沪上专家学者热议网约车新政

管理“野蛮增长” 坚持“公交优先”

焦点

本报记者 张欣平

昨天下午,备受关注的沪版《网约车经营服务管理若干规定》正式颁布并开始实施。一同颁布的,还有《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》和《关于规范本市私人小客车合乘出行的实施意见》两个文件。

与先前公布的征求意见稿相比,正式落地的细则仍明确网约车“应在上海市注册登记”且“驾驶员应为本市户籍”。但结合征集到的1417条有效反馈意见,三个文件也做出了一定的调整和修改(见图)。

势在必行 道路矛盾日益突出

申城网约车管理实施细则正式落地后,再度引发社会热议。不少专家和学者在接受本报记者采访时表示,上海作为人口规模超过2400万的超大型城市,城市道路交通容量有限,要想解决交通问题尤其是交通拥堵难题、满足市民的出行需求,优先发展公共交通是唯一的出路;而个性化交通的发展,必须与城市的道路交通承载能力和环境容量等因素相适应。

据上海交通港航发展研究中心的专家介绍,近几年上海小汽车以平均每年12%的速度递增,但道路长度年均增长速度仅为1.7%,道路供需矛盾日益突出。按照道路交通设施的运行拥堵规律,设定全网快速路系统的极限拥堵比例约为20%,地面主次干道临界车速约为15公里/小时,预测中心城车辆的极限使用量为250万辆。中心城道路设施规模基本在2020年到达峰值,可以认为中心城小汽车容量已基本饱和。

起初,网约车通过各种优惠政策为民众提供了便捷、价廉的乘车服务,但随后因定位不明确使其得到了“野蛮式增长”。目前,上海主要打车软件平台上注册的车辆数达到了90万,实际接单车辆约15–20万辆/日。网约车的大量涌入给上海约每天新增加交通量250万车公里,且主要集中在中心城及近郊区,约占该区域道路交通出行量的2–3%,这对原本就压力重重的上海交通来说无疑是“雪上加霜”。

在道路承载力非常有限的条件下,对上海这一超大型城市来说,公共交通优先发展势在必行。今年7月,国务院办公厅发布的《关于深化改革推进出租汽车行业健康发展的指导意见》中,明确了出租汽车(主要包括巡游车和网约车等)是城市综合交通运输体系的组成部分,是城市公共交通的补充;明确坚持优先发展公共交通、适度发展出租汽车的基本思路。上海应综合考虑城市人口、经济、道路承载力、环境容量等因素,确定合理的网约车发展规模。

国际共识 多种做法一个目的

据了解,国际主要城市近年来陆续提出了公共交通优先、绿色和低碳交通、交通可持续发展等的交通发展理念,东京、伦敦、纽约、新加坡等城市基本通过完善公交基础设施、公交补贴政策以及票价优惠政策等实施公交优先战略。

在公交基础设施方面,伦敦主要采取了扩大公交网络覆盖面,设置公交专用道,交叉口设置公交优先信号,在城区外围的重点枢纽站点建立P+R停车区等措施。巴黎设置了公交专用道,设置交叉口公交优先信号,“停车—换乘”(P+R)计划,也采取了轨道交通车站配建自行车停车场等措施。新加坡设置了全天巴士专用道和高峰时段巴士专用道,部分公交车辆停靠站附近路段上实施让路于巴士的交通管理机制,同时实行巴士信号优先策略,电子站牌等。

公交补贴政策方面,东京主要通过前期基建投入、后期公交企业经营免税等阶段性差异化补贴、公司员工交通补贴福利制度等措施,实现公交盈利。伦敦则通过私有化改革消除公交企业的经营性亏损,依据群体、时间、区域采取分类补贴,偏僻线路补贴和经营权挂钩等措施。纽约主要采取了公交运营费用的70%由财政补贴供给等措施。

票价优惠政策方面,在东京,除普通票外,可根据出行需求购买回数券、定期券、一日票等。在纽约,分为地铁、巴士、特快巴士三种票种;推出适用于地铁与公共汽车之间的磁卡票证、无限卡;弱势群体和儿童有优惠。

资源有限 客运效率决定方式

“网约车效用不能和公交相比,无法真正缓解交通拥堵,尽管对于刚性用车需求的人来说,效用是提高的。”本市知名交通问题专家徐康明认为,道路资源总是有限的,明智的策略是将有限的道路资源优先分配给公共交通。他表示,结合国际经验,上海交通发展应提高站位,对标国际,坚持公共交通优先发展战略,积极采取措施,提升公共交通的服务水平。

事实上,在世界任何一个特大型城市中,出租车(包括巡游车和网约车)都不可能成为城市的主要客运方式,这是由其客运效率所决定的。以上海为例,目前市中心城道路的交通客运量中,小客车和出租车用75%的道路资源承担了40%的客运需求,而地面公交用3%的道路资源承担了35%的客运需求,换句话说,就是每增加一个人舍弃公交车改乘出租车,就要多占用近20倍的道路资源。因此,网约车数量绝不是越多越好,发展规模供大于求以后,不仅会浪费车辆、道路和劳动力资源,还会空耗政府在公共交通建设方面的投入。

至于管理细则正式实施后、网约车数量减少会影响市民出行的担忧,市交通委回应称,本市一贯坚持综合交通发展和公交优先战略,鼓励市民选择大容量、集约化的公共交通出行方式,上海的公共交通基本可满足公众交通出行的需求。目前上海以轨道交通为骨干、地面公交为基础、轮渡为补充的公共交通体系已基本形成,中心城公共交通占居民出行方式的比重已由2010年的47.2%增至52.6%。截至今年上半年,轨道交通里程(含磁悬浮)达到617.53公里,中心城600米半径覆盖率为38%;地面公交线路1437条(其中,最后一公里195条),中心城500米站点密度达到91%,公交专用道里程为312公里,平均运行速度达到15.5公里/小时,86.4%的轨道交通站点100米范围内布设了地面公交站点和线路。而正在建设中的延安路中运量工程是提升地面公交吸引力的重点工程,建成后将进一步提升附近居民的出行速度,且起到一定的示范效果,带动中运量的进一步发展。

市交通委解答市民关注的热点问题

网约车和驾驶员条件均适度放宽

本市网约车管理细则颁布后,市交通委就大家关心的热点问题进行了解答——

问:驾驶员户籍、车辆车籍是这次公众意见反馈比较集中的点,为何没有修改?

答:首先,根据本市制定的《上海市交通白皮书》,本市坚持综合交通发展战略和公交优先发展战略,作为个性化交通,网约车应坚持适度发展的原则。

其次,交通运输部《暂行办法》中有相应的规定,网约车不可异地经营。

第三,1994年以来,本市长期施行机动车额度增量控制的相关政策,控制小客车的拥有和使用,尤其对外牌车辆实施了一定的限行措施,有效缓解了本市交通拥堵加剧的趋势。依据目前实施的限行措施,仅有在本市注册登记的车辆才能提供全时段全路段的出行服务。因此仍规定在本市注册登记的车辆才能在本市区域内从事网约车经营。

国务院《关于深化改革推进出租汽车行业健康发展的指导意见》和七部委联合发布的《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》中明确,网约车经营服务属于出租汽车经营服务的一种类型,本市地方性法规《上海市出租汽车管理条例》规定了只有本市户籍的人员方能从事出租汽车营运服务。因此本市明确,网约车驾驶员应具有本市户籍。

问:管理细则在信息安全方面,对网约车平台公司有哪些要求?

答:为保证信息安全,管理细则对网约车平台公司做了以下规定:网约车平台公司应加强网络和信息安全防护,建立健全数据安全管理制度,依法合规采集、使用和保护个人信息,不得泄露涉及国家安全和乘客隐私的敏感信息,所采集的个人信息和生成的业务数据应当在中国内地存储和使用,保存期限不少于2年。网约车平台数据信息应接入市交通行政管理部门行业监管平台,实现信息共享。

网约车平台公司不得利用其服务平台发布法律法规禁止传播的信息,不得为企业、个人及其他团体、组织发布有害信息提供便利,并应当采取有效措施过滤阻断有害信息传播。网约车平台公司应依照法律规定,为公安机关依法开展国家安全工作,防范、调查违法犯罪活动提供必要的技术支持与协助。

问:管理细则实施后,对不符合规定的车辆和驾驶员从事网约车、合乘车业务,如何加强执法?

答:市整治非法客运联席办将牵头在全市范围内开展网约车专项联合整治行动,采用现场检查等方式,着力清除本市交通重点区域网约车非法客运活动,对查实的网约车当事人的违法犯罪行为依法予以治安或刑事处罚;加强平台监管,对网络平台公司为不具备营运资格的驾驶员或车辆提供召车信息服务等违法行为予以处罚。同时,引导传统巡游车企业转型升级,真正实现“互联网+”,减少非法客运的存量,保障乘客的安全。

本报记者 **张欣平**