

## 上海市浦东新区城市管理行政执法局文件

浦城执法〔2022〕46号

---

### 浦东新区城管执法局关于《上海市非机动车安全管理条例》贯彻实施情况的报告

区人大司法工委：

根据区人大关于《上海市非机动车安全管理条例》贯彻实施情况监督调研工作的要求，区城管执法局高度重视，对非机动车治理工作开展情况全面梳理分析，现将情况报告如下：

#### 一、非机动车安全管理存在的主要问题

##### （一）非机动车乱停放问题依然显著。

就城管执法人员日常巡查情况来看，非机动车尤其是互联网租赁自行车乱停放依然是影响街面环境秩序的主要问题之一。一是互联网租赁自行车区域投放不均衡或者超量投放，导致部分区域存在需求缺口，部分区域容量超负荷，被动产生乱停放现象，

亟需加强运维效率；二是部分停放区域设置不合理，未能按照客观需求划定停放区域，造成无处可停的局面；三是非机动车“潮汐”现象显著，在早晚高峰的地铁站区域，以及人员密集的厂区、楼宇出入口成为了非机动车乱停放的重灾区，已设的停放区域远远无法满足集中爆炸式的停放需求；四是现有处置模式治标不治本，对于非机动车乱停放，当前主要还是现场劝导+清理，没有从源头上解决乱停放问题，疲于应对，效果一般。

### **（二）个人非机动车治理的配套机制尚未建立。**

对个人非机动车（个人自行车、电瓶车等）的治理成效不明显。一是法律资源有限，在探索针对个人违规停放时，处罚依据尚未获得法院等法制部门的认可，城管执法人员缺乏可以兜底的处罚保障，缺乏可以约束驾驶人员的制度。二是治理工作中部门联动不足，依据《上海市非机动车安全管理条例》，个人非机动车的执法主体是公安部门，在工作中与属地派出所的部门协作成效不突出。

### **（三）宣传发动工作亟待提升。**

单靠企业不断加强动态运维，在特定区域内可以发挥一定作用，但随着管理规范的精细化程度越来越高，企业和执法部门的治理成本也逐步增加，各方力量在应对违规现象增量的情况时，不同程度地出现了边际效益递减的情况。

从建党 100 周年共享单车专项行动的经验来看，经历了个人非机动车的落地宣传工作，个人文明停放意识的增强，对于非机

动车的综合治理才是最关键、最长效的手段。一方面在宣传上要进一步加大力度，另一方面最关键的在对个人非机动车违规停放的处罚上要寻求突破，以案说法是最有效的宣传。

## **二、非机动车乱停放成因分析**

### **(一) 非机动车使用人素质参差不齐。**

非机动车出现诸多问题与使用人素质密切相关，部分市民在使用非机动车后，规范停放意识淡薄，为了图便利、图省时将非机动车停放在机动车道、人行横道等违规停车区域，对公共空间的无序侵占，给行人、车辆的出行带来不便，破坏街面秩序，给市容市貌以及其他非机动车用户带来了不好影响。面对劝阻，由于个别使用人责任心淡薄，以自我为中心，对于劝阻不闻不问，从而进一步带动部分中间群体跟从效仿，在从众心理驱使之下，共享单车乱停放现象屡禁不止。

### **(二) 共享单车企业无序竞争。**

1. 企业单纯增加共享单车数量，而不考虑城市承载力，一边是不断投放的共享单车，一边却是运维人员配备的不足。

2. 企业为抢占市场，对乱停放行为并未进行制度约束，使用人违约成本很低，企业只注重于市场占有率和经济效益，忽视了社会责任。

3. 企业运营管理不完善，现有技术难以对乱停放车辆进行管理。

4. 在商超、车站、行政机关门口、广场、景点等人群密集的

公共场所，企业未与物业达成良好合作，人群密集的地方，不但停车难、停车乱，还易出现车辆分布不均等问题。

### **（三）企业及使用人违法成本较低。**

在共享单车日常治理工作中，执法部门考虑到使用人的实际情况，多采用人性化管理模式，对于使用人的乱停放行为以批评教育为主，但这也使得部分使用人违法成本几乎为零。同时，面对无序竞争的共享单车企业，前期在无执法依据的情况下，多采用政府协调会等无强制力的模式对企业竞争进行规范，但几家寡头企业在上市等巨大的经济利益驱使下，企业重市场占有率而忽视规范，政府的相关措施对其经济影响微乎其微。

### **（四）管理部门管理缺位。**

随着近年来非机动车总量特别是电动自行车、共享单车总量持续快速增长，在《条例》出台之前，原有法律规定的总体威慑力不强、部分问题存在法律缺位，对共享单车的停放、行驶等问题缺乏有效监管。各职能部门根据“法无授权不可为”的原则，针对乱停放的车辆，只能采取简单的收运到集中停放点等方式，而没有更为具体有效的办法做到规范管理。

此外，管理部门与非机动车企业尚未形成有效的政企合作共管的管理模式，应建立健全合作治理体系及规范化模式和制度。

### **（五）配套设施未与时俱进。**

停车泊位建设不齐全，停放的配套设施建设不到位，在共享单车出现前，自行车停放秩序的管理问题已经非常突出，共享单

车出现更加剧了停车难的问题。城市内的购物中心、菜场、医院、学校等车辆聚集地没有规划停车场，使得购物、就医等车辆乱停，尤其是碰到大型活动或者节假日时期，容易出现交通堵塞，车辆不得通行的现象。

### **三、当前非机动车治理的主要做法**

#### **（一）强化共享单车企业的管理。**

浦东新区范围内有运营许可的共享单车企业共有 3 家，各城管中队已根据辖区内的实际运营情况，通过约谈、走访相关共享单车企业，逐步建立起快速、高效的工作机制，一是定期例会制度，通报企业在运维中的问题和实效，宣传最新的管理动态等；二是日常运维微信群，将城管执法队员、共享单车区域运维负责人、街镇辅助人员等多方治理力量汇集其中，形成了共享单车动态运维的快速反应机制。

#### **（二）建立非机动车停放的日常监管机制。**

针对非机动车乱停放的偶发性、区域性、时段性等特点，各中队基本上都采取“巡查+固守”的模式进行日常监管，对于全辖区范围的主要道路开展日常全覆盖巡逻，对于地铁站、商圈楼宇、集贸市场等乱停放重点区域，安排辅助人员进行定点定时的固守管理，发现有乱停放行为的当事人进行劝阻，零星的乱停放车辆即时整改，规模性的乱停放或超量停放立即联系运维企业进行清理，尽可能减小非机动车乱停放对市容环境秩序的影响。

#### **（三）开展非机动车乱停放专项整治行动。**

浦东城管在非机动车执法领域很早就开始了探索实践，2021年8月，全市首张针对共享单车企业的罚单就出自浦东花木示范区。作为城市管理的行政执法部门，浦东城管始终坚持“执法+管理+服务”并重的原则，对企业，通过行政处罚等强制手段，促使其加强运维管理，主动配合管理、执法部门对相关经营模式进行优化，避免无序竞争下的市场乱象。对个人（包括外卖骑手等），主要进行教育、劝导，宣传相关法律法规。在《上海市非机动车安全管理条例》施行后，多次组织了全区或区域性专项整治行动，以执法促普法，破除了多处非机动车乱停放的市容顽疾。

#### **（四）规范设置非机动车停放区域。**

各街镇中队配合管理部门根据区域整体情况实地调查，以因地制宜、科学设置、便民合理、安全可行原则，在不影响市政设施正常运行，不影响城市交通安全，不影响行人或其他车辆正常通行的基础上，充分考虑市民停车实际需求设置停车区域，对人流集中及市民需求大的区域增设点位、对轨道交通公交车站扩展及增设点位、对不符合标准要求的区域进行整改削减或整合，形成合理的空间布局规划。

#### **（五）加强非机动车规范停放的宣传教育。**

根据“谁执法、谁普法”的工作要求，浦东城管各属地中队在日常工作中，通过城管进社区、进企业，城管社区工作室，公众开放日等活动和平台，主动开展非机动车规范停放方面的宣传教育，普及《上海市非机动车安全管理条例》相关内容。同时，

对于外卖骑手等电动自行车乱停放现象，通过餐饮商户、外卖公司发布宣传信息，促使非机动车使用人守法守规，减少乱停现象。

#### **四、非机动车乱停放治理的探索实践**

浦东城管执法局将花木示范区作为浦东新区城市治理的试验田，在非机动车治理方面进行了多方面的探索。

##### **（一）商圈楼宇自治共治，形成区域自我管理和自主使用的互促机制。**

为了强化辖区非机动车密集区域商圈共治理念，对丁香国际、联洋广场加强指导，引导商场夯实管理力量加强门责区域范围内的非机动车管理，适当跨前引导行人顾客规范有序停放非机动车和参与周边道路非机动车治理。同时在商圈内设置外卖电瓶车专门停放的点位，设置专门的外卖车辆专用停放车位的指示牌，形成执法人员与商圈管理人员的管执联动，解放有限执法力量的同时，在商圈楼宇形成管理惯性，乱停放现象大为改观。

##### **（二）探索数字化转型治理，采用智能化手段补齐短板、提升效率。**

浦东城管执法局在手机端的浦东城管 APP 专门设立了非机动车使用人数据库，由花木示范区开展试点。执法人员通过 APP 实时将违停的个人非机动车的车辆信息和使用人信息录入，并按照相关法律法规，对违停当事人首次违停的开具警告决定书，对于多次违停的后续将研究相应的处罚事宜。

#### **五、相关建议**

### **（一）进一步加强共享单车企业的管理和约束力度。**

一方面要促使共享单车企业按规定合理规范投放共享单车，禁止为争夺市场而超量投放的行为；另一方面，要督促共享单车企业加大运维力度和速度，尤其是潮汐车辆要及时清理，对不能按要求做好运维的企业要有一定的约束机制，如：行业黑名单、信用惩戒等。

### **（二）科学合理设置停放区域。**

相关管理部门要客观调查研究各区域非机动车的停放需求，结合道路及周边环境因素，科学合理地设置停放区域的数量和种类，在不影响通行安全的前提下尽可能满足市民群众的停放需求，减少被动乱停放现象的产生。

### **（三）进一步加强法律法规支撑。**

对非机动车乱停放的使用人，缺乏有效的法律惩戒措施，不足以对屡教不改者起到震慑作用，能否从法律法规方面给予执法部门更有力的支撑，对屡犯者给予必要的惩戒，既对守法者公平，也更利于此项工作的推进。

### **（四）进一步做好数字化转型探索。**

在共享单车管理方面，一是利用视频检测和蓝牙嗅探等智能化手段对共享单车进行实施智能监测、智慧分析，对违停及超量投放等行为自动告警通知相关企业及时运维处置；二是在规范设置非机动车停放区域的基础上，安装“电子围栏”和监控探头，对非机动车停放实行扫码入库。在非机动车使用人管理方面，相

关管理部门做到与执法部门的数据互通，优化完善非机动车使用人数据库，有效锁定屡教不改人员，予以分类处置。

**（五）开展全方位法律法规宣传。**

将非机动车安全管理的宣传主力从执法部门转为基层管理组织，发挥居委、物业等的基层宣传力量，普及相关法律法规，管理、执法部门做好相应的补充，建立条、块结合的全方位宣传体系，形成面上懂法守法氛围，从源头减少乱停放。

浦东新区城市管理行政执法局

2022 年 8 月 8 日

---

浦东新区城市管理行政执法局办公室

2022 年 8 月 8 日 印发

(共印 3 份)