

《上海市停车场（库）管理办法》 立法后评估报告

摘 要

《上海市停车场（库）管理办法》列为《上海市人民政府2021年立法工作计划》立法后评估项目。为评估《上海市停车场（库）管理办法》（以下简称《办法》）是否能够适应本市停车场（库）管理工作中面临的新形势、新情况和新问题，以便于及时修订，使其更好地发挥规范停车场（库）建设、经营和管理等活动的功能。根据《上海市规章立法后评估办法》规定，对《办法》开展了立法后评估工作。

本次评估旨在对《办法》进行整体性评估，对《办法》是否需要保留、修改或者废止提出具体的评估意见，为立法机关适时修订和完善立法提供参考。本次评估围绕制度规范性和实施有效性两个方面，建立合法性、合理性、专业性、协调性、实效性、立法技术性、成本收益和立法认同度八个维度的评估指标体系，采用文本分析、问卷调查、专家座谈和实地调研等方法，对《办法》的立法质量、执行情况、实施效果、存在问题及原因等进行调查、分析、评价，并基于评估结果提出相应的建议。

评估结果显示，《办法》立法及其实施情况的总体评估结论为“较好”。《办法》中对加强本市停车场（库）的规划、建设和

管理，调节停车供需关系，改善交通状况，保障停车场（库）经营者和停车者的合法权益等四个立法目的均得到较好实现；《办法》主要涉及的公共停车场（库）规划编制，公共停车场（库）建设与设置标准，公共停车场（库）经营管理要求以及道路停车场设置与管理要求等主要规定，除公共停车场（库）专项规划编制未实施以外，其他规定的落实情况较好；行政相对人及管理部门对《办法》立法基本情况的知晓程度、认可度均非常高。总体来看，《办法》在合法性、合理性、实效性和立法认同度方面情况较好。

综上所述，《办法》实施的八年来主要规定多数已得到较好落实，在规范本市停车场（库）管理方面发挥了积极作用。但随着我国行政体制的调整，部分条文需要做出相应的调整，如部分条文的表述已不适用，部分条文所指定的行使职能的行政主体已发生改变；同时，随着时代发展、社会经济环境的变化，具体操作层面上的部分规定与社会发展形成的新理念、新方法存在不协调的问题，在实践中难以落实。

具体评估建议如下：一是补充完善相关用语含义，明确经营性停车场（库）、道路停车库和公共泊位等概念；二是明确部门管理职责，对部门管理职责做详细规定，更好促进停车场（库）的管理工作；三是提高部分条款的现实适用性，调整难以落实的规定；四是体现“放管服”的管理理念，调整公共停车场（库）和临时停车场经营登记备案的规定；五是提高《办法》的表述准

确性，符合当前社会大众的普遍认知；六是深入研究相关规范性文件，考虑将部分内容上升纳入《办法》的必要性；七是新增专用泊位管理的规定，减少专用泊位的占用情况；八是增加适应社会经济技术发展的条款，加强信息化、智慧化管理手段等。

一、上海市停车场（库）基本情况

截至 2020 年 12 月底，全市市级经营性停车场（库）17 处，共计泊位 28014 个，区级经营性停车场（库）3379 处，泊位共计 892979 个；收费道路停车泊位 46218 个。

从停车泊位区域分布角度分析，中心城区有经营性停车场（库）1269 处，泊位共计 269184 个，占全市经营性停车场（库）泊位总数的 30.1%，有收费道路停车泊位 13217 个，占全市收费道路停车泊位的 28.6%；外围区域有经营性停车场（库）2093 处，泊位共计 595781 个，占全市经营性停车场（库）泊位总数的 66.7%，有收费道路停车泊位 33001 个，占全市收费道路停车泊位的 71.4%。

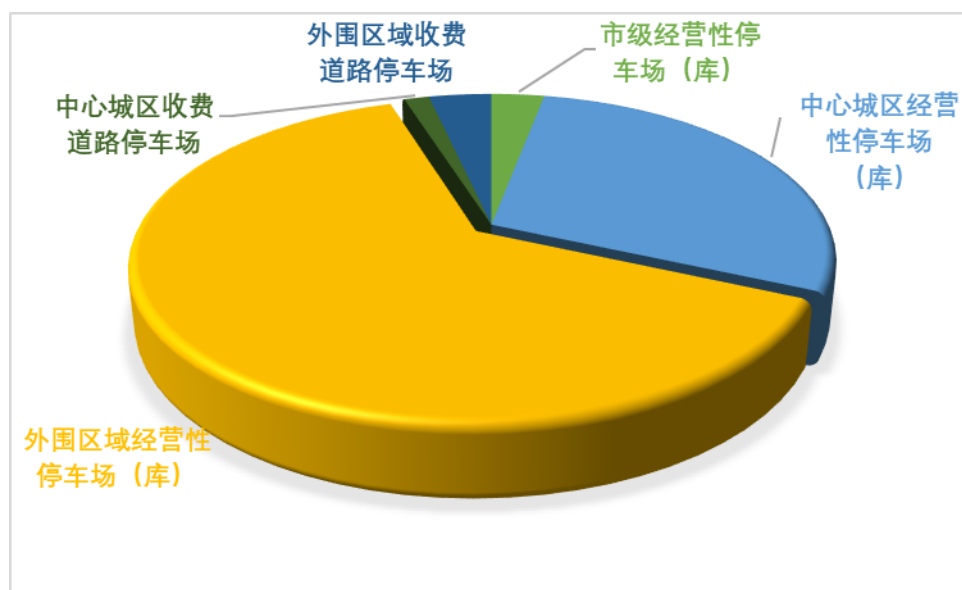


图 1 全市各类停车设施构成

二、评估工作基本情况

2021年6月至10月，我委组织开展了《办法》的立法后评估工作。为了保证后评估工作的科学高效，采取委托评估方式：委托上海交通规划设计研究院有限公司对《办法》进行立法后评估。

（一）评估对象

本次立法后评估的对象为《上海市停车场（库）管理办法》，对《办法》的立法质量、执行情况、实施效果、存在问题及原因进行分析和评估。

（二）评估内容及目的

本次评估是对《办法》进行整体性评估，围绕制度规范性和实施有效性两个方面。评估的主要目的，一是对《办法》立法目的的实现情况进行全面、客观地总结，梳理和分析《办法》实施过程中出现的问题，提出评估意见，为立法机关适时修订和完善立法提供参考，从而进一步完善本市停车场（库）管理制度，充分发挥停车场（库）的作用，为市民机动车出行提供便利停车环境；二是通过对《办法》实施效果的评估，对《办法》提出具体的评估意见。

（三）评估指标

根据《上海市规章立法后评估办法》的评估要求，参考上海市行政法制研究所的研究成果《地方立法后评估制度研究》中的评估指标体系，结合《上海市停车场（库）管理办法》的立法后

评估需求，构建评估指标体系，包括 8 个一级指标、23 个二级指标。8 个一级指标中属于制度规范性的指标有合法性、合理性、专业性、协调性和立法技术性，属于实施有效性的指标有实效性、成本收益和认同度。

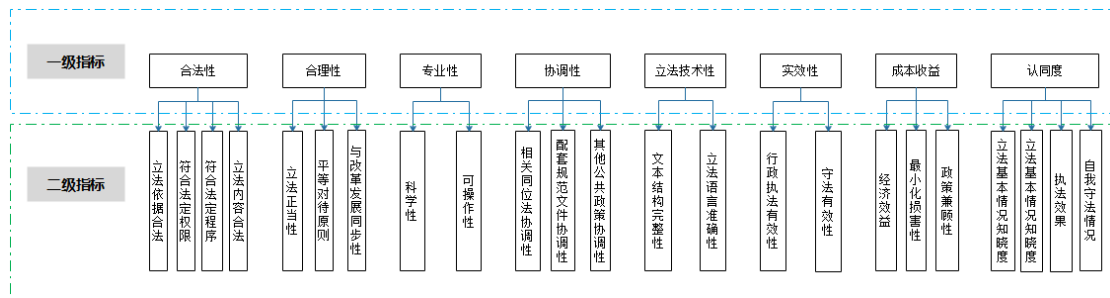


图 2 评估指标体系

（四）评估方法

1、文本分析

文本分析主要梳理了《办法》所涉及的主要法律法规，包括《办法》的上位法、与《办法》相配套的规范性文件以及与《办法》有关的部门规章和本市政府的其他规章，针对文本进行制度规范性分析。其中，《中华人民共和国道路交通安全法》《中华人民共和国道路运输条例》《上海市道路运输管理条例》《上海市道路交通管理条例》等是《办法》的上位法，《上海市交通委员会关于道路运输行政处罚的裁量基准》、《上海市公共停车场（库）停车规则》、《关于推进上海市停车行业信息化工作的实施意见》、《关于促进本市停车资源共享利用的指导意见》、《关于进一步规范本市配建机动车停车场（库）审核管理工作的通知》、《关于公共停车行业质量信誉考核工作的通知》、《关于进一步规范和加强

本市公共停车信息联网管理的通知》等是与《办法》相配套的文件。

2、专家座谈会和走访调研

2021年6月—8月，本次评估组织召开多次座谈会，参与者包括与停车场（库）管理相关的市、区交通、规划资源、绿化市容、城市管理、公安交通等行政管理部门，公共停车场（库）运营管理企业、关心停车场（库）管理的专家学者等。评估组实地走访调研了本市不同类型的停车场（库），了解停车场（库）经营人对《办法》实施的满意度以及意见建议。

3、问卷调查

2021年9月，为了解《办法》的社会知晓情况以及实施情况，评估组通过专业网络问卷调查平台——问卷星发放了公众调查问卷，共回收4593份问卷，其中有效问卷4456份。

4、文献分析

通过搜集、整理、研究与《办法》有关的文献资料，对《办法》的制度规范和实施效果进行分析。

5、立法联系点调研

为了深入贯彻习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略、落实十八届四中全会决定关于建立基层立法联系点制度的要求，在《办法》立法后评估的调研中，到立法联系点进行调研。安排的是作为市政府基层立法联系点的长宁区虹桥街道办事处，源于长宁区为中心老城区，停车矛盾相对突出，且长宁区在利用

企业停车资源推行错峰停车方面经验较为丰富。在虹桥街道办事处听取了来自虹桥街道司法所、虹储社区、停车资源共享企业以及市民代表对长宁区停车资源供应情况、停车资源错峰共享实施情况，并在其日常经营管理经验的基础上，对《办法》在停车场（库）规划、审批、运营管理、停车资源共享等方面提出修改建议。发挥联系点接地气、察民情的优势，保证原汁原味反映群众意见，充分发扬民主、汇聚民意、民智，有利于提升政府立法质量和效率。

（五）评估过程

1、部署阶段。2021年6月，拟订项目计划书，制定评估方案，完成评估的准备和部署工作。

2、实施阶段。2021年7月-9月，根据评估工作方案，开展相关调查研究工作。一是收集相关资料，进行文本分析；二是召开座谈会、立法联系点调研等；三是设计调查问卷，开展问卷调查。

3、分析和撰写报告阶段。2021年10月，在广泛调研的基础上，起草形成评估报告初稿，并听取专家意见修改形成阶段评估报告。

4、审核、提交报告阶段。2021年11月，结合调研情况，在专家意见的基础上，撰写形成立法后评估报告。

三、实施部门履职情况评估

（一）评估等级

总体评估部分主要涉及立法目的的实现程度、主要规定的落实程度、对社会管理产生的规范作用以及社会认可度等四个方面。根据上述四个方面的实现程度，将评估等级划分为五个等级。

表 1 总体评估等级及划分标准

等级	划分标准
好	立法目的已经实现；主要规定的全部具体要求落实到位；对社会管理产生积极的规范促进作用；社会认可度高
较好	立法目的基本实现；主要规定的多数具体要求落实到位；对社会管理产生一定的规范促进作用；社会认可度比较高
一般	立法目的的实现度不高；主要规定的少数具体要求落实到位；对社会管理规范促进作用不大；社会认可度不高
较差	立法目的基本没有实现；主要规定的少数具体要求基本落实到位；对社会管理规范没有起到促进作用；社会认可度较低
差	立法目的没有实现；主要规定的具体要求基本没有落实到位；对社会管理规范没有促进作用；社会认可度很低

(二) 评估总体情况

在文本分析、问卷调查、走访调研、专家座谈的基础上，经

综合分析，对照评估等级及划分标准，对《办法》立法及其实施情况的总体评估结论为“较好”。

1、关于立法目的的实现程度

《办法》的立法目的有四个：一是加强本市停车场（库）的规划、建设和管理；二是调节停车供需关系；三是改善交通状况；四是保障停车场（库）经营者和停车者的合法权益。

从评估情况来看，《办法》的四个目的均得到较好实现，具体如下：

一是为行政部门管理停车场（库）提供了法律依据。《办法》明确了交通管理部门，规划资源、建设、公安交通、房屋、财政、价格、市场监管、税务、消防、绿化市容等相关管理部门，以及行业协会的管理职责，还对本市停车场（库）及道路停车场的规划、建设、经营管理等内容作出了明确的规定，使得行政部门对停车场（库）的管理有法可依，有利于行政执法的规范化、透明化和法治化。

二是有效调节了停车供需关系。《办法》明确了公共停车场（库）专项规划由市交通行政主管部门根据本市综合交通规划和交通需求状况，会同市规划资源、建设行政主管部门编制；道路停车场的设置应符合区域道路停车总量控制要求、与区域停放车辆供求状况、车辆通行条件和道路承载能力相适应。

三是交通状况得到了较好改善。截至2021年9月底，本市注册小客车413.7万辆（市区号牌232.6万辆、沪C号牌133.4

万辆、新能源 47.7 万辆)，道路交通通行压力较大。为有效改善道路交通通行状况，《办法》明确规定了公共交通换乘停车场、公共建筑配套建设停车场的建设要求，通过提供“停车换乘”的方式，减少道路交通通行压力。

四是停车场（库）经营者和停车者的合法权益得到了充分维护。与停车场（库）相关的各方当事人包括停车场（库）经营者、停车者等。为维护各方当事人权益，《办法》明确规定了公共停车场（库）经营者的服务规范，驾驶员的行为规范，以及相应的罚则。从实施效果看，停车场（库）经营者依法经营权，停车者的使用权都得到了保障。

2、关于主要规定的具体落实情况

《办法》涉及的主要规定包括公共停车场（库）规划编制（第六条）、公共停车场（库）建设与设置标准（第八条至第十条）、公共停车场（库）经营管理要求（第十四条至第十七条）、道路停车场设置与管理要求（第十八条至第二十五条）等四个方面。结合调研和访谈情况，除公共停车场（库）专项编制外，其余规定要求的落实情况较好，具体如下：

一是公共停车场（库）专项规划的要求未落实。《办法》的第六条“公共停车场（库）专项规划由市交通行政主管部门根据本市综合交通规划和交通需求状况，会同市规划资源、建设行政管理部门编制，经报市政府批准后，纳入相应的城乡规划”。通过调研了解到，公共停车场（库）专项规划与土地利用紧密结合，

市级层面制定了公共停车场（库）的发展战略和规划导则，以指导各区公共停车场（库）建设项目的实施落地。但上述与全市公共停车场（库）专项规划有一定差异，需按照相关要求抓紧落实专项规划编制工作。

二是公共停车场（库）建设与设置标准基本符合规范要求。本市制定了建筑工程规范—《建筑工程交通设计及停车库（场）设置标准》（DG/TJ08-7-2014, J10716-2014），市道路运输管理局制定了《上海市工程建设项目配建机动车停车场（库）审核操作手册》（2021版），与公共停车场（库）配套的建筑工程标准及相关文件确保了本市公共停车场（库）的建设与设置标准符合相关规范要求。

三是公共停车场（库）经营管理要求基本落实到位。公共停车场（库）经营者在经营前需依法办理经营登记备案手续，按照规范设置停车场（库）经营服务标志，设置市交通行政主管部门制定的停放车辆规则，公布监督电话，在停车场（库）入口处及收费处醒目位置公示收费标准。并通过开展质量信誉考核、停车数据上传检测等各方式提升公共停车行业服务和监督检查力度，夯实企业主体责任，有效提升行业整体服务水平。依据《办法》规定，临时停车场经营者办理备案手续前，应当按照市交通行政主管部门的相关规定，对停车场的消防条件以及对周边交通、环境的影响进行评估。但临时停车场通常为闲置用地进行地面平整后建设的，由建设管理部门进行审批，由消防部门负责后续监管，

消防评估需协调多个部门完成，因此《办法》第十七条临时停车场经营登记备案前评估相关规定需要相关部门做好协调予以落实。

四是道路停车场设置与管理要求执行较好。道路停车场设置流程主要以属地街镇根据道路周边市民的集中停车需求拟定初步设置方案，外环线以外区交警部门征求区交通管理部门意见后批复，报市交警总队备案；外环线以内区交警部门报市交警总队审核，市交警总队征询交通管理部门意见后批复。

严格的审核流程保证了道路停车场设置的合理性和科学性。但道路停车场管理要求落实情况较差，主要难点在于缺乏超时停放车辆、欠费车辆处置的信用惩戒措施，欠费车辆费用催缴难度大等方面。

3、关于对社会管理规范化的促进作用

《办法》对推动本市停车场（库）运营的科学化、规范化管理起到了积极的促进作用。理由如下：

一是相关配套文件陆续出台。近年来，相关部门制定了《上海市公共停车场（库）停车规则》、《关于推进上海市停车行业信息化工作的实施意见》、《关于促进本市停车资源共享利用的指导意见》、《关于进一步规范本市配建机动车停车场（库）审核管理工作的通知》、《关于公共停车行业质量信誉考核工作的通知》、《关于进一步规范和加强本市公共停车信息联网管理的通知》等文件，对保障停车场（库）经营管理的规范性起到了重要作用。

二是依法履职的责任意识和协同共治机制基本形成。停车场（库）经营人的主体责任意识不断加强，管理服务规范不断健全，从业人员素质不断提升。市交通管理部门能够严格依照法定职责，严格依法执法，规划资源、房屋、财政、价格、市场监管、税务、消防、绿化市容等部门按照各自职责协同实施《办法》。

4、关于社会认可度的推动作用

公众调查问卷显示，知晓或者了解《办法》内容的被调查者占比为 37%，九成左右使用者认为应当加强公共停车场（库）的建设，超半数的使用者认为应当加强停车场管理员的服务质量，提升服务质量。总体而言，应当需要进一步加大普法力度，提高服务质量，以提升《办法》的公众知晓度和满意度。

四、具体评估情况

（一）合法性评估

立法的合法性评估，主要是评估《办法》的立法依据是否合法，立法是否符合法定权限和法定程序，立法内容上是否存在与上位法规定及相关法律精神、法律原则相抵触等问题。

2012 年 8 月 31 日，《办法》以上海市人民政府令第 85 号公布，针对停车场（库）的规划、建设、经营和管理等内容进行了较为全面细化的规定；根据 2018 年 12 月 7 日上海市人民政府令第 15 号公布的《上海市人民政府关于修改〈上海市民防工程建设和使用管理办法〉等 5 件市政府规章的决定》修正并重新公布；根据 2021 年 5 月 8 日上海市人民政府令第 49 号公布的《上

上海市人民政府关于修改<上海市居住房屋租赁管理办法>等 3 件市政府规章的决定》修正并重新公布。《办法》以《中华人民共和国道路运输条例》《上海市道路运输管理条例》《上海市道路交通管理条例》作为上位法依据，修订后的《办法》无论在立法依据、立法内容上，还是在立法程序、立法权限上，都不存在违反上位法规定及相关法律精神、法律原则的情况。

本次评估将立法合法性指标细分为以下四项二级指标：

1、立法依据合法

《办法》第一条明确规定“为了加强本市停车场（库）的规划、建设和管理，调节停车供需关系，改善交通状况，保障停车场（库）经营者和停车者的合法权益，根据《上海市道路运输管理条例》等有关法律、法规的规定，制定本办法。”

《办法》属于上海市政府规章立法，《中华人民共和国道路运输条例》《上海市道路运输管理条例》《上海市道路交通管理条例》是其制定的上位法依据，其立法权的来源、效力位阶完全合法，从立法依据上证明了《办法》立法行为的合法性。

2、符合法定权限

《办法》是关于上海市行政区域内停车场（库）的规划、建设、使用及其相关管理活动的法律规定，依据《立法法》第八十二条的规定，属于自治区、直辖市和设区的市、自治州的人民政府，可以根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规，制定规章的立法事权范围。由上海市人民政府出台政府规

章，符合《立法法》中有关立法权限划分的规定，没有违背法律保留、法律优先等原则，《办法》的制定符合法定权限。

3、符合法定程序

《办法》由上海市人民政府按照《立法法》、《规章制定程序条例》规定的有关规章立法的程序制定，2012年8月31日上海市人民政府令第85号发布，并根据2018年12月7日上海市人民政府令第15号公布的《上海市人民政府关于修改〈上海市民防工程建设和使用管理办法〉等5件市政府规章的决定》修正并重新公布，根据2021年5月8日上海市人民政府令第49号公布的《上海市人民政府关于修改〈上海市居住房屋租赁管理办法〉等3件市政府规章的决定》修正并重新发布。《办法》无论是制定程序，还是修改程序均符合法定程序。

4、立法内容合法

《办法》作为实施性地方立法，在立法内容上是对《上海市道路运输管理条例》中公共停车场（库）经营方面的规定做实施性的细化，就上海市行政区域内停车场（库）的规划、建设、使用及其相关管理活动进行专门的规定。《办法》未与《中华人民共和国道路运输条例》和《上海市道路运输管理条例》等上位法相冲突，符合基本法理和有关立法公平正义的价值取向。

综上所述，《办法》在立法依据、法定权限、法定程序以立法内容方面不存在问题。

（二）合理性评估

合理性，是立法核心理念之一，主要是指立法规定在无法与上位法依据一一对应时，立法应当从符合法治基本精神和原则的高度去考虑和规定。

本次评估将立法合理性指标细分为以下三项二级指标：

1、立法正当性评估

立法正当性，即立法内容符合公平、正义的基本价值观念，符合社会公共利益。

《办法》的立法目的是为了加强本市停车场（库）的规划、建设和管理，调节停车供需关系，改善交通状况，保障停车场（库）经营者和停车者的合法权益。《办法》中涉及的停车场（库）规划和建设制度、经营监管制度、道路停车场管理制度、收费价格制度、票据及信息化管理、资源共享、法律责任制定等方面均较好地体现了立法正当性的要求。具体体现在：

一是《办法》明确了市区两级交通行政主管部门，规划资源、建设、公安交通等管理部门的管理职责，保证了停车场（库）规划、建设及行政管理的科学高效。二是详细规定了停车场（库）经营登记备案、临时停车场经营登记备案、道路停车场管理者的确定的要求，充分保障了市场参与主体获得经营资质的权利，体现了公平、正义的基本价值观念；三是《办法》明确了停车场（库）收费价格制度、票据及信息化管理、资源共享制度，充分保障了停车场（库）使用者的权益，较好地体现了立法正当性的要求。

2、平等对待原则评估

平等对待原则，即立法不存在对同类权利义务主体的差别化对待和处理的规定。《办法》涉及到的行政管理相对人包括停车场（库）建设单位、停车场（库）经营单位以及使用者，对有关行政管理相对人权利与义务的规定，不存在针对该领域某类主体的歧视和差别对待问题。如《办法》第八条至十三条明确了公共停车场（库）、专用停车场（库）和公共建筑配套停车场（库）的设置标准、设计部分、补建条件、建设审查程序、竣工验收程序，未限制停车场（库）建设的市场参与主体；第十四条、第十七条规定了公共停车场（库）、临时停车场（库）的经营备案流程，未对停车场（库）经营主体进行限制；第十五条明确了公共停车场（库）经营者的服务规范，该要求适用于所有公共停车场（库）经营者；第十六条和第二十五条规定了驾驶员行为规范，该要求适用于所有驾驶员。因此《办法》符合平等对待原则要求。

3、与改革发展的同步性评估

与改革发展的同步性，即立法是否存在阻碍改革的规定，是否与政治、经济、社会、文化发展的客观需求相适应。《办法》所规范的领域属于专业性、技术性比较强的领域，不存在阻碍相关改革发展的规定。另外，从当时的立法背景来看，作为地方性立法，《办法》的制定主要是为了加强停车场（库）的规划、建设和管理，调节停车供需关系，改善交通状况，保障停车场（库）经营者和停车者的合法权益，包括停车场（库）行政管理主体的确定问题、布局规划问题、建设和经营规范问题等，以适应本市

当时政治、经济、社会、文化发展的客观需要。从上述内容来看，《办法》八年来的实施效果充分证明了其有效规范了停车场(库)的规划、建设、经营和管理，保障了停车场(库)经营者、使用者的合法权益，符合与改革发展同步的要求。

但是，随着近年来相关上位法的修订，《办法》也存在个别与经济、社会、文化发展不相适应，或者与实践不符的问题，应该进行相应的调整。具体如下：

第一，随着停车综合治理工作的开展，新出现了如利用人防设施及学校操场地下空间、配建增建、结合公园绿地建设等多种类型停车设施。《办法》中关于公共停车场(库)、公共交通换乘停车场(库)、道路停车场和专用停车场(库)的概念已不能完全适应现状泊位类型划分。因此需要进一步厘清、明确公共停车场(库)、经营性停车场(库)、道路停车场和公共泊位的概念，补充完善相关用语含义。

第二，随着本市机构改革方案的实施，组建市道路运输管理局，负责全市道路运输、交通设施管理工作，由上海市交通委员会管理。在公共停车场(库)管理方面负责公共停车场(库)和道路停车行业的监督管理，停车场(库)设计审查和竣工验收，并对市管停车场(库)实行直接管理。上海市道路运输管理局下设上海市道路运输事业发展中心，为上海市道路运输管理局所属的事业单位，主要承担本市路政、运政、交通设施养护管理等领域日常事务和相关技术支持保障服务等职责。

第三，结合放管服改革的推进，停车场（库）经营登记备案手续和流程已做了简化。如新建公共停车场（库）在经营前不需要办理税务登记，《办法》第十四条“公共停车场（库）经营者应当依法办理工商、税务登记手续”的表述已不符合实际。

第四，2016年起本市启动开展新一轮公共停车收费价格改革工作；2019年为优化营商环境，健全经营性停车场收费主要由市场决定价格的机制，市交通委配合市发改委研究形成了关于缩减“机动车停放服务收费”政府定价范围的《实施方案》，明确除将具有一定公益属性的“公共换乘（P+R）设施、主要交通枢纽、公立医疗机构配建停车设施机动车停放收费”继续纳入政府定价范围外，其余各类经营性公共停车设施收费全部放开，实行市场化自主定价。因此需要优化完善《办法》第二十六条收费价格管理“本市停车场（库）服务收费根据不同性质、不同类型，分别实行市场调节价、政府指导价、政府定价”的规定。

第五，2018年根据十三届全国人大一次会议审议通过《国务院机构改革方案》的规定，省级和省级以下国税地税机构合并，具体承担所辖区域内税收和非税收入征管等职责。《办法》第二十七条“公共停车场（库）经营者收取停车费，应当使用由市地方税务部门监制的统一发票”中“市地方税务部门”的表述税务机构改革后的机构构成不相符。

为使《办法》能够更好地适应未来的法律、社会环境变化，《办法》的修订应保持一定的前瞻性。因此建议在未来《办法》

修订中考虑增加以下几方面内容：一是进一步厘清、明确经营性停车场（库）、道路停车场和公共泊位的概念，补充完善相关用语含义；二是随着停车信息化场景的不断丰富，为提升停车场（库）经营管理效率，建议增加利用信息化手段进行信用管理、数字化监管等内容。

（三）专业性评估

专业性，是指立法的内容及规定是否反映了立法所调整领域的内在规律，以及与客观规律的相符程度。

本次评估将立法专业性指标细分为以下两项二级指标：

1、科学性评估

科学性，强调法律规定必须与社会实际相一致。《办法》为了规范本市行政区域内停车场（库）的规划、建设和经营等行为，确立了包括目的和依据、适用范围、定义和分类、管理部门职责、规划和建设、经营规范和法律责任在内的主要规定。从整体看，各项具体规定符合立法所调整领域专业性要求，具有较强的科学性。《办法》的具体条文既没有明显滞后于当时社会实际的规定，也没有过于超前的规定，在规范本市停车场（库）管理方面发挥了积极作用。

2、可操作性评估

可操作性，是指立法既要充分考虑行政相对人自觉守法的可能性和可行性，又要充分考虑行政执法机构及执法人员执法的可能性和可行性，以保证立法规定的实际操作和实施。整体来看，

《办法》相关规定具有较强的可操作性，但也存在一些问题，具体如下：

一是缺少局部改变使用功能的管理要求。通过座谈会调研了解到，各区改变公共停车场（库）或者专用停车场（库）使用性质的情况较少，但存在项目竣工验收完成后，建设单位自行改变泊位布局、移除充电设施、停车场（库）经营单位将车位出租给另外的企业做仓库、洗车维修但未改造地面等现象。由于停车场（库）整体使用性质未发生改变，交通管理部门无法将《办法》的第十三条“改变使用性质的审核”以及第三十三条“行政处罚”作为以上现象的监管执法依据。

二是缺少停车场（库）退出经营的制度设计。通过调研了解到，交通管理部门在日常监督管理中发现存在停车场（库）不再经营且停车企业已撤除，或者场库由于其他原因，无法完成年检换证，场库又不申请歇业等现象，因此管理部门在经营性停车场（库）数据统计时产生较多问题，建议进一步补充明确相关管理要求。

三是缺少道路停车场退出评估机制的制度设计。《办法》第二十三条规定“道路周边的公共停车场（库）已能满足停车需求，市、区公安交通管理部门应当会同交通行政主管部门及时予以撤除”。通过调研了解到，公安交通管理部门不掌握道路停车场周边停车资源供需情况，缺少周边停车供需情况动态评估机制，无法准确量化周边需求是否得到满足。因此道路停车场撤销机制可

操作性较低。

（四）协调性评估

立法协调性，是指立法在符合合法性的前提下，与相关同位法、配套规范性文件以及其他公共政策之间是否存在内容上的交叉重叠和相互抵触等问题。

本次评估将立法协调性指标细分为以下三项二级指标：

1、与相关同位法之间的协调性

与相关同位法之间的协调性是指立法规定与其处于同一法律位阶的其他法律规范之间是否协调。与《办法》相关的同位法主要是现行有效的上海市政府规章和交通运输部部门规章。在本市现行有效的政府规章中，相关同位法与《办法》不存在冲突，因此不存在协调性的问题。

2、与配套文件的协调性

与配套文件的协调性即立法与以其为依据制定的配套性文件之间的协调性。《办法》的配套性文件有《关于道路运输行政处罚的裁量基准》、《上海市公共停车场（库）停车规则》、《关于推进上海市停车行业信息化工作的实施意见》、《关于促进本市停车资源共享利用的指导意见》、《关于进一步规范本市配建机动车停车场（库）审核管理工作的通知》、《关于公共停车行业质量信誉考核工作的通知》、《关于进一步规范和加强本市公共停车信息联网管理的通知》等。上述以《办法》为依据制定的配套文件，与《办法》不存在冲突和不协调问题。

3、与其他公共政策之间的协调性

公共政策具有适时性和创造性，能够及时地适应变化的社会环境，反映社会利益的合理诉求。因此，需要评估立法与公共政策之间的协调性，保障和调整合理的社会利益。

《办法》的制定和执行是为了加强对上海停车场（库）的管理，规范停车场（库）的经营活动，保护各方当事人的合法权益，其立法目的与本市公共政策保持一致，因此《办法》与其他公共政策之间不存在协调性问题。

综上，《办法》在与相关上位法、配套文件以及其他公共政策之间不存在内容上的冲突。

（五）立法技术性评估

立法技术性要求在立法过程中既需要科学、严密的框架设计，又要求条文表述尽量科学严谨，用语做到规范统一。立法技术，对于立法质量、立法实施，包括执法和守法均有非常直接和重大的影响。

本次评估将立法技术指标细分为以下两项二级指标：

1、文本结构的完整性

文本结构的完整性主要是针对《办法》的基本构件合理与否进行评估。《办法》共七章、三十八条。第一章包括第一条至第五条，对《办法》制定的目的和依据、适用范围、管理部门职责、行业协会职责以及停车场（库）投资建设、信息化管理的鼓励和推广进行了具体规定；第二章包括第六条至第十三条，主要针对

停车场（库）规划与建设管理做出了明确要求；第三章包括第十四条至第十七条，是对停车场（库）经营管理者经营登记备案、服务规范以及驾驶员服务规范的规定；第四章包括第十八条至第二十五条，对道路停车场管理要求做了明确规定；第五章包括第二十六条至第三十二条，分别明确了停车场（库）收费价格管理、票据管理、信息化管理、信息统计、专用停车场（库）的调用、停车资源共享利用以及时段性道路停车场的设置要求；第六章包括第三十三条至第三十五条，明确了《办法》相关条款的罚则，第七章为附则，包括专用停车场（库）的经营管理、相关用语定义、以及《办法》的施行日期。

从整体上来看，《办法》文本结构完整，基本能从条文内容的先后顺序中寻找到其依次展开的内在逻辑层次，行为模式与法律后果得到对应设定。

2、立法语言的准确性

立法语言的准确性，即立法中法律用语具有内在逻辑的严密性和表达的准确性，不存在概念之间矛盾、前后不一致、语言使用不规范等情况。

《办法》对立法目的与立法依据的表述规范，引用法律名称的表述准确，对定义条款、基本概念、专业术语、管理部门等的表述基本准确，数字、标点符号等的使用规范，总体上立法语言准确规范，在语言逻辑和内部结构方面也不存在相互矛盾和冲突的问题。

综上，在文本结构方面，《办法》的名称准确、明了，形式恰当，其体例结构安排经过了细密的思考与斟酌，逻辑结构严密、谨慎，具有恰当、准确和规范的内部结构。在文字表达方面，《办法》基本符合规范要求，条款内容表述准确、规范，语言简明扼要，相关法律术语、概念较严谨，标点符号的用法和数字的表达亦规范、无误。无论是从文本结构，还是从立法语言来看，《办法》立法技术都较为成熟。

（六）实效性评估

实效性，是指法律文件在具体实施过程中所带来的社会效果，即设计的制度在实施中的实现程度。

本次评估将立法实效性指标细分为以下两项二级指标：

1、行政执法的有效性评估

行政执法的目的是为了实现立法意图，保障立法规定在现实生活中得以实现。行政执法的有效性，既能反映立法规定实施的情况，也能反映立法的质量与水平。

《办法》的管理和执法涉及市、区两级多个部门，随着国家及上海市机构改革、相关职能调整，以及本市停车行业的发展，《办法》中对管理部门的职责划分以及监督管理内容有待细化和调整。

一是道路停车场执法权责划分的问题。《办法》第三十三条明确市、区交通行政主管部门对违反本办法的行为按照规定予以处罚。根据《上海市城市管理行政执法条例实施办法》的相关规

定，本市机动车驾驶员在中心城区道路停车场的违法行为由城市管理部门处罚，与《办法》第三十三条第四款、第五款的规定冲突。

二是道路停车场超时停放车辆欠费催缴难度大的问题。《办法》条款对道路停车缴费的管理约束不够完善，对欠费逃费行为的执法力度有限，执法部门在对欠费较多车辆进行欠费追缴的执行过程中，市民配合度低，执法力度有限，实际追缴困难。对停车人拒付拒补缴停车费的行为，缺乏纳入当事车辆车主诚信档案或者由公安部门在车辆年检时提醒违章车辆车主至交通管理部门接受处理等惩戒措施。

三是公共停车场（库）专用泊位监督执法的问题。通过调研了解到，经营备案的公共停车场（库）存在车位出租给租客专门停放并安装地锁等装置的现象，此类装置对车辆通行存在安全隐患，建议《办法》修订时强化对此类车位的管理要求。同时《办法》缺乏对充电等专用泊位的管理规定，日常工作中对违规占用专用泊位的现象缺乏管理依据。

2、守法的有效性评估

守法有效性是指在没有采取任何强制手段的情况下公民自觉守法的表现情况。守法有效性侧面反映了法律制定的科学性、合理性以及易操作性等内容。如果每一个法律规范都要借助于执法活动才能实现，法律制度的实现必然是低效的。

结合调研、走访等各方面情况看，经营性停车场（库）经营

人、建设人等单位自觉守法的意识较强，能够较好地自觉遵守《办法》的有关规定，较少存在违法现象。但部分临时停车场的部分经营人存在不主动申请办理经营备案证，或者存在不办理经营备案的黑场库。由于现行《办法》对此类行为的处罚标准较低，因此存在过期继续运营或者不办理经营备案证的现象。

在停车场（库）使用者方面，大部分使用者均可遵守《办法》中驾驶员行为规范的相关规定，少数道路停车场使用者存在逃费欠费的情况。

（七）成本收益评估

成本收益评估主要是通过立法的经济分析，考察立法所涉及的政府规制是否符合比例原则。该原则强调目标与手段的“相称”，强调公权力干预的适当性、必要性和均衡性。

本次评估将成本收益评估指标细分为以下三项二级指标：

1、经济效益性评估

关于收益与成本。《办法》第十一条规定了停车场（库）建设审查流程，第十二条规定了竣工验收的要求，第十三条明确了公共停车场（库）改变使用性质的审核要求，第十四条和第十七条规定了公共停车场（库）和临时停车场的经营登记备案要求；第十五条规定了公共停车场（库）经营者应当制定安全管理制度及突发事件的应急预案。通过调研了解到，以上条款的制定对停车场（库）的建设、运营、管理的规范性和安全性起到了重要作用。但在执法、守法过程中也将产生额外成本。对比《办法》的

收益与成本，收益明显大于成本，收益主要体现在《办法》对停车场（库）建设和经营者应该履行的职责做了较为全面的规定，充分保障了停车场（库），建设和经营管理的规范性，成本主要体现在《办法》的部分条款在执行过程中需要消耗相关行政执法部门的行政资源。

2、最小化损害性评估

《办法》的规定符合最小化损害原则，用最少的资源消耗，保障使用者的安全，具体表现如下：

一是**停车场（库）经营服务规范的规定**。《办法》第十五条“公共停车场（库）经营者应当配置符合规范的照明设备、通讯设备、计时收费设备，引导车辆有序进出和规范停放，维护停车秩序，制定停放车辆、安全保卫、消防、防汛等管理制度以及应对突发事件的应急预案”的规定。该条规定虽然会增加停车场（库）经营管理者日常工作负担，但可在一定程度上保障停车场（库）的运行安全性和可靠性。

二是**针对驾驶员行为规范的规定**。《办法》第十六条对机动车驾驶员及其随车人员在公共停车场（库）停放车辆的行为规范做了明确规定。该条款虽然对驾驶员及其随车人员的行为做了限制性规定，但是可以保证其在停车场（库）内部的安全，因此是必不可少的。

3、政策兼顾性评估

《办法》的实施与现行的财政资源、立法资源与国民经济状

况基本相符。从财政资源的角度来说,《办法》体现了明确相关部门职责、防范安全事故的立法倾向,这有利于停车场(库)的安全高效运行,降低了隐性成本消耗,从而减少了财政资源的投入;从立法资源的角度来说,《办法》的制定既遵循了《中华人民共和国道路运输条例》《上海市道路运输管理条例》《上海市道路交通管理条例》等法律、法规,同时又结合了本市实际。从上海市经济发展状况的角度来看,有效规范了本市停车场(库)的规划、建设、竣工验收和经营监管。整体来讲,《办法》符合政策兼顾性评估的基本要求。

(八) 认同度评估

认同度的评估依据主要是通过走访调研、座谈会、公众调查问卷获取的。

本次评估将立法认同度指标细分为以下四项二级指标:

1、对立法基本情况的知晓程度

立法所调整的法律关系主体只有对立法规定有所了解,才有可能按照立法的要求来规范自己的行为。因此,对立法的知晓程度,可以从一个侧面判断立法的实现程度。

本次评估,通过专题调研会了解到,停车场(库)行政管理部门及经营企业对《办法》的知晓程度较高,且均能按照《办法》的相关要求履行相关管理义务;通过公众问卷的调查结果可知,由于《办法》主要针对停车场(库)管理部门和经营者制定,因此社会公众对《办法》的知晓程度较低,可结合《办法》的修订

加强宣贯。

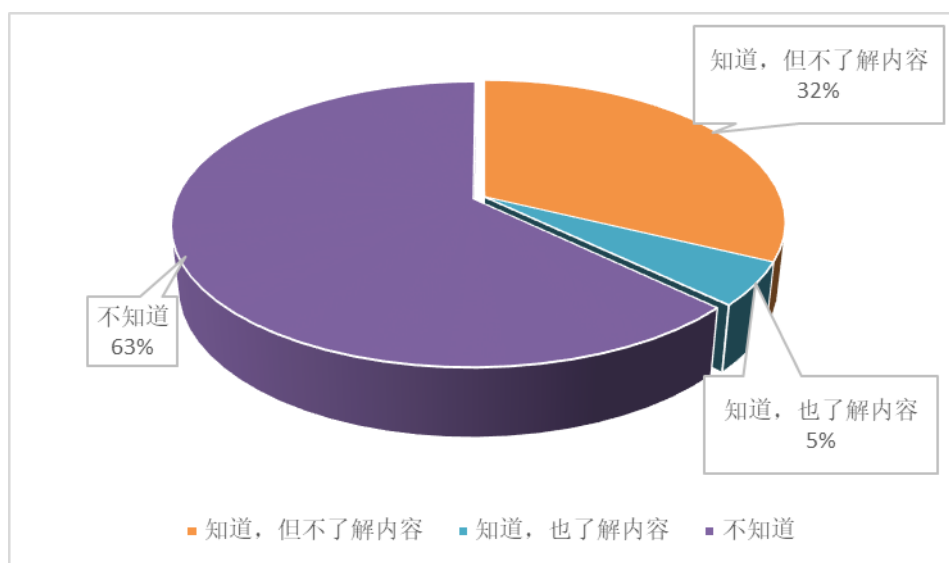


图 3 《办法》知晓程度调查结果

2、对立法相关规定的认可度

认可度，是指公众、尤其是立法所调整的法律关系主体对立法规定的认可和信任程度。当各方主体对立法规定持认可态度时，不仅会自觉守法，还会积极地维护立法的实施，推动立法目的的实现。这时，立法目的实现的可能性就较大；反之，当各方主体抱有抵触情绪时，立法实施的阻力就会增加，立法实施的成本也会增加。

调查结果显示，相关管理单位涉及到的相关制度规定认可度较高，但在各主管部门职责分工、新型公共停车设施监管要求、经营登记备案流程、道路停车欠费催缴机制等制度设计上需要做调整。

3、对执法效果的评价

执法效果评价是指对行政执法行为所产生效果的评价，既包

括行政管理相对人的评价，也包括行政执法机关的自我评价以及社会公众的评价。

调查结果显示，相关管理单位认为《办法》在停车场（库）规划和建设方面的落实情况较好，道路停车场经营管理方面的执法效果欠佳；公众调查问卷显示，51.33%的使用者认为应当加强停车管理员的服务意识，提高服务质量，80.02%的使用者认为应当提高停车场设计的人性化，做到标识信息明确，强化信息化诱导，76.85%的使用者认为应当优化完善停车收费价格机制。

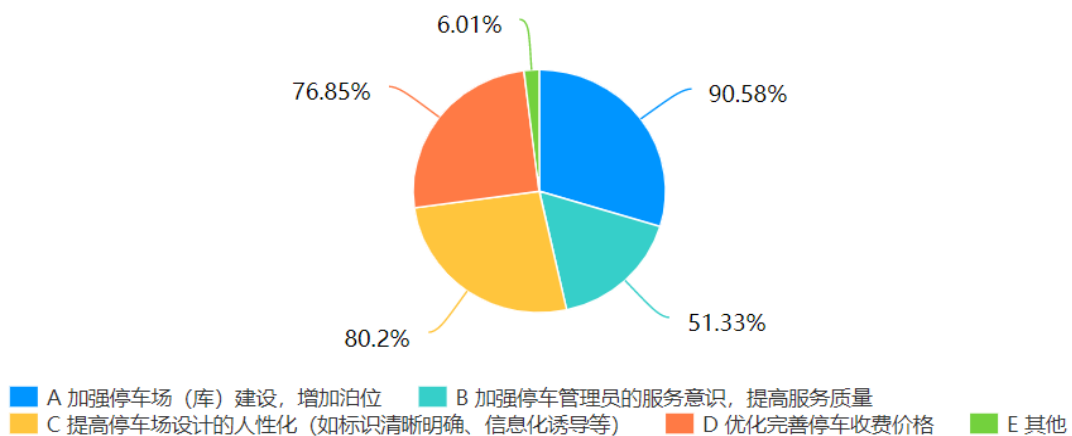


图 4 《办法》执法效果调查结果

4、对自我守法情况的评价

自我守法是指公众、尤其是立法所调整的法律关系主体，对自身是否能够将立法中的相关规定内化为自觉行为的评价。如果能够做到自觉内化，则说明此立法的社会认同度高。

调查结果显示，停车场（库）经营管理单位和 98.21%的公众选择“愿意”自觉遵守《办法》的有关规定，反映了良好的自我守法意识，《办法》的社会认同度高。

五、评估结论与建议

（一）评估结论

依照指标体系对《办法》进行全面评估，总体评估结果显示《办法》的立法质量较高，立法执行情况较好，有较好的实施效果。

1、制度规范性角度

《办法》不存在违反上位法规定及相关法律精神、法律原则的情况，基本符合现实的合理性，有较强的科学性，与相关同位法、配套文件以及其他公共政策之间总体上不存在冲突，文本结构完整，立法语言准确规范。但部分条文存在与现实不适应的情况，或者存在可操作性、协调性的些许问题，需进行适时调整以提高《办法》的制度规范性。

2、实施有效性角度

《办法》自实施以来，行政管理部门的行政执法、行政管理相对人的守法以及管理制度的落实都得到较好的实现，实施过程基本满足信息完备性、经济效益性、最小化损害性和政策兼顾性的要求，收益明显大于成本，实施中所涉及的行政管理部门、行政管理相对人对《办法》有较好的知晓度和较高的认可度，公众对《办法》的知晓度欠佳。

（二）评估建议

建议适时启动《办法》的修订工作。

由评估结论可知，《办法》的制度规范性、实施有效性均有

较好的表现，且在现实中存在继续管理停车场（库）规划建设和经营的需求，因此《办法》应该保留。但随着社会环境、政策环境的变化，个别条款出现与其他法律规定不协调或者不能体现新形势变化产生的新要求等问题，需要对《办法》进行修订，保证《办法》实施的持续有效。综上所述，本次评估对《办法》的评估建议为“适时启动《办法》的修订工作”，需要通过立法修订予以吸纳完善的内容，主要是伴随着行业发展、技术进步以及管理理念的改变而出现的新要求、新事物和新理念，具体评估建议如下：

1、优化完善相关用语含义

现行《办法》定义了公共停车场（库）、公共交通换乘停车场（库）、道路停车场和专用停车场（库）。但随着停车行业的不断发展和停车综合治理工作的不断推进，出现了利用民防设施及学校操场地下空间、结合公园绿地建设以及配建增建等多种类型的公共停车设施。因此建议在修订《办法》时根据泊位类型，优化完善经营性停车场（库）、道路停车场和公共泊位等用语的含义。

2、进一步明确部门管理职责

目前《办法》仅对市、区交通行政主管部门的职责做了明确规定，对协同实施部门的职责不明确。由于本市新增新型公共停车设施的管理流程与现状公共停车场（库）存在差异，现行《办法》无针对新型公共停车设施管理部门职责的划分。通过调研了

解到，规划资源、建设、公安交通、城市管理、价格、绿化市容等部门在公共停车场（库）的实际工作过程中也发挥着重要的作用；除此之外，目前存在较多设置在里弄、街坊路上的道路停车泊位，目前该类型的管理职责不明确，存在监管灰色地带。因此建议修订《办法》时对部门管理职责做详细规定，更好促进停车场（库）的管理工作。

3、提高部分条款的现实适用性

《办法》的立法目的为加强本市停车场（库）的规划、建设和管理，但由于落实难度、执法和守法的经济效益等原因，可能导致《办法》部分条款在现实实施过程中无法或者难以落实。

第三十三条关于道路停车场违法行为处罚主体的规定，根据《上海市城市管理行政执法条例实施办法》的相关规定，本市机动车驾驶员在中心城区道路停车场的违法行为由城市管理部门处罚，建议修订《办法》时进行调研，充分听取《办法》协同管理部门的意见，按照实际职责分工划分部门职责。

4、体现“放管服”的管理理念

在国务院提出全面深化“放管服”改革的要求中，简政放权、放管结合、优化服务已成为优化营商环境的重要手段，采取了逐一制定出台直接取消审批、审批改为备案等一系列措施。在此过程中，《办法》第十四条和第十七条关于公共停车场（库）和临时停车场经营登记备案的规定，税务部门已取消新建停车场（库）税务登记的规定，因此应在《办法》中应予以相应调整，以认真

贯彻中央和本市各项决策部署，充分体现“放管服”的管理理念。

5、提高《办法》的表述准确性

《办法》的立法技术性总体评价较好，立法语言有较高的准确性，但随时代发展演变，《办法》执法的外部环境势必也进行一定的调整和优化，因此《办法》中的表述也应做出相应的调整，以符合当前社会大众的普遍认知。

第二十六条中关于停车场（库）收费类型的表述与实际表述方式存在差异。现状除公共换乘（P+R）设施、主要交通枢纽、公立医疗机构配建停车设施机动车停放收费继续纳入政府定价范围外，其余各类经营性公共停车设施收费全部放开，实行市场化自主定价。建议根据现行收费类型调整相关表述。

第二十七条票据管理中的“地方税务部门”的表述与税务机构改革后的机构构成不相符。根据2018年《国务院机构改革方案》的规定，省级和省级以下国税、地税机构合并，具体承担所辖区域内税收和非税收入征管等职责。建议办法《修订》时调整相关表述。

6、深入研究相关规范性文件

本市正在研究制定道路停车场收费改革方案以及日常管理的规范性文件，对其部门职责划分、设置流程、日常管理要求、收费标准等做了更加详细的规定。建议《办法》修订时充分研究相关规范性文件在道路停车场设置要求、动态调整机制、日常管理等方面的规定，考虑将部分内容上升纳入《办法》的必要性，

以进一步加强本市停车场（库）管理。

7、新增专用泊位管理的规定

为贯彻国家《新能源汽车产业发展规划（2021-2035年）》，有效推进本市大气环境治理和节能减排工作，促进新能源汽车产业加快发展，市发改委等五部门联合制定了《上海市鼓励购买和使用新能源汽车实施办法》，在全市大力推广新能源汽车。公共停车场（库）建设时会配建一定比例的充电泊位，现行《办法》无针对充电专用泊位的管理要求，对燃油车辆占用充电泊位的现象缺乏管理依据。建议《办法》修订时增加充电专用泊位的管理要求，减少专用泊位的占用情况。

8、增加适应社会经济技术发展的条款

随着智慧停车、信息化手段的不断发展，借助信息化手段辅助停车场（库）经营管理可有效提升监管效率，并可解决例如道路停车场欠费追缴难度大的问题。因此建议在《办法》中增加利用信息化手段将欠费当事车辆车主信息纳入诚信档案或者由公安部门在车辆年检时提醒违章车辆车主至交通管理部门接受处理等惩戒措施。

附件：

条文问题清单

序号	条款	存在问题
1	第三条，管理部门	建议进一步明晰协同部门管理职责划分。
2	第十三条，改变使用性质的审查	实际管理中改变使用性质的情况较少，但自行改变泊位布局、移除充电设施、停车场（库）经营单位将车位出租给另外的企业做仓库、洗车维修但未改造地面等现象时有发生，现行办法无针对以上现象的管理规定。建议补充局部改变使用性质的管理要求。
3	第十四条，经营登记备案	新建停车场（库）无需至税务部门办理经营登记备案。
4	第十八条，道路停车场设置原则和方案	建议与相关规范性文件内容衔接。
5	第二十三条，道路停车场撤除	公安交警部门无法准确把握道路停车场周边停车资源供需情况，无法准确判断既有道路停车场退出条件。建议增加动态评估调整机制。
6	第二十五条，道路停车行为规范	道路停车欠费催缴难度较大，现有的政策法规对道路停车缴费的管理约束不够

序号	条款	存在问题
		完善，对欠费逃费行为的执法力度有限。建议结合信息化手段，增加将当事车辆车主信息纳入诚信档案或者由公安部门在车辆年检时提醒违章车辆车主至交通管理部门接受处理等惩戒措施。
7	第二十六条，收费价格管理	现状除“具有一定公益属性停车设施机动车停放收费”继续纳入政府定价范围外，其余各类经营性公共停车设施收费全部放开，实行市场化自主定价。需调整现行《办法》的表述。
8	第三十七条，有关用语的定义	厘清泊位类型划分依据，优化完善经营性停车场（库）、道路停车场和公共泊位的定义。
9	补充条款	补充专用停车场（库）、新能源车辆充电泊位专用的相关管理规定。