

人大国发院十大核心产品系列

政 策 简 报

2019年1月 第1期 总第51期

中国城市网约车的监管：政策走向与发展前景

马亮 李延伟



—— 中国人民大学 ——
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度研究。

作为首批25家国家高端智库建设试点单位之一，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。

地址：北京市海淀区中关村大街59号中国人民大学崇德西楼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100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：程建平； 办公电话：010-62625159 15601321015

主办：中国人民大学国家发展与战略研究院（首批国家高端智库试点单位之一）

主编：聂辉华

编辑部主任：邹静娴

本期责编：邹静娴 程建平

摘要

以网约车为代表的分享经济创新了商业模式、改善了用户体验并创造了新型就业，在得到中央政府肯定的同时，也受到地方政府的严苛监管。为什么各地政府会对新兴经济采取不同的态度并使用不同的政策？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联合两校研究人员，系统收集和实证分析了中国近 300 个地级以上城市政府出台的网约车监管政策。本报告使用中国地级以上城市的多源数据，实证分析了监管严格程度的影响因素。我们发现地方政府对网约车存在多重动机，这在很大程度上塑造了地方政府的政策选择和监管风格。这些研究发现有助于我们理解政府对分享经济的监管立场，并为推进分享经济发展提供了政策建议。

一、研究背景与问题

移动互联网、人工智能、大数据等新兴互联网技术的发展和普及，使城市交通出行发生革命性变化。传统巡游出租车行业普遍存在垄断经营、供给不足、服务质量不高等问题，使人们经常遭遇“打车难”、“打车贵”的问题。网络预约出租汽车（简称网约车）和私人小客车合乘（也称顺风车、拼车）的出现，则使出租车行业发生了颠覆性变革。网约车和顺风车使大量闲置私人车辆得到共享式利用，为数以亿计的乘客提供了灵活、便捷、定制和舒适的交通出行服务，并为数以千万计的人员创造了新型就业机会。中国互联网信息中心的数据显示，截止 2018 年 6 月中国网约车用户规模达到 3.46 亿，较 2017 年末增长 20.8%。

值得注意的是，网约车在带来共享经济红利、新型就业机会和交通出行便利的同时，也对政府监管提出了挑战。作为一种新生事物，网约车的出现可以视为一种“监管断裂”（regulatory disruption），即它无法很好地嵌入到现有的监管框架中进行治理。在中国，网约车往往被现有监管规则界定为非法运营，这使其长期处于政府监管的灰色地带。顺风车有很强的社交属性，这使其容易诱发乘客安全问题。与此同时，网约车的大量涌入也加剧了城市交通拥堵和环境污染，并对传统巡游出租车的经营者和从业者构成利益威胁。

世界各国对网约车采取了不同的监管态度，要么睁一只眼闭一只眼，要么明令禁止，要么探索适应性监管框架。为了推动网约车的健

康发展和出租车行业改革，国务院在 2016 年同时出台了两项政策。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联合印发《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》，两份文件均于 2016 年 11 月 1 日起施行。上述两项政策为网约车的合规化运营打开了大门，但却遭遇各地政府部门的执行难题。许多城市的政府部门对网约车平台公司、车辆和驾驶员设定了过高的进入门槛，使大量网约车难以合规化，不得不在灰色地带继续运营。与此同时，网约车无法合规化运营而导致的安全问题也层出不穷，使网约车监管陷入左右为难的僵局。

2018 年 5 月 6 日郑州空姐案和 8 月 24 日温州少女案，接连发生的两起恶性刑事案件使顺风车的乘客安全问题引发广泛的社会讨论，也使网约车行业事中事后联合监管的问题凸显。2018 年 5 月 30 日，交通运输部办公厅等七部门印发《关于加强网络预约出租汽车行业事中事后联合监管有关工作的通知》，要求建立健全联合监管工作机制，共同推动网约车行业健康发展。此后，交通运输部等部门同网约车平台企业约谈，并敦促企业整改。

2018 年 8 月 31 日，交通运输新业态协同监管部际联席会议召开第二次会议，决定交通运输部等十部门自 9 月 5 日起对滴滴等网约车顺风车平台企业进行为期半个月的进驻式全面安全专项检查。2018 年 9 月 10 日，交通运输部办公厅和公安部办公厅联合发出《关于进一步加强网络预约出租汽车和私人小客车合乘安全管理的紧急通知》，要求 2018 年 12 月 31 日前“在全国范围组织开展打击非法从事出租

汽车经营的专项整治行动”，“全面清退不符合条件的车辆和驾驶员，并基本实现网约车平台公司、车辆和驾驶员合规化。”

2018年11月28日，交通运输部等联合检查组成员单位召开网约车顺风车进驻式安全专项检查工作新闻通气会，通报了检查中发现的突出问题和安全隐患，并要求滴滴公司等8家主要网约车顺风车平台公司限期整改。

在公众舆论压力和政府强力监管的共同作用下，网约车平台公司将进一步加快平台内车辆和驾驶员的合规化进程，并配合政府部门完成数据对接和合规监管。但是，这是否会使网约车出租车化？是否会让代表未来发展趋势的网约车倒退？“打车难”、“打车贵”的问题是否会复现？这些问题都是拷问网约车监管的关键问题，也是值得学者与实务者关注的重要议题。

可以预见的是，在各地网约车监管政策不松动不退让的情况下，网约车合规化将经历一场艰难的过程。因此，梳理和分析各地网约车监管政策，并对其背后的驱动力进行探究就是至关重要的。2017年底，我们曾对中国城市的网约车监管政策进行全面梳理。^①为了对网约车监管政策的现状和演变进行梳理，我们对所有地级以上城市的网约车监管政策进行重新检索和编码，并做了更深入的分析 and 讨论。

二、城市网约车监管政策：殊异与趋同

为了开展此项研究，我们通过互联网搜集了全国297个地级以上

^① 马亮，李延伟. 中国城市网约车政策：地方保护还是利益博弈？政策简报，2017, 25, <http://nads.ruc.edu.cn/displaynews.php?id=5345>。

城市的网约车监管政策。对于未出台网约车监管政策的城市，我们还核对了其所出台的出租车改革政策。一些城市的正式文件没有发布，我们根据征求意见或征集意见稿去编码。

截止 2018 年 10 月，全国有 246 个城市出台了网约车监管政策，占有所有城市的 82.83%（如图 1 所示）。与 2017 年底出台政策的 203 个城市（68.35%）相比，过去一年出台网约车监管政策的城市新增了 43 个。

网约车监管政策的核心是对网约车平台公司、车辆和驾驶员三者的合规要求，为此我们从三个方面予以编码。我们结合已有研究设计了编码表，编码内容具体如下。每项编码都尽可能采取是或否的简便编码原则，这样便于统一比较。与此同时，我们详细编码各项规定的具体内容，并对其进行统计分析。

(1) 网约车平台公司：企业法人资格、线上服务能力、电子支付、制度建设、服务机构、购买承运人保险、合同、线下服务能力。

(2) 车辆：是否鼓励新能源汽车、车牌、排气量、车辆轴距、购车时间、安全性能（卫星定位、应急报警装置）、购买保险、座位数量、行驶时间、车身长度、高度或者宽度、车辆登记（预约出租客运）、车辆价格、行驶里程、发动机功率、扭矩、运营标识、网络预约出租汽车运输证、城市排放指标、申请人、主管部门。

(3) 驾驶员：户籍或居住证、驾驶证、驾龄、年龄、肇事犯罪、危险驾驶犯罪、暴力犯罪、吸毒记录、酒后驾驶、记分、考试合格、交通安全违法行为、是否吊销从业资格记录、文化程度、健康情况、

从业资格证。

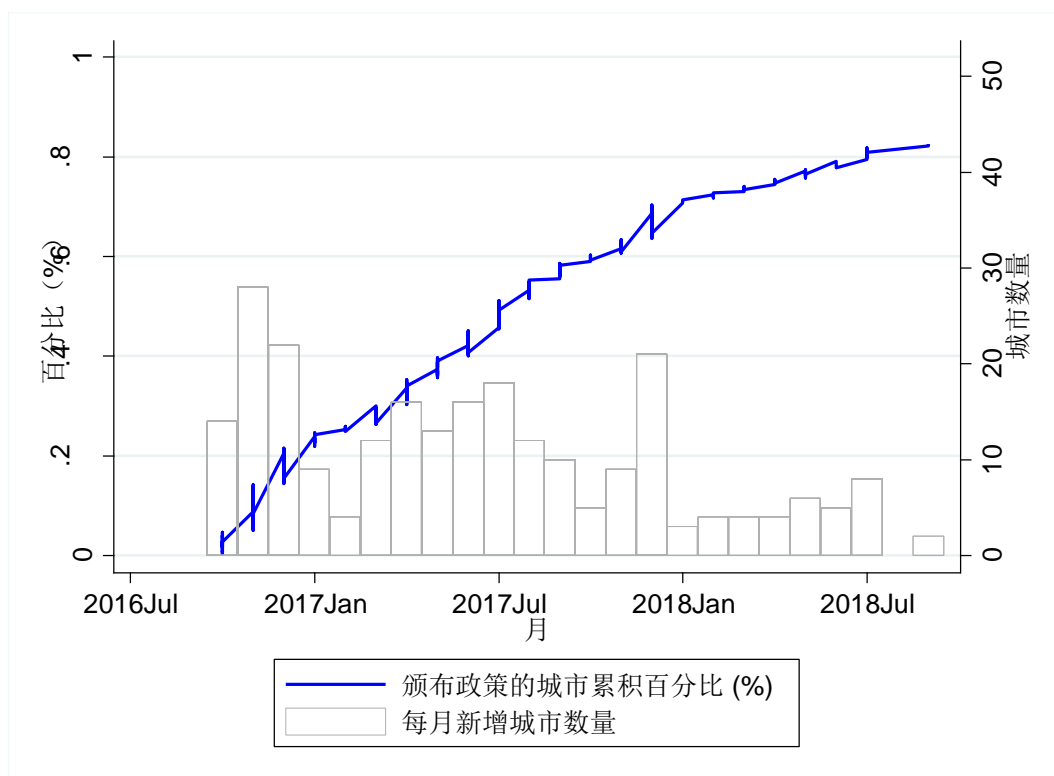


图 1 颁布网约车监管政策的城市数量增长情况

研究显示，各地政府对网约车平台公司、车辆和驾驶员的监管采取了相似但又殊异的政策取向。表 1 显示了各地政府对网约车平台公司的监管政策，可以看到国务院提出的要求均得到了不同程度的执行。几乎所有城市都要求网约车平台公司具备线下服务能力、线上服务能力、制度建设和服务机构，但是在要求购买承运人保险、签订合同、电子支付等方面的则只有七成的城市有此规定，而对企业法人资格的要求则只有近半数。

表 1 网约车平台公司的监管条款

| 条款 | 均值 | 标准差 |
|---------|-------|------|
| 线下服务能力* | 98.4% | 0.13 |
| 线上服务能力* | 98.0% | 0.14 |

| | | |
|----------|-------|------|
| 制度建设* | 97.6% | 0.15 |
| 服务机构* | 97.6% | 0.15 |
| 购买承运人保险* | 77.1% | 0.42 |
| 合同* | 76.3% | 0.43 |
| 电子支付* | 69.8% | 0.46 |
| 企业法人资格* | 49.0% | 0.50 |

注：*指国务院提出的要求，下同。

值得注意的是，“细节是魔鬼”，许多未列入正式监管政策的隐性要求，却是阻碍网约车平台公司在各地合规化的关键因素。由于网约车平台公司带有互联网企业的性质，可能不在实际经营地纳税，这使很多城市不可接受，而倾向于要求企业在当地注册和纳税。比如，相对来说，要求企业注册法人会大大增加进入门槛，而仅要求分支机构则会降低进入门槛。再如，要求企业完成平台内企业合规化运营，或者按照当地政府要求限定车辆数量，都会使网约车平台公司难以合规化。

在网约车的车辆监管方面，多数城市政府的监管政策都规定了座位数量、安全性能、网络预约出租汽车运输证、车辆登记（预约出租客运）、购买保险等国务院规定的要求，且是各个条款中涉及最多的。但是，有许多城市规定了国务院要求以外的条款，使车辆合规化非常困难。比如，半数以上的城市规定了购车时间、车辆轴距、行驶里程、车牌、车辆价格、运营标识、行驶时间等要求，还有近半数的城市提及城市排放指标和排气量。甚至有少数城市对发动机功率或扭矩以及车身长度、高度或宽度提出了要求。

购车时间一般规定为未满或不超过的年数，一些城市甚至要求必须为新车。在近 82%有此规定的城市中，约 21%的城市规定车辆购买

不足两年，61%的城市则要求不足三年，还有不足两成的城市提出了购买时间不足四到八年的要求。显然，要求车辆必须是新车，一方面可以减少已有车辆进入网约车行业，另一方面也是为了提高安全系数。但是对网约车购买时间的规定，特别是要求新购车辆或购车时间较短，有违共享经济的发展初衷，即利用社会闲置资源而提供共享服务。

车辆价格方面，各地规定不一，包括销售发票价税合计金额、新车计税价格、车辆购置税计税价格、最低计税价格、未含税价等；或者和出租车参照或区别，比如“价格高于服务所在地现有主流巡游出租汽车”，“本市巡游出租汽车购置税计税价格”、“巡游出租汽车礼宾型同期购置价格”、“价格高于服务所在地现有主流巡游出租汽车”，或者是巡游车主流车型平均市场价格的1.5倍。有些地区在这方面较为宽松，比如车辆购置价格和轴距可以“满足一个条件即可”，或者其他两个条件满足一个条件即可。

在60%有此规定的城市中，19%的城市规定车辆价格和出租车相当，14%的城市则提出车辆价格为出租车价格的1.2、1.3、1.5或2倍；66%的城市提出了7-15万元的具体购置价格，比如18%的城市规定10万元，34%的城市规定12万元。上述分析表明，很多城市是出于将网约车同出租车差别化发展的考虑而对此提出的要求，即推动网约车朝着豪华型服务发展，以避免同出租车的正面交锋。

研究显示，67%的城市提出了车辆轴距要求，48%的城市提出了排气量要求，还有9%的城市提出了发动机功率要求。为了对这些条款进行探究，我们统一使用5座汽车的规定，而不考虑7座商务车或

越野车的要求。

在车辆轴距方面，各个城市提出了 2550 毫米到 3000 毫米不等的要求，其中最多的是要求不低于 2650 毫米（44%）、2700 毫米（27%）和 2600 毫米（20%）。这些五花八门的轴距要求，反映出各地监管政策的任性和无序。一些地区之所以如此“细致入微”，同保护当地汽车制造产业有关。比如，达到轴距要求的车辆一般是当地汽车厂商生产的主流车型，所以地方政府在出台政策时有本地保护的倾向。

一些城市对普通自然吸气发动机和涡轮增压发动机功率进行不同规定，我们对涡轮增压发动机功率进行了换算，统一为普通车型的发动机功率（比如 1.4T 相当于 1.8 的排量）。结果显示，排气量的要求在 1.5 升到 2 升不等。其中规定 1.6 升的最多（53%），其次是 1.8 升（37%）。一些城市还将此类规定下放到区县，如驻马店市要求了市区车辆的排气量，但区县可以自定排气量要求。在城市内部割裂市场，不仅增加了网约车合规化的难度，也对网约车跨区域合规化运营提出了挑战。在发动机功率方面，各地做法也不一，规定 66 千瓦到 110 千瓦的不等，很难说有科学合理的依据。

表 2 有关网约车车辆的监管条款

| 条款 | 均值 | 标准差 |
|---------------|-------|------|
| 座位数量* | 96.3% | 0.19 |
| 安全性能* | 96.3% | 0.19 |
| 网络预约出租汽车运输证* | 95.5% | 0.21 |
| 车辆登记（预约出租客运）* | 84.5% | 0.36 |
| 购买保险* | 83.8% | 0.37 |
| 购车时间 | 81.7% | 0.39 |
| 车辆轴距 | 66.9% | 0.47 |
| 行驶里程 | 66.1% | 0.47 |

| | | |
|-------------|-------|------|
| 车牌 | 61.6% | 0.49 |
| 车辆价格 | 60.0% | 0.49 |
| 运营标识 | 58.4% | 0.49 |
| 行驶时间 | 55.5% | 0.50 |
| 城市排放指标 | 49.4% | 0.50 |
| 排气量 | 48.2% | 0.50 |
| 发动机功率、扭矩 | 9.0% | 0.29 |
| 车身长度、高度或者宽度 | 6.1% | 0.24 |

在对网约车驾驶员的要求方面，国务院提出的要求均得到了各地的普遍贯彻，规定比例均超过 95%。但是，有一些地方政府对户籍或居住证（81.2%）和年龄（77.6%）也提出了要求，存在就业歧视的嫌疑。对于许多城市而言，获得户籍的难度较大，这无形之中就将许多人拒之门外。

出租车驾驶员的从业者普遍属于年龄较大的群体，因为其他行业的年龄歧视情况较严重，而年轻人普遍不愿意从事工作时间久和劳动强度大的驾驶员工作。因此，对网约车驾驶员提出过高的年龄要求，也会使许多原本可以获得新型就业机会的人无法从业。

值得注意的是，有 9%的城市要求驾驶员的学历，但普遍是初中学历，只有天水市要求高中及以上文化程度。

表 3 有关网约车驾驶员的监管条款

| 条款 | 均值 | 标准差 |
|---------|-------|------|
| 驾驶证* | 97.6% | 0.15 |
| 肇事犯罪* | 96.7% | 0.18 |
| 危险驾驶犯罪* | 96.7% | 0.18 |
| 吸毒记录* | 96.7% | 0.18 |
| 酒后驾驶* | 96.7% | 0.18 |
| 记分* | 96.7% | 0.18 |
| 驾龄* | 95.5% | 0.26 |
| 暴力犯罪* | 95.5% | 0.21 |

| | | |
|------------|-------|------|
| 户籍或居住证 | 81.2% | 0.39 |
| 年龄 | 77.6% | 0.42 |
| 从业资格证 | 64.9% | 0.48 |
| 考试合格 | 64.1% | 0.48 |
| 健康情况 | 51.0% | 0.50 |
| 是否吊销从业资格记录 | 35.9% | 0.48 |
| 交通安全违法行为 | 25.3% | 0.44 |
| 文化程度 | 8.6% | 0.28 |

三、城市网约车监管政策：动因与走向

从网约车监管政策的三个方面来看，存在值得关注的一些特征。

首先，国务院对网约车平台公司提出了一揽子的要求，而各地政府在履行方面的表现参差不齐。这意味着各地关注的焦点主要集中在车辆和驾驶员，因为平台公司的监管相对直接和容易。

其次，城市之间的差别较大，并表现出较强的波动性。这说明各地在网约车监管政策方面有很大差别，而并非完全“一刀切”或“铁板一块”。

此外，对车辆和驾驶员的要求存在较强的相关关系（相关系数为0.55，且在0.01的水平上统计显著），说明对车辆要求严格的城市也会对驾驶员提出较强的要求。

我们将上述各项要求加总，并除以所有可能要求的总和，使用各类要求的百分比来衡量各个城市对网约车的监管严格程度。网约车平台公司、车辆和驾驶员的要求均值分别为0.83、0.51和0.46，将三者汇总的均值为0.60。这意味着，平均而言这些城市都会对车辆和驾驶员的所有要求提出半数左右的规定。当然，我们承认各项条款的“杀伤力”不同，使用等权重加总可能不妥，但也不失为一个可取的简便

做法。^②

各地网约车监管政策差别很大，那么什么因素会影响网约车的包容度？综合已有研究，我们认为出租车行业的抗争压力、公共交通发展状况、交通拥堵状况、失业率、空气污染、行政级别等是值得关注的因素。我们系统收集了这些方面的数据，并利用回归模型进行定量分析，得出如下结论。

(1) 如果来自当地出租车行业的抗争压力较大（比如出租车司机罢运），那么地方政府会迫于压力而对网约车“重拳出击”。从一些城市的情况来看也的确如此，即出租车司机罢运后，当地交通管理部门会严查网约车以有所“交代”。分析显示，这一预测的确得到了验证，即出租车行业的施压会使政府倾向于更严格地监管网约车。

(2) 如果当地公共交通发展状况较好，那么新增网约车的需求不大，且会反过来影响公共交通工具的使用，则网约车监管政策会趋严。我们将人均城市道路面积、每万人公共汽电车辆数、每万人轨道交通里程数、每万人出租汽车数合并为一个综合指数，反映城市公共交通发展水平。结果表明，公共交通发展得越好，城市越有可能对网约车平台公司提出更高的要求，但是并不会影响城市对网约车车辆的要求。

(3) 网约车的大量涌入，特别是邻近城市车辆的加入，会加剧

^② 另一种做法是人民网舆情数据中心发布的《2018中国25个重点城市网约车包容度排行》，根据网约车政策严格程度和舆论认可度进行加权评估。参见：《25个城市网约车包容度排行：成都第一，青岛最末》，《21世纪经济报道》，2018.8.14，

<https://m.21jingji.com/article/20180814/herald/fa591f6bdf2f48d9dd5fec0ea5a22ac7.html>。

城市交通拥堵状况。因此，在交通拥堵严重的城市，进一步发展网约车的意愿不强，并会加强对网约车的监管。我们使用高德地图发布的高峰期延迟指数来衡量交通拥堵情况，结果显示交通拥堵不是影响网约车监管政策的关键因素。

(4) 网约车创造了大量新型就业岗位，所以在失业率较高的城市，发展网约车的需求较大，放宽网约车准入门槛的可能性较大。结果显示，失业率较高的城市对网约车车辆也提出了较高的要求，但是却不影响驾驶员的进入门槛。

(5) 大量网约车进入城市道路，会造成较为严重的空气污染。因此，在空气质量较差的城市，往往更倾向于对网约车说“不”。结果表明，空气污染严重的城市更倾向于设立较高的网约车驾驶员门槛。

(6) 城市的行政级别越高（如直辖市或副省级城市），作为区域中心城市的辐射带动效应越大，越有可能采取更加严格的监管政策，避免邻近城市的车辆和驾驶员进入本地市场。结果显示，行政级别较高的城市会对网约车驾驶员提出较高的要求。

上述分析表明，地方政府对网约车监管存在多重动机，这在很大程度上塑造了地方政府的政策选择和监管风格。表 4 展示了这些影响因素与网约车监管政策之间的关系，表明网约车的监管政策本身及其影响因素都是复杂和多重的。网约车既可能推动共享出行、创造新型就业，也可能激化出租车行业利益冲突、导致交通拥堵和空气污染，而这些结果之间又是相互矛盾的，使地方政府难以抉择，而不得不在这些因素之间取舍和权衡。各地网约车监管政策的殊异和趋同，同上

述不同动机的共同演变有关。

表 4 网约车监管政策的影响因素

| 影响因素 | 网约车监管政策 | | |
|----------|---------|----|-----|
| | 平台 | 车辆 | 驾驶员 |
| 出租车行业压力 | | × | × |
| 公共交通发展程度 | × | | × |
| 交通拥堵情况 | | | |
| 就业情况 | | × | |
| 空气质量 | | | × |
| 行政级别 | | | × |

四、结论与政策建议

网约车、无人驾驶汽车、区块链、物联网等科技都属于典型的“新兴破坏性技术”（Emerging Disruptive Technologies），带有很强的“两面性”。一方面，这些新兴科技代表了创新的前沿，为经济增长和生活改善创造了无限可能；另一方面，这些科技又带有破坏性，并对政府和社会提出了严峻的治理挑战。

本报告以网约车为例，分析了当前各地政府的监管政策及其背后的诱因，并探讨了政府如何监管新兴破坏性科技。我们的研究表明，当前各地网约车监管政策仍然存在过于严苛和门槛过高的问题，不利于网约车的合规化运营、公平竞争和健康发展。究其原因，各地政府出于保护地方市场、维护在位企业利益和便于监管等因素，选择对网约车采取严苛的监管政策。为此，我们提出如下政策建议，促进网约车等分享经济的包容审慎监管。

首先，强化对网约车的包容审慎监管立场，纠正各地网约车监管政策的错误导向和不当规定，并加强利益相关者的协同治理。

本报告显示，除了少数城市在逐步放宽网约车的准入门槛，过去一年修订网约车监管政策并放宽网约车进入门槛的城市屈指可数，而相当数量的城市监管政策有进一步趋紧的迹象，这使网约车的合规化难度较大。

如果监管部门仍然延续和固守传统监管模式，那么网约车行业将举步维艰，甚至可能会扼杀这一新兴经济形态。这就像两个人希望合作一样，如果只是一方一味让步而另一方却一步不让，那么就很难合作成功。这意味着中央政府应进一步强化对网约车的包容审慎监管立场，纠正各地网约车监管政策的错误导向和不当规定。

同时，行业内也应尽可能地吸收各类利益相关者的参与，使网约车平台公司、驾驶员、乘客、媒体、专家学者等都能参与到网约车行业的共享共治之中。过去一段时间，网约车平台公司普遍认识到野蛮发展的后果，并开始配合政府部门整改和提升。政府监管政策的刚性和缺陷，不应成为网约车“迷航”的理由和借口。凭借其强大的用户基础和雄厚的资本实力，一些网约车平台公司一度同政府监管部门“叫板”，这在一定程度上激怒了监管部门，并使多地网约车监管陷入僵局。

与此同时，驾驶员同网约车平台公司的关系不对等，明显处于谈判劣势，劳动权益得不到有效保障。这意味着网约车平台公司应汲取教训，更好地配合政府部门监管平台内的车辆和驾驶员，并推动网约车行业的多主体参与和协同治理。此外，来自公众和媒体的参与和监督，也有助于使网约车发展回归理性。一些城市在发布网约车监管政

策前进行听证会和征求意见，直接或间接推动了监管政策的修订和完善。

其次，合理摆正出租车和网约车的关系，加快出租车的退出和转型，并推动网约车合规化运营。

研究显示出租车行业的集体抵制和抗争威胁，在很大程度上形塑了网约车监管政策的走向，使地方政府不得不采取趋紧的监管立场。出租车和网约车就像天平的两头，政府不得不平衡二者的关系。在出租车行业的利益壕堑效应和集体行动能力较强的情况下，天平便偏向出租车行业，这使网约车长期得不到公平公正的竞争地位。

我们同各地出租车司机的访谈表明，他们对出租车管理公司的管理模式诟病已久，并热切希望出租车行业改革可以得到进一步推动。比如，出租车管理公司长期以来经营“一本万利”的生意，但却大量占用政府的补贴资源，而驾驶员则得不到应有的工作福利保障。而网约车的加入有力加速了出租车行业的改革，为出租车行业改革带来了一线生机。比如，在南京等地出现大面积出租车退租现象，首汽等出租车公司成功转型为网约车平台公司。为此，应加快出租车行业的改革，推动出租车的网约车化，避免出租车行业成为挟持交通出行行业发展的抵制力量。

值得注意的是，政府不应为出租车设立垄断经营的安全区，而刻意差别化发展网约车。这既不利于整个交通出行行业的健康发展，也会导致出租车行业得不到彻底改革。只有摆正出租车和网约车的关系，加快出租车的退出和转型，方能有力推动出租车行业改革，使网约车

能够同传统巡游出租车可以同台公平竞争，并最终实现二者的融合发展。

最后，创新政府监管技术和手段，使政府监管更好地适应交通运输新业态的发展需求。

随着大数据和人工智能等技术的广泛应用，政府可以使用的监管技术和手段也日新月异。对于网约车这样的交通运输新业态，不应照搬传统的监管技术和手段，特别是要减少使用落后、过时和无效的监管方式。比如，一些城市为网约车设定配额制，采取刚性和硬性的规定，这可能就有违智慧监管的基本原则。网约车的灵魂恰恰就在于可以根据实时动态的供需关系而灵活调整车辆的供给，并通过动态价格机制优化不同地区和时段的供需关系。照搬出租车监管的配额制，对网约车的供给数量予以规定，显然背离了交通运输新业态的发展需求。

此外，中央和省级政府应及时总结和推广优秀的网约车监管政策，使越来越多的城市可以包容审慎地监管网约车。我们的研究发现的一个有趣现象是，省级政府在网约车监管政策执行过程中存在明显的缺位。尽管一些省份出台了出租车改革政策，但是却少有省份出台网约车监管政策。虽然同一省份的城市出台的网约车监管政策有趋同迹象，但这主要是出于城市之间的学习和模仿，而同省级政府的统一监督关系不大。中央和省级政府应吸取各地网约车监管政策的优秀做法和最佳实践，并推动其在更多的城市推广和普及，使监管政策更好地适应网约车业态的发展。

(作者注：感谢研究团队在数据收集方面提供的支持，包括南京师范大学公共管理学院的寇威威、许艳青、刘小敏、周璐，中国人民大学公共管理学院的韩翹楚、张浩、姜永康。感谢国家自然科学基金项目面上项目（批准号 71774164）提供的资助。报告初稿曾在香港城市大学、新加坡南洋理工大学和北京师范大学报告，感谢与会者的评论和建议。)

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>