

B.5

2020年北京市共享单车治理 与发展研究报告

摘要: 随着共享经济的兴起和大数据时代的到来,共享单车成为城市公共交通系统的重要组成部分,但共享单车在更好地解决出行“最后一公里”,满足城市居民绿色出行需求的同时也带来了车辆乱停乱放、企业无序竞争和信息安全风险等负外部性问题,为解决这些问题,需要政府联合共享单车企业及社会公众联合治理,本报告对北京市共享单车的发展现状及存在问题进行分析,介绍了北京市共享单车治理情况,并提出促进共享单车治理的政策与路径。

关键词: 共享单车 绿色出行 交通治理

一 北京市共享单车的运营服务现状 及存在问题

(一) 北京市共享单车运营服务现状

1. 共享单车市场投放运营服务情况

2016年初,随着摩拜、ofo等共享单车企业开始投放单车,北京进入共享单车时代,到2016年下半年,行业规模开始爆发式增长,各企业纷纷疯狂投放单车以获取市场份额,使得北京市共享单车数量供大于求,带来许多



问题。北京市对共享单车的使用情况进行监测，监测结果显示共享单车月活跃度不到 50%，将近一半的共享单车未被使用。因此，政府应当联合企业协同治理，以促进共享单车使用效益最大化。为减轻共享单车超负荷压力，2018 年 8 月，北京市交通委发布了共享单车减量调控方案，开始规范北京市共享单车投放（见图 1）。

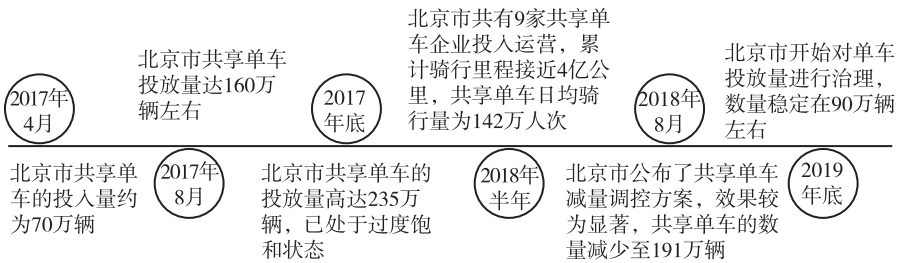


图 1 北京市共享单车发展规模时间轴

资料来源：此图由作者自行绘制，参考《北京市交通委关于互联网租赁自行车行业 2019 年下半年运营管理监督情况的公示》，北京市交通委员会网站，2020 年 2 月 24 日，http://jtw.beijing.gov.cn/xxgk/jttj/202002/t20200224_1667007.html。

到 2019 年下半年，北京市的共享单车企业共有 6 家，其中，北京梦想蜂连锁商业有限公司（便利蜂单车）、东峡大通（北京）管理咨询有限公司（ofo 单车）、北京摩拜科技有限公司（摩拜单车）、上海钧丰网络科技有限公司（哈啰单车）、杭州青奇科技有限公司（青桔单车）的车辆运营情况收录在北京市互联网租赁自行车监管与服务平台（以下简称平台），受各监督管理部门的考核与监督。

北京市依据《北京市非机动车管理条例》（以下简称《条例》）等相关规定，对 2019 年下半年共享单车行业的运营情况进行了公示，结果显示北京市共享单车日均骑行量为 127.2 万次，其中摩拜单车在日均骑行量和日均周转率方面均占据了较大的市场，摩拜、青桔和哈啰分别位列前三名（见表 1）。

表 1 北京市共享单车 TOP5 日均骑行量及日均周转率

企业	日均骑行量(万次)	日均周转率(次/辆)
摩拜单车	83.9	2.4
青桔单车	34.8	2.0
哈啰单车	3.0	1.6
ofo 单车	5.4	0.2
便利蜂单车	0.1	0.1

资料来源：《北京市交通委关于互联网租赁自行车行业 2019 年下半年运营管理监督情况的公示》，北京市交通委员会网站，2020 年 2 月 24 日，http://jtw.beijing.gov.cn/xxgk/jttj/202002/t20200224_1667007.html。

2. 共享单车市场投放服务区域情况

北京市交通拥堵情况严重，绝大多数上班族通常会选择“共享单车+地铁”的出行方式，共享单车以短距离出行尤其是 2 千米以内的出行为主，并且多在地铁周边使用，从共享单车出行距离分布来看，500~800 米所占比例最高。

工作日 7:00~9:00 为早高峰，订单约占全天订单量的 22%，通行区域集中在海淀区、朝阳区等企业坐落较多的地区，且在地铁周边使用数量较多；晚高峰为 17:00~19:00，订单约占全天订单量的 19%，低于早高峰时段订单比例，通行区域却比早高峰时更加集中，主要集中在海淀区、朝阳区等区域的产业园区以及商业聚集区（见图 2）。

3. 共享单车投放资金收取管理情况

2016 年共享单车刚兴起之时，共享单车企业如东峡大通（北京）管理咨询有限公司（ofo 单车）等均收取押金后用户才可以使用单车，用户的资金安全无法得到保护。因此，北京市交通委发布《交通运输新业态用户资金管理办法（试行）》，要求共享单车企业依法在工商注册地设立资金专用账户，鼓励免押金骑行方式。2019 年 11 月，北京市摩拜单车完成了资金专用账户的开设，到 2019 年 12 月，所有北京的用户均可免押金骑行。

4. 共享单车相关政策管理服务情况

针对当前共享单车在投放运营中及投放后维修出现的种种问题，政府出台了一系列政策维护市场稳定和共享单车的有序运营，不仅为企业主体营造

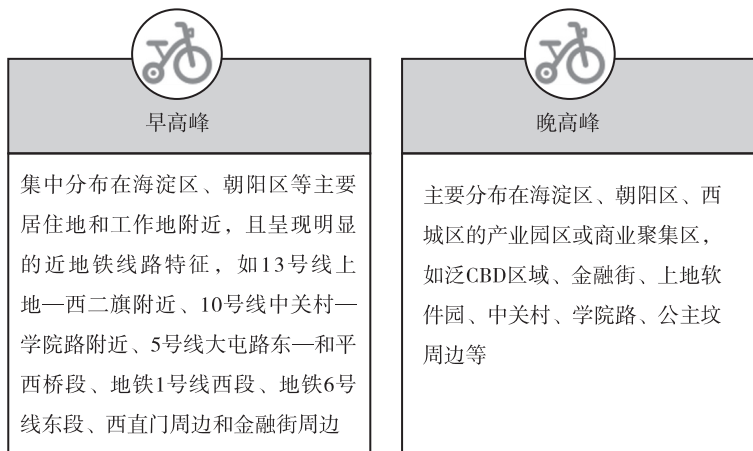


图2 北京市早晚高峰共享单车使用情况

资料来源：根据相关资料绘制。

了良好的市场氛围，也让城市居民在单车骑行中享受更多的便利。为规范共享单车企业的发展，2017年北京市出台了《北京市鼓励规范发展共享自行车的指导意见（试行）》，认为共享单车需要参与公共交通运输，促进公共交通发展（见图3）。

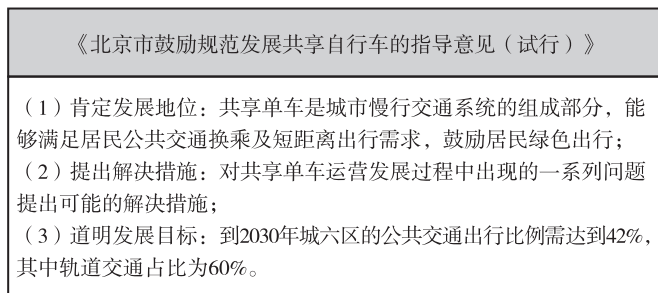


图3 共享单车政策图示

（二）北京市共享单车存在的问题

1. 政府部门

（1）规范缺位

目前北京市共享单车行业车辆运营规模大，车辆市场投放多，但活跃车

辆较少，且单车乱停乱放、回收不及时等问题较多，影响了北京市的城市交通秩序。这些问题在行业发展初期并没有得到政府部门的关注，致使共享单车乱摆乱放现象突出，说明政府在共享单车规范管理方面存在缺位。

(2) 机制不全

长期以来，市场中共享单车企业服务能力参差不齐，行业中过多的企业加剧了不良竞争，各企业疯狂融资扩张，却忽视了服务质量，政府没有建立相应的准入机制和评价体系，造成“企业进入门槛低、无序竞争问题大、运营服务能力低”这种恶性循环。

(3) 监管不当

共享单车行业自2016年起飞速发展，这种企业主动提供公共服务和产品的方式没有先例，政府的监管政策跟不上共享单车行业的发展速度，且政府多采取保守策略，监督力度较小，助长了共享单车行业的不良风气。

2. 运营公司

(1) 运营维护能力差

共享单车企业市场投放量大，但并没有设置足够的运维岗位，配备的共享单车维修护理人员较少，大大降低了单车的使用年限和使用效率。此外，共享单车维修不及时、不到位，存在许多安全隐患，致使交通事故频发，损害了用户利益。

(2) 无视市场客观需求

共享单车企业为了扩大市场份额，采取恶性竞争的行为，缺乏对市场和用户的精准分析，导致部分地区单车过多投放于同一区域，这种“扭曲性供给”在地铁站和学校周边相当普遍，造成了资源的浪费。

(3) 企业投资风险大

共享单车企业通过疯狂融资来扩大市场份额，以获取品牌的垄断能力，投入资本较多，单车的购买加工以及运营维修过程都花费较大，稍有不慎，共享单车企业就会面临破产威胁，同时也会给用户带来损失，造成行业市场混乱。



(4) 用户监管程度低

用户在使用单车时，仅需扫码即可使用，随用随停，并没有标准判断用户的基本素养，有时也会造成单车设备损坏。目前没有对用户使用的过程进行监管，也无法对造成损坏的用户进行追责。

二 北京市共享单车治理

(一) 政府在共享单车治理中的责任

以市场为主导的共享单车，是共享经济的典型代表，具有“准公共物品”属性。共享单车依托技术创新优势，削减了交易成本，但也存在着显著的负外部性，并带来严重的社会与城市交通问题，具体体现为无序投放停放、押金监管缺位、集中停放区车位紧缺、用户道德风险等问题。

规范共享单车运营管理的参与者主要有政府、企业和公众等多个利益相关者，其中，政府是规范共享单车企业运营的主体，身负引导、服务、监管三大责任，需要引导企业和公众参与到协同治理的框架中，并优化共享单车出行基础设施，为共享单车提供保障和治理措施（见表2）。

表2 政府在共享单车治理中的三方面主导责任

类别	责任内涵	政策方向
引导责任	多个主体与城市共享单车的运营息息相关，作为管理者的政府应发挥引导作用	鼓励企业和公众参与到协同治理框架构建中
服务责任	作为城市短途出行以及解决换乘接驳的重要补充形式，共享单车对道路资源配置与空间规划布局方面提出了更高要求	优化自行车出行的道路资源配置、完善站点停放区的空间布局
监管责任	共享单车所暴露出来的“公地危机”问题，单靠企业自身是无法解决的，还需要政府的介入和干预	政府管理部门应制定适合城市共享单车长期发展的管理细则，为城市自行车短途出行提供规章制度保障

资料来源：金晶、卞思佳：《基于利益相关者视角的城市共享单车协同治理路径选择——以江苏省南京市为例》，《城市发展研究》2018年第2期。

（二）北京市共享单车治理原则

自2016年8月ofo单车不再满足于校园而转向城市运营，到2017年9月摩拜单车进入北京，短时间内该行业飞速扩张，北京市内共计有16家企业运营，共计有235万辆单车被投放进市场。^①与此同时，共享自行车企业无序竞争、粗放经营、承租人乱停乱放等问题也逐步暴露出来，扰乱城市交通秩序，危害交通出行安全。对此，北京市交通委于2017年9月发布并实施《北京市鼓励规范发展共享自行车的指导意见（试行）》（以下简称《指导意见》），明确了北京市针对共享单车行业治理的原则，即“市级统筹、属地监管、行业自律、企业主责、承租人守法、多方共治、规范有序”的原则，并及时实施了一系列治理措施。

1. 市级统筹、属地监管

市级管理部门负责统筹协调，指导各区开展工作。各区政府结合属地实际，负责对共享自行车企业的监管工作。

在规划方面，制定共享单车发展规划，明确停放区和非停放区，建立监管与服务信息化平台，督促企业做好车辆信息接入；在设施建设方面，加强公共场所停放区设置和道路设施建设，完善城市慢行系统建设，改善自行车骑行环境；在计费押金方面，保障公民缴纳的押金安全，严格监管共享单车的计费标准与押金；在监督管理方面，对企业投放车辆质量不过关、威胁消费者个人信息安全、过量投放无序竞争等及时约谈查处，保障公民信息安全，维护城市交通秩序，确保行业良性有效竞争；在宣传引导方面，加大面向社会公众的宣传力度，倡导文明骑行，遵守规章，有序摆放。

2. 行业自律、企业主责

共享自行车运营企业承担投放车辆经营与管理的主体责任。

各企业应基于自身规模，在现有的经营能力允许的范围内，合理化、动

^① 《我市上半年“共享单车”运行情况》，北京市交通委员会网站，2019年7月31日，
http://jtw.beijing.gov.cn/xxgk/xwfbh/201912/t20191209_1007634.html。



态化地进行车辆投放，依据信息平台数据明确各区域车辆投放数量；制订经营维护计划，经营使用的车辆应符合安全标准，投放区域符合政府部门规章，应定期对共享单车进行专项质量检查和维护修理，及时清退质量不合规车辆，加强车辆停放秩序管理和运营调度管理。

在信息安全方面，积极协助完成监管与服务平台建设，做好车辆遵守国家网络和信息安全相关规定，落实和建立网络信息安全保障机制，完善网络安全防范措施，依法依规采集、使用和保护用户信息。

在资金信用方面，严格遵守政府要求，采取不收取押金的方式提供服务，或收取押金并开设专门账户做准备金，避免承租人退租时发生“挤兑”现象。

在退出机制方面，企业应建立完善合规的行业退出机制，对社会公众做好企业退出的公示，退还押金并回收车辆。

3. 承租人守法、多方共治、规范有序

《指导意见》指出，共享单车承租人应不破坏共享单车及停放设施，做到文明用车，不故意侵占毁损、安全骑行不打闹占道、有序停放不乱放，自觉维护环境秩序。

（三）北京市共享单车治理政策梳理

通过对北京市共享单车治理政策的梳理，大致可以将治理过程划分为两个阶段：萌芽阶段的鼓励发展政策和发展阶段的规范管理政策。

1. 共享单车萌芽阶段——鼓励发展

2016年，市政府在对《北京市关于深化改革推进出租汽车行业健康发展的实施意见》等政策文件进行解读时明确表示要鼓励共享单车行业发展，进一步优化出行结构，提高出行服务水平（曹磊，2017）。

2017年发布的《关于2018年小客车指标总量和配置比例的通告》指出，北京市为充分利用现有公共交通基础设施，发挥现有已建成地铁的网络化优势以及共享单车灵活机动的特性，与传统的地面公交结合起来，打造“地铁+地面公交、共享单车、步行”多种方式相结合的绿色出行环境，不断加大公共交通供给，提高服务水平，优化地面公交线网，构建完善便捷的

综合换乘体系。

由此可见，共享单车作为共享经济的重要组成方式，在北京市绿色公共交通体系的建立中发挥了不可或缺的作用，在萌芽阶段政府积极引导推动共享单车的发展，完善出行结构，丰富人民短途出行方式，提升公共出行服务水平。

2. 共享单车发展阶段——规范管理

(1) 出台系列规范性文件

自2017年9月，北京市交通委为规范共享单车市场，出台了《共享自行车系统技术与服务规范》（以下简称《规范》）、《自行车停放区设置技术导则》（以下简称《导则》）、《北京市鼓励规范发展共享自行车的指导意见（试行）》等文件，随后又下发了《关于北京市暂不发展共享电动自行车的通知》和《关于暂停共享自行车新增投放的通知》，综合考虑城市实际情况，明确实施总量调整控制，且出于交通安全考虑，暂不发展电动自行车。此后又陆续下发了《共享自行车停放秩序管理标准（试行）》《关于进一步加强共享自行车停放秩序管理工作的通知》《关于加强本市共享自行车清理整治的通知》，进一步强化秩序管理（钮铂涵，2019）。

2018年9月28日，为限制共享单车企业投放车辆总量，《北京市非机动车管理条例》明确提出单车投放具体数量需要符合交通行政主管部门的要求，接入平台的车辆信息需要具备实时性、完整性和准确性，另外，建立承租人信用管理制度，并明确违规行为对应的处罚措施，为政府履行监管职责提供法律依据。

2019年，北京市交通委编制修订了《北京市互联网租赁自行车行业管理与考核办法（试行）》，适当调整企业运营服务质量信用考核指标，从运营服务、停放秩序、调度水平、服务投诉等方面进行综合评价，并将企业投放车辆的动、静态运营数据接入平台情况作为考核是否达标的一票否决项，对各共享自行车企业依考核等次进行排名，将之与企业投放共享单车规模挂钩（杨鹏，2020）。

此外，北京市交通委依据《交通运输新业态用户资金管理办法（试行）》相关规定，要求在京运营企业依法在工商注册所在地开立资金专用账户，鼓



励实施免押金骑行，规范了押金、预付金管理。一系列文件的出台，为鼓励共享单车健康发展提供了全面的政策保障和规范引导，有力地推动了行业有序发展。

（2）限制增量、减量调控

为控制共享单车投放数量，2017年北京市西城区政府与两家共享单车企业进行约谈，明确要求企业在海淀区、西城区、石景山区等城区增加单车停放区的施划，禁止在长安街沿线的10条大街投放车辆（规范停放区会被标注在App地图中），开启禁停区设置的序幕。2017年5月，北京市城市管理委员会及北京市交通委员会就停车标识设置提出保证行人通行需求、不得擅自设置标识划设标线、未经审批不得设置垂直标识三点要求，联合约谈摩拜、ofo等10家共享单车企业。2017年9月，北京市交通委对市内正常运营的共享单车企业建立并完善了单车投放报告制度，将对共享单车的总量调控落到实处。截至2019年底，北京市共享单车总量逐步稳定在90万辆，相比于2017年9月的235万辆下降超六成，减量调控效果显著。

此后，北京在原有基础上，一方面进行增量限制，严格控制单车的投放，不允许企业以任何形式投放车辆；另一方面实行减量调控，对企业运营的服务水平进行定期的考核，并将考核结果与企业投放配额挂钩（王昊男，2018）。

（3）建设监管与服务平台

2017年7月3日，为便于政府对共享单车投放数量管理、调控，朝阳区试点首个共享单车公共电子围栏，并采用信用处罚方式进行管理，采用用户停车不规范则无法上锁、停止计费等措施，管控、规范用户停车行为（见图4）。

2018年9月28日，《北京市非机动车管理条例》明确提出限制共享单车企业向各区投放车辆的总量，具体投放数量需要符合交通行政主管部门的要求，并且要求企业接入北京市互联网租赁自行车监管与服务平台的车辆信息需要具备实时性、完整性和准确性，另外，建立承租人信用管理制度，并明确违规行为对应的处罚措施，为政府履行监管职责提供法律依据。



图 4 共享单车电子围栏

资料来源：田艳军：《北京经开区服务业态“上新”，精准时空体系让城市“分毫不差”》，搜狐网，2021年5月26日，https://www.sohu.com/a/468680478_121106842。

2018年12月，平台建设完成并投入使用，平台囊括了采集车辆运行及动态位置信息、核查违规投放车辆、监测车辆停放秩序等功能。其中，运行监测子系统可以实时显示车辆位置分布、开关锁状态，在监控承租人停车行为的同时对企业的单车投放及使用效率进行有效分析。在停放管理方面，系统可以实现停放点位的可视化，监测停放区域的车辆数量以及入栏率，及时预警通知企业进行各区车辆的调度，保证车辆供求的动态平衡。在投放管理方面，通过检测跟踪车辆使用频次，将车辆情况汇总统计，为各区车辆投放提供数据支持以达到有效调控管理。

根据2019年8月发布的《关于互联网租赁自行车行业2019年上半年运营管理监督情况的公示》，平台监管数据为运营互联网租赁自行车的企业规范化经营提供重要数据支持。截至2019年6月底，北京市9家运营互联网租赁自行车的企业中，北京智享出行科技发展有限公司（智享出行）、上海赳赳智慧数据科技服务有限公司（赳赳单车）、北京骑骑智享科技发展有限公司（智享单车）和潮牌科技（北京）有限公司（潮牌单车）这4家企业



的车辆不满足技术服务相关文件要求。经约谈前两者主动退出北京市场运营；潮牌单车在小范围区域作为游艺设施使用，不再上路运营；智享单车承诺整改以达到技术要求。而剩余 5 家企业，即北京摩拜科技有限公司（摩拜单车）、上海钧丰网络科技有限公司（哈啰单车）、杭州青奇科技有限公司（托管小蓝单车）、东峡大通（北京）管理咨询有限公司（ofo 单车）和北京梦想蜂连锁商业有限公司（便利蜂单车），其运营车辆均纳入平台受监督管理（北京市交通委员会，2019）。

此外，北京市各区进一步配置优化自行车出行所需的公共基础设施，结合慢行系统建设，合理推进公共电子围栏试点，为政府部门和共享单车企业提供区域内车辆运营的情况，方便各共享单车运营商了解这一区域的单车总体情况，避免出现大量共享单车集聚的现象。另外，按照《北京市互联网租赁自行车行业管理与考核办法（试行）》，北京市交通委员会会同各相关部门，依据企业接入平台的车辆信息和各区现场巡视核查情况进行考核，自 2020 年起按月公示，进一步加强投放行为的治理。

（4）重点地区开展专项治理

2017 年 8 月，针对常营地区多个地铁站周边的共享单车拥堵现象，朝阳区城管执法局联合多个相关部门开展共享单车专项整治行动，清理整顿违规停放、废弃破损单车 400 多辆。

2019 年 5 月 13 日，北京市交通委员会对城市空间的公共区域开展更大规模的专项治理行动，针对违规投放、违规停放车辆和未及时回收的破损、废弃车辆进行整治，重点针对市中心如长安街及其延长线等城市交通主干道，二至四环城市环路及其辅路，三里屯、上地软件园重点景区商圈，轨道交通车站、公交车站、交通枢纽等交通场站及其周边等骑行量较大且问题较集中的区域，确保交通环境安全有序、市容环境干净整洁（裴剑飞，2019）。

此次车辆清理工作以企业自查为主，重点是回收清理不合规车辆，如在非停区域如行道、绿化带、桥下空间停放的车辆，占用城市公共空间资源的破损、废弃车辆，以及退市企业遗留未清退车辆。此外以各区相关部门现场巡查为辅，将问题点反馈给企业，对未回应清理行动的企业进行约

谈并责令其尽快整改，对逾期不整改或整改效果不显著的企业采取通报批评以及减少投放配额的方式给予惩罚，严格整治违规单车过量投放和乱投放的行为。

在此次行动中，各共享单车运营企业平均每日派出 2000 名运营维护人员，500 辆运营维护调度车辆，累计出动巡查人员达 1500 人次，整改问题点位 1200 余个，调度车辆近 17 万辆，回收破损、废弃车辆 2 万多辆，代清理车辆超过 3 万辆，取得了初步的治理成效。与此同时，北京市交通委会同相关部门约谈了滴滴出行等 4 家共享单车运营企业，责令企业限期整改，收回违规投放车辆，此外市交通执法总队依法对“哈啰出行”开出针对共享单车运营企业的首张罚单。

(5) 加强宣传，引导公众有序停车

2017 年 4 月，北京展览馆广场举行绿色骑行活动，活动中展览路街道发布了辖区 80 个共享单车停放点，标画彩色车道、张贴倡导标语，与共享单车企业如摩拜单车联合开展文明骑行相关活动，宣传倡导安全出行、文明出行。2017 年 5 月，为确保未成年人也能安全正确地使用共享单车，东城区教委、东城区人民检察院、东城区交通委联合共享单车企业联合发起“共享单车文明使用”倡议书，宣传示范效应较好。

北京市街道城市管理部门也与多家停车管理公司合作，针对人流密集、车辆集中的重点区域，设置专职管理员，加大巡视及疏导力度，引导车辆停放并对乱停放的车辆及时整理。

(四) 北京市共享单车治理特点及效果

1. 北京市共享单车发展政策工具分析

在国内外专家学者对于政策工具的理论研究基础上，结合北京市共享单车发展历程中政府所使用的具体政策措施可将北京市鼓励和规范共享单车发展的政策工具划分为四类（见图 5）。

(1) 约束性政策工具方面

北京出台的《北京市鼓励规范发展共享自行车的指导意见（试行）》

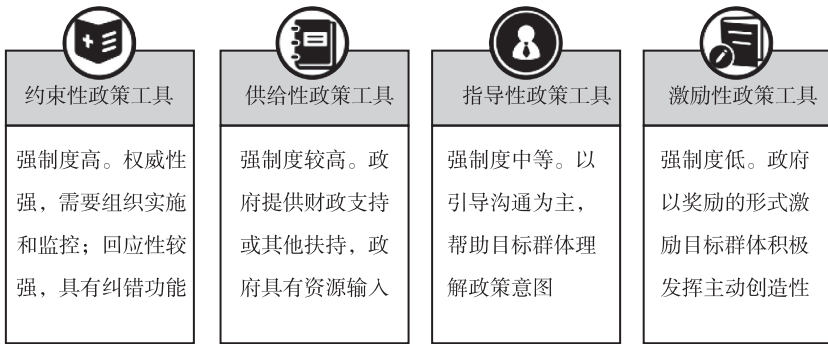


图 5 政策工具类型一览

资料来源：根据相关资料绘制。

(以下简称《意见》)、《共享自行车系统技术与服务规范》(以下简称《规范》)和《自行车停放区设置技术导则》(以下简称《导则》)都充分体现了政策的约束作用。在共享单车投放总量控制、企业竞争以及车辆合规等方面都提出了相比于其他城市更严格的要求，如《意见》对车辆的监控做了严格的要求，要求企业向相关部门报备；《规范》从车辆卫星定位精准度和车辆质量合规上做了更加精细的规定，要求车辆卫星定位系统精度误差不能大于 15 米，以及 5% 以下的车辆损毁率；此外，基于种种因素，北京市明确不发展电动共享单车。

(2) 供给性政策工具方面

北京市对共享单车发展秉持市场调节为主、政府干预为辅的方针，前期共享单车行业有宽松的发展环境，政府会给予财政支持，发展后期共享单车出现问题后，政府则会投入资源促进共享单车基础设施建设，具体包括独立自行车道的铺设、自行车停放区的配建以及维护保障配套设施建设的专项投资等。

(3) 指导性政策工具方面

一方面，针对行业竞争，《意见》明确提出共享单车行业应增强行业自律管理水平，推动达成行业共识，形成行业公约，积极促成服务水平规范化，企业竞争公平化，避免恶性竞争；另一方面，政府提倡市民通过投诉举

报违法行为等方式对共享单车进行“共治”，倡导共享单车企业配合政府部门共同宣传文明使用、安全骑行、规范用车。

(4) 激励性政策工具方面

除去考核评分的量化结果公示，北京市充分发挥特有的首都功能，针对出色完成社会服务保障工作的共享单车运营企业进行额外表彰嘉奖，有利于帮助企业扩大社会影响力，树立良好的企业形象。

这一系列政策对共享单车发展进入相对成熟阶段的大城市具有一定的借鉴性。

2. 北京市共享单车治理效果

为保证共享单车的正常运营秩序，北京采取了“多方共治”的方式，不断加强监管力度，一方面及时更新相关政策规范；另一方面对违反法律法规的行为进行惩处。企业严格落实各项政策，服从管理，加强自身运营服务能力。用户自觉遵守用车、骑行规则，保证自身安全。在政府主导下，实现以共享单车企业为主体的多方治理模式。

通过以上模式，北京共享单车治理取得了一定的成效，具体有以下三点。

(1) 共享单车停车区从无到有

共享单车尚未出现时，北京仅在地铁口、公交车站等人口流量大的地方建设机动车停车区，并未对共享单车设置专门的停放区域，在共享单车开始发展并出现停放问题后，政府在交通枢纽附近设置了供共享单车使用的停车区，规整了共享单车的停放。

(2) 共享单车企业减少投放量

在共享单车发展初期，各企业为争夺市场份额，纷纷过度投放单车，导致大量公共土地资源被占用，交通枢纽附近尤其严重，因此北京严格限制了共享单车的投放量，北京共享单车数量由2017年的235万辆减少到2020年初的90万辆，共享单车投放量大幅减少。

(3) 枢纽路口乱停放现象得到改善

共享单车刚兴起时，由于管制较差，随处可见乱停乱放的车辆，政府注



意到此问题后，在下班高峰期加派了协管员，协管员会引导用户将车辆停入停车区并有序摆放。此外，相关部门还设立了专职管理员，巡查乱停乱放车辆并定期开展联合清理行动，及时清理“僵尸车”，改变交通枢纽路口乱停乱放的现象。

（五）北京市共享单车治理中的问题

1. 政策性文件不够细化

虽然北京市制定了《意见》、《规范》和《导则》三个政策性文件，并审议通过了《北京市互联网租赁自行车行业管理与考核办法》（以下简称《办法》）来规范共享单车的停放，但这些措施都过于笼统，不利于具体落实执行。拿路权问题来说，政策对这一问题缺乏详细的规定，有些非机动车道与公交车站点重合，且车道狭窄，政策并未对这些问题提供解决办法，导致共享单车行驶不便。

2. 缺乏专门的治理部门

针对共享单车的停放问题，北京并没有设立专门的监管部门进行治理，需要多部门交叉管理，例如，共享单车的停车设施规划需要由交通行政主管部门制定，审核需要通过住房城乡建设部门，实际停放需要由城市和交通管理部门进行指导，很容易出现职责边界模糊、相互推诿责任的现象，在监管的过程中易出现矛盾，致使监管效率低下，不利于共享单车的有效治理。

3. 基础设施资金投入不足

对基础设施资金投入不足主要体现在停车位数量建设不足、分布不合理上。许多交通枢纽附近未规划共享单车停车位，使得用户找不到停车位，将单车在路边随处停放，随意占用公共土地资源，造成人车交织的现象，容易引发交通堵塞。此外，还存在停车位分布不合理的现象，可能停车位离交通枢纽较远，或者仅在道路一侧设置停车位，这都会影响用户的使用体验。



4. 单车投放布局监管不力

目前政府对单车投放区域的监管力度小，而企业以营利为目的，导致有些交通枢纽附近单车投放过多，比如地铁口，虽然这些地方人口流通量大，但单车的投放量远高于人口流通所需的车辆，马路一侧停满了单车，浪费了大量资源，而周转的单车停在最外面，有些会占用车道，影响车辆通行，引发交通堵塞。有些区域单车投放量过少，比如离街道较远的小区，自新冠肺炎疫情出现以来小区内不允许停放共享单车，致使居民使用单车时需走很远，即便小区门口有规划的停车区，也很少会有共享单车停放，因为企业不会在这些人口流通量小的地方投放单车。

（六）小结

本部分针对北京市共享单车的治理分五点进行了详细介绍。

（1）明确政府治理责任。提出政府在共享单车治理中需要承担引导、服务、监管三方面的责任，并对各方面的政策方向进行总结。

（2）治理原则。北京市在对共享单车的治理过程中始终秉承着“市级统筹、属地监管、行业自律、企业主责、承租人守法、多方共治、规范有序”的原则。

（3）治理政策梳理。北京市对共享单车的治理分为初期鼓励与后期规范两个阶段，在规范治理中，采用了出台系列政策、总量调控、建设监管与服务平台、专项治理、宣传引导等措施。

（4）治理特点及效果。将北京市对共享单车的治理手段分为约束、供给、指导、激励四种工具详细分析，目前已取得了停车区增加、投放企业得到控制、停放秩序得到改善等显著效果。

（5）治理中仍存在的问题。虽然一系列政策措施取得了不错的成效，但目前仍存在政策性文件不够细化、缺乏专门的治理负责部门、基础设施资金投入不足等问题。

对共享单车的治理任重而道远，针对当前存在的问题，北京仍需广纳社会各界意见，多措并举。



三 加强治理，提高共享单车运营服务效率的政策与路径

（一）约束用户行为，加强承租管理

用户是共享单车骑行的主体，如果单车的实际承租人规范自身行为，能够文明使用共享单车、骑行中遵守城市交通管理法规、结束骑行时规范停车，那么共享单车带来的负外部性问题将大大减少。个人的理性选择会导致集体的非理性选择，并且用户追求效用最大化，这就造成了没有监管时越来越多的个体用户出现无序停放、上锁私用、故意损毁等行为，使得共享单车损坏概率变大，影响市内交通和市容市貌。所以需要用户对用户行为进行有效约束，加强对用户行为的管理。

1. 实名信息认证，追溯用户责任

2017年8月2日，交通运输部等10部门联合出台了《关于鼓励和规范互联网租赁自行车发展的指导意见》，要求用户注册使用实行实名制管理并签订服务协议。《北京市鼓励规范发展共享自行车的指导意见（试行）》中明确了政府、企业和承租人的责任，要求承租人做到文明用车、安全骑行、有序停放，自觉维护环境秩序。实名信息认证方便对用户进行管理，让承租人承担起相应责任。北京市已经在实名认证的路上迈出一步，但是在追溯用户责任方面仍有待提高。只有明确区分出承担责任的收益和不承担责任的损失时，用户才会选择积极承担文明用车责任。

2. 设立奖惩机制，加大对违规行为的惩处力度

共享单车的使用存在很多问题，与违规成本太低、监管不力、惩处力度不大有着密切关系，各部门应该设立统一奖惩机制，并且加大对违规行为的惩处力度。对于违规行为，首先，相关部门可以对其处以高额罚金。荷兰、美国和法国在共享单车出现的早期，也存在各种问题，荷兰政府对非法停车罚款26欧元，美国对共享单车的偷盗行为最高处以1200美元罚款，法国则



对偷盗和损毁共享单车的行为处以刑事处罚。高额的罚金和严厉的处罚措施使用户面临较高的违规成本，用户就会规范自己的行为。其次，可以参考对机动车违规行为的管理措施，建立共享单车用户信用评分体系，比如满分6分，违规停车扣2分，骑行过程中意外损坏扣1分，上锁私用扣3分，被其他用户举报扣2分等。如果信用评分小于0，则不能再作为承租人使用共享单车；相关部门提供信用修复机会，需要依法纠正其失信行为、消除不利影响的，信用评分过低的用户可以去相关部门缴费，以高额罚金或义务劳动等形式换取信用评分；如果一年内换取次数超过3次，则永久取消共享单车承租权利。政府对良好的承租共享单车行为进行鼓励，可以设立专门账户对用户进行补贴，对于规范使用共享单车、积极承担相应责任的承租人，累计3次规范用车、遵守秩序，可获取一个信用评分，或者可获得一次免费骑行抵扣券或可提现小额红包等。同时对长时间维持良好运营秩序的企业进行补贴奖励，这样可以鼓励企业规范共享单车的运营管理，加大对不文明行为的监督力度，充分调动企业的积极性，使企业为共享单车规范发展献计献策，避免无序竞争。

3. 加强宣传教育引导，提升公众自觉规范使用共享单车意识

政府应指导和监督企业加大各种宣传力度。一是积极推动线下宣传，在交通干道、城市繁华地区、社区的大型投影设备上播放宣传广告，招募志愿者发放传单进行宣传；交通部门可以联合共享单车企业进行案例宣讲、现场普法讲座等活动。二是充分利用媒体资源进行线上宣传，通过微博、公众号等自媒体平台推出共享单车承租规范专题纪录片、专题访谈等，提升公众自觉规范使用共享单车意识。三是开展舆论监督工作，加大对不文明行为的曝光力度，按“属地监管”原则分区治理，引导公众行为。

（二）强化行业监督，促进平台建设

在共享单车的治理中，政府可以利用现代化技术和资源，建立信息共享平台，解决各企业间、企业与政府间用户数据信息不互通的问题。具体



来说，政府可以人民银行征信系统平台为基础，构建分享经济征信的子系统，建立征信信息共享平台、管理信息共享平台和支付共享平台。政府采取强制性准入措施使各个企业加入信息共享平台，征信信息共享平台可以使各企业间共享信用数据，加强对用户的软约束。管理信息共享平台首先可以实现共享单车企业间的技术交流、知识更新，利用大数据进行统计分析，准确便捷地掌握用户的出行数据；其次可以让政府更好地了解市场情况，便于政府针对共享单车进行合理布局及投放总量控制，避免企业出现过量投放行为；最后也可以发挥全社会的监督效应，使各个主体都能够参与其中进行监督。政府还可以打造一个与城市内公共交通相连接的支付共享平台，促进城市内部公共交通的融合发展，为解决“最后一公里”问题提供便利条件。

1. 促进征信信息共享平台建设

国内信用体系不健全、信用数据碎片化、各类行政管理征信难以与平台企业实现有效对接，在很大程度上制约了共享单车等共享经济的发展。2014年6月14日，《社会信用体系建设规划纲要（2014—2020年）》正式发布实施，提出建立行业信用信息数据库，加快推进行业间信用信息互联互通。目前共享单车各企业有自己一套独立的信用系统，比如摩拜单车的摩范分，还有芝麻信用在哈啰单车上的应用，但是目前征信体系并不完善，信用数据是独立的，未能实现共享。在征信信息共享平台中，所有用户的信用信息将被上传，每个共享单车企业都可以掌握用户的信用情况，上述提到的参考机动车扣分管理规定的信用体系将可以由企业内部扩展到行业间，形成行业间统一的规范和标准。用户的违规信息将被同步，一旦用户在某个共享单车品牌信用体系评分为0，即意味着在整个平台中该用户的信用评分为0，该用户在进行信用修复之前将无法使用任何品牌的共享单车。美国的共享单车注册是与用户个人实名信用卡绑定的，该信用体系的覆盖程度不限于共享单车行业，还涉及生活消费中的方方面面。北京也可以更进一步拓展征信平台的应用范围，与购物、借贷等日常行为相关联，推动形成社会信用大格局，促使用户形成良好的用车习惯。



2. 促进管理信息共享平台建设

第一，管理信息共享平台中公布用户的骑行行为与运动轨迹的大数据，以及各共享单车公司的运营维护人员数量和地点。通过用户骑行行为的数据，企业和政府可以对用户进行奖励或惩处，信息管理平台也保存了违规记录，这也是对用户不文明承租行为的有力约束。根据运动轨迹分析共享单车的出行特点，政府可以规划共享单车的空间布局，并且可以联合地铁和公交线路规划城市交通网络。通过平台上共享各公司的运营维护人员情况，企业或政府可以提高协作效率，避免一处人员冗杂，另一处无人管理和维护的情况发生。第二，政府公布共享单车管制政策，并接受市民监督。第三，该平台可以专门设立公众留言区，公众可以在此区畅所欲言，可以发表骑行体验和道路信息，也可以为治理共享单车和实现更好的交通规划提出自己的建议和看法。公众发布骑行体验既有利于共享单车企业内部自查，也有利于借鉴学习其他企业的优点，改进服务。每个人都有机会对共享单车治理提出建议，集百家之言，听各种声音，制定出普惠大众的政策及指导意见。

3. 完善支付共享平台建设

目前北京市交通系统支付方式日趋多样化，乘坐公交车可以使用支付宝扫码支付，地铁站内可以购买一次性地铁卡，同时还有预付卡体系方便人们长期使用，“北京市政交通一卡通”是一种智能卡片，连接了北京市地铁和公交的支付，刷卡便可实现乘坐地铁或公交出行的需求。参考日本的 FeliCa 智能卡与手机钱包共用的管理体系，政府可以积极推进“北京市政交通一卡通”升级为公共交通支付共享平台，使一卡通的预存不仅可以用于公交和地铁出行，也可以用于对承租共享单车进行支付。首先转变为实名注册制，老用户完成实名认证，新用户须实名以后方可注册。其次，加强一卡通与共享单车企业的合作。2018年5月21日，“北京市政交通一卡通”与 ofo 小黄车达成战略合作，ofo 小黄车支持一卡通的 NFC 智能锁。ofo 小黄车虽然现在已退出共享单车市场，但其在促进城市交通一体化方面迈出了重要一步，政府可以鼓励一卡通与共享单车行业达成合作，学习 ofo 经验，在原来



的基础上加以改进，支持各个品牌共享单车加入支付共享平台，实现将一卡通放置在共享单车的感应识别区，即可实现开锁，骑行结束后直接从一卡通的预付钱包中扣除掉本次骑行费用。对于企业来说，因为是实名信息认证，本次骑行信息将被上传到征信信息平台，完成一次完整的信息追溯。对于用户来说，打造一个互联互通的支付平台，此平台中预付账款应用的范围覆盖面越广，用户的出行就越便捷。对政府来说，通过此平台有利于实现交通一体化，完善城市建设。

（三）政府联合企业，规范行业秩序

截至2019年8月，在京运营的共享单车企业共有9家，其中常见的有青桔单车、摩拜单车以及哈啰单车，智享单车承诺于2019年8月15日前完成整改，潮牌单车承诺不再上路运营，仅在在昌平区东小口森林公园、怀柔区鹅和鸭农庄内作游艺设施，智享出行、赳赳单车两家企业2019年8月主动退出市场运营。很多自身条件达不到要求的共享单车企业在北京的运营只是昙花一现，当前北京市共享单车运营现状的改善必须依靠企业运营理念的改变，因此针对北京市共享单车存在的治理问题及难点，我们对共享单车运营企业提出以下建议。

1. 按需精准投放共享单车，明确共享单车停放标准

当前北京市共享单车区域内投放数量与用户需求严重不匹配，北京市交通委发布的数据显示，2019年上半年，北京全市共享单车日均骑行量为160.4万次，每天使用次数平均仅为1.1次，车辆投放总量严重过剩。以海淀区学院南路中央财经大学周边为例，学校距离最近的地铁站——大钟寺地铁站约1.3千米，是对步行来说相对较远、乘坐公共巴士相对较近的一段距离，此时如有共享单车即可发挥其解决“最后一公里”问题的功效，但周边共享单车投放数量有限，经常是“一车难求”，这凸显了共享单车的投放问题，共享单车企业应当充分利用大数据技术，摸清市场上单车使用情况，精准迎合市场需求，设定个性化的服务。地铁换乘站西直门及其周边作为重要的交通枢纽和重点商圈，人流量巨大，路边停放的车辆冗杂，包括有桩、



无桩共享单车，私人自行车、电动车以及少量三轮车等，这些车辆的无序堆积给在地铁西直门公交车站下车需要过马路转乘地铁的乘客带来了不少的麻烦，尽管2017年就已经划定1.5米共享单车文明停车线，但此类问题并没有得到解决，而且此类现象在其他交通枢纽站点也很常见，对此政府应积极引导宣传，设定共享单车专门停放场所，与企业奖惩平台对接，倡导不占道、不违停等文明有序停放车辆行为；同时，在很多沿街商家门前也存在严重的共享单车乱停乱放现象，对此可以推出商家“门前三包”制度，推进运营企业与商家合作，企业根据自身掌握的共享单车出行数据，与商家地理位置进行拟合，将用户行为习惯信息提供给商家，同时商家负责治理自家门前共享单车无序停放问题，达到互利共赢。

2. 提高清理效率，有效接驳公共交通

面对北京城市交通拥堵问题，很多出行市民会选择身形灵巧的共享单车作为短途出行工具，这就导致早晚高峰期间大量共享单车堆放在地铁口、天桥口等通道入口，严重阻碍公共交通，而目前的清理效率远跟不上地铁站巨大的客流量带来的车辆堆积，因此有关单车企业应加大高峰期车辆清理力度，提高单车使用效率。2019年9月北京市交通委发布的共享单车新政配套文件——《共享自行车系统技术与服务规范》中就已经明确为保障共享自行车停放秩序及调度需求，应满足相应的人员配置要求，包括共享自行车运营企业应配置车辆维护人员、维修人员和调度人员，并指出为解决大客流地铁站因为潮汐现象带来的车辆淤积问题，交通枢纽等重点区域应采用电子围栏与人工管理相结合方式。因此运营企业可在工作日早晚高峰期定点增派调度人员加速车辆清理调度，采用效仿日本模式的升降式单车自动清理设备，用户只需要停放在清理区域，机器即可自动清理至地下然后由工作人员统一调度。同时，企业可以利用价格杠杆对此类现象进行调节，利用共享单车精准的GPS定位系统，在高峰时段内停车地点离地铁口越近，收费则越高，从而达到减轻地铁口拥挤压力的目的。

3. 设立维修服务站点，推动废旧单车循环再利用

2017年9月，北京市交通委提出共享单车使用周期为3年，投放使用3



年应更新或报废。共享单车由于常年在路面上为公众提供服务，并且受风吹、日晒、雨淋等天气环境影响，加上用户对公共物品不爱惜及暴力清理等因素，大量的共享单车演变为问题车辆而无人问津，久而久之这些“僵尸车”沦为城市垃圾，不仅造成资源浪费，也严重影响市容市貌。针对此类问题，对于轻微问题车辆，鼓励企业自主设立维修服务站点，及时修复，加长单车使用寿命，减缓共享单车报废速度，从而减少共享单车企业投放数量，减低成本。具体措施如下：一是鼓励企业设立固定维修场所，并在社会上招募共享单车专门维修技术工人，帮助企业解决后期维护问题；二是可以设立流动车辆维修站点，用户发现问题后可以在维修点修理或在 App 报修，对于及时报修且核实为真实情况的用户给予一定的补贴奖励，鼓励用户参与。对于已经无法继续使用即将报废的车辆可采用如下方式。

（1）分类处理，循环再生

此前 ofo 就已经与北京万科、中国循环经济协会、北京市城市再生资源服务中心达成“城市存量自行车循环共享计划”战略合作，回收再利用废弃车辆，对于可回收的零部件返厂二次利用，落实生产者责任制，尽管 ofo 在后期由于资金链问题破产清算，但不得不承认其在废旧车辆处理问题上，起到了表率作用，政府应当鼓励共享单车运营企业向其学习。

（2）跨界合作，变废为宝

此前摩拜就与德国柏林的 YUUE 产品设计工作室共同合作，将报废车辆零件改装成茶几、花架等各种家具。并且与生产厂家合作，使得废弃轮胎摇身一变成为学校的操场跑道，这种企业之间的合作不仅为自身带来收益，并且提高了社会收益。同时政府部门应出台明确具体的单车质量检验标准，每年定期对存量车进行复检，及时召回不合格车辆，保障用户骑行安全的同时最大程度减少企业损失。

（四）切实发挥共享单车解决“最后一公里”问题的作用

在走访调研中发现，目前北京市许多小区的物业公司明确禁止共享单车进入，但这似乎违背了共享单车出现的初衷——解决日常出行的“最初一

公里”以及“最后一公里”难题，这使得很多人失去了骑行共享单车的意义，针对此现象，提出两点可行的建议：第一，共享单车不应该被禁止进入小区，而且共享单车进入小区产生的停放费用也不应该由运营企业承担，运营企业可以与小区物业达成协议，设置属于居民居住区的特殊电子围栏，如果用户将共享单车驶入居民居住区，系统自动监测，则其需要支付更高的骑行费用，这样可以对驶入小区的共享单车数量有一定的限制，一定程度上避免了乱停乱放现象；第二，效仿现行的停车场实时更新空位模式，小区内部设置共享单车专门停放区域，安装智能停车空位检测系统，并在小区门口设置显示屏，实时更新小区内停车场情况，一旦进入小区但没有停放在指定位置，即会在平台上产生惩罚金，如果小区内已无空位则不再允许共享单车入内。

参考文献

《我市多措并举保障共享自行车行业持续健康发展》，搜狐网，2018年8月3日，https://www.sohu.com/a/245014391_745330。

《北京市交通委关于互联网租赁自行车行业2019年下半年运营管理监督情况的公示》，北京市交通委员会网站，2020年2月24日，http://jtw.beijing.gov.cn/xxgk/jttj/202002/t20200224_1667007.html。

《北京市交通委员会关于互联网租赁自行车行业2019年上半年运营管理监督情况的公示》，北京市交通委员会网站，2019年7月31日，http://jtw.beijing.gov.cn/xxgk/tzgg/201907/t20190731_1279822.html。

《关于印发〈北京市鼓励规范发展共享自行车的指导意见（试行）〉的通知》，北京市人民政府网站，2017年9月15日，http://www.beijing.gov.cn/zhengce/zhengcefagui/201905/t20190522_60570.html。

《235万辆！北京共享单车能停满11个鸟巢》，搜狐网，2017年9月8日，https://www.sohu.com/a/190620563_391265。

《我市上半年“共享单车”运行情况》，北京市交通委员会网站，2019年7月31日，http://jtw.beijing.gov.cn/xxgk/xwfbh/201912/t20191209_1007634.html。

曹磊：《十部委共推〈关于鼓励和规范互联网租赁自行车发展的指导意见〉》，《计算机与网络》2017年第17期。



北京交通蓝皮书

钮铂涵：《对共享单车的行政监管探究》，《全国流通经济》2019年第7期。

裴剑飞：《未备案共享单车核查后将及时清理》，《新京报》2019年5月15日。

王昊男：《北京将建共享自行车监管服务平台》，《人民日报》2018年8月7日。

杨鹏：《共享单车回归理性》，《投资北京》2020年第4期。

中国梦登山队：《“珍爱共享单车”文明使用和停放共享单车公益骑行活动》，北京海淀文明网，2017年4月5日，http://bj.wenming.cn/hd/hdtpxw/201704/t20170405_4160873.shtml。