

# 中国网约车管理改进对策研究<sup>\*</sup>

任其亮, 郑凯

(重庆交通大学 交通运输学院, 重庆 400074)

**摘要:** 网约车自出现以来就饱受争议,一方面方便了大众,满足了市场需求,另一方面也造成了交通拥堵、环境等问题。为加强管理,政府对网约车平台、驾驶员及车辆的准入作了明确规定,各地方政府也出台了相应规定。文中对比各地方的管理办法,找出其所能解决的问题及仍然存在的问题并提出了相关建议。

**关键词:** 公路交通;网约车;管理办法;改进对策

中图分类号:U492.4

文献标志码:A

文章编号:1671-2668(2017)03-0044-05

近年来,随着城镇化进程的快速推进,居民出行需求不断扩大,由于传统巡游出租车数量的限制和公共交通发展的滞后,人们的出行需求得不到满足。2012年,以互联网为背景的网约车开始出现,在为人们提供出行便利的同时也引发了一系列问题,成为了社会关注热点。

为规范网约车,2016年7月28日,交通运输部联合公安部等发布《关于深化改革推进出租汽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》(以下统称“新政”);重庆等17个省市也结合本地实际情况,相继制定了网约车管理办法。针对新政众口纷纭,一方面是政府对网约车合法身份的肯定,另一方面是对事故鉴定与赔偿、网约车平台公司定位等问题的疑惑。该文对现有网约车管理办法进行对比,找出其相同与不同点,分析管理办法所发挥的作用及存在的问题并提出相关对策建议。

## 1 网约车现状

### 1.1 网约车的发展

在中国市场上最早出现的打车软件是易到用车,首先推出的是专车服务;直到2012年8—9月,快的打车与滴滴打车先后上线。但那时的打车软件基本局限于日常概念之中的出租车,并没有涉及到“专车”。至2013年5月,各种打车软件高达40多款,由各家打车软件的价格战引发的恶性竞争和监管缺失等问题开始受到各界关注。2014年2月,优步正式入住中国;2014年6—9月,快的、滴滴、优步

相继推出专车服务,最开始只是在国内一线城市使用,后来逐渐发展到全国;2015年2月14日,滴滴与快的合并,两家平台公司表示其在人员架构上将继续保持不变,保留双方的品牌和业务独立性;2015年5月,专车和出租车的营运战越来越激烈,当月全国16大城市发生出租车罢工停运事件;2016年8月1日,滴滴出行宣布与优步达成全球战略协议,滴滴收购优步在中国的品牌、业务、数据等全部资产,滴滴从此占据中国快车市场88%的用户,成为中国快车市场的第一大巨头。

### 1.2 网约车的管理

2013年5月,深圳市交通委内部下发《关于强制要求司机卸载手机打车应用的通知》引起公众争议,北京市交通委官网发布《北京市出租汽车电召服务管理试行办法》,强制性统一打车软件;2014年3—5月,上海、济南、苏州先后下发相关文件,对驾驶员使用打车软件作出规范,苏州明令禁止使用打车软件;2015年1月8日,交通运输部首次直接使用“专车”一词,终于承认专车的积极意义;2015年6月1日,北京市3个部门共同约谈滴滴专车;2015年7月,交通运输部表示制定的网络约租车管理办法和出租车改革方案中涉及出租车和专车的制度均起草完毕;2015年10月8日,上海市交通委宣布将颁发网络约租车平台经营资格许可证给滴滴快的专车平台,这是国内首张专车平台许可证,滴滴快的成为国内首个获得网络约租车平台资质的公司;2015年10月10日,交通运输部对外发布《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

<sup>\*</sup> 基金项目: 国家社会科学基金西部项目(16XJY013)

求意见稿)》和《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法(征求意见稿)》,并进行为期一个月的公开征求意见;为了更好地管理网约车行业,满足社会公众多样化出行需求,促进网约车与出租车行业的发展,交通运输部、工信部等七部委于2016年7月28日发布《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》,专车合法化终于得到认可;2016年11月1日,备受关注的网约车新政开始正式实施,各地也在新政实施后先后发布本地网约车管理办法,网约车行业开始走向正规管理化。

## 2 网约车行业存在的问题

中国消费者协会2016年10月25日发布的《网约车服务体验式调查报告》显示,神州的体验分数最高,为81.9分,其次是滴滴和易到;订单线上信息与实际乘坐车辆信息不符,其占比为0.4%;19.8%的网约车司机在抢单后到达乘客所在位置超出系统提示时间,超过1/5的驾驶员在行驶过程中拨打电话,12.3%的驾驶员在行驶过程中没有系安全带;乘客无法取消订单的占比为68.2%,甚至有取消订单要收费的情况;大多数驾驶员没有经过系统培训,对地形不熟悉,平台公司对驾驶员的信息审核存在疏漏;除出租车外,网约车均不能当场开具发票。目前网约车行业管理中存在的主要问题如下:

(1) 监管不到位。网约车市场的监管严重缺失导致行业监管不严,人员流动过大。没有相应管理机构对司机与车辆进行资格审查和认定,对司机和车辆的加入审查力度不够,司机的加入基本不受约束,车辆审核不够严格,甚至出现“幽灵车”等现象,司机的合法地位也没有得到认可,还存在一定程度上的个人信息泄漏问题。

(2) 制度不明确。不管是乘客还是驾驶员,一旦出现事故,事故责任划分不明确,乘客或驾驶员的合法权益受到侵害时,没有明确的规定使其合法权益得到保障。多数城市曾发生网约车驾驶员骚扰、威胁乘客的恶性事件,甚至是暴力犯罪,而对于驾驶员违规事件没有相关规定与惩罚制度来约束其行为,乘客的出行安全无法得到保障。

(3) 维权无门,服务质量存在问题。当乘客的合法权益受到侵犯时,乘客只能向平台公司投诉,根本不能有效维护乘客的合法权益,平台公司在这方面缺乏建设,所有的奖惩措施都是由平台公司说了算,其事故处理效率低下,并且很多时候没有很大的

实用性,乘客没有一个有效途径维护自己的权益。当驾驶员的权益受到损害时,驾驶员没有投诉的部门,找平台公司大多数也不能得到解决。由于平台公司在后勤保障、事故处理等方面的建设不够健全,常常变现很无力,乘客与驾驶员无法维护自己的权益。在约车过程中,驾驶员的不规范操作导致交通事故时有发生,驾驶员的不专业是一个重要原因。

(4) 价格与定位问题。网约车价格与定位存在问题,各大平台公司为吸引更多的乘客实行价格“补贴”,造成市场的恶性竞争,网约车经营价格没有限制,市场缺少监管;网约车并没有得到合法的地位,大多数地方仍将网约车作为“黑车”处理,甚至有些地方还出现“钓鱼执法”的情况,驾驶员整天提心吊胆,乘客乘坐网约车有时也不得不小心翼翼。

(5) 拥堵与环境问题。网约车是共享经济的一种体现,发展网约车的目的是利用互联网+的优势,结合交通实况,将道路上闲置的资源加以充分利用。由于网约车的盈利性质,越来越多的私家车主加入网约车经营,做起了“全职”,直接导致道路上车辆增多,交通拥堵与环境问题更加严重,共享经济也偏移了方向。

## 3 网约车管理办法现状

《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》第四条规定,国务院交通运输主管部门负责指导全国的网约车管理;各省、自治区人民政府交通运输主管部门在本级人民政府领导下负责指导本行政区域内网约车管理;直辖市、设区的市级或县级交通运输主管部门或人民政府指定的其他出租汽车行政主管部门负责具体实施网约车管理。在该规定指导下,网约车的新政形成了“一城一策”。下面着重分析北京、成都、东莞、广州、上海、深圳、重庆等16个省市的管理办法。

### 3.1 管理办法

(1) 平台申请条件。网约车平台须具备线上线下的服务能力,具有法人资格。东莞、广州、宁波、上海、深圳、天津等城市规定非本市的企业法人须在本市设立分支结构,在本市依法纳税。须在本市设立服务机构,在本市拥有办公场所、管理机构 and 人员,须拥有健全的信息管理,平台公司的数据接入当地市交通运输部门监督平台。平台公司承担承运人责任,与驾驶员签订合同或协议,明确双方各自的权利与义务。平台公司在省级城市注册后,即可在全国

运营,不必再去逐个市县地申请营运资质。通过向当地交通行政主管部门提出申请,提供相应的材料,取得《网络预约出租汽车经营许可证》后才可以依法经营。当地道路运输管理机构对符合规定的平台公司发放《网络预约出租汽车经营许可证》。广州和青岛两地发布的许可证的有效期为8年,武汉、重庆为6年,成都、深圳为5年,北京、东莞、合肥、宁波等地为4年,上海、天津为3年,杭州仅为1年。

(2) 车辆申请条件。拟从事网约车经营的车辆,须向当地出租车行政管理部门提出申请,符合相应条件并获得《网络预约出租汽车运输证》。要求车辆必须是本地注册行驶证的车辆,须为7座及以下的乘用车,车上必须配备具有行驶记录功能的卫星定位、报警装置。车辆不得喷涂或安装巡游出租车专用的图案或标识。对车辆的长度与宽度、排量与轴距及车辆的行驶证注册时间和行驶里程作了详细规定,车辆强制退出经营的条件为行驶8年或行驶60万km。

(3) 驾驶员申请条件。必须取得由本市发放的《网约车预约出租汽车驾驶员证》并符合相应的规定才能依法进行网约车经营。驾驶员必须无交通犯罪、危险驾驶犯罪、暴力犯罪记录,无吸毒行为和记录,无饮酒后驾驶记录,最近连续3个记分周期内没有记满12分。部分城市对驾驶员的户籍、驾驶年龄甚至文化程度作了规定,北京、上海、天津规定必须为本市户籍,成都、广州、杭州、合肥、南京、宁波、青岛、深圳、武汉等地要求为本市户籍或拥有本市核发的本地居住证,东莞、杭州、惠州、十堰、中山、重庆等没有作明确要求;北京、广州、合肥、青岛、上海、天津要求驾驶员的年龄为男60岁以下、女55岁以下,中山要求驾驶员为18~60岁,广州和天津规定驾驶员必须具有初中以上文化程度。

(4) 网约车经营行为。平台公司须对驾驶员的身体状况、违纪等情况定期进行审查,对不符合规定的驾驶员及时作出相应处罚。成都、东莞、广州、南京、宁波、上海、十堰、武汉、中山、重庆等地的网约车运价实行市场调节价;北京、杭州、合肥、惠州、青岛、深圳、天津等地实行市场调节价,必要时实行政府指导价,可以提供相应专用发票。明确规定网约车严禁巡游揽客。

(5) 信息管理与法律责任。平台公司应以显著的方式将驾驶员与乘客的个人信息告诉对方,不得将该信息用于开展其他业务,除依法配合检查机构与刑侦外,平台公司不准向任何第三方提供驾驶员

与乘客的任何个人信息。地区交通委员会负责统筹网约车的管理,运输局负责制定网约车运营政策与相关规定,负责本地平台的运营数据,并严格对数据进行核对。地方通信主管部门与公安、网信部门依照自己的职责对平台公司收集、存储的相关个人信息依法进行处理。各市、县(区)级交通运输主管部门在本级人民政府领导下,负责本行政区域网约车监督管理。其他有关部门依据法定职责,对网约车实施相关监督管理。平台公司承担承运人责任,应保证运营安全和乘客的合法权益。出台了部分责任、惩罚细则,对驾驶员部分违法行为作了处罚规定,由当地出租汽车行政主管部门监督,公安执法部门执行。

### 3.2 已解决的问题

(1) 合法性问题。网约车的合法化无疑是向日渐浮躁的网约车行业打了一剂镇静剂,当然也是对该行业积极性的肯定。新政对网约车作了明确定位,解决了网约车合法化问题,私家车驾驶员再也不用担心被当作“黑车”处理,更多的私家车车主愿意投入到网约车运营中。乘客乘坐网约车也将不再偷偷摸摸、战战兢兢,也解决了大众一直以来对网约车合法性的困惑和纠结。

(2) 驾驶员与车辆问题。明确了平台公司和驾驶员、车辆的加入条件,平台公司承担承运人责任,与驾驶员签订合同或协议,双方的权利与义务得到明确。驾驶员的严格加入条件解决了驾驶员良莠不齐的问题,驾驶员的专业性也得到提升;车辆的严格审查与加入条件淘汰了以前弄虚作假或质量不合格的车辆,限制了使用年限过长、动力性能与安全性能不够好车辆的准入,能进行网约车经营的基本上是性能不错的中级轿车,车辆行驶、安全性能相比普通巡游出租车有很大进步,从根本上解决了车辆不合格的问题,驾驶员与乘客的安全得到了保障。

(3) 市场规范问题。各地结合实际情形制定价格的规定使网约车市场得到一定控制,网约车市场价格由市场指导价来控制,当地政府觉得有必要时可以实行政府指导价,平台公司再也不能像以前一样利用价格补贴来进行恶性竞争,市场的公平性得到体现。

(4) 监管问题。成立相关管理部门加强对网约车的管理及乘客个人信息的保护等,加大监管力度。由于大部分网约车驾驶员为兼职,平台公司与驾驶员签订劳动合同或协议可打消兼职驾驶员的顾虑;

从平台公司、驾驶员的准入条件来看,新政对乘客的安全问题极其重视,对部分违规行为所提出的处罚规定有利于约束驾驶员行为,减少事故的发生。

### 3.3 亟待解决的问题

(1) 部分外地驾驶员归属问题。各地区通过对驾驶员的一系列规定,严格驾驶员的申请标准和准入规定,减少了“问题”驾驶员的加入。部分地区有本市户籍的规定,这些地区经济都比较发达,限制外地驾驶员的加入,造成很大一部分外地驾驶员只能退出网约车经营,他们的归属是一个问题。共享经济的本质就是整合线下的闲散资源以不同方式让人们实现共享,使各方受益,兼职形式的网约车正好是共享经济的体现,使闲散的资源得到充分利用,而限制外地驾驶员加入的规定使部分驾驶员的闲散资源得不到很好利用。要如何体现共享经济,是一个值得深思的问题。

(2) 监管问题。在约车过程中,存在驾驶员驾车时使用手机或其他与驾驶无关影响安全的行为,而新政并没有解决驾驶员约车过程中的监督问题,对于驾驶员在约车过程中使用手机、不规范驾驶等不安全行为没有一种强有力的监督措施。对驾驶员的违规行为没有很好的处理方式,平台公司由于自身的营业限制对这类事件依然无能为力。

(3) 安全责任问题。网约车市场鱼龙混杂,事故层出不穷,新政规定平台公司须承担承运人责任,但对约车过程中出现的事故追责并没有作出详细规定,网约车的安全问题还缺乏细致的制度保障,缺少专门部门来管理、处理安全事故,事故责任的细致处理与划分问题依然存在。

(4) 维权问题。过去平台公司缺乏监管,乘客与驾驶员遇到问题往往投诉无门,平台公司缺乏相应的机制与力度,这些问题往往不了了之,赔偿问题基本上是由平台公司说了算,乘客的合法权益难以得到保障。新政对乘客维权方式没有作出详细规定,也没有成立相关部门来处理驾驶员和乘客的纠纷与维权问题,驾驶员与乘客维权依然存在一定程度的障碍。

(5) 传统出租车与网约车冲突问题。网约车的高速发展对传统出租车行业带来不小冲击,网约车与传统出租车的冲突问题一直都存在,该怎样去协调网约车与传统出租车也是未来需关注的重点。

(6) 市场、环境及拥堵问题。对网约车运营价格实行市场调节价,以前的价格补贴战现象将一去

不复返,但各家平台公司必定会通过价格或其他形式来获取利润,为吸引更多的乘客也许会形成畸形竞争局面。网约车合法化,随着更多的网约车涌上街头,道路的拥堵、环境问题等也将成为需高度关注的问题。

## 4 加强网约车管理的对策建议

### 4.1 驾驶员的统一管理,鼓励乘客有奖举报

对于兼职性质的外地驾驶员的准入问题,采取与传统出租车相似的统一牌照管理未尝不是一个好办法,既能保证网约车的继续发展,也可解决外地驾驶员加入网约车经营的问题。无可否认,驾驶员的本地人、本地车的规定有利于地区安全管理,但外地驾驶员占相当大一部分,应更多地考虑这一部分人的归属,而不是限制其加入网约车经营。为更好地实现共享经济,发展顺风车、拼车等业务也是一种有效的措施,这些业务中,驾驶员本来要经过这些地点,顺便将搭乘者带一程,这样才是真正的闲散资源的充分利用,才是共享经济的真正体现,驾驶员的归属地问题也就迎刃而解。

对于驾驶员在行驶过程中的监管问题,可采取乘客监督的形式。在约车过程中,对驾驶员行为情况掌握最清楚的就是乘客,可采取乘客有证举报奖励等措施来减少驾驶员在行驶过程中的安全问题。

### 4.2 细化责任划分制度,成立维权监管部门

对于新政对事故责任详细划分的缺失,各地方可根据本地实际情况,对约车过程中出现的安全事故等问题详细规定各方应承担的责任。可通过平台公司、乘客与驾驶员线上临时合同的形式来实现,各方同意以后才能进行本次经营行为。

乘客在约车中其合法权益是否能得到保障,是必须重点关注的问题。从网约车层出不穷的事故中可看出,乘客的权益受到破坏时,乘客基本只能通过向平台公司投诉的方式来维护,由于平台公司对维权建设的缺失,对于乘客的投诉处理不尽如人意,基本上是平台公司说了算。可设立专门的维权后台部门来处理这类问题,在约车软件的相关位置告知乘客该部门的联系方式与投诉方法。当然,根据相应的规定严厉执行是必不可少的,这也需要监督管理部门的大力支持。

### 4.3 实行差异化经营,逐步实现融合发展

对于传统出租车与网约车的冲突问题,可通过网约车和传统出租车实行同管理、同服务的方式,给

出租车服务创造和谐有序的竞争环境。其实网约车与出租车并不是真正意义上的竞争关系,二者都属于一种出行方式,只不过是运营与管理方式不同,网约车只是传统出租车某些程度上的替代。面对新兴的网约车行业,传统出租车的弊端暴露无遗,如何提升自身的服务与管理才是目前需重点关注的问题,而不是一味地寻求监管部门的保护来压制网约车的发展。也正是由于网约车的高速发展,在一定程度上促进了传统出租车行业的变革,相信经过协调有序的发展,在未来一定可实现二者的融合发展。

#### 4.4 优化价格区间,鼓励公交优先

关于网约车的定价问题,除市场与政府调节外,各市可根据本地实际情况对网约车的价格浮动区间设置上下限,保证乘客利益的同时避免平台公司利用自身市场优势恶性竞争。通过收取交通拥堵费、实行交通管制、鼓励并规范“顺风车”、“拼车”等减少资源浪费,减缓交通拥堵问题。通过大力发展公共交通,鼓励公众公交优先、轨道等大型运输工具优先,减少道路运行压力,自然道路的拥堵、环境等问题也能得到一定程度缓解。

### 5 结语

网约车等共享经济的出现,对人们的出行与资源共享产生了举足轻重的影响。新政对网约车平台与驾驶员和车辆的严格审查是对乘客、也是对市场负责的表现。政府将权利下放到各省市,各地因地制宜地出台政策来治理交通拥堵、环境、安全等问题,是管理网约车行之有效的办法,对于规范行业具有积极作用。从长远来看,发展网约车可有效利用资源并满足民众多层次出行需求,对缓解出行难问

题具有积极作用。对网约车管理办法进行研究对促进其健康、有序发展具有重要意义。

#### 参考文献:

- [1] 蔡乐渭.网约车新政,小心潜在的负面影响[J].法律与生活,2016(17).
- [2] 七部委令 2016 年第 60 号,网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法[S].
- [3] 国办发〔2016〕58 号,国务院办公厅关于进一步深化改革推进出租汽车行业健康发展的指导意见(征求意见稿)[S].
- [4] 刘丽丽.中消协网约车大体验:神州专车第一滴滴第二优步分较低[EB/OL].[http://m.ce.cn/cj/gd/201610/25/t20161025\\_17142621.shtml](http://m.ce.cn/cj/gd/201610/25/t20161025_17142621.shtml),2016-10-25.
- [5] 徐燕倩.网约车乱象丛生,不提供完整材料可注册优步司机[EB/OL].[http://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_1536908](http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1536908),2016-09-30.
- [6] 唐龙.“专车”在国内发展的时间轴[EB/OL].[http://www.legaldaily.com.cn/zt/content/2015-10/13/content\\_6303110.htm?node=78438](http://www.legaldaily.com.cn/zt/content/2015-10/13/content_6303110.htm?node=78438),2015-10-13.
- [7] 孙兴军.网络约租车的风险及其规避[J].安徽行政学院学报,2016,7(4).
- [8] 孙亚杰.网约车违约问题研究[J].商,2016(8).
- [9] 李少威.恶性事件不断,C2C 网约车四面楚歌[J].南风窗,2016(11).
- [10] 荣朝和.厘清网约车性质,推进出租车监管改革[J].综合运输,2016(1).
- [11] 何鹏.多中心治理视角下的网约车管理对策研究[D].南宁:广西大学,2016.
- [12] 唐培.中国网约车的监管困境及解决对策[J].智能城市,2016(9).

收稿日期:2016-12-30

\*\*\*\*\*

(上接第 39 页)

- [7] 尹志鹏,刘伟铭,庄岩浩.基于高速公路收费数据的旅行时间可靠性分析[J].公路与汽运,2014(5).
- [8] 赵建东,徐菲菲,张琨,等.融合多源数据预测高速公路站间旅行时间[J].交通运输系统工程与信息,2016,16(1).
- [9] 赵建东,王浩,刘文辉,等.基于收费数据的高速公路站间旅行时间预测[J].同济大学学报:自然科学版,2013,41(12).
- [10] 赵建东,王浩,刘文辉.高速公路旅行时间的自适应插值卡尔曼滤波预测[J].华南理工大学学报:自然科学版,2014,42(2).

- [11] 徐菲菲.基于微波数据的高速公路交通拥挤检测及旅行时间预测[D].北京:北京交通大学,2016.
- [12] 孙宇星,关伟,葛昱,等.基于支持向量机方法的轨道交通乘客旅行时间短时预测方法研究[J].系统工程理论与实践,2014,34(6).
- [13] 黄龙超.基于数据驱动的路段旅行时间估计与预测研究[D].北京:北京交通大学,2015.
- [14] Van Lint J W C. Reliable travel time prediction for freeways [D]. Netherlands: Travel Research School, 2004.

收稿日期:2016-12-23