

移动互联网时代出租汽车行业管制改革

苏奎

(广州市客运交通管理处, 广州 广东 510010)

摘要: 出租汽车兼具个体交通和公共交通的双重特性, 在城市交通系统中具有无可替代的重要作用。然而, 出租汽车独特的服务特征使得如何管理一直备受争议, 特别是进入移动互联网时代后, 分歧进一步扩大。基于出租汽车的服务特征, 从财产权与制度经济学的视角观察和剖析出租汽车管制, 重新构建出租汽车的管制框架并提出改革思路。指出出租汽车运行的外部环境与技术条件存在较大地区差异, 应允许各地探索有区别的多样化管制模式。对于巡游出租汽车行业, 要以价格管制改革作为切入点; 对于约租出租汽车行业, 要建立新的监管体系; 同时规范汽车合乘, 通过汽车共享平衡专业运输高峰供需关系。

关键词: 出租汽车; 价格管制; 财产权; 经营权; 移动互联网技术

Regulation Reform for Taxi Sector in a Mobile Internet Era

Su Kui

(Guangzhou Bureau of Public Passenger Transportation, Guangzhou Guangdong 510010, China)

Abstract: With the dual characteristics of individual transport mode and transit, taxi plays an essential role in urban transportation system. However, many controversies have been existing due to its inherent characteristics. These controversies are even more intense entering into a mobile Internet era. Based on the characteristics of taxi service, this paper discusses taxi regulation from perspectives of property right and institutional economics, and proposes a framework for taxi market regulation along with reform suggestions. Considering the significant differences in external environment and technical conditions for taxi industries among different cities, the paper suggests to develop different regulatory regimes. The paper emphasizes reforming price control system for the cruising taxi services and developing a new regulation system for hire vehicle market. And at the same time, it is necessary to promote not for profit car-pooling and car-sharing practices to manage supply-demand balance during peak hours.

Keywords: taxi; price control; property right; operation right; mobile Internet technology

收稿日期: 2015-03-03

作者简介: 苏奎(1973—), 男, 硕士, 工程师, 负责人, 主要研究方向: 城市交通管理, 交通政策, 交通信息化。E-mail: suk@gzyz.gov.cn

随着资本和移动互联网技术进入城市交通领域, 有关出租汽车的讨论日益受到关注。出租汽车行业一时间成为众矢之的, 似有被淘汰的态势。市场、垄断、改革等概念不断出现在各类评论文章中, 或以市场原教旨主义之市场决定论, 或以新技术拥趸之技术万能论, 或以民粹主义之需求决定论, 或干脆直接以腐败二字概括, 站在道德的制高点大张挞伐出租汽车旧有体系。标题之耸人听闻、观点之犀利激进, 并无助于出租汽车行业改革的推进。要讨论出租汽车行业改

革, 需深入分析其服务特征并理解其管制逻辑与逻辑才能开始有意义的讨论, 基于真实世界观察而进行的经济解释才有说服力, 才有可能提出可操作的改革路径。本文尝试从财产权与制度经济学的视角剖析出租汽车管制, 以此构建出租汽车的管制框架并提出改革建议。

1 出租汽车行业特点与困惑

1625年英国伦敦出现的出租汽车前身——出

租马车是历史上最早的组织化营运城市道路交通方式^[1]。尽管其集约交通特征并不明显，然而在缺少其他交通方式竞争的环境下却成为城市唯一的公共交通方式^[2]。

从道路交通资源使用情况看出租汽车属个体交通，在受道路和环境约束的大都市区不该优先发展。然而出租汽车另外一些特点又支持其发展^[3]：1)公共交通在时间和空间上不能覆盖所有需求，出租汽车是公共交通的重要补充，可弥补公共交通时空的不足；2)特殊人群(如行动不便的老人、病人、残障人士等)难以使用公共交通，出租汽车成为优选，为弱势群体提供服务(如国际上很多城市都对出租汽车提出强制性要求)也使其具有道德优势；3)对于特定人群(例如行李较多、有时间约束的出行者等)，出租汽车也是理想方式；4)对于外来人员，出租汽车的便捷性(具有高识别度和可信度，不受限于地理知识、语言等外部工具)使其成为最佳选择，良好的出租汽车服务有利于城市旅游业和商业发展；5)为不想拥有汽车的人群提供一种舒适、便利的个性化出行选择，有利于降低汽车保有量，使部分出行者对公共交通保持开放也是其最大的价值之一；6)对于低收入人群，经济性使其成为一种在必要时可负担的出行选择。

出租汽车在城市交通系统中具有令人困惑的定位。更令人不解的是，出租汽车经营门槛低，存在大量的独立需求和供给，似乎天然就该是市场力量主宰的舞台。但从其问世不久，监管机构就陆续发挥作用，历经4个世纪还没有离开。市场与政府在调控出租汽车市场的问题上存在诸多矛盾，有必要加以梳理。

2 出租汽车行业管制理据

2.1 财产权的社会义务

古典自由主义绝对化、神圣化财产权的观念是近代以来对财产权进行法律保护的思想基础，也是市场经济思想的根本^[4]。法国人权宣言第17条规定“财产是神圣不可侵犯的权利”无疑是财产权绝对观念最为著名的宣示；拿破仑法典第544条更是规定“所有权是对于物之绝对无限制地使用、收益及处分的权利”。出租汽车是其经营者的财产，有明确的私有产权，包括使用权、收益

权及转让权^[5]。出租汽车作为运营资产，其使用即为了收益，转让与否及转让定价也主要基于收益能力。因此，收益权是出租汽车私有产权的核心部分。出租汽车行业特殊的结构决定其收益权主要受价格制定、驾驶人与企业收益分配比例影响。按照古典自由主义的财产权观念，由经营者根据市场供需决定出租汽车运输价格及由劳动力市场供需决定驾驶人与企业分配比例则毫无悬念。

然而真实世界怎样呢？1654年，英国人奥利弗·克伦威尔(Oliver Cromwell)设立了第一个出租马车管制法规，驾驶出租马车成为需要许可的职业。这成为出租汽车行业繁多管制的滥觞。360年过去了，出租汽车管制仍是世界绝大多数城市的通行做法，特别是价格管制几乎被所有城市采用。同时，仍有新的城市不断进入这个名单。显然，出租汽车经营者的财产权被限制或者弱化了。

古典自由主义不能解释出租汽车行业的真实世界。古典自由主义有关所有权绝对自由的观念曾引发学者深刻的忧虑和激烈的批评。如果让所有权走向完全的自由张扬，反而会因其与社会公益的对立而导致财产自由的毁灭。1919年，德国制订的魏玛宪法(Weimarer Verfassung)第153条第3款规定：“所有权负有义务，财产权的行使要以公共福祉为目的”。对财产权进行适当的限制，体现了财产权应当承担社会义务的理念。

2.2 外部成本内部化

出租汽车服务本质上是提供一种空间和时间服务，出租汽车消费即消费时间和空间。运输并非只提供位移，节约时间是一些乘客选择出租汽车服务的重要考量，利用驾驶人熟悉道路交通、驾驶技能娴熟、无须停车换乘等因素实现快速空间转移。

在传统的出租汽车行业中，需要付出额外的代价以实现供需的时空匹配。一般通过主干路、交通枢纽、酒店等人群密集点巡游或排队轮候实现供需撮合，完成交易。这种服务模式存在诸多弊端：1)如交易任由供求双方进行谈判，则必然占用公共道路资源造成交通拥堵，在交通枢纽等人群集中地受空间约束更严格，供求双方自由交易可能引发区域交通瘫痪，交易外部性十分显著；2)当乘客拦停一辆车，供求双方形成局部点垄断(即在特定的时间点与空间点，交易双方

受时空双重约束而形成的垄断), 乘客将处于不利位置, 即交易容易受垄断挟持; 3) 由于出租汽车服务本质是消费时空, 乘客难以像其他行业通过时空转移消费, 即以时空换价值, 故消费受时空约束; 4) 出租汽车服务交易是随机达成, 乘客难以识别产品质量, 信息不对称程度很高, 特别是对于外来乘客, 所有车辆交易机会基本均等, 很难自然形成优胜劣汰的市场机制, 甚至会由格雷欣法则(Gresham's Law, 即劣币驱逐良币)主导。

出租汽车服务自由交易将产生外部性, 成本外部化导致市场失灵, 因此出租汽车财产权的自由行使与社会公共福祉冲突。由于出租汽车服务差异小, 价格是交易达成与否的关键。管制机构对出租汽车服务定价, 实行价格管制, 使交易成本内化并降低交易成本(例如设置特征化颜色、顶灯标志、计价器等也是有利于降低交易成本的措施), 通过将外部成本纳入合约来解决外部性。换言之, 出租汽车的财产权必须承担社会义务, 其财产权行使须有助于公共福祉并受价格管制。价格管制是出租汽车行业管制的核心, 其他所有管制均从属于它。正如阿曼·阿尔钦(Armen Albert Alchian)所说:“价格决定什么比价格如何决定重要得多。”^[5]

3 出租汽车行业的管制框架

自由达成合约、自由完成交易是市场经济的基础准则。价格管制引入后自由交易不复存在, 出租汽车行业的其他各项配套管制^[6]必将接踵而至。

出租汽车行业定价必须考虑以下5个因素: 1) 需求在短期内基本稳定(多数属低频度需求, 价格弹性较小), 出租汽车供给影响生产效率和服务水平(如供给增加, 单车运行效率降低, 等候时间下降, 服务水平上升), 价格与服务水平正相关, 即社会期望服务水平(主要是等候时间)是价格设置的重要依据; 2) 驾驶人收入在劳动力市场有足够的吸引力, 否则难以吸引从业者或保障服务质量; 3) 当供给既定时, 出租汽车每日生产率基本稳定, 即收入基本固定, 定价需保障经营者财务上可持续, 否则将没有足够的经营者愿意提供服务(除非有政府补贴); 4) 出租汽车价格与其他交通方式(包括公共交通、私人交通)形成合理的比价关系并与城

市交通发展战略相适应; 5) 价格结构需能反映不同需求所耗变动成本及时间机会成本, 减少交叉补贴, 达到服务在时空的均等化。

从产权制度角度看待出租汽车行业价格, 价格管制是对私人财产权的弱化。根据文献[7]的价格管制理论, 价格管制必然导致“无主收入”出现或租值消散(指本来有价值的资源或财产, 由于产权安排方面的原因, 其价值或租金下降, 在出租汽车行业中指由于价格与数量管制使其实际价格低于其市场价值), 一旦合约当事人的私有收入权被部分废止, 除非被剥夺掉的那部分收入完全明确地界定给他人, 这部分收入将有可能被消散掉, 在局限条件许可的范围内, 每个合约当事人都有意愿将租值消散减至最小, 其途径可能是使用产品的方法改变致使产品价值下降(如车辆残破、驾驶人绕行)。为防止驾驶人攫取这部分租值, 管制机构通过确定基本服务标准(包括车辆技术条件、合理路径行驶规则、驾驶人个人背景调查、专业技能与地理知识等, 此外, 由于运输是一个安全敏感性行业, 这些规范也是政府为社会提供基本安全管理的职责所在)形成一种结构性合约将“无主收入”界定给乘客, 即通过设置技术质量管制(包括车辆准入、驾驶人准入、服务规范)来阻止租值被攫取。

管制机构试图通过设置技术质量管制为乘客提供安全、稳定的服务质量。但是, 考虑到服务的时空分布特点, 监管成本高昂, 驾驶人作为服务的最终执行者, 若没有得到有竞争力的收入则有极大动机通过种种欺骗手段(如绕行、修改计价器、议价等)增加收入(攫取租值)。因此, 监管机构进一步设置了利润管制(即管制收入在驾驶人与经营者之间的分配方式)以保护驾驶人的利益, 激励驾驶人按规范服务。利润管制除保护乘客与驾驶人外, 同时也可防止经营者获取超额垄断租金。

出租汽车数量与服务水平(乘客等候时间)反向相关。由于点垄断的存在, 缺乏竞争使出租汽车数量增加到服务水平的提升不能带来新增需求时(新增供给提高服务水平, 除未被满足的需求得以满足外, 可以新增部分需求, 但服务水平达到一定程度后, 继续提高服务水平并不能增加需求; 巡游出租汽车由于随机交易, 相互间并不能通过成本竞争挤出多余供给达到新的平衡), 数量

增加将会导致效率下降，而成本变化甚微，价格因此上升。即使取消价格和准入管制，因竞争而导致价格下降的现象也没有发生，相反价格随着大量的新进入者而大幅上升。这种价格变化可以在不同管制模式的国家和地区观察到：包括美国、欧洲、日本一些城市以及中国台北市和中国香港。为应对市场失灵、保持服务水平与社会可接受价格(包括与其他公共交通的比价关系)的平衡，管制机构重新设置数量管制。但必须指出，数量管制并非禁止进入，而是管理进入。显然，数量管制从属于价格管制目标。

4 移动互联网对出租汽车行业的影响

出租汽车行业经过长期发展逐步形成了巡游出租汽车(包括道路巡游及站点轮排，以下简称“巡租车”)和约租出租汽车(以下简称“约租车”)两种模式。移动互联网技术基于二者服务特征差异产生不同影响。

通过移动终端实现约租车的模式具备以下特征：1)交易的外部性消失，也有观点认为出租汽车作为个体交通工具对交通与环境始终具有负外部性；2)约车效率大为提升，相较传统电话约车，即时服务占据主导并模糊了与巡租车的边界，然而这一特征也使其落入更强的消费时空限制从而导致点垄断；3)管理服务边界得到扩展，互联网的规模效应更加突出，也增加了整个市场被寡头垄断的可能性。澳大利亚维多利亚州基本服务委员会(Essential Services Commission of Victoria, Australia)在《出租汽车运价回顾2007—2008》(Taxi Fare Review 2007—08)^[8]报告中指出，由于整个大都市区只有两个相互竞争的电话约车网络服务商，网络服务费可能包括部分垄断租金。

使用移动终端打车、揽客对巡租车产生以下影响：1)站点轮排模式(在很多发达国家可达市场规模的3成以上)受空间资源约束仍是最有效率的方式，电招难以取代。2)道路巡游模式相比电招具有更显著的服务随机性、匿名性以及由高生产率获得价格优势等特征，在大都市区需求规模不会明显下降，包括台北市这种供给严重过剩且电招模式已充分发展并参与竞争的都市区以及经历了互联网企业巨量资金营销后的中国各大城市(电招比例仍不足5%)；然而移动互联网将对

小城市及低人口密度区域的打车方式产生根本性影响，例如，澳大利亚全国范围内电招方式占90%以上的份额，但悉尼地区则低于40%。3)约租车与巡租车服务特征类似，具备双向可替代性。在纽约、伦敦等约租车市场规模和竞争都非常成熟的特大城市，电招巡租车只能作为配角，例如，纽约市在开放社会打车软件进入巡租车电招服务后，电招比例仍不足1%。

整体上，移动互联网技术的广泛应用对巡租车、约租车都产生了较为复杂的影响，出租汽车行业形态发生微妙变化。更重要的是对于不同方式、不同区域、不同规模城市的影响不尽相同。移动互联网技术对整个出租汽车行业的改变仍然需要持续观察和思考，尚不能得到统一结论。

5 经营权异化

1937年，纽约市颁布哈斯法案(Haas Act)，在出租汽车行业首开先河，通过设置经营权来管理出租汽车数量，并通过立法固定出租汽车数量。然而，经营权逐渐异化为一种投资资产：创设之初，许可费用仅5美元；二战后经济逐渐繁荣其价值开始被挖掘而快速飙涨；近年最高甚至近120万美元^[9]。

对出租汽车数量的管制一般通过3种方式实现：1)通过拍卖拥有合法经营权证书；2)通过行政审批发放出租汽车许可，但需要缴纳许可使用费；3)通过行政审批(或服务质量招投标)免费发放许可。除少数明确设置经营权制度的城市，绝大部分都是通过行政审批发放许可。然而由于管理制度不健全，普遍存在黑市交易，并形成事实上的经营权。

那么，是什么力量驱使经营权价格疯狂上涨？首先是可交易性，市场据此形成价格。民间力量受利益驱使抬高价格，而后政府为获取财政收入组织拍卖进一步推波助澜，同时也对其资产属性进行官方认可。其次，尽管经营权制度并非数量管制的必要条件，然而僵化的数量管制所造成的稀缺预期却是其价格上涨的基本原因。管制机构或因法律限制或因行业压力很少对社会公布其数量管制方法，客运需求的增加及价格调整都转化为经营权收益增长预期。第三，由于缺乏明确的退出机制(如缺乏持有法人或自然人不再具有经营资质后的处理方式)，经营

权从经营的资质许可异化为可投资资产。此外,信息不透明也在相当程度上助推经营权炒作现象,例如经营权收益、经营权价格、行业发展规划等基本没有定期公开制度。

经营权本质上是监管机构许可经营者利用公共资源(如道路、车站等)运营的权利,属于公共资产,一旦异化为投资品,则事实上蜕变为私人资产,该异化根本上只能归因于未能清晰地界定产权。经营权的回报既包括资产价值的上涨也包括实际经营者的使用费用,而使用费用又反过来影响资产预期价值,从而相互推高,恶性循环。这种使用费用最终由驾驶人和消费者埋单,这部分成本实质上是广受诟病的垄断租金,实为攫取公共资源使用权的收益。

6 改革举措

中国对出租汽车行业的管理经验不足,以出租汽车经营权管理为代表的管制失误及粗放式制度设计使行业矛盾重生。针对现状问题提出5点改革举措。

1) 交易特征决定管制逻辑,重大管制改革必须以可预期、可观察到的交易特征变化为依据。如上分析,传统出租车服务需求和交易特征依然在大城市存在,其管制逻辑并没有发生根本改变。对出租车市场保持现有管制框架的基本稳定也是国际交通管理行业的共识(如国际出租汽车与约租车管制协会提出的管制模型),为社会提供个性化的出行保障,从而稳定行业和社会。不同地区、不同类型的城市应根据本地区服务特征的变化对约租车实行有区别的管制,鼓励探索多样化管制模式。如何解决传统出租车市场存在的供求失衡、经营权制度异化、服务形式单一、定位互联网汽车共享等问题刻不容缓,行业亟须健康发展机制。

2) 厘清改革思路,将出租车市场的价格管制(运价形成机制与运价结构)作为关键问题,通过价格平衡各方利益。以此为突破口,一方面建立更为灵活的数量管制体系,另一方面通过清晰界定产权解决历史遗留的经营权问题。

3) 根据约租车服务特征,建立新的监管体系,明确法律责任,为不同形式的运输服务提供公平的发展环境。特别要强调,对于具有相同运营特征的服务方式须坚持相同

的监管标准,避免实行双重标准造成的混乱。尽快规范、发展合法约租车,丰富出租汽车服务体系,满足社会需求,在各地试点的基础上尽快完善约租车监管机制。针对约租车区别于巡租车的特性,应采用不同的管制模式。基本安全技术管制(例如车辆技术条件,驾驶人资格审查)应被普遍采用,差异化的市场价格(基于供求关系定价,设置最低价格要求,与出租车差别竞争)和灵活的准入管理(允许有更多的市场力量决定供给规模)也被不少城市采用。同时,鼓励互联网企业参与约租车服务,实现传统运输企业车辆技术及驾驶人管理优势与互联网企业技术、资金、营销优势的结合,共同为市民提供优质可靠的出行服务。

4) 谨慎规范汽车共享,完善出租汽车服务。移动互联网技术对共享经济高速发展的决定作用以及汽车共享(合乘)对提升社会资源整体利用效率的价值均得到学界认可。但非专业运输的大量无序进入将在很大程度上依靠不公平竞争击溃专业运输,非专业运输作为不稳定供给无法有效保障社会经济稳定,市民出行最终必然受到影响。运输市场因产品不能储存导致的高峰供求矛盾始终存在,鼓励社会规范发展汽车共享可以在一定程度上解决运输市场存在的高峰矛盾。但必须明确划分专业运输与汽车共享的界线,如明确汽车共享要以共同出行、成本定价为前提,以解决高峰供求矛盾为目标,以规范促进发展。

5) 制订发展规划,加强信息公开。管制机构应该定期发布行业政策白皮书,公布有关数据,促进行业创新,使行业形成理性的预期,也使社会了解行业情况,为行业健康发展创造条件。

7 结语

出租汽车形式多样、内容广泛,对不同经营模式的管制模式不尽相同。因此,出租汽车改革必须根据不同地区、不同交易模式设置有针对性的管制框架。当前,出租汽车改革应在国家层面制度的设定下充分发挥地方政府改革积极性,运用移动互联网技术,以约租车增量带动出租车存量改革,实现政府管制与市场发展之间的平衡。

(下转第10页)