

《杭州市城市轨道交通运营管理办法》 立法后评估报告

杭州市交通运输局

前言

《杭州市城市轨道交通运营管理办法》经杭州市人民政府令第 268 号公布，于 2012 年 5 月 1 日起施行。2015 年 11 月，杭州市人民政府对《杭州市城市轨道交通运营管理办法》（以下简称《办法》）进行了修订，经杭州市人民政府令第 289 号公布，修订后的《办法》于 2016 年 1 月 1 日起施行。该《办法》施行多年来，在规范杭州市城市轨道交通运营管理，保障城市轨道交通运营安全，维护乘客的合法权益方面，发挥了极其重要的作用。随着杭州城市轨道交通的高速发展，轨道交通运营管理需求发生了很大变化，同时，随着城市轨道交通行业发展、技术进步以及管理理念的改变，也出现了新要求、新事物和新理念，杭州市城市轨道交通运营管理工作面临着前所未有的压力和挑战。与此同时，近几年，国家和地方在城市轨道交通运营管理方面的立法工作大大推进，城市轨道交通运营管
理法治体系建设取得了巨大成效，《办法》施行的各方面环境发生了较大变化，亟需对《办法》进行立法后评估，以便进一步完善杭州市城市轨道交通运营立法，为杭州市城市轨道交通运营管理的各方面制度建设提供法制保障。

为了解《办法》的实施成效，发现《办法》自身以及实施中存在的问题，以期为完善《办法》提供依据，杭州市交通运输局于 2020 年 1 月委托浙江六和律师事务所对《办法》开展立法后评估工作。评估组在完成各项评估工作的基础上，撰写了《〈杭州市城市轨道交通运营管理办法〉立法后评估报告》。

目录

第一部分 评估工作概述

一、评估对象简介.....	1
（一）制定背景.....	1
（二）制定的过程.....	2
（三）修订情况.....	2
（四）主要内容.....	3
二、评估目的和标准.....	4
（一）评估目的.....	4
（二）评估标准.....	5
三、评估方法.....	6
（一）法学评估方法.....	6
（二）社会学评估方法.....	7
四、评估过程.....	7
（一）准备和文本研究阶段.....	7
（二）调研阶段.....	8
（三）评估总报告撰写阶段.....	8
五、评估依据.....	9
（一）法律规范依据.....	9
（二）行政规范性文件依据.....	10
（三）事实依据.....	11
（四）外地参考依据.....	11

第二部分 《办法》实施成效的总体评估

一、《办法》为地方性法规的制定提供了坚实的文本和实践基础.....	12
-----------------------------------	----

(一) 《条例》在体例上对《办法》的承继和发展.....	13
(二) 《条例》在内容上对《办法》的承继和发展.....	13
二、《办法》实施评估情况.....	14
(一) 总体评估等级.....	14
(二) 关于主要规定的具体要求落实情况.....	20
(三) 关于《办法》的社会认可度.....	22
(四) 实施绩效的总体评估结论.....	24
三、《办法》及其实施过程中存在的问题、难点和挑战.....	24
(一) 《办法》文本的进一步完善层面.....	24
(二) 《办法》配套制度建设需进一步加强.....	27
(三) 《办法》实施、运营管理中制度执行的问题.....	27

第三部分 《办法》立法质量评估

一、合法性评估.....	30
(一) 杭州市人民政府制定《办法》符合立法权限.....	30
(二) 关于立法内容.....	31
(三) 制定程序.....	32
二、合理性评估.....	32
(一) 立法的正当性.....	32
(二) 立法的平等对待原则.....	33
(三) 立法与改革发展的同步性.....	33
三、协调性评估.....	34
(一) 与相关同位法之间的协调性.....	35
(二) 与配套规范性文件的协调性.....	36
(三) 与其他公共政策之间的协调性.....	36
四、规范性评估.....	37
(一) 《办法》形式和结构的规范性、完整性.....	37
(二) 立法语言的准确性.....	37

第四部分 评估结论和建议

一、评估结论.....	39
（一）《办法》的立法后评估等级.....	39
（二）《办法》宜通过修订予以保留.....	39
二、《办法》的修订、完善方向.....	42
三、修订、完善《办法》的具体评估建议.....	43
（一）问卷调查显示的修订需求.....	43
（二）评估组的修订建议.....	44

第一部分 评估工作概述

一、评估对象简介

本次立法后评估的评估对象是《杭州市城市轨道交通运营管理办法》（杭州市人民政府令第 289 号），其修订出台前的制定背景、制定过程和修订情况、基本内容如下：

（一）制定背景

自 2007 年 3 月地铁 1 号线工程开工建设，杭州市轨道交通建设进入快速发展的时期。2007 年 4 月市政府通过了《杭州市地铁建设管理暂行办法》（市政府令第 234 号），用以规范地铁规划、建设管理，保障地铁建设顺利进行。根据杭州市轨道交通规划，轨道交通即将进入大发展阶段，地铁建成后会成为广大市民出行的重要交通工具，在缓解交通“两难”的背景下，地铁的建设情况与运营情况关系到千家万户的切身利益。按照杭州市委、市政府要求，地铁一号线于 2012 年投入试运营，在此之前开展为期三个月的试运行。因此，轨道交通运营立法工作也必须随之跟上，以保障地铁建成后为广大市民提供安全、规范、高效便捷的运营服务。

在当时，国家立法层面仅有建设部于 2005 年以部门规章的形式出台的《城市轨道交通运营管理办法》（建设部令第 140 号），该规章对城市轨道交通运营管理、安全管理、应急管理方面进行了相应规范，并设置了相应的法律责任。但是该规章对轨道交通行政主管部门、轨道交通行政执法委托模式等未予明确，对运营服务规范、乘客乘坐规则、地铁保护区范围及安全管理要求等内容的规定仍需进一步完善，并且需要结合杭州市公共交通的管理要求和实际情况予以规定。

为实现杭州市城市轨道交通运营的规范管理，保障乘客和城市轨道交通运营单位的合法权益，2008 年，杭州市政府将《杭州市城市轨道交通运营管理办法》列为政府立法工作计划的调研项目。2009 年至 2010 年间，杭州市地铁集团先后到北京、深圳、南京、武汉、沈阳等城市进行了轨道交通运营管理立法调研，学习国内早已开通运营以及新开通运营城市在轨道交通运营管理方面的先进经验，并开展了一系列地方立法筹备工作。在调研中，也了解到个别城市因运营筹备期紧促而未及时完成地方立法相关工作，致使城市轨道交通在开通时面临管理被动

的局面。因此，杭州市迫切需要在城市轨道交通投入试运行之前出台相关政府规章。

（二）制定的过程

该立法项目被列入 2011 年杭州市政府立法计划正式项目后，由于尚未有城市轨道交通管理的实践经验，当时的杭州市人民政府法制办和市地铁集团作为起草单位，主要学习借鉴了广州、南京、成都、北京等城市在轨道交通立法方面的先进经验，在市地铁集团原有调研成果的基础上，完成了规章的初稿。先将初稿送发市长、副市长、秘书长、副秘书长，市人大常委会办公厅、市人大常委会法制工作委员会、市政协办公厅、市政协社会法制和港澳台侨委员会、各区、县（市）人民政府及市政府各部门、各直属单位征求意见，同时根据《杭州市人民政府关于对涉及群众切身利益的行政规章和公共政策实行事前公示的通知》（杭政函[2007]227 号）的要求，通过杭州政府门户网站和杭州法制网向社会公开征求意见。其后召开立法座谈会，征求了有关区政府和规划、发改、建设、安监、公安、卫生、物价、城管、交通等相关部门及有关政协委员对草案的意见。鉴于广大市民对我市城市轨道交通运营情况非常关注，规章中涉及的运营规范、乘客守则等未来与市民群众出行息息相关的内容，在提交市政府常务会议审议之前，原市政府法制办在《杭州日报》上刊登了草案全文，征求广大市民的意见和建议。经过反复修改论证，几易其稿，形成市政府常务会议审议稿提请审议。

《杭州市城市轨道交通运营管理办法》（杭州市人民政府令第 268 号）经 2011 年 8 月 11 日市人民政府第 62 次常务会议审议通过，并于公布，于 2012 年 5 月 1 日起施行。

（三）修订情况

《杭州市城市轨道交通运营管理办法》（杭州市人民政府令第 268 号）自 2012 年 5 月 1 日施行之后，杭州市轨道交通 1 号线、4 号线相继投入运营，为缓解市区交通拥堵、方便市民出行发挥了重要作用。在 2015 年，总结三年多的运营与管理实践，集中暴露出两个方面的问题：一是对城市轨道交通保护区的监管力度不够，表现在城市轨道交通保护区管理力量薄弱，以运营单位巡查为主，保护区内施工作业监管不到位，对影响保护区安全的作业内容和作业审批程序规定还不够全面，相关执法主体和法律责任有待进一步明确。二是城市轨道交通运营秩序管理仍需加强。对逃票等违反经营管理秩序的行为缺少惩处手段，对轨道交通运

营单位的服务质量考核评议有待加强。在未来十年内还将有多条轨道交通线路陆续投入运营的背景下，为确保城市轨道交通安全、有序、高效运营，保障公共安全，非常有必要借鉴其他城市的管理和立法经验，对原规章的相关内容进行修改。原市政府法制办对交通局的送审稿进行了全面审核后普发征求意见，召开立法座谈会征求相关区政府，规划、建设、公安等主管部门，城市轨道交通建设、运营单位的意见，并专门书面征求了城市轨道交通保护区内部分建设单位、施工单位的意见。根据调研、征求意见反馈情况，多次召集交通、规划、地铁集团、杭港地铁公司对草案进行了反复修改论证，两次提交市政府常务会议审议。

修订后的《杭州市城市轨道交通运营管理办法》经 2015 年 11 月 6 日市人民政府第 52 次常务会议审议通过并公布（第 289 号令），自 2016 年 1 月 1 日起施行。《办法》修订内容着重于解决轨道交通运营期的安全管理及运营秩序管理等问题。

1. 《办法》明确了轨道交通安全保护区的监管主体，即由市交通运输局负责城市轨道交通运营期保护区的安全监督管理工作，市公路管理机构受市交通运输行政主管部门的委托具体负责城市轨道交通运营期保护区的安全监督管理工作。

2. 在轨道交通安全保护区的具体管理方面，《办法》进一步完善了在安全保护区内的作业审批内容、程序以及轨道交通安全设施管理和安全保护区内的建设和管理要求。

3. 法律责任部分，对运营单位等的一些违法行为加重了行政处罚责任。

（四）主要内容

《办法》分总则、运营管理、安全管理、应急处理、法律责任、附则六章，共 55 条。主要内容如下：

1. 关于管理体制

《办法》明确市交通运输行政主管部门为城市轨道交通运营行政主管部门，负责本办法的组织实施和监督检查，并具体规定了其应履行的职责。

2. 关于运营单位的确定及其运营职责

《办法》第六条规定“运营单位由市人民政府依法确定”。运营管理方面的职责具体体现在第二章中。第七条到第九条规定了试运行、试运营到正式运营各个阶段的衔接管理，明确了各个阶段的期限和条件。第十条到第十四条规定了各

类标识, 设备设置和维护义务, 运营线路、时间设置及变更的要求, 为乘客提供的运营服务要求, 以及环境卫生、票务等方面的管理要求。

3. 关于乘客乘坐规则

《办法》第十五条到第十七条对乘客乘坐城市轨道交通的责任和义务作了规定, 对部分争议较大的内容, 如在列车内禁止饮食等, 在乘客守则中予以明确, 并根据实际情况调整, 便于管理。

4. 关于安全管理措施及责任主体

《办法》第三章对城市轨道交通安全管理做了具体规定, 主要分为三个方面: 一是严格实行区域管理。明确了控制保护区和特别保护区, 并对城市轨道交通车站出入口、通风亭、疏散通道 50 米范围内以及车站站前广场、出入口周围 50 米范围内等相关区域内影响运营安全的活动作了禁止性规定; 二是严格禁止危害轨道交通设施和危害运营安全的行为, 并设置了相应的法律责任; 三是严格规定了运营单位的安全职责, 明确由其依法承担城市轨道交通运营安全生产主体责任。

《办法》第四章主要规定了政府主管部门和运营单位在应急处理方面的职责, 包括主管部门和运营单位应分别制定应急预案, 运营单位在应急救援队伍、设备物资、应急预案演练等方面的准备, 对危及运营安全的大客流、各类突发事件和人身伤亡事故的处理规定。

5. 关于法律责任的规定

第五章主要对各方的违法行为设置了法律责任。

二、评估目的和标准

(一) 评估目的

政府规章立法后评估(以下简称立法后评估)是指政府规章实施后, 根据其立法目的, 结合经济社会发展要求, 按照一定的标准和程序, 对政府规章的立法质量、实施绩效、存在问题及其影响因素等进行调查和分析评价, 并提出评估意见的制度。

本次对《办法》的评估, 属于整体性评估。评估目的是在全面了解和掌握《办

法》立法及其实施情况的基础上，针对立法及其实施中发现的问题，提出评估建议，为《办法》的后续修订完善提供参考。

（二）评估标准

由于本次评估是对政府规章立法及实施情况的整体性评估，因此，在评估内容、标准的确定和指标的构成上，采用了较为全面的立法后评估指标，包括6个一级指标、16个二级指标（见表一）。

评估组以合法性、合理性、协调性、规范性、实效性为标准，评估内容有以下几个方面：

1. 立法质量

包括《办法》内容是否与现行法律、法规相抵触，是否与其他规章相衔接，是否符合本市实际情况；各项制度设计和程序规定是否有合理性、针对性和可操作性；是否存在制度设计方面的空白，是否需要做相应的补充规定；有关法律责任的规定是否合理，是否需要进一步完善；相关概念的界定是否准确，条文表述及逻辑结构是否严密、合理，立法用语是否准确、规范等。

2. 实施效果

包括《办法》实施的基本情况（如宣传贯彻情况、配套措施制定情况）；是否发挥了整体功能、各项制度设计是否发挥了作用；重要制度执行情况（如服务、监管、执法等方面）；实施过程中遭遇的实际难点、问题及其原因分析；实施的社会效益和经济效益分析；是否适应本市经济社会发展和需求等情况。

3. 评估建议

包括《办法》内容是否需要进一步修改完善或废止，同时总结规章制定和实施经验，提出进一步改进立法工作、总结评估工作、提高立法质量的建议。

具体评估指标请见表一：

表一 评估指标

一级指标	二级指标
合法性	符合法定权限；符合法定程序；立法内容合法
合理性	目的正当性；平等对待；与改革的同步性

协调性	相关同位法之间的协调性；与配套规范性文件的协调性；与公共政策的协调性
实效性	制度执行的有效性；执法的有效性
立法技术	文本结构的完整性；立法语言的准确性
认同度	对立法基本情况的知晓程度；对立法相关规定的认可度；对执法效果的评价；

三、评估方法

为保证评估结果的全面性、客观性与针对性，评估团队综合采用了法学和社会学的评估方法对《办法》进行评估。具体而言，采用文献研究、相关立法比较分析、定性访谈调查、定量问卷调查、实地考察等方法。

（一）法学评估方法

1. 文献研究

通过搜集各种文献资料、获取有关信息，并加以整理、归纳、分析、评述。这是调查研究的基础和前导，它贯穿于本次立法后评估的全过程。

2. 实证分析

在明确界定《办法》的立法目的的前提下，从行政主管部门和相关工作部门、运营单位及一般公众等方面入手，基于调研数据和素材，考察《办法》的实施效果。

3. 立法技术评估

对《办法》的立法技术（规范性）进行评估，包括对《办法》的形式结构、内容结构以及语言表达技术等的评估。

4. 立法比较分析

将《办法》与相关的国家立法、地方性法规、各地政府规章进行比较，分析《办法》内容的合法性和适当性，判断是否与同位法相协调，是否可以借鉴其他省市同类立法的相关内容，以提出进一步完善《办法》的建议。

（二）社会学评估方法

1. 问卷调查

调查问卷分为两个版本：一是针对相关单位工作人员的调查问卷，发放对象包括交通运输局、公安局等行政机关和轨道交通运营企业。涉及到轨道交通运营管理的执行情况及主要制度实施情况共 16 个问题，共回收有效问卷 1550 份。二是针对公众的调查问卷，主要围绕市民的主观感受度展开，共 16 个问题，共回收有效问卷 1619 份。

2. 座谈会和实地调研活动

在评估过程中，以问题为导向，对《办法》的实施情况进行了广泛深入的调研。一是召开专题座谈会，听取市交通运输管理、应急管理、公安局、城市管理、建设等行政机关对《办法》及轨道交通运营管理的意见和建议。二是走进运营单位，赴杭州地铁运营分公司（以下简称“运营分公司”）和杭港集团召开座谈会听取有关意见和建议。三是深入到轨道交通凤起路站，针对安检、大客流等开展实地调研，向轨道交通企业员工等了解第一手情况，并与有关同志座谈，了解企业运营安全管理工作的开展情况、存在问题以及立法需求等。

3. 相关行政管理的情况介绍

相关行政管理部和轨道交通运营企业提供的相关材料和情况介绍，也是本次评估工作的基础材料。在评估过程中，市交通运输局和轨道交通运营企业等提供了相关制度的实施情况及立法需求等基础材料。

四、评估过程

本次立法后评估时间原定为 2020 年 1 月底始至 5 月底结束，后因为“新冠”疫情的影响，问卷、调研、走访等活动无法按计划开展，经委托单位同意，延期了一个月。

（一）准备和文本研究阶段（2020 年 1 月至 3 月）

1. 全面、深入开展文献研究，搜集相关资料，研究《办法》文本，对比、甄

别其与上位法律、法规和规章尤其是本《办法》施行以后新颁布的法律规范及相关规范性文件之间的一致性（抵触）、协调性问题，形成立法分析比较分报告。

2. 制作不同调查对象的调查问卷，准备调研提纲，为后续调研工作奠定基础。

围绕评估内容，初步计划设计了针对两大目标人群的问卷：

第一，相关工作人员（包括行政主管部门和运营单位工作人员）。主要了解《办法》的完善性、明确性和操作性问题，运营单位与城市轨道交通主管机关和政府其他相关工作部门之间的权责划分是否合理、清晰，《办法》规定的各项制度执行情况等等。

第二，民众（乘客）。主要围绕与民众出行密切相关的内容展开，了解民众对《办法》的认知度、对城市轨道交通服务满意程度、对《办法》规定的各项管理和服务制度完善程度和执行情况等。

（二）调研阶段（2020年4月至5月）

1. 开展调查研究。采取“线上线下”相结合的方式开展调查研究，发放、收集、整理分析调查问卷结果，汇总相关数据，掌握第一手素材，形成调查问卷分析报告等。研究《办法》实施情况以及执行中存在的问题。

2. 开展座谈调研。在召开运营单位、行政主管部门和其他政府相关工作部门等人员的座谈会和开展实地走访等调研活动的基础上，掌握有关《办法》及其实施绩效的社会评价、存在的问题、原因和完善意见、建议的第一手素材，并进行充分整理、研究，为撰写报告提供事实依据。

（三）评估总报告撰写阶段（2020年5月至6月）

1. 拟定总报告初稿。评估小组基于文献研究，在调查问卷分析报告和立法比较分析报告等的基础上，拟定评估总报告提纲，起草评估总报告初稿。并根据实际情况，进一步调查研究，补充素材。

2. 形成总报告、定稿。评估团队对评估报告初稿进一步进行修改和完善，形成评估报告定稿并报送委托机关。

五、评估依据

评估依据包括法律依据和事实依据两个方面，具体如下：

（一）法律规范依据

1. 《杭州市城市轨道交通管理条例》（2018年10月30日杭州市第十三届人民代表大会常务委员会第十四次会议通过；2018年11月30日浙江省第十三届人民代表大会常务委员会第七次会议批准）

2. 《城市轨道交通运营管理规定》（交通部令2018年第8号）

3. 《城市轨道交通运营管理办法》（建设部令2005年第140号，已失效）；

4. 《中华人民共和国立法法》（2000年3月15日第九届全国人民代表大会第三次会议通过，自2000年7月1日起施行；根据2015年3月15日第十二届全国人民代表大会第三次会议修正）

5. 《中华人民共和国突发事件应对法》（2007年8月30日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过，自2007年11月1日起施行）；

6. 《中华人民共和国行政处罚法》（1996年3月17日第八届全国人民代表大会第四次会议通过，自1996年10月1日起施行；根据2009年8月27日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十次会议《关于修改部分法律的决定》、2017年9月1日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议《关于修改〈中华人民共和国法官法〉等八部法律的决定》修正）；

7. 《中华人民共和国安全生产法》（2002年6月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过，自2002年11月1日起施行；根据2009年8月27日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十次会议关于《关于修改部分法律的决定》第一次修正；根据2014年8月31日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十次会议《关于修改〈中华人民共和国安全生产法〉的决定》第二次修正）；

8. 《杭州市城市轨道交通运营管理办法》（杭州市人民政府令第268号）

9. 《中华人民共和国行政许可法》（2003年8月27日第十届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过，自2004年7月1日起施行）。

10. 《浙江省实施〈中华人民共和国反恐怖主义法〉办法》（2019年3月28日经浙江省第十三届人民代表大会常务委员会第十一次会议通过，自2019年5月1日起施行）。

（二）行政规范性文件依据

1. 《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)；
2. 《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)；
3. 《城市轨道交通技术规范》(GB50490-2009,自2009年10月1日起实施)；
4. 《城市轨道交通初期运营前安全评估管理暂行办法》(交运规〔2019〕1号)
5. 《城市轨道交通服务质量评价管理办法》((交运规〔2019〕3号)
6. 《城市轨道交通运营安全风险分级管控和隐患排查治理管理办法》(交运规〔2019〕7号)
7. 《城市轨道交通设施设备运行维护管理办法》(交运规〔2019〕8号)
8. 《城市轨道交通运营突发事件应急演练管理办法》(交运规〔2019〕9号)
9. 《城市轨道交通运营险性事件信息报告与分析管理办法》(交运规〔2019〕10号)
10. 《城市轨道交通行车组织管理办法》(交运规〔2019〕14号)
11. 《城市轨道交通客运组织与服务管理办法》(交运规〔2019〕15号)
12. 《城市轨道交通正式运营前和运营期间安全评估管理暂行办法》(交运规〔2019〕16号)
13. 《城市轨道交通正式运营前安全评估规范第1部分：地铁和轻轨》((交办运〔2019〕83号)
14. 《城市轨道交通运营期间安全评估规范》(交办运〔2019〕84号)
15. 《杭州市地铁乘客守则》(2012年10月发布)
16. 《国务院办公厅关于印发突发事件应急预案管理办法的通知》(国办发〔2013〕101号)
17. 《杭州市城市轨道交通运营突发事件应急预案》(杭政办函〔2012〕238号)
18. 《杭州市人民政府办公厅关于加强轨道交通建设运营安全的实施意见》(杭政办函〔2018〕151号)
19. 《关于杭州市轨道交通安全检查指导性意见》(杭公地铁【2018】1号)
20. 《杭州市轨道交通经营企业服务质量考核办法》(杭政办函【2015】180号)

（三）事实依据

主要是评估过程中行政主管部门和运营单位提供的反映《办法》实施情况一些书面或电子材料。

（四）外地参考依据

1. 《北京市轨道交通运营安全条例》（2014年11月28日北京市第十四届人民代表大会常务委员会第十五次会议通过，自2015年5月1日起实施。）

2. 《北京市城市轨道交通运营管理办法》（2004年4月28日北京市人民政府第147号令公布，根据2007年12月23日北京市人民政府第200号令第一次修改，根据2009年6月26日北京市人民政府第213号令第二次修改）

3. 《上海市轨道交通管理条例》（2002年5月21日上海市第十一届人民代表大会常务委员会第三十九次会议通过，自2002年7月1日起施行；根据2006年6月22日上海市第十二届人民代表大会常务委员会第二十八次会议《关于修改〈上海市轨道交通管理条例〉的决定》第一次修正；根据2010年9月17日上海市第十三届人民代表大会常务委员会第二十一次会议《关于修改本市部分地方性法规的决定》第二次修正；经2013年11月21日上海市第十四届人民代表大会常务委员会第九次会议修订）；

4. 《上海市轨道交通运营安全管理办法》（2009年12月9日上海市人民政府令第22号公布，自2010年3月1日起施行；根据2016年6月21日上海市人民政府令第42号公布的《上海市人民政府关于修改〈上海市关于管理外国企业常驻代表机构的规定（试行）〉等12件市政府规章的决定》修正）；

5. 《深圳市地铁运营管理暂行办法》（经深圳市人民政府三届一四二次常务会议审议通过，自2004年12月28日起施行）；

6. 《广州市城市轨道交通管理条例》（自2008年1月1日起施行；广州市第十四届人民代表大会常务委会第三十九次会议修正。

第二部分 《办法》实施成效的总体评估

《办法》第一条规定：“为规范城市轨道交通运营管理，保障城市轨道交通安全运营，维护乘客的合法权益，根据有关法律、法规，结合本市实际，制定本办法。”因此，关于《办法》的实施成效，评估组主要围绕《办法》的立法目的是否实现、《办法》规定的各项制度在实际中是否得到执行等方面来展开评估。

一、《办法》为地方性法规的制定提供了坚实的文本和实践基础

从前面关于《办法》的制定背景介绍中，可以看出，当时《办法》的制定是十分迫切并且必要的。既是杭州市城市轨道交通线路建成之后确保正常、安全运营秩序的“刚需”，也填补了我市城市轨道交通运营管理的立法空白，为运营管理建章立制，使得运营管理工作有法可依，从而实现了杭州市城市轨道交通运营管理的规范化和法制化。实践也充分证明，《办法》对杭州市城市轨道交通的运营发挥了积极、重要的作用。

随着当前杭州市城市轨道交通进入大建设、大发展时期，根据规划，到2022年亚运会前将建成总长达516公里的城市轨道交通网络，共有13条线路，覆盖全市各城区并延伸至周边城市，相应的，城市轨道交通建设运营管理也将面临更大的挑战。目前国家尚未制定城市轨道交通方面的法律、行政法规。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）明确要求各地加强城市轨道交通立法工作，根据实际需要及时制定、修订城市轨道交通法规规章。由于立法权限限制，杭州市针对城市轨道交通的两部规章¹已不能满足城市轨道交通规划建设、综合开发、运营管理等方面的需要。因此，为了促进杭州市城市轨道交通持续健康发展，杭州市人大常委会于2019年制定了《杭州市城市轨道交通管理条例》（以下简称《条例》）。

从名称上，由于《条例》冠之以“管理条例”名称，涉及城市轨道交通规划、建设、运营全流程，是全方位立法，因而体例上分为总则、规划和建设、保护区管理、运营管理、安全生产和应急管理、法律责任、附则七章。《办法》所调整的有关运营管理方面的内容，主要体现在《条例》的第一、四、五、六章，尤其是第三、四、五章，关系最为密切。从立法内容看，《办法》为地方性法规《条例》的制定、为杭州市城市轨道交通运营管理的立法升级提供了坚实的文本基础，

规章实践所积累的种种经验为《条例》提供了生动、不可或缺的立法基础。无论是体例安排还是具体内容，《条例》对《办法》存在着承继和发展的关系。

（一）《条例》在体例上对《办法》的承继和发展

从体例（框架）上看，除却总则、法律责任和附则外，《办法》的运营管理、安全管理和应急管理三大方面的结构基本上为《条例》所采用，同时，《条例》做了进一步完善、发展，主要表现在：第一，基于规章实践，将《办法》“安全管理”一章中占了绝大多数条款的保护区管理，《条例》单列了一章，以突出保护区管理工作的重要性；第二，将《办法》安全管理（保护区管理除外）和应急管理等并为一章，成为《条例》的第五章“安全生产与应急管理”，使相关内容更加集中，也使得整体体例更符合逻辑。

（二）《条例》在内容上对《办法》的承继和发展

从具体内容条款看，《条例》吸纳了《办法》的很多内容，同时又做了完善、发展。这里举两个较具代表性的例子：

1. 保护区管理

保护区不是运营区域，是涉及城市轨道交通设施周边（地下、地上/面和空间）一定区域的管控。城市轨道交通投资巨大，其建设和运营直接关系到人民群众的生命财产安全，为了保障城市轨道交通主体结构和相关设施的安全，免受周边施工、违规建设的影响，在城市轨道交通沿线设置保护区进行适当保护非常有必要，对于保障轨道交通的建设、运营安全，也具有重要的意义。正因为此，《办法》在第三章“安全管理”中，着重规定了保护区管理制度，该章共 17 个条文，有关保护区管理的条款为 11 个条文，占到该章全部条款的 65%；而 11 个条文也占到《办法》共 55 个条文的 20%。足见当时立法之重视。

《办法》对保护区管理的重视，在《条例》中得到了延续，且得到了发扬光大。《条例》将“保护区管理”单独列为一章来调整，而且《办法》的 11 个条文中，除了第 31 条，其他 10 个条款基本被《条例》吸纳，以此为基础进行了完善、发展。仔细观察，《条例》第 24-32 条的每一个条款都可以在《办法》中找到对应条款。比如，《条例》第 24、25 条基本延续《办法》第 24 条，第 25 条第一款关于保护区具体范围的划定主体及其审核、批准程序的内容，则为新增内容；第 26 条则对应《办法》的 30 条，列举了特别保护区内可以进行的建设活动，更

加明确、具体、可操作，等等。

2. 乘客行为规范方面

《办法》第17条将禁止危害城市轨道交通设施安全的行为和禁止影响城市轨道交通公共秩序、公共场所容貌、公共环境卫生的行为，规定在一个条款中。而《条例》用两个条款分别予以了规定，更加清晰、合理。同时，《条例》用单独条款列举了禁止乘客携带进站的违禁物品，并建立违禁物品目录管理制度，该制度在《办法》中缺位。

《办法》对《条例》的制定所做的贡献，在评估组开展座谈、走访调研中，也得到了运营管理相关工作人员的充分认可和印证。比如，在调研座谈会上，就有与会的管理人员表示《办法》“是《条例》制定的范本”；鉴于《办法》对于杭州市城市轨道交通运营管理工作所起的重要作用，交通运输主管部门工作人员将之称为“功勋规章”。

可见，《办法》的制定和实施，对于杭州市城市轨道交通运营管理乃至整个城市轨道交通管理的法治体系完善，起到了重要且独特的作用。这正是《办法》实施绩效的重要表现。

二、《办法》实施评估情况

（一）总体评估等级

《办法》实施绩效的总体评估，将主要围绕着《办法》的立法目的是否实现，以及所规定的主要制度的执行情况展开。评估的等级及划分标准见表二：

表二 总体评估等级及划分标准

等级	划分标准
好	立法目的已经实现；主要规定的全部具体要求落实到位；对运营管理产生积极的规范促进作用；社会认可度高（好评比率在90%以上）。
较好	立法目的基本实现；主要规定的多数具体要求落实到位；对运营管理产生一定的规范促进作用；社会认可度比较高（好评比率在80%以上）。
中等	立法目的的实现度不高；主要规定的少数具体要求落实到位；对运营管理规范促进作用不大；社会认可度不高（好评比率在70%—80%之间）。

较差	立法目的基本没有实现；主要规定的少数具体要求基本落实到位；对运营管理规范没有起到促进作用；社会认可度较低（好评比率在 60%—70%之间）。
差	立法目的没有实现；主要规定的具体要求基本没有落实到位；对运营管理规范没有促进作用；社会认可度很低（好评比率在 60%以下）。

对《办法》立法及其实施情况的总体评估结论是较好。

关于立法目的的实现程度。《办法》的主要立法目的有三个：一是规范本市轨道交通运营管理；二是保障城市轨道交通运营安全；三是维护乘客的合法权益。从评估情况来看，《办法》中这三个立法目的基本实现，具体理由如下：

1. 规范杭州市轨道交通运营管理方面

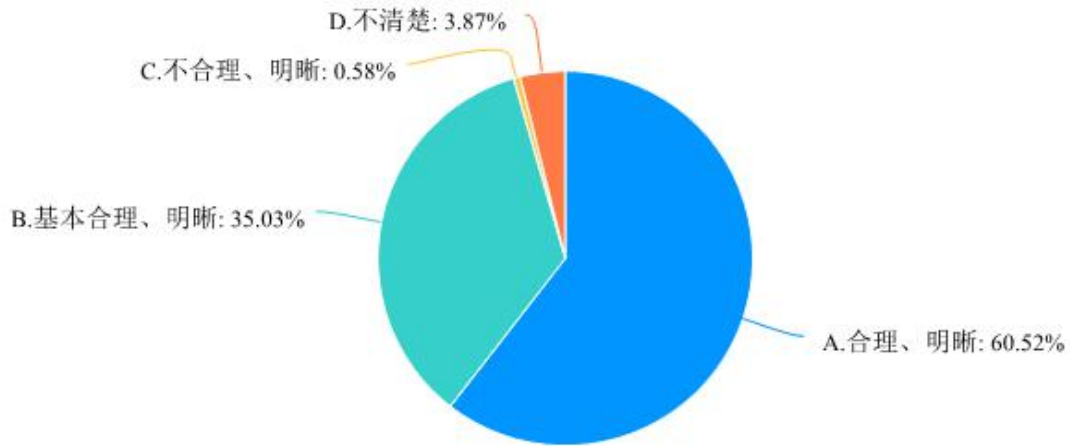
《办法》对推动本市城市轨道交通运营的科学化、规范化管理起到了积极的促进作用。

（1）管理体制机制不断优化。市交通运输主管部门和公安、财政、应急管理、自然资源、城市管理等有关行政部门能够按照法定职责分工，认真履行轨道交通运营管理的相关职责。同时，2019年《杭州市城市轨道交通管理条例》明确了市人民政府对城市轨道交通工作的领导责任和区、县（市）人民政府的相应职责，将轨道交通保护区监督管理工作划分为建设期和运营期，并明确由建设和城市管理部门分别负责，轨道交通行业的管理体制机制得到优化完善。同时，通过定期召开网络化例会和专题会议（如设备故障分析、客运客流等）等方式，市交通运输主管部门与运营单位的工作对接机制不断优化，衔接高效、运行顺畅的管理体制和运行机制基本建立。

针对轨道交通相关工作人员的问卷中，关于轨道交通管理体制机制方面共设计了三个问题：

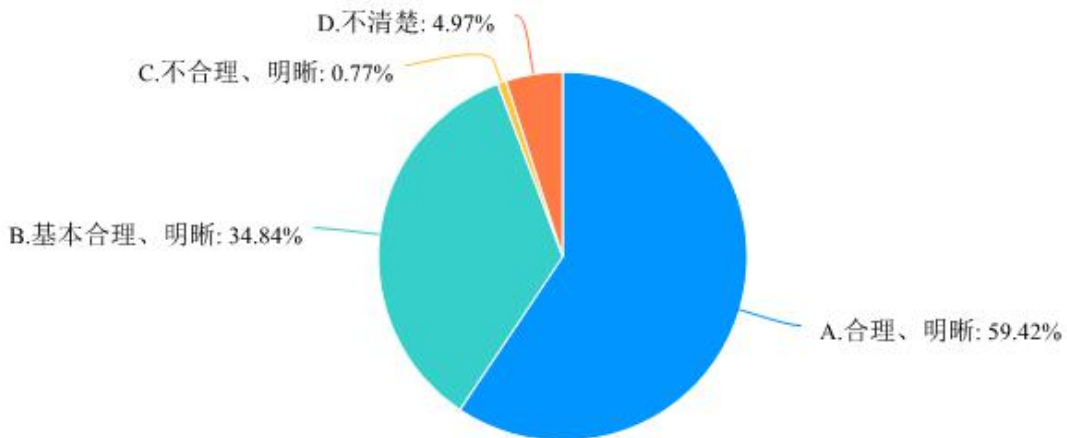
第一，关于运营管理行政机关和运营单位之间的权责是否合理、清晰。问卷调查结果显示，认为合理、清晰的受访者 938 人，占总数的 60.52%；基本合理、明晰的受访者占总数的 35.03%；有 0.58% 的受访者认为不合理、明晰；对运营管理行政机关和运营单位之间的权责是否合理、清晰不清楚的受访者占总数的 3.87%。调研数据显示：大部分受访的工作人员认为运营管理行政机关和运营单位之间的权责合理、明晰或基本合理、明晰。（请见图一）

图一 运营管理行政机关和运营单位之间的权责是否合理、清晰图



第二，关于地铁运营行政主管部门及其他相关行政部门之间权责是否合理、清晰。问卷调查结果显示：认为合理、清晰的受访者 921 人，占总数的 59.42%；基本合理、明晰的受访者占总数的 34.84%；有 0.77% 的受访者认为不合理、明晰；对该问题表示不清楚的受访者占总数的 4.97%。调研数据显示：大部分受访的工作人员认为地铁运营行政主管部门及其他相关行政部门之间的权责合理、明晰或基本合理、明晰。（请见图二）

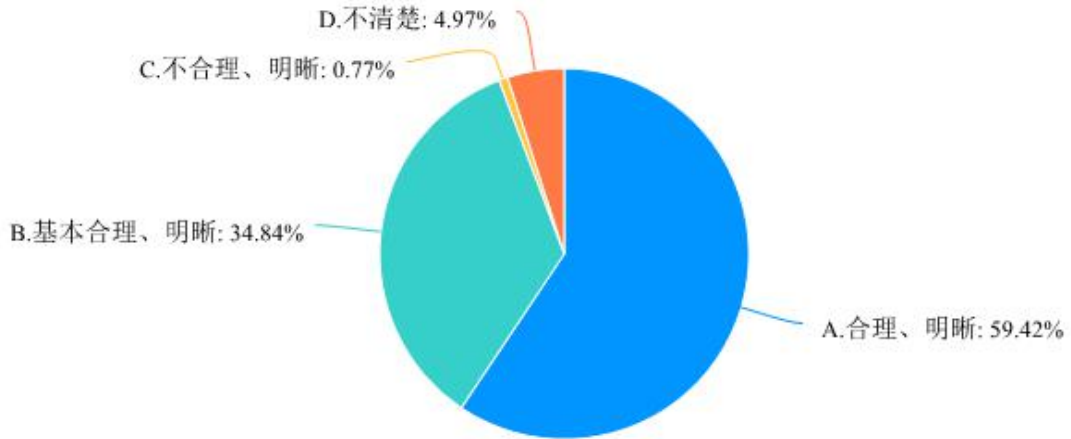
图二 地铁运营行政主管部门及其他相关行政部门之间权责是否合理、明晰图



第三，关于保护区安全管理方面运营单位与相关主管部门之间的协调机制是否畅通、有效。从调查问卷回收情况来看，认为畅通、有效的受访者 1078 人；

认为基本畅通、有效的受访者占总数的 29.68%；有 12 名受访者认为不畅通、有效。可见，大部分的受访者认为保护区安全管理方面运营单位与相关主管部门之间的协调机制畅通、有效或基本畅通、有效。（请见图三）

图三 保护区安全管理方面运营单位与相关主管部门之间的协调机制是否畅通、有效问卷分析



(2) 相关配套管理制度和技术规范标准陆续出台。早在 2012 年 10 月，为实现轨道交通运营安全管理，保障运营秩序，为乘客创造安全、便捷、和谐的乘车环境，杭州市交通运输局就组织制定了《杭州市地铁乘客守则》等文件。

(3) 依法履职的责任意识和协同共治机制基本形成。轨道交通企业作为运营安全生产的主体，其责任意识不断加强，安全生产责任制不断健全，从业人员素质不断提升。市交通管理部门能够严格依照法定职责，严格依法执法。其他行政管理部门及社会各方力量等多方参与的轨道交通安全协同防范体系和应急响应机制基本建立，群防群治、协同共治的合力基本形成。

2. 保障杭州市城市轨道交通运营安全运营方面

(1) 轨道交通设施设备基本能够保证正常运营。城市轨道交通设施运营、维护所需的各类机电设备统称城市轨道交通设备，主要包括车辆、信号系统、供电系统、通信系统、自动售检票系统及维修养护设备等。为加强运营安全管理，相关管理部门和运营单位分别制定出台了相应的制度标准，从整体上看，轨道交通设施设备的功能绝大多数情况下能正常使用，没有因轨道交通设施设备原因发生重特大安全事故，保障维护了乘客的合法权益。

(2) 轨道交通安全保护区内外监管基本落实到位。保护区管理部门会同轨道交通运营单位能够对安全保护区内外积极主动开展日常巡查和重点检查工作，督

促施工作业单位采取各种措施确保轨道交通运营安全,切实履行城市轨道交通公共安全职责。

相关工作人员问卷中,第5题调查了《办法》所规定的保护区安全管理制度的执行情况。从1550位被调查者的回答来看,有80.71%的受访的工作人员认为执行情况好;有18.77%的受访者认为一般;认为不好的受访者仅占总数的0.52%。这一调查结果显示保护区安全管理制度的执行情况总体上较好。

(3)本市轨道交通运行安全态势总体平稳。截止2020年4月30日,本市轨道交通总里程已达206.18公里,共5条线路,轨道交通站123座。客流信息方面,2018年度,日均客运量145.16万人次,最高日客运量183.36万次,准点率99.98%,5-15分钟2晚点频次0.152件/百万车公里;2019年度,日均客运量173.70万人次,最高日客运量248.99万次,准点率99.98%,5-15分钟2晚点频次0.13件/百万车公里;2020年1-4月,日均客运量88.41万人次,最高日客运量179.87万次,准点率99.99%,5-15分钟2晚点频次0.05件/百万车公里。²而根据相关考核办法,要求正点率 $\geq 98.5\%$;5~15分钟晚点频次 ≤ 0.26 件/百万车公里。总体来看,按照《办法》的职责分工,本市轨道交通管理部门及相关行政机关、轨道交通运营企业等,基本上能够依法履行各自的法定职责,在轨道交通运营安全方面付出了大量努力,没有发生明显引起社会公众高度关注或重大的轨道交通运营安全事件,《办法》在保障本市城市经济和社会发展方面发挥了积极有效的作用。社会公众卷还调查了公众对轨道交通正常、安全运营状况的满意度。“您对杭州地铁正常、安全运营情况是否感到满意?”1619位受访者中,51.64%表示非常满意,47.25%表示基本满意,只有1.11%表示不满意。可见公众对城市轨道交通正常、安全运营情况满意度很高。

3. 关于保障乘客合法权益方面

社会公众问卷中,第3题是“地铁等城市轨道交通(以下简称‘地铁’)是否您的首选出行方式?”1619位受访者中,81.16%选择了“是”,18.84%表示“不是”。而当被问及“杭州地铁建成运营后对您的出行是否提供了方便”,分别有57.3%和38.48%的受访者表示非常方便和方便,占到1619个受访者的95.78%,其余的4.2%表示无所谓。可见,自杭州轨道交通(地铁)建成以来,大大丰富了杭州市民(公众)的出行方式,轨道交通已成为市民出行重要的公共交通途径。

根据《办法》第5、6条,运营单位应当积极履行职责,为乘客提供安全、连续、便捷的运营服务;同时,交通运输主管部门应当对城市轨道交通运营单位的服务质量进行监督检查。并明确规定“交通运输行政主管部门应当每年对轨道

交通运营单位进行服务质量考核评议，具体考核标准和评议办法由市交通运输行政主管部门制定”。2015年12月22日，为加强对轨道交通经营企业服务质量的监督管理，促进轨道交通行业健康持续发展，杭州市交通运输局制定了《杭州市轨道交通经营企业服务质量考核办法》，明确了考核的基本原则、考核委员会的组成和工作职责、考核指标和评分办法等，为运营服务质量考核提供了操作细则。地铁运营分公司还制订了《杭州地铁运营分公司服务质量承诺》，在杭州地铁2、4号线实施践行，来具体落实其为乘客提供优质、安全服务的法定义务。

对乘客合法权益的最有效保护，就是为其提供高质量、安全、便捷的运营服务。社会公众问卷中，评估组专门进行了公众对于轨道交通运营服务的满意度调查，调查内容包括服务质量、服务设施、服务环境和服务安全四个方面。

在服务质量方面，对应的是社会公众问卷中第5题：“您对杭州市地铁的运营服务质量是否感到满意？”分别有37.49%和60.22%的受访者表示非常满意和基本满意，占到了1619名受访者的97.71%，只有2.29%的受访者表示不满意，可见杭州轨道交通（地铁）在服务质量方面，保证了绝大多数杭州市民（公众）的出行体验。

在服务设施方面，社会公众问卷中第7题是“地铁车站和列车车厢内各类设施设备配置和完好、有效情况是否满意？”分别有46.32%和52.75%的受访者表示非常满意和基本满意，占到了1619名受访者的99.07%，只不到1%的受访者表示不满意，可见杭州轨道交通（地铁）在服务设施方面，达到了绝大多数杭州市民（公众）的对轨道交通（地铁）的心理预期。

在服务环境方面，社会公众问卷中第6题是“您觉得地铁线路沿线、站台、列车内及其他运营场所的安全运营指引标志标识设置是否合理、清楚？”分别有48.61%和48.86%的受访者表示非常满意和基本满意，占到了1619名受访者的97.47%，仅2.53%的受访者表示不满意，可见杭州轨道交通（地铁）在服务环境上，符合了绝大多数杭州市民出行要求。

在服务安全方面，社会公众问卷中第9题是“您对杭州地铁正常、安全运营情况是否感到满意？”分别有54.64%和47.25%的受访者表示非常满意和基本满意，占到了1619名受访者的98.89%，仅1.11%的受访者表示不满意，可见杭州轨道交通（地铁）在服务安全方面，保障了绝大多数杭州市民出行安全。详细见表四：

表四 对杭州地铁正常、安全运营情况问卷分析

运营服务内容	非常满意 (%)	基本满意	不满意	总体满意度
服务质量	37.49	60.22	2.29	97.71
服务设施	46.32	52.75	0.93	99.07

服务环境	48.61	48.86	2.53	97.47
服务安全	51.64	47.25	1.11	98.89

评估组在市交通运输局的组织安排下，深入凤起路站开展实地走访调研，与站点工作人员交流、了解《办法》的执行情况、地铁的运营状况，考察内容包括运营服务设施设备、运营秩序、运营环境、安检情况等方面，考察结论良好。

评估组注意到，2016年下半年市交通运输主管部门曾经开展了2、4号线乘客满意度调查，其中，服务便捷性、服务舒适性、服务规范性、信息化服务四大指标综合得分93.7分，与2016年上半年乘客满意度基本持平。也就是说，综合2016年度两次调查结果，2016年杭州地铁2、4号线乘客满意度平均得分为93.7分。³此次问卷反映的满意度较当时要略高。

（二）关于主要规定的具体要求落实情况

《办法》实施以来，轨道交通运营管理的主要规定多数已经得到较好的落实，在评估等级中处于“较好”。理由如下：

1. 安全运营规章制度和操作规程、主要岗位的服务作业标准制定和实施情况良好

如杭州地铁运营分公司建立并落实安全生产责任制，制定了安全生产、行车组织、客运服务、设施设备维护等管理制度及操作规程。针对行车调度员、列车驾驶员、行车值班员、信号工及通信工等主要岗位人员，分公司建立了三级安全教育、上岗取证和复训制度，制定了岗位作业标准。

2. 轨道交通各类设施设备配置、维护、检查、更新方面的制度建设和实施情况，以及各类标志标识设置情况良好

如前所述，运营单位能够根据《办法》和相关法律规范及文件要求，建立设施设备质量管理体系，通过制定工作细则或规程、标准，来明确设施设备配置、维护、检查、更新等方面的管理及技术规范。标志标识设置方面，运营分公司根据国家标准及地方规范，编制了《乘客界面服务标识管理办法》、《运营标志设置技术标准》，规范并明确了地铁导向指引、安全警示、资讯告示、说明提示类等标识的设计及设置规范。运营单位还通过开展专题培训来提高工作人员的管理能力和水平。如，为做好地铁运营风险防范工作，提升运营风险防范水平与员工风

险防范意识，2017年9月，运营分公司组织开展了多线路运营风险防范系列活动，邀请专家就地铁消防安全、设备维保等问题对多个车站进行现场查勘，并讲授《多线路运营风险防范活动之消防安全》、《多线路运营风险防范活动之设备维保》等培训课程。

3. 安全监督管理持续强化，安全运营风险评估和隐患排查、应急演练等制度建设和实施情况良好

市交通运输主管部门、运营单位与市应急、公安等部门，把防范化解轨道交通运营重大安全风险摆在突出位置、紧抓不放，持续加强运营安全的日常动态监管，定期举行轨道交通突发事件综合应急演练。从运营分公司方面，建立了双重预防制度。按照要求制定年度演练计划，按计划组织综合应急预案演练、专项应急演练、现场处置方案演练。同时运营单位能配合主管部门开展市级演练，组织公众参加应急培训教育及演练活动。这些活动进一步提升了运营单位的应急处置能力。

4. 安全运营和运营服务的信息化、智能化制度建设和实施情况

轨道交通运营单位能够持续推进开发监管信息化平台，对轨道交通运行实现全过程有效监管。如运营分公司集故障、风险、隐患和事件四大模块为一体，自主研发了安全生产管理平台，实现“四化”功能：一是风险动态化，关联施工调度系统，实时显示动态风险；二是基础信息电子化，每个区域拥有电子身份证（二维码）；三是隐患治理智能化，全员扫码报隐患，系统自发派发，显示跟踪整改；四是信息下达扁平化，各级人员同步跟进隐患整改，大大提升了工作效率，也得到提高了隐患处置能力。

5. 高效、便捷运营服务方面的制度建设和实施情况良好

运营分公司以“安全、舒适、准点、快捷”为运营服务宗旨，建立了运营服务质量管理体系，对行车服务、客运服务、服务设施、服务人员、服务环境等方面的服务标准进行规范。截止目前，地铁2、4号线正点率、兑现率均达到99.99%，高峰期最小行车间隔达到2分30秒。同时，针对车站突发大客流等特殊情况，运营分公司根据相应的应急预案开展三级客流管控措施，并及时加开列车，增加运力。

6. 乘客投诉处理制度建设和实施情况良好

《办法》要求市交通运输行政主管部门和运营单位建立投诉处理制度。从实施情况看，运营分公司制定了《运营分公司投诉处理办法》，建立了投诉受理机制，开通了服务热线（26311111），每日6:00-24:00受理乘客来电，乘客投诉5个工作日内必有回复；同时对行政主管部门12345、数字城管等服务平台的相关案件及时调查并回复。

7. 安检方面的制度建设和实施情况良好

轨道交通安检工作是轨道交通运营安全管理的重点，也是难点。有关行政主管部门和运营单位都非常重视这项工作。相关部门制定了关于安全管理的文件。截止目前，地铁安检工作总体平稳、有序，大多数乘客对安检工作较为配合和理解。社会公众问卷也调查了乘客对安检工作的态度。其中第8题是“您对地铁的安全检查持什么态度？”，从1618份回收的问卷情况来看，有1267位受访者对地铁安全检查持愿意积极配合的态度，322位受访者对地铁安全检查持不排斥的态度，30位受访者对地铁安全检查持不愿意配合的态度。即占比受访总人数98.15%的公民对地铁的安全检查持愿意积极配合的态度和并不排斥安全检查，仅有极少数人不愿意进行地铁安全检查。但是，也仍有乘客对安检工作，尤其是安检方面的政策规定持不同意见，这部分内容将在下面《办法》实施中存在的问题部分进行阐述。

（三）关于《办法》的社会认可度

1. 对《办法》及其一些制度的知晓度、认可度

调查问卷数据显示：相关工作人员对《办法》的知晓度高，1282人表示之前知道《办法》，占比82.71%，但社会公众对《办法》的知晓度不高，1298位受访者表示不知道，占比80.17%。可见，对《办法》立法的社会关注度不够高。受访的相关工作人员中有268位也表示不知道，占比17.29%。

调查问卷数据还显示，社会公众对一些制度的认可度不是非常高。如，第一，对地铁安全保护区认知程度情况，表示了解地铁安全保护区的受访者为704人，占比43.48%；不了解的为787人，占总数的48.61%；没听说地铁安全保护区的受访者为128人，占总数的7.91%，也就是说，56.52%的受访者对地铁安全保护区不了解以及没听说过。第二，对《杭州市地铁乘客守则》认知度情况，了解《杭州市地铁乘客守则》的受访者为623人，占总数的38.48%；不了解的为

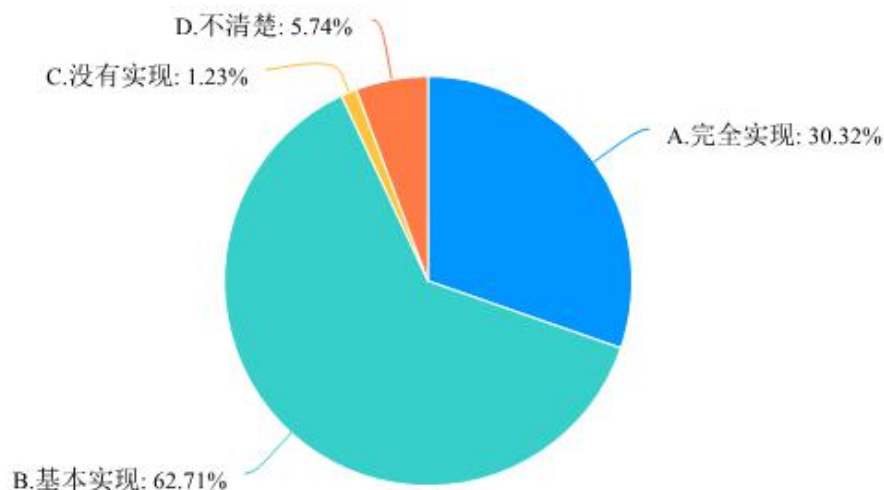
870, 占总数的 53.74%; 没听说《杭州市地铁乘客守则》的 126 人, 占总数的 7.78%。说明了解《杭州市地铁乘客守则》的人数不多, 超过六成的受访者对《杭州市地铁乘客守则》不了解或没听说过。第三, 对杭州市城市轨道交通主管部门和运营单位的投诉受理渠道情况。了解投诉受理渠道的受访者为 314 人, 占总数的 19.39%; 不了解的 1305 人, 占比 80.61%, 说明了解投诉受理渠道的人数偏少。调研数据显示: 大部分受访民众不了解杭州市城市轨道交通投诉受理渠道。

今后,《办法》修订、实施后,市交通运输主管部门和运营单位应当加大普法力度,利用传统媒体和新媒体,对《办法》的重点内容进行广泛的宣传,以便提高社会公众对《办法》的知悉程度,有利于轨道交通运营管理工作的开展。

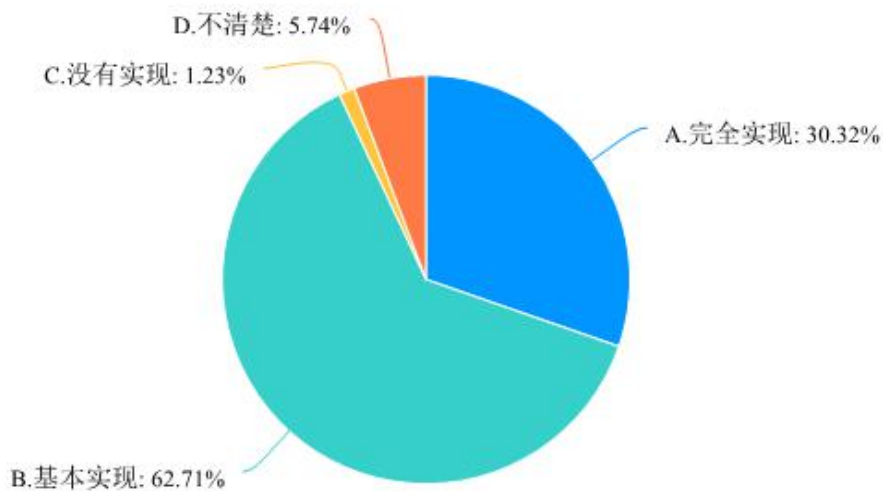
2.《办法》立法目的的实现程度较高

立法目的的实现程度情况。问卷回复的数据显示:30.32%的受访者(470人)认为立法目的完全实现;972名工作人员认为立法目的基本实现,占比62.71%;认为立法目的没有实现的占1.23%;有5.74%的受访者认为立法目的实现与否不清楚。可见,超过93%的受访的工作人员认为《办法》所规定的立法目的基本实现或完全实现,认可度很高(请见图四)

图四 《办法》立法目的的实现程度



也许是因为公众对《办法》本身不知道或不了解,受访的 583 人表示不清楚立法目的是否实现,占比 36.01%。超过六成的受访者则认为立法目的完全实现



或基本实现。从前述接受调查的公众对《办法》实施情况的大部分问题的回答情况看，《办法》中主要规定的执行情况、实施情况良好。

（四）实施绩效的总体评估结论

综上，通过对《办法》立法目的实现程度、主要规定执行情况、对社会管理的规范促进作用及社会公众认可度的分析，《办法》相关制度的实施整体上较为平稳有序，执行情况较好。

三、《办法》及其实施过程中存在的问题、难点和挑战

自 2012 年首条地铁线——1 号线开通以来，杭州城市轨道交通高速发展，轨道交通网络覆盖率进一步提高。随着 2020 年 5、16 号线路的开通，杭州地铁运营里程增加，且 16 号线路属于杭临城际铁路轨道，标志着杭州轨道交通运营线路从城区延伸至临安区，列车运行也从地下跑到了“空中”。⁴轨道交通这些新发展为公众出行带来极大便利的同时，也为运营管理带来了很多新问题、新考验。评估组为了解《办法》及其实施、执行状况，开展了实证调研、走访，听取了行政主管部门和运营单位对《办法》的看法、建议，现将调研情况总结、归纳如下：

（一）《办法》文本的进一步完善层面

1. 《办法》在轨道交通运营管理中仍发挥着作用

自《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)发布以来,国家和地方轨道交通运营管理法律规范体系进一步健全,尤其是《杭州市城市轨道交通管理条例》的出台,标志着杭州市轨道交通管理法治化程度大大提高。虽然《办法》是《条例》制定的文本基础之一,《办法》中很多内容也已被《条例》所吸纳、升级,但轨道交通相关行政主管部门和运营单位工作人员表示,《办法》仍然在目前运营管理中发挥着一定的作用。如,总则部分、运营管理部分的一些条款等。

2. 《办法》的一些内容需保留、完善

《办法》中有14个条款未被《条例》吸收,有的在交通运输部的规章里也没有体现,仍需要为实际管理提供依据,因而需要保留。典型的例子是《办法》第31条:“作业单位在轨道交通保护区外使用塔式起重机、吊机等吊装机械进行起重作业的,应当确保其作业范围或器械倾覆范围在轨道交通地面及地面以上设施结构外边线外侧6米范围之外。”如果没有依据,实际操作中会产生疑惑。

《办法》的一些内容需要进行调整完善:(1)杭州市于2019年初进行了机构改革,很多机构的名称和职能发生了变化,《办法》中涉及的机构名称需做相应调整;(2)随着国家和地方轨道交通法律规范的出台,《办法》中一些专业名词、制度内容需要作出调整、明确。例如《办法》第8条中的“试运营”,应为“前期运营”,等等。

3. 《办法》可对《条例》进行细化和补充立法

(1)城市管理保护区管理职责的细化、厘清。《条例》第7条规定“市人民政府依法确定的城市轨道交通建设单位、运营单位分别负责城市轨道交通的建设、运营。”但两个部门监管职责的交接点不清楚,《条例》第22条有关初期运营、正式运营的规定,其衔接过程中,城管部门的监督从何时开始介入,即运营期什么时候开始,立法尚不明确,希望《办法》来予以具体化。

(2)地铁内无障碍设施设备与市政设施衔接缺乏法律规制。目前地铁口和地铁内的无障碍设施不能有效衔接。地铁内部对于配备无障碍设施已经存在相应的要求,但是对于地铁外部和地铁口的衔接,一直没有比较明确的说法。另一方面,地铁建设和外部市政道路的建设与衔接是有时间差的,这就可能导致地铁内部配备了无障碍设施,但是到了地铁口的台阶以外,就没有相应的无障碍设施衔接。《办法》应对无障碍设施衔接问题作出补充规范。

(3)因特殊原因可能危及运营安全的停运措施缺乏程序规范。《条例》第54、55条规定了因特殊原因可能危及运营安全的,城市轨道交通运营单位可以采取暂停部分车站运营等措施。如,受恶劣天气影响需停运的问题,由于地铁停

运势必会影响很多乘客的出行，影响面比较大，运营单位如何去执行有待规范，如停运如何申请、停运的信息需要从什么渠道公布等，需《办法》来补充、细化。

(4) 因线路设备更新、大修等技术事宜需停运缺乏法律规制。但实践中，因线路设备更新、大修等情况下，短时间（如一夜）之内无法重新调整好，也会涉及停运问题，但《条例》未予涉及。需《办法》作补充立法，对停运的程序等作出规范。

(5) 实施信用监管手段时缺乏程序规范。《条例》第 37 条规定“以冒用他人证件、使用伪造证件或者其他方式逃票三次（含）以上的，逃票信息按照规定纳入市公共信用信息系统。”但如何实施信用信息监管手段，缺乏程序规范，需要《办法》补充立法。

4. 《办法》应针对运营管理的新问题、新需求进行回应性立法

(1) 关于轨道交通保护区管理的新问题

第一，关于城际轨道交通高架桥保护区划定。根据《条例》的规定，控制保护区范围为“地下车站、隧道结构外边线外侧五十米内”，而城际轨道交通线路中有高架桥路段，其周边有较多山体，保护区范围外有可能发生山体滑坡等自然灾害，极有可能会威胁到安全范围 50 米内的区域，或者侵入到地铁的安全区域，威胁城际轨道交通的安全运营。这一问题需《办法》作出针对性补充立法。

第二，关于保护区内地质灾害的风险管理。针对城际轨道交通保护区内山体等地质灾害风险点管理的需要，建议明确属地自然资源行政管理部门为主管部门，并与轨道交通运营单位建立信息联动机制。

第三，关于运营单位的监测能力和巡察权力。运营单位对于山体监测工作，还是属于新的业务，监测的能力和水平有待提高，监测设备等投入也需加强。同时，运营单位也缺乏巡查的权力，需《办法》来回应实践需求。

(2) 结合反恐工作需要完善相关内容。轨道交通运营管理工作涉及面广，而随着中国特色社会主义法律体系的建成，《办法》需要落实新法的要求。典型的例子是，《浙江省实施〈中华人民共和国反恐怖主义法〉办法》第 9 条第（三）项要求交通运输管理部门“指导和督促城市轨道交通站... 等公共交通运输工具的营运单位落实反恐怖主义安全防范措施”，但《办法》（如第 13 条）没有体现这方面的要求，在《办法》中需作出具体回应。

(3) 针对跨城市轨道交通运营、举办亚运会等重特大活动给轨道交通运营带来的新问题作出回应。这些问题既包括协调、联动机制的建立健全，也包括安检工作的互认、衔接，以及轨道交通标志标识设置规范，等等。

（二）《办法》配套制度建设需进一步加强

1. 《杭州市地铁乘客守则》需修订

目前适用的《杭州市地铁乘客守则》是 2012 年制定的，已实施近 8 年，需在《条例》框架下，结合相关法律法规规范（如《杭州市促进文明行为条例》等），根据安全运营管理等实际需要进行修订。

2. 行政主管部门和运营单位配套制度建设需进一步加强、完善

如，《办法》第 38 条规定“城市轨道交通安全检查规范由市公安局指导运营单位制定”，但调研中有反映，虽然公安机关实施了指导，但运营单位还未制定相关管理规范，与《办法》的要求有落差。另外，有的规范性文件需要随着社会的发展、轨道交通行业的发展和变化进行修改、完善。

3. 在轨道交通导向和公共信息标识方面，需要制定规范性、指导性的标准或规范，规范设置城市轨道交通导向和公共信息标识

目前使用的导向标识，并不是轨道交通行业的专用标识，是否可以形成一个规范性的、指导性的意见。

（三）《办法》实施、运营管理中制度执行的问题

1. 管理体制机制进一步健全、理顺的问题

(1) 城际线路经过的地区间需要加强联动、协调机制建设。随着城际轨道交通的建成开通，尤其杭绍（杭州—绍兴）、杭海（杭州—海宁）将与于 2020 年底开通运行，在运营管理方面，两地行政主管部门和运营单位之间沟通协调机制需要建立、健全。

(2) 运营管理与规划、建设衔接需加强。根据《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）的规定，要加强轨道交通建设与运营相关环节的衔接。调研中有反映，《条例》第 12 条规定：“市城乡规划主管部门应当依法划定城市轨道交通规划控制区。城市轨道交通规划控制区内新建、改建、扩建建筑物、构筑物的，城乡规划主管部门在作出许可决定前，应当征求城市轨道交通建设单位或者运营单位意见。”因而，相关行政主管部门、建设单位和运营单位要加强信息共享，前期项目规划、建设时期应同步传送，以

预防、减少运营管理中的问题和矛盾。另外也有提出，在规划阶段，就应对地铁口停车位（站）的数量和规模进行统一配置，以减少后期运营管理中可能的矛盾。

(3) 轨道交通建设期和运营期的保护区管理职责需进一步理顺。如，城市管理部门运营期的监管职责与建设部门何时交接，实践中很困惑。城管部门认为，初期运营的三个月，保护区管理（包括保护区标识设定）应由建设部门负责，否则容易出现监管的真空期。

2. 安检工作方面的问题

安检对于确保轨道交通安全运营十分重要，实践中也面临很多问题。

(1) 禁带、限带物品规定需完善。从乘客投诉情况看，城区每年受理的投诉中，安检服务类的投诉大概占 25%，即有四分之一的投诉量是针对安检的。这其中又有 45% 是针对安检政策的。最为突出的是两大方面的问题：一方面，关于禁带品——白酒，目前杭州地铁的要求比其他地区和其他交通工具要严格（杭州地铁限带 4 斤，国铁是 20 公斤，其他城市是 3 公斤），公众意见较大；另一方面是酒精类禁带品，平均每周能够接到 5 起投诉，而在疫情期间这类问题非常突出，很多乘客有携带少剂量的酒精消毒液、消毒棉片纸巾的需求；同时夏季女性会携带一些防晒霜、防晒露，现在不少男性也会携带，而这些物品都含有酒精，禁止携带的规定给公众出行带来很大不便，故收到的投诉较多。目前《条例》只对禁带物品作出了规定，但是对于限带物品没有体现。宜通过《办法》来明确、完善，让乘客了解，也有利于管理。

(2) 安检存在“地铁标准”和“铁路标准”不一致的情况。2019 年杭州东站跟地铁安检打通后，铁路限带品的标准和地铁标准不一致，同一条地铁线路存在着两种安检标准，不利于管理，调研中运营单位建议进行统一标准，并统一向社会公布。

(3) 城际轨道交通（如杭绍和杭海线）接轨开通后，也会存在安检的互认以及衔接问题。比如，杭州如遇举办特大型活动（例如亚运会），按照有关规定会确定相应安全防护等级，一级、二级或三级，杭州的轨道交通的安检等级提升了，那其他城市如绍兴、海宁等的防控等级如何衔接，这是一个必须面对的复杂的工作，届时需要公安部门一块来参与、推行。

另外，新技术运用方面，2020 年亚运会主场馆将使用智能安检设备，需要与主场馆建设相配套，提前制定相关方案。

3. 行政执法方面的问题

(1) 票务稽查的手段有限，征信系统的操作缺乏规范。《办法》第 14 条和

《条例》第 37 条都规定了票务稽查以及将逃票信息纳入市公共信用信息系统。从执行情况看，运营单位工作人员缺乏有效的手段执行(无权收集乘客信息等)，征信系统的纳入也缺乏操作规范，因而这一规定难以落地。需《办法》来依法细化纳入征信系统的条件以及执行的部门和程序。

(2) 运营单位执法权落实问题。《条例》第 7 条第二款规定“市人民政府依法确定的城市轨道交通运营单位依照本条例的授权实施行政处罚。城市轨道交通运营单位执法人员应当按照有关规定取得执法证件。”但由于执法资格证件尚未到位，目前运营单位只能对影响轨道交通公共秩序、公共场所容貌、公共环境卫生的行为进行劝阻、制止，无法进行行政处罚，给运营管理带来了一些难题，一定程度上影响了运营秩序的正常维护。

(3) 保护区动态监测工作效率不高。《办法》第 26 条和《条例》第 29 条都规定了针对轨道交通保护区外部作业影响区域的动态监测制度。实践中，动态监测往往起不到应有作用。为提高动态监测工作质量，确保动态监测数据真实性、准确性，运营单位建议该项工作委托给他们来开展，这样才能在数据上有所把控。

4. 公共突发事件应对中的轨道交通运营管理的协调、联动等问题

今年因抗击“新冠”疫情的需要，省、市人民政府及相关工作部门出台很多临时性管控措施，会存在多个部门（如交通运输部门、卫生管理部门和应急管理部门）同时下达指令的情况，有时候这些指令不一致，运营单位及其工作人员就比较困惑，希望能够有一个固定的、明确的部门来协调或指挥，提高工作效率。

另外因节假日、大型活动等需要采取暂停部分车站运营等措施，但是实际上没有一个比较完善、明确的全过程规范，尤其在未来跨城市运营的时候，更需要有效的联动机制来应对。这些涉及社会面防控的相关内容，需在《办法》中体现、完善。

5. 与运营管理和服务相关的其他问题

调研中，相关工作人员提出了上述问题以外的一些意见建议，主要包括：地铁站内需加强平安城市建设、诈骗防范等公益广告宣传力度；拾遗物品的处理方面，拾遗物品应该交给什么部门处理不明确，针对价值较高的物品采取鉴定的方式比较困难，需要制定规范来明确、执行；地铁车站出入口周围乱停车辆、发放传单、揽客拉客、摆摊设点、环境脏乱等问题整治难度较大；轨道交通高架桥线路的安全运营会受到风筝等飞行物体的威胁，而相应执法的效率不尽人意，等等。

第三部分 《办法》立法质量评估

《办法》制定时属于交通运输管理领域的专项性立法、创制性立法，主要是结合轨道交通运营管理的实际，对有关运营管理、安全管理、应急处理等方面进行了较为细化的规定。《办法》立法质量的评估内容主要包括合法性、合理性、协调性和规范性四个方面。具体评估情况如下：

一、合法性评估

《立法法》第 82 条规定了地方政府规章的立法权限，并在第 96 条明确了规章应当予以改变或者撤销的五种情形：超越权限的；下位法违反上位法规定的；规章之间对同一事项的规定不一致，经裁决应当改变或者撤销一方的规定的；规章的规定被认为不适当，应当予以改变或者撤销的；违背法定程序的。因此，合法性评估主要包括三个二级指标：《办法》是否超过立法权限、是否符合上位法的规定以及是否符合法定程序。

（一）杭州市人民政府制定《办法》符合立法权限

《办法》第 1 条规定：“为规范城市轨道交通运营管理，保障城市轨道交通安全运营，维护乘客的合法权益，根据有关法律、法规，结合本市实际，制定本办法。”

《宪法》第 107 条 规定：“县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限，管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、计划生育等行政工作，发布决定和命令，任免、培训、考核和奖惩行政工作人员。乡、民族乡、镇的人民政府执行本级人民代表大会的决议和上级国家行政机关的决定和命令，管理本行政区域内的行政工作。”根据《立法法》第 82 条，设区的市人民政府可以根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规，制定规章；地方政府规章可以作出规定的事项包括：（1）为执行法律、行政法规、地方性法规的规定需要制定规章的事项；（2）属于本行政区域的具体行政管理事项；设区的市制定地方政府规章，限于城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项。

在《办法》制定之时，国家层面尚未制定城市轨道交通管理方面专门的法律、行政法规，也没有省级地方性法规，目前也仍然缺位。然而，一方面，城市轨道交通管理属于城乡建设与管理的重要内容，另一方面，杭州市人民政府（设区的

市人民政府)对于城市轨道交通工作负有领导和管理责任,在有关城市轨道交通管理的专门上位法缺位的情况下,对属于本行政区域的具体行政管理事项——城市轨道交通管理制定行政规章,根据有关法律、法规制定《办法》,为杭州市轨道交通正常、安全运营提供法制保障,完全符合法定立法权限。同时也符合《条例》中规定的市人民政府的法定职责。该《条例》第5条规定:“市人民政府应当加强对城市轨道交通工作的领导,统筹协调城市轨道交通规划、建设、运营及监督管理活动中的重大事项,负责城市轨道交通建设、运营突发事件应对工作。”

综上,杭州市人民政府制定《办法》,符合法定立法权限。

(二) 关于立法内容

根据《立法法》第82、97条的规定,地方政府规章与其上位法在内容上应当遵循“不抵触原则”。下位法与上位法相抵触的情况有两种:一是下位法规范在制定时就与上位法抵触,是典型的“恶法”;二是下位法规范在制定时与上位法一致,后因上位法的修订而发生不一致,或制定时并无相应上位法、在实施过程中上位法出台,导致与上位法的内容不一致。对于第二种抵触情况,只要下位法及时跟进修订、将与上位法不一致的条款予以删除或修改,就可以消除。本《办法》内容涉及的合法性问题,主要属于第二种情况。经评估,《办法》若干条款与《条例》存在不一致,后续可通过修订予以解决。如有两个代表性的内容:

1. 关于管理机制

《办法》规定“市公路管理机构受市交通运输行政主管部门的委托,具体负责城市轨道交通运营期保护区的安全监督管理工作。”而《条例》则把保护区管理职责从交通运输行政主管部门划出,由建设、城市管理主管部门分别承担建设期、运营期保护区监管职责。

2. 关于运营单位的执法权

城市轨道交通运营管理处罚种类较多,管理量大,但《办法》并未赋予运营单位以执法权,只是赋予其对违法行为“予以制止,并协助有关行政主管部门依法处理”的职责。同时在第四十六条对委托执法作了笼统规定,市交通运输行政主管部门等有关行政主管部门对危害城市轨道交通控制保护区和特别保护区安全、城市轨道交通运营安全、妨害运营服务或扰乱运营秩序的行为实施行政处罚,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行政处罚。

而运营单位属于企业性质，因此，并不在受委托的组织范围之内。

《条例》则授权城市轨道交通运营企业以执法主体资格。城市轨道交通具有线路长、设施多、管理难度大、设施保护和秩序维护时效性强等特点。基于城市轨道交通的管理特殊性，为有效维持运营秩序，《条例》借鉴外地经验，授权城市轨道交通运营企业对日常管理中常见的影响公共秩序、环境卫生的违法行为实施行政处罚（见第 65 条）。为了保障规范执法，《条例》同时规定执法人员应当按照有关规定取得执法证件。

（三）制定程序

关于规章的制定程序，《立法法》第 83 条授权国务院参照《立法法》第三章（即“行政法规”）的规定来规定。2001 年 11 月 16 日，国务院公布《规章制定程序条例》（国务院令第 322 号），该条例自 2002 年 1 月 1 日起施行，2017 年进行了修订。根据《规章制定程序条例》的规定，地方政府规章制定程序分立项、起草、审查、决定和公布等环节。对照《规章制定程序条例》对地方政府规章制定程序的法定要求，结合《办法》的制定过程，《办法》制定程序符合法律要求。

综上《办法》在合法性方面，除了有若干条款因地方性法规《条例》的出台而发生不一致情况外，基本不存在违反上位法规定及相关法律精神、法律原则及立法程序的情况。

二、合理性评估

合理性，是立法的核心理念之一，主要是指立法规定在无法与上位法依据一一对应时，立法应当从符合法治的基本精神和原则的高度去考虑和规定。合理性指标包括以下 3 项二级指标：

（一）立法的正当性

正当性，即立法内容符合公平、正义的基本价值观念，符合社会公共利益。《办法》的立法目的是为了规范城市轨道交通运营管理，保障城市轨道交通运营安全运营，维护乘客的合法权益。立法的主要规定除了围绕实现立法目的要求外，条款的具体规定，还要符合公平、正义的基本价值观念，符合社会公共利益。评估小组对《办法》的条款逐一进行了评估，无论是对安全设施与保护区管理的规范，

还是对安全运营管理、运营服务提出的要求，都较好地体现了立法正当性层面。比如：第 6 条规定运营单位“应当按照相关标准和技术规范要求，定期维护城市轨道交通设施，确保城市轨道交通设施的运行状态符合设计标准，满足安全、稳定和不间断运营的要求……”，第 15 条规定“……在城市轨道交通设施出现故障或发生突发事件需要疏散乘客时，乘客应当服从运营单位工作人员的引导，快速有序地疏散。”这些规定不但考虑到为保证轨道交通运营安全，运营单位需要承担维护更新相应设施的职责，还考虑到包括设施设备出现故障在内的紧急情况下运营单位引导、疏散乘客的问题，完全符合社会公共利益的要求。

（二）立法的平等对待原则

平等对待原则，即立法不存在对同类权利义务主体的差别化对待和处理的规定。《办法》涉及到的行政管理相对人，既包括单位，也包括个人，对有关行政管理相对人权利与义务的规定，不存在针对该领域某类主体的歧视与差别对待问题。比如：第 26 条要求所有作业单位在城市轨道交通控制保护区内进行相关作业时，应当制定城市轨道交通保护专项施工方案，在征得运营单位同意并依法办理有关行政许可手续后方可按方案施工。第 12 条第二款要求列车驾驶、调度、行车值班等岗位的工作人员经安全培训考核合格后方可任职，对所有上岗的工作人员都提出了同样的要求。

（三）立法与改革发展的同步性

与改革发展的同步性，即立法是否存在阻碍改革的规定，与政治、经济、社会、文化发展是否相适应。由于《办法》所规范的领域属于专业性、技术性比较强的领域，因此，并不存在明显地阻碍相关改革发展的规定。但是，在《办法》出台后的这些年来，我国的轨道交通事业发展迅速，国家及杭州市为促进轨道交通建设和发展相继出台了涉及有关轨道交通总体发展、建设规划、运营管理、产业发展、标准建设等多个方面的改革措施。另外，科学技术水平的进步也导致《办法》在立法理念及立法内容方面出现一些与经济、社会、文化发展不太相适应的问题，具体表现：

一是国家层面提出的新要求，尚未体现。2018 年，鉴于城市轨道交通运营的重要性，及随着近年来运营里程迅速增加、线网规模不断扩大所带来的安全运行压力和挑战，国务院办公厅发布了《关于保障城市轨道交通运营安全的意见》（国办发〔2018〕13 号），要求各地以切实保障城市轨道交通运营安全运行

标，完善体制机制，健全法规标准，创新管理制度，强化技术支撑，夯实安全基础，提升服务品质，增强安全防范治理能力，为广大人民群众提供安全、可靠、便捷、舒适、经济的出行服务。并就构建综合治理体系、有序统筹规划建设运营、加强运营安全管理、强化公共安全防范等方面做出了重要部署和安排，包括建立健全运营安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防制度，对运营全过程、全区域、各管理层级实施安全监控，建立城市轨道交通运营安全第三方评估制度、运营统计分析制度、重要信息发布制度等。

二是杭州市出台的改革措施，尚未吸纳。自 2012 年轨道交通建成开通以来，杭州市轨道交通发展不断提速，客流的聚集大幅提高，不但导致运营安全面临的风险迅速提升，行车设备的缺陷风险、运行操作风险等也不断提升。同时，管理范围的扩大，也导致管理难度的不断增加。为此，杭州市在落实国家工作要求的基础上，制定了《杭州市人民政府办公厅关于加强轨道交通建设运营安全的实施意见》（杭政办函〔2018〕151 号），对本市轨道交通运营管理提出了自己的工作目标，“牢固树立安全发展理念，强化红线意识，坚持安全发展、源头防范、系统治理，全面提高轨道交通建设运营安全保障水平，有效防范遏制重特大事故发生，努力打造最具安全感城市，为市民群众营造安居乐业、幸福安康的生产生活环境”，也推出了一系列能够反映本市特点和需求的改革措施和要求，如，充分借助大数据、云计算、物联网等先进技术和科学手段，构建轨道交通建设运营信息化智能监测管控平台；完善和落实突发事件的应急联动机制；促进轨道交通运营与平安杭州建设相结合；对轨道交通安全实施全过程精细化管理等。

三是行政管理主体的变化需要跟进。在 2018 年新一轮的行政管理体制改革中，行政管理部门又有了较大的调整变动，如规划管理职能已调整到市规划和自然资源部门，有关安全生产的管理职责已调整合并至应急管理部门，目前《办法》中有关轨道交通运营管理部门的相关规定，与行政管理的实际情况不相符合，主要涉及到总则第 5 条等。

《办法》在立法的正当性和立法的平等性方面不存在明显的问题，但在立法的同步性方面，有进一步修改提升的客观需求与空间。

三、协调性评估

协调性，是指立法在符合合法性的前提下，与其他法律规范在规定上是否存在内容交叉重叠、相互抵触等问题。《立法法》第 91 条 规定：“部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间具有同等效力，在各自的权限范围内施行。” 可见，对立法的协调性进行评估，主要是基于我国部门立法痕迹过重而导致相关立

法规定不一致的问题。主要包括以下 3 项二级指标：

（一）与相关同位法之间的协调性

即立法规定与其处于同一法律位阶的其他法律规范之间是否协调。由于《办法》调整规范的领域专业性较强，其他领域立法基本不会涉及轨道交通运营安全问题，因此，主要是对《办法》与部门规章《城市轨道交通运营管理规定》协调性的评估。

《城市轨道交通运营管理规定》（以下简称《规定》）（交通运输部令 2018 年第 8 号），是为了贯彻、落实《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）的总体要求和具体部署而制定的，以切实保障城市轨道交通安全运行。《规定》共 7 章、56 条，包括总则、运营基础要求、运营服务、安全支持保障、应急处置、法律责任和附则。

《办法》在立法内容上并无与《城市轨道交通运营管理规定》明显相冲突、不协调的地方，但《规定》比《办法》更为全面具体，有些内容《办法》没有规定，或规定不够全面，主要表现：

1. 《规定》对轨道交通“运营基础要求”做出明确规定

包括对城市轨道交通工程项目可行性研究报告和初步设计文件的具体内容要求（第六条）；设施设备和综合监控系统应当符合国家规定的运营准入技术条件（第七条）；运营单位应当满足的条件（第八条）；运营单位应参与不载客试运行及在运营接管协议中明确相关土建工程、设施设备、系统集成的保修范围、保修期限和保修责任（第九条）；初期运营前安全评估（第十条）；初期运营报告的报送等。也就是说，《规定》对整个试运营阶段做出了详细的规定，而《办法》在相关领域是存在空白的。

2. 《规定》加强了城市轨道交通运营安全运营评估体系建设

《规定》坚持“以人民为中心、安全可靠、便捷高效、经济舒适”的基本原则，建立城市轨道交通初期运营前、正式运营前、运营期间安全评估制度，明确了城市轨道交通试运行、初期运营、正式运营等建设与运营交接界面的工作内容和办理程序，清晰界定相关部门和单位的工作职责和义务。

3. 《规定》对人员安全管理的规定也更加详尽

比如：扩大了纳入培训和考核的人员范围。除驾驶员、调度员、行车值班员以外，信号工、通信工也属于重点岗位人员，应该纳入培训、考核范围；对驾驶员有了准入资格的限制。同时，要求定期进行心理测试。第十三条规定应当对城市轨道交通列车驾驶员、行车调度员、行车值班员、信号工、通信工等重点岗位人员进行考核，考核不合格的，不得从事岗位工作。运营单位应当对重点岗位人员进行安全背景审查。第二款规定城市轨道交通列车驾驶员应取得驾驶员职业准入资格。第三款规定运营单位应当对重点岗位人员进行安全背景审查。

（二）与配套规范性文件的协调性

即立法与以其为依据制定的配套性规范性文件之间的协调性。以《办法》为依据制定的配套性规范性文件主要包括《杭州市地铁乘客守则》、《杭州市城市轨道交通运营突发事件应急预案》、《关于杭州市轨道交通安全检查指导性意见》和《杭州市轨道交通经营企业服务质量考核办法》。这几个配套性文件，主要是对《办法》相关内容进行了更加细化的规定，没有出现与《办法》相抵触的规定。

（三）与其他公共政策之间的协调性

公共政策具有适时性和创造性，能够及时地适应变化的社会环境，反映社会利益的合理诉求。因此，需要评估立法与公共政策之间的协调性，保障和调整合理的社会利益。杭州市如何改变或缓解交通拥堵状况、保障轨道交通等公共交通运营体系的安全运营，一直是公共政策制定时重点考虑问题之一。2018年12月18日，杭州市人民政府办公厅发布《杭州市人民政府办公厅关于加强轨道交通建设运营安全的实施意见》（杭政办函〔2018〕151号），对杭州市轨道交通运营安全工作做了部署和安排，以贯彻实施《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）。作为政策性文件，该实施意见从加大保障本市轨道交通安全运行力度的角度，提出了一些有关轨道交通安全运行管理的新理论和新模式。《办法》与该实施意见之间虽然不存在相抵触、相矛盾的地方，但在具体规定方面存在补齐加强的问题。

四、规范性评估

规范性评估主要涉及立法技术的考量。立法技术,对于立法质量、立法实施,包括执法和守法均有非常直接和重大的影响。立法技术是指“依照一定之体例,遵循一定之格式,运用妥恰之词语(法律语言),以显示立法原则,并使立法原则或国家政策转换为具体法律条文之过程”。对立法技术的评估,主要是对照以下3个二级指标:

(一)《办法》形式和结构的规范性、完整性

1.《办法》名称符合法律要求

《办法》的全称是《杭州市城市轨道交通运营管理办法》,突出了地域性即“杭州市”,并且不违反《规章制定程序条例》关于规章名称的禁止性规定。

2.《办法》文本内容、结构完整

文本结构的完整性,即是否由法律规则一般要求的假定、处理和制裁三部分构成。《办法》由“总则-分则(运营管理、安全管理、应急管理、法律责任)-附则”构成,采用了“章-条-款-项”的结构样式,体例安排规范、完整,有利于清晰、完整表达立法内容;内容包含有立法目的,立法依据、名词(术语)界定、法律规范、法律责任等内容,符合作为“法”的规范性要求,逻辑结构完整。

3.《办法》实施时间符合法律要求

《办法》以人民政府令形式颁布,由市长签发,并且指定的施行日期符合《规章制定程序条例》的要求。

(二)立法语言的准确性

立法语言的准确性,即立法中法律用语具有内在逻辑的严密性和表达的准确性,不存在概念之间矛盾、前后不一致、语言使用不规范等情况。通过对《办法》法律文本用语的分析,该条例立法语言准确规范,在语言逻辑和内部结构方面也不存在相互矛盾和冲突的问题。

但《办法》的核心概念界定的准确性、全面性还有提升余地。城市轨道交通

和城市轨道交通设施是城市轨道交通立法的两大核心概念，主要属于技术术语，对其界定是否科学、准确和全面，直接关涉立法的调整范围。而《办法》和《条例》都用专门条款做了界定。详细见下表五：

表五 核心概念界定比较

《办法》	《条例》
<p>第3条规定：“本办法所称城市轨道交通，是指地铁、轻轨等城市轨道交通公共客运系统。本办法所称城市轨道交通设施，是指为保障城市轨道交通系统正常安全运营而设置的轨道、隧道、高架道路（含桥梁）、车站（含出入口、通道）、通风亭、列车、车站设施、车辆段（场）、主变电站、控制中心、管线缆通道、机电设备、供电系统、通信信号系统等设施。本办法所称保护区，是指为保障城市轨道交通运营安全，在城市轨道交通沿线设立的保护区域，包括控制保护区和特别保护区。”</p>	<p>第3条规定“本条例所称城市轨道交通，是指地铁、轻轨、市域快速轨道等采用专用轨道导向运行的城市公共客运系统。本条例所称城市轨道交通设施，包括路基、轨道、隧道、高架线路、桥梁、车站（含出入口、通道、通风亭和冷却塔）、车辆、车站设施、车辆段（场）、主变电站、控制中心、管线缆通道、区间风井、机电设备、供电系统、通信信号系统和其他附属设施，以及为保障城市轨道交通运营而设置的相关设施。”</p>

相比较，《办法》对“城市轨道交通”的界定过于简单，未揭示、反映事物的基本特征。《条例》则主要采用了《城市轨道交通技术规范》（自2009年10月1日起施行）对“城市轨道交通”这一术语的界定，反映了城市轨道交通的主要技术特征——采用专用轨道导向运行，也点明了杭州市目前已建成、正在建设和规划中的城市轨道交通的主要形式（地铁、轻轨、市域快速轨道），而“等”字又能把今后可能出现的符合城市轨道交通技术特征的其他形式涵盖进来，比《办法》的界定更加科学、准确和全面。

对于“城市轨道交通设施”的界定，《办法》与《条例》主要是行文（表达）上的不同，没有本质差异。相比较而言，《办法》的表述不如《条例》符合逻辑，《条例》在相关设施的列举方面更加科学、全面。

第四部分 评估结论和建议

一、评估结论

（一）《办法》的立法后评估等级

对照立法后评估指标体系，通过对《办法》的全面评估，认为《办法》立法质量较高，立法执行情况较好，立法后评估等级为较好。

（二）《办法》宜通过修订予以保留

根据杭州市《关于开展市政府规章立法后评估工作的若干意见》，规章后评估的目的在于，通过开展规章立法后评估工作，及时发现立法工作的不足，以便有针对性地改进立法工作，提高立法质量；通过总结执法经验和分析评估客体中存在的问题，进一步加强管理，完善制度设计和应对措施；通过引入立法后评估的社会调研，深入了解社情民意，推进实施机关和社会的良性互动。

而此次立法后评估，具有特殊性，首先且根本的问题是要解决评估对象——《办法》的存废问题。这是因为，自2018年3月国务院印发《国务院办公厅关于保障城市轨道交通运营安全的意见》（国办发〔2018〕13号）以来，国家和地方层面有关轨道交通管理和轨道交通运营法治体系建设取得了很大成效，已经形成了杭州市地方性法规、交通部规章及其一系列规范性文件为主体的较为完备的规范体系，来规范轨道交通运营的方方面面。随之而来的问题是，在这个体系之下，如何对待《办法》的去留问题（即是否废止）。在调研座谈、走访中，也有个别相关工作人员认为《办法》不需要保留，现有的法律规范能够满足管理需要。

一般情况，下列四种情况会导致规章的废止：一是现有的规章已不适应社会主义市场经济发展的需要；二是所调整的经济和社会法律关系已发生变化；三是所规范的阶段性工作已经结束；四是规章已被新的规范所代替。

我们认为，在地方性法规即《条例》并未废止《办法》的前提之下，在现阶段，《办法》宜予保留。主要理由如下：

1. 对待《办法》的存废问题需谨慎

制定、出台一部规章需耗费大量的精力、资源，而立法资源是有限资源，因而在决定一部规章的去留时，需十分谨慎。况且，当时《办法》的制定是填补空白式立法，在杭州市轨道交通运营管理方面发挥了积极、重要的作用，是“功勋

规章”；虽然其很多内容被地方性法规吸收，但仍存在一些内容没有体现在《条例》中，调研中有相关行政主管部门和运营单位都表示，其中不少条款仍在运用。

《国务院办公厅关于保障城市轨道交通安全运行的意见》也明确指出，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。因而，完全存在着通过修订、完善来再一次发挥《办法》的生命力和作用的空间与需要。

2. 修订《办法》是杭州市轨道交通运营管理的客观需要

杭州市城市轨道交通建设和运营在全国并不算早，相应的，轨道交通安全领域法治体系建设也不算早。但 2011 年《办法》的制定、颁行，为杭州市城市轨道交通运营及其管理提供了重要的法治保障，对于我市城市轨道交通事业的健康发展以及营造安全、有序的运营秩序起到了积极、重要的作用。近年来，杭州城市轨道交通高速发展，杭州市城市轨道交通在公共交通中的骨干作用进一步发挥，杭州地铁日均客运量及客运总量均呈快速增长趋势，预计到 2025 年，杭州市公共交通占全方式出行量的比例为 40%，轨道交通占公共交通出行量的比例为 30%。然而，在杭州市轨道交通高速发展的同时，杭州市轨道交通安全运营管理需求发生了很大的变化，对运营安全监管与服务、设备设施安全与保护、乘客权益保障等方面都提出了新的要求。主要体现在：

一是单线运营转向网络化运营，需要完善网络化安全管控制度。轨道交通网络化格局的形成，使轨道交通安全管理的内涵、外延发生变化，立法需要从单线运营管理的制度设计，转向网络化安全运营管理的整体制度设计，如网络安全管理制度，应急处置联动制度等。二是运营安全风险的管控需要向源头延伸，体现预防为主的管理方针。由于建设进程加快，规划、设计、建设前期的遗留问题势必影响运营安全；规划、设计由于缺少运营经验、对运营安全现实需求考虑不周的情况也是客观现实，需要将安全风险防范关口前移，实施科学设计运营提前介入制度。三是运营环境日趋复杂，需要解决好地下空间的行政管理问题。轨道交通环境密闭、空间狭小，每天大量客流在地下穿行，需要立法规范“地下城市”运转秩序，建立权责清晰的管理体系，如设定禁止行为，厘清行政管理职责，划定行政管理界限等。

在这样的背景之下，城市轨道交通运营管理的重要性，加强对城市轨道交通运营安全管理的重要性，以及加强城市轨道交通运营法治体系建设的重要性，再怎么强调都不为过。在调研、走访过程中，很多相关工作人员也都表达了运营管理方面的种种压力和挑战，以及相关的立法需求。相关工作人员问卷中，对于《办法》是否有必要通过修订继续保留施行的问题，有 73.10% 的受访者（1133 人）认为有必要通过修订继续保留施行，可见，将近四分之三的受访工作人员认

为《办法》有必要通过修订继续保留施行。

3. 修订《办法》是进一步健全杭州市轨道交通运营管理法治体系的现实需要

随着杭州市轨道交通快速发展，杭州市华丽转身为“地铁城市”，为轨道交通运营管理提供全面、充分的法治保障，乃“刚需”，也是全面提升市政府及相关工作部门治理能力和水平水平的必要保障，与此相适应，建立起城市轨道交通运营管理方面体系健全、层次分明的规范体系，也更具有重要性和紧迫性。

4. 其他省市运营管理方面也存在地方性法规和规章并存的规制模式

从北京市、上海市、广州市关于城市轨道交通地方立法的实践看(见下表六)，北京和上海采取了城市轨道交通管理或运营安全管理的地方性法规与轨道交通安全运营的专门政府规章并存的模式，广州在 2017 年之前采取的是“城市轨道交通管理条例（地方性法规）+有关城市轨道交通安全运营的行政规范性文件”模式。《广州市城市轨道交通运营管理办法》（穗交[2012]831 号）有效期 5 年，目前已失效，但新的文件搜索未果。

表六 其他省市运营管理方面地方性法规和规章并存的规制模式

城市	地方性法规	行政规章
北京	《北京市轨道交通运营安全条例》 (2015 年 5 月 1 日起施行) 第一章 总 则 第二章 运营安全风险前期防控 第三章 设备设施运行安全与保护 第四章 运营组织安全与服务 第五章 应急管理 第六章 法律责任 第七章 附 则	《北京市城市轨道交通运营安全管理 办法》 (2004 年 4 月 28 日公布, 2009 年 6 月 26 日第二次修改) 第一章 总 则 第二章 建设运营 第三章 运营管理 第四章 事故处理 第五章 法律责任 第六章 附则
上海	《上海市轨道交通管理条例》 (2002 年 5 月 21 日通过、2018 年 12 月 20 日第三次修正) 第一章 总则 第二章 规划和建设 第三章 运营服务 第四章 安全管理 第五章 法律责任 第六章 附则	《上海市轨道交通运营安全管理 办法》 (2009 年 12 月 9 日公布、2016 年 6 月 21 日修正) 第一章 总则 第二章 安全设施与保护区管理 第三章 安全运营管理 第四章 应急和事故处理 第五章 法律责任 第六章 附则

广州	《广州市城市轨道交通管理条例》 （2007年9月30日批准通过、2015年5月20日修改） 第一章 总则 第二章 建设管理 第三章 设施保护 第四章 运营管理 第五章 安全与应急管理 第六章 法律责任 第七章 附则	《广州市城市轨道交通运营管理办法》 （穗交[2012]831号（有效期5年，已失效）） 第一章 总则 第二章 运营服务管理 第三章 运营信息管理 第四章 临时停止运营服务管理 第五章 公交接驳应急管理 第六章 附则
杭州	《杭州市城市轨道交通管理条例》 （2018年11月30日批准通过） 第一章 总则 第二章 规划和建设 第三章 保护区管理 第四章 运营管理 第五章 安全生产和应急管理 第六章 法律责任 第七章 附则	《杭州市城市轨道交通运营管理办法》 （2011年8月11日通过、2015年11月6日修订） 第一章 总则 第二章 运营管理 第三章 安全管理 第四章 应急管理 第五章 法律责任 第六章 附则

也就是说，杭州市要实行地方性法规《条例》与城市轨道交通运营管理的政府规章《办法》并存的模式，也有其他省市地方立法的先例。

二、《办法》的修订、完善方向

总体上看，需要通过立法修订予以体现、吸纳、完善的内容，主要是伴随着行业发展、技术进步以及管理理念的改变而出现的新要求和新理念，以及随着地方性法规《条例》和交通运输部《规定》的出台、施行，《办法》需要进行细化、补充的内容等。

评估组认为，今后《办法》修订、完善主要可从以下三个方面着手：

1. 吸纳、体现国家和地方关于轨道交通运营管理的新理念、新要求

轨道交通运营管理的新理念、新要求主要体现在《国务院办公厅关于保障城市轨道交通运营安全的意见》（国办发〔2018〕13号）、《杭州市人民政府办公厅关于加强轨道交通建设运营安全的实施意见》（杭政办函〔2018〕151号）和交通运输部制发的部门规章《规定》及系列规范性文件之中。从理念、原则到具体制度设计、措施手段到贯彻实施等，《办法》都需要全方位改进、提升。

2. 对地方性法规《条例》进行细化、补充

虽然《条例》的制定是在《办法》及其实践基础上展开的，吸收了《办法》的很多合理规定，并在《办法》的基础上作了完善。可以说，无论是制度建设还是技术规范方面，都是全方位的升级版。但是，《条例》作为轨道交通管理方面的地方性法规，其关于运营管理的规定只是其中一部分，篇幅有限，规定也往往具有原则、概括性的特点，需要通过《办法》这样的规章来进行具体化、细化。

3. 以问题为导向回应杭州市轨道交通运营管理的新需求




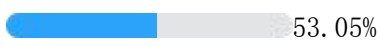

地方立法尤其是政府规章层面，其实用性非常重要，要保证规章管用，真正能够解决实际问题。杭州城市发展日新月异，轨道交通高速发展，《办法》的修订必须要回应现实关切，直面新事物、新问题、新需求。调研、走访中，受访的工作人员也提出了很多这方面的诉求和建议。

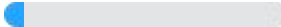
三、修订、完善《办法》的具体评估建议

（一）问卷调查显示的修订需求

相关工作人员问卷中，针对认为《办法》需要保留的受访者，专门调查了《办法》修订时应当重点关注的内容。1550位受访者，有1133（占比73.1%）人认为需要保留、进一步完善《办法》，对于需要重点完善的内容，他们也给出了自己的建议，具体情况见下表七。可以发现，受访者中最希望《办法》修订的方面是乘客行为规范，占了85.35%；紧接着是安全运营管理制度，占了72.9%；位列第三和第四的是运营服务规范和制度方面与行政处罚等执法手段方面，分别占了64.96%和61.43%；保护区管理制度占了53.05%；其他制度措施占7.33%。

表七 认为《办法》修订时应当重点关注问题统计表

选项	小计	比例
A. 安全运营管理制度	826	 72.90%
B. 运营服务规范和制度	736	 64.96%
C. 乘客行为规范	967	 85.35%
D. 保护区管理制度	601	 53.05%
E. 行政处罚等执法手段	696	 61.43%

F. 其他制度措施	83	 7.33%
本题有效填写人次	1133	

在“其他制度措施”中，去除 60 人回答“无”以及 8 人填写了与题目无关的内容，受访者认为《办法》修订时应当重点关注的其他问题如下表八所示。

表八 认为《办法》修订时应当重点关注的其他问题

答题情况	人数（人）
安全保障	3
文明乘车	3
地铁工作人员管理规定	2
安检制度	1
乘客黑名单管理	1
地铁舒适度	1
地下商业管理制度	1
法律依据及相关主体单位职责	1
总计	13

（二）评估组的修订建议

1. 固化行政管理主体的法律地位，完善管理体制机制

（1）固化《条例》规定的管理体制。国务院办公厅《关于保障城市轨道交通安全运行的意见》提出：“城市人民政府按照属地管理原则，对辖区内城市轨道交通安全运行负总责，建立衔接高效、运行顺畅的管理体制和运行机制，统筹协调相关方面共同做好安全运行管理工作。”按照这一要求，条例确定了市人民政府统一领导、主管部门负责、沿线的区、县（市）人民政府和有关部门协作配合的城市轨道交通管理体制：一是明确了市人民政府对城市轨道交通的统一领导职责，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，负责城市轨道交通建设、运营突发事件应对工作。二是明确了主要管理部门的职责，由城乡规划、建设、交通运输主管部门分别负责城市轨道交通的规划管理、建设管理、运营管理，由建设、城市管理主管部门分别承担建设期、运营期保护区监管职责。三是明确了城市轨道交通沿线的区、县（市）人民政府和其他有关部门的协作配合职责。四是授权城市轨道交通运营企业执法权。对于这些管理体制规定，《办法》需要通过修订以固化，以保证相关行政管理部门职责的法定化、合法化。

(2) 明确、细化属地政府安全职责，建立健全城际轨道交通运营管理协调机制。《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)》要求“城市人民政府按照属地管理原则，对辖区内城市轨道交通安全运行负总责，建立衔接高效、运行顺畅的管理体制和运行机制，统筹协调相关方面共同做好安全运行管理工作。”随着城际轨道交通运营线路如16号线建成、开通，轨道交通沿线的地方政府之间协调机制需要建立、健全，以满足管理需求，更好应对轨道交通运营的安全管理新问题。明确区县人民政府要落实属地安全应急管理工作，及时排查和整治本区域内可能或直接影响轨道交通运营安全的各类风险隐患。

(3) 进一步厘清轨道交通建设期和运营期保护区管理职责。针对调研中所反映的轨道交通建设期和运营期保护区管理职责界限不甚清晰的情况，《办法》修订时可以予以回应、解决。

2. 体现、强化轨道交通运营管理新理念

《办法》的修订，需贯彻落实轨道交通运营管理的新理念、新要求，如，加强城市轨道交通规划、建设、运营协调衔接，体现精细化、智能化的管理理念，等等。

3. 加强标准化管理

在未来社会管理中，标准化管理的作用越来越重要，《国务院办公厅关于保障城市轨道交通安全运行的意见》指出，加强城市轨道交通立法工作，根据实际需要及时制定、修订城市轨道交通法规规章。强化技术标准规范对安全与服务的保障、引领作用，以保障建设质量和安全运行为重点，进一步修订完善城市轨道交通工程建设标准体系；以运营安全和服务质量为重点，建立健全城市轨道交通运营标准体系；以防范处置和设备配置为重点，建立健全城市轨道交通反恐防暴、内部治安保卫、消防安全等标准体系。对于国家在标准化体系建设中提出的新要求，《办法》在修订中可明确通过相关配套性规范性文件予以完善。

4. 明确建立相关制度与机制

(1) 完善、细化运营安全风险防控机制。《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》指出：坚守安全发展底线。逐步形成覆盖城市轨道交通项目建设运营全过程的风险管理机制，坚决防范重特大生产安全事故发生。建议《办法》在修订时应当强化相关机制的建设与衔接。

(2) 为促进委外单位增强责任意识和服务意识，确保运营安全和服务质量可控，《办法》可对运营单位完善委外人员招录考核设置评价体系、建立委外单位评比评选机制等方面的内容予以明确。

(3) 建立第三方运营安全评估制度，明确第三方评估机构的条件、要求。

5. 需要吸纳完善相关规定

(1) 增加、细化新线试运行的规定。交通部《城市轨道交通运营管理规定》明确了新线试运行的基本条件，要求轨道交通新线的土建、车辆、通信信号、供电等设施设备、消防、环保以及运营管理制度体系、人员培训考核、应急与演练等必须达到载客运营基本要求，处理好新线与既有网络的关系，同步实施外部衔接配套等，并落实隐患整治工作。所以建议《办法》在修订时，应当做好相关内容的增补。

(2) 增加、细化从业人员职业资格的规定。城市轨道交通列车驾驶员的驾驶行为事关不特定多数人的生命财产安全。随着轨道交通的大力发展及其在全国的普及，城市轨道交通列车驾驶员已被纳入《国家职业资格目录》准入类技能人员职业资格。《办法》应在列车驾驶员准入资格、心理测试等方面做出相应的修改、细化。

(3) 完善乘客禁止行为范围的规定。根据《条例》和现实管理的需要，可将乘客守则中的一些内容吸纳到《办法》中，加强安全运营管理。

6. 进一步细化完善安全检查制度

关于在《办法》中细化完善安全检查制度的修订建议，主要是基于对立法专业性的要求，提升《办法》在实施过程中的可操作性，提高立法实施的有效性。

在本次调研中，围绕安全检查制度提出了较多的问题，需要探索建立与本市轨道交通客流特点相适应的安检新模式。一是完善安检禁限带物品规定；二是统一安全检查的标准；三是丰富安全检查的方式。如《办法》应当鼓励推广应用智能、快速的安检新技术、新产品。

7. 进一步完善、细化《条例》规定的制度或管理手段

《条例》规定的一些制度以及赋予运营单位暂停运营等管理措施，实践中都因缺乏程序等的具体规范而缺乏可操作性，从而影响到管理实效，《办法》可予以细化、完善。如票务稽查方面的征信监管手段、暂停等运营措施的具体实施等。运营单位在调研中所反映的因线路设备更新、大修等技术事宜需停运的情况，则

更是缺乏法律规制，也需通过《办法》来提供法律依据和操作规范。

8. 落实相关立法和回应管理需求

评估组认为，后续还应通过进一步研究、调研，对国家和省相关立法（如《浙江省实施〈中华人民共和国反恐怖主义法〉办法》）对轨道交通运营管理提出的新要求，以及对城市轨道交通运营管理中的新问题和新事物，在修订时作出具体落实与回应。