

网约车监管现状、问题及对策

郑丽娜 路瑶 沈颖

(华北理工大学 人文法律学院,河北 唐山 063000)

摘要:网约车合法化后,地方政府从制度层面能否继续优化以适应新的挑战,能否实现制度与落实的衔接,能否保持应有的竞争性和开放性,不仅决定着网约车的未来,还决定着城市交通治理的未来。依据《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》的规定,结合河北省情况对网约车管理的共性和个性问题进行探究,可以提出符合当地实际情况的合理化建议。

关键词:网约车;黑洞效应;融合

分类号:F572;F724.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-1395(2018)02-0079-04

一、网络预约出租汽车经营服务及管理状况

《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》(以下简称《暂行办法》)出台至今已有一年多的时间。从国家层面肯定网约车的合法身份,到各地政府制定地方性规章明确网约车的准入制度,都引起了各方关注,也直接影响了网约车行业的发展。至2018年2月,除了《暂行办法》外,针对网约车,国家相继出台了《网络预约出租汽车监管信息交互平台运行管理办法》等一系列规定,为网约车的健康发展提供了制度保证。

网约车合法化后,地方政府在制度层面能否继续优化以适应新的挑战,能否实现制度与落实的衔接,能否保持应有的竞争性和开放性,不仅决定着网约车的未来,还决定着城市交通治理的未来。如何管理网约车市场,协调与巡游出租车之间的矛盾,成为各地政府必须面对的问题。《暂行办法》肯定网约车法律地位的初衷是遵循市场的客观规律,秉承“共享经济”的理念,从供给侧的角度解决出租车市场存在的问题,最大化利用闲置资源,从而保障消费者的利益。然而,网约车运行过程中存在的种种问题引来多方面质疑,这种质疑并未因为《暂行办法》的出台而停止,相反随其合法化而使问题更加复杂。各

地纷纷出台了地方性规定,根据当地的经济状况出台了相应的政策。《暂行办法》实施一年多以来,网约车市场形成了相对稳定的格局,但是很多地方平台并没有严格落实监管要求。同时,美团打车等新经营主体的出现,以及各种“黑车”的存在,仍然使得网约车市场存在很多亟待解决的问题。

河北省毗邻京津,交通网络和劳动力资源流通与京津紧密相连。《暂行办法》出台后,北京、天津陆续根据当地情况出台了网约车管理政策。2016年,石家庄、保定等地先后出台了地方规章,根据当地情况对网约车的管理做出了规定。2017年7月28日,河北省十二届人大常委会第三十一次会议通过了关于《河北省道路运输条例》(以下简称《运输条例》)。《运输条例》对出租车、网约车等客运车辆营运进行了规范。这些法规规章的出台,为河北省网约车管理提供了基本法律依据。尽管规范尚未正式实施,但已经勾勒出河北省对网约车管理的基本思路。依《暂行办法》规定,针对网约车管理的共性和结合河北省情况的个性问题需要进一步探究。

二、网约车监管面对的痼疾

(一)户籍准入政策导致的黑洞效应

现在全国已经出台的有关网约车准入要求的地方性政策,对车型和户籍的要求成为政策的共性内

收稿日期:2018-02-28

基金项目:河北省社会科学发展研究课题(201703030117)

第一作者简介:郑丽娜(1979-),女,河北唐山人,讲师,硕士,主要从事知识产权与竞争法研究。

容。它虽然是各地政府通行做法,却饱受争议。一方面,该政策是否符合国家要求的公平竞争制度要求?另一方面,是否存在就业歧视之嫌?已经出台的京津网约车管理办法均要求网约车驾驶员具有本地户籍,河北省诸多城市毗邻京津,京津两地出台严格的准入制度后,一些不能满足要求的冀牌车辆将无法获得合法身份。这就会使周边城市私家车产生“黑洞效应”,使得越来越多的非当地牌照的车辆涌入城市,提供网络预约叫车服务。河北省在网约车管理的相关规定中规定网约车驾驶员需要本地户籍或本地居住证^[1],较京津宽松的准入政策导致的后果体现在两个方面。一方面,京津的“黑车”数量增加。调查表明,北京网约车管理办法出台后,并没有导致大量不满足要求的车辆主动退出出租车市场,而是由原来的在平台上注册经营转为以前的黑车经营模式,在出租车数量不能满足公众出行需求的情况下,黑车市场必然会在一定时期内存在,从而增加城市交通管理难度和消费者的安全隐患。另一方面,河北省的网约车管理政策需要满足京津冀协同发展的要求。河北省有23个县毗邻京津,如果这些不愿退出网约车市场的冀牌车辆退回到京郊地域,则将面临三市三政策的共管复杂局面。

(二)管理思维与政策导向的矛盾

2015年“共享经济”被正式纳入政府工作报告,成为党和国家的中长期战略规划,预示着中国即将全面进入共享经济时代。网约车合法化的初衷也是为了改善供给侧,充分发挥闲置资源的作用,提高交通运输能力^[2]。这就决定了各地制定网约车准入门槛的核心以是否促进了共享经济的发展为准则。然而,《暂行办法》出台后,很多地区尤其是以京沪为代表的城市出台了较为苛刻的实施细则,要求本地户籍和车型轴距等成为争议的焦点。有些地方政府对此的解释是要对网约车和巡游出租车实行分层管理,从消费者安全出发,将网约车定位为较高层次的出行工具,这种治理理念与共享经济发展的政策导向存在偏差。网约车合法化的初衷是合理利用闲置资源,充分调动私家车主的运输能力,解决公众出行困难。网约车又称为专车,此处的专是由于预约行为到形成的专属服务,其与招手即停的巡游出租车形成的专有服务区别在于形成服务的方式和途径不同,而非由于其本身服务层次。将网约车和巡游出租车分层的理念,一方面可能会导致网约车的数量减少从而降低了原本逐步提高的交通运输能力,另一方面也可能形成网约车和巡游出租车分层垄断的

局面,更不利于两车融合发展的构思。

网约车治理的另外一个思路是实现政府与企业之间的数据共享。2016年10月由中国交通通信信息中心承建的网约车监管信息交互平台开始试运行,为地方监管的精细化提供了有力的技术支持。数据共享便于政府监测企业运行情况。网约车软件发挥最大效能的关键就在于掌握了大数据,因此数据成为众多网约车平台的商业秘密。商业秘密权是一项法律明确保护的合法权利,政府要想实现数据共享,最先需要考虑合理界定企业数据的共享程度。《暂行办法》第29条规定共享信息应当包括车辆和驾驶员基本信息、服务质量以及乘客评价信息等,明确了信息共享的范围,但很多网约车平台上传数据的情况并不理想,一些平台为了保护数据秘密而拒绝或拖延上传数据,同时,个别网约车平台还存在恶意刷单问题,这也会造成数据失真。

(三)网约车竞争行为的模糊边界

网约车和巡游出租车的竞争焦点在网约车身份合法化后,主要集中在两个方面。

第一,网约车高峰期的涨价行为是否属于正当市场行为。在讨论网约车随意涨价是否合理之前,首先应该思考的是市场的供需状态。供不应求导致价格上涨是市场规律,需求高峰时期,无论是巡游出租车还是网约车,都属于稀缺资源。乘客通过约车软件与特定车辆建立运输服务合同关系,这种合同关系的双方当事人法律地位是平等的。当乘客认为高峰价格无法接受时,完全可以不确认订单,而作为提供服务的网约车平台,在不能保证网约车资源充足的情况下,也不应承担保证价格稳定的义务。网约车相关政策的出台,必然导致车辆供给减少,加剧供需不平衡状态。如前所述,有些网约车管理规定借鉴欧美日本的管理理念,将网约车定位为较高层次的出行工具,从而鼓励公众选择公共交通工具。这种管理理念并不符合我国大部分城市的交通情况。就河北省而言,截至2017年,只有省会城市石家庄拥有地铁,虽然随着京津冀一体化政策的推进,河北省规划在唐山等5座城市规划地铁建设^[3],但这些只是规划中,并不能改善省内大部分城市的交通现状。在此情况下,将网约车定位为高端公共出行工具,加之网约车准入门槛限制导致的数量减少,仍然无法改变出租车垄断市场侵害消费者的情况。

第二,网约车价格补贴行为的合法性。网约车兴起之初,高额的补贴吸引了大量的消费者和网约车司机加入。尽管各大网约车平台提出进行高额补

贴的“烧钱”方式是为了培养初期消费者的消费习惯,但是这种低价甚至免费的运营模式一方面导致由政府定价的巡游出租车竞争力严重受挫,同时为了获得高额补贴,很多巡游出租车的司机也加入了网约车的经营,造成非网约车消费者的消费选择权被严重侵害。尽管近两年网约车补贴大大降低,但充值仍会有各种打折优惠活动。现今,美团、易到、摩拜纷纷成立出行公司,尽管美团由于尚未获得网约车经营资格而被约谈,但新出行公司的成立又使网约车市场形成新的格局。美团对司机采用了直接补贴的方式,易到采用降低佣金的方式对司机尽心补贴,两者的行为使沉寂许久的补贴大战再次升温。此番补贴的目的已经不是培养消费习惯,而是重新瓜分市场,改变现有的市场竞争格局。笔者认为,尽管《暂行办法》规定网约车运价实行市场调节价,但实际运营价格也应符合竞争法的要求。至于实际运营价格是否应该扣除支付给司机的佣金,笔者认为,应根据平台与司机形成的法律关系性质判断。

三、解决途径

(一)探索网约车和巡游出租车的融合之路

无论是网约车,还是巡游出租车,本质上都属于公共交通资源。根据反垄断法对于同一市场的判断标准,商品功能和消费者的可替代性论证了两者属于同一市场。无论是将网约车和巡游出租车做出消费层次上的划分,还是将二者定位在同一消费层次,由于管理模式不同导致的经营成本差异,必然将网约车推向巡游出租车的对立面。这种对立局面导致的竞争并非市场良性竞争的,因此,促进两者融合,建立出租车市场新格局,是适应市场发展的根本之路。2017年5月3日,滴滴出行与陕西省汉中市出租车行业签署战略合作协议。自当日起,汉中所有巡游出租车和出租车司机都将接入滴滴平台,开始融合发展。在此之前,云南省丽江市所有出租车也已全部接入滴滴平台^[4]。两地的新实践方式,为其他省市提供了良好借鉴。

笔者认为,两者在融合过程中,需要解决两个方面的难题。首先,两者融合后,非网约消费者选择权的保护。前文提到,由于网约车补贴较高,出租车司机优先选择网约车接单,造成很多消费者无法通过招手方式打车。因此,融合之路要杜绝补贴行为,应将由于互联网技术应用降低的监管成本合理地让利于出租车司机,而不是通过各种补贴行为导致网约车消费者和非网约车消费者消费选择权的失衡。其次,制度应该解决当网约车消费者和非网约车消费

者位于同一地点发出乘车要约时,如何处理两者的消费冲突。此外,网约车司机单方取消订单等行为是否属于拒载,法律都应做出明确的界定。

(二)科学把握政府监管界限,提高社会中间层主体的参与度和监管功能

准入是前提,监管是保证。面对新兴的经济模式,政府监管也需要注入新元素。原有的出租车管理模式已经不能满足新兴经济模式的需要。政府监管的重点不应停留在如何提高门槛,而应对“互联网+出行”新业态的管理本着“推进简政放权,转变政府职能”原则,改事前审批为加强事中事后监管,探索建立“政府管平台,平台管司机和车辆”的监管模式。在此过程中,应借鉴国外的适宜性治理经验,防止政府垄断,积极发挥社会参与的作用。

首先,地方政府的立法行为不能违背基本法律制度和精神。2017年10月23日,经国务院同意,国家发展改革委、财政部、商务部、工商总局、国务院法制办联合印发《公平竞争审查制度实施细则(暂行)》。这是继2016年6月1日国务院《关于在市场经济体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》(国发〔2016〕34号)后,针对公平竞争审查出台的又一指导性文件。这一制度如何在网约车市场管理过程中得以实施,是构建网约车监管体系的核心,也是制定地方管理细则应当遵循的重要原则。其次,应当重视行会的监管作用。网约车身份合法后,成立网约车行业协会的时机已经成熟。要加强网约车平台的自律除了政府的制度约束外,还应重视行会这一社会中间层主体的监管作用。前文提到,通过网络技术配置公共资源最关键的就是掌握大数据,行会作为企业形成的结构性对话机制承载者,可以发挥其沟通作用,探索充分利用大数据之路。

(三)建立信息共享机制,充分发挥大数据作用

信息真实性和完整性直接影响执法力度。现阶段,政府与企业之间对网约车的实际运营情况存在着严重的信息不对称,这直接影响了相关部门对新政实施情况的了解和执法力度。2018年2月,交通部《网络预约出租汽车监管信息交互平台运行管理办法》(以下简称管理办法),对网约车平台信息输入做出了详尽规定,从国家层面保证了企业与监管部门信息共享的完整性、及时性和真实性。

《运输条例》专门设置了京津冀区域协作一章,规定河北省政府以及相关部门应当在政策统筹、协调机制、联合执法、联合科研等方面,加强与北京市、天津市的协作,定期协商道路运输重大事项,组织开展区域道路运输重大问题的联合科研,加强区域信

息共享、预警联动和联防联控等内容。这从制度上解决了政府之间的信息共享问题。针对政府与企业之间的信息共享,主要解决《暂行办法》第29条规定的信息范围的真实性问题。政府应该对企业恶意刷单、信息虚假等行为建立具体的监督和惩罚机制,从而保证信息共享的有效性。笔者认为,政府层面,对信息共享主要解决两方面难点。一方面,建立提供虚假信息的惩罚机制。例如,新政实施一年多以来,由于很多网约车运营车辆不符合地方的准入要求,从而采用了多种方式变相挂靠在平台,这些不符合要求的车辆究竟在市场上存在了多久,政府并没有真实的数据。《管理办法》和《运输条例》主要存在的问题是对提供虚假信息的法律责任不完善,政府应该对企业恶意刷单、信息虚假等行为建立具体的监督和惩罚机制,从而保证信息共享的有效性。另一方面,加强监管部门之间的合作与信息共享。网约

车行业的许可与管理,跨交通、公安、通信、工商、工信、质检等多个部门,同时跨部、省、市等多个层级。河北省在京津冀一体化的政策大背景下,应充分利用环绕京津的地域优势,通过多部门协同合作,共同促进共享经济发展。

参考文献:

- [1] 闫学东. 基于滴滴大数据的北京道路交通运行状况分析报告[EB/OL]. <http://help.3g.163.com/16/1104/09/C513NVKS00964LDC.html>.
- [2] 网约车+出租车业态融合崭露头角[EB/OL]. <http://finance.sina.com.cn/roll/2017-05-09/doc-ifyexxhw2856213.shtml>.
- [3] 北京交通大学闫学东教授课题组. 基于滴滴大数据的北京道路交通运行状况分析报告[EB/OL]. <http://help.3g.163.com/16/1104/09/C513NVKS00964LDC.html>.
- [4] 河北省轨道交通发展“十三五”规划[EB/OL]. <http://www.tangshan.gov.cn/zhuzhan/zhengwuxinwen/20170128/377993.html>.

责任编辑 胡号寰 E-mail: huaohuan2@126.com

(上接第68页)

- [2] Giulio Cainelli, Sandro Montresor and Vittucci Marzetti: Spatial Agglomeration and Firm Exit: a Spatial Dynamic Analysis for Italian Provinces[J]. Small Business Economics, 2013(10).
- [3] 李煜伟, 倪鹏飞. 外部性、运输网络与城市群经济增长[J]. 中国社会科学, 2013(3).
- [4] 吴福象, 刘志彪. 城市化群落驱动经济增长的机制研究[J]. 经济研究, 2008(11).
- [5] 蒯雪芹, 王岱, 任旺兵, 等. 中国城镇化对经济发展的作用机制[J]. 地理研究, 2013(4).
- [6] 王奋, 韩伯荣. 科技人力资源区域集聚效应的实证研究[J]. 中国软

科学, 2006(3).

- [7] 吴传清, 黄磊. 演进轨迹、绩效评估与长江中游城市群的绿色发展[J]. 改革, 2017(3).
- [8] 齐亚伟. 环境约束下要素集聚与区域经济可持续发展——基于区域创新能力的视角[D]. 江西财经大学, 2012.
- [9] 郭庆宾, 张中华. 长江中游城市群要素集聚能力的时空演变研究[J]. 地理学报, 2017(10).
- [10] 郭庆宾, 许洪, 刘承良. 长江中游城市群资源集聚能力的影响因素与形成机理[J]. 中国人口资源与环境, 2018(2).

责任编辑 吴爱军 E-mail: Wajun800@126.com

On the Path of Resource Agglomeration Ability Improvement in the Middle Reaches of the Yangtze River

Guo Qingbin Li Kang

(School of Business, Hubei University, Wuhan 430062)

Abstract: The core of the regional competitive advantage is the advantage of resource agglomeration. Compared with the Yangtze River Delta and the Pearl River Delta, the weak ability of resource agglomeration seriously restricts the development of the urban agglomeration in the middle reaches of the Yangtze River. Enhancing the ability of urban agglomeration in the middle reaches of the Yangtze River can enhance the driving and radiating effect of the urban agglomeration in the middle reaches of the Yangtze River. For the rise of the central region, the construction of the economic belt of the Yangtze River and even the new urbanization process in China are very important. Based on this, the aim of this paper is to extract the focus of resource agglomeration ability of urban agglomeration in the middle reaches of Yangtze River and to establish spatial optimization mechanism and virtuous circle mechanism of resource agglomeration in urban agglomeration. Starting from the four links of “convergence-circulation-access-organization”, this paper puts forward the way to improve the resources gathering capacity of the middle reaches of the Yangtze River: Through the “convergence” link, we will cultivate strong attraction of resources gathering; through the “circulation” link, we can get through the fast track of resource gathering; through the “access” link, we can get rid of the barriers of resource gathering threshold; through the “organization” link, we will optimize the allocation and utilization of resources.

Key words: urban agglomeration in the middle reaches of the Yangtze River; resource agglomeration ability; promotion path