

出租汽车经营权管理问题及建议

Taxi Management Rights: Existing Issues & Suggestions

胡子健

(住房和城乡建设部干部学院,北京 100835)

HU Zi-jian

(Personnel Training Institute of MOHURD, Beijing 100835, China)

摘要: 经营权问题是出租汽车行业管理的核心和难点。对目前我国出租汽车经营权出让模式、企业经营模式和政府监管模式进行调查,对经营权管理不规范及4种经营模式存在的主要问题进行分析。提出加强出租汽车经营权管理的建议:一是加快法规建设;二是明确政府职能;三是合理选择经营模式;四是建立科学合理的经营权配置机制;五是转变经营权出让方式;六是规范经营权转让行为;七是规范企业经营行为;八是积极预防和妥善处置出租汽车群体性事件。

Abstract: The issue of taxi management rights remains the core as well as the trouble for the taxi industry management. This paper looks into the existing situation of the taxi industry in China, in particular, of the management rights transfer, the business management, and the governmental supervision. The paper then analyzes the irregularity of managing the management rights, and the major problems with regards to the current 4 management patterns. As a result, the paper presents suggestions to reinforce the management of taxi management rights as follows: 1) expediting the process to develop laws and regulations, 2) clarifying the roles of governmental agencies, 3) identifying a reasonable management pattern, 4) building a scientific and sensible mechanism to allocate the management rights, 5) changing the ways to transfer management rights, 6) regulating the transferring of management rights, 7) regulating business management, and 8) making effort to prevent and well handle taxi related mass disturbances.

关键词: 交通政策;出租汽车;经营权;监管

Keywords: transportation policy; taxi; management rights; supervision

中图分类号: U121 文献标识码: A

收稿日期: 2009-02-26

作者简介:胡子健(1965—),男,北京人,副院长,高级经济师,主要研究方向:出租汽车行业监管。E-mail:zijianzijian@hotmail.com

出租汽车作为城市公共交通体系的组成部分,在促进城乡经济发展、方便居民出行、扩大社会就业、树立城市形象等方面均发挥重要作用。经营权问题是出租汽车管理的核心和难点,因涉及政府、企业、司机、乘客等多方利益,处理不当极易引发矛盾。

1 出租汽车行业发展历程

我国出租汽车行业伴随改革开放进程而发展,截至2008年2月底,全国共有出租汽车约110万辆,从业人员近200万人^[1]。出租汽车发展大体经历了3个阶段:

1) 起步阶段(1980—1991年)

出租汽车行业始于改革开放初期,由于车辆投入成本高、消费需求规模小,出租汽车数量相对偏少,整个行业处于起步阶段。运力基本不受控制,经营权的获得主要通过行政审批,无需支付使用费。

2) 快速发展阶段(1992—2003年)

20世纪90年代初期,各地出台了一系列鼓励出租汽车行业发展的政策,并普遍放松了行业准入限制,各种社会资本特别是私人资本迅速进入,使出租汽车行业呈现“井喷式”的发展。由此,各地陆续将出租汽车作为“城市公共资源”按照特许经营方式进行管理,采取准入数量管制、

经营权有偿使用和公司化运营等管理办法。与此同时,经营权出让不规范、企业向司机转嫁经营风险、政府监管不力等问题也日益突出。

3) 清理整顿阶段(2004年至今)

为了促进出租汽车行业健康发展,2004年,国务院办公厅发布了《关于进一步规范出租汽车行业管理有关问题的通知》(以下简称国办发[2004]81号),明确提出各地严禁盲目投入运力;坚决制止企业利用经营权向司机转嫁投资和经营风险,牟取暴利;采取有效措施,依法理顺企业与司机的劳动用工关系,切实保障司机合法权益;严格规范各项收费,开展专项整治,严厉打击非法运营等。通过几年的努力,盲目投放运力的情况得到有效控制,一些不规范的做法得到了清理、整顿和规范。

2 经营权模式

各城市经济发展水平不同,出租汽车发展的路径各异,因而决定了各地在出租汽车经营权出让模式、经营模式和监管模式等方面的做法也不同。

2.1 出让模式

按照出租汽车经营权出让的期限和价格区分,形成3类出让模式。

1) 资质审批

政府设定资质条件,通过行政审批方式将经营权无偿(或有偿)划拨给出租汽车公司。一般情况,在无偿许可的情况下对使用年限没有明确规定,如北京、上海等城市;而在有偿许可的情况下,则明确规定经营权期限,到期后续期或重新发放,如哈尔滨、兰州等城市。

2) 公开拍卖

公司或自然人通过公开竞价的方式取得出租汽车经营权,经营权期限从5年到几十年不等,有的采取无期限或永久性出让,如温州等城市。由于出租汽车投放数量和出让期限不同,单车经营权拍卖价格从几万元到几十万元不等。

3) 公开招标

出租汽车管理机构通过确定综合考评体系,对公司的服务资质和水平进行综合测评,择优、

有偿、有期限出让出租汽车经营权。大多数拟新投放运力的城市正在尝试采用此方式。部分过去采取经营权期限过长甚至无限期的城市对新投放运力大多改为经营权有期限或缩短了期限。

据统计,目前我国大部分城市采取招标、拍卖等形式有偿出让出租汽车经营权,这部分车辆约占出租汽车总量的53%。

2.2 经营模式

由于经营权和车辆的归属不同,形成4类经营模式^[2]。

1) 承包经营

出租汽车经营权和车辆产权均为公司所有,公司与司机签订一定期限的劳动合同和内部承包合同,司机一次性向公司交纳一定数额的抵押金,每月向公司交纳定额承包费,享有缴纳定额承包费以后的剩余,如北京、上海等城市。采用此类模式车辆约占出租汽车总量的26%^[3]。

2) 合作经营

出租汽车经营权归公司,车辆由司机出资购买并拥有车辆产权,司机与公司签订合作营运合同,按月向公司交纳经营权使用费和管理费,剩余归司机所有。此类模式车辆约占出租汽车总量的43%^[3]。

3) 挂靠经营

出租汽车经营权和车辆所有权都归司机所有,但车辆名义上属于某家出租汽车公司。出租汽车公司负责为司机提供包括税收申报在内的相关服务,除向出租汽车司机每月收取管理服务费用外,对出租汽车的服务质量等没有约束和激励手段。此类模式车辆约占出租汽车总量的15%^[3]。

4) 个体经营

司机拥有经营权和车辆产权,直接向政府相关部门办理有关证件后成为独立个体工商户,从事个体出租汽车运营,并接受当地出租汽车管理部门管理。此类模式车辆约占出租汽车总量的16%^[3]。

前两类经营模式实质是公司化运营,后两类实质是个体化运营。目前,许多大中城市同时具有4类经营模式,小城市相对比较单一。

2.3 监管模式

各地政府监管形式和力度不同，形成两类监管模式。

1) 强式监管

这种模式政府监管力度比较大，除对出租汽车数量、价格、各种税费和服务质量等进行监管外，政府主要通过核算行业、公司、司机的盈利和收入水平，制定统一合同、规定司机承包定额、确定经营权有偿出让价格等，规范并调节政府、公司和司机的收入分配关系。

2) 弱式监管

这种模式政府主要监管出租汽车数量、价格和服务质量等，经营主体及其与司机之间的经济关系，特别是承包定额、风险抵押金等的确定，主要由市场进行调节。

从各地情况来看，政府采取哪类监管模式与经营权的出让模式密切相关。强式监管主要对应于经营权按资质审批或公开招标模式出让的地区，而弱式监管主要对应于经营权采取公开拍卖模式的地区。

3 主要问题

3.1 经营权管理不规范

1) 无法可依

自1988年深圳市首次对出租汽车实行经营权拍卖以来，全国大部分城市对出租汽车经营权进行了有偿出让，但国家至今缺少有关出租汽车经营权管理的行政法规，经营权有偿出让和转让缺乏法律依据。1993年建设部下发的《城市公共客运交通经营权有偿出让和转让的若干规定》和1997年建设部、公安部颁发的《城市出租汽车管理办法》虽对此有所涉及，但由于管理体制不顺，许多城市未执行^[1]。北京、深圳等城市虽制定了出租汽车管理的地方性法规和政府规章，但由于许多城市没有立法权，使我国出租汽车经营权出让基本处于无法可依状态。

2) 运力配置不合理

出租汽车经营权的投放，涉及政府、企业、司机和乘客等多方利益关系的配置和调整。一些

城市政府将出租汽车经营权的出让作为城市发展的融资手段。在缺乏行业规划、方案论证和审批监管的情况下，随意投放运力，造成出租汽车市场供大于求，有效里程利用率低，直接影响出租汽车司机的收入。

国办发[2004]81号文件规定：“所有城市一律不得新出台出租汽车经营权有偿出让政策”。近几年来，各地出租汽车经营权期限相继到期，部分城市只能采取合同内容不变、经营期限顺延的办法应对，造成行业的不稳定。如四川省某市有69辆出租汽车的经营权应于2006年8月到期，四川省有关部门决定，其经营权延期至2007年8月，期满后重新招标。2007年7月，该市出租汽车司机因不满新的经营权投放方案而停运^[4]。同时，由于不能新增运力，部分城市运力不足的矛盾也凸现出来。

3) 出让价格、期限不合理

各城市出租汽车经营权出让期限与出让价格相差悬殊。经营权年限最短、出让价格最低的是内蒙古某市(8年1万元)；出让价格最高的是浙江某市(68万元)，经营权长期有效。我国出租汽车有偿出让金每车每年在1万元以上的占30%，出让期限为10年以上的占17%^[2]。

4) 私下转让

由于监管不力，经营权私下转让问题在一些城市非常严重，且价格不断提高，更有部分投机者借机炒作，加大了经营风险和压力，增加了行业的不稳定性^[2]。实行无偿出让经营权的城市，在企业兼并重组及个体经营权的转让中，也已经形成了十几万至几十万元不等的经营权市场价格。

3.2 经营监管困难

我国出租汽车行业4种经营模式均存在一定弊端，特别是由于政府干预，强行转变出租汽车经营模式过程中易引发行业不稳定。

1) 承包经营模式企业与司机劳资关系不规范

一些企业没有按照国家有关规定与司机签订规范的劳动合同和经济合同，也没有为司机足额缴纳各项社会保险，司机的合法权益得不到保障。一些企业“份钱”(月承包金)偏高，司机经营负担较重。如2008年11月，因不满出租汽车公

司擅自提高承包费,重庆市主城区8 000多辆出租汽车集体停运。

2) 合作经营模式企业与司机产权界定不清

企业获得经营权后,为了减少投资压力,在承包给司机运营的过程中,收取包括车款和经营费用在内的高额承包租赁费和风险抵押金;有的企业由司机出资购买车辆,或将车辆经营权和车辆产权(以下简称“两权”)转手卖给司机,一次性收回投资成本,将风险转嫁给司机;部分地区司机出资购买“两权”,而名义上“两权”仍归企业所有,企业与司机之间“两权”关系界定不清,纠纷不断。如2007年5月14—22日,湖北省某市实行第4轮出租汽车有偿出让,因不满续签合同中公司提出的“两权合一”(经营模式由合作转变为承包),引发350辆出租汽车司机停运。

3) 挂靠经营模式企业管理缺位

挂靠经营模式存在企业只收钱不服务的现象,出了问题企业将矛盾转嫁给政府,从而引发群体性事件。如2007年7月,福建省某市将到期的出租汽车实行股份公司化经营,公司每台车辆出资2万元入股,产权及经营权都落到公司名下,即将经营模式由挂靠转为合作,司机对此强烈不满而陆续上访。

4) 个体经营模式监管成本较高

采取个体经营模式使政府管理部门直接面对广大个体经营者,事务繁杂,管理成本高,难以对行业进行有效监管。同时,个体出租汽车还存在服务质量不高、车辆更新不及时等问题。部分获得经营权的个体出租汽车经营者,采取承包、转包的方式雇佣出租汽车司机,成为“二老板”。

4 相关建议

为了维护行业和社会稳定,进一步加强出租汽车经营权管理势在必行。

1) 加快法规建设

加快立法是当前出租汽车行业最为迫切的问题。对于出租汽车经营权管理不规范、市场秩序混乱等一些影响行业健康发展的问题,应通过制定《出租汽车管理条例》加以规范。通过立法明确出租汽车经营权出让数量、期限、审批程序,

依法规范出租汽车经营权管理,为营造全面规划、统一管理、有序竞争、依法监管的出租汽车客运市场提供法律保障,使出租汽车行业走上依法管理的轨道。

2) 明确政府职能

出租汽车尽管有经营性的特点,但其运价受到政府监管与调控,价格制定需要综合考虑城市经济发展水平、居民消费水平、市场环境以及经营成本等因素,因此,出租汽车经营权是一种重要的城市公共资源。政府作为社会公众的代表,在坚持公平、公开、公正的原则以及综合考虑城市经济与社会发展水平的基础上,可利用行政或经济手段对其进行有效配置。由于城市道路交通资源的限制,出租汽车经营权又是一种有限的城市公共资源。因此,各城市政府应在认真考虑与其他城市公共交通资源统一规划、调配的前提下,对经营权出让实行总量控制。同时,应强调经营权归属国家所有,国家按照所有权与使用权分离的原则,对其使用权进行出让。

3) 合理选择经营模式

从出租汽车自身特点分析,其整个劳动生产过程完全可由一个人单独完成,似乎更适合个体经营。但是,我国绝大多数地区出租汽车个体经营存在诸多矛盾与问题。首先,从业人员素质普遍不高,行业还未建立良好的诚信体系;其次,政府管理部门直接面对庞大的个体经营者,管理成本较高,特别是特大城市,几万辆出租汽车独立经营,难以有效监管;再次,当前一些大中城市出租汽车从业人员面临劳动力的结构调整,越来越多的失地农民、外地进城务工人员补充到出租汽车司机队伍中。因此,为更好地维护行业与社会稳定,特大城市和大城市的出租汽车宜实行有组织的承包型管理。对于中小城市以个体经营为发展方向,对合作型模式应加强监管,对挂靠型经营模式应根据当地实际情况逐步取消。目前我国出租汽车行业的4种经营模式各有利弊,应根据本地区实际情况,按照逐步引导、平等自愿的原则,逐步规范出租汽车经营模式,避免因强制推行某种经营模式,引发新的矛盾。

4) 建立科学合理的经营权配置机制

在加快发展的同时,要充分认识到投放出租汽

车新运力的复杂性和艰巨性。新增运力将直接影响市场供求关系，必将触及现有出租汽车经营者的利益，如处理不当易引发行业动荡。原则上出租汽车里程利用率低于70%的城市和地区不宜向市场投放新的运力。新增运力必须在城市综合交通规划的控制范围内，科学论证、统筹安排，按照公开透明、公正有序、公平负担的原则，推广以服务质量为主要竞标条件的经营权招投标方式，逐步建立良好的出租汽车经营权配置机制。

5) 转变经营权出让方式

出租汽车经营权出让应按照市场经济的要求，引入市场竞争机制，实行有偿、有期限出让经营权模式。各地在确定经营权出让方式时，关键要体现公开、公平、公正，可采取“老车老办法，新车新办法”的策略区别对待、逐步化解。历史问题不易激进地搞“一刀切”，应利用车辆经营权到期、车辆报废等时机逐步解决。充分考虑本地出租汽车的历史沿革和现有经济社会发展情况，深入研究，详细论证，慎重决策。总的来说，价格不宜过高，期限不宜过长。鉴于经营权问题非常复杂，各城市情况不同，现有管理方法千差万别，应逐步按照《行政许可法》的规定，将出租汽车经营权出让纳入行政许可范畴，规范管理。

6) 规范经营权转让行为

经营权转让是经营权管理的关键环节，过去由于监管不力，一些城市出现了经营权的炒作现象，价格竟高达近百万元，少数人牟取暴利后，将成本最终转嫁给社会。同时，受转让一方因经营期限问题蒙受损失后，往往以群体性上访方式向城市政府提出诉求。因此，应加强经营权转让管理，在有条件的地区建立经营权交易市场，将经营权交易行为由隐蔽变公开、由地下变地上、由无形变有形，将经营权转让纳入政府监管范围内，严厉打击私下转让和炒作经营权行为。

7) 规范企业经营行为

在国务院有关部门对规范出租汽车行业管理专项治理工作正式验收前，任何单位和个人都不得采取行政手段，强行推动出租汽车企业兼并重组，不得以任何形式向市场投放新的运力和进行经营权拍卖。要按照产权明晰、权责统一、风险共担、依法管理的原则，进一步规范企业运营机

制，加强企业成本核算，理顺企业与司机的收益分配关系，降低公司向司机收取的承包费、管理费等费用，切实保障司机合法权益。

8) 积极预防和妥善处置群体性事件

在出租汽车从业人员流动性日趋增强、现代传媒日益便捷的条件下，因经营权归属问题引发的矛盾不断增加。要按照“属地管理、分级负责”的原则，进一步落实出租汽车行业稳定工作责任制，积极开展行业矛盾纠纷的排查工作，做到“抓早、抓小、抓苗头”^[4]。要建立和完善应急处置工作机制，研究制定工作预案，加强演练。出租汽车群体性事件发生后，各有关领导要深入一线，坚持依法办事、按政策办事，准确把握好维护出租汽车司机切身利益与社会稳定的结合点。

参考文献：

References:

- [1] 朱光亚. 全国出租汽车行业信息调查系统统计分析报告[R]. 建出[2008]2号, 北京: 规范出租汽车行业管理专项治理办公室, 2008.
- [2] 李东序. 关于出租汽车经营权问题的调研报告[R]. 建城[2006]91号, 北京: 住房和城乡建设部城市建设司, 2006.
- [3] 杨晓辉. 关于进一步加强出租汽车行业管理的报告[R]. 建出[2007]15号, 北京: 规范出租汽车行业管理专项治理办公室, 2007.
- [4] 郭秀梅. 近年来我国出租汽车群体性事件分析报告[R]. 建出[2007]16号, 北京: 规范出租汽车行业管理专项治理办公室, 2007.

第五届中国智能交通年会

第五届中国智能交通年会暨第六届国际节能与新能源汽车创新发展论坛将于2009年12月11—13日在深圳召开，由全国智能交通系统协调指导小组、全国清洁汽车行动协调领导小组、中国智能交通协会与深圳市人民政府联合主办，主题是“智能交通 新能源汽车——创造出行新方式”。目前，此次活动的论文征集及招展工作正全面启动，详情请登陆活动官方网站(<http://www.itschina.org>)查询。