

# 公路客运服务质量规制

樊根耀,吴群琪,王宇

(长安大学 经济与管理学院,陕西 西安 710064)

**摘要:**从分析公路客运服务及其质量特性入手,界定了公路客运服务质量规制的内涵,探讨了客运行业实行服务质量规制的必要性。在分析中国公路客运行业服务质量规制现状的基础上,建议从建立法规体系和质量标准、完善准入和退出机制以及强化监管体系等3个方面构建中国公路客运服务质量规制体系。

**关键词:**公路客运;质量规制;服务质量;准入机制;退出机制

**中图分类号:**F542

**文献标志码:**A

**文章编号:**1671-6248(2014)01-0038-05

公路客运是综合交通旅客运输体系的重要组成部分。改革开放以来,中国公路客运行业的服务水平得到明显提升:不少企业从客运车辆、客运站服务、服务用语和服务质量考核等方面建立规范,个别大型客运企业还制定了服务标准,并向社会公开服务承诺。这标志着中国公路客运行业已从单纯追求数量增长转向改进服务质量的新阶段。也应该看到,中国公路客运行业的质量管理水平还比较低,尤其是服务质量规制还处于起步阶段,迫切需要展开研究。

## 一、公路客运服务质量规制的内涵

### (一)公路客运服务及其质量界定

公路客运是指利用载客汽车或其他客运工具运送旅客,使旅客实现空间位移,到达旅行目的地。公路客运可以满足居民出行的基本需要,是典型的、基础性的生活类服务。公路客运服务质量是指公路客运服务能够满足客运需求的特征和特性的总和,即

公路客运服务能够满足乘客需求的程度。客运服务质量的内涵包括:安全性、准时性、经济性、舒适性和方便性。从公路客运服务的过程来看,客运服务质量可分解到信息咨询、购票、候车、检票、乘车、到达等多个环节。依据各个服务活动的特点分别建立相应质量标准,在此基础上,即可形成公路客运服务的质量标准体系。

### (二)公路客运服务质量规制

质量规制是指政府为了防止市场失灵,运用其公共权力,以法律为基本准则,运用行政手段对产品质量或服务质量管理进行直接干预。常见的规制手段包括质量标准约束、信息公开、执业资格和经济或行政处罚等。传统的质量规制主要是针对产品质量的规制,而随着产业结构的转型升级以及现代服务业的兴起,服务对于公众的影响越来越大。除了传统服务行业外,诸如电信、金融、医疗、教育、物流等现代服务业更是成为现代社会不可缺少的组成部分。随着近年来因服务质量而引发的争议日益增加,引入政府或其他规制机构对服务行业的质量进

收稿日期:2014-01-05

基金项目:中央高校基本科研业务费专项资金资助项目(Z1102,2013G6231004);

广东省交通厅交通软科学研究项目(科技-2012-03-011)

作者简介:樊根耀(1964-),男,陕西周至人,教授,管理学博士。

行规制便成为必然,公路客运行业也不例外。

服务质量规制不同于产品质量规制,其难点在于服务是看不见摸不着的,无法基于有形的产品载体来制定质量标准。与产品质量相比,服务质量的评价大多来自消费者的主观感受,具有更强的主观性,设定标准存在较大困难。服务质量评价主要来自消费者的主观评价,而消费者的主观感受又与消费者的职业、个性、区域乃至当时的情绪状况有关,这就增加了服务质量标准化的难度。但是,服务质量评价的主观性对服务质量规制的影响也不是绝对的:服务并非完全无形,总是与一些有形物相关联,而有形物的质量指标是客观的或可量化的,可通过标准或规范加以规制;消费者主观评价结果之间虽有差异,但其统计分析结果仍然可以作为质量规制的参照。对于公路客运服务而言,有形物(如运输车辆、客运车站、客运从业人员)的质量指标是客观的和可量化的,而来自于不同乘客的评价结果,也可作为客运服务质量规制的依据。

## 二、公路客运服务质量规制的必要性

中国公路客运行业市场化改革时间不长,远未形成完备和成熟的公路客运市场体系。在市场发育不成熟、自我治理能力不足,尤其是在可能发生“市场失灵”的条件下,运用公权力对客运服务质量制定必要的规则,是十分必要的。

第一,从保护公共利益的角度来看,对公路客运服务质量进行规制是保护乘客权益的需要。据交通运输部 2011 年统计,公路客运是旅客运输的主要方式,其市场份额占全部旅客运输总量的 93.2%。保证数量众多的乘客在选择公路客运出行时走得快、走得好,真正实现满意出行,是至关重要的。中国公路客运行业的供给能力大幅度提升,从一定程度上缓解了运输能力与运输需求之间的矛盾,但客运企业良莠不齐,经营过程中违规、违法行为时有发生。近年来,乘客的法制观念和维权意识大大提升,对客运服务的要求越来越严格,各地客运服务投诉的数量有增长的趋势。乘客并不满足于“走得了”,还要求“走得好”,不仅追求“结果满意”,还要求“过程满意”,这就对客运企业的服务质量提出了一定要求。但是,从客运企业的角度来看,出于对利润和成本的考虑,加上一些客运企业有意或无意地实施机会主义行为,导致出现“柠檬市场”<sup>[1]</sup>,客运服务质量因

此而大打折扣。

第二,强化公路客运服务质量规制是公路客运业向现代服务业转型的需要。从行业发展的实际来看,公路客运正在经历从传统服务业向现代服务业的转型,传统公路客运业正成长为资金、技术、信息和知识相对密集的现代服务业,服务方式和服务范围都有所改变。这就要求公路客运业引入服务管理的理念和方法,更加关注乘客需求,从旅客需求出发设计服务项目。

公路客运业向现代服务业的转型,给公路客运服务质量规制带来极大的挑战。一是在公路客运乘客群体和营运规模扩大的同时,如何保证服务质量的稳定和提高,是客运企业和监管部门都必须认真对待的问题。二是在转型期间,大量使用信息技术、电子技术,网络售票、旅游包车等新型服务陆续推出,而相关的质量标准有待建立,这对服务质量管制工作也是一个挑战。规制部门必须及时研究制定相关技术标准和质量规范,包括考虑改进和制定适应新标准、新规范的监督工作流程,以促进新业务健康发展、保障旅客和客运企业的权益。

第三,从乘客需求特性来看,强化公路服务质量规制也是必要的。中国人口众多、地域广阔,乘客的空间和时间分布极不均衡,加上公路客运乘客数量众多、偏好不同,需求存在很大差异,因此由政府管理部门或行业管理部门出面,对公路客运行业的服务方式和服务过程进行规范,是十分必要的。另外,从公路客运市场的分布来看,由于客运服务在时间和空间分布不均衡,无法形成完全竞争市场。乘客出行时,受时间、地点以及可供选择的出行方式等因素的限制,绝大部分旅客在出行时都不可能具备充分选择的条件,只能在特定的时空约束条件下按照供给方有限的安排(包括车型、经营主体、运输方式等)选择消费,在特定线路、特定时点上,可供选择的班次通常是唯一的<sup>[2]</sup>。可以说,对于个体乘客而言,他面对的是一个处于完全垄断客运市场,乘客与客运企业之间的地位严重不对等,处于绝对的弱势地位,其权益很难得到有效的保障;受利润最大化或降低成本等利益驱动,客运企业忽视客运过程服务质量现象难以避免,乘客与客运企业之间发生争执或投诉的现象也并不鲜见。

## 三、公路客运服务质量规制现状

进入 21 世纪,中国公路客运行业得到了快速发

展,服务质量也得到了改进。但总体而言,公路客运行业的服务质量仍有很大改进空间,其主要原因则在于公路客运服务质量规制水平比较低<sup>[3]</sup>。

### (一) 服务质量规制是公路客运行业规制的短板

1949 年以来,中国道路运输政府规制大致经历了严格规制时期(1949 ~ 1979)、放松规制时期(1979 ~ 1989)、规制整顿时期(1989 ~ 1992)和规制再放松时期(1992 年至今)共 4 个阶段<sup>[4]</sup>。就中国运输产业规制的历史来看,公路客运服务质量规制始终没有受到足够的重视。就规制方式而言,经济性规制(如价格规制等)较多,社会性规制手段运用相对较少。在现有各种社会性规制中,环境规制、安全规制相对比较完备,服务质量规制则明显落后。

从公路客运产业的发展历程来看,1949 年到 20 世纪末,特别是改革开放以来的前 20 年,客运行业的主要矛盾是运输能力不足,运输规制的主要目标是扩大运输供给能力,缓解运输供给短缺。进入 21 世纪以来,运输供给短缺的矛盾基本得到解决,运输能力相对富裕,规制的重点转向运输结构的调整和优化。这一时期,由于运输业规模迅速增长,包括客运在内的整个运输业的生产安全问题和环境污染问题开始凸现,恶性事故频发,引发了政府对运输行业安全问题的重视,并推出了一系列强制性措施,有效地扼制了运输行业恶性事故高发的势头。

公路客运行业是一个能源消耗量较大的行业,在运行过程中会对环境产生影响,形成负的外部性。20 世纪 90 年代以来,随着政府加大环境治理力度,公路客运行业和其他行业同步开展了一系列环境规制活动。公路客运行业以节能减排和提高资源利用率为目标,倡导“减量化、再利用、资源化”,追求“低消耗、低排放、高效率”,在环境法规建设、环境规制机构和规制方式的确定以及环境规制内容的细化方面都取得了明显突破。

虽然公路客运行业安全规制和环境规制在执行过程中体现出公路客运行业的特色,但总体上还是在国家层面的规制框架中展开的,其普遍性大于特殊性。就其规制手段而言,以强制性手段为主。相比之下,公路客运服务质量规制更具有行业特殊性,规制手段也应不同。也许正因为这一原因,公路客运行业服务质量规制并没有像安全规制和环境规制那样得到足够的重视<sup>[4]</sup>,最终成为公路客运行业社会性规制的一块短板。

### (二) 与其他行业相比,公路客运的服务质量规制相对落后

与航空、铁路等行业相比,公路行业服务质量规制还没有得到足够的重视,事实上并没有太多实质性推进,水平明显落后于其他客运行业。如早在 1996 年 9 月,中国民航运输业就开始实施《公共航空运输服务质量标准》,对航空运输企业、机场、代理人及相关部门的旅客和货物服务质量要求做出了具体规定。2001 年 10 月,原民航总局开始实施《公共航空运输服务质量评定》,对航空运输服务质量的服务标准和评价要求做出了详细而全面的规定。2007 年,原民航总局对上述质量标准和评定办法进行了修订。原铁道部于 1999 年 10 月开始实施《铁路旅客运输服务质量标准》(TB/T2967—1999),规定了铁路运输企业旅客运输的服务质量要求。2003 年 1 月,原铁道部重新修订实施《铁路旅客运输服务质量标准》,并发布《铁路服务示范》,提出了改进站车服务的 10 项措施。

1990 年,交通部发布了第一部公路客运服务质量标准——《汽车旅客运输班车客运服务质量标准》(JT/T3142—1990),初步建立了公路客运行业的质量标准。但这个标准体系略嫌粗糙和过于简化,未能充分反映公路行业技术进步和服务改进的现实。2006 年 1 月起,交通部发布了《道路旅客运输企业等级》(JT/T 630—2005),《汽车旅客运输班车客运服务质量标准》(JT/T3142—1990)同时被废止。事实上,《道路旅客运输企业等级》并不完全等同于公路客运服务质量标准,二者的相互替代似乎缺少足够的理论依据。与民航、铁路的旅客运输相比,公路运输市场化程度高,客运企业数量多,构成复杂,服务质量规制难度更大,但无论如何,公路客运服务质量规制都应该得到加强而不是被削弱。

2006 年,为加强道路运输市场管理,加快道路运输市场诚信体系建设,建立和完善优胜劣汰的竞争机制和市场退出机制,引导和促进道路运输企业加强管理,交通部发布了《道路运输企业质量信誉考核办法(试行)》(交公路发[2006]294 号,以下简称《办法》)。《办法》中提到的质量信誉考核,是指在考核年度内对道路运输企业的安全生产、经营行为、服务质量、管理水平和履行社会责任等方面进行综合评价。《办法》虽然涉及到客运企业服务质量的问题,但并非规范的服务质量规制类政策文件,这足以反映出公路客运行业质量意识和质量规制水平滞后的现状。

## 四、公路客运服务质量 规制体系的构建

### (一) 建立公路客运服务质量法规 体系和质量标准

进入 21 世纪以来,中国颁布了不少有关道路运输的法律法规,道路运输业的法律体系得到了很大的完善,特别是 2004 年《中华人民共和国道路运输条例》的颁布实施,结束了道路运输“无法可依”的历史。虽然针对公路基础设施法律关系的设立、变更、终止等出台了《中华人民共和国公路法》,但还没有出台专门针对运输的正式法律。与发达国家相比,中国道路运输业的法律法规不完善、位阶较低、体系不健全的局面还没有得到根本性改变。现行道路运输市场准入的法律依据更多的是行政法规、地方性法规和地方政府规章,位阶偏低、调整范围窄、法律效力不够、操作性较差,对于服务质量等软件的关注意显不够。随着技术进步加速以及经济社会的快速发展,现有法律法规越来越不能适应公路客运市场发展。因此,必须尽快建立、完善中国道路运输市场的法律体系。首先,以《中华人民共和国行政许可法》、《中华人民共和国道路运输条例》等法律法规为依据,尽快制定《中华人民共和国道路运输法》,形成以《中华人民共和国道路运输法》为龙头,《中华人民共和国道路运输条例》等行政法规和地方性法规为补充,部门规章相配套的道路运输法律体系,使道路运输市场的发展和行业管理工作走上科学化、规范化、法制化的轨道。相关法律法规应对服务质量有明确规定,使公路客运服务质量规制有法可依。

虽然从乘客的角度来看,公路客运服务质量评价是主观的,但从服务提供过程来看,公路客运服务质量也有客观、可标准化或量化的一面。借鉴民航、铁路旅客服务质量规制的经验,公路客运服务质量标准可围绕运输车辆、车站以及人员服务过程等建立。在全国性公路客运服务质量标准正式建立之前,应鼓励省级或大型公路客运企业推行地方或企业服务质量标准,并逐步上升为公路客运服务质量的行业标准。

### (二) 建立公路客运市场准入机制 和退出机制

市场准入机制是指为了防止资源配置低效或过度竞争,确保规模经济效益、范围经济效益和提高经济效率,政府机构通过批准或认可等手段,对企业的

市场进入(包括数量、质量、期限以及经营范围等)进行的管理。20 世纪 80 年代以来,公路客运行业一度实行放松规制政策,市场准入标准降低,导致公路运输行业经营分散,社会化、组织化、专业化程度偏低等问题出现<sup>[5]</sup>。而从国外的经验来看,各国在运输市场成熟度较高后,都非常重视市场准入管理,甚至制定异常苛刻的准入条件,其中不乏对服务质量的考虑,如人、车和必要的设施设备都会影响到运输安全,在进入市场之前时就加以明确,保证运输过程的安全。另外,有效的市场准入管理有助于降低事后质量监管的成本。

作为一种重要的行业管理工具,市场准入机制通过对车辆、设施、资金、人员等基本条件以及经营资质提出要求,凡车辆、资金、场站、人员等达不到相应要求的,不准进入道路旅客运输市场,从而阻止一些规模小、实力弱的企业进入客运市场,确保整个行业的服务质量和水准。在建立准入机制的基础上,要建立市场退出机制,如在客运线路招投标中,将服务质量作为行业准入的重要指标,凡服务质量达不到要求,发生过特大、重大交通责任事故,或存在严重安全隐患,严重损害消费者权益的经营企业,主管部门将调整其经营资质直至取消其经营资质,责令其退出市场,从而形成有效的运输市场准入与退出机制,优胜劣汰,确保整个客运行业的服务质量。

### (三) 完善公路客运服务质量监管 体系

改进公路客运服务质量规制,必须建立和完善客运服务质量监管体系。这一监管体系不仅包括政府主管部门,也应包括行业协会、客运企业以及乘客等。政府、社会、市场三大规制主体各司其职,又相互协作,共同推进质量规制体系不断优化。

政府作为服务质量监管体系的核心,在构建合理的运输管理制度时,除了注重效率和公平等问题外,应充分重视服务质量。中国道路运输管理基本实施的是交通部、省、地级市、县、乡五级管理体制,层级设置过多,不仅增加了管理成本,而且削弱了道路运输管理机构执法的力度和效率。政府管理对于客运的管理政出多门,管理效率不高,加上地方保护主义所导致的区域市场壁垒尚未被打破,严重影响了质量规制效率。从表面看,交通、公安、卫生、劳动人事、环保、工商管理、质检、安监等部门都在对运输行业进行管理,但这种规制主体多元化并不利于运输行业规制。在现行体制下,客运服务质量管理职责主要归于质量监督管理部门,而不是作为主管部门的交通部门,这无疑是不正常的。因此,必须尽快

改变目前的这种规制分工,把质量监管工作纳入交通部门日常管理工作之中。

然而,政府主管部门实施质量监管的前提,是政府能够获取并有效甄别有关客运服务质量的具体信息,而相关信息获取是否完备,则受制于技术条件以及政府主管部门投入的约束。另外,由于公路客运行业规模大,地域上相对分散,加剧了规制者与规制对象之间的信息不对称,进而严重影响了对整个行业常态化监督的效果。而行业协会作为一种专业化的社会组织,对于行业内各客运企业的运营信息远比政府主管部门更为了解,从而为制定行业质量标准或进行服务质量提供了坚实的信息基础。行业协会通过论坛、自办刊物、行业调研等多种方式,可以方便地获取成员企业经营信息。对于已经发生的服务质量事故,行业协会能够借助专业手段进行鉴定或调解。行业协会的这种优势,可以大大降低质量规制所需的信息成本。正因为如此,运输行业协会在发达国家运输规制中扮演了重要的角色,如美国运输服务质量的制定就是由行业协会承担的。随着中国运输行业市场化改革的不断深入,发挥行业协会在客运服务质量规制中的自我管理、自我监督的功能十分必要。

乘客是公路客运服务的消费者和服务对象,乘客的感受和评价是客运服务质量的决定因素。及时收集乘客意见,并以此作为质量监管的依据,对于改进客运服务质量具有重要作用。因此,鼓励消费者直接监督客运服务质量,并建立相应的激励机制,如举报奖励和匿名举报制度、舆论监督奖励制度、信息

披露制度等,也应成为监管体系建设的一部分。

## 五、结 语

中国公路客运业正在从注重经济效率转向经济效益与服务质量并重,客运服务质量越来越受到政府、企业和社会的重视。通过服务质量规制,为公众提供更好的客运服务,已成为整个行业的共识。但中国公路客运服务质量规制的现状并不理想,整体质量规制水平比较落后。目前最迫切的任务是建立服务质量规制体系,尽快实现中国公路客运服务质量规制从少到多的转变。而建立公路客运法规及标准体系,完善公路客运市场准入和退出机制以及强化客运质量管理体系等,则是构建中国公路客运服务质量规制体系的有效途径。

### 参考文献:

- [1] Akerlof G A. The Market for "Lemons": quality uncertainty and the market mechanism [J]. The Quarterly Journal of Economics, 1970, 84(3): 488-500.
- [2] 吴群琪,李丽. 道路旅客运输行业的政府管制[J]. 交通运输工程学报, 2006, 6(2): 107-112.
- [3] 樊一江. 道路运输政府规制变迁分析与选择[D]. 西安:长安大学, 2007.
- [4] 王燕,白雪洁. 中国交通运输产业的政府规制改革[M]. 北京:经济管理出版社, 2010.
- [5] 陈引社. 市场集中度与道路运输集约化经营[J]. 公路交通科技, 2004, 21(7): 134-138.

## Service quality regulation of highway passenger transportation

FAN Gen-yao, WU Qun-qi, WANG Yu

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

**Abstract:** Beginning with the analysis of the concept of quality of highway passenger transportation service and the quality characteristics, this paper defines the connotation of regulation on the service quality of highway passenger transportation, and probes the necessity of regulation of service quality to highway passenger transportation industry. Based on the analysis of the current situation of service quality regulation in highway passenger transportation, this paper suggests building the service quality regulation system in Chinese highway passenger transportation from three aspects, that is, establishing the regulation system and quality standard, improving the entry and exit mechanism and strengthening the supervision system.

**Key words:** highway passenger transportation; quality regulation; service quality; entry mechanism; exit mechanism

