

网约车新政：放管服改革的成效

■ 中国社会科学院法学研究所研究员 吕艳滨

2016年7月28日，交通运输部与工信部等六部门联合发布了号称“网约车新政”的《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》（简称《暂行办法》）。《暂行办法》一公布，即刻受到全社会的高度关注，网约车的运营企业和旗下的司机无不欢欣鼓舞，因为再也不用担心会被执法者作为“黑车”查处了，偷偷摸摸东躲西藏的日子很可能一去不复返了。对于绝大多数体验过网约车的用户而言，也都举手称快，因为，这其中的很多人已经被传统出租车车况不佳，车内脏乱差，司机态度不好、拒载、挑肥拣瘦等搞得怨声载道，甚至不少人已经被网约车贴心的服务、良好的车况、隔三差五的返券、随叫随到的便利等“惯”得离不开网约车了。

此次网约车新政有几个亮点值得关注。第一，充分肯定网约车对社会资源的整合利用。新政一改过去绝对禁止私家车涉足载客运营行业的限制，附条件地允许私家车做专车，也明确了顺风车的合法性。而且，为满足网约车灵活用工的需求，新政还允许网约车平台根据工作时长、服务频次等特点，与驾驶员签订多种形式的劳动合同或协议。这有助于有效整合有限的运力资源，满足公众多元化的出行需求，缓解出租车运力不足、服务不到位等问题。第二，有意识地将管理权限下放给地方政府。比如，对于是否对专车数量进行管控，新



▲ 在北京南站，旅客准备乘坐网约车离开

政将决定权交给了各地政府，由其根据本地情况决定。

网约车新政的出台体现了对于一种新业态的宽容和认可，也是放管服改革的成效之一。在传统的巡游出租车模式下，出租车司机与乘客都基本处于背靠背的状态，出租车司机不了解乘客的需求，不清楚哪里需求集中、哪里需求不足，乘客则不清楚所在区域的实时出租车运力配置情况。这就很容易出现运力供应超出短时乘客需求，引发出租车高空驶率、严重浪费运力资源的情况；也容易出现短时运力难以满足乘客出行需求的问题，造成公众打车难的情况。而且，在传统巡游出租车模式下，出租车司机被高额管理费压得喘不过气来，

自然趋向于挑肥拣瘦；而乘客一方面面对着日益高涨的出租车运价，一方面又面对着出租车拒载、挑活儿、绕路、车内脏乱差等状况。可以说，国家每年投入大量经费补贴出租车行业，但出租车司机和乘客似乎都没有得到实惠。而网约车借助信息化技术，将运力供应与乘客出行需求放在了一个统一的平台上进行调配，更加合理地配置了运力资源，调和了供需关系，既满足了公众出行需求，也满足了司机最大化创收的现实需要，这无疑是一种创新。对于这样一种新业态，政府该持何种态度至关重要。不允许其存在和发展，或者对其进行打压，固然可以保护传统的巡游出租车行业，但扼杀了创新，保护的只能是

落后,这不仅不利于行业发展,也无助于满足公众日益多元化的差异性出行需求。因此,赋予网约车合法地位,无疑是明智之举,这是管理者认识不断进步、理念不断开放的集中体现,更是放管服改革的显著成效之一。

可以说,网约车新政是正在推行的放管服改革的必然产物。近年来,国务院和各级政府积极推进简政放权放管结合优化服务改革,着力把长期以来伸得过长、管得过多的“手”拿回来,把束缚在创业者身上的各种不合理的制度、机制减下来,让市场迸发出更强的创新活力。简政放权是席卷全世界的一股潮流,是很多国家和地区行政改革的重要内容,其根本是通过放松政府对经济社会活动的管制,激发创新活力。党的十八届三中全会提出,让市场在资源配置中起决定性作用,并紧紧围绕这一点,深化经济体制改革,坚持和完善基本经济制度,加快完善现代市场体系、宏观调控体系、开放型经济体系,加快转变经济发展方式,加快建设创新型国家,推动经济更有效率、更加公平、更可持续发展。中共中央、国务院2016年印发了《国家创新驱动发展战略纲要》提出,坚持科技体制改革和经济社会领域改革同步发力,强化科技与经济对接,遵循社会主义市场经济规律和科技创新规律,破除一切制约创新的思想障碍和制度藩篱,构建支撑创新驱动发展的良好环境。事实上,创新驱动不仅仅是要保障各类主体的知识成果、保障其智力投入,更重要的是通过深化改革,解放生产力。国家自上而下砍掉很多部门手里赖以发号施令的行政审批权,给市场主体松绑,使市场主体

享受到深化改革的红利,让人民群众在简政放权的改革中真正有获得感。此次网约车新政无疑让人切实感受到了这样一种方向,是切切实实推进放管服改革的又一项成果。

网约车新政也符合互联网+的发展方向。按照《国务院关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》(国发[2015]40号文件)的界定,“互联网+”是把互联网的创新成果与经济社会各领域深度融合,推动技术进步、效率提升和组织变革,提升实体经济创新力和生产力,形成更广泛的以互联网为基础设施和创新要素的经济社会发展新形态。“互联网+”不是简单的互联网与传统行业的联合,而是传统行业与互联网的深度融合,体现的是跨界融合、创新驱动和结构重塑。网约车这样一种全新的业态很好地将互联网与载客运输服务有机结合在一起,实现了资源共享和资源利用的最大化和最优化,无疑是一种典型的便民服务新业态。网约车新政在多次征求意见后,最终选择赋予网约车以合法地位,将其纳入管理范围,这也是积极推进“互联网+”行动的具体体现,是符合“互联网+”发展方向的重要举措。

网约车新政还体现了加强事前事中事后监管的理念。简政放权不是政府放任不管,不是无政府状态,而是要依法规范市场主体的行为,保障消费者的合法权益。网约车自诞生以来,在给公众出行带来便利的同时,也在管理上出现了一些新老问题,给政府管理带来了新的挑战。比如,有的网约车平台对驾驶员缺乏监管,出现驾驶员侵害乘客合法权益、甚至个别驾驶员违法犯罪的情况;有的网约车平台通过向乘客

发放补贴等形式意图增加乘客对网约车依赖度,似乎也存在打价格战、扰乱市场正常秩序、恶性竞争的问题。为此,网约车新政对网约车平台和驾驶员规定了准入门槛和各方责任。如网约车驾驶员必须取得相应准驾车型驾驶证,并具有三年以上驾驶经历;无交通肇事犯罪、危险驾驶犯罪记录,无吸毒记录,无饮酒后驾驶记录,最近连续三个积分周期内没有记满12分记录;无暴力犯罪记录。网约车平台公司则要承担承运人责任,保证提供服务车辆具备合法营运资质,保证提供服务的驾驶员具有合法的从业资格,如实采集和记录驾驶员服务信息,不得妨碍市场公平竞争,应当合理确定网约车运价,实行明码标价,并向乘客提供相应的出租汽车发票,还应当为乘客购买承运人责任险等相关保险。这些规定无疑有助于规范网约车的运营,维护市场秩序。

当然,网约车新政仍然有很多不尽如人意的地方。比如行政许可目前仍是有关部门管理网约车的主要思路和手段。对网约车使用行政许可究竟是否有法律依据,是否有助于网约车市场的有序发展,对此确有不同意见。但至少现阶段,监管者还没有更好的替代办法,或者说在目前的 social 环境下,监管者无论在理念上还是在管理方法上还没有更有效的事中事后监管措施能替代行政许可。又比如,网约车新政刚刚出台不久,有的地方的网约车就应声涨价,网约车管理会不会沦为传统巡游出租车管理一样的结局,也着实有些令人担心。但无论如何,网约车新政的积极意义不容忽视,其效果最终如何,值得我们拭目以待。