附件2

**《关于建立网络预约出租汽车运力规模动态调整机制（试行）的通知》（征求意见稿）起草说明**

为优化城市综合交通运输体系，引导我市网络预约出租汽车（以下简称网约车）市场供需关系动态平衡，促进行业适度有序稳定健康发展，保障市民个性化出行需求，我局起草了《关于建立网络预约出租汽车运力规模动态调整机制（试行）的通知（征求意见稿）》（以下简称《征求意见稿》），现就《征求意见稿》有关情况作如下说明：

一、编制的必要性

**（一）贯彻落实国家、省、市相关政策的需要。**

国家、省、市相关政策提出“优先发展公共交通，适度、规范、有序发展出租汽车”、“市交通运输主管部门可以根据交通出行需求和网约车发展定位，综合考虑道路资源承载能力、环境保护等因素，建立网约车运力规模动态调整机制，报市人民政府批准后实施”等要求，但上述定位和管理要求相对比较宏观，有必要进一步制定更具操作性的规范性文件予以落实。

**（二）合理调节网约车出行比例，缓解交通拥堵的需要。**

自2015年实施小汽车增量调控政策以来，我市机动车保有量增速趋于平稳，但全市机动车保有量已达到350万辆，每公里汽车密度超过510辆，排名全国第一。近年来，我市城市交通压力加大，路网拥堵逐年增加，在国内特大城市中面临的交通资源紧约束程度更为明显。相比公共交通，包括网约车在内的出租车存在不经济、不集约的问题，过度使用将不可避免加剧城市交通拥堵，具有明显的负外部性。对此，有必要加强交通需求管理，合理调节网约车出行比例，降低路网承载压力、缓解交通拥堵。

**（三）引导市场供需动态平衡，促进行业安全稳定可持续发展的需要。**

网约车市场供需关系的合理性关乎乘客出行品质、司企合理营收、行业安全稳定和可持续发展。目前网约车平台与新能源车企均有持续投放运力的驱动，造成市场运力不断增加、无序竞争加剧并出现明显车辆闲置现象。在市场需求难以得到明显增长时，驾驶员群体普遍出现订单下滑、收入下降的趋势，个别期间甚至收支倒挂、经营难以为继。这也导致驾驶员群体进一步延长劳动时间，增大安全生产风险，影响乘客的出行服务质量。对此，有必要在坚持网约车市场化发展的总体原则下，适度发挥政府调节作用，引导市场供需动态平衡，促进行业安全稳定的可持续发展，进一步提升乘客的出行品质。

**（四）在疫情持续影响导致需求萎缩背景下，降低不稳定风险的需要。**

2022年以来，受新冠疫情持续影响，住宿餐饮、文体娱乐、旅游等行业客流持续下降，市民出行意愿减弱，我市网约车行业订单也出现较大幅度下降。2022年1-10月网约车日均订单量为60.95万单，相比2021年同期67.69万单，下降约10%，特别是3月份网约车日均订单量仅41.8万单。疫情未来发展尚不明朗，出行需求萎缩下行业高度承压，整体稳控形势将不容客观，存在一定的风险。

二、编制的依据

（一）《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）

（二）《深圳市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》（深府〔2016〕104号）

（三）《深圳市网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》（深圳市人民政府令第342号）

上述文件提出“城市人民政府要优先发展公共交通，适度发展出租汽车，优化城市交通结构”、“市交通运输主管部门可以根据交通出行需求和网约车发展定位，综合考虑道路资源承载能力、环境保护等因素，建立网约车运力规模动态调整机制，报市人民政府批准后实施”等要求。

三、编制的过程

按照规范性文件的制定要求，我局通过开展网约车平台、租赁网约车企业（汽车租赁协会）、巡游车企业（出租汽车协会）、人大代表政协委员等四场征求意见座谈会，并召开了专家咨询论证会，充分听取相关利益群体以及各方的意见与建议，在此基础上形成《征求意见稿》。

四、论证及评估结果

我局委托第三方机构开展《征求意见稿》社会稳定风险评估，评估结论显示编制《征求意见稿》符合国家相关法律法规以及政策要求，属于交通运输主管部门的法定职责，相关工作必要性强，内容和程序合法合理，具体措施科学可行，具有前瞻性与创新性。这工作对于引导我市网约车市场供需关系动态平衡，促进行业适度有序稳定健康发展，保障市民个性化出行需求具有积极意义，实施风险比较低。

但评估结果也表明可能存在因暂停受理相关业务造成车辆所有人已购置车辆无法办理《网络预约出租汽车运输证》（以下简称《网约车运输证》）带来的投资损失甚至无法顺利就业的风险。对此，为防范并化解上述风险，一是建立半月指标值发布制度，通过数据公开提前引导车辆所有人合理制定车辆投资与购置计划降低不必要的损失；二是为提高网约车出行品质、保障车辆技术安全，《网约车运输证》在网约车运力规模动态调整机制实施之后注销的，车辆所有人按照注销数量予以办理同等数量的《网约车运输证》。

五、主要内容及有关考虑

**（一）明确了调整对象。**

网约车运力规模动态调整的对象包括拟在我市申请办理《网约车运输证》的车辆以及申请办理《网络预约出租汽车经营许可证》（以下简称《网约车经营许可证》）的经营者，但不涉及拟在我市申请办理《网络预约出租汽车驾驶员证》（以下简称《网约车驾驶员证》）的驾驶员。主要考虑如下：

一是暂停受理《网约车运输证》的同时，暂停受理《网约车经营许可证》，主要考虑：一是避免网约车平台取得经营许可后因缺乏充足运力难以正常开展打车业务;二是减少接入非合规运力扰乱市场秩序同时降低机制的实施效果。

二是《网约车驾驶员证》不纳入调整的范围，主要考虑一是近年来国家省市不断加强对驾驶员劳动权利的保障，为进一步便利驾驶员就业，减少对驾驶员不必要的从业限制，不对驾驶员从业规模进行调整；二是目前我市巡游车、网约车从业资格证已实行互认政策，两个业态的驾驶员之间可以互相流动，减少《网约车驾驶员证》的调整对巡游车劳动力市场的影响。

**（二）建立了评估指标。**

网约车运力规模动态调整的评估指标包含网约车日均订单量变化幅度、网约车单车日均订单量、巡游车里程利用率等3项指标。按照“科学性、合理性、可行性”的原则，经过比选，除了选取网约车日均订单量变化幅度、网约车单车日均订单量等能够较好代表网约车市场供求关系的指标外，同时兼顾出租汽车市场整体合理供需、巡网出租汽车业态之间协调发展的需要，将能够反映巡游车市场供求关系的指标一并纳入，共同构建网约车运力规模动态调整的评估指标。

**（三）规定了触发条件与调整措施。**

一是规定了网约车运力规模动态调整的触发条件包括“暂停新增条件”与“恢复新增条件”。具体条件主要通过分析我市近年来网约车、巡游车行业历史数据，研判市场供求状况以及未来发展趋势，并借鉴比较国内外东京、北京等城市的管理实践，在征求相关利益主体意见与建议以及开展专家咨询论证的程序后制定。

二是“恢复新增条件”比“暂停新增条件”设置了“连续2个月”的时间安排。主要考虑当市场需求出现明显回暖或存量闲置运力明显消化后才恢复受理相关业务，同时避免市场因某些正常波动造成频繁调整，有助于稳定市场预期便于相关主体的投资与从业决策安排。

三是规定了达到触发条件后采取的调整措施，具体包括：达到“暂停新增条件”的，我局暂停受理我市《网约车运输证》和《网约车经营许可证》的新增业务；达到“恢复新增条件”的，我局恢复受理我市《网约车运输证》和《网约车经营许可证》的新增业务。

**（四）规定了实施程序。**

一是规定了市交通运输局指标值公布的范围与时间，以及达到相关触发条件后采取的措施。

二是规定了半月指标值的公布。主要考虑由于车辆购置、到货、上牌、办证等流程存在时间周期，过程中存在较大的不确定性因素。为降低暂停受理相关业务的实施给车辆所有人造成车辆闲置、投资损失的风险，通过发布半月指标值供市场相关主体参考研判，有助于其做好购车的决策安排。

**（五）其他规定事项。**

为提高网约车出行品质，保障车辆技术安全，《网约车运输证》在网约车运力规模动态调整机制实施之后注销的，车辆所有人按照注销数量予以办理同等数量的《网约车运输证》。

特此说明。