

我国出租车行业的民营化改革

陈丽,叶军

(苏州大学政治与公共管理学院,江苏苏州215021)

摘要:从揭示出租车行业的性质入手,系统分析了我国作为主体的出租车运营业,即北京模式的现状,并以民营化理论为基础,具体阐述了我国出租车行业民营化的路径。同时基于出租车行业作为城市公共交通一部分的公益属性,论证了政府再管制的合法性和措施。

关键词:公共交通;出租车行业;民营化;政府管制;公益性;政府再管制

中图分类号:U491.17 **文献标识码:**C **文章编号:**1009-7716(2006)03-0077-02

1 出租车行业的性质

萨瓦斯根据排他性和消费性的不同特点,将物品和服务具体分类为:集体物品、共用资源、可收费物品和个人物品。同时给出了不同性质物品的服务提供方式。这也是本文对出租车行业的运营进行分析的理论基础。

1.1 排他性

“如果物品和服务的潜在使用者没有达到潜在供给者提出的条件,他们就可能被拒绝使用该物品或者被排除在该物品的使用者之外,那么,这些物品就具有排他性。换句话说,这些物品只有在买卖双方达成一致的前提下才能被转手。”^[1]按照这样的定义,出租车行业显然具有排他性的特点。因为就每一次的交易行为来看,都是在双方自愿的前提下进行的,双方以相互间可以接受的价格履行契约,“用者付费”(乘客付钱打车,司机收钱载客)。

1.2 消费性

“物品和服务的其他特征与消费相关。一些物品和服务可以被消费者共同和同时使用,其数量和质量并不会因此减少或降低;其他一些物品却只能被个人而不是共同消费,即如果被一个消费者使用,就不能再被第二个消费者使用。”^[1]从出租车行业来看,正具有后一种服务的特点,即消费是独占的,在某个特定的时段里,一个司机或者说一辆车只能为一个消费者服务,不存在消费的共同性。

从以上两个特点的分析可以得知,出租车服务不是集体物品,基本上属于个人物品。而对于出租车服务来讲,能够轻易地做到排他,消费上也是个人的,在由纯粹个人消费物品和纯粹共同消费物品构成的整个谱系上更偏重于个人物品,适合于个体经营。

然而,出租车服务作为城市公共交通的一部分,具有为大众服务的城市公用事业的性质。“物品性质决定了:为提供满意的质量和数量的物品,集体干预是否必要。”^[1]这又为我国出租车行业的政府管制提供了合法性。

2 我国出租车行业的现状

目前,我国出租车行业的运营模式主要有两种,即北京模式和温州模式,前者是公司经营的模式,后者是个体经营的模式。从所搜集的资料来看,全国其他地方(80%)的出租车管理模式与北京的状况非常类似。北京模式在我国具有代表性,因此本文所阐述的出租车行业的民营化改革正是针对这一模式的改革。

从北京模式的现状来看,存在着几个博弈群体:政府、出

租车公司、出租车司机、出租车消费者。

2.1 政府与出租车公司的关系

政府将出租车营运特许权交给出租车公司,对出租车进行租价管制、合同管制和指标管制。政府的这三项管制使出租车公司和司机都丧失了自主权。导致了“阴阳合同”和大量“合法机会主义”的出现,使得出租车公司和司机的纠纷不断。虽然政府的三项管制使得出租车公司丧失了自主性,但公司通过掌握、买卖经营权获得。在有利可图的情况下,公司尤其是在出租车行业竞争中成长起来的大公司会积极行动起来,对政府进行游说甚至寻租。由于存在着指标管制,就使得圈内企业成为既得利益者,此后出租行业的利益分配通过企业内部兼并重组的形式进行,兼并过程极大地损害了司机的利益。

2.2 政府与司机的关系

政府对司机的管制主要是通过三项管制政策,将司机交由出租公司来进行管理。而在1996年之后政府介入了出租车公司与司机的内部管理关系,不适当的干预导致了司机的权益进一步受损,同时也激化了出租车公司与司机的矛盾。司机通过司法途径的抗争由于政府机关本身的政策失败而得不到解决,加大了社会的不稳定。由于政府公共政策偏向导致司机利益受损,司机对政府的印象相当差,以致政府和出租企业被看成损害司机利益的串谋者,政府形象遭到极大损害。

2.3 出租车公司与司机的关系

这是所有关系中的核心部分,也是关系最为恶劣的部分。他们之间的关系经历了从相安无事到矛盾出现(一般)到矛盾逐渐恶化直到矛盾尖锐化的过程。从某种程度上这也是政府政策不公平导致的结果。

2.4 司机与乘客的关系

这是利益受损最大的一群人。司机有时以不划算拒载,乘客抱怨乘车难、乘车贵。最终抱怨对象会指向出租车公司和政府,会形成一股很强的民间舆论。

从现状反映的事实来看,我国绝大部分出租车行业问题的实质在于:出租车行业运营过程中存在严重的责、权、利的分离。

3 我国出租车行业民营化改革的途径

3.1 民营化的内涵

我们通常说的制度安排是个静态概念,而民营化则是一个动态概念。

民营化有几种主要的转变形式,其中之一即为:尽可能放松对特许经营的管制,取消在这一领域的价格控制和进入障碍,允许通过市场安排来满足人们的需要。“民营化意味着以政府高度介入为特征的某种制度安排向较少政府介入的另一种制度安排的转变。……就政府生产的私人物品和可收费物品而言,可以通过撤资或退出并允许市场提供等方式实

收稿日期:2005-04-25

作者简介:陈丽(1982-),女,安徽黄山人,行政管理专业硕士研究生,研究方向为公共政策与事务管理。

现民营化。”^[1]

国内有学者认为,在狭义上,民营化指代的是经营权的民营化。在广义上,民营化则等同于私有化或非国有化,是所有权和经营权的民营化^[2]。根据出租车行业的性质,由于其更偏重于个人物品,适合于个体经营,所以本文借用的是广义的民营化,即所有权与经营权同时民营化,实现产权的统一,产生有效的产权激励机制。

3.2 实现的途径

3.2.1 产权改革,实现所有权和经营权的结合,责、权、利相统一

3.2.1.1 实现所有权的变更

从所有权变更的历史来看,在我国出租车行业呈现出所有权的演变过程。由最初的国有、集体公司所有,到私人购买出租车、个人拥有对出租车的财产所有权,再到出租车公司收购所有权、出租车全部变为出租车公司财产的演变。从现状来看,我国大部分城市的出租车行业都采取公司经营的方式,同时出租车公司拥有对出租车行业的特许经营权。在这一形势下,出租车司机实为公司的打工者,与公司之间是一种非正常的劳资关系。

所以,从产权的变更来看,作为一个适合个体经营的行业,首先要实现财产所有权的变更。让司机拥有对出租车的所有权,成为出资人和名副其实的车主。

3.2.1.2 实现经营权的拍卖

特许经营权是公共服务提供的一种制度安排,一般是政府对某一种具有自然垄断性质(如可收费物品)的物品或服务采取的一种安排方式。我国政府为了便于对出租车行业的管理,将特许经营权无偿地交予出租车公司。同时,大企业通过联合兼并过程,实现了由几大出租车公司通过把持的出租车行业的经营权产生联合垄断的局面。而实际的情况是,出租车行业不具有自然垄断的性质,基本上可以视为一种个人物品,更适宜于个体经营。

所以,对出租车行业产权改革的第二个层面,理应打破经营权由各大公司垄断的局面,实现经营权对社会和个体司机的公开拍卖。

3.2.2 解除政府管制

民营化的实质是打破垄断、引入竞争,意味着在产权改革的过程中,政府同时放松管制。从现状来看,我国政府对出租车行业的管制,主要有三个方面:准入限制、租价管制和总量控制。从政府的初衷来看,政府进行这三项管制的目的,是为保证出租车行业的竞争秩序和维护公共利益。然而,由于这种政府管制是与公司垄断特许经营权相结合的,导致的结果是国家没有获得,同时消费者、司机利益受损,甚至出现企业对政府寻租、政府被管制的企业所俘虏的现象,而最终的受益者是出租车公司。这是有违政府管制初衷的。因此,要解除政府的各种管制,构建新的管制秩序。

4 民营化改革中的政府再管制

4.1 政府再管制的合法性

4.1.1 公共利益的考虑——公平的要求

政府管制是一种特殊的公共产品。虽然出租车行业不具有自然垄断的特点,但在自由市场运行当中会出现外部性。“政府管制的价值取向在于保护公共利益。”^[3]而出租车行业作为城市公用事业的一部分,符合公共利益的要求。在经营的过程中,如果政府不采取一定的干预措施,自由市场的私人行为会导致公共利益受损。所以,即使是自由市场当中的

个体经营,也需要一种价格、产量、进入与退出等方面的对个体决策的强制性制约,即市场的不完全导致采取经济性管制。

4.1.2 防止恶性竞争——效率的要求

政府管制旨在纠正市场失灵,提高经济效率。为了防止破坏性竞争,需要政府对该行业进行管制,通过控制进入壁垒,抑制企业过度进入,以保证社会生产效率。^[4]就城市出租车行业而言,如果实行经营权的公开拍卖,在信息不完全的情况下可能会导致恶性竞争,因而需要政府管制。

4.2 政府再管制的措施

“就政府管制而言,其理论基础是国家干预主义,其合理性更集中地体现为弥补市场机制的缺陷。”^[5]我国之前的政府管制并没有起到应有的作用,反而造就了一个食利者阶层。作为一个服务性的行业,政府在解除原有的不合理的管制之后,应该形成新的制度建构,以达到政府管制的真正目的。这与解除管制是不冲突的。

4.2.1 取消租价管制,以法律制度作为政府管制的基本准则

市场经济是一种法治经济,中国的政府管制必须适应法治经济的要求。根据出租车行业服务供给的性质,其适宜于在自由市场中进行个体经营。租价也理应在市场的竞争当中自发地形成,而政府无须出于信息不对称的考虑而插手于对市场的定价,进行所谓的租价管制。“假如放开这些管制,那么竞争的引入会使得司机的行为发生改变,由于竞争的约束,司机反而会通过降低信息不对称的方式来吸引乘客”。^[6]政府所要做的是制定出租车行业运营的相关法律,或制定相应的指导性租价,起导向作用。

4.2.2 取消总量控制,以有效竞争作为政府管制的政策取向

就出租车业来说,自由市场应该允许较多的个体进入该行业进行竞争性经营活动,发挥市场竞争机制作用,以刺激经济效率。这就要求政府制定放松进入行业的管制政策。规模经济与竞争活力具有对立性,为了达到最大产业经济效率,“应以规模经济与竞争活力相兼容的有效竞争作为政府管制的政策取向。”^[7]所以政府在取消总量控制的同时,应以相应的指导性政策来保证出租车行业的有效竞争,弥补市场失灵。

4.2.3 取消准入歧视政策,代之以准入资格认证

我国出租车行业的准入限制,是为一种歧视政策。这种“准入歧视,指的是政府在发放出租车经营牌照的时候对不同的申请对象有不同的准入政策。”^[8]政策的不公平,导致个体经营者和公司经营者间的不平等,在一种没有达到完全竞争状态的市场中,造成出租车行业运营中的低效率。政府对出租车行业的管制应取消这种歧视性政策,代之以合理的以资格认证为基础的准入政策,这种政策可以在保证出租车行业有效竞争的同时,提高整个行业的服务质量。

参考文献

- [1] (美)E.S.萨瓦斯.民营化与公私部门的伙伴关系[M].北京:中国人民大学出版社,2002.
- [2] 黄文忠.关于民营概念的界定.福建论坛(经济社会版)[J].2002,(4).
- [3] 郭志斌.论政府激励性管制[M].北京大学出版社,2002.
- [4] 王俊豪.政府管制经济学导论——基本理论及其在政府管制实践中的应用[M].北京:商务印书馆,2001.
- [5] 郭玉闪,王克勤,余晖.北京出租车业管制政策改革:公司化还是个体化?[EB/OL].财经网,2004-05-09.