

“互联网+”时代“专车服务”发展探析^{*}

尤龙生

(浙江工商大学, 浙江 杭州 310018)

摘要:“专车服务”作为一种新型客运出租汽车服务,自出现以来其合法性备受争议。在“互联网+”的大背景下,如何治理专车检验着政府的管理智慧。文章从专车服务的现状问题和综合原因出发,对专车立法约束、市场规制、政府管制等问题进行专门化思考,以期在“专车第一案”审判契机下推动专车治理的合法、合理。

关键词: 专车服务;专车属性;专车合法性;专车管理机制

DOI: 10.3969/j.issn.1672-9846.2015.04.002

中图分类号: D922.29;F572

文献标志码: A

文章编号: 1672-9846(2015)04-0004-05

2015 年 1 月 7 日,使用滴滴专车软件在济南西站送客的陈超,被市客管中心的执法人员认定为非法运营,罚款 2 万元。因不服处罚决定,陈超诉至济南市市中区人民法院,要求市客管中心撤销处罚。济南市市中区人民法院于 4 月 15 日开庭审理。该案是全国首例因为提供专车服务引起的诉讼案件,被称为“全国专车第一案”,其判决结果被视为专车是否合法化的风向标,引起民众的广泛关注。

一、专车服务之理论解读

(一)何为专车服务

所谓专车服务,是指由打车软件公司提供的打车软件服务、汽车租赁公司或私人提供的车辆以及司机提供的驾驶服务相互结合在一起,旨在面向中高端群体和企业用户,满足其个性化用车需求的预约式客运出租汽车服务。现今市场上主要的专车服务有“一号专车”“滴滴专车”“易道用车”“神州专车”以及 2014 年初进入中国市场的“Uber 打车”等。

专车主要有两种运营模式,一种是由汽车租赁公司提供自有车辆,通过劳务公司提供有资质的司机进行的专车服务。另一种是由打车软件公

司、汽车租赁公司、劳务公司、司机形成的“四方协议”模式。这种模式中,车辆名义上挂靠在汽车租赁公司名下,实际上为私人所有,而司机恰好是车辆的所有人。

(二)专车属性之争

虽然专车服务存在两种运营模式之分,但是按照《中华人民共和国道路运输条例》和《城市出租汽车管理办法》,从事按照乘客意愿提供运输服务并按里程和时间收费的出租汽车经营须取得资质许可,而专车平台未经许可擅自进行客运服务系属违法。此外,根据相关地市关于汽车租赁管理的相关规定,进行汽车租赁服务是不得配备驾驶人员的。交通部门在实际的执法过程中遇到专车进行营运活动均按照黑车处理。而根据专车软件公司相关人员的解释,专车软件通过平台提供汽车租赁和司机招募两种服务,由乘客先租车,再招募司机,只不过司机正好是车主而已,并不违反汽车租赁不得配备驾驶人员的规定,是合法行为。人民网、腾讯网、搜狐网、新京报四家影响力媒体在全网开展专项民意调查,结果显示逾八成网民支持专车服务^[1]。专车服务正面临政府认定“非法”而民众认可“合法”之属性的纷争。

*收稿日期:2015-08-13

作者简介:尤龙生(1989-),男,安徽宿州人,浙江工商大学法学院硕士研究生,主要从事刑事诉讼法研究。

面对愈演愈烈的专车属性争议,2015年1月8日,交通运输部表态,“‘专车’服务对满足运输市场高品质、多样化、差异性需求具有积极作用”,对专车给予了肯定,但也明确“禁止私家车接入平台参与经营”。为了规范专车服务,各地出台了禁止私家车进行专车服务的相关规定。如北京市交通委发了《关于严禁汽车租赁企业为非法营运提供便利的通知》,严禁把私家车辆或者其他非租赁车辆用于汽车租赁经营。

(三)专车出现的原因分析

1. 传统模式无法满足市场需求。随着城市规模扩大、居民消费水平提高,居民出行多元需求日益增加,出租车供应量也应增加。然而据统计,我国城市万人拥有出租车率最高的城市北京仅为42辆/万人,而其他城市如深圳、成都只有8—9辆/万人,兰州甚至仅有6辆/万人^[2],全国大多数城市人均出租车率都严重不足。根据交通运输部公布的统计数据,2013年全国城市公路客运量是1998年的近3倍,而城市出租车数量仅增加了70%多一点,出租车市场缺口可谓甚大。同时,传统出租车行业服务供给模式依旧单一,根本无法满足居民用车的多样化需求,这些需求得不到满足必然寻求其他方式解决,与此同时,我国城市私家车保有量在十年间增长了13倍之多,双向刺激着专车服务市场。

2. 互联网打破行业信息不对称。“信息不对称”理论认为,在市场经济活动中,各类人员对有关信息的了解是有差异的,掌握更多信息的一方可以通过向信息贫乏的一方传递可靠信息而在市场中获益。而互联网的出现颠覆了这一传统理论,互联网使信息的传播从单向到多向,突破了许多行业的传统限制。专车服务正是“互联网+”时代的衍生品,滴滴、快的、Uber等APP软件,打破了出租车行业信息的隔阂,促使供需信息透明化,大大降低供车者和出行者的沟通成本,双方互惠互利。打车软件的推广、传播、普及,量化了传统出租车行业供需不平衡的既存事实。互联网对城市交通的影响可谓是颠覆性的,有人甚至将2014年称为“移动互联网改变中国城市交通的变革元年”^[3]。

3. 出租车行业管理弊端严重。出租车行业垄断由来已久,长期积累的内部矛盾得不到有效解决是专车迅速发展的重要原因。首先,市场准入

不科学。少数出租车企业占有大量的出租车牌照,经营权垄断,牌照价格高昂。其次,政企关系不清晰。政府通过管理出租车公司来监管整个行业,而两者管理界限不够明确,几乎所有主要的管理事项都由政府部门行使,出租车公司甚至成了政府的“出租车管理部门”。再次,司机负担重。出租车司机除去向公司预交的押金外,每月还要上缴七八千元的“份子钱”,司机叫苦不迭。最后,行业管理体制不健全。出租车定价全靠政府调整,每一次出租车调价、燃油费调整都导致司机与所挂靠公司的劳资关系紧张,消费者也怨声载道。同时管理成本不够公开、透明,没有明确的收支账目明细,管理混乱。这些弊端都成为公民个体通过传统渠道进入出租车行业的阻碍。

4. “互联网+”时代“分享经济”思维渐趋流行。所谓“分享经济”,是指通过互联网等技术平台,帮助人们以高效的方式分享彼此的财产、时间和技能等闲置资源^[4]。在“互联网+”时代,人们通过互联网,尤其是手机等智能设备交换自己包括汽车、房屋等在内的闲置物品,以享受便利、舒适、优惠的商品和服务。通过这种模式,普通民众不仅可以充分利用闲置的资源,也能从这些闲置物品中收益,交换双方欣然接受。在汽车消费领域,这种消费模式引领着汽车消费思维的改变,“专车”能够满足一些临时性的用车需求,又能弥补不能获取私家车的缺憾,这种既节约又便利的方式便很快被人们接纳并流行起来。

二、专车服务之合法证成

(一)法理之析:法的价值的利益平衡

在高速变化且多元发展的社会,法律所追求的多重价值之间会不可避免地发生冲突,在法律无法满足所有利益时就要考虑价值的平衡和整合。而法律在发挥其社会作用、进行价值平衡的过程中应该“保护和助长那些值得期冀、希求的或美好的东西。”^[5]传统出租车行业实行严格的特许经营制度,强行推行公司化管理模式,禁止公民个人申领出租车牌照,直接剥夺了公民个人的出租车经营权,出租车行业形成了严重的市场准入歧视,违背了宪法的平等保护的原则^[6]。这在出租车行业发展初期,为了提高行政管理的效能,保护出行消费者的乘车安全,维护市场管理秩序及公共安全等方面确实发挥了一定的作用。基于当时社会发展条件,在不能两相维护的情形下,法律所

进行的价值考量应着重偏向于公共安全和市场秩序。然而,社会经济的迅猛发展,公共安全和市场秩序已经不再需要严格的特许经营来维护,法的价值考量不应再如原来那样倾斜,更应在两者之间寻找一种价值平衡。

专车服务的出现正是社会追求这种价值平衡的结果。专车服务在不损害出租车市场秩序和危害公共安全的前提下打破了原来租车行业的市场准入歧视,使所有满足资质和条件的人都可以从事租车服务,改变了所谓的“合法”司机和“黑车”司机、“公司”司机和“个体”司机之间“不合理的差别对待”,形成市场导向的“合理的差别对待”,实现平等主体的平等保护。

(二)利弊之辨:基于社会发展的利益考量

是否有利于社会发展是评价新事物最重要的标准。专车服务该如何对待,还要基于对社会发展贡献的这个标准进行考量。首先,在职业群体方面。腾讯研究院的调查显示,专车服务的出现为司机职业创造了 12.1% 的就业机会,96.5% 的司机在从事专车服务后都提升了收入,增加了工作的灵活性,不用再每天工作十几个小时,避免了疲劳驾驶带来的安全隐患^[7]。职业群体可谓明显受益。其次,就消费群体而言,专车服务为不同的消费群体提供了服务和便利,它满足了偏远地区和打车高峰的用车需求,同时也为残疾人、老年人、醉酒人员等特殊群体提供了便利。据 Uber 的一项调查显示,在美国加州那些已经推广 UberX 服务的城市里,30 岁以下司机的酒驾车祸事件发生率下降了 6.5%^[8]。可见,消费群体也受益匪浅。再次,在社会服务方面,专车服务能够把大量闲置的私家车应用到客运服务中,不仅能够有效缓解城市运力不足的问题,更能提高资源的优化配置,社会服务方面也是效益显著。最后,在行业改革方面,专车服务能够打破出租车的行业垄断,倒逼行业改革,改变整个行业的管理困难。

虽然专车服务有如此之多的社会利益,但并不否认其存在隐患。一是安全保障问题,包括消费者的人身安全 and 信息安全。二是企业竞争问题,如各大平台公司掀起了“抢用户大战”。三是社会矛盾问题,南京、沈阳、潍坊等出现的出租车罢工事件与专车服务的出现不无关系。但仔细分析可见,这些弊端并非专车本身之矛盾,乃是管理的不完善。不能以落后的管理所可能产生的弊端

去抵消新事物本身能产生的社会利益。

(三)治理之难:专车服务“禁而不停”

尽管许多地方监管部门对专车进行了不同程度的叫停,明令禁止私家车进入专车范畴进行运营,然而,现实中专车运转依然,私家车明知故犯的现象大量存在,甚至比之前有过犹不及的态势。在笔者所在的城市,提供专车服务的车辆很多都是私家车,这些私家车司机抱着“上有政策下有对策”的心理与管理部门进行着对抗。杭州的专车数量目前已是出租车的 3 倍且呈几何增长^[9],合肥的专车数量在 4 月下旬就突破了 3000 辆^[10]。根据各大媒体报道,快的公司在经过 2013 年和 2014 年的前三轮融资后,于今年年初又进行了新一轮的 8 亿美元融资,估值总金额已达 40 亿美元。滴滴也于近期进行了 7 亿美元的 D 轮融资,估值也达到 35 亿美元以上。全球资金实力雄厚并大力进军中国市场的 Uber 获得 40 亿美元的新一轮融资后,估值甚至超过 400 亿美元。据《纽约时报》报道,作为后起之秀的美国专车服务 Lyft 也计划展开新一轮的 2.5 亿美元的融资,估值有望达到 20 亿美元。可见,尽管各国对专车服务有不同程度的行政叫停,专车并没有停止发展的脚步,各互联网公司都在大举进军专车服务,甚至有些公司将目标瞄准明令禁止的私家车运营领域。神州专车就表示,针对私家汽车租赁 P2P 模式的后台系统早已建立,其董事局主席兼首席执行官陆正耀认为这一领域的“专车竞争才刚刚开始”^[11]。

经过上述分析可见,对专车服务进行“围追堵截”,既不符合法理的价值追求,也不符合社会发展的利弊考量,现实中也难以进行下去。专车服务作为新生事物,有着合法的法理支撑和合理的公众基础。

三、专车服务之科学治理

(一)立法缓行:反对盲目立法

英国著名法学家梅因说:“社会的需要和社会的意见常常是或多或少走在‘法律’的前面的”^[12]。法律是稳定的,不宜频繁变动的,而法律所调整的社会是变化的,是在不断进步的。新事物的产生有可能带来新的生产关系变革,而人们对新事物的认识需要一个过程,法律并不是万能的,在新事物产生之初不能急于立法,否则不仅不能发挥法律应有的作用,还有可能产生不好的反作用。

专车作为一种新兴事物,急切立法并不会产

生预想效果。首先,专车服务市场前景不明,急切立法可能会抑制专车的充分发展。专车现今还处在刚刚起步的阶段,市场会对其不断进行调整,如何发展,朝什么方向发展,都还没有明确的答案,如果现阶段就以法律为其定型,很难保证不会出现禁锢专车发展的情景。其次,社会发展瞬息万变,作为调控者的法律却是稳定的,在面对刚刚起步的、不成熟的、动态的专车来说,很难预料其复杂的发展状况,急切立法会导致法律真空和法律失灵的情况出现,难以发挥法律应有的作用。再次,专车服务作为一种新事物的出现,对传统的管理方式是个挑战,无论是以传统方式进行叫停还是以新方式进行管理,固定的法律形式都很难消解利益的冲突,矛盾仍会出现。

不急于立法并非不对其监管,任其恣意生长。缓行的目的是不急于盲目立法,是要根据市场的发展,经过充分调研,颁布出质量高、操作性强的法律、法规。在高质量的法律、法规未颁布之前,可以运用其他手段进行规制,重视其他更为灵活的、更能适用市场变化的方式进行补救。一是重视判例指导的作用。在英美法系国家,判例作为最重要的法律渊源,不仅能够及时弥补法律的滞后性,更能对变化迅速的社会生活进行调控,大陆法系国家甚至我国也都越来越重视判例的作用。“专车第一案”至今还未有结果,但可以此案作为指导性案例,以求对专车这种新服务进行法律上的引导。二是发挥政策引导的作用。政策相对法律来讲更具灵活性,它能够准确反映社会的发展变化,及时进行调整。就专车发展的现状,强力叫停已非现实,政府应及时适应市场变化,调整相关政策,积极引导专车朝新管理方向发展。

(二)选择模式:政府与企业双赢模式

在政府和企业之间要达到一种双赢模式才能达到资源的有效配置,应对当前的经济形势变迁。首先,政府之赢,赢在从管制到善治,提升社会治理能力。政府要有明确的绩效考核体制,如武汉市政府2014年9月11日就颁布了政府权力清单。权力清单其所承载的一个重要理念即是宏观调控、简政放权,而当前所面对的一大问题是传统的治理模式还没有使行政部门适应当前的改革方式,很多部门不清楚到底该把政府和市场的边界划在哪里,在边界不清楚的地方宁可选择管理,也不要承担责任,这样的治理方式很难让新生事物

得到有效发展,专车服务也是存在这样的问题,在管与不管之间存在着模糊地带,为避免责任的承担往往会选择插手管理而非积极引导,企业会得到压制,很难在政府和企业之间实现双赢,因此在理念上要积极去引导市场,在政府和市场之间形成联动,而非一味追求“相安无事”。其次,企业之赢,赢在获得权利诉求,提升公益性与自主性发展。专车的治理要体现企业主体性发展的满足,通过诉求的满足获得自治的权利和自身的成长。其发展“赢在逐渐成长、日趋自治与主体性的发展,其发展机理是通过权利诉求彰显社会组织的主体性精神和基于审批登记放开实现社会组织的数量增长和公益性提升。”^[13]

(三)机制构建:专车管理机制的系统保障

1. 完善有效的政府宏观调控机制。为了保持整个行业的有效运转和稳定,行业需要在政府的引导下发展。现如今政府不再是这些行业服务的直接提供者,其角色变为“调控者”,主要职责就是引导和调控。政府要有效发挥其在出租车行业内部宏观调控的职能,协调不同区域、不同企业非市场化的不平衡现象,通过有效的公共政策支持专车市场的运作,为专车市场的良性发展提供条件。同时,管理部门应进一步对整个出租汽车行业管理进行引导,促使这一领域成为政府探索管理新方式的试验田。在互联网+的背景下,安全问题是核心内容,相关数据和信息的存储、传输、管理必然受到严格管制,这都需要政府发挥有效职能。

2. 建立科学的信用评价机制。高度发达的信用体系是现代市场经济秩序化运行必不可少的条件,专车软件公司作为专车领域的实际管理者,如果信用缺失,不仅会直接导致行业管理无法实现,甚至会危及整个行业的市场秩序,因此,建立完善的企业信用体系是保障行业管理良好运行的重中之重。首先,要建立完善的企业信用评级体系。良好的企业信用等级评价不仅可以防范企业失信带来的信用风险,还可以引导企业诚实守信,提高行业管理水平。例如,在一个完整统一的评价标准下,可以建立四至五个不同的等级,分为一二三四级,或者ABCD级,甚至可以用绿红黄黑不同的颜色代表^[14],针对不同的信用等级实施不同的监管标准。其次,建立企业信用信息公示制度。在对企业进行信用等级评价的过程中还要将企业的

信用等级向社会公开,让包括专车司机职业群体和消费群体在内的社会公众了解各专车公司的信用等级,从而通过他们的选择影响企业的管理,从而形成“给信用好的企业以动力,使其保持良好的信用状况;给信用不良的企业以压力,促使其努力改变信用现状,提高信用等级”^[15]的效果。

3. 形成有序的市场竞争机制。对具有公共服务性质的领域进行管理,最主要的保障就是引入了竞争机制。现今专车领域,一些行业寡头利用自己原有的市场占有优势,采用非常规手段打压新企业,无下线的实行价格战、优惠战,进行不正当竞争,最终伤害的还是消费者和行业市场秩序。形成有序的竞争环境主要有两种手段:一是制定可行的行业准入标准;二是进行有效的产品服务检验^[15]。在服务标准方面,政府应该尽快设置专车软件公司的市场准入标准,制定可行的企业竞争规则,对符合条件的打车软件公司发放 4G 经营牌照,委托其进行管理。要求企业制定《服务管理准则》及《乘客安全保障准则》,出台价格明细,设置车辆及驾驶员的准入及监管标准。在服务检验方面,监管部门可以设定企业管理服务水平等级,根据客户评价决定是否同意其继续进行管理。同时进行有限市场干预,实行企业服务年检制度等,从而保障企业的规范管理和整个行业的有序竞争。

4. 强化完备的违法追责机制。违法追责是保障行业秩序的最有效手段,企业是利益的追逐者,而其承担的管理权涉及社会各方面的利益,必须承担违法的追责风险。企业的法律责任主要有两个方面:一是企业违反政府监管的行政责任。软件公司应该满足政府监管部门制定的行业准则。政府在制定行业准则的同时应制定规范的行政处罚标准,对违反企业管理准则的软件公司采取不同程度的处罚措施,如行政罚款、限制经营规模、吊销 4G 拍照等等。二是企业对普通消费者的民事责任。打车软件公司承担的是对专车的管理权,但顾客仍然是公司的顾客,软件公司必须保障乘客的用车安全,消费者在乘车期间发生的损害应以软件公司作为理赔对象,由软件公司对消费者的损害进行赔偿。事后软件公司再对司机进行追责。

四、结语

专车服务作为市场自发的新生事物,“存在即

是合理”,但专车治理迫在眉睫。从管理出发,应满足市场需求,适应社会发展,解决社会问题,而非仅仅依靠陈旧的管理思维和管理方法,机械的理解法规。对专车服务的管理,正是对政府管理模式的一次检验,期待专车服务治理的合法合理。

参考文献:

- [1] 四大媒体调研显示:逾八成网民支持专车创新,超半数青睐滴滴专车[N]. 中国日报,2015-01-13.
- [2] 曹淼,李书福. 市场需求是决定出租车资源配置的根本因素[EB/OL]. (2015-01-18)[2015-06-25]. http://www.china.com.cn/cppcc/2015-01/08/content_34504533.htm.
- [3] 余瀛波. 互联网专车不要急于定性“黑车”[N]. 法制日报,2015-01-06.
- [4] 白阳. 英国争取“分享经济”领先一步[N]. 人民日报,2014-10-14.
- [5] 张文显. 法理学(第三版)[M]. 北京:高等教育出版社,北京大学出版社,2007:296.
- [6] 欧爱民,杨艳. 我国出租车准入制度的宪法学检验[J]. 湖南科技大学学报(社会科学版),2011,(2):76-81.
- [7] 孟昭莉,孙晓菲. 专车服务如何影响社会发展[EB/OL]. (2015-03-02)[2015-06-21]. <http://law.tencent.com/Article/lists/id/3622.html>.
- [8] 调查称 Uber 司机酒驾车祸发生率降低[EB/OL]. (2015-01-28)[2015-07-28]. <http://www.ebrun.com/20150128/122623.shtml>.
- [9] 俞雯祺,吴佳蔚. 疯狂的专车如何“破局”:杭城专车数已是出租车 3 倍多,开 Uber 的每天最高增 500 人[EB/OL]. (2015-05-06)[2015-07-06]. http://zjnews.zjol.com.cn/system/2015/05/06/020639426.shtml?bsh_bid=633660655.
- [10] 刘玉才. “专车”出了事,司机多“担待”[N]. 新安晚报,2015-04-23.
- [11] 徐晨,陆正耀:专车竞争刚刚开始[N]. 中国经营报,2015-03-16.
- [12] (英)亨利·梅因. 古代法[M]. 沈景一,译. 北京:商务印书馆,2009:17.
- [13] 马金芳. 社会组织多元治理中的自治与法治[J]. 法学,2014,(11):87-94.
- [14] 卢玉平,张群. 中国企业信用体系建设之路径[J]. 河北学刊,2005,(4):69-72.
- [15] 李含章. 公共服务市场化及其主要机制[C]//北京行政学院公共管理教研部,北京市领导科学学会. 服务型政府——公共管理评论. 北京:中央编译出版社,2005.