

# 海南省人民政府文件

琼府〔2017〕44号

---

## 海南省人民政府关于深化改革 推进出租汽车行业健康发展的实施意见

各市、县、自治县人民政府，省政府直属各部门：

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》）以及《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》（交通运输部等七部委令2016年第60号，以下简称《管理办法》），为了进一步深化落实《国务院关于城市优先发展公共交通的指导意见》（国发〔2012〕64号）精神，积极稳健推进出租汽车行业改革，推动行业转型升级，构建多样化、品质化、差异化出行服务体

系，促进出租汽车行业健康稳定可持续发展，更好满足人民群众出行需求，现提出以下实施意见：

## 一、深化改革的指导思想、基本原则和总体目标

### （一）指导思想。

深入贯彻落实党中央、国务院决策部署，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享和多规合一的发展理念，坚持优先发展公共交通、适度发展出租汽车的基本思路，充分发挥市场机制作用和政府统筹引导作用，规范有序推进出租汽车行业结构性改革，切实提升服务水平和监管能力，正确处理好改革、发展和稳定的关系，充分兼顾各方利益诉求，对新老业态实行分类管理、错位经营，逐步实现融合发展，构建起既相互独立，又相互补充、和谐共存、可持续发展的新型出租汽车市场体系。

### （二）基本原则。

以人为本，改革创新。把保障乘客安全出行和维护群众合法权益作为改革的出发点和落脚点，坚持目标导向、任务导向和问题导向，加快现代信息技术的应用推广，积极促进传统巡游出租汽车转型升级，规范网络预约出租汽车有序经营，逐步实现新老业态融合发展。

统筹兼顾，依法规范。统筹兼顾公共交通与出租汽车、改革创新与安全稳定、新老业态、乘客与驾驶员和经营者三者利益，凝聚各方共识，强化法治思维，建立健全出租汽车行业管理制度，规范行业管理，维护市场公平竞争秩序，促进行业可持续健

康发展。

属地管理，稳慎推进。坚持属地管理、因地制宜、因城施策，将我省顶层设计与地方实际紧密结合，落实市县政府（洋浦经济开发区）监管主体责任，发挥属地管理的自主权和创造性，积极稳慎地推进改革，维护行业稳定。省政府及有关部门主要负责组织领导、统筹协调、整体推进和督促落实工作。中心城市人口众多，必须依靠大力发展公共交通，才能减少道路拥堵和环境污染，提高道路使用效率，要对出租汽车发展的速度和运力进行必要的调控；公共交通体系不够发达的中小城市，可以在短期内对出租汽车采取相对灵活的运力管控方式。

### （三）总体目标。

通过深化改革，到2020年，力争全省每个市县（洋浦经济开发区）达到“五个全部”：全部新增或更新的巡游出租汽车使用新能源、清洁能源或混合动力车辆等环境友好型车辆；全部巡游出租汽车具备电话、互联网预约服务功能；全部巡游出租汽车具备电子支付功能；全部出租汽车经营者与驾驶员签订劳动合同或协议；全部出租汽车建立用户信誉评价体系。

## 二、深化改革的基本内容

### （一）深化巡游出租汽车改革。

合理确定运力规模。各市县（洋浦经济开发区）要根据经济社会发展和人民群众出行需要，按照“优先发展公共交通，适度发展出租汽车”的原则，综合考虑行业经营状况、城市人口数

量、居民收入消费水平、交通流量、交通结构等因素，制定城市公共交通发展规划，科学分析预测公众出行特点和出行需求，合理确定出租汽车运力规模和在城市综合交通中的分担比例，科学适量投放出租汽车，确保出租汽车运力供求关系基本均衡。新增和更新出租汽车应优先使用新能源、清洁能源或混合动力车辆等环境友好型车辆。

改革经营权管理制度。对于新增出租汽车经营权一律实行期限限制和无偿使用，并不得变更经营主体。既有的经营权，在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。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，对经营权的配置实行招投标制，并由当地政府或有关部门与中标企业签订经营权使用合同，经营期限届满或经营过程中出现重大问题、重大责任事故、严重违法经营行为、服务质量信誉考核不合格或当地出租车数量过剩等情形的，按有关规定收回车辆经营权。

推动行业转型升级。鼓励巡游车与网约车平台公司经营者通过兼并、重组、吸收入股等方式，按照现代企业制度实行规模化经营、员工化管理，实现新老业态融合发展。鼓励巡游车企业转型升级，提供电话和网络预约服务，拓展电子支付功能。鼓励个体经营者联合组建公司，实行组织化管理。鼓励经营者加强品牌建设，培育企业文化，公开服务标准和质量承诺，以品牌优势提升企业竞争力，促进企业可持续发展。

规范收费行为。各市县（洋浦经济开发区）要抓紧清理涉及出租车的各种不合理收费，坚决取消违反国家政策的收费项目。出租汽车企业不得利用出租车经营权，通过一次性买断或者要求驾驶员垫资、借款、预交承包金等方式，向驾驶员转嫁投资和经营风险。鼓励、支持和引导出租汽车企业、行业协会与出租车驾驶员、工会组织平等协商，合理确定并动态调整出租车承包费标准或定额任务，现有承包费标准或定额任务过高的要降低，最大限度降低“份子钱”，并通过多种渠道和网络进行公布，接受监督。严禁出租汽车企业向驾驶员收取高额抵押金，现有抵押金过高的要降至合理水平。

创建和谐劳动关系。采取承包经营方式的承包人和取得经营权的个体经营者，应取得出租车驾驶员从业资格，按规定注册上岗并直接从事运营活动。利用互联网技术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。出租汽车经营者要依法与驾驶员签订劳动合同或协议，通过定额核减休息日经营承包费用等方式，保障驾驶员休息权利，避免超时、超强度劳动，切实保护驾驶员合法权益，构建和谐劳动关系。探索改革传统的驾驶员培训制度，利用信息技术建立新型高效的培训教育机制。

理顺运价形成机制。各市县（洋浦经济开发区）要建立健全出租车运价动态调整机制，完善出租车运价结构和运价与燃料价格联动机制。巡游出租车运价实行政府定价或政府指导价。各市县（洋浦经济开发区）价格、交通运输部门应根据各自

职能加强出租汽车运价管理，根据出租汽车发展定位，保持与城市公共交通的合理比价关系，发挥运价调节供求关系的杠杆作用。

## （二）规范发展网约出租汽车和私人小客车合乘。

明确许可条件。网约车平台公司应具备企业法人资格；具备开展网约车经营的互联网平台和与拟开展业务相适应的信息数据交互及处理能力，具备供相关监管部门依法调取查询相关网络数据信息的条件，数据库接入交通运输行政主管部门监管平台，服务器设置在我国内地；有符合规定的网络安全管理制度和安全保护技术措施；使用电子支付的，应与银行、非银行支付机构签订提供支付结算服务的协议；有健全的经营管理制度、安全生产制度和服务质量保证制度，并在服务所在地具有相应机构和服务保障能力，具体认定标准和流程遵从国家相关规定。网约车许可条件：7座及以下乘用车；车辆装有行驶记录功能的卫星定位装置、具备“一键呼叫”功能的应急报警装置；车辆技术性能符合运营安全相关标准要求。网约车行驶里程达到60万千米时强制报废，行驶里程未达到60万千米但使用年限达到8年时，退出网约车经营。符合条件的私家车将车辆性质转变为营运性质，并按程序申请经核准登记为预约出租客运车辆后，可以从事网约车服务。提供服务的驾驶人应当取得准驾车型机动车驾驶证，并具有3年以上驾驶经历，无交通肇事犯罪、危险驾驶、暴力犯罪记录，无吸毒、饮酒后驾驶记录，最近连续3个记分周期内没有记满12分记录。网约车车辆和驾驶人准入的具体条件，由各市县

(洋浦经济开发区) 结合本地实际情况确定。

简化许可程序。网约车许可实行“两级工作、一级许可”的工作机制。在我省注册的网约车平台公司的线上服务能力由省交通运输厅商同级通信、公安、税务、网信、人民银行等部门认定，认定结果全国有效；从事网约车经营的网约车平台公司，应当向企业注册地的市级或县级交通运输主管部门提出申请，提供省级交通运输主管部门出具的线上能力认定结果及相关申请材料。服务所在地的交通运输主管部门负责网约车经营线下能力认定、车辆和驾驶员资质的审核，并按规定发放《网络预约出租汽车经营许可证》《网络预约出租汽车运输证》和《网络预约出租汽车驾驶员证》。同级公安部门负责本省核发驾驶证的网约车驾驶员违法犯罪记录审查、车辆登记管理等工作。持外省核发驾驶证的驾驶人，应提供其驾驶证核发地公安机关出具的交通事故和交通违法犯罪审查结果。网约车平台公司在取得《网络预约出租汽车经营许可证》并向省通信主管部门申请互联网信息服务备案后，方可开展相关业务。涉及经营电信业务的，还应当符合通信管理部门的相关规定。网约车平台公司应当自网络正式联通之日起30日内，到省公安厅指定的受理机关办理备案手续。具体程序遵从国家相关规定。

规范经营行为。网约车平台公司是运输服务的提供者，承担承运人责任和相应社会责任，应当科学合理计程计时计价，保证运营安全，保障乘客和驾驶员合法权益，保证服务车辆具备合法

营运资质，技术状况良好，安全性能可靠，具有营运车辆相关保险，保证线上线下车辆和驾驶员一致，并将车辆和驾驶员相关信息向服务所在地交通运输主管部门报备。网约车平台公司不得妨碍市场公平竞争，以低于成本的价格运营扰乱市场秩序，要与驾驶员签订多种形式劳动合同或协议，明确服务项目和质量承诺，建立服务评价体系和乘客投诉处理制度，不断提升乘车体验和满意度。网约车平台公司要加强网络和信息安全防护，不得泄露个人隐私和事关国家安全的敏感信息，相关信息保存期限不少于两年。网约车平台公司要依法纳税，向乘客提供相应的出租汽车发票。网约车原则上实行市场调节价，各市县（洋浦经济开发区）认为确有必要的，也可实行政府指导价。网约车应当在许可的经营区域内从事经营活动，超出许可经营区域的，起讫点一端应在许可的经营区域内。近期对网约车市场管理要坚持高品质服务、差异化经营、错位发展的原则，网约车提供非巡游的运营服务，不允许在道路上巡游揽客或站点候客，且车辆档次应明显高于当地主流巡游出租汽车，为市民提供高品质和个性化的出行服务。网约车平台公司应当公布确定符合国家有关规定的计程计时计价方式，合理确定网约车运价，实行明码标价。网约车暂不纳入燃油补贴范畴，国家和省另有规定时除外。各市县（洋浦经济开发区）要根据实际情况加强对网约车市场的管理，具体措施遵从《管理办法》。

鼓励并规范合乘出行。私人小客车合乘（拼车、顺风车）有

利于城市缓堵保畅、节能减排，各市县（洋浦经济开发区）要鼓励并规范其发展，制定相应实施细则，明确合乘服务提供者、合乘者及信息服务平台等三方的权责关系，划清合乘车与网约车及非法营运的界限。互联网平台公司不得以合乘车名义提供网约车服务，也不得以合乘车名义进行其他非法营运活动。合乘车不以盈利为目的，主要应在通勤时段或节假日进行，要通过平台事先发布消息并限定合乘时段、趟次或区域，分摊的部分出行成本仅限于燃料成本等直接费用。

### （三）加强和改善服务监管能力。

完善服务设施。各市县（洋浦经济开发区）要将出租汽车综合服务区纳入城市公共服务设施建设范畴，加快专用候车站（点）、加气站、充电设施等出租汽车服务设施建设，妥善解决驾驶员在停车、就餐、如厕、加气、充电等方面的实际困难，住建、国土、规划等部门要科学规划选址，加大用地保障和财政扶持，拓宽资金来源渠道，建立完善长效运营机制。

创新服务方式。各市县（洋浦经济开发区）要进一步推进出租汽车服务管理信息系统建设，加强对行业运行状况的监测采集和统筹分析，提升投诉处理、失物查找等为民服务能力。推广通过电召、网召提供运营服务，逐步实现与省政府监督服务热线电话 12345 及国家交通运输服务监督电话 12328 的自动转接与并线运行。增强驾驶员的技能培训，提升服务意识，拓展服务功能，改善乘客的出行体验，开展安全、诚信、优质服务创建活动，提

供高品质服务。引导电子支付等非现金支付方式的推广和普及，为乘客提供便捷服务。

建立信用体系。各市县（洋浦经济开发区）要落实服务质量信誉考核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，建立出租汽车经营者和驾驶员评价系统。积极开展文明创建活动，引导出租汽车经营者和从业人员诚信经营、优质服务，加强对违法违规、投诉举报、失信行为等信息的记录，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。

依法强化监管。根据已发布的《指导意见》《管理办法》《出租汽车驾驶员从业资格管理规定》及相关标准规范，各地要抓紧制定或修订本地区出租汽车行业相关法规规章，完善配套的政策标准体系，依法依规推进改革。依法查处和打击非法营运、聚众扰乱社会秩序或煽动组织破坏营运秩序和损害公共利益的行为。建立多部门联合监督执法和联合惩戒退出机制，推广“两随机、一公开”的抽查监管模式（检查对象、执法检查人员随机抽取产生，检查情况和查处结果及时向社会公开），为改革顺利进行创造良好环境。推行网上监督，建立和完善政府信息监管平台与网约车平台的信息共享，实现对各类新型服务模式的及时跟踪和全过程监管，保障驾驶员和乘客的生命财产安全。加强社会监督，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公布结果。

### 三、深化改革的保障措施

#### (一) 加强组织领导。

省政府成立以常务副省长为组长、相关部门负责人为成员的省推进出租汽车行业改革工作领导小组，统筹部署和积极稳妥推进改革工作。各地也要相应成立以市县政府（洋浦经济开发区）为主体，交通、宣传、公安、维稳、网信、价格、工信、通信、财政、人社、住建、商务、质监、工商、税务、法制、工会等有关部门共同参与的改革领导小组，加强组织领导，明确责任分工，狠抓贯彻落实，形成条块联动、上下协同的工作格局，及时协调解决出租汽车行业发展中遇到的突出问题，确保改革平稳顺利进行。交通运输部门要在当地党委、政府的统一领导下，牵头做好本地出租汽车改革和市场监管工作，抓紧建设完善政府监管平台，并按要求向上级报送行业稳定相关情况。宣传部门要充分发挥媒体的舆论导向作用，加强对改革的主动宣传、正面解读，引导社会预期，营造良好的改革氛围。公安部门要做好巡游车和网约车驾驶员违法犯罪记录审查、车辆登记等工作，会同有关部门维护好社会秩序和社会安全稳定。维稳和网信部门要做好社会维稳和舆情监测引导工作。价格、工信、通信、人社、商务、人行、税务、工商、质监、法制、工会等部门，要根据职责分工，对涉及出租汽车改革的价格管理、信息和网络安全、劳动关系、网约车报废政策、电子支付、发票开具、市场营销、计程计时计

价、管理制度、劳动定额和劳资关系等重点工作，尽快完善相应的配套政策。相关行业协会要主动作为，积极做好改革过程中政府和企业、驾驶员之间的信息沟通、工作联动及协调服务工作，建立出租汽车公司和驾驶员不良记录名单制度，加强行业自律。

## （二）制定实施方案。

各市县（洋浦经济开发区）交通运输主管部门要在当地政府的统一领导下，全面摸清本地区巡游车和网约车的基本情况，结合实际，深入研究，周密部署，充分听取各方意见，针对运力调控、经营权制度、价格机制、“份子钱”、网约车及驾驶员准入条件、许可准入管理和市场监管等重点方面，抓紧确定改革的总体目标、基本思路、实施路径和政策措施，制定切实可行的改革实施方案和细则，细化分解任务，做好社会稳定风险评估，完善突发事件应急预案，并报请当地政府批准。海口、三亚要在全省率先出台实施方案和细则，其他市县（洋浦经济开发区）原则上不晚于2017年12月31日出台实施方案和细则。各地的实施细则在正式发布前，须报省交通运输厅备案，省交通运输厅要及时向交通运输部转报。

## （三）落实企业主体责任。

各传统出租汽车公司和网约车平台公司要增强社会责任感，切实担负起承运人在保障安全、维护稳定、保护乘客合法权益等方面的企业主体责任。传统出租汽车公司要适应市场变化，主动转型升级，最大限度减轻驾驶员负担，积极探索新型经营模式。

网约车平台公司要遵守法律法规和市场规则，主动规范经营行为，依法纳税，承担维护社会稳定和行业安全的企业主体责任。

#### （四）落实工作保障。

出租汽车行业改革涉及的范围广，触及的利益深，困难阻力大，社会关注度高，新老矛盾交织，多方利益博弈激烈，需要相应的机构、人员、经费作保障。各市县（洋浦经济开发区）对此要予以高度重视，结合实际情况落实机构、人员编制，将管理人员、日常办公、基础设施建设、信息化系统建设维护等经费纳入同级财政预算，保证出租汽车管理机构的正常履职和出租汽车行业的健康发展。

#### （五）加强宣贯引导。

各市县（洋浦经济开发区）要做好上传下达和宣贯培训工作，对负责出租汽车改革和管理的干部、职工做好普及教育和培训，并加强与本地巡游车、网约车企业和驾驶员的沟通，做好政策的宣传和解释工作，凝聚改革共识，减少改革阻力，努力营造全社会关心改革、支持改革、参与改革的良好氛围。

#### （六）确保行业稳定。

一是落实市县政府（洋浦经济开发区）监管主体责任。市县政府（洋浦经济开发区）作为出租汽车行业的管理主体要高度重视改革稳定工作，把握应对出租汽车群体性事件的主动权，密切关注出租汽车驾驶员的思想动态，做好群体性事件的预测、预报和研判工作，提升应急处置能力，做到“三个确保”：确保不发

生大规模停运罢运和极端冲突事件、确保不发生大规模驾驶员集聚上访事件、确保不发生网上大规模造谣信谣的恶性事件。

二是完善信息沟通协调机制。各市县（洋浦经济开发区）交通运输管理部门要建立和有关部门沟通协作机制，认真研判本地区出租汽车行业发展态势和行业队伍稳定情况。强化社会沟通，避免一般性利益纠纷转化为群体性事件。

三是做好风险隐患排查工作。出租汽车企业要认真学习了解职工情况，重点排查倾向性、苗头性问题和可能出现的风险隐患，主动向行业管理部门汇报。各市县（洋浦经济开发区）要加强信访维稳工作，建立和完善应急预案和预警机制，一旦发生群体性事件，全力进行紧急处置，防止事态扩大和蔓延。



（此件主动公开）

---

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，驻琼部队，省高级法院，省检察院，中央国家机关驻琼单位，各人民团体，各高等院校，各民主党派省委，各新闻单位。

---

海南省人民政府办公厅秘书处

2017年5月2日印发

---