

共享单车监管怎样做到审慎包容

■中国城市报记者 邢 灿

以招租采购方式变相设置共享单车市场准入条件,禁止特定企业以外的共享单车市场主体运营,以特许经营权公开拍卖方式限制共享单车企业准入……近日,国家发展改革委公布了全国23起违背市场准入负面清单的典型案列以及处理情况。其中,多起案列涉及共享单车治理问题,引发关注。

多地共享单车经营权 违规拍卖

公布的23起案列中,有15起涉及共享单车行业治理,涉及城市有云南省昆明市、保山市、瑞丽市、曲靖市、宣威市、大理市、文山市、玉溪市华宁县,山东省滨州市、高密市,湖南省张家界市,广西壮族自治区钦州市以及湖北省随州市。

值得注意的是,15起案列普遍涉及地方政府或有关部门以高价竞拍或签署排他性协议等方式限制共享单车、助力车市场竞争。

例如,案列显示,今年4月,张家界市发布城区共享单车5年特许经营权拍卖公告,4500辆共享单车被分成3个标的,竞拍底价分别为187万元、141万元和94万元,并于今年5月进行网上拍卖。

地方政府为何会在共享单车和助力车市场采取价高者得的特许经营模式?

东南大学交通法治与发展研究中心执行主任顾大松在接受中国城市报记者采访时分

析,政府拥有公共资源管辖权,道路资源是有限的。随着共享单车数目的激增,不仅停车资源面临不足,城市的道路资源也出现了紧张局面,影响到了居民日常出行。

“同时,一些城市考虑到共享单车体量庞大,监管工作需要匹配大量的人力物力,而由于共享单车是近几年出现的新经济、新业态,监管工作缺少相关专项资金。当然,也不排除个别城市尤其是财政困难的,希望以此弥补没有预算的人力物力投入,有其合理性。”顾大松说。

中国政法大学传播法研究中心副主任朱巍在接受中国城市报记者采访时表达了相似的观点,从高效管理和地方财政的角度上看,价高者得的特许经营模式并非毫无优点。

“一方面,它有利于实现共享单车有序管理;另一方面,它有利于增加地方财政收入,缓解财政压力。以后者为例,特许经营权会向地方政府支付特许经营权出让金,地方可以将这笔收入用于规范包括共享出行在内的支出。”朱巍说。

通过特许经营权拍卖方式,确实有城市拿到了一笔可观的特许经营权出让金。

以瑞丽市为例,案列显示,瑞丽市住房和城乡建设局以特许经营权拍卖方式,将城区、姐告城区2500辆共享单车及城区、畹町城区2300辆共享单车5年特许经营权分为两个标的进行拍卖,起拍价格分别为228万元、209万元,未中标企业退出当地市场。其中,城

区、姐告城区共享单车特许经营权成交价高达6500万。

共享单车 能否纳入特许经营

共享单车能否纳入特许经营范围?顾大松认为,由于公共道路资源有限性,地方政府实施特许经营符合国家发展改革委等六部委发布的《基础设施和公用事业特许经营管理办法》相关规定。只是一些针对共享单车、共享汽车的实施性政策文件比较缺失,在特许经营项目物有所值评估、详细实施方案等方面,没有完全满足上述管理办法相关要求,导致争议。

西南政法大学行政法学院教授、博士生导师王学辉在接受中国城市报记者采访时介绍,从文义上来讲,政府特许经营权是国家和地方政府根据法律规定授权企业生产某种特定的产品或使用公共财产,又或是在某地区享有经营某种业务的独占权。

而《市政公用事业特许经营管理办法》规定,实施特许经营的项目由省、自治区、直辖市通过法定形式和程序确定。“所以,关于共享单车是否应该纳入政府特许经营范围的问题,应由省、自治区、直辖市通过法定形式和程序予以回答确定。而据了解,从中央到省一级的法律及行政法规目前并没有对共享单车作出相关规定。”王学辉介绍说。

此外,在王学辉看来,就共享单车本身的性质而言,共享

单车是否算作市政公用事业产品或者企业相关商业行为能否算作提供公共服务是存疑的,也就是说其公共性之大小是否足够被法律法规确定为“实施特许经营的项目”,值得考量。

“我们一般说被纳入实施特许经营的项目都是纯公共产品以及准公共产品,纯公共产品的边际成本为零,并且不存在任何的竞争性与排他性。也就是说,任何人都可以不受限制地使用前者,并且对前者的使用不会影响到他人的使用,而准公共产品虽然具有一定的排他性和竞争性,但都是被控制在合理范围之内。”王学辉说。

王学辉认为,共享单车不仅边际使用成本并非为零。从排他性上来看,企业具有非常强的定价自由;从竞争性上来看,共享单车受企业的供给影响常常具有较强的竞争性。所以,共享单车不算纯公共产品,但能否算作准公共产品暂无定论。

共享单车特许经营 有何风险

值得注意的是,将共享单车纳入特许经营,地方面临的不仅仅是来自法律层面的风险。

在朱巍看来,价高者得的特许经营模式实质上设置了资金实力的门槛,资本实力较弱的企业失去生存空间,不利于其他市场主体公平参与到市场竞争中,容易形成一家独大的市场局面,不利于构建全国统一大市场。

今年4月发布的《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》明确,实行统一的市场准入制度。严格落实“全国一张清单”管理模式,严禁各地区各部门自行发布具有市场准入性质的负面清单,维护市场准入负面清单制度的统一性、严肃性、权威性。

党的二十大报告提出,构建全国统一大市场,深化要素市场化改革,建设高标准市场体系。完善产权保护、市场准入、公平竞争、社会信用等市场经济基础制度,优化营商环境。

“此外,价高者得的特许经营模式不利于保护用户的合法权益。拍卖特许经营权,意味着地方政府代表用户进行选择。而事实上,共享单车市场份额大小应该由用户用脚来投票。”朱巍说。

除了垄断市场,“价高者得”的问题还在于,部分中标企业为了尽快收回成本,实现盈利,可能在车身质量、电池等方面压缩成本,导致各种安全隐患,最终把风险转嫁给了更为弱勢的消费者。

广州大学公共管理学院副教授姚华松撰文提到,一些资金体量小的竞标企业在竞拍成功后,因为拍卖价格大幅超出实际运营成本,只能通过超额投放来尽量回收资金,变相导致单车企业违规运营,这对城市交通秩序带来不利影响。

如何对新经济进行监管

当前,国家倡导对新经济新业态降低准入门槛,包容审慎监管,目的在于营造便利的营商环境,培育新经济新业态。共享单车作为新经济领域的活跃代表,该如何实现包容审慎监管?

在顾大松看来,共享单车进驻城市可采取综合招标的方法,综合考虑企业的服务质量、运营绩效和科技安全,适当考虑价格,但不一定是“价高者得”。

顾大松建议,地方政府应设置更科学的评估机制,充分考虑到企业的运营服务水平、用户信息安全、停放技术、企业信誉等综合条件,而不是简单依靠价高者得、能否为地方政府带来财政收入等标准。如果采取竞拍的方式,既要设置价格下限,也要设置上限。

“政府该管的得管,尤其要在安全保障、数量管控、智慧城市出行总体设计架构、电子围栏建设等方面下大力气。”朱巍说。

以保障路权为例,城镇化的经验反复证明,不是立交桥越多和马路越宽就能保证交通畅通,反倒是足够安全和普及的非机动车道才能吸引更多骑行者,以最低的道路资源满足最多和最环保的出行。朱巍认为,当前城市给自行车的路权还有很大的提升空间。

回顾共享单车的监管历程,能给当下地方新经济监管带来诸多启示。

在王学辉看来,行走在监管路上的政府,像是徘徊在过度监管与放纵不管之间。

城市到底该如何对新经济进行监管,才能既保证服务于市场经济,又保证经济不至于无序发展?王学辉给出的答案包括三方面建议:强化法治思维、健全监管制度与体系、创新监管方式。

以健全监管制度与体系为例,王学辉介绍,监管往往具有“惰性”,即现在监管体系对新事物往往反应迟钝,且在反应过来之后又往往监管过度。当然这也和人的认识规律有关,因为对事物的认识是一个由浅到深的过程。相关部门既要从事制度入手,又要站在体系的高度上去思考如何完善监管制度和体系。



去年底,江苏省常州市首批1000辆氢动力新能源共享自行车在该市主城区地铁、公交站点和医院、商超等人流密集场所周边投放运营。氢动力共享自行车系统与常州城市公共自行车、有桩助力车系统有机融合,市民通过APP扫码即可租车。图为常州市区停放点的氢动力新能源共享自行车。中新社发 安东摄