

上海市道路运输管理局文件

沪道运客〔2022〕160号

关于印发《上海市出租汽车行业“十四五”发展规划》 的通知

各相关单位：

为科学指导上海市出租汽车行业的发展，上海市道路运输管理局编制起草了《上海市出租汽车行业“十四五”发展规划》，已经市道路运输管理局办公会讨论通过，现予印发，请参照执行。

特此通知。

上海市道路运输管理局

2022年10月19日

上海市出租汽车行业“十四五”发展规划

为推进上海市出租汽车（以下简称出租车）行业健康发展，根据《上海市道路运输行业“十四五”发展规划》制定本规划。本规划对象为本市出租汽车，含巡游车、网约车和租赁汽车（以下简称租赁车），规划期为 2021 年至 2025 年（“十四五”期间）。

一、发展基础

“十三五”期间，在行业结构发生巨变的情况下，出租汽车行业发展整体有序。“十三五”规划目标总体执行良好，在行业规模发展、车辆装备更新、信息化建设、基础设施推进、新业态管理、重大活动保障等方面重点任务取得良好成果。

一是行业规模总体增加，结构发生变化。2020 年底全市巡游车运营车辆 3.7 万辆，网约车日均上线车辆约 9.5 万辆，两者合计约是 2015 年的 2.7 倍。在疫情影响下，行业总客运量相比 2015 年也呈现了一定增长，2020 年底 285 万人次/日，相比 2015 年增加了 7%。此外，全市投入运营的租赁车辆有 3.5 万辆，约是 2015 年的 2 倍。

二是巡游车车辆装备不断升级，新能源车辆比例增加。“十三五”期间，桑塔纳车型逐渐淘汰，途安车型成为主打车型，并逐渐投放纯电动出租车。新投入新能源车辆 1850 辆，车辆装备高新科技得到积极应用。

三是大力推进巡游出租汽车候客站和驾驶员休息驿站建设。

“十三五”期间，建设出租车候客站建设被列为市政府人民生活密切相关的实项目。截至 2020 年底，共新建设 238 个出租车汽车候客站，超额完成年度目标。同时，为配合新能源车辆的发展，推进新能源出租车专属充电站建设，及出租车多功能驿站建设，解决充电问题的同时为驾驶员提供综合服务。

四是为大型活动提供了重要交通保障。在上海车展、医药展、网球大师赛、进博会等大型活动中，行业主管部门牵头各巡游车企业对到离场交通进行保障服务。为参展客流的快速疏散和交通出行体验的提升发挥重要作用。

五是出租车信息化预约调度水平进一步提升。2020 年 9 月，全市出租车统一预约服务平台“申程出行”APP 上线，实现了巡游车的统一预约服务功能，同时 200 多个出租车候客站实现了信息化叫车系统联调。“申程出行”采用一键叫车、大字模式等措施，更加方便老年群体的用车操作。此外，平台关注驾驶员群体的“如厕难、用餐难、充电难”问题，增加相关场景地点提示功能。

六是应对新业态采取多项管理措施取得阶段性成果。“十三五”期间，上海认真贯彻落实全国深化出租汽车行业改革工作部署，积极创新管理模式和服务方式，通过建立整顿交通秩序规范交通行政执法工作联席会议制度，出台实施《上海市网络预约出租汽车经营服务管理若干规定》、《上海市查处车辆非法营运若干规定》等举措，建立监管平台，探索形成了规范网约车市场发展

的经验和做法。通过科学定位出租汽车服务，推动实现网约车协同化执法监管、全量化数字监管、精细化安全监管、合规化良性监管、社会化力量监管等举措。相关措施和经验得到交通运输部关注，2019年10月，交通运输部印发《关于学习借鉴上海市推动网约车规范发展做法经验的通知》，鼓励各地认真学习借鉴上海经验，强力推动网约车规范发展。

同时，出租车行业发展也存在瓶颈问题亟待解决，面对新模式的冲击，出租车行业传统经营模式和管理办法呈现了不适应性，行业面临改革发展要求。

二、“十四五”发展要求与趋势

党和国家的宏观政策、社会经济高质量发展以及科技革命的发展对出租车行业发展提出了更高的要求。

一是贯彻落实深化改革推进出租车行业健康发展的要求。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》及上海市政府《关于本市深化改革推进出租车汽车行业健康发展的实施意见》，将网约车纳入出租车行业范畴，鼓励传统巡游车与网约车的融合发展。明确提出了出租车行业深化改革的要求，要求深化巡游车经营权使用、运价机制、驾驶员管理等内容，要求网约车落实责任，合规化发展。交通部会同住建部《关于促进汽车租赁业健康发展的指导意见》明确汽车租赁是满足社会公众个性化出行、商务活动、公务活动和旅游休闲等需求的交通服务方式，促进租赁业和互联网的融合发展。“十四五”期间出租

车行业发展要逐步落实国家及上海对行业发展的要求。

二是满足经济社会及城市发展对出租车服务品质提升的要求。“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年。随着经济高品质发展，上海的人员出行需求总量还将持续增长，出行特征更加多样化。并且，上海作为全球卓越城市，还将举办各类大型会展、演出和赛事等活动，各类活动及日常交通枢纽集散也需要多样化的交通保障。相应的对出租车行业的供给能力和服务水平提出更高要求。

三是政府职能和治理模式加速转型对出租车行业管理模式提出了新要求。中国进入民法典权利保护新时代，市场、社会机制的治理作用将进一步提升。上海的对外开放度、社会经济发展水平、城市治理能力领先全国，国家要求上海践行“人民城市人民建，人民城市为人民”发展理念。交通作为支撑城市功能的基础条件，面临新一轮转型发展和完善的要求，这也为上海出租车行业管理模式和思路指明了方向。

四是应对科技革命加速推进带来的行业运营服务模式转型的要求。科技创新发展进入了新的阶段，数字化和智能化技术的升级将深入影响出行行业的发展。2019年交通运输部印发《数字交通发展规划纲要》，提出到2025年交通运输基础设施和运载装备全要素、全周期的数字化升级迈出新步伐，数字化采集体系

和网络化传输体系基本形成。上海推进新型基础设施建设行动方案提出了建设新网络、新设施、新平台、新终端的建设任务。在数字交通及新基建的快速发展带动下，出租车行业的监管、运营及服务势必向数字化、网络化和智能化方向发展。在出租车行业智能调度系统、新能源车辆、充电及候客站设施、行业竞争格局和服务模式等方面将得到创新发展。

根据党和国家的宏观政策，以及国家部委针对出租车行业发展指导意见，未来出租车行业在发展定位、改革思路、新业态管理等面临新的形势。

三、规划原则与目标

（一）指导思想

以习近平总书记新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话和在浦东开发开放 30 周年庆祝大会上重要讲话精神。牢固树立和贯彻落实新发展理念，践行“人民城市人民建，人民城市为人民”发展理念，认真落实国家部委关于出租车行业发展的部署和文件，深化出租车行业改革，加强新旧业态的融合发展，提高运营管理的数字化水平，推行绿色安全的发展模式，不断增强出租车行业支撑社会经济和城市运行能力，全面提升人民群众的获得感、幸福感、安全感。

（二）发展目标

1. 总体目标

擦亮城市名片打响上海出租车服务品牌。到 2025 年，基本建成与城市客运交通相适应、新旧业态融合发展、行业竞争有序、提供高质量个性化服务的出租汽车服务体系。擦亮出租车城市名片，实现出租车品牌化、巡游车网约化、网约车合规化发展，打响上海出租车服务品牌，提供更加丰富多元服务，公众满意度显著增强，有力支撑上海国际大都市的经济发展。

到 2035 年，出租车行业实现新旧业态融合发展，实现多样化、差别化、品质化服务体系，全面实现数字化、智能化、网络化服务及运营管理。

2. 具体目标

——**高质量服务，重塑城市名片。**重塑上海出租汽车服务品牌形象，向市民提供安全、便捷、公平、舒适的高质量服务，满足市民个性化的出行需求，有能力承担城市重大活动、重要枢纽等的交通保障工作。

——**健康可持续，创造公平环境。**创造巡游车、网约车在运价、车辆及人员监管方面公平的竞争环境。有完善的监管体系，促使行业规范运营。建立和谐的劳动关系，形成企业与驾驶员风险共担、利益分配合理的劳务关系。

——**智慧新科技，实现数字化转型。**实现行业基础设施、车辆装备全周期数字化升级，实现新科技手段在行业运营、服务和监管方面的应用，构建智能化的监管服务体系。完善巡游出租车预约调度平台。

——**绿色清洁化，升级车辆装备。**有效控制汽车尾气排放，打造清洁化的车队，实现80%以上为新能源车辆。进一步提高运营调度水平，提高车辆里程利率。

（三）基本原则

1. 合理定位，服务人民。坚持出租汽车是城市客运的组成部分，为社会公众提供个性化运输服务的定位。坚持在优先发展公共交通的前提下，坚持总量控制，科学确定合理的发展规模。以为人民提供更优质服务为出发点，提升乘客出行服务体验。

2. 深化改革，融合发展。改革是发展的强大动力，健全使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用的制度体系。创造公平的竞争环境，深化巡游车行业改革，健全和完善网约车治理体系，促进行业融合发展。

3. 科技赋能、绿色高效。以科技创新驱动行业的升级发展和提质增效。坚持绿色发展理念，加快出租车的新能源更新和配套设施建设。以新能源车辆更新为契机，提高行业数字化水平，促进行业服务模式、运营模式和治理模式的升级。

4. 依法治理、安全稳定。不断强化安全的红线意识和底线思维，进一步健全法规体系、增强为行业服务的治理能效。着力构建和谐劳动关系、保护从业人员的合法权益、改善出租车驾驶员工作环境，推动行业稳定发展。

三、重点发展任务

（一）差异化实施总量动态控制政策

坚持出租汽车“个性化运输服务”的定位，根据公共交通优先，适度发展出租车。综合交通出行需求、道路承载能力和环境容量条件等因素，动态调整出租汽车运力规模。针对巡游车、网约车和租赁车实行差异化的办法。

1. 推进巡游车经营权改革。完善巡游车企业经营权考核和经营权退出机制，新增额度全部实行无偿有期限制度，探索实行既有额度管理向无偿有期限使用过渡。

2. 加强网约车牌照合规化管理。坚持网约车牌照期限限制，坚持不可转让和交易，完善准入和退出机制，并以平台为抓手推进网约车合规化管理。

3. 推进租赁实施备案制。根据国家有关规定，完善汽车租赁行业相关制度建设，结合市场需求情况推动汽车租赁行业多元化发展。

（二）实施运价改革和加强运价监督

遵循构建公平的市场竞争环境的原则，松绑巡游车运价管制，推进落实政府指导价。同时加强网约车运价的监管，避免恶性竞争。

1. 优化巡游车运价机制。为优化市民出行结构、提高巡游车服务品质、增强驾驶员职业吸引力，优化巡游车运价机制。将巡游车定价方式由“政府定价”调整为“政府指导价”。细化运价结构，改变固定运价的形式为“基本运价+浮动运价”，动态调整出租车在不同时段的供求关系，并建立运价的动态调整机制。

2. 加强网约车运价监管。加强新业态的价格监管，完善价格异常波动的行动预案，保持价格在合理区间。对扰乱市场秩序的价格行为实施失信联合惩戒。

（三）优化企业经营模式及落实主体责任

为保障行业稳定发展，向市民提供高质服务，巡游车坚持公司化和品牌化经营，优化经营模式，网约车坚持规模化合规化经营，落实主体责任。

1. 推进巡游车经营模式改革。继续鼓励出租汽车企业实行品牌化、集约化、公司化经营。同步加快巡游车企业经营模式改革，建立企业与驾驶员利益合理分配、运营风险共担的经营模式，探索业务收入共享、安全责任共担的经营方向。试点探索符合市场需求的经营方式，禁止买断等不合规经营。

2. 系统规范网约车合规化发展。鼓励网约车规模化经营，落实网约车经营者承担承运人责任和相应的社会责任。提高行业专职化水平，落实网约平台企业对提供服务的车辆和驾驶人员进行资质审核，保证服务的网约车经营者车辆和驾驶员的合规性。研究对聚合平台形式下各方的责任、义务和相应的监管措施。

（四）利用新技术投入提高服务水平

借助新能源车辆更新和信息化平台建设，提高行业新技术应用范围，鼓励企业进一步挖潜服务潜能，提升服务水平。

1. 提高巡游车预约出行的便捷性。完善“申程出行”平台，提高导航精准度、完善预约界面和流程。同时推动可远程调价的智能计价设备研发，打造行业统一服务和监管平台。推进候客站智能化建设，实现候客站“一键叫车”的便利，打造更加有序、更加安全、更加便捷、更加绿色的叫车环境。

2. 加强重大事件重点地区供应保障服务。结合本市重大活动、重大赛事、节假日等特殊时期，以及两场三站、重要旅游景点等服务保障需求，确定合理的出租汽车保障运力，确保行业整体供应保障井然有序。

3. 适应老年化需求完善无障碍出行服务。进一步考虑老年人、残疾人等特殊群体的服务需求，扩大无障碍多功能出租车投放。

4. 继续推进出租车候客站建设。需求较大的商业中心、医院、枢纽等地区，以及结合道路改造、大型公共场所配建加快推进候客站点建设。引导巡游车向“网络（电话）预约+站点候客”的运营模式转变，减少车辆空驶，提高运营效率。

（五）提高行业吸引力扩大劳动力来源

为解决驾驶员人力不足，以及网约车驾驶员考核薄弱，非法营运比例高的问题。对驾驶员主要从扩大来源，提高服务保障和加强管理等方面进行改革。

1. 扩大劳动力来源。巡游车劳动力率先启动试点，适度放开巡游车驾驶员从业户籍限制。设置适当准入条件，构建以从业资

格培训考核、准入管理为核心的驾驶员选用机制。探索灵活用工模式，企业与驾驶员建立合规的用工关系，社保缴纳及保险等政策配套相应统一。

2. 保障驾驶员合法权益。充分利用互联网技术、数字化升级，创新企业与驾驶员利益分配、运营风险共担的经营模式，探索业务收入共享、安全责任共担的经营方向。加强网约车驾驶员相关保险的缴纳监督。

3. 推进驾驶员休息驿站建设。继续鼓励企业积极为驾驶员提供更好的服务，鼓励结合充电站、候客站、公交枢纽、公交首末站等设施，在有条件地点考虑驾驶员休息室的配套建设，缓解驾驶员休息、吃饭、喝水、如厕等难题。

4. 加强职业化队伍建设。建立从业培训制度，提升在岗职业技能。网约车与巡游车驾驶员实行相同考核标准，并进一步放开巡游车与网约车驾驶员的跨类流动渠道，为劳动力结构的自发优化提高便利。严格落实在岗驾驶员继续教育培训制度，丰富培训内容，不断提升职业综合素养。

（六）加快新能源车辆更新及配套建设

提升行业服务运营的绿色低碳化水平，同时提升行业的新技术应用，加快新能源出租汽车推广及相关配套设施建设。

1. 加速推进出租车新能源车辆更新。实现新增车辆全部新能源化，全部车辆实现出租车 80% 新能源化。并依托新能源车辆更新，更新车载信息化设备，包括配置车载显示器屏幕、摄像、计

价等设备，实现考勤、导航、调度的功能，以及车内车外安全监控的功能。

2. 推进新能源出租车充电设施建设。通过安装分时共享充电设施或组织桩与车匹配，在驾驶员居住地或其附近满足夜间充电需求；支持出租车利用社会充电网络充电，通过强化互联互通提升充电设施利用率；从优化站点设施、提升信息化管理水平、鼓励驾驶员进点供车等方面改善服务供应，完成 45 个出租车充电示范站新基建建设，满足日间补电需求。

3. 储备研究其他新能源车辆的管理制度。储备研究氢能源车辆投入使用的配套设施和政策，储备研究无人驾驶车辆投入运营的管理机制和法规制度。

（七）促进汽车租赁车合规化发展

1. 建立租赁车品牌化发展机制。推动集约化发展，鼓励合法合规、服务品质优秀、经营模式具有可持续性的优质企业适度发展，淘汰违规经营，缺乏竞争力的企业。树立品牌效应，在行业里挑选一些服务好且具有特色的优质企业，引领租赁车健康、有序发展。

2. 创新分时租赁经营与服务模式。鼓励分时租赁企业围绕市场需求创新经营与服务模式，更好满足市民多样化出行需求。

四、发展保障

（一）完善法律保障体系建设

1. 修订《上海市出租汽车管理条例》。依据《道路运输管理

条例》适应网约车等新业态的发展形势，修订《出租车汽车管理条例》，完善相关管理办法，在运营管理和监督方面完善配套政策，规范经营行为。

2. 及时修订规范性文件。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》、《上海市出租汽车客运服务规范》等规范性文件。

3. 制定汽车租赁行业政府规章，准确定义汽车租赁。制定《上海市汽车租赁管理规定》等政府规章、规范性文件，准确定义汽车租赁，明确行业准入退出标准路径，形成汽车租赁法规体系，严格规范租赁车从事网约车经营行为，做到有法可依、依法行政。

（二）加强服务质量考核及信用体系建设

1. 围绕经营权管理优化出租车服务质量信誉考核办法。改革出租车行业实行的服务质量和信誉考核制度，将出租汽车行业服务质量考核机制与企业经营资质、经营权考核挂钩，通过“奖优罚劣”，促进经营者加强服务质量管理。

2. 健全网约车服务质量管理及考核办法。建立网约车企业及驾驶员服务规范及服务质量信誉考核办法。制定网约车运营服务质量规范和建立乘客投诉处理机制，严守安全的底线，落实平台对安全运营的责任制。

3. 建立全行业的信用体系。将出租车行业所有市场主体（出租车公司、网约平台、汽车租赁公司、出租车司机、个体经营者）等纳入信用体系，运用互联网、大数据、云计算等技术，建立出

租车经营者和驾驶员的评价系统，建立档案并加强应用，促进优胜劣汰良性循环。加强对违规及失信行为、投诉举报、乘客服务评价等信息的记录，作为出租汽车经营者和从业者准入退出的重要依据，并纳入本市信用信息共享平台和企业信用信息公示系统。

（三）健全联合监管体制机制

建立发改、交通、网信、公安、经信、通信、工商、税务、人社等相关部门监管架构和联合工作机制。通过应用信息技术创新监管手段，加强网约车事中事后监管。建立一体化信息共享平台，推行一网统管、一网通办。线上执法，强化执法全程实时监管，进一步提高出租行业管理透明度。

（四）加强舆论引导互动

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。

信息公开属性：主动公开

上海市道路运输管理局办公室

2022年10月19日印发
