

2016年度中国城市交通规划年会学术交流论文

管理创新背景下的上海交通综合 法规体系评估

邵丹 陈俊彦 李薇 薛美根
上海市城乡建设和交通发展研究院

2016. 4

研究背景

□ 形势和要求

十八大以来，国家推进深化改革和依法治国，面对社会经济快速发展催生出的大量新兴业态，面对减政放权激发市场活力的新发展要求，既有法规体系制度日益显现出一定的不适应性。本文即以上海交通行业管理相关地方性法规和政府规章为研究对象，对相关制度的完整性、实效性、操作性进行综合评估，提出完善建议，为十三五和中长期交通立法规划提供支撑。

□ 论文研究对象

- 评估对象：交通委职能相关的地方性法规（11部）和政府规章（15部）
- 调研对象：管理层面、执法者、企业相对人

汇报大纲



1、上海交通综合法规体系的基本情况

- 地方性法规和政府规章的整体架构
- 上海交通综合法规体系的特征



2、上海交通综合法规体系的问题剖析

- 制度设计方面的问题
- 制度执行方面的问题
- 制度空白方面的问题



3、完善上海交通综合法规体系的建议

- 基本原则
- 完善建议

一、上海交通领域综合法规体系现状分析

- 基本情况
- 主要特征

已形成业务体系全覆盖的地方综合法律资源体系

行业		地方性条例	地方政府规章
城市交通	出租车	《上海市出租汽车管理条例》	-
		《上海市查处车辆非法客运若干规定》	《上海市查处车辆非法客运办法》
	轨道交通	《上海市轨道交通管理条例》	《上海市轨道交通运营安全管理办法》
	公共汽电车	《上海市公共汽车和电车客运管理条例》	-
	机场	《上海市民用机场地区管理条例》	-
	小客车管理	-	《上海市非营业性客车额度拍卖管理规定》 《上海市在用非营运性客车额度管理试行办法》
道运	客运	《上海市道路运输管理条例》	-
	货运		《上海市货运出租汽车运输管理暂行规定》
	相关		-
水运	港口	《上海港口条例》	《上海市内河港口管理办法》
			《上海港口专用码头管理办法》
			《上海港口客运站管理办法》
			《上海港口岸线管理办法》
	航道	《上海市内河航道管理条例》	《上海港船舶污染防治办法》
航运	《上海市水路运输管理条例》	-	
市政	城市道路	《上海市城市道路管理条例》	《上海市临时占用城市道路管理办法》
			《上海市黄浦江大桥管理办法》
			《上海市贷款道路建设车辆通行费征收管理办法》
	公路	《上海市公路管理条例》	《上海市高速公路管理办法》
			《上海市农村公路管理办法》
道路设施	-	《上海市道路指示牌管理规定》 《上海市停车场（库）管理办法》	
合计		11	15

特征1：以业态管理条线细分的体系架构



特征2：与法律、行政法规、部门规章共同规范业态管理

- 上海地方法规体系构建总体早于国家层面，并创设了一些具有上海特色的管理制度。
- 随着国家法律、行政法规和部门规章的不断完善，部分业态在实际管理中已经参照使用国家法规体系设计的制度，如港口航运、道路运输和公路等。
- 城市交通版块的法律和行政法规资源较少，在具体管理中以地方性法律资源的制度为主要依据。

行业	法律和行政法规	部门规章
城市交通	《国务院对确需保留的行政审批项目设定行政许可的决定》	《城市公共汽车客运管理办法》 《城市出租汽车管理办法》 《城市轨道交通运营管理办法》 《建设部关于纳入国务院决定的十五项行政许可的条件的规定》
道路运输	《中华人民共和国道路运输条例》	《道路运输车辆动态监督管理办法》
		《道路运输从业人员管理规定》
		《道路运输及场站管理办法》
		《道路危险货物运输管理规定》
		《道路运输企业质量信誉考核办法》
		《机动车维修管理规定》
港口航运	《中华人民共和国港口法》	《港口经营管理规定》
	《国内水路运输条例》	《港口岸线使用审批管理办法》
	《中华人民共和国航道法》	
路政管理	《城市道路管理规定》	《路政管理规定》
	《中华人民共和国公路法》	《超限运输车辆行驶公路管理规定》
	《公路安全保护条例》	《公路超限检测站管理办法》
		《公路工程竣（交）工验收办法》
		《公路工程质量监督规定》

特征3：以许可和备案制度为核心，强调源头管理

- 形成了包括市场主体准入、市场主体经营备案、运输组织管理、交通装备管理、从业人员资格考试、安全管理、行政处罚、行政强制等主要制度在内的交通行政管理制度。
- 在简政放权和审批制度改革背景下，备案制度逐渐增多，采取事中、事后监管。

版块、行业	许可制度	备案制度
城市轨道交通	公交	运营计划
	轨交	运营计划
	出租车	从业资格许可 个体户聘用驾驶员； 营业计划（包括停车场、营业站变动、停业等）
港口航运	港口	使用港口岸线； 港口建设、经营； 引航申请； 危险货物作业 港口施工完成后； 预案编制完成（危险货物应急预案、 旅客紧急疏散预案、预防自然灾害预案）
	航道	影响航道的施工 影响航道的施工完成后； 专用航道建设计划
	水运	从业资格许可； 调整航线班次 国际水路货运定价和提单格式修改
道路运输	客货运	从业资格许可、经营许可； 变更营运证 外省市驻沪货运
	汽修	经营许可 经营备案（综合性能检测）
	停车场库	经营备案
路政管理	城市道路	临时占用、挖掘道路； 保留架空线； 超限通行 临时架设空线
	公路	临时占用；架设管线； 保护区施工 用地范围内的限制行为
	高速公路	预案编制完成 规划和执行情况 影响安全的养护作业

二、上海交通综合法规体系问题分析

- 制度设计方面的问题
- 制度执行方面的问题
- 制度空白方面的问题

准入制度对应的退出机制不完善

- 部分业态准入制度未设置退出机制，如出租车运营额度。
- 部分业态有退出机制，但对于市场化不充分的业态，考虑人员分流和稳定等因素，实际退出难度较大。如吊销公交线路经营权证的处罚。

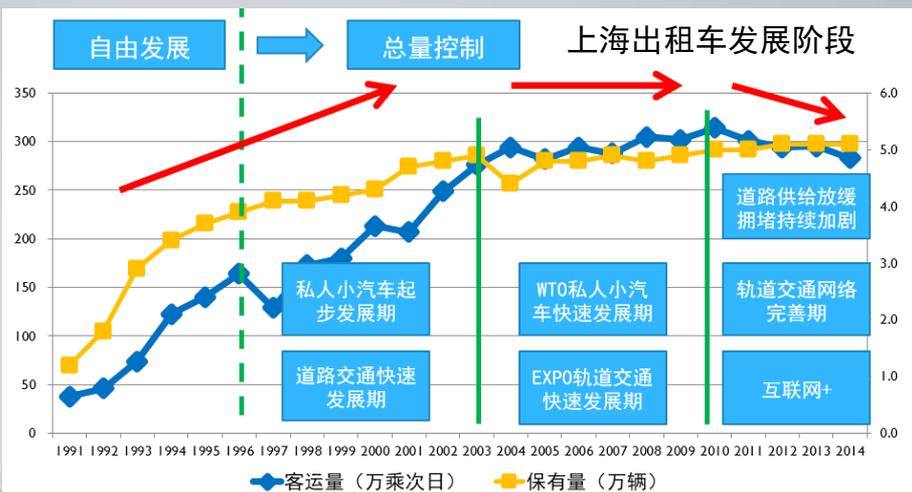
《上海市出租汽车管理条例》（1995）

第五条 本市的出租汽车应当与其他公共交通客运方式协调发展。

出租汽车的数量、停车场（库）、营业站和调度网络等的发展规划和计划，由市交通局根据城市建设和社会、经济发展的实际情况编制，报市人民政府批准后实施。

《城市出租汽车管理办法》（1997）

第五条 出租汽车行业实行统一管理、合法经营、公平竞争的原则。城市的出租汽车经营权可以实行有偿出让和转让。



《上海市公共汽车和电车客运管理条例》（2000）

第十七条 市和区、县交通管理部门应当定期组织对经营者的营运服务状况进行评议，评议内容主要包括营运服务、安全行车、统计核算、遵章守纪、市民评价等。评议结果作为授予或者吊销线路经营权的依据之一。



经营备案配套的管理制度不健全

- 备案制度执行良莠不齐，部分备案制度缺乏与相关配套制度的勾联，往往造成备案制形单影只，执行不到位。
- 部分高度市场化的业态，并不涉及公共服务和公共安全，是否需要设置备案制度？如道路货运代理制度。

《上海市道路运输管理条例》（1997）

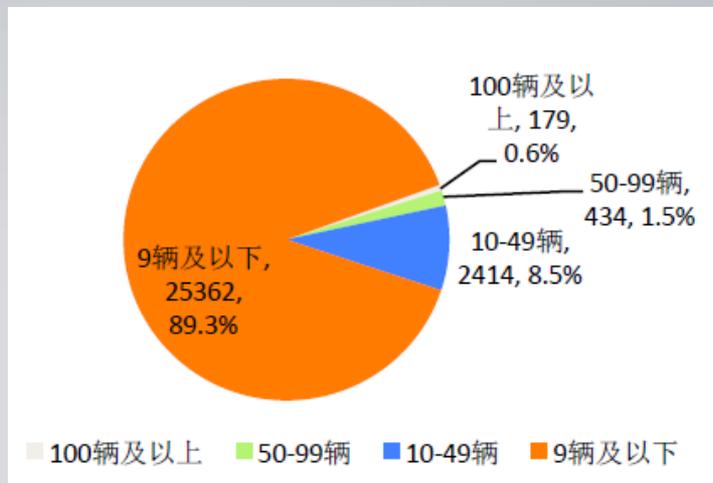
第二十一条 在外省市注册的货运经营者从事起讫地均在本市的货运经营活动的，应当到市运输管理处或者区县道路运输管理机构备案。

月度	2014年		
	洋山港区	外高桥港区	合计
日均（车次）	12652	18638	31290



《上海市道路运输管理条例》（1997）

第六条 从事机动车综合性能检测、公共停车场（库）经营、道路货物运输代理经营的，应当在取得营业执照后十五日内，向市运输管理处或者所在地的区县道路运输管理机构备案。



2014年上海市道路货运企业按车辆规模的业户结构

- 部分制度的设计初衷符合当时的发展背景和要求，也具有非常完善的制度体系，但随着经济社会的发展和业态的内涵的变化，既有制度日益无法适应新的发展要求。

《上海市出租汽车管理条例》（1995）

第十条

从事客运服务的个体工商户，必须符合下列条件：

- （一）有符合规定要求的客运车辆和相应的资金；
- （二）有符合规定要求的停车场地；
- （三）有驾驶出租汽车二年以上的经历；
- （四）有市交通局等部门认可的出租汽车经营企业出具的接受委托管理的证明。

使用委托单位的顶灯、发票等。托管费用沿用1995年确定的标准，每辆出租车收取托管费150元/月，每聘用一名聘工加收50元/月。另外，个体工商户必须缴纳营业税每辆车大约164元左右。

2014 年上海市出租汽车行业概况

全市				区域		个体户
企业数量 (家)	车辆 (辆)	顶灯车 (辆)	从业人员 (人)	企业数量 (家)	车辆 (辆)	个体车辆 (辆)
125	50738	49788	102299	19	5647	3167

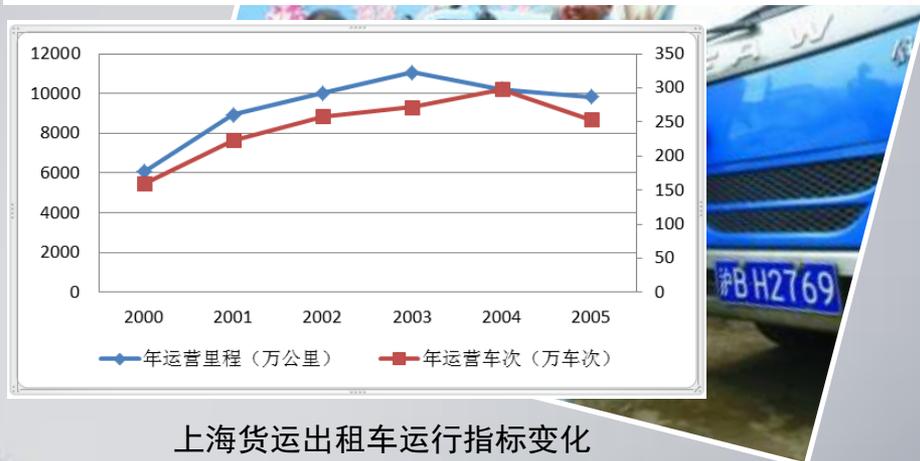
数据来源：上海市城市交通运输管理处

《上海市货运出租汽车运输管理暂行规定》（1999）

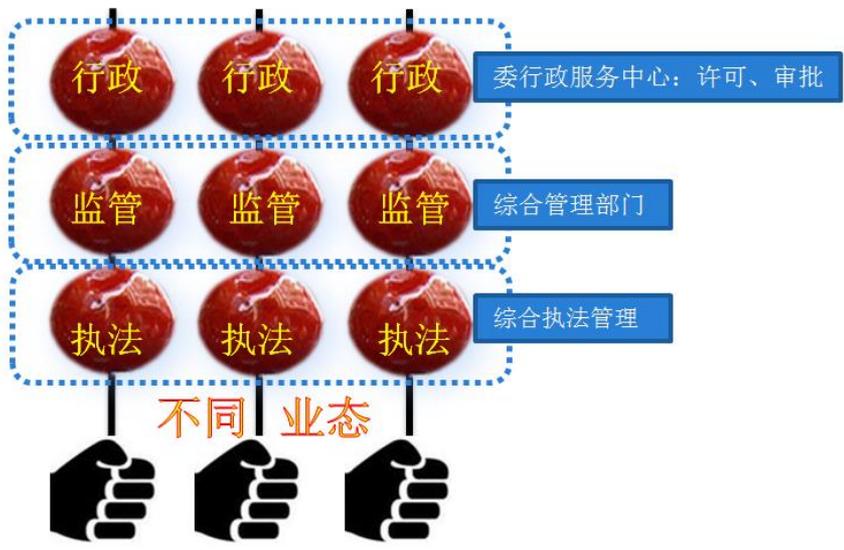
第七条（车辆的条件）

用于货运出租汽车运输的车辆，必须达到下列要求：

- （一）符合规定的车型、车厢、车辆标识；
- （二）具有公安交通管理部门核发的专用牌照；
- （三）具有能使用液化石油气或者天然气的技术装置；
- （四）车顶装有货运出租汽车的专用顶灯；
- （五）在驾驶室规定位置安装统一的计价器，放置驾驶员服务卡。



综合管理的制度协调不顺畅



- 大部制改革打破既有分业态闭环管理模式，但由于各业态监督和执法主体分离，若信息不能及时沟通，往往造成管理的脱节。

- 市、区（县）在交通管理上的责任权限界定不清楚，资金投入和结果考核机制不健全，影响具体工作推进力度

2014年大部制改革下放到区县的功能

1. 中心城区停车场（库）的监督管理职责。
2. 小型掘路计划的编制和审批权。
3. 城市桥梁桥孔、市管公路和经营性高速公路桥梁的桥下空间管理（除保护区施工作业管理
4. 港口工程设计审批（含港口工程初步设计和施工图设计）（除市管港区 and 市管航道范围内的工程外）。
5. 港口设施建设项目施工许可（除市管港区和市管航道范围内的工程外）。
6. 港口设施建设工程竣工验收（除市管港区和市管航道范围内的工程外）。
7. 港口经营许可（除理货业务）中的集装箱内河港口经营许可。
8. 公共交通基础设施审核（除中心城区内的工程外）。
9. 市管路政项目的夜间施工备案。
10. 将浦东新区建设、养护的城市快速路、高速公路综合执法管理，下放到浦东新区。

制度执行遵照的标准规范不健全

- 部分制度设计提法比较原则或笼统，缺少精细化的标准配套，往往导致具体管理难以顺利开展。
- 部分规范标准隶属不同的行业体系，在管理使用中存在矛盾，如路政设施养护涉及城市道路和公路两个标准。



《上海港口条例》

第二十一条 内河装卸企业和专用码头单位要求从事危险货物装卸的，还应当按有关规定办理审批手续。

！缺乏散杂货码头或港口的现代化标准及临时装卸危险货物的条件、流程



《上海市道路运输管理条例》

第二十八条 机动车维修经营者、机动车综合性能检测站应当加强对检测、计量仪器设备的日常维护和校正，确保其技术性能指标达到标准要求。……

！车辆检测站对检测作业的制度设计过于简单，导致同一批车辆用一辆车代检、同型号车替检等现象不断发生



公路建设、养护参照交通部标准，设置必要安全设施、统一着装、避让交通高峰时段。

城市道路建设、养护参照住建部标准，通过招投标方式，养护作业避免交通高峰时间，还应当采用低噪声、防扬尘的设备和工艺。

！公路和城市道路养护标准不同，但是在新城、新市镇地区有些城市道路属性仍然为公路，在管理中存在矛盾。

罚则设置局部存在不合理

- 现行法规中某些制度缺少相应的罚则规定。
- 部分罚则设置过高或过低，导致无法执行或缺乏威慑力。

《上海市道路运输管理条例》（1997）

第十六条 客运经营者的客运车辆应当按照规定的线路和公布的班次行驶，在批准的客运站点停靠，禁止沿途揽客。禁止超过核定人数运输旅客。

定线旅游客运应当按照班线客运管理，非定线旅游客运应当按照包车客运管

第三十一条 客运站经营者应当遵守下列规定：

- （一）合理安排运行班次和发车时间；
- （二）按照客运经营者根据政府指导价确定的票价售票；
- （三）对无故停班或者连续三日不进站经营的，及时向市运输管理处或者所在地的区县道路运输管理机构报告；
- （四）严格执行各项站务收费规定；
- （五）工作人员佩戴服务证上岗。



《中华人民共和国道路运输管理条例》（2004）

第六十三条 违反本条例的规定，未取得道路运输经营许可，擅自从事道路运输经营的，由县级以上道路运输管理机构责令停止经营；有违法所得的，没收违法所得，处违法所得2倍以上10倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得不足2万元的，处3万元以上10万元以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

《上海市公路管理条例》（2000）

第五十一条 第二款针对造成道路污损行为的罚则
违反本条例第二十九条第（四）、（五）、（六）、（七）、（八）、（九）项禁止行为规定的，由市或者县（区）公路管理机构责令其限期改正，并可处以一千元以下的罚款；情节严重的，处以一千元以上五千元以下的罚款；逾期不改正的，市或者县（区）公路管理机构可以代为清除，有关费用由责任方承担。

行业管理的范畴扩大导致空白

上海市黄浦江大桥管理办法 (1991)

第一条 为了加强黄浦江大桥（以下简称大桥）的管理，保护大桥设施，保障大桥交通畅通，根据国家有关法律、法规的规定，结合本市实际情况，制定本办法。

第二条 本办法适用于本市市区范围内跨越黄浦江的桥梁及其附属设施和安全保护区域。

城市道路范围内的黄浦江越江桥隧分布

2015年



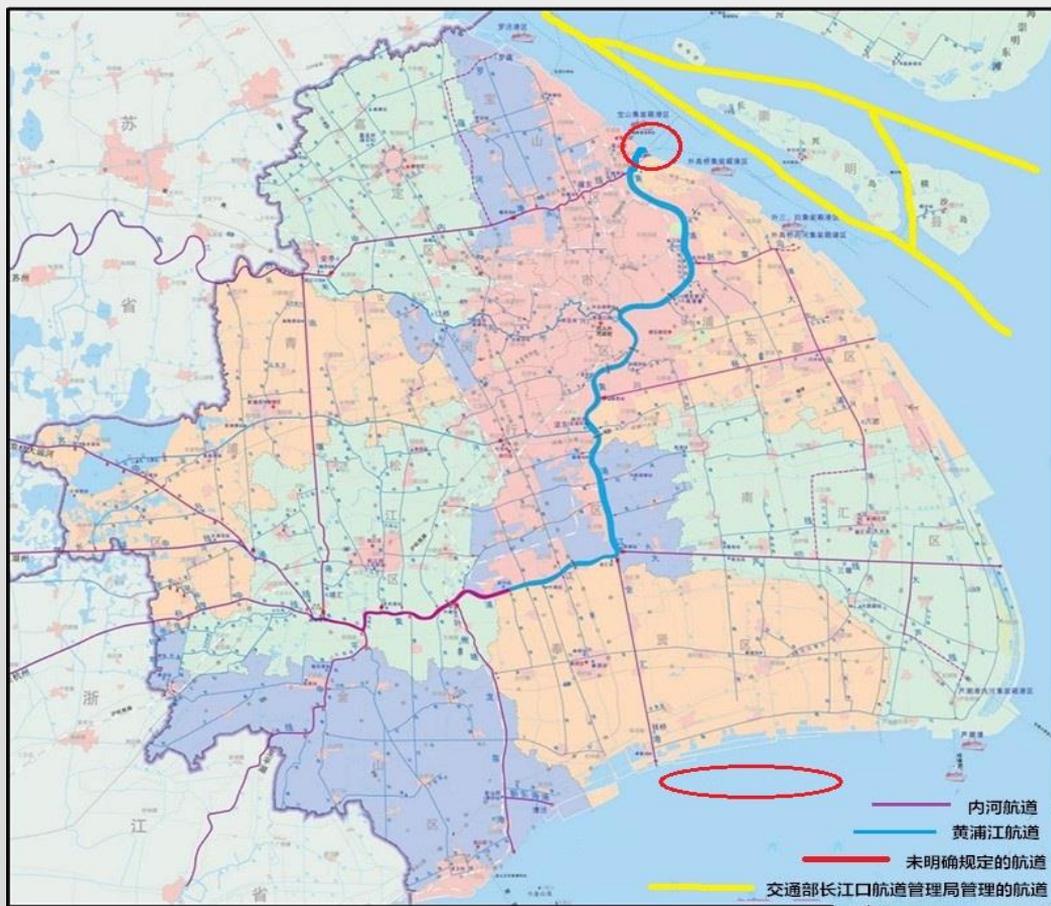
行业管理的范畴扩大导致空白

《上海市内河航道管理条例》（2001）

第二条 本条例适用于本市行政区域内内河航道、航道设施以及与通航有关的设施的规划、建设、保护、管理等活动，但国务院交通主管部门直接管理的除外。



上海港港区总体布局



上海航道管辖范围示意

- 与互联网结合的定制公交、网络约租车平台
- 道路运输中的冷藏运输、大件运输
- 计时培训和清障牵引等新业态
- 小型客运船舶的规定
- 新能源车租赁业
- 游艇经营



上海交通综合法规体系评价表

版块	法规名	发布时间	修改次数	制度完整	符合趋势	修改迫切程度
道路运输	《上海市道路运输管理条例》	1996年1月	4	★☆☆	★☆☆	★★★★
	《上海市货运出租车运输管理暂行规定》	1999年7月	3	★★★★	☆☆☆	★★★☆☆
市政	《上海市城市道路管理条例》	1994年8月	4	★★★★	★★★★	★☆☆
	《上海市临时占用城市道路管理办法》	1995年8月	3	★★★★	★★★★	☆☆☆
	《上海市黄浦江大桥管理办法》	1991年12月	4	★★★☆☆	★☆☆	★★★★
	《上海市道路指示牌管理规定》	2010年12月	1	★★★☆☆	★★★☆☆	★★★☆☆
	《上海市停车场（库）管理办法》	2012年8月	0	★★★★	★★★☆☆	☆☆☆
	《上海市公路管理条例》	1999年11月	1	★★★☆☆	★★★☆☆	★☆☆
	《上海市高速公路管理办法》	2013年9月	0	★★★☆☆	★★★☆☆	★☆☆
	《上海市农村公路管理办法》	2011年3月	0	★☆☆	★★★☆☆	★☆☆
	港口航运	《上海港口条例》	2005年12月	1	★★★☆☆	★★★☆☆
《上海市内河港口管理办法》		1991年8月	5	★★★★	☆☆☆	建议废除
《上海港口专用码头管理办法》		1989年7月	3	★★★☆☆	☆☆☆	建议废除
《上海市港口客运站管理办法》		2009年8月	0	★★★☆☆	★☆☆	★☆☆
《上海港口岸线管理办法》		1992年12月	4	★☆☆	★☆☆	★★★☆☆
《上海市水路运输管理条例》		1997年11月	0	★★★☆☆	★☆☆	★★★☆☆
《上海市内河航道管理条例》		2001年11月	2	★☆☆	★★★☆☆	★★★☆☆
城市交通	《上海市出租汽车管理条例》	1995年6月	5	★☆☆	☆☆☆	★★★★
	《上海市轨道交通管理条例》	2002年5月	3	★★★★	★★★★	☆☆☆
	《上海市公共汽车和电车客运管理条例》	2000年9月	4	★★★★	★★★☆☆	★☆☆

三、相关完善建议

- 思路原则
- 具体建议

框架上：维持既有体系，有针对性地查漏补缺

- 尊重条线管理的历史和现实，维持既有体系框架，动态覆盖新增业态
- 在部分业态法规的修编过程中加强与相关业态制度的统筹

香港交通法律体系非常全面，从道路规划、驾驶执照、交通服务、交通安全、分区管理等方面都有法可依，并明确了交通管理、服务、运营等行为的当事人之间各方的权利和义务，使得执法的针对性很强，而且所规定的条例内容既明确又具体，可操作性强。

● 附属法例
● 条例和附属法例

选择版本
● 现行
● 过去及现行

开始章号
374

宪法文件等

法例全文模式

第374章 《道路交通条例》

第374章 《道路交通条例》

- 第374章 详题
- 第374章 第1部 导言
- 第374章 第1条 简称
- 第374章 第2条 释义
- 第374章 第3条 对“国家”的适用范围
- 第374章 第4条 条例对电车的适用
- 第374章 第4A条 条例对乡村车辆的适用
- 第374章 第4B条 (由1987年第46号第4条废除)
- 第374章 第2部 规例
- 第374章 第5条 国际协议
- 第374章 第6条 车辆登记及领牌的规例
- 第374章 第7条 公共服务车辆的规例
- 第374章 第8条 驾驶执照的规例
- 第374章 第9条 车辆构造及保养的规例*
- 第374章 第10条 指明安全装备的规例
- 第374章 第11条 交通规例
- 第374章 第12条 车辆停泊的规例
- 第374章 第12A条 乡村车辆的规例
- 第374章 第13条 署长及其他人行事及征收费用的条文，以及绝对法律责任的条文
- 第374章 第14条 某些案件中的举证责任
- 第374章 第14A条 规例中的过渡性条文
- 第374章 第15条 规例下的罚则
- 第374章 第3部 交通审裁处
- 第374章 第16条 交通审裁处小组
- 第374章 第17条 交通审裁处的委任
- 第374章 第18条 交通审裁处的法律顾问
- 第374章 第19条 交通审裁处的权力
- 第374章 第20条 交通审裁处的常规及程序
- 第374章 第4部 车辆的登记及领牌
- 第374章 第21条 车辆的分类
- 第374章 第22条 登记及领牌
- 第374章 第23条 规管登记车辆数目的权力
- 第374章 第24条 拒绝登记的权力
- 第374章 第25条 拒发或取消牌照、以及对的士施加条件的权力

- 第374章 第26条 拖车及人力车 02/08/2012
- 第374章 第27条 客运营业证 02/08/2012
- 第374章 第28条 考虑客运营业证的申请时须顾及的事宜 02/08/2012
- 第374章 第29条 署长拒绝客运营业证申请的权力 02/08/2012
- 第374章 第30条 客运营业证遭违反时的研讯 02/08/2012
- 第374章 第31条 署长取消、暂时吊销或更改客运营业证的权力 02/08/2012
- 第374章 第32条 有关取消、暂时吊销或更改的生效日期 02/08/2012
- 第374章 第33条 复核署长根据第24、25、26、29或31条所作决定的权利 02/08/2012
- 第374章 第34条 复核的常规及程序 02/08/2012
- 第374章 第35条 复核的决定 02/08/2012
- 第374章 第5部 交通罪行 02/08/2012
- 第374章 第36条 危险驾驶引致他人死亡 02/08/2012
- 第374章 第36A条 危险驾驶引致他人身体受严重伤害 02/08/2012
- 第374章 第37条 危险驾驶 02/08/2012
- 第374章 第38条 不小心驾驶 02/08/2012
- 第374章 第39条 在酒类影响下驾驶汽车* 02/08/2012
- 第374章 第39A条 在体内酒精浓度超过订明限度的情况下驾驶、企图驾驶或掌管汽车* 02/08/2012
- 第374章 第39B条 检查呼气测试 02/08/2012
- 第374章 第39C条 提供样本以作酒精分析* 02/08/2012
- 第374章 第39D条 呼气样本的选择 02/08/2012
- 第374章 第39E条 保护医院病人 02/08/2012
- 第374章 第39F条 仪器及操作员的认可 02/08/2012
- 第374章 第39G条 订明限度的修订 02/08/2012
- 第374章 第39H条 第1级、第2级或第3级的修订 02/08/2012
- 第374章 第39I条 附表1A的修订 02/08/2012
- 第374章 第39J条 在指明毒品的影响下没有妥当控制而驾驶汽车 02/08/2012
- 第374章 第39K条 在体内含有任何浓度的指明毒品时驾驶汽车 02/08/2012
- 第374章 第39L条 在指明毒品以外的药物的影响下没有妥当控制而驾驶汽车 02/08/2012

重大制度设计上：按照国家和全市统一制度安排统筹推进

- 在简政放权、推进审批制度改革背景下，进一步梳理、拓展备案制度的范围，并建立和备案制度相配套的事中、事后监管制度。
- 加快将诚信考核制度、动态监管制度、企业安全责任制、信息化管理制度等已经行之有效的制度设计上升为地方法规。
- 依据国家和全市统一制度安排，进一步优化综合管理体制、市区两级管理等重大制度设计。
- 对亟需法规规范的新业态和重要管理工作，采取研究立法方式；对现行法规中适用性下降制度，采取修改完善；对明显过时的法规，采取废除方式。

法规体系完善建议

城市交通版块加快出租车条例的修订，进一步加强对慢行交通管理规范。道路运输版块加快修订道路运输管理条例，并就货物业态进行补充完善。港口航运版块建议进一步整合现有法规资源，废除制度过时规章，并就航运中心、小型客运船舶、邮轮码头、游艇等行业进行立法规范。路政管理版块建议逐步制定城市道路桥梁、快速路等设施管理的规章，完善管理体系。

	立	改	废
城市交通	《上海市慢行交通管理办法》	《上海市出租汽车管理条例》	
道路运输	《上海市城市货运车辆管理办法》 《上海市道路货物运输管理办法》 《上海市道路清障施救牵引业管理办法》	《上海市道路运输管理条例》	
港口航运	《上海市推进国际航运中心建设条例》 《上海游艇管理办法》 《上海市小型客运船舶运输管理办法》 《上海邮轮码头管理办法》	《上海港口条例》 《上海市航道管理条例》 《上海港口岸线管理办法》 《上海港口客运站管理办法》	《上海市内河港口管理办法》 《上海港口专用码头管理办法》
路政管理	《上海城市快速路管理办法》 《上海城市道路桥梁管理办法》	《上海市黄浦江大桥管理办法》 《上海市道路标志管理办法》	《上海市贷款道路建设车辆通行费征收管理办法》

本研究是对交通法律法规体系的初步探索，对于相关制度的调研和评估仍有进一步深入的空间。研究领域仍集中于主管部门行政管理职能范围，尚未全面覆盖交通管理的全部领域，仍需在后续研究中进行深化。

联系方式：sd_nt@163.com