

数字经济蓬勃发展

共享经济治理如何升级

“问题导向”为治理重点

深入到治理末梢

定好位、管到位

□《瞭望》新闻周刊记者 于雪 贾雯静

共享经济是信息革命发展到一定阶段后出现的新经济形态。近年我国共享经济市场规模持续扩大,共享单车、共享住宿、共享充电宝、共享办公等细分领域蓬勃发展,在方便百姓生活的同时,也给传统监管方式带来挑战。

以共享单车为例,国家发展改革委通报的第四批违背市场准入负面清单典型案例中,总共23起典型案例里有15起与共享(电)单车有关,引起社会关注。

共享单车是居民日常出行常用交通工具之一,为解决“最后一公里”的出行难题提供了方案,也为城市减污降碳提供了可持续的智能解决方案。但共享单车无序摆放、处置失当等情况,也一定程度上妨碍了交通秩序、损害了市容市貌。特别是共享单车存在明显的潮汐现象,在重点商圈、交通枢纽等人员密集点位,短时间内可能汇集大量车辆,超出空间承载能力,还有一些点位存在长期闲置、堆积的情况。

共享单车行业该如何管理? 监管要达到什么目标、遵循哪些底线原则? 企业又该承担怎样的责任? 如何才能综合施策,完善全链条运营管理能力? 市场无形之手又该如何与政府有形之手协同配合……这些问题的有效解决既关乎百姓的出行质量,也关乎行业有序、健康发展。

在前述公布的涉及共享单车的负面清单典型案例中,个别地方政府设置准入门槛是否合法,是争论的焦点。

据了解,个别地方政府设置准入门槛的理由主要有二:其一,认为共享单车是公共交通,属公用事业范畴,根据《基础设施和公用事业特许经营管理办法》,将其当做特许经营事项,对特许经营权进行拍卖,通过招投标等方式选取或指定经营主体承担本辖区内的共享单车运营,并向企业收取费用。

其二,认为停放共享单车的空间系公共资源,援引《市政公共资源有偿使用收入管理办法》,以停放区域资源相对稀缺,且属于主要由部分社会公众使用的市政公共资源等为由,收取一定费用。

针对特许经营的理由,住建部原副部长、国务院推进政府职能转变和“放管服”改革协调小组专家组副组长仇保兴分析,特许经营的范围一般是能源、交通运输、水利、环境保护、市政工程等基础设施和公用事业领域,这些领域具有高度的自然垄断性,本应由政府经营,但为兼顾公平和效率,由政府通过市场竞争机制以特许经营的方式将经营权转让给企业,

用时间的竞争性化解自然垄断性,以提高效率。共享单车由民间资本投资运营,属市场自发行为,不能算作基础设施或公用事业,不符合特许经营事项范围。

共享单车是否属于公共交通也存在争议。北京已任律师事务所高级顾问、北京市第一中级人民法院行政庭原副庭长龙非援引《国务院关于城市优先发展公共交通的指导意见》说,公共交通须依托公共财政、具备公益属性,共享单车并不满足这两个条件。

至于停放共享单车占用了公共资源,中央党校(国家行政学院)政治和法律教研部教授张效羽表示,共享单车由全体社会成员公平使用,与“主要由部分社会公众使用”的规定不符。至于一些地方,因为共享单车数量过多堵住“最后一米”,是否要通过收费解决需要慎重权衡。

国家发展改革委有关工作人员对《瞭望》新闻周刊表示,《市政公共资源有偿使用收入管理办法》作为规范性文件,只涉及对有偿使用市政资源所取得的收入如何使用,无权决定哪些公共资源可以有偿使用,个别地方将其作为收费依据于法无据。

这意味着,前述两条设置共享单车准入门槛的理由不成立。

受访专家表示,凡是地方政府对经营主体设定准入门槛的行为,都属于行政许可事项,需符合行政许可法相关规定。

按照行政许可法,设置行政许可的前提是必须由法律、行政法规或地方性法规准许。而在已公布的第四批违背市场准入负面清单典型案例中,对共享单车企业设置市场准入门槛的行为大多未先行获得法律法规许可。

即便个别地方援引管理办法对共享单车准入、经营做出限制,但管理办法属部门规章,相较行政许可法属下位法,效力较低。

仇保兴提醒,加强基层政府行政合法性审查,坚持“法无授权不可为”。一旦需要对经营主体设限,只要不属于原有管制项目,就须经过上级主管部门许可。“政府监管要为经营主体在不确定的海洋中给出确定性,让经营主体吃到定心丸。”仇保兴说。

中国政法大学副校长时建中认为,凡对经营主体设限的规定还应通过公平竞争审查,并保证审查质量。“现在一些地方的审查是自我审查,有可能流于形式。应建立公平竞争审查的质量控制机制,完善责任机制。”

共享单车为城市公共自行车服务体系带来了质的变化。一些地方对共享单车的监管方式需进一步厘清。

在时建中看来,地方政府是市场秩序的维护者、服务质量和安全监督者、保护者。共享单车是用市场机制解决市民出行“最后一公里”的一种形式,

需要让市场在资源配置中起决定性作用,不能仅依靠总量控制、增设门槛的办法。

仇保兴认为,政府管制经营主体要有四种情况:存在负外部性、存在信息不对称、存在高度地理垄断以及存在较大风险。如果违背市场准入负面清单限制企业经营,涉嫌过度管制。

中国政法大学法治政府研究院教授杨伟东认为,地方政府管理共享单车要坚持问题导向。当前我国共享单车行业已经由粗放式发展进入精细化运营阶段,比较突出的问题是乱停乱放、局部区域数量不平衡和后续维护、处置不规范等,这是地方政府应突出的治理重点。

共享单车考验着各个地方的治理思路。

十三届全国政协委员、社会和法制委员会副主任陈智敏告诉《瞭望》新闻周刊,当前数字经济占GDP比重已接近40%,新经济模式与传统经济模式正在相互磨合、相互融合的过程中,新的监管模式尚在形成中。“不能完全用老方法解决新问题。”陈智敏说。

专家建议,监管部门应考量的管理指标应包括共享单车企业的资质、服务能力、运营能力,以及共享单车质量性能、停放原则、维护和处置原则等。在杨伟东看来,有关部门应把监管重点放在制定标准和信息互通上。

中国人民公安大学治安学院教授李春华建议,可设定与实际需求相适应的准入标准,但不宜过高。“要宽进、严管,也可以考虑引入第三方行业协会协调确立标准。”

陈智敏建议将各个企业

相对分散的数据库统一起来,由政府牵头建立统一的大数据服务平台,既可为共享单车的精细化管理提供抓手,也能为城市打造车路协同的智慧出行系统提供深入到末梢的支撑。

仇保兴说,相较于将长期闲置的共享单车运送至共享单车“坟场”,更好的解决方式是借助大数据服务平台将其运送至非饱和地区,以提高社会总体财富,为企业降本增效。

作为城市立体化出行方案的重要组成部分,共享单车具有绿色低碳、方便快捷、经济环保等特点,为公众日常出行提供个性化解决方案。但在不同时段、不同地段,共享单车使用频率大不相同,局部地区高峰期供不应求情况依然存在。加之共享单车骑行价格上涨过快、停放不便、质量参差不齐等,也给公众出行带来一定困扰。如何对共享单车定好位、管到位,事关群众切身利益。

多位受访专家表示,当前共享单车行业正面临“洗牌”,前期跑马圈地、低价竞争,后期涨价“收割”用户的逻辑已不再适用,须努力破解收入模式单一的困局,在市场价格与用户留存之间寻找平衡,在数据、流量、场景上深耕,构建新的增长路径。

解决共享单车当前面临的问题,受访专家建议由政府、企业、社会共建共治共享。

张效羽建议,由地方政府划出共享单车停放区域,由符合准

CHINA YANCHENG
中国盐城

创建为民 创建惠民 创建靠民
争创全国文明城市典范城市

盐阜大众报业集团 宣