

政府管制下的出租车行业问题分析*

汪亚军

(西南大学 经济管理学院,重庆 400716)

[摘要] 政府的管制政策与出租车行业存在的问题和冲突有着一些直接的联系。政府管制导致行业出现潜在的垄断收益,刺激行业出现较多的纯粹的投资和投机行为,行业的投资 - 服务链条因此被延长,其中衍生的矛盾也就增多。在行业的矛盾和冲突中,出租车公司经常是众矢之的,但出租车公司仍有存在的价值,政府应对出租车公司违法违规的行为进行有效监督和规制,同时通过经济手段诱导更符合社会期待的出租车公司类型的出现和普及。另外,政府也应通过行政和经济手段对过度的投资和投机予以适当的规制,让行业的投资 - 服务链条更趋合理,更符合行业的使命。

[关键词] 出租车行业;出租车公司;投资 - 服务链条;政府管制

[中图分类号] F542 [文献标志码] A [文章编号] 1672 - 0598(2009)05 - 0045 - 05

我国的《行政许可法》第十二条第三项规定,“提供公众服务并且直接关系公共利益的职业、行业”,政府行政机关可以设定行政许可。实践中各地都将出租车行业纳入政府行政许可范围,要进入出租车行业,必须获得政府相关行政机关核准的经营权证。与此同时,出租车行业还受到政府在价格及准入总量方面的严格管制。某种意义上,出租车行业的一切问题都与政府有关。

一、出租车行业资本与劳动收益的一般分析

要合法的提供出租车服务,出租车经营权、出租车、劳动者(司机)必须三者结合在一起。通常出租车经营权和出租车辆是打包(后简称“打包的资产”)在一起的,出租车服务的提供过程也就是打包的资产与劳动者的劳动结合的过程。这个过程要持续的、和谐的进行,要求资本背后的所有者和劳动背后的劳动者至少能获得社会正常的收益。

1. 出租车司机劳动的收益。从基本的市场法则来看,出租车司机的劳动收入取决于出租车司机劳动力市场供给和需求。因此,出租车司机的收入

状况可能随市场状况的变化而发生变化。司机的收入是否会过低?一般意义上说,如果劳动力市场出现较少的需求、较多的供给的情形,司机的收入可能会低于社会平均的收入水平,但很难认为这种情形需要政府的干预。有一种情形可能需要政府斟酌行事,在劳动力市场上,司机作为市场供给方一般是高度分散的,而市场需求方——出租车公司——可能具有一定的市场势力,出租车公司可能利用自身在市场上的垄断地位人为的压低工资水平。当市场出现上述情形,政府可能需要对市场结构进行干预,一种方式是限制单个出租车公司的出租车数量,让市场存在多家出租车公司;一种方式是让司机能联合起来,比如成立出租车司机工会。

此外,政府也可以在多个方面影响劳动力市场的供给和需求,比如政府对出租车司机设定较高的市场进入门槛,例如更为严格的考核、对户籍身份的限制,等等;再比如,政府发放较多的出租车经营牌照,从而市场出现对司机更多的需求。

* [收稿日期] 2009 - 04 - 17

[作者简介] 汪亚军(1977 -),男,湖北阳新人,经济学硕士,讲师,西南大学经济管理学院。

观国内大城市的出租车市场,一般都有数十家出租车公司,每家公司拥有的出租车数量从数量到数百辆不等,拥有千辆出租车的出租车公司非常罕见。这种状况实际上是政府有意控制的结果,以防形成市场垄断。

2 资本的收益。静态的来看,作为投资于打包资产的投资者来说,至少应可以获得正常的投资收益,因为在市场容量既定和存在进入限制的条件下,市场投资不会出现进入过多的情况——如果即使政府试图发放较多的牌照,投资者也会拒绝接受。相反,投资者可能获得一定的垄断收益,因为政府一般会把出租车行业的进入总量限制在竞争性市场水平以下。当然,投资者多大程度能获得垄断收益,还受到政府牌照收费政策等因素的影响。

从动态的角度来看,投资仍然是存在风险的。归根结底,投资收益的实现取决于出租车的日常运营收益,而出租车的日常运营收益并不是完全稳定的,除受到出租车总量的影响之外,还要受到市场需求及运营成本等因素变化的影响,这些因素并非一般投资者所能控制。比如,城市快速公交系统的完善、私家车的增多都可能减少对出租车服务的市

场需求,市场竞争不足的状况就可能向竞争过度转变,而由于投资者进入市场时有较多的固定投资,基于经济上的考虑很难真正退出,市场竞争过度的状况可能就会持续。当然,上述状况只是一种可能的情形。

二、政府的出租车经营权投放方式与投资的垄断收益

从政府对出租车经营权是否收费来区分,出租车经营权投放方式有无偿使用和有偿使用两种方式。无偿使用主要是采取行政审批制,在上个世纪九十年代中期以前,行政审批曾是主要的出租车经营权投放方式,现在只有很少的城市使用,比如北京。目前政府多通过收费向社会投放出租车经营权,其形式主要有拍卖、定额收费、定额招投标三种。

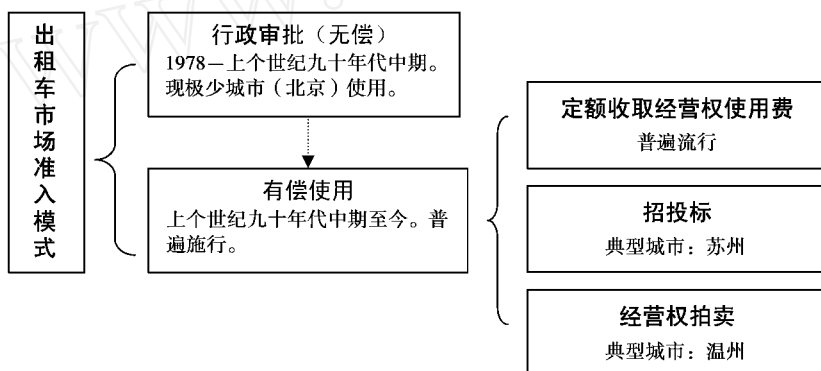


图 1 当前出租车市场的准入模式

不论上述哪种方式,都是在政府总量控制的前提下进行的,政府总量控制的目的可能包括:抑制过度进入和过度竞争、控制公共道路的使用、环保等。此外,政府通过经营权有偿使用的政策也可以获得一笔收入。

1. 政府准入限制与投资的垄断收益。由于政府一般会将出租车总量控制在自由市场的水平之下,出租车行业的经营权就成为一种稀缺资源,潜在的可以为投资于经营权的投资者带来垄断收益。当然,这种垄断收益一方面要受到政府收费的挤压,另一方面其实现也要面对出租车日常运营的风险。

但一个很重要的问题是:如果这种垄断收益出现了,投资者获得垄断收益是否合理?什么样的投资者才最有资格获得这种垄断收益?毫无疑问,垄断收益背后,最应该关注的是其中的规则。

2 经营权投放方式、垄断收益与政府寻租。投

资者获得潜在垄断收益的基本规则由政府投放出租车经营权的方式确定。在行政审批制下,虽然存在关于投资者获得经营权的规则,但这种方式可能的问题在于:一方面规则不够明确,难以清晰的说明“为什么是他而不是我获得经营权”;另一方面缺乏规则实施的最重要条件——信息公开与透明。在上述条件下,政府相关部门和人员很容易会发生寻租行为,而且可能会产生“合谋”——降低总量,分享更加高昂的垄断收益。定额收费所要面临的问题基本与行政审批制类似。

规则最明确的是“拍卖制”,拍卖制的基本方式是公开竞价,基本规则是出价最高者优先得到经营权。拍卖制最可能避免政府寻租,也最可能避免产生市场垄断收益,因为潜在的垄断收益转移到政府手中。但衍生的问题是:将市场垄断收益全部或大部分转移到政府手中,这种转移是否必要和合理?另外,拍卖制完全用货币投票,投资者缺乏对

出租车服务质量的承诺,政府怎样对行业实行有效的管理?垄断收益全部转移到政府手中并不是好的结果,市场投资者不仅因此要承担市场变化的全部风险,而且政府的“不劳而获”可能进一步刺激政府管制市场的动机。垄断收益如果能与运营形式、对服务质量的承诺联系起来可能是更优的选择,定额招投标的方式更有利于实现这一目标。

定额招投标是一种较为折中的经营权投放方式,一定程度上既避免了拍卖制中垄断收益向政府的过度转移,保证了投放过程的公开透明,同时也减少了定额收费和行政审批制下可能的寻租和合谋问题。当然,也正因为它的折中性质,上述其他方式的缺陷也都在定额招投标制中存在。只是程度有所差异。

3. 小结。垄断收益全部转移到政府手中并不是好的结果,市场投资者不仅因此要承担市场变化的全部风险,而且政府的“不劳而获”可能进一步刺激政府管制市场的动机。垄断收益如果能与运营形式、对服务质量的承诺联系起来可能是更优的选择。

三、出租车行业投资—服务链条的延伸和风险的转嫁

不论出租车行业的投资者及结构如何,出租车服务最终都由司机独立完成,而且投资者和司机经常不是同一主体,他们之间是一种委托—代理关系。投资者与司机的委托—代理合约经常呈现下述特点:投资者很少对司机实行固定工资,一般是将经营权和出租车打包后“租”给司机,以一定周期(比如一个月)为基本单位收取固定的租金,司机的收入以剩余收益的形式获得。在这种合约安排下,虽然投资者放弃较高收入的可能,但也减少了监督的成本;司机虽然得到获得较高收入的机会,但同时也需承担日常运营几乎全部的市场风险。总体来看,由于打包的资产具有稀缺性,投资者占有主动。

1. 出租车行业投资—服务链条的延伸。一个典型的出租车行业投资—服务链条可以理解为下述模式:一级投资者将获得的资产打包,租给一位出租车司机,出租车司机不可能 24 小时工作,又将租来的资产半租给出租车司机。“一个投资者、两(三)个出租车司机”共同分享出租车日常运营收益。

但由于出租车行业潜在垄断收益的诱惑,行业里出现了纯粹的投资者——他们并不准备直接参与具体出租车服务的提供,而仅仅是作为投资者的身份参与出租车行业。这类投资者的参与,导致出租车行业的投资—服务链条可能会以下述方式被延长:一级投资者将获得的资产打包,二级投资者从一级投资者租来打包的资产,又租给下一级投资者……最后 N 级投资者将租来的资产租给一位出租车司机,出租车司机又将租来的资产半租给出租车司机。投资—服务链条被延长后,最后出现“多个投资者、两(三)个出租车司机”共同分享出租车日常运营收益。

在多个投资者中,纯粹的投资者出现的可能原因是:虽然投资出租车行业不需要复杂的投资技能,但客观上存在接受政府监管、上缴税费、寻找出租车司机等一些琐碎的事务,因此一些投资者倾向于将资产和相关的事务转包出去。一般来说,处理上述琐碎的事务,出租车公司具有管理上的规模经济。一般来说,出租车公司总会出现,当然不同市场中的出租车公司的职能有所差异,可能是侧重服务的,也可能是侧重投资的。

2 风险的转嫁。由于投资—服务链条中参与者的增多,而且由于管理上的困难,投资者一般都要求固定收益,出租车的运营风险最终都转移到出租车司机身上。承担风险最多的是作为链条终端的出租车司机实际上要受到双重挤压,处境最为艰难,在出租车的运营条件恶化(油价上升、黑车增多等)时更是如此。

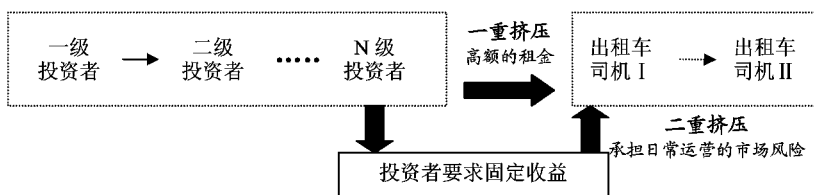


图 2 出租车司机面临的“双重挤压”

四、出租车公司

在出租车行业的若干次风波中,出租车公司几乎都成为众矢之的,出租车公司似乎成了行业不稳定的根源。但客观而论,在出租车的行业里,出租车公司的出现有一定的必然性,出租车公司也并不必然造成行业的不稳定,但一些出租车公司的不规范作为、甚至是违法违规行为确实对行业冲突负有明显的责任。

1. 出租车公司的不同类型及特点

在我国,出租车公司有数种类型,有托管型、投资(租赁)型、直营型等。

(1)托管型出租车公司。顾名思义,公司并不拥有打包资产的产权,而主要是接受投资者的委托提供一些服务,由此向投资者收取适当的费用,公司不承担任何经营风险。这类公司主要是存在于出租车经营权面向个人投资者投放的地方,公司与投资者的关系比较清晰,一般矛盾较少。但也由于这类公司不拥有产权,所以它提供的服务主要是侧重于事务性的服务,很难对投资者进行真正的管理。实践中由于某些托管型出租车公司与政府相关行政管理部门有直接或间接的关联,并不是一个完全市场化的组织,因此还是可以承担起一定的管理和监督职责。

(2)投资(租赁)型出租车公司。这类出租车公司是我国出租车公司的主要形式,实践中有两种类型,一种是出租车公司获得打包资产的产权后,又转卖给一些个体投资者,但打包资产的产权名义上不发生转移,之所以会出现这种情形,是因为多数地方政府明令禁止出租车公司的这种转卖,但政府对上述转卖行为也难以完全的杜绝,因为产权没有转移,转卖名义上没有发生;另一种是出租车公司获得打包资产的产权后,又转租给一些个体投资者,公司拥有打包资产的产权同时收取固定的租金,这是一种较为普遍的形式。这类出租车公司主要体现为纯粹投资者的角色,它们并不直接负责出租车的日常运营,凭借拥有的稀缺资源收取可观的、稳定的租金和管理费,俗称“份儿钱”——有时它仅指公司收取的“管理费”,有时也将租金包含在内。而且它们不管是转卖还是转租打包的资产,合同的期限一般都较短,旧的合同一到期就可能提

高“份儿钱”的额度,尽可能的获得垄断收益。因此,这类出租车公司与投资者、司机的利益冲突比较明显,成为众矢之的的出租车公司主要就是这种类型。

(3)直营型出租车公司。这类出租车公司在国内较少,打包的资产在公司内是作为生产资料存在的,而不是一种投资品。它们获得打包的资产后,招聘司机,直接以公司名义向社会提供出租车服务。这类出租车公司产权关系清晰,某种意义上也最符合社会对出租车公司使命的期待——出租车公司就是提供出租车服务的公司,而不是一个投资公司。而且这类公司最可能提供优质服务——因为作为公司,其服务水平比个体经营的出租车更可能被社会识别,它们也最可能得到优质服务衍生的品牌收益。但这类公司要面临管理上的难题——克服由于信息不对称产生的道德风险,可能的道德风险包括两个方面:司机隐匿收入和不积极工作。两个方面实际上都可以得到较好的克服,但一般也会产生额外的管理成本。正是因为额外的管理成本,以及直接经营要承担运营中可能发生的全部市场和其他风险,所以这种类型的出租车公司在国内不多见。

2 政府的偏好

毫无疑问,政府是偏好出租车公司的,各地多见的对个体经营的“准入歧视”就是例证。在全国多数地方的准入政策中,出租车经营权一般都是只对出租车公司投放不面向个人投资者,其中的原因可能包括如下方面:

首先,出租车公司有利于分担政府对出租车业管理的职责和成本。有了出租车公司,客观上创造出一种科学化的行业管理架构,政府主要和出租车公司打交道,借助出租车公司的内部管理,可以大大降低政府管理整个行业的成本。

其次,如果经营权面向个人投资者投放,适用的投放形式主要就是拍卖制,其他方式都要面临巨大的操作难题,政府寻租问题可能会非常突出。但拍卖制一则要求当地有较多的具备投资实力的个人投资者,二则可能面临过度投机的状况,与出租车行业的使命并不完全匹配。

再次,传统上出租车行业主要是以公司经营为

比如山西省会太原市,可参见王克勤:《太原出租车业何以如此稳定——对出租车业“太原模式”的调查》,《中国经济时报》2008-12-19。

全国盛行的“北京模式”下的出租车公司多是此种类型。

主,如果整个行业进行制度转换,在过渡阶段也会衍生出大量的问题——主要是关于经营权存量的处理,要公平、和谐的处理这些问题并不容易。

第四,实际上也没有足够的证据表明,出租车行业个体经营模式优于公司经营模式。在一些主要或完全采取出租车个体经营的城市,出租车行业同样存在一系列问题,比如总体服务质量不佳、投资—服务链条的延长导致司机的处境仍然难以改观、政府难以有效监管等。

当然,政府对不同类型的出租车公司的偏好并不是同等的,政府最偏好的应该是直营型出租车公司,在这种类型的公司治下,整个行业的投资—服务链条最短,因此围绕整个投资—服务链条衍生的矛盾也就最少,而且可能的矛盾也主要体现在一个公司内部。

五、总结

毫无疑问,政府的管制政策与出租车行业存在的问题和冲突有着一些直接的联系,或者说,既然政府干预了市场,那么必然要对出现的问题承担责任。但对于当前出租车行业存在的问题,并不意味着政府的政策取向需要发生根本性的转变。出租车公司经常成为众矢之的,这并不意味着出租车公司应该从行业中消失。出租车公司有存在的价值和必要,但政府应对出租车公司的行为进行有效监督和规制,同时通过经济手段诱导更符合社会期待的出租车公司类型的出现和普及,比如直营型出租

车公司。

另外,出租车行业出现了较多的纯粹的投资和投机行为,导致行业的投资—服务链条被延长,因此衍生的矛盾也就增多。这些纯粹的投资和投机行为并非行业所完全需要,也并不与出租车行业的使命完全融合,政府应当改变相关政策对上述行为的诱导倾向,同时通过行政和经济手段对过度的投资和投机予以适当的规制,让行业的投资—服务链条更趋合理。

[参考文献]

- [1] 李晓峰,熊燕舞. 国内出租车市场准入制度的演进[J]. 运输经理世界, 2007(5): 40 - 42
- [3] 李晓峰. 典型城市的出租车准入评点[J]. 运输经理世界, 2007(5): 56 - 59.
- [4] 杨仁法,杨铭. 基于服务质量招投标的出租车市场准入与退出机制[J]. 交通运输工程学报, 2007(2): 118 - 124
- [5] 王克勤. 北京出租车业垄断黑幕[N]. 中国经济时报, 2002 - 12 - 6
- [6] 李志勇. 出租车司机是怎样一步步失去话语权的[J]. 中国改革, 2006(7): 20 - 21.
- [7] 方文荣,陈文波. 现代祥子也艰难——福建省漳州市出租车司机经营现状调查[J]. 百姓, 2005(10): 11 - 12
- [8] 王小斌. 论我国出租车政府管制政策的改革[J]. 重庆交通大学学报(社科版), 2008(4): 15.

(责任编辑:朱德东)

The problem s and consideration on the taxi industry under governm ental regulation

WANG Ya-jun

(College of Economics and Management, Southwest University, Chongqing 400716, China)

Abstract: There is a direct relation between the government's control and taxi market's problem /conflict. The government's control results in the potential monopoly and more capital investment or speculation, then the investment and service chain has been prolonged and relevant contradiction has increased. Among these contradictions and conflicts, the taxi industry comes the first, but this does not mean the taxi enterprises should be disappeared. The taxi companies have their own value, but the government should have an effective monitoring system and regulation and popularize more standard taxi companies by economic ways. Furthermore, the government should also regulate the excess capital investment and speculation by administrative and economic ways to make the investment and service chain more reasonable.

Key words: taxi industry; taxi enterprise; investment and service chain; governmental regulation