

厦门市第十五届人民代表大会常务委员会 公 告

第 11 号

《厦门经济特区轨道交通条例》已于 2018 年 12 月 21 日经厦门市第十五届人民代表大会常务委员会第二十次会议通过,现予公布,自 2019 年 2 月 1 日起施行。

厦门市人民代表大会常务委员会

2018 年 12 月 24 日

厦门经济特区轨道交通条例

(2018 年 12 月 21 日厦门市第十五届人民代表大会
常务委员会第二十次会议通过)

目 录

- 第一章 总则
- 第二章 规划和建设
- 第三章 安全保护区
- 第四章 运营服务
- 第五章 安全与应急管理
- 第六章 法律责任
- 第七章 附则

第一章 总 则

第一条 为了规范轨道交通管理,保障轨道交通建设和运营安全,促进轨道交通持续健康发展,遵循有关法律和行政法规的基本原则,结合厦门经济特区实际,制定本条例。

第二条 轨道交通应当遵循以人为本、科学规划、安全运营、规范服务、便捷高效的原则。

第三条 市人民政府应当加强对轨道交通工作的领导,建立轨道交通工作协调机制,及时研究解决轨道交通工作中的重大问题。区人民政府应当按照职责做好轨道交通相关工作。

市建设主管部门负责轨道交通建设工程的监督管理。

市交通运输主管部门负责轨道交通运营的监督管理。具体工作由其所属的轨道交通运营管理机构

负责。

发展改革、公安、财政、规划、国土房产、环境保护、海洋与渔业、人防等部门在各自的职责范围内,负责轨道交通的相关工作。

第四条 市人民政府确定的轨道交通经营单位具体负责轨道交通的建设、运营和综合开发,以及依照本条例的授权实施行政处罚。

第五条 市人民政府应当将轨道交通建设纳入国民经济和社会发展规划、城市总体规划、土地利用总体规划和海洋功能规划。轨道交通建设应当符合环境保护和人防的要求。

第六条 轨道交通建设和运营资金实行政府投资与多渠道筹集相结合。

市人民政府应当加强资金筹集,实行科学有效的投融资模式,保障轨道交通建设和运营需要。

社会资本投资轨道交通建设和运营,其合法权益受法律保护。

第七条 市建设、交通运输等相关部门、轨道交通经营单位应当加强轨道交通安全文明教育工作,提高社会公众安全意识和文明意识。

本市报刊、广播、电视、互联网等媒体应当根据相关规定进行轨道交通安全文明的公益宣传。

社会公众应当自觉遵守轨道交通管理规定,文明乘车,有权举报危害轨道交通安全的行为,对不文明行为予以劝阻。

第八条 轨道交通经营单位应当合理利用车站(含出入口、通道)、列车等轨道交通设施,宣传社会主义核心价值观,传播文化艺术,展示城市形象。

第二章 规划和建设

第九条 轨道交通应当高标准规划、人性化设计,体现前瞻性,统筹考虑轨道交通、机场、铁路、公路、轮渡等公共交通规划的衔接,预留必要的换乘以及疏散空间,实现不同交通系统便利换乘。

编制轨道交通规划,应当征求沿线区人民政府、有关单位和社会公众的意见。

第十条 轨道交通规划包括轨道交通线网规划、轨道交通近期建设规划、轨道交通综合开发控制性详细规划。

轨道交通线网规划由市规划主管部门组织编制,报市人民政府审批。

轨道交通近期建设规划由市发展改革部门组织编制,按照规定程序报批。

轨道交通综合开发控制性详细规划由市规划主管部门组织编制,报市人民政府审批。轨道交通综合开发控制性详细规划应当确定轨道交通用地范围、用途以及功能布局、开发定位等,与轨道交通线路工程可行性研究报告同步编制,并做好统筹和衔接。

经批准的轨道交通规划不得随意变更;确需变更的,应当按照规定程序报批。

第十一条 市规划主管部门应当依据批复的轨道交通近期建设规划以及线网规划,划定线路和场站的规划控制范围,明确规划控制条件。

规划控制范围内的新建、改建、扩建建设项目,以及桥梁、隧道、管廊等重大建设项目,因方案、技术、建设时序等因素可能对轨道交通建设产生不利影响的,市规划主管部门在实施建设用地规划许可时,应当征求轨道交通经营单位的意见。

第十二条 市规划、国土房产、海洋与渔业等部门应当按照轨道交通规划做好轨道交通过地、用海的控制管理。未经法定程序调整,不得改变其用途。

建立轨道交通建设土地储备制度。土地储备机构应当根据轨道交通规划和周边情况,将符合条件的用地纳入土地储备。具体办法由市人民政府另行制定。

第十三条 轨道交通过地使用权实行分层登记制度,分别设立地表、地上、地下建设用土地使用权。

轨道交通过地范围内可以实施综合开发。综合开发收益应当用于轨道交通建设和运营,并接受市财政、审计部门的监督。

第十四条 轨道交通综合开发应当与轨道交通工程同步规划、同步设计;对于结构上不可分割、工程上必须统一实施的项目,应当与轨道交通工程同步建设。

市人民政府将轨道交通过地划拨给轨道交通经营单位,其中涉及综合开发项目的,由轨道交通经营单位作为前期业主,同步开展综合开发策划、可行性研究、勘察设计等前期工作,按照规定办理相关立项、选址、用地、建设等审批手续,建设形成轨道交通综合开开发地,并交由市人民政府收储。

综合开发应当优先统筹安排公共交通枢纽、交通换乘设施、公共步行空间等公共配套设施的建设。

第十五条 轨道交通综合开开发地由市人民政府重新核准规划条件后,采取招标、拍卖、挂牌等方式出让土地使用权;经市人民政府批准,可以按照规定采用作价出资、协议出让等方式给轨道交通经营单位实施综合开发。

第十六条 轨道交通工程可以按照地上、地下、海上分别办理建设审批手续。

轨道交通工程涉及海上施工部分,还应当通过海事、港口、海洋与渔业等涉海部门审查并出具意见,办理海上施工许可手续。

市人民政府应当根据工程建设项目审批制度改革要求,对属于本市权限范围内的轨道交通工程建设审批事项,精简审批环节,优化审批流程,完善审批体系,推动项目审批提速增效。具体办法由市人民政府制定并公布实施。

第十七条 轨道交通建设期间,轨道交通经营单位、施工单位应当采取措施确保安全生产,保护轨道交通在建工程自身安全;防止和减少对线路上方和周边建(构)筑物、地下管廊、管线以及设施的影响,保障其安全。发现可能是文物的,应当采取相应保护措施,并立即报告文物主管部门。

因轨道交通建设对相关所有权人、使用权人利益造成损失的,应当依法承担法律责任。

第十八条 轨道交通建设依法使用地下空间的,其上方、周边土地和建(构)筑物的所有权人、使用权人应当配合。

轨道交通建设需要临时占用地表、地上、地下空间的,有关单位和个人应当提供便利。

根据规划要求,轨道交通出入口、通风亭和冷却塔等设施需要与周边建(构)筑物结合建设的,周边建(构)筑物的所有权人、使用权人应当配合。

轨道交通建设采取技术保护以及监测措施的,相关单位和个人应当配合。

第十九条 轨道交通建设需要移植树木、迁移管线或者其他设施的,相关产权单位和个人应当配合,并依法办理相关手续。

第二十条 轨道交通规划与建设应当统筹考虑周边建(构)筑物连通需求,预留必要空间。

轨道交通周边建(构)筑物需要与轨道交通设施连通的,应当经轨道交通经营单位同意,并依法向相

关主管部门申请办理审批手续;轨道交通经营单位可以按照规定收取一定的费用,用于轨道交通建设和运营。

第二十一条 轨道交通工程完工后,轨道交通经营单位应当按照规定组织验收,并进行不少于三个月的不载客试运行。

试运行期满,市交通运输主管部门应当按照规定组织开展初期运营前安全评估;通过初期运营前安全评估的,报市人民政府批准后,进行不少于一年的初期运营。

初期运营期满,市交通运输主管部门按照规定组织通过正式运营前安全评估后,方可投入正式运营。

第三章 安全保护区

第二十二条 实行轨道交通安全保护区制度。市建设、交通运输主管部门分别负责轨道交通建设阶段、运营阶段(含初期运营)安全保护区的监督管理,相关主管部门应当按照职责协助做好相关工作。

在建、建成的轨道交通应当设置安全保护区,其范围如下:

(一)地下车站与隧道外边线外侧五十米内;

(二)地面和高架车站以及线路轨道外边线外侧三十米内;

(三)出入口、通风亭、冷却塔、主变电所、供电杆塔、高压供电电缆通道、无障碍电梯等建(构)筑物结构外边线和车辆基地用地范围外侧十米内;

(四)过海(湖)桥梁、海堤外缘线外侧一百米内;

(五)过海(湖)隧道外缘线外侧二百米内。

安全保护区内的下列区域为特别保护区:

(一)地下车站与隧道外边线外侧五米内;

(二)地面和高架车站以及线路轨道外边线外侧三米内;

(三)出入口、通风亭、冷却塔、主变电所、供电杆塔、高压供电电缆通道、无障碍电梯等建(构)筑物结构外边线、停车场和车辆基地用地范围外侧五米内;

(四)过海(湖)桥梁、隧道、海堤外缘线外侧五十米内。

因地质条件或者其他特殊情况,确需扩大安全保护区和特别保护区范围的,由轨道交通经营单位提出申请,由市规划主管部门审核确定。

安全保护区安全警示标志由轨道交通经营单位负责设置,任何单位和个人不得损毁或者擅自移动。

第二十三条 在安全保护区内进行下列建设(作业)活动,建设(作业)单位和个人应当制定轨道交通安全保护方案,报轨道交通经营单位审查同意后,依法办理相关手续,并对建设(作业)影响区域进行动态监测:

(一)新建、改建、扩建或者拆除建(构)筑物的;

(二)打桩、钻探、打井取水、基坑施工、灌浆、喷锚、降水、地基加固、挖掘、地下顶进、架设或者敷设管线、爆破、水域疏浚、挖沙的;

(三)需要跨越或者穿越轨道交通设施的;

(四)大面积增加或者减少轨道交通结构荷载的;

(五)其他可能危害轨道交通安全的。

轨道交通经营单位认为前款建设(作业)活动可能危及轨道交通安全的,可以要求建设(作业)单位和个人在开工前委托有相关资质的单位进行安全评估。建设(作业)单位和个人应当按照轨道交通经营单位同意的方案组织实施并接受市建设主管部门或者市交通运输主管部门监督。

建设(作业)单位和个人在安全保护区内组织地下勘探等作业前,应当向城乡建设档案管理机构查询轨道交通相关档案。

第二十四条 在安全保护区内进行本条例第二十三条规定的建设(作业)活动,依法需要行政审批的,相关审批部门应当告知建设(作业)单位和个人安全保护区范围。相关审批部门认为必要的,应当在作出行政审批决定前,通过多规合一管理综合平台书面征求轨道交通经营单位的意见,轨道交通经营单位应当在收到书面征求意见之日起十个工作日内作出答复。

第二十五条 在特别保护区内,除必需的市政、公路、绿化、环卫、人防、水域疏浚工程,与轨道交通建设有关的工程,以及经依法办理许可手续的现有建筑改建、扩建工程以外,不得进行其他建设(作业)活动。

第二十六条 轨道交通经营单位应当对安全保护区进行日常巡查,及时劝阻、制止违法行为。

轨道交通经营单位有权进入安全保护区内的建设(作业)活动现场进行巡查。轨道交通经营单位发现建设(作业)活动危及或者可能危及轨道交通安全的,应当立即制止并向市建设主管部门或者市交通运输主管部门报告。建设(作业)单位和个人应当立即停止建设(作业)活动并采取防范或者补救等措施。

第四章 运营服务

第二十七条 轨道交通经营单位应当按照有关运营服务规范,建立健全运营管理制度,保障轨道交通正常运行。

轨道交通经营单位应当向社会公布运营服务质量承诺并接受社会监督,为乘客提供安全可靠、便捷高效、经济舒适的服务,提高服务质量。

鼓励轨道交通经营单位采用大数据分析、移动互联网等技术,提升服务品质。

第二十八条 轨道交通经营单位应当根据运营需要编制和调整运行计划,按照运行计划执行。

因节假日、大型活动等原因引起客流量上升的,轨道交通经营单位应当及时增加运力。

当客流量的增加可能影响运营秩序并危及运营安全时,轨道交通经营单位可以采取临时限制客流等措施。

第二十九条 轨道交通经营单位应当按照下列要求向乘客提供运营服务等信息:

- (一)在车站显著位置公布首末班车时间、轨道交通线网示意图、进出站指示、换乘指示和票价信息;
- (二)在站厅或者站台提供列车到达、间隔时间、方向提示、周边交通方式换乘、安全提示、无障碍出行等信息;
- (三)在车厢提供轨道交通线网示意图、列车运行方向、到站、换乘、开关车门提示等信息。

首末班车时间调整、车站出入口封闭、设施设备故障、限流、封站、甩站、暂停运营等非正常运营信息,应当通过车站、列车广播系统或者媒体及时告知乘客和社会公众。

第三十条 车站商业网点的设置应当统筹规划、方便乘客,确保运营安全,不得妨碍救援疏散和轨道交通设施设备运行。

车站、列车的广告设置应当合法、规范,不得影响运营安全、标识标志的识别和服务设施的使用。

第三十一条 轨道交通经营单位应当按照下列规定设置相应设施,方便乘客出行:

- (一)出入口、通道、无障碍设施完好、畅通,引导标志齐全、简洁、醒目、易识别;
- (二)在车站配备医疗急救箱;
- (三)在乘车、检票口,为孕妇、携带婴幼儿的乘客、老人、残障人士以及有特殊需要的乘客提供绿色通道或者便利服务;
- (四)在符合相关标准条件的车站配备独立的母婴室;
- (五)在列车内设置老、弱、病、残、孕和携带婴幼儿的乘客专座;
- (六)新建车站卫生间女厕位与男厕位的比例不应小于二比一。

第三十二条 轨道交通票价实行政府定价,与本市其他公共交通的票价相协调。市价格主管部门按照法定程序提出票价方案,报市人民政府批准后实施。

在政府定价范围内,轨道交通经营单位可以自行发行次票、日票、纪念车票等车票。轨道交通经营单位应当提供市民卡、交通一卡通、移动支付等多种支付方式,方便乘客购票。

第三十三条 乘客应当持有效乘车凭证乘车。信用乘车按照相关规定执行。依照法律、法规和有关规定享受乘车优惠的乘客,应当持本人有效证件乘车,并主动配合轨道交通经营单位工作人员的查验。

乘客超程乘车的,应当补交超程部分票款;超时乘车的,由轨道交通经营单位按照线网最高单程票价加收票款。对无票、使用无效乘车凭证乘车的乘客,由轨道交通经营单位按照线网最高单程票价补收票款,并可以按照线网最高单程票价的三倍加收票款。对使用伪造、变造的乘车凭证、优惠乘车证件,或者冒用他人优惠乘车证件乘车的,由轨道交通经营单位按照线网最高单程票价的五倍收取票款。

轨道交通经营单位因故障、意外事件等原因未完成运输服务的,乘客可以在七日内办理退票手续。

第三十四条 市交通运输主管部门应当制定轨道交通乘客守则。

乘客应当遵守乘客守则以及公共秩序,配合轨道交通经营单位工作人员的管理,爱护轨道交通设施和公共环境卫生。

无民事行为能力人、醉酒者应当由其监护人或者其他完全民事行为能力人陪同乘车,轨道交通经营单位有权拒绝其单独进站乘车。

第三十五条 禁止携带爆炸性、毒害性、放射性、腐蚀性物质或者传染病病原体等危险物质,以及非法携带枪支、弹药或者弩、匕首等国家规定的管制器具进站乘车。禁止携带的物品目录由市公安局会同市交通运输主管部门制定,并向社会公布。

轨道交通经营单位可以根据轨道交通运营安全和秩序的需要,制定限制携带的物品目录,并向社会公布。

乘客携带禁止携带的物品的,轨道交通经营单位应当拒绝其进站乘车并移送公安机关依法处理。

乘客携带限制携带的物品的,轨道交通经营单位应当拒绝其进站乘车或者责令其出站。

第三十六条 禁止下列影响轨道交通公共秩序和环境卫生的行为:

(一)在车站内摆摊设点、堆放杂物、拉客揽客以及在车站、列车内擅自兜售或者散发物品、报纸、广告、宣传品等;

(二)在车站、列车内吸烟,点燃明火,随地吐痰、便溺、吐口香糖以及乱扔果皮、纸屑、包装物等;

(三)携带宠物、活畜禽等动物乘车,但军警人员执行公务携带军警犬、盲人携带导盲犬或者肢体重残人携带扶助犬除外;

(四)在车站付费区、列车内进食,但婴儿、病人饮食除外;

(五)在车站、列车或者其他轨道交通设施上乱涂写、乱刻画、乱张贴、乱悬挂物品等;

(六)在车站、列车内使用滑板、溜冰鞋、独轮车、平衡车等代步工具;

(七)在车站、列车内起哄、躺卧、踩踏座椅、追逐打闹、大声喧哗、乞讨、卖艺等扰乱乘车秩序以及其他阻碍、影响乘客顺畅通行的行为;

(八)在车站、列车内无故滞留或者在运行的自动扶梯、活动平台逆向行走等妨碍通行的行为;

(九)其他影响轨道交通公共秩序和环境卫生的行为。

在轨道交通车站、列车等设施内拍摄影视作品、广告,应当经轨道交通经营单位同意,并不得影响轨道交通的正常运营秩序。

第三十七条 市交通运输主管部门和轨道交通经营单位应当分别建立乘客投诉处理制度,在车站、列车内显著位置公布投诉受理电话,对乘客投诉应当按照规定时限予以答复。

乘客对轨道交通经营单位投诉处理结果有异议的,可以向市交通运输主管部门投诉。

第三十八条 轨道交通经营单位应当建立服务质量评估制度,定期开展服务质量评估,并向市轨道交通运营管理机构报送服务质量评估报告和轨道交通运行情况、统计数据。服务质量评估未达到服务质量承诺或者标准的,轨道交通经营单位应当说明理由并提出改进措施。

市交通运输主管部门应当加强对轨道交通经营单位运营服务情况的监督检查,可以通过委托第三方机构开展乘客满意度调查等形式进行考核评价,对发现的问题应当督促轨道交通经营单位及时整改,考核评价结果以及整改情况向社会公布。

第三十九条 鼓励单位和个人开展轨道交通志愿服务活动,对志愿者开展培训,提高志愿服务水平。

第五章 安全与应急管理

第四十条 市建设、交通运输、公安等主管部门应当将轨道交通建设、运营安全纳入重点指导、监督和检查范围,发现安全隐患的,应当责令轨道交通经营单位组织采取措施及时整改。

市安全生产监督部门应当加强轨道交通建设、运营安全生产和应急管理的综合监管。

电力、供水、通信等相关单位应当保证轨道交通用电、用水、通信的需要,协助轨道交通经营单位保障轨道交通正常建设和运营。

第四十一条 轨道交通经营单位应当落实安全生产主体责任,建立安全生产责任制,设置安全生产

管理机构,配备专职安全管理人员,保障安全运营所必需的资金投入。

轨道交通经营单位应当建立安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制,加强安全隐患排查,发现安全隐患的,应当及时整改,并向市交通运输主管部门报告。

市交通运输主管部门应当建立轨道交通运营重大隐患治理督办制度,督促轨道交通经营单位采取安全防护措施,尽快消除重大隐患;对非轨道交通经营单位原因不能及时消除的,应当报告市人民政府依法处理。

第四十二条 轨道交通经营单位应当建立轨道交通智能管理系统,对所有运营过程、区域和关键设施设备进行监管,并实现与市交通运输主管部门之间的信息共享,提高运营安全管理水平。

轨道交通经营单位应当建立网络安全管理制度,严格落实网络安全有关规定和等级保护要求,加强列车运行控制等关键系统信息安全保护,提升网络安全水平。

第四十三条 轨道交通经营单位应当建立健全轨道交通运营设施设备定期检查、检测评估、养护维修、更新改造制度和技术管理体系,并报市交通运输主管部门。

轨道交通经营单位应当对设施设备进行定期检查、检测评估,及时养护维修和更新改造,并保存记录。轨道交通设施设备的养护维修,应当避开客运高峰时段,作业现场应当设置明显标志,采取安全防护措施,保障乘客与列车安全。

轨道交通经营单位应当按照有关规定在车站和列车内配置灭火、防爆、防毒、报警、救援、照明、逃生、防护监视和防空警报等安全防护设施设备,并定期检查、维护、更新。

第四十四条 轨道交通经营单位应当按照有关标准和操作规范配备安全检查人员和安全检查设施设备,依法对乘客及其携带的物品进行安全检查。安全检查标准和操作规范由市公安局会同市交通运输主管部门制定。

乘客不按照规定接受安全检查的,安全检查人员有权拒绝其进站乘车;强行进站或者扰乱秩序的,安全检查人员应当及时劝阻、制止,并报告公安机关依法处理。

第四十五条 禁止下列损坏轨道交通设施设备的行为:

(一)损坏车站、区间、场段、控制中心、主变电所、电缆通道等地面和地下建筑结构以及轨道、路基、平交道口等工程设施;

(二)损坏车辆、供电系统、通信系统、信号系统、综合监控系统、自动售检票系统、防护监视系统、常规风水电、电扶梯、站台门、光电缆等机电设施设备;

(三)伪造、毁坏、遮盖、擅自移动轨道交通安全、消防警示标志和疏散导向等指引标识;

(四)法律、法规、规章规定的其他损坏轨道交通设施设备的行为。

第四十六条 禁止下列危害轨道交通运营安全的行为:

(一)擅自进入轨道交通控制中心、驾驶室、车站控制室、轨道、隧道等场所;

(二)擅自操作有警示标志的按钮、开关装置,非紧急状态下动用紧急或者安全防护装置,不当使用轨道交通设施;

(三)向轨道交通线路、列车以及其他设施投掷物品;

(四)在轨道交通地面线路轨道上擅自铺设平交道口、平交人行道;

(五)在轨道交通地面线路和高架线路两侧修建妨碍行车瞭望的建(构)筑物、障碍物以及种植妨碍

行车瞭望的树木；

- (六)在地面、高架段、海堤段线路特别保护区内的水域进行垂钓等活动；
- (七)对轨道交通专用通信频率造成有害干扰；
- (八)在轨道交通过海(湖)隧道特别保护区内的水域抛锚、拖锚；
- (九)强行上下车、非法拦截列车或者阻碍列车正常运行,阻挡车门、站台门的正常开闭；
- (十)攀爬或者跨越围墙、栅栏、栏杆、闸机、机车、站台门等设施；
- (十一)法律、法规、规章规定的其他危害轨道交通运营安全的行为。

过海(湖)隧道特别保护区应当划为禁锚区。

第四十七条 市建设、交通运输主管部门应当按照职责分别制定本市轨道交通建设、运营突发事件专项应急预案,报市人民政府批准后实施。

轨道交通经营单位应当根据专项应急预案分别制定本单位的建设、运营突发事件应急预案,并报送市建设、交通运输、安全生产监督主管部门。

市建设、交通运输主管部门和轨道交通经营单位应当定期组织开展应急演练。

涉及恐怖袭击、治安突发事件以及战时防空袭行动的,市公安机关、市人民防空指挥部应当及时启动相应应急预案,依法予以处置。

第四十八条 因运营突发事件、自然灾害、社会安全事件以及其他原因危及轨道交通运营安全时,轨道交通经营单位可以暂停部分区段或者全线网运营,按照规定启动应急预案及时处置,做好客流疏导和现场秩序维护,并报告有关主管部门。

第四十九条 轨道交通运营中发生人身伤亡事故,轨道交通经营单位应当及时抢救受伤者,排除故障,疏散乘客,尽快恢复正常运行,并按照规定向相关主管部门报告,配合相关部门开展事故调查处理工作。

第五十条 市交通运输主管部门应当对轨道交通经营单位运营安全管理进行监督检查,定期委托第三方机构组织专家开展运营期间安全评估工作。

轨道交通经营单位应当每年开展运营安全系统自评工作,自评报告应当自形成之日起十五日内报送市轨道交通运营管理机构。

第六章 法律责任

第五十一条 违反本条例第二十三条第一款、第二款规定,建设(作业)单位和个人未制定轨道交通安全保护方案,未按照经轨道交通经营单位同意的安全保护方案实施,或者未按照要求委托有相关资质的单位进行安全评估的,由市建设主管部门或者市交通运输主管部门按照职责责令限期改正,处三万元以上十万元以下的罚款。逾期未改正的,处十万元以上三十万元以下的罚款,并对单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员处单位罚款数额百分之十的罚款。

违反本条例第二十六条第二款规定,建设(作业)单位和个人未立即停止建设(作业)活动并采取防范或者补救等措施的,由市建设主管部门或者市交通运输主管部门按照职责,处三十万元以上五十万元以下的罚款,并对单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员处单位罚款数额百分之十的罚款。

建设(作业)单位和个人违反本条例安全保护区管理规定,造成损失的,应当依法承担民事赔偿责任,并由市建设主管部门或者市交通运输主管部门按照规定将行政处罚信息纳入本市社会信用信息共享平台。

第五十二条 轨道交通经营单位有下列行为之一的,由市交通综合行政执法机构责令限期改正,逾期未改正的,处五千元以上二万元以下的罚款;情节严重的,处二万元以上五万元以下的罚款:

(一)违反本条例第二十八条、第二十九条规定,无故未按照运行计划执行或者未按照要求向乘客提供运营服务等信息的;

(二)违反本条例第三十条规定,商业网点以及广告设置不符合规定的;

(三)违反本条例第三十一条规定,未按照规定设置相应设施的;

(四)违反本条例第三十七条规定,未按照规定建立乘客投诉处理制度,未在车站、列车内显著位置公布投诉受理电话,或者未及时处理乘客投诉的;

(五)违反本条例第三十八条第一款规定,未建立服务质量评估制度,未定期开展服务质量评估,或者未按照规定报送服务质量评估报告和轨道交通运行情况、统计数据的;

(六)违反本条例第四十三条规定,未建立设施设备检查、检测评估、养护维修、更新改造制度和技术管理体系,未对设施设备定期检查、检测评估、及时养护维修、更新改造,或者未按照规定在车站和列车内配置安全防护设施设备的;

(七)违反本条例第四十七条第二款、第四十八条、第四十九条规定,未按照要求制定应急预案或者未按照应急预案处置运营突发事件、自然灾害、社会安全事件以及伤亡事故的;

(八)违反本条例第五十条第二款规定,未按照要求开展运营安全系统自评、报送自评报告的。

第五十三条 违反本条例第四十五条、第四十六条第一项至第六项、第九项至第十一项规定,损坏轨道交通设施设备或者危害轨道交通运营安全的,轨道交通经营单位有权予以制止,由市交通综合行政执法机构责令改正,对个人处二千元以上五千元以下的罚款,对单位处一万元以上三万元以下的罚款;情节严重的,按照该行为最高罚款额度的两倍处罚。造成损失的,应当依法承担民事赔偿责任;违反治安管理规定,由公安机关依法处理。

违反本条例第四十六条第七项规定的,由无线电管理机构按照无线电管理的相关规定予以处罚;违反本条例第四十六条第八项规定的,由厦门海事管理机构按照相关规定予以处罚。

第五十四条 违反本条例第三十六条规定,影响轨道交通公共秩序和环境卫生的,由轨道交通经营单位责令改正,处五十元以上二百元以下的罚款。

第七章 附 则

第五十五条 本条例下列用语的含义是:

(一)轨道交通,是指采用专用轨道导向运行的城市轨道公共客运系统,包括地铁、轻轨等。

(二)轨道交通设施,是指轨道交通的轨道、隧道、高架(含桥梁)、车站(含出入口、通道)、车辆、机电设备、通讯信号系统和其他附属设施,以及为保障轨道交通运营而设置的相关设施。

(三)轨道交通用地,包括以下类型:

1. 轨道交通车辆基地、停车场以及其他附属设施用地；
2. 轨道交通车站所在的以及区间隧道穿越的,且能保证用地建设的完整地块；
3. 与轨道交通相关的交通一体化设施用地,一体化设施包括公共停车场、常规公交场站、站点联系通道等。

(四)轨道交通综合开发,是指按照有关规划要求在轨道交通用地的地表、地上、地下空间内进行的建设、开发经营活动。

第五十六条 本条例自 2019 年 2 月 1 日起施行。

关于《厦门经济特区轨道交通管理条例(草案)》的说明

——2018 年 6 月 28 日在厦门市第十五届人民代表大会
常务委员会第十四次会议上
厦门市交通运输局局长 王文杰

厦门市人民代表大会常务委员会：

我受市政府委托,现就《厦门经济特区轨道交通管理条例(草案)》作如下说明：

轨道交通具有占地少、运能大、污染小等特点,是现代大城市优先选择的公共交通方式,是解决城市拥堵问题的有效途径。我市轨道交通自 2010 年启动规划建设,远期规划 10 条线路,总里程 405 公里。目前已有 5 条线路开工建设,其中轨道交通 1 号线已于 2017 年 12 月 31 日全线开通试运营。开通试运营 3 个月以来,累计运送乘客 1 千万人次以上,充分展现了其快捷、方便、安全等优势。目前,我市轨道交通进入高速发展阶段,适时制定相应的地方性法规具有必要性和紧迫性。

一、我市轨道交通立法的必要性

(一)行业管理无法可依。一是国家层面,目前国家对城市轨道交通建设、运营尚未制定出台统一的法律、行政法规,而 2005 年建设部令《城市轨道交通运营管理办法》已实施十多年,该办法未对轨道交通规划、建设等内容作出规定,且已经不能适应和有效调节运营中出现的新情况新问题,导致管理中存在一定的法律空白。二是地方层面,我省也未出台地方性法规,市政府出台的《厦门市轨道交通规划管理办法》、《厦门市轨道交通控制保护区建设(作业)管理暂行办法》等规范性文件,仅就轨道交通管理的某一方面作出规定,缺乏全面性和系统性,特别是规范性文件不能设定罚则,执行效力大打折扣。

(二)保障轨道交通可持续发展需要。一是保护轨道交通建设成果。城市轨道交通建设投资巨大,我市轨道交通仅在建的 5 条线路总投资就超过 1500 亿元,是我市历年来最大的城市基础设施投资项目,建设成果应有法规保障。二是保障轨道交通运营安全。轨道交通作为大运量的城市公共快速交通系统,如何确保运营安全、维护运营秩序、保障乘客和企业的合法权益,如何加强安保、及时有效处置应急事件等,都需要法规予以保障。三是明确执法模式。轨道交通线路长、设施多、场所面积大、涉及人员杂,很多矛盾问题随时可能发生,需要及时依法处置。通过法规明确授权轨道交通经营单位在一定范围

内实施行政处罚,有利于提高执法效率,节约行政成本。

(三)明确部门职责和现实管理的需要。一是明确部门职责。轨道交通从规划、建设到运营服务、综合开发、安全监管、应急保障等,涉及面广,专业性强,牵涉的部门、单位众多,包括发改、规划、建设、交通运输、公安等部门和沿线各级政府以及轨道交通经营单位,职能互有交叉,应通过法规明确各相关部门和单位的职责,防止出现推诿、扯皮。二是规范和解决现实管理的需要。我市轨道交通开工建设以来,在建设、综合开发中遇到了许多需要法规明确和规范的实际问题,如关于土地征收的行政复议和行政诉讼不断,但受制于没有明确的法律法规依据,这些案件耗费了行政部门和企业大量的人力、精力,却未能有效解决问题。此外,轨道交通1号线开通试运营3个月以来,出现了许多携带违禁物品进站乘车、逃票等违法行为以及在车厢内进食、打闹等不文明行为,迫切需要立法加以制止和规范。

(四)通过立法保障轨道交通安全发展是国内城市的普遍做法。近年来全国城市轨道交通建设如火如荼,国内已经开通运营轨道交通的30余个城市中,有21个城市制定出台了地方性法规。地方性法规的出台有利于依法保障轨道交通建设、运营的顺利进行,取得了很好效果,值得我市参考借鉴。

二、起草过程

2018年,市人大常委会、市政府立法计划将《条例》列为法规正式项目。为做好轨道交通立法工作,市交通运输局于2015年就成立了专门立法工作小组,全面启动条例草案调研和起草工作。一是组织专题研究讨论,征询地铁设计、建设、管理领域专家、律师、法学教授等意见。二是书面征求市发改、市政园林、建设、规划、国土房产、公安等部门意见;到轨道集团召开多场征求意见会,听取轨道集团地铁保护办、运营事业总部等各部门的意见和建议,到1号线控制中心、岩内车辆段及上盖项目开展现场调研。三是学习借鉴其他城市的立法经验。先后赴南京、深圳、广州等地进行考察调研,收集了大量的立法资料,借鉴了其他城市的有益做法和成功经验。2017年底,市交通运输局将条例草案报市法制局审查。市法制局即按照立法程序开展了相关工作:一是书面征求市人大、政协相关专委会,市委办公厅法规处,各级政府,以及市政府相关部门的意见和建议;二是组织召开了由市发改、规划、国土房产、环保、建设、市政园林等单位参加的部门征求意见会;三是专门召开了由轨道交通建设、勘测设计、监理、设备安装等单位参加的相对人座谈会;四是邀请部分市政府立法咨询专家就轨道交通建设中综合开发的公共利益属性等问题进行了专题论证;五是通过市政府网站和市法制局“法规规章草案意见征集系统”公开向社会征求意见,进一步汇集民智。此外,为进一步提高立法的精细化水平,根据相关规定,还首次就《条例(草案)》中的性别平等问题委托市妇联进行评估。在此基础上,市法制局会同市交通运输局对该草案进行了认真研究和反复修改,并邀请市人大财经委、法制委提前介入指导,形成《条例(草案)》。4月26日,市政府第34次常务会议研究并通过了该法规草案。现提请市人大常委会审议。

三、《条例(草案)》的主要内容

《条例(草案)》共7章52条,主要围绕轨道交通建设管理、安全保护区管理、运营管理、应急管理以及法律责任进行相应的制度设计,着重解决了轨道交通管理中关于建设审批程序、综合开发、安全保护区、授权执法等问题:

(一)关于轨道交通管理体制

一是建立轨道交通工作协调机制,明确市政府应当加强对轨道交通工作的领导,建立协调机制,及时研究解决轨道交通管理中的重大问题(第四条第一款);二是明确政府职责分工,规定了区政府,轨道

交通建设、运营的主管部门,以及发改、公安、财政、国土房产等部门的职责分工,其中,市建设主管部门、交通运输主管部门分别负责轨道交通建设工程、运营的监督管理(第四条);三是明确轨道交通经营单位职责,规定市政府确定的轨道交通经营单位具体负责轨道交通的建设、运营和综合开发(第五条第一款)。

(二)关于优化轨道建设审批流程

《条例(草案)》立足顶层设计,从制度层面着力解决轨道交通建设环节遇到的突出问题,并进一步优化了轨道交通建设审批流程。《条例(草案)》运用特区立法变通权,规定对市政府确定的轨道交通工程,在发展改革、国土房产、规划、消防等主管部门出具相关意见,且参建主体确定后,建设单位可以持上述意见和施工图设计技术审查合格意见到建设主管部门办理建设工程质量安全监督申报和施工许可,其他法定许可同步完善。具体建设审批办法由市政府另行制定(第十三条)。

(三)关于轨道交通综合开发

为保障轨道交通可持续发展,创新节约集约用地模式,《条例(草案)》明确轨道交通实施综合开发。一是解决综合开发用地征收问题,明确综合开发用地按照规划要求与轨道交通设施用地同时征收(第十二条第二款);二是明确规定综合开发用地应当与轨道交通工程同步规划、同步设计、同步建设(第十四条第一款);三是明确综合开发用地由市政府一并先行划拨给轨道交通经营单位,由其作为前期业主开展前期工作,依法办理相关审批手续,形成上盖用地(第十四条第二款);四是明确综合开发用地使用权取得方式,规定前期开发形成的上盖用地按照规划用途交由市政府收储,同时规定综合开发用地使用权除了采取招拍挂方式出让之外,经市政府批准可以采用作价出资、协议出让等方式给轨道交通经营单位实施综合开发经营(第十五条)。设立综合开发制度也是国内各地铁城市的普遍做法,有利于土地集约利用,保障轨道建设和运营资金投入。

(四)关于安全保护区管理

城市轨道交通安全不仅取决于自身建设和运营的安全,还与其临近的建筑物、构筑物及其建设等有着直接关系。一旦出现直接危及轨道交通建设、运营安全的行为,必将引起公共安全和公共利益的重大损失,因此《条例(草案)》专章规定了安全保护区的管理。一是实行轨道交通安全保护区制度,规定在建、建成的轨道交通应当设置安全保护区,并划定安全保护区和特别保护区范围(第二十一条);二是建立安全保护区内建设(作业)活动管理制度,规定在安全保护区内从事可能危害轨道交通安全的建设(作业)活动,建设(作业)单位和个人应当确保轨道交通安全,制定轨道交通安全保护方案;相关审批部门认为必要时,应当在作出行政审批决定前征求轨道交通经营单位的意见,轨道交通经营单位认为有必要的,可以要求建设(作业)单位和个人委托有相应资质的单位进行安全评估;同时,特别保护区内除了必需的市政、园林等工程之外,不得进行其他建设(作业)活动(第二十二条、第二十三条);三是明确法律责任,对安全保护区内违法建设(作业)活动规定了处罚措施,其中,应当办理审批而未经审批的,由相关审批部门处罚;未制定安全保护方案或者未按方案实施,以及未采取防范或者补救等措施的,轨道交通经营单位予以劝阻和制止并报告具有相应管理职责的建设主管部门、专业建设工程主管部门或者相关行业主管部门,由建设主管部门、专业建设工程主管部门或者相关行业主管部门按职责予以处罚;造成轨道交通设施设备损坏的,依法承担民事赔偿责任,并纳入信用监管(第四十七条)。四是设立安全保护区巡查制度,由轨道交通经营单位负责日常巡查,相关行政部门负责执法管理(第二十四条);五是明确禁

止损害轨道交通设施的行为(第三十五条)。

通过本条例的立法设计,对在建、建成的轨道交通设立安全保护区管理制度,明确轨道交通安全保护区的范围,规范相关责任人的权责义务,建立安全管理的长效机制,提高安全管理水平,切实保障轨道交通建设和运营安全。

(五)关于运营服务与管理

为加强轨道交通运营服务管理,提升服务质量,《条例(草案)》从三个方面进行了规定:一是明确责任,规定了轨道交通经营单位的运营服务要求,包括制定运行计划、适时调整运力、设置导向标志、规范广告及商业网点设置等(第二十五条至二十九条);二是完善制度,规定交通运输行政主管部门应当制定轨道交通乘客守则,轨道交通经营单位应当建立投诉处理制度、服务质量评估机制等,强化运营服务管理(第三十二条、第三十八条、第三十九条);三是加强管理,规定乘客应凭票乘车、遵守乘车秩序,以及设定了影响轨道交通公共秩序、环境卫生等禁止性行为(第三十一条、第三十二条、第三十七条)。

(六)关于安全与应急管理

为加强轨道交通安全管理工作,《条例(草案)》从四个方面进行了规定:一是规定市建设、交通运输等主管部门应当按照各自职责对轨道交通建设、运营安全进行监督检查,同时要求轨道交通经营单位应当落实安全生产主体责任,建立安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制(第四十条、第四十一条);二是市公安机关会同交通运输主管部门制定乘客安全检查标准和操作规范,明确安检设施设备、人员配置要求及安检操作规程等,加强轨道交通安检工作的监督管理,并对乘客配合安检工作等进行了相应规定(第三十四条);三是规定了危害轨道交通运营安全的禁止性行为(第三十六条);四是规定了轨道交通建设、运营突发事件应急预案的制定及处置等方面的要求,明确政府相关部门和企业的责任(第四十三条至四十五条)。

(七)关于授权轨道交通经营单位执法

目前国内相关城市的轨道交通运营执法有两种模式:一是由政府部门执法,如北京、昆明等城市;二是采取政府部门执法与授权轨道企业执法相结合的方式,对一定范围内、轻微的违法行为授权企业执法,如上海、广州、南京、青岛等十几个城市均采取了此种模式。

《条例(草案)》借鉴了国内其他城市普遍采用的政府部门执法与授权企业执法相结合的模式,授予轨道交通经营单位一定的行政处罚权,由轨道交通经营单位对乘客影响秩序和环境卫生等违法行为予以处罚(第五条第一款、第四十九条);涉及轨道交通经营单位在运营服务、安全等方面的违法行为以及相关单位违反安全保护区管理规定的违法行为,则由交通运输或其他部门依法予以处罚(第四十七条、第四十八条、第五十一条)。

采取这一执法模式的理由:一是《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”。城市轨道交通作为大运量的城市公共快速交通系统,列车站台、车厢等既是企业经营场所也是公共场所,轨道交通运营秩序既是企业经营秩序也是社会公共秩序,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”,轨道交通经营单位在开展运营业务的同时,也应行使相应的管理职能。二是轨道交通线路长、设施多,很多矛盾问题随时可能发生,需要及时处置。如果由众多的行政部门到轨道交通运营现场执法,很可能出现执法脱节或不到位等问题,也不符合行政效率原则。同时,赋予企业一定的监管权力,由其承担一部分的监管职

责,有利于构建一个完整的、全方位的运营管理与安全监管体系,保障轨道交通运营有序进行。三是在国内已颁布轨道交通条例的21个城市中,上海、广州等18个城市均授权轨道交通经营单位执法,以便及时查处相关违法行为,提高执法效率。

《条例(草案)》和以上说明是否妥当,请审议。

厦门市人民代表大会财政经济委员会关于 《厦门经济特区轨道交通管理条例(草案)》 的初审报告

——2018年6月28日在厦门市第十五届人民代表大会

常务委员会第十四次会议上

厦门市人民代表大会财政经济委员会副主任委员 张凌云

厦门市人民代表大会常务委员会:

2018年4月27日,厦门市人民政府向厦门市人民代表大会常务委员会提出关于审议《厦门经济特区轨道交通管理条例(草案)》(以下简称《草案》)的议案。根据《厦门市人民代表大会及其常务委员会立法条例》的有关规定,5月9日,市人大常委会办公厅在《厦门日报》和厦门人大网站全文刊登《草案》,公开征求修改意见和建议。此后,市人大财经委召集15家相关行政管理部门召开征求意见座谈会,同时鉴于轨道交通与广大市民群众日常生活息息相关的特点,还特别邀请部分市人大代表、政协委员、民主党派人士及热心群众召开征求意见座谈会,广泛听取各方意见。《草案》受到各界人士广泛关注,提出不少建议和意见,财经委对收集到的意见和建议进行归纳和整理后,对《草案》进行了认真研究和反复修改,并与相关部门进行沟通。6月8日市人大财经委召开第七次全体会议,对《草案》进行审议,形成《厦门经济特区轨道交通管理条例(草案修改建议稿)》(以下简称修改建议稿)。现将有关情况报告如下:

一、制定法规的必要性

我市轨道交通自2010年启动建设,2017年底地铁1号线已全线开通试运营,截至今年5月,累计进站乘客1551.65万人次,日均10.21万人次。预计到2022年,我市将建成地铁1、2、3、4、6号线共5条线路,总长224公里,总投资约1500亿元。远期规划10条线路,总里程405公里。

轨道交通立法是轨道交通建设和安全运营的法制化保障,具有重大的现实意义:一是发挥特区立法的引领、推动、保障作用,推动建设管理规范、高效便捷的城市轨道交通体系。地铁是城市的名片,轨道项目是目前我市投资额最高、工程量最大、涉及面最广的基础设施建设项目,但国家层面尚未出台城市轨道交通行业的法律法规,对城市轨道交通在规划建设、运营管理、服务规范等方面缺乏系统性、针对性、操作性的法律支撑,《草案》的出台将使我市城市轨道交通建设和运营管理有法可依、于法有据。二是立法符合发展趋势。3月23日,《国务院办公厅关于保障城市轨道交通安全的意见》(国办发〔2018〕13号)中明确要求加强城市轨道交通立法工作。全国开通轨道交通的城市中三分之二都制定出

台了地方性法规,有效提升城市轨道交通工作的法治化、规范化水平。而且随着日后运营里程增加、线网规模不断扩大,城市轨道交通安全运行压力日趋加大,立法工作必须先行。三是依靠立法解决现实问题。我市轨道交通开工建设以来,态势总体平稳,但也遇到不少问题,如:危害轨道设施设备,影响轨道交通在建工程安全;携带违禁物品进站乘车及不文明乘车行为等。《草案》对城市轨道交通的规划建设、安全保护区管理、运营服务、综合开发、安全应急、法律责任等进行规定,对机制、流程、行为予以明确,有效解决建设、运营中的实际困难。

综上,城市轨道交通建设是一个投资大、工期长、安全保障要求高、运营管理难度大的重大市政基础设施,也是一个对我市社会经济发展有着极其深远和重大影响的建设工程和具有社会公益性事业的项目,制定相应的特区法规为其保驾护航十分必要。

二、对《草案》的基本评价

市人大财经委审议认为,《草案》涉及了城市轨道交通规划、建设、综合开发、运营等所有环节,内容庞大,划分了政府及其相关行政主管部门、轨道交通建设单位、运营单位、公民等各方的责任和义务,力求理顺现有的体制机制,规范建设管理,加强运营秩序和安全管理,保障城市轨道交通健康发展。一是明确轨道交通管理工作机制,由市政府加强领导、综合协调,各行政主管部门依照职责管理,授权轨道交通经营单位实施部分行政处罚。二是明确划定重点保护区域,如建设前期的规划控制范围、轨道工程的安全保护区和特别安全保护区,设置禁止行为及罚则,确保轨道交通建设和运营安全。三是坚持立法为民,强化运营单位服务规范化,保障群众合法权利,如应急管理、安全设备、运力调整、广告设置、便民设施、投诉处理等;四是明确公民在地铁建设运营中的义务和责任,动员社会力量参与、支持地铁建设,规范乘客乘坐地铁行为等。总之,《草案》涵盖了城市轨道交通的各个环节,明确了各方责任、权利与义务,具有一定的针对性和可操作性,是基本可行的。

三、主要修改意见及建议

1、在《草案》第二条增加第三款轨道交通设施的定义,为后续条文中的轨道交通设施界定范畴。

2、在《草案》第七条增加“文明意识”以倡导文明风尚。

3、对《草案》第十条第一款划定规划控制范围的条件予以调整,由“编制轨道交通线网规划时”改为“依据批复的轨道交通近期建设规划及线网规划”划定线路和场站规划控制范围,更具操作性。此外,还根据规划部门的意见,将“建设控制条件”改为“规划控制条件”更为准确。

4、《草案》中明确轨道交通经营单位责任和义务的条文较少,根据 2018 年 5 月交通运输部颁布的《城市轨道交通运营管理规定》有关内容,增加第二十五条第二款、第二十六条、第二十九条、第三十四条第四款、第四十二条、第四十三条,从服务承诺、重点岗位从业要求、信息发布、支付手段、信息运用与安全、志愿服务等方面予以规定。

5、《草案》第二十八条第三款的投放广告内容只明确两类禁止性行为,不够全面,建议修改为应当符合上位法的规定,并与第二款广告设置条款合并。

6、《草案》第三十六条第三款“过海(湖)隧道特别保护区应当划为禁锚区”不属于一种行为,不应放在该条款,且其内容在第二款第八项中已明确,故删除。

7、关于建设审批流程再造。根据有关法律行政法规规定,建设项目开工需要经过多个部门审批,办理一书两证(即选址意见书、建设用地规划许可证和建设工程规划许可证)等二十几项手续,过程耗时

长。《草案》第十三条对轨道交通工程审批流程作了创新规定,建设单位凭各行政主管部门出具的审查意见可先行开工,各项审批手续在工程开工后继续完善,以加快工程开工建设速度。推行行政审批制度改革和流程再造以缩减建设工程审批时限,符合当前改革方向,但审批流程再造尚处于总结、提升过程中,且目前国内有关轨道交通的地方性法规中尚无关于轨道工程建设审批的类似规定,是否有必要在试验阶段就通过立法加以固化需慎重,提交委员审议讨论。

8、关于综合开发用地的规定。《草案》第十四条、第十五条明确将综合开发用地和轨道交通设施用地一并先行划拨给轨道交通经营单位,形成上盖用地后交由市政府收储,再通过招拍挂或作价出资、协议出让等方式,出让综合开发用地使用权。但各地有关轨道土地综合开发的具体规定都是以政府规章或规范性文件予以明确,做法也各不相同。上述内容提交委员审议讨论。

此外还对《草案》中的个别文字作了修改,这里不作一一说明。

以上报告妥否,请审议。

厦门市人民代表大会法制委员会关于 《厦门经济特区轨道交通管理条例(草案)》 修改情况的汇报

——2018年8月22日在厦门市第十五届人民代表大会
常务委员会第十六次会议上

厦门市人民代表大会法制委员会主任委员 郭晓芳

厦门市人民代表大会常务委员会:

6月29日,市十五届人大常委会第十四次会议对《厦门经济特区轨道交通管理条例(草案)》(以下简称“草案”)进行了第一次审议。会后,法制委根据常委会组成人员的审议意见,会同市法制局、规划委、建设局、交通运输局、轨道集团等相关单位,在市人大财经委初审所做大量工作的基础上,对草案进行了认真研究和修改,形成草案修改稿征求意见稿,并分发市人大相关专委会、市政府办、市政协相关专委会、市中级人民法院、市直有关部门、群众团体、各区人大常委会及区政府、相关企业等共计六十多家单位书面征求意见。市人大常委会主要领导高度重视,提出要求,分管领导带队实地调研。根据各方面意见,法制委会同相关部门再次进行修改完善。8月10日,法制委召开全体会议统一审议,通过了草案修改稿,现将主要修改情况汇报如下:

一、关于标题及篇章结构

在审议中,有常委会组成人员对法规标题及各章章名提出修改建议。在征求意见中也有意见提出,草案包含轨道交通的规划建设、运营服务、综合开发等多方面,标题以及大多章名表述为“管理”,无法涵盖所调整的内容。法制委经与相关部门共同研究,建议标题删去“管理”,修改为“厦门经济特区轨道交通条例”。将草案第二章至第五章章名分别修改为“规划和建设”、“安全保护区”、“运营服务”、“安全与

应急管理”。将草案第四章中关于乘客安检,以及损坏轨道交通设施设备、危害运营安全禁止性行为的条款调整到第五章(草案修改稿第四十五条至第四十七条)。将第一章“总则”关于轨道交通、综合开发的定义移至第七章“附则”,新增“轨道交通设施”的定义。

二、具体条文的修改

1、有常委会组成人员提出,法规中应有体现文明、闽南文化的内容。法制委经研究,建议将草案第七条第二款修改为“社会公众应当自觉遵守轨道交通管理规定,文明乘车,有权举报危害轨道交通安全的行为,对不文明行为予以劝阻”,作为第三款;新增“轨道交通经营单位应当合理利用车站(含出入口、通道)、列车等轨道交通设施,宣传社会主义核心价值观,展示、传播闽南文化,体现厦门特色”作为草案修改稿第八条。(草案修改稿第七、第八条)

2、有常委会组成人员提出,草案中关于母婴室和男女卫生间厕位比例的规定应当更加明确。法制委经与相关部门研究,建议参照《厦门经济特区促进社会文明若干规定》相关规定,将草案第二十九条第四项修改为“在符合相关标准的车站配备独立的母婴室”、第六项修改为“新建车站卫生间女厕位与男厕位的比例不应小于二比一”。(草案修改稿第三十二条)

3、有常委会组成人员建议禁止携带宠物、活禽进站乘车。法制委经与相关部门研究,建议新增规定“禁止携带宠物、活畜禽等动物乘车,但军警人员执行公务携带军警犬、盲人携带导盲犬或者肢体重残人携带扶助犬除外”。(草案修改稿第三十七条)

4、有意见提出,我市及外地都曾发生过地勘作业钻穿轨道交通隧道的事件,严格安全保护区制度对于保障轨道交通安全非常重要,应当对安全保护区内的违法行为予以重罚。法制委经与相关部门研究,建议对草案第四十七条进行修改,新增对建设(作业)单位“未按照要求委托有相关资质的单位进行安全评估”的处罚,以及对“未立即停止建设(作业)活动并采取防范或者补救措施”的处罚;同时,对单位采取双罚制,增设对单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员处单位罚款数额百分之十的罚款。(草案修改稿第五十二条)

5、有意见提出,在轨道交通车站、列车内影响公共秩序和环境卫生的行为,草案第四十九条规定处二十元以上二百元以下罚款,与《厦门经济特区促进社会文明若干规定》对其中部分行为设定的五十元罚款下限不一致。法制委经与相关部门研究,建议将罚款下限提高到五十元,并将未经同意拍摄影视作品、广告,进行婚纱摄影等活动统一处罚幅度。(草案修改稿第五十五条)

三、建议常委会重点审议的几个问题

1、关于综合开发。一审中,常委会组成人员对此有不同意见。有意见建议不在法规中明确规定,由市政府另行制定配套办法;也有意见认为,综合开发是维持轨道交通持续健康发展的重要保障,也关系到土地的高效利用,应当在立法中予以明确,具体表述可以斟酌。鉴于这一问题事关重大,需要进一步研究论证,,要致建议常委会对此进一步审议。

2、关于建设审批程序。一审中,有常委会组成人员提出,草案第十三条中关于轨道交通建设审批程序的规定过细,而且工程建设项目审批制度目前仍在改革试点,将来还可能进行调整,建议在法规中不作具体规定,可以由市政府另行制定办法。在征求意见中,有意见提出,草案第十三条有现实需求,需要立法进行突破。建议常委会对此问题进一步审议。

3、关于安全保护区主管部门。有常委会组成人员提出,草案对此规定不清晰,容易出现推诿扯皮。

在征求意见中,也有一些单位提出这个问题。法制委经与相关部门研究认为,安全保护区管理直接关系到轨道交通建设和运营的安全,应当严格监管并明确主管部门,以提高执法效率。建议常委会对此问题进一步审议。

此外,根据常委会组成人员的审议意见和其他各方面意见建议,法制委还对草案的部分文字和条序作了相应修改和调整。

草案修改稿及以上报告妥否,请审议。

厦门市人民代表大会法制委员会关于 《厦门经济特区轨道交通条例(草案)》修改情况的汇报

——2018年10月28日在厦门市第十五届人民代表大会

常务委员会第十八次会议上

厦门市人民代表大会法制委员会主任委员 郭晓芳

厦门市人民代表大会常务委员会:

8月22日,市十五届人大常委会第十六次会议对《厦门经济特区轨道交通条例(草案)》(以下简称“草案”)进行了第二次审议。会后,法制委根据常委会组成人员的审议意见,会同相关单位对草案进行了认真研究和修改,形成草案修改二稿征求意见稿,分发市人大相关专委会、市政府办、市政协相关专委会、市中级人民法院、市直有关部门、群众团体、各区人大常委会及区政府等共计三十多家单位书面征求意见。同时,针对轨道交通综合开发、建设审批手续、安全保护区责任部门三个重点问题,法制委分别到市国土房产局、规划委、中级法院、轨道集团等单位调研座谈,征求有关专家意见,并赴广州学习考察。在此基础上,会同相关部门再次进行修改完善。10月15日,法制委召开全体会议统一审议,通过了草案修改二稿。现将主要修改情况汇报如下:

一、关于轨道交通综合开发

综合常委会组成人员在前两次审议中提出的意见,法制委经与相关部门研究,并借鉴其他城市的经验,建议作下列修改:

一是规范“轨道交通用地”的定义,包括“轨道交通车辆基地、停车场以及其他附属设施用地”、“轨道交通车站所在的以及区间隧道穿越的,且能保证用地建设的完整地块”、“与轨道交通相关的交通一体化设施用地”三大类(草案修改二稿第五十五条第三项),删除草案修改稿第十三条第一款“包括轨道交通设施用地和综合开发用地”的表述;规定“轨道交通用地范围内可以实施综合开发”(草案修改二稿第十三条第二款),并将“轨道交通综合开发”定义修改为“按照有关规划要求在轨道交通用地的地表、地上、地下空间进行的建设、开发经营活动”(草案修改二稿第五十五条第四项);将草案修改稿第十五条第二款修改为“市人民政府将轨道交通用地划拨给轨道交通经营单位;其中涉及综合开发项目的,由轨道交通经营单位作为前期业主,同步开展前期工作,按照规定办理相关审批手续,建设形成轨道交通综合开发用地,并交由市人民政府收储。”(草案修改二稿第十四条第二款)。

二是明确规定轨道交通综合开发用地采用招拍挂等方式出让土地使用权,应当由市人民政府重新核准规划条件;采用作价出资、协议出让等方式的,应当经市人民政府批准,按照有关规定实施(草案修改二稿第十五条)。在综合开发收益用途方面,直接明确规定应当用于轨道交通建设和运营,并接受市财政、审计部门的监督(草案修改二稿第十三条第二款)。

三是对综合开发项目“同步建设”的范围进行合理调整。有意见提出,轨道交通综合开发项目与轨道交通工程同步规划、同步设计很有必要,但因为形成轨道交通综合开发用地后还要进行出让,业主尚无法确定,上盖部分无法实现“同步建设”。为此,建议将草案修改稿第十五条第一款修改为:“轨道交通综合开发应当与轨道交通工程同步规划、同步设计;对于结构上不可分割、工程上必须统一实施的项目,应当与轨道交通工程同步建设。”(草案修改二稿第十四条第一款)

二、关于建设审批手续

按照中央部署要求,我市启动工程建设项目审批制度改革试点。根据多位常委会组成人员在审议中提出的意见,法制委经与相关部门研究,建议条例对轨道交通建设审批手续不作具体规定,由市人民政府另行制定办法,相关条款修改为“市人民政府应当根据工程建设项目审批制度改革要求,对属于本市权限范围内的轨道交通工程建设审批事项,精简审批环节,优化审批流程,完善审批体系,推动项目审批提速增效。具体办法由市人民政府制定并公布实施。”(草案修改二稿第十六条第三款)

三、关于安全保护区主管部门

根据多位常委会组成人员提出的应当明确安全保护区主管部门的意见,法制委召集相关部门进行研究,并征求各方面意见,基本形成共识应当由一个部门主管,但对于具体由谁来承担监管职责,意见分歧很大,无法达成一致。鉴于这个问题重要,又比较复杂,再次提请常委会就此进一步审议。(草案修改二稿第二十二条、第二十三条、第二十六条、第五十一条)

四、其他需要说明的问题

1、有常委会组成人员提出,轨道交通的规划应当充分体现前瞻性,体现不同交通系统的便利衔接。法制委经与相关部门研究,建议将草案修改稿第九条第一款修改为“轨道交通应当高标准规划、人性化设计,体现前瞻性,统筹考虑轨道交通、机场、铁路、公路、轮渡等公共交通规划的衔接,预留必要的换乘以及疏散空间,实现不同交通系统便利换乘”。(草案修改二稿第九条第一款)

2、有常委会组成人员提出,轨道交通设施与周边建筑物的连通,在规划建设时就应当统筹考虑,预留空间。也有意见提出,市政府已出台轨道交通通道接入管理相关政策,条例中有必要对接口费作出规定。法制委经与相关部门研究,建议新增规定“轨道交通规划与建设应当统筹考虑周边建(构)筑物连通需求,预留必要空间。”并对接口费作出规定。(草案修改二稿第二十条)

3、根据常委会组成人员提出的意见,建议删除草案修改稿第二十八条有关从业要求的规定。

4、根据常委会组成人员提出的意见,建议新增规定“轨道交通经营单位应当为现役军人的通行提供优先服务,按照规定给予优待。”(草案修改二稿第三十一条第二款)

5、根据常委会组成人员提出的意见,建议增加对乘客携带违禁品的处置规定。(草案修改二稿第三十五条第三款)

6、根据常委会组成人员提出的加强轨道交通运营安全管理的意见,建议增加规定建立轨道交通运营重大隐患治理督办制度、轨道交通运营设施设备维护管理制度。(草案修改二稿第四十一条第三款,

第四十三条第一款、第二款)

此外,根据常委会组成人员的审议意见和其他各方面意见建议,法制委还对草案的部分文字和条序作了相应修改和调整。

草案修改二稿及以上报告妥否,请审议。

厦门市人民代表大会法制委员会关于 《厦门经济特区轨道交通条例(草案)》审议结果的报告

——2018年12月18日在厦门市第十五届人民代表大会 常务委员会第二十次会议上

厦门市人大法制委主任委员 郭晓芳

厦门市人民代表大会常务委员会:

2018年10月29日,市十五届人大常委会第十八次会议对《厦门经济特区轨道交通条例(草案)》(以下简称“草案”)进行了第三次审议。会后,法制委根据常委会组成人员的审议意见,会同市法制局、规划委、建设局、交通运输局、地铁办等相关单位对草案进行了认真研究和修改。12月10日,法制委召开全体会议统一审议,通过了草案修改三稿。现将审议结果报告如下:

一、关于安全保护区主管部门

审议中,多数常委会组成人员认为,安全保护区管理直接关系到轨道交通建设和运营的安全,应当严格监管并明确主管部门,但政府草案对此规定涉及到多个部门,容易出现推诿扯皮。就此问题,常委会办公厅专门函请市政府办公厅组织研究并提出相应方案和意见。市政府办公厅召开会议进行专题研究,市法制局、交通运输局、建设局、规划委、执法局、地铁办、轨道交通集团分管领导参加,明确由市建设局、交通运输局分别负责轨道交通建设阶段、运营阶段(含初期运营)安全保护区的监督管理,扩大安全保护区和特别保护区范围由市规划委审核确定。法制委根据上述意见对涉及安全保护区的相关条款相应作了修改。(草案修改三稿第二十二条、第二十三条、第二十六条、第五十一条)

二、其他修改建议

1、根据常委会组成人员的审议意见,删除草案修改二稿第四条第二款。

2、根据常委会组成人员的审议意见,将草案修改二稿第八条修改为:“轨道交通经营单位应当合理利用车站(含出入口、通道)、列车等轨道交通设施,宣传社会主义核心价值观,传播文化艺术,展示城市形象。”

3、有意见提出,关于轨道交通建设对相关权利人利益造成损失的,应当依照相关民事法律规定承担相应的法律责任。法制委会同有关方面研究,对草案修改二稿第十七条进行了相应修改。

4、根据常委会组成人员的审议意见,将草案修改二稿第二十条第二款修改为:“轨道交通周边建(构)筑物需要与轨道交通设施连通的,应当经轨道交通经营单位同意,并依法向相关主管部门申请办理审批手续;轨道交通经营单位可以按照规定收取一定的费用,用于轨道交通建设和运营。”

5、根据常委会组成人员的审议意见,删除草案修改二稿第三十一条第二款。

此外,根据常委会组成人员的审议意见和其他各方面建议,法制委还对草案修改二稿部分文字作了相应修改和调整。

草案修改三稿及以上报告,请审议。

厦门市人民政府关于“进一步推动我市 大数据管理与应用”的议案办理情况的报告

——2018年12月18日在厦门市第十五届人民代表大会

常务委员会第二十次会议上

厦门市经济和信息化局局长 柯继安

厦门市人民代表大会常务委员会:

受市人民政府委托,现将我市进一步推动大数据管理与应用的议案办理情况报告如下。

今年市十五届人大二次会议期间,陈方、李建新、黄永刚等多位市人大代表就如何进一步推动我市大数据管理与应用,从不同角度和层面提出三个相关议案,并合并为《关于进一步推动我市大数据管理与应用的议案》,交由市政府办理。该议案具有很强的针对性、前瞻性和指导性,对加强我市大数据管理与应用具有重要意义。

市政府高度重视该议案的办理工作,庄稼汉市长、李辉跃副市长多次带领市经信局、发改委等部门深入软件园二、三期等进行实地调研考察,指导推动大数据发展。今年3月,市府办专门下发了《关于办理2018年市人大代表议案的通知》(厦府办[2018]42号),对该议案办理提出要求,明确分管领导,细化责任分工,限定办理时限。今年8月,又专门下发督办通知,对议案办理进行全程督查,推动各承办单位加快办理进度,及时向市人大常委会汇报办理进展情况。

主办单位市经信局专门成立议案办理工作小组,制定工作方案,多次召开专题会议进行研究部署,加强与市委编办、市发改委等协办单位的沟通联系,共同推动议案办理各项工作;组织相关部门前往杭州、深圳、广州等地实地考察取经;协调相关部门和人员与人大代表面对面沟通,征求办理意见;及时向市人大财经委汇报议案办理进展情况,并在市人大财经委的支持和指导下,围绕大数据机构设置、政务数据整合、大数据产业发展等办理建议,进一步提高议案办理的质量和水平。

一、深入研究大数据统筹管理的机构设置问题

根据议案中提出的“明确专门的管理机构,强化统筹能力”的建议,市经信局会同市编办、市信息中心等部门,并邀请市人大财经委一同赴杭州数据资源局、广东省信息中心、广州市大数据管理局、数字广东公司、阿里巴巴公司进行调研,详细了解杭州、广州等城市在推动大数据应用和产业发展等方面的经验做法。同时,结合议案提出的“建立跨部门、跨行业的大数据发展协调推进机制”的建议,通过综合调研情况,形成了《关于进一步加快数字厦门建设的工作意见》。

二、加大政务大数据资源整合力度