



中国特色社会主义经济建设协同创新中心

《 成果要报 》

2017年第27期 （总第97期）

中国特色社会主义经济建设协同创新中心 编

2017年07月04日

网约车管理应建立牌照发放与年审管理制度

刘奇勇 周立群

【内容简介】2016年11月1日，我国首部网约车管理办法《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》正式施行。办法首次明确了网约车合法地位，并对运营平台、驾驶员、车辆的准入条件进行了明确规定。本报告对网约车的新规进行了分析，认为网约车新规的颁布会导致政府、网约车司机、乘客三方利益受损，提出应通过运营牌照发放、年审收费等制度的建立来形成三方共赢的局面，进而解决乘客打车难与城市道路拥堵的矛盾。

本报告建议：1.建立完善的网约车牌照发放制度；2.建立牌照年审收费制度；3.城市公共管理部门的网约车政策应使整体受益；4.培育市场机制为主导力量的网约车经营环境。

一、现状分析

2016年8月10日，北京市国资委正式发布《北京市国资委国有经济“十三五”发展规划》（简称：《规划》），在《规划》中，截止2015年末，北京市属国有企业中，首汽约车已进入互联网租车行业全国三甲。由此可看出政府从宏观立场，特别是支持国有市属企业的发展以及加强政府的公共管理服务体系，成为网约车新规的推出有其深远的背景与前提条件。

2017春节期间，打车难成为社会热点问题之一，经济参考报《“打车难”再现网约车平台“躺枪”？》被人民网、新浪、搜狐等门户网站转载，很多媒体和学者将网约车打车难等问题归咎于春节期间很多网约车司机回家过年导致供给不足，提出大力发展公共交通、共享单车、汽车分时租赁等措施来解决打车难的问题。本文认为以上措施只能治标，根本原因还是网约车新规导致了供给与需求的矛盾，尤其是北京、上海等严格要求本地户籍、本地牌照等措施导致网约车的运力不足，使得本来作为出租车补充的网约车发展遇到了瓶颈。

而作为城市道路具有公共属性，具有明显的外部性特征，如不对道路的使用权进行有效规范，必然会出现道路使用权（道路产权）的滥用，造成诸如高速公路节假日免费造成严重拥堵等问题，网约车如政府不进行有效管理，必将严重影响城市交通，形成严重的拥堵问题，而按照市场价格对网约车数量进行管控，运用市场规律在调节供需矛盾，是比单纯的行政命令更为有效率的措施。但一线城市出台的网约车新规却以行政命令为主，致使政府、市民、网约车司机三方利益均无法受益，没有形成“帕累托改进”的效果，无疑应该需要改进。

下面将重点分析网约车新规的主要弊端。

二、网约车新规弊端分析

（一）新规将造成政府代表的公共利益受损

1. 网约车新规未对道路维护与建设费作出明确规定

政府作为公共利益的代表，本身拥有对道路的所有权和经营权，因此作为道路基础设施的维护方，新规并没有规定政府在颁发网约车运营执照时收取道路维护与建设费用。

随着网约车的进一步普及，道路拥堵问题将变得更加严重，而新规并未提出征收拥堵费来缓解城市交通问题。

2. 网约车新规对于治安管理提出了新的挑战

网约车新规中对司机有明确户籍要求的有北京、上海、天津、四川乐山、四川自贡、湖北襄阳6个城市；同时，深圳、三亚、青岛等31个城市明确，驾驶员需有本地居住证。此规定将导致严格户籍和居住证要求的城市，会出现本地居民租借《网络预约出租汽车运输证》和《网络预约出租汽车驾驶员证》给外地人的现象，而乘客在乘车时会出现人车不一的问题，进而出现一旦有案件发生时无从追查真正驾驶小客车的司机，对社会治安造成不利影响。

特别是市民福利待遇较高的北京、上海、天津等城市，本地居民从事网约车业务的愿望本身就不强烈，现在新规对户籍提出了严格要求，正好可将相关运营执照租借给真正需要的外地司机，由于驾车司机身份难以确认，极易造成一些刑事案件的发生。

（二）网约车新规减少了司机就业机会和实际收入

由于网约车新规中北京、上海、天津等地对于户籍的限制，限制了外地司机通过网约车再就业的机会。即使通过租借本地户籍司机的网约车运输执照，也将付出一笔租借的费用，实际的收

入必然会有所下降。

另外，颁布网约车新规的58个城市里，8个城市规定车辆定价需大于或等于15万。同时，大多数地方都对车辆的轴距有明确规定，北京、广州、深圳等20个城市明确，轴距需为2700mm及以上。由于车型和车辆价格的特别要求，将大幅度限制了一些驾驶经济型汽车司机的就业机会。

（三）网约车新规将对乘客利益造成损害

1. 新规将使乘客乘车费用增加

由于有上述8个城市对于轴距和车价的严格要求，必然导致乘客乘坐车辆的档次上升，而价格提升并非市场自发的行为是由行政法规强制执行导致的结果，因此乘客乘坐网约车的费用随车辆档次的提高必然要付出比新规实行前更多的费用支出。

2. 新规将会加剧乘车难问题

在北京、上海、天津人流较大的城市，网约车新规导致外地车辆与司机无法参与到当地的网约车市场中，而乘车需求以现有的城市出租车保有量难以获得满足，所以新规将加剧乘车难的问题。作为福利制度较为健全，收入较高的本地市民基本不是网约车司机的主力，他们多数有本职工作，从事网约车工作也多以兼职为主，所以如北京政府在新规中要求“京人京牌”，严重限制了网约车司机的数量，造成供给不能满足需求，加剧了乘车难的现象。

3. 新规增加乘客乘车危险系数

新规对户籍的严格限制，外地司机必然会有租借网约车运输证的市场需求，乘客在乘车时会面临人车不一的风险，而一旦发生治安、刑事案件，将难以追究其法律责任。

（四）网约车新规与供给侧改革趋势相悖

网约车新规的种种行政规章制度限制，与供给侧改革的大方向不相符合。国家为增强城市活力与包容性，推进城市化与工业化，促进农民就业转型为市民，正在大力推进居住证制度，淡化户籍制度。网约车的出现正好为没有太多技能的农民提供了大量的就业机会，促使他们进入城市、融入现代化进程，但一线城市为典型代表，新推出的网约车新规正好在户籍方面作了严格地限制，与供给侧改革提供更多就业机会给农民，加快人口城市化的大趋势相违背，必须改进规章制度以鼓励网约车等电商的发展。

二、网约车管理应建立牌照发放与年审收费制度

1. 建立完善的网约车牌照发放制度

由政府交通管理部门对滴滴公司等网约车公司的司机资质进行审查备案，对合格的司机给予运营牌照，并要求滴滴公司自我审查，出现审查不严的问题，追究滴滴公司的法律责任。以审查为契机，建立与滴滴公司为代表的网约车公司的信息实时互动共享平台系统。

2. 建立牌照年审收费制度

鉴于网约车更为频繁的使用城市道路等市政设施，根据谁使用获益谁缴费的原则，当地交通管理部门，可结合出租车运营牌照的年审收费情况以及当地实际情况，收取一定的牌照年审费用，并规定此费用要专款专用，规定用于城市道路基础设施的建设，坚决禁止挪作他用。

3. 城市公共管理部门的网约车政策应使整体受益

城市公共管理部门在出台网约车政策规章制度时，避免受出租车公司等利益集团影响，要通盘考虑成城市整体利益。网约车新出行方式的出现，类似于中国加入WTO后开放的中国汽车市场，

当时虽对国产车商造成了一定冲击，但由于做大了整体市场规模，出现了需求井喷，从而使国产车商与国际车商都从中广泛受益，网约车平台的出现也扩大了出租车的运营市场范围，而且北京、上海等一线城市出租车的保有量根本不能满足打车等自由出行的需求，其实与网约车构成不了太大的利益冲突。因此，作为网约车规章制度制定部门的城市管理部门在出台新规时，应尽量减少受到出租车等“利益集团”或相关舆论的影响，从城市发展的整体损益角度来考虑问题。

4. 培育市场机制为主导力量的网约车经营环境

为推动互联网约车的行业发展，应坚持走市场化路线，以市场需求为主导力量，鼓励社会资本特别是民营资本积极进入网约车领域，使国有企业和民营企处于同一公平的制度环境中经营发展，因此，应施行普惠制的网约车规章制度，实现“帕累托式”的行业发展。具体细则条款中，北京、上海等城市可参考深圳的制度设计，对于网约车司机的身份要求，可适当降低准入门槛，应允许有居住证的非本市户籍司机从事网约车业务，而不必强制要求户籍与车辆必须完全对应。北京、天津、河北三地可实现网约车管理平台联合互动，并建立统一的信息平台，以利于对网约车京津冀一体化的综合治理。

【作者简介】

刘奇勇，天津财经大学珠江学院讲师，南开大学滨海开发研究院博士后；

周立群，南开大学滨海开发研究院教授，中国特色社会主义经济建设协同创新中心研究员。

