

# APP对出租车市场竞争政策的挑战与重塑

李俊峰

(上海大学法学院,上海 200444)

**摘要:**世界各地的监管当局,大多限制出租车服务市场的自由进入,限制司机与乘客自由议价。此类限制竞争政策是利益集团博弈的产物,但也与出租车市场显著的信息不对称特性相适应。APP重塑了出租车市场的信息传递机制与交易竞争机制,颠覆了限制竞争政策的正当性基础,使全球趋同的出租车市场政策格局趋于分崩离析。“集团博弈—制度环境—经济学思辨”的三维分析框架,作为竞争政策变迁研究的重要工具,能够揭示市场管制政策在“开放竞争”与“禁止竞争”两种取向之间变迁的一般动因,而且预示着各法域的出租车服务市场将不同步地实现竞争自由化,并逐渐向开放竞争的管制政策趋同。

**关键词:**出租车;APP;竞争政策;变迁;信息不对称

**中图分类号:**DF414 **文献标识码:**A **文章编号:**1009-0150(2016)02-0091-14

## 一、研究的问题与背景

当今世界的绝大多数法域,都限制出租车服务市场的自由进入、限制司机与乘客自由商定价格,但是关于是否应破除此类限制竞争的政策历来争议颇多。尤其是,随着“优步”(Uber)等以智能手机应用软件(APP)为技术支撑的新型出租车业态的出现及其对传统出租车市场份额的侵占,全球很多地方都爆发了围绕出租车市场竞争政策的舆论热议、关于私家车涉足传统出租车业务之合法性的争讼,乃至司机阵营之间、司机与执法人员之间的对峙宣示和暴力冲突。与此同时,全球各法域原本高度趋同的限制出租车竞争政策,呈现出日渐分化的趋势:迄今已有近40个城市的监管当局承认私家车司机利用APP开展客运服务的合法性,其他尚未改弦更张的地区当中,亦不乏正在重新检视、评估现有政策,以图变革者。

学界关于出租车市场管制政策应然取向的争议,实际上蕴含着对“竞争政策”含义的两种理解。一种可谓“自由竞争论”,强调市场竞争作为资源配置机制的优越性、提升社会福利的工具性,将竞争政策定位于保护经济竞争过程不受限制(维护和促进竞争、防止限制和破坏竞争),或者最大限度地减少对竞争的损害的公共政策;<sup>①</sup>另一种是“合理竞争论”,认为竞争并非总是达成公共政策目标的最佳手段,在某些情形之下,对竞争的某种程度的限制可能更有利于特定法律政策价值的实现,所以竞争政策不保障市场竞争“绝对不被限制”,但应保障其不被有损于特定价值目标的方式所限

**收稿日期:**2015-12-22

**基金项目:**2015年度教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“传统全球化背景下中国反垄断战略研究”(15JZD018)。

**作者简介:**李俊峰(1973—),男,山东乳山人,上海大学法学院副教授,硕士生导师。

<sup>①</sup> 参见史际春、赵忠龙:《竞争政策:经验与文本的交织进化》,《法学研究》2010年第5期;张占江:《反垄断法的地位及其政策含义》,《当代法学》2014年第5期。

制,不排斥“垄断、垄断性竞争与自由竞争并存”的格局,但应对限制竞争的程度和领域实施“合理的监控调节”。<sup>①</sup>

相形之下,“自由竞争论”强调竞争机制的普遍价值,“合理竞争论”则把竞争政策视为管制(regulate)市场的若干公共政策中的组成部分,包含着为了其他政策目标而向反竞争行为“妥协”的灵活性。不过,“合理竞争论”的确更真实地反映了竞争政策的历史与现状,提醒人们注意竞争政策——无论作为静态的行为规范准则,还是动态的利益分配过程——多面和多变的“品性”:对某些反竞争行为具有“进攻性”(积极适用反垄断法),对某些则表现出“谦抑性”(豁免、除外适用反垄断法,或者放松反垄断执法的强度),其攻击或谦抑的对象、力度与方式,往往时移事易,阶段性或者局部性地呈现出变迁的特征。<sup>②</sup>

那么,公共政策在“开放”或“禁止”市场竞争这两种朝向之间的显著变动何以发生?简言之,导致竞争政策变迁的最具决定性意义的因素有哪些?它们的作用机理是什么?

既有的公共政策变迁理论,为上述问题的“实然答案”的探讨提供了三种彼此关联的分析进路:“集团博弈论”认为,包括竞争政策在内的公共政策是不同利益集团为争取自身利益而相互竞争并在既定的时间节点达成妥协的产物,当利益集团之间的力量对比失衡时,公共政策就会随之变动,直至达成新的均衡;“机制过程论”强调既有的政治运行机制对解决政治争议的支持和约束作用,认为政策变迁是新的政治议题输入现行政程机制后的输出结果;“价值选择论”指出,公共政策的价值目标是多元的,当决策者基于某种变化了的“主流观念”对需要优先实现的价值目标排序进行调整时,政策的变迁就会发生。这种价值选择往往以追求公共利益为名义,但某些利益集团可能从中得到了特殊的照顾。<sup>③</sup>上述极富启发性的研究视角为公共政策的变迁提供了一般性的解释,但是,影响政策变迁的因素非常庞杂,各种因素的影响力权重也不尽相同,直接将这些理论应用于竞争政策变迁问题的分析存在困难。

本文试图将考察公共政策变迁的理论进路,参照应用于竞争政策这一相对特定领域,归纳总结出一个分析竞争政策变迁动因的较为简明的理论框架。这项工作基于如下的假定:竞争政策的变迁可能是无数因素交互影响的偶然结果,因而无法准确断言竞争政策在未来某个时点的具体状态;但是,对竞争政策变迁具有决定意义的高度盖然性因素,仍然可以从集团博弈、制度基础和价值理性等方面做出总结和抽象;获得这种规律性认识的目的,并非对竞争政策“应当”发生何种变迁提出主张,而是对造成政策“实际”变迁的因素,获得更加清晰的认识和自觉的把握。作为对该研究框架包容性和解释力的检验,本文将以出租车服务市场作为研究对象,运用竞争政策变迁的分析工具,剖析出租车服务市场既往政策的成因,并对这一市场是否将走向开放自由竞争等问题作出回应和展望。

<sup>①</sup> 陈秀山:《我国竞争制度与竞争政策目标模式的选择》,《中国社会科学》1995年第3期。

<sup>②</sup> 例如,学界主流观点认为,美国联邦机构实施竞争政策的态度在20世纪60年代至70年代过于“积极”,80年代过于“消极”,90年代趋于“中庸”,周期性的变动非常显著,所以将其比喻成“一只摇晃的钟摆”(a swinging pendulum)。“摇摆性”不仅是对美国现代竞争政策特征的准确概括,甚至被视为美国反垄断执法“传统智慧”(conventional wisdom)的体现。当然,与摇摆执法相伴而来的竞争政策的稳定性与合法性问题,细查之下也不无疑义(See Eilliam E. Kovacic, The Modern Evolution of US Competition Policy Enforcement Norms, Antitrust Law Journal, Vol. 71, No. 2, 2003, pp. 378-379)。在欧洲,从19世纪末利用法律保护竞争的思想最早出现于奥地利,到第二次世界大战前后竞争法在德国的落地生根,再到竞争法理念的跨国界发展和欧洲一体化推动的竞争政策趋同,其竞争法的发展演变历经百余年,其间混杂了颇多波折、反复和两难矛盾(见[美]戴维·J. 格伯尔:《二十世纪欧洲的法律与竞争》,冯克利、魏志梅译,中国社会科学出版社2004年版)。竞争政策的历史波动性在微观层面的体现,则是各国竞争当局针对特定产业或市场领域的管制态度的不确定性。

<sup>③</sup> See Barry M. Mitnick, The Political Economy of Regulation: Creating, Designing, and Removing Regulatory Forms, Columbia University Press, 1980.

## 二、竞争政策变迁因素的三维分析框架

对市场管制问题的研究需要政治学、法学和经济学的跨学科视角,相应地,对竞争政策变迁具有决定性影响的因素,主要有三个方面的表现:管制者与市场主体的利益博弈、现有竞争制度环境的惯性约束、反垄断经济学理论的批判性发展。

其中,利益集团的博弈是策动性因素,是创制、维系或革新竞争政策的直接力量源泉;现行法律制度是约束性因素,既为旧有竞争政策的延续提供保护,又为形成新的竞争政策提供程序机制;反垄断法的经济分析理论是工具性因素,对各政治集团认识竞争政策对其自身的效用价值,从而形成倡导、调整甚至颠覆某种竞争政策的社会意识形态,具有理性启蒙和正当性证成的意义。这三方面因素交织形成的合力,共同决定着竞争政策的变迁以及变迁的基本朝向。

### (一)管制者与市场主体的利益博弈

传统的政府管制理论假定,管制政策以“公共利益”为出发点,通过直接干预资源配置机制或间接改变企业和消费者的供需决策,追求社会福利的增进。公共选择理论和管制俘获理论<sup>①</sup>的描述则更贴近经验事实,认为“私人利益”才是管制的目标,组织动员能力良好(well-organized private groups)的产业利益集团在“政治市场”上向官僚<sup>②</sup>“购买”(例如通过竞选投票、政治游说甚至贿赂等手段)心仪的市场管制政策,从而使产业经营者和官僚获得收益,管制的成本则由组织松散的利益集团(例如消费者)承担。

管制俘获假说的适用空间非常广泛,但依然有限。它无法解释何以存在某些并不符合产业集团利益的管制政策(作为管制市场竞争行为的公共政策,反垄断法往往不受“大”企业的欢迎,但也未必是“中小”经营者争取的结果),更无法解释在政府控制或主导的、产业被官员“反向俘获”的经济体制中,何以也会出现反垄断法律现象。

相比之下,从博弈论的角度将竞争政策视为“多如繁星的可识别的利益集团”交互作用的产物<sup>③</sup>更为妥当。这种观点假定:竞争政策的抉择是诸多利益集团(而不限于管制者、被管制者)政治博弈的产物;各利益集团通过政治框架表达和实现其利益诉求的能力存在差异性,因而其对竞争政策的影响力并不均等;集团利益的诉求在不断调整变化,与此相应,各集团的博弈关系也不断地在“冲突与合作之间转换”。

竞争政策博弈的主体主要是官员、居于优势地位的经营者及其竞争者。

首先,身为公共权力的执掌者,无论其行为动机如何,无论是作为个体还是组织,官员对竞争政策变迁的影响力无疑都最为直接和显著。以美国联邦反垄断法为例,其诞生即有赖于谢尔曼参议员的“驱动”,其内容的厘清与充实则直接归功于在经典判例中做出思想贡献的法官;在欧洲,推动竞争法发展的力量“往往是拥有较高职位或者有着广泛政治权力的行政官员,他们同时也有着广泛的管理经济的权力”,竞争执法机构的建立得到行政领导者“重要的政治支持”,竞争执法的严厉程度随着政治形势的变化而调整;在中国,商务部、发改委和工商总局围绕立法和执法主导权展开的

<sup>①</sup> 公共选择理论中的“官僚”(bureaucrat),通常是指“具有独立预算的公共机构的高级官员”,这一称谓本身不含贬义。不过,包括官僚组织在内的任何组织,都会根据其成员的能力和态度是否合乎该组织的需求,而给予差别化的奖赏,人们则基于感知到的奖赏,调整其在各种组织形态中的行为。如果官僚机构差异化奖赏的结果令人反感,那么也可以将“官僚”理解为贬义词。See William A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine, Atherton, 1971, pp. 22-23. 由于“官僚”一词在汉语中常有贬义,为方便讨论起见,下文将用“官员”这一更中性的称谓指代拥有公共权力的个人。

<sup>②</sup> Malcolm B. Coate, Richard S. Higgins and Fred S. Mc Chesney, *Bureaucracy and Politics in FTC Merger Challenges*, *Journal of Law and Economics*, Vol. 33, No. 2, 1990, p. 482.

竞争与协作,以及政府部门处理产业政策与竞争政策关系的立场,决定了反垄断的立法进程与执法的基本面貌。

其次,在任何相关市场当中,总有一些经营者处于优势地位,对市场的交易条件和管制政策能够比其他经营者发挥更直接、更显著的影响。例如,在“政治市场”发达的法域,大企业可能利用竞选压力与党派当局就放松竞争执法进行“交易”;在政府与市场深度融合的地区,“政治正确”的经营者的垄断行为更容易被“合法化”,甚至被直接赋予制定市场竞争政策的权力;此外,能够从经营者的超额垄断利润中分得杯羹的劳动者及其组织,与产业集团之间具有某种程度的利益共同体关系,可以通过罢工、联合抵制、发起策略性诉讼等运动方式,在竞争秩序的形成与竞争政策的制定过程中扮演重要的角色。<sup>①</sup>

再者,不断分化、裂变的经营者利益集团,在竞争政策博弈中彼此发挥着不稳定的制衡作用,有利于消解和修正不合时宜的竞争政策。潜在、后发、新兴的竞争者,尤其是那些与优势经营者存在商业利益冲突的竞争者,对政策的影响力可能暂时处于弱势,但是其与优势经营者在竞争政策取向方面的对立,往往也最坚决、最彻底,并有可能通过技术手段或商业模式的革新,成为市场和当局的新宠,推动竞争政策的变迁。

## (二) 现有竞争制度环境的惯性约束

现有竞争政策及其法律环境是对既往社会需求的制度响应,具有相对的稳定性和滞后性,总是在新的竞争管制需求出现后的一段时期内继续惯性运行,从而构成本地竞争政策变迁的约束或基础,并有可能对其他地区的竞争政策抉择产生示范作用。

一方面,以产业政策为代表的既有规则安排,可能维持或加剧利益集团之间博弈力量的失衡状态,成为抑制竞争政策变迁的制度性因素。历史上和现实中,很多国家都以授予专营许可等方式,将某些产业(包括诸如盐、铁、烟草、酒精饮料、博彩、新闻广播等并不具有自然垄断特性的产业)<sup>②</sup>交由特定主体独占经营,其他经营者的竞争行为会被认定违法,遭到管制机构的打压。反竞争的制度环境不但为“合法”的垄断经营者提供着隔离竞争的保护壁垒,而且促使执行反竞争政策的管制机构与传统经营者形成了剿杀新兴市场力量、捍卫既有竞争政策的合力。

另一方面,既有制度环境也是竞争政策变迁的温床,为竞争政策的创制、修订与废止提供多种可能的机制途径。途径之一,是通过立法机制实现竞争政策变迁的“合法化”。例如,自20世纪70年代末开始,以减少政府干预、开放市场竞争为主旨的“去管制化”(deregulation)立法浪潮,就显著推动了一些国家和地区在交通(铁路、航空、海洋、陆路的客运、货运)、能源(电力、石油、天然气等)、电信、金融、邮递等产业领域的反竞争管制政策的“竞争法化”。<sup>③</sup>途径之二,是通过司法机制形成和确认竞争政策的转向。新型竞争或反竞争行为引发的争讼,为社会各界审视、反思、评估原有竞争政策的妥当性提供源源不断的契机,并且经由判例法国家的审判机制转化输出为与时俱进的竞争法律规范。途径之三,是执法机构通过颁布新的适法指南或选择性的执法活动,引导经营者调整

<sup>①</sup> See Bernard D. Meltzer, Labor Unions, Collective Bargaining, and the Antitrust Laws, *Journal of Law and Economics*, Vol. 6, 1963, p. 152. 研究表明,工会组织针对雇佣非工会成员的建筑承包商提起的诸多诉讼,阻止或拖延了这些承建商获得环保和土地开发许可,起到了限制建筑市场竞争的实际效果。See Daralyn J. Duriel and Mark A. Lemley, *The Antitrust Liability of Labor Unions for Anticompetitive Litigation*, *California Law Review*, Vol. 80, 1992.

<sup>②</sup> 例如,盐业和烟草市场在我国属于专营、专卖行业,未经许可不得擅自收购、运输、生产、批发、零售食盐、烟草及其制品;彩票行业在几乎所有国家都由政府专营,赛马、赌博等则由政府授权某些私人机构独占经营;酒精饮料的销售在芬兰、冰岛、挪威、瑞典等地由国营企业垄断;某些广播公司(如英国的BBC、挪威的NRK)等新闻机构,曾拥有合法的独占经营地位。参见李剑:《烟草业需要反垄断法吗?——烟草专卖改革的逻辑与路径》,《当代法学》2013年第5期。

<sup>③</sup> 参见刘桂清:《反垄断法中的产业政策与竞争政策》,北京大学出版社2010年版。

其对某些商业行为的合法性预期,间接实现竞争政策变迁的效果。

此外,竞争政策的全球化经验表明,先行制定实施某种竞争政策的地区(“先进地区”),其在竞争规范与执法方面的既有理路或变迁趋势,可能产生示范效应,成为“后进地区”政策抉择的参考蓝本。<sup>①</sup>竞争政策移植当然并无不可,甚至能节省制度试错的成本,但若无视被移植政策的内在机理与适用环境,甚至拒绝根据变化了的现实条件对政策进行适时调整,则难免囫圇吞枣、食而不化。

### (三) 反垄断经济学理论的批判性发展

竞争政策具有与经济学理论高度关联的特性,或曰“同构性”(isomorphism),<sup>②</sup>经济学标准也被广泛认为是判断竞争政策是否具有“合法性”的重要依据。经济学分析对竞争政策宣称具有的管制目的或管制效果的有力批驳,每每给竞争政策带来变迁的动力与契机。

回溯历史可知,现代反垄断法的产生、发展及其在全球各地的传播,虽然嵌入了复杂的政治和社会因素,但其孕育之初即与古典经济学的“自由竞争”思想相吻合,并且自二十世纪中期以来,陆续受到多种经济学流派的影响——其中主要包括哈佛学派结构主义的产业组织理论、芝加哥学派的效率分析理论、后芝加哥学派建立在信息不对称前提下的交易成本和博弈理论,以及更晚近的新实证产业组织经济学、创新主义理论,等等。相应地,竞争政策的发展态势也呈现出明显的阶段性特征:激情的“民粹主义”逐渐让位于理性的“经济主义”,经济分析从侧重干预市场集中度,到重视效率分析和更精确的实证探析,直至近期开始强调竞争政策的灵活性和个案指向性,以应对对不同产业领域(尤其是依托互联网通信技术、极富创新性和竞争活力、不断给既有业态带来创造性破坏的“新经济”领域<sup>③</sup>)的管制需求。总之,在经济学理论的带动下,不受任何限制的“自由竞争论”已经被普遍抛弃,取而代之的“合理竞争论”认为,在特定市场环境条件下,对竞争实施的某种程度的公共或私人限制是正当的。

经济学思想对竞争政策变迁的影响力,与竞争政策体制吸纳经济学新见识的能力有关。实证研究表明,经济分析对竞争政策是否具有较高的“渗透性”,很大程度上取决于是否存在这样一种机制:受过良好经济学训练的专业人士,能够作为学术研究者和观察评论家、司法和执法部门的首脑或职员、案件当事人的律师或证人,深度介入竞争政策制定与实施过程,提供其思想洞见。在具备这种开放机制的法域,经济学的演进显著地引领、塑造着竞争政策的变迁;反之,在其他学科背景或行政事务性人员掌控的政策系统内,经济学分析较难对竞争政策走向产生实质性影响。

公共政策的制定者在引用某种经济学理论作为立论基础之前,通常需要等待这种理论接受学界同行评议的考验,并最好得到精通经济学的法学家们的背书;有关机构对经济学研究的崭新成果进行解读、评估并藉此发展出新的法律政策,同样也需要假以时日。因此,从新的经济学思想诞生到其催生新的竞争政策,二者之间会有明显的滞后时差。

## 三、传统出租车市场竞争政策的格局与成因

“集团博弈—制度环境—经济学思辨”的三维分析框架,对竞争政策的实然变迁具有较强的包容性和解释力。将其用于考察出租车服务这样一种在世界各国广泛存在、与社会公众关系密切的市场领域,可以获得相当生动丰富的启示。

<sup>①</sup> 参见李俊峰,《全球平行审查背景下的中国经营者集中救济》,《当代法学》2015年第2期。

<sup>②</sup> Richard A. Posner, The Law and Economics of the Economic Expert Witness, Journal of Economic Perspective, Vol. 13, No. 2, 1999, pp. 91—99.

<sup>③</sup> Richard A. Posner, Antitrust in the New Economy, John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper No. 106, 2000, pp.1—5.

出租车服务是指配备司机的出租车辆在顾客指定的地点之间为一名或少量数名旅客提供的运输服务。服务模式主要包括“巡游、扬招揽客”(出租车四处流动行驶,沿途寻觅乘客)、“定点候客”(在固定站点随机候客)、“电话预约派车(radio-dispatched)”(乘客致电出租车公司的调派中心,由其通过无线电安排车辆前往预定地点接送)和“协议包租(under contract)”(驾乘双方订立较为长期和稳定的运输服务合同)等,各种模式的市场竞争结构存在较大差异。限于篇幅和主题,除非另有说明,本文所谓的出租车服务或市场仅指其中历史最久远、竞争政策争议最大的“传统”巡游揽客服务和定点候客服务。

### (一) 竞争政策的趋同格局

当今世界的绝大多数国家,包括经济体制最开放、市场竞争最激烈的发达国家和众多发展中国家,都对出租车行业实行严格的管制政策。<sup>①</sup> 这些管制通常体现在:(1)限定出租车总数,禁止新的经营者自由进入出租车市场;(2)固定出租车费率,不允许司机与乘客自由议价;(3)设定服务基准,车辆安全、司机资质、载客规范等方面须满足特定条件;(4)巩固责任承担能力,通过强制出租车经营者购买保险等措施,确保事故受害人能够得到一定的经济赔偿。<sup>②</sup> 其中,出租车数量管制政策封锁了市场入口,排斥了来自潜在经营者的竞争,费率管制政策则抑制了现有同行间的竞争,两相叠加,相当于使既有经营者拥有了垄断市场和固定价格的法定权利,限制竞争则成为出租车管制机构的法定职权。

对出租车市场竞争的限制,俨然是一种历史悠久并且广为传承的传统。在欧洲,当世界上最早的出租车(名为“hackney”的配有轿厢的出租马车)在1600年至1625年间现身伦敦和巴黎后不久,<sup>③</sup>英国当局就陆续出台了抑制其市场扩张的多部法令;<sup>④</sup>在北美,机动车于19世纪末开始作为出租车辆投入运营,在经历了仅仅40年的自由发展期后,《哈斯法》(Haas Act)就于1937年在纽约通过,该法建立的旨在控制甚至压缩出租车总数的特许经营制度一直延续至今,并且潜移默化地成为美国和其他国家很多城市效仿的样板;在20世纪90年代初期的中国,鼓励出租车行业发展的优惠政策曾遍地开花,个体户开出租车的申请还非常容易获批。不过,短暂的宽松期在1995年前后即告结束,中国的出租车行业从此受到严格管制,总量受到控制,进入的壁垒高耸。<sup>⑤</sup>

限制竞争的管制政策造就了出租车市场突出的“垄断”特征,因而受到不少自由市场主义者的猛烈抨击,被指责为不正当地限制了出租车行业的竞争,扭曲了市场经济机制,导致消费者利益向经营者转移,社会净福利损失。与此相呼应,20世纪六七十年代以来,“放松管制运动”(deregula-

<sup>①</sup> OECD, *Taxi Services: Competition and Regulation*, DAF/COMP(2007)42, p.17.

<sup>②</sup> See Paul S. Dempsey, *Taxi Industry Regulation, Deregulation & Reregulation: the Paradox of Market Failure*, *Transportation Law Journal*, Vol. 24, 1996, p.75.

<sup>③</sup> David Williams, *Information and Price Determination in Taxi Markets*, *Quarterly Review of Economics and Business*, Vol. 20, No. 4, 1981, p.36.

<sup>④</sup> 1601年,英国下议院通过了一部限制出租马车“过度 and 过多使用”的法律(See Edwin A. Pratt, *A History of Inland Transport and Communication in England*, Kegan Paul, Trench, Trübner in London, 1912, p. 59);1635年,查理一世曾发布命令,要求出租马车必须申请许可,以便“限制对马车的各种胡乱使用”;英国议会于19年后开始实施限制出租马车数量的制度;1831年,世界首部对出租车辆进行综合管制的法律“The London Hackney Carriage Act”颁布(See Paul Stephen Dempsey, *Taxi Industry Regulation, Deregulation & Reregulation: the Paradox of Market Failure*, *Transportation Law Journal*, Vol. 24, p.76)。

<sup>⑤</sup> 建设部、交通部、财政部、国家发展计划委员会、公安部《关于进一步加强城市出租汽车行业管理工作的意见》(建城[2002]43号)要求,“城市人民政府要对出租汽车市场供求状况进行认真调查,统一市场准入规则,建立切实有效的总量调控机制”。实践中,地方政府对出租车牌照的发放控制非常严格,每年新增指标极少,有的城市出租车数量多年维持不变,甚至出现“负增长”(见邓纲、周璨:《出租车市场的政府管制及其完善》,载李昌麒、岳彩申:《经济法论坛》,群众出版社2011年版)。这种管制效果与《哈斯法》管制下的纽约市出租车数量情况高度相似。

tion movement)在美国、英国、挪威、爱尔兰、瑞典、新西兰、荷兰、日本、韩国、新加坡等国的部分城市兴起,出租车数量、费率方面的管制被不同程度地解除。有趣的是,关于这些具有实验色彩的政策变革是否取得了如期的成效,观察者的角度和结论并不统一:“乐观派”在考察新西兰和爱尔兰等案例后认为,放松管制后出租车数量倍增,乘客的候车时间缩短、服务满意度上升;<sup>①</sup>“悲观派”指出,大多数城市放松管制后的结果都令人非常不满,以至于很多放松管制的地方后来实际上都抛弃了这种做法,重新回到实施管制的老路(reregulate);<sup>②</sup>“中间派”则主张,出租车管制问题与当地的历史、经济、人口和交通等条件紧密相关,因而同样的放松管制方式在不同的国家或城市或许会产生不同的效果,对出租车行业的管制决策,须根据各个法域的特定情形“量体裁衣”。<sup>③</sup>

目前,出租车市场竞争政策的基本格局仍然是车辆总数及价格管制大行其道,放松管制的公认“成功”案例较少且可复制性不强,尝试放松管制政策的地区大多再次恢复实施管制,历来不限制出租车数量的一些地区在饱受诟病之后也开始走上管制道路。<sup>④</sup> 这些事实都强烈暗示着,在不同地区的出租车市场当中,可能存在某些共通的因素,决定了限制竞争的政策取向。

## (二)限制竞争政策的主要成因

限制竞争政策在世界各地的传统出租车市场普遍出现和长期存在,难以被简单评价为“决策错误”的结果。从“集团博弈—制度环境—经济学思辨”的分析框架来看,这种政策的直接发生原因,往往是经营者之间的倾轧、联手及其对官员的游说、施压,官员对政策选项的风险收益评估及其对域外管制政策的移植借鉴。这些因素当中固然充斥着私人的利害计算和历史的偶然性,未必全然出于对公共利益的刻意追求,但是由此催生的限制数量与价格竞争的管制政策,却“恰巧”蕴含着与传统出租车市场的交易特性相适应的某些经济理性,因而非但没有遭到学界同仇敌忾式的批判,反而得到“信息不对称理论”(Asymmetric Information Theory)等经济学分析的有力支持。

### 1. 从业者和官员的限制竞争需求

客运服务从业者之间的博弈,对出租车市场限制竞争政策的出现和普及发挥了重要作用。最初控制出租车数量规模的呼声,来自作为既得利益者的其他运输行业的经营者,出租车业主作为新兴的职业群体,反倒是被排挤、压制的对象。例如,出租马车问世后虽然受到公众欢迎,但却让长期把持伦敦运输命脉的泰晤士河上的船运业者们大为恼火,他们将客货运输视作其专营特权,咒骂出

<sup>①</sup> OECD, *Taxi Services: Competition and Regulation*, DAF/COMP(2007)42, 2007, p.8. 不过,这些地区的共同特征是,经济发达、私家车拥有率高、出租车服务的主要模式是电话预约而非沿途巡游揽客(见王军:《为竞争而管制——出租车业管制改革国际比较》,中国物资出版社2009年版,第77、132页),这些市场特征削弱了其放松管制的“经验”对其他国家或地区出租车市场的适用性。

<sup>②</sup> Paul Stephen Dempsey, *Taxi Industry Regulation, Deregulation & Reregulation: the Paradox of Market Failure*, *Transportation Law Journal*, Vol. 24, 1996, p.75. 关于放松管制后部分地区出现的载客率和服务质量下降,费率、候车时间和拒载率上升等不良现象的实证和比较研究,可参见 Craig Leisy, *Taxicab Deregulation and Reregulation in Seattle: Lessons Learned*, Report for the International Association of Transportation Regulators (IATR) Conference, 2001, etc.

<sup>③</sup> Bruce Schaller, *Entry Controls in Taxi Regulation: Implications of US and Canadian Experience for Taxi Regulation and Deregulation*, *Transport Policy*, Vol. 14, Issue 6, 2007, p.504.

<sup>④</sup> 例如,美国首都华盛顿特区有史以来就放任出租车数量自由增减,但没有门槛的市场准入政策好处并不明显,反倒是各种丑闻(司机野蛮肇事、路况不熟、绕道宰客,车况不佳仍然强行上路,安检人员收受出租车司机贿赂等)不绝于耳,以致被诮称为“出租车行业不当管理模式之典范”(Christopher Georges, D.C.'s Checkered Cabs, *The Washington Post*, March 21, 1993)。2012年,这座城市的管制政策终于发生重大转向,议会认为限制出租车数量“符合公共利益并且不会不正当和显著地损害本地的出租车行业”,通过了《出租车改革法》,特区出租车委员会被授权建立限制出租车数量的管制体系,并于2015年初将当地合法经营的出租车总数限定为6191部(Mike DeBonis, *How Many Taxicabs Should D.C. Have? 6,191, Regulators Say.*, *The Washington Post*, January 12, 2015)。

租马车是抢走其市场和运费的“到处游荡的窃贼”，并且成功游说当局出台了限制使用出租马车的法令；<sup>①</sup>20世纪初，芝加哥的铁路公司意识到刚刚出现的出租汽车将成为其强劲竞争对手，遂游说州公共事业委员会并提起诉讼，要求州政府对包括出租车在内的从事公共运输的机动车实施牌照限量控制。<sup>②</sup>

如果说出租车行业早期管制政策的出台是相邻行业之间对抗性博弈的产物，那么，当出租车业主们认识到管制政策具有设置准入壁垒、抑制本行业内部竞争的“好处”之后，很快就开始主动寻求建立和巩固这种政策。其典型组织和活动方式是行业协会游说和罢工抗议示威。以美国为例，大量城市在20世纪30年代出现的制定管制条例、建立专门机构、对出租车行业进行总数和最低费率管制风潮，即主要源于美国中转运输协会(American Transit Association)、全美出租车业主协会(National Association of Taxicab Owners)等机构施加的压力。<sup>③</sup>此外，与其他很多市场领域相比，世界各国的出租车行业对罢工抗议这种街头政治活动的运用显然更加频繁和熟稔。这是因为，在“人员储备”(处于社会底层、缺乏其他谋生手段的司机群体)、“观念基础”(开放竞争及其带来的运费收入减少、特许牌照贬值，易在出租车司机当中产生集体被剥夺感)、“发动手段”(原本用于电招派车的无线电通信手段便利了罢工意思的联络)、“作用机理”(执意继续运营的司机极易遭到罢工同行的“监督与惩罚”，出租车停运和故意堵塞道路会给公共交通和社会舆论造成显著影响)等方面，出租车经营者的确更具有组织发动行业性、地域性罢工的“先天优势”。因此，当限制竞争的管制政策出现松动时，罢工往往首当其冲地成为传统出租车利益集团动用的博弈手段。<sup>④</sup>

官员制定实施限制出租车市场竞争政策的动机有两类：其一是私利，即通过为出租车经营者提供垄断保护来换取不正当的利益。管制俘获、公共选择理论对权力寻租现象已有大量分析，现实中的此类事例也不鲜见。<sup>⑤</sup>其二是公益，即出于追求善治的良好意愿，尤其面对自由竞争所致的出租车行业乱局，在权衡比较后做出的相对“不坏”的政策抉择。在这个过程中，出于降低试错成本等考虑，某些地区限制竞争并获得某些公共秩序利益的经验，可能成为其他地区径行移植此类政策的论据和样板。

## 2. 传统出租车市场的信息不对称特性

自由竞争的理论模型包含一个重要的预设假定，即参与交易的各方占有完全的信息。然而，“信息不对称”(asymmetric information)——交易当事人中的一方比另一方拥有更多或更有价值信息，当事人的谈判能力和地位因而也不对等的现象，在社会政治、经济活动中广泛而不同程度地存在着。严重的信息不对称，会激励当事人选择实施败德背信的逆向行为(adverse selection)，导

① Edwin A. Pratt, *A History of Inland Transport and Communication in England*, Kegan Paul, Trench, Trübner in London, 1912, p. 58.

② 王军：《为竞争而管制——出租车业管制改革国际比较》，中国物资出版社2009年版，第23页。

③ Mark W. Frankena and Paul A. Pautler, *An Economic Analysis of Taxicab Regulation*, Staff Report of the Bureau of Economics of the Federal Trade Commission, 1984, pp. 74-75. 有观点认为，各法域长期以来表现出来的限制出租车数量供给的倾向，很多都可以归因于已经拥有出租车牌照的利益集团强大的政策游说能力(See OECD, *Taxi Services: Competition and Regulation*, DAF/COMP(2007)42, 2007, p.33)。

④ 媒体公开报道显示，为抗议政府降低市场准入门槛，或者对“黑车”打击不力，美国、意大利、希腊、法国、英国、西班牙、波兰、中国等很多国家和地区，都曾多次发生较大规模的出租车司机罢工、出租车辆阻塞交通要道的现象。

⑤ 美国纽约在20世纪30年代曾发生一起轰动性的案例，时任市长沃克(James J. Walker)被控收受当地最大一家出租车公司的股票，作为推动该市建立出租车数量控制政策的交换。See *Joint Stock Account Explained by Block at Walker Hearing*, *The Republican Journal*, August 24, 1932, p. 1.



致市场机制失灵。<sup>①</sup>传统的出租车市场恰恰具有显著的信息不对称特性,驾乘双方通过“私人方式”传递和获取交易信号的成本相当高昂,于是,运用管制政策这种“公共方式”来降低信息不对称程度的做法,便得到了来自经济学分析的正当性支持。

从交易标的来看,出租车服务属于典型的“体验物品”(experience goods),其质量信息无法事先获得,只有在消费体验后才能确定,甚至在消费之后也不能做出正确评价(例如,缺乏经验的乘客可能根本觉察不到司机故意绕道或者多收费),出租车服务的供给者则在车辆的机械状况、司机的驾驶技能、习惯品行等方面拥有显著的信息优势。信任关系是交易发生的关键——乘客之所以“敢”与陌生人缔结出租车服务关系,前提是怀有某种“最低限度的信任”,尤其是相信其出租车司机不会借机实施严重侵害乘客人身、财产权利的行为。然而,环境犯罪学(environmental criminology)研究表明,与公众隔离的、缺乏监管的场域往往是犯罪行为高发的“热点地区”(hot spots),<sup>②</sup>出租车的轿厢恰恰符合这些特征。在治安手段粗放的情况下,放弃出租车市场的准入限制,无异于为犯罪分子利用出租车诱骗加害他人洞开了方便之门。维系出租车市场的总量控制、特许经营制度,则对这一行业的整体可信程度发挥着某种意义上的隐性担保功能。<sup>③</sup>

从交易模式来看,即便服务质量信息在交易之前就是可识别的(例如,由可信赖的机构评定服务品质等级,并用不同的车辆外观特征加以标示)或者是同质化的,传统出租车市场的价格竞争机制也是极易失灵的。这是因为,按照竞争理论的假定,买方会在众多经营者之间辗转切换,以便寻到报价更低的经营者与之成交,经营者则可以通过降低价格赢得更多的交易机会,因而效率最高的经营者将最终胜出。然而,这种分析模型并不适用于传统出租车市场。

在缺乏现代通讯技术支持的巡游服务模式中,乘客无法预见在其愿意等候的最长时间内,将有多少空车驶过身边以及这些车辆的最低服务报价为多少,所以通常会选择搭乘随机拦到的第一部出租车,而不是耗费高昂的时间成本来收集和比较出租车服务的价格、品质信息;在定点候客(例如在机场、火车站的固定站点排队等候)服务模式中,乘客迫于“正式的和非正式的压力”,也很少在出租车队列里“挑三拣四”,而是遵守“先来者先走”(first in, first out)的规矩,搭乘等在最前排的车辆。<sup>④</sup>总之,出租车的用户难以通过支付较高的价格来缩短等车时间、获得更优质服务,司机也难

<sup>①</sup> See George A. Akerlof, The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 84, No. 3, 1970, pp. 488—500. 信息不对称是“契约经济学理论”(contract theory and economics)的重要组成部分,阿克洛夫(George Akerlof)、史宾斯(Michael Spence)、斯蒂格利茨(Joseph E. Stiglitz)等曾因对信息不对称问题的研究荣获诺贝尔经济学奖。

<sup>②</sup> P. W. Eastaer and P. R. Wilson, Crime on Transport: Rail, Buses, Taxis, Planes, p.2, 33, Woden Printers & Publishers, 1991.

<sup>③</sup> 即便是在实施准入管制的情况下,以出租车司机身份作掩护,对乘客实施诈骗、抢劫、监禁、强奸、杀害等犯罪的事例也还是时有发生[参见刘虎:《兰州6女子“拼的”遇害 出租车单双号限行遭质疑》,《新快报》2012年1月10日第AT08版;刘洋、窦京京:《“的哥”奸杀女乘客 被索赔百万》,《新京报》2013年8月8日第A18版;(2013)昌刑初字第0268号《刑事判决书》(“冯某等抢劫案”);(2014)松刑初字第00105号《刑事判决书》(“吴某强奸罪”);(2015)潍城刑初字第70号《刑事判决书》(“刘某等抢劫、抢夺、盗窃、掩饰、隐瞒犯罪所得案”)等;英美地区拥有合法运营资质的出租车司机对乘客实施犯罪行为的情况,可参见 Simon Harding, Sumeet Gulati and Milind Kandlikar, Taxi APPs, Regulation, and the Market for Taxi Journeys, p. 15, <http://www.researchgate.net/publication/276274811>];相比之下,出租车司机遭到乘客暴力侵害的情形则要频繁得多,被杀害的比率在各种行业里高居榜首(See Max Ehrenfreund, The 20 deadliest jobs in America, The Washington Post, January 28, 2015),在很多国家和地区出租车司机都被视为一种高危职业。对上述现象的一种解释是,有犯意的乘客可以“自由”和“匿名”进入出租车这一“热点地区”,因而其加害司机的预期犯罪成本相对较低;各地当局对出租车经营者的“限制准入”、“实名特许”政策,则筛选了部分有犯意的司机,并加大了司机针对乘客犯罪行为的败露概率和逾期成本,从而抑制了此类案件的大量发生。

<sup>④</sup> Paul Stephen Dempsey, Taxi Industry Regulation, Deregulation & Reregulation: the Paradox of Market Failure, Transportation Law Journal, Vol. 24, 1996, p.108.

以通过降低价格吸引到更多用户的青睐,<sup>①</sup>双方全凭“碰运气”形成交易关系。所以即便实施自由竞争政策,允许无限制的出租车涌入市场以及与客户自由议价,传统的出租车市场也仍然缺乏真正的有效竞争,甚至会导致“劣币驱逐良币”的逆向淘汰,无论是客户还是经营者,都无法从放松市场竞争管制当中获益。

限制竞争的公共政策,恰恰可以作为一种向出租车客户传递服务信息的“公共方式”,显著缓和信息不对称问题的严重性,从而较之开放自由竞争可能更具效率:一方面,标准化的费率政策省去了交易双方对价格信息的收集和谈判成本;另一方面,限制车辆总数的政策使消费者有理由相信,出租车行业的整体服务水平和安全可靠性可以维持在某种“底线”之上,因为这种政策使出租车市场的“群体垄断”获得了合法性,有助于稳定出租车司机的盈利能力,增强对“不当经营行为”的威慑力(经营者一旦被施以剥夺营业资格的处罚,就意味着被彻底、永久地逐出市场以及巨大经济利益的丧失<sup>②</sup>),减少经营者无度压缩成本、降低服务品质(例如,由缺乏经验、技能和职业道德的司机驾驶,使用有事故隐患的车辆等)的激励;此外,限制竞争政策还有减少出租车行业某些负外部性(大量出租车上路或将加剧交通拥堵、空气污染等)的功能。因此,尽管传统出租车市场的限制竞争政策受到不少批评,但信息不对称等经济学分析为其提供的“正当性”基础,长期以来都不曾遭到过颠覆性的挑战。

失灵的市场竞争机制使限制竞争成为一种符合经济理性的选择,这在很大程度上解释了世界各国当局的出租车市场管制政策,何以在限制车辆总数和价格竞争方面表现出高度的相似性、稳定的趋同性——那些经历过“管制—放松管制—再次回归管制”政策变迁的案例,尤为有力地印证了限制竞争政策的顽强生命力。

#### 四、APP对出租车市场限制竞争政策的挑战

近年来,以Uber为代表的APP技术平台的出现和推广,不但给出租车市场带来了崭新的商业模式,而且动摇了限制竞争政策的经济学根基,使全球趋同的管制格局有史以来第一次真正面临了“被撕裂的危机”。运用“集团博弈—制度约束—经济分析”的三维分析模式,有望对APP环境下出租车市场竞争政策的争议实质做出更妥帖的解读,并对未来政策的基本取向和格局给出较为可靠的预判。

##### (一) APP对市场机制的重塑

APP是“application software”的缩写,通常是指在能够在智能手机等移动设备上安装运行、由设备制造商或第三方设计提供、可供用户收发各类实用信息的计算机程序。随着智能手机的普及,种类和应用领域日益繁多的APP已成为人们获取信息的重要技术手段。其中,“优步”(Uber)公司于2010年6月推出世界首款专门用于“打出租”的APP,<sup>③</sup>其服务迄今已覆盖约60个国家的300

<sup>①</sup> See Kenneth M. Gwilliam, Regulation of Taxi Markets in Developing Countries: Issues and Options, Transport Note, No. TRN-3, 2005, p. 3.

<sup>②</sup> 在限制市场进入的管制政策环境中,出租车业务营运资质(即“牌照”,或称“特许经营权”)的稀缺性使其本身具有昂贵的市场价值。例如,在上海、沈阳等地,一张出租车“牌照”的转让价格可高达50万元、80万元(见叶健等:《全面深改关键年,出租车改革能否迈开腿?》,《新华每日电讯》2015年1月11日第1版);在美国纽约、波士顿和迈阿密,出租车“牌照”的价格一度高达100万美元、70万美元和30万美元,以至被认为是“绝佳的投资品”(See Emily Badger, Taxi Medallions have been the Best Investment in America for Years. Now Uber May be Changing That, Washington Post, June 20, 2014)。

<sup>③</sup> 自此以后,出租车市场陆续涌现出多家效仿优步功能模式的出租车APP服务商,如Lyft、Sidecar、Wingz、Summon、FlyWheel、Curb、NuRide、CarPooling.com、Carma、RelayRides、FlightCar、GetAround(See Matthew Feeney, Is Ridesharing Safe? Policy Analysis, Cato Institute, January 27, 2015)以及中国的“滴滴打车”、“快的打车”等。为方便讨论起见,本文仅以优步公司的出租车服务APP(简称为“APP”)为例进行讨论。

多个城市。<sup>①</sup>

APP的功能流程是:通过在手机上免费下载安装的APP客户端,自带车辆的驾驶员(大部分是不具备“特许经营资格”的私家车主)提交自己的性别、年龄、职业等账户注册信息,审查合格后即成为APP司机;乘客输入姓名、联系方式、信用卡号等信息,建立个人账户;APP收到客户的出租车供求信息后,运用移动互联网和GPS(全球定位系统)自动识别、匹配地理位置临近的乘客或司机,在他们的账户之间建立链接关系,实时交换传递信息,撮合双方自愿成交,并全程跟踪监测行车路线;待接送任务完成后,车费以电子支付方式在乘客与司机的银行账户之间自动划转,优步从中抽取一定比例的费用,乘客收到包含行驶里程、车费明细等信息的电子账单;最后,驾乘双方可以根据对方的行为举止、服务水平在APP上相互评价、打分,由此累积形成的个人分值等级信息,通过APP向潜在的交易对象公开,从而对他人在这名司机或乘客发生出租车服务交易关系的意愿产生影响。

本文将APP技术支持下的由私家车主参与的新型出租车服务交易模式和竞争模式称为“APP出租车市场”,将APP在出租车市场的推广应用及其合法化称为“APP化”。

APP带来的变局堪称是“革命性”的,它以相对低廉的私人技术成本,从以下两个方面极大消解了传统出租车市场的“信息不对称”特性:(1)为驾乘双方的“缔约意思”提供了精准迅捷的信息沟通机制,使发现交易相对人的方式,由以往的“街头偶遇”转变为当下的“智能匹配”,节省了司机盲目空驶、乘客徒劳等待的无谓成本;(2)为驾乘双方的“履约信誉”提供了双向反馈的信息公示机制,使出租车服务从以往非亲身乘坐难以知晓其优劣的“体验物品”,转变为可以借助历史评分事先评估的“先验物品”<sup>②</sup>,也让“劣迹斑斑”的乘客难以遁形。APP用户能够轻易识别出信誉不良者并避免与其交易,由此形成的“联合抵制”效应在私人之间发挥着惩罚与威慑功能,为交易各方争做一名“好司机”或“好乘客”提供持续的激励。

作为一种颇受用户青睐的信息技术应用平台,APP在很大程度上颠覆了传统出租车市场的交易模式,祛除了“市场失灵”的痼疾,重塑了市场竞争机制,将其改造成为符合“自由竞争理论模型”假定、可以凭借市场自发力量实现资源高效配置的“正常”市场。

同时,大批不具有商业运营合法资质的私家车主借助APP涌入出租车市场,提供所谓的“拼车服务”(ride-share service,在我国俗称“专车服务”)。这种广受乘客欢迎的“非法经营”活动招致了大量技术性批评意见,<sup>③</sup>严重冲击了传统出租车经营者的利益,挑战了传统的限制竞争政策。

## (二)APP化暨竞争政策自由化的进程

对APP出租车市场而言,实施“限制竞争”政策不具有经济学意义上的正当性。从效率最大化的观点来看,随着APP化程度的加深,自由竞争——尤其是废止特许经营制度、允许符合基准条件的车辆和司机进入市场独立作业、允许出租车费率由市场自发调整等,应当和可能成为未来出租车

<sup>①</sup> See 60 Countries, <https://www.uber.com.cn/cities>; Amman, You Are Uber's 300th City! <http://newsroom.uber.com/amman/2015/04/amman-you-are-ubers-300th-city/>.

<sup>②</sup> 先验物品又称“搜寻物品”(search goods),是指消费者在购买之前就能通过某些方式确定其质量的产品或服务。See Phillip Nelson, Information and Consumer Behavior, *Journal of Political Economy*, Vol. 78, No. 2 1970, pp. 311-329.

<sup>③</sup> 批评主要集中在五个方面:非法运营(与特许经营制度相冲突)、不公平竞争(比传统出租车司承担的监管成本低)、乘客保障不力(对APP司机背景、车况安全性的审查有欠缺)、商业保险不足(保费和投保金额低于传统出租车)、侵犯个人隐私(APP存在信息漏洞)。理论上,这些“缺陷”都可以通过技术性手段解决,并非APP或拼车服务的固有弊病,也不构成对其“正当性”的根本指责。实际上,“拼车”甚至曾经是很多政府机构大力提倡的节能、环保、经济出行方式(See Carlos Sun and Praveen Edara, Is Getting an Uber-Lyft from a Sidecar Different from Hailing a Taxi? Current Dynamic Ridesharing Controversy, *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, Vol. 2536, p. 60),只是当APP使“拼车”现象普遍发生,以至侵蚀到传统出租车经营者的利益之后,其合法性才遭到质疑。

市场管制政策的演变趋向。但是,这并不意味着全球出租车市场将迅速、普遍地实现经营业态的APP化及与之相伴的竞争政策自由化。

APP的现实境遇表明,监管当局的态度存在巨大分歧,各法域原本趋同的限制竞争政策格局正在呈现出分崩离析的态势。例如,加利福尼亚、温哥华、西雅图、日内瓦、德里等地的监管机构和瑞士、西班牙、德国等国的法院,已经下令禁用APP;但是,美国、巴西和法国的一些法院也曾做出过拒发禁令的决定;中国、比利时、荷兰、菲律宾、韩国的警方查处过优步公司或APP出租车服务,法国甚至以涉嫌犯罪为名逮捕了优步在当地分支机构的高管。但是,截至2015年1月,APP也获得了美国22个州和城市的许可,其他国家的17个城市甚至专门通过了支持APP运营的市政条例。而且,承认APP合法性的地区数量有望继续增多。

对于上述现象,“集团博弈—制度环境—经济学思辨”分析框架给出的解释是:在失去经济学的正当性基础之后,出租车市场APP化暨竞争自由化进程的快慢,还将受制于既得利益集团的博弈、既有制度环境的约束,以及这些阻力与推动力之间的对抗较量。

从集团博弈的因素来看,阻击APP的力量首先来自传统出租车市场的从业者,他们的身份又有“持照者”和“劳力者”之分。持照者是指拥有出租车特许经营资质(“牌照”)的组织或个人,劳力者是指向持照者缴纳“份子钱”、<sup>①</sup>向乘客直接提供服务的出租车司机。一旦开放市场竞争,持照人必将失去牌照本身的高昂投资价值,<sup>②</sup>无法从劳力者身上继续食利。因此,持照者群体是APP化的最终受害者和最坚决、最彻底的反对派。

劳力者的立场则较为复杂。他们对持照者的“压榨”不满,但又从牌照制度的限制竞争效果中“获益”;他们的收入可能因APP化而减少,于是成为抵制APP的急先锋、持照者的同盟军,甚至不惜以群体和暴力方式向APP司机和管制当局宣泄抗议。<sup>③</sup>但是,劳力者离开传统出租车市场的转换成本(switching cost)<sup>④</sup>较低,当APP被当局宣告合法时,很多劳力者可能会迫不及待地与“压榨”他们的执照者决裂,欣然加入APP司机的行列。

阻力还可能来自管制出租车市场的有司官员。传统出租车从业者可能通过制造社会失序、骚乱等威慑方式,成功俘获管制当局,<sup>⑤</sup>或者至少延缓APP化和竞争政策自由化的进程。在各法域当局缺乏经验和共识的情况下,越早放弃以往“行之有效”的限制竞争政策,改行APP新政,意味着

<sup>①</sup> 劳力者因承包经营有牌照出租车而向持照者定期缴纳俗称“份子钱”的固定费用,这种现象普遍存在于实施特许经营制度的地区。批评者认为,“份子钱”是持照者对司机的压榨和对消费者利益的侵犯,为了维持,很多司机不得不超时、超负荷工作,甚至“70%以上的时间都在为‘份子钱’拼命”(见刘乃梁:《出租车行业特许经营的困境与变革》,《行政法学研究》2015年第5期)。

<sup>②</sup> Emily Badger, Taxi Medallions have been the Best Investment in America for Years. Now Uber May be Changing That, Washington Post, June 20, 2014. 由于APP化及其对市场政策预期的影响,美国一些城市的出租车牌照价格在2014年已贬值20%~30%。

<sup>③</sup> 为了表示对APP化的抗议,巴黎多次发生传统出租车司机袭击APP司机和乘客、打砸车辆、与防暴警察发生冲突的事件;大批出租车曾联合串通,同时堵塞了欧洲多国首都的干道;类似情况在包括中国在内的不少地区也屡有出现。See By Laura Smith-Spark, Courtney Love Rages at Violent Anti-Uber Protest by Paris Taxi Drivers, <http://edition.cnn.com/2015/06/25/europe/france-paris-uberpop-protests/index.html>, 2015-10-03; 宋笛:《专车暴力冲突之后 地方政府态度松动》,《中国企业报》2015年6月2日第4版。

<sup>④</sup> 转换成本也称转换壁垒(switching barrier),是微观经济学、战略管理学、市场营销学中的一个概念,指原本与特定当事方进行交易、后改为与其他当事方交易时,所需承担的时间、心理、经济等方面的代价。参见李俊峰:《反垄断法中交易不成损害的可赔偿性》,《现代法学》2012年第4期。

<sup>⑤</sup> 例如,数千名反对APP的出租车司机在法国多地采取大规模罢工、封路、袭击人员财物等暴力行动之后,法国总统奥朗德表示,这种抗议方式虽然“不能接受”但是“可以理解”,APP的驻法机构“目无法律”,应予解散(Laura Smith-Spark and Jethro Mullen, French government orders Paris police to crack down on Uber after protests, <http://edition.cnn.com/2015/06/26/europe/france-paris-uberpop-protests/index.html>, 2015-09-32)。

主事官员面临越来越大的“政策试错”乃至“政治不正确”风险。

促进APP化的现实动力主要来自其受益者——APP的运营商和客户(司机和乘客)。其中,APP客户的潜在数量较大但利益关系松散,通常缺乏作为利益集团参与政策博弈的组织动员能力和成本负担意愿。APP运营商作为新兴市场主体,单独对立法机构施加影响的能力也较为有限。不过,APP合法化的案例表明,在APP运营商的组织号召下,或者通过对社情民意反应灵敏的代议立法机制,主张开放出租车市场竞争的舆论呼声,可能凝聚成推动政策转型的合力。<sup>①</sup>

对APP化进程具有决定性意义的另一个因素,是现行的法律制度环境。各国出租车市场管制政策的形成机制不尽相同,有的完全由地方市政当局自行决议,有的由中央政府部门制定基本政策后交地方政府细化执行;有的地区视其为可司法裁决事项,一起判例就能一锤定音地确认APP是否合法,有些地区的法院则对其基本奉行不干涉主义。<sup>②</sup>整体而言,在面临选举压力的行政化、地方化决策机制下,APP更容易争取合法性的确认;在司法化或国家化的机制下,面对竞争政策变迁所需的复杂制度设计、地方出租车市场不均衡的发展状况,法院和中央政府会更倾向于采取保守态度,致使APP合法化的难度增大。

总之,APP化与竞争政策自由化的全球进程,很可能会以局部性、碎片化、蚕食状、不同步的方式在各法域分散发生。随着经验教训的积累和传播,有望逐渐形成可移植、可复制的新的市场机制和政策共识,进而再次出现新的出租车市场管制政策的趋同格局。

## 五、结 语

竞争政策变迁的三维分析框架,有力地解释和揭示了竞争政策现象背后的决定性因素:背离经济理性的竞争政策迟早会被废弃,但在利益集团博弈、制度环境惯性的影响下,现实的竞争政策未必总是合乎效率最大化的价值目标。

以上述分析框架观照传统出租车市场可知,其对竞争政策的限制很大程度上是利益博弈的产物,但却“恰巧”适宜于“信息不对称”的出租车市场特性,因而不失为一种最不坏的政策抉择。

APP极大地弥合了驾乘双方的信息鸿沟,针对由此催生的新型出租车业态继续实施限制竞争政策,已无经济学上的正当性可言。但是,传统从业者的对抗、官员躲避管制责任的本能、政策形成机制的差异等因素,仍然严重制约着出租车市场竞争政策向自由化变迁的广度、程度和速度。为了争取更大的合法性空间,APP运营商需要采取更完善的技术解决方案,动员客户和社会舆论力量,向决策者们开展有力的游说,或者提供有利的诱因。

无论如何,任何技术创新都会损及固守陈旧技能者的既得利益,但这绝不是灭杀创新的理由。遥想当年,中世纪的印刷术出现后,因其有损于手抄图书的古老传统和宗教抄字人员的生计,曾在欧洲和中东地区遭到抵制,但终究以滚滚之势推广应用开来。这相似的一幕,可能在21世纪的APP技术上重演。

(下转第128页)

<sup>①</sup> 在APP遭到政府查禁的地区,优步公司的应对策略是向客户致信,争取他们的联手支持。优步曾经在美国发动华盛顿州的5万人给监管机构发送邮件,并推送了3.7万多条推特向当局施压;同时,优步还建立了近200人的游说团队,聘请了大量资深政治顾问,以政治代价来狙击传统出租车公司,说服各州的立法官员,并取得了一定程度的效果。例如,弗吉尼亚州车管局曾下达禁止APP的命令,但在优步游说州长助理后,禁令发出未及48小时就被撤销;美国加州的公共事业委员会则一致投票作出永久性立法,为APP正名(晓睿:《打车市场“革命者”Uber的乐与怒》,《中关村》2015年第6期)。

<sup>②</sup> See Joel Seligman, The Application of the Federal Antitrust Laws to Municipal Taxicab Regulation, Journal of Urban and Contemporary Law, Vol. 26, No. 25, 1984.

should apply the rule of reason, rather than the per se rule at present. This is mainly divided into two steps: the first step is to examine the negative effect of the maintenance of resale prices, and if it has not such effect, it should presume that the maintenance of resale prices would not be prohibited directly; the second step is to examine whether it will bring efficiency if the maintenance of resale prices has such effect, and if this efficiency could compensate for the negative effect of the maintenance of resale prices, it also would not be prohibited; on the contrary, it would be prohibited. The National Development and Reform Commission and Shanghai High People's Court have processed three cases about the maintenance of resale prices in 2013, but they do not grasp this approach completely and accurately. It does not benefit the practice of anti-monopoly law in China. Based on the practical needs of anti-monopoly's enforcement, henceforth China should combine mature foreign experience with domestic actual situation and find out a workable regulatory method as soon as possible.

**Key words:** maintenance of resale prices; producers' price cartel; retailers' price cartel; dominant retailers' blocking measure

(责任编辑:海林)

(上接第 103 页)

## Challenges and Reconstruction of Competition Policy in Taxi Market Resulting from APP

Li Junfeng

(School of Law, Shanghai University, Shanghai 200444, China)

**Abstract:** The majority of regulatory authorities in the world prohibit free access to taxi market and free bargaining for taxi fares between drivers and passengers. This kind of policy restricting competition results from the game between interests groups, but also matches with significant information asymmetry in taxi market. APP remodels information transmission and trade competition mechanisms in taxi market, overturns the legitimacy foundation of restricting competition policy, and makes taxi market policy pattern with global convergence fall apart. A triangle analytical framework, so called group games-institutional environment-economic thoughts, as the important means for studying the transition of competition policy, can be used to reveal the general reasons for the transition of market regulation policy between competition openness and competition ban, and indicates that taxi markets in different law domains will achieve competition liberalization asynchronously and converge constantly to regulation policy encouraging competition.

**Key words:** taxi; APP; competition policy; transition; information asymmetry

(责任编辑:海林)