

上海市人民政府文件

沪府发〔2016〕98号

上海市人民政府印发《关于本市深化改革 推进出租汽车行业健康发展的实施意见》的通知

各区、县人民政府，市政府各委、办、局：

现将《关于本市深化改革推进出租汽车行业健康发展的实施意见》印发给你们，请认真按照执行。

2016年11月28日

关于本市深化改革 推进出租汽车行业健康发展的实施意见

为贯彻落实中央全面深化改革的决策部署和国务院办公厅《关于深化改革推进出租汽车行业健康发展的指导意见》(国办发〔2016〕58号),更好地发挥出租汽车行业在促进经济发展、方便市民出行、提升城市综合服务能力等方面的重要作用,满足人民群众出行需求,结合实际,现就本市深化改革,推进出租汽车行业健康发展提出以下实施意见:

一、指导思想和基本原则

(一)指导思想

深入贯彻落实党的十八大和十八届二中、三中、四中、五中、六中全会精神和习近平总书记系列重要讲话精神,坚持“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念,充分发挥市场机制和政府引导作用,突出企业市场主体责任,完善利益分配机制,加快行业与互联网融合发展,构建与城市客运交通相适应、巡游出租汽车(以下简称“巡游车”)与网络预约出租汽车(以下简称“网约车”)协调发展的出租汽车服务体系,促进出租汽车行业健康平稳可持续发展,为乘客提供多层次的个性化交通服务。

(二)基本原则

1.明确定位,适度发展。出租汽车是城市综合交通运输体系

的组成部分,为社会公众提供个性化运输服务。在优先发展公共交通前提下,根据本市经济社会发展特点、交通出行需求、道路承载能力与环境容量条件等因素,科学确定合理的发展规模。

2.鼓励创新,转型升级。鼓励互联网与巡游车相融合,统筹管理巡游车和网约车,利用新技术、新手段提升传统行业的管理与营运效率,规范新型出租汽车业态的发展,促进行业整体转型升级。

3.转变职能,强化监管。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,进一步转变政府管理方式,行业监管重心向维护公平竞争的市场秩序、强化安全监管和保障消费者合法权益等方面转变,增强市场活力,提升服务品质。

二、主要任务

(一)坚持公交优先发展和适度发展出租汽车

1.科学定位出租汽车服务。在坚持公共交通优先发展的前提下,适度发展出租汽车,与城市经济社会发展相适应,与公共交通发展水平相协调。出租汽车服务主要包括巡游和网络预约等方式,巡游车与网约车实行差异化经营,为社会公众提供多样化的运输服务。

2.动态调整出租汽车运力规模与结构。对出租汽车运力规模实行动态调控。根据本市城市总体规划、公共交通体系建设、出租汽车发展定位,综合交通出行需求、道路承载能力和环境容量条件等因素,合理把握出租汽车运力规模及在本市客运交通运输体系中的分担比例,在加强出租汽车营运状况监测、准确评估市场供求

关系的基础上,本市建立出租汽车行业运力规模及结构的动态调整机制。新增和更新出租汽车,优先使用新能源车辆。

(二)加强出租汽车经营权管理

3.逐步实行无偿有期限经营权管理。出租汽车经营权实行有期限制度。现有巡游车经营权未明确具体经营期限的,在考虑各方面因素基础上,通过车辆更新等方式实现经营权向有期限平稳过渡,新增出租汽车经营权全部实行无偿有期限制度。巡游车经营权期限为6年,网约车车辆使用年限达到8年的,退出网约车经营。出租汽车经营权不得擅自转让。

4.完善出租汽车经营权配置制度。巡游车经营权应通过服务质量招投标或依据服务质量考核结果等方式进行配置。网约车实施准入管理,符合网约车资格条件的网约车平台公司、车辆和驾驶员取得相应资质后,方可从事网约车服务。

5.加强对出租汽车经营权的考核。建立服务质量综合考评体系,对巡游车经营权期限届满、经营过程中出现重大服务质量问题、重大安全生产责任事故、严重违法违规经营行为、服务质量考核不合格,以及因故不能继续经营等情形,按照有关规定,注销相应的营运车辆额度。加强对网约车平台公司的服务质量考核,并向社会公布考核结果。网约车平台公司未履行承运人责任,发生严重违法违规的,或服务质量考核不合格的,市交通行政管理部门暂停受理其新增车辆和驾驶员注册业务。

(三)促进巡游车转型发展

6.促进出租汽车新老业态融合发展。鼓励巡游车经营者、网约车经营者依法通过兼并、重组、吸收入股等方式,按照现代企业制度实行公司化经营,实现新老业态融合。鼓励传统出租汽车自建或联合建设互联网平台,利用原有的车辆和人员优势,转型提供网约车服务。加快行业资源整合,推动车辆修理、检测等业务的集约化、规模化发展,进一步降低运营成本,拓宽企业收入来源渠道。巡游车营运额度可优先转为网约车,额度转换后实行有期限经营。符合条件的本市巡游车驾驶员,可直接申请网约车驾驶员资格。

7.优化巡游车经营模式。继续鼓励出租汽车企业实行品牌化、集约化、公司化经营。利用互联网技术,创新企业与驾驶员利益合理分配、运营风险共担的经营模式,探索实行“拆账制”“公车公营”等经营模式。鼓励、支持和引导出租汽车企业、行业协会与出租汽车驾驶员、工会组织平等协商,根据经营成本、运价变化等因素,合理确定并动态调整出租汽车驾驶员收入分配方式及标准。在完善现有托管模式的基础上,创新出租汽车个体工商户管理模式,通过第三方社会组织参与政府委托管理。

8.优化巡游车运营模式。引导巡游车通过电话、互联网等方式提供运营服务,统筹规划并加快建设出租汽车候客泊位和停靠点,逐步形成以“电调(电话、互联网等方式)+站点候客”为主的运营模式,减少车辆空驶,提高运营效率。推广使用符合有关规定的非现金支付方式,拓展服务功能,方便公众乘车。

9.优化巡游车运价管理。巡游车与网约车实行运价分类管

理,巡游车运价实行政府定价或政府指导价、网约车运价实行市场调节价。综合考虑巡游车运营成本、驾驶员劳动报酬、市场供需情况等因素,在进一步完善出租汽车企业成本规范制度的基础上,合理制定并适时调整巡游车运价水平和结构。

10.提高巡游车驾驶员职业吸引力。保障出租汽车驾驶员的合法权益,鼓励企业提高驾驶员福利待遇,改善驾驶员工作环境。对驾驶员培训进行补贴,鼓励本市农村富余劳动力、失业或协保人员参加出租汽车职业技能培训。拓展驾驶员劳动力市场资源,积极推动开展驾驶员定向委托培训等。实施驾驶员在岗继续教育培训制度,丰富培训内容,不断提升职业综合素养。注重培育和宣传先进典型,营造驾驶员文明服务、规范经营的良好氛围,强化出租汽车驾驶员星级评定与奖励机制。

11.提升出租汽车行业服务质量。明确出租汽车经营者是提升服务质量的责任主体。完善出租汽车经营者服务质量考核标准和指标体系,运用互联网、大数据、云计算等技术,将违法率、投诉率、平台评价等纳入对经营者服务质量考评的重要数据来源,定期对经营者的服务质量进行考核并公布排名结果。考评结果作为经营权管理、政府购买服务的重要依据,通过“奖优罚劣”,促进经营者加强服务质量管理。

(四)规范发展网约车和私人小客车合乘

12.规范网约车发展。依据《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》以及《上海市网络预约出租汽车经营服务管理若干规

定》，网约车平台公司、车辆和驾驶员应依法取得相应的许可后，方可在本市从事网约车服务。网约车平台公司承担承运人责任和相应社会责任。本市网约车车辆和驾驶员实行属地化管理，具体服务功能可由各区交通管理部门采取政府购买服务方式，委托公益性服务机构承担，以进一步提升管理能力。

13.规范网约车经营行为。网约车平台公司应依法合规经营，加强对车辆和人员的管理，与驾驶员签订合同或协议；按照国家和本市相关规定和标准提供运营服务，合理确定运价并在网约车服务平台和经营场所公示，购买承运人责任险，保障运营安全和乘客合法权益，不得有不正当竞争的价格行为。网约车平台公司和驾驶员应依法向税务部门申报并纳税。

14.规范网约车信息管理。网约车平台公司应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、使用和保护个人信息，不得泄露涉及国家安全和乘客隐私的敏感信息，所采集的个人信息和生成的业务数据应在中国内地存储和使用。网约车平台数据信息应接入市交通管理部门行业监管平台，实现信息共享。

15.规范私人小客车合乘。在本市为私人小客车合乘提供信息服务的平台应向市交通管理部门备案，合乘车辆、驾驶员和合乘者必须在平台注册。合乘出行应满足驾驶员事先发布出行信息、出行线路相同、日接单数不超过规定要求、仅分摊部分出行成本或免费互助等条件，不满足条件以合乘名义从事经营性客运服

务的,按照本市相关法规予以处罚。

(五)营造良好市场环境

16.积极转变行业监管方式。建立公开透明的监管机制,完善行业准入和退出机制,强化事中事后监管。根据行业发展新形势和新要求,积极完善相关监管制度建设。完善出租汽车行业信息监管服务平台,加强行业运行状况的动态监测和分析,运用信息化手段,提升行业管理水平。

17.完善法制建设。按照法定程序,加快研究制订和修订完善出租汽车管理的法规规章和标准规范。适时启动《上海市出租汽车条例》的修订工作,及时修订《上海市出租汽车小客车车辆管理规定》《上海市出租汽车营运资格证件管理规定》等规范性文件,为深化出租汽车行业改革和日常管理提供法制保障。

18.加强信用制度建设。依法严肃查处拒载、议价、途中甩客、故意绕道等出租汽车违法违规行为,通过各种渠道教育从业人员依法经营、诚信服务;公开举报电话,切实保护乘客合法权益。建立出租汽车经营者信用管理制度,完善出租汽车驾驶员信用管理制度,加强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与应用,将其纳入本市统一的公共信用信息服务平台;强化信用评价信息收集的应用,并将其作为出租汽车经营者和驾驶员准入退出的重要依据。

19.依法严厉打击非法客运。依托本市整治非法客运联席会议机制,严厉打击非法客运行为,净化出租汽车市场经营环境。创

新执法方式,充分发挥互联网平台实时监控功能,精准查处非法客运车辆。在全市整治非法客运重点区域,配套推进公交线网优化及“最后一公里”布设工作。

三、保障措施

(一)加强组织领导

市政府成立上海市深化出租汽车行业改革工作领导小组,由市交通委、市发展改革委、市经济信息化委、市商务委、市公安局、市人力资源社会保障局、市环保局、市地税局、市工商局、市质量技监局、市网信办、市通信管理局、市政府法制办、市金融办、上海保监局、市政府新闻办、市维稳办、市信访办等相关职能部门组成,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。充分发挥行业协会作用,切实加强改革组织保障,确保改革取得实效。

(二)维护行业稳定

密切关注行业运行状态,及时处理矛盾和问题。畅通利益诉求渠道,引导出租汽车经营者和驾驶员通过合法方式,理性表达诉求。对改革中的重大决策,开展社会稳定风险评估,完善应急预案,防范化解各类矛盾,维护社会稳定。

(三)加强舆论引导

主动做好信息发布,加强对相关文件的解释与宣传,回应社会关切,凝聚改革共识,正确引导社会舆论,为出租汽车行业深化改革和健康发展营造良好的舆论环境。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市高法院，
市检察院。

上海市人民政府办公厅

2016年11月29日印发
