附件2

《绵阳市机动车停车管理条例（草案）》

起草说明

为了加强机动车停车管理，规范车辆停放秩序，保障道路安全畅通，合理配置城市公共资源，维护停车场经营管理者和停车人的合法权益，根据《绵阳市第八届人大常委会立法规划》（绵人发〔2021〕65号）要求，经过立法调研、广泛征求意见、专题研讨等，结合本市实际，《绵阳市城区停车管理条例》立法起草领导小组负责起草了《绵阳市机动车停车条例（草案）》（以下简称《条例》）。现就《条例》的起草情况说明如下：

一、《条例》制定的背景

绵阳是中国唯一科技城，具有宜居宜业宜学的人居环境。在近年来不断加速的城市化进程中，在城市土地资源高度紧缺和汽车保有量快速增长的背景下，由于停车设施总量严重不足、配置不合理、利用效率低和停车管理不到位等问题而导致了停车难、停车乱和交通拥堵，影响了城市居民生活质量，制约了城市可持续发展，与“以人为本”的城市发展理念严重不符。因此，制定一部符合绵阳市情民情的机动车停车管理地方性法规，既有必要性，也有紧迫性。

二、《条例》制定的必要性

**（一）解决城市停车治理现实问题的需要。**当前，停车治理中存在诸如停车规划相对滞后、城区建筑停车位配建标准不高、建设规划监管不严、规划设计不按标准配建或配建程度不高、私自改变配建停车位用途、已有停车资源整合不到位、老城区停车位总量不足、新建小区停车位利用率不高、向公众开放的停车场建设投入不足、社会资本引入缺乏有效的扶持和优惠政策、停车智慧化程度不高、车辆不文明停放现象突出、停车费收费标准偏高、免费停车时限较短等问题，这些指向“停车难”“停车乱”“停车贵”的问题已经严重影响市民出行和经济发展，有必要通过立法系统解决，从而有效提升中国科技城和文明城市整体形象，切实增强人民群众的幸福感和满意度。

**（二）转变管理理念、理顺管理机制的需要。**随着城市交通运行方式的变化，单纯依靠建设增加供给的简单模式已无法解决停车管理中的深层次问题，停车管理应当从需求出发，以问题为导向重构管理定位和发展目标。其次，国家近年来大力倡导停车产业化发展，鼓励社会资本参与停车场建设。再者，随着新技术的不断发展和市民需求的不断提高，停车治理逐渐向智能化、精细化发展，停车管理需要进一步规范化、人性化，树立以服务为宗旨的管理理念。

在制度供给上，停车管理目前缺乏直接上位法，现有法律依据只有《城乡规划法》《道路交通安全法》《道路交通安全法实施条例》《四川省〈中华人民共和国道路交通安全法〉实施办法》等上位法和部分中央部委、省人民政府组成部门制定的规范性文件，不同层级的法律、法规、规章和规范性文件，在规范停车管理的内容上各有侧重，缺乏将停车管理进行统筹性安排的上位法规则。另一方面，我市在2018年制定的《绵阳市机动车停车管理办法》（绵府发〔2018〕6 号）、《绵阳市机动车停放服务收费管理办法》（绵府办发〔2018〕5 号）、《绵阳城区机动车临时占道停放差别化收费实施方案》（绵府办法〔2018〕25号）等规章和规范性文件部分内容已不适应现实需求。而在管理体制上，目前各职能部门在法律上应有的职责和权力不够明确，管理多头、缺位等问题突出，基于此，有必要制定一部满足管理需要、符合各方诉求、具有适当超前性的地方性法规。

三、《条例》制定的过程

**（一）成立立法起草工作领导小组，统筹部署停车管理立法工作。**根据《绵阳市第八届人大常委会立法规划》（绵人发〔2021〕65号）要求，市政府高度重视《条例》的起草工作，专门成立了立法起草工作领导小组，由副市长、市公安局局长任组长，市政府副秘书长任副组长，市公安局、财政局、自规局、住建委等十余个部门和企业分管领导为小组成员。

**（二）制定立法计划和工作安排，迅速推进立法工作。**市公安局作为立法起草牵头部门，专门成立了立法起草办公室，制定了立法工作方案，明确工作任务和完成时限。2月初，起草工作小组梳理了与停车管理相关联的法律法规形成法律法规汇编，先后收集八十余部省内外其他城市停车管理地方性法规和规范性文件，供立法时参考借鉴。

2月底，立法起草小组完成了《条例》初稿。4月13日至4月15日，市人大组织各职能部门深入涪城区、江油市、三台县就城市停车管理情况进行专题调研。4月25日，组织城区国有平台公司围绕停车收费相关问题与市人大、市公安局、财政局、住建委、发改委、自规局、绵投集团等部门进行专项调研。4月29日，组织市人大、各职能部门、两级法院就停车收费性质、小区用地红线内停车场设置等问题进行专项调研。对《条例》内容进一步修改完善，形成征求意见稿。《条例》第5稿在6月初开始向县（市、区）、管委会和市直相关部门书面征求意见，共收到来自公安交管、住建、自规、发改、残联等部门的书面反馈意见。6月27日至7月1日,立法起草领导小组组织各职能部门前往资阳、宜宾，考察学习两市停车管理工作及立法经验。其间，市公安局多次牵头组织市人大相关委员会和停车管理主要职能部门召开专题会议对《条例》内容进行反复研究、讨论，最终形成《绵阳市机动车停车条例（草案）》。

四、《条例》制定的依据

**（一）条例制定的主要依据**

**1.国家立法**

包括《中华人民共和国立法法》《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国道路交通安全法》《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国建筑法》《中华人民共和国价格法》《中华人民共和国行政许可法》《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国治安管理处罚法》等。

**2.省级立法**

包括《四川省〈中华人民共和国道路交通安全法〉实施办法》《四川省非税收入管理实施办法》等。

**3.立法程序规范**

依据《绵阳市人民代表大会及其常务委员会立法条例》《绵阳市地方性法规起草工作办法》《绵阳市人民政府拟定地方性法规草案和制定规章程序规定》等程序性规范。

**（二）条例制定的主要参考**

**1.其他地方立法**

条例制定的主要参考包括成都、资阳、宜宾、泉州、柳州、怀化、威海、黄石等八十余个设区的市的停车管理地方立法和规范性文件。

**2.我市已有相关地方立法**

在立法中，涉及相关规定，重点参考我市已有相关地方立法，包括《绵阳市城市市容和环境卫生管理条例》《绵阳市文明行为促进条例》，条文的拟定注意规范的统一性和连贯性。

五、《条例》的主要内容

《条例》共六章四十条，主要内容包括：

**（一）明确了《条例》的适用范围。**《条例》规定了本法的适用范围为我市行政区域内城市建成区以及县（市）人民政府确定按照本条例管理的其他区域的机动车停车场规划、建设、管理和停车行为规范等活动。

**（二）明确停车场的定义及分类。**《条例》以规划属性为标准将停车场分为独立停车场、配建停车场、临时停车场和道路停车泊位四类。这一分类方式有助于明晰管理主体、管理依据和管理内容。

  **（三）明确工作机制和部门职责，构建停车管理机制。**一是明确各级政府对本行政区域机动车停车管理的统筹协调责任；二是明确各职能部门在机动车停车管理中的具体职责，建立部门分工协作的工作机制，有效开展停车管理与服务；三是明确镇（乡）人民政府、街道办事处作为基层治理主体在停车管理工作中应履行的协助、指导职责。

**（四）明确政府投资停车场和道路停车泊位经营权的取得方式及收入管理原则。**对于这类停车场经营权的取得应当坚持“公益性”原则，通过招标、拍卖等法定的方式有偿使用，并对收入性质、用途、信息公开等作了规定。

**（五）明确了停车管理智能化、信息化建设。智能化、信息化是有效提高停车泊位利用率，推动停车资源共享和供需快速匹配的关键。**一是明确了应当加强停车管理智能化和信息化建设，确立了主管部门，规定建设全市统一的智慧停车综合服务平台，整合停车信息采集、管理、查询、预定与导航服务功能，实现停车场分布位置、泊位数量、使用状况、收费标准等信息可视化发布，引导停车场经营管理者利用互联网技术提高服务水平；二是将信息化建设作为政府投资和利用公共资源建设的经营性停车场、道路停车泊位建设的刚性要求，新建、改建、扩建停车场时，建设单位应当同步配建停车场信息管理系统，既有停车场应当按照规定通过改造、补建等方式，配建停车场信息管理系统，并应实时在线传输数据信息，规定了鼓励其他停车场数据信息纳入全市智慧停车综合服务平台。

**（六）明确规划先行原则，优化停车资源供给结构。**缓解停车供需矛盾，既要统筹规划建设、扩大停车场增量，也要多措并举深度挖潜、盘活存量资源。一是针对停车位供给总体偏紧和区域停车需求不均的问题，从源头强化了停车场专项规划编制工作，落实了牵头部门及法律责任，针对实践中反映突出的公交车辆和货运车辆停车问题做了专门规定。规定了年度建设计划的编制与实施以及建筑物停车泊位配建标准等，建立以建筑物配建停车场为主、独立建设的公共停车场为辅、道路停车泊位为补充的供给体系，同时加强与城市公共交通的有效衔接。针对旧城区停车需求大的特殊区域，《条例》设置了具有操作性的补建条款，对牵头组织部门、补建条件做了具体规定；二是鼓励社会力量投资建设停车场，明确在停车场用地、建设机械式立体停车场等方面的支持政策。为解决新能源汽车充电难问题，明确新能源汽车充电设施的建设安装以及改造要求，对无故占用新能源专用停车泊位的行为设置了法律责任；三是统筹利用地上地下空间扩大停车场供给，鼓励利用广场、公园、绿地、城市道路、学校操场等资源的地下空间开发建设公共停车场，鼓励利用空闲场地、桥下空间等闲置场地设置临时停车场；四是对临时停车场建设、居住小区内补建改建停车场进行了规定，尤其针对现实中矛盾和问题较为突出的城市道路规划红线外与建筑物外缘之间这一区域，对其停车场建设和使用管理根据产权归属进行了具体规定；五是加强停车资源开放共享，鼓励国家机关、写字楼、旅游景区、体育场馆、住宅小区、个人通过开放共享或错时共享机制共享停车资源；六是规范道路停车泊位的设置和管理，以缓解道路通行难问题，明确道路停车泊位的动态调整机制。

**（七）明确了停车场的规范管理和停车设施的文明使用。**停车场的运营，既需考虑激活市场活力，也应强化规范管理，提高停车服务质量。一是明确停车场应当按照建设用途使用，对擅自改变批准建成的停车场使用性质、缩小使用范围、减少建筑物配建停车位数量的、将规划的停车场挪作他用或停止使用的行为设定了法律责任；二是规定了停车场使用的备案登记制度；三是规定停车场经营管理者应当履行的相关责任并设置了相应的法律责任条款；四是加强价格调控，明确了机动车停放服务收费实行政府定价和市场调节价两种定价方式，制定差别化的停车服务收费标准，并明确了动态调整机制；五是对各类停车场建设和管理作出明确规范，解决因停车损坏城市道路、市政设施等影响城市市容市貌的问题。

规范了停车人的停车行为，一是规定停车人应当爱护停车设施设备，正确使用停车场，安全、有序停放车辆，除上位法和我市已有地方性法规所规定的停车行为法律责任外，增加了无故占用无障碍停车泊位、未按照停车泊位标识方向或道路顺行方向停放车辆、未按照停车位标线在停车泊位内停放车辆的行为的法律责任；二是规定停车人应当按照规定缴纳机动车停放服务费；三是明确了废弃机动车的处理程序和机制，为依法管理“僵尸车”提供了法律依据。

**（八）体现了立法的“惠民”原则。**为回应民生诉求，《条例》将我市原来实行的免费停放十五分钟的规定进行了延长，具体规定为对实行政府定价管理的机场、车站、码头等交通枢纽的停车场免费停放时限十五分钟，实行政府定价管理的其他停车场免费停放时限三十分钟。

六、其他需要说明的问题

**（一）关于工作机制和部门职责。**在《条例》起草的公示阶段，市政府将对停车管理牵头机关、部门职责和工作机制进行进一步明确，待相关内容明确后条例相应条款将作进一步调整。

**（二）关于公平竞争审查。**因《条例》涉及到对政府投资的停车场和道路停车泊位的利用，根据财政部《市政公共资源有偿使用收入管理办法》（财税〔2016〕116 号）的规定，这类资源属于公共资源，对其进行利用取得的收入为公共资源有偿使用收入，是政府非税收入。为优化营商环境，根据《国务院关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》等规定，对这类资源的利用和经营权的取得应当坚持公平、自愿的准入原则，因此，《条例》制定过程中将对相关条款和内容进行公平竞争审查。

**（三）关于法律责任。**根据地方立法程序规范和立法技术要求，《条例》对于已经有上位法和本市其他地方立法规定的，《条例》只规定了相应的行为模式，对于相对应的法律责任《条例》不再重复。