

共享单车运营立法规制管窥

卢文捷

(天津师范大学津沽学院 法学系,天津 300387)

摘要:近年来迅速发展的共享单车在运营中在为市民出行带来便利的同时,亦存在挤占城市公共空间、妨碍城市交通安全等突出问题,通过对国家一元多层次的立法体制分析,研究共享单车运营立法的科学规制。研究认为,共享单车运营的立法层次属于地方立法,应当由设区的市、自治州的人民政府制定规章,且主要在其市区内实施;共享单车运营的立法内容,应遵循绿色、共享、鼓励、规范、安全等基本原则;相关立法还需要明确将共享单车纳入城市道路发展规划,适当控制投放数量,明确共享单车运营法律关系中存在的监管者、运营者和使用者主体的法律责任;监管者应对运营者租金的收取与押金去向等行为进行合理监管,建立合理的共享单车运营竞争机制,依据城市交通系统现状以及共享单车饱和度等因素,设立共享单车运营企业的准入机制,促进共享单车与其他城市交通的有效兼容,实现城市交通公共资源配置的系统化、规范化、合理化。

关键词:共享单车;城市交通;立法层次;竞争机制;主体责任;投放;运营者

中图分类号:D922.296;U484 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-6248(2017)04-0039-09

Restriction of legislative regulation of the operation of bicycle sharing

LU Wen-jie

(Department of Law, Tianjin Normal University Jingu College, Tianjin 300387, China)

Abstract: In recent years, the rapid development of bicycle sharing has brought convenience to public travel. At the same time, there were also prominent problems such as occupying urban public space and hindering urban traffic safety. Through the analysis of the unitary and multi-layered legislative system, scientific regulation of legislation of bicycle sharing was researched. Research shows that legislation level of bicycle sharing operation belongs to the local legislation, and regulations should be

收稿日期:2017-05-03

作者简介:卢文捷(1975-),男,内蒙古大仆寺旗人,讲师。

formulated by the people's governments of the municipalities and autonomous prefectures in the districts, which are mainly implemented in their urban areas; the legislative content of bicycle sharing operation should follow the basic principles of green, sharing, encouraging, regulating and safety; the relevant legislation also needs to explicitly make bicycle sharing into the plan for the development of urban roads, properly control the delivery number and clearly lay down the legal responsibility of regulators, operators and users in the legal relationship of bicycle sharing operation; regulators should reasonably supervise the operators' rent collection and deposit whereabouts and establish a reasonable competitive mechanism for bicycle sharing operation. According to the status of urban traffic system, saturation of bicycle sharing and other factors, access mechanism of bicycle sharing operation enterprises should be established, in order to promote the effective compatibility of bicycle sharing with other urban traffic and realize the systematization, standardization and rationalization of the public resources allocation of urban traffic.

Key words: bicycle sharing; urban traffic; legislative level; competitive mechanism; main responsibility; delivery; operator

“忽如一夜春风来,千树万树梨花开。”共享单车仿佛魔幻般于一夜之间就充满了许多城市的大街小巷。源于共享经济理念,共享单车意在为市民出行提供自行车共享服务。同过去已经存在的由政府提供的公共自行车服务相比,共享单车以其无桩借还车的运营模式而省去用户许多麻烦,为市民“最后一公里出行”带来极大便利,受到广大市民的青睐。据不完全统计,目前全国共有共享单车运营企业 30 多家,累计投放车辆超过 1 000 万辆,注册用户超过 1 亿人次,累计服务超过 10 亿人次^[1]。然而,迅速发展的共享单车在其短期运营中暴露出来一些较为严重的突出问题。为了促进城市共享单车规范、有序和可持续发展,交通运输部会同多部门起草了《关于鼓励和规范互联网租赁自行车发展的指导意见(征求意见稿)》,向社会公开征求意见。北京、上海、杭州、海口、成都与深圳等城市业已先后发布了关于规范发展共享单车的指导意见。毋庸置疑,这些指导意见的出台对于加强共享单车的监管和规范共享单车的运营产生了积极意义。但是,指导意见仅是导向性政策,并非法律法规。因此,妥善解决共享单车运营中的突出问题,有效途

径在于立法规制。

一、共享单车运营立法研究的文献梳理

鉴于共享单车兴起的时间较短,目前不同领域对于共享单车运营的研究尚处于起步阶段。仅就针对共享单车运营的立法规制来看,所见研究成果并不很多。其中,既有基于宏观层面的综合研究,又有针对某一方面的具体论述。整体观之,这些研究成果认为对共享单车予以立法规制的主要原因在于共享单车运营过程中存在不够规范、影响交通秩序、被人为破坏严重等突出问题,并有针对性地提出一些立法规制建议。

就宏观层面的立法规制建议而言,主要体现在两个方面:一是构建法律保障机制,有学者认为,主要应对共享单车运营的关系人与市场行为作出法律制度安排^[2];二是加强法律监管,有学者主张,应当注意规范共享单车的停放区域、使用者对应群体、车况和单车质量、押金、用户信息、交管部门职责、交通保险以保护使用者和企业的安全

等^[3]。亦有学者强调,应当提高市场准入标准、严格审查企业的相关资质,严格规范共享单车服务提供者的行为,建立健全相关行政部门的监督管理制度,引入相关信用制度,促使民众自觉对共享单车进行管理和维护^[4]。

就某一方面的立法规制建议来看,主要集中在两个方面:一是设定法律责任,有学者以为,应明确共享单车责任划分,打击共享单车犯罪^[5],追究有关人员的刑事责任^[6];二是规范押金监管,有学者指出,应当将沉淀资金纳入正式监管序列,建立资金托管制度,明确沉淀资金的孳息归属等^[7];亦有学者表示,共享单车押金监管可以借鉴 P2P 平台的银行资金存管制度^[8]。

这些研究成果对于共享单车运营立法规制所作出的初步有益探索值得充分肯定,但其对于立法规制的原因解析仅是一种肤浅的客观表象描述,并且未能对立法层次做出科学定位,以致相关立法建议尚不够全面、系统、科学。我们以为,对共享单车运营予以立法规制,意在为共享单车的规范运营和城市交通的科学管理提供法律依据。因此,共享单车运营立法是一项系统工程,既要深刻剖析共享单车运营立法规制的主要原因,又应准确定位共享单车运营的立法层次,还须科学设计相关立法内容。只有这样,共享单车运营的立法才具有针对性、科学性与实用性。

二、共享单车运营立法规制的原因解析

共享经济理念的实现离不开良好的法治环境,政府须以法治思维和法治方式为共享型经济模式提供优质的公共服务。因此,必须正视共享单车在运营中所暴露出来的突出问题。

共享单车的运营理念虽好,但事与愿违,为原本就并不轻松的城市管理再增难度,尤为突出的问题主要有:一是共享单车挤占城市公共空间。为方

便市民出行,共享单车多投放在校园、地铁站、公交站、居民区、商业区等人流较为集中的地方。然而,受制于城市规划的前瞻性不够,很多地方没有骑行条件,更无法为共享单车这一新生事物预留空间。特别是囿于城市土地的有限性,城市公共空间本来就十分有限,以致共享单车的出现挤占了城市的公共空间,在一定程度山压缩了市民的户外活动空间。二是共享单车添堵城市公共交通。交通既是一个城市的动脉,又是一个城市的命脉。保障城市交通安全畅通,关系千家万户的切身利益。然而,由于城市规划前瞻性不够,城市慢行交通系统不够完备,尤其许多大中城市为了追求出行效率,大力扩宽机动车道、建设城市快车道、推广快速公交系统等,但是相对忽视了自行车出行的慢行交通配套设施^[9],这就使得共享单车与城市交通的兼容性严重错位,以致共享单车为原本就拥挤不堪的城市交通处处添“堵”。特别是一些市民只图自己方便而忽视社会公共利益,使用完共享单车后并未将其停放到运营者预先划定的区域,而是将其随意、随处停放在马路边、人行道上,加之运营者的后续管理不能及时跟上,从而造成共享单车“乱占道”的现象,为城市添“堵”不少。而共享单车被随意停放的地方多为交通要道,车辆较多,人流过密,严重妨碍城市公共交通秩序,安全隐患则骤然飙升。

对于一个城市来说,自行车属于城市交通的微循环系统,它对于“城市的毛细血管”具有十分重要意义。这就决定共享单车并非仅是市民出行的“最后一公里”这么简单问题,而是触动着整个城市的神经。因此,作为城市慢行交通系统的一种创新模式,共享单车考验着城市管理者的智慧。但是,就目前一些城市针对在人流拥挤地段违停占道的共享单车进行集中收缴的处置办法来看,不得不令人忧心忡忡。例如,共享单车进入南京市场仅半个月,就已经被城管拖走 600 辆^[10];在上海,因共享单车大量投放挤占本属于市民的停车空间,已累积逾 4 000 辆各类单车被扣押^[11]。然而,仅靠“缴”治乱

停,既耗费管理者的人力,又对单车公司和用户的利益造成了损害,得不偿失^[12]。这种粗暴式的管理方式不仅治标不治本,而且无益于化解城市管理与共享单车运营之间的矛盾,只能造成共享单车的极大伤痛。因此,需要积极探讨共享单车运营的科学管理之道。

应该说,从共享单车运营的现状来看,共享单车在短时间内以迅雷不及掩耳之势的快速发展完全出乎了运营者和监管者的意料。并且不难看出,无论对于运营者,还是对于监管者,共享单车实际上是在运营市场和政府监管尚未做好充分准备的情况下犹如火山般突然迸发。从某种意义上来说,共享单车运营者是在利用法律空白进行的一次悄然试水,一切都是在没有任何运营经验和运营模式可以借鉴和复制的基础上进行的,对于探索阶段的运营状况和未来发展预期究竟如何,运营者实则并无太多把握,也无法做出科学的、系统的、可持续的长远发展规划,只能是摸着石头过河,且行且观察。这种运营状态必然带来内部管理上的被动与困窘。而监管者同时对于共享单车抱以消极态度,起初并未予以足够重视,以为一辆小小的自行车难以在偌大城市里兴起什么大的风浪。然而,大量投放的共享单车使得城市于一夜之间就突然暴增上万辆自行车,并且还在持续暴增。与此同时,处于不断暴增状态的还有接踵而来的运营者。当监管者发现小小自行车已经搅动了整个城市的交通系统、为城市管理带来了一系列问题时,遂急急忙忙施策出手管理,但却为时已晚。这就导致了共享单车运营的内部管理与外部监管既未能及时同步跟上,又未能实现良好接洽。正是在运营者缺乏完善的内部管理机制与监管者未能采取有效监管措施的情况下,共享单车运营过程中也就不可避免地出现了诸多问题。如何科学管理共享单车的运营,既是共享单车运营者所面临的难题,也是城市管理者必须面对的挑战。而通过对共享单车运营的立法规制,将共享单车纳入到城市管理系统中来,对其加强科学管

理,引导其有序发展,则可以促进其与其他城市交通资源有效兼容,使其更好地融入城市交通中来,实现城市交通公共资源配置的系统化、规范化、合理化,充分发挥共享单车的积极作用,以最大限度地减少或者避免对城市管理带来的负面影响。

三、共享单车运营立法层次的合理定位

中国立法体制是一元多层次的立法体制,即以国家宪法为基础的统一的一元化的基础上,有中央和地方两个大的层次,在每一个层次的权力机关、行政机关内部还有不同层次的机关制定不同效力的法律、法规或规章^[13]。这就决定了处于不同层次立法主体的立法权限。

中央一级的立法机关包括最高国家权力机关及其常设机关与最高国家行政机关及其所属机关,即全国人大及其常委会与国务院及其部门。其中,根据《立法法》第8条规定,全国人大及其常委会所立之法都属于国家的重大事项和基本事项,具体包括国家主权,国家机关的产生、组织和职权,基本经济制度,财政税收制度,刑事与民事基本制度,诉讼和仲裁制度以及民族区域自治、特别行政区与基层群众自治等制度。按照《立法法》第65条规定,国务院根据宪法和法律,可以就为执行法律的规定需要制定行政法规的事项与宪法第89条规定的国务院行政管理职权的事项制定行政法规。显然,《立法法》第8条所规定的立法内容都属于国家治理层面必不可少的基本法律制度,它们共同构筑整个国家治理系统正常运行的法律保障体系。而国务院作为最高国家行政机关,其所制定的行政法规要在全中国范围内适用,这就决定其依据《立法法》第65条规定而制定的行政法规所涉内容必然具有宏观性、重大性、全局性等特点。在此,我们并不否认共享单车运营对于城市交通所有具有的重要意义,但就其对于根本性层面上的国家治理而言,毕竟远未

达到《立法法》第8条与第65条规定的立法事项之重要地步。因此,共享单车运营并不属于《立法法》第8条与第65条规定的立法内容。也就是说,不宜由国家立法机关制定法律或者由国家行政机关制定行政法规以规制共享单车运营。

地方一级的立法机关包括地方各级权力机关及其常设机关与地方各级行政机关及其下属部门。尽管中国地方行政区划包括省、市、县三级,但根据《立法法》第72条与第82条规定,只有省、自治区、直辖市与设区的市、自治州的人民代表大会及其常务委员会和人民政府拥有立法权。其中,根据《立法法》第72条规定,省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要,在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,可以制定地方性法规;设区的市与自治州的人民代表大会及其常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要,在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下,可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规。根据《立法法》第82条规定,省、自治区、直辖市和设区的市、自治州的人民政府,可以根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规,制定规章。地方政府规章可以规定的事项具体包括:一是为执行法律、行政法规、地方性法规的规定需要制定规章的事项;二是属于本行政区域的具体行政管理事项。由此可见,地方性法规属综合性立法,它涉及到省、自治区、直辖市和设区的市的经济、财政、文化、教育、体育、卫生等多方面问题。对于地方管理而言,它具有基本性、全面性、综合性等特点。而规章只能针对具体行政管理事项立法,具有单独性、专项性、具体性等特点。显然,共享单车运营并不属于地方性法规的规制范畴,而是属于城市管理中的具体行政管理事项。因此,共享单车运营的立法层次应当属于地方立法,并且只能制定规章。

不过,共享单车运营规章不宜由省、自治区人

民政府制定,而是应当由设区的市、自治州的人民政府制定,且主要在其市区内实施。究其原因,主要有以下几个方面。

第一是省级人民政府的行政级别所决定。省、自治区人民政府是一个地方的最高行政管理机关,它的行政管理权限及于其所管辖的整个行政区域之内,这就决定其所管理事项应当属于本地方的宏观性、综合性、全面性的事务,并且,其所制定的地方政府规章必然要以这些事务为具体规制对象。此外,尽管《立法法》第82条授权省、自治区人民政府可以根据法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规制定规章,但省、自治区人民政府并非可以随意制定地方政府规章,必须出于立法需要为必要前提,也就是说通常情况下不会就某一事项轻易立法,只有到了不得不立法之地步才会启动立法程序。因此,省、自治区人民政府不可能事无巨细地针对每一具体行政管理事项都予以立法规制,只有有的确需要制定地方政府规章时,才能启动立法程序。而对于共享单车运营的立法规制,显然尚未达到本地区宏观性、综合性、全面性的事务之高度,并且也未达到须以地方政府规章予以立法规制之境地。换言之,共享单车运营管理尚未达到应由省、自治区人民政府制定规章予以规制之层次。

第二是共享单车运营的现实状况所决定。尽管每一个省、自治区的行政区域面积大小不一,但相对而言,每一个省、自治区人民政府所辖区域范围都较大,既有城市,又有农村,并且农村地区明显远远大于城市范围。而就共享单车的运营现状来看,基于共享单车解决市民“最后一公里”出行的运营理念,共享单车的投放地区主要集中在城市的市区之内和城市近郊,基本上并不涉及广大农村地区。如果省、自治区人民政府制定了关于共享单车运营的地方政府规章,由于这个规章仅能对城区和市郊的共享单车运营起到规制作用,它实际上与那些没有共享单车的农村地区不发生任何关系,必将造成规章适用上的尴尬。这不仅使得规章的立法

价值大打折扣,而且造成人力、财力、物力等立法成本的不必要浪费。显然,由省、自治区人民政府制定规章对共享单车运营予以规制的立法态度和立法行为是不科学的,完全有悖于客观规律之道和实事求是精神,立法效果必然遭人诟病。

三是不同城市之间的根本差异所决定。每一个省、自治区内一般都辖有多个规模不等的大、中、小型城市,虽然这些城市位于同一省、自治区之内,但因不同城市之间的地理位置、自然条件、历史渊源、文化底蕴、经济发展水平以及市民生活习惯等多方面原因的影响而存在明显差异,每一城市各自有其独特风貌与人文景观。城市之间的这种特殊性和差异性,意味着在城市管理的理念定位和具体措施上也难尽相同而千差万别。而共享单车的运营必须服从于城市管理,适应其所服务城市的个性化特征,并要保证与整个城市交通实现相互交融、终为一体。因此,在各个城市具体情况并不相同的背景下,由省、自治区人民政府制定规章来对共享单车运营进行统一规制,既不现实,又不可能。何况不考虑各地的实际情况而用同一把尺子去丈量不同地区,难免会有疏漏或者过犹不及的地方,并不利于城市对共享单车运营的科学管理。

四是城市人民政府的角色定位所决定。城市人民政府既是一个城市的管理者,又是一个城市的责任者。其通过对城市的有效管理,为市民创造一个有序、安定、舒适、和谐的生活、生产环境。共享单车的出现,在为市民生活带来方便的同时,也为城市管理带来了不小的挑战。如何实现对共享单车的有效管理,正确引导其充分发挥在市民最后一公里出行中的积极作用,则成为城市人民政府管理职责的新内容。那么,面对共享单车运营中暴露出来的一些问题,城市人民政府必须摒弃缴扣等粗暴的管理方法,而是应当探索一些更为科学、更为人性化的管理办法。其中,通过立法对共享单车运营加以合理规制,使其实现依法运营,则是十分科学的选择。特别是从交通运输部会同多部门起草的

《关于鼓励和规范互联网租赁自行车发展的指导意见(征求意见稿)》就可预见共享单车绝非昙花一现,它已经成为市民出行选择的一种重要交通方式。因此,共享单车运营立法应当充分发挥这些城市人民政府的自主权和创造性,因地制宜、因城施策,探索符合本地实际情况的发展模式。

此外,这里需要特别指出的是,尽管直辖市与省、自治区属于同一级别行政区划,但仅就城市本质特征这个角度而言,直辖市当然属于城市,也应当肩负起制定共享单车运营规范之责。

四、共享单车运营立法内容的初步设想

共享单车作为新增交通方式,引起城市交通结构变化,也改变着交通格局^[14]。对共享单车予以立法规制,意在为共享单车的科学运营与规范管理提供法律依据,以保障城市的正常交通秩序和交通安全。我们以为,共享单车运营立法规制至少应当包括以下几个方面的主要内容。

(一) 共享单车运营的基本原则

无论任何一座城市发达到何种程度,作为城市慢行交通系统的自行车依然是一个城市交通系统不可或缺的重要组成部分。立法应当根据自行车的特点为共享单车确立其在运营中必须遵守的基本原则。我们以为,共享单车运营应当遵循绿色、共享、鼓励、规范、安全等基本原则。所谓“绿色”,是指共享单车在运营中应当坚持选择低能耗、环境友好的运营方式,构建绿色、低碳的出行体系,以实现节约资源、保护环境、绿色发展的理念^[15]。所谓“共享”,是指共享单车基于共享经济之理念,重新配置相关社会资源,使之达到最优匹配状态,全面惠及整个社会和各个层次的人群,实现资源共享与人人分享之目的。所谓“鼓励”,是指城市人民政府应当积极响应共享单车这种新型的城市绿色交通系统,制定相应的鼓励发展政策,正确引导共享单车运营健康发展,发挥自行车

的独特优势以服务于城市交通的绿色革命。所谓“规范”,是指城市人民政府应当通过立法和治理实现共享单车运营规范化,一方面,制定相关地方政府规章,保障共享单车运营有法可依,实现共享单车依法运营;另一方面,积极推进自行车道的建设和改造,完善自行车道的标志、标线,优化完善自行车交通组织,实现其与城市整个交通系统的接驳与融合,以保障自行车的通行条件。所谓“安全”,是指对于共享单车使用者而言,应当文明用车、安全骑行、规范停放,并且不得违反自行车不得载人的规定;对于共享单车运营者而言,应当保障自行车的车况始终处于良好状态,以确保使用者骑行安全;对于共享单车监管者而言,应当加强自行车使用规范和安全文明骑行的宣传教育,引导使用者增强文明意识、遵守交通法规、遵守社会公德,以避免交通事故的发生,实现城市交通的和谐顺畅。这五项基本原则相辅相成,共同构成一个有机整体,为共享单车运营指明了具体方向,成为共享单车运营必须遵行的基本规范,对于加强城市交通管理与保障城市交通安全具有十分重要意义。

(二) 共享单车运营的发展规划

任何一座城市的发展都离不开科学的城市发展规划。其中,交通系统则是城市发展规划的重要内容之一。因此,对于新型的交通出行方式,城市人民政府应当予以积极回应,做好共享单车运营的发展规划。这不仅有利于城市发展与管理,而且可以实现共享单车的依法运营,以避免其带给城市交通的不利影响。主要包括:一是应当充分重视共享单车在整个城市交通系统中的作用,将其纳入城市交通发展规划;二是在城市道路规划方面,在新城区的道路设计上与老城区的道路改造中,应当科学做好自行车道的设计;三是根据城市规模大小、城市空间承载能力以及城市的未来发展规划,应该适当控制共享单车的投放数量,以避免无序且无限制的投放。否则,一旦投放数量过多,不仅造成资源的过度浪费,而且会加剧城市交通问题,以致得不

偿失而有悖初衷。

(三) 共享单车运营的主体关系

共享单车运营的法律关系中 exist 三方主体,即监管者、运营者和使用者。每一主体对于促进共享单车的规范发展都负有十分重要的责任,应当各司其职、各尽其责。其中,运营者和使用者是共享单车租赁关系主体,即运营者是出租人,使用者是承租人。对于运营者而言,一方面应加强运营管理,一是要建立运营管理机制,为共享单车运营提供基本的运营保障;二是要优化运营管理团队,对共享单车的运营进行日常的维护、调度、保洁、维修、回收等方面的管理;三是注意对使用者个人信息的保护,运营者应当遵守《民法总则》第111条之“自然人的个人信息受法律保护”的规定,不得擅自泄露使用者的注册信息,应当积极采取相关措施予以必要保护。另一方面,须接受相关部门的监管。而对于使用者,则应当遵守共享单车运营管理规则,正确使用共享单车,不得随意停放、故意损害或据为己有。此外,共享单车的运营离不开城市人民政府的合理规划与科学监管,故作为监管者的城市人民政府必须对城市交通系统进行系统规划,并明确自身的主体责任,加强共享单车运营的必要监管。

(四) 共享单车运营的费用监管

从目前运营的共享单车来看,运营者向使用者收取的费用包括押金和租金。租金按小时收取,多为0.5~1元/半小时。押金则有99元、199元、200元、298元、299元等不同标准,平均为219元。如果按照目前1亿人次注册用户计算,共享单车的押金则高达219亿元。试想,共享单车运营者绝对不会将这219亿元押金存入银行按币不动,但其如何使用这219亿元押金则不得而知。因此,监管者必须对运营者收取费用的行为进行合理监管,主要包括租金的合理收取与押金去向的监管。具体而言,一是监管者应当为运营者确定一个合理收费区间,作为共享单车运营的市场指导价,允许运营者可以根据自身运营情况自行确定押金和租金的收取标准,

且须报政府备案;二是监管者应当监督运营者收取押金的去向。为了维持运营成本,可以允许运营者将押金进行合理投资,并符合有关金融管理规定。

(五) 共享单车运营的准入机制

应该说,短短两三年的时间之内,目前全国已有30多家共享单车运营企业,其增长速度之快不能不令人十分惊讶。可以预见,未来还会有更多的共享单车运营企业不断涌现。然而,毕竟城市空间是有限的。在以机动车作为城市主要交通工具的情况下,不断增加的机动车数量已经超越了城市承载能力之外,使得城市空间负荷处于超载的巨大压力之下。特别是城市规划的前瞻性不够,实际上留给共享单车的空间并不多。而在缺乏共享单车运营企业准入机制的情况下,共享单车企业竞相一哄而上,必将使得共享单车运营市场陷入混乱不堪的无序竞争之中。这不仅有悖共享初衷,而且带给城市管理诸多困难。因此,必须建立科学合理的共享单车企业准入机制,以避免盲目入市、实现良性发展。其中,需要考虑共享单车运营者的准入条件、城市承载能力、城市交通系统现状以及共享单车饱和度等诸多因素。

(六) 共享单车运营的竞争机制

市场经济必然存在竞争,也只有竞争才能激活市场经济,这是市场经济的基本规律。就目前的共享单车运营市场的竞争来看,已经呈如火如荼般的激烈态势。为了占有市场份额,各共享单车运营者纷纷施展八仙过海之神通,以各种不同优惠活动吸引使用者。然而,共享单车运营者依靠这种对使用者施以小恩小惠的利益诱惑竞争手段实则对于共享单车运营市场的发展没有任何积极意义,甚至还会加剧恶意的不正当竞争。特别是由于共享单车运营市场刚刚兴起不久,良性竞争机制尚未形成,这种竞争方式是极其低端的、拙劣的竞争手段,并不利于共享单车运营者的自身发展,往往会将一些竞争者引入歧途。如果共享单车运营者在前期投入大量资金用以促销活动,一旦后期资金注入无法跟上,迫于经济压力之下则不得不

选择退出共享单车运营市场。据有关报道显示,目前已经不止一家共享单车运营公司宣布倒闭。因此,如何避免共享单车运营者之间的盲目竞争与不正当竞争,监管者应当建立合理的共享单车运营竞争机制,引导共享单车运营者之间进行理性竞争、合理竞争、有序竞争、良性竞争,共同建立一个健康的、文明的共享单车运营市场。

(七) 共享单车运营的投放地点

《道路交通安全法》第59条明确规定,非机动车应当在规定的地点停放。未设停放地点的,非机动车停放不得妨碍其他车辆和行人通行。为给市民出行提供便利服务,共享单车的投放地点多选择在校园、地铁站、公交站、居民区、商业区等人流较为集中的地方。但由于这些地区在当初建设规划时并未预料到今天共享单车的出现,根本没有为其预留空间,以致造成这些地区出现自行车随意乱放、交通拥挤不堪的乱象。对此,监管部门应当规划共享单车的投放地点,设置醒目标志,并根据实际情况不断地动态调整。具体而言,需要做好改造与预留两个方面的工作。一是针对已经投放共享单车的地方,根据现有条件集中改造,尽可能改变乱停乱放的混乱局面;二是新建的交通枢纽、公交场站、大型商业街区、医院、旅游景区、居住区等公共场所及其周边地区,规划预留较为充足的共享单车停放区域。这就可以在一定程度上避免了自行车随意乱放、交通拥挤不堪的乱象出现,同时可以缓解人流密集地区的交通压力。

(八) 共享单车运营的法律責任

尽管法律责任是针对行为人的违法行为而使其承受的一种不利后果,目的在于保障法律上的权利、义务、权力与自由得以生效而不受任何阻碍,但我们以为法律责任的初衷并非惩罚与救济,更大程度上应当在于预防,即警醒和督促社会成员依法办事,不做有损于社会、国家、集体和他人合法权益的行为。因此,为了保障共享单车运营的合法化与规范化,促进城市交通绿色革命,实现城市交通的和谐通畅,共享

单车运营立法应当规定监管者、运营者和使用者的相关法律责任,分别针对监管不力、非法运营与不当使用等行为予以必要的法律惩处。其中,对于监管者监管不力和运营者非法经营的行为,视其具体情节和后果严重程度可以追究其行政责任或刑事责任;而对于使用者,则主要是视其具体情节和后果严重程度对其科以民事责任和行政责任。

五、结语

作为分享经济的典型业态,共享单车是移动互联网和租赁自行车融合发展的新型服务模式,它是城市慢行交通系统的一种模式创新,实际上也是“互联网+交通运输”的一种实现方式^[16]。然而,共享单车运营中所暴露出来的突出问题为其带来了意想不到的尴尬。如何加强共享单车运营的科学管理,以及如何实现共享单车的规范运营,以促进共享单车运营市场的健康发展,则是城市管理者与共享单车运营者共同面临的难题。而解决这一难题的有效途径,就在于尽快启动共享单车运营立法,通过相关立法促进优化交通出行结构,构建绿色、低碳的出行体系。只有这样,才能实现共享单车管理和运营的有法可依,使其更好地参与到公共服务中来,从而最终实现共享经济理念。

参考文献:

- [1] 王璐. 共享单车新政将陆续出台[N]. 经济参考报, 2017-05-24(A3).
- [2] 何玥. 我国共享经济发展条件下的法律保障机制研究[J]. 开封教育学院学报, 2017(7): 231-232.
- [3] 翟业虎, 刘田鑫. 共享单车租赁的法律问题[J]. 河南社会科学, 2017(4): 39-46.
- [4] 宋姝凝. 共享单车的法律监管问题研究[J]. 扬州大学学报: 人文社会科学版, 2017, 21(7): 67-70.
- [5] 王梦远. 破坏共享单车行为法律责任探讨[J]. 武汉交通职业学院学报, 2017(2): 9-14.
- [6] 史雯. 私占共享单车行为的刑法学识别[J]. 重庆科技学院学报: 社会科学版, 2017(7): 22-24.
- [7] 宋佳儒. 共享单车押金资金沉淀的监管问题探析[J]. 甘肃金融, 2017(4): 27-30.
- [8] 王传薇, 田雨. 关于共享单车押金的法律思考[J]. 中国市场, 2017(17): 113-114.
- [9] 魏婧宇, 毛思倩. 共享单车该如何与城市更好兼容[EB/OL]. (2017-01-02) [2017-06-12] http://news.xinhuanet.com/2017-01/02/c_1120232050.htm.
- [10] 麻海军. 共享单车挤占公共空间矛盾凸显[N]. 消费时报, 2017-02-18(A6).
- [11] 毛锦伟. 共享单车乱停放矛盾如何解[N]. 解放日报, 2017-02-28(6).
- [12] 刘坤. 共享单车: 无规矩不成方圆[N]. 光明日报, 2017-02-27(8).
- [13] 沈宗灵. 法理学[M]. 北京: 北京大学出版社, 2009.
- [14] 王光荣. 共享单车发展问题系统探究[J]. 长安大学学报: 社会科学版, 2017, 19(2): 30-35.
- [15] 张新宝. 《中华人民共和国民法总则》释义[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2017.
- [16] 冯蕾. 交通部部长李小鹏: 共享单车是城市慢行系统的模式创新[N]. 光明日报, 2017-02-28(7).