关于《广州市互联网租赁自行车管理办法》公众参与情况的说明

       《广州市互联网租赁自行车管理办法》（以下简称《办法》）是我市政府规章2020年度制定计划项目。为保障立法的科学性、民主性和合法性，按照《广州市规章制定公众参与办法》的规定和要求，在立法过程中通过多种渠道，广泛征求和听取社会公众的意见。现将有关情况说明如下：

       一、公众参与的主要形式和过程

       （一）起草阶段征求公众意见情况

       1.2019年11月13日至12月12日，市交通运输局在其单位网站向社会公开征集意见。

       2.2019年12月2日，市交通运输局组织召开了企业代表座谈会，听取互联网租赁自行车企业的意见和建议，市司法局有关负责同志列席会议。

       3.2020年1月9日，市交通运输局组织召开专家论证会，邀请法律专家、行业专家进行专题研究论证，市司法局有关负责同志列席会议。

       （二）审查阶段征求公众意见情况

       1.2020年3月13日至3月20日，市司法局书面征求市政协、市法学会、市律协等单位意见。

       2.2020年4月27日，市司法局组织召开专家和行业代表座谈会，邀请来自高校、律所的专家以及互联网租赁自行车行业代表就相关问题提出意见和建议，市交通运输局、市公安局、市城市管理和综合执法局有关负责同志列席会议。

       二、主要意见和处理情况

       在起草阶段，市交通运输局已对收集到的意见进行了充分研究和吸纳，并就公开收集到的社会公众意见在其网站进行了反馈；在审核阶段，市司法局收到的公众（含专家）意见主要归纳为六个方面51条意见。具体意见和处理情况详见下表。

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 归纳意见 | 处理情况 | 备注 |
| 一、关于适用范围的规定 | | | |
| 1. | 很有必要将公园景区、工业园区、专业批发市场、校园内采用封闭运营方式经营的互联网租赁自行车排除适用本《办法》。 | 采纳 |  |
| 2. | 建议扩大排除适用的范围，将校园修改为“企业事业单位内部”，与《企业事业单位内部治安保卫条例》的有关规定相衔接；增加专业园区，例如生物岛等。 | 采纳 |  |
| 3. | 建议明确采用封闭运营方式经营的互联网租赁自行车不得超出特定区域运营，否则应承担法律责任；特定区域如属于城市道路、公共区域的，封闭运营方不得排除其他互联网租赁自行车进入以及停放，以防止封闭运营方利用本办法获得垄断地位。 | 采纳 |  |
| 4. | 建议删除关于“除外”的表述。  理由：一是公园景区、工业园区、专业批发市场、校园，并不一定是封闭的，“封闭运营”并不能杜绝骑行者或者其他人将互联网租赁自行车骑行或者放置到拟封闭的区域之外。  二是企业对部分区域投放的租赁自行车采取骑行和停放区域限制的手段，属于企业与消费者之间的民事法律关系；在不影响公共秩序的情况下，政府规章不需要介入，即删除除外的表述不影响企业对特定区域的租赁自行车经营业务方式的自主选择。 | 未采纳 | 理由：实践中，存在通过互联网平台租借使用但不允许骑行至公园景区、工业园区等区域之外的自行车租赁经营方式（如南沙湿地公园的景区单车、华工的校园共享单车等），虽然其租借归还过程与互联网租赁自行车相似，但其收费标准、使用范围限制等与公众普遍认知的互联网租赁自行车存在较大差异，不完全符合国家行业指导意见中关于“互联网租赁自行车是方便公众短距离出行和公共交通接驳换成的交通服务方式”的定义，且此种自行车租赁往往是景区园区管理方负责经营的（或者是经营者取得景区园区管理方同意），其运营管理规范应由经营者与景区园区管理方协商确定，不宜适用本管理办法。 |
| 5. | 建议将“公园景区、工业园区等区域内封闭运营的互联网租赁自行车除外”修改为“依法允许封闭的公园景区、工业园区等区域内运营的互联网租赁自行车除外” | 部分  采纳 | 修改为：在公园景区、工业园区、专业批发市场、企业事业单位内部等非城市道路区域采用封闭运营方式经营的除外。 |
| 6. | 建议删除第三条中的“公园景区、工业园区等区域内封闭运营的互联网租赁自行车除外”表述。  理由：首先，对特定的区域内封闭环境是否需要投入互联网租赁自行车需要考虑；  其次，如需要投入，就应考虑涉及经营和管理的问题，因此，作出排除适应本办法不合理，实际运行中也存在漏洞，不利于对互联网租赁自行车管理、清理、回收等问题的解决。应对只要属于投放和运营互联网租赁自行车都应适用本办法，且本条规定的适用范围需根据互联网租赁自行车的定义、功能性质等调整本办法的范围。 | 未采纳 | 理由：实践中，存在通过互联网平台租借使用但不允许骑行至公园景区、工业园区等区域之外的自行车租赁经营方式（如南沙湿地公园的景区单车、华工的校园共享单车等），虽然其租借归还过程与互联网租赁自行车相似，但其收费标准、使用范围限制等与公众普遍认知的互联网租赁自行车存在较大差异，不完全符合国家行业指导意见中关于“互联网租赁自行车是方便公众短距离出行和公共交通接驳换成的交通服务方式”的定义，且此种自行车租赁往往是景区园区管理方负责经营的（或者是经营者取得景区园区管理方同意），其运营管理规范应由经营者与景区园区管理方协商确定，不宜适用本管理办法。 |
| 二、关于对互联网租赁自行车实施总量控制，并对超额投放和未取得运营配额投放的行为创设行政处罚的规定 | | | |
| 7. | 总量控制合法、合理。  理由：一是互联网租赁自行车前期野蛮生长，产生大量社会问题，政府应适度干预，从源头管控形成有序得投放机制，以纠正市场失灵和超越市场、引导市场；二是城市道路空间和城市交通需求均有限，有必要进行总量控制；三是总量控制的法律依据包括《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第五十九条、《广州市非机动车和摩托车管理规定》第三十五条等。 | 采纳 |  |
| 8. | 配额制度是行政许可的实施方式，不是政府采购，不适用《招标投标法》，建议修改为由市交通运输、公安、城市管理综合执法等部门联合组织对企业的经营状况和服务质量进行评估，按照评估结果确定各企业获准投放的互联网租赁自行车配额。 | 未采纳 | 配额管理是一种总量控制措施，并非行政许可。同时，以公开招标形式投放运营配额，是配额管理的具体实施方式，在操作中参照《招标投标法》相关规定执行，更利于公平工作。 |
| 9. | 总量控制是否包括花都、番禺、南沙、从化、增城，草案的规定不够明确，建议进一步理顺中心城区与外围区在总量控制上的关系和操作。 | 采纳 | 条文已增加相关表述。 |
| 10. | 互联网租赁自行车经营是企业行为，利用公共资源盈利，建议进一步研究“无偿”投放配额的合理性。 | 解释说明 | 目前，对互联网租赁自行车经营行为收取费用暂无相关法律依据，且国内城市普遍做法中，对互联网租赁自行车尚未有收取费用的前例。 |
| 11. | 关于配额的期限，一种意见建议将“不超过三年”修改为“三年”；另一种意见建议删除“三年”的规定，由交通行政主管部门与中标企业协商确定，以利于企业稳定经营和市场公平竞争；建议明确三年期限的起算时间是企业中标时间、签约时间还是实际投入运营时间。 | 解释  说明 | 在实际操作中是以签约时间为起算时间。 |
| 12. | 建议第十三条的“提出动态调整意见”修改为“提出整改意见”，并删除第十四条第三款根据考核结果对配额实行动态调节的规定；动态调整应当进行听证。  理由：保证运营企业在监管部门的运营配额期限范围内稳定运营，同时维护监管部门的公信力。 | 未采纳 | 经营者所取得的运营配额是基于其承诺按照要求做好相关管理服务为前提的，是一种附条件的权利，当经营者经考核认定未按要求履行管理义务时，根据权利义务相对应的原则，应当予以调减。反之，在不超过总量规模的情况下，应当予以增加。 |
| 13. | 建议总量控制部分增加相关内容：  经营者投放车辆前，   应当向市交通运输行政主管部门或者区交通运输行政主管部门提出申请并提交投放方案，投放方案的内容应当包括拟投放车辆规模、投放时间和区域、配套运维保障措施等。经营者在本市初次投放的，还应当同时提交管理团队、运营管理制度、蓄车和维护保养场地等基本信息。  市交通运输行政主管部门或者区的交通运输行政主管部门同意经营者投放车辆的，应当将同意投放的车辆数量和投放区域抄告公安机关，由公安机关办理登记备案。 | 未采纳 | 理由：在经营者已经合法取得运营配额的情况下，如何合理配额各区域内的数量等，属于行业主管部门行政指导和日常管理的内容。同时，从简政放权的角度出发，经营者合法取得运营配额后，无须重复办理投放申请。 |
| 14. | 考虑到全市交通运营情况的变化以及可操作性，建议明确每年进行一次总量评估，并规定总量评估结果向社会公布的最后时间点，建议该时间点确定在每年的第一季度。 | 部分  采纳 | 根据意见在修改稿第九条第三款中增加了对总量规模确定和调整的程序。一般情况下，一个城市（特别是广州市这样的超大城市），其公众交通出行需求、城市道路公共资源利用及设施承载能力等因素每年变动不大，没有必要每年进行总量评估。 |
| 15. | 关于《办法》第九条。建议修改为：“本市对互联网租赁自行车实施总量控制，并通过经营者管理服务质量考核评价的方式确定互联网租赁自行车经营者入围资格，以招标等公开、公平方式无偿投放互联网租赁自行车运营配额。” | 解释  说明 | 本条意见的实质是要以服务质量作为选定经营者的依据，一是在2019年开展的广州市互联网租赁自行车运营商招标实践中，在经营者评标标准中，已经明确了以经营者的管理服务协议作为评分标准。二是对未曾在广州市内开展经营的经营者而言，无法有效对其管理服务质量进行考核评价。如通过此种方式确定经营者入围资格，有妨碍公平竞争嫌疑。综上，本条意见可以在实际操作中进行吸纳处理。 |
| 16. | 关于《办法》第十条。对互联网租赁自行车运营实行配额管理是《广州市互联网租赁自行车管理办法（草案征求意见稿）》的一个亮点，但需要关注的是《办法》第十条第三款关于对互联网租赁自行车运营实行配额管理的相关规定可能构成行政许可的设定。 | 解释  说明 | 《广州市非机动车和摩托车管理规定》第三十五条对总量控制有相关规定，本《办法》主要依据该规定进行明确和细化。 |
| 17. | 建议增加规定配额收回后，企业已投入车辆的处理。 | 采纳 |  |
| 18. | 设定行政处罚符合《立法法》《行政处罚法》的规定，并建议加强其他的替代性监管措施，例如以技术手段进行常规检查，检查结果与年度考核、下周期配额分配挂钩。 | 采纳 |  |
| 三、关于停放秩序管理（停放区的设定、违规停放的行政强制措施及行政处罚）的相关规定 | | | |
| 19. | 规定较为合理。  理由：互联网租赁自行车乱停乱放的责任主体主要是运营企业，监督管理的执法主体以城管、交警为多，但又不是单打一，而是城管、交通、交警等相关部门各负其责，相互支持配合从而完成执法任务：交通部门负责行业管理，即对企业的管理；交警部门负责动态管理，即骑行的管理；城管部门负责静态管理，即对车辆停放的管理。 | 采纳 |  |
| 20. | 建议对企业责任考虑单列一条明确规定。  理由：互联网租赁自行车企业作为自行车的所有权人和相关业务经营者，对其用于经营的互联网租赁自行车停放、回收具有首要责任，依法有维护市容环境整洁卫生、防止自行车乱停放、乱丢弃的义务。本办法第十七条是关键，但企业责任放到第（四）项，不足以引起重视。 | 采纳 | 条文已增加相关表述。 |
| 21. | 关于《办法》第二十八条。其规定实施代履行的范围主要是考虑是否“影响其他车辆和行人通行”；针对此前媒体报道的“共享单车坟场”等情形，建议考虑有无必要和可能将影响市容环境的情形在本条中做规定，如将本条修改为“互联网租赁自行车未停放在非机动车停放区，影响其他车辆和行人通行且驾驶人不在现场，或者影响市容环境，需要立即清理的，公安机关交通管理部门、城市管理综合执法部门可以依照《中华人民共和国行政强制法》的规定，决定立即实施代履行，相关费用由经营者承担。” | 采纳 |  |
| 22. | 建议合理区分企业责任和用户责任，草案对企业的责任规定较多，对用户的教育、管理和处罚规定较少；建议进一步明确用户违法责任，并规定企业可对用户实行惩罚性收费。 | 采纳 |  |
| 23. | “技术导则”的表述是否规范，建议修改为“标准”或者“规范”。 | 未采纳 | 现表述与我市出台的文件名称保持一致。 |
| 24. | 建议第五条增加一款，规定自行车停放区规划和建设，对于公交车点、地铁口、大型购物中心等规定设置一定的自行车停放区面积，以便与第八条相衔接，确保第九条规定的落实。 | 采纳 | 在第六条第一款中增加相应表述。 |
| 25. | 建议增加“在相应区域设置明显标识”的内容。（理由：设置的自行车严管区域应该让市民易于识别。） | 采纳 |  |
| 26. | 《办法》第二十八条属于地方政府规章设定行政强制执行，建议删除或者修改为：  “城市管理综合执法部门发现互联网租赁自行车未停放在规定区域、影响市容环境卫生或者道路通行的，有权将违法停放的自行车转移到适当的地点集中保管，同时通知互联网租赁自行车所属的企业取回。企业接到通知后不在指定时间内取回被转移集中保管的自行车的，城市管理综合执法部门依照《广州市市容境卫生管理规定》第五十八条第四项和第五项的规定予以处罚。  “因执行前款规定而发生的互联网租赁自行车转移和保管的费用，由自行车所属的企业承担。” | 部分  采纳 | 依据《行政强制法》第五十二条规定，代履行属于法律普遍授权，因此，本办法可以设定代履行。 |
| 27. | 《办法》第三十一条援引《广州市市政设施管理条例》第三十九条作为处罚依据不充分；第三十一条应当是对违反第十七条第四项规定的法律责任（企业责任），用户责任在第三十二条规定。  理由：为落实车来能够停放管理要求不属于擅自占用或者移动、改建市政设施及其附属设施的情况。 | 采纳 | 条文已作相应修改。 |
| 28. | 《办法》主要对乱停放的共享单车作了规定，缺乏对于“废旧闲置共享单车”的规范，建议参照民法中有关遗失物和无主物的规定，补充有关内容。 | 采纳 | 条文依据《广州市市容环境卫生管理规定》的有关规定，增加了相关表述。 |
| 四、关于经营者的运营服务要求 | | | |
| 29. | 建议增加对经营者技术手段（电子围栏）等方式控制严管区和禁停区的停放处理，“在自行车严管区域或路段，经营者应当将车辆投放至自行车停放区内，将停放于自行车停放区外且未处于正常被租用状态的车辆规整停放至自行车停放区内，并及时规整自行车停放区内的车辆停放秩序”后增加“经营者应采取电子围栏等技术手段对约束骑行者，对骑行者违反规定停放在严管区域或路段的自行车进行警告、短信通知等手段规劝骑行者将自行车规整停放至自行车停放区内” | 采纳 | 增加关于企业运用技术手段加强对用户引导和管理的内容。 |
| 30. | 第十六条第五项中的“有效措施”建议修改为“合理措施”。（执法的可操作性） | 采纳 |  |
| 31. | 建议在回收配额条款中增加“经营者超过配额投放车辆，经交通运输行政主管部门责令限期改正后仍存在超过配额投放车辆行为的。” | 未采纳 | 理由：经营者超过配额投放车辆属于不规范经营的范畴，本办法对此行为设定了处罚条款， |
| 32. | 条款中“加强”、“落实”、“鼓励”、“积极协助”等表述过于模糊，建议修改完善表述。 | 采纳 |  |
| 33. | 建议第二十二条中的“实时”修改为“如实”。  理由：（1）交通部《指导意见》仅规定，企业应及时将车辆投放数量、分布区域等运营信息报送当地主管部门并实现相关部门的信息共享，并未规定实时对接。  （2）本条有增设行政许可嫌疑。 | 未采纳 | 理由：1.“实时”强调的是时效性，有利于管理部门加强对互联网租赁自行车的监管。  2.本条是从信息监管角度加强互联网租赁自行车的管理，没有涉及行政许可的规定，   故不存在增设行政许可。 |
| 34. | 第十五条增加两项内容作为第五项和第六项，分别为：  （五）安装具有车载卫星定位和精确查找功能的装置；  （六）车辆使用最长不超过3年；  理由：首先，原条文对经营者投放的互联网租赁自行车的要求，需要精准定位、查找、轨迹等功能，才能方便经营者对停放集中的互联网租赁自行车及时调控，避免造成的动态失衡等；其次，互联网租赁自行车在投放使用过程的损耗也相对较大，对车辆的使用时间需要作出明确的规定，同时也适合车辆更新、维护等问题，适应相关的管理规定。 | 部分  采纳 | 理由：1.对于车辆安装具有卫星定位和精确查找功能装置的建议，已在修改稿中第十七条第四款中体现。2.对于规定车辆使用年限的期限，互联网租赁自行车属于非机动车，目前国家并无强制使用期限的规定。此外，据了解，国家交通运输部已在着手研究起草相关行业标准，如今后出台的行业车辆标准有相关内容，亦可通过本条第一款的规定直接执行。 |
| 35. | 建议第十七条修改为：经营者应当实行实名制注册，与用户签订格式规范、内容公平的租赁协议。租赁协议应当包括以下内容：  (一)明确用户骑行、停放等方面的要求；  (二)明确收费标准、计费方式；  (三)约定信用评分、违约金、黑名单等违约惩处手段，加强对用户违规停放行为的约束。  未经用户允许，经营者不能擅自泄露用户的个人信息。  禁止向未满12周岁的未成年人提供自行车租赁服务。  理由：原条文只是简单说明需要经营者与用户签订公平的租赁协议，那就需要对协议内容作出明确的规定，并且根据《民法总则》第一百一十一条“自然人的个人信息受法律保护。任何组织和个人需要获取他人个人信息的，应当依法取得并确保信息安全，不得非法收集、使用、加工、传输他人个人信息，不得非法买卖、提供或者公开他人个人信息。”之规定，经营者有义务对用户人的个人信息进行保护，未经允许不能擅自泄露或非法买卖用户人的个人信息。  由上可知，管理办法的规定在部分方面未能全面考虑，存在规定里面存在不够具体，对出现的实际问题无法解决。 | 采纳 |  |
| 五、关于用户管理 | | | |
| 36. | 建议增加冲红灯、改装车辆、占用市政设施或者绿化带等行为。 | 采纳 |  |
| 37. | 建议删除第二十一条第七项中的“故意”。 | 未采纳 | 该表述与《道路交通法》的表述保持一致。 |
| 38. | 建议增加用户造成损失，应当依法赔偿的规定。 | 未采纳 | 适用有关侵权赔偿的法律规定，规章中不必重复规定。 |
| 39. | 经营者与用户的关系属于民事法律关系，规章中做出规定的合法性合理性值得商榷。 | 解释  说明 | 实践中经营者一般处强势地位，用户处弱势地位，为了避免经营者利用其强势地位，通过格式合同等方式规避责任或者损害用户合法权益现象，有必要在遵循民事基本法律规定和原则的基础上，对与用户权益密切相关的内容在规章中予以规定，进一步明确经营者与用户之间的权利义务，保障双方合法权益。 |
| 40. | 关于《办法》第三十一条第二款。该条援引的相关法律规定名称不完整，建议修改为“用户违反本办法第二十四条第二款第三项、第四项规定，构成治安处罚行为的，由公安机关依照《中华人民共和国治安管理处罚法》的规定进行处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。 | 采纳 |  |
| 41. | 在处罚部分，更多的条文体现的是对经营者违规行为的处罚，未明确规定对盗窃、故意损毁互联网租赁自行车等违法行为的处罚，实践中，此类违法并不少见。建议在《办法》中增加一条，明确规定：对盗窃、故意损毁互联网租赁自行车的，根据情节轻重，由公安机关依法给予相应处罚，构成犯罪的，依法追究刑事责任。 | 采纳 |  |
| 六、其他意见和建议 | | | |
| 42. | 建议定义增加“两轮”的表述。 | 解释  说明 | 增加到《办法》第十五条【车辆要求】中。 |
| 43. | 自行车道建设与互联网租赁自行车管理没有直接联系，建议删除。 | 未采纳 | 本条是优化骑行环境内容，是加强互联网租赁自行车管理，推进绿色出行发展，维护良好公共秩序和市容环境必要条件。 |
| 44. | 《办法》中“城市道路”的表述不够严谨，城市道路中的快速路、主干路、高架路等不适合修自行车道，也不符合设计规范，应当除外。 | 采纳 |  |
| 45. | 建议删除第五条中“衔接城市轨道交通、公共交通等专项规划”的表述。 | 采纳 |  |
| 46. | “任何单位和个人不得在本市行政区域内从事……”的表述过于绝对，与第二条中排除使用的规定也存在冲突。 | 解释  说明 | 第二条除外规定即可以不适用本办法相关规定，也可以不适用本条规定。 |
| 47. | 第十四条第二款第一项中“六个月”时间是否合理？（过长？） | 采纳 | 已作相应修改。 |
| 48. | 建议删除第十四条第二款第一项中“责令限期改正后仍不满足要求的”或者明确具体的整改期限。 | 采纳 |  |
| 49. | 建议删除第十五条第二款或者与《广州市非机动车和摩托车管理规定》的表述保持一致。  理由：规章中禁止经营电动自行车的法律依据不足。 | 采纳 | 原条文已删除。 |
| 50. | 第二十条“清理”不是规范法律语言，建议修改表述。 | 采纳 | 改为“处理”。 |
| 51. | 关于【经营者资质要求】，条款作下列修改   参加互联网租赁自行车运营配额投标的经营者应当具备以下条件：  （一）依法登记并具有合法有效的营业执照，未列入经营异常企业名录、严重违法失信企业名单或者失信被执行人名单；  （二）具有相应数量的可以用于互联网租赁自行车经营服务的车辆或者车辆购置资金；  （三）具备相应的服务管理能力，有完善的经营管理制度，包括运营服务质量管理、从业人员管理、车辆维修保养、安全生产管理、信息安全保护、应急管理等内容。  考虑到本办法系针对互联网租赁自行车，经营者理应具备远程管理、大数据分析能力，因此建议在本条第（三）款内容中增加“有支持互联网自行车租赁的互联网管理系统，能够实现対服务区域自行车租赁状态的实时监控”。 | 解释  说明 | 关于经营者资质要求的规定属于增设企业义务，按照立法法有关规定，政府规章无权创设企业义务，故删除相应条款。 |