

论免费公交车运输行为的性质

雷孟林

(长安大学 经济与管理学院, 陕西 西安 710064)

摘要: 由于免费公交车运输管理上的混乱, 从法律层面和交通运输学理论层面分析免费公交车运输行为的性质。分析认为, 由于免费公交车运输行为符合经营性运输行为的法律构成要件, 服务对象是面向社会公众的、该运输行为具有商业性, 因而免费公交车运输属于经营性运输行为。分析结果表明: 开通免费公交车运输应取得政府的许可。

关键词: 交通运输管理; 经营性运输; 免费公交车运输

中图分类号: F50 **文献标志码:** A **文章编号:** 1671-6248(2007)04-0030-03

Behavior characteristics of free public transportation

LEI Meng-lin

(School of Economics and Management, Chang'an University, Xi'an 710064, Shaanxi China)

Abstract: Because of the chaos in the management of the free public transportation, this paper analyzes the behavior characteristics of free public transportation from legal angle and transportation theory. Through the analysis, it is found that as the free public transportation accords with legal elements of business transportation behavior, its consumers should be the public masses and as it is of business, it should belong to business transportation behavior. Besides, the opening of free public transportation should get approved of by the government.

Key words: transportation management; business transportation; free public transportation

0 引言

免费公交车运输是近几年运输市场上出现的新事物。免费公交车不仅局限于商业企业, 还应包括(本文只以商业企业提供的免费公交车运输为例)房地产商为消费者免费提供的运输服务, 这就是所谓的免费公交车运输。免费公交车运输面向不特定的社会公众, 只要消费者愿意前往购货, 即可享受商家提供的免费公交车服务。许多大城市, 如北京、上海、兰州、西安等城市都相继开通了免费公交车运输, 免费公交车运输的开通既方便了消费者购货, 又宣传了商家。然而免费公交车运输也带来了一些问题: 第一, 它使运输市场的供求状况发生了较大变化, 从而引起公交公司和出租车公司的不满。第二,

免费公交车运输引发了行业管理部门和理论界对其经营性质的高度重视和热烈讨论。如果免费公交车运输行为是经营性运输行为, 就应纳入道路运输行政管理的范围, 就应办理经营许可手续; 否则就是非法经营。如果免费公交车运输不是经营性运输行为, 其经营活动就是合法的, 道路运输管理机构就无权要求其办理营运许可手续。

关于免费公交车运输行为的性质, 理论界一般有3种观点。第一种观点认为, 免费公交车运输行为属于经营性运输行为^[1], 持此种观点的多为运政执法人员; 第二种观点认为, 免费公交车运输行为是非经营性运输行为, 理由是该种运输行为是免费的, 没有发生费用结算, 持此观点的多为开行免费公交车的企业; 第三种观点认为, 免费公交车运输可以纳

入,也可以不纳入经营性运输的范畴。笔者认同第一种观点,认为免费公交车运输是一种经营性运输行为。

1 经营性运输行为的构成要件

目前,确定道路旅客运输行为性质的法律依据主要是2005年8月1日交通部实施的《道路旅客运输及客运站管理规定》(以下简称10号令)和各地方的《道路运输条例》。鉴于地方的《道路运输条例》仅适用于所属行政区域,且与10号令的规定基本一致,因此本文分析免费公交车运输行为的性质的基本法律依据为10号令。

按照10号令第3条之规定,经营性道路旅客运输是指用客车运送旅客为社会公众提供服务,且具有商业性质的道路客运活动。笔者据此认为,经营性道路旅客运输的构成要件有:一是服务对象;二是商业性。如果某人从事的运输活动是面向社会公众的,且具有商业性,该项运输即为经营性运输;反之,如果一项运输活动不是面向社会公众或者不具有商业性,或者既不是面向社会公众的,又不具有商业性,则该运输行为就是非经营性运输行为。

1.1 服务对象要件

经营性运输的服务对象为社会公众。社会公众既包括不特定的任何人,又包括特定的几个人。城市公交车、出租车、长途客运班车运输的服务对象为不特定的任何人,在这些方式的运输中,不管是谁,只要提出了运输要求,并且这些要求是合法的,承运人不得拒载。向特定的几个人提供运输服务的运输活动,在美国被称之为“合同运输”^[2],这种运输面向特定的几个客户在相对较长的时间内提供运输服务,其服务的对象被限制为有限的几个人,也是一种经营性运输行为^[3]。社会公众作为经营性运输的服务对象,表现在私法上就是承运人与旅客之间要存在运输合同关系^[4]。经营性运输的服务对象为社会公众,通俗地讲就是为他人提供运输服务,而不是为自己。单位通勤车、私家车运送本单位或家庭成员的运输就不是经营性运输行为。

1.2 商业性要件

构成经营性运输行为的另一要件就是商业性。以营利为目的商业性行为的本质特征。以营利为目的是指人们从事运输活动的动机是要谋求利润。如果一个人从事某种活动想要营利,但清楚地知道所依赖的条件不可能使其营利,这样的活动不能认为是以营利为目的;以营利为目的与实际上是否赚

取了利润并无关系,以营利为目的的行为结果可能营利,也可能未营利^[5-6];以营利为目的与实际上是否发生了费用结算也无必然联系。收了钱,发生了费用结算未必就是为了营利;相反,没有收钱,甚至某些“赔钱”的行为,如广告,然其目的反而可能是为了营利;以营利为目的与“营业”并不完全相同,“营业”仅指连续地从事同一种或几种活动,其目的是为了营利^[7]。以营利为目的的行为范围较营业范围可能更宽一些,偶尔从事某一行为也可能以营利为目的。鉴于以营利为目的的成立并不考虑是否发生了费用结算、实际上是否获取了利润,也不考虑是偶尔从事,还是连续从事同一活动等因素,而只考虑从事交易的目的是不是为了营利这一主观因素,故本文将商业性要件称为主观性要件。

2 免费公交运输为经营性运输的理由

2.1 免费公交运输的服务对象为社会公众

经营性与非经营性运输在服务对象方面的区别在于,经营性运输的服务对象为社会公众,而非经营性运输则是为本单位或本人的生产、生活提供服务。显然,免费公交车运输的服务对象为:到提供免费公交车服务的商场购买商品的人,这些人是不特定的社会公众。值得注意的是,这些不特定的人与该商场并无劳动关系,他们不是商场的员工,只是社会公众。事实上,即使主张免费公交车服务是非经营性运输行为的人也从来都不否认免费公交车运输的服务对象是社会公众。由于免费公交车运输的服务对象是社会公众,因而完全符合经营性运输关于服务对象的要求;或者说,从经营性运输的服务对象要件上看,免费公交车运输是一种经营性运输行为。

2.2 免费公交运输以营利为目的

免费公交车运输是否具有商业性,是对该运输行为的经营性与非经营性争论的焦点。持否定观点的人认为,免费公交车运输之所以不具有商业性,是因为该种运输是“免费”的,运输服务者并没有从旅客那里收取费用或报酬。而持肯定观点的人则认为,尽管运输服务者没有直接从旅客那里收取运费,但从出售的商品中间接地获取了应得运费,因此,免费公交车运输具有商业性,是经营性运输行为。本文认同后一种观点。

2.2.1 免费公交车运输的商业企业以营利为目的

企业是依法设立的、以营利为目的的社会组织。以营利为目的企业区别于国家机关、事业单位等社会组织的本质特征。无疑,商业企业作为企业的

一种也是以营利为目的的。企业既以营利为目的,则其一切活动所追逐的目标就是利润的最大化。商业企业为方便顾客购买商品而提供运输服务,实际上是商业企业在追逐营利目的下采用的一种营销手段,就如同企业投资进行业务宣传一样,其营利目的是一目了然的。免费公交车运输只是表面上的“免费”,实际上企业只是将采用直接收取运费改为将运费计入商品价格中,并从销售的商品收入中间接地获取运费而已。这一点颇似商业企业举办的“买100元送200元”的促销活动,并不影响企业以营利为目的的性质的成立。因此,那种认为免费公交车运输是“免费”的、无偿的观点是不能成立的。

2.2.2 免费公交车运输行为的性质界定

把免费公交车服务视作经营性行为不仅仅是理论上的推导,还有可供参考的法律依据,这一依据即是《中华人民共和国增值税暂行条例》。依照该条例第4条第8项,纳税人将自产、委托加工或购买的货物无偿赠送他人的行为,是视同销售的行为,即经营性行为。现实中,这种视同销售的经营性行为很多,如商场“买一赠一”的活动等。按照视同销售行为的税务处理方法,被“赠送”的商品是要参照销售的同类产品的价格计算缴纳增值税的^[8]。税法之所以将“买一赠一”这样的无偿赠与行为视为经营性行为并参照已销售产品的价格缴纳税款,是因为赠与的目的是为了营利,或者说赠与只是谋取利润的一种营销手段而已。手段的选择并不影响采用这些手段所要实现的目的。商业企业为了实现营利目标,可以采用广告、业务宣传的手段,也可以采用免费公交车服务的方式,选用何种方式并不影响企业以营利为目的的本质。

2.2.3 认为免费公交车运输是非经营性运输行为的观点缺乏法律依据

1986年交通部、国家经委颁布的《公路运输管理暂行条例》(以下简称《暂行条例》)第5条规定,所谓营业性运输是指,为社会提供服务、发生各种方式费用结算的公路运输。很显然,《暂行条例》将划分营业性运输与非营业性运输行为的标准委诸于“发生各种方式费用结算”这一客观事实(由于该原因,本文将该标准称之为客观性标准),而无论发生费用结算的目的是什么。显而易见,认为免费公交车运输没有发生费用结算,因而是非经营性运输行为的观点,恰恰印证的是《暂行条例》规定的这一已经废止的客观性标准,而不是现行“以营利为目的”为主要特征的商业性这一主观性标准。以废止的标准来衡量免

费公交车运输的经营性质,认为免费公交车运输是非经营性运输行为的人,显然是对新的经营性运输行为的构成要件缺乏了解。

2.2.4 将免费公交车运输行为定性为经营性运输行为的意义

目前,许多大城市纷纷出现了免费公交车运输,方兴未艾的免费公交车服务方便了广大消费者购货,也使许多商家受益颇多。然而,这一新生事物的出现无可置疑地冲击了运输市场秩序,引起了包括政府主管部门在内的社会各界人士的极大关注。免费公交车运输带来的另一个严重问题是免费公交车运输给旅客的人身安全带来的潜在危险。按照《中华人民共和国道路运输条例》及其配套规定,为保护旅客的人身安全,凡从事经营性道路运输的车辆应符合相应的国家标准或行业标准,这些标准如GB 18565、GB 1589、JT/T 198、JT/T 325等;营运车辆应当定期维护,每年必须进行一次机动车辆综合性能检测^[9];运输经营者必须为旅客购买承运人责任险等^[10]。免费公交车运输面向不特定的任何人——社会公众,如果将这种运输行为定性为非经营性运输,则参加免费公交车运输的车辆就可以既不进行车辆的定期维护、机动车综合性能检测,又可以不投保承运人责任险,这样势必造成政府对免费公交车运输管理的真空地带,从而将广大旅客的人身安全置于潜在的危险之中。

对每个人来讲,生命只有一次,正所谓人命关天。运输市场的秩序是运输市场赖以存在的基础,维护包括运输市场秩序在内的公共秩序和社会稳定,是中国宪法追求的价值目标。因此,无论从维护运输市场的良好秩序来讲,还是从保护广大旅客至高无上的生命权而言,将免费公交车运输纳入经营性运输范围内进行管理是十分必要的。为了某些企业的个体利益,而将免费公交车运输定性为非经营性运输行为,既损害整个运输市场的秩序,又让广大旅客的安全保障变得难以掌控。

2.3 第3种观点有损法律尊严

法是人们的行为规范,明确而普适的性质是法的主要特征。作为行为规范,法应当明确地告诫人们可以做什么、不可以做什么。法律规范的模棱两可、莫衷一是是法律的悲哀,如果一项法律规范不能清楚地告诉人们该怎么做,只能造成人们的无所适从和鼓励执法者的任意妄为。因此,认为免费公交

(下转第37页)

分挖掘土地资源潜力。

(2)加强公路建设的规划与管理,节约土地。这主要包括:少用或不用临建,施工项目租用民房或公房做工作生活区;将预制场、砂石料拌和场建在路基上;将沥青拌和场建在弃土场;预制厂、拌合站利用房建工程用地等。

4 结 语

严格执行国家耕地保护制度,节约用地已成为当前和今后公路建设的首要任务。公路建设应坚持科学发展观,根据工程的具体情况,节约利用土地,灵活采用多种减缓公路占地影响的工程措施和管理措施,尽可能地避免公路建设对土地的占压分割、阻水等影响,合理有效地利用每一寸土地,努力实现公路建设、土地资源、自然环境的协调发展。

参考文献:

- [1] 国土资源部,国家统计局,全国农业普查办公室.关于土地利用现状调查主要数据成果的公报[M].北京:中国统计出版社,2001.

- [2] 国土资源部.2006年中国国土资源公报[M].北京:中国统计出版社,2007.
- [3] 周 伟.新时期中国可持续交通发展战略与政策选择[J].长安大学学报:社会科学版,2007,9(2):1-7.
- [4] 闫淑荣.我国公路建设集约利用土地的思考[J].综合运输,2006,33(1):33-36.
- [5] 徐 斌,刘 丹,杨立东.公路交通与生态环境保护[J].北方环境,2005,30(1):50-51.
- [6] 谢高地,周海林.我国自然资源的承载力分析[J].中国人口与资源与环境,2005,15(5):93-98.
- [7] 崔慧珊,陈济丁,斐文文.公路建设节约用地的基本做法和经验[J].交通建设与管理,2007,31(4):25-28.
- [8] 温学钧,王海燕.平微区高速公路合理路堤高度[J].长安大学学报:自然科学版,2002,22(2):14-16.
- [9] 周艳丽.平原区高速公路路基高度问题的探讨[J].中南公路工程,2005,30(1):117-119.
- [10] 魏永幸,左德元.对高速铁路以桥代路条件极其决策的思考[J].科学技术通讯,2004,21(3):6-10.
- [11] 王书灵,乔建刚,荣 建,等.山区公路避险车道设计研究[J].道路与安全,2005,14(1):5-8.

(上接第32页)

车运输既可纳入经营性运输,又可纳入非经营性运输范围的观点是十分错误和有害的。

3 结 语

免费公交车运输作为一种新生事物,对其经营性质众说纷纭。对免费公交车运输性质的不同界定,必将影响运输市场的发展,也将给广大旅客的人身安全带来影响。本文认为,免费公交车运输面向不特定的任何人——社会公众提供服务;免费公交车开行的企业以营利为目的,其提供免费公交车运输服务的目的正是为了更好地营利;免费公交车运输尽管并未发生直接的运费结算,但存在明显间接收费的依据,中国相关法律实际上也认为,隐性的、间接的收费行为的目的是为了营利。由于免费公交车运输既以营利为目的,又面向社会公众提供服务,完全符合中国相关法律关于经营性运输行为的构成要件,因而是一种不折不扣的经营性运输行为。将免费公交车运输定性为经营性运输行为,不仅符合经营性运输行为的构成要件,也是维护运输市场的良好秩序、保护旅客人身安全的需要。

参考文献:

- [1] 翁 垒,马森述,刘美银,等.中华人民共和国道路运输条例疑难问题解答[M].北京:人民交通出版社,2004.
- [2] 斯蒂芬森.美国的交通运输[M].李小河,译.北京:人民交通出版社,1990.
- [3] 罗依·桑普森,马丁·法雷斯,戴维·夏克,等.运输经济[M].赵传云,荣朝和,译.北京:经济管理出版社,1989.
- [4] 李升朝.公路汽车客运合同纠纷的分析与解决[J].长安大学学报:社会科学版,2004,6(3):54-57.
- [5] 吴群琪,徐 星.旅客出行选择的机理研究[J].长安大学学报:社会科学版,2007,9(2):14-16.
- [6] 江 平.新编公司法教程[M].北京:法律出版社,1994.
- [7] 陈丽洁.新公司法详论[M].北京:经济科学出版社,2005.
- [8] 张守文.税法原理[M].北京:北京大学出版社,1999.
- [9] 张 穹,冯正霖.中华人民共和国道路运输条例释义[M].北京:人民交通出版社,2004.
- [10] 李步云,汪永清.中国立法的基本理论和制度[M].北京:中国法制出版社,1999.