全国统一大市场背景下禁摩政策的法治化转型

【要点提示】

禁摩政策是我国地方政府在特定历史时期，为应对社会治安、维护交通秩序、发展汽车产业和保护环境而出台的阶段性治理手段。自20世纪80年代中期以来，不少城市为缓解交通拥堵、改善交通安全和治安秩序，相继出台禁止或限制摩托车通行的规定，并逐步形成了以《道路交通安全法》为法律依据、以“区域限行+全天禁行”为禁限模式、以牌照管理为限制手段、以严格处罚为制度保障的政策体系。

禁摩政策的推行，最初具有一定的正当性，但随着技术进步、治安环境改善、环保标准升级及公共交通体系完善，全面禁摩政策的必要性和合理性逐步受到质疑。特别是在全国统一大市场战略深入推进的背景下，禁摩政策在上位法依据、程序正当性、公平竞争等多个维度，逐步显露出与建设全国统一大市场目标之间的不协调性。禁摩政策的地方性与封闭性特征，也导致区域间市场准入标准差异，推动形成了事实上的行政性壁垒，阻碍了交通运输市场的公平竞争。

在建设全国统一大市场的政策背景下，禁摩政策亟需在法治轨道上实现转型。对当前各地推行的禁摩政策，可以在“合法性审查—公平竞争审查—行政性垄断认定”的三个框架下予以评估，即评估禁摩政策是否经得起“合法性审查”（包括备案审查）、是否进行了“公平竞争审查”，以及是否可能构成“行政性垄断”。如果不符合合法性要求，没有经过公平竞争审查，或者构成了《反垄断法》上的行政性垄断，则禁摩政策应当需要及时废止或调整。

一、各地禁摩政策的具体概况和典型特点

**（一）各地禁摩政策的具体概况**

禁摩政策作为一种具有高度地方性与强烈行政干预色彩的交通治理工具，在不同城市中呈现出形态各异的具体实践路径。

典型城市的禁摩措施如下：

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **城市** | **政策文件** | **禁限模式** | **牌照管理制度** | **处罚规定** |
| 北京 | 《关于对摩托车采取交通管理措施的通告》 | 北京对摩托车的限制主要体现在三个方面：特定路段全天禁止通行、按车牌限行以及对外地车牌摩托车的限制。首先，在特定路段方面，北京规定长安街及其延长线、天安门广场周边主要道路以及部分核心街区（如西四东大街和西安门大街等）实施全天禁摩，同时在二、三、四、五环的主路上亦全面禁止摩托车行驶。其次，按车牌限行方面，北京对京B号牌摩托车实施严格的区域管理，明确规定其在四环路（不含辅路）以内不得通行。最后，对于外地车牌摩托车，北京采取限制措施，禁止外省、区、市的摩托车进入六环以内道路。 | 京A牌照：停止发放，需通过二手车市场购买带京A牌照的摩托车（牌照与车辆绑定），或通过司法拍卖竞拍京A牌照指标（需符合竞拍资格）。  京B牌照：新购车辆需提供郊区身份证或单位注册证明，通过正规车管所办理，非京籍人员需持有郊区居住证方可申请 | 《北京市实施<中华人民共和国道路交通安全法>办法》第九十三条规定，驾驶机动车没有按照“分道行驶规定”的违法行为，对驾驶人处100元罚款。  《道路交通安全违法行为记分管理办法》第十二条，驾驶机动车违反禁令标志指示的交通违法行为，对机动车驾驶人一次记1分处罚。 |
| 成都 | 《成都市摩托车管理规定》 | 成都的禁摩模式在机动车种类上，规定明确划分了三轮摩托车、三轮轻便摩托车以及发动机排量150毫升以上的两轮摩托车的适用范围，同时对警用、抢险等特种用途摩托车予以豁免；其次，在区域管控上，规定以绕城高速及三环路为界，对未取得入城证的摩托车实施全天禁止通行，并对高新南区等特定区域设定更为严格的限制措施。 | 在中心城区，由于新牌照发放暂停，个人若需合法驾驶摩托车，只能通过现有牌照的过户方式取得。  在非中心区域，符合条件的申请人可通过正常注册登记渠道申请牌照。 | 无特殊规定，依据《中华人民共和国道路交通安全法》等相关法律法规予以行政处罚。 |
| 上海 | 《上海市公安局关于本市道路禁止通行、限制通行措施的通告》 | 上海禁摩规定根据不同号牌（沪A、沪B、沪C、沪D、沪E及外省市牌）及车型，将禁行区域细分为“三纵三横”主干道、浦东新区等重点路段，并对部分道路实施时段性限制；未列明道路则依照现行法律、法规及交通标识执行。 | 上海市摩托车牌照管理制度通过对牌照种类进行细分（包括沪A、沪B、沪C及蓝色系列和岛牌等），实现了对车辆属性、用途及市场价值的差异化管理；同时，规定中明确了不同牌照的获取途径——部分牌照（如沪A、沪B、沪C黄牌和沪A蓝牌）已停止新发，只能通过个人过户取得，而郊区蓝牌则需通过新购车辆获得牌照额度，并要求申请者具备相应的驾驶证及户籍条件；此外，对于岛牌的办理，还进一步限定为仅限于具备特定区域户口的人员通过过户方式获取。 | 无特殊规定，依据《中华人民共和国道路交通安全法》等相关法律法规予以行政处罚。 |
| 深圳 | 《深圳市公安局交通警察局关于禁止摩托车在部分道路行驶的通告》；  《深圳经济特区道路交通安全管理条例》第一百一十一条 | 深圳市禁摩规定对摩托车在主要城区及大鹏新区实施全天禁行，并在特定道路（如107国道、坪山大道、部分区内主要路段）设定例外。与此同时，规定对特殊用途车辆（如公共设施抢修、警用巡逻、残疾人机动轮椅车及特种行业登记车辆）予以豁免，并明确了违法处罚和固定有效期（2023年1月1日至2025年12月31日）。 | 不允许摩托车在本地注册上牌。 | 《深圳经济特区道路交通安全管理条例》第三条第一款规定，驾驶摩托车、电瓶车以及电动自行车和其他非机动车在限制或者禁止通行的区域、路段、时段通行的，由市公安机关交通管理部门扣留车辆，处二千元罚款。  《道路交通安全违法行为记分管理办法》第十二条，驾驶机动车违反禁令标志指示的交通违法行为，对机动车驾驶人一次记1分处罚。 |
| 广州 | 《广州市人民政府关于继续实施限制摩托车行驶措施的通告》 | 广州市禁摩规定以区域分区、全时段禁止与例外适用相结合的管理模式。规定明确划定市中心、广州大学城及火车南站等重点区域为摩托车24小时禁行区，同时全面禁止外市籍摩托车在广州市行政区域内行驶（特定过境时间区域除外）。此外，除军警执行任务外，违者将依法处罚。 | 除增城区和从化区两个区域的户籍居民可以申请粤A牌照外，其他区域不能上新牌。 | 《广州市非机动车和摩托车管理规定》第四十条规定，违反本规定第十二条、第十三条规定，摩托车在禁行区域内上道路行驶的，或者驾驶电动三轮车上道路行驶的，由公安机关交通管理部门对驾驶人处二百元罚款。  《道路交通安全违法行为记分管理办法》第十二条，驾驶机动车违反禁令标志指示的交通违法行为，对机动车驾驶人一次记1分处罚。 |
| 武汉 | 《市人民政府关于进一步加强摩托车管理工作的通告》 | 武汉市摩托车管理规定以三环线为界，在中心城区全天禁止摩托车通行，同时禁止无牌、非法改装及装设不符安全要求的装置；对国家法律规定的特殊用途车辆予以豁免 | 本市中心城区停止摩托车的注册登记，停止外地及本市新城区注册登记摩托车的转入。 | 无特殊规定，依据《中华人民共和国道路交通安全法》等相关法律法规予以行政处罚。 |
| 苏州 | 《苏州市人民政府关于加强市区道路交通管理的通告》 | 苏州市禁摩规定有以下特点：首先，通过禁止发展燃油型助力车及中心城区内摩托车、轻便摩托车；其次，根据发动机类型对车辆使用年限进行差别化规定（四冲程满10年、二冲程满8年必须报废），并明确了报废程序及强制执行措施；此外，规定全天禁止二、三轮及轻便摩托车在中心城区通行，并对部分主要道路在特定时段内实行限行，要求相关单位和个人申领通行标识后方可在指定区域行驶。 | 电动摩托车、轻便两轮摩托车属于机动车，需申领对应的机动车驾驶证和机动车号牌。  机动车所有人户籍地为苏州市摩托车禁行区域以外，可以购买两轮摩托车登记上牌，限一人一车。 | 《江苏省道路交通安全条例  》第八十三条第一款规定，机动车驾驶人违反道路交通安全法律、法规关于道路通行规定，有下列行为之一的，由公安机关交通管理部门处100元罚款：  （一）违反禁令标志、警告标志、禁止标线、警告标线指示。  《道路交通安全违法行为记分管理办法》第十二条，驾驶机动车违反禁令标志指示的交通违法行为，对机动车驾驶人一次记1分处罚。 |
| 哈尔滨 | 《哈尔滨市摩托车管理规定》 | 哈尔滨市摩托车禁行规定明确将普通二轮及轻便摩托车纳入管理范围，并区分黑A牌照与其他牌照车辆：除黑A牌照摩托车外，所有摩托车在四环围合区域及指定新区区域内全天禁行；而黑A牌照摩托车则在三环围合区域内实施夜间（20时至次日6时）禁行，并在市区内的特定桥梁和道路上全天禁行。与此同时，规定对警用、环卫等公务用摩托车予以例外处理 | 《哈尔滨市摩托车总量控制办法（试行）》规定通过科学评估全市道路交通状况、环境承载能力及市场需求，确定年度摩托车配置指标，并以公开、公平、公正的互联网摇号方式分配指标；同时，该办法对警用、抢险及快递等特殊用途车辆设定专门审批程序。 | 无特殊规定，依据《中华人民共和国道路交通安全法》等相关法律法规予以行政处罚。 |

**(二)各地禁摩政策的典型特点**

从全国范围看，当前禁摩政策在地方层面呈现出禁限方式多元、实施强度不同、治理逻辑差异等特点。综合梳理北京、上海、广州、深圳等典型城市可发现，各地禁摩政策的特征集中体现在以下方面：

**1、以《道路交通安全法》法为主要法律依据**

地方禁摩政策大多以《道路交通安全法》为核心依据，并结合《道路交通安全违法行为记分管理办法》《行政处罚法》等规范作为主要法律依据。同时，各地通过地方立法形式出台《管理条例》《管理规定》等规范性文件实现政策落地，如《北京市实施<中华人民共和国道路交通安全法>办法》《深圳经济特区道路交通安全管理条例》均针对本地交通特点明确具体禁摩措施。

**2、区域限行与全天禁行结合**

北京、广州、武汉等城市对市中心及特定区域采取全天禁行措施，如广州明确划定市中心、广州大学城及火车南站为24小时禁行区，北京在长安街、天安门广场等重点区域实施全天禁摩。深圳、哈尔滨等城市则在部分区域实行分时段限行，如哈尔滨规定黑A牌照摩托车夜间（20时至次日6时）不得进入三环围合区域。

**3、以牌照管理制度作为限制手段**

主要体现在严格的牌照获取条件和区域化管理两个方面。在牌照获取条件层面，北京、上海等地对摩托车牌照实行总量控制，北京的京A牌照已停止新发，上海部分摩托车牌照（如沪A、沪B、沪C黄牌）亦已停止发放，车主只能通过个人过户取得。广州、深圳禁止本地居民注册新摩托车牌照，仅允许特定区域居民申请，如广州仅允许增城和从化区居民申请粤A牌照。在区域化管理层面，在上海根据牌照类型对摩托车通行权限进行分级管理，如沪A牌照可在市区主要道路通行，而沪C牌照则限制在郊区行驶。哈尔滨对黑A牌照摩托车设定特殊限行规定，其他牌照摩托车在四环区域内全天禁行。

**4、以严格的处罚标准作为制度保障**

各地方政府对违反摩托车禁行规定的行为设定了不同的处罚标准。部分城市依照《道路交通安全法》及《道路交通安全违法行为记分管理办法》进行统一管理，而另一些城市则通过地方立法设定了更高的处罚标准，如深圳在《深圳经济特区道路交通安全管理条例》中规定，摩托车违规进入禁行区域将面临最高2000元的罚款。

**5、特殊用途车辆的豁免规定**

各地政策普遍对警用、环卫、抢险、特种行业摩托车设定豁免，如深圳对警用巡逻、公共设施抢修、残疾人机动轮椅车给予特殊豁免。成都对发动机排量150毫升以上的两轮摩托车、三轮摩托车及三轮轻便摩托车设定不同管理规定，同时对特殊用途车辆予以例外处理。

二、全国统一大市场背景下禁摩政策的合理性分析

**（一）禁摩政策适用基础的变更**

禁摩政策作为特定历史阶段地方政府在应对治安、交通、安全与环境多重压力下采取的行政干预手段，在初期具有一定的制度合理性与现实必要性。但经过多年实施，需要重新反思“一刀切”式的禁摩政策在当前社会条件下是否仍具备充分的合理性。

**1、防控刑事犯罪：摩托车高犯罪利用率带来的治理压力**

鉴于摩托车在刑事犯罪中的广泛滥用及其对公共安全的威胁，各地政府依据《道路交通安全法》《治安管理处罚法》等法律规定，采取禁摩或限摩措施，旨在压缩摩托车作为违法犯罪工具的使用空间，从而强化社会治安治理。在特定历史阶段，摩托车凭借其高机动性与易于逃逸的特征，成为犯罪分子实施街头犯罪的主要工具。例如，2000年后，广州市的飞车抢夺案件中，涉及摩托车的案件占比一度超过一半，甚至发生了钟南山院士电脑被抢事件，引发社会广泛关注。由于摩托车犯罪的侦破难度较高，加之当时城市监控系统尚未完善，警方追踪和执法的有效性受到极大挑战。因此，部分地方政府采取一刀切式禁摩政策，试图通过削减摩托车社会保有量，从源头遏制摩托车犯罪的发生率，以改善社会治安状况。

然而，这一政策是否符合比例原则，是否构成对合法摩托车使用者的过度限制，需进一步探讨。随着信息化和智能化监控技术的迅速发展，现代城市的监控系统和警务信息化水平显著提高，警方在侦破和追踪嫌疑人方面已取得重大突破，嫌疑人逃逸难度大幅提高。在此基础上，我国整体社会治安状况持续改善，摩托车在刑事犯罪中的使用频率明显下降，客观上削弱了以治安防控为由实施全面禁摩的合理性依据。由此可见，尽管在部分治安压力较大的区域，针对摩托车的限制措施或许仍有现实意义，但对于治安形势总体稳定且追踪技术高度发达的城市而言，其必要性和紧迫性已明显下降，难以再作为维持全面禁摩措施的唯一依据。

**2、维护交通秩序：降低事故率与规范交通管理**

摩托车因其缺乏车身保护，在交通事故中的致死率远高于汽车。据广州交警统计，2017年1月至10月，摩托车事故占全市交通事故总数的50.33%，其中死亡人数占比43.09%，受伤人数占比高达55.6%。此外，摩托车驾驶群体中超速、闯红灯、逆行、无证驾驶等违法行为较为常见，进一步加剧了道路交通安全隐患。在部分交通管理相对薄弱的地区，尚难以实现对摩托车通行行为的有效覆盖与动态管控。基于此，部分地方政府在贯彻执行《道路交通安全法》的过程中，选择通过实施禁摩或限摩政策作为治理手段，以期降低交通事故发生率、优化道路运行秩序并提升整体公共交通体系的安全性。

然而，此类政策措施的核心争议在于：摩托车驾驶人的违规行为是否应以全面禁止摩托车通行为治理手段？“一刀切式”禁摩措施是否忽视了更具比例性的治理方案，例如严格执法、加强安全教育、推行摩托车驾驶培训等？事实上，部分城市已通过改进交通管理技术和设施，在无需禁摩的情景下有效降低了事故频率。此外，摩托车作为一种便捷灵活的交通工具，在缓解城市早晚高峰及应对狭窄街道拥堵问题方面能够发挥一定的替代价值。因此，禁摩政策在维护交通秩序方面的合理性，应在充分考量城市道路结构、公共交通承载能力与交通执法能力的基础上进行差异化评估，以避免因政策工具粗放化带来的负外部性。

**3、优化城市交通规划：道路资源与交通流动性考量**

在城市交通规划层面，摩托车因其较低的运载能力，影响了道路资源的整体利用效率。各地政府依据《道路交通安全法》《城市交通管理条例》等相关法律，推行禁摩或限摩政策，以期优化道路资源配置，改善交通秩序，并进一步推动公共交通和汽车产业的发展。此外，摩托车因其灵活性较强，驾驶人往往在高峰时段随意穿插于车流之中，导致道路通行效率下降，甚至影响整体交通安全。基于此，部分地方政府通过设立特定区域的禁摩措施，以减少摩托车对城市道路系统的干扰。

然而，这一政策是否真正解决了交通拥堵问题，仍值得商榷。在多个欧美及亚洲国家，摩托车被视为城市交通的重要补充工具，而非治理对象。例如，意大利、泰国、越南等国均鼓励摩托车作为城市短途交通的重要组成部分，而非一律禁止。因此，在全球摩托车治理实践的对比下，全面禁摩的合理性仍需进一步论证。此外，近年来部分城市开始探索将摩托车纳入“最后一公里”交通规划，而非全面禁摩，以优化整体交通结构。因此，禁摩政策的必要性应当根据具体城市的道路资源、公共交通配套情况以及人口密度进行具体分析，而非采取一刀切的政策模式。

**4、产业政策与财政考量：汽车产业扶持的隐性逻辑**

从产业政策和财政收入的角度来看，摩托车产业的经济附加值相对较低，而汽车产业链条较长，涉及购置税、保险、燃油消费、维修等多个环节，能够带动更大规模的经济增长，并增加地方政府的财政收入。因此，相较于摩托车，地方政府更倾向于扶持汽车产业发展，并在政策层面对摩托车行业施加限制。此外，由于摩托车使用成本较低，其普及可能会减少政府在停车费、高速公路收费、燃油税等方面的收入，而汽车市场的扩张则能够为政府带来更为可观的财政收益。因此，部分地方政府可能出于财政考量，在政策上对摩托车采取限制性措施，以促进汽车消费。

然而，此种政策倾向是否符合市场公平竞争原则，是否构成《反垄断法》所禁止的滥用行政权力排除、限制竞争的行政性垄断行为，亟需深入探讨。数据显示，2023年中国摩托车产量达1941.63万辆，销量达1899.07万辆，燃油与电动摩托车市场均呈现双位数增长。这表明，摩托车产业已形成完整的市场化体系，其经济贡献不容忽视。因此，禁摩政策是否以扶持汽车产业为主要导向，并对摩托车市场形成行政性壁垒，需要结合其经济影响进行更全面的考察。此外，摩托车产业链涉及零部件制造、整车生产、销售及后市场服务，已成为我国重要的制造业组成部分。在全国统一大市场战略持续推进的背景下，地方政府是否有权通过禁摩措施对区域产业结构施加强制干预，应从法治政府建设与统一市场准入角度进行审慎评估。

**5、治理环境污染：摩托车排放治理与噪音污染**

从环境治理的角度来看，地方政府推行禁摩政策的主要理由集中在减少尾气排放与降低噪音污染。早期摩托车发动机技术相对落后，燃油燃烧效率低，导致尾气中排放出大量一氧化碳、碳氢化合物和氮氧化物等有害物质，对空气质量造成显著污染。此外，摩托车在行驶过程中产生的噪音污染较大，尤其是在居民区和商业区，摩托车噪音可能对公众生活产生较大干扰。因此，禁摩政策被认为能够在一定程度上减少市区污染物排放，降低噪音污染，改善居民生活环境。

然而，随着技术进步，摩托车的排放水平已大幅改善，特别是电动摩托车的推广及国四、国五排放标准的实施，使得摩托车污染排放显著降低。因此，沿用传统禁摩政策是否仍符合当前的环境治理目标值得反思。从全球环境政策的趋势来看，许多国家已不再通过禁摩来治理污染，而是通过实施更严格的排放标准。例如，欧盟通过强制安装排放控制设备，使摩托车排放符合环保要求，而非通过禁止使用来解决问题。随着中国“双碳”目标的推进，低碳交通工具的发展成为未来趋势。如果地方政府仍以环保为理由实施禁摩，而未能同步优化新能源摩托车的市场准入政策，则可能导致环境政策目标与交通管理政策之间的矛盾。因此，摩托车禁令应当随着环保标准的变化而进行动态调整，而非沿用旧有的政策惯性。

**（二）禁摩政策面临的合法性困境**

在合法性方面，各地禁摩政策主要存在突破上位法规定及制定程序违法两方面问题。这些问题不仅削弱了禁摩政策在维护交通安全和环境治理方面的正当性，也暴露出地方行政权力滥用的风险。

**1、内容合法性风险：禁摩政策与上位法之间的冲突**

首先，部分地方政府在制定禁摩政策时，存在部分措施可能超越法定权限，与《行政许可法》《道路交通安全法》等上位法规范存在不一致的问题。根据《行政许可法》第八条，公民、法人或者其他组织依法取得的行政许可受法律保护，行政机关不得擅自改变已经生效的行政许可。而在一些地方的禁摩实践中，已依法取得牌照并具备合法上路许可的摩托车，在禁摩通告中被长期限制通行，该类行政行为可能被认为超越法律授权边界，构成对既有行政许可的不当干预。同时，根据《道路交通安全法》第四十一条，有关道路通行的其他具体规定应由国务院规定，而部分地方政府设定的普遍性、长期性的禁行措施，在一定程度上可能超越了法定权限。

其次，如前所述，禁摩政策在某些情形下可能违反了《反垄断法》的规定。《反垄断法》禁止行政主体滥用行政权力排除、限制竞争，该规定的核心目标在于防止政府行政权力的不当干预，对市场主体的正当权益造成不合理的损害，保障市场主体之间的公平竞争。在消费者选择与经营者准入两个维度上，禁摩政策对市场的资源配置机制造成了实质性破坏。一方面，从消费者选择维度来看，尽管禁摩政策并非直接指定特定经营者提供商品或服务，但其效果却在事实上强制消费者放弃使用摩托车这一类商品，转而只能选择地方政府所许可或鼓励的其他替代性出行方式。另一方面，从经营者市场维度来看，“禁摩”政策通常通过行政命令直接禁止特定区域内的摩托车通行与登记注册，由此对摩托车这一商品的使用、销售与服务体系造成全面限制。

最后，禁摩政策在设定处罚方面可能与《行政处罚法》的规定不符。《行政处罚法》第十四条规定，地方政府规章可以在法律、法规规定的给予行政处罚的行为、种类和幅度的范围内作出具体规定。第十六条规定，除法律、法规、规章外，其他规范性文件不得设定行政处罚。但在实际执行中，部分城市通过对进入禁行区域摩托车设定高额罚款、扣分等处罚措施，该类行政处罚设定方式及幅度可能已超出上位法所授权的范畴。

**2、程序正当性瑕疵：禁摩政策制定程序上的不足**

在程序正当性方面，部分地方政府在制定禁摩政策时可能存在违反法定程序的风险。具体表现为未能严格遵循《立法法》《国务院办公厅关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知》等法律法规所要求的重要的行政规范性文件要严格执行评估论证、公开征求意见、合法性审核、集体审议决定、向社会公开发布等程序性要求，而是以行政命令或单方决定的方式直接发布禁摩通告。这种程序上的缺失可能会影响政策的正当性与透明度，削弱公众的参与权和程序正义的实现，从而可能引发对政策合法性与合理性的广泛质疑。

以深圳为例，其禁摩政策制定过程便暴露出程序正当性方面的典型问题。2021年12月29日，深圳市交警部门发布2022年《禁摩通告》征求意见结果，其中74%的公众意见反对“一刀切”禁摩，认为应当在安全、环保、出行需求之间实现更为合理的权衡。但深圳交警部门在未对公众意见作出实质回应或进行适当政策调整的情况下，依然单方面发布了《禁摩通告》。2022年12月23日，深圳交警再次发布新版《禁摩通告》，但此过程中亦未依法举行公开听证、开展合法性审查，或组织民主评估，引发学界与社会公众对其程序正当性基础的广泛关注。此类程序性瑕疵不仅削弱了政策的公众信任度，也反映出当前禁摩政策在制定机制上的漏洞，亟需通过合法性审查机制加以矫正与规范。

**（三）禁摩政策与建设全国统一大市场目标的不协调性**

我国当前正在推行的全国统一大市场建设，旨在消除地方保护主义，确保商品、要素和服务的自由流动，从而维护公平竞争环境。《全国统一大市场建设指引（试行）》确立了全国市场一体化的基本原则，要求各级政府在市场准入方面遵循统一标准，避免行政分割和区域性政策差异。根据指引，全国统一大市场的首先要求和最基础的“统一”，就是要在全国“实行统一的市场准入制度”。指引第六条明确规定，各地区、各部门必须严格落实“全国一张清单”管理模式，所有地方设定的市场准入管理措施均需纳入全国统一的市场准入负面清单，负面清单之外的行业、领域、业务，各类市场主体皆可依法平等进入。这一制度旨在避免地方政府基于自身经济或产业利益设定市场壁垒，从而阻碍市场公平竞争，确保市场规则的统一性与公平性。摩托车生产销售并不在市场准入负面清单的范围内，因此原则上可以在全国范围内生产销售。

与《全国统一大市场建设指引（试行）》要求形成鲜明对比的就是，目前全国范围内仍有一百多个城市针对摩托车制定了标准不一、依据不同的禁摩政策，可能限制摩托车及相关要素跨区域自由流动，进而导致市场准入条件的碎片化，与“统一的市场准入制度”相距甚远。举例而言，一家摩托车企业在某城市生产车辆，消费者因不同城市的差异性禁摩或限摩政策而无法在所有城市上路，事实上使跨地区的销售和使用受到不同程度的限制。此种情况虽非典型的直接扶持本地企业式显性壁垒，但客观上造成了摩托车市场的区域割裂，可能构成限制市场竞争的隐性壁垒。此外，根据《公平竞争审查条例》第八条的规定，政策措施不得对负面清单以外的行业违法设置审批程序或不合理、歧视性的准入条件。禁摩政策将合法生产、登记的摩托车限制上路，实质上等于在市场准入负面清单之外，额外设置了该产品的使用禁区和隐形准入门槛，可能违背公平竞争审查的要求。

三、全国统一大市场背景下禁摩政策转型的法治路径

在全国统一大市场建设的政策导向下，部分城市正逐步解除或放松地方性禁摩政策，以促进市场要素的自由流动，破除地方行政性垄断。例如，2017年，陕西西安率先迈出解除禁摩的步伐，允许摩托车通行；2022年1月1日，广西桂林在全市范围内允许电动轻便摩托车在城市道路行驶；2024年1月1日，江苏盐城解除电动轻便摩托车禁行规定，允许其在全市通行；2024年6月11日，江苏无锡政府常务会议研究探索推行电轻摩上路管理模式；2024年7月16日，广东中山市电动车行业协会提出放开电动两轮轻便摩托车上路通行的建议；2024年9月25日，黑龙江省全省范围内允许摩托车驶入高速公路；2024年11月22日，内蒙古鄂尔多斯东胜区正式发布解除禁摩的公告； 2024年12月31日前，贵州省拆除全省高速公路收费站入口的禁摩标识；2024年12月底，四川绵阳解除禁摩令，并陆续拆除禁限摩标识。

尽管部分地区已采取相应的宽松措施，但从全国统一市场的角度来看，有关禁摩政策的整体反思与持续改革仍是刻不容缓。而系统性解除禁摩政策仍需进一步落实合法性审查与公平竞争审查的规范框架，破除行政性垄断，确保各种要素自由流动和市场公平竞争。

**（一）以合法性审查推动以管代禁的治理转型**

近年来，部分地方政府在禁摩治理中倾向于采取一刀切式全面禁摩措施，试图以行政命令直接禁摩以维护城市秩序和环境整治，实则忽视了市场竞争与公民合法权益保护。为推动治理转型，地方政府实施的禁摩政策措施应受到更严格的合法性审查，以确保行政权力的行使符合上位法的要求，同时避免对公平竞争环境的破坏。

由于禁摩政策大多是以地方政府规章或行政规范性文件形式颁布，对其进行合法性审查是重要的监督和纠正机制。

**1、合法性审查的要点**

依据《行政许可法》《道路交通安全法》《反垄断法》等上位法的规定，地方行政机关在行使职权时必须严格遵循法定授权，不得超越其权限设定禁摩规定或其他市场准入限制。首先，《道路交通安全法》第四十一条明确规定道路通行的具体规则应由国务院制定，地方政府若通过通告或规范性文件全面禁摩，其行为可能已突破法定权限；同时，《道路交通安全法》第三十九条规定公安机关交通管理部门仅有权采取临时性、局部性管制措施，长期全域性禁摩可能超出授权范围。其次，在程序方面，《规章制定程序条例》要求制定规范性文件必须履行充分的公开征求意见及合法性审查程序，然而部分禁摩通告虽经形式性公开，却未能充分听取摩托车使用群体的诉求，程序正当性存疑。此外，禁摩政策对已合法上牌摩托车主的财产使用权构成实质性限制，违反《民法典》第240条对财产权的保护要求，同时违反《行政许可法》第8条关于行政机关不得擅自变更已生效许可的规定，应依法承担信赖利益补偿责任。上述核心问题构成了禁摩政策违法的基本判定标准，也是推动其调整的法律依据。

**2、合法性审查的常态化**

在全国统一大市场建设背景下，行政规范性文件的清理已成为提升市场公平竞争环境的重要手段。为此，国务院已陆续出台《国务院办公厅关于在制定行政法规规章行政规范性文件过程中充分听取企业和行业协会商会意见的通知》《国务院办公厅关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知》和《国务院办公厅关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知》，要求地方政府建立健全动态备案审查制度，定期对规范性文件进行合法性和时效性审查。许多地方政府也在实践中建立起了《行政规范性文件管理办法》《行政规范性文件管理规定》《行政规范性文件合法性审核实施细则》等一系列审查制度。

以绵阳市为例，其在2024年12月底通过备案审查机制，对2010年发布的《绵阳市公安局关于在建成区内部分区域实行摩托车、电动三轮车禁止和限时交通管制的通告》进行清理。该通告因超过《绵阳市行政规范性文件管理实施细则》规定的有效期（一般不超过5年，延长不得超过10年）而被判定为失效文件，从而被依法撤销或修改。此次清理举措既维护了法律的稳定性，也避免了历史遗留政策对市场公平竞争环境的持续干预。

**3、合法性审查中的公众参与**

合法性审查的启动，可以分为两种方式：主动审查（包括地方政府规章的备案审查与行政规范性文件的定期合法性审查）和被动审查（由国家机关、社会组织、企业事业单位、公民提交审查建议，促成政策修改）。例如，在全面禁燃烟花爆竹政策的合法性审查实践中，全国人大常委会法工委便根据审查建议审查相关政策的合法性，并明确全面禁燃政策不合法，并促使地方政府对“一禁了之”的治理模式进行调整。因此，也可以通过类似机制，对全面禁摩政策进行合法性审查，推动地方政府由“以禁代管”向“以管代禁”转型，实现更精细化、更具包容性的交通管理模式。

具体来说，除主动审查外，国家机关、社会组织、企业事业单位、公民等主体也可依《法规规章备案审查条例》《全国人民代表大会常务委员会关于完善和加强备案审查制度的决定》等规定，向全国人大常委会法制工作机构和国务院备案审查工作机构提交审查申请，对长期实施的不合理禁摩政策进行挑战。

近年来，各地社会组织、企业事业单位、公民纷纷就其当地不合理的禁摩政策向全国人大常委会法制工作机构和国务院备案审查工作机构递交规范性文件审查申请书，要求审查相关禁摩政策，主张禁摩政策违反《道路交通安全法》及《行政许可法》相关规定，限制了公民正常出行权利，并取得了一定成效。为增强被动审查的实效，建议审查申请的材料需包括：禁摩政策与上位法规定之间的法律冲突对比情况、因禁摩导致的社会经济影响数据以及可替代的精细化管理方案论证。通过公民主动参与和社会监督，违法或不合理的禁摩政策将面临调整或取消，进一步推动治理模式从“以禁为主”向“以管为主”转型，实现依法行政和公平竞争的目标。

**（二）以公平竞争审查促进禁摩政策的规范化调整**

公平竞争审查制度是我国深化市场化改革、优化营商环境的重要制度创新，其核心在于防止行政机关滥用行政权力制定排除、限制竞争的政策措施，确保市场在资源配置中的决定性作用。党的二十大明确提出“加快建设全国统一大市场”“破除地方保护和行政性垄断”，国务院《关于加快建设全国统一大市场的意见》进一步强调需清理妨碍公平竞争的政策，推动有效市场与有为政府的结合。

**1、公平竞争审查标准**

禁摩政策作为典型的行政干预措施，若未经公平竞争审查，可能通过限制市场准入、阻碍商品自由流动等方式扭曲市场竞争秩序。通过公平竞争审查制度的实施，可系统性规范此类政策，避免地方保护主义和行政垄断对市场活力的抑制，最终实现激发经营主体内生动力、促进经济高质量发展的目标。

公平竞争审查制度的主要依据是《公平竞争审查条例》（此外还有《公平竞争审查条例实施办法》，很多地方也制定了审查办法）。其设定的审查标准，主要围绕“市场准入和退出”、“商品和要素自由流动”、“影响生产经营成本”和“影响生产经营行为”四个方面展开。在禁摩政策的公平竞争审查中，可能涉及市场准入和退出标准以及商品和要素自由流动标准。首先，禁摩政策如果通过行政命令直接禁止摩托车的销售、使用或相关经营活动，可能构成对市场准入的不合理限制，剥夺了市场主体进入市场的权利。例如，某地出台禁摩令，直接禁止摩托车登记和上路，导致本地摩托车销售企业被迫退出市场，市场竞争环境因此被严重破坏。此类政策既未设置合理的过渡期，也未提供替代方案，涉嫌违反了《公平竞争审查条例》关于“不得设置不合理或歧视性市场准入和退出条件”的规定。其次，禁摩政策若缺乏法律或行政法规的明确授权，可能构成对摩托车商品流通的不当干预，形成行政壁垒。例如，部分地方政府规定外省摩托车不得进入本地市场，或对摩托车配件的跨区域流通设置额外的行政审批要求，此类措施在客观上割裂了全国统一市场，不符合《公平竞争审查条例》关于“限制外地或者进口商品、要素进入本地市场”的要求。

需要注意的是，《公平竞争审查条例》也设置了“例外规定”，即特定情况下有损竞争的政策措施仍可以出台。《公平竞争审查条例》第十二条规定，“起草单位起草的政策措施，具有或者可能具有排除、限制竞争效果，但符合下列情形之一，且没有对公平竞争影响更小的替代方案，并能够确定合理的实施期限或者终止条件的，可以出台：（一）为维护国家安全和发展利益的；（二）为促进科学技术进步、增强国家自主创新能力的；（三）为实现节约能源、保护环境、救灾救助等社会公共利益的；（四）法律、行政法规规定的其他情形。”地方政府可能会主张禁摩政策符合该“例外规定”。对此可以从以下两方面思考：一是早期的禁摩政策可能在目的上是正当的，但现在很难符合《公平竞争审查》第十二条所规定的几种情形之一；二是即便政策措施具有上述正当目的，想要适用“例外规定”，根据《公平竞争审查条例实施办法》的要求，“政策制定机关应当说明政策措施具有或者可能具有的排除、限制竞争效果，对公平竞争不利影响最小的理由，政策措施实施期限或者终止条件的合理性，以及其他需要说明的内容。”——而这几个要求，禁摩政策基本都难以符合。

**2、公平竞争审查程序**

在落实公平竞争审查制度的过程中，地方政府应当区分正在制定的禁摩政策和已生效的禁摩政策，并采取不同的审查方式。

对于正在制定的禁摩政策，政策制定机关应严格遵循《公平竞争审查条例》和《公平竞争审查条例实施办法》所规定的程序，确保禁摩措施符合公平竞争标准。首先，政策制定机关需对拟出台的禁摩政策进行识别，判断其是否涉及市场竞争领域，并确定是否需要进行公平竞争审查。其次，在政策正式出台前，应按照公平竞争审查标准，评估政策是否构成不合理的市场准入壁垒，并召开听证会或公开征求意见，确保相关市场主体、行业协会及公众的合理诉求能够得到充分表达。最终，政策制定机关应形成书面审查结论，并依法向社会公示，以增加政策透明度，避免行政权力滥用的风险。

对于已生效的禁摩政策，地方政府应依据国务院《关于开展妨碍统一市场和公平竞争的政策措施清理工作的通知》（2023年）进行分类处理，遵循“谁制定、谁清理”的原则，由原政策制定机关负责对政策进行审查和修订。对于违反公平竞争审查标准的禁摩政策，应限期废止或进行调整，以确保其合法性与合理性。对于确有必要保留的禁摩政策，地方政府需补充竞争影响评估，并向社会公开政策依据，以增强政策的公信力。

**3、公平竞争审查监督**

实践中，政策措施的起草单位可能通过程序倒置规避审查义务，例如某起草单位在突击实施禁摩令后补交的审查报告中，仅以模板化结论宣称合规，却回避对中小摩托车经营者经营权益的评估，违反《公平竞争审查条例》的程序要求。

为此，公平竞争审查的有效运行不仅依赖政府内部的审查机制，还需要充分发挥社会监督和公民参与的作用，以提高审查的科学性与合理性。《公平竞争审查条例》对此作出了明确规定，其第十六条要求，开展公平竞争审查，应当听取有关经营者、行业协会商会等利害关系人关于公平竞争影响的意见，并在涉及社会公众利益的情况下，应当听取社会公众意见。基于此，摩托车行业协会等主体可以正式向市场监管部门提交书面意见，要求对禁摩政策的公平竞争影响进行审查。《公平竞争审查条例》的第二十二条进一步明确对违反本条例规定的政策措施，任何单位和个人可以向市场监督管理部门举报。市场监督管理部门接到举报后，应当及时处理或者转送有关部门处理。由此，企业或公民可向市场监管部门举报某地禁摩令的歧视性条款，市场监管部门则需在法定期限内受理并反馈调查结果。

**（三）以行政性垄断认定实现禁摩政策的实质公平**

即使部分地方政府出台的禁摩政策已按照规定完成了形式上的公平竞争审查程序，但从政策内容的实质合法性角度看，仍需对其是否构成行政性垄断进行综合判断。

实践中，部分禁魔政策虽宣称经过了相关审查程序，但因公共利益被泛化理解、实际证据支撑不足或存在地方保护倾向等，某些地方政府的做法仍可能涉嫌构成行政性垄断。例如，地方政府可能以减少交通事故为由全面禁止摩托车通行，却未公开摩托车事故的具体责任比例，亦未论证相较于分时段限行等替代措施的必要性。此类政策表面上符合程序要求，实则通过模糊的公共利益目标掩盖对市场竞争的实质性排除，仍有必要通过行政性垄断的认定予以纠偏。

**1、行政性垄断的认定**

行政性垄断的认定，核心是看相关行政主体的行为是否涉嫌滥用行政权力，并实质性地构成对市场竞争的排除或限制。

首先，起草单位以公共利益之名扩大禁摩范围的政策可能因缺乏必要性证据而不符合《反垄断法》要求。《反垄断法》第五章禁止行政主体滥用行政权力排除、限制竞争，但部分地方政府仅以交通安全或环保需求等理由实施全域禁摩，既未公开摩托车污染排放的本地监测数据，亦未分析禁摩对物流、通勤等民生需求的负面影响。此类政策将公共利益异化为限制竞争的工具，导致政策目标与手段失衡。

其次，选择性执法可能形成地方保护壁垒。在实施禁摩政策时，对本地电动车企业提供购车补贴，却严格限制外地摩托车品牌的销售与通行，实质上为本地产业创造垄断地位，涉嫌构成《反垄断法》第四十条禁止的“妨碍其他经营者进入相关市场或者对其他经营者实行不平等待遇”行为。

**2、对行政性垄断的举报**

我国《反垄断法》和《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为规定》都提及，“对涉嫌滥用行政权力排除、限制竞争行为，任何单位和个人有权向反垄断执法机构举报”，且“反垄断执法机构应当为举报人保密”。《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为规定》第十三条进一步规定：“举报采用书面形式并提供相关事实和证据的，有关反垄断执法机构应当进行必要的调查。书面举报一般包括下列内容：（一）举报人的基本情况；（二）被举报人的基本情况；（三）涉嫌滥用行政权力排除、限制竞争行为的相关事实和证据；（四）是否就同一事实已向其他行政机关举报、申请行政复议或者向人民法院提起诉讼。”基于此，相关主体如果认为某地的禁摩政策涉嫌违反《反垄断法》、构成行政性垄断的，可以向当地的反垄断执法机构（市场监管部门）积极举报。