

地方立法中的电动自行车头盔佩戴条款分析

何欢泉¹ 林家亮²

1. 赣南医科大学人文社会科学学院, 赣州;

2. 江西省弋阳县人民法院, 上饶

摘要 | 目前尚不存在有关电动自行车头盔问题的全国性立法, 但地方立法中存在电动自行车头盔佩戴条款已经比较普遍, 且其中部分新近地方立法存在有关未成年人保护、快递外卖行业规范和企业责任、非标电动自行车过渡等热点的亮点内容。当前我国地方立法中电动自行车头盔佩戴问题的总体立法趋势在于规定驾乘电动自行车必须佩戴安全头盔, 这实质上表明立法对交通工具上的宪法财产权的限制已经出现了由机动车领域向非机动车领域扩张的趋势, 而经过分析后得知此类强制性条款是正当的, 其目的在于优化电动自行车治理、保护电动自行车驾乘人员的人身和财产安全并维护公共利益, 但良法善治的实现仍需要包括完善全国性立法在内的更多努力, 本文以地方立法中的电动自行车头盔佩戴条款为起点, 提供了一些有关电动自行车头盔佩戴条款的分析和思考。

关键词 | 地方立法; 电动自行车治理; 头盔

Copyright © 2024 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



随着《电动自行车安全技术规范》(GB17761-2018)的推行, 电动自行车的概念得到了清晰的界定, 其作为非机动车与电动摩托车、电动轻便摩托车有了明确的区别。由于驾驶电动自行车并不要求取得驾驶证, 且电动自行车轻便小巧, 适应了现代城市内短途通勤的需求, 电动自行车已成为大众出行的主流交通工具之一。在电动自行车被大量使用的同时, 驾乘电动自行车是否需要佩戴安全头盔成

为一个重要问题, 尽管《中华人民共和国道路交通安全法》(以下简称《道路交通安全法》)等现行的全国性道路交通安全法律法规中并未对电动自行车的安全头盔佩戴问题作出规定, 但许多地方性法规已经就此进行了先行性立法, 故应对有关的地方立法中的电动自行车头盔条款进行全面分析, 探究此类条款的背景、目的、作用和可能存在的不足, 以期得出对于该问题的合理立法选择, 也为进一步

基金项目: 本文为赣南医学院教学改革研究项目课题“《民法典》生效后请求权基础分析法在案例教学中的应用”(编号jgkt-2021-50)阶段性成果。

通讯作者: 何欢泉, 赣南医科大学人文与社会科学学院讲师, 江西省三级律师, 法律硕士, 研究方向: 司法制度、法律职业伦理。

文章引用: 何欢泉, 林家亮. 地方立法中的电动自行车头盔佩戴条款分析[J]. 社会科学进展, 2024, 6(5): 1185-1194.

<https://doi.org/10.35534/pss.0605121>

提高电动自行车治理水平提供些许思考和建议。

1 关于电动自行车头盔佩戴问题的地方立法现状

笔者以北大法律信息网法律法规数据库检索系统作为检索工具,以“电动自行车”“头盔”为全文关键词进行检索,共检索出现行而有效的169部地方性法规和26件地方政府规章,经过逐一校验得知:截至2024年5月1日,我国共有126部现行有效的地方性法规和20部地方政府规章内存在电动自行车头盔佩戴条款。出现上述的初次检索数据和再校验数据的差异,主要是由于部分地方立法文件制定时间较早,当时尚不存在对电动自行车头盔佩戴问题进行立法的客观需求和主观意识,且《道路交通安全法》等全国性立法目前仅规定驾乘作为机动车的摩托车必须佩戴安全头盔,少部分新近地方立法因此也未对电动自行车头盔佩戴问题进行规定。

1.1 总体情况

地理位置上,已就电动自行车头盔佩戴问题立法的地方分布于全国各地,相对集中于电动自行车产业兴盛的沿海和中部地区。规范名称上,有75部地方文明行为促进条例内存在电动自行车头盔佩戴条款,占检索出的地方性法规的近60%,而管理电动自行车/电动车/非机动车的专门性立法包括40部地方性法规和18部地方政府规章,其余的电动自行车头盔佩戴条款多散见于12部地方道路交通安全规范文件之中;规范位阶上,主要是设区的市制定的地方性法规(共109部)和设区市一级地方政府规章(共12部),分别占总量的约86.5%和60%。

1.2 立法亮点

值得一提的是,上海和新疆两地在当地的未成年人保护条例中规定未成年人的父母有义务确保乘坐电动自行车的未成年人正确佩戴安全头盔。多数新近地方立法对从事互联网租赁电动自行车经营企业设定了为其出租的电动自行车配备头盔的义务,同时也规定使用电动自行车从事快递、外卖等网约配送活动的企业有为电动自行车驾驶人配备安全头盔的义务,上述规定进一步细化了在电动自行车头盔佩戴问题上有关主体的权利义务,切合了电动自行车的使用现状。此外,针对目前仍然存在的非标电动自行车,多数地方立法将其看待为机动车,规定驾乘非标电动自行车必须佩戴安全头盔,同时又多对其规定了长短不一(一至三年,以两年居多)的过渡期(过渡期满后非标电动自行车不得再上路行驶),并有回收利用、换车补贴等配套的优惠政策敦促非标电动自行车逐渐退出道路交通领域,体现了人性化而又科学化的立法技术和执法实践。

1.3 具体内容

绝大多数地方立法中的电动自行车头盔佩戴主体既包括驾驶人员也包括乘坐人员,极少数仅为驾驶人员。大多数地方立法规定了强制性条款及相应的罚则,仅有12部地方性法规和6部地方政府规章的规定为倡导性条款。有关罚则的执法主体多为公安机关交通管理部门,处罚基本为警告和罚款,罚款金额在5到50元不等,多数为20元^①,且往往在执法后将违规人员在网络平台上曝光。在部分地方立法规定未佩戴头盔的电动自行车驾乘人员拒绝接受罚款处罚可扣留车辆的同时^②,也有另外一些地方立法规定须先责令未佩戴头盔的电动自行车驾乘人

① 如《上饶市道路交通安全条例》第三十三条规定:“在道路上驾驶非机动车,应当遵守下列规定:……(二)驾驶、乘坐电动自行车佩戴安全头盔;”,第五十九条第二款规定:“违反本条例第三十三条第二项、第三项规定的,由公安机关交通管理部门处警告或者二十元罚款。”

② 如《湛江市电动自行车管理条例》第二十一条规定:“驾驶电动自行车应当遵守下列规定:……(五)佩戴安全头盔”;第三十六条规定:“违反本条例第二十一条第一项至第十项关于道路通行规则规定的,由公安机关交通管理部门对符合国家标准电动自行车的驾驶人处警告或者五十元罚款;电动自行车驾驶人拒绝接受罚款处罚的,可以扣留其电动自行车。”

员改正,批评教育后放行,唯有拒不改正时再进行处罚^③,或设置了“体验式处罚”等柔性、创新性执法措施^④。

2 电动自行车头盔佩戴地方立法中的强制性条款分析

地方立法中规定驾乘电动自行车必须佩戴安全头盔的强制性条款对公民设定了全新的义务,应当对其进行全面分析,而对公民实质上未设定义务的倡导性条款则无进一步分析的必要。

2.1 性质分析

规定驾乘电动自行车必须佩戴安全头盔所涉及的基本权利为《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)第十三条所规定的宪法财产权。该条规定:“公民的合法的私有财产不受侵犯。国家依照法律规定保护公民的私有财产和继承权。国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿。”

(1) 宪法财产权及其限制

宪法财产权保障公民的财产权利免受来自国家的不当侵害,义务主体是国家;宪法财产权保护范围包括“人的保护范围”和“事项的保护范围”两个方面^[1],其权利主体是公民,当然囊括了电动自行车驾乘人员,而对宪法财产权的事项保护范围应当作不拘泥于文本的扩大解释,以经济利益为内容的权利均在其中,故驾乘电动自行车时自行选择是否佩戴安全头盔以及佩戴何种安全头盔的自由受到宪法财产权的保护,而规定驾乘电动自行车必须佩戴安全头盔的强制性条款构成对宪法财产权的限制,设定罚则则进一步提高了干预程度。并且,这些强制性条款表明立法对交通工具上的宪法财产权的限制已经出现了由机动车领域向非机动车领域扩张的趋势。

对于宪法财产权此种基本权利的限制可分为内在限制和外在限制,两者并不互斥,前者来源于宪法本身,用以判断某行为是否为宪法财产权所保护,后者系进一步的国家行为介入(干预),分为立法、行政、司法三种干预,其中的立法干预即法律保留,一般认为,法律保留在基本权利限制理论中占有重要地位^[2-4],其规范着国家对基本权利的限制可能性,即普遍性地禁止国家用“立法”以外的其他权力去抽象地、整体性地、一般性地干预基本权利,其他国家权力对基本权利的个别化干预还要符合宪法、法律的一般化要求。

(2) 规定驾乘电动自行车必须佩戴安全头盔构成财产权的社会义务

《宪法》第十三条第一款与第二款共同构筑了宪法财产权的保护范围,该条文构成宪法财产权的内在限制,是宪法本身对财产权利保护做出的一种法律概念上的限制,比如非法财产不在宪法财产权的保护范围内;而该条文中的“合法”和“依照法律”不宜理解为法律保留,更多是立法形成的意思^[5],即宪法财产权本身虽由宪法确立,但实际上其内容和保护对象由民法等法律规范形成,因为除对自然资源的使用权外,不存在天然存在的财产权。^[6]因而易知,规定驾乘电动自行车必须佩戴安全头盔并非对宪法财产权的内在限制。而《宪法》第十三条第三款的法律保留类型系“特殊的法律保留”——在规定“依照法律规定”对宪法财产权实施干预的同时,还限制实施干预的理由(为了公共利益的需要)、程度(给予补偿)和方式(征收或者征用)。故基于“征收必有补偿,无补偿则无征收”的征收和补偿之间的“唇齿条款”,可知驾乘电动自行车必须佩戴安全头盔并非征收,再者,亦无从发现国家有因公共利益的需要而试图占有并使用私人的电动自行车的目的,排

① 如《漯河市电动自行车服务和管理条例》第11条规定:“驾驶或者乘坐电动自行车应当规范佩戴安全头盔。”第十八条规定:“违反本条例第十一条规定的,由公安机关交通管理部门责令改正,批评教育后放行;拒不改正的,处二十元罚款。”

② 如《汕头经济特区道路交通安全管理条例》第58条规定:“驾驶非机动车应当在非机动车道内行驶;没有划分非机动车道的,应当在距道路右侧边缘线一点五米的范围内行驶,并遵守下列规定:(一)驾驶电动自行车应戴安全头盔……”;第87条规定:“违反本条例第五十八条第(一)项的规定,驾驶电动自行车未戴安全头盔的,由公安机关交通管理部门责令改正,并要求其协助劝导交通一小时或者观看交通安全视频录像两小时……”

除这一限制构成征用的可能性。因而，规定驾乘电动自行车必须佩戴安全头盔系无补偿而对财产使用的单纯限制，这种单纯限制在文义上无法被《宪法》第十三条第三款所涵盖，但在各个位阶的规范性文件均普遍存在，典型如《道路交通安全法》五十一条规定：“机动车行驶时，驾驶人、乘坐人员应当按规定使用安全带，摩托车驾驶人及乘坐人员应当按规定戴安全头盔。”“财产权的社会义务”概念被用以指称此类对财产权的无补偿单纯限制，并便于进行合宪性控制，并且，如果不在“不予补偿的单纯限制”和“必须补偿的征收”之间作出明确界定，还会导致立法者将本来必须作为征收处理的情形，故意规定为单纯的限制，从而回避补偿，这比补偿不公正所造成的损害更为严重。

基于“特别牺牲理论”和“期待可能性理论”，财产权的社会义务和征收的区别标准在于：是否违反平等原则，造成了个别人或者群体的财产权的特别牺牲，并且这种损害是严重的和不可期待的。^[7]从驾乘电动自行车必须佩戴安全头盔这一限制所涉及的两个财产出发，安全头盔的价值通常远小于电动自行车，购置、使用安全头盔的负担相对于电动自行车的价值而言较为轻微，一个理性人通常可以容忍这一负担；并且，所有电动自行车驾乘人员和电动自行车本身都平等地受限制，该限制并未造成“特别牺牲”，故可认为这一限制属于财产权的社会义务。

2.2 目的正当性分析

我国《宪法》第五十一条的规定：“中华人民共和国公民在行使自由和权利的时候，不得损害国家的、社会的、集体的利益和其他公民的合法的自由和权利。”故创设财产权的社会义务的目的正当性在于社会关联性和公共利益。

(1) 社会关联性

人是社会关系的总和，一个人生于社会之中时时刻刻都在与他人发生社会关系，权利的实现和保障均赖于社会关系，纷繁复杂的社会关系产生了多元的社会关联性。驾乘电动自行车会使用到公路等公共基础设施，驾乘人员作为交通的参与者，身份不仅仅是个人，一方面其安全性不完全系于自身，在复杂多变的现实道路上很可能受到来自其他交通参与者或交通工具的损害，甚至电动自行车因其速

度、重量、尺寸等的限制，在众多交通工具中堪称“弱势群体”；另一方面电动自行车因为其露天驾驶的特点^①，本身体量又较小，驾乘人员在遇见恶劣天气等情况时容易受影响甚至导致车辆失控，危及其他交通参与者和交通工具的安全。因而，驾乘电动自行车便脱离了个人的完全私域，而具有社会关联性，应当受到部分的社会约束。

(2) 公共利益

2018年《全球道路安全现状报告》估计每年有数千万人受到道路交通伤害，有135万人死于道路交通伤害（其中电动两轮和三轮车的死亡者则占死亡人数的28%），且数据呈上升趋势；道路交通伤害作为一个全球性的公共卫生健康问题，已成为人类第八大死亡原因和5至29岁人群的头号杀手，造成了巨大的经济负担^②。

2019年全国道路交通事故伤亡人员中，驾驶电动自行车导致的死亡人数达8639人，受伤人数达44 677人，伤亡人数接近非机动车伤亡人数的70%，即平均每小时就有1名电动自行车骑行者死于道路交通事故，有5名电动自行车骑行者因道路交通事故受伤。^[8]而数据显示，交通事故死亡人员中，驾驶电动自行车的死亡人数早已远超乘坐汽车的死亡人数^[9]。可见，电动自行车驾乘人员的伤亡数据触目惊心，其死伤率逐年上升，毫无疑问，电动自行车治理应当成为我国道路交通安全领域的重点任务。

公安部道路交通安全研究中心2021年的一项数据显示，我国电动自行车使用者因颅脑损伤致死的比例达80.6%，主要原因是一旦发生碰撞事故，电动自行车使用者多以头部先被撞击或者触地^[10]，电动自行车使用者的头部容易受到造成二次伤害，而头部不仅相对脆弱又易被伤害，头部受损的后果往往还严重于其他部位。因而，头部受伤是导致两轮车使用者重伤和死亡的主要原因，正确使用头盔可将受头部伤的风险降低69%，受致命伤的风险降

① 加装车篷、雨篷等不仅可能影响交通秩序，且可能被禁止，如《江苏省电动自行车管理条例》《南昌市电动自行车管理条例》《蚌埠市电动自行车管理规定》等均有禁止性规定。

② World Health Organization. Global status report on roads safety 2018.

低42%^①，亦有研究指出头盔可降低76%的头部外伤发生率^[11]。而除头盔外，对电动自行车驾乘人员的衣裤鞋袜等作出规定并不现实，更不与电动自行车越来越多样化的使用情景（特别是作为互联网租赁用车）相适应，且电动自行车的被动安全设施并不能预防二次碰撞伤害，不能减少因与地面碰撞而受伤的电动自行车驾乘人员数量^[12]。

综上所述，佩戴头盔可以减小他人对电动自行车驾乘人员的损害，并降低驾乘电动自行车对他人造成损害的可能性，有助于减少纠纷及保护人身和财产安全，因此也能提高通行效率、维护道路交通秩序、预防和减少交通事故，而这正是《道路交通安全法》的立法目的。由于公共利益大致可以看作是一切人的最大福祉，故尽管地方立法规定驾乘电动自行车必须佩戴安全头盔似有“法律家长主义”之嫌，但不可否认其具有目的上的正当性。

2.3 形式合法性分析

地方性法规中规定驾乘电动自行车必须佩戴安全头盔的强制性条款属于先行性立法，即在不存在中央法的情况下，由地方立法创制的全新规范，而地方政府规章中规定驾乘电动自行车必须佩戴安全头盔的强制性条款显然是根据本级或上一级行政区域内地方性法规中的这些全新规范而制定。这些强制性条款规定驾乘电动自行车必须佩戴安全头盔，并多数对驾乘电动自行车不佩戴安全头盔的行为设定了行政处罚，尽管其具有目的上的正当性，但其形式合法性必须得到审慎的审查。

《中华人民共和国立法法》（以下简称《立法法》）第十一条列出了必须由全国人民代表大会及其常务委员会制定法律的事项，其中第七项“对非

国有财产的征收、征用”与宪法财产权的限制直接相关，但由于规定驾乘电动自行车必须佩戴安全头盔系一项财产权的社会义务，故规定驾乘电动自行车必须佩戴安全头盔不属于《立法法》第十一条所规定的事项。又因为《立法法》第八十二条规定，除《立法法》第十一条规定的事项外，地方性法规可以就其他事项国家尚未制定法律或者行政法规的，省、自治区、直辖市和设区的市、自治州根据本地方的具体情况和实际需要，可以先制定地方性法规。结合《立法法》第八十一条第一款、第八十二条第三款规定，可知设区市一级的地方性法规的规定事项限于城乡建设与管理、生态文明建设、历史文化保护、基层治理等方面。^②而地方性法规中规定驾乘电动自行车必须佩戴安全头盔可认为是地方对于电动自行车的治理，落入城乡建设与管理的范畴，事实上各地根据具体情况在有关规定上也确有不同。

在规定了驾乘电动自行车必须佩戴安全头盔的地方立法文件中往往有相应的罚则，但多为警告或/和数额较小的罚款，并无限制人身自由或吊销营业执照的规定，符合《中华人民共和国行政处罚法》（以下简称《行政处罚法》）的有关规定^③。故省一级地方性法规和设区市一级的地方性法规均具有规定驾乘电动自行车必须佩戴安全头盔的立法权限，依据它们所制定的有关地方政府规章亦是如此^④。此外，经笔者检视，规定驾乘电动自行车必须佩戴安全头盔的地方立法文件均符合立法程序。

综上所述，地方立法中规定驾乘电动自行车必须佩戴安全头盔在形式上合法。

① 这两项数据同样来自于前文所提及的2018年《全球道路安全现状报告》。

② 《立法法》第八十一条规定设区的市的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以对城乡建设与管理、生态文明建设、历史文化保护、基层治理等方面的事项制定地方性法规，法律对设区的市制定地方性法规的事项另有规定的，从其规定。第八十二条第三款规定：“设区的市、自治州根据本条第一款、第二款制定地方性法规，限于本法第八十一条第一款规定的事项。”

③ 《行政处罚法》第十二条规定地方性法规可以设定除限制人身自由、吊销营业执照以外的行政处罚。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。尚未制定法律、法规的，地方政府规章对违反行政管理秩序的行为，可以设定警告、通报批评或者一定数额罚款的行政处罚。罚款的限额由省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会规定。

④ 详情可参见《立法法》第九十三条的规定。

2.4 实质有效性分析

2020年7月1日,《江苏省电动自行车管理条例》正式实施,其对驾乘电动自行车不佩戴安全头盔设定了警告或者二十元以上五十元以下罚款的行政处罚,并且这一立法选择在网上征求意见时得到了大多数参与群众的支持:该条例审议过程中,江苏省人大常委会法工委联合新华日报等全省多家媒体,在2020年3月28日至4月18日,就对电动自行车头盔佩戴作出何种规定等七个涉及群众普遍利益的问题开展网络问卷调查,结果显示,16 678人次(其中有82%的网友表示自己平时骑电动自行车)的有效投票中有53%赞成作出统一的强制性规定并设定法律责任;有22%赞成在倡导性规定的同时,对特殊人群(82%的受调查者认为驾驶电动自行车从事快递、外卖等经营活动的人员应在特殊人群之中)作出强制性规定并设定法律责任;赞成只作出倡导性规定的仅占21%。^[13-14]而作为全国首部管理电动自行车的专门性省级地方性法规,《江苏省电动自行车管理条例》其施行实效如何具有重要的参考意义。将《江苏省电动自行车管理条例》实施后一年与实施前一年的有关数据相比,张家港市电动自行车道路交通伤害病例减少了34.70%,多部位伤病例减少了62.10%,重伤病例减少了74.36%,脑震荡、脑挫裂伤病例减少了25.64%,而大部分重伤和死亡病例的伤害性质为脑震荡和脑挫裂伤^[15];在伤情评价上,苏州市电动自行车创伤事件危重伤者占比有所减少,在损伤部位上,头面部伤害率有所减少^[16]。浙江省人大常委会法工委的调研数据显示,最早立法的宁波市和嘉兴市在2019年通过现场查处未按规定佩戴安全头盔的行为,使涉及电动自行车的交通事故死亡人数分别同比下降43.69%和61.54%。^[17]此外,北京、深圳、南京、衢州、南宁等地区的电动自行车治理情况亦表明了驾乘电动自行车佩戴安全头盔具有实效,而毫无疑问,立法规定驾乘电动自行车必须佩戴安全头盔是最直接有效的发挥头盔作用、提高头盔佩戴率的手段,许多研究都证实了这一点^[18-19],而国外经验也表明立法规定强制佩戴头盔能很好地节省开支^[20]。

综上所述,规定驾乘电动自行车必须佩戴安全头盔的目的正当、形式合法,也在实质上有效,作为一种财产权的社会义务实现了正当化。

3 规定驾乘电动自行车佩戴安全头盔的其他情况

3.1 仅规定必须佩戴头盔仍存在局限

在佩戴安全头盔有利于减少驾乘人员所受头部损伤等中重度交通伤害得到证实的同时,亦有研究指出佩戴头盔增加了驾乘人员受轻度伤特别是颈部伤害的风险,对减少驾驶员意识障碍产生无明显积极作用^[12],也对电动自行车交通事故总数及总受伤人数影响较小^[21]。

(1) 头盔类型及佩戴方式有影响

究其原因,首先是由于头盔存在不同类型,未配备护目镜或面罩的头盔难以摆脱风沙入眼等不利天气环境情况的影响,且唯有全罩式头盔能够保护到包括颈部在内的整个颌面部;其次,头部伤害达到一定程度才产生意识障碍,头盔虽然在相当程度上能保护头部,也存在部分驾乘人员未能正确佩戴头盔或所佩戴的头盔不符合质量标准等情况,导致头盔实际上不具备或难以发挥保护作用。

(2) 电动自行车使用者自身主动肇事形势严峻

2015—2020年电动自行车肇事死亡人数增长了86.6%,年均增幅超10%,远高于其他交通方式死亡人数的增长比例;在2020年电动自行车肇事伤亡中,电动自行车骑行者自身肇事引起了58.4%的人员受伤、35.0%的人员死亡。^[9]

电动自行车交通事故的发生多由于驾驶人员安全文明驾驶意识较差甚至存在超速行驶、饮酒驾驶、分心驾驶及驾驶拼装、加装、改装的车辆上道路行驶等违法行为,而佩戴安全头盔对于交通事故发生的原因难有影响。

3.2 头盔佩戴意愿及影响因素

法律的力量来自人们内心的认同和自觉地遵守,良法不过是得到了进一步确认的某些行为规范,因而调查人们对电动自行车安全头盔的佩戴意愿及影响因素能为电动自行车头盔佩戴条款提供参考,提高电动自行车治理水平。

调查显示,2015—2019年,在对驾乘电动自行车佩戴安全头盔仅有倡导性条款的上海市,电动自行车安全头盔的配备率较高,但佩戴情况一般。上海市的多数群众虽认同对驾乘电动自行车佩戴安全头盔

作出强制性规定,但头盔佩戴率较低且因季节而有明显波动,其中快递行业人员的佩戴频率最低而外卖行业人员的佩戴率最高,女性头盔佩戴率低于男性,并且电动自行车驾驶员与乘客头盔佩戴行为相互影响。

而观测原因,驾乘者不佩戴头盔的理由包括视野受限、天气炎热、携带不便、出行路程近和佩戴头盔不方便接听电话等;女性人群由于发型、发量等原因,佩戴头盔后更易感觉不适,天气原因也使得冬季头盔佩戴率显著高于夏季^[22-23];外卖从业人员由于职业要求和工作特点往往长时间佩戴头盔,而这也意味着他们更需要一顶能够兼顾安全与舒适的头盔^[24],也更需要规范地佩戴好头盔。未成年人常常作为电动自行车乘坐人员,被其监护人在上下学时接送,也因未成年人年龄尚小、处在成长期且心智尚未完全成熟,因而常不愿意佩戴头盔或无合适头盔,当然其中也有监护人安全意识不足和接送路程通常较短的原因。

江苏省在对驾乘电动自行车不佩戴安全头盔设定行政处罚后,虽然电动自行车头盔佩戴率较高,但自发佩戴者的占比仍不够高,仍有许多群众系因政策法规要求而佩戴头盔,极少部分系跟随其他群众而选择佩戴头盔。而不佩戴头盔者多认为佩戴头盔不够舒适,相当一部分群众不了解相关法规政策或认为头盔携带不便、用处不大故无佩戴头盔之必要^[19]。

4 结论及建议

地方立法中规定驾乘电动自行车必须佩戴安全头盔具有合宪性并具有实效,其目的在于优化电动自行车治理、保护电动自行车驾乘人员的人身和财产安全和维护公共利益,应当考虑在将来出台有关的全国性立法,吸收地方立法经验并进一步优化细化;且徒法不足以自行,立法是治理的起点而非重点,应当多方施力、多管齐下以创造有利于法律实施的环境,并且实施统一、有力的措施。

4.1 完善全国性立法

现有的地方立法经验值得总结和推广,应当考虑在将来的全国性立法中作出如下规定:

第一,驾乘电动自行车必须正确佩戴安全头盔并对此设定罚则。较为成熟有效也比较稳妥的罚则选择由公安机关交通管理部门对违反处罚警告和罚款,而参考电动自行车头盔的市场价格和

全国各地的平均经济发展水平,罚款金额规定在20元左右较为适宜。

第二,鉴于快递、外卖等行业内普遍存在劳务派遣、非全日制用工等非标准劳动关系,故应规定使用电动自行车从事快递、外卖等网约配送活动的企业具有为其员工等实际使用电动自行车从事该企业业务的人员配备安全头盔的义务和督促电动自行车使用人员佩戴头盔的义务;若经查实上述企业未尽到有关义务,应当责令其改正并视情节轻重处数额较大的罚款,数额范围可参考其他有关安全生产经营的法律法规,具体数额至少应在一万元以上,且应对该企业的交通安全专职人员或者其他直接责任人员处警告或罚款;当然,若实际使用电动自行车从事该企业业务的人员因执行工作任务发生交通事故并造成人身损害、财产损失的,该企业也应依法承担相应的责任。当然,从事互联网租赁电动自行车经营的企业也有为其出租的电动自行车配备头盔的义务。

第三,针对可能驾乘电动自行车的未成年人应设定更严格的保护规定,如规定未满十六周岁不得驾驶电动自行车,学校和家长均有义务确保驾乘电动自行车的未成年人正确佩戴安全头盔等。对于现有的非标电动自行车,要明确其为机动车,其驾乘者必须规范佩戴安全头盔,而是否仍需要对其给出过渡期及过渡期长短,则应当根据准备进行立法时公安机关掌握的有关实时数据来判断。

第四,在鼓励投保非机动车第三者责任保险、人身伤害保险和财产损失保险的同时,还可考虑对电动自行车等非机动车出台专门的强制保险条例。

4.2 行业及标准层面发力

首先,互联网租赁电动自行车经营行业必须确保其投入市场的车辆配备头盔,且各运营企业应当在其应用程序使用界面依据不同城市的地方立法状况弹出推荐佩戴头盔或者必须佩戴头盔的提醒,并内置头盔感应功能和头盔单独开关锁功能。这样可以使已经立法强制佩戴头盔的地方若要骑行共享单车必须将头盔锁打开^①,否则电机将不提供动力;

① 这样做是为了最大限度地敦促电动自行车使用者规范佩戴车辆随车配备的安全头盔,目前在现实生活中仅能做到这一步。

而在并未立法强制电动自行车驾乘者必须佩戴头盔的地方，也确保使用者首先会接受倡导佩戴头盔的安全宣传，并且即使其选择不佩戴头盔，头盔也可以安全锁住，不至于因颠簸等情况而摇晃乃至掉落，影响行驶甚至成为侵权法视域下的危险源、引发交通事故。当然，这就要求从事互联网租赁电动自行车经营的企业在线上不断优化应用程序，减少软件漏洞并提高头盔感应能力，确保车辆在未配备安全头盔或者安全头盔遗失、破损等情况下不能被解锁骑行，而共享单车使用者在归还其租赁的车辆时头盔必须规范放置于应有的位置（通常为位于车辆前轮上方、龙头前方的车筐）并锁好，否则将缴纳“罚金”^①才能还车，而企业的线下维护保障能力也要加强，若投放的车辆确实出现问题要及时跟进、尽快处理。

其次，电动自行车生产制造行业应当在生产环节就严格执行《电动自行车安全技术规范》，确保非标电动自行车数量在源头不出现增长，加强对电动自行车及电动自行车头盔行业的监督和鼓励，让电动自行车行业自觉守法合规并充分发挥主观能动性进行创新，在不影响现有使用性能的情况下，使得每一辆电动自行车能够有合适的专门放置头盔的位置，实现“车盔一体”，解决头盔可能存在的携带不便的问题，还应当把严头盔质量关，提供适配更多人群的、更多类型的、更舒适的合乎标准的头盔供选用。

最后，《摩托车、电动自行车乘员头盔》（GB811-2022）强制性国家标准已于2023年7月1日正式实施，应当严格监督该标准实施情况，确保标准得到严格的执行，且应根据越来越丰富的研究和实践不断优化、及时修订现有头盔标准。

4.3 加强管理和宣传教育

应当提高电动自行车治理水平，明晰各级政府电动自行车等非机动车治理方面的领导管理、工作协调、财政保障和督促落实等责任，明确公安机关交通管理部门组织实施有关规范性文件的责任，

提高头盔佩戴率并确保头盔发挥作用以减少电动自行车道路交通事故。

第一，持续并深入开展“一盔一带”安全守护行动，并且在严格进行道路交通安全执法的同时也要做好普法工作，如可在依法对未佩戴头盔的电动自行车驾乘人员进行处罚时，让其在朋友圈发布具有标准格式（载明被处罚的起因、经过、结果及被处罚者的认真检讨和守法倡议）的动态或观看有关佩戴头盔的交通安全视频录像或协助劝导交通等。

第二，对于健康宣传和头盔正确佩戴方法宣传要加强力度，针对未成年人、女性人群和老年人群要更注重教育和引导。具体的宣传教育方式可以更加多样化、趣味化，如赣州市的一系列举措值得借鉴：赣州市公安局交通警察支队在街边树立了道路交通安全标识墙，张贴了以未成年人为主角的劝导未成年人的父母佩戴头盔的海报，设置了可供合影者将头部在卡通形象的交警头盔内露出的“文明交通伴我行”展板，该展板的交警卡通形象在警用摩托车旁规范地佩戴着头盔；以情景演绎的方式拍摄了有关头盔佩戴的趣味普法教育宣传片，在“赣州交警”公众号等线上渠道推送的同时也在车站等人流量密集的地方循环播放；此外还以3C头盔、交警小熊等为奖品开展标语征集、有奖竞答等活动，实现了受众积极性和普法有效性的统一。

参考文献

- [1] 王锴. 基本权利保护范围的界定[J]. 法学研究, 2020, 42(5): 105-121.
- [2] 赵宏. 限制的界限: 德国基本权利限制模式的内在机理[J]. 法学家, 2011(2): 152-166, 180.
- [3] 沈寿文. 宪法保留: 对基本自由权利限制的界限原则[J]. 北方法学, 2010, 4(3): 19-26.
- [4] 陈楚风. 中国宪法上基本权利限制的形式要件[J]. 法学研究, 2021, 43(5): 129-143.

^① 此处“罚金”并非刑法意义上的罚金，仅是一种目前在该行业内广泛使用的通俗易懂的表述，表示应用程序在未能感应到头盔规范放置并锁好于指定位置的情况下，提醒用户后用户仍强制还车时，对用户额外收取的款项，通常数额远大于一次正常的使用费用（大致等于一顶头盔的价格，在某种层面上可看作是对头盔此种企业的财产之损失的赔偿）。

- [5] 王锴. 论法律保留与基本权利限制的关系——以第54条的剥夺政治权利为例 [J]. 师大法学, 2017 (2): 72-99.
- [6] 杨济同. 地方立法对私有财产权的保障与限制 [D]. 中国政法大学, 2021: 6.
- [7] 张翔. 财产权的社会义务 [J]. 中国社会科学, 2012 (9): 100-119, 207-208.
- [8] 詹媛. 警惕新型“马路杀手”带来的安全隐患 [N]. 光明日报, 2020-12-13 (6).
- [9] 朱新宇, 褚昭明, 朱建安, 等. 中国电动自行车交通事故成因及对策建议 [J]. 城市交通, 2021, 19 (6): 64-70.
- [10] 朱建安, 戴帅, 朱新宇. 电动自行车交通事故特征与安全改善对策 [J]. 城市交通, 2018, 16 (3): 15-20.
- [11] Souto Rayone Moreira Costa Veloso, Corassa Rafael Bello, Lima Cheila Marina de, et al. Helmet use and injury severity among crashed motorcyclists in Brazilian state capitals: an analysis of the violence an accidents survey 2017 [J]. *Revista brasileira de epidemiologia = Brazilian journal of epidemiology*, 2020, 23 (Suppl 1).
- [12] 张克. 苏州市驾乘电动车佩戴安全头盔政策对道路交通伤的影响 [D]. 苏州大学, 2021: 17-21.
- [13] 法规是怎样炼成的: 《江苏省电动自行车管理条例》立法过程回顾 [EB/OL]. (2020-05-18) [2024-09-22]. https://www.jsrd.gov.cn/xwzx/twj/d/202005/t20200518_523703.shtml.
- [14] 陈月飞. 大数据助力, 立有民生温度之法——全国首部省级电动自行车管理条例通过, 明确应强制戴头盔 [N]. 新华日报, 2020-05-18 (4).
- [15] 赵丽霞, 朱敬丽, 王临池, 等. 2019—2021年张家港市电动自行车道路交通伤害病例特征分析 [J]. 医学动物防制, 2023, 39 (8): 754-757, 761.
- [16] 徐寒冰, 叶颖芳, 董雪洁, 等. 苏州市电动自行车骑乘者头盔佩戴法规实施对相关创伤事件的影响 [J]. 伤害医学 (电子版), 2023, 12 (4): 36-42.
- [17] 罗芳芳, 于宏. 浅议我国电动自行车头盔佩戴地方立法 [J]. 道路交通管理, 2020 (12): 44-46.
- [18] 李晴. 中国电动自行车治理的经验与挑战研讨会综述 [J]. 公安学刊 (浙江警察学院学报), 2019 (3): 54-58.
- [19] 张莹, 赵冰冰, 踪锋. 江苏省电动自行车驾乘人员头盔佩戴情况调研及政策建议探究 [J]. 市场周刊, 2021, 34 (5): 124-126.
- [20] Dua Anahita, Wei Shuyan, Safarik Justin, et al. National mandatory motorcycle helmet laws may save \$2.2 billion annually: An inpatient and value of statistical life analysis [J]. *The journal of trauma and acute care surgery*, 2015, 78 (6).
- [21] 宋昀农, 马蔚蔚, 沈健, 等. 电动车驾驶员佩戴头盔与伤亡关系的分析研究 [J]. 中国城乡企业卫生, 2020, 35 (12): 7-9.
- [22] 徐乃婷, 高宁, 苏慧佳, 等. 基于微信公众号的电动自行车驾乘者佩戴安全头盔的知识、态度及行为调查 [J]. 上海预防医学, 2018, 30 (9): 744-749.
- [23] 喻彦, 彭娟娟, 李庆峰, 等. 上海市电动自行车驾乘人员头盔佩戴情况及其影响因素 [J]. 中国公共卫生, 2023, 39 (1): 42-45.
- [24] 张天潘. 用生命在送餐: 骑手伤亡下的外卖行业生态 [J]. 江淮法治, 2017 (22): 40-41.

Analysis of Helmet Wearing Provisions in Local Legislation on Electric Bicycles

He Huanquan¹ Lin Jialiang²

1.School of Humanities & Social Sciences, Gannan Medical University, Ganzhou

2.The People's Court of Yiyang County, Jiangxi Province, Shangrao

Abstract: There is currently no national legislation on electric bicycle helmet issues, but the wearing of helmets on electric bicycles is already a common provision in local legislation, and some recent local legislation has highlights such as protection for minors, regulation of the express and delivery industry, corporate responsibility, and transition for non-standard electric bicycles. The overall legislative trend in local legislation on wearing helmets on electric bicycles is to require riders to wear safety helmets while riding electric bicycles, which actually indicates that the restriction of constitutional property rights on means of transportation has expanded from motor vehicles to non-motorized vehicles. After analyzing, it is found that such mandatory provisions are legitimate, aiming to optimize the governance of electric bicycles, protect the physical and property safety of electric bicycle riders, and maintain public interests. However, the realization of good law and governance still requires more efforts, including the improvement of national legislation. This article takes the wearing of helmets on electric bicycles in local legislation as a starting point and provides some analysis and reflection on the wearing of helmets on electric bicycles.

Key words: Local legislation; Electric bicycle management; Helmet