

周 口 市 人 民 政 府

行政复议决定书

周政行复决〔2025〕615号

申 请 人：秦某

被 申 请 人：周口市交通运输局

申请人秦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9月1日依法予以受理，现已复议终结。

申请人请求：撤销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。

申请人称：1.被申请人作出的处罚决定事实认定错误。申请人通过滴滴出行顺风车信息服务平台发布出行信息，该平台向申请人推荐出行线路相同的乘车人信息，申请人向乘车人发出同行邀请，乘车人同意乘坐申请人的车辆共同前往目的地（途径地）选择确认同行并支付相应的出行成本费用，申请人驾驶车辆向乘车人提供顺路搭载服务并收取相关出行成本费用，符合《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：第四条第十项“规范私人小客车合乘。私人小客车合乘，也称为拼车、顺风车，是由合乘服务提供者事先发布出行信息，出行线路相同的人选择乘坐合乘服务提供者的小客车、分摊部分出行成本或免费互助的共享出行方式。私人小客车合乘有利于缓解交通拥堵和减少

空气污染，城市人民政府应鼓励并规范其发展，制定相应规定，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”相关政策规定。根据《滴滴出行顺风车信息平台用户协议》三、服务内容“顺风车平台提供的并不是运输服务，我们提供的仅是平台注册用户之间的信息交互及匹配服务，车主与平台无任何雇佣、合作关系，车主与乘客的顺路同行行为属于民事互助行为”之约定，申请人通过滴滴出行顺风车信息平台进行私人小客车合乘属于民事互助行为，不属于道路运输服务。滴滴出行顺风车平台并非网约车平台，申请人通过滴滴出行顺风车平台进行的是私人小客车合乘，并非网约车经营，周口市交通运输局将申请人通过顺风车平台进行的私人小客车合乘认定成以顺风车名义变相从事网约车经营活动，缺少事实依据，属于事实认定错误。2.证据不足。申请人通过滴滴出行与乘车人取得联系并提供的私人小客车合乘是客观存在的事实，周口市交通运输局仅以顺风车订单并不能直接证明申请人正在以顺风车名义变相从事网约车经营活动，证明力明显不足。3.违法认定没有依据。根据《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》第三十八条“私人小客车合乘，也称为拼车、顺风车，按城市人民政府有关规定执行”之规定，经查询，周口市人民政府办公室《关于周口市规范私人小客车合乘出行的指导意见》第六条“合乘信息服务平台公司应履行如下义务：（四）限制合乘服务提供者的合乘频次（每天每车不得超过四次）和路线分布，及时处理合乘双方提出的投诉与建议”，是对于合乘平台作出相关限制规定，并非是针对合乘服

务提供者接单次数的限制。申请人 2025 年 8 月 1 日滴滴出行顺风车平台的接单次数 6 次，实则 是以拼车形式每次出行拼得 2 单，共合乘出行 3 次，亦不存在违反该指导意见中合乘频次每天每车不得超过四次的规定。周口市交通运输局以申请人接单 6 次计算申请人的合乘频次为 6 次，没有事实依据。

4. 适用法律错误。周口市交通运输局依照《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》第二条第二款“本办法所称网约车经营服务，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”之规定，将申请人的私人小客车合乘定性为网约车，属于明显的适用法律错误，该条款所指的网约车经营服务，应当具备以下前置条件：构建服务平台、整合供需信息、向符合条件的车辆和驾驶员派单、提供非巡游的预约出租汽车服务。该办法第二条第三款“本办法所称网络预约出租汽车经营者（以下称网约车平台公司），是指构建网络服务平台，从事网约车经营服务的企业法人”之规定亦明确指出，构建网络服务平台，从事网约车经营服务的是网约车平台公司，申请人不具备从事网约车经营服务的前置条件和资格。根据交通运输相关管理程序，网约车经营服务是以在工商管理部门注册登记的企业为单位，向交通运输管理部门提出申请，经交通运输管理部门审查批准，向申请企业发放网约车经营服务许可证，申请人作为个人，明显不符合从事网约车经营服务的条件。《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》第二十八条第一款“任何企业和个人不得向未取得合法资质的车辆、驾驶员提供信息对

接开展网约车经营服务。不得以私人小客车合乘名义提供网约车经营服务”之规定所指“任何企业和个人”是指“构建服务平台，提供信息对接开展网约车经营服务”的“企业和法人”，第二十八条“不得以私人小客车合乘名义提供网约车经营服务”并未单独设款设项，属于对于从事网约车经营服务的企业法人相关规定的一并规定，法律规定中并不存在“以私人小客车合乘名义从事网约车经营活动”的概念。周口市交通运输局认为滴滴出行顺风车平台以私人小客车合乘名义从事网约车经营活动应当依照规定对顺风车平台作出处理决定。周口市交通运输局依照《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》关于网约车平台“不得以私人小客车合乘名义提供网约车经营服务”的规定，对申请人作出“以私人小客车合乘名义从事网约车经营活动”的认定，并进行处罚，属于明显的适用法律错误。申请人通过滴滴出行顺风车信息服务平台与乘车人取得联系并进行的私人小客车合乘，不符合《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》第十六条“网约车平台公司承担承运人责任，应当保证运营安全，保障乘客合法权益”规定要求平台公司承担承运人的基本要求。5.超越职权。根据《中华人民共和国道路运输条例》第七条第二款“县级以上地方人民政府交通运输主管部门负责本行政区域的道路运输管理工作”之规定，周口市交通运输局仅对道路运输经营具有管辖职权。根据《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》第三十八条“私人小客车合乘，也称为拼车、顺风车，按城市人民政府有关规定执行”之规定，《关于周口市规范私人小客车合乘出行的指导意

见》第七条“私人小客车合乘不属于道路运输经营行为，为合乘双方自愿的民事行为，相关权利、义务及安全责任事故等责任由合乘双方依法、依约自行承担”之规定，私人小客车合乘不属于道路运输经营，周口市交通运输局对于私人小客车合乘没有法定的管辖职权，即没有处罚权。周口市交通运输局以申请人8月1日通过滴滴出行顺风车平台接单6次，认定申请人当日合乘频次为6次，并没有事实依据和法律依据，周口市交通运输局将申请人通过滴滴出行顺风车信息服务平台进行的私人小客车合乘，依照《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》的规定作出的行政处罚决定，属于明显的超越职权和滥用职权。根据《中华人民共和国行政处罚法》第三十八条第一款“行政处罚没有依据或者实施主体不具有行政主体资格的，行政处罚无效”之规定，周口市交通运输局对申请人的私人小客车合乘作出的行政处罚决定没有法律依据、超越职权，行政处罚无效。

6. 信赖利益保护原则。根据滴滴出行顺风车平台证照信息和《滴滴出行顺风车信息平台用户协议》显示，滴滴出行顺风车平台由北京运达无限科技有限公司运营，滴滴出行顺风车软件在网信办、工信部、公安部、交通运输部均有备案，北京运达无限科技有限公司运营的顺风车信息交互服务受到上述管理部门的共同监管。申请人基于对管理部门的监管职责的信赖，按照滴滴出行顺风车平台软件的接单规则，所产生的顺风车订单记录，由此而来的利益，应当受到法律的保护。周口市交通运输局认为滴滴出行顺风车平台8月1日向申请人提供6次接单违反规定，应当对滴滴出行顺风车平台作出处理决定。

《最高人民法院公报》2023年12期典型案例，曾某某诉长沙市岳麓区交通运输局等行政处罚及行政复议案，湖南省高级人民法院行政判决书（案号：（2020）湘行再8号），判决要旨指出，合乘平台是合乘服务信息的提供者，对合乘信息负有相应审查义务，合乘平台提供的合乘信息受到政府部门监管的，车主基于对政府监管的合理信赖而按照平台所提供信息而实施的合乘行为应受到法律保护，行政机关基于该信息认定车主行为构成违规搭乘对其进行行政处罚的，人民法院不予支持。综上，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8月10日20时52分在周口高铁站地下停车场出口执法检查时，发现秦某驾驶豫ADMXXXX小型轿车通过“滴滴打车”软件接单载客2人，从周口高铁站前往郸城县，并通过平台结算车费60元。经调查核实，该车辆未取得《网络预约出租汽车运输证》，驾驶员秦某亦无相关从业资格证。2.被申请人对申请人实施行政处罚事实清楚，证据确凿。被申请人在执法过程中依法提取了以下证据：现场执法记录视频；现场笔录；当事人询问笔录；滴滴平台订单截图；车辆信息及驾驶员身份信息；平台结算信息等。上述证据相互印证，足以证明秦某未取得相关许可擅自从事网约车经营活动的事实。秦某虽主张其合乘行为属于“民事互助行为”而不属于道路运输服务，但其接单行为具有明显的经营性特征：一是接单频率较高（8月1日当天完成6单）；二是出行路线、时间、目的地均由平台指派，与乘客需求高度匹配，不符合“顺风车”出行线路固定的

本质特征；三是车费通过平台结算，具有明显的营利性。其行为实质是以“顺风车”名义变相从事“网约车”经营活动，违反了《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》第十三条第一款的规定。关于合乘频次认定问题，《周口市规范私人小客车合乘出行的指导意见》第六条明确规定：“合乘信息服务平台公司应限制合乘服务提供者的合乘频次（每天每车不得超过四次）”。秦某在8月1日当天通过平台完成6单，已明显超出合理合乘范围，属于以合乘名义从事非法营运行为。其主张“实为拼车3次，每次出行拼2单”缺乏证据支持，且平台订单系统所显示为6个独立订单，应按实际接单次数认定。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。被申请人对辖区内未取得许可擅自从事网约车经营的行为具有法定查处职责。秦某的行为已超出合乘范畴，且未取得相关从业资格，其实施营运行为所驾驶的车辆未取得《网络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，被申请人依法查处不属于越权或滥用职权。《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》第二条明确规定了网约车经营服务的定义，秦某通过滴滴平台接单载客并收取费用，符合网约车经营服务的实质特征。其虽未直接构建平台，但秦某作为驾驶员通过平台接单从事营运行为，仍属于该办法所规制的对象。该办法第二十八条明确规定“不得以私人小客车合乘名义提供网约车经营服务”，秦某的行为实为网约车经营服务。私人小客车合乘是合乘服务提供者

事先发布出行信息，出行线路相同的人选择乘坐，分摊部分出行成本或免费互助的共享出行方式，其核心特征是合乘服务提供者事先发布出行信息、“分摊成本”、“顺路”且具有“非经营性”。而秦某刻意挑选乘客发布的线路信息，不符合私人小客车合乘的定义，名为顺风车，实为网约车，故被申请人依法查处并无不当。被申请人在作出处罚决定前已依法履行告知义务，听取当事人陈述申辩，并综合考虑其违法情节、社会危害程度等因素，参照《河南省道路运输行政处罚裁量权基准》，依据《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》第三十四条第一款第（二）项：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，对其处以3000元罚款，属于法定幅度内较低数额，处罚适当。综上，被申请人作出的豫周交罚字（2025）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，申请人于2025年10月14日阅卷，后提交书面意见，称被申请人作出的行政处罚决定事实认定不清、证据不足、适用法律错误、超越职权，并补充提交一份顺风车订单导航路线图。

经审理查明：2025年8月10日20时52分，周口市交通运输局执法人员在周口东站高铁站地下停车场出口开展执法检查时，发现申请人秦某驾驶豫ADMXXXX小型轿车通过“滴滴打车”软件接单载客2人，从周口高铁站前往郸城县，并通过平台结算车费60元（因遇执法检查未付款）。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》，驾驶员秦某亦无相关从业资格证。执法人员经查询发现秦某于2025年8月10日当日已完成多笔顺风车订单，且被申请人执法支队出具的《关于秦某驾驶豫ADMXXXX以顺风车名义非法经营行为的核查经过》载明秦某“2025年6月1日至8月11日期间，该车辆在本地城区范围内累计接单191次，且订单起讫点分散，涵盖商业中心、居民区、交通枢纽及郑州多个区域，出行路线、时间、目的地，均按平台发布的信息选择，与乘客需求高度匹配”。2025年8月11日被申请人周口市交通运输局予以立案，经询问、调取证据等，认定申请人未取得《网络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。同日被申请人作出《违法行为通知书》告知申请人违法事实、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。当日被申请人作出案涉豫周交罚字（2025）第XX号行政处罚决定书，认定申请人的行为违反了《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》第十三条第一款之规定，并依据该办法第三十四条第一款第（二）项及《河南省道路运输行政处罚裁量权基准》，对申请人罚款3000元整。申请人对该处罚决定不服，向本机关提出行政复议申请。

以上事实有以下证据证明：1.行政处罚卷宗（包括立案审批表、现场笔录、询问笔录、违法行为通知书及陈述（申辩）笔录等文书）；2.《关于秦某驾驶豫ADMXXXX以顺风车名义非法经营行为的核查经过》及接单记录；3.视频光盘；4.行政复

议陈述意见书。

本机关认为：首先，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）中对顺风车的规定，私人小客车合乘，也称为拼车、顺风车，是由合乘服务提供者事先发布出行信息，出行线路相同的人选择乘坐合乘服务提供者的小客车、分摊部分出行成本或免费互助的共享出行方式。《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，也称为拼车、顺风车，按城市人民政府有关规定执行。《周口市人民政府办公室关于周口市规范私人小客车合乘出行的指导意见》（周政办〔2016〕109号）规定“一、私人小客车合乘，也称为拼车、顺风车，是由合乘服务提供者事先发布出行信息，出行线路相同的人选择乘坐合乘服务提供者的小客车、分摊合乘部分的出行成本（燃料费和通行费）或免费互助的共享出行方式”

“八、合乘双方应配合执法检查，并主动提供合乘信息。禁止利用私人小客车合乘名义从事非法营运活动。对违反上述原则和规定从事私人小客车合乘的，由有关部门以非法营运依法严厉查处”。根据上述规定，顺风车是以驾驶员自身出行需求为前提、事先发布出行信息，由出行线路相同的合乘人员选择合乘车辆。顺风车不以盈利为目的，仅与搭乘人员分摊部分出行成本或免费互助。本案中，申请人秦某在滴滴出行平台以顺风车名义连续多次接单，且起始点涉及不同路线，没有固定路线，其以乘客的出行路线为目的地而非以自身出行需求为前提的接单行为，明显不符合顺风车的相关规定，而属于违反《网

络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》第二十八条“不得以私人小客车合乘名义提供网约车经营服务”之规定的违法行为。申请人主张其行为属于从事私人小客车合乘活动，本机关不予支持。

其次，《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》第四条第二款规定，直辖市、设区的市级或者县级交通运输主管部门或人民政府指定的其他出租汽车行政主管部门（以下称出租汽车行政主管部门）在本级人民政府领导下，负责具体实施网约车管理。被申请人周口市交通运输局是负责周口市中心城区网约车管理的行政主管部门，享有依法作出行政处罚的职权。

再次，《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。《河南省道路运政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”。被申请人周口市交通运输局经立案、调查、处罚前告知等程序查明申请人秦某未取得《网络预约出租

汽车运输证》、擅自从事或者变相从事网约车经营活动，违法程度较轻，并作出罚款 3000 元的处罚决定，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。

2025 年 10 月 24 日

抄告：河南省交通运输厅