
武汉市共享单车公共治理与政策创新研究¹

苏浩然

(武汉大学, 湖北武汉 430071)

【摘要】社会经济的快速发展,尤其是新兴经济的发展,给政府治理带来了众多难题。本文从我国由管理向治理转变历程入手,研究武汉市共享单车发展情况及存在的问题,结合当前武汉市政府在面对共享单车行业中管理的不足,运用公共治理理论、公民参与理论等,探究在公民参与、社会资本协作的背景下,地方政府应该针对社会问题及时采取政策措施,发挥公民参与与社会组织的作用加强公共治理与政策创新。

【关键词】公共治理;共享单车;政策创新

【中图分类号】F572.5

【文献标识码】A

共享单车在这两年愈加火热,从中央到地方政府逐渐对共享单车这一新兴行业越来越重视,并从加强监管和加强引导两方面实施政策。

2016年3月,发改委联合国务院其他部委共同签署与印发《关于促进绿色消费的指导意见》,在文件中明确指出“支持发展共享经济,鼓励个人闲置资源的有效利用,有序发展自有车辆的租赁,加强与创新监管方式,完善社会各类信用体系,促进市场健康发展”。该《意见》,直接提出了允许和鼓励各类市场主体积极探索分享经济新业态新模式,加快形成适应分享经济特点的政策环境,鼓励创新监管模式。2016年《政府工作报告》中提出,“支持和引导分享经济发展,提高社会资源的利用效率,便利人民群众生活。”从上述《意见》到《政府工作报告》,在分享经济的政策描述方面发生了细微的变化,其中之一是由“支持发展”转变为“支持和引导”,表明中央政府对于共享经济的发展而言,态度更为明确,导向性更加突出。

但是,就当前而言,出台的政策尚相对模糊,处于探索阶段,以武汉市为例,其针对共享单车的管理尚没有出台相关指导性的行业规范或管理方案。

一、武汉市共享单车发展概况

共享单车是指企业在城市中的社会公共区域提供单车共享服务,在短时间内车辆的产权和使用权分离,属于共享经济中的一种新形态。政府主导下城市管理的公共单车经过近10年的发展,无论是便捷程度和覆盖程度上都未能有效满足市民的需求,而以ofo单车为代表的数字化智能无桩共享单车的出现则使民众眼前一亮,其通过智能定位、高效移动支付等多种互联网技术,直击市民生活中短距离公共出行需求,相比公共单车,具有使用上更方便、用户的门槛性更低、车辆质量上更新潮安全等特点,因此迅速占领了市场。

1.1 共享单车的发展:社会资本、公众参与和移动互联网的叠加

收稿日期:2017-06-09

2015 年 9 月，ofo 单车诞生于北京大学校园中，随后进入城市发展；摩拜诞生于 2016 年，是首个进入城市并且提出了智能共享单车理念的公司，迅速进入了北京、上海等城市，短时间内引爆了共享单车行业；小鸣单车、优拜单车以及小蓝单车等共享自行车也陆续进入共享单车市场。一年时间内，市场上主体已经有近 30 余个，入驻城市达 40 多个，投放总量超百万辆。从市场份额来看，资料显示：ofo 单车投放量最多，达到 80 万台，市场占有率 51.2%；摩拜单车 60 万台，市场占有率为 40.1%。

从武汉市共享单车来看，以 ofo 和摩拜两家企业为例，前者于 2016 年 4 月进驻武汉市内高校，并于次年 1 月正式开放城市运营。截至当前，ofo 公司在武汉投放的共享单车数量已经超过了 3 万辆，且布局广泛，在武汉三镇各处均有小黄车。根据该公司规划，预计最终在武汉的投放数量将达 10 万辆，达到基本覆盖城区。而后者摩拜单车在 2016 年 12 月 28 日直接进入了城市的运营，投入车辆近 10 万辆，近 500 万武汉摩拜共享单车用户行驶总距离达 3528 万千米，等同于绕赤道 900 圈的距离；减少了相当于 6000 辆小汽车少跑 3 个月的排放量，带来了相当于多种树 1 万棵带来的环境改善效益。

1.2 共享单车的兴起：政府的反应与地方治理问题

当前来看，大多数地方政府对共享单车对其相关的政策制度缺乏系统性，尚处于善意的观察期。部分城市开始针对共享单车开始制定相关监管、引导政策，例如，北京规定部分街道从 2017 年 3 月 20 日起禁止停放共享单车，市场中主要的共享单车企业已向政府签署了相关《承诺书》，并承诺主动接受政府相关部门的监督与管理，做好运营工作。成都市是第一个公开发布意见明确支持引导共享单车发展的城市。南京市发布了《促进网约单车健康发展的若干意见》，不仅明确表示对共享单车发展持鼓励、支持、规范态度，而且界定了政府、企业及市民三方主体的责任和义务。同时，该文件中规定了 12 岁以下儿童不得使用、共享单车需要实名认证等要求，也提及了或将对不规范用车行为进行信用记录或惩戒。

2017 年 3 月，武汉市交通管理、城管部门与摩拜单车公司合作，在区内重要交通枢纽地区设立了 50 多处单车停放点，并每天保证车辆供应，维持停放秩序。武汉市交管局借助该公司大数据平台的优势，在交通拥堵的街道口、马房山、南湖等地区设置了近 200 个停车点，建设单车专用道；整治了违规占道经营商业活动，保证单车道路行驶畅通。

二、武汉市共享单车发展中的问题

2.1 企业自身发展困境

质量是交通工具的重要考量因素。从共享单车主观来看，安全是最重要的问题。由于共享单车具有分散、灵活、量大的特点，加之市场中的自发性与公共单车的准公共性，单车的质量问题堪忧。此外，共享单车押金管理及去向安全也是一大隐性问题，摩拜单车押金高达每辆车 299 元，其 CEO 曾默认为当前押金池押金总额高达 28 亿元，随着共享单车用户规模的扩大，押金的资金池还将持续增长。我国法律目前对共享单车押金的管理以及使用有明确的监管要求，但是大量押金形成的资金池由企业单一管理存在众多潜在的风险。共享单车企业不仅用户规模大，而且涉及城市的范围广，如果出现平台将押金挪作他用、投资失败或无法及时退返押金等情况，容易爆发难以控制的群体性维权恶性事件，影响市场和社会的稳定。

共享单车还有获利模式的现实问题。当前共享单车车辆成本高、维护费用居高不下且维护难度进一步提高，现实情况是共享自行车尚处于市场扩张和竞争状态，收费低廉。摩拜单车首席执行官王晓峰曾透露摩拜单车对资本的极度依赖，因为当前盈利模式不清晰，还在不停地找投资者，这样才能保证企业的运行。

2.2 武汉共享单车的客观问题

现行城市道路结构致使共享单车发展存在隐患：路权分配问题。目前武汉城市道路结构尚为以机动车为主导的空间“混合”利用模式，快速单车化在路权上难以得到保障，从而在该种道路结构中极易造成多交通冲突和事故，交通安全得不到有效保障。

长期而言，对于单车所分配的道路规划和路权配置大大滞后于骑行数量的增长，尤其是在当前的共享单车用户暴增的情况之下。此外，武汉的城市空气质量虽然在一定情况下有所好转，但是骑行者直接暴露在较差的空气环境中，将对用户体验直接造成影响。

公众参与与公民素质问题。我国国民素质和社会文明程度影响共享单车健康发展。共享单车使用形式上存在“全民共享”的情况，即人人皆可参与。因此，对于共享经济而言，需要公众具备较高的公共意识和契约精神才能使其运转流畅。目前存在的问题主要表现在以下几个方面：（1）不正当竞争：竞争企业把某一品牌的单车扫到垃圾堆里，武汉东湖绿道物业管理方曾因为妨碍其高价租车生意，将共享单车集体销毁处理，造成恶性市场竞争事件扰乱秩序，妨碍共享单车发展；（2）借共享单车载体诈骗现象频发：传销、电信诈骗等行业采取用假二维码覆盖张贴的形式，设置犯罪的陷阱，使得共享单车隐患增加；（3）社会道德问题严重：改革开放以来，我国经济水平得到快速发展，然而物质文明与精神文明之间不协调性带来的问题愈发明显。在现实生活中，武汉市民在使用过程中，违规占道、无序停放影响公共交通与秩序。更有甚者，企图占为己有或对其蓄意破坏使得共享单车的发展举步维艰。市民诚信意识缺失、利己主义风气盛行将在很大程度上造成共享单车发展空间受限。

三、武汉市政府加强对共享单车的治理建议

3.1 正视管理缺位，加强监管与引导

制定行业标准，引导企业严格把控单车质量，保障安全性、节用性，并提高智能化、信息化管理水平，加强对共享单车的线下维护，多举措保障市民在使用过程中的安全性。引导企业从提高产品与服务质量出发，注重用户体验，依靠科技开拓多种盈利模式。当前共享单车市场处于不稳定状态，企业对于资本依赖过大，并相应地将过多的精力用于用户增长以迎合投资者。从长远来看，企业应该深耕于用户需求，注重盈利模式多元化，增强企业自身可持续发展能力；完善法律体系，实行押金强制信托管理，保障押金资金池安全。面对体量巨大的押金资金池，为维护消费者权益及市场稳定，政府应强制要求企业对所收取的押金委托给有资质的金融机构进行监管，保护用户金融信息安全，并且主动接受有关管理部门的监督，加强对使用途径和退还流程的公示，保障消费者投诉渠道的畅通。

3.2 推进城市慢行交通工具基础设施建设

完善城市公共交通网络，推进城市慢行交通工具基础设施建设。在城市化进程加快的背景下，城市规模扩张，城市交通系统缺乏科学合理的规划与设计，具体表现在路权的分配上，即在机动车、非机动车、行人的道路等主题的行驶权重中，机动车路权比重过大，现行不合理的“混合”道路空间利用模式不仅易带来交通拥堵、城市环境污染等问题，而且易对行人和非机动车安全造成极大威胁。就现实情况而言，非机动车尤其是共享单车的存在有其合理性和现实需要。因此要因地制宜、适时适度地开展城市慢行公共交通基础设施建设，完善交通道路布局，将“以人为本”思想贯穿于城市交通规划和建设，设定单车道和人行道，合理分配路权。

3.3 加强道德教育

加强道德教育，发挥社会主义核心价值体系引领作用。在公共治理的过程中，公民的参与具有重要的意义。而公民的道德素养与水平，将直接影响公共治理的效果。加强道德教育，提升公民素质，不仅关乎和谐社会建设，而且对公共治理的完善意义重大。武汉市在过往的道德教育中，尤其在创建文明城市期间，已经在此方面采取了众多措施，取得了部分成效。但是，让社会主义核心价值观真正走入市民内心、并使得市民积极落实在行动上仍需努力。具体而言，要增强“武汉精神”的凝聚力与感召力。在一定程度上来说，“武汉精神”是社会主义核心价值观地域化、具体化的表现，发扬“武汉精神”，以更具认同感的本土化精神扩大社会主义核心价值观的影响力；再者，以健全公共文化服务体系为载体，使社会主义核心价值观等优秀文化

看得见，摸得着。依靠社区、企事业单位等组织的密切联系群众的特点，激发其主动性和自发性，开展契合群众需求的文化活动，将优秀文化渗入人心，并体现在人民群众的实践当中。

参考文献

- ① 孙文. 论奥斯特罗姆的公共治理理论及其对中国公共治理改革的启示[D]. 山东大学, 2011.
- ② 何翔舟, 金潇. 公共治理理论的发展及其中国定位[J]. 学术月刊, 2014 (08) .
- ③ 薛强. 国人共享单车使用情况调查[J] . 金融博览, 2017(02) .