

评论 大陆 深度

## 黯然退市、接受重罚——滴滴被“重锤”的背后与中国政经底层逻辑的变化

中国要驯服垄断的互联网巨头，不仅仅为了经济因素，还希望这些平台能够成为政权的拱卫力量。



2021年7月，中国，北京的滴滴总部大楼外。摄：Yan Cong/Bloomberg via Getty Images

超先声 | 2022-08-11

国家互联网信息办公室依据《网络安全法》《数据安全法》《个人信息保护法》《行政处罚法》等法律法规，对滴滴全球股份有限公司处人民币80.26亿元罚款，对滴滴全球股份有限公司董事长兼CEO程维、总裁柳青各处人民币100万元罚款。

跟随处罚决定的，还有一则《国家互联网信息办公室有关负责人就对滴滴全球股份有限公司依法作出网络安全审查相关行政处罚的决定答记者问》，试图对这个并无先例的巨额罚款作出一些解释。

在这则答记者问中，用语严厉，指向明显，跟一般的政府处罚公文大相径庭：“网络安全审查还发现，滴滴公司存在严重影响国家安全的数据处理活动，以及拒不履行监管部门的明确要求，阳奉阴违、恶意逃避监管等其他违法违规问题。滴滴公司违法违规运营给国家关键信息基础设施安全和数据安全带来严重安全风险隐患。因涉及国家安全，依法不公开。”

此前于2021年4月10日，国家市场监管总局对阿里巴巴开出了有史以来最高的182亿元天价反垄断罚单，并开出了国市监处〔2021〕28号 [《行政处罚决定书》](#)。这封针对阿里巴巴的行政处罚决定书内容详实，详细列举了阿里巴巴的违法事实、取证调查经过、法理依据，尤其就认定垄断地位进行了深度探讨，决定书长达几万字，堪称一篇范文。

而滴滴事件的《答记者问》，除了处罚滴滴的几个理由之外，通篇充满了居高临下的训斥口吻，并有“阳奉阴违”这种近年来经常用来形容腐败官员与“两面人”的用语，这说明处理滴滴事件不是通常的技术官僚主导的程序化过程，而是意识形态大主管对权威被挑战的愤怒反应。

在处罚通知书发布10分钟内，滴滴就默契公布了认罪认罚的公告，言辞谦卑，“诚恳接受，坚决服从，认真整改”。

资本市场对滴滴事件最终有了说法而提振了情绪，当晚，在美中概股普涨，市场预期中国以网信办为首的对互联网行业疾风骤雨般的监管或宣告终结，行业将得以喘息。

但一年前滴滴被下架的26个应用仍未确定上架日期，逾一年没有新用户增长的滴滴到底何时能恢复正常运营，仍是未知之数。

## 阿里与滴滴

回头来看，2021年对阿里巴巴的反垄断调查，以及2022年对滴滴违反网络安全的处罚，两者颇有可比之

处。

在阿里巴巴的处罚说明中，国家市场监管总局计算，“对当事人处以其2019年度中国境内销售额4557.12亿元4%的罚款，计182.28亿元。”

在滴滴处罚案件中，并没有公布对滴滴处罚的标准。根据滴滴2021年财报，滴滴2021年总营收为1738.3亿元，其中，滴滴2021年来自中国出行业务营收为1605.2亿元，以最终罚款80.26亿元计算，正好是2021年滴滴中国营收的5%。

2008年颁布施行的《反垄断法》第四十七条规定，经营者违反本法规定，滥用市场支配地位的，由反垄断执法机构责令停止违法行为，没收违法所得，并处上一年度销售额百分之一以上百分之十以下的罚款。由此看出，对阿里巴巴的反垄断罚款，实际上并不是顶格处罚，市场监管局的技术官僚用严密逻辑推理给阿里巴巴定了罪，处罚最终从轻发落。

国家网信办对滴滴的处罚，有三部法律可以参考：2017年6月1号施行的《网络安全法》、2021年9月1号施行的《数据安全法》以及2021年11月1日施行的《个人信息保护法》。

后两部法律的施行都在滴滴事件之后，这三部法律之中，对违反法律的处罚标准都不是非常高，能够在此次处罚找到的依据在《个人信息保护法》。

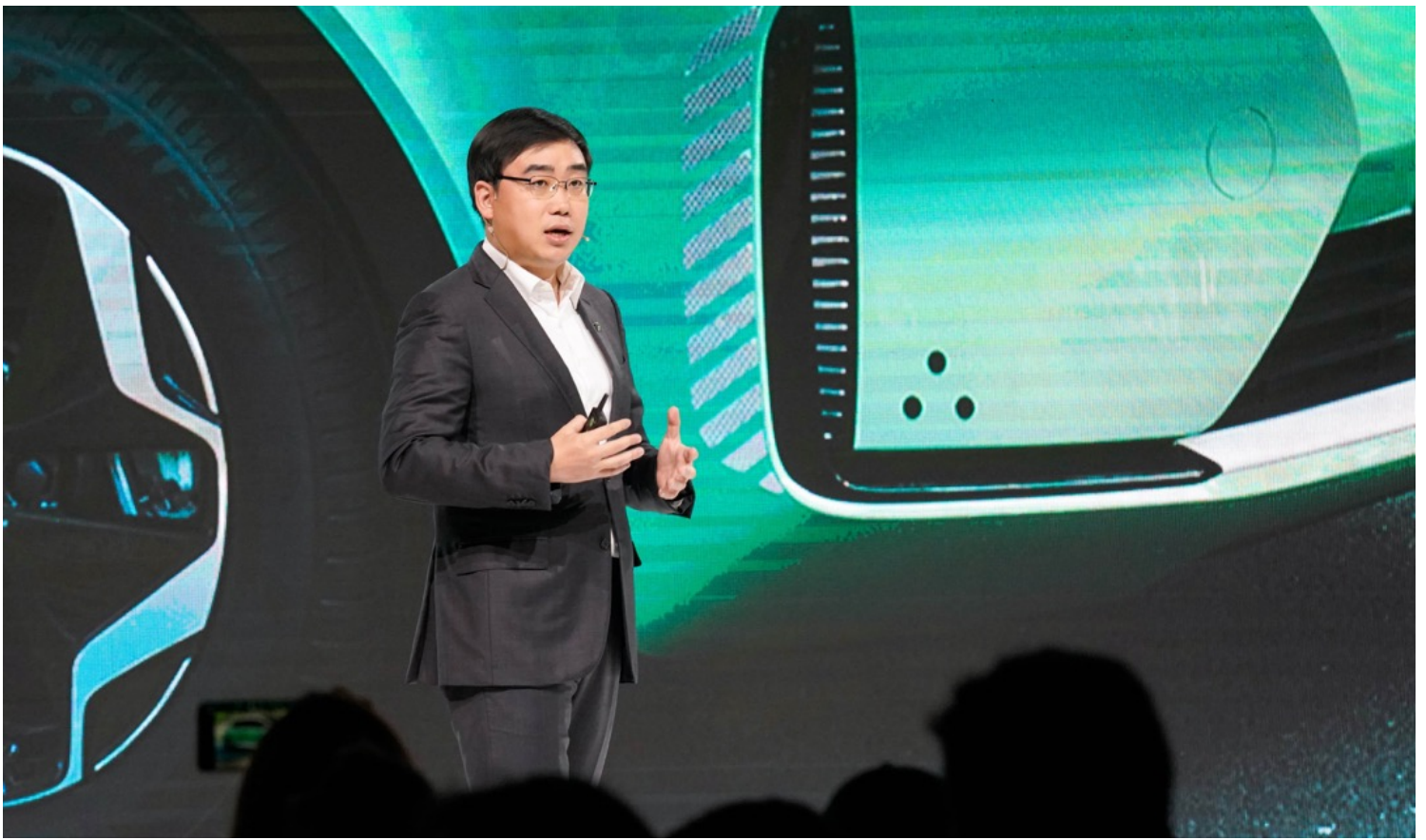
其第六十六条指出，违反本法规定处理个人信息，或者处理个人信息未履行本法规定的个人信息保护义务的……情节严重的，由省级以上履行个人信息保护职责的部门责令改正，没收违法所得，并处五千万元以下或者上一年度营业额百分之五以下罚款，并可以责令暂停相关业务或者停业整顿、通报有关主管部门吊销相关业务许可或者吊销营业执照；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处十万元以上一百万元以下罚款，并可以决定禁止其在一定期限内担任相关企业的董事、监事、高级管理人员和个人信息保护负责人。

可以看到，不管是针对滴滴公司的处罚，还是对于程维和柳青的处罚，都可能是根据《个人信息保护法》第六十六条而来的。而该条规定可以禁止主管人员在一定期限内担任相关企业的高级管理人员，则未在此次公布的处罚决定中出现。

同时显而易见的是，网信办的顶格处罚与严厉措辞，都表明这不是一次简单的行政处罚。







2020年11月16日，中国北京，滴滴CEO程维在D1电动汽车发布会上发表演说。摄：Xin Yue/VCG via Getty Images

## 滴滴难言过关

滴滴事件的处罚，既有突击上市造成高层对滴滴“阳奉阴违”震怒，也有相关执行部委条线对这种体制外力量的头疼，在此时引发的集中监管。

滴滴本来相对安全，2012年诞生以来碰到的最大麻烦是2018年发生的两次乘客被司机奸杀的案件及其他安全事故。这在道义上将滴滴比如绝境，舆论上成为全国公敌，但实际上滴滴并没有伤筋动骨，反而在某种程度上促进了滴滴进一步完善公司与产品的治理。

滴滴的业务监管名义上归属交通运输部，但交通运输系统本质上不是“条条”式部门，而是“块块”式部门，交通运输部只对各地各行业做业务指导，实际的执法权限以及一些有效法规的制定都在地方——滴滴利用这些各地之间的竞争，分而治之，国内几百个城市各自有一些地域特点和法规，即便滴滴在某些地市违规运营，当地也只能运动式监管，谁也无法在整体上将滴滴掐灭。

笔者曾经总结过一个中国互联网的特点，中国互联网与意识形态的交集是监管的重点，“媒体属性和舆论动员功能的平台”是要被网信办等监管部门重点“照顾”，滴滴属于实体交通运输行业工具类产品，基本上没有意识形态色彩。

实际上官方也是如此看待。Facebook、Twitter等社交媒体工具从来没有打开过中国市场的大门，Google中国也得而复失，2010年之后退出了中国大陆市场，但是Uber中国分公司优步中国一开始就攻城略地，把极具侵略性的扩张政策带到中国来，也没有遭到监管部门阻拦，在与滴滴竞争中也没有受到监管部门不公正待遇。

滴滴不惜重金挖来官员应对政策监管，比如前司局级干部李建华曾担任滴滴出行首席发展官（后于2019年离职加入奇虎360），原交通部运输服务司出租汽车管理处副处长张贝任滴滴出行副总裁、滴滴政策研究院院长，不过这些政策针对的是交通部和各地交通委，滴滴没有想到还会有需要集中精力应对网信办的一天。

在这次上市过程中，滴滴也征求了主管部委交通运输部和国家发改委的意见，并得到了两者的支持。中央网信办当然是绕不开的监管部门，中央网信办原则上并未反对滴滴上市，不过提出意见，认为滴滴应当对自身数据安全做一个彻底的自我检查并推迟上市。

可是，一向善于突破监管、利用部门矛盾周旋的滴滴却犯了致命性的错误，在7月1日中共建党百年大庆前一晚忽略监管指示突击低调上市，并马上迎来了痛击，中央网信办非但没有在七一放松警惕，反而立刻动员起来。

7月2日晚7点，设在国家互联网信息办公室下的网络安全审查办公室公告称，对滴滴发起网络安全审查，审查期内滴滴停止新用户注册。

7月4日，国家网信办发布关于下架“滴滴出行”App的通报，称存在严重违法违规收集使用个人信息问题。

7月7日，国家市场监督管理总局披露最新22起投资并购未申报的处罚案例。滴滴因8起合资和投资未申报被罚400万元。

7月9日晚，国家网信办再因存在严重违法违规收集使用个人信息问题，下架滴滴旗下25款应用，包括“滴滴车主”“滴滴企业版”甚至滴滴公司内部社交软件和车队管理软件。

7月16日，国家网信办会同公安部、国家安全部、自然资源部、交通运输部、税务总局、市场监管总局等部门联合进驻滴滴，开展网络安全审查。

## 滴滴上市受处罚大事纪

2021

6月30日

滴滴于北京时间当晚在美国纽交所低调上市，第二天7月1日为中共建党百年纪念日

7月2日晚

网络安全审查办公室公告称，对滴滴发起网络安全审查，审查期内滴滴停止新用户注册

7月4日

国家网信办发布下架「滴滴出行」App的通报，称存在严重违法违规收集使用个人信息问题

12月

滴滴表示，计划从美国退市，并寻求在香港上市

7月16日

国家网信办同公安部等七部委联合进驻滴滴，开展网络安全审查

7月9日晚

滴滴旗下25款App，包括「滴滴车主」、「滴滴企业版」均被下架

7月7日

滴滴因8起合资和投资未申报被国家市场监督管理总局罚款400万人民币

2022

5月12日

滴滴股价跌至上市以来最低点，市值仅66亿美元，为上市当天的十分之一

6月10日

滴滴从纽交所正式退市

7月21日

网信办公告称，滴滴「严重影响国家安全的数据处理活动」，以及拒不履行监管部门的明确要求，对其处罚80.26亿人民币

**截至8月初，滴滴被下架的App仍未重新上架**

资料来源：端传媒综合整理



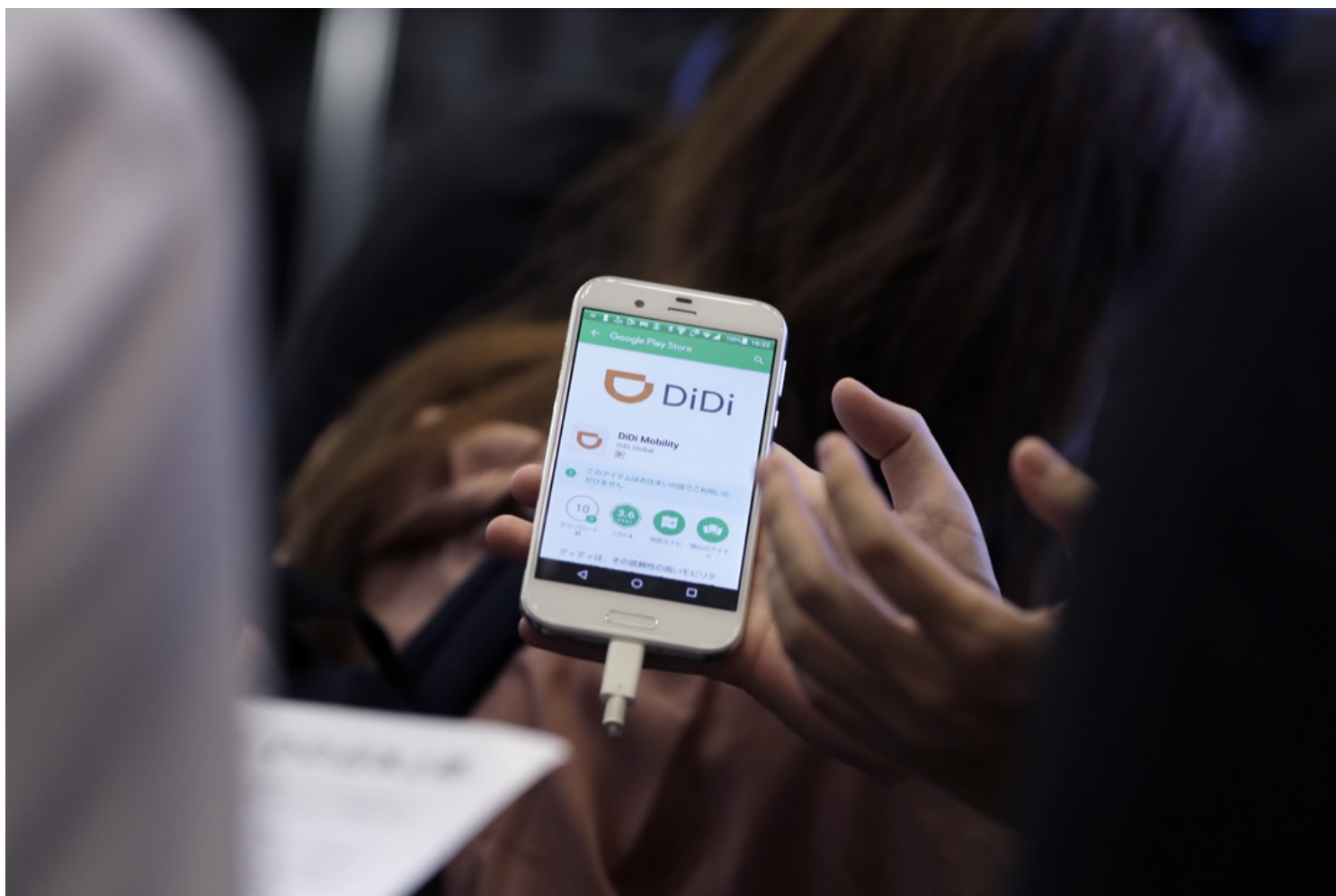
端传媒  
Initium Media

通常会拖沓冗长的行政手续和紧张忙碌的百年大庆都没有给滴滴留出喘息之机，两周之内的霹雳行动，滴滴的最高市值留在上了上市当天的760亿美元。

对于滴滴这种体制外的民营公司来说，在体制内是不可能形成坚实庞大的利益共同体的。成长与中共十八大之后的滴滴，在政商关系人人自保时代既没有形成体制内盟友的机会，也没有十八大之前像阿里等其他互联网公司粗放发展的时间。

滴滴除了认罪认罚，别无他法。而滴滴新用户注册仍未开放，20多个App也没有重新上架，仍然难言安全落地。

今年中共二十大之后政策或有微调，却一定不会有根本性变化，在中美斗法愈演愈烈的当下，“坏孩子”滴滴的样本足可以做效并



一名员工在介绍滴滴出行手机程式。摄：Kiyoshi Ota/Bloomberg via Getty Images

## 滴滴的底色

2020年底中央经济工作会议首次提出了“防止资本无序扩张”，彼时外界认为主要针对阿里系和腾讯系这两家规模超大，拥有巨大动员能力和财力的互联网巨头，滴滴只不过是安于一隅的服务类公司，即便早年前经过多轮不合规的合并，但不至于作为“资本无序扩张”的样本之一。

但滴滴之所以成为阿里系蚂蚁折戟上市之后的又一案例，偶然中也存在着必然。

滴滴是从草根中诞生的巨无霸，在丛林法则的中国互联网证明了自己的实力、野心和潜力，经过风投资本、外国资本和既得权贵精心挑选加持，获得了超然竞争的能力。

跟Uber对抗现有规则、打法野蛮粗暴类似，滴滴出生就打破了各地的既得利益格局，具有强烈的叛逆精神：网络叫车服务直接挑战庞大的出租车行业，身份是灰色乃至黑色，与中下层的交通官僚体制会产生天然的对抗性。



时间回到2012年下半年，来自阿里的“小镇青年”程维北上，靠着前同事王刚的天使投资，准备在京城大展拳脚。北京是“天子”脚下，等级森严，出租车行业盘根错节，既有国有资本，也有地头蛇势力。“快的”第一站选择杭州，优步中国第一站则选择上海，跟其他网约车选择南方城市不同，滴滴一开始就准备啃全中国最硬的骨头，先难后易，程维的赌性和冒险可见一斑。

2015年1月，程维约见易到用车创始人周航，讨论合并的可能性，不久媒体就获悉了谈话内容，周航质问程维，却只得到否定答复。一个月后的2月14日，滴滴声东击西，宣布与竞争对手快的合并。

在对付另外一个竞争对手优步中国上，滴滴又使出另外的招数。根据《纽约时报》记者撰写的Uber崛起的编年史，滴滴的员工向优步司机发送虚假短信称优步在中国已经关闭，他们应该为滴滴工作。滴滴还使用了反间计，让滴滴员工入职优步中国，以获得优步的内部信息。



2020年3月，中国首都北京。摄：Kevin Frayer/Getty Images

循规蹈矩这个词在滴滴找不到落脚之处，他们也在屡屡与政策的对抗中吃到了红利。

2014年，当北京禁止私家车用于网约车业务时，许多公司遵守了规定，滴滴却依然我行我素。当被政府指



控非法经营出租车业务时，滴滴称只是与合法的汽车租赁公司合作，不是与个人车主合作。滴滴还承诺旗下司机，如果滴滴司机被运管抓到罚款，滴滴可以凭票全额报销，让司机没有后顾之忧。

博弈政策，绕过监管，棋走险招，是滴滴最初成功的秘诀。即便到今天，在许多城市，滴滴的运营也笼罩在灰色之中。滴滴一直在中国最大城市上海没有拿到关键的运营许可证；在北京，绝大多数的司机也并不满足北京市要求的“双保险”——“京人京牌”。

滴滴的“街头智慧”，并不足以让滴滴在一众公司中脱颖而出。滴滴拥有了一个良好的开局，一个坚忍变通的创始人，在移动互联网兴起，竞争残酷又激烈的时代，还是远远不够的，滴滴需要大量的钱，足够它烧到十年后。

接下来，滴滴变成了中国互联网自由竞争和资本推动历史上的极致产物，本质上成为一个私募基金推动的梦想怪物。

上市前，滴滴融资逾20轮，和快的打车、优步中国历经两轮合并，私募股东已经近百，创中国互联网公司之最，在世界范围也是前无古人。

在滴滴这场资本盛宴中，聚齐了几乎所有主角：中国风投资本经纬中国、红杉中国等；互联网巨头资本腾讯和阿里；外国资本软银、Uber和苹果等；国有资本中信产业基金、中金、中投等。

根据滴滴IPO招股书显示，软银持股比例为 21.5%，为滴滴最大股东。Uber优步持股比例为12.8%，腾讯持股比例为6.8%。

这场长达数年的资本狂欢，肇始于十八大之后开启的金融自由化以及政府鼓吹的“双创”、“互联网+”，也得益于中美关系最后的窗口期。彼时中央的主要精力在于反腐和意识形态领域，其中就包括分散在数个部委之间的反垄断大权。

与滴滴同时代的许多创业者纷纷倒在了滴滴依靠资本垒砌的高墙之下，滴滴厚厚的血槽支撑了其肆无忌惮的补贴大战，其2015年全年亏损达122亿元人民币，平均每月烧掉10亿元。2016年合并优步中国之后，滴滴在中国市场份额一度超过90%以上。

各方资本最后推举出了一个代言人，中国最精英、最有话语权的企业家之一柳传志的女儿，曾任职于高盛的柳青担任滴滴总裁，完成外资和本土资本的一次合流。



滴滴总裁柳青。摄：Qilai Shen/Bloomberg via Getty Images

2015年2月，柳青就任滴滴总裁，在此之前，滴滴从未设置总裁职位。程维评价柳青：在加入滴滴的半年时间内，帮助公司完成了当时非上市公司最大一笔7亿美元融资，并带领团队浴血奋战，杀出了一条血路。

跟其他创业公司不同，柳青并不仅仅是滴滴职业经理人，她在公司的地位跟程维不相上下。她不光给滴滴带来最大一笔融资，还引入了中信、中投这些国字头资金，带来了柳传志潜心经营40年的中国生存经验和庞大的人脉网络。

2015年程维成了陪同习近平访问西雅图的中国代表团中最年轻的成员，同年底在乌镇中国互联网大会上，习主动来到滴滴公司展台，程维汇报了滴滴公司发展的现状及对未来的思考。

拥有旺盛生命力的草根力量、遍布全球的资本力量、理论上深谙中国政经环境的精英企业家力量——三股“势力”精心打造的滴滴，几乎是一架精巧绝伦又稳如泰山的战车，似乎一切问题都能迎刃而解，直到遇到真正绕不过去的问题。

## 致命的误判

2018年，有私募基金当时宣称，滴滴在私募市场已经到头了，市场上能够拿到的基金已经全部拿到，华丽的名单开始变成沉重的绞索，需要回报的时刻要来了。

2018年12月，滴滴再度进行一轮融资，彼时每股公允价值已从2018年7月的41.04美元/股跌至37.48美元/股。很多早期股东已经等不到上市变现的那一天。2018年1月和12月、2020年4月、2021年3月、2021年4月和2021年5月，滴滴从现有股东手里总共回购了1800万股股票。

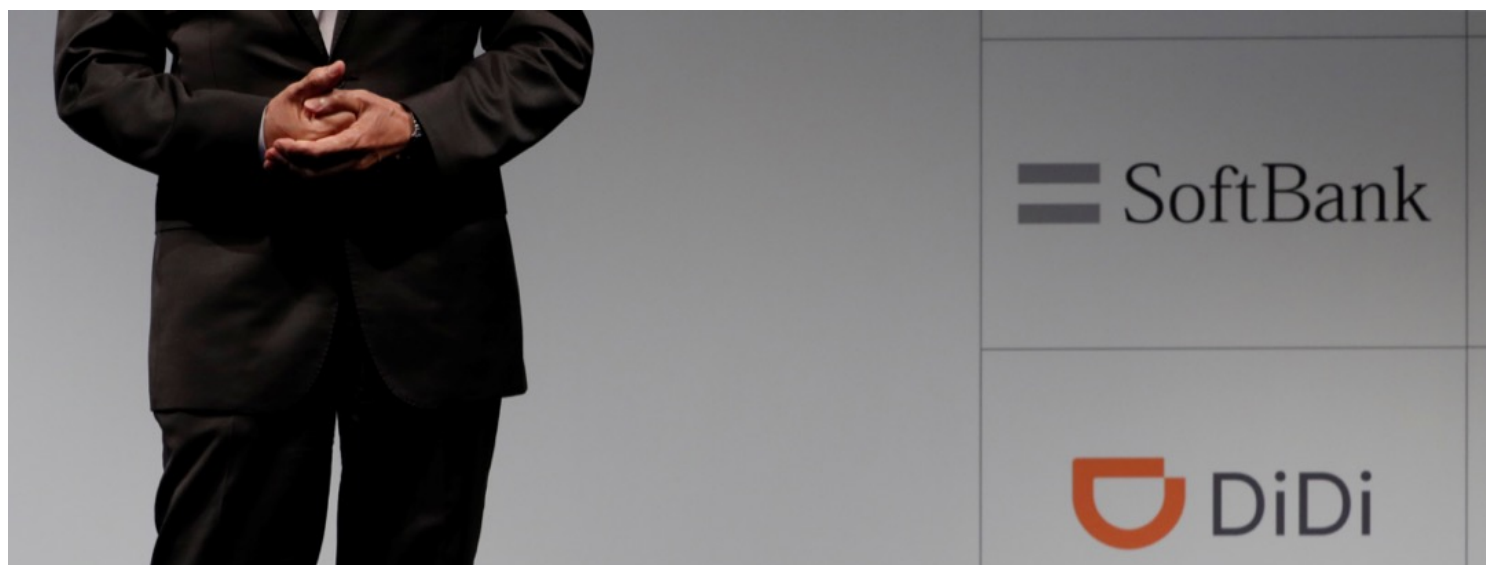
投资人们对滴滴施加各种限制。滴滴可转换可赎回优先股高达307亿美元，优先股到期后股东可以选择转为股权或者债权，投资人进可攻退可守，如果到期将股权转换为债权，滴滴将背上沉重的负债。

滴滴第一大股东软银的压力更大。2019年软银陷入债务危机，2020年下半年美股市场崛起，软银财报扭亏，Uber股价上涨就让软银实现80亿美元账面盈利，2021年软银需要滴滴充当另外一个白衣骑士。

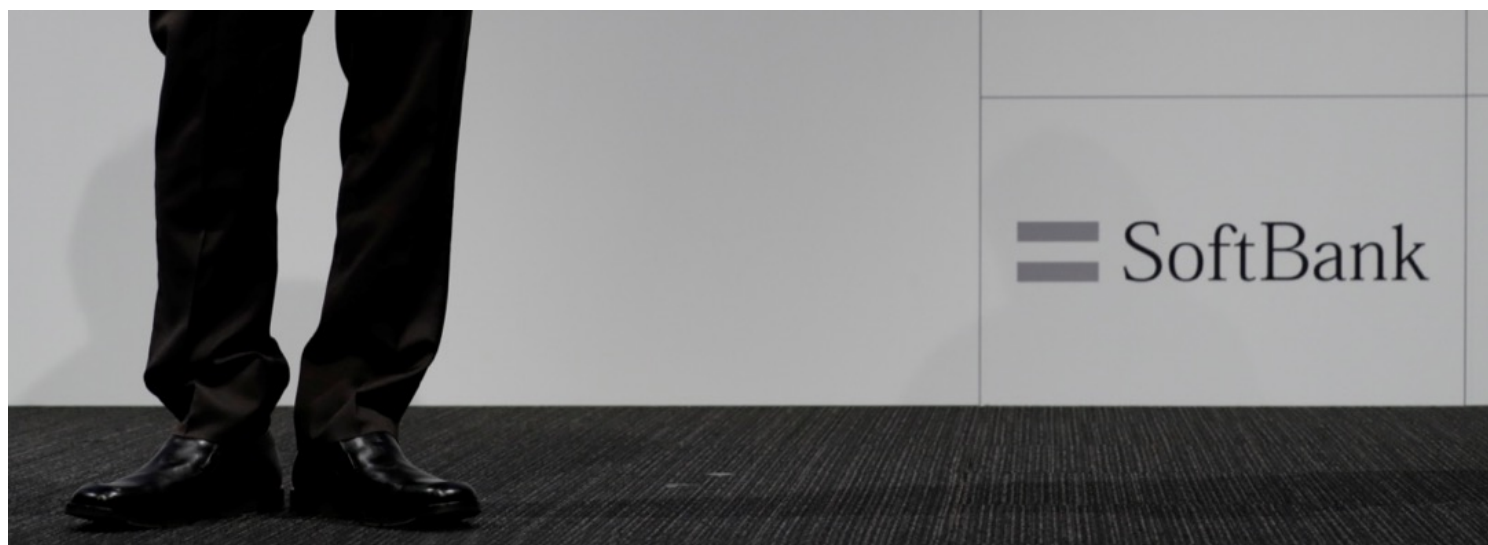
在上市之前，软银在滴滴持股和投票权都是第一位，占五分之一强，软银委派了滴滴董事会成员Kentaro Matsui，在滴滴拥有强大话语权。软银广泛参与滴滴新业务的融资，并在多轮融资中设置了对赌条款，例如若无法在融资结束五年内把旗下的橙心优选和青桔单车单独IPO，滴滴就需要现金赎回相应股权，或者将相关股权转化为对滴滴母公司的持股。滴滴在招股书中称，“如果无法实现对赌条款，相应产生的现金支出将给滴滴的流动性和财务状况造成重大不利影响”。

正如当时投资人预料的一样，美国资本市场流动性盛宴可能在2022年消失。基于滴滴赴港上市曾经失败的经历，滴滴必须在2021年上半年赴美上市已经几乎成为所有股东们的共识。

为了敦促滴滴上市，股东们给管理层许下重金，做出重大退让。软银主动放弃了滴滴的董事席位，退回纯财务投资人位置。IPO时软银持股维持在20.2%，对公司的投票权降至10.7%。第二大股东Uber也退出了董事会。







2018年7月19日，日本东京，滴滴出行和软银的一次共同新闻发布会。摄：Kim Kyung-Hoon/Reuters/达志影像

2021年二季度，滴滴给予管理层30.3亿美元的股权激励。预计上市后，程维、柳青和滴滴高级副总裁朱景士合计持有约10%的股权，但通过AB股架构的超级投票权设定，三人投票权合计达52%，全部成为董事会成员。

在这些举措之后，压力来到了滴滴管理层，也就是程维和柳青肩上。程维创业之初就有鲜明的底层逻辑和规则破坏者印迹，滴滴起家本来就是刀口舔血，恰逢中国难得监管空窗时期，赌性浓厚的程维一举成为最大赢家。

6月30日晚9点，滴滴出行在纽交所挂牌，此时为建党百年庆典的前夜，滴滴处理得异常低调，没有中概股上市惯常的敲钟和庆祝仪式，也没有高管讲话。

7月1日零点，滴滴员工才在公司内部群里看到“公司在纽交所正式挂牌上市”的消息，同时发出的还有禁止在外部和朋友圈转发评论上市的相关通知。滴滴的创始人程维甚至要求股东们不要接受媒体采访，不借上市宣传投资收益。

上市心切的滴滴选择了无视网信办的意见，再次大胆突破规则，这次却没有赌赢。

## 新时代政经逻辑

中共十九大之后，中国政治运行规律改变，直接影响到了经济层面的运行逻辑，中国商业社会大洗牌，出现了新的赢家和输家。

阿里蚂蚁系和滴滴就是这场大变革的“被淘汰者”。

过去10年，马云曾被各级政府奉为座上宾，阿里和蚂蚁的业务几经膨胀，阿里成为中国最大电商，蚂蚁的金融业务规模直逼四大国有银行。

在扩张中，阿里利用资本优势和垄断地位，力压京东等一众竞争对手；蚂蚁则利用金融自由化的短暂窗口，推出了屡屡试探监管底线的灰色业务；阿里系甚至试图把手伸进体制传统上的“禁区”，投资多家商业媒体。后两者直接对党的“钱袋子”和“笔杆子”产生威胁，这是改革开放以来民营企业与体制抗衡的最强力量。

2020年11月暂缓蚂蚁上市被暂缓，监管暴风骤雨而至，解除了蚂蚁对金融体制的威胁；2021年4月反垄断调查以及182亿天价罚款大大伤了阿里元气，这是马云起家的根基；2021年9月份阿里和蚂蚁开始逐步退出媒体的入股，阿里触及“笔杆子”的想法破灭。



2021年8月，中国北京，中关村科技园区。摄：Tingshu Wang/Reuters/达志影像

互联网行业不过是商业版图变化的一角，曾经在福布斯中国排行榜上的首富们许家印、王健林等地产大佬哑火，在金融领域呼风唤雨的吴小晖、肖建华身陷囹圄。芯片、电池、电动汽车领域则诞生了新时代的胜利者，宁德时代曾毓群、比亚迪王传福成为了这个时代的马云。

体制希望企业家们做“党的驯服工具”，能跟新时代同频共振，能效力中华民族伟大复兴事业。

互联网行业之所以更引人注目，是因为除了它是市场经济重要组成部分之外，其平台经济能力、舆论动员能力和大数据能力已经具备与国家治理相当的实力。

中国要驯服垄断的互联网巨头，不仅仅为了经济因素，还希望这些平台能够成为政权的拱卫力量，舆论动员能力能成为党的耳目喉舌，平台的数据能力为国家治理能力体系建设添砖加瓦。

改革开放40多年来，民营企业家从体制内分蘖，力量逐步变大。2000年“三个代表”思想的出世，从理论上解决了民营企业家的身份和阶级焦虑，民营企业家入党，政治地位有了法理保障。

胡温十年，官僚体制与市场经济混沌发展，官员企业家不分你我，权贵资本主义概念逐渐成型。

2012年新时代开启，叠加了移动互联网红利和大数据的时代崛起，在政经逻辑大转换尾声中，互联网企业一度攀升至顶峰，又跌落神坛。

滴滴发迹于这个时代，吃到了最后的红利，成为资本集中的绝响，也在路径依赖的习惯里严重误判，黯然退市，未来无依。