甘肃省人民政府办公厅关于深化出租汽车行业改革的实施意见

（甘政办发〔2016〕187号）

各市、自治州人民政府，兰州新区管委会，省政府有关部门，中央在甘有关单位：

　　出租汽车是城市综合交通运输体系的重要组成部分，是城市公共交通的有益补充。近年来，我省出租汽车行业取得了长足发展，较好地适应了人民群众的出行需求，但随着社会经济的快速发展和人民生活水平的不断提高，人民群众对出行服务质量提出了更高的要求，传统的出租汽车行业“打车难”、服务质量不高、无法有效满足多层次出行需求等问题日益凸显。同时，伴随着互联网技术在交通运输行业的普遍应用，网络预约出租汽车应运而生，在满足市民个性化出行需求的同时，也给传统出租汽车行业带来了较大的冲击，影响了行业稳定发展。为切实推进我省出租汽车行业健康发展，根据《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，以下简称《指导意见》）和交通运输部等7部门联合制定的《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》（交通运输部令2016年第60号，以下简称《管理办法》），经省政府同意，结合我省出租汽车行业发展实际，制定本实施意见。

　　一、总体要求

　　（一）指导思想。贯彻落实党中央、国务院关于深化出租汽车行业改革的精神，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，充分发挥市场机制作用和政府引导作用，坚持优先发展公共交通、统筹发展出租汽车的基本思路，推进我省出租汽车行业深化改革、稳定发展。

　　（二）总体目标。通过深化出租汽车行业改革，破除我省出租汽车管理体制机制上的历史积弊，有效解决中心城市“打车难”的问题，提升出租汽车服务质量；规范网络预约出租汽车经营管理，构建多样化、差异化出行服务体系；促进巡游、网络预约出租汽车新老业态相互融合，推动全省出租汽车行业持续健康发展，更好地满足人民群众出行需求。

　　（三）基本原则。

　　1.坚持乘客为本。始终把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和落脚点，为社会公众提供安全、便捷、舒适、经济的个性化出行服务。

　　2.坚持改革创新。抓住实施“互联网+”行动的有利时机，坚持问题导向，通过“出租汽车+互联网”，促进巡游出租汽车转型升级；规范网络预约出租汽车经营，通过“互联网+出租汽车”，满足乘客高品质、差异化的出行服务需求。

　　3.坚持统筹兼顾。统筹公共交通与出租汽车，统筹创新发展与安全稳定，统筹新老业态发展，统筹乘客、驾驶员和企业的利益，循序渐进、积极稳慎地推动改革。

　　4.坚持依法规范。正确处理政府和市场关系，强化法治思维，完善出租汽车行业法规体系，依法推进行业改革，维护公平竞争的市场秩序，保护各方合法权益。

　　5.坚持属地管理。各级人民政府是出租汽车管理的责任主体，在深化出租汽车行业改革中，要充分发挥自主权和创造性，探索符合本地出租汽车行业发展实际的管理模式。

　　二、改革任务

　　（一）明确出租汽车经营方式。出租汽车服务主要包括巡游出租汽车服务和网络预约出租汽车服务。巡游出租汽车经营服务是指可在道路上巡游揽客，喷涂、安装出租汽车标识，以7座及以下乘用车和驾驶劳务为乘客提供出行服务，并按照乘客意愿行驶，根据行驶里程和时间计费的经营活动；网络预约出租汽车经营服务是指以互联网技术为依托构建服务平台，整合供需信息，使用符合条件的车辆和驾驶员，提供非巡游的预约出租汽车服务的经营活动。城市人民政府要优先发展公共交通，统筹发展巡游出租汽车和网络预约出租汽车，实行错位发展和差异化经营，为社会公众提供品质化、多样化的运输服务。要根据城市特点、社会公众多样化出行需求，综合考虑人口数量、经济发展水平、城市交通状况、出租汽车里程利用率等因素，以满足人民群众对不同运输方式的需求为最终目的，准确把握出租汽车在城市综合交通运输体系中的分担比例，合理确定出租汽车规模，并建立动态监测和调整机制，逐步实现市场调节。

　　（二）深化巡游出租汽车改革。

　　1.经营权制度改革。巡游出租汽车经营权实行期限制和无偿使用，具体期限由各市州政府结合本地实际确定，经营期限原则上不超过8年。对于现有的巡游出租汽车未明确经营期限的或已实行经营权有偿使用的，各市州、县市区政府要考虑各方面因素，综合运用经济、法律、行政手段，科学制定过渡方案，并合理确定过渡期。以法规、规章形式实行出租车经营权有偿使用的市州，应当对相关法规、规章进行修订。新增巡游出租汽车不得变更经营主体，既有的巡游出租汽车经营权，在期限内需要变更经营主体的，依照法律法规的条件和程序办理变更手续，不得炒卖和擅自转让。

　　2.利益分配制度改革。一是规范承包经营方式。巡游出租汽车经营者必须依法与驾驶员签订劳动合同或经营合同；采取承包经营方式的承包人和取得经营权的个体经营者，应取得巡游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，不得层层转包。二是进一步降低“份子钱”。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巡游出租汽车承包费标准、押金和定额任务，现有标准过高的要降低。三是改革利益分配方式。要利用互联网技术改革利益分配方式，更好地构建企业和驾驶员运营风险共担、利益合理分配的经营模式。

　　3.价格形成机制改革。各市州、县市区政府要完善定价机制，按照《甘肃省定价目录》规定，对巡游出租车运价继续实行政府定价管理。今后根据出租汽车行业发展情况，逐步调整为政府指导价、市场调节价管理。要优化运价结构，综合考虑出租汽车运营成本、居民和驾驶员收入水平、交通状况等因素，科学制定、及时调整巡游出租汽车运价水平。要建立出租汽车运价动态调整机制，完善运价与燃料价格联动办法，充分发挥运价调节市场供求关系的杠杆作用。

　　4.推动巡游出租汽车转型升级。一是推动经营主体的转型。鼓励巡游出租汽车个体经营者共同组建具有一定规模的公司，实行组织化管理，降低管理成本，增强抗风险能力；鼓励出租车行通过兼并、重组、吸收入股等方式，按照现代企业制度实行公司化经营。二是推动经营模式的升级。鼓励巡游出租汽车加入网络预约出租汽车公司平台，通过电信、互联网等服务方式提供运营服务；鼓励巡游出租汽车发展电召服务；鼓励推广使用符合金融标准的非现金支付方式，方便公众乘车；鼓励拓展服务功能，通过改装分段式计价器，方便合乘乘客分别计价、合理付费。

　　5.推动巡游出租汽车服务水平显著提升。巡游出租汽车经营者要营造安全舒适的乘车环境，保证营运车辆性能良好，车容车貌、设施设备符合《巡游出租汽车经营服务管理规定》的有关要求。巡游出租汽车驾驶员应严格遵守《出租汽车驾驶员从业资格管理规定》，文明驾驶，优质服务，不得拒载、议价、途中甩客、故意绕道行驶，未经乘客同意不得搭载其他乘客，严禁异地驻地经营。鼓励巡游出租汽车充分发挥自身优势，通过提升服务质量，与网络预约出租汽车错位经营、良性竞争。

　　（三）规范网络预约出租汽车发展。网络预约出租汽车是出租汽车行业和互联网融合发展的新型运输服务形式，是出租汽车服务的重要组成部分，各市州政府要在《指导意见》、《管理办法》和本意见的指导下，因地制宜，切实做好网络预约出租汽车的制度设计工作，维护市场公平秩序，促进网络预约出租汽车可持续发展。

　　1.推进网络预约出租汽车健康发展。一是实现科学化的运力配置。各市州、县市区政府要结合城市特点、社会公众多样化出行需求，以市场需求为导向，合理把握网络预约出租汽车运力规模在城市综合交通运输体系中的分担比例。二是实行灵活的价格调节机制。网络预约出租汽车原则上实行市场调节价，各市州、县市区政府根据本地出租汽车市场发展状况，认为有必要的可实行政府指导价，并按程序依法纳入定价目录。三是实现差异化的服务定制。要按照高品质服务、差异化经营的原则，发展车型、服务舒适度更高，预约更加科学便捷，定制化程度更高的网络预约出租汽车服务，满足社会公众品质化、多样化的出行需求。

　　2.规范网络预约出租汽车的监管。一是规范网络预约出租汽车的准入和退出，按照《管理办法》和《出租汽车驾驶员从业资格管理规定》的有关要求，对网络预约出租汽车平台公司的服务能力、车辆技术标准、从业人员素质等严格审核把关并建立退出机制。二是规范网络预约出租汽车的经营行为，保障车辆安全性能可靠，满足国家运营服务标准，明确服务项目和质量承诺，提升服务品质；严禁以不正当竞争行为扰乱市场秩序；要增强网络和信息安全防护，建立健全数据安全管理制度，依法合规地采集、使用、储存相关信息，加强信息安全保障。

　　（四）改善出租汽车经营市场环境。

　　1.完善服务设施。各市州政府要将出租汽车综合服务区、停靠点、候客泊位等服务设施纳入城市基础设施建设规划，统筹合理布局，认真组织实施，妥善解决出租汽车驾驶员在停车、就餐、如厕等方面的实际困难。在机场、车站、码头、商场、医院等大型公共场所和居民住宅区，应当划定巡游出租汽车候客区域，为出租汽车运营提供便利。

　　2.加强信用体系建设。要落实服务质量信誉考核制度和驾驶员从业资格管理制度，制定出租汽车服务标准、经营者和从业人员信用管理制度，明确依法经营、诚信服务的基本要求。建立出租汽车经营者和驾驶员评价系统，加强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，作为出租汽车经营者和从业人员准入退出的重要依据，并纳入全国信用信息共享平台和全国企业信用信息公示系统。建立完善以服务质量信誉为导向的经营权配置制度，对经营权期限届满或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、严重违法经营行为、服务质量信誉考核不合格等情形的，按有关规定收回经营权。

　　3.建立完善监管平台。要用互联网思维创新监管方式，以大数据、云计算等新技术为支撑，以监控管理、服务考评等功能为途径，以政企信息交换、信用信息公示为手段，搭建信息化监管平台，构建精准化、全程化监管体系。借助交通运输部搭建的部级网络预约出租汽车监管平台，逐步开发建设符合本地区需求的监管系统，实现城市对网络预约出租汽车的有效监管。

　　4.完善协同监管机制。要创新监管方式，简化许可程序，推行网上办理。要公开出租汽车经营主体、数量、经营权取得方式及变更等信息，定期开展出租汽车服务质量测评并向社会发布，进一步提高行业监管透明度。要建立政府牵头、部门参与、条块联动的联合监督执法机制和联合惩戒退出机制，建立完善监管平台，强化全过程监管，依法查处出租汽车妨碍市场公平竞争的行为和价格违法行为，严厉打击非法营运、聚众扰乱社会秩序或煽动组织破坏营运秩序、损害公共利益的行为。

　　5.完善法规制度。各市州要结合《指导意见》、《管理办法》和本意见，梳理现有的地方性出租汽车法规规章和相关管理政策，对与改革精神相悖离的，要尽快按程序修订完善；对网约车管理实施细则等尚未建立的规章制度，要组织力量调查研究，科学论证，限期制定，为依法规范出租汽车行业管理提供良好的制度保障。

　　（五）规范私人小客车合乘。私人小客车合乘有别于出租汽车服务和非法营运，是不以盈利为目的，以合乘提供者自我出行为前提的非专业运输行为。各市州政府要结合本地实际，可逐步制定相应的规定，规范私人小客车合乘。合乘分摊的出行成本仅限于燃料成本及通行费等直接费用，不得按时间或行驶里程计算，鼓励免费互助的共享出行方式。要明确合乘服务提供者、合乘者及合乘信息服务平台等三方的权利和义务。对于私家车以共享合乘名义从事非法营运的行为，要坚决予以打击。

　　三、保障措施

　　（一）加强组织领导。省政府成立由省政府分管领导任组长，省政府副秘书长、省交通运输厅厅长任副组长，省维稳办、省公安厅、省委网信办、省发展改革委、省工信委、省人社厅、省商务厅、省通信管理局、人民银行兰州中心支行、省国税局、省工商局、省质监局、省政府法制办分管领导为成员的甘肃省深化出租汽车行业改革领导小组。领导小组的职责是负责全省出租汽车行业改革的政策研究和指导工作；督促各市州政府制定本辖区的出租汽车改革实施方案和细则；召集深化出租汽车改革领导小组联席会议，及时协调解决改革中出现的重点难点问题，稳步推进我省出租汽车行业改革工作。各市州、县市区政府也要成立相应的组织领导机构，按照工作职责开展好本辖区内的出租汽车行业改革工作。

　　（二）落实工作责任。各市州、县市区政府要切实承担起本地出租汽车改革发展稳定的主体责任，按照省人民政府的统一部署，制定本地区出租汽车行业改革的实施方案，做好出租汽车改革发展的各项具体工作。

　　交通运输部门要切实履行职责，做好出租汽车行业改革的牵头和行业管理工作；维稳部门要加大对出租汽车行业重点人员群体的稳控力度，切实维护好社会秩序和社会公共安全；公安部门要做好巡游出租汽车和网络预约出租汽车驾驶员资格认定、违法犯罪记录审查、车辆登记管理等工作；网信部门要做好网络舆论引导和管控以及信息和网络安全管理工作；发展改革（价格）部门要做好出租汽车改革的价格管理工作；工信部门要指导出租汽车行业信息化建设工作；人力资源和社会保障部门要做好出租汽车从业人员劳动合同的规范管理工作；商务部门要结合国家出台的机动车报废政策，细化我省网络预约出租汽车报废规定；通信管理部门要配合做好网络预约出租汽车平台公司线上服务能力的认定和服务信息平台监管工作；人民银行要做好网络预约出租汽车网络支付和结算服务等工作；税务部门要做好发票开具等税务管理工作；工商部门要做好网络预约出租汽车平台公司注册登记等工作；质监部门要做好计程计时等计量器具的检定工作；法制部门要做好法规体系的建设工作；其他相关部门也要全力配合做好出租汽车改革的相关工作。

　　（三）维护行业稳定。各市州、县市区政府，各有关部门要围绕本地区改革过程中的重点热点问题，全面细致做好改革政策的宣贯培训工作，营造良好的改革氛围。各市州出租汽车改革实施方案出台前，要进行社会稳定风险评估，准确研判可能产生的影响。维稳、公安、网信、交通等部门要加强协作配合和信息沟通，密切掌握行业动态，畅通利益诉求表达渠道，积极回应社会关切，排查化解风险。要完善出租汽车改革应急预案，建立预警机制，对改革中出现的矛盾早发现早预防，确保不发生大规模的停运罢运和极端冲突事件，确保不发生大规模从业人员聚集上访事件，确保不发生网上大规模传谣信谣的恶性事件，维护改革发展稳定大局。

甘肃省人民政府办公厅

2016年11月10日