

# 网约车监管地方立法的实践与完善建议

王强强

(海南政法职业学院, 海南 海口 571100)

[摘要] 为有效应对互联网时代出租车行业变局,交通运输部等部门出台了《网约车暂行办法》,从平台公司许可条件及程序、车辆性质和报废管理、劳动合同管理、价格机制、车辆和驾驶员许可申请等方面对网约车进行了规定,但《网约车暂行办法》在立法技术层面并没有对中央与地方在网约车监管方面的分工进行科学合理的界定,规定了很多需要授权地方政府因地制宜立法的兜底条款。实践中地方立法大多对网约车的发展进行较多限制,有违合法行政原则,不利于网约车的良性发展。《网约车暂行办法》对网约车的基本态度是鼓励,地方立法应当回归权利本位,从立法体制机制、立法程序等诸多方面进行研究,认真听取网约车群体的利益表达,制定科学合理的网约车监管的实施细则,在保障安全的前提下,让社会公众获得更好的出行体验。

[关键词] 网约车;行政许可;中央立法;地方立法

[中图分类号] D922.1

[文献标识码] A

[文章编号] 1671-6973(2018)06-0062-05

## 引言

《网约车暂行办法》对出租汽车定位、责任承担分配等方面作出规定,而对于巡游车和网约车的数量规模如何管制、网约车车辆条件等并未作详细要求,具体交由地方根据本地实际情况立法。<sup>[1]</sup>《网约车暂行办法》发布不久后,各地政府相继制定了本地的网约车暂行办法实施细则。梳理网约车地方立法,不难发现,很多地方在《网约车暂行办法》规定的许可条件基础上增设了很多规定,如户籍的限制、轴距和排量的限制、车辆价款和车辆号牌的限制等。网约车地方立法中的各种限制条件对规范网约车经营服务产生了不利影响,引发了民众对网约车地方立法的广泛关注。

## 一、网约车的定义及特征

### (一) 网约车的定义

出租汽车是城市综合交通运输体系的组成部分,是城市公共交通的重要补充。出租汽车分为巡游出租汽车和网络预约出租汽车两大类。巡游出租汽车即传统的出租汽车运营模式,通过扬手招车、预约订车和站点租乘等客运服务方式缔结运输

服务合同。出于规范道路交通运输秩序、保障乘客出行安全、满足乘客高质量服务需求等多种考虑,道路交通运输等部门对传统的巡游出租汽车行业进行了严格管理,数量上进行总量控制,与此同时,对经营企业、出租汽车、出租汽车驾驶员都设置了较高的准入门槛。政府职能部门的严格管控加上出租汽车与民众之间的信息不对称,多种因素的叠加使得民众“打车难”和出租汽车“盈利少”同时存在,呈现出传统出租汽车服务的结构性矛盾。与传统的巡游出租汽车运行模式不同,网约车是网络预约出租汽车的简称。网络预约出租汽车是一种凭借互联网、手机APP等网络服务平台,为具有出行需求的顾客和具有出行服务资格与能力的驾驶员提供信息沟通和保障连接服务的新型商业运行模式。具有出行需求的顾客通过网络平台发布信息,网络平台把信息分配给距离顾客最近的出租汽车,出租汽车按照平台指定的路线把乘客运送至目的地之后,乘客向平台支付费用,出租汽车再从平台获得相应的报酬。

### (二) 网约车的运营服务模式及特征

网约车作为共享经济背景下兴起的新型经济

[收稿日期] 2018-05-03

[基金项目] 2017年度中国法学会部级法学研究课题“人工智能科技的法律规制研究”(CLS(2017)D38)的阶段性研究成果;2018年度海南政法职业学院院级课题“网络空间治理的路径检视与规制对策”的阶段性研究成果。

[作者简介] 王强强(1990-),男,河南济源人,讲师,研究方向:宪法与行政法学。

模式,能够弥合出租汽车与乘客之间的信息不对称困境,满足出租汽车和乘客的双重需求,提高出租汽车运行效率,扩大出租汽车的盈利,提高乘客的出行质量。正是由于以上优点,网约车一经出现,即对传统出租车行业造成了巨大影响。网约车运营模式的特征在于利用移动互联网与大数据技术的完美结合形成暂时性的服务交易,司机作为闲置资源的提供者,通过网络共享平台提供给需要出行服务的乘客,并获得相应的收益,而消费者利用互联网从提供者那里获取所需资源的短时间段的使用权利,与转移所有权的“买卖”而言,其交易成本比较低,在频繁的交易中实现闲置资源的价值。<sup>[1]</sup>

## 二、网约车立法的法律文本分析

### (一)《网约车暂行办法》的文本考察

#### 1. 《网约车暂行办法》对若干关键条款的规定比较抽象

分析《网约车暂行办法》,不难发现,其中若干关键性条款的规定过于抽象。《网约车暂行办法》第21条第2款规定,网约车平台公司不得有为排挤竞争对手或者独占市场,以低于成本的价格运营扰乱正常市场秩序,损害国家利益或者其他经营者合法权益等不正当价格行为,不得有价格违法行为。《暂行办法》如此规定显然为了维护出租车市场的公平竞争,但《暂行办法》对“低于成本的价格”并未进行明确规定,对价格违法的情形也没有进行列举规定。事实上,与传统出租车的仅以里程计价相比,网约车的计价方式综合了不同时段的需求关系、天气状况、道路拥堵情况以及行使里程,计价方式更加科学合理,实现了社会闲置私家车资源的有效配置,有效解决了民众出行难的问题。《暂行办法》的模糊规定从源头即为行政执法设置了难题。

再如《网约车暂行办法》第14条在网约车驾驶员准入条件中规定了“城市人民政府规定的其他条件”的兜底条款。该条款实质上授权各地方政府结合本地区网约车发展的实际情况,因地制宜设置具体的准入条件。实践中北京、上海等地方政府的《网约车暂行办法实施细则》即依据该条款增加了户籍等限制性规定。然而这样的限制性规定与《行政许可法》《立法法》等上位法存在抵触之嫌。

#### 2. 《网约车暂行办法》存在的授权不明问题

国务院交通运输部等部门联合颁布的《网约车暂行办法》作为国家层面的行政立法,从平台公司许可条件及程序、车辆性质和报废管理、劳动合同管理、价格机制、车辆和驾驶员许可申请等方面对

网约车进行了规定,但《网约车暂行办法》对中央与地方在网约车监管方面的分工并没有进行科学合理的界定。<sup>[2]</sup>作为中央宏观立法,《网约车暂行办法》规定从事网约车服务应当取得出租汽车经营许可,驾驶员也需要取得相应的从业资格等,这毫无疑问属于行政许可的设定,但《网约车暂行办法》作为国务院交通运输部的部门规章,其设置行政许可的上位法依据并不明确。根据《立法法》第80条第2款之规定:“部门规章规定的事项应当属于执行法律或者国务院的行政法规、决定、命令的事项。没有法律或者国务院的行政法规、决定、命令的依据,部门规章不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范”。按照《立法法》《行政许可法》的规定,《网约车暂行办法》作为国务院部门规章,不具有行政许可设定权,使得《网约车暂行办法》授权缺乏法律依据。

作为地方政府网约车立法规制权的直接来源,《网约车暂行办法》出台之后,地方政府相继制定了网约车监管的实施细则,梳理各个地方的网约车立法,绝大多数地方的网约车立法都在第1条开宗明义地指出“根据”或“为落实”《网约车暂行办法》而制定。从公布的各地城市网约车新规实施细则可以看出,中央放权后的地方立法存在很多问题,主要在网约车驾驶员和运营车辆的具体规定上争议很大,特别是部分城市对“本地户籍和本地车籍”的限制性规定明显违背了《网约车暂行办法》鼓励网约车发展的制度设计初衷。

### (二)地方层面的网约车立法的法律文本考察

交通运输部《网约车暂行办法》正式颁布后,各地方城市先后因地制宜地制定了本地的网约车实施细则。结合若干典型城市颁布的网约车细则进行分析,不难发现,各地网约车立法还是存在诸多值得探讨的问题。<sup>[3]</sup>

#### 1. 北上广等典型城市的网约车立法细则

北京网约车细则要求车辆需在北京市登记,满足北京市公布实施的最新机动车排放标准,排气量不小于1.8L以及车辆轴距不小于2650毫米且从事网约车的驾驶员需具有北京市户籍。上海市网约车细则要求网约车应在上海市注册登记,达到上海市规定的机动车排放标准,车辆轴距条件达到2600毫米以上及驾驶员应为本市户籍,坚持“沪人沪牌”。广州为代表的其他地区虽然没有本地户籍车牌的要求,并且允许起止点一端不在广州,但是增加取得本市公安部门核发的车辆行驶证后1年内即提交申请的要求。

## 2. 典型城市网约车立法细则内容存在问题的分析

将《网约车暂行办法》关于网约车准入条件的规定与北京、上海等城市所制定的实施细则进行对比,可以明显看出《网约车暂行办法》对网约车的限制主要集中在安全装置等方面,对驾驶员的户籍、车辆牌照等方面均未涉及。但北京、上海在网约车条件设置方面却提高了准入门槛。《网约车暂行办法》第14条前三项对从事网约车服务的驾驶员的条件进行了明确规定,第四项将“城市人民政府规定的其他条件”作为兜底性条款,从法律解释的角度来理解,该兜底条款是授权地方政府出于驾驶员行车安全目的考虑,因地制宜对驾驶员的条件进行更为细致的规定。并不是授权地方立法增设户籍等要求,这明显与《网约车暂行办法》的立法目的相违背。

## 三、网约车立法与《行政许可法》的冲突

### (一)网约车车辆准入条件分析

根据合理行政的相关原理,行政机关拟实施的行政行为,只有认定该行为有助于达到相应行政目的或目标时,才能实施。如果行政行为与行政目的相悖,根本无法达到行政目的,就违反了行政比例原则的目的性原则。<sup>[4]</sup>《网约车暂行办法》对从事网约车的车辆未作车辆轴距的规定。而有的政府为了达到安全的目的,要求进入网约车行业的车辆轴距在2700mm以上。这种规定并不符合比例原则。车辆的轴距只是车辆安全性的因素之一。在网约车出现之前,所有进入出租车行业的车辆都要经过相关技术部门全面而严格的检测,但相关检测标准却没有对传统出租车轴距作出硬性要求。如此差别化对待显然不符合行政法的合理行政原则。<sup>[5]</sup>《行政许可法》第16条第四项规定,不得增设违反上位法的其他条件。地方政府增设轴距,存在与上位法相抵触之嫌。<sup>[6]</sup>

### (二)网约车驾驶员准入条件分析

《网约车暂行办法》第14条规定网约车驾驶员应当具备四个条件。首先,驾驶员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,毫无疑问是对司机资质的基本要求;其次,第二项和第三项规定司机无交通肇事犯罪、危险驾驶犯罪记录,无吸毒记录,无饮酒后驾驶记录等,出于安全考虑,进一步对司机品行作出要求。最后,第四项“城市

人民政府规定的其他条件”,北京上海等城市据此作出户籍规定。根据《行政许可法》第15条第二款规定,“地方性法规和省、自治区、直辖市人民政府规章,其设定的行政许可,不得限制其他地区的个人或者企业到本地区从事生产经营和提供服务,不得限制其他地区的商品进入本地区市场”。北京、上海等地网约车管理细则要求网约车驾驶员必须具有当地户籍,存在与上位法相抵触之嫌。<sup>[7]</sup>

### (三)网约车牌照数量管制的分析

《网约车暂行办法》第13条规定,地方政府可以对网约车牌照设立数量管制。从行政许可的角度看,对网约车数量实行管制,就是对申请加入网约车的司机和车辆设置了一项“有数量限制的行政许可”,即行政特许。<sup>[8]</sup>根据《行政许可法》第12条的规定,可依法设定行政许可的范围有:有限自然资源开发利用、公共资源配置以及直接关系公共利益的特定行业的市场准入等,需要赋予特定权利的事项;提供公众服务并且直接关系公共利益的职业、行业,需要确定具备特殊信誉、特殊条件或者特殊技能等资格、资质的事项等。这表明对网约车行业准入设定牌照限制,属于行政许可。而对网约车牌照实施数量管制,则就属于有数量限制的行政许可。<sup>①</sup>行政立法对传统的巡游出租车进行数量管控具有正当性,理由是出租车是社会公共交通的重要补充,传统巡游车是专职出租汽车服务,如果不加以数量限制,难免会挤占有限的公共道路资源,造成道路拥堵,最终影响公民的出行质量。与传统巡游出租车不同,网约车是利用互联网信息技术设计的一套独特的专属服务和市场调节系统,网约出租车是将社会闲散的汽车资源进行整合利用,当公众出行需求比较旺盛时,通过网络平台发布信息,网约车会及时出现分担既有的公共交通压力和巡游车压力,在公民需求不是很旺盛时,很多网约车特别是兼职网约车自动退出市场停止接单,释放公共空间。政府职能部门可以通过创新思维、事后监管的方式解决其可能出现的问题,网约车的管理符合第13条可以不设立行政许可的情形。因此,网约车对牌照数量进行管制可以不进行许可的设立。各地政府实施细则关于网约车数量管制规定与《行政许可法》的规定存在抵触之嫌。

## 四、网约车地方立法的完善建议

地方立法是行政执法的重要依据,是贯彻落实

<sup>①</sup> 《行政许可法》第13条还规定了“公民、法人或者其他组织能够自主决定的,市场竞争机制能够有效调节的,行业组织或者中介机构能够自律管理的以及行政机关采用事后监督等其他行政管理方式能够解决的四类情形可以不设定行政许可。

国家层面对新事物态度的重要指南。与上位法保持一致更是地方立法不可逾越的底线,为保障网约车的权益,满足公民在互联网时代日益多样化的出行需求,应当全面检视网约车地方立法存在的问题,从立法层面予以规范。<sup>[9]</sup>

#### (一)网约车立法要完善立法程序

网约车立法关乎公众的切身利益,合理的立法程序,是提高网约车立法质量的重要保证。完善网约车立法程序,在制定、修改和废止法律活动中,遵循一定的步骤和方法,真正做到开门立法,有效吸取网约车群体的利益表达和网约车乘客的利益表达。在网约车立法提案、起草、审议、表决、公布的全过程,立法机关都应当主动及时地向社会和公众公布相关的立法信息,提高立法的透明度,认真听取人民群众的意见,积极反映人民的意志。《网约车暂行办法》从意见稿发布到正式施行,经历了近两年的时间,其间出租车行业人员、专家学者、群众都发表了不同意见,经过不断修改。而地方政府制定实施细则普遍存在公开时间过短、内容避重就轻、未反映民意等问题。

所以关于网约车的立法,关乎人民群众的切身利益,在中央立法、地方立法过程中必须坚持落实民主立法、科学立法理念,通过听证会、论证会、社会调查等扩大立法民主参与途径,建立健全地方立法信息公开机制,切实做到遵循严格立法程序,保障网约车规范立法。<sup>[10]</sup>

#### (二)合理把握网约车立法中央集权与地方分权的界限

《网约车暂行办法》只是对网约车发展进行了原则性规定,具体细则的立法权限则授予地方政府,给地方立法预留较大空间。中央与地方分权是根据我国国情的需要,我国地域广阔,各地经济发展水平不一,而分权利于地方灵活立法。但是,我们应该清楚地意识到,任何中央与地方权限划分,都会面对一个“界限”如何合理把握的问题,若把握不好界限,极可能造成地方分权过度,权力过大,随意立法,进而对网约车立法的完善产生不利影响。

目前,我国网约车立法在中央与地方之间存在比较明显的立法分权,由中央统一制定原则性规定,地方政府根据本城市实际情况来制定细则。因此,要建构和谐的中央与地方立法关系,把握好两者的界限就变得很关键。既要禁止中央立法专制,又要禁止地方随意立法,唯有把握社会经济的发展

规律,合理集权,适当分权,动态调整,才能推进网约车行业的良性规范发展。

#### (三)网约车的地方立法应遵循合法行政的基本法律秩序

长期以来,我国行政许可或者说行政审批领域一直存在乱设审批、随意增加审批条件的问题。中央法律设定的行政许可,下放到各级地方政府就会增加很多附加的条件和要求。《行政许可法》对行政许可的设定权限和程序进行了明确规定,下位法不能随意增设行政许可和行政许可条件。

《网约车暂行办法》指出网约车需为“7座及以下乘用车”,地方立法纷纷附加车辆价款20万以上或者轴距2700毫米以上,或者排量等各种限制,这就是明显违反了《行政许可法》和《网约车暂行办法》的限制性规定。《最高人民法院关于审理行政案件适用法律规范问题的座谈会纪要》明确指出了“下位法不符合上位法”的情形:即下位法缩小上位法规定的权利主体范围,或者违反上位法立法目的扩大上位法规定的权利主体范围;下位法限制或者剥夺上位法规定的权利,或者违反上位法立法目的扩大上位法规定的权利范围……下位法的规定不符合上位法的,人民法院原则上应当适用上位法。<sup>①</sup>由此可见,下位法对上位法行政许可条件的具体化,只能是解释性的,不能因此增加行政相对人的义务或者限缩行政相对人的权利,网约车的地方行政许可应遵循上位法的基本法律秩序。在上位法的框架内进行细化规定。

## 五、结 语

网络预约出租汽车是一种凭借互联网、手机APP等网络服务平台,为具有出行需求的顾客和具有出行服务资格与能力的驾驶员提供信息沟通和保障连接服务的新型商业运行模式,网约车运行模式解决了传统巡游出租车与乘客之间存在信息不对称等结构性矛盾,极大地方便了公民的日常出行。和其他新兴事物一样,网约车的出现对传统出租车行业带来了巨大冲击,对出租车行业的利益格局产生了重要影响,也给出租车监管部门带来了诸多困难。为了有效应对互联网时代出租车行业变局,经过比较长时间的酝酿,交通运输部等部门出台了《网约车暂行办法》,从平台公司许可条件及程序、车辆性质和报废管理、劳动合同管理、价格机制、车辆和驾驶员许可申请等方面对网约车进行了

<sup>①</sup> 《最高人民法院关于审理行政案件适用法律规范问题的座谈会纪要》(法[2004]第96号)

规定,但《网约车暂行办法》在立法技术层面并没有对中央与地方在网约车监管方面的分工进行科学合理的界定,规定了很多需要授权地方政府因地制宜立法的兜底条款。实践中地方立法大多对网约车的发展进行较多限制,有违合法行政原则,不利于网约车的良性发展。《网约车暂行办法》对网约车的基本态度是鼓励,地方立法应当回归权利本位,从立法体制机制、立法程序等诸多方面进行研究,认真听取网约车群体的利益表达,制定科学的网约车监管的实施细则,在保障安全的前提下,让社会公众获得更好的出行体验。

### [参 考 文 献]

- [1] 石庆风. 关于网约车地方立法的立法理念研究[D]. 河北:河北经贸大学,2017.
- [2] 杨波. 论分享经济下的我国网约车立法规制[J]. 法治与社会,2017,5(上):56—57.

- [3] 李娜. 网约车中央立法与地方立法的冲突与平衡[D]. 四川:四川师范大学,2017.
- [4] 姜明安:行政法与行政诉讼法[M]. 北京:北京大学出版社,高等教育出版社,2015.
- [5] 张俊.“网约车”事前许可条件设定法律研究[D]. 安徽:安徽财经大学,2017.
- [6] 白莹莹,尚海涛. 比例原则视角下网约车数量管制的行政法分析[J]. 黑龙江省政法管理干部学院学报,2017,(5):20—23.
- [7] 张效羽. 网约车地方立法若干法律问题研究[J]. 行政与法,2016,(10):87—93.
- [8] 薛志远. 网约车数量管制问题研究[J]. 理论与改革,2016:108—113.
- [9] 郑毅. 中央与地方立法权关系视角下的网约车立法——基于《立法法》与《行政许可法》的分析[J]. 当代法学,2017(2):12—22.
- [10] 李雪倩. 论“网约车”新政的立法完善[J]. 法制博览,2017,02(中):92—94.

(责任编辑:闫卫平)

## Practice and Improvement Suggestions on Local Legislation of Network Vehicle Supervision

WANG Qiang-qiang

(Hainan Vocational College of Political Science and Law, Haikou 571100)

**Abstract:** In order to effectively cope with the changes in the taxi industry in the Internet era, the Ministry of Transport and other departments have issued the “Interim Measures for Network Vehicles” which regulates ride-hailing in terms of the license conditions and procedures of the platform company, the nature of the vehicle, the end of life management, labor contract management, price mechanism, and license applications of vehicles and drivers. But the “Interim Measures for Network Vehicles” do not scientifically and rationally define the division of labor between the central and local authorities in the regulation of Network Vehicles, and it regulates miscellaneous provisions which require local government to be empowered to legislate via local conditions. In practice, most local legislation imposes more restrictions on the development of online cars, which violates the legitimate administrative principles and is not conducive to the sound development of online cars. Although, the “Interim Measures for Network Vehicles” ensures a basic attitude of encouragement to online vehicles, Local legislation should return to the rights standard, conduct research from the legislative system, legislative procedures, etc. Meanwhile, local legislation should carefully listen to the expression of the interests of the network automobile group, and formulate scientific and reasonable implementation rules for network vehicle supervision, making the public attain a better travel experience under the premise of security assurance.

**Key words:** Network car; Administrative licensing; Central legislation; Local legislation