附件3

关于《佛山市电动自行车管理规定

（征求意见稿）》的起草说明

为了加强电动自行车的管理，保障道路交通有序、安全和畅通，根据市政府有关工作部署，市公安局起草了《佛山市电动自行车管理规定（征求意见稿）》（以下简称《管理规定》）并征求市直各单位和各区人民政府的意见。在征求各单位意见的基础上，结合市场监督管理总局总局、工业和信息化部、公安部及省市场监督管理局、工业和信息化厅、公安厅关于电动自行车的管理政策进行了修改。现将有关事项说明如下：

**一、制定《管理规定》的必要性**

（一）保障道路交通安全的需要

近年来，我市电动自行车凭借其经济便利、节省体力等优势异军突起，逐渐成为居民短途出行选择的理想代步工具，日益壮大的电动自行车“大军”不仅增加了城市的交通负荷，而且与其他交通工具的交通矛盾日益凸显，存在较大的安全问题。**一是**由于我国现行法律对电动自行车管理规定不全面、不具体，约束电动自行车生产的国家标准遵守情况较差，导致在用的电动自行车很多不符合国家标准；**二是**我市众多道路没有独立设置非机动车道，绝大部分道路的非机动车道与人行道共同设置，人与车同道极不安全。**三是**目前道路上大部分电动自行车实际在机动车道上行驶，对交通秩序造成严重危害。**四是**由于道路规划设计较少考虑到电动自行车的通行便利性，导致电动自行车行驶中乱象频出，逆行、超速行驶、违反信号灯通行较为突出。

（二）严格规范管理的需要

**1.贯彻落实国家标准。**国家市场监督管理总局、中国国家标准化管理委员会于2018年5月15日已联合发布《电动自行车安全技术规范》（以下简称《技术规范》），2019年3月15日**，**国家市场监督管理总局、工业和信息化部、公安部联合下发了《关于加强电动自行车国家标准实施监督的意见》（国市监标创〔2019〕53号），省三厅（局）也转发了通知，并进一步明确了执行要求。为了执行好上级部门的管理政策，细化电动自行车注册登记、通行的有关要求，并妥善处理在用违标车辆的有效退出使用设置了过渡期。

**2.将既有有效做法制度化。**我市自2008年12月实施“禁电限摩”交通管理政策以来，已经形成了一套较为行之有效的做法，如对特定行业的备案管理方式、管制路段的划设等措施。受益于“禁电限摩”以来各项交通综合治理措施，我市的涉摩托车、电动自行车交通事故发生率呈逐年递减趋势。因此，将我市现行有效的交通管理措施赋予其法律效力，有利于进一步规范电动自行车的管理，促使道路交通更为安全、有序。

**3.结合实际制定行之有效的措施。**虽然我市大力推行“限电”政策，并不断加大管理力度及管理成本，但我市电动自行车保有量并未明显减少，这反映了我市的公共交通还不够发达，市民对电动自行车存在使用需求。目前，国内各大城市对电动自行车的管理大多采用“禁、疏”两种管理模式。结合我市道路实际情况，拟继续探索行之有效的管理措施，根据交通实际状况划设电动自行车的管制路段。

**4.加强和规范电动自行车静态管理。**使用电动自行车群体以新市民为主。驾驶人、车辆所有人交通安全意识、安全防火意识相对较低，电动自行车乱停乱放、乱拉电线对电动自行车充电现象随处可见，特别是2017年以来在全国范围内发生了多宗因电动车充电引发的火灾事故，造成了严重的人员伤亡及财产损失。为规范电动自行车停放、充电，确保道路交通安全畅通及消防安全，本规定对可能影响交通秩序和消防安全的电动自行车停放、充电行为作了禁止性规定。另外，为防止电动自行车的废旧蓄电池对环境造成污染，本规定对电动自行车废旧电池的回收、处置作出具体规定。

**二、主要内容和法律依据**

《管理规定》共六章、五十一条，分别对立法目的、部门职责、生产销售登记规定、静态管理、道路通行管理、法律责任等方面作了较为具体的规定。

《管理规定》主要以《中华人民共和国道路交通安全法》及其实施条例、《中华人民共和国道路消防法》《中华人民共和国治安管理处罚法》《广东省道路交通安全条例》等法律法规为依据，同时也参考了《中华人民共和国公安部关于规范电动车停放充电加强火灾防范的通告》《公安部关于加强居民区电动车火灾防范工作的通知》《国家市场监督管理总局、工业和信息化部、公安部关于加强电动自行车国家标准实施监督的意见》（国市监标创〔2019〕53号）、省三厅（局）《转发市场监管总局、工业和信息化部、公安部关于加强电动自行车国家标准实施监督意见的通知》（粤市监〔2019〕37号），还借鉴了其他省、市电动自行车管理工作有益的立法经验。

**三、需要重点说明的问题**

（一）关于部门职责划分问题。

1.维修行业的管理。电动自行车的管理，从国家层面来看，明确了其非机动车属性，但是管理参照机动车中的摩托车进行管理。因此，我市在制定电动自行车管理规定时，对于电动自行车维修行业，拟设置由交通运输部门进行行业管理。目前电动自行车的乱象中，非法改装、加装设备等导致超速行驶的情况，缺乏管理。部分电动自行车维修企业，擅自改变电动自行车出厂的技术参数，导致本来合标电动自行车，实际使用中超过最高速度、导致容易充电起火等。机动车维修由交通运输部门的监管，电动自行车维修行业作为新生事物，建议由交通运输部门管理。

2.道路外违法停放的管理。《佛山市城市市容和环境卫生管理规定》明确市住房城乡建设方管部门负责本市城市市容和环境卫生工作，并组织实施本规定。根据中共佛山市委佛山市人民政府关于印发《佛山市机构改革方案》的通知（佛发[2019]1号）规定：组建城市管理和综合执法局。将市住房和城乡建设管理局的市政公用、市容环卫、园林绿化、城市管理执法及考评考核、数字化城市管理等相关职责，相关机构承担的与城市管理密切相关、需要纳入统一管理的公共空间秩序管理有关职责等整合，组建市城市管理和综合执法局。因此，我们在起草中拟明确公安交通管理部门对道路上的电动自行车违法停放进行管辖，而路外的电动自行车违法停放，一般都是影响城市的市容环境和城市绿化才有处罚和处理的必要，因此将这部分的职能设定由城市管理和综合执法局行使。

3.废旧电池的管理。电动自行车是以电池作为动力的。早期有使用铅酸电池的，目前主要是使用锂电池。其中，铅酸电池是危险废物，锂电池虽然不是危险废物，但是因其储存不当易引发着火，需要对其回收利用加以管理。根据《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》有关规定环境保护行政主管部门对本行政区域内固体废物污染环境的防治工作实施统一监督管理。另外《佛山市电动自行车废旧电池回收及处理管理办法》也明确了环境保护部门负责督促有关部门、单位落实废旧电池回收处理管理的各项措施，按照有关法律规定负责废旧电池回收处理污染防治工作的监督管理。因此，在起草时将这部分职责设定为生态环保部门监督管理。

1. 关于征求意见中市民关心的几个问题的说明

 1.电动自行车在城市道路是否允许载人问题。电动自行车的载入问题，在上位法中已经有明确规定。《广东省道路交通安全条例》第三十七条规定自行车、电动自行车在城市市区道路上不得载人，但安装有固定安全座椅的，可以附载一名身高一点二米以下儿童。在其他道路上载人不得超过一人。设置这些规定是与电动自行车的非机动车属性一脉相承的。电动自行车出现的初衷是一定程度代替自行车，减少使用自行车的体力消耗。把电动自行车定性为非机动车，就决定了它速度不能太快、载重不能太多，通俗的说是和普通自行车差不多。但是随着技术的进步和需求的膨胀，目前电动自行车越来越摩托车化。2018年国家出了电动自行车新国家标准，同时也推出了电动摩托车国家标准，明确了电动自行车和电动摩托车差异化的管理措施。

1. 关于未强制要求电动自行车购买保险问题。在征求意见期间，部分群众建议设置规定，要求电动自行车购买强制保险。据分析了解，电动自行车确实有购买保险的必要。但是由于机动车的强制保险制度，是国家法律规定的。我市如果在政府规章中设置电动自行车购买强制保险的规定，缺乏上位法的支撑。经过征求法制部门的意见，最后在我市电动自行车管理规定中写入了鼓励购买保险的条款。不作强制性要求，充分尊重市民的选择权。

3.关于严重违法曝光问题。由于上位法对于驾驶非机动车违法行为的罚则最高是50元罚款，目前社会环境下，对严重违法行为没有威慑力。为了加强对电动自行车驾驶人严重违法的惩戒作用，《管理规定》拟对6种严重违法行为进行违法曝光制度。

（三）关于电动自行车的标准问题

国家市场监督管理总局、中国国家标准化管理委员会于2018年5月15日已联合发布的《电动自行车安全技术规范》（以下简称《技术规范》），电动自行车是指符合国家《技术规范》,以车载蓄电池作为辅助能源，具有脚踏骑行功能，能实现电助动或电驱动功能的两轮自行车。因此，不符合《技术规范》的两轮自行车全部为违标电动自行车，违标电动自行车的管理将根据实际按照在用车辆全部上牌进行分类管理，设置不超过3年的过渡期。过渡期允许上道路行驶，过渡期届满不得再上道路行驶。

（四）关于登记管理方式的问题

根据我市社会经济发展水平、居住人口结构、居民生活水平和习惯，结合我市道路建设、机动车保有量、交通管理力量等实际情况，为保证电动自行车的有秩发展，既要适应市民对电动自行车的需求，也要保证我市范围内的电动自行车的保有量宏观可控，防止电动自行车无秩、失衡发展，合理分配和使用道路资源，使之与我市的道路交通状况、社会生产生活相适应。如本次征求意见稿确定采用“一人（证）一车”的注册登记原则，允许户籍居民和新市民凭身份证明文件办理电动自行车登记。

（五）关于特定行业电动自行车管制路段通行问题

为加强对我市特定行业（从事邮政、报刊投递、快递、公共设施抢修以及运送桶装饮用水、鲜奶等）的电动自行车管理，满足特定行业对电动自行车的使用需求，《管理规定》拟对与民生密切相关的特定行业的电动自行车经备案后可以在管制路段通行。

（六）关于电动自行车违法查处问题

**1.关于佩戴头盔的要求。**由于大多数电动自行车驾驶人骑车不戴头盔、随意抢道等行为经常发生，据事故数据分析，涉及电动自行车交通事故中绝大部分致死原因是头部颅脑损伤，因此《管理规定》着重明确了驾驶人和乘坐人未佩戴安全头盔的法律责任，还明确了行业协会、企业等相关法律责任。

**2.关于安全教育培训和协助疏导交通。**目前在道路交通法律体系下，非机动车违法行为的查处难度大，容易引发执法纠纷。电动自行车违法查处与执行与机动车不同，罚款一般只能现场收缴，但是部分情况现场处罚收缴罚款有一定难度。《管理规定》拟通过在交通繁忙、电动自行车集中的路段、路口建设电动自行车安全教育学习点，要求驾驶人协助疏导交通进行安全劝导的方式，让其认识自身行为的危害性，建立“以学促管”实现处罚与教育相结合的目的。

特此说明。