

---

# 网络约租车典型案例及 对上海的启示

朱菲菲<sup>1</sup>

(上海市发展改革研究院 200032)

**【摘要】:** 本文分别以 Uber、滴滴两大专车平台作为网络预约出租车的国际国内案例, 通过梳理国际国内网络预约出租车发展情况, 总结国际国内发展经验, 在此基础上结合上海特点, 提出上海网络预约出租车健康可持续发展的对策建议。

**【关键词】:** 网络预约出租车 滴滴 Uber 上海

随着互联网租车新模式新业态的崛起, 网络约租车(俗称专车)以其优质的服务、高额的补贴等优势迅速席卷打车市场。除因新事物发展过快过猛暴露出来的定位不清、非法营运、乘客安全等一系列问题外, 对传统出租车行业的发展也产生了一定的冲击, 一直以来争议不断。

本文以滴滴和 Uber 专车发展为例, 通过对国际国内专车发展情况的梳理, 分析专车未来发展的趋势、对传统行业及相关利益方的影响等, 在此基础上提出政府的监管建议, 为相关部门的决策提供参考。

专车是依托互联网平台, 定位中高端商务出行的手机软件叫车服务, 合法化名称为网络预约出租车。2015 年 10 月 10 日, 中国交通运输部发布的《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法(征求意见稿)》明确提出, 网络预约出租汽车(俗称“专车”), 是指以互联网技术为依托构建服务平台, 接入符合条件的车辆和驾驶员, 通过整合供需信息, 提供非巡游的预约出租汽车服务。

国外的主流打车软件是 Uber。Uber 既是全球最早的打车软件, 也是覆盖国家最多的国际性打车软件, 目前已经覆盖全球 60 个国家和地区、300 多个城市。中国目前主流的打车软件有滴滴、易到、优步、神州、AA 等, 根据艾瑞咨询《2016 年中国移动出行服务市场研究报告》显示, 2015 年滴滴市场份额遥遥领先, 专车(快车)用户覆盖数量占比高达 88.4%, 同时在中国专车(快车)移动端出行服务行业中, 滴滴日均订单量占比达到 84.1%。因此本文在国际上以 Uber 为例, 国内以滴滴快的为例展开分析。

## 一、国际专车发展情况——以 Uber 为例

### (一) Uber 简介

公司(Uber Technologies Inc)2009 年成立于美国旧金山硅谷, 2010 年 7 月正式营业, 并发布手机 APP Uber(优步), 2011 年底开始进军国际市场, 2014 年 2 月进入上海。

---

<sup>1</sup>作者简介: 朱菲菲, 上海市发展改革研究院能源交通研究所。

根据 Uber 官网显示，截至 2015 年底，Uber 可在全球 60 个国家和地区、300 多个城市使用，主要分布在北美、拉丁美洲、欧洲、中东、非洲和亚太地区。

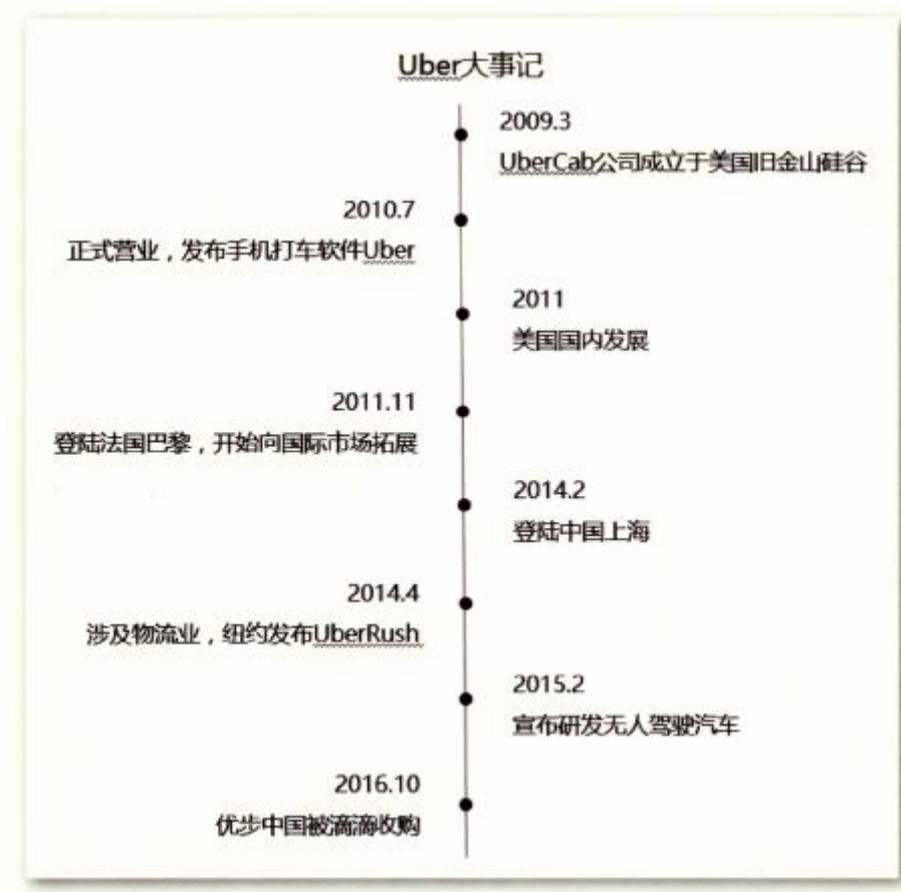


图 1 Uber 大事记

## （二）服务项目

Uber 官网显示的主营业务是 UberX、UberTAXI、UberBLACK、UberSUV、UberLUX 五种打车服务。每种服务定位不同，提供服务的车型和品质不同，收取的价格相应不同。

表 1 Uber 主营的服务

Uber 服务	定位
UberX	日常的叫车服务，比出租车更便宜更快更好
UberTAXI	出租车叫车服务，符合出租车行业规定
UberBLACK	即时的专属司机，豪华轿车

UberSUV	车型为 SUV, 更大的空间可轻松容纳 6 人
UberLUX	最豪华的车, 最好的服务, 价格最贵

需要注意的是, Uber 官网上虽显示的主营服务为 5 种, 但在不同的国家提供的服务略有差别。

例如 Uber 在法国提供的服务主要有: UberTAXI (符合出租车行业规定); UberBerline (以高端客户为主); UberX (日常叫车, 比出租车便宜); UberPop (私家车拼车服务)。

Uber 在中国提供的服务有人民优步、UberBlack 和 UberX: Uber Black 为 (高端人群提供服务, 车型高级价格高); UberX (比普通出租车廉价); 人民优步 (拼车服务)。

除了上述主流业务外, Uber 还推出了网上订单食品、直升机、快递等服务, 号称“远远不只是一家汽车呼叫服务公司”。如 2014 年 4 月在纽约曼哈顿提供同城送货服务 UberRUSH。2015 年 8 月在美国华盛顿特区测试“Uber Corner Store”新服务, 用户发布需求后, Uber 可代为采购并同日送达。

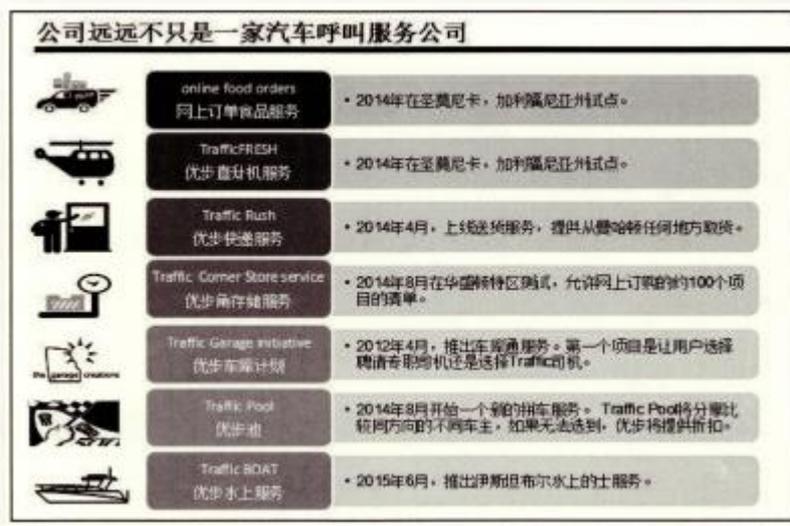


图 2 Uber 拓展业务

图片来源: Uber 中国路演 PPT。

此外 Uber 还开始尝试基础设施建设, 建设专车车站。如 2015 年 8 月 18 日, Uber 广州分公司宣布将在广州设立专车上下车站点 (UberSTATION), 站点有黑色的站牌标示。Uber 宣称公司设置站点的目的是缩短司机和乘客接洽时间, 减少车辆在路上因等候而造成的停留时间, 避免造成交通拥堵。

### (三) 运营方式

Uber 在美国的运营方式以私家车为主，其私家车管理较好。纽约黑车管理模式是以纽约出租车和豪华轿车管理委员会（TLC）为枢纽的三方（司机、车辆、汽车管理公司）管理模式，除了司机和车辆均需要获得 TCL 的资格认证外，还必须在 TCL 审批合格的汽车管理公司注册绑定。

Uber 在中国，由于中国禁止私家车商业运输，Uber 承诺采用与当地的租车公司合作，由租车公司提供车辆和司机，与租车公司盈利分成的运营方式。

实际运营中，Uber 并没有严格履行诺言，存在大量私家车非法营运现象，并且对接入的司机和车辆标准较低，如要求司机驾龄 2 年以上，裸车价格 10 万以上，车龄 5 年以内，私家车可以很容易地接入 Uber 平台参与非法营运。

#### （四）价格、派单及支付方式

##### 1、价格构成

Uber 提供的服务是分国家或城市计价，收费标准不统一，但其价格体系基本一致。

除公益性产品人民优步的拼车服务没有起步价外，其一般的计费公式为：起步价+公里费+时间费。不同的车型提供的服务收费标准不同，有最低收费。

以 Uber 在中国提供的服务为例，其收费标准为（收费标准不同时期略有变动）：

UberBlack 起步价 18 元+0.7 元/分钟+3.85 元/公里，最低收费 30 元。

UberX 起步价 15 元+0.4 元/分钟+2.3 元/公里，最低收费 20 元。

人民优步起步价。元+0.3 元/分钟+2.17 元/公里，最低收费 15 元。

Uber 采取动态定价模式，系统根据市场供需自动调价。根据供需，系统自带算法计算出溢价系数。需求高峰期，价格翻倍即为巅峰时段溢价。如 2014 年澳洲发生人质事件时，CBD 部分路段封锁，Uber 的起步价上涨了近 4 倍。

##### 2、支付方式

目前专车类软件的支付方式主要有支付宝、微信和信用卡三类。下图列举了市面上较为普及的 6 类专车费用的支付方式。Uber 在国外采用信用卡支付，进入中国后，Uber 接入支付宝进行本土化发展。目前 Uber 可以选择支付宝或者信用卡方式进行支付。

品牌公司/车型	支付宝	微信支付	信用卡/储值卡	充值卡
Uber优步	●		●	
滴滴专车		●	●	
AA租车	●		●	
一号专车	●		●	
易到用车	●	●	●	
神州专车	●		●	●

图 3 六家专车费用支付方式

图片来源：中国青年网。

### 3、派单方式

Uber 是系统派单，系统根据叫车需求自动分配订单，指派离乘客一定范围内的空车，Uber 司机不知道目的地，不需要根据目的地或乘客位置进行抢单。

#### （五）盈利模式

Uber 采取与司机或租车公司盈利分成的盈利模式。Uber 起初统一收取 20%的平台手续费，现在因竞争激烈，Uber 在不同的城市收取的手续费有所调整。

#### （六）世界各国对 Uber 的态度及 Uber 的回应

Uber 自成立以来争议不断，其覆盖的 60 个国家和地区对 Uber 的态度各异。世界各国对 Uber 的态度总的来说可以分为严格禁止、部分禁止、观望、监管四种态度（详见下表）。

严格禁止是指政府、法院等相关部门下达禁令，如比利时、日本、西班牙等政府部门明令禁止 Uber 打车服务；部分禁止是指禁止 Uber 部分服务，如德国全境禁止 UberPop，但不影响 UberBlack 的使用；观望是指既不支持也不反对，持保留态度，允许 Uber 按当地相关法律运营，如印度加尔各答市政府允许 Uber 按照印度《信息技术法案》运营；监管是指将 Uber 服务合法化并进行监管，如墨西哥城政府 2015 年 7 月 15 日出台新规，对 Uber 监管征税。

除了国家之间有意见分歧外，有的国家不同的行政层面态度不一致，甚至同一个地区不同的部门态度也不一致。如美国州的层面和市的层面对 Uber 的态度不一致，美国加州早在 2013 年便将 Uber 合法化，但加州旧金山交通局禁止 Uber 服务。加拿大的多伦多市政府试图禁止 Uber，而安大略省高等法院最终判决撤销禁令，随后多伦多议会指示强制执行所有交通法规，禁止私家车非法营运，各部门对 Uber 的态度不一致。

表 2 世界各国对 Uber 的态度

国家	地区/城市	政府/相关部门的态度	理由及处罚措施
美国	马萨诸塞州波士顿	禁令 2015 年 1 月 Uber 与波士顿政府合作，分享数据	使用 GPS 追踪计费，即地图计费，麻省法律认可计价器但未认可 GPS+手机的计费方式
	加州洛杉矶	抵制 但洛杉矶国际机场允许 Uber 等共乘服务在机场载客	认为 Uber 存在误导/虚假宣传，对专车司机入职调查不充分、虚报机场费、擅自使用未报政府批准的计价方案等

加州旧金山	旧金山交通局和加州公共事业委员会联合下禁令	起初反对 UberCab 名字中出现 Cab 2014 年 12 月旧金山检察官提出消费者保护诉讼
加州	2013 年合法化	由于 Uber 未履行申报义务被加州公共事业委员会 CPUC 罚款 730 万美元，并责令停止营业
纽约	市长白思豪 (Bill de Blasio) 支持禁止，2015 年 7 月 23 日白思豪宣布推迟限制 Uber 在纽约发展的法案投票，Uber 与市长及市议会达成共识，合作开展一项交通研究项目，共享数据，调查四个月	2011 年进入纽约，引发争议，政府干预退出，2012 年重新进入纽约

(续) 表 2 世界各国对 Uber 的态度

国家	地区/城市	政府/相关部门的态度	理由及处罚措施
德国	所有提供服务的城市	2014 年 9 月 2 日法兰克福法院判定 UberPop 违反客运法全面被禁，UberBlack 暂不受影响	Uber 对当地出租车行业构成不正当竞争，司机没有必要的牌照及保险，存在选择性接单，违反德国出租车禁止拒载的法律规定
西班牙	马德里、巴塞罗那、瓦伦西亚	2014 年 9 月禁令	与当地出租车同业联盟官司未结，马德里出租车行业协会认为 Uber 司机没有出租车运营许可证，不纳税，Uber 是违法运营
比利时	布鲁塞尔 (首都)	2014 年 4 月 20 日布鲁塞尔地方法院宣布非法	非法，违法运营，每单生意罚款 1 万欧元
韩国	首尔	2014 年 8 月禁令	韩国法律禁止未注册的私人或租用汽车提供收费的运输服务，检察部门认为 Uber 是在提供非法租车服务，增加了乘客的安全风险，危及正规出租车的生计
印度	新德里 (首都)	2014 年 12 月新德里市政府禁止网络打车软件	2014 年 12 月乘客安全事件 2015 年 1 月 Uber 申请电台出租车执照恢复营业
	加尔各答	政府允许	允许 Uber 按照印度《信息技术法案》运营
日本	全国	2015 年 3 月交通部认定 Uber 违反道路运送法	违反道路运送法 (禁止无资质车辆提供租车服务) Uber 汽车保险不透明，可能有索赔纠纷

法国	全国	2015年1月法国政府判定Uber私家车服务非法并禁止	Uber签约司机可能未按规定上保险，危及乘客安全
		2015年6月26日奥朗德总统宣布不合法，应被取缔，全面禁止使用Uber打车服务	2015年6月11日法国出租车司机暴力示威，6月25日出租车司机全国大罢工
		2015年9月法国宪法法庭裁决禁止Uber在法国运营低端专车服务UberPop	Uber兼职专车司机无需申领牌照即可提供客运业务，违反法国法律，且对出租车行业构成了不公平竞争
墨西哥	墨西哥城	2015年7月15日政府出台新规，对Uber监管征税	征收1.5%的税以及许可证费，并对签约车辆的最低价值作出规定。墨西哥城成为拉美首个对“优步”进行监管的城市
加拿大	多伦多	<p>多伦多市政府试图禁止</p> <p>2015年7月3日安大略省高等法院最终判决撤销禁令；2015年7月3日多伦多议会指示强制执行所有交通法规，禁止无商业执照的出租车和大型豪华轿车驾驶者执业，市长表示2015年秋季在议会讨论设立新法，规范监管此类公司</p>	政府主要是迫于出租车行业的压力
英国	伦敦	<p>2014年7月，伦敦交通局对Uber做出裁定，确定Uber在伦敦合法，可以正常运营</p> <p>2015年7月英国工会起诉Uber未给司机提供基本的保障</p>	2014年6月伦敦大规模出租车司机抗议
中国	台湾	2014年12月调查封杀	2014年12月台湾交通部门称Uber涉嫌违法，无证经营

Uber 利用互联网技术，提高了打车资源的配置效率，且因提供差异化、便捷化的专车服务而得以迅速发展，但同时存在诸多问题，如接入非营运车辆、乘客安全和合法权益缺乏保障、对出租汽车市场构成不公平竞争等，这些也是多国抵制封杀 Uber 的原因。

面对世界多国的抵制与封杀，Uber 通过采取上诉、配合当局，妥协让步、改善安全措施消除安全隐患以及激进回应手段加以回应。

---

## 1、上诉

如 2015 年 1 月底投诉法国，2 月投诉德国，4 月向欧洲联盟投诉法国、德国、西班牙对 Uber 的封杀违反欧盟有关竞争和单一市场的法规。

## 2、配合当局，妥协让步

如 2014 年 8 月韩国检察部门认为 Uber 是在提供非法租车服务，增加了乘客的安全风险，危及正规出租车的生计，优步韩国分部 2015 年 3 月 6 日宣布在首尔暂停不符合当地法律的“优选轿车”服务，但继续保留“高级轿车”服务，并照常运行“优步出租”。

## 3、改善安全措施，消除安全隐患

如针对印度新德里女子安全事件，Uber 公司 2015 年 3 月 24 日表示将实施全球性的行为准则，设立全球事件反应小组和全球安全咨询委员会，并加强对签约司机的背景调查，聘请执法人员和安全教授审查公司安全措施，以消除乘客的安全隐患。

## 4、激进回应手段

如对竞争对手预订大量订单随后又故意取消，造成恶性竞争；对批评 Uber 的记者进行污点翻查；散布持反对意见的政府官员的个人信息，使其备受用户骚扰；煽动 Uber 忠实用户抗议等等。

# 二、国内专车发展情况——以滴滴快的为例

## （一）滴滴快的简介

滴滴打车和快的打车原来分属于北京小桔科技技术有限公司和杭州快智科技技术有限公司。小桔科技技术有限公司 2012 年 6 月成立于北京，2012 年 9 月上线滴滴打车，2014 年 8 月推出滴滴专车，2015 年 9 月 9 日更名为滴滴出行，并使用新品牌标识。杭州快智科技技术有限公司 2012 年成立于杭州，2013 年 2 月上线快的打车，2014 年 7 月推出一号专车。2015 年 2 月 14 日滴滴与快的两家进行战略合并。2015 年 9 月 24 日滴滴快的与美国打车应用 Lyft 以及职场社交平台领英（LinkedIn）签署了战略合作协议。

截至 2015 年底，滴滴快的已覆盖中国 360 多个城市以及东南亚的 6 个国家、21 个城市。



图 4 滴滴快的大事记

(二) 服务项目

滴滴官网显示有六类主营业务，分别是出租车、专车、快车、顺风车、代驾以及公交。

表 3 滴滴快的服务项目

快的服务	推出时间	定位
快的打车	2012.8	日常打车
一号专车	2014.7.8	中高端商务出行
一号快车	2015.4.15	非盈利性搭车服务
一号校车	2015.4	公益服务，接送 1-6 年级的小学生
滴滴服务	推出时间	定位
滴滴打车	2012.9.9	日常打车
滴滴专车	2014.8.19	为中高端商务人士出行提供优质服务
滴滴专车企业版	2015.1.27	与企业采取公对公结算

一号校车	2015. 4	公益服务, 接送 1-6 年级的小学生
滴滴快车	2015. 5. 13	经济型专车服务
滴滴顺风车	2015. 6. 1	拼车业务
滴滴巴士	2015. 7. 16	定制巴士业务
滴滴代驾	2015. 7. 28	代驾业务
一键叫飞机	2015. 5. 15	预约直升机
滴滴打船	2015. 6. 2	水上交通
二座小滴	2015. 8. 17	快车-迷你型, 电动汽车时空 e20

国内滴滴出行也即将推出物流业务。2015 年 4 月 1 日, 滴滴出行官方微博透露即将推出滴滴快送服务, 分送货和购买两部分功能。APP 根据路程、时间等条件匹配运送费用 (目前暂未上线)。此外, 滴滴不断尝试新业务, 相继推出滴滴租车、滴滴试驾、滴滴医生等。

此外滴滴出行还开始尝试基础设施建设, 建设专车车站。首批“滴滴车站”于 2015 年 10 月在北京和上海两地上线。乘客和司机通过滴滴快的在线上完成呼叫服务后, 所叫的出租车、约租车等均可停靠在固定站点, 站点上会竖起专门标识。乘客在使用滴滴出行 APP 客户端时, 地图上会标注出滴滴车站。乘客可直接进入“选择附近车站”页面, 和司机一起被引导至固定车站。

### (三) 运营方式

滴滴快的公司承诺采用“四方协议”模式, 即与汽车租赁公司和劳务公司合作, 由汽车租赁公司提供车辆, 劳务公司提供司机, 盈利分成的运营方式。

实际运营中, 滴滴快的并没有严格履行诺言, 存在大量私家车非法营运现象, 并且对接入的司机和车辆标准较低, 且对车辆性质没有要求。

### 滴滴专车注册车辆要求

- 1、车辆型号：见车型表
- 2、车辆性质：无要求
- 3、行驶里程：10万公里
- 4、注册登记日期：车龄5年以内
- 5、车辆保险：交强险  
车辆损失险（含不计免赔）  
商业第三者责任险30万及以上（含不计免赔）  
司、乘座位责任险1万/座（轿车5座商务7座）及以上

准入标准：全国统一车龄5年且10万公里以内  
轿车要求为4门、准载5人三厢车  
SUV车要求为6门、5-7座  
商务车要求为6门、7座

准入颜色：黑、白、灰、蓝、棕、红，颜色按照色系执行，  
例如：深灰、浅灰算灰色、金色算棕色

淘汰标准：车龄满7年

名词解释：车龄以车辆登记注册日期为准

- 1、无重大交通事故，无泡水
- 2、车身干净无尘土，无损坏及明显划痕，车辆号牌清晰
- 3、以黑色车为主，车漆无色差
- 4、无改装，无喷涂装饰，无手台低音炮等
- 5、灯光使用正常

- 1、内饰干净整洁无破损无异味
- 2、座椅干净整洁无破损无陈旧褶皱
- 3、仪表按键使用正常
- 4、无广告贴、饰品、挂件等装饰物
- 6、车内物品按规定位置摆放整齐

图 5 滴滴专车车辆准入标准

图片来源：滴滴专车司机注册网。

2015年10月8日，上海市交通委向滴滴快的专车平台颁发网络约租车平台经营资格许可证，对平台、车辆、司机等规定了准入条件，但证书并未生效。

#### （四）价格、派单及支付方式

##### 1、价格构成

不同的城市和专车车型滴滴快的收费标准不同。统一的收费公式是起步价+公里费+时间费，无最低消费。以滴滴专车在上海的收费标准为例，滴滴经济型专车的收费标准为14元起步价+2.39元/公里+0.5元/分钟。

滴滴快的也开始尝试动态定价模式，按需调价。目前深圳地区专车、快车已上线测试“动态调价”功能。2015年8月7日北京暴雨，打车需求激增，滴滴快的当晚便启动了“动态调价”功能。

##### 2、支付方式

---

目前专车类软件的支付方式主要有支付宝、微信和信用卡三类。滴滴专车用户可以选择微信或信用卡支付，快的旗下的一号专车用户则可以选择支付宝或信用卡支付。

### 3、派单方式

派单方式一般有两类，一类是司机按照个人意愿接单，另一类则是系统指派。Uber 属于系统派单，起初滴滴专车、一号专车是司机接单，即乘客发出叫车需求，附近司机在客户端看见需求后进行抢单。目前滴滴专车也开始尝试系统指派方式，司机可以选择系统指派或自己接单模式。

#### （五）盈利模式

滴滴快的打车软件提供的服务起初都不收费。2014 年年底，滴滴快的开始学习 Uber 与司机或租车公司盈利分成的盈利模式。滴滴专车向不带车加盟的专车司机收取 160 元-180 元/天的租车费（司机称为“份儿钱”），向带车加盟的专车司机提成营业收入的 20%-30%。一号专车向专车司机收取每单 10%-15%的信息服务费。

#### （六）中国及各省市对专车的态度

国家层面，2015 年 1 月，中国交通运输部表态认可专车业务，鼓励服务模式创新，但禁止私家车接入专车平台运营。基本态度是坚持“以人为本，鼓励创新，趋利避害，规范管理”的原则，鼓励移动互联网与运输行业的融合创新，但要遵循市场规则，维护公平竞争的市场秩序，在法制化轨道上健康有序发展。

2015 年 8 月中国交通运输部、国家发展改革委、工业和信息化部、公安部、国家互联网信息办公室 5 部门对滴滴打车、优步中国、神州专车、易到用车 4 家专车平台企业开展联合约谈，提出整改要求，限期进行整改。

2014 年 9 月 30 日，中国交通运输部出台《出租汽车经营服务管理规定》（2015 年 1 月 1 日起实施）。其中第二十条规定：县级以上道路运输管理机构应当按照出租汽车发展规划，发展多样性、差异性的预约出租汽车经营服务。

2015 年 10 月 10 日，中国交通运输部对外发布《关于深化改革进一步推进出租汽车行业健康发展的指导意见（征求意见稿）》（以下简称“意见”）及《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法（征求意见稿）》（以下简称“办法”），并进行为期一个月的公开征求意见。

“意见”指出要促进互联网与出租汽车融合发展，规范发展网络预约出租汽车，对网络预约出租汽车经营者、车辆和驾驶员实施许可管理。明确网络预约出租汽车经营者作为运输服务提供者，承担承运人责任。提供差异化服务，实行错位经营。强化部门联动形成监管合力，加强事中事后监管，保障各方合法权益。

“办法”对专车定位、价格、平台、车辆、驾驶员等做了相关规定。定位方面要求明确应当优先发展城市公共交通，适度发展出租汽车，按照高品质服务、差异化经营的原则，有序发展网络预约出租汽车。价格方面要求对网络预约出租汽车运价实行政府指导价或市场调节价。平台方面要求平台承担承运人责任，取得《道路运输经营许可证》，并向通信主管部门申请互联网信息服务备案等，在服务所在地具有固定营业场所和相应的服务机构及服务能力，服务器设在中国大陆，将平台数据库接入当地交通运输部门监管平台，与专车司机签订劳动合同等。车辆方面要求是 7 座及以下乘用车，使用性质登记为出租客运，安装具有行驶记录功能的车辆卫星定位装置等设施设备，取得《道路运输证》等。驾驶员方面要求 3 年以上驾龄、无危险驾驶违法犯罪记录，按有关规定经考核合格后，取得《道路运输从业人员从业资格证》等。

在国家正式法规文件出台之前，对专车这一“互联网+”新兴事物，各省市的态度可以分为打击、整治监管、观望、鼓励支持四类，随着国家态度的逐渐明晰，结合各地专车的实际发展情况，各省市对专车的态度逐渐倾向于整治监管。

### 1、打击专车

打击对象主要是针对私家车专车服务，认为私家车提供的专车服务是黑车，属于非法运营。如厦门、北京、南京等城市严禁私家车从事专车运营。

### 2、整治监管

如上海打击专车形式的非法运营，鼓励专车服务创新，但要求统一监管，合法经营。2015年10月8日，上海市交通委正式向滴滴快的专车平台颁发网络约租车平台经营资格许可，对平台方、车辆、司机规定了准入条件。

### 3、观望

随着国家态度的明确，结合当地专车的发展情况，原本持观望态度的城市越来越少，地方对专车的态度逐渐明确，陆续采取整治监管或抵制打压措施。如深圳、武汉开始对专车的态度并不明确，既不反对也不支持，随后均约谈专车平台企业，要求整治监管。

### 4、鼓励支持

如浙江金华义乌支持打车软件，鼓励专车等创新的服务模式，并于2015年5月初出台《出租汽车行业改革工作方案》。

表 4 中国各省市对专车的态度（梳理至 2015 年底）

省市	官方态度	原因或理由
北京	2015年6月2日,北京市交通委明确指出“滴滴专车”违法,要求限期整改	滴滴专车及快车业务,使用私家车和租赁车配备驾驶员,从事按照乘客意愿提供运输服务并按里程和时间收费的客运服务,违反现行法律法规。《北京市出租汽车管理条例》,除了正规出租车之外,任何单位和个人不能提供出租车服务
上海	打击专车形式的非法运营,鼓励专车服务创新,但要求统一监管,合法经营	私家车提供的专车属于黑车,非法运营
天津	2015年5月18日市客管办重申滴滴、快的等专车软件属于非法运营,5月21日交通运输部表示已经有出租车行业改革初稿,并正在修改	2015年5月16日至17日出租车抗议专车。出租车司机“钓鱼”敲诈专车司机

广州	2015年1月8日市交委认定专车为私租车，严厉打击。交通部门组织调查专车，2015年5月Uber广州总部被查。推出官方约租车(约租车是以小型营运客车通过电话、网络等通讯设备预约方式承揽乘客，并按照乘客意愿行驶，根据行驶里程、时间或约定计费)	市交委认为专车服务实质上提供的是《出租汽车经营服务管理规定》中“预约出租汽车经营服务”，目前各专车所使用的车辆、司机都不具备合法的客运营运资格，涉嫌非法运营
南京	2014年11月交通部严禁私家车或其他非租赁企业车辆用于汽车租赁	根据《江苏省道路运输条例》，专车涉及非法运营
苏州	市交通局2015年4月起开展专车专项整治，制定了《苏州市区“专车”非法营运整治实施方案》，严打私家车参与专车运营	认为专车本质是“互联网+私家车”的运营模式，违反《江苏省道路运输条例》与《出租汽车经营服务管理规定》等法律法规，属于非法运营
杭州	2015年9月14日市政府发布《深化出租汽车行业改革的实施意见（征求意见稿）》，公开征求意见时间为2015年9月15日至24日，并表示即将出台网络约租车改革方案，加强专车市场监管	专车涉嫌非法运营
厦门	2014年11月中旬，市交通局发出公告：严禁汽车租赁经营企业、私家车主使用手机软件从事非法营运；2015年6月起开展整治非法营运	汽车租赁企业和私家车主未取得出租汽车客运经营许可的情况属于非法营运
沈阳	2014年10月市交通局表态整治专车中非法运营的黑车	认为部分客运车辆租赁企业与私家车主在未取得出租汽车经营许可的情况下，提供“专车”或“商务租车”服务是非法运营

(续)表4中国各省市对专车的态度(梳理至2015年底)

省市	官方态度	原因或理由
济南	2014年12月济南市客管中心表示私家车参与专车运营按黑车查处；2015年1月严打非法运营车辆；欲推官方版召车软件“爱召车”	《山东省道路运输条例》《济南市城市客运出租汽车管理条例》规定，客运出租汽车行业经营实行许可制度，经营企业须取得交通运输管理机构核发的《道路运输许可证》和运营车辆配发《道路运输证》后，准予从事出租汽车经营。未配发《道路运输证》运营的客运出租车包括社会车辆和私家车均属非法运营

太原	2015年1月17日禁止滴滴专车	依据《山西省汽车租赁管理办法》和《太原市客运出租汽车管理条例》，专车属于非法营运
深圳	整治监管	2015年8月31日交委客运管理局联合市公安局公交分局等单位约谈滴滴打车、优步、易到用车3家专车平台企业，并提出整改要求，限期进行整改，认为私家车接入互联网平台参与营运实质上是非法营运行行为
武汉	2014年底市交委观望，既不支持也不反对，但要求所用车辆必须来自有合法牌照的汽车租赁公司；2015年5月市交委客管处约谈多家打车软件公司，发文要求专车公司清理私家车	“专车”三方合作的模式虽不在法律法规明确认可的范围之内，但并未违反任何条例  私家车使用专车软件运营是非法运营
义乌	政府鼓励支持 2015年5月初出台《出租汽车行业改革工作方案》	支持打车软件，鼓励专车等创新的服务模式

自2014年专车进入上海至今，上海市官方对专车的态度经历了一个转变的过程。起初是打击专车，随后不断调整政策并出台新的办法，规范管理各类专车软件。上海对专车的态度的变化过程实质上是对专车的认识过程。上海一开始认为专车是黑车，属于非法运营应禁止。随后逐渐认识了解专车，区分专车和黑车，抵制黑车，打击专车形式的非法运营，以包容开放的态度鼓励专车服务创新，但要求统一监管，合法经营。

2015年10月8日，上海市交通委正式向滴滴快的专车平台颁发网络约租车平台经营资格许可，这是国内首张专车平台的资质许可证。上海市交通委对平台方、车辆、司机规定了准入条件。对平台方要求除了具备企业相关资格和所在地的服务能力外，还需获得互联网业务资质和电信业务经营许可证，平台数据库接入监管平台，注册服务器设置在中国大陆境内等；而车辆需要通过平台审查后获取道路运输证，司机也需要通过平台审查后获取从业资格上岗证。

2016年10月8日，上海发布《关于本市深化改革推进出租汽车行业健康发展的实施意见》、《上海市网络预约出租汽车经营服务管理若干规定（草案）》和《关于规范本市私人小客车合乘出行的实施意见》，对网约车平台、车辆、驾驶员分别作了详细规定。在国家《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》的基础上，还应满足以下条件：网约车平台公司应是具备线上和线下服务能力的企业法人；未在本市注册的网约车平台公司应在本市设立分支机构；网络服务平台数据应接入市交通行政管理部门的行业监管平台，承担承运人责任。网约车应在本市注册登记；达到本市规定可予以注册登记的机动车排放标准；燃油车辆轴距达到2700毫米以上、新能源车辆轴距达到2650毫米以上；投保营业性交强险、营业性第三者责任险和乘客意外伤害险。网约车驾驶员应是本市户籍；自申请之日前1年内无驾驶机动车发生5次以上道路交通安全违法行为；自申请之日前5年内无被吊销出租汽车从业资格的记录；截至申请之日，无5起以上道路交通违法行为逾期尚未接受处理的情形。

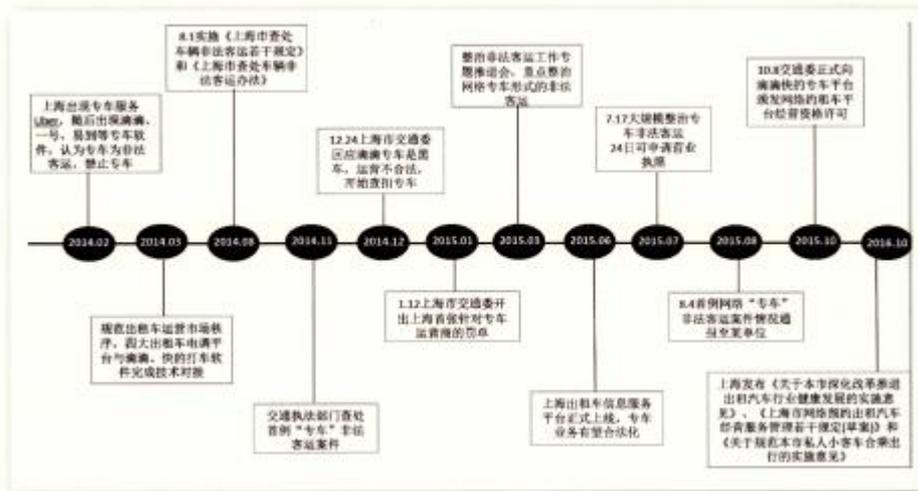


图 6 上海对专车官方态度时间轴

### 三、小结

#### (一) 国际专车 Uber 和国内专车滴滴快的对比分析

对比国际专车 Uber 和国内专车滴滴快的，既有差异性又有趋同性。差异性表现在主营服务项目、收费标准、定价模式、派单方式四个方面；趋同性表现在服务项目上除了专车外均向物流业、车站建设等多方面拓展，收费方式均采用“起步价+公里费+时间费”、定价模式及派单方式，滴滴快的学习 Uber 开始采用动态定价及系统派单，运营方式均承诺为“四方协议”模式，盈利模式均是与租车公司或司机盈利分成，但实际上目前专车平台是亏本的，其未来的盈利模式并不清晰，可能来自广告收入、销售大数据、投资方升值等。

表 5 Uber 与滴滴快的差异性

差异性	Uber	滴滴快的
服务	五类主营服务 UberX、UberTAX、UberBLACK、 UberSUV、UberLUX	六类主营服务出租车、专车、快车、顺风车、代驾、 公交
收费	有最低收费	无最低收费
定价	动态定价	稳定价格-动态定价
派单	系统派单	司机接单-系统派单

---

## （二）国内外专车情况小结

### 1、发展迅速

一是专车软件众多，中国目前有 Uber、滴滴、神州、易到等多款专车软件；二是专车软件的城市覆盖率高，以滴滴专车为例，目前可在全国 360 多个城市使用，并且城市数量仍在不断增长；三是用户规模大，以滴滴出行为例，滴滴出行在中国拥有 2 亿用户，每天完成 700 万订单，每日专车订单数超过 300 万。

### 2、影响力大

乘客方面，在某种程度上部分改变了乘客“路边招手”打车方式；司机方面，在某种程度上部分改变了“扫大街”的出租车运营方式；城市交通方面，专车盘活了社会上的闲置车辆资源，但增加了城市交通量，在一定程度上加剧了城市交通的拥堵。

### 3、事件不断

随着专车这一新兴事物的快速发展，专车利用互联网技术迎合人们差异化打车需求的同时也暴露出安全、纠纷投诉等一系列问题，乘客安全事件、出租车司机集体抗议、涉及非法营运被查处等事件不断。社会对专车的争议从未停止过，争议的内容主要集中在安全、纳税、保险、定价、事故处理认定、纠纷投诉、对传统出租车行业的冲击等方面。

### 4、各方面对专车的态度

乘客方面以支持为主，专车便宜、方便迎合了乘客差异化的出行需求，专车甚至拥有一部分忠实的用户群；司机方面，出租车司机以反对为主，认为专车抢占了出租车的生意，危及其生计，对其构成了不正当竞争；专车司机则十分支持，认为专车为其提供了就业机会，并且可以增加收入，工作时间也相对自由。

### 5、各地官方态度以抵制封杀为主

专车这一新模式新业态本身暴露出来的诸多问题，以及现有的法律法规及管理经验的不适用，对社会安全、行业稳定、政府监管等方面提出了严峻挑战。从世界各国对 Uber 的态度以及中国各省市对滴滴快的的态度可见，世界各国对专车的态度以抵制封杀为主，中国对专车的态度则从抵制封杀逐步向整治监管过渡。

### 6、当前存在的突出问题

一是行业不自律。各专车平台大多承诺采用“四方协议”的运营方式，车辆来自租车公司，司机来自劳务公司，但实际上平台大量使用私家车，且平台企业宣称的准入标准实际上也并未严格执行。二是信息不对称，形成缺乏监管的空白地带。专车的出行打破了原有出租车市场的秩序，短短几年内专车发展迅速，增量很大，并且有蔓延失控的发展趋势。主管部门不掌握市场情况，平台企业不愿主动公开相关情况，监管部门和平台企业对接不足，信息不对称。三是法律不明确。新模式在原有的出租车行业管理中不能涵盖，平台企业强调自身属于信息行业，逃避交通行业的监管。四是市场不平衡。国内专车软件虽多，但差距悬殊，滴滴快的的市场份额比例过大，Uber 市场份额不大，但掌握一部分社会话语权，其他专车软件市场份额比例很小，造成专车市场不平衡。

## （三）上海对策建议

---

滴滴、Uber 等网络约出租车的出现改变了人们的出行习惯，是一种新业态，关乎政府、企业、社会各方利益，涉及交通、通信、公安、税务等多个部门，可在充分借鉴国际上网约车发展的经验教训的基础上，结合中国城市实际情况，综合考虑各方利益，审慎选择监管路径。

前文提到上海对网约车的认识和监管经历了一个不断探索的过程，且不评价上海网约车新政具体条例是否合理，大的对策方向应当综合考虑多个方面，包括城市的发展，社会的稳定等，具体建议如下：

鼓励模式创新，统筹城市交通。网络约出租车是“互联网+”交通新业态，是交通出行领域的模式创新。从上海建设科创中心的角度应鼓励创新，但从城市交通角度考虑，大型城市上海应坚持公交优先，鼓励发展公共交通，鼓励公交出行，绿色出行，缓解城市拥堵问题。

考虑行业稳定，保障社会稳定。从网络约出租车发展情况来看，网络约出租车的出现和迅速发展对传统出租车行业造成了一定的冲击。世界范围内多次出现出租车司机罢工、游行等事件，引发出租车行业稳定和社会稳定问题，应在适当保护传统出租车行业的同时，谨防对网络约出租车要求过严导致大量专车司机失业问题。

保障乘客安全，明确平台责任。印度曾因网络约出租车乘客安全事件而禁止 Uber 运营，国内网络约出租车乘客安全事件也时有发生。实际上，平台对司机审核不严引发乘客安全担忧，乘客保险等问题一直是专车热点问题。应建立网络运营平台责任制度，明确平台经营者责任，加强对司机的背景审核，并向相关主管部门申请运营许可和备案等。

加强部门联动，提升行业自律。网络约出租车是在“互联网+”的时代背景下，互联网技术与出租汽车行业融合发展产生的新模式，需要加强交通、公安、通信、工商、税务等部门之间的沟通与协调配合，形成监管合力，共同促进网络约出租车健康发展。政府监管的同时，还应鼓励以行业自律的形式提升网约车的规范性。

创新监管路径，提高监管水平。网络约出租车是一种新事物，应根据“互联网+交通”的特点创新监管路径，充分运用互联网技术及大数据分析，提高监管水平。并以网约车管理为契机，创新“政+企”监管路径，即“政府管平台，平台管专车”，通过政府和平台的合作监管，实现技术创新和公众安全的平衡。