

《巴中市城市道路交通秩序管理条例》 立法案例研究

巴中市人大常委会法工委 杨刚

《巴中市城市道路交通秩序管理条例》(以下简称“条例”)于2017年12月颁布,次年1月1日起施行,2019年因机构改革等原因进行了首次修正。为全面客观地了解条例的实施效果,对实施过程中出现的问题进行梳理和研究,达到进一步完善相关制度、提高立法质量的目的,巴中市人大常委会法工委会同西南政法大学地方立法协同创新中心共同组成课题组,对条例开展了立法后评估并进行案例研究。

第一部分 评估研究工作情况

一、评估研究背景

城市道路交通秩序与交通参与者的生命财产安全紧密相关,关乎群众安居乐业和城市稳定发展,是城市形象和治理水平的重要展示。2018年1月1日起施行的《巴中市城市道路交通秩序管理条例》为交通参与者提供了重要的行为规范,为行政机关提升交通秩序管理水平提供了重要遵循,对于预防和减少交通事故,促进城市道路交通安全、文明、有序、畅通发挥了积极作用。

但是,随着社会经济的不断发展,车流量大大增加,交通拥堵等“城市病”在巴中也有不同程度的体现,城市道路交通秩序管理成为快速城市化进程中面临的重大管理难题。根据2020年第七次人口普查结果,巴中全市常住人口为271.29万人,但是年末全社会各类机动车保有量57万辆,其中私人汽车28.92万辆。相比《条例》实施以前,两项数据分别增长34.7%、55.6%,呈现出常住人口下降、人均车辆保有量

快速上升的态势，城市交通秩序出现一些新的问题：老城堵塞明显、难以疏解；共享单车乱停乱放影响道路秩序；部分路段潮汐性拥堵等等。巴中市共有官方评估的 10 条易拥堵和 10 条易发生事故路段，共计 20 条。这些问题都对城市交通道路秩序带来一定挑战，难以适应人们不断提高的安全出行、便利出行、畅通出行要求。当前巴中市正在深入创建全国文明城市，文明出行也是文明城市创建指标的重要内容。特别是随着新型交通工具的衍生、车辆数量的增加、城市发展衍生出的新需求等一系列新现象的出现，《条例》的实效性有必要根据新时代的新要求进行全局性的检验，确保《条例》紧跟巴中市城市道路的发展。

因此，在全面总结实践经验的基础上，适时结合现行相关法律法规及国家政策精神，联系当下城市交通秩序管理之难题，对《条例》进行“回头看”，评估《条例》是否适应新时代城市发展和治理的要求，能否有效满足巴中市民对城市道路交通秩序的需求，能否为有关行政管理部门提供法治指引，以期对立法预期、立法目的以及立法效果做阶段性总结，为及时回应巴中市经济社会发展的实际需求及社会公众安全出行、绿色出行的期待，进一步开展好立法、执法工作提供参考性建议，十分必要、正当其时。

评估研究工作从 2021 年 5 月开始到 9 月结束，分制定方案、调研考察、材料分析、报告撰写等几个阶段，由巴中市人大常委会法工委和西南政法大学专家组共同承担完成。

二、评估研究目的

一是检视法规文本。通过文本评估再次查验《条例》相关内容的合法性、合理性，文本结构、文字表述是否符合立法技术规范，制度设计是否符合实践，能否适应当下道路交通管理的新形势、新要求，为将来进一步修改法规奠定基础。

二是反馈施行实效。对《条例》的实施效果进行社会调查，深入考

察法规立法预期目标的实现程度、重要内容的执行情况等，从而了解《条例》对巴中市城市道路交通秩序管理的贡献以及可以更进一步完善之处。

三是提出改进建议。根据上述两点研究结论，结合当前巴中市城市道路交通管理现状及发展趋势，坚持实事求是、问题导向原则，全面准确地掌握巴中市城市道路交通秩序管理工作所面临的难点、热点等问题，提出针对性立法建议和工作建议，为将来改进巴中市城市道路交通秩序立法提供依据。

四是提出新的立法关注点。通过调研，基于对巴中市城市道路交通秩序的实地考察了解城市发展相关的立法需求，为巴中市后续立法项目的选择提供参考和建议。

三、评估研究过程

第一，制定评估方案。5月上旬，市人大常委会法工委与西南政法大学专家组充分讨论和沟通，明确评估研究的目的、原则及标准，提出明确的工作方法、步骤和思路，由专家组制定详细的评估工作方案。本阶段对城市道路交通秩序管理领域相关文献、法律法规、政策文件等进行了详细梳理，掌握了有关城市道路交通秩序管理最新立法和研究动态。

第二，确定评估形式。5月中下旬，组织讨论确定了调查问卷、访谈提纲和座谈会提纲等内容，形成立法后评估调查问卷、访谈方案。调查问卷分两类发放：**（1）**对主管部门工作人员的问卷，主要涉及主管部门职责职权落实情况及实施效果，拟发放**500**份问卷；**（2）**对公众的问卷，主要涉及公众、驾驶人员对交通秩序的满意度等问题，拟发放**1000**份。访谈提纲由专家组成员根据《条例》的规定从通行条件、通行规定、交通秩序维护和管理、行人规范等方面梳理形成。

第三，开展调研座谈。6月上旬，在市人大常委会法工委的组织下，西南政法大学专家组来巴中市开展实地调研和走访座谈。**8**日，赴平昌县交通指挥中心了解平昌县交通秩序基本情况和存在的主要问题，就《条

例》相关规定实施情况与交警现场交流，并在平昌县举行座谈会，与县发改局、公安局、司法局、财政局、住建局、交通局、综合行政执法局、自然资源规划局等部门负责人就《条例》实施情况进行交流座谈。9日，赴恩阳区、巴州区进行实地考察和问卷调查，与交警、市民进行交流并发放问卷，了解机动车、非机动车、行人交通违法行为的种类及其处置，考察巴中市的城市道路交通基础设施建设情况、车辆行人通行情况、城市道路占用情况等，收集《条例》实施的第一手资料。10日，赴巴中市相关部门开展问卷调查，并组织召开调研座谈会，巴中市人大法制委、常委会法工委和市、区两级公安机关交通管理部门、发改、交通、财政、住建、司法、自然资源规划、城市管理执法等部门负责人和部分人大代表、基层组织、基层群众以及有关行业代表参加座谈，并由市公安局交警支队介绍了《条例》的实施情况、“教育为主、处罚为辅”的执法理念和交通执法的相关情况，与会人员分别从各自职能介绍了《条例》实施情况和存在的问题，就专家组提出的问题进行了回应和互动。

第四，形成总结报告。6月下旬，对前期座谈、问卷、实地考察以及从各方面收集的资料进行了汇总分析，拟定报告提纲，开始撰写评估研究报告。7月中旬，汇总评估阶段的基础资料、会议记录、专家学者意见、数据分析报告等，多次召开专家组会议听取专家组成员意见。8月下旬，全面总结《条例》实施情况、取得成效和存在问题，结合巴中市城市道路交通秩序的实际，专家组共同讨论修改完善评估报告，形成正式的评估研究报告。报告形成过程中，专家组还通过研究其他兄弟省份近年来出台的同类性质的地方性法规，进行逐条对比分析，充分借鉴其他省份相关的立法经验和实践成果。

四、评估研究方法

方法的选择应该服从实施评估研究的主要内容及目标导向，也要注重为各利益主体的民主参与和利益诉求表达提供一定途径或渠道。评估

研究过程中，主要通过综合采取多种方法实现这一目标。

第一，文献研究方法。收集近年来关于道路交通建设和秩序管理方面的代表性研究文献，总结提炼与道路交通秩序管理相关的立法、执法、法律监督、守法等方面富有针对性、指导性和具有较高应用价值的观点和见解，为做好立法后评估工作奠定必要的理论认知、实践认知基础和文献资料基础。

第二，规范分析方法。收集近年来国内外颁布的较新的关于道路交通秩序管理方面的代表性立法文件、政策性文件，分析研究其在法律规范与制度设计方面的改进、创新与发展，为《条例》的规范性评价和分析提供借鉴，收集法律、法规、政策性文件、新闻报道等相关资料。

第三，实践调研方法。（1）观察法。选取若干代表性的地方进行交通秩序的实地观察，例如江北大道状元桥路口等。重点考察这些区域交通秩序管理的实际情况，《条例》所规定的管理制度、重要管理措施的落实情况等。（2）问卷调查。针对不同调查对象设计调查问卷，对相关部门及社会公众发放调查问卷，充分了解有关各方对《条例》的知晓度、遵从度、满意度及对当前交通秩序管理中存在主要问题的意见和建议。

（3）访谈调查。赴巴中市多个交通执勤点与交警进行访谈，制作访谈笔录，了解《条例》在贯彻落实方面存在的问题，听取相关意见建议。（4）座谈会。根据评估工作的实际需要，市人大常委会法工委组织召开了3场由专家学者、交通秩序管理部门、发改、交通、财政、住建等多个相关部门等参加的座谈会，听取《条例》实施的意见建议。报告形成过程中，西南政法大学周祖成教授主持召开专家学者咨询会、论证会、课题组讨论会5次，讨论完善《条例》立法后评估报告，累计20余人参加。

第二部分 文本质量评估研究

一、文本评估研究的依据

主要依据是相关法律文件、政策性规定、委托文件和《条例》立法后评估方案，包括：

（一）上位法依据。《中华人民共和国道路交通安全法》（2021修正）、《城市道路管理条例》（2019年修订）、《中华人民共和国道路运输条例》（2019年修正）、《中华人民共和国治安管理处罚法》（2012年修正）、《中华人民共和国行政处罚法》（2021年修订）、《中华人民共和国行政许可法》（2019年）、《中华人民共和国道路交通安全法实施条例》（2017年）、《四川省〈中华人民共和国道路交通安全法〉实施办法》（2012年修正）、《四川省道路运输条例》（2014年）。

（二）行政规章及规范性文件。《交通运输部关于促进道路交通运输自动驾驶技术发展和应用的指导意见》（2020年）、《道路交通安全违法行为处理程序规定》（2020年）、《城市道路交通设施设计规范》（2019）、《交通运输部办公厅关于进一步加强城市公共汽车和电车运行安全保障工作的通知》（2018年）、《城市道路交通标志和标线设置规范》（2015年）、《基础设施和公用事业特许经营管理办法》（2015年）、《关于加强道路交通安全工作的意见》（2012修正）、《交通运输部关于加强道路运输管理队伍建设的指导意见》（2011年）、国家发改委等五部委《关于加强交通出行领域信用建设的指导意见》（2017年）、《交通运输部关于进一步加强道路运输市场诚信体系建设的意见》（2011年）、《市政公用事业特许经营管理办法》（2004年）等。

（三）其他省、市相关法规。主要有：《天津市道路交通安全若干规定》（2020）、湖南省实施《中华人民共和国道路交通安全法》办法（2020修正）、《贵州省道路交通安全条例》（2020修正）、《深圳经济特区道路交通安全管理条例》（2020修正）、《西安市道路交通安全条例》（2020修正）等。

二、文本内容合宪且合法

从制定、修改到现在，《条例》文本内容均符合宪法、相关上位法规定。根据《立法法》第九十六条有予以改变或者撤销的标准，可以对《条例》的合法性作出以下判断：

第一，未超越立法权限。道路交通是城市建设管理的重要方面，属于设区的市三项立法事权之“城乡建设与管理”的内容，符合立法法关于设区市立法权限的规定；

第二，未违反上位法规定。根据条文对比发现，《条例》内容符合《中华人民共和国道路交通安全法》（2021修正）、《城市道路管理条例》（2019年修订）、《中华人民共和国道路运输条例》（2019年修正）、《中华人民共和国治安管理处罚法》（2012年修正）、《中华人民共和国行政处罚法》（2021年修正）、《中华人民共和国行政许可法》（2019年）、《中华人民共和国道路交通安全法实施条例》（2017年）、《四川省道路运输条例》（2014年）、《四川省〈中华人民共和国道路交通安全法〉实施办法》（2012年修正）等相关上位法的规定，对行人通行行为的规范、交通标志的设置、公交专用道的设置、大型建筑设置停车位的规定、停车费的缴纳规定、巡游出租车的停靠、交通管理警务辅助员的职责等内容都未与上位法直接或者间接的冲突；

第三，未违背立法法定程序。《条例》整体是一部实体法，但是其中部分条款涉及程序性规定。例如，《条例》第四十条对轻微交通事故的处理程序，符合《道路交通安全违法行为处理程序规定》的规定。

综上所述，无论从实体权限还是程序规定上，《条例》都具备合宪性和合法性。

三、合理性方面尚可进一步提升

《条例》整体合理性较高，但是仍然存在有待提升之处。合理之“理”

为常理、客观规律、习惯等具有自然、科学或者社会规律之内容。立法之理可以从体例结构、用语表述以及法律规则的具体内容进行分析。

（一）体例结构可更丰富。《条例》包括附则在内共计六章六十一条。总体上看数量适中，在章节安排上设置为“总则-通行条件-通行规定-综合治理-法律责任-附则”六章，章节之间根据道路交通内容进行编排，具有很强的逻辑性。结合现行上位法能够发现，《条例》体例结构属于上位法《道路交通安全法》体例的部分内容。相较于上位法和同位法的体例结构，《条例》体例较为短小精悍，相对而言内容也更为单薄。由于体例结构较为单薄导致“综合治理”一章的内容较为杂糅，既包括了执法主体及相关内容，又包括社会主体的规范，内容稍显繁复。

（二）用语表述统一、精炼、规范。在立法用语方面，由于制定年代较近，在此之前巴中市人大常委会已经具备一定立法经验，故而立法用语统一、精炼且规范。具体而言，全文保持了公安机关交通管理部门这一统一称谓。全文内容无歧义，表达准确，较容易理解，便于非法律专业人士接受。

（三）缺乏潮汐客流交通管理措施。既有治理拥堵的措施考量了一般情况和重大活动、交通事故、应急抢险等应急状态的方案，但是却缺乏对潮汐客流交通的管理措施。而潮汐客流交通秩序每天都需要维护且是一般交通秩序中的重点。潮汐客流因为车流量大、道路通行能力有限造成拥堵成为常态，也极易引发交通事故。一般治理措施并不能完全有效缓解潮汐客流交通秩序，有必要针对潮汐客流的特征专门制定治理措施。在时间上，早晚高峰的潮汐客流一般出现在上午 7:00-9:00 和下午 17:00-19:00 两个时间段内，全日客流量呈现出双峰变化特征。当下巴中市公安机关交通管理部门主要采用人力指挥的方式缓解潮汐客流的拥堵，方式相对较为落后，未能提升道路的使用率。

四、可操作性及地方特色可进一步提升

《条例》一些条文规定较为空泛，仅从条文内容上并不能体现出巴中市当地的道路交通特色以及创新点。也即，作为一部扎根地方、贴近民生的法规，条例的具体化、针对性、地方专属性可以进一步提高：

（一）未对巴中市新城和老城道路交通做出区分，部分措施难以在老城实施。就文本而言，第十条禁止单位、个人利用道路从事摆摊、堆放物品等非交通行为。由于老城缺乏规范，部分商铺较小，诸多商家在城市化进程中已经形成占道摆摊或者堆放物品的经营习惯，执法难度较高。可以说，部分措施对新城更有效，而不能完全适用老城。

（二）未突出巴中市道路交通秩序的特点。巴中市外出务工人员较多，春节回流车辆多，平时有效的交通措施难以在节假日时发挥作用，易造成道路拥堵。针对这一本地特点，交通管理部门已经具有较丰富、有效的措施，但是却未在条例中有所体现。

四、立法技术合乎规范

参照全国人大常委会法工委制定的《立法技术规范》（试行）可得知，《条例》在立法技术上非常规范，不论是法言法语和立法术语的表达技术，还是事由和规范的陈述表现，都符合《立法技术规范》的标准。

第三部分 实施效果评估研究

一、城市道路交通基础设施建设的评估研究情况

《条例》实施以来，对城市道路交通发展提供了良好助益。截至2021年6月10日，巴中市全市登记机动车辆数为50万余辆、非机动车20万余辆，驾驶员超70万人，每日通行量约12万-15万辆次，逐步建造完善的城市道路、安全设施、停车场，交通基础建设与车辆保有量、交通流量渐相匹配。

（一）评估研究情况

1. 公共交通方面

《条例》第三条明确规定：“本市城市道路交通秩序管理遵循以人为本、基础先行、科学组织、综合治理的原则，坚持绿色交通理念，优先发展公共交通”。自实施以来，巴中市大力发展公共交通，取得了显著成效。例如，巴中市“一城三区”逐步扩容公交车**232**辆、公交线路**25**条（其中巴中城区共**12**条、巴州经开区共**3**条、巴州至恩阳**2**条、恩阳城区**6**条、经开区城区**1**条、机场专线**1**条），公交运营里程**382**公里，站点**318**座，年运行**1600**万公里，载客**3700**万人次，发展速度迅猛。

《条例》第十二条、十三条规定，市、县级人民政府相关部门应当根据城市道路条件和公共交通客流等实际情况设置公交专用道；科学、合理、规范设置公共汽车具体线路、首末站、中途停靠站、港湾式停靠站和出租车临时停靠点。为落实《条例》要求，巴中市区新开公交线路**7**条，优化调整公交线路**16**条，新设置公交停靠站**70**个，施划了**40**余个出租车临时停靠点。

2. 机动车停放管理方面

《条例》第二十条规定，市、县级人民政府公安交通管理部门可以结合区域停车资源供求状况、道路通行条件和承载能力，在城市道路上施划临时停车泊位。实施以来，巴中市区新增停车泊位**200**余个，招聘**50**余名文明交通劝导员，对城区机动车辆停放秩序实施专业化、规范化管理。**2021**年上半年，巴中市城区道路内规划临时停车位**4536**个，并划定了一、二类停车区域，其中一类区域停车位**2602**个，二类区域停车位**1934**个。地下停车位约**63000**个，企事业单位和国有停车场停车位约**7600**个。**2021**年，巴中市以招标方式引进第三方公司，即将启动建设巴中中心城区智慧停车运营监管平台，通过线上线下整合技术，将分散在不同区域、不同停车点的停车数据互联集中，实现车场、车位、车主信息互通，社会公众可通过“巴中停车”app，实时查看停

车信息。目前中标公司已对 **4600** 左右公共停车位进行信息采集，相关设备已调试到位，即将安装到各个停车位。²

3. 非机动车停放管理方面

《条例》第二十条规定：“市、县级人民政府城市管理行政执法部门应当合理布局和设置非机动车停放点”。根据《条例》要求，巴中市城市管理行政部门，累计施划非机动车停放点位 **1800** 余处，点位补线 **706** 处，可容纳 **35000** 余辆非机动车停放。**2019** 年末，共享电单车开始进入巴中城区，便利了广大人民群众出行，巴中城区现有 **5** 家共享单车营运企业。为了规范共享电单车的使用和停放，巴中市政府在广泛听取民意的基础上确定了现阶段共享单车投放总量为 **10500** 辆，在主次街道和背街小巷设置共享单车停放区 **610** 余处，期间也印发了 **50000** 份《致共享单车驾驶员的一封信》供社会公众参阅。³

4. 城市交通智能化建设方面

《条例》第三十七条规定，推广运用大数据、物联网、云计算等科技手段，提升交通管理信息化、智能化水平。目前，巴中市建设江南城区智慧交通系统 **15** 套，投入 **300** 余万元。全市安装了 **20** 套机动车不礼让行人违法抓拍和 **30** 套具有人脸识别功能的行人、电动自行车闯红灯自动抓拍系统；已经建成交通集成指挥平台，调度处置时间缩减 **28%**，指挥效能提升 **26%**，城区报堵警情同比下降 **36.88%**。⁴

5. 道路交通安全方面

² 巴中广播电视报：《巴城将引进智能停车平台，已采集车位信息 4600 余个》，<https://www.163.com/dy/article/G9DT00NS0550AKRK.html>，发布日期：2021-05-07，最后访问日期：2021-08-24

³ 中国网视窗：《巴中市城管执法局三举措加强共享单车营运管理》，http://zgsc.china.com.cn/2021-07/29/content_41630666.html，发布日期：2021-07-29，最后访问日期：2021-08-24

⁴ 巴中市公安局：《巴中市公安局关于对市政协第四届四次会议第 131 号提案答复的函》，<http://gaj.cnbz.gov.cn/public/6596471/19469101.html>，发布日期：2020-10-29，最后访问日期：2021-08-24

《条例》实施以来，道路交通事故和死亡率呈明显降低的趋势。根据巴中市国民经济和社会发展统计公报各年份的数据显示：数数据显示，2018年巴中全年发生道路交通事故168起，比上年增长76.8%；死亡57人，比上年下降5%；道路交通事故万车死亡人数1.32人，比上年增加10.8%。2019年，全年发生道路交通事故123起，比上年下降26.8%；死亡37人，下降35.1%；道路交通事故万车死亡人数0.74人，比上年减少0.58人。2020年，全年发生道路交通事故146起，比上年增长17%；死亡35人，增长16.7%；道路交通事故万车死亡人数0.64人，下降13.5%。

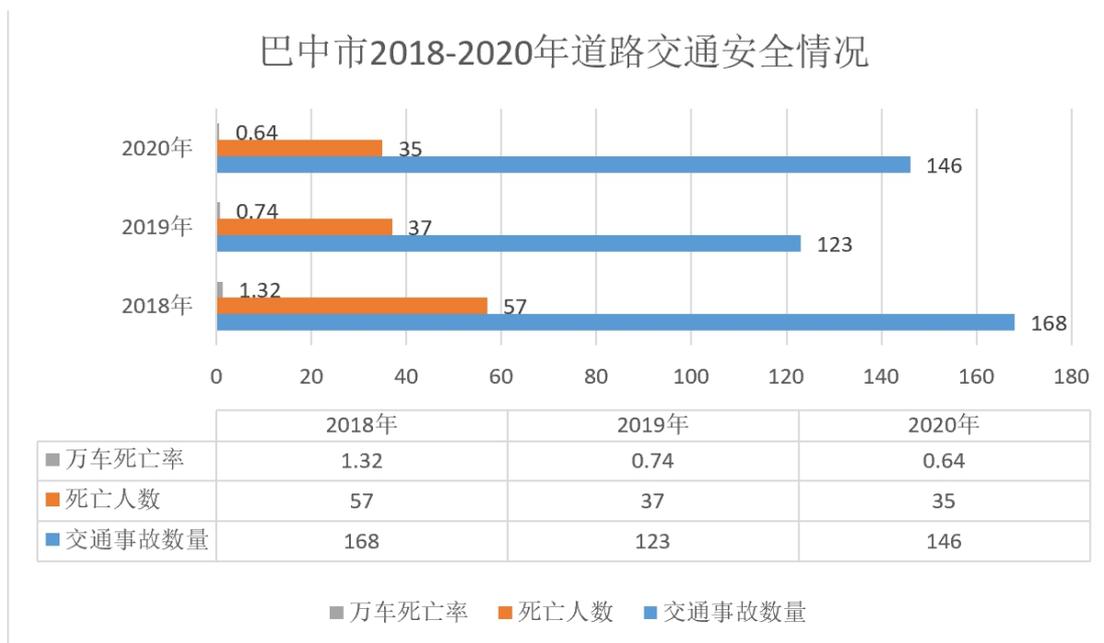


图 1：巴中市 2018-2020 年道路交通安全情况图示

（二）存在问题

专家组对相关区域进行了实地走访，结合《条例》实施以来巴中社会公众就本地城市交通的意见与建议（包括政协委员提案、市长信箱、书记信箱等渠道），存在问题归纳如下。

年份	意见					
	数量	公共交通	道路建设管理	停车及收费	交通治理	交通设施
2018		10	7	2	1	1
2019		5	7	1		1
2020			2	2		
2021 (截至 8 月)		5		2	1	1

表 1：巴中市 2018-2021 年 8 月书记信箱交通意见统计表

年份	意见					
	数量	公共交通	道路建设管理	停车及收费	交通治理	交通设施
2018		8	3	1	7	3
2019		3	1	3	3	
2020					5	2
2021(截至 8 月)		4				1

表 2：巴中市 2018-2021 年 8 月市长信箱交通意见统计表

年份	意见					
	数量	公共交通	道路建设管理	停车及收费	交通治理	交通设施
2018		6			7	
2019		4	2			
2020		3	1	3		1

表 3：巴中市市政协第二、三、四届三次会议提议政协委员提议交通意见统计

1. 公共交通的线路规划不能充分满足公众需求

通过走访和意见调查发现，现行的巴中市公共交通线路规划不能充分满足公众需求，集中体现在公交线路站点设置和运营力度两个方面。公交线路规划不能充分满足公众需求具有多方面的成因。在公交线路站

点设置方面，因为道路狭窄、驾驶盲区等巴中市通行条件不成熟的因素，非主干道的客流集散点难以设置公交车站。运营力度方面，公众特别对跨区域公交线路需求增多。从城市路网和区域连结来看，巴中市以巴州区为主城，恩阳区、经开区为两翼，三区相向发展，各区域之间道路联系相对较差，存在“割裂带”、“断层区”等道路网线状况，公交运输需求大。这些跨区域公交道路往往单边运行里程和运行时间长，驾驶员劳动强度大；经过路段坡长、弯急、路陡，大雾天气多，运输隐患大。发车数量、发车频次、运营时间等运营力度加强导致公交成本较高，还将使得公交公司的运营风险和收益失衡，因而公交线路短期内的安排难以满足公众需求。

2. 部分老城区道路修缮建设期较长

《条例》实施以后，巴中市对建成区范围内积极开展了以道路硬化为主的系列道路修缮工作，但存在部分主要道路（如回风二环路）实际建设期限较长等问题。需要硬化修缮的道路主要集中在老城区，多纳入到了老城小区改造项目。对于年久失修的老城区道路，尤其在天气恶劣的情况下存在较大的道路安全隐患问题，实际建设期限较长，不利于保护公众的人身财产安全。

3. 非机动车违法行驶问题突出

《条例》实施以后，共享单车市场逐渐进入巴中，丰富了城市出行选择的同时，带来了新的交通问题，非机动车违法行驶问题突出。根据《道路交通安全法》的规定，非机动车应当在非机动车道内通行；在没有非机动车道的道路上，应当靠车行道的右侧或者路肩通行。在非机动车专属车道缺乏的情况下，巴中市普遍路面宽度无法保证各出行主体有序、和平地共同出行，非机动车逆向行驶、在机动车道穿插通行的违法行为增多变成了新的治理难题，也影响了城市交通安全。

4. 停车资源稀缺问题仍然存在

由于路面资源有限，巴中市一直以来存在停车资源稀缺的问题。《条例》出台后，有关部门建造停车设施以外，还开展了系列挪作他用的地下停车场车位清理、对道路表面不合理设置停车位进行规范等工作，缓解了车辆路面内外车辆停放问题，但成效有限。在一些重要的公共场所如巴中市中心医院等位置，停车困难问题未能得到显著改善。此外，由于道路内外停车不便还衍生出了其他交通出行难题：需求区域停车泊位缺失，机动车、非机动车转而在未规划的小区周边空旷道路乱停乱放，影响公共交通出行。停车收费方面，尚存在停车计时工具老旧、收费票据缺失等问题。

二、公众评价的评估研究情况

主要采用问卷调查的方式，对公众就《条例》接受度进行调研。共向巴中市各区域社会公众发放问卷**1000**份，回收问卷**545**份，其中，应答者以步行为主要出行方式的人数为**230**人、以私家机动车为主要出行方式的人数为**120**人、以非机动车为主要出行方式的人数为**5**人、以出租车为主要出行方式的人数为**60**人、以公共交通为主要出行方式的人数为**130**人。同时，向各级主管部门发放问卷**500**份。

（一）评估情况

根据调查问卷的结果显示，公众及行政机关工作人员对《条例》熟悉程度高，除个别突出问题以外，对《条例》实施的总体情况较为认可。问卷反映的主要情况如下：

（1）公众对《条例》知悉程度评价情况和对《条例》宣传力度的评价情况

公众知悉情况

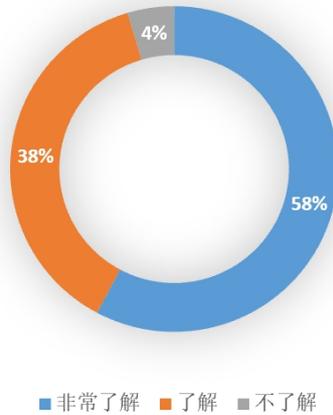


图 2：公众知悉情况统计图

数据显示，问卷对象对《条例》非常了解的人数为 315 人，占比 57.79%；一般了解的人数为 205 人，占比 37.61%；不了解的人数仅为 25 人，占比 4.59%。

就巴中市宣传《条例》力度的评价，问卷对象对《条例》评价为非常好的人数为 255 人，占比为 46.78%；评价为较好的人数为 75 人，占比为 13.76%；评价为好的人数为 5 人，占比为 0.91%；评价为一般的人数为 170 人，占比为 31.19%；评价为较差的人数为 40 人，占比为 7.33%。

对于巴中市宣传《条例》力度的评价，其中以步行和乘坐公交为主要出行方式的人群对巴中市宣传《条例》的认可最高。以步行为主的应答者认为非常好的人数 190 人，占其总数 74.50%；以公共交通为主的应答者认为非常好的人数 70 人，占其总数 58.33%。

公众对宣传力度的评价

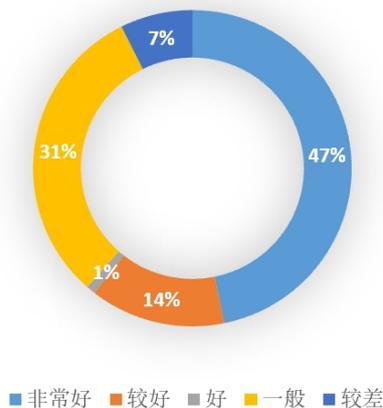


图 3：公众宣传力度评价统计图

2. 公众对城市道路交通安全及通行顺畅度评价

道路交通安全及通行顺畅度两项数据是评价交通治理及城市道路交通基础建设的重要指标，对两项指标的评价状况可以一定程度上概括反映公众对《条例》实施的整体认可及满意程度。对于《条例》实施以后的道路交通安全改善情况，问卷对象认为改善情况非常好的人数 250 人，占比 45.87%；认为改善情况较好的人数 115 人，占比 21.10%；认为改善情况一般的 175 人，占比 32.11%；认为改善情况较差的人数 5 人，占比 0.92%。

公众对交通安全改善评价

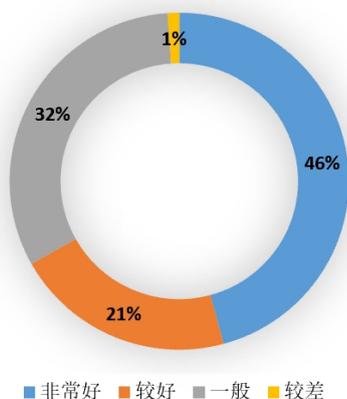


图 4：公众对交通安全改善的评价统计图

对于《条例》实施以后，交通通行顺畅度的评价，问卷对象认为提升情况非常好的人数 240 人，占比 44.03%；认为提升情况较好的人数 125 人，占比 22.93%；认为提升情况好的 20 人，占比 3.67%；认为提升情况一般的 150 人，占比 27.52%；认为提升情况较差的人数 10 人，占比 1.83%。

公众交通通行顺畅度评价

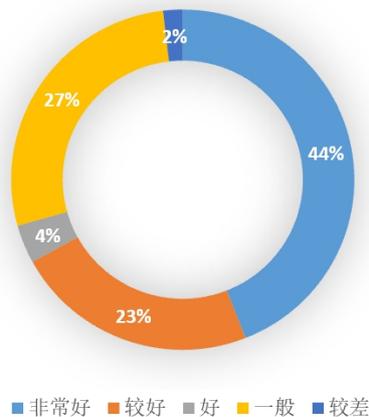


图 5：公众对交通通行顺畅度的评价统计图

整体而言，公众对《条例》实施以后城市道路交通安全及通行顺畅度改善和提升的认可度较高，《条例》有关通行条件和通行规定的除公共交通、停车管理两方面规定以外的各具体规范的实施满意度情况与该两项评价程度趋近，总体接受程度较高。

3. 公众对于公交线路设置的评价

对于《条例》实施以后，公交线路设置的满意度评价，问卷对象认为公交线路设置非常好的人数 240 人，占比 44.03%；认为设置较好的人数 130 人，占比 23.85%；认为提升情况好的 35 人，占比 6.42%；认为提升情况一般的 140 人，占比 25.69%。

对于公交线路设置的评价

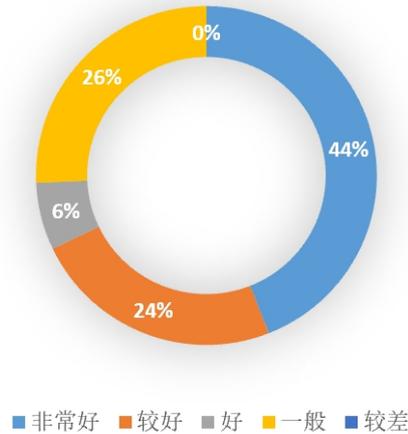


图 6：公众对公交线路设置的评价统计图

以公共交通为主要出行的主体认为公交线路设置非常好的人数 80 人，占比 61.53%；认为设置较好的人数 5 人，占比 3.85%；认为提升情况一般的 45 人，占比 34.61%。

4. 公众对“停车难”问题改善的评价

“停车难”是巴中市交通治理一直以来的顽疾，公众对停车问题的满意情况参比其他问题更值得重视。对于《条例》实施以后，机动车、非机动车停泊位不足改善情况的评价，问卷对象认为改善情况非常好的人数 210 人，占比 41.28 %；认为改善情况较好的人数 60 人，占比 11.00%；认为改善情况好的 140 人，占比 25.69%；认为改善情况一般的 110 人，占比 20.18%；认为提升情况较差的人数 25 人，占比 4.58%。

公众对停车泊位不足改善的评价

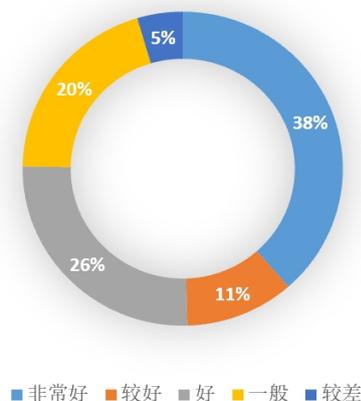


图 7：公众对停车泊位不足改善的评价统计图
公众对停泊方便程度的评价

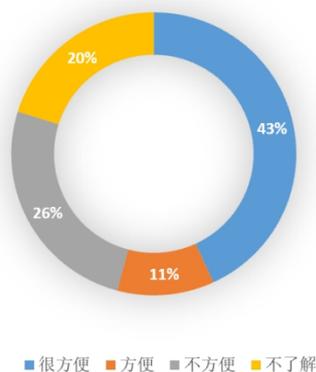


图 8：公众对停泊方便程度的评价统计图

对于《条例》实施以后，对机动车、非机动车停泊条件方便程度的评价，问卷对象认为停泊条件很方便的人数 235 人，占比 43.11%；认为方便的人数 60 人，占比 11.00%；认为不方便的 140 人，占比 25.69%；应答为不了解 110 人，占比 20.18%。

数据显示，以私家机动车、出租车为主要出行方式的应答者对该两项情况认可程度不高。以机动车（包括私家机动车、出租车）为主要出行方式的主体是城市停泊条件供给的主要消费主体，以私家机动车为主要出行主体的应答者对停泊位不足改善情况的评价，认为改善情况较好

的人数 50 人，占比 41.67%；认为改善情况好的 5 人，占比 4.17%；认为改善情况一般的 50 人，占比 41.67%；认为提升情况较差的人数 15 人，占比 12.50%。

以出租车为主要出行主体的应答者对停泊条件方便程度的评价，认为停泊条件方便的人数 25 人，占比 20.83%；认为不方便的 85 人，占比 70.83%；应答为不了解 10 人，占比 8.33%；对停泊位不足改善情况的评价，认为改善情况一般的 55 人，占比 20.18%；认为提升情况较差的人数 5 人，占比 4.58%；对停泊条件方便程度的评价，问卷对象认为停泊条件不方便的 20 人，占比 25.69%。

5. 行政主管部门执法人员对于《条例》实施效果的评价

行政主管部门执法人员对于《条例》实施以后施行效果的整体评价，评价施行整体效果非常好的人数占比 21.05%；评价较好的人数占比 65.79%；评价好的占比 5.26%；评价一般的占比 5.26%；评价较差的占比 2.63%。

行政主管部门执法人员对施行效果的评价

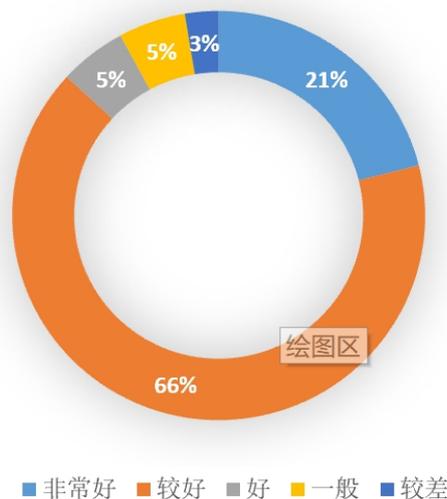


图 9：行政主管部门执法人员对施行效果的评价统计图

结合实地调研、访谈与调查问卷的结果，可以得出如下结论：本《条

例》在有关部门实施过程中得到普遍遵守和执行，除“公交优先发展”欠缺和“停车难”顽疾未彻底解决外，基本实现预期的立法目的，实施后取得的道路通常及安全效益明显高于《条例》制定和执行的成本。

（二）存在问题

1. “公交优先发展”执行有待提高

《条例》中存在若干保障公共交通发展的规定，如：第三条“优先发展公共交通”、第十二条“根据城市道路条件和公共交通客流等实际情况，设置公交专用道，保障公共交通优先通行”、第十三条“应当遵循人车安全、交通顺畅、换乘方便的原则，科学、合理、规范设置公共汽车具体线路、首末站、中途停靠站、港湾式停靠站和出租车临时停靠点”。专家组在走访和座谈中了解到巴中公交建设有智能调度系统，对首末站发车和车辆途中运行进行动态调配，实现了从单纯增加车辆数到有效提高运行效率的转变，开发了市民可随时掌握公交运行动态“坐公交”APP极大提升了公交对市民的吸引力。但是，巴中公交还存在下列矛盾：由于新区开发建设较快，往返于新旧城区的群众流量逐渐提高，特定线路公交运营时间逐渐不能满足公众需求。公交公司应考虑新旧区往返时段、流量及成本，合理制定应对方案。

2. 临时停车泊位供给及停车管理方案有待提高

《条例》对于占用、妨碍临时停车泊位使用的，做出了若干规定。《条例》规定，任何单位和个人不得擅自占用城市道路停车泊位、不得以挡车器等方式妨碍使用停车泊位的行为规范，违反规定的，由公安机关交通管理部门管制。为制止和减少临时停车泊位的占用及妨碍使用，同时避免行政处罚不当，《条例》设置“责令改正”的处罚措施。在城市道路停车泊位供给不足、路面停车违法频繁的情况下，此种执法成本会比较高，不利于长期执行。从整个城市可构建的停车体系来看，可以逐步以规划为抓手，建立以建筑配建停车位为主，道路路外公共停车为

辅，道路路内停车为补充的停车保障体系。

三、配套制度建设的评估研究情况

（一）评估情况

《条例》制定实施后，为了加强交通基础设施建设、针对性地处理本地城市交通治理常见的问题、促进公共交通的发展等，巴中市政府出台了若干规范性文件，具体内容归纳如下：

1. 公共交通方面的配套制度。为契合《条例》优先发展公交的规定，巴中市人民政府办公室印发了《巴中市巴城公共交通政府补贴管理暂行办法》，该《办法》共 10 条，于 2018 年 1 月 1 日与《条例》同步施行，有效期 2 年，现已失效。

2. 机动车停放管理的配套制度。为细化实施《条例》对于机动车停车的问题，巴中市人民政府办公室于 2018 年 6 月 29 日印发了《巴中市巴州城区和经开区城区机动车道路内临时停放管理办法》、《巴中市巴州城区和经开区城区公共停车场（库）建设管理办法》，均现行有效。

3. 交通治理的配套制度。交通治理方面的配套制度主要有：为有效实施《条例》“依法查处违法从事道路运输经营，整治城市道路交通秩序”的规定，2017 年 6 月 16 日巴中市人民政府办公室印发《巴城打击非法营运专项整治工作方案》的通知，该工作方案现已失效。为加强电动自行车、电动摩托车生产销售和使用管理，巴中市公安局、巴中市市场监督管理局于 2020 年 8 月 19 日联合发布《关于加强电动自行车、电动摩托车生产销售和使用管理的通告》，该通告 2020 年 9 月 1 日起施行，有效期 3 年，现行有效。

4. 停车收费的配套制度。《条例》明确，城市道路临时停车泊位管理的具体办法由市、县级人民政府规定，确定城市道路临时停车泊位差别化收费标准和动态调节机制。2020 年 8 月 25 日，巴中市发展和

改革委员会发布了《关于巴中城区机动车临时占道停放实行差别化收费的通知》，通过价格杠杆引导市民绿色出行，引导车辆停放从“地面到地下”、从“路内到路外”、从“中心区域到其他区域”，释放动态交通空间，缓解城区道路交通拥堵。此外，发改委通过《关于巴中市妇幼保健院机动车停放服务收费标准的批复》（巴发改价格〔2021〕15号）、《关于巴中市中心医院（南池院区）停车场停车收费标准的批复》（巴发改〔2019〕54号）等规范性文件对于特定中心区域的停车价格同样做以差别化收费规定，层次丰富。

（二）存在问题

1. 授权性规范执行不到位

《条例》第七条规定：“市人民政府应当制定交通影响评价办法。市、县级人民政府根据交通影响评价办法，组织相关主管部门，对新建、改建、扩建的会展中心、旅客集散中心、物流中心、体育场馆等大型建筑以及居住小区进行交通影响评价。”《条例》第二十一条规定：“城市道路临时停车泊位管理的具体办法由市、县级人民政府另行规定。”《条例》第六十条规定：“本条例规定市、县级人民政府制定有关事项具体办法的，应当自本条例实施之日起六个月内制定并组织实施”。《条例》实施以来，巴中市人民政府未制定本市的交通影响评价办法；市级人民政府于2020年8月25日制定了城市道路临时停车泊位的管理办法，但区县均未制定相应的规范性文件。

2. 规范性文件清理不及时

以支持本地发展而出台的《巴中市巴城公共交通政府补贴管理暂行办法》为例，该办法于2018年1月1日与《条例》同步施行，规定有效期2年，但该暂行办法失效后，市政府未补充其他扶持本地公共交通的规范性文件。这类规范性文件应当补充而未补充，清理亦不及时。

3. 规范性文件空间效力不足

以机动车停放管理为例，巴中市出台了《巴中市人民政府办公室关于印发〈巴中市巴州城区和经开区城区机动车道路内临时停放管理办法〉、〈巴中市巴州城区和经开区城区公共停车场（库）建设管理办法〉的通知》等。停车管理问题在巴中市、区县都很突出，而这些规范性文件的空间范围只涉及巴中市区的重点区域，也未制订其他规范性文件覆盖余下区域。配套制度未及全面覆盖全市辖区，不利于实现《条例》的立法目的。

四、行政执法的评估研究情况

（一）评估情况

在《条例》施行后，巴中市在交通治理方面的执法运用愈臻完善。通过走访和调研发现，巴中市执法样态发生明显的变化，无论是执法理念还是执法的效能都取得了长足的进步发展。除了执法队伍素质整体提高外，也源于《条例》构建的多种执法机制和信息技术建设的供给。

1. 引入“教育和处罚相结合”的行政理念，文明执法。

《条例》出台后，巴中市有关部门在整治行动和常态治理中充分引用“教育和处罚相结合”的原则，以“学习交规与条例，登记信息处罚”的方式开展执法工作。对于可以现场处罚不影响交通秩序的违法主体，违法当事人会在民警的指引下在“交通违法宣传教育学习点”通过宣传手册与宣传单对非机动车、行人的通行规定等进行学习、抄写《条例》及相关法律、进行体验式站岗，提高交通参与者的文明交通意识。“教育和处罚相结合”理念符合近年来公安交管“放管服”改革的精神，亦是合理行使自由裁量权、文明执法的表现。“教育替代处罚”、“教育与处罚相结合”可以更好地催化违法行政相对人的自我反省，减少自身违法行为，长此以往降低违法数量及执法成本，利于良好秩序的形成及维护。

2. 充分采用公告方式，保障出行主体利益。

《条例》第二十四条规定：市、县级人民政府公安机关交通管理部门可以确定并限制或者禁止进入城市中心城区行驶的车辆、区域和时段并提前向社会公告。这一规定实践上就从“城市中心城区”扩展到了其他有必要提前公告通行限制的区域，对于确定限制通行的区域，市、县级交警部门联合其他部门（如生态行政部门）通常以政府官网、本地报纸、广播等为渠道，公告道路临时限制管制原因、管制路段、管制时间、管制方式及管制车型并提供其他路线通行建议。除此之外，对于启用电子抓拍设备、开展专项整治活动、业务处理等事项常态采取提前公告的方式，对于出行主体利益进行保障的同时，也注重行政执法程序的公开透明，形成了良好的行政惯例。

3. 充分利用专项整治行动，攻克交通“难点”。

《条例》规定，相关部门应建立联合执法机制，整治城市道路交通秩序相关突出问题。《条例》实施后，相关部门进行了大量各类专项整治活动，如“非法营运工作常态化整治”“涉牌涉证违法行为专项整治”“客车超员违法行为专项整治”“摩托车电动车交通违法专项整治”“吸毒人员驾驶机动车集中整治专项”“假牌套牌假证专项整治”“‘三超一疲劳’交通违法行为整治”“违法停放车辆专项整治”“违法销售电动车治理”等，对巴中市交通的“难点”和“痛点”进行针对性行政整治和改造，起到了良好的社会效果。从专项整治的发展来看，巴中专项整治的工作逐步从单个部门整治开展过渡到联合部门整治，并对联合整治工作以规范性文件的形式提前向社会公告，行政管理的成熟度和透明度逐渐提高。

4. 引用智能化管理系统，行政管理水平提升。

《条例》第三十七条规定相关部门应当“推广运用大数据、物联网、云计算等科技手段”。巴中市县均建设有智慧交通系统、具有人脸识别违法闯红灯自动抓拍系统，大大提高了指挥调度和违法行为证据固

定效率，实现了道路交通的执法信息共享，对行政执法信息化和规范化建设起到良好的助益。

5. 注重交通安全宣传，提高市民守法意识。

《条例》第四十六条、第四十七条明确规定，鼓励单位和个人开展道路交通安全志愿服务，宣传道路交通法规；社会公众可以通过电话、手机信息、互联网络、信件等方式举报道路交通违法行为。《条例》实施以来，相关部门通过“两微一端”、抖音、沿街显示屏等平台，定期曝光不礼让行人、逆行和闯灯越线等违法行为，发放 20 余万份《致全体市民、大货车司机、老年代步车车主等群体的一封信》，调研走访过程中，群众普遍反映知悉度较高。另外，在每年各中小学、幼儿园春秋开学日、交通安全日等重要时刻，市县级相关部门会将校园及周边交通安全管理工作作为工作重点，在提前筹划排查交通安全事故、全力维护校园周边道路交通秩序\广泛宣传的同时，加强安全主题教育，切实提高学生交通安全意识。

（二）存在的问题

1. 处罚依据未更新

通过走访调查发现，对于市区内有关交通安全方面《简易程序处罚决定书》中的违法行为类型只载明了《中华人民共和国道路交通安全法》、《四川省<中华人民共和国道路交通安全法>实施办法》、《四川省非机动车管理规定》、《校车安全管理条例》等规范依据，未见有《条例》作为违法处理的依据。在官网渠道公示的行政处罚类别，也没有《条例》作为处罚依据的更新。虽然《条例》设定的处罚行为种类及处罚幅度均在《中华人民共和国道路交通安全法》、《四川省<中华人民共和国道路交通安全法>实施办法》等上位法限度幅度内，但处罚时应当区分明确处罚的事实、正确使用依据，《条例》作为更为细致规定的处罚依据，应当得到优先使用。

2. 违法行为举报平台建设不到位

《条例》规定，设置交通违法行为举报平台，向社会公布。对交通违法行为举报平台的设置，应当与既有的交通违法行为举报渠道相区分，目前巴中虽具备交通违法行为举报渠道和交通违法行为公示板块，但是未建设具备吸纳举报意见公示违法信息兼备的独立交通违法行为举报平台，还需严格按照《条例》要求进一步落实到位。

3. 违法曝光平台需进一步注重对个人信息的保护

巴中市县均建立有具有人脸识别功能的违法曝光台，于特定交通安全拥堵、交通安全隐患大的地段设置，主要针对行人、非机动车主体违法穿行马路、逆向行驶、违规占道等违法行为曝光，于道路一侧公屏上显示违法主体面部，循环公示。作为巴中市行政特色处罚手段，违法曝光平台有利于固定行政处罚证据、公示行政处罚事实，促进行政监督向公众监督的转变，有助于降低公众交通违法行为数量。但同时人脸信息属于可识别特定主体的重要生物信息，相关部门对此类信息的处理需要保持在一定限度之内，合乎个人信息处理的限制性规范，否则或逾越对个人信息利用的范围。违法曝光平台需要在《个人信息保护法》出台后合理利用。

第四部分 评估研究总结

随着巴中市经济社会的发展，农村居民大量涌入城市，车辆保有量迅猛增长，城市道路资源日趋紧张，道路交通管理面临人、车、路之间的突出矛盾，巴中城市道路交通“出行难”“停车难”“车辆管理难”“秩序维护难”等一系列问题凸显，《条例》聚焦巴中城市道路交通管理的痛点与难点，在实践中也得到较好地贯彻，取得了较好的实施成效。公众普遍对《条例》满意度较高，认为《条例》的施行为巴中市广大人民群众交通出行安全便利起到了积极作用。作为巴中市首部城市道路交

通秩序管理立法，《条例》的制定与实施规范了各道路出行主体行为，推动了巴中市城市道路交通基础设施建设，为巴中市的道路交通安全与城市交通基础设施发展做出了贡献，是切实促进、保障和改善民生的重要举措。同时，当前巴中社会经济与道路交通发展形势也对道路交通管理方式提出了新要求，就《条例》内容的完善以及进一步贯彻实施《条例》提出建议：

一、注意条文编排及表述的逻辑

在法律规则编排方面，建议确立一个相对明确的逻辑标准进行法律规则内容的合并或者顺序的调整。例如，以主体为逻辑依据，则可以把同一主体的不同规范置于一个章节，但是不利于相似内容的整合。显然，《条例》未采取这一思路。《条例》采用的是以内容为逻辑依据的思路。通过分析，建议如下：

第一，内容合并。合并第十条、第二十条和第二十二条内容，可以采用列举方式设置禁止行为，避免条例的杂糅。具体而言，可以更改为“任何单位和个人不得妨碍道路交通，禁止以下行为：

- （一）占用城市道路从事施工作业和摆摊设点、堆放物品、倾倒垃圾、设置障碍等非交通活动；
- （二）擅自占用城市道路设置停车泊位；
- （三）使用挡车器、专用牌妨碍临时停车泊位和非机动车停放点；
- （四）其它妨碍交通秩序的行为。”

第二，跨章节调整法律规则顺序。建议把第二章通行条件的第二十一条和第三章通行规定的第二十九条放置在同一章节的紧邻位置，甚至可以考虑合并为一项条款，以此确保章节题目对内容的覆盖以及减少内容的杂糅。

在法律规则表述方面，则需要注意到既存规定中存在的语词表述谬误。首先，《条例》第二章通行条件中，第九条第一款和第二款内容没

有衔接关系，属于并列位阶，不宜在同一条体现。制定所取材参考的中共中央、国务院印发《关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》亦是分别规定。其次，第十条、第二十条和第二十二条都规定了单位和行人不得妨碍道路通行，存在分属不同条款且条款排列相隔甚远的问题。再次，第二十条一款、三款都在规范临时停车泊位问题。而中间款旨在规范非机动车停放点的停放管理，加塞在具有关联性的一、三款中间，存在表述上的不规范。最后，第二十一条于通行条件规定了占道临时停车的管理，通行规定第二十九条又规定非机动车的停放管理，内容相似却分属两章，法律规则排列逻辑不明。

建议《条例》在之后的修改中格外注意如上述条文存在的法律规则排列偏差问题，对于内容平行的条文款项应当分别规定，对于内容相似可以采归纳列举的立法技术予以调整，避免条文繁复及逻辑不恰。

二、合理规划城市交通设施、优化公共交通网络

通过走访调查与数据分析，巴中市城市交通建设规划与建成方面存在一定的差距。在规划方面。2018年12月6日，巴中市出台《巴中市中心城区公共交通发展规划（2016—2030年）》，就公交专用道、公交路线网优化与公交站场设施等方面内容进行规划布局。在公交专用道方面，共规划14条公交专用道。公交线网优化方面，近期优化调整公交线路10条、新增公交线路18条；新增公交车辆数176辆，同步提升新能源汽车的投入比例；近期建设4条公交专用道。此外，《巴中市巴州城区及兴文片区停车设施专项规划（2018—2030）》，载明了停车位规划，即“先解决老城核心区和停车矛盾十分突出地区的停车问题。到2020年，路外公共停车泊位数约1.22万个，在现状基础上改建及新增的泊位数约0.68万个”。在实际建成方面。截至2021年上半年，巴中市“一城三区”共有公交线路25条（其中巴中城区12条、巴州经开区3条、巴州至恩阳2条、恩阳城区6条、经开区城区1条、

机场专线 1 条)。2018 年以来,巴中市未再新增公交专用道和公交优先道,公交专用道仅有 1 条(八角楼街),公交优先道 2 条(其中江北大道兴州街口至城市广场路段公交优先道至今未启用)。停车泊位方面,截至 2021 年上半年,巴中市城区道路内规划临时停车位 4536 个,包括一类区域停车位 2602 个,二类区域停车位 1934 个。两项规划实际实施情况与规划情况都存在不小的距离。

建议巴中市合理规划、逐步加大投入城市道路及基础设施建设,解决城市内部交通运输主要矛盾。从近期的交通投资数据来看,2020 年,巴中市完成交通投资 124.04 亿元,占年度投资任务的 126.2%。其中,高速公路完成投资 45.43 亿元、干线公路完成投资 50.79 亿元、农村公路完成投资 27.25 亿元,其他完成投资只有 0.57 亿元。为大力发展城市经济,巴中交通运输方面资金主要投入于城市外部交通运输建设和乡村通路,城市内部交通运输方面的资金难免不足和短缺,在城市道路及基础设施建设的资金投入不能达到实现规划发展的程度。在新一轮的城市交通运输规划中,合理规划交通发展方面内容,确保能完成规划任务,逐步加大投入城市内部交通运输方面的资金,抓重点矛盾,集中资金投入,通过推进城市公交建设缓和城市内部道路交通资源不足等方面的问题。

三、坚持绿色交通理念和公共交通优先发展原则

《条例》第三条规定:“本市城市道路交通秩序管理遵循以人为本、基础先行、科学组织、综合治理的原则,坚持绿色交通理念,优先发展公共交通。”作为原则内容,该条贯穿全文,应予遵循。“绿色交通理念”和“优先发展公共交通”二者之间的虽存在密切的联系,但同时亦有各自独立性的特征,需要正确的理解。应当明确,坚持绿色交通理念并非仅能通过优先发展公共交通实现。事实上,绿色交通的内涵应当大于公共交通,不能通过公共交通单一发展程度来衡量交通绿色发展水平。

在《条例》实施过程中，两项原则均有其各自的问题。

在“坚持绿色交通理念”方面，该原则在文本中衍生的具体法律规则规定较少。建议增加“绿色交通理念”具体规则的条文数量。如增设宣传教育绿色出行的内容，可以规定各级人民政府有关部门应当宣传教育绿色出行，不断提高社会公众的绿色、安全、文明出行等理念的内容，与《条例》加强道路交通文明建设的规定协调；增设本市交通发展规划建设对生态环境影响评估情况公布的规范内容。

在优先发展公共交通方面，公共交通发展规划与实际建设存在较大的差异。截至**2021**年上半年，巴中市“一城三区”仅有公交线路**25**条，**2018**年以来巴城未再新增公交专用道和公交优先道，公交专用道仅有**1**条（八角楼街），公交优先道**2**条（其中江北大道兴州街口至城市广场路段公交优先道至今未启用），该条实际实施较差。根据公众意见显示，巴中市公共交通普惠度较差，难以满足市民对公交线路增设、延长、运营时间延长、增加公交车辆数和发车频次等方面日益增长的需求。因此，一是建议相关部门重视公共交通对于城市运输动态交通和静态交通的作用。公共交通相比之私家机动车有相当的通行优势。动态交通方面，用地而言，公共汽车平均载客**25**人，小汽车为**1.5**人，公共汽车人均道路面积使用效率是小汽车的**11**倍多。有学者研究表明，城市高峰时的交通拥挤更多是由于汽车的数量而不是人数，因此载客容量大的公交汽车的充分通行利用能够大大提升城市的通行效率。在静态交通方面，以公交为城市主要通行方式，能够减少私家机动车路面数量，缓和停车问题，提高静态交通的运行效率。因此，公交作用值得重视。二是建议配套支持和促进公共交通发展的政策及管理辦法，帮扶巴中市本地公交事业发展。**2014**年开始，国家油补政策向新能源公交倾斜，财政停止对公交进行燃气补贴。为了鼓励公共交通发展，**2017**年始，《巴中市巴城公共交通政府补贴管理暂行办法》给予公交企业票价减免等政策性补贴。在此基础上，为了进一步和促进本地公交事业的发展，

建议巴中市在政策上继续予以本地公交事业支持，注重本地公交企业的运营考核及审计评价，同时鼓励社会资本参与公共交通的建设及运营。具体而言，政策支持方面着重对公交经营企业政策性损益进行合理补贴，对公共交通经营企业因承担免费和优惠乘车、开通冷僻线路、技术改造、节能减排等政府指令性任务所增加的政策性支出应当给予合理补贴、补偿。政府相关部门应当进一步注重对公共交通综合考核及评价，可由财政、价格、审计、国有资产管理等相关部门，建立公共交通综合考核和评价制度，并进行年度考核和评价，科学界定公共交通经营企业成本标准，对公共交通经营企业成本和费用进行年度审计评价，合理核定财政补贴、补偿额度。

四、加强配套制度的建设

第一，建议市政府及时制定巴中市交通影响评价办法。交通影响评价办法是指对规划和建设项目实施后可能造成的交通影响进行分析、预测和评估的系列方法与制度，其目的在于使土地利用与交通系统协调发展。交通影响评价办法对于有大量新建、扩建、改建需求的城市别具意义，原因在于其可以引导相关政府部门对建设规划项目及其建造产生的各种交通变量着眼关注，便于当地政府提出预防或者减轻不良交通影响的对策和措施，优化调整交通资源分配和布局。交通影响评价办法往往还可以进一步简化交评审批工作，促进交评市场健康、良性发展，促进城市用地规划和交通规划融合。综上所述，交通影响评价办法的及时制定，能对巴中市交通规划发展起到积极的推进作用。此外，《条例》第三十四条规定：市、县级人民政府应当组织相关主管部门定期会商城市道路交通秩序管理工作，评估城市道路交通状况，研究制定城市道路交通组织调整方案，部署交通安全隐患排查和拥堵治理工作。如果不及时规定本市的交通影响评价办法，相应的城市道路交通组织方案的制定和调整将缺乏参照。

第二，建议相关配套制度应当在全市范围内适用。巴中市人民政府

另行规定的城市道路临时停车泊位管理的具体办法如《巴中市巴州城区和经开区城区机动车道路内临时停放管理办法》效力范围过窄，仅限于个别区域，不符合配套制度建设的普遍性要求，建议吸纳既有政策制定经验，推动制定适用于全市范围的相关配套制度并施行。

第三，建议及时清理、评估、更新现有配套制度体系。各部门为实施《条例》而制定的规范性文件时效较差、清理不及时，如公共交通利益切实相关《巴中市巴城公共交通政府补贴管理暂行办法》失效后未另行制定相关办法，是为配套建设的不足。对于时效期限较短的“实施细则”“管理办法”应当定期评估、清理，逐步完善配套文件，形成完整的制度体系。

五、及时更新处罚依据

建议在交通违法的各类处罚决定书和官网中及时更新《条例》的处罚种类及处罚幅度。处罚决定书中应当及时增加《条例》的相关内容，虽然《条例》设定的处罚行为种类及处罚幅度均在上位法范围内，适用结果上可能不存在错误，但从程序上考量，或被评价适用依据不正确、未合理运用行政裁量权。同时，也不利于相对人知情权的保护和处罚过程中《条例》内容的宣传教育。除此之外，也应当及时在官网中及时更新《条例》的处罚种类及幅度，利于行政裁量权基准制度公示的落实。

六、注重个人信息保护，合理利用违法曝光平台

巴中在重要的交通管制区域设置有人脸识别功能的交通违法曝光平台，作为巴中市促进社会监督的特色行政手段，对降低违法行为数量、提升文明意识起到了积极作用。但随着近期《个人信息保护法》的出台，曝光平台的主管部门应当考虑人脸识别曝光当中存在的个人信息保护问题。“人脸识别”所收集的个人面部信息属于个人敏感信息，《个人信息保护法》对其特别保护，第二十六条规定：“在公共场所安装图像采集、个人身份识别设备，应当为维护公共安全所必需，遵守国家有关规定，并设置显著的提示标识。所收集的个人图像、身份识别信息只能用

于维护公共安全的目的,不得用于其他目的;取得个人单独同意的除外”。在个人信息保护法律框架下,面部曝光受到其更为严苛的合目的及比例原则的约束,因此,主管交通违法行为曝光平台的主管部门需要与负责个人信息保护协调和监督管理的同级网信部门建立联络,在网信部门的相关指导下加强个人信息保护,如设置违法曝光平台周边需设置显著的公示标识;充分告知社会公众设置平台的法律依据及设置目的;明确曝光行为的范围、曝光时间、曝光尺度;并在固定违法证据后及时删除,不作其他用途。确保在促进行政执法与社会监督效能的同时,注重个人信息的保护。

七、根据本地实际情况适时调整相关措施

就城市交通而言,城市现代化进程带来的相似性一定程度抹杀了立法的地方特色。但是,《条例》仍然可以根据巴中市独特的城市规划和现实情况突出交通秩序管理的特色。

第一,根据城市状态区分管理措施。例如,对明确不适用老城的交通管理措施,如占道停车(老城难以扩张,无法扩充车位)、架设天桥等措施,排除老城的适用,从而避免执法难的情况。又如,针对城区堵车问题,建议在第四章综合治理第三十六条后增设“潮汐客流交通秩序管理措施”。根据深圳市、南京市治理潮汐交通秩序的经验,可以立法吸收潮汐车道。建议公安机关交通管理部门可以根据早晚高峰道路情况科学地设置可变车道、控制可变分向行驶车道标志、调整信号灯控制系统等措施缓解交通拥堵,提高通行效率。

第二,吸收既有成熟的交通秩序管理经验。针对节假日返乡的交通拥堵现象,市交警支队已经采取绕城行使的方案,收效甚佳,一定程度减少了拥堵时长,故可以在立法中吸收其成熟经验。

第三,进一步明确立法范围。通过调研和对口专家的建议,确定《条例》是否有必要对市县联结道路、市内道路与高速公路的联结管理做出相关规定,以此确保交通网络的畅联和管理措施的顺利对接。