

城市道路违法停车执法改革研究^{*}

李 蕊 罗芳芳

为深入贯彻落实“四个全面”战略布局的内在要求,推进城市管理执法体制改革,改进城市管理工作,中共中央、国务院于2015年12月24日印发了《关于深入推进城市执法体制改革 改进城市管理工作的指导意见》(中发[2015]37号)(以下简称《指导意见》),提出了“设置综合执法机构”,将“交通管理方面侵占城市道路、违法停放车辆等的行政处罚权”纳入城市综合执法范围。为贯彻《指导意见》精神,进一步规范城市管理执法活动,在历经半年的征求意见后,住房和城乡建设部出台了《城市管理执法办法》(以下简称《办法》),该办法于2017年5月1日正式实施。除了住房城乡建设领域法律法规规定的行政处罚权外,《办法》还将交通管理等五个领域中与城市管理相关的行政处罚权纳入了城市管理综合执法的范围。

与之前的《城市管理执法办法(征求意见稿)》(以下简称《意见稿》)不同,《办法》没有列举出城市管理执法部门集中行使原由其他部门行使的行政处罚权的事项范围,而是原则性地规定在满足《办法》第9条所设四个条件的领域推行综合执法;并要求行使这些处罚权时应当“与其他部门明确职责权限和工作机制。”这一立法技术上的改变并不能解决改革实践中可能出现的权责界限不清和工作机制不全的问题。以交通管理领域为例,《指导意见》和《意见稿》曾明确将“在城市道路上违法停放机动车辆的行政处罚权”纳入城管综合执法范围,虽然《办法》没有列明,但这却是交通管理领域最急需、最符合法定条件,需要集中行使行政处罚权的事项。

故此,笔者以城市道路违法停车执法改革为研究对象,反思了我国城市道路违法停车的执法现状和问题,分析了改革的背景和积极意义;将对交通管理领域城市道路违法停车的行政处罚权纳入城管综合执法范

围这一改革措施的合法性和合理性进行了分析,厘清了现行城管综合执法大框架下违停执法改革可能面临的困境;并基于我国城市交通发展现状和违法停车的执法实践,从源头治理、依法治理、权责一致、协调创新等方面对城市道路违法停车执法改革进行重构,以实现城市静态交通秩序的综合治理,进一步加强和改善城市管理。

一、我国城市道路违法停车执法背景与现状

根据《道路交通安全法》的规定,我国城市道路违法停车行为的执法主体是公安机关交通管理部门。随着我国城市汽车保有量迅速增长,停车设施供给不足问题日益凸显,供需矛盾突出,违停数量激增。加之现行法律框架内违停的违法成本较低,执法成本较高,且需严格、规范执法来缓解停车乱象。在停车问题日益严峻、交警警力严重不足的情况下,如何治理城市道路违法停车问题,需要改革创新。

(一) 供需矛盾突出,停车问题成为城市管理顽疾

除少数新兴城市外,我国大多数城市原有配套停车设施建设并未考虑未来机动化发展的需求。截至2017年6月底,全国机动车保有量达3.04亿辆,其中汽车2.05亿辆。随着汽车保有量迅速增加,城市基本停车泊位普遍供应不足,对停车位的需求缺口在50%以上。从规划和建设层面看,配建停车和公共停车设施的缺口已成事实,短时间内难以改变,停车泊位供应不足的问题只能通过对道路交通影响最大的路内停车来解决。现实中合法停车位缺口过大,无停车位的机动车只能采用打游击式的非常规方式停放车辆,违停乱象横生。

(二) 违停的违法成本较低,法律威慑力不够

相较于1988年颁布实施的《道路交通管理条例》(以下简称《条例》),现行《道路交通安全法》对违法停

^{*} 基金项目:公安理论及软科学研究计划“交通警察执法体制机制改革问题研究”(编号:2016LLYJGADX034);IFRC/GRSP支持项目“Strengthening the Road Traffic Safety Law and Enforcement in China”(编号:CHNXX-RD09-1021)

作者:李蕊,中国人民公安大学法学院副教授、法学博士;罗芳芳,公安部道路交通安全研究中心副研究员、法学博士,北京100062

车的处罚减轻了不少。1988年城镇居民人均可支配收入1119元,对不按规定停车的违法行为处200元以下罚款或者警告,可并处吊扣6个月以下驾驶证。2004年,《道路交通安全法》正式颁布实施,《条例》相应被废止。当年城镇居民人均可支配收入9422元,2016年则增至33616元。依照《道路交通安全法》第93条的规定,对不按规定停车的违法行为依然处以200元以下罚款,还取消了吊扣驾驶证的行政处罚。违法成本低是导致停车乱象常见多发的一个重要原因。

(三) 违停数量大,执法成本较高,交警警力严重不足
公安机关交通管理部门的统计数据表明,2015年,全国不按规定停放机动车违法处罚数量比2014年上升2.3个百分点,占违法总量的16.1%,位居城市交通违法之首。执法人员查处机动车驾驶人不在现场的违法停放机动车行为,应当先按照规定粘贴违法停车告知单。在固定违法证据时,交通技术监控设备一般无法满足《道路交通安全违法行为图像取证技术规范》中对图片数量和间隔时间的要求,大部分情况下只能依靠执法人员采用拍照或录像方式固定相关证据,执法人力成本较高。面对数量如此庞大的违停行为和较为严格的执法要求,交警警力严重不足。2014年,全国公安交通管理部门共有民警27.13万人,每万辆机动车平均警力仅为10.27人;而城市道路执勤民警只占全国交警系统民警总数的25.27%。面对这一“不可能完成的任务”,各地公安交通管理部门只能采取变通措施,要么将贴违停告知单和固定违法证据的工作委托给交通协管员,要么将这一工作委托给城管。

由此可见,我国快速进入汽车社会后,停车设施供给不足问题日益凸显,停车乱、管理难成为阻碍我国城市健康发展的顽疾。2015年中央城市工作会议就明确提出了要治理停车难等突出的“城市病”问题,为解决城市停车难题指明了方向。2015年12月24日,《指导意见》提出交通管理方面侵占城市道路、违法停放车辆等的行政处罚权要推行综合执法,为新时期理顺城市停车管理执法体制提供了重要遵循依据。住房和城乡建设部日前通过并实施的《办法》将交通管理领域与“城市管理密切相关,与群众生产生活密切相关,多头执法扰民问题突出,执法频率高、专业技术要求适宜且确实需要集中行使的”执法事项纳入城管综合执法范畴。这意味着目前数量庞大的城市道路违法停车行为的执法权将归由城管行使,拉开了我国城管综合执法改革大背景下城市道路违停执法改革的序幕。这是城市交通管理领域首次突破部门各自为政保守思想的改革,具有实现城市一体化管理的时代意义。一方面,这一改革可以释放和重新配置警力,使其更好地发挥维护道路交通秩序和保障道路交通安全的职能;另一方面,这一改革也是推进城市管理执法体制改革的重要突破和见效口,是提高政府治理能力的重要举措和城市发展转型的必经之路。

二、实行城市道路违法停车执法改革可能面临的问题

作为城市综合执法体制改革中的新事物,住房和城乡建设部日前通过并实施的《办法》将交通管理等5个领域与城市管理相关的行政处罚权纳入城管综合执法的范畴,将交通管理方面与城市管理密切相关的执法事项纳入城管综合执法范畴,这一做法将有助于实现对城市道路静态交通的综合治理,从整体上提升现代城市的管理水平。但这样的改革方案,有可能存在以下几方面的问题。

(一) 《办法》法律位阶过低

相对集中行政处罚权制度的核心是突破现行行政体制条块的框架,将法律、行政法规赋予其他机关的行政处罚权调整由城管行政执法机关行使,在不修改现行法律的前提下,通过《行政处罚法》授权的形式来改变法律的规定,调整行政处罚权的职能。《行政处罚法》要求,开展相对集中行政处罚权工作必须要遵守严格的法定程序,只能由国务院或者经国务院授权的省级人民政府决定,其他机构和部门无权改变法律、行政法规的规定。《办法》拟将交通管理等五个领域与城市管理相关部分的行政处罚权纳入城市管理执法的行政处罚权范围,拟开展相对集中行政处罚权工作。以交通管理领域为例,《道路交通安全法》第87条、90条和93条设定了违法停车行为的处罚权,并明确了公安机关交通管理部门及其交通警察是该行政处罚权的实施主体。作为住房和城乡建设部制定的部门规章,《办法》并无人重新确立行政处罚权的实施主体,无权决定开展相对集中行政处罚权工作。

(二) 执法职责边界不明

虽然《办法》中没有明确需要集中行使的城市管理执法事项,只做出了原则性规定。但根据之前的《指导意见》和《意见稿》的内容,综合各地改革实践,交通管理领域与城市管理相关且符合《办法》第9条规定条件的,似乎只有“在城市道路上违法停放机动车辆的行政处罚权”。按照现行法律的规定,我国违停执法权由公安机关交通管理部门统一行使。如果要将城市道路上违法停放机动车辆的行政处罚权纳入城市管理执法的行政处罚权范围,需要对“城市道路”和“违法停放机动车辆”的具体含义做出明确解释。

第一,何谓“城市道路”,理解有歧义。按照《道路交通安全法》的规定,城市道路可以根据道路条件和通行需要,划分为机动车道、非机动车道和人行道。如何理解“城市道路”,在《意见稿》出台之时就存在争议。有专家认为,“城市道路”仅指非机动车道,其他车道上的违法停车依然由交管部门处罚。但也有专家认为,应该按照现行法律法规中对“城市道路”的解释,将机动车道、非机动车道和人行道违法停车的执法权全部划给城管执法部门,才符合推行综合执法的改革宗旨。

第二,“违法停放机动车辆”有多种法定形态。依

照《道路交通安全法》和《道路交通安全法实施条例》的规定,违法停车有“违反规定停放机动车”和“违反规定临时停车”两种形态,并且规定了不同的处罚。此外,按照《机动车驾驶证申领和使用规定》和相关国家技术标准的规定,违反禁停标志标线停车的处罚权也属于公安机关交通管理部门的职权范围,处警告或者20元以上200元以下罚款,并记3分。因此,城管执法部门在集中行使交通管理方面与城市管理相关部分的行政处罚权时,需要厘清城市管理执法和交通管理执法的职责边界,避免形成相对集中执法和多头执法的矛盾,违背改革初衷。

(三) 城管违停执法的专业经验不足

我国城市违法停车查处量大,执法专业性较强,有一套严格的取证规范和完整的处理程序标准。城市管理部门若未能就在城市道路上违法停放机动车的行政执法行为制定配套的工作规范,未能明确查处违法行为的执法流程、取证要求等规定,便无法形成规范化、程序化、精细化的城管执法体系。面对违停数量庞大的现状,城管有因执法专业性不够、经验不足引发社会不理解不支持之虞。如果城管执法效果不佳,不但会影响正常的交通运行,而且会严重扰乱交通秩序,形成道路交通安全隐患,进一步激化停车问题引发的社会矛盾。

三、我国城市道路违法停车执法改革重构

在深入贯彻党中央国务院深入推进城市执法体制改革精神的要求下,基于我国城市交通发展现状和违法停车的执法实践,笔者试图从源头治理、依法治理、权责一致、协调创新等方面对城市道路违法停车执法改革进行重构。

首先,以停车产业化为导向,加强源头治理,缓解停车难题。按照七部委《关于加强城市停车设施建设的指导意见》文件精神,以停车产业化为导向,在城市规划、土地供应、金融服务、收费价格、运营管理等方面加大改革力度和政策创新,营造良好的市场化环境,充分调动社会资本积极性,加快推进停车设施建设,加强运营管理,有效缓解停车供给不足,实现停车规范有序。

其次,明确授权,同时推动相关法律法规的修改。一方面,为确保城市管理综合执法的改革和相关立法符合宪法和法律精神,依照《行政处罚法》的规定,一个行政机关要行使有关行政机关的行政处罚权,需要国务院或经国务院授权的省级人民政府的决定。另一方面,全面理顺现行法律法规中与推进城市综合执法体制改革不相适应的内容,推动《道路交通安全法》等相关法律法规就此做出相应的修改,实现政策与法律之间的一致性以及法律法规之间对同一事项规定的一致性,实现深化改革与法治保障有机统一。

再次,设立改革过渡期,在地方充分试点。就将城市道路违法停车处罚权纳入城管综合执法范围这一事

项设立综合执法改革过渡期。在过渡期内先将城市道路违法停车的取证权委托给城市管理执法部门,通过协调体制机制,明确违停综合执法的范围,制定权力清单;同时严格规范执法,逐步形成规范化、程序化、法治化的违法停车执法体系。

在现代城市综合执法体制改革的大背景下,执法权配置从条块分割的部门化向综合化发展是必然的趋势。但我国违法停车问题严峻,违停查处量大、覆盖面广,还具有一定的执法专业性,在《办法》没有明确执法职责边界、没有制定配套工作规范,且城管违停执法经验不足的情况下,采用一刀切的改革模式显然存在着较大的隐患,难以彰显推进综合执法的改革原意。为解决违停查处量大和交警警力严重不足之间的矛盾,进一步治理城市道路违停乱象,部分地方公安交通管理部门进行了相关改革。如南京市公安交通管理部门在与城管部门充分沟通协调后,对违法停车行为推行综合执法,效果良好。交管部门将城市道路上违法停车行政处罚的告知和取证职能委托给城管部门,城管执法人员取得的证据移交给交管部门,由交警审核录入,依法处罚。为规范违停取证行为,交管部门还对城管执法人员进行了认定违停和规范取证等方面的培训,并指派专人在执法现场就发现违法停车后如何查询车辆信息、拍照取证、打印并粘贴违停告知单、上传证据等对城管执法人员进行指导。为保证取证合法,交管部门还专门给城管执法人员配发了警务通,以便拍照取证后立即上传,待交警审核后处罚。通过交警部门和城管部门在改革过渡期内的充分沟通合作,共同完善违停处罚执法取证的相关规则和流程,通过研判违停执法数据,探索将城市道路违法停车纳入城市管理综合执法的范围,将进一步形成违法停车执法体系。

最后是待改革试点相对成熟后,再推动立法的进一步完善。一是总结改革过渡期经验,通过立法进一步明确城管行使城市道路违停执法权的具体范围,对“城市道路”和“违法停放机动车辆”的具体含义做出解释,解决可能引发的相对集中执法和多头执法之间的矛盾。二是总结改革过渡期的经验,制定配套的违停执法工作规范,明确查处违法停车行为的执法流程、取证要求、审核机制等规定,实现综合执法和专业执法的统一。三是各省、自治区、直辖市根据国务院制定的与城市管理执法相关的规定,结合本地实际和改革过渡期经验,制定相应的地方性法规或地方政府规章,对在本行政区域内开展违停综合执法的方式、步骤、范围及执法的管理体制、运作方式、执法程序及与相关行政职能机关的关系等作出具体的规范,逐步将城市道路违法停车的处罚权纳入城市管理综合执法的行政处罚权范畴,实现城市静态交通秩序的综合治理,进一步加强和改善城市管理。①

(责任编辑 叶知)