

网约车的发展与监管：英国伦敦Uber的案例研究

张米宁

南开大学周恩来政府管理学院 天津 300350

格拉斯哥大学社会与政治科学学院 英国格拉斯哥 G12 8QQ

摘要：网约车以其科技创新便利了人们的交通出行，但也使政府监管面临诸多挑战。伦敦作为优步（Uber）在欧洲的最大市场之一，在网约车的发展与监管方面具有较多实践经验，其法律背景、游说竞争、政府态度和监管重点均具有一定的典型性。以优步在伦敦的发展与监管为例，分析网约车发展引起的各种负外部性，以及监管机构面对各种利益集团的游说竞争时采取的监管态度与监管手段，探讨了伦敦经验对中国网约车监管的启示。

关键词：网约车监管；共享经济；分享经济；游说竞争；市场公平；公共安全；伦敦

DOI：10.16582/j.cnki.dzzw.2019.06.005

一、引言

移动互联网技术的发展为共享经济的兴起提供了强大的技术支撑，以优步（Uber）和滴滴出行等为代表的网络预约出租车（简称网约车）平台应运而生，这一创新模式通过整合闲置资源与出行需求，实现精准的供需匹配，为人们提供了多样化的出行方式，极大地改善了人们的出行体验。^[1]与传统出租车行业不同，网约车平台以其更快速的供需匹配、更便宜的价格、更便捷的线上支付方式等优势吸引了大量用户，获得了广泛的公众支持，出行市场不断扩大，实现了快速的发展。

然而，这一颠覆性创新在发展过程中带来了各种社会与法律问题，引发诸多争议，如网约车与传统出租车的竞争问题、网约车的法律适用性问题、网约车的安全性问题，等等。如何调解网约车业与传统出租车业的利益冲突，如何促进网约车合法化运营，如何建立适应新型技术产业的法律框架，如何保护乘客的利益与安全等，均成为政府监管的难题。政府所面临的根本性挑战，便是在维系新业态带来的社会效益的同时进

行合理监管以减少其负外部性。^[2]

近年来，有关网约车发展与监管的研究主要有两个出发点：其一，从现有政策设置的角度出发，探讨网约车监管问题如何引起政府关注而走上政策议程，基于多源流理论分析问题的构建以及各方观点与立场^[3]，对现有政策进行评估，依据“互联网+”与分享经济背景提出改进意见^[4]。其二，从市场机制的角度出发，将网约车监管问题视为政府、传统出租车业、新型网约车业、公众等主体之间的利益博弈问题，基于演化博弈理论、诺斯悖论等分析政府监管的态度与走向^[5,6]。此外，也有部分研究以全球化视角探索各国多元化的网约车监管路径^[7]。然而，此类研究数量较少，且通常以多个国家进行对比，鲜有对某一国家或地区的深入研究。已有研究对各国监管态度与方式的总结也较为笼统，难以体现网约车监管发展的曲折与各方博弈的过程。

网约车监管问题已然成为世界性问题，仅优步一家网络平台便已覆盖了全球范围内的65个国家和600多个城市^[8]。优步在各国面临的监管态度和监管措施因国情

收稿日期：2019-03-26

修回日期：2019-04-12

不同而有所区别,但是根本目的均是平衡创新技术发展所带来的利与弊。因此,各国各地之间的监管发展具有一定的可比性,值得互相借鉴。

英国伦敦作为优步在欧洲的最大市场之一,相较于其他地区而言对网约车这一创新抱有较高的开放度与包容度。但是伦敦网约车监管的发展道路也几经波折,其法律背景、游说竞争、政府态度和监管重点均具有一定的典型性。本文以英国伦敦为例,分析网约车发展与监管过程中各利益集团的游说竞争以及政府态度的摇摆,阐述其在这一过程中形成的监管重点。本文将总结伦敦网约车监管的主要特征与现存问题,并探讨伦敦经验对中国网约车监管的启示。

二、伦敦网约车发展概况

优步进入伦敦市场比较顺利,但在随后的发展中不断遇到各种阻力。

(一) 优步的引进背景

伦敦是大不列颠及北爱尔兰联合王国(简称英国)的首都,也是该国最大的全球化城市。伦敦2016年的总人口为878.79万人,人均年收入为5.83万英镑(约合人民币51.29万元),地区生产总值约为4080亿英镑(超过英国GDP的22%),是英国重要的经济中心与科技创新中心。^[9]在2012年优步进入伦敦交通市场之前,伦敦的巡游出租车数量长期稳定在2万余辆,伦敦的约租车数量则稳定在5万余辆,万人出租车拥有量达到约80辆,这两种产业作为伦敦交通的重要组成部分,发展较为成熟、和谐和稳定。^[10]

与其他欧洲城市相比,伦敦对优步的进入有着较低的门槛和较高的包容度,这与其交通系统和相关法律背景有着密不可分的关系。从19世纪60年代起,约租车(private hire vehicles)便成为了伦敦交通系统的重要组成部分,与巡游出租车的根本区别在于约租车不能进行巡游揽客,而只能通过预约方式接送乘客。伦敦约

租车的正式管理法规《约租车法案(伦敦)》(Private Hire Vehicles (London) Act 1998)颁布于1998年,将约租车定义为少于九座、供人们租用的不同于公共服务车辆和巡游出租车的车辆,对约租车运营商、司机和车辆进行了一系列规定,奠定了约租车发展的法律基础。^[11]

2012年,正值伦敦举办奥运会,伦敦交通局对伦敦交通运输能力能否满足需求有所担忧,优步此时进入伦敦交通市场并增加公共交通供给,其所提供的服务从一开始便获得了官方许可。与此同时,伦敦交通局将具有新型雇佣商业模式的网约车作为约租车进行管理。在现有的交通系统和法律背景下,优步得以较为顺利地进入市场并在《约租车法案(伦敦)》的规定下进行运营与发展。

(二) 优步的发展过程

在优步进入伦敦交通市场前,约租车业与出租车业均有网上预约服务,但缺乏优步所具有的实时性、便捷性与经济性。优步作为第一个进入伦敦交通市场的网约车平台,基于创新技术高效地将车辆与乘客进行匹配,提升城市的可达性,使伦敦市民的出行更加方便快捷。同时,新技术为网约车带来了比传统出租车更短的等候时间、更便宜的价格、更方便的卫星导航系统。种种优势使网约车获得了更广泛的公众支持,至2015年便有15000人通过优步成为网约车司机,伦敦约租车的数量也因此获得了显著的增长。从2013年至2015年,伦敦约租车的数量激增25.9%,达到62800辆,而伦敦出租车仅增长1.5%,达到22500辆。^[9]

网约车的发展动摇了传统出租车的市场地位,损害了出租车业的经济利益,引起了出租车司机、出租车运营商、出租车司机协会(Licensed Taxi Drivers Association)的抗议。自2014年以来,伦敦出现了出租车司机罢工游行、利益集团游说竞争的现象。随后,由于不公平竞争、安全性事件等问题,优步先后遭遇了来自出租车司机协会和伦敦交通局的法律挑战、制约其发

展的提议以及拒绝执照续期的决定。然而, 优步在游说竞争中也争取到了来自公众和商业组织的支持, 再加之对政府的妥协与游说, 最终再次获得在伦敦合法运营的权利。伦敦交通局在各利益集团的游说竞争中几经波折, 最终选择对网约车进行合理监管而非制约其发展, 将监管重点集中于促进市场的公平性、网约车的安全性以及环保性。

三、利益集团的游说竞争

新生事物会带来冲击, 利益集团的游说竞争便不可避免。利益集团能够通过各种游说活动影响政策走向, 如与相关部门形成利益纽带、提供专业信息、形成舆论压力、进行游行抗议等, 在游说竞争中改变其所处环境并夺取资源, 尽可能地减少损害或增加收益, 以占取市场有利地位。^[12]在伦敦网约车的发展过程中, 游说竞争主要由出租车业和优步两方利益集团的政治游说展开, 尝试影响政府及法院的政治决定。出租车运营商及出租

车司机协会主要通过对伦敦交通局进行施压、出租车机游行示威等方式进行游说, 以获得政府支持, 使优步遭遇了法律挑战、制约其发展的提议以及拒绝其执照续期的决定, 而优步主要通过形成公众舆论压力、与政府妥协并分享信息等方式获得支持与合法运营权利(参见图1)。

(一) 法律挑战

自2012年优步进入伦敦交通市场起, 出租车业便开始对作为监管机构的伦敦交通局进行游说, 要求优步受到同等的法律约束。2014年, 伦敦出租车反对优步的政治游说的步伐加快, 宣称优步违反《约租车法案(伦敦)》中对于计价器的规定, 在伦敦市中心封锁街道进行抗议。《约租车法案(伦敦)》第十一条规定, 约租车不允许配备计价器, 即能够根据时间或距离计算旅程价格的设备。^[13]出租车司机协会坚称优步的系统能够根据距离提供价格, 相当于一种计价器, 因而网约车违反了法律规定。

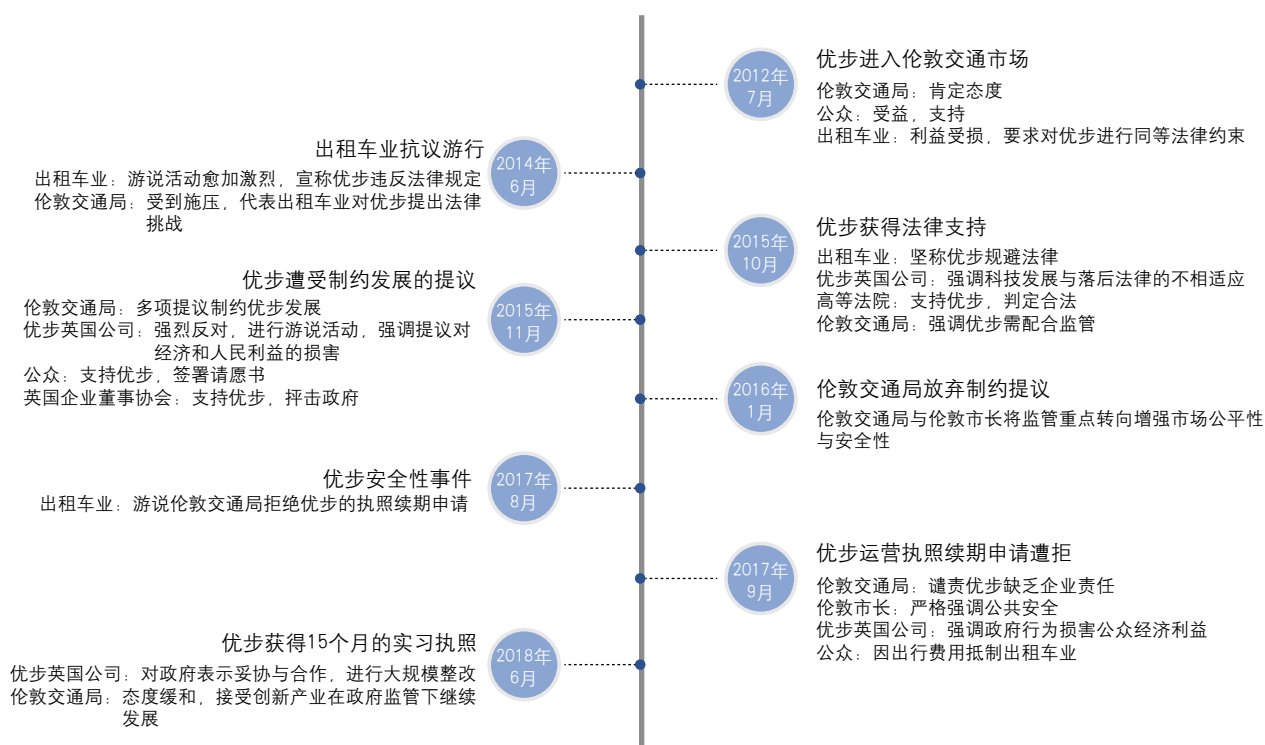


图1 伦敦优步发展与监管重要事件及相关主体态度主张

伦敦交通局在出租车业的施压下向高等法院提起诉讼,请求判决优步是否含有非法的计价器。优步英国公司面对诉讼表示,《约租车法案(伦敦)》颁布于智能手机出现之前的1998年,智能手机中的网约车应用不应算作计价器,并且该应用不直接计算价格,而是利用全球定位系统和外部服务器确定费用。2015年10月16日,高等法院判定网约车司机所使用的智能手机应用有别于出租车计价器,并没有违反法规。^[14]这一判决使优步赢得了关键的法律支持,扫除了优步发展过程中的一项法律障碍。

(二) 制约提议

网约车的许多竞争优势使出租车业的地位遭受威胁,例如用户能够通过优步平台实现五分钟内叫车,同时节省费用,种种优势削弱了伦敦出租车业的竞争力。在法律战失败后,伦敦交通局针对优步提出一系列新规以制约网约车的发展,例如限制拼车、禁止运营商通过应用程序显示可立即预约的车辆、要求司机接单和接到乘客之间需有五分钟内间隔等。针对五分钟内间隔的提议,伦敦交通局表示此举是为了鼓励司机规划合适的路线,以缓解约租车辆增多所引起的拥堵、非法停车、空气污染等问题。^[15]

优步英国公司表示,这些提议实则是在缓解出租车业所面临的竞争压力,而并不能提升乘客的出行体验,同时对五分钟内间隔的提议表示强烈反对,因为此举会使伦敦的每一位优步司机每年损失1000英镑,对伦敦的经济发展而言是一个巨大的错误。为此,优步展开了激烈的游说活动以赢得公众和商业组织的支持,共有20万人签署反对提议的请愿书,呼吁政府对创新进行鼓励而非制约。英国企业董事协会也出面支持优步,其总负责人表示伦敦交通局屈服于出租车业的游说会阻碍创新与经济的发展。在优步的游说所制造的公众舆论压力下,伦敦交通局最终取消了对优步的制约提议。^[16]

(三) 执照续期

网约车平台的安全性问题一直是各界关注的重点,2017年发生的一起性侵事件使优步在伦敦的发展面临前所未有的困境。优步未能做到正确处理乘客对网约车司机的举报,同时未及时将犯罪事件上报警局,使违法司机逍遥法外并再度犯罪。面对这一事件,伦敦出租车业再度对伦敦交通局进行了数月的游说,呼吁抵制优步,并拒绝优步于2017年9月的执照续期请求。伦敦交通局表示,优步将公司名誉置于公共安全之上,在举报严重犯罪事件、检查司机背景等方面缺乏企业责任,因此拒绝了优步更新执照的申请。^[17]伦敦市长萨迪克·汗在此事件中表示支持伦敦交通局的决定,强调所有公司必须严格遵守规则,尤其在公众安全方面达到高标准。^[18]

优步面对这一局面立刻表示将采取行动重获执照,并声称伦敦交通局的决定是剥夺了伦敦市民便捷实惠的交通方式,增加市民的出行费用。这由此引起了人们的共鸣与激愤,社交网络上出现了对吊销优步执照的反对意见以及抵制伦敦出租车的热潮。^[19]在引起舆论压力后,优步又对伦敦交通局进行了妥协。优步的首席执行官向伦敦市民道歉,表示愿意与当局合作。优步对其商业行为进行大规模整改,如主动向警察局报告犯罪事件、确保司机只在获得牌照的地区驾驶等。

优步经过大规模改革以及在英国任命新的管理层以确保完全遵守规定后,最终获得了十五个月的实习执照。^[20]在这一判决中,优步与伦敦交通局实则达成了双赢的局面。优步得以在伦敦继续合法运营,而伦敦交通局已迫使优步进行妥协并做出改变,得以安抚要求监管机构对优步采取行动的另一方,同时得以确保伦敦的创新科技地位。

四、伦敦网约车监管重点

伦敦交通局在各利益集团的游说竞争中寻求平衡点,其总体愿景是形成现代化可持续的包含出租车与约

租车的双重产业，以作为伦敦公共交通网络的重要组成部分。对于网约车的监管，其根本目标是在保持创新产业带来的社会效益的同时，解决其负外部性。网约车的确为伦敦市民带来便捷实惠的新型出行方式，获得广泛公众支持，同时以创新带动了伦敦的经济发展。在一系列游说竞争中，伦敦交通局以合理监管代替制约发展，将重点集中于促进市场公平性、网约车安全性以及环保性，促进双重产业的健康可持续发展（参见表1）。

（一）公平性

网约车相较于传统出租车的竞争优势主要源自基于现代技术的供需匹配、卫星导航系统等，这为司机与乘客带来极大的便利。制约网约车便捷性的提议，如强制司机接单至接到乘客之间需有五分钟间隔的提议，已然遭到强烈反对，因此，伦敦交通局将重点转向提高网约车业的准入门槛、缩小网约车司机与出租车司机从业标准之间的差距、为出租车业提供更多有利条件，以提高市场公平性。

伦敦出租车业的服务水平处于世界顶尖位置，出租车司机能够根据乘客需求与交通状况迅速规划路线，而非依赖于地图或卫星导航系统。申请者平均需要花费三

年的时间学习“伦敦知识”（Knowledge of London），熟知伦敦的25000条街道，满足各项要求并通过测试后才能成为合格的出租车司机，期间平均需花费1000英镑。然而，网约车司机直接依靠智能手机应用通过卫星导航系统规划路线，无需进行深度学习研究，只需通过地形技能测试，总体花费仅约300英镑。^[21]

网约车司机与出租车司机的从业门槛差距悬殊，伦敦交通局在《临时出租车和约租车战略2015》（Provisional Taxi and Private Hire Strategy 2015）中提出，要显著增强约租车司机地形技能测试的内容与管理，其工作人员将直接在评估中心进行监考。^[22]伦敦市长也在《出租车与约租车行动计划2016》（Taxi and Private Hire Action Plan 2016）中特别强调，要对约租车司机实行更严格的准入要求，所有司机必须通过正式英语测试，同时要求运营商在伦敦设立24小时呼叫中心。为了增强市场公平性，伦敦市长还提出了一系列有益于出租车业的计划，如普及银行卡付款方式、增加出租车可用的公共汽车道、允许申请者贷款学习“伦敦知识”、审查年度出租车票价以实现更优惠的价格等。^[23]

表1 伦敦出租车与约租车主要政策报告及监管重点

	《临时出租车和约租车战略2015》（Provisional Taxi and Private Hire Strategy 2015）	《出租车与约租车行动计划2016》（Taxi and Private Hire Action Plan 2016）	《政策声明：伦敦约租车服务》（Policy statement: Private hire services in London）
发布日期	2015年9月	2016年9月	2018年2月
发布者	伦敦交通局	伦敦市长	伦敦交通局
公平性	增强约租车司机地形技能测试的内容与管理	对约租车业实行更严格的准入要求；提升出租车业竞争力	强调约租车运营商给予司机的福利与工作条件
安全性	与警局合作加强监管活动；安全出行宣传与教育	增加街头执法人员数目；保障乘客利益；对司机进行严格审查	强调运营商企业责任；要求运营商与政府密切合作，共享数据
环保性	宣布设置超低排放区；计划为零排放车辆设立150个快速充电点	要求2018年起所有出租车均为零排放车辆；与各区探索仅供零排放车辆行驶的区域	促进出租车零排放化；促进约租车清洁化；促进实现2050年交通系统零排放

(二) 安全性

公共安全一直是监管部门不容忽视的重点,伦敦交通局与伦敦市长一直致力于建立安全、高效、可持续的交通网络,加强执法以增强网约车的安全性,将重点集中于非法巡游揽客、无牌驾驶、性侵犯等恶性事件。伦敦交通局和警方于2015年合作采取一系列策略,如便衣行动、夜间安全出行活动(Safer Travel at Night Campaign)。以九月开学季和十二月假期两个时间段为重点,加强监管行动,同时进行安全出行宣传以及新生宣传教育,提高公众的安全意识。伦敦市长也在2016年的行动计划中提出一系列提高安全性的计划,包括将街头执法人员数量增加三倍、确保约租车运营商执照费用结构与守法成本相匹配、确保乘客可以对旅程进行评价及投诉、确保人身伤害事故的透明度、至少对司机进行三年的犯罪历史审查,等等。

2017年,优步将公司名誉置于公共安全之上,而没有及时上报性侵事件,这引起监管机构的强烈关注。伦敦交通局在原有监管方式的基础上,进一步提高对运营商的要求,强调运营商的企业责任。在2018年颁布的《政策声明:伦敦约租车服务》(Policy Statement: Private Hire Services in London)中,伦敦交通局明确要求约租车运营商以确保高度安全性为首要任务,建立健全的程序以确保所有投诉得到妥善处理,及时向警方和伦敦交通局报告任何犯罪指控,并在高级管理层就安全问题、上报信息以及保护个人资料等方面制定明确的问责制。此外,伦敦交通局要求运营商共享数据,使监管机构了解伦敦的出行模式以及约租车服务总体影响,以便更高效地加强公共安全管理。^[24]

(三) 环保性

空气污染是伦敦长期以来面临的重要问题,2016年伦敦的97个空气污染监测点中有59个超过了欧盟对二氧化氮浓度规定的年度上限。这一污染主要由柴油车产生,据测算每年导致近6000伦敦市民早逝。伦敦网约车

业的兴起使约租车数量出现激增,从2013年至2015年,伦敦约租车的数量增长25.9%,达到62800辆,从2014年至2016年,进入拥堵收费区的约租车数量增长了50%以上,成为交通状况恶化的重要原因,与此同时,道路拥堵又会进一步造成空气污染的恶化。

面对这一挑战,伦敦市长于2015年宣布将在伦敦启用世界首个超低排放区(Ultra Low Emission Zone)。它在目前伦敦市中心的拥堵收费区运作,伦敦交通局确定启用时间为2019年4月8日。对约租车的要求是汽油车需满足欧盟机动车排放标准的四级标准,柴油车需满足六级标准。若无法达到排放标准,则需每日上缴12.5英镑,若未及时上缴则将面临罚款。^[25]此外,伦敦交通局也将取消对约租车11.5英镑拥堵费的减免,并推测此举将使进入伦敦市中心的约租车减少45%。

这一系列针对减少污染和拥堵的举措受到了约租车协会(Licensed Private Hire Car Association)以及英国独立工作者工会(Independent Workers Union of Great Britain)的质疑与反对,认为这些行动将收效甚微且损害工人利益。伦敦议会(The London Assembly)甚至批判伦敦市长的举措,认为这是为了筹集资金使伦敦交通局摆脱财政困境。^[26]然而,伦敦市长与伦敦交通局始终坚持优先保护空气质量的策略,且超低排放区已使得监测点测得的二氧化氮浓度下降20%^[27],其未来成果与影响值得展望。

五、伦敦网约车监管的特征与问题

(一) 主要特征

1. 新型业态与现有法律的相互适应

伦敦传统交通系统从19世纪60年代起便包含约租车与出租车这两种业态,自1998年起便有较为翔实的《约租车法案(伦敦)》对约租车进行规范与管理。网约车与约租车同样需要通过预订且禁止巡游,有别于出租车与其他公共服务车辆。当网约车业进入伦敦交通市场

时,伦敦交通局便将网约车作为约租车进行管理,同样适用于1998年出台的《约租车法案(伦敦)》。

然而,网约车与传统约租车的根本区别在于其新型技术的应用。《约租车法案(伦敦)》出台的年代甚至还没有出现智能手机,网约车平台所提供的智能手机应用则不在法案的考虑范围之内。利益受到威胁的出租车业由此发现漏洞,指控网约车违反禁止使用计价器设备的规定。伦敦作为重视创新科技发展的城市,对新型业态具有较高的包容度,在公众和商业组织的支持与呼吁下,优步最终得到了高等法院的支持。伦敦交通局也承认法案具有一定的过时性,并不强制网约车完全适用过时的法律,而是给予网约车业更多灵活性与发展空间。

2. 缓解利益冲突

网约车业的出现与发展损害了出租车业的利益与地位,双方利益集团展开游说竞争,影响监管机构的态度与决策。伦敦交通局为了形成现代化可持续的包含约租车与出租车的多重产业,致力于缓解双方利益冲突并促进市场公平性。

面对出租车业对优步的抵制、公众与商业组织对优步的支持,以及伦敦经济创新发展的需要,伦敦交通局权衡利弊后对优步的发展采取合理监管的措施,而非阻碍其发展。针对市场公平性问题,伦敦交通局通过加强地形技能测试与英语测试等措施,缩小网约车司机与出租车司机从业标准之间的差距,同时为出租车业提供可用公共汽车道、普及银行卡付款方式等,增强市场公平性。针对安全性问题,伦敦交通局以拒绝执照续期的方式迫使优步进行整改,并与监管机构进行更密切的合作,以此安抚要求监管机构对优步采取行动的另一方,同时确保创新技术的持续发展。

(二) 主要问题

1. “公平”竞争

网约车业之所以受到公众的广泛支持,是因为其所提供的高效实惠的出行方式弥补了出租车业的不足,填

补了现有交通系统的缺口,满足了伦敦市民的出行需要。伦敦交通局通过提高网约车业准入门槛以促进市场公平性、维护出租车业的利益与地位的行为受到质疑,英国企业董事协会总负责人表示伦敦交通局屈服于出租车业的游说会阻碍创新与经济的发展。

出租车业对网约车业不公平竞争的控诉以及对平等监管的要求实质上是反竞争的行为,而监管机构实则是在通过抑制市场的动态过程来减少竞争。^[28]城市应当接受新型产业的出现所带来的市场竞争,将重点更多地集中于通过实验性监管提高网约车业的安全性,寻找适合于新型产业的监管方式。^[29]而对于网约车业和出租车业准入门槛的差距,伦敦交通局提出的缩小标准差距的总体策略是正确的,但应将重点放在如何利用现代技术精简评估程序,减少出租车司机学习“伦敦知识”所耗费的时间与资金。

2. 监督与惩罚

伦敦交通局高度重视网约车的公共安全问题,与警局合作进行了一系列道路监督、宣传教育活动以减少犯罪并提高个人安全意识。然而,监管机构对网约车运营商的企业责任强调不足,在恶性事件发生后,伦敦交通局才在原有监管基础上提高对运营商维护公共安全的要求,但对违法违规处罚的强调仍然不足。

研究表明,当网约车平台可以选择“扩大规模”和“提升服务”两种策略时,如果监管机构的处罚力度降低,即使市场受到强有力的监管,一些公司仍然会倾向于扩大市场规模。^[6]尽管优步在伦敦面临监管机构拒绝执照续期的威胁时作出了妥协与整改,伦敦交通局仍应明确网约车平台的违规成本,加强对平台违规行为的处罚力度,以增强企业对公共安全的重视程度,促进其服务水平的提高,预防安全事件的发生。

六、讨论与启示

网约车业在全球范围内的发展,使其监管问题成为

世界性问题。中国网约车业于2012年进入大众视野,其推广与发展在满足人们出行需要的同时,也出现了与出租车业的恶性竞争和公共安全隐患等一系列问题,亟待法律规范与政府监管。与此同时,各地政府对网约车的监管态度和举措不一,也使监管挑战日趋凸显。^[30]尽管中国和英国、伦敦和中国城市之间存在很多差别,但是就网约车的发展和监管而言,却有许多共性之处。伦敦作为优步在欧洲的最大市场之一,对网约车的发展具有较高的包容度,长期致力于维护创新发展的同时解决其负外部性,在缓解利益冲突、促进公共安全等方面的实践经验值得中国借鉴。

(一) 包容创新, 平衡发展

伦敦交通局对网约车的发展并非一直秉持包容态度,在面对出租车业的施压与游说时,政府态度有所动摇,先后对优步提出了法律挑战以及强制五分钟间隔等制约其发展的提议,然而这些行为受到了公众与商业组织的抵制与批评,证明其屈服于出租车业的游说而制约网约车业发展的监管方式并不可取。因此,监管机构改变策略,通过缩小从业标准差距并改进出租车业发展以缓解两方利益冲突,增强市场公平性,促进两重产业现代化可持续发展。

中国网约车业与出租车业的冲突,同样是由竞争力量的差距带来的利益冲突。^[31]解决冲突的出发点应当是提升出租车业的服务水平而非打压网约车业的竞争优势。北京市于2016年出台的《北京市网络预约出租汽车经营服务管理实施细则》第八条规定驾驶员需持有本市户籍^[32],这一规定造成绝大部分网约车司机退出市场,再加之司机夜间接单需满足累计接单一千单的条件,进一步加剧了北京市打车难、网约车“黑车化”的问题^[33]。因此,在合理提高网约车业从业标准的同时,可以借鉴伦敦经验,对网约车秉持包容态度,为出租车提供可用公共汽车道等有利条件,提升其服务水平。比如推广安装付款设备,增加出租车的银行卡付款方式,审

查出租车票价实现更优惠的价格等,使恶性竞争转化为良性竞争,促进两重产业健康平衡发展。

(二) 安全至上, 明确责任

网约车的安全性是伦敦交通局的监管重点之一,监管机构与警局合作增加街头执法人员,加强道路监管力度,同时进行宣传教育以提高公众的安全意识。在出现安全事件后,伦敦交通局意识到网约车企业责任感的薄弱,在原有监管基础上要求企业与监管机构进行合作,以确保高度安全性为首要任务,强调企业责任意识并要求其明确问责制。

网约车业在中国也发生了多起危害乘客安全的恶性事件,中国交通运输部部长于2019年全国两会的第二次“部长通道”中表示,安全是政府和企业必须共同遵守的底线,强调网约车平台的安全性管理。^[34]北京市交通委员会也对网约车平台公司进行了约谈,敦促其整改,增加安全保护功能与措施。^[36]以伦敦经验为鉴,增强网约车安全性,其一是要增强执法力度,在特定时期如开学季及假期加强道路监督与安全教育;其二是要明确网约车公司的企业责任,加强对从业人员的审核,必要时以禁止运营等强硬手段迫使企业整改合作,以共同保障公共安全。

(三) 信息共享, 政企合作

网约车业的健康发展要求政府的合理监管以及企业的配合工作,网约车平台掌握大量的供需双方、行程情况等数据信息,大数据的运用对于掌握运营状况以及维护公共安全有着至关重要的作用。据广东省交通厅副厅长表示,监管机构之所以无法对滴滴出行进行有效监管,很大程度上是由于企业拒绝将数据接入政府部门,拒绝提供详尽的驾驶人员及运营车辆的数据,导致监管机构无法进行有针对性的高效执法。^[36]

伦敦交通局为了增强企业的社会责任感,不仅要求网约车运营商妥善处理所有投诉,而且要求其及时向警方和伦敦交通局报告犯罪指控,以便识别对公共安全构

成威胁的司机。伦敦交通局同时要求网约车平台共享数据, 使监管机构了解伦敦的出行模式以及约租车服务总体影响, 以便更高效地加强公共安全管理。中国交通运输部办公厅也于2018年下发《网络预约出租汽车监管信息交互平台运行管理办法》, 明确规定网约车平台公司数据需传输至网约车监管信息交互平台, 且在线保存期限不少于6个月。^[37]这一合作模式能够大大提高对网约车业的监管效率, 利用大数据进行有针对性的执法, 促进网约车业的健康合规发展。

参考文献:

- [1]李延伟, 马亮. 共享经济治理: 分析框架与国际经验[J]. 电子政务, 2018(04): 2-8.
- [2]Dudley G, Banister D, Schwanen T. The rise of Uber and regulating the disruptive innovator[J]. The Political Quarterly, 2017, 88(03): 492-499.
- [3]张锐薛. “网约车新政”政策议程设置的多源流分析[J]. 科技促进发展, 2017, 13(04): 243-249.
- [4]刘钺. “互联网+”背景下的网约车政府监管研究[J]. 科技创新与应用, 2017(12): 268-269.
- [5]蔡瑞林, 庄国波. 分享经济时代政府监管方式的创新路径——以网约车新政为例[J]. 内蒙古社会科学: 汉文版, 2017, 38(05): 132-139.
- [6]Sun Q, He Y, Wang Y, et al. Evolutionary game between government and ride-hailing platform: Evidence from China[J]. Discrete Dynamics in Nature and Society, 2019(11): 1-14.
- [7]刘光浩. 全球网约车监管政策对比[J]. 中国信息界, 2018(06): 80-82.
- [8]Iqbal M. Uber revenue and usage statistics(2018)[EB/OL]. [2019-03-20]. <http://www.businessofapps.com/data/uber-statistics/#1>.
- [9]Office for National Statistics. Regional Gross Value Added(balanced), UK: 1998 to 2016[EB/OL]. (2017-12-20)[2019-03-21]. <https://www.ons.gov.uk/economy/grossvalueadded/gva/bulletins/regionalgrossvalueaddedbalanceduk/1998to2016/pdf>.
- [10]Department for Transport. Taxi and Private Hire Vehicle Statistics: England 2015[R]. London: Department for Transport, 2015.
- [11]Butcher L. Taxi and Private Hire Vehicle Licensing in England[R]. London: House of Commons Library, 2018.
- [12]楼国强. 游说竞争、信息披露与公共政策的走向[J]. 南开经济研究, 2005(04): 87-94.
- [13]UK legislation. Private Hire Vehicles (London) Act 1998[S]. London: The Stationery Office, 1998.
- [14]Titcomb J. Minicab hailing app Uber is lawful, High Court rules[EB/OL]. (2015-10-16)[2019-03-21]. <https://www.telegraph.co.uk/finance/newsbysector/transport/11935513/uber-minicabs-high-court-ruling-victory-london.html>.
- [15]Davies R. Uber says five-minute delay for minicabs ‘huge mistake’ for London[EB/OL]. (2015-11-03)[2019-03-22]. <https://www.theguardian.com/technology/2015/nov/03/uber-five-minute-delay-minicabs-mistake-london-tfl>.
- [16]Bull S. TfL drops Uber restrictions – but minicab drivers may still face English tests[EB/OL]. (2016-01-21)[2019-03-22]. <https://www.newsshopper.co.uk/news/14217813.tfl-drops-uber-restrictions-but-minicab-drivers-may-still-face-english-tests/>.
- [17]Transport for London. Licensing decision on Uber London Limited[EB/OL]. (2017-09-22)[2019-03-24]. <https://tfl.gov.uk/info-for/media/press-releases/2017/september/licensing-decision-on-uber-london-limited>.
- [18]Butler S, Topham G. Uber stripped of London licence due to lack of corporate responsibility[EB/OL]. (2017-09-23)[2019-03-24]. <https://www.theguardian.com/technology/2017/sep/22/uber-licence-transport-for-london-tfl>.
- [19]Mann S. Uber ban: Londoners call for boycott of black

- cabs after TfL decision[EB/OL]. (2017-09-22)[2019-03-24]. <https://www.standard.co.uk/news/transport/londoners-call-for-boycott-of-black-cabs-after-uber-decision-a3641196.html>.
- [20]Topham G. Uber wins 15-month probationary licence to work in London[EB/OL]. (2018-06-26)[2019-03-24]. <https://www.theguardian.com/technology/2018/jun/26/uber-case-licence-london>.
- [21]Wood Z, Parry G, Carruthers J, et al. Assessing the impact of digital innovations in the London transportation network[R]. Bristol: UWE Repository, 2017.
- [22]Transport for London. Provisional Taxi and Private Hire Strategy 2015[S]. London: Transport for London, 2015.
- [23]Mayor of London. Taxi and Private Hire Action Plan 2016[S]. London: Transport for London, 2016.
- [24]Transport for London. Policy statement: Private hire services in London[S]. London: Transport for London, 2018.
- [25]Transport for London. Ultra Low Emission Zone[EB/OL]. 2019[2019-03-26]. <https://tfl.gov.uk/modes/driving/ultra-low-emission-zone>.
- [26]Edwards T. Minicabs including Uber to pay London congestion charge[EB/OL]. (2018-12-19)[2019-03-26]. <https://www.bbc.co.uk/news/uk-england-london-46618762>.
- [27]Mayor of London. World's first 24 hour Ultra Low Emission Zone starts in London[EB/OL]. [2019-04-10]. <https://www.london.gov.uk/press-releases/mayoral/uhez-launches-in-central-london>.
- [28]Schneider H. Creative destruction and the sharing economy: Uber as disruptive innovation[M]. Northampton, MA: Edward Elgar Pub, 2017.
- [29]Posen H A. Ridesharing in the sharing economy: Should regulators impose Uber regulations on Uber?[J]. Iowa Law Review, 2015, 101(01): 405-433.
- [30]马亮, 李延伟. 既得利益、多重动机与分享经济治理: 中国城市网约车监管政策的实证研究[J]. 甘肃行政学院学报, 2018(05): 4-10.
- [31]马亮, 李延伟. 政府如何监管共享经济: 中国城市网约车政策的实证研究[J]. 电子政务, 2018(04): 9-20.
- [32]北京市交通委员会. 关于印发《北京市网络预约出租汽车经营服务管理实施细则》的通知(京交文〔2016〕216号)[S]. 2016.
- [33]裴剑飞, 马瑾倩, 陈琳, 等. 节后北京再现夜间打车难[EB/OL]. (2019-02-17)[2019-04-10]. <http://www.bjnews.com.cn/feature/2019/02/17/547640.html>.
- [34]张一琪. “部长通道”第二次开启[N]. 人民日报海外版, 2019-03-06(07).
- [35]李博. 北京市交通委反馈网约车整改情况: 平台须尽快清理不合规车辆[EB/OL]. (2018-10-30)[2019-04-10]. <https://www.takefoto.cn/viewnews-1605312.html>.
- [36]刘欢. 网约车博弈: 滴滴曾拒绝将数据接入政府部门[N]. 中国经济周刊, 2018-10-09(39).
- [37]交通运输部办公厅. 网络预约出租汽车监管信息交互平台运行管理办法(交办运〔2016〕180号)[S]. 2018.

作者简介:

张米宁, 就读于南开大学周恩来政府管理学院和英国格拉斯哥大学社会与政治科学学院。