

研究报告

(2015 年第 5 期 总第 5 期)

清华大学国家金融研究院

2015 年 7 月 13 日

关于推动我国互联网专车有序发展的政策建议完善

清华大学国家金融研究院互联网专车课题组

随着城市居民机动化出行率的持续上升，我国城市出租车整体运力明显不足，市民出行常年存在打车难的问题。在移动互联网技术与传统行业融合发展的背景下，我国出现了一种以平台化和共享经济为特征的交通新业态，并在 2014 年实现爆发式增长。但随着互联网汽车共享模式的快速发展，这种新兴业态与传统出租车行业矛盾频发，本报告将从汽车共享模式的特点及发展

现状入手，分析此模式对解决交通出行问题带来的机遇及其发展中面临的挑战，最后提出政策建议。

一、我国互联网专车的发展现状和价值所在

（一）互联网汽车共享模式的发展

“汽车共享”对优化利用社会闲置资源，缓解城市交通拥堵有重要作用，在国内外都引起关注和研究。“汽车共享”模式下汽车出行的商业形态和发展情况如下：

1. 互联网专车服务。这一商业形态具体包括两种模式：

（1）**租赁车+代驾模式**。即利用租车公司的自有租赁车辆，再通过第三方代驾劳务公司配备司机提供专车出行服务。目前神州、易到、滴滴的专车服务都使用此模式。这种模式的服务价格高于普通出租车，产品定位于出租车之上，实行的是与出租车差异化运营策略。无论是从车辆品牌、价格、服务质量等方面，均明显高于出租车，满足高端人群的出行需求，是对出租车市场的有益补充。

（2）**社会车辆加盟模式**。即利用互联网技术整合社会闲置汽车资源来满足市场需求，通过移动互联网技术搭建信息服务平台，将社会车辆、第三方劳务公司驾驶员和用户通过“四方协议”连接起来（四方协议是指司机、平台、劳务公司和用户四方签署协议）。这种模式充分利用了社会闲置汽车资源，通过移动互联网和大数据优势，建立起科学的服务体系和安全保障体系，保证服务质量和安全。

2. **互联网拼车服务**。互联网拼车信息平台目前处于萌芽阶段，其运营模式为，私家车用户在平台上发布自己的上下班路线和长途出行路线，平台根据地理位置及出行时间做智能匹配，并向用户推荐平台上已有的最合适的私家车。目前拼车有两种形

态：一对多拼车和一对一拼车。目前已有滴滴顺风车、嘀嗒拼车、微微拼车、51用车、天天用车等多款应用软件。

在提供拼车信息的互联网平台出现之前，社会已经产生了旺盛的拼车需求，尤其是在生活服务类、大型社区的网站上，出现了各类拼车出行的召集信息以及QQ群。从2014年起，互联网拼车平台如雨后春笋般出现，因拼车产生的人均费用低于出租车，拼车平台发展势头迅猛，不少拼车平台受到资本市场青睐，开始获得融资，市场前景广阔。

3. P2P 在线租车服务。P2P 租车服务也已成为时下热门的出行信息交互平台，其主要运营方式为收集个人私家车信息与用车需求，并对此进行合适的匹配。这种租车方式有别于传统租车，而是让私家车车主将自己有意出租的闲置车辆放上网络租车平台，租客可以在网络租车平台上搜索到合适的车辆，双方约定好租车时间和价格等条件，完成租赁交易。P2P 租车平台从2014年开始被关注，目前，发展状况较好的 P2P 租车平台为宝驾租车、PP 租车、凸凹租车、友友租车。2015年3月，传统租车企业一嗨租车也推出 P2P 业务“一嗨车享”。

（二）互联网汽车共享模式为交通问题的解决带来新机遇

1. 补充交通运力，优化城市交通结构。公共交通和私人出行是现阶段城市出行的主要方式，随着公交运载和道路承载能力趋于饱和，大力发展“共享交通”能够对传统出行方式起到有益补充。未来城市的交通出行结构需要根据城市经济水平、产业结构、功能布局规划、交通出行供需现状等特征进行配置，并利用移动互联网平台实现社会汽车资源的共享，实现城市交通结构的优化。

2. 减少私家车拥有量，节约社会资源。汽车共享服务对交通最直接的影响体现在减少了私家车的拥有量。一项研究表明，

每一辆共享汽车在欧洲可以减少 4 到 10 辆私家车，在北美可以减少 6 到 23 辆私家车，在澳洲可以减少 6 到 10 辆私家车。此前欧洲的汽车共享研究表明，约有 15.6%到 31.5%的参与者在加入汽车共享组织后出售了自己的私家车，另一方面，保守估计约有 23%到 26%的参与者取消或者推迟了购车计划。据清华大学媒介调查实验室《2014 年移动出行白皮书》调查显示，随着专车移动出行服务的快速发展，我国 2015 年可以减少 1000 万辆私家车上路行驶，预计城市日平均拥堵时间比 2014 年下降 28.1%。

3. 降低碳排放量，保护自然环境。欧洲的研究表明，汽车共享服务可以大幅减少汽车行驶里程数。在欧洲每个汽车共享用户大约会减少 28%到 45%的汽车行驶里程数，而北美汽车共享用户平均会减少 44%的汽车行驶里程数。汽车空载率每降低 10%，能够减少约 364 万吨碳排放量，相当于 3 亿棵树的全年生态补偿量。欧洲一项研究表明汽车共享用户人均二氧化碳排放量减少了 39%到 54%。根据相关数据显示“汽车共享”模式让德国不来梅市每年减少了 1,600 吨二氧化碳排放。

4. 全新的商业模式，实现大众创业。共享经济颠覆了企业所有与个人消费的产业模式，使每个人都可以同时成为消费者和生产者，而后者提供了产生收入的潜力。在今年 1 月对滴滴专车司机的一个抽样调查中，专车服务的出现创造了 12.1%的全新就业机会（专车司机中有 12.1%的人此前是没有工作的），并在一定程度上改善了司机的生存环境。根据滴滴的后台大数据统计，目前滴滴专车司机月收入超过 3000 以上的有 10 万人，可以认为在短短的几个月时间里，滴滴专车这个新业态创造了 10 万就业岗位，很好了实现了大众创业。社会闲置汽车运力资源被“共享交通”拉动，给那些富有创造力的个人提供了全新的全职或兼职谋生方式，人们可以自由选择自己的工作时间和工资。从公司的

角度看，这种模式能够保证公司自身灵活地调整规模，劳动者个人有了可靠的或额外的收入，居民家庭能够实现收入最大化，实现人力资源与其他资源配置效率的最优状态。

5. 发挥技术优势，提供管理全新手段。多年来“黑车”屡禁不止，成为城市交通出行的诟病。而互联网平台利用大数据及信息技术，可以对车辆和司机进行科学管理，能较好的防范风险和保证服务质量。以滴滴专车为例，首先对车辆和驾驶员准入有严格标准和要求；在车况、行驶里程、保险方面也有严格限制；对驾驶员驾龄、业务技能、专业素质等方面也有统一标准和要求，为安全运营提供了必要条件。除了对车辆和司机有严格准入规则外，滴滴专车还纳入国家网络信息监控体系。例如在北京，滴滴专车作为交通信息服务平台，其后台数据已与北京市公安局网安总队对接，所有相关数据均传输给北京市公安局网安总队进行备份，接受实时监控。

二、互联网专车模式带来的矛盾

（一）国家现行立法已经落后于技术变革而形成的新业态

依据国务院于2004年颁布的《中华人民共和国道路运输条例》，公路客运包括班车客运、包车客运、旅游客运、出租客运四种类型。出租汽车客运是指以小型客车为主要运输工具，按乘客意愿呼叫、停歇、上下、等待，按里程或时间计费的一种区域性旅客运输。申请从事客运经营应当具备一定条件：符合条件的运营车辆，必须申报并领取车辆营运证，并依法向工商行政管理机关办理有关登记手续。《城市出租汽车管理办法》第二十二条规定，出租汽车驾驶员应当通过客运服务职业培训，并携带客运资格证件。

当初，国家实行出租车特许专营制度是为了保护公共利益，并满足人们的私人出行需求。应当说在当时情况下，出租车特许

专营制度满足了人们的私人出行需求，整个行业是规范有序的。但随着城市人口的大规模增长和居民收入及生活水平的持续提高，多年来固定不变的出租车特许经营制度已经不能满足人们私人出行的用车需求。出租车市场采取特许经营后，动态数量管控机制的缺失造成了打车难的矛盾，价格动态管控机制的不足造成出租车司机收入和劳工矛盾，服务质量管控的缺失造成出租车服务水平低下。政府定价和行业准入体系已经导致资源浪费与低效服务，同时又限制了交通服务对象选择服务种类和价格体系的权力，实际上形成了城市私人出行市场的行政垄断。

互联网交通是互联网经济与城市交通融合创新的新业态，这种创新不止是新产品和商业形态的涌现，而是通过使用新的生产方法开辟新的市场、创造新的组织模式。目前各地用现有的出租车管理办法、客运管理办法来监管专车这种互联网经济新业态，势必产生矛盾和冲突。互联网技术所支持的“合作交通”和“共享交通”的大趋势，动摇了长期以来区分营业车辆和非营业车辆的法律基础。这处产生了新的矛盾：即国家立法当初不存在互联网交通新业态，也就没有做出相应规定，目前的互联网交通业态没有明确的法律地位，国家法律已经落后于现实经济和商业形态的发展。

（二）互联网交通争议的背后是各方利益的博弈、矛盾和冲突

交通部门认为，传统出租车行业是存在许多问题，但之前承担过社会责任、与互联网专车为代表的新兴业态融合要有个平稳的过渡。这一点完全可以理解，但也折射出各方利益的矛盾和冲突：**一是**消费者是互联网交通的直接受益方，消费者享受到了更便捷且高质量的出行服务，解决了长期以来打车难和被迫打“黑车”的问题；**二是**出租车司机的利益受到一定影响，主要是互联

网专车的出现导致出租车载客量出现一定下降，这是市场竞争的自然结果；三是出租车公司的利益受到一定影响，出租车载客量的下降必然会导致出租车公司受益的下降，这也是竞争的自然结果；四是出租车牌照的拥有方利益受损最大，这些牌照拥有方既有公司也有个人，他们把牌照出售或授权出租公司使用，从中获取巨额经济利益，属于最大的既得利益者。五是汽车共享模式的推出会使一些不会使用手机终端的乘客更难享受出租车服务。

对出租车行业来说，维持现状是不可持续的。目前的出租车行业实行的数量管控、价格管控和进入管控，与快速的城市发展相比，出租车供求缺口在扩大，出租车行业供需矛盾长期不能缓解，这也造成了大量黑车的出现。如果继续维持出租车专营模式，将会面临不利后果：一是市场压力巨大，以黑车为代表的市场自发力量在可控轨道外野蛮生长，易使矛盾以危机方式激化；二是行政管理成本巨大，行政力量有限，会出现上有政策下有对策的广泛阻力；三是城市控制机动车保有量与居民拥有私家车的愿望和确保私家车运行权的矛盾增加。

（三）来自美国的 Uber 运营模式对出租车行业的冲击

来自美国的 Uber 打车软件公司强势进入中国市场，他们的动态定价技术和用车双向匿名评价机制，在解决司机和乘客的匹配问题和提升服务水平上起到了积极作用，但该公司对出租车市场的价格管理体制和司机运营资质管理制度产生了冲击，也对现行出租车行业产生了冲击，已经引起了出租车司机群体怨言和反对，并引发罢工等群体事件，影响到社会稳定。同时，Uber 在中国从事的是经营性信息服务，但其服务器却架设在国外，没有纳入国家相关部门监管，其在中国市场运营所采集的相关城市地理信息、车辆信息、用户信息、支付信息以及路况

信息等均直接回传到国外服务器进行数据留存，信息安全存在极为严重的隐患。

（四）汽车客运经营行为带来的逃税问题

在 P2P 租车和拼车出行模式中会难以区分偶然方便出行和以此为业的行为，从而给一些人偷税漏税留下了制度隐患，也冲击了汽车运营资质管理制度。

三、政策建议

（一）给予互联网专车以合法地位，推动“互联网+交通”等新兴业态发展

互联网专车是“互联网+交通”所产生的新业态。如报告所述，此模式对补充交通运力、减少私家车拥有量、降低污染物排放、实现大众创业、为多年城市交通诟病“黑车”的治理提供了全新解决方案。新事物发展中遇到的问题，应通过更新的手段进行管理，创新的萌芽不应被陈旧的法规所扼杀。国务院发布的《中华人民共和国道路运输条例》对“营业性道路运输”没有明确定义，同时现行的《道路交通安全法》并没有对私家车用于汽车租赁经营做出规定，实际上法律也并没有禁止私家车用于汽车租赁，这为我们运用地方规章及地方性法规探索汽车共享模式提供了法律空间。上海市交通委已着手制定上海互联网专车试点方案，我们建议通过试点总结经验，修改相关法规，推动互联网专车合法化发展，使共享经济服务于民众出行。

（二）制定“互联网专车”运营规范及服务标准

在国家大力推进“互联网+行动计划”的背景下，希望政府鼓励新型的互联网交通出行模式。目前所遇到的问题，是通过制定相应的行业规范对市场行为进行管理而解决的。建议从以下五个方面入手：

1. **经营性资质。**互联网专车平台在发布前，应通过交通部门的前置审批，以取得经营性资质，纳入与现行出租车行业统一监管。

2. **信息安全。**要求网络平台的服务器必须设在中国境内，要求所使用的地图产品必须为中国境内的地图产品，避免数据流转境外多造成的信息安全风险。要求互联网平台做好安全防护，保障用户数据隐私。

3. **行驶安全。**对于专车服务，在车辆准入方面，要求车龄在五年以内，且车型为知名品牌的中高端车型，具备交通事故责任强制险、车辆保险和司乘人员险等；在驾驶员准入方面，要求三年以上驾龄、无犯罪记录、入职前经过培训与考试等；在平台监管责任方面，要求监管驾驶员服务态度、连续工作时间、服务记录，通过互联网和GPS等技术手段，对专车服务和车辆行驶轨迹进行全程监管。

4. **报税义务。**明确互联网专车平台的代报税、代扣税义务。通过平台上每辆车的行驶数据、收入数据，互联网平台承担所接入车辆的报税扣税。

5. **司机服务标准。**制定汽车共享服务司机服务标准，要求互联网平台对接入司机进行实名登记、要求司机三年以上驾龄、无犯罪记录。

（三）妥善协调好各方利益的平衡，引导出租车行业优化结构、转型升级

对于利益受损的出租车司机和出租公司，应当采取增量改革的办法，让互联网专车和出租车共同做大市场蛋糕，使出租车司机和出租公司享受到市场扩大后的成果。互联网专车为代表的互联网交通新业态利用互联网化的增值服务，满足运输市场高品质、多样化、差异性的需求，促进出租车行业向“出行基础服务

+增值服务”的互联网+新业态方向发展，通过增量改革带动存量改革，这是处理好稳定、发展与改革的关键所在。义乌市出租汽车行业改革工作方案和上海市的积极探索值得借鉴。2015年5月18日，上海市交通委联合滴滴快的公司和部分出租车公司成立了专门工作组，制定上海约租车试点方案，共同探讨约租车发展的合法化路径，通过试点总结经验，实现互联网专车、出租车公司和司机的多方共赢。这不失为解决各方利益矛盾的有益探索，引导出租车行业优化结构、转型升级。对于不会使用手机终端的客户，一方面鼓励汽车共享平台开发更便捷的叫车软件，另一方面政府应提供公益性便民电话叫车服务，解决此类客户的租车出行问题。

（四）规范经营管理，维护市场竞争环境

行业的健康发展离不开公平的市场竞争环境，建议从以下几方面着手：

1. **设置公平、一视同仁的市场准入标准。**无论是传统的出租车业态还是新兴的互联网专车业态，无论是中国的经营者还是外国的公司，应当对其设置公平、一视同仁的市场准入标准，具体包括车辆安全标准、司机资质标准、纳税标准、信息和金融安全标准等等，都应坚持公平、一视同仁的原则，为市场主体创造公平竞争的市场准入环境。

2. **及时处理经营中出现的违规行为。**对于企业竞争中低价倾销、恶意竞争等明确违反互联网行业主管机构、工商主管机构、交通主管机构等颁布的法律法规的行为及时叫停，采取行政管理手段规范其经营行为，对情节严重的给予处罚，保证境内境外企业统一的经营标准，维护公平的市场竞争环境。

对没有在汽车共享平台注册的运行车辆被视为“黑车”运行，对其视情节轻重处以扣押驾驶证和行车证一周以上至三年以内的处罚和一定数额的罚金。

（五）继续鼓励互联网拼车和 P2P 租车，同时规范其健康发展

互联网拼车和 P2P 租车基于共享经济理念而生，有效降低了汽车空驶率和排放、便利了百姓出行、缓解了交通拥堵，是受到各地政府支持的一种绿色出行方式。因此，国家在今后出台的政策中应当继续鼓励互联网拼车的发展，同时规范其健康发展，防止出现以拼车名义和个人租车从事营利性经营，加强对拼车平台和 P2P 租车平台的监管，保障拼车双方和租车双方的合法权益，保障人们的人身和财产安全。

互联网拼车和 P2P 租车的平台也应对车况和司机作出明确规定。同时应界定汽车共享纳税门槛，无论采取哪种汽车共享模式，月收入达到一定金额均应成为纳税人。汽车共享平台应履行代报税、代扣税义务。（完）

报 送：中财办四局，国务院研究室办公厅、国务院参事室办公厅、国研中心金融研究所，人行金融研究所、银监会研究局、证监会研究中心、保监会研究局，社科院金融研究所

校内发送：文科处、国家金融研究院学术委员会

联系人：刘晨茹

电 话：62792735、18611298328
