



■ 刘旭 同济大学知识产权与竞争法研究中心研究员

过去 20 年里,出租车市场与“三农”、医改等问题一样,成为又一首横跨中国东中西部、纵贯大江南北,年年重提,没少调整,却又始终未达改革预期的改革变奏曲。

2015 年,出租车市场改革变奏曲从慢板转为快板,引发公众和学术界广泛关注。在中央全面深化改革领导小组通过《关于推进价格机制改革的若干意见》后,在十八届五中全会研讨“十三五规划”前夕,各地出租车市场改革方案、交通部 10 月 10 日公布的《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法(征求意见稿)》和《关于深化改革暂进一步推进出租汽车行业健康发展的指导意见(征求意见稿)》将变奏曲推向高潮,截至 10 月 20 日上午已累计收到意见或建议共 2350 件。

纠结

节奏加快的改革变奏曲,让许多本已对改革失去信心的出租汽车司机重燃希望,但也变得更纠结:

一方面,专车“狼群”已在抢夺传统出租车司机份额,侵蚀本已逐年摊薄的收益,规范专车市场直接关系到全国 260 万出租车司机家庭的生计。

另一方面,传统出租车司机也注意到专车发展的合法化可能为他们提供新的就业选择,或至少给他们和出租车公司谈判“份子钱”创造了看似触手可及的契机。

同样纠结的,还有央地各级交管部门:一方面,多年来无法理清的出租车市场产权混杂、出租车公司“多小散弱”问题,以及 2012 年“出租汽车行业和谐劳动关系创建活动”的虎头蛇尾问题,都有望在传统出租车公司陡生的危机感下得以改善。

另一方面,以专车为代表的互联网约租车模式,客观上,为无运营许可的私家车开展载客业务提供了技术便利,不仅冲击着原有的传统出租车运营体系,更可能为相关乘客、专车司机埋下生命安全的隐患。

也许,深圳某专车司机被谋财害命的报道并未引起社会广泛关注,是因为同样的职业风险也是传统出租车司机面临的。但如果是乘客,尤其是孩子或老人,在搭乘专车期间遭遇了恶性的安全事故或其他意外,就可能引起空前关注(例如 2014 年底发生在印度德里 UberGo 司机强奸案,参见苏奎:《印度专车监管,安全先于创新》,澎湃新闻 2015 年 10 月 22 日)。届时,舆论的矛头也必然会指向监管部门。尽管这样的风险也有出现在传统出租车业的可能,但必须承认,监管部门有能力监管有合法运营资质的车辆和出租车司机,但难以有效监管专车中比重高达 90% 的那些不具有合法运营资质的私家车(数据来自赵陈婷:《专车新政“模拟测算”:两条违规最高罚 6 万》,载《第一财经日报》2015 年 10 月 12 日)。

据笔者估算,如按保守数据(截至 2015 年 9 月初,滴滴快的专车市场份额 80%,每日促成专车出行服务 150 万次)计算,全国每天专车出行 187.5 万次。按每次平均 1.2 名乘客计算,每天有 225 万乘客。其中,可能有至少一半,即大约 100 万乘客在分担着专车司机或车辆因不具备合法资质而可能带来的安全风险。而由于没有合法运营资质,保险公司也就无法对这些专车服务中可能导致的事故风险,按照出租车运营的情况予以赔付。如不改革,即便滴滴快的等“轻资产”的网络约车平台有意愿,也很难像传统出租车公司那样为专车司机、车辆和乘客上同类保险,而只能开发赔付基金或“座位险”等其他类商业保险,并为此付出比传统出租车公司更高的保险费。

一边,是全国 260 万出租车司机家庭的生计,以及他们背上那些地方国有企业比重较大的传统出租车公司的利益;另一边,是专车司机、专车车主的利益,以及代表着“互联网+”的创新企业和它们背后的腾讯、阿里巴巴、百度等国内外投资者的投资回报预期。但是,在“十三五规划”制定前夕,真正让出租车市场改革变奏曲突然转成“快板”的,或许更应该是专车服务中全国每天上百万人次涉嫌非法运营,给央地各级交通主管部门带来的监管压力。

变奏主题:市场失灵与政府失灵

1、市场失灵

传统出租车市场,因为出租车辆的安全性、司机资质、道路情况、不同城市供需与消

费水平等方面都存在严重的信息不对称性,会出现市场失灵的情况。所以出于保障乘客安全、避免因不熟悉路线而被司机讹诈、或因路程太近等被拒载等考虑,各国才一直对该市场实施政府管制。出租车市场改革变奏曲的主题也主要围绕着:如何管理出租车特许经营许可、是否控制出租车数量、如何设定出租车运营价格、如何保障司机安全与健康、如何保障乘客生命财产安全、如何减少出租车行业可能带来的负面外部性(如大气污染、交通拥堵等)。

出租车市场的数量控制、价格控制,在一定技术条件下和一定社会条件下,可以实现出租车市场需求的相对稳定,并在此基础上稳定出租车司机的供给和收入预期。在这种情况下,一些拥有驾驶技能的劳动者愿意付出成本获得相关资质、让渡一定收益给出租车公司,成为出租车司机,而一些投资者也愿意组建出租汽车公司通过参与拍卖,或者其他方式,获得出租车牌照、购买车辆、组织运营、承担运营风险。

虽然上述特许经营模式,存在出租车数量、运价管控、车辆、司机、出租车公司行政许可,这五重管制,但是出租车司机间会有竞争,同样出租车公司之间在牌照、车辆和司机规模、管理效率上也会有竞争。出租车司机之间也会有合作。例如不同公司司机组建微信群分享路况信息、无缝接单的老客户用车请求,亦不乏北京银建实业杨松岩司机组织“爱心车队”为患重病同行募款的善举。出租车公司之间在购车、维修车辆、工会活动方面也可以开展合作。

但是,如果出租车公司为限制彼此挖角而达成限制竞争协议,或者并非依据劳动法进行行业集体谈判,而是出租车公司向对承包、挂靠司机的“份子钱”达成限制竞争协议,则可能违反 2008 年 8 月 1 日生效的《反垄断法》。即便这些限制竞争行为是由地方政府主管部门、行业协会组织做出,但只要没有特别法律明确这些限制竞争行为免于适用《反垄断法》,那么发改委系统和工商系统反垄断执法机构就有职权、更有义务进行查处。如云南通信局组织三大运营商实施限制竞争行为今年被国家发改委处罚那样。

过去七年里,倘若《反垄断法》能及时、全面、有效、透明地适用在该领域,保障出租车公司间存在有效竞争,那么经过优胜劣汰,复杂的经营关系就会在市场竞争压力下得到梳理,各地出租车公司就不会再“多小散弱”,“份子钱”也会相应出现差异化发展:规模越大的出租车公司管理效率更高,可以通过更低的“份子钱”、更好的医疗与养老保障来留住更多司机,尤其口碑好、经验丰富的司机,并促进司机在服务上的竞争,最终惠及广大乘客。

2、政府失灵

乘客往往并不能很直观地感受到特许经营模式对于出租车运营安全的必要性,而是更关心是否好打车、打车费率高低。出租车主管部门固然想满足这些要求,但在一定技术条件下,负责控制出租车数量、定价的主管部门没办法准确计算出,到底再增加多少量出租车、或把打车费率调整到怎样的水平,才能让不同时段、地段、不同路况条件下都处于动态变化的出租车需求都得以满足,尤其是在乘客可能在不同情况下对出租车服务展现出不同支付意愿的条件下。

这种政府失灵,可以伴随通讯技术的进步和互联网经济的发展得以改善。伴随智能终端的普及,打车费率使得消费者打车更便捷,也降低了出租车空驶率。而加价叫车客观上也有利于在高峰时期支付意愿更高的消费者更及时地预订出租车。这种价格浮动,在出租车供给量相对固定,或继续提高供给量会加剧路况拥堵的情况下,也能更有效地实现资源优化配置,使支付意愿低的潜在出租车消费者选择其他出行方式,或者安排错峰出行、拼车出行。可惜的是,该模式没能通过规范和引导得以发展,形成动态调节出租车数量与定价的管理体系,而是因为突破传统的价格管制而被叫停。

值得庆幸的是,持续了近 36 年的出租车运价管控,终于有望改变。10 月 15 日公布的《中共中央国务院关于推进价格机制改革的若干意见》明确提出:“进一步完善出租汽车运价形成机制,发挥运价调节出租汽车运输市场供求关系的杠杆作用,建立健全出租汽车运价动态调整机制以及运价与燃料价格联动办法。”打车软件企业或被允许在传统出租车叫车业务中推广加价叫车,并在此基础上激励拼出业务出行,缓解高峰时段的打车

难问题。

3、被动的变奏

在出租车业价格春风来临之前,2009 年起在欧美崭露头角的优步,终于在 2014 年被允许进入中国部分城市开展小规模专车业务。这种模式不仅为有相关资质的司机,也为可能缺少相关资质的司机,提供网络约租车平台服务,并通过动态定价系统来优化资源配置,尽管动态定价高于传统出租车时必然会增加专车空驶率。在加价打车被叫停后,背靠腾讯、阿里巴巴的滴滴、快的,在打车软件业务烧了很多钱仍有望获得盈利模式时,便选择跟随 Uber 借助打车软件领域积累的海量用户来拓展这一灰色区域。在持续大规模“烧钱”补贴的刺激下,专车服务虽深受“刷单”困扰,但仍成为愿尝鲜的普通工薪阶层也能承受的服务,推动全国专车接单量从 Uber 进入初期的每日 1000 单,发展到滴滴快的估值 160 亿美元时的 200 多万单,引发各界对专车模式可能加重一二线城市交通拥堵的担心。

然而,一直到上世纪末,出租车在中国的定位都是服务中高端用户出行,而非公共属性。只是过去 15 年里,伴随油价、物价水平和收入水平的快速提高,出租车数量上涨但运价调整相对滞后,收入逐年缩水但工作强度有增无减的出租车司机,虽不享受公交车道和公交司机的福利待遇,却已在日益拥堵、车难开、“活儿难拉”的城市悄然承担起了“公共交通的补充”。但立足国情,解决城市居民出行,仍首先要靠发展现代化的公交系统,以及恢复自行车专用车道、被停车位挤占的人行道,让传统出行方式对老人、孩子而言更安全、更畅通,然后是全面推进城区合理化布局,从根本上解决交通拥堵。

私家车保有量上升也是造成城市交通拥堵的突出原因。单纯靠放开出租车数量管控、增加出租车供给,不可能抑制私家车需求增长。而通过放开私家车从事专车业务,迫使传统出租车定价下降,最终也只会让更多原本能坐公交、骑自行车的人群选择专车或出租车,而不会有效降低私家车占路率,甚至反而可能因为更多专车的进入而导致高峰期更加拥堵。

倘若刨除目前这些网络约租车平台不可持续的烧钱补贴因素,司机之所以能在 Uber、滴滴快的平台下获利,最主要还是因为在资质与保险上能够实现监管套利,在新生业态税收办法不明的情况下实现税收套利。当这些套利可能性被监管部门出于运营安全、交通事故保险、国家税收等原因而逐一封堵后,相关网络平台上的司机如果还要承担车辆保养、维修费用,且没有燃油补贴的话,即便放开乘用车 8 年报废年限的约束,也必然丧失对传统出租车的价格竞争优势,只可能像易到用车几年来摸索的定位那样,在中高端用车市场开展差异化竞争。而这也正是交通部《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法(征求意见稿)》所将达到的效果之一。

严格控制专车和司机资质、规范各类运营保险,确实为借助监管套利而获得超高估值的 Uber、滴滴快的以及一些专家、学者和媒体泼了冷水,并不得不让专车市场告别 Uber 在其他地区推广的模式(尽管它至今仍被许多国家和地区主管部门和法院禁止)。因为后者带来的不仅有灵活的动态定价体系、更多车型带来的新鲜体验,还借助互联网平台把“共享经济”理念嫁接到由于安全考量而被高度管制的出租车市场,放大了原本可由监管机制管控的运营风险,并转嫁给可能缺乏足够保险服务的专车司机、专车车主、专车乘客、交通事故中的其他各方,实现了监管套利。与淘宝所在的电商领域不同,假冒伪劣产品侵害的主要是知识产权人权益和消费者财产利益,出行服务的核心则是人身安全。Uber 与滴滴快的导致的监管赤字,以及因为中国征税体系特殊性而导致的税收套利,进一步刺激更多专车司机涌入、扩大运营风险的情况,显然是交通部不应允许的。

二重奏

相比《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法(征求意见稿)》、《关于深化改革进一步推进出租汽车行业健康发展的指导意见(征求意见稿)》才是重头戏,为地方主管部门改革当地出租车市场指明了方向,划定了底线,也为其处罚“黑车”和为“黑车”提供便利的企业统一了尺度。这样的“二重奏”相得益彰,有助于为互联网企业在全国统一的大市场拓展网络约车业务扫清地方保护障碍,释放更多有出租车运营权和合法资质的司机进入该市场。

上述两方面政策恰恰符合《反垄断法》第四条的基本原则。《反垄断法》突出强调了:“国家制定和实施与社会主义市场经济相适应的竞争规则,完善宏观调控,健全统一、开放、竞争、有序的市场体系。”而一些学者对交通部上述政策决策是非法增加行政许可、干预地方事权、限制出租车市场竞争的指责(如邓峰:《专车新規的司法审查》,载《财经》

2015 年 10 月 20 日),既忽视了 2004 年国务院《道路运输条例》及《国务院对确需保留的行政审批项目设定行政许可的决定》设定相关行政许可与 2014 年交通部《出租汽车经营服务管理规定》的承接关系,也割裂了交通部上述两方面政策的内在联系,更是对《反垄断法》的断章取义,除了有利于可能被超高估值的个别创新企业外,只会对公众和公共政策的制定造成严重误导。

1、地方政府“割肉”:经营权改革

“分阶段实现经营权期无偿使用,但有期限且不得转让”是该“指导意见(征求意见稿)”最据突破性的一点,与今年 9 月杭州出租车市场改革征求意见稿相呼应。这意味着地方政府必须“割肉”,放弃每年数以亿计的出租车经营权使用费。此举若真能贯彻,则可谓一箭六雕:

(1)为出租车公司降低“份子钱”、让利给巡游出租车司机创造了条件;(2)稳定了巡游出租车司机队伍,避免恶化巡游出租车供需关系、缓解出租车公司继续因人员流失而承受的损失;(3)鼓励单班车更多改双班车,使巡游车司机通过这项改革红利弥补出车时间减少带来的损失,多通过健身预防或调理颈椎等各类职业病、多陪伴家人,同时减少疲劳驾驶,提高运营安全;(4)为网络约租车依法获得足够多的运营权来组建车队降低了成本;(5)推高了网络约租车司机的收入预期,进一步迫使网络约租车经营者转向中高端定位,积极研发符合这一定位的动态价格系统,借助补贴机制、里程积累、会员增值服务等一系列创新,更多地吸引私家车、公务车出行群体、可报销车费群体转向网络约租车的定制服务;(6)改善收入会激励出租车司机更加注意避免交通违章、提高服务质量。

2、稳总量,放开价

正如微博签约自媒体 @ 付亮的竞争情报应用在 2015 年 10 月 15 日的微博中提及的那样,总体规模限制、车辆分配和如何促进有效竞争,同样是央地各级出租车管理部门无法回避的难题。要解决这些难题还得从“市场化取向”上找出路。

市场化取向的核心是价格机制改革,通过政府指导定价,借助现代化技术和大数据分析来对易拥堵时段、易拥堵路段进行差别定价,可以借助价格杠杆促进出租车驾驶路线的优化和乘客出行方式选择的优化,减少交通拥堵。这尤其为各大地图服务提供商参与相关交管部门、出租车公司的定价改革,向公众提供道路拥堵预警、历史数据分析提供了商机。只要允许巡游出租车运价浮动,放开网约车运价由市场调控,那么这些地图服务公司就有动力参与到巡游车动态运价系统改造中来,使不同规模和定位的巡游出租车定价更灵活,更有力地与网约车开展错位竞争,约束网约车价格在高峰时段、恶劣天气、热点线路的涨价幅度。

9 月 21 日,经济学家薛兆丰在《经济观察报》上呼吁:“如果监管部门坚持认为,网约车辆必须定性为传统的营运车辆,必须承担传统营运车辆的所有税费和劳务责任,并接受或明或暗的数量管制的话,那就必然会重蹈传统出租车垄断的老路,那也就是互联网约车的灭顶之灾。”实则,免除对专车司机的税收负担、免除网约车经营者依据劳动法承担的法律责任,很可能让大量司机涌入专车市场。这其实是 Uber 和滴滴快的非常常见的,因为,更多注册司机和车辆,可以让它们的估值从本已令人瞩目的高位继续扶摇直上,即便这已让他们遭遇在美国很少出现、但在中国市场大量涌现的“刷单”(类似于淘宝的情况)。

但若真正立足中国国情,而非欧美市场,在道路资源有限,私家车仍不断增加的背景下,如果只是基于理论空想而没有大量数据分析作为支撑,盲目扩张出租车经营权的数量,或者放任专车数量,最终可能导致国内许多城市的出租车、专车、私家车甚至公交车都更频繁、更长时间地陷于交通不畅之中。这种负面的外部性也同样会影响巡游出租车、网约车的接单量。但遗憾的是,这样显而易见的外部性问题,不仅被薛兆丰先生、邓峰先生所回避,也被同为北京大学法律经济学研究中心学术委员的张维迎先生、周其仁先生所忽视或轻视(见《周其仁、张维迎等深夜热议专车管理办法,交通部主动要求参会》,载澎湃新闻网,2015 年 10 月 16 日)。

在交通拥堵严重的一二线城市和部分三线城市,阶段性的出租车经营权总量稳定,或限区域巡游出租车略涨的情况下,巡游车与网络约车的分流客观上是出租车市场价格改革的另一种表现形式,可以为科学、渐进地调整总量控制创造条件。而只要运价可以市场化,为减少交通拥堵而控制运营车辆的数量、限定网约车不得巡游,同样可以让出租车市场供需逐渐实现动态平衡。而根据科斯定理,以及其在大气排放权领域的应用,通过出租车经营权交易平台、有合法资质司机的“转会平台”,Uber 和滴滴快的可以与传统出租车公司展开合作,进而短时期内获取足够其盈利的出租车运营权规模,以及经验更丰富、对当

地路况更熟悉的优秀司机。

如果《中共中央国务院关于推进价格机制改革的若干意见》中提及的停车价格改革、停车设施建设与信息化管理也能允许互联网企业参与,网约车平台就可根据停车数据更好地调整网约车价格,主管部门也可参考停车数据规划出租车运营权的增减。若油价、革随之跟进,停车市场和两类不同定位的出租车市场,在地方主管部门设定的波动范围内,经过一年左右价格发展后,相关供需数据也能调整为调整四类出租车总量和比例提供实实在在的依据,并成为学者和公众监督主管部门相关工作的公开参考。而这也需要相关投资者、学者拿出耐心,而不是急于在今后一两年就看到滴滴快的估值超过 Uber。

不过,伴随居民收入水平与消费能力的进一步提高、网络约租车服务运营效率与用户体验的不断提升,在十年后,或至少在无人驾驶出租车带来新一波冲击前,巡游与网约车可以实现并轨,甚至不排除互联网经济发达、平均消费水平高、改革步伐大的城市,有望更早实现这样的目标,例如 2022 年亚运会前夕的杭州。

余论

在“十三五规划”制定前夕,在美国、德国、日本、新加坡等技术发达国家已纷纷开始公路无人驾驶试验之际,持续 20 年的出租车市场改革变奏曲终于转为快板。这背后是代表进步生产力的新技术、新商业模式,对传统出租车行业的生产关系带来的巨大冲击。然而,变奏曲的主题依旧,仍然是如何处理政府与市场关系的老问题。只不过,这一次更为突出:中国产业政策在适应生产力发展和市场经济取向存在着严重滞后性,从而诱发相关科技企业再次试图重复特定历史背景下小岗村模式的改革路径,以涉嫌违法“打擦边球”式的试错经营,一方面争取资本市场的支撑,另一方面争取舆论的支持,从而试图迫使监管者对传统出租车行业做出颠覆式的改革。

但无论是一两家企业凭借全国每天上百万人次涉嫌非法运营来换取百亿计美元估值,还是这种“生米煮成熟饭”式地“倒逼”改革,都是与法治原则、现代化的国家治理背道而驰的,不仅不可持续、不可复制,更极具风险,尤其在涉及到公共交通安全、出行数据信息安全的领域。究其原因,不能全归咎于创新企业和他们背后声名显赫的企业家、国内外投资者,而是应检讨过去 20 年出租车市场改革的严重滞后造成了生产关系与生产力发展的不适应,更应检讨中国推动市场化改革的政策制定机制在过去 20 年存在的问题。

同样值得反思的是:为什么在德国地方法院判决 UberPOP 司机因缺乏法定资质而违反德国法律后,Uber 会选择在全德国终止该业务,尊重法院判决和德国法律,而国内多次处罚 Uber 和滴滴快的平台的非法运营“黑车”,却非但没有使其搁置争议业务,反而加快了两者借助平台注册司机的与日俱增来加快融资圈钱的步伐?更值得担忧的是,一些学者、部分高校科研机构 and 媒体,在专车市场规制问题上,选择了立场先行,一边倒地支持滴滴快的和 Uber 模式,有意识地集体选择了忽视、回避、淡化放开专车数量对交通拥堵城市的负面影响,以及监管套利对乘客、司机和公共交通的风险转嫁,违反了在重大公共政策问题上实事求是、积极审慎、综合考虑对公共利益正反两方面影响的原则。

不过,中共十八届三中、四中全会决定为中国市场化取向的经济体制改革、法治建设提出了顶层设计,中央全面深化改革领导小组成为了改革攻坚的设计者、驱动者和监督者,终于为过去近 30 多年来都没能解决的价格改革攻坚战吹响了决战的号角。在中纪委加强对交通运输主管部门的巡视与监督的同时,交通部及各级主管部门在出租车市场改革与政策咨询上也展现了更高的透明度和开放性。在这样的背景下,或许对几乎全世界各国立法者和交通主管部门都对 Uber 模式的合法性感到棘手时,中国可以立足本国国情,率先给出能得到广泛认同的、创新的一揽子解决方案,在确保交通安全、平稳过渡和不加剧城市交通拥堵的情况下,既让新技术得以运用和发展,又使得出租车市场的生产关系能在在此基础上得以优化。

当然,交通部《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法(征求意见稿)》也有一些不足值得商榷(详见笔者《规范专车,小心走音》,载澎湃新闻网,2015 年 10 月 15 日)。但期待不久的将来,交通部在汇总各方更广泛的意见后,能让改革变奏曲中可能走音的部分得以调整,让改革巡游出租车市场、规范网约车市场的“二重奏”可以在全国范围内赢得共鸣和赞同,同时,将由此积累的产业政策检讨与发展的经验、教训和警示,推广到中国其他领域的改革事业中去,让为这项改革事业付出辛劳的智慧,仿佛亮晶晶的星星,不仅照亮出租车司机、专车司机的勤劳致富路,也让受困于生产关系不适应生产力发展顽症的其他行业看到更清晰的改革路径。