

浅谈网约车管理规定的一些问题

朱君韬 实习律师

2016-10-25



随着 11 月 1 日的临近,《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》(以下简称《办法》)即将生效,各地的网约车管理规定草案也纷纷出台,然而对于新规,网友们对于车型、车牌、驾驶员的准入门槛都发表了各种议论。笔者今天不是想讨论这些限制性的问题,而是对《办法》本身和沪版网约车新规(《上海市网络预约出租汽车经营服务管理若干规定(草案)》)从法律层面来探讨一下。

第一,《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》的法律定性。政府相关管理部门批准网约车平台公司及网约车驾驶员申请经营网约车,其本质上属于行政许可行为。《行政许可法》第十二条规定:“下列事项可以设定行政许可:……(三)提供公众服务并且直接关系公共利益的职业、行业,需要确定具备特殊信誉、特殊条件或者特殊技能等资格、资质的事项;……”第十四条规定:“本法第十二条所列事项,法律可以设定行政许可。尚未制定法律的,行政法规可以设定行政许可。必要时,国务院可以采用发布决定的方式设定行政许可。实施后,除临时性行政许可事项外,国务院应当及时提请全国人民代表大会及其常务委员会制定法律,或者自行制定行政法规。”网约车的经营符合《行政许可法》第十二条第三项的规定,属于可以设定行政许可的范畴。然而《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》由交通运输部、工业和信息化部、公安部、商务部、国家工商总局、国家质检总局、国家网信办七个部委联合发文,从法律上定义,该规范性文件属于行政规章中的部门规章。其法律位阶低于法律和行政法规,无权设定行政许可。因此,交通运输部牵头起草的《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》只能是一种指导性的意见,不能以此为依据对网约车的经营设定行政许可。如需设定该行政许可,应当由全国人大或其常委会制定法律或者由国务院制定行政法规来加以规范。

第二,《上海市网络预约出租汽车经营服务管理若干规定(草案)》的法律定性。该规定目前还是草案,尚未生效,即便生效以后,由于其制定主体是上海市政府下属的交通委,从法律上定义,该规定属于一般的规范性文件。《行政许可法》第十五条规定:“本法第十二条所列事项,尚未制定法律、行政法规的,地方性法规可以设定行政许可;尚未制定法律、行政法规和地方性法规的,因行政管理的需要,确需立即实施行政许可的,省、自治区、直辖市人民政府规章可以设定临时性的行政许可。临时性的行政许可实施满一年需要继续实施的,应当提请本级人民代表大会及其常务委员会制定地方性法规。地方性法规和省、自治区、直辖市人民政府规章,不得设定应当由国家统一确定的公民、法人或者其他组织的资格、资质的行政许可;不得设定企业或者其他组织的设立登记及其前置性行政许可。其设定的行政许可,不得限制其他地区的个人或者企业到本地区从事生产经营和提供服务,不得限制其他地区的商品进入本地区市场。”因此,该规定亦无权设定行政许可。建议相关部门及时提请市人大进行地方立法,或者由市政府出台政府规章,先行设定临时性许可,再提请市人大及时制定地方性法规,予以设定。对于规定中限制网约车驾驶员为本市户籍的规定,违反了《行政许可法》第十五条中“不得限制其他地区的个人或者企业到本地区从事生产经营和提供服务”的规定,建议改为具有本市户籍或本市居住证。同时在申请材料中建议增加劳动合同一项,一来是《办法》本身有此要求,二来也是对网约车驾驶员合法权益的一种保障。

网约车作为互联网+时代的新产物,对其经营加以规范是确有必要的,然而,在制定相关规则时,应充分考虑其依托互联网的特性,还望政府有关部门能摒弃传统管理思维的束缚,真正管理好网约车这个新产物。