关于《金华市城市轨道交通管理条例（草案送审稿）》

起草说明

**市政府：**

现就《金华市城市轨道交通管理条例（草案送审稿）》（以下简称《条例》）作如下说明：

一、制定的必要性

我市是长江三角洲中心区城市之一，占据十分重要的地理优势。大力开展轨道交通建设，对带动轨道沿线的经济发展，加强城市功能辐射、提升城市品位等方面发挥着重要作用。因此，适时地制定相应的地方法规具有必要性和紧迫性。

**一是满足我市轨道交通规划建设的需要。**根据浙中城市群轨道交通“一条主线，两个核心，四条支线”的远期规划，其中以金义线为主线，东义浦线、金武永东线、金兰线和横店磐安线为四条支线，总长度319.5km，车站总数为90座。目前在建金义东线全长107.17km，共设车站31座，计划于2021年底开通金义线。为了加强金华市域与外围三个协调区的联系，远景规划两条轨道交通线路，分别是金华-龙游、金义都市新区—永康—缙云两条线路。2020年2月25日市政府第54次常委会指出，我市轨道交通大建设大发展时期，迫切需要制定契合金华实际的法律法规以满足轨道交通建设和运营的要求。

**二是保障打赢“交通廊道突击战”的现实需要。**金义东是金华市单体投资最大的工程项目，金义东项目建成运营将极大地促进金华、义乌、东阳的同心圆发展节奏。助推“三条廊道”建设的立法工作是贯彻市委决策部署的重要举措。为确保2021年底金义东顺利试运营，迫切需要制定轨道交通管理条例，为打赢“交通廊道突击战”提供法治保障。

**三是填补轨道交通相关法律法规空白的需要。**目前，国家和省级层面均没有轨道交通专门法律和行政法规，从事权划分的角度来看，轨道交通属于地方管理事权，我市目前也没有制定相应的地方性法规。面对轨道交通发展的新形势和新任务，解决我市轨道交通建设及运营中存在及可能存在的突出问题，迫切需要制定地方性法规，对轨道交通规划、建设、安全及运营管理等事项全方面的进行规范，确保轨道交通安全运营，促进轨道交通事业持续健康发展。

二、起草主要依据

根据轨道交通现有的法规体系，起草过程中，我们主要以《中华人民共和国立法法》、《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国安全生产法》、《中华人民共和国城乡规划法》、《建设工程质量管理条例》为依据，参照了《城市轨道交通运营管理规定》、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》、《国务院办公厅关于保障城市轨道交通安全运行的意见》；同时借鉴了杭州、宁波、厦门、上海、合肥等地的立法和管理经验。

1. 草案制定过程

市人大常委会将条例制定列入2021年立法计划。市交通运输局成立立法工作小组，组织人员在前期调研论证的基础上，结合轨道交通管理中出现的新情况、新问题进行研究，积极组织召开专题座谈，广泛征求了市公安局、市司法局、市财政局、市住建局、市水利局、市资规局（林业局）、市审计局、市综合行政执法局等有关部门以及东阳、义乌和金东等县（市、区）意见。市交通运输局通过门户网站公布《条例（征求意见稿）》，征求了社会公众的意见。经过反复研讨修改，形成本条例草案送审稿。

四、草案主要内容

《条例》共六章六十五条。第一章总则，对条例的立法目的、适用范围、立法原则等基本问题作出概括性规定。第二章规划与建设，对轨道交通规划编制、轨道交通建设的相关问题做了规定。第三章运营与服务，对轨道交通的运营和服务做相应的规范和细化。第四章安全与应急，涉及轨道交通安全保护区、安全生产、突发事件应急处理三项内容，明确轨道交通各参与主体的职责分工。第五章法律责任，主要规定了违反本条例的法律后果及执法主体。第六章附则，主要规定相关用语含义、条例施行日期。

五、需要说明的问题

**（一）关于调整范围**

关于轨道交通的定义，根据国家颁布的《城市公共交通分类标准》（CJJ/T 114-2007），轨道交通是指“采用轨道结构进行承重和导向的车辆运输系统……公共交通方式”，包括“地铁系统、轻轨系统、单轨系统、有轨电车、磁浮系统、自动导向轨道系统和市域快速轨道系统”。因此《条例》采用简单列举结合国家标准的方式进行定义。（《条例》第六十五条）

关于《条例》适用范围，根据《城市轨道交通运营管理规定》等规定，以及轨道交通规划运营范围，《条例》规定“本市行政区域内轨道交通的规划、建设、运营、安全及其监督管理活动，适用本条例。”（《条例》第二条）

**（二）关于轨道交通的管理体制**

轨道交通建设对区域经济社会发展影响极大，是一项系统性、综合性、长期性的工作。同时轨道交通从规划、建设到运营涉及多个部门，既需要政府加强领导和统筹，及时解决建设和运营中的重大问题；也需要根据现行的相关法律、法规规定，明确相关部门在轨道交通建设和运营过程中的监督管理职责。为此，《条例》旨在建立由市政府统一领导、主管部门主导、部门及沿线县（市、区）政府及部门协作配合、建设单位、运营单位为主体的多层次轨道交通管理体制。（《条例》第四条、第五条、第六条）

**（三）关于授权运营单位执法**

为了加强轨道交通运营的有效管理，《条例》在特定范围内对轨道交通运营单位作了有限的授权执法。《行政处罚法》第十七条规定，“法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织可以在法定授权范围内实施行政处罚。”轨道交通是大运量的城市公共交通系统，列车站台、车厢等既是企业的经营场所又是公共场所；轨道交通运营秩序既是企业经营秩序又是社会公共秩序，对这些公共场所和公共秩序的管理，属于《行政处罚法》所指的“管理公共事务”。通过地方性法规赋予轨道交通运营单位一定的处罚权，符合《行政处罚法》的规定。上海、南京、广州、重庆、西安、武汉、宁波等城市均通过地方性法规授予轨道交通企业部分执法权。（《条例》第六条、第六十条、第六十一条）

**（四）关于轨道建设资金保障**

轨道交通作为重要的基础设施，投资规模大，建设周期长，回报低，具有准公共产品特性，是政府财政的投资领域。对于准公共产品而言，只有通过政府适当的资金投入及各项政策的灵活运用，才能实现轨道交通的健康稳定发展。为保障轨道基金的来源，《条例》明确轨道交通发展所需资金以政府投入为主，社会资本等多渠道、多方式筹集相结合。同时，为加强对轨道交通建设的资金保障，《条例》设置了由市人民政府设立轨道交通建设发展专项资金的规定。（《条例》第三条、第七条）

**（五）关于轨道交通规划**

轨道交通建设是一个长期的过程，需要规划先行，好的轨道交通规划既能保障轨道交通建设的顺利进行，还能带动区域经济发展，更好的发挥轨道交通的公共服务功能。《条例》主要从以下几个方面进行了规范：**一是规划衔接。**规定轨道交通规划应当符合国民经济和社会发展规划，纳入国土空间和综合立体交通网规划，与土地利用规划、生态环境保护规划等其他规划相衔接；统筹考虑轨道交通与铁路、航空、公路和其他交通方式的衔接。**二是共同参与。**明确轨道交通规划编制的主体和编制程序。一是市城乡规划主管部门负责轨道交通线网规划；二是市城乡规划主管部门和轨道交通沿线各县（市、区）人民政府负责编制轨道交通用地控制规划；三是市发展和改革主管部门负责编制轨道交通建设规划；四是轨道交通沿线各县（市、区）城乡规划主管部门负责编制轨道交通站场片区控制性详细规划。该条还对规划编制和变更程序作了规定。**三是用地保障。**明确市人民政府建立健全轨道交通土地专项储备制度。（《条例》第九条、第十条、第十三条）

**（六）关于轨道交通土地综合开发**

轨道交通是一种大运量的快速公共交通系统，建设、运营投资大、回报周期长，单纯依靠运营收入收回建设和运营成本进而取得投资回报难度极大。另外，轨道交通建设占用大量土地，若不借建设时机一并开发，将难以实现土地再利用。轨道交通这种交通方式为城市土地开发利用提供了更加有效的交通支撑，使得城市土地可以在立体空间内进行更加高强度的开发，比如将轨道交通车站作为城市的一个功能节点，通过把车站和周围的用地开发有机结合，创造更加安全、便捷、宜人的交通流线，使车站和城市的商业、居住、办公等功能建筑有机结合，这引起了土地开发利用方式的改变，土地开发利用方式的改变进一步促发轨道交通沿线城市空间形态的变化，这又将影响人们对交通出行方式的选择。因此在《条例》为综合开发的制度设计预留了空间。（《条例》第十五条）

**（七）关于规范运营服务和乘客行为**

轨道交通是一项公益性、便民性基础设施工程，其对乘客提供服务的便利性、可靠性等方面都有更高的要求。为适应这一需求，轨道交通运营单位须采取措施提高运营服务质量。《条例》规定市交通运输主管部门应当制定并公布轨道交通运营服务规范和乘客守则，并向社会公布，应当定期对轨道交通运营服务质量进行监督和评价。《条例》明确运营单位应当为其运营服务作出承诺，按照运营服务规范以及相关规定提供安全、可靠、便捷、高效的运营服务，包括：合理编制、适时调整运营计划；利用现代信息技术手段向乘客提供信息服务，设置轨道交通站外导向标识，规范设置广告设施和商业网点，设置便民设施设备方便乘客出行，执行政府确定票价，规范设置安全检查设施，实施安全检查，及时受理乘客投诉。为保证轨道交通运营安全，维护运营秩序，《条例》设定了乘客禁止行为，并明确了处罚规定。

（《条例》第二十五条、第二十六条、第二十七条、第二十八条、第二十九条、第三十条、第三十一条、第三十三条、第三十五条、第三十七条、第三十八条）

**（八）关于安全与应急管理**

轨道交通规模大，建设周期长，运力高，其安全问题在轨道交通建设、运营阶段尤为突出。为了切实提高轨道交通安全建设、运营水平，做好安全事故防范和应急处置工作，《条例》专设“安全与应急”一章。**一是明确安全保护区的管理职责与作业要求。**明确了安全保护区的管理职责，明确规划、建设、运营期间安全保护区的具体范围以及安全保护区内的作业要求。**二是明确轨道交通安全监督管理的责任。**规定了轨道交通建设期间、运营期间的安全责任主体，也明确了政府各职能部门对安全生产的监督管理职责。**三是落实轨道交通安全的主体责任。**明确轨道交通运营单位是落实安全生产的主体责任人，明确了必须采取的安全生产措施。**四是要求建立运营安全机制。**明确轨道交通运营单位应当建立隐患排查治理机制，规定轨道交通运营单位应当对轨道交通运营设施设备定期检查、维护。**五是明确应急处置管理要求。**分别规定了市级相关部门和建设单位或运营单位应急预案的编制、演练。明确各相关主体在处置突发事件的职责，形成“预案衔接有序、上下联动畅通”的应急体系。（《条例》第三十九条至第四十六条、第四十九条、第五十二条、第五十三条、第五十四条）