

## 法学

# “互联网+”与社会法治化的完善

## ——以交通运输行业为例

徐铭勋 刘文韬 徐 硕

(北京科技大学 文法学院, 北京 100083; 北京市运输管理技术支持中心, 北京 100073)

〔摘要〕 “互联网+”带来的技术创新和产业升级发展,正在深刻影响着我们的社会生活,网约车、共享自行车等新业态接踵而来。交通运输行业正在发生行业的重大变革,在大客车、货运物流、小客车、停车等诸多领域涌现了新的服务方式和通过资源数据整合而产生的新经营业态。而监管部门必须及时转变监管思路,通过适应技术创新提升治理能力,借助产业升级减轻城市交通的问题,改革传统的管理服务方式,完善法治化的行业治理规范,更好地发挥市场在资源配置中的作用。

〔关键词〕 互联网+; 法律规制; 交通运输; 治理

〔中图分类号〕 D9

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 1008-2689(2017)03-0103-08

### 引言

“互联网+”<sup>①</sup>的技术创新,迅速改变着相关行业的面貌,在引领创新、驱动产业转型、推动我国经济结构中由中低端迈向中高端发挥积极的重要作用。“互联网+”,加的是传统的各行各业。<sup>[1]</sup>在“互联网+”的发展过程中每一个行业都可能、也都应该顺应技术发展,而实现自身行业的转型升级。交通行业恰巧在“互联网+”这个概念从无到有的初始阶段,扮演了一个让人们认识“互联网+”、感受“互联网+”的好范例。不仅是在风靡全国的各种打车软件所在的出租车行业,在通勤班车、货运、停车以及新兴热点共享自行车领域,交通运输行业的“互联网+”应用都成为了社会

关注的热点。

2015年以来,中国从中央到地方各级政府出台了“互联网+”行动的有关政策,各级政府的政策支持是行业迅速发展的重要原因,同时政府的政策指向也是相关行业发展的指引。对于本领域的研究,大多集中于网约车的管理及其合同关系等。交通运输行业在“互联网+”创新发展中,出现了大量的新的业态与模式,本文既从实证的角度,探索对大客车、货运物流等领域在北京地区突出的新模式进行了探索 and 介绍,又结合法律规范在新发展的这些领域所出现的障碍或问题,提出了解决思路。本领域研究,自打车软件以来,伴随“互联网+”上升为国家发展的政策,相关研究状况也不断开展,并就市场发展状况,指出了对共享经济的规制陷入了类比规制的窠臼,造成发展阻碍。<sup>[2]</sup>而“互联网+”在促进经济、技术创新的

〔收稿时间〕 2016-03-10

〔项目基金〕 北京市交通委员会科技项目“‘互联网+运输行业’信息化监管服务体系研究”成果之一。中央高校基本科研业务费资助项目,课题项目号 FRF-TP-15-059A1。

〔作者简介〕 徐铭勋(1984-),男,北京市人,北京科技大学文法学院讲师,法学博士。

刘文韬,男,北京市运输管理技术支持中心。

徐 硕,男,北京市运输管理技术支持中心。

① “互联网+”是把互联网的创新成果与经济社会各领域深度融合,推动技术进步、效率提升和组织变革,提升实体经济创新力和生产力,形成更广泛的以互联网为基础设施和创新要素的经济社会发展新形态。(国务院关于积极推进“互联网+”行动的指导意见(国发〔2015〕40号))

同时也在孕育社会治理的创新,政府监管层面需要社会治理理念的变革、职能转变、信息化建设与信息安全防护、利用大数据驱动社会治理创新。<sup>[3]</sup>在社会和企业层面,“内生性治理”<sup>[4]</sup>也成为数以亿计网络订单在平台企业管理制约的手段。从网络交易平台交易法律关系的层面看,“互联网+”的交易是由一个复杂的法律关系群构成的法律关系集合体,其中包括相互关联的三个基本法律关系,即网络交易平台提供者与销售者、服务者和消费者与网络交易平台提供者之间的两个网络交易平台服务合同关系,销售者、服务者与消费者之间的买卖或服务合同关系;三种辅助性法律关系,即网络交易平台提供者与第三方支付机构、第三方征信机构以及销售者与物流企业之间为实现网络交易基本法律关系主要内容而建立的三种辅助性合同关系。<sup>[5]</sup>笔者以为,整体上看互联网立法也正在推进,而“互联网+”恰恰结合了“实在”的传统行业与“虚拟”的互联网行业,与传统行业管理法规之间正面临着现实的紧张关系,而政府的监管应如何进行,则存在重“实”轻“虚”与重“虚”轻“实”的路径选择。以交通运输行业为例,传统上行业管理更多的是从交通运输行业必要的企业、人员、车辆等“实”的角度出发对行业实施监管,而伴随着“互联网+”交通运输行业的推进,未来必然逐渐由传统资质监管转向通过网络数据等此前认为“虚”的方面实现监管的创新升级。

## 一、“互联网+”对城市交通运输行业管理的挑战

“互联网+”重塑了市场、社会结构,信息革命、全球化、互联网业已打破了原有的社会结构、经济结构、地缘结构、文化结构。权力、议事规则和话语权也不断在发生变化。“互联网+”改变了运输行业传统运营组织方式,通过互联网平台和移动终端整合、对接运输供给和服务需求信息,直接或通过运营企业间接调度运输行为。“互联网+”的运营组织方式整合了原本分散的运力资源,实现了供需信息的高效对接,大幅提升了行业运营组织效率。“互联网+”对运输行业利益分配模式的调整总体上分为两种情况。一种是对市场化程度较高的行业,“互联网+”带来的主要是利益的增量变化,往往形成各方普遍受益的共赢格局;另一种是对市场准入门槛较高的行业,“互联网+”还会带来利益存量分配的调整,一些主体会

出现利益受损的情况。

伴随着“互联网+”,运输行业创新发展深化,带来了行业格局的变换。将原本作为传统的劳动密集型产业的交通运输行业,转而赋予交通行业更高的技术附加值。出租汽车行业传统的沿街巡游,已经转化为通过技术实时反映供需,引导司机响应。货运行业由原来的“散兵游勇”转向通过“无车承运人”整合资源配置。停车行业的技术变革,通过牌照识别、网上支付、车位分享等方式大大简化寻找停车位和进出场流程。在交通运输行业的各个子行业中的创新诸如此类不一而足。

### (一) 行业管理整体性存在的挑战

结合运输行业的发展历程、现状,把握运输行业内在规律,立足运输行业经济属性和市场特点,深入分析问题与挑战,可以归纳为以下几点。

第一,“质”与“量”平衡关系欠缺。长期以来,交通运输行业更注重运输各类指标在表层“量”的增长,如:道路里程、车辆规模、运输线路的条数等,而对运输系统内在的“质”注重不够,如:交通运输各要素资源的合理配置与衔接优化,以及服务水平的改善。特别是在北京近年来环境资源矛盾凸显的背景下,“量”的增加难度越来越大,依靠土地资源、基础设施等以量的增长来推动运输行业发展的方式将难以继。

第二,治理方式创新性不足。交通运输主管部门更注重政府在运输发展中的主导作用,而对市场机制对资源优化配置的决定性作用以及运输企业的主体作用的重视不够。运输行业发展过程中长期依赖传统的管控手段,通过政府的审批、计划主导相关行业市场规模、价格,进而影响整个行业的供给能力与服务水平,一些准入门槛高、控制力度深的行业较难发挥市场机制作用。例如过分依赖事先的许可制度,运输行业监管过于强调标准的统一和集中监管,不重灵活分散的个别监管,过于重视事前审批监管,不重事中事后监管;过于注重行政权力的直接干预,不重视依靠法律法规体系依法治理,过于依靠行政推动,不重视依靠市场力量的引导。因此需要进一步提升治理能力。

第三,运输子行业之间综合性、整体性协调性不强。长期以来,更重视单一运输方式的发展和优化,而对多种运输方式的整体发展和优化重视不够。从城市居民出行角度来看,不同运输方式往往对应同一层面的出行需求,但交通运输管理体制上长期的分方式“各自为政”,局限于各运输方式内部优化,而多方

式(公交、省际、旅游、出租、租赁、合乘)综合运输层面的统筹优化力度不够。

## (二) 各运输子行业存在的挑战

### 1. 大客车行业

大客车行业主要分为旅游包车、省际客运和城市公交三大部分。目前本行业出现的新业态为“互联网+”班车。定制公交、嗒嗒班车、哈罗同行、滴滴公交、接我云班车是该行业中规模较大的企业,提供了大量的通勤班车线路和地铁接驳线路。2016年,我们对相关经营“互联网+”班车的企业进行的统计,主要的企业包括北京公交集团的定制公交约147条线路,滴滴公交约有140条线路,嗒嗒班车约有90条线路,哈罗同行约40条线路,据估算各家公司总计约有超过500条班车线路<sup>①</sup>。

这些“互联网+”班车均采用网络预约和支付的方式,服务类型包括:上下班通勤型班车,以较长距离上下班通勤为目的,定点定时运行、提供一人一座、快速直达服务的班车服务,价格定位高于地铁。短距离接驳型班车,上下班高峰时间在地铁站与办公区或居民小区之间开行,价格一般为两元左右。假日旅游型班车,节假日北京市区与周边景区之间提供的定点定时往返服务,如冬季会开通去往滑雪场的线路,夏季开通去往远郊景区,价格高于公交和长途汽车。

这些新兴“互联网+”班车的服务提供企业在运营发展中都面临不少问题,一是“互联网+”班车尚未界定属于哪一类的运输服务,没有确定的管理制度和措施。二是这些企业大多存在资质上的障碍,既没有《道路运输条例》规定的客运资质,也没有城市公共汽车运营的许可。三是目前缺乏行业管理规范,对于大客车运营涉及乘客较多,无论是运营安全性、可靠性,还是服务的规范化方面,都无章可循。

### 2. 货运行业

以“无车承运人”为代表的“互联网+”货运行业的革新变化,不仅是改变了传统货主、承运人的通常关系,在货主与承运人之间建立了车货匹配的平台,而这种平台如何规管是急需解决的问题。此外在大城市交通限制货车通行的背景下,很多通过中小型车辆在城市中进行点到点、短距离、小运量的网络平台进行运营。但存在不少问题。

一是无车承运人难以获得道路运输的经营资质。

当前中国道路运输经营许可证的办理条件为:有与经营业务相适应并经检测合格的车辆,有符合条件条件的驾驶人员,有健全的安全生产管理制度以及法律法规规定的其他条件。企业想获取道路运输许可证必须自备营运车辆,而无车承运人本身“无车”,不具备办理道路运输经营许可证的条件,涉嫌非法运营。同时,由于承运人是否拥有运输经营资质也是货主选择货运企业的重要因素之一,因此无车承运人在竞争中处于不利地位。

二是对无车承运人的监管难度大。运输企业通过少量购买或租赁车辆就可获得运输资质。在实际运营当中,80%以上的业务都是通过外包给个体运力来完成运输任务,存在承运企业与承运车辆相分离的现象,这无疑给行业监管部门增加了难度。无车承运人经营活动中的责任归属问题尚不明确,这也是无车承运人所面临的诸多问题的根源。根据无车承运人的法律责任,其应对运输过程中发生的全部损失承担第一责任,对轻资产的无车承运人而言,存在难以赔付的风险。

三是税务管理方面存在障碍。难以开具货运专用增值税发票,国家实施营改增之后,税务部门认为无车就属于货代服务,只能开6%的增值税发票,但是货主需要11%的增值税发票。存在如下现象:实际承运的企业,因为没车开不出11%的发票,而部分实际不开展货运经营活动的挂靠企业却可以开具11%的货运专用发票。税务政策上设定,使得不少无车承运企业税负大增,从而进一步引发虚开发票的现象。

### 3. 小客车行业

以“网约车”为代表的新型出租汽车服务,对传统出租汽车的管理与服务提出了挑战。各类拼车软件,对于分担费用具体方式和比例各不相同,而费用的确定与盈利或非盈利的定性又密切相关。

传统出租汽车行业存在打车难、打车贵、出租汽车保障金过高等问题。同时,使用网约车平台打车,传统出租车存在违反规定加价等问题。利用网约车平台迅速发展的各类专车、快车,其存在司机招录把关不严格、网约车事故多、雨雪天加价、监管存在漏洞、事故后责任认定追究困难等问题。

租赁行业中,分时租赁以及私人共享型租赁,均是行业内的新形态。例如新出现的标榜随时随地租还的“TOGO”等企业,却没有租赁行业经营资质以及所使用的车辆也不属于营运车辆。<sup>[6]</sup>私人

<sup>①</sup> 由于往返线路不相同,此处的统计线路条数,均为单向。

通过平台企业向他人出租车辆,在实践中出现了车辆损毁、丢失等现象。均为管理部门提出了新的难题。

#### 4. 其他运输行业

##### (1) 停车行业

截至2014年底,全市机动车停车位约290万个,比2011年增加约42万个。

北京市“互联网+”停车已经有10多个移动APP品牌,如ETCP、丁丁停车、停简单、悠泊等。对目前的“互联网+”停车企业而言,尽管经营模式、技术模式各有不同,但整体仍然处于混战之中,尚处在抢占市场的“烧钱”阶段。停车位的短缺问题,总的来讲就是时间和空间的不平衡。“互联网+”能否取得成功,就在于能否通过互联网和大数据的应用,将错时与错位停车实现。错时主要在于将一些分时段使用的车位在空闲时段让其他车使用而实现效率提高;错位,在于将一些车位短缺地区的机动车引导到周围可以停车的位置,避免在路上等待停车影响正常行车,造成交通拥堵。目前这些企业一般有三种盈利选择:停车场收费分成、后市场服务分成、广告推送。

综合比较,可以将“互联网+停车”业务分为以下几类:第一类是丁丁停车等为代表的互联网停车企业,将目标对准停车位分享,通过与居住区业主和物业公司合作,将小区白天的空闲车位提供给社会停车,缓解周围停车不足造成的路面交通问题。第二类是以ETCP等为代表的企业,通过协议管理停车场或投放道闸等硬件设备,实现停车位资源有效控制,并引入文创企业合作,通过布放广告等手段,拓展停车场经营收入。与此同时,金地等传统停车企业也在转型发展互联网技术融合,提供停车场规划设计、投资建设和运营管理服务,将互联网信息技术直接融入停车场管理的主营业务,将长期应用的停车场管理设备与新开发的APP等互联网手段结合,形成“互联网+”。第三类是以悠泊停车等为代表的企业,以专业的代泊司机在服务现场帮助车主停车,车主不用考虑哪里有停车场和空位,也不用排队交费。用代泊员的时间,换取车主的时间,利用代泊点两三公里范围内的停车场资源,通过代泊员跑腿,让用户免于找车位、等车位。

目前停车业与“互联网+”融合中存在问题包括:第一,停车位公共数据信息化程度低,停车动静态、动态基础信息获取难度大,行业整体管理水平较为滞后。由于本市停车管理层级较分散,不同类型停车位

由不同行业主管部门监管,因此目前全市的停车位信息没有统一完整的数据库,也没有实现向公众提供查询,资源信息化尚未完成是实现“互联网+”的基础性矛盾,大数据引导市场资源的巨大效应还难以形成。停车管理体制不够完善、管理水平相对偏低。一是停车管理涉及多个政府部门,统筹不足,二是各区县政府为主责部门,但区县级分管部门不统一,管理力量不足,不能准确掌握现有停车基础设施信息。本市对停车经营企业行业管理仅通过单一的经营备案手段,尚未建立全市统一的停车管理信息系统,缺少获取停车相关动态信息的有效手段。第二,停车位共享难度大。企业、个人对私有停车位的共享积极性不高,且共享过程中存在企业、小区停车场准入等障碍。传统停车场经营者规模相对散、小,缺乏开展“互联网+”的动力。第三,出现的“互联网+停车”创新型企业经营中也有各种问题,例如停车收费标准复杂、停车价格市场化程度不高。布设新型硬件设备,需要较高成本投入,如无法向潜在投资者提供合理的回报,难以快速大范围提升停车场信息化管理水平。代泊型企业面临对人车分离的认可程度以及财产风险,目前开展业务的区域较为受限。

##### (2) 自行车租赁行业

北京市公共自行车自2012年6月投入试运营以来,经过持续推进,截至2016年4月底,已在全市范围建成规模达1853个网点、5.5万个锁车器、6.8万辆车的公共自行车服务系统,覆盖东城、西城、朝阳、丰台、石景山、大兴、通州、平谷、顺义、亦庄、房山、昌平12个区域。全市累计办卡总量达66.3万张,累计租还10317.3万人次,网点工作日日均周转率达5次/车。有桩公共自行车租赁模式在其他大城市如伦敦、巴黎、台北实行的结果,证明必须有政府和企业的资助才行。<sup>[7]</sup>而新型无桩租赁自行车借助“互联网+”技术与资本的优势,并不需要政府财政支持,进入社会经营不足一年,产业已经从车辆租赁运营延伸到了自行车生产企业,覆盖城市更是从北京、上海直到全国百余个城市,投入车辆已有数百万辆,其发展速度不禁令人咋舌。

然而,伴随发展的问题也不容忽视。摩拜自行车在上海仅运行3个月损毁率近10%<sup>[8]</sup>。而杭州OFO在校园内运营的损耗率为5%<sup>[9]</sup>。较高的毁损率,形式各异的违法、违规使用状况是目前较为突出的问题。特别是从城市管理角度而言,共享自行车在停和用两方面应是关注的重点。停的方面,主要是如何满足地铁、车站以及大型商业楼宇周边的自行车停放,

此外如何管控在行车道、立交桥、盲道、绿地等禁止停放区域的乱停行为。用的方面,主要在于确保使用共享自行车的人具备骑行的基本能力,以及在骑行过程中遵守交通法规。

### 三、“互联网+”在城市交通运输行业的政策法律应对

#### (一) 转变管理思维

##### 1. 适应技术对行业的创新发展需求

制定“互联网+运输行业”规划,确定鼓励和限制发展的内容,并适时调整。“互联网+运输行业”技术层面的创新,不仅是各类平台对数据信息进行简单传递,而且是对数据资源的重新整合、分析趋势,以及及时调配资源的配置、提升服务模式的创新等等。因此制定的规划,不是对具体技术发展的规划,而应着眼城市交通中的发展趋势、满足居民生活工作的交通需求,提出信息化、智能化交通的规划目标。例如鼓励发展提高集约化通勤出行的技术,鼓励低碳环保的交通运输技术、提高日常居民的交通服务水平等。通过政府宏观规划的制定,引导企业在技术上、经营商对接和实现规划目标。

##### 2. 利用技术缓解城市交通顽疾

北京作为特大型城市,存在着难以克服一些“大城市病”,其中交通顽疾是每一位居民都期望解决的。在土地等资源有限的情况下,缓解乃至解决这些问题,必须更好地运用技术创新。同时对于伴随交通车辆产生的环境问题,也要求管理部门将实现低碳环保作为更重要的考量因素。

以最近一年出现的共享自行车为例,可以说彻底改变了“出行最后一公里”的难题,甚至将地铁站周围一直难以尽绝“黑摩的”也扫清了<sup>[10]</sup>。从经济账上看,原本解决这一部分出行需求依赖于公共交通拓展,现在共享自行车大大缓解这一问题,这些投入的社会资本反而降低了政府的投资和补贴负担。同时也提高了城市低碳出行的比例。从行业监督看,共享自行车主要出现的问题,包括乱停乱放、违反交通法规行驶、恶意破坏、盗窃等。这些问题原本就存在于家家户户的自行车使用中,只是由于共享自行车的大量投放,短时间大量反复地进入人们视野,而给我们留下了更为深刻的印象,同时也反映出这是影响每一个人的身边事,要想处理好,法规政策要更加细致。

##### 3. 改善管理服务方式

提供更加科学、开放的管理服务。管理对象也应由管车辆、人员等传统要素,转向管数据、管信息,探索适应“互联网+”的管理要领。如何探索建立互联网运输领域新业态的管理新机制,制定出台互联网新业态的监管规范和行业行为标准,具体可以从以下几个方面着力把握:

第一,要准确判定互联网平台企业主体和业务属性,因地制宜实施分类管理。互联网交通平台企业是运输行业供需双方信息交流的平台,同时也是运输服务的组织者和经营者,它实质性地按照统一服务品牌参与到运输生产经营活动中,因此应将其作为运输企业纳入运输行业管理。并且,由于互联网交通发展使得部分运输的营运与非营运界限模糊,应加强区分界定和分类管理。

第二,要明确界定“互联网+交通运输”参与主体的责任,预防行业不正当竞争行为和垄断行为。互联网交通企业一般采用“平台+实体”的线上线下运作组织模式,由此带来法律关系的复杂化,因此,应明确该组织模式下各参与主体的权利与义务。互联网平台企业作为运输组织者,应对运输服务的客户承担主要的责任,其他运输参与者也应当在其职责范围内承担相应权利义务,这种权责划分在企业层面应有明确规定且公平合理,以便出现纠纷时政府能够起到裁判员的角色,并有法可依。此外,互联网交通企业的核心是整合资源实现共享效益,规模越大,匹配更精确、及时,效益也越大,因此,各互联网平台在发展初期都会通过各种手段争夺用户,因此,必须要未雨绸缪,预防运输行业从业者的不正当竞争行为以及垄断行为,监管部门应从推动行业规模化发展逐步转向防止不正当竞争行为和避免垄断以及对垄断行为的监管。

第三,正确平衡“互联网+”运输企业与传统运输企业之间的利益。例如在互联网专车制度的建立过程中一定要在确定互联网专车与传统出租车不同定位的前提下,将传统出租车定位为为广大消费者出行提供便利的普遍性服务,严格监管,必要时给予政策支持与税收优惠和减免;将互联网专车定位于为部分消费者出行提供了个性化、高端服务,政府在放松监管、竞争发展,市场调节的基础上,通过税收等政策手段平衡两者之间的利益,以寻求两者之间的平衡关系。<sup>[11]</sup>

#### (二) 对运输行业管理法规的调整建议

##### 1. 大客车行业

一是明确“互联网+班车”属于包车客运管理行业定位。大部分互联网平台企业,使用有运营资质的

大客车开展班车经营。班车是旅游包车行业的基本业务,将“互联网+”包车定位于旅游包车行业,与现行法律法规冲突较少,且有利于在行业监管中提高服务水准。相应的管理规范的主责部门确定以后,应当尽快研究制定相应的发展政策和行业标准。要促进和保障班车服务行业能够健康、有序发展,亟需建设分类的服务监管体系。提供公平自由的市场化空间,允许参与运营的车辆在载客时使用公交专用道,限制财政补贴的公交车辆进入包车行业,将行业定价交给市场。

二是适应市场创新,健全政策法规。“互联网+”包车运营过程中,旅游客运企业、互联网平台、乘客的法律关系应当明确,预防和化解可能产生的矛盾、冲突。首先应当将经营班车的互联网企业、平台公司纳入客运企业,并应按照客运行业管理取得相关资质;其次出现纠纷应按照合同法的旅客运输合同关系处理。此外,对于运营企业的责任,应当通过责任保险等手段降低风险。

三是建立差异化监管评价体系。对城市公共交通客运管理,从准入管理转向运营监管。以北京为例,城市公共交通长期没有新企业进入,在监管上保持较为传统的管理统计方式,对于公共交通的可靠性缺乏科学的、量化的监管模式。新加坡国立大学土木工程系教授李德纮博士认为,较理想的做法是把服务水平 and 系统可靠度也纳入新方程式的考量内,乘客对服务的满意度属主观数据,不易量化,系统可靠度则可根据列车故障发生率和巴士到站准点性来计算。<sup>[12]</sup>同时对于传统公交与“互联网+班车”建立差异化的服务体系,“互联网+”班车的服务对象为中高端消费用户,其提供的是差异化的出行服务,而非基础保障,应打破传统班车企业的思维模式,为客户提供更好的体验模式和服务方式;应在充分发挥市场主体能动性的基础上,对于不按公布标准收费、车辆故障的处理等乘客较为关注的情况予以规范,明确服务提供者的法律责任;指导企业制定科学合法的客运合同,规范各方权利义务。未来应研究通过互联网技术手段,监督各企业的运行情况,对乘客意见集中的运行正点率情况进行监控和考核。

## 2. 货运行业

一是继续推动道路货运无车承运人试点工作。鼓励引导行业企业参与试点,培育形成一批规模化、集约化、网络化互联网平台物流企业。在专业运输、多式联运等领域,重点支持一批全国性统筹布局、线上线下服务融合的平台型物流企业发展。

二是制定准入和监管政策。准入政策应对无车承运企业的实收资本、净资本、注册车辆数和系统基本功能技术等要求作出适当规定;监管方面主要对企业运输安全、生产管理、风险及赔付能力,以及该无车承运人对实际承运人管理控制能力等进行考察。

三是加强行业信用体系建设。建立包括物流企业、司机、货主等各参与方的信用评价体系,推进公安、交管、工商、税务、银行、保险等相关部门信用信息汇聚、共享,建立信用评价、守信激励、失信惩戒机制,形成规范有序的市场经营秩序。

四是推进行业管理信息化建设与标准化建设。建设交通运输物流公共信息服务平台,实现行业监管、企业通知、数据分析等功能,形成人车户静态动态信息的企业服务门户。制定货运车型标准,引导现存非标车辆退出市场;建立多式联运标准体系,包括装备技术标准、综合货运枢纽标准、信息接口标准、数据交换标准和单证票据标准等,破解多式联运发展中的标准难题。

## 3. 小客车行业

对于小客车营运性的业务,如网约车,目前《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》及各地方细则已经出台,对于网约车平台企业、车辆和驾驶员等制定了监管措施,也要求资源要素必须是营运性,如车辆必须是营运车辆、人员必须具有相应的从业资格,并按相应的法规政策进行管理;对于非营运性行为,如汽车共享、顺风车等,也要尽快研究明确管理部门及职责,利用既有或修改、制定新的法律法规进行管理,规范相关行为,明确在出现纠纷时的相关法律法规规范。

## 4. 其他运输行业

### (1) 停车行业

一是推进统一的停车资源管理与综合应用平台,制定数据接入标准。行业主管部门应当引领行业企业和行业协会,尽快制定统一的数据标准,促进形成停车信息的整体市场。充分运用“互联网+”技术,将各停车服务企业实时运营情况接入停车资源管理与综合应用平台,提升信息化管理水平。并依托数据准确更新,实现对本市车辆的更为科学的静态管理,立足各具体区域的停车位数据和停车需求为停车场规划、建设提供准确信息。鼓励企业加强大数据开发运用,做好出行需求和出行规律分析,提升停车场运营的科学性、合理性。改进信息服务技术,实现对出行车辆与空闲停车位实时状况的动态查询和诱导,停车场出现突发或危险状况实时掌握、及时处理。



二是推进“互联网+”停车备案管理,解决停车乱问题。尽快解决停车位数量不清、位置不准等问题,可与相关企业合作,建立起准确的停车场和停车位、收费等相关数据,并向社会公开,解决“黑停车场”和乱收费等突出问题。三是利用“互联网+”技术,改进路侧停车管理,改革收费法律关系。目前占路停车收费,由经营某一路段的停车公司,向政府缴纳占道费。而后的经营管理则属于企业的市场行为。这种关系下,管理公司经常拖欠政府占道费;同时,企业在开放空间进行停车管理责任义务大、难于降低车损等风险;对于车主占用公共道路资源缴纳的费用,却并非纳入公共收入,而是成为某个公司的收入。建议由承包经营模式转为政府行政收费,停车公司作为服务提供方,对政府展开投标,降低这一领域总成本,实现这一建议应当也只能在“互联网+”技术的支持下完成。

## (2) 租赁自行车行业

以租赁自行车行业为例,自该行业进入社会发展不足一年,产业扩张的速度和影响甚至已经超过了此前的网约车。其出现的问题也并不只是因为 ofo、摩拜等互联网+企业的出现造成的。1986 年时自行车在北京出行中的比例高达 68%,如今已逐步下滑到 12%<sup>[13]</sup>①。近年来,交通设施建设以机动车为中心,相应的非机动车交通设施也存在一些缺口,客观上影响了非机动车的行与停。自行车数量短时间增加几十万辆。这些都是造成目前北京共享自行车成为城市管理问题的原因。

为了解决这些问题,北京正在制定《鼓励规范发展共享自行车的指导意见》,对于行业企业准入和运营管理提出了具体要求。同时从城市管理角度要规范发展共享自行车,政府部门应当因势利导。一是解决停放自行车的问题,专门设立禁停区域对于整个城市而言是相对小范围的,而应当联合规划、建设、公安交管等部门对出行需求集中的地铁站、商业区等,像机动车停车位建设标准一样,建立非机动车停车区域设立的标准,提供更多充足的非机动车停车区域。二是保障自行车在道路行驶的路权,完善没有设置非机动车道的城市道路通行规范,优化立交桥区非机动车路线等问题,同时对于闯红灯、进入城市快速路等区域骑行等违法行为的人应严格执法。三是建立企业与用户的信息管理体系,既要通过对企业运营信息的监管,督促企业及时调整车辆布局,解决热点地区车辆堆积或不足的情况,也要通过技术解决个人违规

使用车辆的状况,包括运用社会信用记录等手段,维护城市管理秩序和企业合法权益。

## 结 语

中国经济发展新常态下,要在 2020 年实现全面建成小康社会目标,还要跨越“中等收入陷阱”,实现全要素生产率的提升和中国经济的可持续健康发展,最大的动力就只能是靠创新。李克强总理在《政府工作报告》中指出,制定“互联网+”行动计划,目的就是要助推中国经济新一轮腾飞。国家也只有依靠加快实施创新驱动战略,改造传统引擎,打造新的引擎,才能实现未来的发展蓝图。

总体而言,推进运输行业的转型升级发展、化解当前存在的各类矛盾的关键在于运输行业的结构优化,需要深入分析运输行业的经济属性及本质规律,加强运输系统资源的合理配置和优化衔接,重视多种运输方式的综合协调,处理好政府和市场的关系,法律是规范和调控经济运行的最重要的手段,其他各种行政手段也都应纳入法治的范围内,并要求整个社会生活的法治化与之相适应。只有这样才能确立一套完备的市场规则,形成和维护高度规范化的市场秩序,保障市场机制的良性运行,进一步发挥市场在运输资源配置中的重要作用。

## 〔参考文献〕

- [1] 马化腾. 通向互联网未来的七个路标[OL]. 2013-11-10, [2017-01-05]. <http://tech.qq.com/a/20131110/005189.htm>
- [2] 彭岳. 共享经济的法律规制问题——以互联网专车为例[J]. 行政法学研究, 2016, (1): 117-131.
- [3] 王国华, 骆毅. 论“互联网+”下的社会治理转型[J]. 人民论坛·学术前沿, 2015, (10): 39-51.
- [4] 赵治. “互联网+”时代背景下的内生性治理[J]. 行政管理改革, 2016, (03): 40-44.
- [5] 杨立新. 网络交易法律关系构造[J]. 中国社会科学, 2016, (02): 114-137+206-207.
- [6] 王佳妮. 共享汽车 TOGO 平台内 SMART 车下线——沪运管处: 陆续收回非营运车辆[N/OL], 2017-03-15, [2017-04-05]. <http://sh.eastday.com/m/20170315/u1ai10427534.html>.
- [7] 吴俊刚. 脚踏车的革命[N/OL]. 联合早报, 2017-04-05, [2017-04-05]. <http://www.zaobao.com/forum/views/opinion/story20170405-744966>.

① 王一:《ofo 小黄车让“飞鸽”腾空又起》,载《人民日报》,2017 年 3 月 2 日。

- [ 8 ] 刘锟. 摩拜联手前海对失信行为进行惩戒滥用单车者征信将留污[N]. 解放日报, 2016-11-17.
- [ 9 ] 梁应杰. 杭州马上要多一批小灰车和小黄车 PK 公共自行车[N]. 都市快报, 2016-11-04.
- [ 10 ] 陶舜. 从共享单车颠覆“黑摩的”说起:市场才是清理黑车的有效手段[N/OL]. 经济观察报, 2017-04-22, [ 2017-04-23 ]. <http://www.eeo.com.cn/2017/0422/303058.shtml>.
- [ 11 ] 侯登华. 网约车规制路径比较研究——兼评交通运输部《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》(征求意见稿)》[J]. 北京科技大学学报(社会科学版), 2015, (06): 96-103.
- [ 12 ] 李静仪. 新车资调整方程式料明年首季出炉[N/OL]. 联合早报, 2017-04-06, [ 2017-04-06 ]. <http://www.zaobao.com/news/singapore/story20170406-745131>.
- [ 13 ] 王一. ofo 小黄车让“飞鸽”腾空又起[N]. 人民日报, 2017-03-02.
- [ 11 ] 侯登华. 网约车规制路径比较研究——兼评交通运输部《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》(征求意见稿)

(责任编辑:柯 平)

## On the Challenges of “Internet Plus” and Its Related Legal Policy

XU Ming-xun, LIU Wen-tao, XU Shuo

(School of Humanities and Social Sciences, University of Science and Technology Beijing, Beijing 100083, China; Beijing Transportation Management Technical Supporting Center, Beijing 100073, China)

**Abstract:** With technological innovation and industrial upgrading, “Internet Plus” is a profound impact on our social life, the Internet booking taxi service, shared bicycles and other new formats have emerged. Sub-sectors of the transport industry, such as bus, freight logistics, car and parking, have emerged. Regulators must promptly improve the regulatory thinking, including adaptation to technological innovation to enhance governance capacity, promote industrial upgrading to reduce the problem of urban transport, change the traditional management, reform and improve the rule of law and industry regulation, and let the market play a decisive role in the allocation of resources.

**Key words:** Internet Plus; legal regulation; transportation; governance