

网约车的监管困境与破局

以滴滴、曹操等为代表的互联网租车服务平台近 3 年业务迅猛发展，从出租车打车软件发展到专车、快车、拼车、顺风车等多种业态。

与传统出租车相比，网约车价格优势明显，极大地冲击了传统出租车市场，其中一个重要代表是“滴滴快车”。

表 1 中国 8 个城市“滴滴快车”与出租车价格

城市	快车价格			出租车价格
	里程费（元/公里）	时长费（元/分钟）	起步价（元）	超公里费
北京	1.6	0.25	13	超出 3 公里 2 元/公里
杭州	0.99	0.3	11	超出 3 公里 2.5 元/公里
深圳	1.6	0.25	10	超出 2 公里 2.4 元/公里
广州	0.99	0.35	10	超出 2.5 公里 2.6 元/公里

重庆	1.9	0.3	10	超出 3 公里 2 元/公里
成都	1.3	0.2	9	超出 2 公里 1.9 元/公里
武汉	1.5	0.2	10	超出 3 公里 1.8 元/公里
天津	1.5	0.2	8	超出 3 公里 2.55 元/公里

资料来源：滴滴官网及各省市交通运输管理部门官方网站。

但是网约车在全国各地疯狂圈地的同时，带来一系列负面的影响：市场开启混乱的烧钱大战，乘客安全无法保障，对传统出租车业务产生猛烈冲击，导致各地频发群聚群殴等冲突，给交通管理部门带来新的监管挑战。

交通部于 2015 年 10 月 10 日公布了《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《征求意见稿》），但引起极大争议。《征求意见稿》的突出问题是将陈旧的传统出租车监管思路和制度套用在新型的网络约租车上。2016 年 7 月 28 日，交通运输部等七部委联合颁布了《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》，明确网约车的合法地位。此后，北京、上海、广州、深圳、天津、杭州、重庆等地陆续出台网约车经营服务管理暂行办法，其中北京上海等地和户籍挂钩的政策引起网约车服务平台公司的不满。不少专家学者严批户籍管制，认为京沪细则暴露了政府的公共管理思维的落后，面对城市出行难题，没有给出切实可行的解决方案，而用“一刀切”的粗暴方式扼制新兴商业模式创新。

面对网约车遭遇的监管困境，该如何破局？

中国财政科学研究院财政与国家治理研究中心主任赵福昌认为对于网约车这种共享的经济模式，中央是提倡发展的，而且出台指导政策。但是，地方政府要保障政策落实到位。这种带有责任性的政策，肯定是要从严管理的。在中国，地方政府对安全事件相当重视。在地方政府的绩效评估中，“一票否决”的指标中的一项就是社会治安综合治理。所以地方政府出台政策的时候肯定是要从自身角度考虑，方便自身的公共管理。像北京、上海、深圳这些特大城市，外来人口众多，人员流动频繁，安全隐患也就相对应的增大。约车平台只是起到数据汇集的作用，对于车辆监管的能力会比较弱。因此地方政府管理要落实下去就必须找到抓手，比如司机的户籍限制，车型限制等等。

国家行政学院决策咨询部副主任丁元竹指出，从正确处理好中央和地方在制订公共政策过程中关系来看，对涉及到有关老百姓切身利益的政策，如医疗、教育、交通等这些事务，地方政府要如何做好确实是难以准确把握的事情。不过，地方事务由地方政府来制订政策，目的是要鼓励地方的居民、利益相关者以及学者参与讨论，来形成一个比较切合地方实际的政策。比如北京去年常住人口是 2192 万人，户籍人口是 1330 万，如果把这些常住人口考虑进来一起参与到决策，确实需要有一个过程。但是不管怎样，中央政府在把制定地方政策的实权交给地方来决策，就会产生出一系列不同的规定，这本身是一件好事。通过讨论可以引导政策向更切合地方实际的方向发展。

工业和信息化部电信研究院政策与经济研究所副总工程师何霞认为，网约车新规体现了发展政策和监管政策之间的协同问题，“互联网+”、大数据等等从发展角度在大力推动，可以看出整个行业的发展方向以及发展的政策。从另外一个角度上看，整个网约车的发展，往往和出租车管理放在一起，形成了基于出租车的监管政策。因此不管是交通的监管政策以及地方的监管政策，都离不

开地方经济发展的影响，在一定程度上又促进着地方经济的发展。随着网约车的监管属性不断加强，在其发展属性上越来越能感觉到这种协同性的存在。

面对网约车造成的监管新难题，政府部门需要统筹考虑，既要从促进区域经济发展，实现城市宜居宜业的发展目标，又要解决网约车存在的安全隐患以及解决好与传统出租车业务的冲突，总的来看，高博认为可以从下面的监管角度入手，探索破局。

一是可以尝试借鉴 Uber 与波士顿政府的合作模式，向波士顿政府提供数据，波士顿政府利用这个数据进行交通规划，优化交通运行。所以，国内监管部门可以通过政府和网约车平台的合作，来进一步优化城市的交通规划和交通运输，这是双赢的模式。

二是采取市场化竞争，宽松式监管，通过城市试点，给网约车发放牌照。比如 2014 年政府给阿里巴巴发放私人银行的牌照，然后再通过政策杠杆大幅提升了其运营成本，也使得它的利率降低一样，让专车进入市场，然后再制定相关政策让其与出租汽车竞争。

三是建立有效的保险赔付体系，可以借鉴美国加州模式，将约车服务划分为不同的阶段。例如司机与乘客的匹配阶段，匹配成功后乘客等待司机阶段和乘客运送阶段，再根据各个阶段的不同特征，采用不同的保险标准及措施。