关于《揭阳市城市道路车辆通行管理

办法》（送审稿）的起草说明

一、立法的必要性

近年来，随着经济社会发展，我市城市道路交通流量快速增加，城市道路交通拥堵问题日益突出。每年“两会”期间，代表、委员提出大量关于解决城市交通拥堵问题的议案、提案和意见建议，广大市民群众强烈期盼开展城市交通管理立法。虽然有关上位法的法律、法规对道路交通安全作了较为全面的规定，但相关上位法是面向全国、全省层面的，部分规定较为原则、宏观，难以兼顾我市的具体问题。当前我市城市道路交通管理存在以下突出问题：

第一，缺乏总体规划，部门职责不清。对于城市道路交通管理来说，我市一直缺乏总体规划，缺乏对各项道路交通资源合理配置的规划，与城市道路交通密切相关的综合交通体系规划、公共交通规划、停车场建设规划等尚未出台，各相关部门各行其道，无法形成合力。我市虽然在2018年成立了市道路交通安全联席会议，以文件的方式明确了各成员单位的职责；市政府主要同志在主持召开我市重点车辆管理工作会议时，也以会议纪要的方式明确各单位职责，但是政府之间、部门之间的职责依然不够清晰，上位法和各级政府文件繁杂，很多工作各部门交叉管辖，造成工作中“扯皮”、“踢皮球”现象比较突出，工作效率较低。

第二，缺乏源头理念，治理体系缺位。现代城市道路交通管理，从基础建设阶段就应该引入先进的管理理念。但是长期以来，我市城市建设中，交通影响评价体系缺失，建设与管理脱节，对城市道路交通管理出现问题的源头缺乏提前分析、预测和评估，很多道路以及工程项目竣工使用后才发现周边公交、道路、停车设施等等存在各种问题，导致“建设易、管理难、效果差”，缺乏完整的治理体系。

第三，缺乏管理手段，管理效果不好。道路交通安全设施建设“三同时”——交通信号灯、交通标志、交通标线、交通监控、交通护栏、公交站台、智慧交通设备等交通设施与道路同步设计、同步施工、同步投入使用的原则尚未落地；交通安全设施的管理、维护和增设等职权不清晰、不明确，经费保障方面不够完善；城市停车管理的主管部门、停车泊位的施划原则没有确定；对占道施工、违规设置广告牌等影响交通安全的行为缺乏明确的监管规定；缺乏采取限行、禁行措施的明确规定；对泥头车、搅拌车等工程车的超载、飘洒等问题，对于电动自行车、邮政快递电动三轮车这类实际大量存在的新型车辆，缺乏有效管理手段。这些管理手段的缺失、不明确，直接导致城市交通管理出现各种各样的问题，严重制约了城市道路交通的有效管理。

我市目前正处于加快建设宜居宜业宜游的活力古城、滨海新城，努力打造沿海经济带上的产业强市的历史大好发展时期，抓好城市道路交通立法，规范城市道路交通管理，对我市优化营商环境和加快发展、长远发展具有重要的促进作用。同时，针对上述问题，有必要以政府规章的形式进行总体规定，将城市道路交通的源头管理理念付诸现实，将城市交通管理的治理体系和管理手段予以明确，将与道路交通管理相关的各部门职责厘清、整合，形成合力，真正建立城市道路交通管理体系，达到城市道路车辆通行秩序更规范，城市道路交通更有序、安全的目的。因此，制定一部符合揭阳实际、具有揭阳特色的城市道路交通管理领域的地方政府规章十分必要。

二、办法的形成过程

2019年6月，根据《揭阳市人民政府办公室关于印发揭阳市人民政府2019年制定规章计划的通知》（揭府办〔2019〕24号）的要求，市公安局启动《揭阳市城市道路车辆通行管理办法》立法项目。7月市公安局成立《揭阳市城市道路车辆通行管理办法》专责工作小组，8月委托汕头大学开展《揭阳市城市道路车辆通行管理办法》立法起草工作。11月在“平安揭阳”互联网站发布揭阳市公安局关于公开征求《〈揭阳市城市道路车辆通行管理办法〉（征求意见稿）》意见的公告》。12月23日，市公安局向各县（市、区）人民政府（管委会）、市直各有关部门发送《关于征求<揭阳市城市道路车辆通行管理办法（草案）（征求意见稿）>意见的函》，同时向省公安厅交管局征求意见。

经收集汇总各地各部门回复意见，市公安局分别于2020年5月6日、2020年11月24日牵头联合市司法局、汕头大学对《揭阳市城市道路车辆通行管理办法（草案）》、起草说明和注释版进行集中讨论并做出修改。2020年12月10日汕头大学提交新版起草说明和修改稿，12月12日提交管理办法注释版。在此期间，我局收到市自然资源局关于征求《揭阳市停车场管理条例》意见的函，收到省公安厅于2020年9月下发的《关于广东省电动自行车管理条例（征求意见稿）公开征集意见的公告》。经研究后发现，《揭阳市城市道路车辆通行管理办法（草案）》中“电动自行车”“城市停车”等部分内容与我省、我市拟出台的地方性法规存在着重复、交叉和冲突。《揭阳市城市道路车辆通行管理办法》遂从最初的63条大幅删减至26条。因上述两部法规均未正式出台，为避免出现冲突，立法工作陷入停滞。

2021年6月，鉴于《揭阳市停车场管理条例》、《广东省电动自行车管理条例》两部法规仍未出台，为避免城市道路车辆通行管理中的部分工作无法可依、无章可循，出现长时间管理真空，立法工作重新启动。6月29日，市公安局会同市司法局和汕头大学对《揭阳市城市道路车辆通行管理办法》逐条研究讨论，提出修改意见。7月19日，汕头大学提交管理办法新的修改稿和注释版。7月30日，市公安局会同市司法局和汕头大学赴全市六个县（市、区）开展基层立法调研。根据基层立法调研反馈，8月9日，汕头大学提交新版《揭阳市城市道路车辆通行管理办法》（征求意见稿）。8月16日，市公安局将《揭阳市城市道路车辆通行管理办法》（征求意见稿）挂网再次征求社会公众意见。8月17日，市公安局将《揭阳市城市道路车辆通行管理办法》（征求意见稿）函发各县（市、区）政府（管委会）和市直有关部门共19个单位，再次征求意见。针对社会公众和各单位的反馈意见，市公安局会同汕头大学对意见进行了审慎的研究并逐一答复，对合理的建议予以采纳。9月1日，市公安局会同市司法局组织召开全市立法协调会，有关单位对办法中分歧较大的条款展开了讨论，但涉及交通影响评价、共享自行车投放运营、网络餐饮平台行业道路交通安全管理等问题仍未能在协调会上达成一致。9月18日，市公安局会同市司法局前往潮州市公安局开展立法调研学习，就城市道路车辆通行管理、道路交通影响评价、共享自行车投放运营、网络餐饮平台行业道路交通安全管理等问题进行了深入的调研，并交流了经验。9月28日，市公安局会同市司法局组织召开专家论证会。省公安厅交管局、揭阳市政府以及汕头大学的专家，就交通影响评价、共享自行车投放运营、网络餐饮平台行业道路交通安全管理等问题进行了专家论证。根据专家论证结果，9月30日，汕头大学在吸收专家论证结果的基础上，提交新版《揭阳市城市道路车辆通行管理办法》（征求意见稿）。10月4日，交警支队发函征求法制支队意见。10月7日，交警支队根据法制支队复函对办法进行相应修改，形成《揭阳市城市道路车辆通行管理办法》（送审稿）。10月11日，揭阳市公安局党委会审议通过了《揭阳市城市道路车辆通行管理办法》（送审稿）。10月15日，揭阳市公安局按照《揭阳市人民政府拟定法规草案和制定规章程序规定》的要求，将《揭阳市城市道路车辆通行管理办法》（送审稿）呈揭阳市人民政府审查。

三、立法的依据

（一）主要依据

1.《中华人民共和国道路交通安全法》

2.《中华人民共和国公路法》

3.《中华人民共和国安全生产法》

4.《中华人民共和国道路交通安全法实施条例》

5.《城市道路管理条例》

6.《道路运输车辆动态监督管理办法》

7.《道路交通事故处理程序规定》

8.《广东省道路交通安全条例》

9.《广东省公路条例》

10.《快递暂行条例》

11.《危险化学品安全管理条例》

12.《道路危险货物运输管理规定》

（二）参考资料

1.《北京市非机动车管理条例》

2.《黑龙江省道路交通安全条例》

3.《上海市道路交通管理条例》

4.《浙江省非机动车管理条例》

5.《深圳经济特区道路交通安全管理条例》

6.《珠海经济特区道路交通安全管理条例》

7.《赣州市城市道路交通车辆通行管理规定》

8.《泰州市道路交通安全条例》

9.《长沙市城市道路车辆通行若干规定》

10.《昆明市城市道路车辆通行规定》

11.《南昌市城市道路交通安全设施管理办法》

12.《沈阳市道路车辆管理办法》

13.《吉林省实施<中华人民共和国道路交通安全法>办法》

14.《海南省实施<中华人民共和国道路交通安全法>办法》

15.《陕西省实施<中华人民共和国道路交通安全法>办法》

16.《北京市实施<中华人民共和国道路交通安全法>办法》

17.《福州市电动自行车管理办法》

18.《海口市电动自行车管理办法》

19.《珠海保税区管委会党政办公室关于严禁摩托车、电动自行车含三轮车在保税区内行驶的通知》

20.《江苏省道路安全条例》

21.陕西省实施《中华人民共和国道路交通安全法》办法

22.七部委《关于落实网络餐饮平台责任切实维护外卖送餐员权益的指导意见》

23.《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》（人社部发〔2021〕56号）

24.《湖北省道路运输条例》

四、办法主要内容

本次立法的指导思想主要是借鉴先进城市管理经验，以维护城市道路车辆通行秩序，预防和减少交通事故，保障城市道路交通安全、畅通，保护人身安全，保护公民、法人和其他组织的财产安全及其他合法权益为目标，以源头治理、分类处置、安全至上为原则，构建了一套较为完整的、可操作性强、权责清晰、标准明确、具有揭阳地方特色的法律法规。本办法共分二十九条，主要内容如下。

（一）关于部门职责、权利义务关系

城市管理部门职责明晰是城市管理科学化、有效化的重要制度保障。为此，本办法严格根据上位法授权，结合本地实际规定了县级人民政府对本行政区域内重点车辆通行整治承担主体责任，同时明确了县级人民政府与乡镇人民政府在车辆通行管理方面的职责关系，即组织各乡镇人民政府（街道办事处）按照职责开展车辆尤其是重点车辆通行相关管理工作。同时，本办法还明确规定了其他主管部门各自履行的有关车辆通行管理的管理职责，从而形成了一套完整的城市道路车辆通行管理机制。

（二）关于电动自行车的管理

当前，电动自行车引发的道路通行问题日益严重。为了实现综合管理、源头管理，结合本地以往管理经验，明确电动自行车按照非机动车管理，以《揭阳市人民政府关于实施电动自行车登记管理的通告》和《电动自行车安全技术规范》为管理原则，符合国家标准且获得中国强制性产品认证（CCC认证）的电动自行车经公安机关交通管理部门核发牌证后，方可上道路行驶。

同时为了保障电动自行车上路的安全，规定对电动自行车的生产销售加强监督检查，确保在本市生产和销售的电动自行车符合国家标准，且获得中国强制性产品认证（CCC认证），禁止对出厂后的电动自行车进行拼装、改装；鼓励、劝导驾乘人员佩戴安全头盔。另外，对电动自行车的通行与安全保障，除了强制性的有关规定之外，购置保险也是一种重要的方式。但是，法律又不能对电动自行车实行强制险。因此，本办法以立法的方式进行倡导，鼓励、引导电动自行车所有人投保第三者责任险、人身意外伤害险和财产损失险，这有助于人们风险防范意识的提高。

（三）关于三轮车的管理

三轮车在城市道路行驶，极易引发交通堵塞和影响其他车辆、行人正常通行。考虑到当前的三轮车使用量较少，本办法为保障城市道路通行，做出了在实施交通管制的区域内三轮车不得在城市道路行驶的规定。但考虑到揭阳市为“中国快递示范城市”，结合揭阳市经济社会发展的实际情况和环境卫生等公共利益的需要，该禁止规定对依法登记的邮政快递、环境卫生等专用作业专用作业电动（或燃油等其他动力）三轮车作了排除。这是本地调研时的意见的采纳，是符合地方的实际需要的做法。同时，本办法对邮政快递、环境卫生等专用电动三轮车上路行驶加以规范，要求邮政快递、环境卫生等运营企业应当担负档案管理、实物管理和内部安全管理责任、对驾驶员的安全教育培训责任。这是源头管理、综合管理的一种表现，也是抓住核心要素的表现。

（四）关于重点车辆的通行管理及重点车辆的在线监控

中型（含）以上载货汽车和危险化学品运输车、工程作业车等重点车辆进入城市道路行驶时，应当按照指定的路线、时间和道路实际限速的规定行驶。对此规则上位法已有明确规定，但是根据当前揭阳市的实际情况，将其特别部分予以重申，符合揭阳实际。另外，对用于道路营运的旅游客车、校车和危险化学品运输车、重型载货汽车或者牵引车统一纳入在线监控予以了规定，这是对其他地方立法经验的借鉴和本地调研反馈意见的采纳，有利于揭阳进一步加强对道路营运的旅游客车、校车、危险化学品运输车、重型载货汽车或者牵引车等重点车辆的在线监控管理。

（五）关于交通影响评价制度

交通影响评价是对规划和建设项目实施后可能造成的交通影响进行分析、预测和评估，提出预防或者减轻不良交通影响的交通设计、交通管理方案和措施。预防或者减轻不良交通影响的交通设计、交通管理方案和措施应遵循集约用地的原则，贯彻公交优先、慢行友好和停车调控要求。本办法明确了市、县级人民政府应当建立交通影响评价制度，自然资源主管部门是交通影响评价的主管部门,并规定自然资源主管部门进行交通影响评价，应当征求交通运输主管部门、住房和城乡建设主管部门、公安机关交通管理部门、城市管理和综合执法等部门的意见。

本办法根据国家《道路交通安全法实施条例》、《广东省道路交通安全条例》的规定，参考各地通行做法加以规定，尤其是注意到了当前在地方落实交通影响评价的问题。因此，本条在此是进行原则性的规定，将职责落实到位；二是为市、县两级政府实施该项制度提供了法律依据。

（六）关于道路交通安全设施的“三同时”制度

道路交通安全设施的“三同时”制度，是指新建、改建、扩建道路时，道路交通安全设施，应当与道路同时设计、同时施工、同时投入使用。本办法具体规定了规划、建设、验收三个环节公安机关道路交通管理部门的职责。具体表现在三个方面：第一，住房和城乡建设主管部门或者交通运输主管部门在审批道路设计方案前，应当就道路交通安全设施设计方案征求公安机关交通管理部门的意见；第二，直接将公安机关交通管理部门定位为道路交通安全设施建设的日常指导与道路建设单位落实道路交通安全设施建设责任的督促主体；第三，道路交通安全设施的验收，必须征得公安机关交通管理部门的同意。这是在揭阳市多地、多部门反复调研的基础予以明晰化的规定，既参照了外地的做法与经验，又照顾了本地的实际。另外，道路经验收合格投入使用之前，建设单位应当将道路交通安全设施有关图纸等资料复印件移交给公安机关交通管理部门，以便于公安机关交通管理部门对道路交通安全设施的管理。这主要是考虑到对当下交警部门管理困境的一种应对。

（七）关于道路交通安全设施维护、管理的问题

道路交通安全设施是道路交通系统不可缺少的重要组成部分，是实施城市道路交通管理的重要手段，是确保道路交通安全、有序、畅通的重要保障。为加强城市道路交通安全设施的建设、维护、管理，发挥交通安全设施的功能，本办法对在建道路和建成道路、市政道路和非市政道路的交通安全设施的建设、维护、管理做了详细的规定。

（八）关于城市车辆停放的管理

车辆的有序停放是城市道路通行的重要保障。本办法规定机动车、非机动车应当在规定地点停放，未设停放地点的，机动车、非机动车停放不得妨碍其他车辆和行人通行。同时对共享车辆进行了专门规定，要求共享车辆应当停放在市、县级人民政府相关主管部门规定的停车地点。

（九）关于平台经济等新兴行业的道路交通安全管理

为落实国家维护新就业形态劳动者劳动保障权益的相关政策，并解决外卖送餐员因着急送餐或安全意识淡薄而导致的违反交规乱象，降低外卖送餐员交通事故发生率，加强对外卖送餐员的交通安全管理刻不容缓。本着源头治理、系统治理的精神，本办法对生产经营单位与网络餐饮平台涉外卖送餐员交通安全管理的相关义务作出规定。生产经营单位应承担外卖送餐员的安全生产保障责任，包括日常交通安全教育，定期开展交通安全培训，引导督促骑行外卖送餐员严格遵守交通法规，骑行环节全程佩戴安全头盔，使用经依法登记的配送车辆等；网络餐饮平台向骑行外卖送餐员分派并发单量时，应当充分考虑交通安全因素。

五、其他需要说明的问题

（一）关于办法起草的思路

一是以本市行政区域内城市建成区以及其他实行城市化管理区域的道路车辆通行管理为规范核心，带动并提升全市道路车辆通行管理水平；二是充分借鉴其他先进城市的道路车辆通行管理经验，期望短期内治理城市道路车辆通行管理中存在的突出问题，大幅提高违法成本，减少因通行不畅引发的社会不和谐、执法不文明的现象，维护政府形象。以法育民，尽快培养并建立起我市居民文明出行意识。三是明确管理范围及管理主体相应职责，提高管理主体服务城市道路交通管理需要的能力，使城市道路通行管理进一步规范化。

（二）关于作出具体授权性规定的理由和依据

本次立法的主要具体授权对象为各级人民政府及公安交通管理部门。授权均依据上位法的有关规定，例如驾驶应当登记而未登记的电动自行车上道路行驶的，由公安机关交通管理部门责令当事人限期补办相关手续，处警告或者50元罚款，依据的是《广东省道路交通安全条例》第55条的规定。