

---

# 政府特许经营权探析——以北京市出租汽车行业为例

贾西津\*

**【摘要】** 本文探讨了政府特许经营的核心含义，即基于对公用事业自然垄断性的假设，设立通过经营权的竞争和转让以实现私人对公共物品有效供给的制度。文章通过对出租汽车行业管理模式的实例分析，提出政府特许经营权的获得竞争性、价格指导核算基础、投资者收益权保障阶段性和区域性、平等开放性，以及设立特许经营的竞争性取向原则。本文认为，出租汽车经营具有资产、经营等以单车为单元的独立性，服务的竞争性和排他性，一定程度的公共服务性等性质，更适合于个体化经营、市场竞争方式提供、政府适度规范的模式，不是设立政府特许经营的适宜领域。行业自我管理的作用和商业特许经营模式值得探讨。

**【关键词】** 特许经营 政府特许经营 出租汽车

## Discussion about Government Franchise: The case of Beijing Car-Rent Industry

**【Abstract】** This article discussed on the Government Franchise, which based on competition and franchise rights transfer to ensure the effectiveness of provision of public goods by private sector. Why Government Franchise is needed is based on the hypothesis of nature monopoly in public facilities. This article take the car-renting industry as an example, discussed on the basic principles of government franchise. The principle include: competition in the distribution process of franchise rights, check and ratify of price based on market price, proper period and region of the franchise rights, qual,open and competition principle,etc. This article suggest that car-renting is an industry characterized by independent work of single drivers with single cars, whose service is compete and exclusive, thus it is more suitable to provide by market aompetition model rather than government franchise. Self-discipline by trade-promotion-organization and Bussiness franchise model should be think of.

**【Key words】** : Franchise; Government Franchise; car-renting

2006年5月15日，北京市人民政府发布《关于加强出租汽车行业管理的意见》，规定对北京市出租车行业实行特许经营制度。什么是特许经营？政府特许经营的含义是什么？它应当具有什么样的制度安排？本文结合对出租行业的分析，探讨政府特许经营权的有关制度问题。

### 一、北京市出租汽车行业管理体制的实例

北京市的出租汽车行业，截至2004年底，共有出租汽车企业277家，出租汽车个体工商户1175家，营运车辆6.66万辆，从业人员近9万人。<sup>1</sup>其中，最大的7家出租车公司占有北京市出租车总量的60%，另有超过千辆出租车的公司10家，这17家合计占到出租车总量的80~90%。<sup>2</sup>

北京市出租行业发展至今，形成公司为主个体为辅、大公司集中拥有出租牌照、司机承包经营为主的模式，是北京市出租行业管理体制不断调整的结果。北京市出租汽车管理体制具有四个标志性的政策文件：

第一个文件是1985年北京市政府出台《北京市出租汽车管理暂行办法》，对国营企业、集体企业和个体出租汽车经营者申请经营出租汽车做出规定，出租汽车经营者“单位须持主管机关的证明，个体户须持所在地街道办事处或乡（镇）政府的证明”，由市政管理委员会出租汽车管理处进行审批。此后1988年《北京市出租汽车管理办法》和1995年《北京市出租汽车管理办法》，都大体沿用上述原则。该办法的一个重要效应是使得出租经营都戴上了“上级主管机关”的“红帽子”，从而形成出租业官商合办的格局。1997年的《北京市出租汽车管理条例》取消了对申请者证明的要求，但仍保留了市交通行政主管部门的审批和经营许可制度。1999年市出租汽车管理局等六部门联合发布的《关于整顿出租汽车行

---

\* 贾西津（1972-），清华大学公共管理学院副教授，NGO研究所副所长，主要研究领域为公民社会与治理。

<sup>1</sup> 北京市出租汽车管理局《关于调整本市出租汽车租价的申请》。

<sup>2</sup> 刘彦，来建强，“谁操控了京城出租车”，《中国新闻周刊》2004年10月。

业强化企业管理的意见》开始清理上级主管单位与企业的关系，是一次国有和民营资本的分离过程。

第二个文件是1994年京出管031号文件《关于1994年控制出租汽车总量增加的通知》，规定了“1994年不审批新的出租汽车企业和个体经营者”等对出租汽车数量总量控制的措施。北京市的出租车在1991年总共只有出租车企业302家，个体户几十家，运营车辆1.62万辆；1992年以后国家加快发展三产，放宽对出租企业的限制，造成各部门办出租的热潮，截止1993年5月底，北京出租车公司已达1085家，个体户500多家，运营车辆4.9万辆。1993年出管局就开始劝阻申办出租经营，1994年则正式发出文件不再审批新出租牌号。此后，北京市出租经营一直采取了限量管制政策，不过，也并非严格不再审批，95年至今出租车大约又增加了1万辆。2数量管制下经营指标的升值和在此基础上非公开的特许审批，给出租车业经营带来了更多垄断利润。

第三个文件是1996年京出管129号文件《关于加强企业营运任务承包管理工作的通知》，明确了出租汽车企业实行承包管理，司机向企业缴纳车辆价值保证金、营运收入保证金和月承包金。通知并规定了北京市出租汽车管理局与北京出租汽车协会制定的《营运任务承包合同书》作为标准合同文本，和月承包额在发布标准的±15%内浮动、即1.6元/公里出租车的最高承包额为5175元。2005年北京市运输管理局1号文件《关于做好本市出租小轿车更新工作的通知》重新确认了这一标准。这一规定奠定了目前出租司机与企业之间经营权与所有权分离、高额固定承包费的承包关系，以及租价与经营额的关系。其实，在1992年以前，出租公司与司机多是经营者与劳动者的劳资雇佣关系，司机获得固定收入和收益提成；1992年放宽所有权限制以后，很多出租公司开始采取融资的形式，即司机预交购车款作为车辆投资，每月再交1000—1500元的承包费，公司的性质属于集体企业，高于车款的预交金和月承包费也相当于特许经营权的使用费。1996年推行的标准承包合同，由公司在对司机作了车辆折旧后的象征性返款后，将车辆的所有权收归了公司，同时月承包额统一到四、五千元以上。该举措确认了公司对车辆的所有权，却反而将经营权以承包的形式转让给司机，使公司成为拥有车辆、发放经营权的主体；同时，在文件的强制效力下，大量司机的投入资金被“整顿”为公司资产，并在司机与公司之间划上了“承包”的界线。

第四个文件即2006年5月北京市人民政府《关于加强出租汽车行业管理的意见》，核心提出了北京市出租汽车行业实行特许经营制度，对出租汽车车辆指标实行无偿、有期配置，特许经营期限为8年。同时，继续提出鼓励规模经营、规范兼并重组。意见没有对出租车特许经营制度作明确定义，其制定依据是《北京市城市基础设施特许经营条例》。

上述四个标志性文件，逐步确立了北京市出租车行业的经营许可制度、总量控制制度、承包制度、特许经营制度。除此之外，还有两个措施也对出租行业产生重要影响。其一是出租企业从“挂靠”单位中独立出来后，2000年市政府批转出管局《关于整顿本市出租汽车行业和企业意见的通知》，提出要“做大做强出租车企业”，到2001年底将出租车数量控制在6万辆左右、出租车企业控制在200家左右。该举措推行了出租企业间的兼并重组，形成了一些大的出租公司，也使得这些公司肩负了巨大的兼并重组费用。其二是2005年京运管出字[2005]1号《关于做好本市出租小轿车更新工作的通知》，提出为实现“新北京、新奥运”战略构想，要求全部出租汽车在6个月之内按照颁布的《更新出租小轿车技术要求》，全部换成高排量的新车型。该举措又加大了出租企业成本，这些都使得企业要通过特许经营权获得收益的激励增强。下文即对政府特许经营的制度安排进行分析。

## 二、政府特许经营与公用事业管理模式

“特许”，即特别权利的拥有者对其他主体赋予特权，它可以用在很多方面，《百科全书》给出了“特许”的多种不同含义。其中包括政府的特许垄断，即政府将排他性经营权特别许可给某些个人或组织，并通过法律、规章或者其他政府机制排除潜在竞争者，从而形成的强制性垄断形式。我国建设部2002年《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》中定义市政公用行业特许经营制度是指“在市政公用行业中，由政府授予企业在一定时间和范围对某项市政公用产品或服务进行经营的权利，即特许经

1 王军，“政府管制与市场自发力量的抗衡”，<http://www.civillaw.com.cn/weizhang/default.asp?id=23195>

2 95年底出租车数为5.7万辆，现为6.7万辆。参见：刘彦，来建强，“谁控制了京城出租车”，《中国新闻周刊》2004年10月。

营权。”

政治中的特许经营也是特许经营的最早起源，早期皇帝对臣子的分封建国，罗马天主教会向教区教士征收什一税（教会税）的授权，农奴被获准通过支付费税获得土地经营和附带权利等举措，都是政治统治中特许经营的例子。现代政府的特许经营与早期基于统治者特权的授权模式不同，现代的基于公民授权的契约型政府，自身不拥有特殊的权利，而是代理公民的公共权利实现，从而政府特许经营也更多成为有效利用公共资源、提供公共物品的一种管理模式。

在什么情况下政府特许经营是有利于公共利益实现的，而不是成为获得垄断利润的特权呢？这与特许经营的适用范围、特许方式密切相关。政府特许经营，相当于政府赋予的垄断权，其合法性基于对公共事业自然垄断性的假设。公共事业往往涉及公共利益及公共资源的开发和使用。比如水、电、有轨交通，它们的提供具有两个特点：其一是需要占据地下线路、道路、水资源等公共或自然资源，且往往有较高的前期投入，而一旦建成，服务的单元成本和边际成本比较小；其二是消费者对产品的质量监控和选择能力弱，产品替代性低，人们生活对之依赖性强。这样，该物品的提供就相应带来两个现象：其一是由单一提供者形成规模地提供有利于最大化地实现服务效能；其二是容易形成自然垄断，在公共资源开发和准入门坎上具有“先占优势”，阻碍后来者的进入。由于具有上述特征，这些领域的服务可能存在“市场失灵”，因而适合由政府直接垄断性提供，或者是由私营提供者在特别规制下提供。20世纪后期以来，随着公共服务社会化的发展趋势，越来越多的公用事业向私人资本开放，政府特许经营制度正是在这一背景下发展起来的公用事业市场化的制度安排。在公用事业领域采用政府特许经营的目的就是打破自然垄断，通过制度安排引入竞争机制，更好提供公共服务。

可见，政府特许经营的前提是公共资源的开发利用和对公共物品的提供。比较常见的特许经营形式例如“建设—经营—转让”（BOT）模式，即投资人获得开发某公共资源的特许权，在一定期限内享有独立从事这个项目的投资建设、经营权，从中获得经济效益，经营期满后，该项目无条件地移交给国家。在此基础上衍生出TOT（移交—运营—移交）、ROT（修复—运营—移交）、BT（建设—移交）、BOO（建设—拥有—运营）等方式。<sup>1</sup> 不过，理论上所假设的纯粹非竞争性、非排他性公共物品几乎在现实中是不存在的。从公共安全、空气，到水、电、公路和有轨交通，再到网络、电视、教育等，其竞争性和排他性有着很大差异。从而，公用事业涵盖了一个较宽的公共性不等的范围，政府特许经营也仅仅是公用事业管理模式中的一种模式。在国际上，公用事业的建设与运营有四种模式，即公有公营、公有私营、私有私营、用户或社区自助模式。其中公有私营又以特许经营模式为主。<sup>2</sup> 越是具有竞争性和排他性的公共物品，越适宜于市场竞争的方式提供。极端自由主义学者甚至根本认为用自然垄断做理由进行政府特许经营、限制自由竞争，是一种政治特权的滥用和对市场制度的扭曲。无论如何，政府特许经营和限制竞争不一定是公用事业管理的最适选择，在实施时更应该特别注意适用性和经营权的授予方式。

现代政府特许经营制度具有五个特征：第一，适用于自由竞争会形成自然垄断或公共资源滥用的公用事业领域，作为对自然垄断的一种限制。第二，被授予特许经营权的主体应当按照一定的程序产生，授权范围适度，以保证公正性和必要的竞争性。根据竞争性的不同，特许经营的准入方式包括拍卖、公开招标、招募、竞争性谈判、协议等类型。<sup>3</sup> 第三，经营权产品价格、产品标准和产品质量等方面受到政府的规制、监管。第四，为保障经营者投入的收益权，政府通过法律政策保障该经营权的排他性。第五，政府设立特许经营的目的必须是有利于公共物品的最优化提供。

另外值得再次提出的是，特许经营并不专指政府特许经营。商业特许经营就是现代非常流行的一种经营模式，它是指特许者将自己所拥有的商标、商号、产品、专利和专有技术、经营模式等经营资源以合同的形式授予被特许者使用，被特许者按合同规定在特许者统一的业务模式下独立从事经营活动，并向特许者支付相应的特许经营费的经营模式。也即通常所说的连锁经营，或加盟连锁。其好处是受许人通过分享品牌和技术等经营资源，既独立又低风险、高收益地获得经营收益；特许人通过专有经营资源的开发运营，扩大了收益比例。早在中世纪，英国就有酒厂与酒馆的特许经营关系，20世纪初在汽车

1 清华大学环境系，《城市水业的 BOT 及其法律问题》，[http://www.h2o-china.com/report/salon\\_4/book.htm](http://www.h2o-china.com/report/salon_4/book.htm)

2 余润申，朱红，“公共品特许经营的历史演进”，《上海城市管理职业技术学院学报》，2004 Vol.13（2）：P.47-51。

3 王会峰，“解读北京特许经营条例”，<http://www.h2o-china.com/news/35958.html>

生产分销、石油公司加油站等领域广泛应用，麦当劳、可口可乐等，就是特许经营的经典。中国 2004 年商务部颁发《商业特许经营管理办法》，对商业特许经营做出规范。

与政府特许经营的核心意义，即打破公共资源开发使用的自然垄断性不同，商业特许经营的核心是品牌、专利等经营资源的专有权，特许人和受许人之间是主体独立的合同关系。

### 三、出租车行业的特许经营制度分析

北京市出租车管理实行经营许可制度、总量控制、承包经营，2006 年北京市《关于加强出租汽车行业管理的意见》提出北京市出租汽车行业实行特许经营制度。如何看待这些制度安排？目前出租车业存在司机负担问题、企业成本问题、经营管理问题等多方面困境，什么样的制度安排是适于出租车行业管理的呢？下面针对出租车行业的政府特许经营制度进行分析。

首先，出租车行业是政府特许经营的适用领域吗？政府特许经营的原因主要是由于公用事业开发使用资源和提供产品的公共性，可能出现公共资源滥用和服务的自然垄断。那么，出租车服务产品的公共性如何呢？一般而言，公用事业可以包括：城市供水、供电、供气、供热、污水处理、垃圾处理、公共交通、园林绿化等直接关系社会公共利益和涉及有限公共资源配置的行业。其中，在公共交通里，铁路、有轨汽车或地铁等轨道交通具有公共资源专有占用、服务自然垄断等特点，是比较狭义的公用事业；机场、渡轮、客运、出租等上述特性较弱，被包括在广义的公用事业范畴内；如果将公共交通定义为具有共享性的交通工具，则出租车又被排除在外。可见，出租服务虽然属于一种广义的公用事业，但是它的经营特性是：经营权可分为单车的独立单元；提供的产品具有竞争性（即一个人使用会影响其他人使用）、排他性（即不存在“搭便车”）；其占用公共资源——公共道路的形式专有性较弱；准入成本不高不会形成自然垄断。因而，出租服务可以通过市场竞争的方式提供。政府特许经营对于出租行业未必是最有利于服务提供的选择。

其次，如果对于出租行业实行政府特许经营，特许经营权应当如何分配？狭义的公用事业如水、电、有轨交通、公路等，都需要有不可分割的经营资产的投入，如水管、电缆、轨道、道路等公共设施，从而需要政府通过特许经营权的授予保障其前提投入的收益权。但是出租汽车的性质相反，经营资产、服务提供恰恰都是以独立的、单辆汽车为基本单位的。这说明出租汽车服务适宜于产权、经营权统一于单辆汽车的经营模式。因而，如果采取政府特许经营方式，经营权也应该是量化的、以每单车为计量单位。目前，公司承包经营的模式，是由公司享有车辆“所有权”，而司机拥有承包“经营权”，鉴于每一个特许经营权都是以单车为单位的，承包经营相当于公司将经营权全部转让给司机，这违背了《北京市城市基础设施特许经营条例》对特许经营者“不得擅自转让、出租、质押、抵押或者以其他方式处分特许经营权”的原则。因而，在政府特许经营制度下，目前的公司承包经营是违反法律的。出租行业在政府特许经营下可以采取两种方式组建公司，其一是公司切实行使特许经营权，即公司投资、管理和维护车辆，公司承担经营风险，司机作为公司的正式雇佣员工，按时上下班，获得工资和运营提成，不承担车辆责任和经营风险，按照劳动法规定，公司也不能向其收受任何形式的押金或保证金。第二种方式是个人获得特许经营权，个人购置车辆，进行运营，司机可以自愿组建出租公司，由公司统一管理车辆、协调运营等事务，司机向公司缴纳一定会费，公司通过运营收入向司机分红。

再次，为保证政府特许经营的公正性，特许的程序需要符合一定要求。《中华人民共和国行政许可法》规定，设定和实施行政许可，应当依照法定的权限、范围、条件和程序；设定和实施行政许可，应当遵循公开、公平、公正的原则。建设部 2002 年《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》提出，实施特许经营，应该通过规定的程序公开向社会招标选择投资者和经营者。北京市《关于加强出租汽车行业管理的意见》所规定的出租车行业特许经营的方式是：对出租车实行总量控制；对车辆指标实行无偿、有期配置，特许经营期限为 8 年；经营期满可以申请延续，但不得转让；新增出租车通过招投标配置，已取得出租汽车经营资格的由运输管理部门采取认定方式实施特许经营。其中的问题是：第一，对现有出租汽车实行了部门认定授予特许经营权的方式。在总量控制的前提下，最主要的指标在于现有出租车，认定基本上是对既有利益格局的一种确认，而我们在第一部分的分析中看到，目前北京市出租市场的利益格局建立在不公正的基础之上，适宜的改革措施是逐步清理遗留问题，建立公平的制度体制。对既有利益的部门认定，一方面进一步掩盖原有问题，另一方面给管理部门留下很大的寻租空间。第二，

对于经营期满也是采取“申请延续”的措施，同上述措施一样，容易形成对既有利益的持续确认和政府管理部门的寻租。建设部令第126号《市政公用事业特许经营管理办法》就规定，特许经营期限届满，主管部门应当按照本办法规定的程序组织招标，选择特许经营者。第三，对于新增车辆的招标配置和减少车辆总额的做法缺乏可操作性，因为车辆的增减一般而言是一个小幅度、持续变化的过程，对招标成本而言是否是合适的，减少指标又如何削减？其中都将体现出人为色彩而缺乏程序公正性。第四，意见的总则中还提出，“坚持公司制为主、个体为辅的行业发展方向，继续推进出租汽车企业兼并重组，实现出租汽车企业规模化经营”，政府特许经营权应当平等对个体和公司开放，但意见体现了较强的主观色彩。出租汽车的属性与个体匹配更为紧密，政府推行公司制和规模化经营是值得商榷的。

总体上，上述分析显示，出租行业实行政府特许经营具有适用性模糊、经营权分散、程序操作影响灵活性等问题，并不是一个很适宜于实行政府特许经营的领域。不过，倒有另一个经营模式是值得我们注意的，即：商业特许经营。出租车经营的特点是以个体司机和单车为基本经营单元，同时又具有一定公用事业功能，需要较强的规范。政府特许经营在这样经营权分散、公共性较弱的领域，其成本功效值得怀疑，而商业特许经营作为一种日益受到关注的经营模式，适用于独立经营、规范化运作的领域。有资料显示，美国的特许经营模式已经在75个不同的行业得以应用，其中涉及行业排名前十位的是：快餐、零售、服务、汽车、饭店、维护、建筑装修、食品零售、商业服务、出租。<sup>1</sup>这提示我们出租行业的市场机制经营的可能性，以及商业特许经营的前景。

#### 四、政府特许经营权的实行条件和出租汽车行业管理模式探讨

我们看到，政府特许经营设立的目的恰是在公用事业管理中开放市场、引入竞争、打破垄断，通过经营权的竞争和转让实现私人对公共物品的有效供给，克服政府直接提供的低效。因而，政府特许经营权的实行，必须遵循如下条件：

第一，特许经营权的获得是竞争性的。政府通过法律制度予以投资者强制垄断性，是为了保障对公共资源的合理开发利用，其前提是特许经营权获得是公正、竞争性的。如果特许经营权不是通过竞争获得，而是政府审批或认定授予，那么就失去了特许经营制度的原本意义，而可能成为权力寻租和垄断利润的保护伞。16世纪英国的东印度公司对海上贸易的垄断，清政府盐、茶的专卖等，都是通过特许经营获得垄断利润的典例。北京市出租汽车的特许经营权，采取认定的形式获得，成为了对既得利益的认可。

第二，基于产品质量、成本核算等基础上的价格指导。政府对特许经营产品实行价格管制，该价格应当是经过科学核算的，并应在竞争基础上对成本有适当的估计。

第三，定期、定范围地对投资者收益权的保障。公用事业经营涉及公共资源的开发利用，因而在保障投资者收益权时，应分阶段、分范围地进行。经营权在经营期满时应重新竞争获得，即使有延续，也应该采取公开、公平、透明的原则，结合向社会公示等制度，保证特许经营权的竞争性。

第四，特许经营权应平等地对个体和公司开放。

第五，设立特许经营，应有利于竞争性，故而，在可以市场竞争提供的领域，不设立特许经营权；在可以通过竞争性方式进行授权的，不采取低竞争性的认定等方式代替竞争模式。

总之，政府特许经营是为促进公共事业竞争机制而设立的，在授予政府特许经营权的时候不能忘记这一核心意义。例如，建设部2002《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》中提出设立政府特许经营制度的目的包括“确保社会公众利益，促进市政公用行业发展，加快推进市政公用行业市场化进程，引入竞争机制”；而2006年《北京市城市基础设施特许经营条例》对于政府特许经营的目的描述却是“规范本市城市基础设施特许经营活动，扩大融资渠道，保障社会公共利益和公共安全，保证公共产品和服务的质量，保护经营者的合法权益”，未提及促进竞争和市场化的核心原则，应该说是思路缺陷的。

分析政府特许经营体制的设立目的和设立条件，可以认为出租汽车行业经营本身即具有竞争性，设立政府特许经营反而操作困难、成本较高，同时在制度安排不充分的情况下，反而容易形成强制垄断，

---

<sup>1</sup><http://www.sirspeedy.com.cn/cn/franchise/>

因而不是政府特许经营的适宜领域。

出租汽车经营具有资产、经营等以单车为单元的独立性，服务的竞争性和排他性，一定程度的公共服务性等性质，更适合于个体化经营、市场竞争方式提供、政府适度规范的模式，属于私有私营的公共事业提供模式。模式特点是：

第一，政府可以设立许可的事项包括：司机资质、出租汽车车辆标准、服务质量和规范等市场准入门坎。

第二，应该更多通过市场机制调节的事项包括：车辆数量、价格等。由于出租汽车流动经营的特性，乘客对于服务的选择性有限，故而在价格上可以规定不同的等级，以醒目的标识区分，便于乘客选择。相应地，在车辆标准设定上也应具有选择性。

第三，充分发挥行业自我管理的作用，比如行业协会、行业工会、个体经营者联合组建的公司等。政府通过行业自治形式间接实现规范管理目的。另外，无论是在政府特许经营制度中，还是对于市场竞争机制而言，现有的公司承包制度都是不合法规范或者不符合市场规律的，这种所有权与经营权分离、依靠出售政府无偿特许经营的经营权获利的运营模式，是权力运作下畸形的产物。

第四，商业特许经营适用于对独立经营的规范化运作，是出租行业经营中一个值得探讨的模式。