

济南市人民政府文件

济政发〔2017〕29号

济南市人民政府 关于深化出租汽车行业改革的实施意见

各县区人民政府，市政府各部门：

为深化我市出租汽车行业改革，努力构建品质化、多样化出行服务体系，更好地满足人民群众出行需求，根据上级有关文件精神，结合我市实际，制定如下实施意见。

一、明确总体要求

（一）指导思想。牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，充分发挥政府引导作用和市场调节作用，按照优先发展公共交通、适度发展出租汽车的基本思路，抓住

实施“互联网+”行动的有利时机，稳妥推进巡游出租汽车（以下简称巡游车）转型升级，规范网络预约出租汽车（以下简称网约车）有序发展，切实提升监管能力和服务水平，努力构建依法监管、分类管理、错位发展、差异化经营的行业监管和发展模式，优化市场发展环境，全面提升服务品质，促进出租汽车行业稳定持续健康发展，更好地满足人民群众出行需求。

（二）基本原则。

1. 坚持以人为本，统筹协调。以保障乘客安全出行和维护人民群众合法权益作为改革的出发点，统筹创新发展与安全稳定，统筹新老业态发展，统筹兼顾乘客、驾驶员和企业利益。

2. 坚持问题导向，循序渐进。以促进出租汽车行业稳定持续健康发展为目标，充分考虑我市出租汽车行业发展实际，积极稳妥推进改革，逐步实现我市各区出租汽车统一规划、统一管理、统一运价、统一标准。

3. 坚持鼓励创新，依法规范。促进巡游车与网约车融合发展。完善出租汽车行业政策体系，健全市场准入退出机制，加强事中事后监管，维护公平竞争的市场秩序。

二、科学定位出租汽车服务

按照优先发展城市公共交通，适度有序发展出租汽车，优化城市交通结构的思路，将出租汽车作为城市综合交通运

输体系的组成部分和城市公共交通的补充，向社会公众提供个性化运输服务。要统筹发展巡游车与网约车，实行错位发展和差异化经营，为社会公众提供品质化、多样化运输服务。根据我市城市特点、群众出行需求和出租汽车发展定位，综合考虑城市规模、人口数量、交通状况、出租汽车里程利用率及公共交通服务能力、环境保护等因素，科学合理控制出租汽车运力规模和城市出行分担率，建立动态监测和调整机制，逐步实现市场调节。新增和更新出租汽车，优先使用新能源汽车。

三、深化巡游车改革

（一）完善经营权管理制度。巡游车经营权全部无偿使用，并实行期限限制，营运期限为6年。出租汽车经营者（包括出租汽车公司和出租汽车个体工商户，下同）自愿按照国家规定的报废年限提前一年半报废车辆的，营运期限可延长至6年半，但须与出租汽车驾驶员协商一致。巡游车经营权在有效期限内需要变更经营主体的，依照法律法规规定的条件和程序办理变更手续，不得炒卖和擅自转让。既有出租汽车个体工商户的经营权，按照经营许可的主体实施注册管理，不得变更经营主体。

巡游车公司的经营许可实行期限限制，许可期限内根据服务质量信誉考核结果动态调整运力指标，期满后依据经营期内服务质量信誉考核的综合等级确定是否延续经营许可。

建立完善以服务质量信誉为导向的经营权配置和管理制度。新增经营权配置采用以信誉考核结果为主要竞标条件的招投标方式。对经营过程中出现重大服务质量事件、重大安全生产责任事故、严重违法经营行为的，以及服务质量信誉考核不合格、因故不能继续经营的，依据出租汽车服务质量信誉考核办法等规定收回经营权，可重新配置给信誉考核AAA级的巡游出租汽车公司。

（二）健全利益分配制度。出租汽车公司要切实发挥市场经营主体作用，主动承担市场风险，压缩经营成本，在体现车辆价值的基础上，逐步降低车辆抵押金，不得通过一次性买断或垫资、借款等方式向出租汽车驾驶员转嫁投资和经营风险。出租汽车公司要依法与出租汽车驾驶员签订劳动合同或经营合同（推荐使用行业协会统一制定的出租汽车承包经营合同示范文本），采取承包经营方式的，承包人应取得出租汽车驾驶员从业资格，按规定注册上岗并直接从事运营活动。

改革出租汽车承包费制定机制，对更新及新签订承包合同车辆的承包费标准，由出租汽车公司、行业协会与出租汽车驾驶员、工会组织根据经营成本、运价变化等因素，结合车辆运营期限，按照出租汽车企业考核等级、规模、服务项目、服务内容等合理确定并予动态调整。各出租汽车公司须在城乡交通运输主管部门网站公布承包费标准及服务内容，

由出租汽车驾驶员自主选择企业，切实减轻驾驶员负担，保护驾驶员合法权益，建立互利共赢的分配制度。

积极推进无障碍车、商务车等个性化出租汽车服务方式，探索借助互联网技术实现企业与驾驶员运营风险共担、利益合理分配，并逐步实行底薪加提成或员工制等经营方式。

（三）理顺价格形成机制。巡游车运价实行政府定价，逐步推行政府指导价。综合考虑巡游车车型档次、运营成本、居民和驾驶员收入水平、交通状况、服务质量等因素，科学制定、及时调整运价水平和结构。城乡交通运输主管部门配合价格主管部门建立巡游车运价动态调整机制，完善运价与燃料成本、人工成本、运输效率、服务质量的联动办法，充分发挥利用运价调节出租汽车运输市场供求关系的杠杆作用。

（四）推动行业转型升级。鼓励信誉考评优秀的巡游车公司通过兼并、重组、吸收入股等方式，按照现代企业制度实施公司化、集约化、规模化经营和品牌建设。鼓励巡游车公司转型提供网约车服务，以及符合网约车条件的巡游车按规定转为网约车经营。鼓励巡游车通过电信、互联网等电召服务方式提供运营服务，推广使用符合金融标准的非现金支付方式，拓展服务功能，方便公众乘车。引导巡游车个体工商户在自愿的基础上组建公司，实行组织化管理，提高服务

质量，增强抗风险能力。

四、规范发展网约车和私人小客车合乘

(一) 规范网约车发展。网约车经营者（以下称网约车平台公司）作为运输服务的提供者，应具备线上线下服务能力，承担承运人责任和相应社会责任，具有相应服务机构和服务能力，并符合城乡交通运输等部门的管理要求。提供网约车服务的车辆和驾驶员，应当符合我市网约车经营服务管理实施细则规定的条件。网约车运输证由车辆所有人或网约车平台公司申请，车辆所有人为非网约车平台公司的，由网约车平台公司代理。

网约车运价实行市场调节价，必要时实行政府指导价。

(二) 规范网约车经营行为。网约车平台公司要充分利用互联网信息技术，加强对提供服务车辆和网约车驾驶员的经营服务管理，不断提升服务水平。要按照相关规定和标准提供运营服务，公布符合国家有关规定的计程计价方式，购买相关营运保险，保障运营安全和乘客合法权益，不得有不正当价格行为。加强网络和信息安全防护，建立健全数据安全管理制度，依法合规采集、传输、存储、使用、保护个人信息和相关数据，不得泄露涉及国家安全的敏感信息，所采集的相关个人信息和生成的相关业务数据应当在我国内地存储和使用。网约车平台公司要维护和保障网约车驾驶员合法权益，依法与驾驶员签订劳动合同或协议。

(三) 鼓励和规范私人小客车合乘。私人小客车合乘(也称拼车、顺风车),是由合乘服务提供者事先发布出行信息,出行线路相同的人选择乘坐合乘服务提供者的7座及以下本市号牌小客车且分摊部分出行成本或免费互助的共享出行方式。私人小客车合乘有利于缓解交通拥堵和减少污染排放,应当鼓励并规范其发展。私人小客车合乘不属于道路运输经营活动,为合乘各方自愿的民事行为,相关权利、义务及安全责任事故等责任由合乘各方依法、依约自行承担。

按照有关规定进行备案的合乘信息服务平台所提供下载的合乘软件应当与巡游车、网约车软件功能分别设置,后台数据分开,并实行实名注册,提供在线合乘服务协议,明确各方权利义务责任、纠纷解决方式、合乘计费标准。合乘分摊成本仅限燃料成本及通行费等直接费用,且不按时间计费。燃料成本按照合乘车辆车型在工业和信息化部登记的综合工况百公里油耗、燃料实时价格和合乘里程计算。

合乘信息服务平台应将车辆、人员、合乘数据等信息接入相关部门监管平台并实时传输。合乘各方应配合执法检查,主动提供合乘信息。收费超过合乘分摊成本或以合乘名义提供网约车经营服务的,属于未经许可擅自从事网约车经营行为,由相关部门以非法营运依法查处。

五、营造良好市场环境

(一) 建立组织领导机制。成立市深化出租汽车行业改

革与稳定工作领导小组，由分管副市长任组长，市城乡交通运输、宣传、维稳、信访、发改（物价）、公安、财政、人力资源社会保障、商务、工商、质监、税务、人民银行济南分行营管部等部门为成员单位，负责深化出租汽车行业改革工作的组织领导和协调推进。各有关部门要明确任务分工，落实工作责任，形成统一领导、分工协作、部门联动、齐抓共管的工作格局，共同推动出租汽车行业改革工作。要依托各类媒体加大宣传力度，把握正确方向，做好政策解读，加强舆论引导，传递改革声音，回应社会关切，引导各方预期，化解各类矛盾，维护社会稳定。

（二）规划完善服务保障设施。市城乡交通运输主管部门组织编制出租汽车行业发展规划及专项规划，统筹考虑出租汽车综合服务区等服务设施布局，按程序将涉及城市空间使用的相关内容纳入城市控制性详细规划。在主城区加快推进出租汽车综合服务区建设，有效改善出租汽车驾驶员工作条件和营运环境。在机场、车站、商场、医院等大型公共场所和居民住宅区，划定巡游车候客区域，在主要交通干道划定临时停靠点或候客泊车位，方便出租汽车运营和乘客上下车。加强大型交通枢纽的出租汽车运营管理，建立由县区政府为主导，市城乡交通运输主管部门、枢纽运营管理单位及其他相关部门共同参与的联动管理机制。

（三）加强信用评价体系建设。落实服务质量信誉考核

和出租汽车驾驶员从业资格管理制度，制定完善出租汽车服务标准、经营者和从业人员信用管理制度。积极运用互联网、大数据、云计算等技术建立出租汽车经营者和驾驶员评价系统，规范对违法违规及失信行为、投诉举报、乘客服务评价等信息的记录和管理，将其作为准入退出的重要依据，并纳入国家、省、市信用信息平台和全国企业信用信息公示系统。

（四）抓好出租汽车驾驶员教育培训。出租汽车经营者要落实主体责任，重点提升出租汽车驾驶员的职业素质、职业道德及服务技能。城乡交通运输主管部门要严格落实服务质量信誉考核和出租汽车驾驶员从业资格管理制度，加强从业资格准入、注册、继续教育、从业管理和退出，严格服务标准，规范从业行为，提高服务水平。出租汽车协会、培训机构要按照相应职责，加强对出租汽车驾驶员的报名审核及培训工作。

（五）强化市场监管和社会监督。完善市和县区两级联动体系，构建城乡交通运输、发改（物价）、公安、财政、人力资源社会保障、商务、工商、质监、税务、人民银行济南分行营管部等多部门参与，条块结合的联合监督执法机制和联合惩戒退出机制。建立完善出租汽车信息化监管平台，实现互联互通，强化全方位、全过程监管。要依法查处出租汽车行业内妨碍市场公平竞争行为和价格违法行为，严厉打

击聚众扰乱社会秩序或损害公共利益行为，加大对非法营运的稽查力度，维护出租汽车市场营运秩序。非出租汽车不得喷涂巡游出租汽车专用车身颜色或安装客运出租汽车专用营运标识、设施，一经发现，停止其违法行为并责令限期整改。对无法查明违法行为人或者违法行为人逾期未接受处理的，城乡交通运输主管部门应及时发布公告；自公告发布之日起 60 日内违法行为人仍无法查明或者仍未接受处理的，城乡交通运输主管部门可依法提请人民法院对扣押车辆作出处理。要强化社会监督，定期向社会发布巡游车和网约车经营主体、数量、经营权取得方式、服务质量测评结果等，进一步提高行业管理透明度。

本意见自 2018 年 2 月 1 日起施行，有效期至 2023 年 1 月 31 日。之前，相关规定与本意见不一致的，以本意见为准。

济南市人民政府

2017 年 12 月 27 日

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，济南
警备区，市法院，市检察院。
各民主党派市委。

济南市人民政府办公厅

2017年12月27日印发
