

前言

5月31日，杭州。省十三届人大常委会第十二次会议表决通过了《浙江省人民代表大会常务委员会关于批准〈宁波市非机动车管理条例〉的决定》。

历时近一年的法规修订，数十次易其稿，1.3万份调查问卷……一次开门立法的生动实践，让15年前制定实施的法规重新释放了法治活力、彰显了法治力量。

公开透明的立法进程，广泛有序的公众参与，是地方立法提高质量、彰显民主的有效途径和方法。市人大常委会积极探索创新立法工作机制和方式，建立健全意见收集反馈机制，凝聚立法社会共识、夯实立法民意基础。

尤其是此次法规修订过程中，深化开门立法、民主立法，引入“大数据和互联网+立法”新理念新方式，进一步拓宽公众参与地方立法的渠道和形式，广泛征求社会意见，充分获取民声民意，做到问法于民、立法为民。

“修订后的《条例》适应形势要求，立足我市实际，回应群众关切，依法规范非机动车管理，将进一步推动提升道路交通安全治理法治化水平。”市人大常委会主任余红艺在《条例》修订通过后，如是评价这部反复“打磨”出炉的地方性法规。



开展非机动车交通安全宣传。(丁安 摄)

开门立法解民生难题

非机动车管理条例修订提升道路交通治理法治化水平

记者 张昊 通讯员 王旭刚 岳锦辉

开门立法 彰显法为民立

原《条例》已经滞后

关系千家万户日常出行的非机动车，是市民群众主要交通工具之一。在《条例》修订之前，管着宁波数百万辆非机动车的，是2004年1月1日起施行的《宁波市非机动车管理条例》。

15年过去，经济社会形势和城乡生活环境不断发展变化，非机动车管理领域的情况也不例外。原《条例》制定的背景、调整的社会关系、管理环境及对象等均发生了较大变化，相关规定已无法充分适应我市非机动车管理的现实需求。

电动自行车交通事故频发的新闻屡见报端。近三年，全市共发生涉电动自行车上报交通事故3346起，死亡570人，受伤3427人，分别占三年总数的50.68%、33.29%、55.02%，其中80%以上涉及“超标”电动自行车。

受监管和执法依据等因素掣肘，以电动自行车为主的非机动车交通安全问题已成为我市道路管理的短板。

惊人的数字说明了法规修订的迫切性。目前衍生出的“超标”电动自行车存量已达306万辆，存在极大隐患，亟须通过修订法规，建立集生产、销售、登记等于一体的管理制度，防范杜绝不符合国家标准标准的非机动车上道路行驶。

此外，随着经济社会的持续发展，互联网租赁自行车、快递、外卖等新业态不断发展壮大；电动滑板车、独轮车、自平衡车等新型“代步”工具在市区道路上屡见不鲜；擅自拼装改装电动自行车等情况层出不穷。面对新形势新情况，原《条例》已经滞后，需要适时予以修改。

法规修订“大改十多次”

《宁波市非机动车管理条例（修订）》是市人大常委会2018年的立法审议项目，并结转到今年。



发放非机动车安全头盔。(丁安 摄)

市人大常委会主任委员陈德良说，《条例》的修订对补齐我市非机动车交通安全管理的短板，有效应对非机动车管理中出现的新情况新问题，具有重要意义。

“本次法规修订历时近一年，大改十多次，小改不计其数。其间，广泛征求了社会方方面面的意见，并举行座谈，听取当地有关部门意见，并举行座谈，听取当地有关部门和电动自行车生产、销售与快递、外卖、互联网租赁自行车等企业及基层社区等意见建议，并在政府法制信息网上公开征求意见。”

去年修订工作启动以后，市公安局专门成立立法调研领导小组和工作专班，通过收集资料、调研座谈、学习考察等，起草形成了《条例（修订草案）》初稿。后经广泛征求意见建议，多次修改完善，形成《条例（修订草案）》送审稿。

市司法局按程序征求了市级有关部门和各区县（市）政府的意见，并举行座谈，听取当地有关部门和电动自行车生产、销售与快递、外卖、互联网租赁自行车等企业及基层社区等意见建议，并在政府法制信息网上公开征求意见。

立法起草小组先后两次召开全体会员会议，就《条例》修订过程中的重大问题及关键条款进行研究和协调。在此基础上，修改形成了《条例（修订草案）》，并经市政府常务会议审议通过。

2018年10月下旬，市十五届人大常委会第十五次会议审议了市政府提请的《宁波市非机动车管理条例（修订草案）》。会后，《条例（修订草案）》在《宁波日报》、宁波人大网和“宁波人大”微信公众号上公布，并通过发送文本、召开座谈会等形式，进一步征求有关部门和单位、区县（市）人大常委会、乡镇（街道）、人大代表、市人大常委会基层立法联系点、立法咨询专家以及居民代表、相关企业代表等方面的意见和建议。

市人大常委会法工委还多次召集有关方面专家就重点问题开展专题论证、专家研讨、问卷调查，会同监察和司法委员会等部门和单位



组织非机动车管理立法问卷调查。(冯肖筱 摄)

对修订草案进行了反复研究修改，并征询市人大常委会法工委等省级有关部门和单位的意见。

今年4月26日，《条例（修订草案）》提请市十五届人大常委会第二十次会议二审，获表决通过。

“大数据和互联网+立法”

问法于民，汇集民意，集中民智。引人瞩目的是，此次《条例》修订，市人大常委会深化开门立法，利用大数据和互联网技术，进一步拓宽公众参与地方立法的渠道和形式，广泛征求社会意见，充分获取民声民意，做到问法于民、立法为民。

今年3月，市人大常委会法工委根据《宁波市非机动车管理条例（修订草案）》中涉及的人民群众关注度较高的问题设计了调查问卷，采取主观题和客观题相结合的模式，设置了26项问题。

全市36家基层立法联系点分别在村、社区、非机动车登记上牌办理点等组织开展了问卷调查，共发出书面问卷3600份，收到有效问卷2777份。同时，积极运用网络媒体收集信息，在甬派客户端获取有效问卷9494份，在“宁波人大”微信平台获取有效问卷914份。通过问卷调查，收集市民购买、使用非机动车的行为与需求，了解掌握对非机动车管理政策及法规的态度和评价，以及对立法核心制度设计的支持度。

市人大常委会组织对网络媒体问卷调查情况进行了细致梳理和定量分析，对书面问卷委托宁波大学开展分析汇总。针对社会关注度较高的选项，重点分析不同年龄段中持有电动自行车与未持有电动自行车对于重点焦点问题的具体意见，用量化统计数据来体现立法民意情况。

从调查结果来看，市民对驾驶电动自行车佩戴安全头盔、规范互联网租赁非机动车停放秩序等关注

度和支持率较高，此为立法制度设计夯实了民意基础，为此次法规修订提供了决策依据。

寻求立法“最大公约数”

“这部地方性法规，与广大市民利益息息相关，它所规范的行为，每位市民几乎每天都有可能遇到，所以修订过程必须慎之又慎。”肖子策说。

公众的权益是天大的事。每一部法规的制定与修订，都应以群众的诉求和社会的关切为出发点，以维护群众的合法权益为落脚点，让不同群体的利益诉求得到充分表达、交流和尊重。

调查问卷收集上来的建议，体现的就是民众的诉求，如何将这些民意充分吸纳进修订的非机动车管理条例，需要一条条、逐字逐句反复推敲和斟酌。

电动滑板车、独轮车、自平衡车这些“新生事物”，按照方便管理的原则，一刀切“不准上路”，对管理者来说，无疑省心省力。但从调查反馈情况来看，多数老年群体支持禁止上路，但年轻人士则倾向于给予“一定空间”。

怎么办？立法应当统筹兼顾、合理平衡各方面利益，努力寻求立法的“最大公约数”。

考虑到此类器械不属于非机动车，也不属于其他交通工具，为了保障道路交通秩序和通行安全，《条例》规定其不得在社会车辆通行的道路上行驶，在其他道路和场所使用时不得影响道路通行安全，不得妨碍交通管理秩序，符合立法宗旨。

换言之，以后电动滑板车、独轮车、自平衡车这些滑行器械，只要不影响道路通行安全，不妨碍交通管理秩序，是可以社会车辆通行道路之外的其他道路和场所使用的。

1.3万份调查问卷所汇聚成的民意，成为此次非机动车管理立法的重要依据。

“点睛”新修订法规亮点

消除管理“真空地带” 明确各环节主管部门职责

原《条例》对非机动车管理各环节的职责规定不够全面具体，无法有效适应社会情况的发展变化和突发问题的紧急处理，容易导致非机动车管理中产生“真空地带”或“重叠执法”等问题。

为了解决和避免这个问题，新修订的《条例》明确规定，公安机关交通管理部门是非机动车道路交通安全的主管部门，负责非机动车的注册登记、备案、道路通行管理等工作；市场监督管理部门负责非机动车以及相关产品的生产、销售和维修活动的监督管理工作；交通运输主管部门负责互联网租赁非机动车的行业监管以及非机动车公共交通建设、管理等工作。

新修订的《条例》还提出建立非机动车管理工作联席会议制度，协调解决非机动车管理中有重大问题，形成通力协作管理格局，切实增强工作合力。

对非标电动车动真格 2022年全面禁止上路

新修订的《条例》加强了非机动车生产、销售、登记全环节管理。

我市生产、销售的非机动车应当符合相关技术标准。《条例》规定，禁止生产、销售不符合国家标准，未取得电动自行车强制性产品认证的电动自行车。违反规定的，依照《中华人民共和国产品质量法》等有关法律、法规规定处理。

我市对注册登记的电动自行车、残疾人机动轮椅车实行产品公告制度。市经济和信息化主管部门将电动自行车、残疾人机动轮椅车产品公告及时向社会公布。

《条例》对销售者承担的义务作了规定，销售者应当通过店堂告示和在销售凭证中明确标识的方式，主动向消费者承诺其销售的车辆已列入产品公告，符合电动自行车、残疾人机动轮椅车注册登记的条件。

为了防止消费者权益受损，《条例》规定，消费者所购买的车辆因未列入产品公告，不能注册登记的，有权要求销售者退款或者更换车辆。《条例》还在“法律责任”一章中规定，销售者故意拖延或者无理由拒绝消费者退款或者更换车辆要求的，由市场监督管理部门予以警告，并处违法所得一倍以上五倍以下罚款。

《条例》同时明确，禁止拼装、改装非机动车等，违反规定的，由市场监督管理部门责令改正，没收违法所得，并处违法所得一倍以上五倍以下罚款；情节严重的，处五倍以上十倍以下罚款。

新修订的《条例》对非标电动车动真格了。《条例》规定，电动自行车、残疾人机动轮椅车、人力三轮车以及省人民政府规定应当注册登记的非机动车，应当按照国家和省有关规定取得公安机关交通管理部门核发的行驶证、号牌后，方可上道路行驶。

而对于《条例》施行前上道路行驶的不符合国家标准、未列入产品公告的电动自行车，《条例》设置了过渡期，规定已按照省、市有关规定办理备案登记并已申领临时通行号牌的，可以按照规定使用至2021年12月31日止。使用期间，应当悬挂临时通行号牌，并遵守非机动车通行管理的有关规定。使用期限届满后，不得上道路行驶。驾驶未经注册登记或者未悬挂号牌的电动自行车、残疾人机动轮椅车、人力三轮车的，处五十元罚款，依法扣留车辆。

《条例》采纳公众意见 佩戴头盔成为法律义务

从问卷调查结果来看，市民对电动自行车登记上牌、佩戴头盔等核心制度的支持度非常高。电动自行车驾驶人出行强制佩戴头盔这一问题，受到了多数参与调查对象的认同。调查数据显示，“非常支持”“较为支持”两项的得票率为88.2%。

无疑，电动自行车驾乘人员佩戴安全头盔，客观上能够大幅降低交通事故中因颅脑损伤等导致重大伤亡的比例，是保障道路交通安全的有效措施。《条例》采纳了公众的意见，将电动自行车驾乘人员佩戴安全头盔作为一项法律义务予以规定。

修订后的《条例》规定，电动自行车驾驶人应当佩戴安全头盔。电动自行车搭载十二周岁以下儿童的，应当为儿童佩戴安全头盔。同时，还设置了相应的法律责任，未按照规定佩戴安全头盔的，由公安机关交通管理部门责令改正，可以处警告或者二十元以上五十元以下罚款。

此外，《条例》明确要求，驾驶非机动车应当遵守“按照交通信号的指示通行”“载物时采取加固措施”“不得醉酒驾驶非机动车”“不得以手持等危害交通安全的方式使用电话”等通行规定。

修订历时近一年，已获市人大常委会批准的《宁波市非机动车管理条例》将由市人大常委会公布后，于2019年7月1日起施行。相信在法治化的轨道上，在有关部门的严格执行和全社会的共同参与推动下，宁波的道路交通安全治理法治化水平将进一步提升。