

人大国发院十大核心产品系列

# 政 策 简 报

2017年11月 第12期 总第25期

## 中国城市网约车政策：地方保护还是利益博弈？

马亮 李延伟

(人大国发院政企关系与产业发展研究中心)



—— 中國人民大學 ——  
**国家发展与战略研究院**  
National Academy of Development and Strategy, RUC

## 人大国发院简介

国家发展与战略研究院（简称国发院）是由中国人民大学主办的独立的校级核心智库。国发院以中国人民大学在人文社会科学领域的优势学科为依托，以项目为纽带，以新型研究平台、成果转化平台和公共交流平台为载体，组建跨学科研究团队对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深入研究。

作为首批25家国家高端智库建设试点单位，人大国发院坚守“国家战略、全球视野、决策咨询、舆论引导”的目标，着眼于思想创新和全球未来，致力于发展成为具有国际影响力的中国特色新型智库，服务于国家发展战略与社会进步。

国发院通过学术委员会和院务会分别对重大学术和行政事务做出决策。目前由人民大学校长刘伟教授担任院长，副校长刘元春教授担任执行院长。

地址：北京市海淀区中关村大街59号中国人民大学科研楼A座8楼

网站：<http://NADS.ruc.edu.cn>



人大国发院微信

## 作者简介

马亮，中国人民大学国家发展与战略研究院研究员、公共管理学院副教授，《公共管理与政策评论》副主编和*Chinese Public Administration Review*副主编。马亮博士在*Public Management Review*、*Public Administration*等国际一流学术期刊发表论文多篇，总共发表中英文论文70多篇，同时在联合早报、凤凰网、财新、腾讯等主流媒体上发表多篇评论文章。

李延伟，南京师范大学公共管理学院副教授，毕业于荷兰鹿特丹大学公共管理系并获博士学位，曾在新加坡管理大学社会科学学院做博士后，并在*Public Administration*等国际一流学术期刊发表论文多篇。

欢迎媒体摘发、转载或采访。

媒体热线：王涵；办公电话：010-62625159

---

主办：中国人民大学国家发展与战略研究院；主编：聂辉华教授；E-mail: nads03@ruc.edu.cn

## 摘要

中国许多城市的居民都面临“打车难”的问题，而网约车的出现和迅猛发展则在很大程度上便利了乘客的交通出行。但是，网约车作为一个新生事物，也使得政府监管面临新的棘手难题。2016年7月28日，国务院办公厅印发《关于深化改革推进出租汽车行业健康发展的指导意见》，交通运输部等七部门出台《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》，并于2016年11月1日起开始实施。中国是世界上较早将网约车合法化的国家，中央政府部门的总体基调也是鼓励网约车发展。但是，各地政府却在中央政策上不断“加码”，对网约车的车辆和驾驶员提出严苛要求。为什么地方政府的网约车政策会“走样”或“扭曲”？中国城市网约车政策是地方保护还是利益博弈的结果？为回应上述问题，人大国发院于2017年11月17日主办“新政治经济学”前沿讲座，邀请人大国发院研究员、公共管理学院副教授马亮和南京师范大学公共管理学院副教授李延伟主讲，人大国发院政企关系研究中心副主任、公共管理学院助理教授张楠迪扬主持，人大国发院政企关系研究中心主任、经济学院教授聂辉华评议。研究人员收集了中国近300个地级及以上城市的网约车政策文本，并将其同中国各地政策进行比较。定量分析显示，地方政府在传统巡游出租车、网约车和乘客之间平衡利益，并导致网约车政策的趋同和殊异。此外，研究人员还比较了其他国家和地区的网约车政策，并分为默许、震慑、取缔、收编、共治等五种模式，为中国城市网约车政策改革和创新提供了政策建议。

## 一、政策背景与问题：从“打车难”到“监管难”

由于市场垄断、供需矛盾和监管不力，中国许多城市都普遍存在“打车难”、“打车贵”的问题。各地政府严格控制出租车数量，使运营牌照“一牌难求”，出租车公司可以向运营司机收取高额的“份子钱”，甚至导致多起罢运事件。一些出租车司机经常无故拒载、甩客、拼车、套牌经营，遇到雨雪天气打车更难，使乘客利益得不到有效保障。在出租车公司、出租车司机、乘客三者之间，政府经常需要调停解决矛盾，但总体来说收效甚微。网络预约出租车（网约车）的兴起，特别是大量私家车加入快车和专车的行列，使“打车难”问题出现了转机。

基于互联网平台的预约出租车使许多私家车主加入到出租车行业，可以更加精准地对接供求关系，而高峰期加价机制也鼓励司机更加积极地“抢单”，并为缓解“打车难”提供了创新途径。但是在既有的监管框架下，网约车是违法存在的“黑车”，并因为政府监管真空而存在乘客安全隐患。与此同时，网约车冲击了传统巡游出租车的市场份额和利益格局，无异于“切蛋糕”和“动奶酪”，导致不公平的市场竞争。因此，是否及如何对网约车进行监管，就成为摆在政府面前的一道难题。

2015年以来，中央政府有关部门就在酝酿政策和征求意见。2016年7月28日，国务院办公厅出台《关于深化改革推进出租汽车行业健康发展的指导意见》，交通运输部等七部门也印发了《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》，并于2016年11月1日起实施。上

述两项政策的总体基调是进一步推进出租车行业改革，并鼓励和规范网约车的健康发展。这为“黑车”的合法化提供了契机，但也令出租车与网约车的矛盾日益凸显。对于地方政府来说，应该如何监管网约车？如何改革出租车行业？

网约车政策是多个行动者相互角力的复杂场域，并在央地关系、政企关系、府际关系和政民关系等方面都存在张力。就央地关系来说，网约车政策是“中央放、地方紧”，地方政府利用其自由裁量权而对政策“加码”，使中央政策偏离初衷甚至走样。从政企关系来看，地方政府同出租车和网约车行业的关系需要厘清，并有待建立“亲”、“清”的新型政企关系。从府际关系来看，各地政府对网约车的限制，特别是对外地车辆和驾驶员的歧视，也使其蒙上了地方保护主义的色彩。就政民关系而言，地方政府需要真正对民意进行回应，建立和完善符合乘客诉求的网约车政策，而不是受利益集团绑架或奉行地方保护主义。

从城市政府的角度来看，在制定网约车政策时面临矛盾的动机。一方面，网约车有利于缓解打车难，可以便利乘客出行；另一方面，大量涌入的私家车也会加剧交通拥堵，影响城市发展。网约车的兴起创造了大量新型就业，对于解决下岗职工、退伍军人和其他失业人员的就业问题大有帮助。但是，由于网约车的灵活多样性和监管难题，乘客在乘车时的安全问题也会凸显出来。在此背景下，地方政府是如何因应并发展网约车政策的？



## 二、中国城市网约车政策：管车还是管人？

为了对中国各地网约车政策进行系统评估，我们通过网络搜索系统收集了中国省市两级政府的政策文本，并对这些政策的出台时间和具体规定进行了编码。截止 2017 年 10 月底，除了山西、浙江、湖北、广东等未出台政策外，其他省份都出台了出租车改革或网约车政策。其中河南省最早在 2016 年 8 月出台政策，此后在 2016 年底多数省份都响应中央要求出台了政策。

对中国地级以上城市网约车政策的分析显示，截止 2017 年 10 月，在 297 个城市中有 203 个城市都出台了政策，占比为 68.35%。在中央政策出台后不久，2016 年底就有近百个城市制定了本地网约车政策。

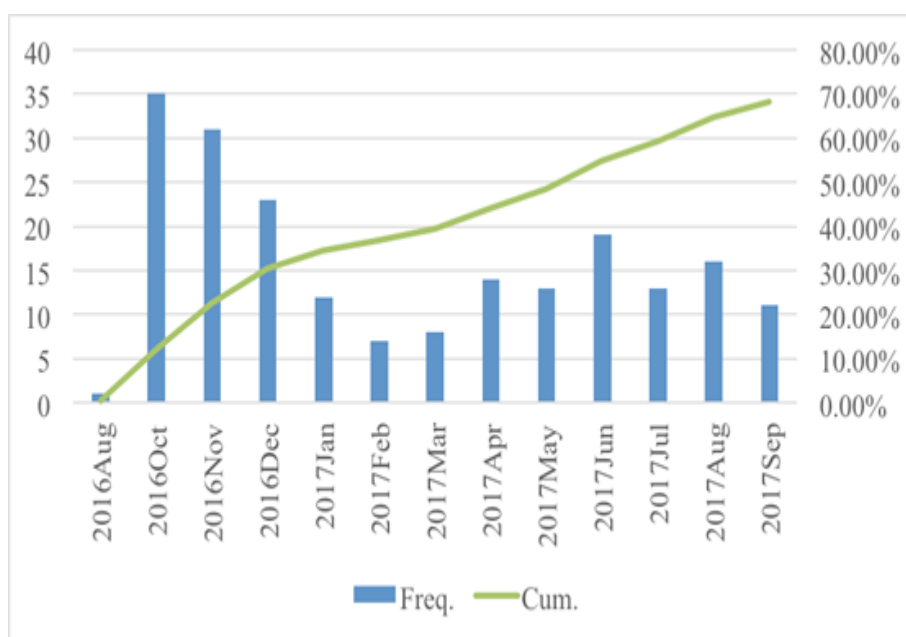


图 1 中国地级以上城市网约车政策的出台情况

从网约车的规定来看，主要是对车辆和驾驶员进行监管。中央政府对网约车的车辆要求主要涉及座位数量和安全性能，包括：座位数量为 7 座及以下乘用车；安全性能为安装具有行驶记录功能的车辆卫

星定位装置、应急报警装置；车辆技术性能符合运营安全相关标准要求。中央政策鼓励车辆规定的本地化，即“车辆的具体标准和营运要求，由相应的出租汽车行政主管部门，按照高品质服务、差异化经营的发展原则，结合本地实际情况确定。”

对于中央规定，各地政策基本上都会将其纳入，二者也是占比最高的，均有超过九成的城市对此予以规定。但是从地方政府的车辆限制来看，共有 17 项，除了中央的 2 项，地方政府增加了 15 项。一些要求是合理的，但是多数都是不必要的过分要求。例如，超过六成的城市对车辆的行使时间、价格、轴距等作出规定，超过一半的城市要求车牌，还有超过四成的城市规定了排气量。此外，还有少数城市对行驶里程、城市排放指标、发动机功率和扭矩、车身的长度、高度或者宽度等作出规定。这些方面的苛刻规定使其存在“量身定做”的嫌疑，会极大影响网约车的市场供应。中央政策鼓励“高品质服务、差异化经营”，但是在对其进行解读和细化时，各地政府却有生搬硬套的嫌疑，许多规定偏离了政策初衷。



表 1 各地政府对网约车的车辆限制

排序	项目	比例	依据
1	安全性能（卫星定位、应急报警装置）	95.6%	中央
2	座位数量	93.1%	中央
3	车辆登记（预约出租客运）	67.5%	地方
4	行驶时间	65.5%	地方
5	车辆价格	65.0%	地方
6	车辆轴距	63.5%	地方
7	网络预约出租汽车运输证	58.6%	地方
8	车牌	54.7%	地方
9	车辆轴距（新能源）	52.2%	地方
10	运营标识	47.3%	地方
11	排气量	45.3%	地方
12	购买保险	42.4%	地方
13	行驶里程	21.7%	地方
14	城市排放指标	17.7%	地方
15	排气量（新能源）	11.8%	地方
16	发动机功率、扭矩	4.9%	地方
17	车身长度、高度或者宽度	3.4%	地方

就驾驶员要求来说，中央政策的统一要求主要涉及驾驶证和驾龄、驾驶违规和犯罪，都是为了保护乘客安全而设定的。中央政策要求驾驶员需要“取得相应准驾车型机动车驾驶证并具有3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3个记分周期内没有记满12分记录；无暴力犯罪记录”。中央政策指出，各地政府可以规定其他条件。

在驾驶员限制方面，除了中央规定的8项，地方政府增加了8项，共计16项。对于中央政策规定的八项要求，接近或超过九成的城市都对此予以规定。地方政府的一些新增要求是合理的，但是许多都带有身份保护和地域歧视色彩。比如，有75%的城市对户籍或居住证提出要求。超过七成的城市对驾驶员的年龄提出要求，还有过半的城市

要求从业资格证和考试合格。此外，还有一些城市对驾驶员的健康情况和文化程度提出要求。从维护乘客安全的角度而言，驾驶技能和违法犯罪记录都是需要考量的方面，但是在户籍、年龄、学历等其他方面的身份歧视则有矫枉过正的嫌疑。

表 2 各地政府对网约车的驾驶员限制

排序	项目	比例	依据
1	驾驶证	93.6%	中央
2	肇事犯罪	93.1%	中央
3	记分	93.1%	中央
4	危险驾驶犯罪	92.6%	中央
5	吸毒记录	92.6%	中央
6	酒后驾驶	92.1%	中央
7	暴力犯罪	91.6%	中央
8	驾龄	89.7%	中央
9	户籍或居住证	74.9%	地方
10	年龄	72.9%	地方
11	从业资格证	64.5%	地方
12	考试合格	58.6%	地方
13	健康情况	48.3%	地方
14	是否吊销从业资格记录	26.1%	地方
15	文化程度	10.8%	地方
16	交通安全违法行为	6.4%	地方

在对车辆和驾驶员的要求方面，城市之间存在较大差异，一些城市在两个方面都有较多要求，而另一些城市则只是在某个方面有严格要求。总体来说，地方政府对车辆和驾驶员的限制之间存在较强的相关关系 ( $r=0.4116$ ;  $p<0.01$ )。

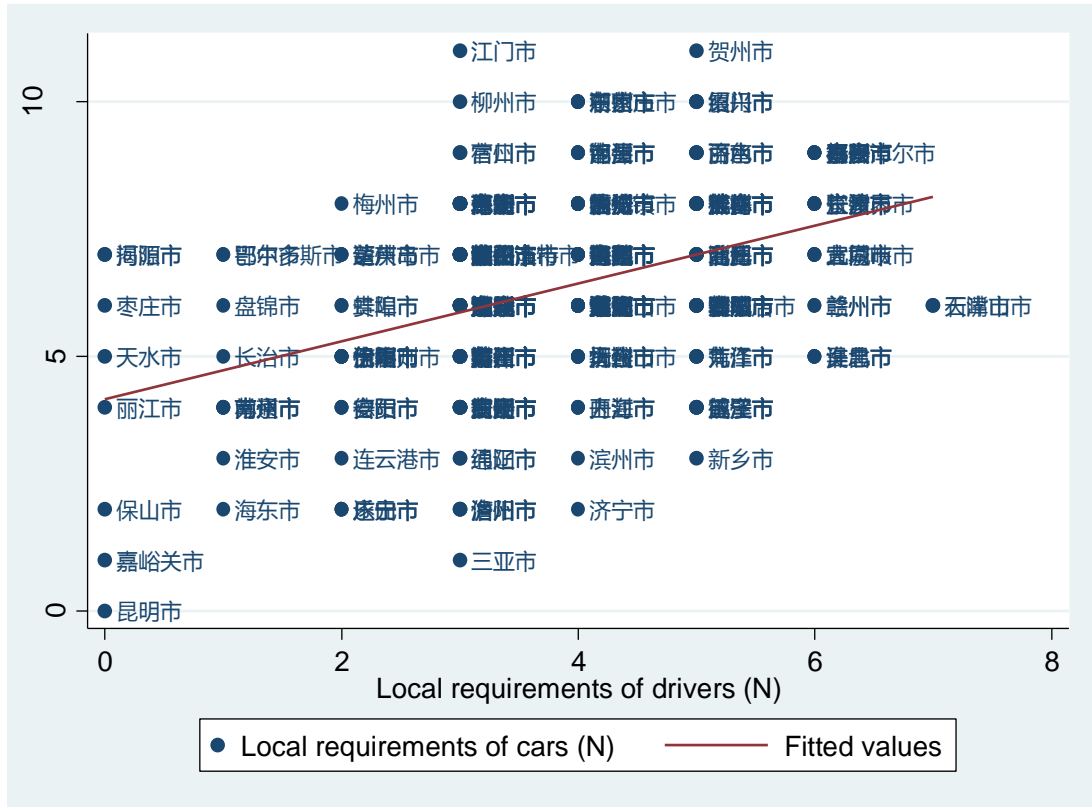


图 2 地方性网约车进入门槛：对车辆与驾驶员的限制

那么，地方政府的网约车政策是管人还是管车？我们统计各地对车辆和驾驶员的总要求条数，在扣除中央政策的“规定动作”（车辆 2 条、驾驶员 8 条）以后，以地方政府的“自选动作”的中位数为依据，划分网约车政策对车辆和驾驶员的要求严格程度。从典型城市的网约车政策来看，大致可以分为四类：

(1)：车辆（松）驾驶员（松）的城市，共计 62 个（占 31%），包括昆明、三亚、洛阳、苏州、沈阳、贵阳、西宁等。这些城市的交通压力不大，但存在较强的公共交通需求，所以适合鼓励网约车发展。

(2)：车辆（松）驾驶员（严）的城市，共计 47 个（占 23%），包括上海、天津、大连、郑州、太原、兰州等。这些城市主要的出发点是限制人口涌入和确保驾驶员不对乘客造成安全风险，但对车辆的

要求并不严。

(3)：车辆（严）驾驶员（松）的城市，共计 33 个（占 16%），包括武汉、呼和浩特、哈尔滨、深圳。这些城市主要通过政策限制外地车辆进入本地，避免导致交通拥堵。

(4)：车辆（严）驾驶员（严）的城市，共计 61 个（占 30%），包括北京、银川、厦门、杭州、广东、石家庄等城市。这些城市在两个方面都比较严格，对于网约车的限制也较强。

### 三、什么驱动了城市网约车政策？

各个城市政府出台的网约车政策存在较大差异，那么什么因素导致了这种格局？从各地政府网约车政策的出台情况、出台时间和严格程度来看，有许多因素可能会产生影响。

首先，传统出租车的利益博弈可能是值得关注的因素，因为网约车对其市场格局产生了较大冲击，而出租车司机可能通过利益抗争等方式对地方政府施加压力。一些城市的出租车司机集体罢运，抗议政府对网约车“不作为”，使决策者不得不考虑约束和限制网约车的发展。出租车行业是许多城市的集体就业主力军，地方政府需要考虑网约车对其社会稳定的威胁。

其次，地方政府在发展和限制网约车方面存在多元动机，包括缓解交通拥堵程度和创造就业。如果当地交通拥堵严重，发展网约车可能进一步加剧交通问题，因为会吸引本地和外地的私家车涌入市场。从创造就业的角度来看，如果当地失业率较高，那么政府会对网约车施加宽松的监管，以通过网约车带动新型就业。

最后，从民众需求来看，如果地方政府考虑民意，可能会通过网约车缓解打车难问题。这同当地出租车的保有量有关，也受当地公共交通发展状况的影响。如果当地出租车保有量较大，那么发展网约车的必要性将较低，地方政府对网约车的限制也会较高。同理，如果当地公交车和轨道交通的供应量充分，那么网约车也并非地方政府的首选。

我们收集中国近 300 个地级以上城市 2015 年的数据，研究这些因素如何影响网约车政策是否出台、政策出台的时间早晚、对车辆和驾驶员的监管严格程度。我们统计了网约车政策出台前当地出租车司机是否罢工或罢运，发现它的确会影响网约车政策出台。据统计，共计 67 个城市爆发出租车罢运，其中 56 个城市（占 84%）都出台了网约车政策，没出台的只有 16%。在出租车司机罢运的城市，地方政府更有可能对网约车驾驶员施加更严格的限制。这可能是因为，许多出租车司机认为网约车是“什么人都可以开”，政府没有尽到监管义务。通过将“黑车”洗白并制定更加严格的驾驶员规定，可以缓解出租车行业的怨气和反弹。

以万人出租车拥有量来衡量当地的市场供给情况，研究发现在万人出租车拥有量较少的城市，地方政府更有可能出台网约车监管政策。这可能是因为市场拥挤的情况下政府会设置进入壁垒，但也可能是政府为了回应乘客的需求。以人均道路面积来衡量交通拥堵情况，研究发现在城市交通状况较好的城市，地方政府更有可能出台网约车政策。这意味着政府更喜欢“锦上添花”而不希望网约车“添堵”，

即避免发展网约车而恶化交通拥堵状况。

从公共交通发展情况来看，万人公交车拥有量不影响网约车政策，万人轨道交通里程数同城市政府对网约车车辆的限制有关。轨道交通发展较好的城市，对网约车车辆的要求也较低，这可能同网约车与轨道交通存在互补性有关。行政级别越高的城市，越有可能对网约车车辆提出严苛的限制。直辖市、副省级、省会城市等区域中心城市存在较强的磁铁效应，会对网约车车辆设定较高要求，避免外地车辆涌入而导致交通拥堵。此外，人口较大的城市，也更有可能出台网约车政策，以适应居民出行需求。最后，城镇登记失业率不影响网约车政策的采用和内容，这可能是该指标未能真实反映当地就业情况。

上述研究显示，中国城市网约车政策受到许多因素的综合作用。中央政策为地方政府提供了自由裁量权，但却可能被误用和滥用。地方政府并非无理性地监管网约车，而是由出租车行业利益、乘客需求和政府动机等因素综合作用的结果。

#### 四、国际经验与政策建议

网约车是营利性的分享经济，对于这种自组织或自治性的经济业态，目前共有五种治理类型：默许、恐吓、明令禁止、建立框架与积极网络管理。以下将对于这五种不同的治理类型在世界不同国家的实践做简要介绍。

(1) 默许/监督：主要意味着政府没有明确网约车运营公司的定位，而是监督其运营，并不干预其发展。该治理手段主要适用于网约车运营的起始阶段。以新加坡为例，在优步运营的初期，政府默许并



允许其运营，将其定位为科技公司而不是交通企业，并借助网约车缓解高峰期交通压力。2012年，网约车公司滴滴开始在中国提供交通服务，而中央政府一开始对其采取观望状态，并默许其运营。

(2) 恐吓/震慑：主要意味着政府使用恐惧作为治理工具来治理网约车。当网约车的发展可能带来一些消极的社会影响时，政府通过行政手段来震慑其发展。这种治理手段显示政府挣扎于不同的利益相关者之间，对于网约车的经营与发展没有形成明确态度。在香港，政府对网约车态度暧昧。多数情况下，网约车私下运营，政府睁一只眼闭一只眼。但是，当出租车司机走上街头向政府施加压力时，政府偶尔逮捕网约车司机，以警示网约车的违法运营，并对出租车司机进行安抚。

(3) 取缔/明令禁止：该治理手段意味着政府对网约车的运营态度明确，即强制制止。欧洲的许多国家（如德国、荷兰、意大利、英国等）、韩国首尔、中国台湾等都对网约车明令禁止，对违法运营者予以取缔，主要原因是违法运营、安全隐患、不公平竞争等。一些典型国家与城市的做法详见表3。

表 3 若干国家与城市禁止网约车运营的实践

序号	城市/国家	内容
1	首尔	由于保险问题和对当地出租车服务的冲击，共享车服务遭到市政府官员的强烈反对。首尔政府认为优步是非法的，因为该服务没有提供出租车服务所需的许可证和认证。尤为重要是，在优步进入首尔之前，政府已经宣布其服务违法。
2	柏林	2014 年 8 月，柏林地方当局宣布，因为担心乘客的安全禁止汽车共享服务。当局还表示，如果优步无视禁令，它可能被处以 2.5 万欧元罚款。
3	西班牙	2014 年 4 月，西班牙交通立法第 101 条禁止任何形式的营利性私人运输。
4	荷兰	2015 年 11 月，优步允许未经许可的司机使用自己的汽车作为出租车，但被荷兰法庭贴上了非法的标签。荷兰环境运输署检查员认为，优步违反了《出租车法案》，从而发出了一份 65 万欧元的罚款。
5	比利时	2014 年，优步在布鲁塞尔被定为非法，理由是与注册出租车公司的不公平竞争。
6	法国	法国政府一直反对优步的增长，当局宣称该服务应该与出租车一样，收取同样的许可费和保险费用。2016 年，法国当局逮捕并罚款两名优步高管。
7	丹麦	考虑到优步的安全和不公平的竞争，2015 年优步被迫退出市场。
8	伦敦	2017 年 9 月，伦敦政府提出因为优步在公共安全议题上缺乏企业责任，私人司机的运营执照将不会被续签。
9	意大利	由于优步的商业行为及与出租车行业的不公平竞争，其服务被封锁。
10	中国台湾	优步注册成为一家科技公司，但它提供出租车服务。政府认为优步和出租车公司处于不公平的竞争环境，被认定为非法经营。

(4) 建立框架：这意味着政府通过设立规则、颁布法令与设定制度等对于网约车的运营进行规制。美国的一些州和城市（如纽约、芝加哥、加州）、澳大利亚、新加坡等都采取框架式监管模式，即网约车必须纳入政府监管体制。政府对网约车的车辆和驾驶员提出不同程度的要求，达到要求后就可以合规运营。

表 4 不同国家与城市规制网约车的制度框架

序号	城市/国家	内容
1	新加坡	-申请人将被要求进行背景审查和健康检查。 -申请人必须持有驾驶执照至少 2 年才能申请私人司机职业许可证。 -申请者必须参加 10 小时的课程培训，并通过必要的考试。所有的私人司机职业许可证持有者必须每 6 年进行一次 3 小时的复习课程。
2	芝加哥	需要进行犯罪审查、车辆检查和驾驶员培训。此外，还要求共享车公司提供 100 万美元的商业责任保险。
3	华盛顿	所有共享汽车都需要有第三方进行背景调查、定期安全检查。保险覆盖范围为 100 万美元。
4	纽约	要求业余或兼职的优步司机在获取城市牌照之前不能提供网约车服务。
5	俄勒冈州	要求明确保险责任划分，使网约车的车辆所有者每天可以出租他们的汽车，而不必为事故承担责任。
6	澳大利亚	每一个优步的司机都必须通过犯罪背景调查，然后才能在平台上行驶。
7	加利福尼亚	加州是第一个在美国规范共享交通规则的州，该州公共事业委员会创建交通网络公司这个新的交通运营类别，这些公司被要求获得经营执照。司机必须经过网约车公司的犯罪背景调查，并对车辆检查。对准备进入行业或是已经在从事该行业的司机建立培训计划，对毒品和酒精采取零容忍的态度，并完善网约车运营中的保险。

(5) 积极的网络管理：这意味着政府采取积极的治理战略，对于不同利益相关者之间的关系进行协调，从而建立共识、实现多赢。这是一种理想的共同治理模式，通过整合利益相关者的利益关系，凝聚共识，共同承担治理责任。在治理网约车过程中，新加坡政府近来采取该策略，通过政策调整和优化使网约车可以与出租车“平起平坐”，并推动二者融合式发展。

需要说明的是，这五种不同的治理战略为我们理解网约车治理提供了一个分析框架。在实际的治理过程中，不同的治理手段可能被同时采纳，或者政府在不同阶段采取不同治理战略。目前，中国的很多地方采取第四种治理战略，即将网约车合法化并建立监管框架。但是，正如我们前面所说的，各地政府对网约车的车辆和驾驶员提出

了不同要求。上述研究和国际经验为中国城市网约车政策改革和创新提供了政策建议。

**首先，共享经济需要治理，忽略它或者阻止它都不是合适的战略。**一方面，政府需要采取措施，避免共享经济产生负外部性。另一方面，共享经济具有弥补政府公共服务供给不足的潜力，因此政府需要鼓励与支持。为了推动以网约车为代表的共享经济的发展，各级政府需要加强政策合规性审查，以减少严格监管可能带来的消极影响。同时，对存在明显身份歧视和地方保护主义等违反市场经济原则的政策要予以取缔。特别是要严格审查一些“杀伤力”较强的政策要求，比如户籍和车牌就具有很强的市场保护作用。这样一来，网约车才能有一定生存与发展空间。

**其次，政府需要进行积极的网络管理，对于不同利益相关者之间的利益进行整合与调整。**比如，政府可以考虑进行出租车行业改革，推动网约车与出租车行业的混业经营。出租车行业长期存在的牌照垄断、剥削式经营等痼疾，使其难以适应技术发展和社会需求。政府应探索传统巡游出租车的“互联网+”改革，加快同网约车的混业经营。通过政府的积极网络管理，网约车企业与出租车企业可以互相学习、互相竞争，共同发展，以最终提升公共服务的质量。

**第三，政府需要强化执行力，确保不同利益相关者遵守互动规则。**在网约车治理过程中，地方政府、网约车公司、用户、出租车企业、网约车司机、出租车司机等都具有不同的利益取向。政府不仅要明晰他们的互动规则，更要保证规则能够有效执行。我们的研究显示，一

些地方政府虽然出台了网约车政策，但是他们并没有被认真执行。比如，网约车公司仍然给一些不满足政策规定的网约车司机派单。如果政策仅仅停留在纸面上，而不能有效地引导利益相关者互动，那么网约车就难以有序发展，也难以让出租车行业和乘客满意。

最后，政府需要逐渐适应自下而上的社会自组织力量的崛起，探索使用合作性的治理风格来实现共赢的局面。快速发展的互联网为社会力量的重新组合提供了可能，政府需要不断适应新的情景，不断调整自己的治理战略，以更好地增强其治理能力与治理弹性。以网约车为例，我们建议各级政府应与网约车平台展开积极对话，将各自不同的顾虑、担忧表达出来，同时也广泛吸纳来自不同群体的意见、观点与看法，通过平等的互动、协商与学习解决争端，最终实现公共价值与公共利益。

## 致谢

感谢研究团队在数据收集方面提供的支持，包括南京师范大学行政管理研究生寇威威、本科生周璐，中国人民大学公共管理学院本科生韩翹楚、张浩。



供稿：中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时，应当获得作者同意。如果您想了解人大国发院其它研究报告，请访问 <http://nads.ruc.edu.cn/more.php?cid=425>