

政策治理下的网约车发展与创新

夏舟, 刘燕

(长安大学政治与行政学院, 陕西西安, 710020)

[摘要] 网约车作为“互联网+交通”的产物,是共享经济模式下的新兴出行服务。自出现以来,其合法性备受争议,经营管理的发展也是一波三折。在“互联网+”的大背景下,如何治理网约车、如何发展“互联网+交通”检验着政府的管理智慧。从网约车服务现状和政策执行偏差的综合原因出发,分析多元利益主体在互联网、网约车平台、交通三个层面之间的博弈关系,在平衡三者利益关系中找到政策如何念好网约车“紧箍咒”的方式方法,以期探寻网约车发展的真正出路。

[关键词] 网约车;“互联网+”;公共治理;共享经济模式

[中图分类号] C931 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1674-893X(2018)04-0160-07

一、网约车概述

当今,科技革命方兴未艾,移动互联网迅猛发展,深刻改变着人们的思维方式、生产方式和生活方式。交通行业和其他行业类似,受到了“互联网+”的猛烈冲击。依托共享经济的网约车出行方式闯入大众生活中,彻底颠覆人们对公共交通出行的印象。网约车平台借助手机APP帮助消费者及时快速联系服务车辆,解决消费者“打车难”的问题,受到消费者的追捧。但在其繁荣的背后也是冲突不断、问题丛生。

2015年10月10日,交通运输部正式公布《关于深化改革进一步推进出租汽车行业健康发展的指导意见(征求意见稿)》(以下简称《意见》)和《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法(征求意见稿)》(以下简称《办法》),备受关注和争议的网约车终于告别了见不得光的“黑户”身份,获得官方认可。《办法》中将网约车定义为以互联网技术为依托构建服务平台,接入符合条件的车辆和驾驶员,通过整合供需信息,提供非巡游的预约出租汽车服务。

该规定明确将网约车归入出租车的管理范畴之中,但网约车作为“互联网+”模式下产生的新兴智能交通方式,其本质是共享经济依托移动网络技术平台,通过数据整合,提供的一种差异化、个性化出行服务,与传统意义上的公共交通有着很大

的不同,也不是单纯的私人交通。

(一) 网约车是公共交通的新发展

网约车在交通领域进行了颠覆性创新,它利用互联网整合大量资源,打破传统运营模式,更新消费者的预订方式、出行方式,提高出行效率。通常情况下,传统出租车多是以扬召—巡游、辅以少量站点蹲守和电话预约的方式进行运输,无特定的服务对象,其经营者是使用营运车辆和专业驾驶员的受雇运输公司或个体承运人。这一类经营性运输方式,产生于市场经济,在接受国家高度的安全监管同时,引入市场机制,为公民提供出行服务。与传统出租车行业相对简单的消费者、出租司机二元主体结构相比,网约车运行过程中主体的构成更为复杂。现实生活中,由打车软件组织牵头提供驾驶车辆、派遣驾驶人员,租车软件平台将车辆、驾驶人员及路面信息进行高效实时的整合,消费者和驾驶员通过APP客户端进行实时匹配,共享网络信息,实现出行计划^[1]。

(二) 网约车是私人交通的新尝试

共享经济,又称分享经济、合作消费,它的核心是以信息技术为纽带,实现产品的所有权和使用权分离,在资源拥有者和需求者之间实现使用权共享。其发展理念是“人们需要的是产品的使用价值,而非产品本身”,在这一理念下,人们既是生产者又是消费者,实现成本低廉、资本高效、灵活方便

[收稿日期] 2017-11-25; **[修回日期]** 2018-05-25

[作者简介] 夏舟(1997—),女,湖南长沙人,长安大学政治与行政学院学生,主要研究方向:行政管理,联系邮箱:2378709824@qq.com;刘燕(1979—),女,陕西宝鸡人,博士,长安大学政治与行政学院公共管理系讲师,主要研究方向:人力资源管理

的目的^[2]。网约车的本质就是一种共享经济形式,在不改变车辆所有权的基础上,通过即时交易的方式暂时转让汽车的使用权,让闲置的私人车辆弥补出行者的使用需求,实现车辆使用价值最大化。

(三) 出租汽车与网约车的比较

《办法》将车辆登记定位为“预约出租客运”,这一表述说明网约车经营活动与传统汽车出租客运存在密切联系,同时也有明显区别。而明确两者关系对界定网约车性质十分关键。根据《办法》以及《巡游出租汽车经营服务管理规定》的规定,网约车的基本车型、运载量及“门对门”服务性质与出租车大同小异。

网约车与传统出租车的共性主要是基于其相同的运载工具,即“外在共性”或“硬共性”。但网约车是“互联网+出租车”的产物,是共享经济的典型代表,与传统出租汽车也存在较大差异。借助“互联网+”的网约车较出租车在接单方式与信息获取方面更为便利快捷,而互联网的不安全性也给网约车套上了更为严苛的准入条件与监督体系。本文从运载工具、经营方式、信息对称程度以及准入门槛等方面进行对比,以厘清二者之间的关系(见表 1)。

表 1 网约车与传统出租汽车的对比

对比项目	网约车	传统出租车
运载工具	符合条件的七座及以下乘用车	
舒适性	相较于班车客运,舒适性较高,服务较周到	
相同点 运载量	运载量较小,一般为 4 至 7 人	
运营成本	运营成本较高,因此价格也较高	
灵活性	可实现点对点、门对门服务,十分灵活	
接单方式	随时随地接单,定点接客	巡游找客、蹲点候客
信息对称程度	信息对称	信息不对称
不同点 准入条件	网络预约出租汽车驾驶员证、网约车平台登记注册信息审查、合格的车辆	驾驶证、车辆营运证、拥有合格的车辆
监督主体	交管部门、网约车平台、乘客、城管部门、通信部门、银行、工商部门等	交通部门、乘客、公安部门、城管部门、工商部门等

二、网约车发展历程

(一) 出租车行业发展现状

中国出租车行业起步于改革开放初期,对出租车行业的治理由鼓励到限制,直至 1998 年,经建设部、公安部批准颁布的《城市出租管理办法》正式确立了“经营权限限制、数量控制、价格和准入管制”的管理模式。

出租车行业的发展为城市正常运转带来便利的同时,也出现了不少问题。

出租车司机的车辆租金高、净收入低,出租车司机起早贪黑一天所挣大部分上交给了出租车公司,个人所得就所剩无几。

黑车是影响出租车正常运营的另一大阻碍。2006 年央视《经济信息联播》报道,北京从事非法运营黑车已有 7.2 万辆,超过正规出租车数量。尽管北京明确制定了针对“黑车”的管理政策,但收效甚微。

“叫车难”成为城市的一大难题,在大城市更为明显,如:北京、上海、深圳等。每每遇到恶劣天气、上下班高峰,“叫车难”矛盾更加严峻。另一方面,却是出现出租车资源闲置的现象,出租车司机为保障自己的收入,并不遵守“招手即停”的规则,而是有选择性的营运,乘客利益难以保障。在某些城市还出现了出租车集体罢运的极端现象,如 2008 年在重庆发生的持续两天的 800 多辆出租汽车罢运,对人们出行造成了极大的影响。

(二) 网约车的破壳

随着互联网技术的革新,手机打车软件逐渐走进人们的生活:2011 年第一款服务大众的智能打车软件“摇摇招车”首次在中国出现,随后打车软件快速增长。2010 年 5 月,针对高端商务出行的“易到用车”创立;2012 年“滴滴出行”雏形公司在北京上线;2014 年 2 月,美国企业优步(Uber)进入中国网约车市场;2015 年 1 月,“神州专车”创立,主打中高端商务用车服务市场。

(三) 网约车的“野蛮生长”

网约车在一线城市发展迅速,较高的收入吸引大量司机加入,城市汽车保有量大幅度增长。道路的供需矛盾突出,潮汐交通现象严重,对中心城区交通造成一定拥堵。网约车行业的膨胀对传统出租车行业打击严重,多地出租车司机以“罢运”方式表达取缔网约车的强烈诉求。同时,网约车乘客人身安全受到威胁的社会事件在各地频频发生,乘客基本权益无法得到较好的保障。以 B2C 模式为主的

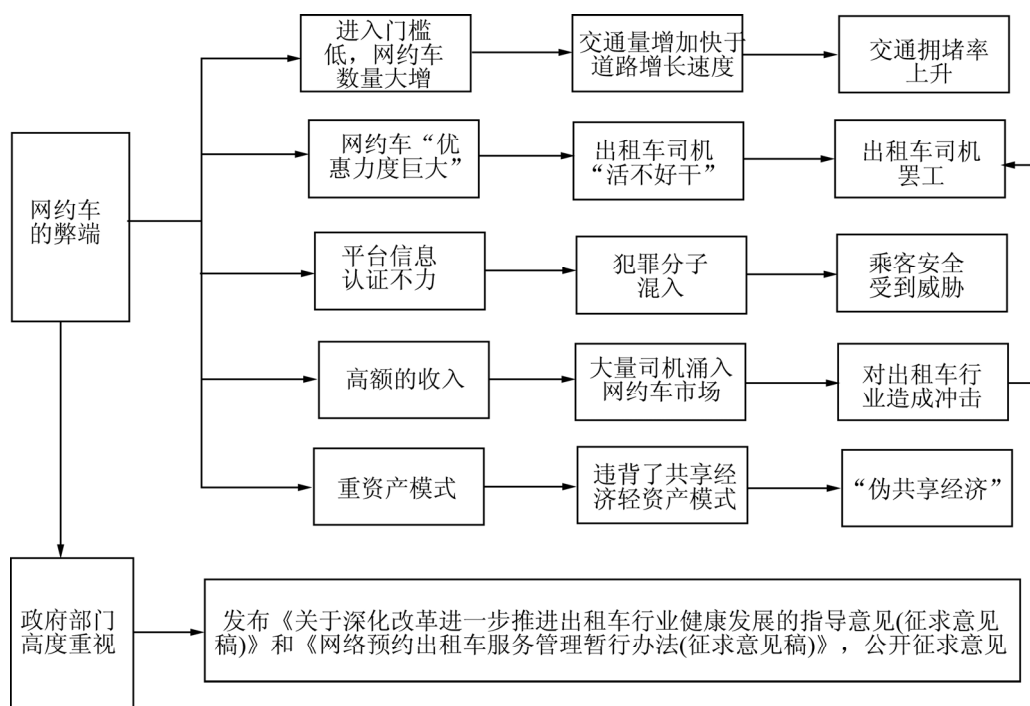


图1 网约车的弊端与政策应对

网约车企业也在一定程度上违背了共享经济的轻资产模式，成为一种“伪共享经济”。网约车所带来的一系列弊端也引起了政府部门的高度重视，为此，政府部门制定和颁布了系列规范网约车的政策和措施。

(四) “网约车新政”出台

2016年7月28日，交通运输部联合公安部等七部委发布《关于深化改革进一步推进出租车行业健康发展的指导意见》和《网络预约出租车服务管理暂行办法》，赋予了网约车合法性，对网约车(包括平台公司经营许可条件及程序、车辆准入条件和报废管理、劳动合同管理、车辆和驾驶员许可申请、价格机制以及网约车平台性质等)进行了规范。大部分网民及网约车平台第一时间对新政表示支持与认同，但也有网友担心新政在预防犯罪、保护消费者人身及信息安全等方面乏力。根据中央的《关于深化改革进一步推进出租车行业健康发展的指导意见》和《网络预约出租车服务管理暂行办法》，各地方纷纷出台细则，大幅提高了网约车的准入门槛(见图2)。

(五) 新政后的困难现状

1. “打车难”重出江湖

“滴滴出行”发布的大数据显示，2017年6月，北京、上海、广州、深圳四地早晚高峰打车难度比

去年同期分别增长了12.4%、17.7%、13.2%、22.5%^[3]。网约车扎堆的现象一去不复返，“秒接”不再，在机场、车站等用车需求集中的地方，大量黑车重现，“打车难”重回人们的出行生活，而网约车司机也面临“单多车少”、供不应求的情况，供需矛盾加剧。

2. 司机退出网约车平台

例如：深圳全职滴滴司机需根据规定考取《网络预约出租汽车驾驶员证》才能上岗，但因考试较难，经过三次考试才拿证，却错过网约车车辆运输证的申请时间，只能做回老本行。很多网约车司机也面临这样的困境而被动离开。2015年，优步(Uber)、滴滴出行出现大额亏损，平台对司机的补贴减少、抽成逐渐提高，乘客费用也逐渐上涨，很多网约车司机因此主动退出。

三、网约车新政效果探析

《关于深化改革推进出租车行业健康发展的指导意见》和《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》的发布标志着网约车正式取得合法身份，这是网约车行业的突破。网约车运营得到规范化、安全化，司机与乘客有了法律保障。就在公众期待由网约车给我们带来安全舒适便利的出行生活时，各地密集推出的新政实施细则带来的政策效果却偏离了预期轨道。

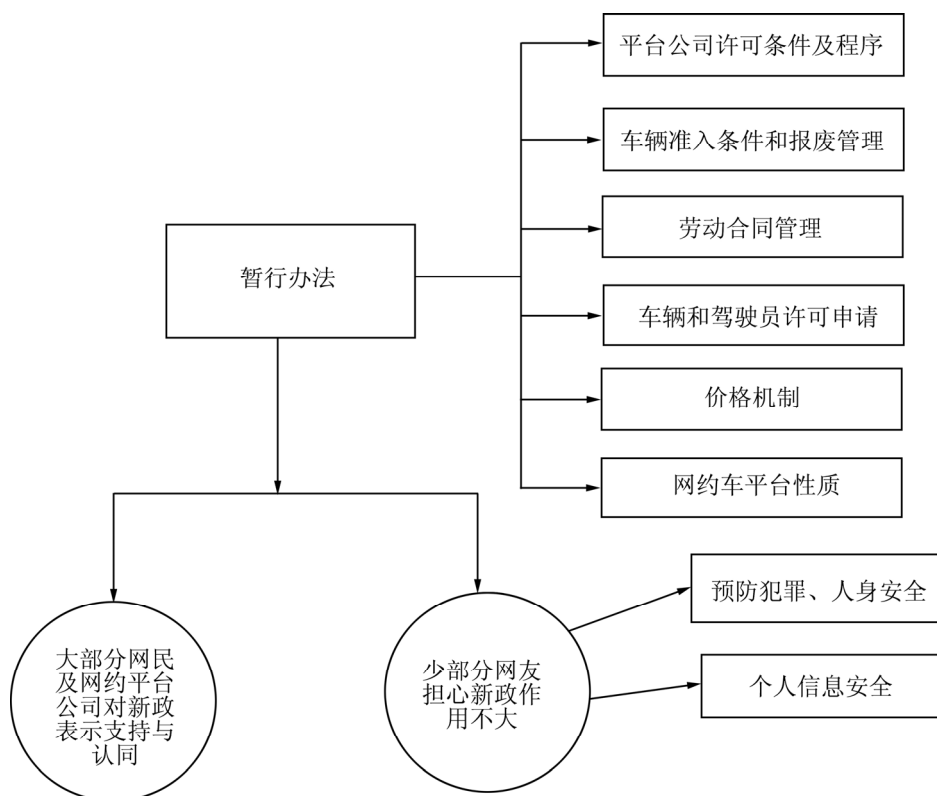


图2 网约车新政内容及影响

(一) 政策执行出现偏差

1. “高门槛”

《指导意见》规定网约车投入市场运营的前提是依法取得出租汽车经营资格证、车辆运营证和驾驶员服务资格证这三重许可。而各地在对于这三证的考取存在着试题不合理、过渡期短等问题,使得大量网约车司机退出行业。北京市交通委员会频繁约谈各大网约车平台,对非法运营的私家车执法打击力度很大,使得低价的私家车逐渐退出市场^[4]。

2. 强行改“身份”

城市交通最大的问题在于需求有谷峰,网约车召之即来挥之即去的特点正好满足城市峰谷之间的不同需求。而规定要求,网约车经营者需通过注册具有企业法人资格,且服务地与注册地不一致的应在服务地登记,申请从事网络预约出租车经营的应根据经营区域向相应道路运输管理机构提出申请。专车服务性车辆变成运营性车辆的条款强行改变了私家车使用性质,致使绝大多数网约车被拒之门外。

3. 沿用出租车数量限制与价格管制

《暂行办法》中规定网络预约出租车的价格要执行政府指定价或市场调节价,运营车辆需使用符

合规定的计价器,而这种规定不符合互联网时代经济。约租平台利用大数据根据路线有明确计价方式,价格随需求变动,标准明确,并且消费者事前知晓并愿意接受。

4. 强加劳动关系

《暂行办法》规定网约车平台应与驾驶员之间签订劳动合同,这是一个强加的劳动关系。网约车平台与驾驶员之间并不是雇佣关系,没有支付过程,没有发固定工资过程,网约车平台利用网络数据,整合出行信息,而驾驶员则利用信息,网约车平台与驾驶员之间是一种服务共享的过程。

5. 平台在经营地不得占据市场支配地位

任何一个平台在任何一个经营地都不得占据市场支配地位,这一规定限制了网络预约出租车平台的发展。互联网平台最重要的优势在于平台经济具有网络效应,其价值随着参与人数的增加而增加^[5]。

(二) 政策执行出现偏差原因

1. 过度抑制网约车市场

在移动互联网时代,传统出租车行业管制的基础已完全被颠覆:“互联网+交通”的模式的出现和实时的信息传递,让消费者更加便捷地享受专车服

务,推动着网约车行业的蓬勃发展。面对巨大的消费需求,仅通过政府单方立法是无法有效解决网约车发展过程中存在的问题的,需要政府协调各方利益,合理引导,重构监管,以保护消费者选择权,平衡网约车与巡游车之间的利益,促进新型交通出行市场的健康发展。而政府作为政策的制定主体和执行主体,在网约车的监管过程中起着关键性作用。但就当前的网约车市场来看,政府的行为却在一定程度上抑制了网约车市场的积极性,大致体现在以下几个方面:

(1) 地方政府自由裁量权过大。

在网络社会大转型期间,新兴事物萌芽,政府如何保持一种战略性和建设性的模糊非常重要。根据有限理性模型,信息的不充分以及各方利益错综复杂,政府无法做出最优选择,只能根据经验等探寻满意的决策。面对新一代信息技术的发展与其在交通行业的快速渗透,交通部根据新技术和新应用的发展趋势,从促进产业发展和满足消费者不断变化需求的目标出发,制定了宏观层面框架性的指导意见,给各级地方政府留有一定自由裁量空间。各地细则从车辆、司机户籍、准入资格等方面对网约车运营做出详细的规定,其中产生的政策过度清晰化粗暴地限制了网约车发展的可能性。地方层面严苛的规范从政策执行角度来看方便执行部门的管理,但是地方拥有较大的裁量权却没有相应的监督机制来进行规范,约束了网约车的发展。

(2) 平台定位不清晰。

各地细则只将平台隶属于约租车运营企业的技术工具。但真正体现“互联网+交通”新业态的“平台型企业”并没有进入监管者的视野,这是其实质性缺陷。在目前这一探索阶段,政府将责任分配给各大打车软件平台,将平台和企业两者概念混为一谈,政府只对企业行为做出规范,而没有对依托互联网技术建立的信息交互平台进行规范。

(3) 共享经济本质被扭曲。

多地严苛细则的出台体现了政府的过度干预,将计划经济思维强加到信息经济的管理,违背了服务型政府建设的初衷。共享经济的本质是使用权的暂时性转移,尽可能让更多的人享受闲置资源,方便生活。但无论是中央层面的《指导意见》还是各地的细则,都明确地将网约车定性为营运车辆,与传统出租车的性质一致。规定中最核心的就是劳动合同问题,这种强加的劳动关系将分享者变为员

工,背离了共享经济的初衷^[5]。网约车服务是完全由市场提供的公共服务,是公共服务对于公众需求的一种回应。需求导向的网约车服务属于共享经济中典型的B2C类型,新政的出台改变了网约车的性质,徒增了网约车行业中各主体的进入成本。

2. 削弱了“互联网+”优势

(1) 信息不对称。

网约车行业的兴起基于移动支付、GPS定位、大数据等互联网技术成果,其中网约车平台所整合利用的各种数据成为运作的关键。但是政府作为监管部门,无法评估和处理这一类数据背后的真正价值,因此产生的政策不符合实际的情况,导致公众需求无法得到满足,“打车难”现象重现。

“互联网+”的实现在于海量数据之间的低成本对接,这为网约车一类的共享经济的产生和发展提供可能。“互联网+交通”与海量数据相辅相成,不可分割。但是就目前的政策来看,政府在政策颁布前掌握信息不够充分,对互联网技术监管的手段滞后。

(2) “互联网+”变“互联网-”。

关于管理办法,需要意识到对互联网和共享经济的监管不能按照传统思维,政府“一刀切”或者单一管理模式都会引发网约车的外部效应。“互联网+”和共享经济的出现使得政府不再是提供公共服务的唯一主体,社会组织和公民个人具有生产者和消费者的双重形态。政府治理偏差将会大大削弱这一由互联网带来的优势,让“互联网+交通”变成“互联网-交通”,阻碍公共交通发展新形势。

3. 政策制订固化

我国政府尤其是地方政府在很长一段时期内推崇政府单一主体决策的方式,公共政策的制订常缺乏民主的程序,出台的许多政策往往也未经过缜密的调研论证,这种非民主的决策模式在长期决策实践过程中逐渐固化。

受路径依赖的影响,我国网约车的管理方式沿用了巡游出租车的源泉管理法。源泉管理法是指地方道路运政管理机关对在本地注册经营、车籍在当地登记的经营业户和运输车辆,在做好各项基础工作的基础上,以“点”为主的管理方法^[6]。《暂行办法》要求网约车运营需“三证”齐全的规定以及部分地方细则要求网约车需具备当地户籍等均为源泉管理法的典型体现。实际上网约车与巡游出租车有明显区别,因而源泉管理法并不完全满足网约车

管理的需要。

四、念好网约车的政策“紧箍咒”

随着互联网时代交通产业链的发展成熟, 传统产业形态被颠覆, 新兴业态层出不穷。网约车服务表现出时空的无限性、成本的经济性、市场的精准性、信息的透明性、资讯的快捷性、效果的可衡量性和服务双方的互动性。总体而言, 新时代下的网约车服务与互联网密切相关, 需多方利益主体协同治理。

(一) 立足新时代大背景, 念好“紧箍咒”

1. 立足新时代社会主要矛盾

党的十九大报告指出新时代社会的主要矛盾已由人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产力之间的矛盾, 转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾, 这意味着社会主要矛盾的解决重心由量的增加向质的提升转化。网约车作为高质量出行服务的提供载体, 它的出现顺应了新时代的要求。因此, 各级政府首先应明确对网约车的支持态度, 以提高满足人民出行便利度和舒适度为出发点打造网约车行业的“紧箍咒”, 避免“一管就死, 一放便乱”。

2. 立足供给侧改革

近年来, 供给侧改革被提上各级政府议程。供给侧改革目的是提升供给质量、促进供给的增加, 最终实现经济的可持续增长。改革的重要一环就是创新与发展, 网约车是“互联网+交通”的产物, 是典型的新兴领域。政府应理顺与网约车市场其他利益主体关系, 立足供给侧改革, 设置适度的准入门槛以寻求提高网约车服务质量和保证网约车有效供给数量之间的平衡。

(二) 立足“互联网+”时代, 念好“紧箍咒”

截至 2015 年, 全球移动互联网渗透率已高达 73%。这使得资源提供者和需求者都有可能随时随地参与共享经济、调动全球资源。闲置资源的共享实现了规模上、程度上的无限扩大。“互联网+”代表一种新的经济形态, 充分发挥互联网在生产要素配置中的优化和集成作用, 将互联网创新成果深度融合于交通领域之中, 提升网约车的创新力和生产力。因此, 政府管理应适应知识经济时代下生产消费模式的转变。

1. 规范使用网络技术工具

智能手机和移动网络技术的不断升级, 为智能交通的应用提供了可能。网约车服务基于手机打车

软件实现消费者和司机的互联互通。在这一过程中, 政府应当深入了解智能软件的运作方式, 了解社会需求。以满足公众基本需求为出发点, 引导相关智能软件业务合理合法运作; 当前, 网络云计算技术, 即在广域网或局域网内将硬件、软件、网络等系列资源统一起来, 实现数据的计算、储存、处理和共享的托管, 其凭借高度的信息部署和自动化的 IT 资源调度能力, 成为解决网约车困境的关键技术手段, 有助于智能交通系统的快速实现^[7]。政府应当顺应时代发展潮流, 借用云计算技术从公众需求出发, 借助移动数据运营商, 发展互联网移动数据, 在交通潮汐时段, 将网约车资源与公共需求合理匹配, 解决“打车难”问题。

2. 注重大数据的合理利用

建设基于“云计算”的网约车服务, 要实现交通信息的动态采集、分析、处理及发布, 并及时向用户提供动态交通信息, 指导用户出行计划, 规划用户行车线路, 从而有效分散拥堵流量, 提高交通通行效率。交通部门在这一过程中, 应及时与网约车平台交换交通信息, 通过整合整个城区的交通流信息及汽车的运行计划信息, 每个交通信号灯都得到高效控制, 并在面控(即将特定区域所有路口的交通信号作为一个整体进行联网协调的控制)、立体多维的基础上进行相关预测; 城市交通引导系统也可以与交通信息个性化服务进行无缝结合, 合理引导交通, 错峰出行, 缓解城市交通拥堵, 提高道路使用率^[8]。同时, 政府和网约车平台应合作建立一个智能交通信息服务市场, 依托移动数据运营商的手机基站定位, 向用户提供实时的交通信息服务, 并与交通控制、引导相结合。

(三) 发挥网约车平台中介作用

政府对于网约车平台的认识仅停留在企业层面, 而忽视了背后支撑网约车平台的强大技术及数据。作为政策制定主体, 政府应将其监管重心从平台下的车辆、驾驶人员向网约车平台的数据及技术转移。通过对技术、数据管理的规范化来保障乘客信息及人身安全。使得“互联网+交通”真正发挥“互联网+交通”模式优势。

目前, 四方协议下网约车平台法律地位虚化, 造成法律责任不清晰的混乱局面。而网约车平台是交通出行需求信息与运输服务供给信息的匹配者, 只有认定网约车平台承运人法律地位才能有效保障各方权益。首先, 取消网约车平台公司进入市场

数量限制,保持一定市场竞争压力;其次,确保乘客司机的自由进出,尤其是不限制司机的进出,发挥网约车资源共享优势;再次,确保平台的公平竞争,激发市场活力,同时完善监管体制以防止垄断^[9]。

(四) 做好网约车司机及用户的安全管理

部分地区对外地驾驶员的准入限制有利于地区安全管理,但现实中外地驾驶员占很大一部分比例,应更多考虑这一部分人的归属^[10]。

驾驶员的准入门槛应经科学考量,建立在乘客安全、驾驶安全等方面之上,而非盲目追求高知识水平和高强度限制,使得政策实施合理化、科学化。

对于驾驶员的监管,应加强乘客监管的形式,通过奖励措施鼓励乘客对网约车运营过程进行监督,从而推进网约车服务质量的提高。完善乘客投诉机制,设立专业的维权部门进行内部监管,配合政府监管规范网约车运营。

参考文献:

- [1] 侯登华.网约车规制路径比较研究——兼评交通运输部《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法(征求意见稿)》[J].北京科技大学学报(社会科学版),2015(6):96-103
- [2] 芦季苇.浅析共享经济“互联网+”时代的经济模式——以专车、Uber、Airbnb 为实例分析[J].中国商论,2016(9):169-170
- [3] 吴婧.网约车新政一周年,北上广深打车难问题为何仍难解[N].上海:国际金融报,2017-07-22(13).
- [4] 杨星星,陈幽燕,王勤原,等.新视野下政府对网约车的监管研究——以北京为例[J].法制与社会,2016(22):198-199
- [5] 信息社会 50 人论坛.从“网约车新政”透视转型期政府治理理念转变之必要性——“专车新政与共享经济发展”研讨会纪实[J].电子政务 E-GOVERNMENT, 2015(11):32-42
- [6] 郗恩崇.道路运输行政管理学[M].北京:人民交通出版社,2006:21-22
- [7] 邓波,黄同成,刘远军.基于4G移动网络的大数据与云计算技术应用分析及展望——以城市智能交通系统为例[J].信息与电脑,2015(23):28-30
- [8] 陆化普,李瑞敏.城市智能交通系统的发展现状与趋势[J].工程研究—跨学科视野中的工程,2014(1):6-19
- [9] 侯登华.共享经济下网络平台的法律地位——以网约车为研究对象[J].政法论坛:中国政法大学学报,2017(1):157-164
- [10] 任其亮,郑凯.中国网约管理改进对策研究[J].公路与汽运,2017(4):32-35

[编辑:何彩章]