

《芜湖市轨道交通管理办法（征求意见稿）》 起草说明

为加强对我市轨道交通建设和运营的监督管理，进一步规范建设和运营行为，保障我市轨道交通安全、稳定、高效地建设、运营和发展，根据市政府 2019 年度市政府规章制度计划，市住建局牵头、市城轨办具体经办，起草了《芜湖市轨道交通管理办法（初稿）》（以下简称“《办法》”）。现就《办法》说明如下：

一、制定的必要性

2018 年 3 月，国务院办公厅发布《关于保障城市轨道交通安全运行的意见》（国办发〔2018〕13 号），要求完善法规标准体系，加强城市轨道交通立法工作，根据实际需要及时制修订城市轨道交通法规规章。为贯彻落实文件要求，2018 年 5 月，安徽省人民政府办公厅印发《关于切实加强城市轨道交通运行保障的通知》（皖政办秘〔2018〕125 号），提出合肥等市人民政府要按照国办发〔2018〕13 号文件要求，细化并落实政策措施等。

目前，国家层面关于城市轨道交通专项的法律和行政法规不够健全，原建设部颁布的《城市轨道交通运营管理办法》（建设部令第 140 号）已于 2018 年 7 月 1 日起废止；交通运输部新颁布的《城市轨道交通运营管理规定》（交通运输部令 2018 年第 8 号）于 2018 年 7 月 1 日起施行，该规定是侧重城市轨道交通运营管理的部门规章，未涉及轨道交通规

划、投融资、建设等范畴。为满足本地区轨道交通建设和运营管理的实际需要，国内轨道交通发展较快的城市均采用地方立法的形式予以完善。我市系国内第一个选择跨座式单轨布局城市主干轨道交通网的城市，暂无轨道交通方面的地方性法规和相关政府规章；轨道交通 1 号线、2 号线一期 PPP 项目已开工建设，计划于 2021 年通车运营，亟待通过立法规范我市轨道交通的管理工作。

二、主要依据和起草过程

（一）主要依据

《办法》主要依据《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国安全生产法》、《建设工程质量管理条例》、《市政工程施工管理条例》、《城市道路管理条例》、《国务院办公厅关于进一步加强城市轨道交通规划建设管理的意见》（国办发〔2018〕52 号）、《城市轨道交通工程安全质量管理暂行办法》（建质〔2010〕5 号）、《住房城乡建设部关于印发城市轨道交通建设工程验收管理暂行办法的通知》（建质〔2014〕42 号）、《城市轨道交通运营管理规定》（交通运输部令 2018 年第 8 号），以及《安徽省人民政府办公厅关于进一步加强城市轨道交通规划建设管理的实施意见》（皖政办〔2018〕40 号）、《安徽省人民政府办公厅关于切实加强城市轨道交通安全运行保障的通知》（皖政办秘〔2018〕125 号）、《安徽省城市轨道交通运营突发事件应急预案》（皖政办秘〔2017〕323 号）等文件。

《办法》还借鉴了北京、上海、广州、深圳、重庆、南京、青岛、武汉、合肥、苏州、长沙、杭州等国内已开通轨道交通城市的地方性法规和政府规章文件。

（二）起草过程

《办法》的起草工作立足我市轨道交通建设和发展实际，坚持“问题引导立法、立法解决问题”的指导思想，围绕“保障轨道交通健康发展”和“维护乘客合法权益”两个核心，着力在轨道交通管理体制、规划与用地、综合开发利用、建设、运营以及安全保障等方面，进行“全覆盖”式的顶层设计，力争使我市轨道交通工作的各个方面都“有法可依”。

《办法》列入 2019 年度市政府规章制定计划后，市住建局牵头、市城轨办具体经办，于 2019 年 5 月 10 日完成《办法》制定工作方案并报送市司法局。2019 年 5 月-6 月，市城轨办在总结我市轨道交通管理工作经验和借鉴国内已开通轨道交通城市立法成果的基础上完成《办法》草稿，经单位内部反复讨论与修改，并于 7 月 12 日-16 日征求我市轨道交通 1 号线、2 号线一期建设运营单位（芜湖市运达轨道交通建设运营有限公司）以及我市轨道交通设计研发核心企业（中铁轨道交通设计研究有限公司）的意见和建议，形成《办法》初稿。

三、《办法》的主要内容

《办法》共八章七十五条，主要对轨道交通规划与用地、建设、运营、安全保障等相关内容进行了规范。现将主要内容说明如下：

（一）关于总则

《办法》主要就立法目的、适用范围、基本原则、管理体制、建设运营主体、投融资管理等进行了规范。

1. 适用范围。《办法》第二条规定“本市行政区域内轨道交通的规划、建设、运营、安全保障、综合开发利用及相关管理活动，适用本办法。”需要说明的是，城际轨道交通因投资、管理主体不同，且服务范围超出本市行政区域范围，故不适用本办法。

2. 管理体制。为进一步明确市政府对轨道交通工作的领导，《办法》第四条明确：“市人民政府成立轨道交通建设领导组织，统筹协调轨道交通规划、投融资、建设和运营等重大事项。领导组织下设办公室，办公室日常工作可委托相关单位具体负责。”

《办法》第四条、第五条明确轨道交通建设和运营监督管理工作分别由市住房和城乡建设、交通运输管理主管部门依法履行监督管理职责，还明确了各县、区以及市发展改革、公安、应急管理、城市管理等部门按照各自职责和本办法的规定共同做好轨道交通的相关监督管理工作。

3. 建设运营主体。《办法》第六条规定，轨道交通建设单位、运营单位由市人民政府依法确定，履行市政公用事业的社会责任。需要说明的是，我市轨道交通 1 号线、2 号线

一期工程采用 PPP 模式实施，《办法》中明确对实施特许经营的轨道交通项目，通过与特许经营单位签订特许经营协议，进一步明确双方的权利和义务。

4. 投融资管理。《办法》第七条明确：“轨道交通的投融资以政府投入为主，其他投资渠道为辅。”同时鼓励企业和其他经济组织依法参与轨道交通建设、运营和综合开发利用。第二十七条规定：“轨道交通运营补贴方案由轨道交通运营单位提出，经市交通运输和财政等主管部门审核后，报市人民政府批准”。此外，对轨道交通资金使用、税费减免优惠等也作了相关原则规定。

（二）关于规划与用地管理

《办法》主要就规划内容与编制、用地控制与保障、土地报批和征收、综合开发利用等方面作出了规定。

1. 《办法》第九条、第十条规定了轨道交通规划编制的原则，即“轨道交通规划应当纳入国民经济和社会发展规划、国土空间规划和综合交通运输规划，与铁路、民航、公路、水运、城市道路等其他交通规划以及生态环境保护规划相衔接，并与居住区、商业、旅游、教育、卫生、文化、体育等公共设施的现状及未来发展状况相适应”。同时，明确了轨道交通规划的内容、编制主体、工作程序等。

2. 为实现土地集约利用，确保轨道交通建设用地，《办法》明确了轨道交通作为重要城市基础设施，其用地由市、县人民政府依法划拨并予以严格控制，并对需要在已出让、

划拨的土地上建设轨道交通车站（含出入口、通道）、通风亭、冷却塔等设施的情况，进行了具体的规定。

3. 根据轨道交通用地特点，《办法》第十五条还对用地权属登记作了规定：“轨道交通设施用地使用权根据实际使用情况依法实行分层登记制度，分别设立地上、地表、地下建设用地使用权。”

4. 赋予轨道交通建设单位、运营单位资源综合开发权。轨道交通建设、运营投资大且回报周期长，单纯依靠运营收入收回运营成本、建设成本进而取得投资回报难以实现。为了实现轨道交通事业的可持续发展，有必要赋予轨道交通建设单位、运营单位在轨道交通沿线的资源综合开发利用权。

《办法》第十六条规定“经市人民政府批准，在规划确定的轨道交通设施用地范围内，轨道交通建设单位、运营单位可以进行资源综合开发。”同时，对资源综合开发利用配套服务设施、所得收益也作了必要的规定，对实施特许经营的轨道交通项目，通过特许经营协议确定。

5. 在保证运营安全的基础上，借助轨道交通车站的良好通达条件与周边商业和服务设施进行有效连通，不仅有利于提高轨道交通的经济效益，还可以更好地发挥轨道交通的社会效益。为明确有关连通工程的权利义务，《办法》第十七条规定：“轨道交通设施周边建（构）筑物需要与轨道交通设施连通的，其所有权人提出的连通方案应当满足轨道交通要求，并征得轨道交通建设单位、运营单位同意后依法办理相关许可手续”，并遵循有偿使用原则，由轨道交通建设单

位、运营单位与其所有权人订立合同，明确双方的权利义务。连通工程产权发生变更的，不得影响轨道交通的正常运行。

（三）关于建设管理

为保证轨道交通建设安全顺利推进并符合轨道交通运营要求，《办法》第二十条对工程安全质量责任和安全监督责任作出了明确要求；第二十一条对相邻建（构）筑物、管廊（线）、其他设施的保护，以及对环境保护提出了要求；第二十二条规定了相关单位与个人的建设配合义务。

《办法》第二十三条、第二十四条、第二十五条分别对轨道交通管线迁改、绿化移植、交通疏解等问题进行了规范。

由于轨道交通工程的特殊性，不能完全按照房屋和市政基础设施工程的竣工验收程序进行，按照住房和城乡建设部、交通运输部的相关规定，《办法》第二十六条明确了轨道交通建设项目工程验收、试运行、竣工验收、运营前安全评估等按照国家有关规定进行。同时，按照《城市轨道交通运营管理规定》（交通运输部令2018年第8号）规定，还明确了由市交通运输主管部门负责组织初期运营前安全评估和正式运营前安全评估工作。

（四）关于运营管理与服务

《办法》对运营管理、规范服务、服务监督、安全检查、运营秩序、乘客的行为规范等方面作出了明确规定。

一是明确了对轨道交通运营情况进行管理。

1. 为保证轨道交通运营服务质量，《办法》第二十九条规定了轨道交通运营单位应当向社会公布运营服务质量承

诺并报市交通运输主管部门备案，定期报告履行情况；同时要求市交通运输主管部门定期对轨道交通运营单位服务质量进行监督和考评。

2. 为保证轨道交通运营管理质量，《办法》第三十条规定了轨道交通运营单位应当建立公共卫生管理制度，第四十一条规定了应当建立运营信息统计分析制度等。

二是明确了轨道交通运营单位规范服务的义务。《办法》第三十三条规定“未经市交通运输主管部门批准，不得擅自暂停线路运行或者调整首末班车运营时间”。《办法》还对运营信息服务（第三十一条）、导向标志设立（第三十二条）、投诉受理机制（第四十二条）、失物招领机制（第四十三条）等进行了规范。

三是明确了对轨道交通安全检查进行管理。《办法》第三十六条、第三十七条规定市公安机关牵头组织制定禁止、限制携带的物品目录，以及轨道交通安全检查设施设备和监控设施设置标准和技术操作规范，对安全检查工作进行指导、监督；轨道交通运营单位有权对乘客及其携带的物品进行安全检查。

四是规定了相关单位和乘客的权利义务。要求乘客应当遵守乘客守则，并对相关单位和乘客的行为作出了规范。《办法》第三十五条规定了乘客违反规定乘车的处理方式；第三十八条设定了十三种影响环境卫生、运营秩序的禁止行为；第四十条规定了在轨道交通车站、列车等设施内拍摄影视作品、广告、宣传片等应当征得轨道交通运营单位同意。为保

障特殊乘客的乘车安全和出行便利，《办法》第三十九条明确行动不便人员在无人陪护情况下进站乘车时可以联系车站工作人员获得帮助等，体现了轨道交通对特殊乘客的人文关怀。

（五）关于安全保护区

轨道交通建设、运营涉及人民群众的生命财产安全，加强对轨道交通主体工程和设施设备的保护尤为重要。

安全保护区管理方面。根据其他城市的立法经验，结合芜湖单轨实际，《办法》第四十四条将安全保护区分为控制保护区和特别保护区两种类别，划定了安全保护区具体范围及安全保护区设置工作流程。

安全保护区内作业管理方面。《办法》第四十五条、第四十六条、第四十七条规定了安全保护区内进行相关作业前，作业单位应当制定相关安全保护方案并取得轨道交通运营书面同意，同时对安全保护区内作业单位的义务作出了明确规定。《办法》第四十八条明确了轨道交通运营单位有权进入作业活动现场进行巡查。

（六）关于安全与应急管理

《办法》以专章的形式突出轨道交通安全与应急管理的相关要求。

安全管理方面。《办法》明确了轨道交通建设、运营安全监督管理责任以及运营安全生产主体责任，规定了运营单位关于从业人员管理、设施设备管理、安全隐患排查等内容，

并在第五十五条和五十六条详细规定了危害轨道交通设施设备安全和运营安全的禁止行为。

应急管理方面。《办法》根据《中华人民共和国突发事件应对法》、《国务院办公厅关于保障城市轨道交通安全运行的意见》（国办发〔2018〕13号）、《安徽省人民政府办公厅关于切实加强城市轨道交通安全运行保障的通知》（皖政办秘〔2018〕125号）、《安徽省城市轨道交通运营突发事件应急预案》（皖政办秘〔2017〕323号）、《芜湖市政府突发公共事件总体应急预案》等，明确了应急管理责任以及相关要求，并作出了多项更具操作性的规定。

《办法》还对相关行政主管部门和轨道交通运营单位提出了加强安全宣传教育的相关要求。

（七）关于法律责任

作为地方政府规章，轨道交通建设单位、运营单位不能依据《中华人民共和国行政处罚法》有关规定在法定权限内接受委托实施行政处罚，《办法》中对违反有关轨道交通建设、运营、安全保障、治安管理等规定的，由相关行政主管部门实施行政处罚，并可以委托符合《中华人民共和国行政处罚法》规定条件的事业组织实施。

《办法》主要从三个方面设定相关法律责任：

一是设置了轨道交通运营单位及其主要负责人的法律责任，如第六十三条对违反运营安全评估的规定、第六十四和第六十五条对违反运营管理与服务的规定，分别设置相应的法律责任；

二是设置了乘客和其他行为人的法律责任，如第六十六条对影响运营秩序、公共场所容貌和环境卫生的行为、第六十七条对违反商业活动管理的行为、第六十八条对危害高架线路桥管理的行为、第六十九条对违反安全保护区管理的行为、第七十条对危害设施设备安全和运营安全的行为，分别设置相应的法律责任；

三是对轨道交通有关行政主管部门、轨道交通建设单位和运营单位及其工作人员不履行相关职责造成严重后果的，或者有其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的行为，设置了法律责任。

《办法》中还规定了本办法未规定的其他违法行为，有关法律、法规、规章有处罚规定的，从其规定。

（八）关于附则

《办法》附则中轨道交通的相关概念，是依据《城市轨道交通运营规范》（GB/T 30012-2013）等国家有关轨道交通行业标准、规范的定义，并参照其他城市轨道交通地方性法规和地方政府规章中表述确定的。

2019年7月19日