

交通运输非法营运形成机理 及整治路径研究

——以深圳为例

马洪生

深圳市综合交通设计研究院，深圳 518003

摘要：非法营运严重影响交通运输市场的正常运营秩序，其治理必须在分析形成机理的基础上，探寻合适的整治路径。文章以深圳为例，阐释了非法营运市场的从业人员构成、营运车辆、服务对象及区域分布状况，并从社会性质和运营组织两方面总结其市场特征，采用系统分析方法从社会根源、体制根源、供需根源、利益根源和整治根源五个方面探寻其形成机理，最后建议遵循“疏堵并举、多管齐下”的原则制定治理路径。

关键词：交通管理；非法营运；系统分析；整治路径

中图分类号：U492.4*1

文献标识码：A

文章编号：1672-4747(2012)02-0064-06

Research on the Formation Mechanism and Improvement Path of Illegal Carriages in the Transportation of Shenzhen

MA Hong-sheng

Shenzhen Transportation Design & Research Institute,

Shenzhen 518003, China

Abstract：Illegal carriage has seriously affected the normal regulation of transportation market, in order to effectively combat the illegal carriage, we should explore an appropriate improvement path based on analysis of the formation mechanism. This article described the employees, commercial vehicles, service targets and regional distribution of the illegal carriages of

收稿日期：2011-05-20.

作者简介：马洪生（1981-），男，山东滕州人，硕士，深圳市综合交通设计研究院工程师，研究方向为交通政策、交通管理。

Shenzhen, summarized the characteristics of the illegal carriages from its social nature and operation, and explored the formation mechanism from the aspects of the social cause, institutional cause, root cause of the supply and demand, interest root cause and remediation of the illegal carriage using the system analysis method. Finally, it was recommended to formulate the improvement path for the illegal carriages following the principle of “dispersing and blocking simultaneously, multi-approach going together”.

Key words : Traffic management , illegal carriages , system analysis , improvement paths

0 引言

交通运输非法营运目前已由简单的行业问题发展成社会问题^[1],并成为社会热点问题之一。非法营运现象屡禁不止并愈演愈烈,已经严重影响交通运输市场的正常运营秩序,并逐渐演变为交通运输行业和社会不稳定的重要因素。

本文从交通运输非法营运的概念界定入手,以深圳非法营运市场为例,通过现状分析和特征总结,运用系统分析方法从社会根源、体制根源、供需根源、利益根源和整治根源等方面探寻其形成机理,并在此基础上提出治理路径。

1 非法营运的概念界定

综合相关文献研究^[2-3],非法营运主要是指未取得道路运输经营许可或超出经营范围,擅自利用机动车辆为社会公众提供道路旅客运输服务,并发生直接或间接费用结算的道路运输经营性行为。

一般两种情景会产生非法营运^[3]:一是旅客有出行需求时,因出行条件与时间限制,只有非法营运可提供出行服务,并且出行服务的交易过程成功逃避管理部门的检查;二是旅客在面对正规客运与非法营运两种方式时,综合考虑经济性、安全性、时效性与舒适性等因素,鉴于非法营运的优势,最终选择非法营运出行,并成功逃避管理部门的检查。

2 非法营运的现状与特征

2.1 非法营运现状

以深圳为例,从非法营运的从业人员构成、营运

车辆、服务对象及区域分布状况进行分析。

根据调研^[4],目前从业人员主要为进城务工的农村剩余劳动力和失地农民、本地下岗工人和无业人员等,其中以外地来深务工人员为主。

营运车辆主要是蓝牌车,此外还有套牌、假牌、异地出租车及黑大巴、黑中小巴和电单车等。

服务对象根据不同区域需求各异,如公共交通服务盲区盲点,非法营运主要是满足居民日常出行需求;高档社区、酒店、宾馆、口岸等,出租车服务缺位,非法营运主要满足流动人口等出行需求。

区域分布面广点多,主要在重要交通发生源点和吸引源点,如口岸、关口、车站、大型商业设施、宾馆酒店、大型居住社区等地聚集。

2.2 非法营运市场特征

根据调研分析^[4],目前非法营运的社会性质呈“非法性、高危性、团伙性及涉黑性”等特点,具体表现为:(1)非法性:违反《中华人民共和国道路运输条例》及其他相关法律法规,营运行为非法。(2)高危性:一是营运车辆多为报废车、二手车或改装、拼装车辆,安全性差;二是从业人员良莠不齐,个别从业人员存在对乘客抢劫、诈骗等违法行为。(3)团伙性:部分从业人员因共同利益形成团伙、帮派,排挤其他客运车辆,同时易与其他客运车辆、乘客发生冲突及暴力抗法等事件。(4)涉黑性:部分从业人员被黑恶势力操控,成分复杂,对社会治安构成严重威胁。

非法营运运营组织行为呈“隐蔽性、组织化、地域化及规模化”特点,具体为:(1)隐蔽性:非法营运者一般会择时而出、择地而踞,避开交通执法人员上班时间,选择较为偏僻、隐蔽、稽查打击力度相对薄弱的地方营运。(2)组织化:部分从业人员形成非

法营运团伙,内部分工明确,呈现明显的组织化运营特征。(3)地域化:非法营运者在重点地段和区域,不断以老乡、朋友、亲戚的名义集聚,固定在某些区域地段载客,已具有地域化、帮派化的特点。(4)规模化:非法营运重点区域的营运车辆初具规模,并且呈不断增多的趋势。

3 非法营运形成机理

非法营运形成原因比较复杂,是各类社会矛盾长期交织、积压并在交通运输行业的突出反映,并已由简单的行业问题发展到社会问题^[1]。下面分析其形成机理。

3.1 社会根源

非法营运愈演愈烈并呈蔓延趋势是在当前社会转型、体制转轨大环境下,社会深层次矛盾在交通运输行业的凸显。

我国正处在社会经济快速发展、城市化进程不断加快的转型时期,大量农村剩余劳动力入城从事门槛低、层次低、收入低的工作,而深圳作为一座外来人口占绝大部分的新兴城市尤为突出。根据相关调查,深圳市非户籍人口占总人口的85%,每月收入2500元及以下的群体占总体的85%^[5]。这种特殊的人口和收入结构构成导致大量外来人员和低收入人员不断寻找进入门槛低、成本低,并具有一定收益的行业作为谋生手段。

而非法营运对个体技术条件要求不高,从业成本低,逐渐成为低收入群体的谋生手段。非法营运问题的出现和不断蔓延可看做是我国快速城市化进程中产生的社会问题在交通行业的侧面反映。

3.2 体制根源

客运交通行业较大利益诱惑和明显行业垄断之间的矛盾是导致非法营运日益猖獗的主要原因。

我国对城市客运交通行业,特别是出租车行业实行严格管制,行业壁垒高筑、准入机制严格导致客运行业公共服务垄断,深圳尤为突出。

但交通运输行业门槛相对较低,只要具备一定的基本条件和基本技能即可。大量进城务工的农村剩余劳动力和本地下岗工人、无业人员等在现有客运管理体制下,受行业壁垒和准入机制限制无法直接从事正规客运行业,但受行业利益诱惑影响转而从事非法营运,由此带来非法营运市场日益猖獗。

3.3 供需根源

现有公共交通服务供给不能有效满足人民群众日益增长的多层次、多样化的出行需求是导致非法营运市场日益泛滥的关键原因。

以深圳为例,虽然政府在发展公共交通方面做了大量卓有成效的工作,但由于城市规模不断扩大、人口数量迅速增加等因素导致城市公共交通供给整体不足,且服务形式较为单一,主要体现在以下几个方面:

(1)公共交通存在盲区、盲点,部分出行需求无法满足。原特区外公共交通发展相对滞后,公交覆盖率相对较低;某些区域受道路条件限制,公交大巴无法进入;某些区域受客流较小的制约,公共交通没有进入。上述原因导致部分公共交通出行需求无法满足。

(2)公共交通服务形式单一,无法满足居民多层次、多样化的出行需求。如针对夜班员工没有相配套公交服务,部分全天通关口岸没有配套全天候的公交服务等。

(3)出租车运力投放相对不足且运价高,影响服务水平。尤其在原特区外出租车运力不足,导致蓝牌车、假牌套牌出租车、异地出租车较为猖獗。

非法营运相关调查^[6]佐证了上述分析,调查显示市民选择非法营运的原因中43.3%是因为公交、出租车不方便,26.6%因为出租车收费较高,30.1%因为非法营运收费低且服务周到(见图1)。并且有31.2%的人认为非法营运存在的原因是公共交通不方便,27.1%认为是群众有需求(见图2)。

可见,公共交通存在盲区盲点和出租车运力投放不足为非法营运存在提供了生存土壤;公共交通服务形式单一与居民出行多样化的需求矛盾为非法营运提供了进一步膨胀的空间。

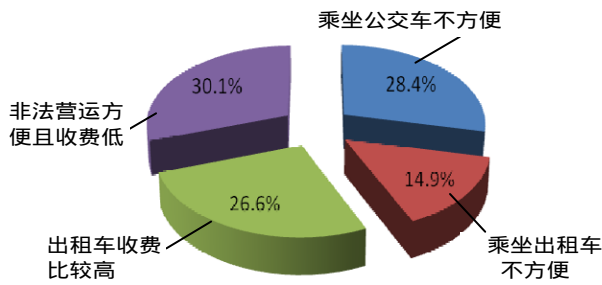


图1 选择非法营运的原因调查

Fig.1 Investigation of the choice reason of the illegal carriages

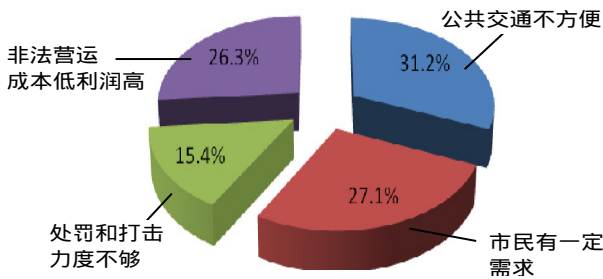


图2 非法营运存在的原因调查

Fig.2 Investigation of the existence reason of the illegal carriages

3.4 利益根源

高额利益驱动是导致非法营运市场屡禁不止并不断壮大的直接原因。

非法营运产生主要源于存在超额利润^[7]。非法营运从业门槛低、运营成本低，但其利润却较高，导致其不断吸引大量外来人员和下岗工人、无业人员加入。同时正常营运车辆高成本低利润和非法营运低成本高利润形成的巨大反差，也吸引着一部分出租车经营者加入非法营运行列。高额利润驱动使非法营运市场不断壮大。

3.5 整治根源

整治非法营运社会整体参与程度不足带来的取证难、执法难是导致非法营运市场存在的重要原因。

打击和查处非法营运过程中，取证和认定工作需要乘客大力配合，整治工作也需要市民的积极参与和举证。目前整治工作虽得到市民的支持和理解，但社会整体参与程度仍不足。调查^[6]显示，78.3%的市民

表示在执法人员调查取证时有顾虑或拒绝提供虚假信息³⁾，44.5%的市民表示不会举报、投诉非法营运（见图4）。上述行为在一定程度上纵容了非法营运，也是非法营运长期存在的重要因素之一。

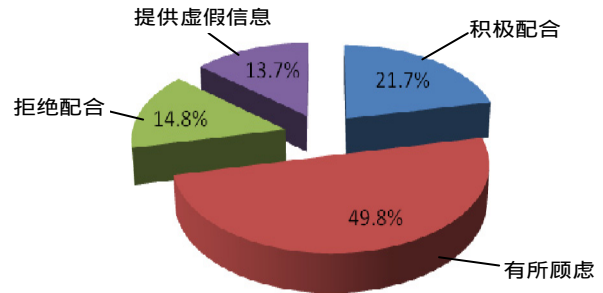


图3 市民遇到执法人员依法调查取证时的配合程度

Fig.3 The public attitude when the law enforcement officers investigating and taking evidence

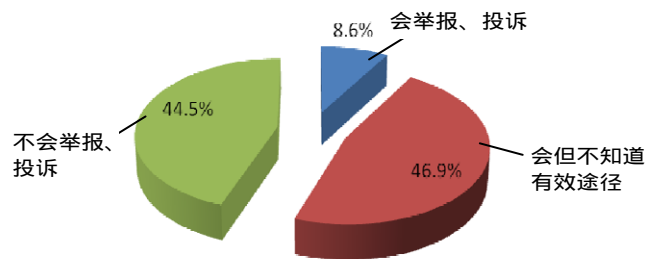


图4 市民对非法营运举报或投诉的态度

Fig.4 The public attitude to den不会举报、投诉 illegal carriages

4 非法营运整治路径建议

非法营运已经成为复杂的社会问题，其整治必须以形成机理为基础，针对产生根源，遵循“疏堵并举、多管齐下”的原则，从“疏”、“堵”两个方面制定综合治理对策，才能实现标本兼治。

4.1 “疏”的路径

“疏”的路径重点针对非法营运运输需求和非法营运从业人员两个层面制定对策。

4.1.1 针对非法营运运输需求的措施

主要通过大力发展公共交通，提供多层次、多样

化的公共交通服务,引导非法营运出行需求向公共交通转移。

以深圳为例,应针对重点区域的非法营运,根据其需求特征与产生根源分析,制定针对性和操作性强的解决对策,具体包括以下几项对策:

(1) 公共交通盲区盲点而产生的非法营运,应通过公交改善规划,提高公交覆盖率,完善公交服务,引导更多市民乘坐公共交通。同时针对部分区域受道路条件或客流条件限制,创新客运交通模式,提供定点非定线短距离的小巴士服务。

(2) 公共交通服务缺位而产生的非法营运,如部分夜班员工较集中区域,可以采取既有公交大巴线路延时服务、增开夜班线路等方式提供公交服务。

(3) 重要交通节点换乘不便而产生的非法营运,如机场、口岸等,应通过完善公共交通服务、提高换乘效率等解决。针对二线关口、口岸等重要交通节点长途交通服务不足,如皇岗口岸到东莞、惠州等地长途交通需求较多,可采取完善出租车服务和长途汽车服务,挤压非法营运市场空间。

(4) 针对原特区外公共交通发展相对滞后、出租车运力投放严重不足所导致的非法营运,应通过科学制定公共交通规划和出租车发展规划统筹解决,通过提高公交线路密度和站点覆盖率,优化运营结构,形成与城市规模、人口和经济发展相适应的公共交通系统,最大限度地吸引客流,进一步压缩非法营运生存空间。

4.1.2 针对非法营运从业人员的措施

政府应努力创造条件,积极引导非法营运从业人员转向合法正当的工作岗位。

(1) 针对非法营运从业人员主要是进城务工的农村剩余劳动力和失地农民、本地下岗工人和无业人员等,政府应积极创造条件,帮助其实现就业和再就业,逐步引导其从事合法正当职业;同时逐步建立社会保障体系^[8],解决生活困难,为减少非法营运从业人员创造条件。

(2) 适度打破客运行业壁垒,适当放松管制,深化道路客运市场化改革。政府可逐步降低客运市场准

入门槛,完善准入制度,引导非法营运人员择优进入正规客运行业,建立良性竞争机制,实施规范化管理,通过市场竞争消除非法营运现象^[2]。

4.2 “堵”的路径

“堵”的路径重在依托政府有效整治和引导社会积极参与两个层面制定对策。

第一,针对政府层面,建议整合执法力量,加大打击力度,同时完善法规制度,提供执法保障。

(1) 加强政府领导,整合执法力量,建立健全综合治理长效工作机制。政府相关部门应针对非法营运运营组织隐蔽性、组织化、地域性特点,改变传统运动式治理模式,整合执法力量,及时搜集其活动信息,掌握活动规律,采取针对性的整治措施。如深圳整合执法力量建立以“夜间执法、专项整治”为重点的日常监管模式和以“值班巡查、定点执勤”相结合的节假日执法模式,提高了执法效能。

(2) 完善相关法律法规,为非法营运综合治理提供法律保障。为解决非法营运认定难的问题,应积极推动地方人大通过制定、修订相关法规,明确认定为非法营运需基本具备的证据情形。同时应通过法律明确加大对累犯者的惩处力度,以提高其违法成本,巩固整治效果。如深圳针对交通运输综合行政执法涉及领域广、法律法规多、处罚幅度大、处罚标准难掌握等特点,对交通运输法律法规进行全面梳理,分类编印执法手册,统一各种执法行为的处罚依据;同时针对现行交通运输法律法规在处罚额度上存在一定的自由裁量权,为防止自由裁量权使用不当、执法标准不一引发执法不公等问题,对行政处罚事项实行编码管理,细化处罚种类和额度,量化自由裁量基准,从源头上规范自由裁量权,确保执法处罚严格规范^[9]。

(3) 完善执法网络体系,注重提升执法队伍素质,提高执法质量。如深圳按照辖区实施网格化管理,落实执法责任制,形成集中受理、统一调度、分工协作、高效运作的交通综合执法网络,实现全市交通综合执法网络化、责任制、全覆盖;同时将执法人员分门别类定岗、定责、定人,明确各类岗位任务职责,实施精细执法,实现岗位设置专业化,提

高执法质量^[9]。

第二,针对社会层面,建议加强舆论宣传,提高整治非法营运社会整体参与程度。

非法营运的取证和认定工作离不开市民的支持和配合,应充分利用电视、报纸、网络、广播等多种新闻载体广泛宣传非法营运的各种危害,及时发布、宣传相关的法律法规和非法营运整治情况,让市民充分了解政府打击非法营运的决心和措施。同时公布举报、投诉的各种途径,采取激励措施鼓励市民举报非法营运,提高社会整体参与程度。

参考文献

- [1] 廉旭.城市“黑车”问题产生的主要原因及治理对策[J].公安研究,2006,(12):53-56.
- [2] 董伟.非法营运研究[EB]. [2011-01-27].http://china.findlaw.cn/shpc/sunhaipeichanglunwen/11769.html.
- [3] 霍娅敏,陈坚等.燃油税对非法营运问题的影响[J].交通企业管理,2009,(5):11-12.
- [4] 深圳市综合交通设计研究院.深圳市出租汽车与非法营运市场调查及发展政策研究[R].2010年.
- [5] 吴丽娟,吴志伟等.深圳市外来务工人员知识能力及图书馆需求调查报告[J].图书馆,2008,(4):18-24.
- [6] 伍隽玲.关于深圳市蓝牌车非法营运问题的调查报告[J].广东道路运输,2006,(7):38-42.
- [7] 陈明艺.进入限制、价格管制与黑车泛滥——来自北京、上海出租车市场的经验分析[J].山西财经大学学报,2007,29(11):61-67.
- [8] 田晟,王璇等.基于博弈论的城市“黑车”存在及管理研究[J].交通运输系统工程与信息,2008,8(4):137-142.
- [9] 中国交通报.深圳整治非法营运成效初显.http://www.moc.gov.cn/zizhan/siju/daoluyunshusi/hangyedongtai/201111/t20111129_1146955.html

5 结 论

探寻非法营运的形成机理是研究制定非法营运整治对策的重要基础。本文基于深圳市非法营运状况总结,运用系统分析的方法对非法营运的形成机理深入研究,并在此基础上,从疏堵结合、标本兼治、综合治理的角度提出了非法营运的整治路径,以期为非法营运的治理提供一定的借鉴意义。

(中文编辑:刘娉婷)