

电动自行车充电安全监管的法规范结构困境及其制度重构——以南京“2·23”火灾事故为例

严艺潇

南京工业大学法政学院，江苏南京，211816；

摘要：电动自行车在我国城市空间的快速普及，使其充电行为从私人安全事务演变为具有公共风险属性的治理议题。南京“2·23”特大火灾事故暴露出现行法规范体系存在结构性失衡。本文基于行政法规范结构理论，从权责配置、监管机制与规范衔接三个维度分析表明，治理困境的根源在于立法碎片化、权力配置失衡与责任机制虚化。研究提出应以地方立法为主要路径，通过相对集中行政处罚权实现监管权力整合，构建“集中执法+专业协同”的多维治理框架。

关键词：电动自行车；充电安全；监管碎片化；相对集中行政处罚权；协同治理；地方立法

DOI：10.64216/3080-1486.26.02.064

1 问题引入：从偶发事故到制度失灵的范式转移

电动自行车充电行为已随其快速普及演变为具有显著外部性的公共风险。2024年南京“2·23”重大火灾事故造成15人死亡，暴露出日常风险积累机制的极端脆弱性。

事故表面源于个体违规行为，实则反映了深层制度缺陷。从法规范视角看，当个别违法行为演变为公共灾难时，其根源在于制度体系未能有效履行风险防控职能，故应定性为“制度性事故”。

究其核心，监管权责配置存在结构性缺陷。应急管理、消防救援与公安部门虽均被赋予监管职责，但立法中“有关部门”等模糊表述导致权力边界不清、责任主体不明，形成“多头监管”与责任推诿的困境。

南京“2·23”事故表明：法律规范碎片化、监管权责不清、问责机制缺失，必然导致公共安全治理陷入“制度空转”。因此，亟需实现从技术性个案向制度结构缺陷的认知转型，以深入探究法规范结构重构路径。

2 基础理论：风险社会与行政法的规范回应

当前研究多聚焦于技术标准或部门权责调整，难以解释“规范严密而监管失灵”的系统性困境。这一局限表明，问题本质源于现代性风险的结构性特征与传统行政法回应模式之间的深层张力。前者要求前瞻性、系统化治理，后者擅长事后归责与分段管理，二者错位构成监管失灵的根源。

本文据此构建整合性理论框架：以风险社会理论阐释电动自行车充电风险的“人为性”与“系统性”；以行政权责配置理论剖析“权力碎片化”与“责任虚置”

的制度成因；并以整体性治理理论指引系统性重构路径。

2.1 风险社会理论与公共安全治理转型

德国社会学家乌尔里希·贝克在“风险社会”理论中指出，现代性进程的核心特征从“财富分配”转向“风险分配”。在高度技术化的社会结构中，风险通过制度与技术系统不断放大，影响整个社会。

电动自行车充电风险完美契合这一理论特征。锂电池充电作为高度常态化的生活行为，在高密度居住与消防设施缺位等因素共同作用下，转化为极具破坏力的公共风险。这要求治理范式从“事后归责”向“事前预防”转型，通过制度设计实现前端控制。

2.2 行政法上的权责配置理论

行政法理论将权责配置视为公共权力运行的基础性制度结构，其核心“权责一致”原则要求权力与责任形成稳定对应关系。然而，我国电动自行车充电安全监管呈现典型的“权责结构失衡”。

具体表现为三个层面的制度冲突：其一，规范授权存在结构性张力。《高层民用建筑消防安全管理规定》将处罚权授予消防救援机构，却未明确其日常监督职责，造成权责分离。其二，监督主体陷入解释学循环。《消防法》规定公安派出所“可以”负责日常监督检查，但未确立其责任主体地位。其三，组织变迁加剧权责模糊。机构改革后消防职能划转至应急管理体系，与既有基层监督网络形成制度衔接空白。

上述规范冲突在实践中相互交织，形成难以追责的制度闭环，深刻揭示了监管体系“问责难”的深层成因。

2.3 理论整合：构建“预防一整体性”治理框架

风险社会理论与行政权责配置理论的对话表明,超越当前监管困境需构建“预防—整体性”治理范式。该范式在价值层面确立“预防优先”原则,推动法律制度前移规制关口;在组织层面追求“整合协同”,通过制度创新重塑权责关系,弥合部门鸿沟,构建责任明晰、运行高效、问责闭环的整体性政府回应机制。

3 现行规范体系的结构冲突:从权力配置失衡到责任机制空转

对现行法规规范体系的系统性检视表明,电动自行车充电安全监管困境根植于一个内在断裂的逻辑链条。本章将遵循“权力—义务—责任”的分析框架,揭示立法上的权力配置模糊如何导致执行层面的义务履行失灵,并最终致使事故后的法律责任追究陷入空转。

3.1 权力配置碎片化:立法交叉与监管闭环

监管权力的配置呈现出高度的碎片化特征,其根源在于多部法律规范对监管主体的重叠与模糊授权。表面上,一个由应急管理部门、消防救援机构、公安机关、城市管理部门及物业服务企业共同构成的“多头监管”格局已然形成。然而,深究其法律依据便可发现,不同规范对责任主体的指涉存在显著差异甚至矛盾。《江苏省电动自行车管理条例》第三十一条将监管职责概括性地赋予“负有消防监督管理职责的部门”;《高层民用建筑消防安全管理规定》第四十七条第七项则将具体的行政处罚权明确授予“消防救援机构”;而《中华人民共和国消防法》第五十三条又规定“公安派出所可以负责日常消防监督检查”。这种立法上的交叉与含糊,在实践中并未转化为协同治理的合力,反而诱发了一场机构间的“责任竞逐”。消防救援机构倾向于将自身定位为专业救援力量而非日常监督主体;公安机关则依据《消防法》第四条,主张其消防职能已随大部制改革剥离至应急管理部门;应急管理部门虽负总责,却缺乏下沉至社区的直接执法力量。由此,监管权力在规范文本间流动,却在执行层面悬空,形成了一个任何一方均无法被锁定为首要责任者的“制度闭环”。

3.2 义务履行的机制失灵

权力配置的模糊必然导致核心义务的履行陷入困境,尤其体现在非行政主体的法律责任约束疲软。物业服务企业作为风险防控的前哨,被《江苏省电动自行车管理条例》等法规赋予了劝阻、报告违规充电行为的法定义务。然而,法律在设定此项义务的同时,却未配套授予其确保义务得以履行的有效权威与强制性工具。对于居民的违规行为,物业的劝阻往往因缺乏威慑力而流于形式。更为关键的是,法律对于物业服务企业自身不

履行或不完全履行上述法定义务的行为,并未设定清晰、刚性的否定性法律后果。这种“有义务、无责任”或“强义务、弱责任”的立法模式,使得物业管理职责在实践中被严重虚置,构成了前端风险控制的关键漏洞。在南京“2·23”事故中,物业在消防设施维护、应急预案启动等方面的失职,正是其法定义务因约束疲软而未能落实的直接后果。

3.3 责任追究的机制空转:归责困境与激励失效

当前端权力配置模糊与义务履行机制失灵,导致终端法律责任追究缺乏制度基础。南京“2·23”事故调查以追究“有关部门公职人员”责任作结,此笼统表述揭示出制度缺陷——因“有关部门”指向不明,难以对特定监管主体实现精准法律归责。

此非调查意愿所致,实为制度结构本身无法生成清晰、可追溯的责任机制。法律问责的威慑力依赖追究的必然性与精准性。当监管失职因制度性原因难以有效追责时,监管体系将形成负面激励,最终陷入“规范叠加而实效不彰”的治理悖论。

综上,电动自行车充电安全监管失效呈现典型的权力碎片化、义务履行失灵与责任追究空转三者叠加的结构性失灵。唯有系统修复此断裂链条,方能根本扭转公共安全治理的被动局面。

4 域外制度比较:两大法系下的治理经验与本土镜鉴

对域外治理经验的比较研究,旨在为我国监管体系改革提供参照。本章依据法系特征,考察大陆法系(以德国、日本为代表)与英美法系(以美国为代表)的治理模式,系统梳理其制度优劣,并探讨其对我国制度创新的启示。

4.1 大陆法系经验:权责集中与社会共治

大陆法系国家通过成文法构建了系统化监管框架。欧盟通过《电动自行车安全指令》建立统一产品标准与CE认证体系,实现市场准入源头管控;德国则通过《道路交通许可条例》实施严格参数限制,并由地方政府统一负责消防监管,形成“权责集中”模式。该模式虽对地方治理能力要求较高,但其通过高位阶立法整合监管权力的原则,为我国确立城市管理综合执法部门核心地位提供了法理依据。

日本在社区治理层面形成“社会共治”模式,通过“住宅防灾管理负责人”制度将物业纳入公共责任网络。此模式虽依赖成熟的社区自治基础,但对我国破解“物业服务企业责任虚置”难题具有直接启示,为将物业“协助管理”升格为“法定管理责任”提供了可行路径。

4.2 英美法系经验：市场驱动与灵活规制

美国的监管路径体现了普通法系的实用主义特征，其联邦层面未进行统一立法，主要依靠各州自主监管与CPSC的最低标准指导。为弥补监管分散的缺陷，美国积极探索“技术赋能”监管，如旧金山通过传感器实时监控骑行行为；同时发展“市场+行政”复合规制，通过行政机关与保险公司的联动，将安全违规与用户经济成本直接挂钩。这种模式巧妙利用市场机制放大规制效力，但其效能发挥以健全的信用体系与成熟保险市场为前提。美国经验的核心价值在于为我国监管工具创新提供新思路，如探索安全记录与信用体系关联，构建更灵活的激励约束机制。

4.3 比较综析与本土化启示

两大法系经验表明，高效治理的核心在于责任可识别与机制系统性，而非“多头授权”。大陆法系的“标准先行与权责集中”为我国权力整合提供范本，英美法系的“市场驱动与技术赋能”则为监管创新开辟路径。这些经验启示我国应通过地方立法整合权力、强化责任并创新机制，最终构建权责清晰、运行高效的监管体系。

5 监管方式构建：从权力集中、义务强化到责任闭环

基于“权力碎片化、义务履行失灵、责任追究空转”的结构性诊断，本文提出以地方立法为载体，遵循“权力—义务—责任”逻辑的整合性治理模型。借鉴《上海市非机动车安全管理条例》的实践经验，该模型旨在通过系统性制度设计，实现监管体系的结构性重塑。

5.1 权力整合：确立监管核心

破解“多头监管”困境的根本路径在于权力集中。应通过地方立法将分散于多部门的行政处罚权，相对集中于城市管理综合执法部门。此举通过“权责同构”原则，使城管部门成为监管责任的当然承担者，从制度上消除部门间推诿空间，确立清晰的监管中枢。

5.2 义务强化：夯实前端治理

针对物业服务企业责任虚置问题，需实现义务法定化。地方立法应超越“协助管理”的模糊表述，将物业的充电设施维护、风险排查、违规劝阻与信息报告等职责明确为具有约束力的法定义务。同时构建“义务—工具—响应”联动机制，赋予物业必要的管理权限，并建立执法部门标准化响应程序，形成从风险发现到执法介入的管理闭环。

5.3 责任闭环：完善追究机制

为确保制度有效运行，必须建立复合型责任体系。一方面，权力集中使行政问责具有明确对象；另一方面，通过行政处罚与信用惩戒刚性化物业责任。此外，可探索将个人消防安全记录纳入信用体系，引导保险机构参与风险评估，形成“行政+信用+市场”的多维约束网络。

6 结论

南京“2·23”火灾事故表明，电动自行车充电安全问题的本质是制度性缺陷。当前监管体系存在立法碎片化导致权力配置失衡、义务规定虚化造成执行机制失灵、责任追究空转削弱制度威慑力等结构性问题。基于权力—义务—责任统一原则，应通过地方立法创新实现制度重构：集中行政处罚权整合监管权力，法定化物业责任夯实治理基础，建立多元化问责机制保障制度执行。这一路径既符合行政体制改革方向，也具有现实可行性。公共安全治理需要实现从事后救济向事前预防的转型，通过前瞻性制度安排将安全保障嵌入治理各环节，最终实现从规范文本到治理实效的根本转化。

参考文献

- [1]姜明安.行政法与行政诉讼法[M].北京：北京大学出版社，2019:594.
- [2][德]乌尔里希·贝克.风险社会：新的现代性之路[M].南京：译林出版社，2018:12.
- [3]全国人民代表大会常务委员会.中华人民共和国消防法[Z].2021-04-29
- [4]江苏省人民代表大会（含常务委员会）.江苏省电动自行车管理条例[Z].2020-05-15
- [5]江苏省人民政府.江苏省住宅物业消防安全管理规定[Z].2021-12-31
- [6]应急管理部.高层民用建筑消防安全管理规定[Z].2021-06-21
- [7]上海市人民代表大会（含常务委员会）.上海市非机动车安全管理条例[Z].2024-05-10
- [8]全国人民代表大会常务委员会.中华人民共和国行政处罚法[Z].2021-01-22

作者简介：严艺潇（2005.5-），女，汉族，江苏南京人，本科在读，单位：南京工业大学法政学院，研究方向：法学。

基金项目：本研究为国家级大学生创新创业训练计划项目成果《电动自行车安全监管制度漏洞及其应对研究——由南京市雨花台区2.23火灾引发的思考》；编号：202510291025