

网约车业态的风险隐患与治理对策

——以 N 市为样本

■ 李 鹏 薛晚成 张瀚池

摘 要 网约车作为一种新业态，不仅是广大百姓机动车出行的重要方式，也是目前社会灵活性就业的重要形态，对百姓生活和社会发展都有非常重要的作用。通过对 N 市网约车现状的调研和分析，发现目前网约车业态在迅猛发展的过程中，存在着诸多风险隐患，主要表现为社会稳定风险、公共安全风险、行业健康风险等。为此，公安机关要从主动参与综合治理，积极发挥职能作用等方面入手，在积极服务网约车健康有序发展的同时，加强情报预警研判，高效处置涉稳风险，将网约车发展、运行过程中的风险隐患降低到最小程度。

关键词 网约车 风险 隐患 治理

网约车是网络预约出租汽车经营服务的简称，是指以互联网技术为依托构建服务平台，整合供需信息，使用符合条件的车辆和驾驶员，提供预约出租车服务的经营活动。与传统巡游出租车相比较，网约车价格透明、叫车方便，已经成为城镇区域内百姓机动车出行的主要方式，也成为目前社会灵活性就业的重要形态。党的二十届三中全会指出，在发展中保障和改善民生是中国式现代化的重大任务，国家安全是中国式现代化行稳致远的重要基础。作为公安机关，在积极服务网约车健康有序发展的同时，也要充分关注

这种新业态发展及运行过程中的风险隐患。近期，我们结合 N 市网约车治安管理、维护稳定工作实际，全面梳理了行业基本情况，分析了当前突出风险隐患，深感网约车作为一种新业态，在服务百姓出行和促进社会就业的同时，也存在一些可能影响安全和稳定的风险，公安机关要采取针对性措施，在保证群众出行高水平安全的同时，全力服务网约车行业高质量发展。

作者：李 鹏，江苏省南京市公安局党委委员、副局长；薛晚成，江苏省南京市公安局公交治安分局党委委员、副局长；张瀚池，江苏省南京市公安局公交治安分局指挥室主任

一、网约车业态基本概况

经过对行业主管部门及部分网约车司机、用户的调查走访发现，N市网约车经过快速发展，目前已经进入平稳发展的阶段。

（一）网约车业态总体概况

N市处于经济发达地区，现有面积6500平方千米，人口近千万。N市现有已取得网约车经营许可的平台公司23家，租赁公司185家；共计发放网约车车辆运输证43743张、网约车驾驶员从业资格证15.3万张，人车“双合规率”约为91%，从业人员14.6万人。从N市网约车现状来看，有两个特征值得我们关注：

一是网约车已经成为城镇区域内人们机动车出行的主要方式。2015年网约车刚刚出现时，N市传统巡游出租汽车运营车辆有1.4万辆，而目前只有不足8000辆（其中绝大部分已经同时作为网约车在营）。2024年网约车约4.3万辆，是十年前巡游出租车的3倍。二是网约车已经成为城镇区域内社会灵活就业的重要形态。目前，在经济下行的状态下，网约车与外卖、快递、夜市等业态作为大量社会人员就业的托底行业，已经成为一部分社会成员就业、再就业的重要形态，成为就业“四宝”。N市目前约有15万名网约车驾驶员，关乎10多万个家庭的生计保障。

（二）网约车业态经营模式

网约车平台方面，N市各网约车平台通过从驾驶员端直接抽成获利，抽成比例均在15%–30%之间，因季节变化、运营时段、里程长短等因素略有升降。高德等聚合平台不直接从驾驶员端抽成，而是将订单转给合作平台，由合作平台根据合作协议返利，返利区间为订单价格的8%–9%。据平台反

馈，能够保证驾驶员获利不低于订单价格的70%。

网约车租赁公司方面，N市网约车租赁公司未从驾驶员端抽成，仅收取驾驶员管理费用。具体分两种模式：一是经租模式，即公司购买车辆，驾驶员租车营运，每月向公司支付租金4600元（系全市平均值），目前采用此模式的租赁公司行业占比70%。二是融租模式，即公司作为担保人，让驾驶员贷款购车，并挂靠公司营运。贷款期内车辆物权归公司，贷款支付完毕后车辆物权归驾驶员。贷款支付完毕后仍挂靠公司营运的，公司收取驾驶员月均300元的管理费，目前采用此模式的租赁公司行业占比30%。

（三）网约车业态营收情况

2024年，N市网约车日均订单约53万单，日均在营网约车约3.5万辆。营运车辆中，日接15单以上的约1.5万辆（日均在线12小时以上），日接7–14单的约0.8万辆，日接6单以下的约1.2万辆（日均在线少于3小时，视为兼职网约车）。

剔除日接6单以下数据，N市网约车单车日均完成17单，驾驶员日均营收约408元。

二、网约车业态目前的风险隐患

网约车作为“互联网+”出行方式，从一出现开始就迅速受到资本市场青睐，各种补贴奖励使驾驶员和乘客双方都得到了实实在在的福利。网约车驾驶员这一职业更是因为入行门槛低、工作相对轻松、收入颇为丰厚等因素，受到社会上不少人的追捧和加入。但近年来，随着经济下行压力增大，网约车市场逐渐趋于稳定甚至出现饱和的征兆，各网约车平台已从当初的“资金投入”阶段到开始进入“收割归仓”阶段，按照行业发展

规律未来还将进入“整合优化”阶段，网约车市场带给驾驶员群体的短期红利已经褪去。近年来，受国内外多种因素的影响，我国经济呈现出消费驱动力不足、周期性经济因素及深层次的经济结构问题等特点，网约车驾驶员整体面临着工作强度变大、收入逐步降低、合法权益得不到有效保障等问题，加之部分城市无人网约车开始上路营运，网约车驾驶员整体出现职业危机感，少数驾驶员选择抱团上访、滋事闹事、网上泄愤等极端方式维权，极易影响社会稳定和政府形象。主要风险隐患有以下几点：

（一）网约车平台频繁调整经营策略、压低驾驶员收入，引发社会稳定风险

据财报数据显示，滴滴公司在其官网发布 2024 年二季度业绩报告，平台全球营收 508.6 亿元，同比增长 4.1%；国内业务交易量达 30.04 亿单，同比增长 12.3%，日均单量 3300 万，持续创历史新高。但与此同时，国内网约车业务平均单价却在持续下跌，特别是长距离订单下跌幅度明显，网约车驾驶员平均每单收入更是降到了 2020 年以来的历史新低。经过分析对比，同等运营里程，N 市网约车订单价格亦低于同类省会城市、中心城市。据了解，滴滴公司 2024 年度目标是：订单量环比 2023 年增长 11%，利润增长 3.17%；运营策略方面，以城市为单位分类出台竞争策略。由于滴滴平台占据 70% 市场份额，其他平台也会被动跟进调整策略。2023 年下半年以来，网约车平台“一口价订单”“运营策略优化”方案频繁在全国各城市出台。驾驶员反映虽然“一口价”订单可自愿选择，但在无常规订单可接的情况下只能被动接受，无形中增加了额外抽成、导致了收入下降。“运营策略优化”实则变相降低了驾驶员收入，对网约车驾驶员这样的

聚合群体，积怨情绪一旦蔓延爆发，极易引发大规模、全行业线上线下聚集维权和扬言滋事风险。

此外，聚合平台订单抽成比例不透明，极易引发驾驶员不满。目前 N 市主要有 4 家网约车聚合平台，其中高德平台聚合 68 家运营服务平台，滴滴平台聚合 23 家运营服务平台，花小猪打车聚合 27 家运营服务平台，哈啰平台聚合 7 家运营服务平台。据高德聚合平台负责人介绍，根据《关于切实做好网约车聚合平台规范管理有关工作的通知》要求，网约车聚合平台不得直接干预网约车平台价格，不得直接参与车辆调度及驾驶员管理，导致聚合平台在收取总价 8%—9% 的信息服务费后，无法获知网约车平台实际抽佣比例，存在总抽佣超过 30% 的可能。另据部分网约车平台反映，聚合平台会通过智能系统，要求接入聚合模式的网约车平台下调运价，如不参与则无法享受竞价靠前的流量政策，导致网约车平台只能跟进降价，进一步扰乱了正常市场秩序。2023 年以来，N 市多次发生网约车驾驶员因平台抽成高、存在“阴阳单”（乘客实际支付远高于驾驶员订单流水）等问题，在网上扬言罢工、上访事件。

（二）网约车驾驶员群体高负荷工作，存在公共安全风险

网约车发展初期，由于门槛相对低、投入较少，加之网约车平台和网约车租赁对公司愿景的宣传，吸纳了大量从业人员加入。入行后，很多驾驶员发现并非如企业宣传的那样高收入，普遍反映工作强度大，一天需营运 12 个小时以上且完成平台规定时间段任务才能拿到奖励。以 N 市为例，网约车驾驶员中近 6 成为外地人，学历低、技能少，开网约车就是为了挣快钱。但目前专职网约

车驾驶员平均月营收在 11500 元至 13500 元之间，除去租车费用、运营成本，月净收入在 6000 到 8000 元左右，且收入与长时间工作（至少 12 个小时以上且全年无休）直接相关，劳动强度和收入不完全成正比关系。面对收入压力和成本压力，网约车司机不得不延长劳动时间，部分司机为了节省时间和住宿成本而选择在车内过夜，这也是导致网约车“臭车”比例增多的原因之一。此外，N 市曾发生过多起网约车司机因疲劳过度猝死的事件，引发社会舆论关注。而与此同时，为了加强从业群体规范管理，网约车平台制定了严格的考核打分制度，实行了迫使驾驶员长时间、多批次接单的派单制度，将驾驶员的分值跟平台派单的频率挂钩，进而影响营运收入。网约车驾驶员普遍认为这种考核机制过于苛刻，工作压力倍增。长期的高度紧张，极易在驾驶途中出现焦虑、暴躁、路怒等问题，存在引发公共安全案事件的风险。

网约车行业就业不稳定，且容易引发负面舆情。据 58 同城招聘研究院与中国城市公共交通协会网约车分会对 5258 名网约车司机的问卷调查发现，网约车司机从业时长 3 年以上的仅有 29%，有 42% 的司机从业不超过 1 年，这与过去出租车司机一般从业经历达十年以上形成鲜明对比。网约车驾驶员群体数量庞大，文化程度总体不高，通常选择微博、抖音、快手等网络媒体发布视频，希望引起平台的重视和社会的关注。舆论在发酵的过程中，甚至有网约车驾驶员将矛头直指政府部门监管不力，将相关矛盾转嫁给政府，很大程度上降低了民众对政府的信任度。在 N 市，如微博话题#网约车驾驶员 10 小时赚不到 200 元# 阅读量 487 万次、#网约车饱和后失业又少了一条退路# 阅读量 114.3 万次、#如何看待多地网约车饱和和现

象# 阅读量 114 万次。由于相关话题关注度高，易引起广大民众的情感共鸣，导致热榜居高不下，舆情持续发酵，对政府机关的公信力造成负面影响，形成潜在的社会风险。

（三）涉网约车租赁公司纠纷易发多发，网约车驾驶员违规现象时有发生，影响行业健康发展

通过调研发现，现行法律法规未明确将网约车租赁公司纳入监管范畴。在 N 市，一些网约车租赁公司内部经营管理较为混乱，如一些大公司可随意将车辆转包给下游渠道公司运营，甚至存在层层转包乱象，继而引发上下游公司之间、公司与驾驶员之间的合同纠纷、租赁纠纷，影响行业乃至社会面安全稳定。数据显示，目前全国有 1200 多家网约车相关企业涉及法律诉讼，占比达 11.3%，另有 410 多家企业受到行政处罚。

一些网约车驾驶员为了对抗平台管理提高收入，有的使用作弊软件，进行虚拟定位，进行抢单或骗取平台支付的车费；有的注册多个网约车帐号，虚构行程里程；有的行程结束后故意不终止订单从而虚构里程；有的虚构订单后利用软件伪造行车数据，骗取平台车费；甚至有的不去开网车，而是专职销售网约车外挂软件。这些情况，对网约车行业的健康、有序发展是极大的伤害。

（四）少数头部企业基础信息尚未向公安机关开放，增加治安管控难度

2022 年 7 部委颁发的《网络预约出租汽车经营服务管理办法》明确要求，互联网平台应具备供公安机关等监管部门依法调取查询相关网络数据信息的条件。2022 年 5 月 1 日起实施的《江苏省公共交通治安管理条例》第十五条亦明确要求，平台经营者应当将数据全面、准确向我省公安机关、交通运输等部门开放，并配合做好相关工作。但

截至目前，少数头部企业均以数据库在总部无法提供或无权限处理等理由拒不提供相关数据，致使 N 市乃至江苏全省公安部门至今无法直接或间接调取查询企业的信息，导致公安机关和相关监管部门无法准确掌握实际运营驾驶员、车辆的准确信息，给平台企业落实维稳责任、驾乘人员报警求助、公安机关治安管控以及案件侦破工作带来困难，甚至给违法犯罪活动提供渠道。

目前没有网约车车辆运输证或网约车驾驶员从业资格的“黑车”“黑司机”在一些地方或多或少存在，一些平台为了自身利益采取默认态度，接入大量无营运资质车辆、驾驶员，一定程度上抢占了合规驾驶员市场份额，不但正规网约车司机对此极为不满，也给管理部门带来新的管理难题。正是由于公安机关和相关管理部门不掌握数据，部分平台不但逃避了公安机关的监管，也容易引发涉稳事端和违法案件。

（五）网约车发展规模已经超过社会需求，存在潜在行业风险

根据《网约车行业运力企业与司机生存质量报告》，截止 2024 年 10 月底，全国共有 362 家网约车平台公司取得网约车平台经营许可，共发放网约车驾驶员证 748.3 万本、车辆运输证 320.6 万本，同比增速均超过 20%。此外，超过 180 天未传输数据的网约车平台还有 65 家。运力的饱和叠加网约车平台的低价策略，导致订单运价和网约车司机 IPH（每小时收入）下降。如 2024 年 10 月，合肥网约车空驶率达 44.6%。另外，无人驾驶技术试点应用，正在引发行业群体恐慌。近年来，无人驾驶出行服务平台“萝卜快跑”已在北京、上海、广州、深圳、重庆、长沙、阳泉等 10 余个城市全面开放，面向公众常态化试运营。其中，“萝卜快跑”在

武汉、重庆、北京、深圳开启了全无人自动驾驶运营。2024 年 7 月，武汉“萝卜快跑”频频登上热搜，舆情传导至 N 市，网约车驾驶员纷纷质疑无人驾驶技术可能冲击市场，引发多起涉稳事件。2024 年 7 月 4 日，工信部等 5 部门正式发布《关于公布智能网联汽车“车路云一体化”应用试点城市名单的通知》，N 市位列其中。据了解，N 市目前已正式启动无人驾驶出租车测试工作，领行科技（T3 出行）、文远苏行两家企业已有无人驾驶出租车正在申报上路测试。无人驾驶网约车在 N 市正式上路后必将出现新一轮关联性风险。

三、加强网约车业态治理防范风险隐患对策建议

网约车行业治理涉及领域众多，不但关乎大众方便快捷出行，也关系众多普通人员的灵活就业；不但需要政府相关部门进行行业管理，也需要公安机关开展治安管理、维护稳定等工作。就公安机关加强网约车行业治理、防范风险隐患来说，需要着重从两个方面发力：

（一）主动参与综合治理，促进行业健康发展

一个行业不稳定因素，就有可能触发整个社会不稳定局面。网约车的主管部门是交通运输部门，相关政策制定还涉及发改委、网信办、安全生产等多个部门。从安全与发展的关系来说，网约车治理也与公安机关关系密切，为确保社会稳定和安全发展，公安机关要高度重视网约车业态的稳定和健康发展，主动参与综合治理。

首先，跟进政策调整。如前所述，网约车涉及到就业、出行等多个方面，行业管理

政策的变化，将会产生多重社会反响。2023年以来，多地已经对网约车发展按下“暂停键”。东莞、三亚、温州、济南等地已经相继发布网约车饱和预警，提示当地网约车单车日均接单量不足10单，从业者难以维持生计。自2023年5月16日起，长沙暂停受理网约车运输证新增业务。一个地区网约车要不要控制总量、饱和预警，无人驾驶网约车发展规模和速度要不要进行宏观调控、有序推进，虽不属于公安机关的工作职能范围，但这些政策、措施的出台，不但会对网约车公司、驾驶员和用户带来许多重大影响，也会直接或间接传递到特定行业，从而涉及社会稳定、公共安全。公安机关应当积极关注，适时跟进，提前预测对与网约车相关群体的影响，超前做好应对工作。

其次，主动建言献策。网约车事关千家万户，涉及众多领域，许多方面都与社会稳定、行业安全密切相关，公安机关应当主动参与，为政策制定、行业发展和社会治理提出建议，公交治安分局作为公安机关服务管理行业的专业力量，更应该有所作为。2021年，我们在江苏公共安全研究院（江苏警官学院）《智库专报》上发表的《我省发展城市公共交通必须把安全发展放在十分重要的位置》智库研究成果，得到了省领导肯定性批示。2022年，我们全程参与了《江苏省公共交通治安管理条例》制定工作，并在后续的省人大、市人大立法评估座谈会上做了交流发言，特别是在“网约车租赁公司未纳入法律监管体系”这一问题上，我们一直积极建言献策，充分表达了公安机关的声音，为党委政府决策提供辅助支撑。

再次，积极参与治理。公安机关要以维护稳定、治安管理为抓手，发挥“主力军”作用，在网约车治理方面主动作为。当前，

应主动对接交通执法、地方综治部门，持续开展打击非法从事出租车经营的专项整治行动。与交通运输主管部门建立联合执法机制，组织开展联合执法，采取定点检查与流动巡查相结合等方法，加大网约车线上监管力度，定期对网约车平台公司进行检查，提高执法效率，推动常态化行动向长效化机制转型升级，确保治理工作有力更有效。

（二）积极履行维稳职能，强化行业安全稳定

公安机关特别是公交治安部门是代表公安机关直接参与网约车治理的部门，要当好维护网约车业态安全稳定的主角，以网约车驾驶员群体的稳定为主责，以网约车运营秩序的稳定为主线，通过网约车业态的安全稳定为整个社会的安全稳定服务。

一是完善警务运行机制。将“专业+机制+大数据”新型警务运行模式落实到网约车业态治理，需要根据当前网约车发展的规模、质态进行整体谋划和统筹运作。为了把专业做实，N市公交治安分局专门成立了客运治安大队，对全市网约车（包括出租车）的运营平台、情报信息、各类案件进行集中统一管理。分局指挥室也把网约车业态的情报研判做为重中之重，设置专门岗位进行监管。为了把机制做精，深化与交通运输、市场监管、网信等政府部门以及公安机关内部相关部门的联动共治，细化联动方案，定期召开联席会议，加强信息互通、资源共享、综合施策，并建立健全联合会商、联合检查、联合通报、联合约谈、联合维稳等机制。为了把大数据做强，积极运用公安信息、行业信息和开源信息，并开发了专门的网约车管理平台，为获取第一手、深层次情报信息奠定了坚实的基础。同时，开展实时研判、定期走访、信息互享，掌握全市网约车驾驶员

的思想动态和网约车行业的发展动态。

二是加强情报预警研判。情报预警、信息研判应当根据不同警种、不同需求有针对性的开展。从当前的工作需要来说，“枫桥经验”落地到网约车治理领域，就是要进一步发挥群众工作优势，完善奖励激励机制，持续壮大建强行业信息员队伍，广泛获取有关信息。目前公交治安分局进一步织密了群众工作网络，并配套完善奖励办法，畅通“一站式”见义勇为申报表表彰机制，激励群众主动上报有关线索，高效助力公安机关前端预警、超前介入、高效处置、精准防范。同时，运用科技信息化手段，及时掌握行业治安动态、涉稳苗头、案件线索，并依托高效运转的“情指行”专班，加强深度研判分析，提高预知预防预警预控能力。

三是增强数据赋能功效。数据赋能的核心在于数据的获取和模型的搭建。在已有平台的基础上，正在持续加快推进公安机关与网约车平台企业的数据对接，实现人员车辆、乘客订单、GPS 轨迹等数据全量、实时汇聚；加强大数据建模分析，动态监测存在网上煽动、串联策划、聚集滋事等风险，精准预警管控；依托车载技防设施设置“电子围栏”，动态掌握网约车异常营运、异常聚集情况，超前介入处置。通过挖掘数据资源，强化数据思维，拓展数据路径，相关数据模型产品在全省条线、市局建模大赛等多项比赛中获奖，并运用到日常研判处置中，充分彰显了新型警务运行模式的实战成效。

四是压实企业主体责任。按照“三管三必须”要求，督促网约车平台、租赁公司切实担负起主体责任，加强网约车驾驶员群体日常教育管理、风险监测预警，及时介入化解矛盾纠纷，从源头防范消除风险。督促网

约车平台全面、准确开放数据，加快推进人车合规化进程。目前，已经明确要求网约车平台在出台价格调整等经营政策前加强市场调研，开展风险评估，并主动报备，使公安机关能够超前预警、主动应对，以逐步扭转当前管理被动局面，切实将网约车业态全过程纳入政府规范管理框架。

五是高效处置涉稳风险。高度关注网约车驾驶员网上言论、线下活动，对出现的造谣生事线索，积极会同有关部门、企业联动做好相关工作，确保“一人不漏、一刻不误、一查到底”；同时，对网约车驾驶员提出的合理诉求，督促企业及时予以解决，并持续跟进关注。当前，充分吸取近期长沙、珠海等地驾车撞人事件的深刻教训，加强网约车驾驶员中高危人员的监测预警，防止再次发生恶性事件。强化社会面巡防管控和舆情导控，妥善应对行业可能发生的规模性聚集对抗、停运等突发事件，将事端处置在初始阶段，严防形成连锁反应。

仅仅经过近十年的时间，网约车从无到有，已是蓬勃生长的新业态。未来十年，网约车能否被无人车取代，低空经济中的 eVTOL（电动垂直起降飞行器，俗称“飞行汽车”）对网约车行业的冲击尚难预料。2024 年全国公安工作会议要求要高水平确保社会大局稳定、高品质维护公共安全和高质量发展经济社会发展。当前网约车治理是公安机关的值得重视的问题，虽然这项工作 在公安机关整个业务链中是个小众问题，但却是事关百姓出行、众人就业的大事情，需要我们用心用情用力去加强治理，确保网约车领域的安全稳定，高质量回应群众出行新期盼，建设平安城市新窗口。

责任编辑 李 坤