利导,积极转变治理理念,创新治理方式,供给合意的政策(制度),必将促进社会的进步与发展。然而,政府治理并非是线性的,随着互联网技术的发展,市场秩序进一步扩展,原有的“公共选择”领域发生改变,地方政府所面临的治理对象与环境愈加复杂、动态。以网约车为例探究地方政府治理创新的影响因素,可深入考察地方政府治理创新的特征,哪些内外部因素如何及怎样影响着地方政府治理创新活动,从而有利于丰富此方面的理论与实践研究。未来可通过多案例比较的研究方法做进一步的深化研究。

## 参考文献:

- [1] Putnam R D. Bowling Alone: America's Declining Social Capital[J]. Journal of Democracy, 1995,6(1):434.
- [2] Zuurmond A. From Bureaucracy to Infocracy: Are Democratic Institutions Lagging Behind? [M]// Snellen I T M. Public Administration in an Information Age. Amsterdam:IOS Press, 1998.
- [3] 潘祥辉. 新媒体的商业属性及其政治效应[J]. 文化纵横, 2014(3):100-106.
- [4] 恩格斯. 路德维希·费尔巴哈和德国古典哲学的终结[M]//马克思,恩格斯. 马克思恩格斯选集(第4卷). 北京:人民出版社, 2012:256.
- [5] Mahoney J, Thelen K. A Theory of Gradual Institutional Change [M]// Mahoney J, Thelen K. Explaining Institutional Change. New York: Cambridge University Press, 2010:15-16.
- [6] Thatcher M, Coen D. Reshaping European Regulatory Space: An Evolutionary Analysis[J]. West European Politics, 2008,31:806-836.
- [7] Ackrill R, Kay A. Historical-institutionalist Perspectives on the Development of the EU Budget System[J]. Journal of European Public Policy, 2006,13:113-133.
- [8] 王焕祥,黄美花. 中国地方政府创新的可持续性问题研究[J]. 上海行政学院学报, 2007,8(6):20.
- [9] 创业创新蓬勃兴起,新兴产业茁壮成长——党的十八大以来经济社会发展成就系列之四[EB/OL]. [2017-07-17]. [http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/201706/t20170626\\_1506952.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/201706/t20170626_1506952.html).
- [10] Walker R M. Internal and External Antecedents of Process Innovation: A Review and Extension[J]. Public Management Review, 2014,16(1):21-44.
- [11] Berry F S. Sizing Up State Policy Innovation Research[J]. Policy Studies Journal, 1994,22(3):442-456.
- [12] 吴建南,黄艳茹,马亮. 政府创新的稳定性研究——基于两届中国地方政府创新案例的比较[J]. 中国软科学, 2015,29(5):22-26.
- [13] 俞可平. 中美两国“政府创新”之比较——基于中国与美国“政府创新奖”的分析[J]. 学术月刊, 2012(3):5-15.
- [14] 陈雪莲,杨雪冬. 地方政府创新的驱动模式——地方政府干部视角的考察[J]. 公共管理学报, 2009,6(3):1-11.
- [15] 杨雪冬. 简论中国地方政府创新研究的十个问题[J]. 公共管理学报, 2008,5(1):16-26.
- [16] 中国互联网络信息中心. 中国互联网络信息中心国家信息化发展评价报告(2016)[EB/OL]. (2017-05-20) [2017-05-12]. [http://www.cnnic.cn/hlwfzyj/hlwzbg/hlwtjbg/201611/t20161118\\_56109.htm](http://www.cnnic.cn/hlwfzyj/hlwzbg/hlwtjbg/201611/t20161118_56109.htm).