

进一步完善网约车发展和监管政策 应权衡好几对关系

文 / 黄少卿 上海交通大学安泰经济与管理学院副教授

以国家交通部和其他部委联合发布的两个文件为标志的网约车新政,已经正式实施一年。根据一年来的实践,对新政的相关内容进行回顾和反思非常必要。从完善网约车新政的视角出发,思考如何让新政更好地服务于城市居民的出行需求,笔者建议,下一个阶段监管当局和政策制定者应该权衡好以下几对关系:

一、权衡好鼓励新技术应用与改善监管之间的关系

新技术出来以后,尤其是现代移动互联技术和出租车行业相结合,的确可以帮助社会更好地动员存量车辆资源,更好地匹配乘客和出租车,利用价格机制来更好地缓解供需的矛盾。所以,新技术

的采用是大方向、是大势所趋。但是,无论我们在出租车行业使用什么新技术,出租车行业承担城市客运功能这样的一个基本属性是不会发生变化的。那么,跟这个属性相关的监管机制,就是不可或缺的。比如说,如何确保乘客的安全?虽然信息技术使得对于车辆的动态管理变得更加方便,但与此同时,乘客的个人信息却越来越容易被泄露给其他人员,包括司机。因为司机对乘客个人信息的了解,很有可能会给乘客带来不必要的人身安全隐患。所以,不同于传统巡游出租车的监管要求被提上了议事日程。另一个需要监管的问题是城市的交通拥堵,虽然我们认为,相比于巡游车,利用灵活的价格机制,网约车更有可能平衡城市出行的供给和需求,但这是需要前提条件的。如果一个城市存在严重拥堵的情形,价格机制就难以优化供需的配置,反而有可能起到加剧而不是缓解拥堵的效果,特别是上下班高峰期。因为人多,交通拥堵地区往往对网约车的需求也多,这时,价格上调会诱导更多的车辆驶向这些拥堵地区。

二、权衡好网约车与传统巡游车之间的关系

通常认为，传统巡游车由于受到价格和数量的管控，供给缺乏弹性，无法有效地满足城市居民的出行需求，尤其是通勤高峰，打车难现象在传统巡游车体系下几乎无解。而网约车借助新技术带来的前述变化，则可以更好地满足居民出行要求。但是，网约车引入市场并不是越快越好，首先，网约车的发展模式需要在实践中不断探索、改进，企业家尝试找出最恰当的运营模式是需要时间的；其次，网约车利用新技术也会带来一系列新的隐患，对此，监管制度和措施的调整同样需要一段时间，才能找出有效机制；再次，在中国的实践中，网约车平台公司通常利用双向补贴来吸引顾客和私家车主，形成对传统巡游车不恰当的竞争优势，这本身就不符合市场竞争的原则，无法体现效率。而且，网约车借助这种方式快速进入市场，构成对传统巡游车的冲击，对于巡游出租车司机而言也是不公平的。他们不可能在短时间内迅速地转移到其他岗位，显然，这会激化社会矛盾，带来社会不稳定。最后，网约车对于中老年城市居民是一种新鲜事物，他们未必能够迅速地适应并熟练掌握其使用方式，而依然需要依靠巡游车实现出行，对于那些没有智能手机的群体而言就更是如此。所以，当前应如何平衡网约车和巡游车的关系，仍然是个政策难点。考虑到网约车可以利用新技术提高效率，而传统巡游车则负有实现对居民出行的普遍服务功能，那么，平衡好两者的关系才有利于整个出租车行业的改革和发展。

三、权衡好中央和地方的监管职能分工

根据新政两个文件，网约车被定性为属于地方性服务，因此，绝大部分监管权限如车辆、人员的准入，考试、事后的执法和监管，以及实时的动态监控，分配给了地方政府交通主管部门；而平台公司的资质认证、运营数据的接入主要是由国家交通部来具体承担。这

样的安排总体上符合网约车作为地方性服务的特点。但是，实践中也有平台公司反映，这样的分工还有可完善之处。比如，运营许可证的获取方面，目前哪怕是在一个很小的城市，也需要设立分公司，向当地交通主管部门去申请相应的运营资质。显然，这会加大平台公司的工作量，也提高了它们在更多城市获得运营资质的难度，不利于全国范围内业务的开展。笔者建议，未来对不同层级政府的监管职能分工可以有所调整。比如，对于一个省或一个地级市，省内或地级市内的网约车运营资质的获取可以统一操作。另外，平台公司也反映，有的城市要求进行数据化对接，由此便需要进行相应的软件开发，导致中央和地方的数据重复接入，提高了平台公司的经营成本，也不利于网约车业务线上线下的融合发展。

四、权衡好存量车辆利用和道路资源有限性的关系

人们普遍认为，网约车可以更好地盘活闲置车辆资源用于城市出行。的确，信息化平台帮助车主在有利可图时加入城市客运服务。但是，不容忽视的是，特定时点上一个城市的道路资源是有限的，一旦道路上行驶的车辆变多，则拥挤成本就会变大。换言之，车辆上路本身会产生负外部性，如果上路的车辆数超过某一个临界值，它甚至会给整个城市交通带来巨大的拥堵成本。这就要求我们必须要在车辆资源的开发利用和负外部性增加之间寻求平衡点。不处理好这对关系，可能导致虽然打到车的人

比以前更多了，但堵在路上的人也更多了，因为过多的车辆降低了通行速度。总之，不管是巡游车还是网约车，作为出租车，它们仅仅是公共交通的一个补充，而无法成为城市出行的主要方式，更不是越多越好。网约车时代，我们依然需要继续坚持公交优先的原则。

五、权衡好网约车平台开放准入与司机车辆资质从严准入之间的关系

互联网平台公司具有网络外部性，容易形成垄断，不利于竞争。在监管方面，政府应依据促进竞争的基本原则，坚持对平台的开放准入。否则，网络外部性容易导致市场上的一家独大或者两三家的寡头垄断。从成本结构看，因为不存在巨大的固定成本投入，网约车行业并不具有明显的规模经济特征。监管者既要考虑到网络外部性对消费者福利的正面影响，同样要预防平台公司的垄断行为对消费者福利造成的损失，因此要通过对平台实施开放准入来增强市场竞争力。与此同时，监管者也要基于整个城市道路的实际负载能力，有必要在司机和车辆资质的准入方面采取严格标准，以此为监管的有效手段，防止上路的网约车数量增加过快，以避免出现严重拥堵并由此产生的巨大社会成本。尤其是对于目前城市交通拥堵现象严重的部分特大、超大城市而言，这一点尤其值得重视。如何在平台的开放准入和司机车辆资质的从严准入之间加以协调，这是监管者不可忽视的问题。

六、权衡好价格机制和数量控制机制在网约车监管当中的关系

考虑到城市出行的潮汐现象，如果缺乏灵活的价格机制，必然的结果就是，高峰时段供给不足而在低谷时段需求不足，从而不利于整个出租车行业效率的提升。但是，如果完全引入价格机制，正如前面的分析，又可能带来拥堵进一步加剧这样的负外部性。产生这一结果，是因为出租车市场通常供给的价格弹性比较大，而需求的价格弹性往往很小，这种不对称现象导致在价格机制的作用下，涨价必然会明显增加路上提供网约车服务的车辆数量，却不太会明显减少对网约车的需求数量。考虑到车辆数量增加会产生负外部性，这意味着，网约车市场不应实行完全自由的定价机制。因此，次优的选择似乎是，监管者既要设法利用价格机制来缓解潮汐现象，又要设定相应的价格上限，以免高峰期涨价过大可能产生的严重拥堵。甚至，在必要的时候监管者需要辅之于数量管控，比如说，在一定时期内，整个出租车行业中运营的网约车辆应该要有一个总量控制。在这个总量范围下，价格机制引导网约车进入或退出市场，从而达到在不同的时点上，网约车供给数量可以实现灵活调节的效果。总量指标的计算需要依据城市道路状况、出行需求量，道路拥堵程度等变量来加以估计，并且随着这些变量的变化而定期调整。

总之，无论我们把网约车理解为共享经济，还是理解为移动互联网技术对传统出租车所进行的改造，对于这种新的出租车业态，政府监管部门首先应该鼓励其发展，鼓励新技术的充分利用，由此提高社会福利。与此同时，监管部门也要始终坚持监管底线，包括安全底线、预防城市交通拥堵的底线，以及实现城市居民更好出行的底线。无论技术如何变化，这些底线都是监管者所不能忽视、更不应该放弃的。从新政实施一年来出租车行业发展来看，规范网约车发展，的确有利于缓解城市交通拥堵，也给巡游车改革带来了契机，从而可能达到社会多赢局面。下一步，监管部门应该总结经验，及时调整和完善现有的政策与制度。譬如，对于一些公共交通系统发展不够、拥挤程度不高的城市，不妨考虑对车辆人员和平台准入采取更为宽松的标准；又如，政府不但可以利用信息监管平台增强实时监管能力，而且未来更应该做的是，通过大数据分析增强预警机制，如事先对司机的习惯性危险驾驶行为提出警告，或者，提前对城市的道路状况加以预测而优化居民的出行计划。从长远看，这还将涉及地方政府相应机构的调整和职能的归并。