

# 推进出租汽车市场整顿 确保行业稳定 提升服务质量

Improving the Regulations, Orderliness and Services of the Taxi Market

仇保兴

(中华人民共和国建设部,北京 100835)

QIU Baoxing

(Ministry of Construction P.R.China, Beijing 100835, China)

**摘要:**在肯定了整顿出租汽车市场秩序、确保油价改革方案顺利出台取得初步成效的基础上,指出当前出租汽车清理整顿工作还存在四个方面的认识不足:一是对出租汽车行业稳定和服务质量的提高认识不足,二是对出租汽车行业定位和性质认识不足,三是对出租汽车行业长期存在不稳定因素的认识不足,四是对提高出租汽车司机的综合素质认识不足。在强化这四个方面认识的基础上,指出要着眼长远,立足当前,抓好中央领导批示的贯彻落实工作,强调认识要统一、责任要落实、行动要坚决、思路要明晰、预防监控的手段要到位、服务要优化。

**Abstract:** In light of the preliminary progresses made in improving the orderliness of taxi market operations and introducing taxi gas-price regulation scenarios, this paper points out there still exist 4 major concerns, namely, 1) services qualities of the taxi industry, 2) the nature and positioning of the taxi industry, 3) the long term factors influencing the stability of the taxi industry, and 4) qualifications of the taxi drivers. Urging more attention on these issues, and according to current situations of the taxi market, the author emphasizes the importance of formulating long-term strategies in following advices from central government leaders, and suggests that consensus should be reached, responsibilities realized, steps taken, and courses of thinking streamlined, in implementing measures of monitoring services of the taxi industry.

**关键词:** 出租汽车;市场整顿;行业管理;油价改革

**Key words:** taxicabs; market regulation; industry management; gas-price regulation

中图分类号:U491 文献标识码:A

收稿日期:2006-08-18

作者简介:仇保兴,男,博士,中华人民共和国建设部副部长。

至今为止,整顿出租汽车市场秩序、确保油价改革方案的顺利出台已经取得了初步成效。这一成效的取得,与各地党委、政府高度重视,认真组织实施,各部门积极配合是分不开的。各地主要采取了四个方面的措施,一是通过打击黑车,整治出租汽车经营环境,降低了出租汽车的空驶率,直接增加了出租汽车司机收入,受到了广大司机同志的广泛欢迎。二是清理取消了一大批不合理的收费项目,切实减轻了司机负担。取消收费具有长期效应,它与短期措施具有互补协同效应,对出租汽车行业稳定产生长期影响。三是对油价上涨采取了补贴措施。尽管补贴措施是一个临时的应急措施,但又是非常有效的应急措施。各地对以上三项措施实施非常得力,再加上部分地方调整了出租汽车运价。这些综合措施的相继落实,进一步稳定了司机的收入,确保了国家油价改革方案的顺利出台,使出租汽车市场稳定工作取得了阶段性的胜利。

## 1 认清形势,提高认识,增强做好出租汽车行业管理工作的责任感

当前,对出租汽车清理整顿工作还存在四个方面的认识不足:

一是对出租汽车行业稳定和服务质量的提高认识不足。出租汽车是一个城市、一个地区文明的窗口。出租汽车行业稳定和服务质量的提高,不仅关系到我国油价改革方案的平稳出台,更关系到老百姓日常出行需求的

满足。过去出租汽车是为高消费者服务的，随着中高收入阶层纷纷有了自备车，现在出租汽车已转变成为中低收入者服务为主，出租汽车的服务对象发生了转变。2008年北京将举办奥运会，2010年世博会将在上海召开，虽然这两大盛会只是在北京和上海两地召开，但是必然会辐射影响到全国，对全国的城市出租汽车行业服务质量都将是一次检阅。出租汽车本身就具有高度的流动性和影响广泛性，容易形成集中上访和地方串联活动。出租汽车跟人们接触广泛，无时无刻不在影响着乘客。如乘坐北京的出租汽车，会听到司机对政治形势的夸夸其谈。总之，出租汽车稳定是构建社会主义和谐社会的组成部分，这就是为什么中央领导对这个行业的稳定工作批示是最多的，一次比一次严厉、一次比一次要求高的原因。但是一些地方领导对此并没有足够的认识。

二是对出租汽车行业定位和性质认识不足。出租汽车行业是城市交通的有机组成部分，也是城市公交系统不可分割的组成部分。据公安部门的调查，出租汽车的运行效能是一般私家车的7倍以上，公交车的运行效能是私家车的20倍以上。所以，在城市，1辆出租汽车的停车位置就相当于7辆私家车的停车空间。从这个意义上讲，如果出租汽车服务质量提高，更多的人以坐出租汽车取代私家车，就可以节省城市停车空间。出租汽车为乘客提供的是点到点的交通服务，而公交车提供的是线状的交通服务，点到点与线状的交通服务是互相配合的，是一个系统的两个组成部分。出租汽车服务的区域性很强，即使在香港也将出租汽车分成红色和绿色，并且分区域运行。国内外许多城市出租汽车也是分区域运行的。据统计，出租汽车99%的运行时间是在城市里，只有极少数出租汽车应乘客的特殊需要偶尔送客到城市外面或相邻的城镇，但所有城市都规定必须空车返还。所以，出租汽车是典型的区域性的分界管理，根本不存在所谓“城乡、区域一体化”的问题。有的地方提出的出租汽车城乡一体化，实际上只是少数决策者的梦想而已。任何一个城市的道路资源都是有限的，必须要根据行人步行、自行车、公交车、私家车的比例，确定出租汽车的数量、占用的道路空间等。所以，出租汽车行业是受管制的行业，必须要授予特许经营权。此外，政

府很难直接调控私家车的数量，更无法控制自行车和步行者的数量，唯一能直接调控的就是公交车运力和出租汽车运力的均衡。公交车运力增加，出租汽车的空驶率就会提高。一旦大运量的公交车开通营运，就必须适度回购出租汽车的经营权，以取得运力平衡。正是由于出租汽车与公交车、轨道交通的运力之间存在此消彼长的关系，凡是有新的大运量线状轨道交通投入运行，必将会影响到这个区域出租汽车的运行，都要同步给出租汽车以疏导的空间，这是非常重要的问题。另外，从性质上分析，应该给出租汽车一定的城市道路优先占用权。由于出租汽车的生态和社会效益介于公交车与私家车之间，一些国家在出台公交优先政策的同时，允许出租汽车在公交专用道上行驶。允许出租汽车比私家车对城市道路有更大的优先占用权，这是基于对生态和社会效应的考虑。由此可见，出租汽车是城市公交的有机补充和必要的组成部分已成为国际共识，对出租汽车行业定位和性质认识不足，严重影响了出租汽车行业的健康发展。

三是对出租汽车行业长期存在不稳定因素的认识不足。这些因素主要有：①油价的持续上涨与油价补贴的临时性和运价调整的困难性之间的矛盾问题。因为油价要持续上涨，油价补贴只是临时性的措施，不可能长期补贴。但是仅追踪油价调整运价是不能解决问题的。现阶段，出租汽车司机一般不愿意提价，反而宁愿降低起步价。这是因为，出租汽车通常只占城市全部客运市场份额的5%~10%，其他交通工具甚至自行车都可以替代它。出租汽车运价提高就意味着空驶率增加，空驶率增加既耗油又耗时，反而造成司机收入的下降。在出租汽车空驶率非常高的情况下，运价调整是很难的。必须通过打击“黑车”等整治活动，先把非法占有的市场份额腾退出来，运价调整才能进行，绝对不能一调了之。前段时间的整治活动中，三种措施联动起到了综合的效果，也为运价调整奠定了基础。②出租汽车市场经营权问题。我国大多数城市目前仍存在出租汽车经营权双轨运行的体制。20年前，出租汽车刚开始是政府鼓励发展起来的，鼓励发展的这一批出租汽车先行者通过行政审批无偿获得了“永久性”经营权。后来，很多地方又通过公开拍卖有偿出让了一批经营权，而且，这批经营权一般是有期

限的，经营期限一般为8~10年。这两种经营权使用模式在同一个城市运行，本身就是一种不稳定因素。两种经营权的体制要并轨，就会触及到原来一大批的利益主体。以前通过各种各样渠道审批获得的经营权，早就已经脱手转让，这对经营权的清理整顿和并轨运行带来了极大的难度，也形成了很大的不稳定根源。只要双轨存在，随着出租汽车运力规模的发展，这种不稳定因素就有可能愈演愈烈。另外，根据地方人大立法，经营权还有一个到期的问题，这就让地方政府遇到现实与法规、长期与短期利益、整顿措施与经常性运行管理之间一系列的矛盾。③司机身份的多元化、临时化、收入的持续下降也带来众多的问题。几年前，出租汽车司机还属于城市从业者中的中高收入阶层，现在收入持续下降，最低的月收入已降到2 000元左右，与此同时，司机的劳动强度反而不断增大。④个别地方政府决策急功近利、草率决策问题。例如内蒙一个中等规模的城市，为了给周年大庆筹资，居然把出租汽车运力翻番，一下子新投放2 000辆出租汽车，每一辆10万元经营权费，以为这样就可以为政府增加大笔收入，这显然是一个简单、片面的错误决策。我在杭州任市长的时候，杭州的财政收入、经济总量在全国省会城市中排第二位，但是杭州总共不过6 000多辆出租汽车。而内蒙古一个中等城市居然一次投放2 000辆出租汽车，此类决策的盲目大胆程度是罕见的！⑤“十一五”期间，我国要大规模地建设轨道交通。“十五”期间轨道交通的总投资超过5 000亿元，加上大批的BRT(快速公交系统)也将投入使用，公共交通这样的发展规模顺应了构筑资源节约型、环境友好型的城市发展道路的需要。但如此大规模的大运量的公交运载工具的投放，必然会带来出租汽车市场份额的减少。在这个时候，一般的城市不应再有新的出租汽车经营权的投放，除非像天津滨海新区、河北曹妃甸这样大规模的新城区。浙江省有的城市已经冻结了10年的出租汽车投放，出租汽车市场运行得很好。⑥转嫁经营风险问题。政府、企业纷纷转嫁出租汽车经营风险。企业从政府获得经营权后，通过“大买断”、“小买断”，一包了之、一卖了之，转嫁风险，不管质量，只重效益，把经营风险一脚踢给司机放任不管，这样也会造成行业的不稳定。

四是对提高出租汽车司机的综合素质认识不足。

①我国对出租汽车司机的资格管理在世界上做得是最弱的，除上海外，所有的城市基本上没有按照国际惯例进行管理的，几乎任何能开车的人都可以开出租汽车。随着司机收入的持续下降，城市出租汽车司机的“外地化”和不稳定现象越来越严重。在北京，乘客乘坐出租汽车，司机还问知不知道路，这是怎样的服务质量？在所有的国家，出租汽车司机都应是一群精通当地城市道路的行家里手，这是进入行业的重要门槛。我国没有一个城市是这样的。对照1997年中华人民共和国建设部和公安部的部令，关于这方面是有相关规定的，但没有人去执行。②对出租汽车司机服务质量的奖优罚劣的制度约束不够，对许多败坏司机声誉的人与事处理不及时、不适当。③行业管理混乱。法规建设不到位，政府的管理缺位长期存在，已难以为继。

所以，在以上四个方面存在着认识上的严重不足。在这些认识不足的基础上谈长效措施，那就是与虎谋皮，其结果也只能是南辕北辙，制定的措施有可能就是“水中捞月”一场空。所以，必须在强化这四个方面认识的基础上，总结各地的先进经验，慎重提出对策。

## 2 着眼长远，立足当前，抓好中央领导批示的贯彻落实工作

### 1) 认识要统一

统一认识，要有三个反问：一是为什么中央主要领导批示既要确保出租汽车的稳定，又要提高服务质量，要坚持两手抓？二是为什么中央领导反复强调要落实地方的责任，也就是为什么要请纠风办监察部对出租汽车行业整顿进行监察？三是为什么近些年来出租汽车行业会成为中央领导批示最多的“问题”行业之一？为什么中央领导那么重视，而地方上有些领导干部并不重视，存在着中央和地方两张皮，认识不统一？所以，认识的统一就从这三个反问上扪心自问，才能加深对中央领导批示的领会、理解和贯彻。

### 2) 责任要落实

责任不落实，短期的稳定和长效机制的实施都成了空话，责权利高度不一致，造成了出租汽车行业各

种各样的混乱，这已经成为当前社会不稳定的一个主要症结。因此，必须要落实责任，制定正确决策，确保整治效果。没有责任的落实，其他都是空谈。所以，现在首先就是抓责任落实，有问题就通报，追究责任，权力在基层政府，责任也必须落在基层领导干部身上。

### 3) 行动要坚决

中央领导的批示，国办的两个文件，包括清理收费都要不折不扣地立即执行。除了前面遵循的三个措施，即清理收费、打击“黑车”、补好油价之外，要集中地抓好专项治理工作。出租汽车行业专项治理与前面提到的三项内容是互补的，其中，中央领导已经对打击“黑车”有明确的指示，永康同志在2006年4月3日批示：赞同培炎同志的重要批示，考虑到有利于平稳解决“黑车”问题，建议由城管部门来抓，公安部门协助。因为全国城管部门有近百万人的队伍，能发挥一定的作用。城市道路是由建设部门投资、建设和管理的，即使在城市规划区内，原由交通部门建设的一些道路，按照有关的法规也必须在限期内无偿划归建设部门管理。出租汽车管理本身就是以有限的城市道路资源的公平分配为基础的。不仅要规范出租汽车的运力，对其他交通运力的投放都要从保持稳定、提高质量、减少污染、减少能耗等方面来综合考虑。1年前，河北某城市盲目地投放残疾人三轮车进行客运，结果造成了当地所有出租汽车司机的罢运。后来，当地政府重新做出决定收回了原来的文件，才平息了事件，但是已经造成了很大的影响，这些教训都是值得大家吸取的。目前，出租汽车的空驶率已经非常高了（一般已达45%~55%），新投放的出租汽车运力和其他客运摩托、三轮车原则上都应予以冻结。

### 4) 思路要明晰

要从上述四个认识不足进行系统地思考。要从出租汽车行业的长期性、复杂性、事件的多发性、造成影响的广泛性来看问题。从某种意义上，出租汽车管理本身就是一个体制变革问题。要从城市交通的整体性，城市道路空间分配的有效性，经济、社会和生态效益的统一性来考虑问题。既要推行市场化，又要做好政府监管。因为城市道路空间和出租汽车容量是一种有限的资源，必须做好政府监管下的特许经营，包括价格、数量、服务质量、运行时间等方面的监管，

确保经济、社会、生态三个效益的统一。要看到现有的出租汽车运行组织模式的多样性，不可能把它归结到一个模式上去，北京有北京的模式、天津有天津的模式，重庆、温州的模式也不同。有个体为主，也有公司经营为主；有国有企业为主，也有民营为主；不同城市，因不同的生产力水平和市场结构，各式各样的出租汽车经营模式的存在都有其合理性，不能盲目地将经营模式搞成一律化。世界上出租汽车司机运行也是企业管理和个体管理并存的。如东京，个体出租汽车、公司出租汽车都有。发达国家出租汽车行业发展了150多年，照样分不同的模式。我们有的人就偏爱拍脑袋，盲目决策，情况不明，胆子大，搞一刀切，就会犯错误。现在从政府管理体制上来看，城市一级的体制不存在大的问题，一些城市的交通局本身就是由建委统一归口管理的，很多城市将铁路、航空、市内交通、市外交通归由一个部门管理，但是由城建口统一对城市道路资源进行建设和分配。所以这类城市的交通管理在城市政府内部是统一的，与道路建设、路面管理、“黑车”的治理都是一致的。绝对不要简单地来做错误的划分。

### 5) 预防监控的手段要到位

要做好出租汽车稳定工作，一定要抓小、抓早、抓规律，抓经常发生的事。同样一类出租汽车不稳定事件在一个城市发生两次，就说明这个城市的领导没有总结经验教训。能够吸取其他城市发生不稳定事件的教训，来避免自己所管辖的城市出租汽车行业遭遇同样问题的领导，是聪明的领导。在体制没有理顺之前，各省市区政府分管的秘书长要经常性地协调，勇挑重担，冲锋在前，不可推卸重担。体制不顺必须从协调上下功夫来弥补。协调就是秘书长的责任，不可避免地落到了省区政府分管的秘书长的身上。另外，确保出租汽车行业稳定、服务质量提升的预案一定要完备，我们不可能保证不出现不稳定的问题，因为的确如前所述，现实中存在那么多不稳定因素，有些不稳定因素还愈演愈烈，怎么办？不是说要把这些不稳定因素都完全消灭，但要抓早、抓初、抓规律，出了问题，要有预案来应对，就可以把问题基本解决在萌芽状态。

### 6) 服务要优化

提高城市出租汽车行业的服务质量，就是要根据1997年两个部的部令，强化司机的资格管理。这方面的工作一定要有更明确的法规和规范并认真实施。要强化城市道路资源的分配和路面的管理能力，应该给出租汽车城市道路的优先占用权，给出租汽车的优先

占用权也就是给中低收入阶层道路的优先占用权。要强化公众对出租汽车服务质量的参与监督和管理，要充分运用12319监督电话，来提高城市政府对出租汽车行业的管理能力，充分反映市民的意见和建议。服务质量最终是由消费者来评判的。

## 《城市交通》投稿须知

《城市交通》杂志为中国学术期刊综合评价数据库统计源期刊、中国期刊全文数据库全文收录期刊和中文科技期刊数据库收录期刊，已被《中国核心期刊(遴选)数据库》收录。刊载内容包括交通战略与政策、交通规划、交通工程、交通新技术、交通安全与环境、交通管理与控制、交通经济、公共交通、轨道交通、静态交通、智能交通等方向的学术论文、科研报告或者设计技术成果，国内外交通领域先进理论技术和各地成功经验的推广介绍，城市交通从宏观到微观各个层面问题的思考与建议等。现诚挚地欢迎从事城市交通研究的专家、学者以及关心城市交通发展的各界人士不吝赐稿。投稿要求：

1 主题明确、结构严谨、数据可靠、文字简炼，具有科学性、首创性和逻辑性。

① 文稿包括图、表在内，一般在5 000~7 000字，并标注图、表名称(中、英文)；

② 正文前应列有摘要(中、英文)，中文摘要约300字，英文摘要为中文摘要的转译，以150~180个词为宜。

其后列有3~8个关键词(中、英文)以及作者单位名称(中、英文)；

③ 如论文属于基金项目，需注明基金项目类别以及项目编号；

④ 提供以DWG、PSD、JPG等格式保存图片原件。

2 计量单位一律采用中国国家法定计量单位，文、图、表中有国际符号的计量单位均用符号表示。

3 参考文献在文后按顺序编码制列出，并在文内引文处用方括号予以标明。参考文献的书写格式为：

期刊 作者. 题名[J]. 刊名, 年, 卷(期): 页码

专著(或译著) 著者. 书名[M]. 译者. 出版地: 出版者, 出版年. 页码

论文集 作者. 题名[A]. 编者. 文集名[C]. 出版地: 出版者, 出版年. 页码

学位论文 作者. 题名[D]. 所在城市: 保存单位, 年份

技术标准 标准代号 标准顺序号—发布年 标准名称[S]

技术报告 作者. 题名[R]. 报告代码及编号, 地名: 责任单位, 年份

报纸文章 作者. 题名[N]. 报纸名, 年-月-日(版次)

在线文献(电子公告) 作者. 题名[EB/OL]. [引用日期]. <http://...>

光盘文献(数据库) 作者. 题名[DB/CD]. 出版地: 出版者, 出版日期

其他文献 作者. 题名[Z]. 出版地: 出版者, 出版日期

4 稿件请注明所有作者的姓名、工作单位名称(中、英文)和邮政编码，并注明第一作者的性别、最高学历、职务、职称、详细通讯地址、联系电话、传真和电子信箱。

5 投稿电子信箱: editor@chinautc.com; zyutc@263.net