附件2

关于《温州市轨道交通管理条例（草案征求意见稿）》的起草说明

## 一、《条例》制定的必要性

轨道交通具有用地省、运能大、快速、准点、节能、污染少、运行经济、安全性好等优点，不仅可以分担常规公共交通的压力、减缓交通拥堵的状况，还能带动轨道沿线的经济发展和提高土地利用能效。2019年温州市政府出台了《温州市城市轨道交通管理办法（试行）》（以下简称《办法》），《办法》施行六年多来，对保障我市城市轨道交通规划、建设和运营管理工作有序开展发挥了积极作用。随着我市市域铁路S1、S2开通运营，S3启动建设，城市轨道交通建设、运营覆盖行政区域不断扩大，该《办法》已经不能完全满足我市轨道交通规划、建设、安全管理、运营等需求，同时，该办法还存在效力等级较低，法律约束性不强等问题。因此，制定地方性法规《温州市城市轨道交通管理条例》（以下简称《条例》）替代《办法》，十分必要，具体如下：

### （一）制定《条例》是促进我市城市轨道交通健康可持续发展的迫切需要

随着我市城市轨道交通事业的快速发展，将《办法》上升为地方性法规，全面系统规范“保障城市轨道交通安全、依法开展规划和建设工作、保证运营服务质量、推动综合资源开发、规范运营秩序”等具体制度，对于构建权责清晰、分工明确的建设和运营监管体系，促进城市轨道交通健康可持续发展十分必要。

### （二）制定《条例》是固化我市轨道交通管理经验，维护各方合法权益的现实需要

《国务院办公厅关于保障城市轨道交通安全运行的意见》明确提出：“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。”在全国各地开通轨道交通的城市，基本已经实现了轨道交通管理的立法。省内杭州、宁波、绍兴、金华等市均以地方立法的形式对轨道交通进行规范管理。据此，我市依法加强规范轨道交通管理、保障城市轨道交通安全、维护城市轨道交通参与各方的合法权益具有重要意义。

### （三）制定《条例》是进一步加强城市轨道交通管理，回应人民群众高质量出行的必然要求

《条例》立法是进一步落实我市优先发展公共交通战略、构建资源节约型社会的必然选择。有利于进一步促进绿色交通发展，服务和引导城市发展模式转变。有利于进一步有效降低能源消耗，节约集约利用土地，改善城市生态环境，增强温州市城市竞争力和可持续发展能力。

### （四）制定《条例》是破解我市轨道交通建设和运营管理中难点痛点问题的有效途径

如温州市城市轨道交通与其他城乡公共交通如何有机衔接，如何保障乘客安全便捷乘车和维护正常的运营秩序等等，需要进一步通过地方性法规，对诸如此类问题予以明确。

### （五）制定《条例》是提升我市轨道交通安全管理与应急处置能力的强力保障

城市轨道交通日益成为市民出行的重要交通工具，但仍属新型交通工具。在发挥其便捷、高效优势的同时，尤其注重加强安全运营及反恐、应对突发事件、防范和避免可能出现的安全事故。这些需要通过制定地方性法规对城市轨道交通安全进行规范。

## 二、《条例》的起草过程

自市人大常委会将《条例》立法列入我市2024年立法预备项目以来，我局在依法立法、科学立法、民主立法原则指导下，积极协调相关部门，扎实开展了一系列的立法调研，稳步推进法案起草工作。

一是《编制立法起草工作方案》。2023年7月，我局正式启动立法起草工作，编制工作方案，具体明确各阶段的时间节点和重点任务，明确分工，有序推进各项调研和起草工作。

二是成立起草工作领导小组。起草工作启动后，我局成立了由局长担任组长的起草工作领导小组，并抽调法规处和各业务处室骨干力量成立起草工作专班，负责具体起草工作。

三是委托第三方提供专业支持。从依法立法、科学立法出发，我局委托温州市地方立法研究院作为第三方，负责《条例》（建议稿）的立法基础理论研究和起草，为立法工作提供专业支持。

四是协调推进立法筹备。先后向市人大常委会法工委、市司法局等部门请示汇报立法筹备工作，在获得相关部门的指导和帮助的同时，相关立法工作部门参加了前期立法调研座谈，提前介入本立法项目的调研工作。

五是开展立法调研和论证。为提高立法的针对性和实效性，我局认真梳理并形成了《立法调研提纲》，赴杭州、成都等地调研，学习经验。在交通系统内部多次征求意见，多次集中研究修改，先后13次修改完善。同时，针对社会公众、轨道交通建设、运营单位、政府各部门等不同群体进行了多次调研。

在上述基础之上，经过多次讨论修改和广泛征求意见，形成了《条例》（草案征求意见稿）。

## 三、《条例》起草的总体思路

《条例》的起草工作立足我市轨道交通建设发展的实际，以保障“轨道交通安全、可持续发展”为核心目标，坚持“问题引导立法、立法解决问题”的指导思想。我们针对该领域涉及方面广、建设周期长、资金需求大、管理难度高，而且缺乏上位法律法规的现实情况，着力在轨道交通管理体制、保障机制、规划建设、保护区管理、运营管理以及安全应急等方面，进行了“全覆盖”式的制度设计，力争使我市轨道交通工作的各个方面都“有法可依”。具体立法思路和技术如下：

第一，平移、优化规章规定的行政措施。对于《办法》中需要继续实施的行政措施，进行平移提升式立法，对于《办法》中不能适应现实发展的行政措施，进行修改优化式立法。

第二，固化、创新温州有效实践经验。对于实践中被证明行之有效的新经验、新做法，进行创制性立法。

第三，对相关法律规定作协调性立法。由于本《条例》涉及安全生产法、城乡规划法、建设工程质量管理等相关法律和法规，各法律法规间存在适用上的交叉或竞合、管理程序环节上的不闭环，带来地方实施和适用中的困难，本《条例》作协调、对接立法。

## 四、《条例》起草的主要依据

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》《城市公共交通条例》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、台州、厦门、上海、合肥等地的立法和管理经验。

## 五、《条例》（草案征求意见稿）的主要内容

《条例》（草案征求意见稿）（以下简称条例草案）共八章六十五条。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。第二章规划与建设管理，对轨道交通规划编制、轨道交通建设的相关问题做了规定。第三章保护区管理，对轨道交通保护区的范围和划定，保护区内的禁止行为等问题做了规定。第四章运营管理，对轨道交通的运营和服务做相应的规范和细化。第五章综合开发，对综合开发的原则、目标、规划、要求等做了规定。第六章安全与应急管理，涉及轨道交通安全应急责任、安全生产、运营隐患排查、运营安全评估、改扩建要求、广告与商业设施、突发事件应急处理等内容，明确轨道交通各参与主体的职责分工。第七章法律责任，主要规定了违反本条例的法律后果及执法主体。第八章附则，主要规定相关用语含义、条例施行日期。

## 六、需要说明的主要问题

### （一）关于轨道交通建设的监督管理

轨道交通建设对城市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。条例草案旨在建立由市政府统一领导、主管部门主导、部门协作配合、经营单位为主体的多层次轨道交通管理体制。一是明确了市人民政府应当加强对城市轨道交通工作的统一领导，统筹协调城市轨道交通规划、建设、运营及管理活动中的重大事项，二是规定城市轨道交通沿线的县（市、区）人民政府应当落实城市轨道交通相关土地、资金等保障，按照职责开展保护区管理和噪声污染争议处理，以及其他城市轨道交通规划、建设、运营相关工作。三是明确了部门职责。交通运输主管部门是城市轨道交通行业主管部门。其他部门按照各自职责做好城市轨道交通的监督管理工作。（第四条、第五条）

### （二）关于城市轨道交通线路安全保护区

1.关于特别保护区

《城市公共交通条例》第四十三条第一款规定，“城市人民政府应当组织有关部门划定城市轨道交通线路安全保护区”，据此，条例草案第十九条第一款规定了城市轨道交通线路安全保护区的范围。在此基础之上，第十九条第二款在安全保护区的范围内设立了特别保护区，同时在第二十一条第一款规定，除特定的建设活动外，特别保护区内禁止进行建设活动，以便进一步减少建设活动对于轨道交通安全的不利影响。

2.安全保护区的监督和执法

根据现行规章，轨道交通建设及运营期间保护区监管、执法由市交通运输局负责。但是，随着我市轨道交通S2开通运营，S3开工建设，轨道交通延伸到洞头、乐清、瑞安、永嘉等县市区，保护区监管职责范围明显扩大，承担该职能的市交通执法队人员编制没有相应增加。延伸到县（市、区）监管长距离执法造成效率比较低。另外保护区监管涉及属地工程，往往需要属地配合，市与县协同较困难。

因此，条例草案建立由市和县（市、区）交通运输主管部门负责的保护区监管机制。（第五条第一款）

### （三）关于桥下空间利用

为在确保轨道交通安全的同时，进一步提高桥下空间利用成效，条例草案第二十三条第二款规定，使用高架线路桥下空间不得影响城市轨道交通安全，并预留高架线路桥梁设施日常检查、检测和养护维修条件。使用单位、个人应当事先拟定使用或者建设方案，并经城市轨道交通运营单位同意。

为了解决现实中的因不同类型保护区重叠导致的职责不清问题，条例草案第二十四条明确了上方设施的建设单位、运营单位和地面设施的建设单位、运营单位的职责界限（第二十四条）。

### （四）关于乘客乘车规范

为了解决近年来运营安检中出现的存在安全隐患又有待规范的物品或行为，例如：电子烟、自行车进站等，条例草案授权市交通运输主管部门会同有关部门制定乘客乘车规范（第三十条第三款）。

### （五）关于噪声污染问题

城市轨道交通的噪声污染问题，直接关联到轨道交通线路两侧建设噪声敏感建筑物的规范问题。在征求立法意见过程中，噪声污染问题一直备受广大群众的关注。为此，条例草案就声环境影响设立了相关规范。（第十六条）

### （六）关于综合开发

随着城市轨道交通的不断发展，沿线土地综合开发与城市轨道交通规划、设计、建设、运营等密不可分，从国务院到地方政府都在鼓励轨道交通场站同步规划、同步选址、同步设计和一体化建设，实施综合开发实现土地高效集约利用，用于筹集轨道交通建设和运营补亏资金，以期实现轨道交通行业的高质量可持续发展。轨道交通综合开发属于地方创新实践，而目前缺乏温州轨道交通综合开发利用的相关条例作为上位依据，对轨道沿线场站开发指引不足，轨道交通站场周边土地无法实现高效集约利用，轨道交通场站的价值未得到充分发挥。

本次条例草案增加了综合开发专章，通过立法明确轨道交通设施用地综合利用，分层利用依据。（第五章综合开发，第三十六条至第四十一条）