

# 网约车运输安全监管研究<sup>\*</sup>

任其亮, 卢虹宇

(重庆交通大学 交通运输学院, 重庆 400074)

**摘要:** 网约车在中国发展已有 6 年时间, 其产品模式不断创新, 政府对网约车的监管规制也推陈出新。文中以时间轴为脉络概述了中国网约车的发展概况, 对比分析了美国各州及欧盟各成员国对网约车的安全监管规制; 从人一机一环的角度系统分析了网约车运输安全的监管焦点, 包括网约车平台公司与司机的劳务关系、网约车保险规制、准入规制、安全规制、定价规制; 对是否应由政府控制网约车数量的问题进行了分析, 提出最好由市场调控数量, 同时指出网约车的规制需在实践中进一步完善。

**关键词:** 城市交通; 网约车; 安全监管; 劳务关系; 保险规制; 准入规制; 安全规制; 定价规制

**中图分类号:** U492.4

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1671-2668(2017)05-0024-04

网约车是互联网+与出租车行业的有机结合, 是约车平台企业通过互联网将闲置的出租车、私家车等车辆信息与乘客的打车需求信息相匹配的过程。这个过程只需乘客打开打车软件, 点击“呼叫快车”就能让一辆宽敞舒适的专车在 3 min 左右出现在其面前。由于传统出租车市场存在控制总量、“份子钱”等问题, 居民的出行需求远得不到满足, 网约车如此轻松的打车过程在其进入中国市场以前是不敢想象的。虽然网约车解决了居民出行的痛点, 总体发展态势良好, 但其需要政府和约车平台的共同监管。该文对网约车的政府规制进行研究。

## 1 网约车在中国的发展概况

### 1.1 中国网约车“鼻祖”

不同于 2009 年起源于美国的 Uber 那样的耳熟能详, 中国的网约车“鼻祖”是鲜有人知的易到用车, 它是周航于 2010 年创立的。易到用车公司使用的是汽车租赁公司闲置汽车。与滴滴、Uber 等打车软件不同的是, 易到用车平台不准入私家车, 其所用车辆均为营运车辆, 这一点符合国家规定。

### 1.2 网约车队伍的壮大

2 年后, 两个响当当的名字进入人们的视线, 2012 年 8 月快的打车正式上线, 同年 9 月滴滴打车问世。快的与滴滴上线后便展开了“请您打车”的“烧钱”推广策略, 就是这样一场席卷全国大部分城市的“烧钱”推广, 使数亿民众的手机中有了打车软

件的身影。深谙城市居民出行需求巨大, 滴滴、快的等打车平台开始准入私家车并发展专车、顺风车、快车等业务。同时“烧钱”式的补贴还在继续, 这刺激着网约车车辆和用户人数猛烈增长。

### 1.3 网约车的强强联手

滴滴与快的在“烧钱”式补贴大战中占据了绝大部分的市场份额, 而易到用车一直坚持使用营运车辆, 其平台车辆数量增长缓慢, 不仅没有补贴来吸引市场份额, 还增加了租赁汽车的成本, 所以易到用车在与滴滴等其他打车软件的竞争中逐渐被边缘化。

在 Uber 进入中国市场后, 为了与优步中国竞争, 滴滴与快的决定强强联手, 滴滴于 2015 年 2 月 14 日收购快的, 并改名为滴滴出行。补贴大战是开拓市场的有力武器, 滴滴出行与优步中国之间的“烧钱游戏”并没有停止, 相关数据显示, 仅 2015 年优步在中国这场补贴大战中的亏损就超过 10 亿美元, 滴滴则至少“烧”掉了 100 亿元人名币。在“烧”掉了数百亿人民币之后, 这场“烧钱”的补贴大战最终止于滴滴出行收购优步中国。《2016 年第一季度专车市场报告》显示, 滴滴出行与优步合并后其市场份额达到 93.1%, 成为全球最大的多元化出行平台。

## 2 网约车安全监管规制

### 2.1 国外网约车政府规制概述

美国科罗拉多州率先颁布有关网约车的州法律, 该法案要求网约车平台公司取得相关资质、确保

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

平台车辆的商业保险齐全并定期检查运营车辆的安全情况,商业保险生效时间从乘客用打车软件预约出租车开始;还要求平台司机无犯罪记录和驾驶违章记录。

纽约政府和迈阿密政府分别于2013年6月6日、16日取消对打车应用的禁令。同样,华盛顿地区也更改禁令使网约车合法化,并对网约车进行政府规制,包括要求司机行驶途中不能使用手机,只要出租车处于运动状态,打车软件就会把手机屏幕变成灰色。

## 2.2 网约车平台公司与司机的劳务关系

目前的网约车平台企业更强调自己的撮合功能,不愿意承担作为承运人的责任,为规避法律约束,有些私家车司机将私家车挂靠在汽车租赁公司,把自己挂靠在劳务派遣公司,形成“四方协议”,一旦出现人身、财产损失,车辆的责任归属于车主和租赁公司,司机的责任归属于驾驶员和劳务公司,网约车平台则无责任,这造成网约车平台不主动对私家车运输安全进行监管。

2014年9月,美国洛杉矶一位Uber专车司机因Uber公司不承认二者之间存在劳务关系而起诉Uber,司机认为其作为Uber全职司机,除此之外没有其他劳务关系,其跟Uber公司之间应属于劳务关系。加州劳动委员会认为Uber公司事实上控制着该司机的工作细节,二者事实上属于雇佣关系,并最终裁决该司机是Uber公司的雇员,责令Uber对该司机作出赔偿。

以上案例的判决对其他国家和地区在网约车平台公司与司机之间的雇佣关系认定上有一定影响,如中国《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》第十八条规定,网约车平台应与接入的驾驶员签订多种形式的劳务合同或协议。朱海平主要研究了不同网约车平台与司机的法律关系,对于快车,若快车司机加入快车后为全职跑单而无其他劳动关系,则法院可从事实劳动关系认定标准出发认定司机与平台之间有劳动关系;对于专车,专车平台有平台居间型(车辆由平台企业之外的车主提供,网约车作为媒介为车主和用户提供需求信息)和平台自营型(车辆由平台企业出资购买并聘请驾驶员)两种,其组合模式有私家车+私家车主、租赁公司车辆+劳务公司驾驶员、平台自有车辆+平台驾驶员三种,其中第一、三种应认定为劳务关系,第二种类型中网约车平台、车辆租赁公司、劳务公司之间应认定为合同关

系,适合类推合同法;对于顺风车,司机一般本身具有劳务关系,司机顺路捎带乘客以分担费用,不宜认同为劳务关系,应为类推合同关系;对于代驾,司机经过筛选才能成为代驾司机,从事代驾属于平台公司的业务范畴,而且有平台企业提供工作服,所以网约车平台企业与代驾司机属于事实劳务关系。

应实行网络运营平台责任制度,明确平台企业是运营事故赔偿的第一责任人,平台公司必然会提高加入车辆和驾驶人的资质门槛,为避免承担过大风险,车辆和司机会成为企业自身主动控制因素,而网络平台的数据能力及其内在贴近用户的性质决定了其对服务质量的把握程度并不亚于政府标准,这样有利于从根源上对网约车运输安全进行有效监管。同时,网络服务平台应取得相应的经营许可证,并向信息主管部门申请互联网信息服务备案。

## 2.3 网约车的保险规制研究

在美国,加利福尼亚州作为网约车的诞生地,其最早对网约车的规制进行研究,其中有关保险的部分如下:1)驾驶员在平台APP接受订单之前,网络平台或驾驶员必须购买保额至少5万美元的交通事人身损害险种和保额至少为3万美金的财产损失险种;2)网络平台需另外购买保额为20万美元以上的第三者责任险;3)网络平台或驾驶员需购买保额至少为100万美元的综合险。

分析网约车平台企业的约车服务产品,网约车的用工模式主要有租赁公司车辆+劳务公司驾驶员、平台自有车辆+平台驾驶员、私家车+私家车主。不同的用工模式对保险的需求不同,网约车需有明确的责任划分和完善的保险理赔制度,否则事故责任的划分会陷入困境。刘慧萍根据网约车平台的各种用工模式分析了相对应的保险困境并给出了法律应对,认为:1)网约车平台只有为入驻平台的每一辆车及相关人员投保每一个阶段的相应保险之后平台才能拥有市场准入资质。2)要明确保险期间和险种,险种应根据不同阶段情况而有所不同,第一阶段为驾驶员登录平台APP但没有接到订单,该时段平台应投保驾驶员保险和第三责任险;第二阶段是从驾驶员通过平台接到订单到乘客上车前,该时段应投保和第一阶段相同的险种;第三阶段是乘客在车上的期间,该时段平台应投保车上人员险及第三责任险。3)要设计科学的保险费率,在制定相关保险费率时要考虑驾驶员的年龄、驾驶经验、违章记录等情况。

## 2.4 网约车的准入制度研究

网约车在世界各国都经历了从否认到中立,再到合法化的历程,在合法化后,应制定有效、全面的车辆准入制度,保障乘客安全。美国共有 21 个州通过了相关法案,为了确保网约车不威胁公共安全,加利福尼亚州制定了以下规制:网约车平台企业归为 TNC,该类公司有对接入平台的私家车和司机进行审核的义务,要对司机的经验、犯罪、交通事故及酗酒、吸毒等行为进行严格审查。陈声桂认为网约车准入制度需从经营者资格、车辆类型和从业者资格三方面展开,软件平台是规制的重心,网约车平台应严格对司机和车辆进行监管,在接到乘客投诉时需查明相关情况后对司机作出相应惩罚,所有司机在提供乘车服务前都需接受平台提供的培训服务,并在以后的工作中不定期开展培训学习活动。

从司机的角度看网约车的运输安全问题,私家车准入简单化会增大网约车违法犯罪的风险,主要是因为网约车平台并不对私家车司机背景进行严格审查,确认司机是否有杀人、强奸、抢劫、绑架等严重暴力犯罪前科。而有相关犯罪前科的人更容易产生不良心绪,在网约车行驶途中的封闭空间内,有犯罪前科的人更易施暴,严重威胁乘客的生命财产安全。其次,司机的性情是否急躁、是否有严重的违章记录、是否有良好的驾驶经验和习惯也是影响网约车运输安全的因素,由于网约车的运营在途性,决定了网约车在运营过程中时刻面临交通安全风险,若网约车司机没有良好的驾驶经验和习惯,则发生交通事故的概率会更高。

人的因素在运输安全事故中占较大比例,从人的因素考虑运输安全监管方法,应由网约车平台企业将私家车车主的申请准入信息交由相关部门审核,确认无重大犯罪信息且近 3 年无违章记录后准许进入网约车平台。

## 2.5 网约车安全规制研究

随着网约车的蓬勃发展,关于网约车规制的争议越来越多,特别是关于网约车司机犯强奸罪的指控,乘坐网约车时的安全问题也是业内争论不休的话题。李渊针对网约车的安全风险规避进行研究,认为只要从司机、车辆、网约车经营者入手,把好司机素质关、做好车辆安全检测、提高网约车经营者监管能力,就能减少安全问题的发生。

方路南等从乘客、驾驶员和第三人 3 种情形对侵权责任进行剖析,重点分析了专车平台公司在 3

种情形中需承担的侵权责任,得出以下结论:当受害人为乘客或第三人时,可请求机动车强制险和商业险保险人进行赔偿,不足部分依据相关法律条例请求专车平台和司机赔偿;当受害人为驾驶员时,若司机与网约车平台存在劳务关系,则在网约车平台无过错的情况下无法向网约车平台请求任何赔偿。

从汽车的安全性能角度看网约车的运输安全问题,由于私家车接入平台简单化,注册者只需上传个人的驾驶证、行驶证即可,汽车是否存在安全隐患不得而知,由于网约车运营的在途性,这对乘客的生命安全造成了严重威胁。建议在网约车上配备完善的求助设备,可推广使用车顶电子显示屏作为乘客求助设备,该设备仅由乘客控制,当乘客遇到危险时按下求助按钮,车顶电子显示屏会显示求助信息,并发送求救信号到网约车平台和警局,方便警民救援。

从物的不安全因素考虑,应在政府各职能部门与网约车平台合作的基础下,由相应部门严格审查汽车的性能条件,提高车辆准入门槛,这样不仅可限制网约车无约束的扩张行为,还能加强对网约车的运输安全监管。

## 2.6 网约车的定价规制研究

Xiaolei Wanga 等的研究表明网约车平台定价策略对出租车市场有一定影响。毛寿龙认为如今网约车市场的定价机制不是由政府控制而是由资本和平台定价。与巡游出租车业相比,网约车市场在较大程度上能对市场价格进行自我规制,所以一部分学者认为网约车行业需建立一套适合自身特色的定价规制体系,使其发展潜力得到进一步发挥,更好地为民众提供出行福利。还有一部分人认为,如果没有政府参与定价规制,传统出租车将受到网约车行业的极大冲击,定价规制的重点在于找到一个介于尊重技术创新与政府规制之间的平衡点。王汉斌等认为从盈利能力及服务定价的角度分析,对网约车公司进行税费管制、指导定价和鼓励差异化营运是对建立良好市场秩序和细分市场,提升公众出行质量最为理想的选择。

## 2.7 网约车的数量限制问题分析

在网约车立法中一直存在是否要对网约车牌照数量进行管制的争论。有学者认为政府对网约车的数量作出规制将有助于大幅减轻对传统出租车行业的竞争压力,支持政府对网约车实行数量限制。Simon Hardinga 等就智能手机打车软件对出租车市场产生的影响进行研究,认为只要网约车不对出行

市场形成垄断,政府最好不要控制网约车的数量,不要阻止其发展。

由于网约车业界对政府数量规制的反对,当前出台的《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》没有明确规定数量管制,但其第十三条的规定实际上已授权地方政府可以对网约车牌照数量进行管制,这个问题已成为网约车行业未来发展的最大不确定性因素之一。由网约车在中国近6年的发展实情来看,市场能较好地调控网约车数量,建议给足新业态发展空间,无需设定数量管制,否则难免又会产生和出租车行业一样的一牌难求的问题,使网约车市场失去其特点与活力。

### 3 结语

随着网约车的蓬勃发展,有关网约车和出租车的规制政策在不断改革和进步,中国网约车已基本形成了较完善的规制政策体系。虽然总体上从优化社会资源的角度允许网约车在市场经济环境下合理发展,但政策核心能否在地方得到一贯执行和规制手段等僵化问题使规制政策仍存在一定的发展空间。《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》不是网约车行业规制的结束,而是一个新的开始,实践展开的过程中必将提出更多的问题,这个过程是一个重要的“政策学习”过程,将使网约车规制得到进一步完善。

#### 参考文献:

- [1] 陈惟杉,孙冰,宋杰.“滴滴们”的投资神话与合规博弈[J].中国经济周刊,2016(10).
- [2] 赵福帅.网约车新政争议中出台 共享经济问题犹在[EB/OL].<http://www.ifengweekly.com/detil.php?id=3127>,2016-10-25.
- [3] 朱海平.“网约车”用工法律关系研究[J].福建法学,2016(3).
- [4] 程智.“打车软件”行政法规制研究[D].南京:东南大学,2015.
- [5] 王梅.国外网络银行市场准入法律制度研究[J].法制与社会:旬刊,2011(4).
- [6] 刘慧萍.网络约租车的保险困境与法律应对[J].保险研究,2015(12).
- [7] 倪龙,樊重俊,李卓筱.国外车险发展历程简析[J].电子商务,2012(4).
- [8] 陈声桂.网络约租车的准入制度研究[J].行政法学研究,2016(5).
- [9] 王静.中国网约车的监管困境及解决[J].行政法学研究,2016(2).
- [10] 李立娟.网约车司机监管来了[J].法人,2016(10).
- [11] 李渊.网约车安全风险分析及规避[J].湖北科技学院学报,2016,36(8).
- [12] 方路南,蒋丽萍,董兴辉.网约出租车交通事故责任认定[J].法制博览,2016(32).
- [13] Zahwa Al-Ayyasha, Maya Abou-Zeidb, Isam Kaysic. Modeling the demand for a shared-ride taxi service: an application to an organization-based context[J]. Transport Policy, 2016, 48.
- [14] Xiaolei Wanga, Fang Heb, Hai Yangc, et al. Pricing strategies for a taxi-hailing platform[J]. Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review, 2016, 93.
- [15] 毛寿龙.网约车合法化能否根治“黑车”乱象[J].人民论坛,2016(9).
- [16] 熊丙万.网约车监管新规的顺产与保育[J].中国经济报告,2016(9).
- [17] 王汉斌,岳帅.网约车指导定价模型研究[J].价格月刊,2016(10).
- [18] 孙丽朝.网约车数量限制或引发牌照腐败[N].中国经营报,2016-09-12(06).
- [19] 李迺.别让网约车牌照成为稀缺资源[N].深圳商报,2016-08-19(02).
- [20] 张铮.巡游车仍是济南出租车行业主力军[N].济南日报,2016-08-05(04).
- [21] Simon Hardinga, Milind Kandlikara, Sumeet Gulati. Taxi apps, regulation, and the market for taxi journeys[J]. Transportation Research Part A: Policy and Practice, 2016, 88.
- [22] 张效羽.网约车地方立法若干法律问题研究[J].行政法研究,2016(10).
- [23] 王小芳,赵宇浩.中国网约车规制政策述评[J].长安大学学报:社会科学版,2016,18(3).
- [24] 王锡铤.在纠结中前行的网约车改革[J].人民论坛,2016(17).
- [25] 李娟,靳文舟,裴明阳.“互联网+”时代下出租车运价结构优化调整研究[J].公路与汽运,2016(3).
- [26] 荣朝和,王学成.厘清网约车性质 推进出租车监管改革[J].综合运输,2016(1).
- [27] 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).
- [28] 曾照华.网约车市场发展及其安全监管问题研究[J].科技经济导刊,2017(5).