

周 口 市 人 民 政 府

行政复议决定书

周政行复决〔2025〕718号

申 请 人：顾某

被 申 请 人：周口市交通运输局

申请人顾某对被申请人周口市交通运输局作出的行政处罚决定书不服，向本机关提出行政复议申请，本机关于2025年11月20日依法予以受理，现已复议终结。

申请人请求：撤销被申请人作出的豫周交罚字（2025）第XX号行政处罚决定书。

申请人称：2025年11月15日10时，申请人驾驶自有非营运车辆，通过滴滴顺风车平台接取合乘订单（订单号：XX），计划由周口师范学院西门前往郸城县，该行程系顾某日常上下班、办事顺路行程，目的为分摊通行成本，并非以盈利为目的。被申请人在执法检查中以申请人“取得《网络预约出租汽车运输证》，擅自变相从事网约车经营活动”为由，作出豫周交罚字（2025）第XX号行政处罚决定书，对申请人处以罚款3000元、限制接单等的处罚。1.申请人行为属合法私人小客车合乘，不构成网约车经营，被申请人事实认定错误。申请人接单时已明确行程为个人顺路出行，合乘路线、时间与申请人自身出行需求高度一致，仅通过平台匹配顺路乘客分摊油费、过

路费等通行成本，无盈利意图，符合顺风车合乘本质特征，完全区别于网约车“以运输为业、主动揽客”的经营性质。申请人当日仅完成1-2次合乘订单，未超出法定合乘次数上限，不存在“高频接单、变相营运”的情形。被申请人提及的“累计订单量”，均为申请人不同日期的顺路合乘记录，每次接单均基于个人出行需求，并非连续、定向从事运输服务，不能仅凭订单数量推断为经营行为。2.被申请人混淆顺风车与网约车的法律定性，法律适用错误。依据《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》第三十八条规定，私人小客车合乘（顺风车）不属于网约车经营活动，应按城市人民政府有关规定执行，无需取得网约车相关经营许可。申请人的行为完全符合顺风车的定义，不应适用《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》中关于网约车经营的处罚条款。3.执法程序存在瑕疵。执法人员在检查时，存在未出示执法证、便装执法、强制扣押手机等行为，违反《行政处罚法》关于执法程序的规定。被申请人调取的订单信息未依法告知申请人，且未允许申请人对相关证据进行核对、申辩，剥夺了申请人的陈述申辩权利，不符合行政程序正当原则。综上，被申请人作出的行政处罚决定认定事实错误，适用法律不当，执法程序存在瑕疵，侵害了申请人的合法权益。请求复议机关支持申请人的复议请求。

被申请人称：1.本案基本事实。被申请人执法人员于2025年11月15日09时57分在周口东高铁站落客平台开展执法检查时，发现顾某驾驶豫PRXXXX小型普通客车涉嫌从事未取得

《网络预约出租汽车运输证》的载客运输活动。经调查核实，顾某通过滴滴打车软件（含顺风车接单信息）接单，搭载乘客1人从周口师范西门前往周口东高铁站，车费通过网约车平台结算。该车累计涉及多笔费用（30.8元、26.6元、18.3元、32.9元、5元、6.32元），其中5元、6.32元，为11月6日滴滴平台网约车订单。该车辆使用性质为非营运，未取得《网络预约出租汽车运输证》，驾驶员顾某亦无法出示相关从业资格证书，其行为涉嫌擅自从事或变相从事网约车经营活动。2.被申请人对申请人实施行政处罚事实清楚，证据确凿。依据《中华人民共和国行政处罚法》第四十六条规定，被申请人在执法过程中依法收集了充分、有效的证据，包括现场笔录、当事人询问笔录、现场车辆照片、行驶证、身份证、驾驶证、平台订单及结算信息等相关附件材料。上述证据相互印证，形成完整的证据链，足以证实顾某未取得相关经营许可擅自从事网约车经营活动的事实。申请人主张其行为属于合法私人小客车合乘（顺风车），但该主张与事实不符。申请人不符合顺风车非经营性核心特征。私人小客车合乘的本质是合乘服务提供者事先发布自身出行信息，与顺路乘客分摊部分出行成本或免费互助，核心在于“顺路性”和“非盈利性”。而申请人通过平台接单时，行程安排完全围绕乘客出行需求匹配，车费通过平台结算且存在多笔独立交易记录，具有明显的营利属性，区别于单纯分摊成本的合乘行为。申请人主张“当日仅完成1-2次合乘订单”缺乏有效证据支持。平台订单及结算记录显示申请人存在多笔接单记录，并非单纯基于个人单次出行

的顺路合乘，其行为已超出合理合乘范畴，具备“高频接单、变相营运”的特征。申请人混淆合乘与营运的界限。合乘行为应基于合乘服务提供者自身既定出行需求，而申请人通过平台主动匹配乘客订单，行程路线、时间均以乘客需求为导向，符合网约车“以运输为业、主动揽客”的经营性质，而非合法合乘行为。3. 被申请人对申请人实施行政处罚程序合法、适用法律正确。《中华人民共和国道路运输条例》第七条明确规定交通运输主管部门对道路运输经营具有监督管理职权，被申请人作为辖区内道路运输监管部门，对未取得许可擅自从事网约车经营的行为依法查处，属于法定职责范围，不存在越权或滥用职权情形。《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》第二条明确界定了网约车经营服务的定义，申请人通过网约车平台接单载客并收取费用，完全符合网约车经营服务的实质特征，应受该办法规制。该办法第十三条第一款规定，从事网约车经营的车辆需取得《网络预约出租汽车运输证》，第三十四条第一款第（二）项明确规定，未取得该运输证擅自从事或变相从事网约车经营活动的，应处以3000元以上10000元以下罚款。申请人未取得相关经营许可，其行为违反上述规定，被申请人适用该条款进行处罚于法有据。申请人关于“顺风车无需取得经营许可”的主张不能成立。《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》第三十八条虽规定私人小客车合乘不属于网约车经营活动，但申请人的行为不符合合乘的法定定义，其实质是借合乘名义从事网约车经营，故不能适用该条款免除其经营许可义务。被申请人在作出处罚决定前，已依法出示

执法证件，告知申请人执法身份及相关权利义务，听取其陈述申辩。综合考虑申请人违法行为的事实、性质、情节及社会危害程度，参照《河南省道路运输行政处罚裁量权基准》，认定其违法行为属于较轻情形，在法定罚款幅度内作出 3000 元罚款的处罚决定，处罚适当、合理，符合过罚相当原则。综上，被申请人作出的豫周交罚字（2025）第 XX 号《行政处罚决定书》事实清楚、证据确凿、程序合法、适用法律正确、处罚适当。请求复议机关依法予以维持。

行政复议期间，本机关于 2026 年 1 月 7 日通过电话听取申请人的意见，申请人称与行政复议申请书所述意见一致。

经审理查明：2025 年 11 月 15 日 09 时 57 分，被申请人周口市交通运输局执法人员在周口东高铁站落客平台开展执法检查时，发现申请人顾某驾驶豫 PRXXXX 小型普通客车（车辆所有人：胡某某）通过“滴滴出行”软件“顺风车”菜单栏接单载客。经执法人员现场调查核实，该车辆未取得《网络预约出租汽车运输证》，驾驶员顾某亦未取得《网络预约出租汽车运输证》。执法人员经查询顾某在“滴滴出行”的订单记录发现，顾某于 2025 年 11 月 6 日通过“滴滴打车”软件特惠快车菜单接单 3 次，分别为 19: 46: 35 从郸城县中心医院（老院区）至益禾堂（郸城小吃城店），后乘客取消；19: 28: 31 从维也纳国际酒店（交通路店）对面至湘大嫂湖南下饭菜，乘客支付 XX 元；18: 57: 17，从人和西饼（县医院店）至功夫怪兽烧烤（郸城店），乘客支付 XX 元。2025 年 11 月 15 日，被申请人对申请

人涉嫌未取得《网路预约出租汽车运输证》，擅自从事或者变相从事网约车经营活动，予以立案调查。经询问、调取证据等程序，同日被申请人作出《违法行为通知书》，告知申请人违法行为的事实、拟作出处罚的依据和内容、申请人享有的陈述申辩权利。申请人放弃陈述申辩权利并在陈述（申辩）笔录中签字确认。当日被申请人作出豫周交责改通字（2025）第 XX 号《责令改正违法行为通知书》和豫周交罚字（2025）第 XX 号《行政处罚决定书》并送达申请人，责令申请人改正，消除违法行为，并处罚款叁仟元整。申请人对该《行政处罚决定书》不服，向本机关提出行政复议申请。

以上事实有以下证据证明：1.立案登记表；2.现场笔录 1 份；3.询问笔录 1 份；4.案件调查报告；5.违法行为通知书及送达回证；6.陈述（申辩）笔录；7.结案报告；8.顾某驾驶证及豫 PRXXXX 车辆行驶证；9.滴滴出行平台订单记录截图；10.豫周交罚字（2025）第 XX 号行政处罚决定书及送达回证；11.豫周交责改通字（2025）第 XX 号责令改正违法行为通知书及送达回证。

本机关认为：《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》第十三条第一款规定，服务所在地出租汽车行政主管部门依车辆所有人或者网约车平台公司申请，按第十二条规定的条件审核后，对符合条件并登记为预约出租客运的车辆，发放《网络预约出租汽车运输证》。第三十四条规定，违反本规定，擅自从事或者变相从事网约车经营活动，有下列行为之一

的，由县级以上出租汽车行政主管部门责令改正，予以警告，并按照以下规定分别予以罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任：（二）未取得《网络预约出租汽车运输证》的，对当事人处以 3000 元以上 10000 元以下罚款。《河南省道路运输行政处罚裁量权基准》中规定对“一年内第一次被查处违法行为的”认定为违法程度“较轻”，处罚幅度为“责令改正，予以警告，并处 3000 元以上 6000 元以下”。本案中，申请人顾某未取得《网络预约出租汽车驾驶员证》，其驾驶的豫 PRXXXX 小型普通客车亦未取得《网络预约出租汽车运输证》，被申请人周口市交通运输局经查询申请人在“滴滴出行”的订单记录，发现申请人于 2025 年 11 月 6 日通过该软件特惠快车菜单接单载客，从事网约车经营服务，故申请人违反上述规定，擅自从事或变相从事网约车经营活动，事实清楚、证据确凿。被申请人周口市交通运输局经立案、调查、处罚前告知等程序，参照《河南省道路运输行政处罚裁量权基准》，认定申请人的行为违法程度较轻，作出罚款 3000 元的行政处罚决定，认定事实清楚、程序合法、处罚适当。综上，根据《中华人民共和国行政复议法》第六十八条“行政行为认定事实清楚，证据确凿，适用依据正确，程序合法，内容适当的，行政复议机关决定维持该行政行为”之规定，本机关决定：

维持被申请人周口市交通运输局作出的豫周交罚字（2025）第 XX 号行政处罚决定书。

如不服本决定，可以在收到本行政复议决定书之日起 15 日

内，依法向人民法院提起行政诉讼。

2026年1月19日

抄告：河南省交通运输厅