

■人文自然社会科学

# 网约车新政实施后的监管法律制度完善对策

张圣曼

(安徽财经大学法学院,安徽蚌埠 233030)

**摘要:**中国政府在全世界第一个让网约车合法化,但在网约车政策落地的时候,各地的执行上出现了一些问题,如依然存在打车难与贵现象,新政后产生“灰色地带”,网约车管理魔咒难除。鉴此,我国必须针对出现问题的原因采取相关措施,如加强网约车监管效果,适当放宽准入标准解决打车难,通过适当市场竞争以及政府提供补贴解决打车贵,解决网约车安全问题,使网约车走向专业化,并完善细则。从而有利于网约车行稳致远,实行简政放权给市场留足自由运行的空间。

**关键词:** 网约车新政;市场监管;灰色地带

**中图分类号:** D922.296

**文献标识码:** A

**文章编号:** 2095-770X(2018)12-00114-04

**PDF获取:** <http://sxxqsfxy.ijournal.cn/ch/index.aspx>

**doi:** 10.11995/j.issn.2095-770X.2018.12.024

## Perfect Research on The Regulatory Throughout The Execution of The New Policy of Network

ZHANG Sheng-man

(School of Law, Anhui University of Finance and Economics, Bengbu, Anhui 233030, China)

**Abstract:** China government legitimate network car in the world firstly. But at the same time, when new policy of network car came out, there are some problems throughout the execution. There are many reasons, such as detailed rules and regulations in many cities did not fall, the government regulation is not put in place, dislocation development did not reflect, the price adjustment have no standard, the media is misleading. In view of this, China must improve the new policy of network car and relax access standards appropriately to relieve the difficulty of driving, appropriate market competition and government subsidies to relieve the cost of driving, solve network car security problems. the network car will move towards specialization and be perfected. this is beneficial to the network car walk steady to reach the distance, leave the market free running space through Streamlining government and delegating authorities. To improve the new policy of network car by optimizing, it can make general public travel more convenient and relieve the difficulty of driving, relieve the cost of driving. the network car platform and driver will get the economic benefit and the social benefit under the new policy. the new policy of network car will really become the legislative measures to convenience and benefit the people.

**Key words:** New Policy Of Network Car; Legislative Perfection; Gray Zone

《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》(以下简称《网约车办法》),为2016年7月27日交通运输部等7部委共同发布,施行于同年11月1日,规定网约车以“预约出租客运”登记,这不仅体现出出租汽车性质,而且反映新兴业态特征,中国也就成为承

认网约车合法性的世界第一国。国内外对网约车从立法、执法、司法层面都有研究,因国内外出租车和私家车车况不同,国外研究方法不能有效借鉴以解决实施新政后出现的网约车问题。国内学者从“互联网+”、四方协议、合宪性问题等视角来研究网约

车问题。网约车合法地位已被新政所明确,有必要从市场监管新机制的角度完善网约车新政,也要各地暂行细则持续修善。

## 一、新政实施后现状考察

### (一)依然存在打车难与贵现象

易道用车于2010年5月成立,网约车大幕拉开之后,陆续进入平台市场的有滴滴叫车、快的等,一度发展迅猛,都以“烧钱补贴”抢市场。网约车新政于2016年问世,把互联网约车纳入预约出租管理,要求平台已给出了,如:网约驾驶员资格认定、车牌照、车辆准入等多方面。据交通部网约车新政以来数据,已下发实施意见24个省(市、自治区),落地实施细则133个城市,征求意见86个城市。

石家庄市《网约车办法》规定:申请网约车要为本市号牌,且登记5座到7座以下用车,排量、车轴距均详细规定,其车辆驾驶员要有服务地户籍或居住证。相比而讲,石家庄市所规不怎么苛刻,北、上、深等地网约车新政,除国家统一标准外,有关车牌、车型、驾驶人户籍等也给予要求,车轴距和排量给出更高要求。如北京,网约车司机户籍和车牌照均要为北京,三厢5座小客车,其车轴距不小于2.65米,排量不少于1.8升。如此,许多网约车司机被排出门外。据悉,北京由于网约车征求意见公布,有一汽车租赁企业1/3司机要求退车,还有一部分车辆未到期就退租了。

表1 2017年6月打车难度与上年同期比<sup>[1]</sup>

难度城市	上海	北京	深圳	广州	三亚	成都
打车难度与上年同期比(%)	+17.7	+12.4	+22.5	+13.2	-1.0	-1.8

数据来源:据自滴滴数据

高峰期约车“拿号”要排队,假借拥堵和车紧缺等借口,动态涨价企业越来越多,且倍数越来越高。而交通部会同多部门起草《进一步推进出租汽车行业健康发展指导意见(征求意见稿)》和《网约车办法》,没有网约车价格规范监管规定。据第三方咨询公司对2016年网约车新政监测得悉,74.6%网民期望价格上涨别太高,68.5%网民希望叫车容易些。中国政法大学权威朱巍也认为,价格贵造成难打车,数量少导致打车难,正规化后网约车难度增加,归根结底,还是对平台、车人准入门槛太高。因此,新政后,打车难和贵等问题根本没解决。

### (二)新政后产生“灰色地带”

尽管网约车新政走出过渡期正式施行,但事实

上,频繁活动于“灰色地带”的平台、驾驶人、网约车有许多,违规车辆、驾驶人和监管者玩起躲猫猫游戏。据媒体2017年7月数据,我国公布改革细则有300余个地级以上城市,已经或正征求意见仅有210余个;拥有滴滴、神州两平台经营许可城市55个,10万名司机获规定驾驶证,合法身份不及滴滴一个平台高峰期司机总数0.6%。《网约车办法》要求:网络预约出租汽车经营许可证、运输证和驾驶员证“三证”齐全。较庞大网约车市场,合法身份少之又少,不仅证明高门槛网约车新政“吓走”不少司机,且说明相关审批存在问题。其中,网约车司机考试命题难度大是一些城市诟病。

### (三)新政后监管失灵

针对网约车无证运营,《网约车办法》及多城市只规定平台罚款,而缺失最严厉处罚办法。石家庄规定,对考核不合格平台公司,限期责令整改,并停止受理其新增车与驾驶员业务等;对不整改及其虽整改但与标准不符合者,将被依法吊销经营许可证,取缔经营资格,并收回其经营权。不是相关规定太宽松,就是执法监管太严格,网约车新政执行起来,体现出左右为难处境。为促进网约车行业规范、高质高效运行,设立其新政,让市场有法可依和健康发展,为民众出行选择更多,给乘客以安全及温馨服务,这是初衷和目的<sup>[2]</sup>。可是,“一管死、一放乱”之魔咒,仍困扰着一些地方网约车管理。

## 二、新政实施后存在问题的成因

### (一)平台监管不到位

一些已出台网约车管理细则城市,同样存在监管不到位问题。根据交通部数据,地方发放网约车驾驶证共10万本,这数字不及滴滴一家平台高峰期司机总量0.6%。按说,只要通过网上数据比对,就能查处无证运营现象。然而,网约车平台向无资质司机派单情况仍十分严重,甚至一些正规著称平台也打起了司机线上注册与线下运营不符“擦边球”。多地监管部门对非法运营网约车查处效率和处罚力度有待提高。江苏交管部门将不合规网约车纳入管理、对违规平台进行处罚做法值得赞赏,如果各地都将网约车监管落到实处,对违规平台处罚“动真格”,新政效能才会真正体现。

### (二)部分地区缺少立法

2017年7月,交通部公布,已发布实施意见的省、公布细则城市及已经或正征求意见城市后,仅有哈尔滨等少数出台了新政细则,把这些城市算上,也

只占我国地级及以上城市的40%左右,还有近200个城市未出台新政执行办法或细则,比如济南和西安,这些地区新政仍悬于半空之中。中国有句古话,没有规矩,不成方圆。没有地方执行细则这个“规矩”,哪来规范守序的“方圆”?虽然未出台细则城市各有苦衷,但是一个国家法规生效迟迟未落地,不能不说是当地主管部门失职,也是对政府权威性伤害。对于《网约车办法》中规定的网约车平台规范及司机准入标准并不能适应所有大中小城市,为了适应各地网约车市场各个地方应完善地区细则。

### (三) 价格规则不足

指导意见中明确:城市政府认为必要,网约车适当采取市场调节,结合实际定出指导价。这是对创新一种鼓励,然而实际操作中,“市场调节价”变成了“平台调节价”,平台利用与司机、乘客间信息不对称,随意操纵价格,缺乏透明公开价格调节机制,比如涨价时间、条件、倍率等,在高峰时段,部分网约车价格已远远高出同时段巡游车,这与前几年巨额补贴下低廉网约车价格形成反差。这种价格变动并不能真正体现市场供求状况,实际上只是资本作祟,其不确定性让乘客在每次打车时忐忑不安。另一方面,巡游车从“政府定价”到“政府指导价”道路显得艰难而漫长,不仅打击了企业通过更换高档车型提升服务积极性,也从客观上滋长了司机挑单、拒载等恶习。实现定价公平,采用政府指导价给予巡游车经营者一定灵活性,对网约车平台进行规范和约束,让两者在同规则下竞争,是出租车行业健康发展的关键。

## 三、完善网约车新政对策

### (一) 细化安全规则

对于网约车新政,要先落实后完善。新政是按法定程序出台的,必须先落实新政,让网约车进入法治轨道,这不仅事关公信力,更影响到出租车等行业利益。目前,网约车监管“审慎”,很多地方没做到位,如监管措施不太周密,在完善监管措施时力求“审慎”<sup>[3]</sup>。一些地方已开始修订完善实施细则,其中,泉州和兰州两城市重新发布了修订细则。细则对网约车驾驶员人身和户籍限定减弱,对车价、技术条件降低,车辆、驾驶员无入门限制等。国家赋予网约车合法性本是开明之举,新生网约车要行稳致远,离不开地方层次同样开明态度与科学运作。

监管部门对于网约车新政问题,已有介入。2017年9月,《关于改革出租汽车驾驶员从业资格考试有关工作的通知》由交通部印发,各地按要求,简化考

试,考试进入正常轨道。

在美国,对交通网络公司实施严格过程监管,在法律严格规范下,其Uber做法十分值得学习借鉴。首先,Uber能保障司机头像、车型、车牌号在软件上显示,以便乘客提前了解司机等基本信息,做到透明。其次,通过GPS等手段,记录行车路线,起始时间,地点等相关信息,确保乘客与司机安全,引发纠纷等问题,内部有专门安全部门处理和进行及时信息反馈,第一时间为司机和乘客提供帮助,解决问题。同时,反馈信息有助于发生纠纷后,迅速准确展开调查,以提高执法效率。

既然新政已为网约车提供了依据,平台、车辆、驾驶员都要遵照执行国家规定和各地细则,若依然存在游荡于灰色地带的平台、网约车以及司机,就得从严精准打击,否则合法经营者利益如何保证?有国外科学先进做法就要学习借鉴。下步,交通部要提升行业服务质量及水平,确保乘客享有获得感,就得健全完善一些与之配套的政策措施,依托社会信用体系,全面展示制约平衡的监管作用,发现严重违法无信的网约车经营者、驾驶人,通过落实联合惩戒备忘录、实施黑名单制度等措施,以推进网约车市场依法规范运营。

交通部围绕网约车问题,会从三方面继续推进深化出租车改革,其中,包括组织第三方评估叫车难与贵等问题,并在全国建立网约车监控平台,会同有关部门,进一步研究理顺出租车价格机制,建立行业黑名单与市场退出机制等。交通部又表示,相关配套措施与政策要切实健全完善,以实施联合惩戒备忘录,从严监管那些违法无信的经营者和驾驶人。网约车已到了不得不规范之时,包括定价、分成比例是否合理,违法失信如何处罚等,只有这样,才能为群众提供更好出行服务。

### (二) 放宽网约车的准入标准

交通部发言人吴春耕讲到,要实施“互联网+网约车”<sup>[4]</sup>这种新业态管理方式,构建出租车多样化、差异化、品质化市场服务体系,进而解决叫车难问题,特此呼吁各地公交优先战略要加大落实,进而不断完善市场、缓解群众需求。前文提到放宽网约车司机户籍条件说法,个人认为,可将获本市户籍放为持居住证。当前,一些城市网约车司机户籍限制<sup>[5]</sup>,存在有劳动者合法劳动权限制之嫌,对于限制排量也不符合绿色环保相关规定,因此,这些对网约车户籍、车型等方面限制都值得商榷。据朱巍所言,地方网约车规定不但要保证出行安全与舒适,还有考虑能否给旧产业一个

让步妥协空间?当前,新政值得深思和修正内容较多。对司机驾龄要求,可以适当降低。虽然驾龄三年是传统规定,可网约车起步晚,虽发展迅速,作为一种新型产业,显示出后力不足。因此,政策制定应适当予以支持,鼓励发展壮大。况且,新政已经在网约车司机准入门槛上,有较严格限制,所以减少驾龄限制,不仅可提高市场效率,优化资源配置,还能扩大社会效益。因有犯罪记录,终生不得从事网约车驾驶规定,有严格太过可能性。认为,该项规定可放宽到二十年内无交通肇事纪录,十五年内无危险驾驶记录。因一次行为而终身限制,该做法有失公平,应该改进<sup>[6]</sup>。

对考证难问题,交通部已为地方和考生创造良好备考环境,及时制定相关培训教材,支持地方采取有针对性的措施,目前,各地考试进入正常轨道,考试通过率已达65%。交通运输部印发《通知》,对考试内容进行简化。对于网约运营车,需要履行工商登记和公司登记,按照现有监管体系,施行有效监管。通过相关规定,车辆均已具备进入市场运营能力。而车辆归属地,在运营过程中已不是必要属性。故此,适当引入外地号牌车进入市场进行交流。加强对该流入车辆监管,由政府与公司合作完成。为此,建议为该网约车群体建立特殊监管机制,以解决供给不足问题,进而保证市场有序运行。道路资源有限,车辆运营有多方因素,高峰期叫车难为客观现象。乘车既有高峰也有低谷,若按高峰期投入车辆,遇低谷期,则车辆过剩。首先应本着市场平衡原则,保证一定合理的投放量,其次,根据供需状况再予以调整。

### (三)在市场调节价格基础上政府补贴

网约车曾靠补贴和优惠,以吸引大批私家车纷纷加入队伍,刺激市民乘车,也带来快捷和便宜。但经过烧钱大战后,重回原形——“打车贵”时代。关键不是新政是否实施,而在没了补贴,这表明补贴刺激需求是靠不住的。2017年10月23日,五部委颁发《公平竞争审查制度实施细则(暂行)》<sup>[7]</sup>新政规定。网约车合法公共交运身份已被政府赋予,但新政中,只规定网约车不得恶性竞争,不能以低于成本的价格运营或高价扰乱市场、垄断市场,但按照市场分配,网约车成本上升,导致“打车贵”现象。传统公共交运车、地铁、出租车,政府每年都有一定补助,既然网约车合法性已经政府确定,其发展效果也发挥了公共交通作用,客观讲,应该参考传统公共交通补贴给予适当补助。承载量可能不如公交车、地铁,可是,在不同程度上解决了道路堵塞,大气污染等问题。所以,给予网

约车公司适当略少于公交车系统补助,以激发网约车公司活力,提高网约车司机接单量,推进供需平衡,进而解决打车贵问题。网约车存在,就是为市场形成良性循环,满足消费者需求,政府予以网约车司机如燃油方面一定补助。这样网约车与传统出租车在市场中公平竞争,不仅保护了消费者合法权益,而且促进了市场良性竞争。

## 四、结语

对公共交通体系有补充作用的网约车为市民出行提供了很大便利。随着科技的进步和互联网技术的提升,解决了供需双方需求,使信息对称得以实现。群体出行随机性的问题也因为定位技术而得以解决,网约车的产生是时代发展和市场需求的必然结果。网约车合法化后,《网约车办法》对车辆、司机及运营险都产生了细致的要求,从而为乘客的安全出行提供了保障。并且,《网约车办法》以地级市为单位,对各地网约车运营规范做了细致规定。因此,网约车在合法、安全、服务等多方面都应加强监管,能更好的着眼于党的第十九大的核心思想。网约车安全及时、高效、便捷的特性促使人民群众需求大增,以科技服务民生,从而满足“人民群众对美好生活的向往”是符合党的实现人民利益的宗旨。

### [参考文献]

- [1] 周宵鹏. 网约车新政实施已满一年问题不少,打车难现象仍存[EB/OL]. [http://baijiahao. baidu. com/s? id=1583890903079902070&wfr=spider&for=pc](http://baijiahao.baidu.com/s?id=1583890903079902070&wfr=spider&for=pc)
- [2] 王军. 出租汽车经营行政许可之合宪性分析[J]. 行政法学研究, 2016(2):46—47.
- [3] 王静. 中国网约车的监管困境及解决[J]. 行政法学研究, 2016(2):57—58.
- [4] 侯登华. “四方协议”下网约车的运营模式及其监管路径[J]. 法学杂志, 2016(12):73—74.
- [5] 陈越峰. “互联网+”的规制结构——以“网约车”规制为例[J]. 法学家, 2017(1):22—23.
- [6] 郑毅. 中央与地方立法权关系视角下的网约车立法——基于《立法法》与《行政许可法》的分析[J]. 当代法学, 2017(2):13—14.
- [7] 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, 2017(1):162—163.