

# 呼和浩特市出租汽车行业健康发展的探索和研究

单玉红

**摘要**：本文对于呼和浩特市出租汽车发展规模、经营模式、推进改革现状以及面临的挑战问题作了详细阐述和深入研究，针对新形势下呼和浩特市出租汽车行业如何健康发展提出发展思路和对策建议。

**关键词**：出租汽车行业 健康发展 深化改革

## 一、背景

### （一）客运出租汽车基本情况

进入新世纪以来，呼和浩特出租车市场快速发展，万人拥有量在 31 个直辖市和省会城市中位居中上游。呼和浩特市有 25 家出租汽车企业，6568 辆出租汽车，万人拥有量为 29.85 辆。出租汽车供需不平衡得到有效缓解，特别是恶劣气候和节假日、高峰期“打车难”的现象得到极大改善。根据中国社科院发布的《2015 公共服务蓝皮书》，呼和浩特打车状况满意度仅次于天津、太原、上海，排名第四。

与其它城市相比，呼和浩特出租汽车行业经营模式更加多元。目前呼和浩特出租汽车经营者的运营模式有三种。第一种是经营权、车辆产权归个体经营者，车辆挂靠企业经营的模式，这样的企业有 8 家，出租车 3384 辆，占市区出租车车辆总数的 51.52%，驾驶员每月缴纳 60 元的管理费，企业为驾驶员提供相关的服务。第二种是经营权、车辆产权归企业，驾驶员承包经营模式，这样的企业有 13 家，出租车 2601 辆，占市区出租车总数的 39.60%，这些企业是由市政府采取公开方式向社会投放运力而成立的，分别在 2007 年投放 700 辆、2009 年投放 901 辆、2015 年投放 1000 辆（其中 2007 年投放的已于今年完成了经营权期满再投放过程），驾驶员每车日向企

业缴纳承包费 160—180 元，企业为驾驶员缴纳五险一金以及与车辆有关的保险和其他费用（通过合同约定），并通过实行驾驶员休息政策及实施服务奖励、困难补助及节日慰问等措施，进一步降低驾驶员份子钱。第三种是经营权归企业、车辆产权归驾驶员的模式，这样的企业有 4 家，出租车 583 辆，占市区出租车总数的 8.88%，驾驶员每日向企业缴纳 40 元的经营费用。由于存在多种经营模式，呼和浩特出租汽车行业发展存在的问题较为复杂，为行业发展和改革带来诸多挑战。

2014 年以前，由于呼和浩特市出租车运价多年未调整，运价低导致出租车司机不打表、拒载、绕路等行为的出现。依据经内蒙古自治区人大通过的《呼和浩特市客运出租汽车管理条例》以及交通运输部部令、规定和国家有关文件政策进行行业管理，综合考虑市场供需、运营成本、交通状况、服务质量、居民和驾驶员收入水平等因素，2014 年呼和浩特重新调整了市区出租汽车运价，起步价由 6 元调整为 8 元（两公里），车公里单价为 1.5 元 / 公里，运行 10 公里以后计费标准由 1.5 元 / 公里调整到 2 元 / 公里等，通过调整，运价水平、结构与现实更加符合，出租汽车驾驶员收入有所提高，平均纯收入达到 3500—4000 元 / 月。乘客虽然在涨价后对新的运价有一些抵触，但目前也适应了上调后的运价水平，同时，由于市民的打车时间变短了，满意度随之增加。

网络预约出租汽车市场发展迅速。呼和浩特网络预约出租汽车平台主要以神州专车、易道用车、滴滴出行平台为主，其中：神州专车平台车辆 280 台，从业人员 360 人，日均订单量 2800 单；易道用车平台注册车辆 4912 台，日均订单量 3.5 万单，日均活跃车数 4147 台；滴滴平台注册车辆和从业人员 6 万余台（人），车龄基于 3—5 年的占比为 80%，裸车购价金额 9 万及以下占比为 80%，日均活跃车辆（接单车辆数）5000 台左右，近期的日订单量约 4.2 万单。

## （二）出租车行业改革推进情况

加强组织领导，建立和完善出租车改革工作推进机制。成立了以市长为组长，以市委副书记、宣传部长、分管副市长为副组长，市委宣传部、政法委、交通局等 18 个部门主要领导人作为成员的出租汽车改革和行业稳定工作领导小组。进一步细化了成员单位职责，建立沟通联动机制，明确责任，极大程度上保障了深化出租汽车改革工作的平稳推进。

加强深化改革宣传培训。一是强化内部宣传和培训。组织监管部门干部职工进行专项培训，深度学习领会国家与出租车行业改革相关的“两个文件”（《关于深化改革推进出租汽车行业健康



发展的指导意见》、《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》）精神。二是通过约见网约车平台驻呼市地区负责人、召集传统巡游出租汽车经营者进行座谈等形式对两个文件具体内容进行了宣传，依照统一口径针对平台管理者和出租汽车经营者提出的问题进行了解读和答疑。三是积极准备政策解读、问答口径等舆论引导资料，“两个文件”政策落地实施前后，通过网络、电视、广播及报纸等主流媒体面向社会公布。

制定科学的改革方案。积极编制“两个文件”落地实施细则，对各平台在呼市地区经营情况进行摸底，征求网约车平台、传统巡游出租汽车行业代表对“两个文件”的意见和建议，通过收集相关群体意见、依照“两个文件”总体精神，参照其他城市落实措施，结合呼市地区实际，面向社会公开征求意见以及开展社会稳定风险评估等工作。为推进出租汽车行业稳定、健康发展，针对传统出租汽车经营权管理制度改革、“份子钱”改革、行业转型升级提高服务质量等重点领域，根据自身发展特点，提出明确要求，实现了改革新突破。在规范网约车发展的落地政策方面以及运力规模、价格机制、车辆及驾驶员准入条件等方面进行了深入研究，制定了细致、可操作性强的规定，推动网约车健康有序发展。

## 二、形势与问题

由于历史原因，长期以来出租车行业不断积累的一些深层次矛盾，如经营权关系尚未理顺、运营模式落后、运营环境不容乐观等问题，影响了出租车市场的正常秩序，阻碍了出租车行业的健康发展。尤其是随着网约车服务的兴起与快速发展，传统巡游出租汽车与新兴网约车新老业态相互碰撞，出租车行业成为社会普遍关注的热点、焦点问题。

（一）城市规模快速扩张带来的出行需求增长  
呼和浩特市建成区面积由 2009 年的 154



平方公里扩展到 176 平方公里；城市人口不断增加，市区人口由 2009 年的 158.4 万人增长到 220 万人；旅游人数由 2009 年的 1033.79 万人次增长到超过 2000 万人次。市民的日常出行需求和特殊出行需求仍将保持较快增长。

#### （二）新老城区导致出租车空间分布不均

目前全市出租车大多集中在主干道和商业、车站等闹市区，居民感到出门“打的”非常方便。但由于一些客观原因，如新建小区、小街小巷等区域，出租车出现频率较低，有的居民感到出门“打的”不方便，出租车分布不均匀仍给这部分人群出行带来不便。

#### （三）出租汽车行业需要调整定位

出租汽车行业的发展，除了受城市经济发展水平、城市规划建设等因素的制约外，还受整个城市客运交通发展模式选择的约束。而呼和浩特市作为全国第二批“公交都市”建设的试点城市，按照规划，到 2017 年，呼和浩特将建成以大运量轨道交通和快速公交为骨干、常规公交为主体、出租汽车为补充、慢行交通为延伸、公共基

础设施完善的城乡一体化协调发展的公共交通体系，为市民出行带来更多便利。呼和浩特出租汽车行业定位应重点考虑整个城市交通布局 and 结构，包括不同交通方式之间的合理分工、社会公众福利的最大化、未来发展的导向等方面，为社会公众提供个性化运输服务。传统巡游出租汽车与新兴网约车新老业态的相互碰撞，在引导和规范“网约车”服务对满足运输市场高品质、多样化、差异性需求等方面，还要不断探索实践。

#### （四）经营管理体制亟待改革

目前行业企业规模大小不一，集约化程度差距较大，企业管理人员综合素质不高；企业不直接雇用、不发工资给驾驶员，疏于对驾驶员管理，劳动关系不明晰，劳动合同签订率不高，驾驶员权益保障不充分，基本利益关系失衡，不稳定事件频发；承包经营模式特别是大承包模式，企业主体作用发挥不到位，带来了企业管控能力弱化、经营管理粗放、行业服务质量低、驾驶员流动性强等弊端。

### 三、对策与建议

目前，呼和浩特市出租汽车行业处于深化改革的关键时期，如何理顺确保我市出租汽车行业深化改革工作顺利推进，成为了市政府和行业共同探索的问题。对于呼和浩特出租汽车行业的发展思路，应当坚持优先发展城市公共交通、适度发展出租汽车，按照高品质服务、差异化经营的原则，有序发展网约车，同时充分发挥市场在出租车行业决定性的作用，深入转变政府职能，更好发挥政府作用，形成出租车行业“群众满意，



驾驶员满意，政府放心”的新常态。

（一）科学定位出租车行业，促进健康、有序发展

对于传统出租车，在数量和价格方面还需控制在合理的规模和水平上。管理上就应该尽量满足乘客对传统出租汽车服务水平和特色的要求，在服务质量上下功夫，而不应该对其进行数量上的盲目扩大。对于“网约车”应根据城市发展定位与实际需求，与公共交通、巡游出租汽车等传统客运行业错位服务，开拓细分市场，实施差异化经营。

（二）深化传统出租车行业管理，理顺利益分配机制

对传统出租车行业的管理，从市政府角度看，需要更好地发挥积极性和创造性，按照“先稳定、后规范、再提升”三步走发展思路，正确处理改革、稳定、发展的关系。市政府应当牵头继续健全多部门联合机制，进一步细化责任分工，使各相关部门能够按照现有相关文件规定的职责密切联系，统筹出租汽车管理，加强信息沟通和综合研判，建立联合监管机制，开展联合执法监督工作。通过过渡发展，逐步解决特许经营权的问题。通过建立科学合理的出租汽车经营权配置机制，有效防止单纯追求提高经营权收益的行为，动态调整国家、企业、驾驶员和乘客之间的经济关系，优化出租汽车市场秩序和经营环境。政府除了对出租车经营者的服务质量进行监管外，还必须进行两项监管：一是行业整体盈利水平，应当参照社会平均投资收益率调控出租汽车行业的盈利水平；二是要对经营权持有人和驾驶员的收益分配关系进行调控，参照当地社会平均水平保障驾驶员的平均劳动所得。通过建立和完善科学合理的出租车运价体系与运价与油价联动动态调整机制，通过加强对出租车经营企业合理利润的调控，切实保障出租车驾驶员的合法、合理收入。

（三）全面规范劳动关系，保障驾驶员合法

权益

出租汽车经营者要依法与驾驶员签订劳动合同或承包经营合同。交通运输管理部门要严禁出现出租汽车层层转包的行为；相关部门要通过鼓励、支持和引导出租汽车企业、行业协会、驾驶员、工会组织建立平等协商机制，合理确定并动态调整出租汽车承包费，降低抵押金，继续推动和谐劳动关系的深入创建，减轻巡游出租汽车驾驶员经营负担。

（四）加快出租汽车配套设施建设，提高出租汽车服务硬件水平

由市政府牵头组织各有关部门出台政策，落实配套资金，将出租汽车综合服务区、候客停靠点等服务设施纳入城市基础设施建设规划，合理布局，加快建设出租汽车综合服务区、专用候客停靠点、加气站、充（换）电站等配套服务设施，增加公共卫生间、饮水点。在大型交通枢纽、公共场所和居民住宅区应划定出租汽车候客区域。

（五）畅通政府与出租车驾驶员的有效沟通渠道，建立行业维稳信息员队伍，维护社会稳定大局

公安交警、运管等相关部门通过定期开展走访企业（网约车平台）与驾驶员座谈等多种形式，建立政府和出租车驾驶员之间有效的沟通渠道，认真听取驾驶员的诉求和对行业管理的意见和建议，及时对驾驶员反映的问题给予政策解答和正确疏导。行业协会发挥出租车行业流动性强，接触的人多，具有广泛信息源的特点，在出租车驾驶员中建立行业维稳信息员队伍，通过信息员收集和掌握行业动态和驾驶员的言论，及时消除危及行业稳定的一切因素，解决行业存在的突出问题，防范产生新的矛盾和出现群体性事件，确保行业健康稳定发展。

（作者单位：呼和浩特市道路运输管理局）

责任编辑：代建明