

贵阳市人民代表大会 常务委员会文件

市人大字〔2018〕3号

贵阳市人民代表大会常务委员会公告

2018年4月18日

《贵阳市城市轨道交通条例》经2017年10月31日贵阳市第十四届人民代表大会常务委员会第六次会议通过，2018年3月30日贵州省第十三届人民代表大会常务委员会第二次会议批准，现予公布，自2018年6月1日起施行。

贵阳市城市轨道交通条例

(2017年10月31日贵阳市第十四届人民代表大会常务委员会第六次会议通过)

(2018年3月30日贵州省第十三届人民代表大会常务委员会第二次会议批准)

第一章 总 则

第一条 为了促进城市轨道交通建设发展,规范城市轨道交通管理,保障运营秩序和运营安全,根据有关法律法规的规定,结合本市实际,制定本条例。

第二条 本条例适用于本市行政区域内城市轨道交通及其设施的规划建设、安全管理、运营服务、综合开发和应急管理等相关活动。

第三条 本条例所称城市轨道交通,是指地铁、轻轨等城市大运量快速轨道公共客运系统。

本条例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、车辆、车站设施、车辆基地、控制系统、机电设备系统、供电系统和通信信号系统。

第四条 城市轨道交通属于市政公用事业,实行企业化经营,遵循政府主导、统筹规划、优先发展、安全便捷、规范服务的原则。

第五条 市人民政府应当加强对城市轨道交通工作的领导,统筹协调规划、投资、建设、运营和管理等重大事项。

市交通运输行政部门是城市轨道交通主管部门,负责城市

轨道交通规划、投资、建设的组织实施和运营的监督检查。

市发展和改革委员会、城乡规划、住房和城乡建设、国土资源、财政、审计、公安、卫生、国有资产管理、质量技术监督、安全监督、城市管理、林业绿化、环境保护、人防、消防、金融、应急等主管部门和工作机构,按照各自职责做好城市轨道交通的相关工作。

城市轨道交通沿线县级人民政府应当配合做好城市轨道交通规划、建设、运营和应急等相关工作。

供电、供水、通信等单位应当保障城市轨道交通建设和运营的正常需要。

第六条 市人民政府依法确定的城市轨道交通经营单位,负责实施本市城市轨道交通的建设、运营和综合开发。

城市轨道交通经营单位依照本条例对城市轨道交通运营秩序和环境卫生实施监督管理。

第七条 城市轨道交通发展所需资金以政府投资为主,多渠道筹集相结合。市人民政府根据轨道交通项目建设、运营具体情况,统筹安排财政资金、国有资产等各类公共资产和资源给予轨道交通项目一定补贴。

鼓励和引导社会资本投资建设和运营城市轨道交通,其合法权益受法律保护。

第八条 城市轨道交通的建设、运营和综合开发,按照国家 and 省的有关规定享受政策和资金支持。

第九条 县级以上人民政府有关部门、城市轨道交通经营

单位应当开展城市轨道交通运营安全教育和宣传,提高社会公众的安全意识。

社会公众应当遵守城市轨道交通运营安全管理规定,有权投诉、举报危害运营安全的行为。

第二章 规划建设

第十条 城市轨道交通规划应当依据本市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、城市综合交通规划和环境保护规划等编制,并与城市其他专项规划相衔接。

城市轨道交通规划分为城市轨道交通线网规划、建设规划、线路沿线用地控制性详细规划(含城市轨道交通地下空间利用规划)以及相关的专项规划。

第十一条 市交通运输行政部门组织编制城市轨道交通线网规划、建设规划,应当征求市级相关行政部门、沿线县级人民政府等有关方面的意见,并报市人民政府批准。

市城乡规划行政部门负责编制城市轨道交通线路沿线用地控制性详细规划以及相关的专项规划,按照程序报请批准。

经批准的城市轨道交通规划不得擅自修改;确需修改的,应当按照原审批程序办理。

第十二条 市城乡规划行政部门应当将城市轨道交通规划纳入城市总体规划。

城市轨道交通线路和设施用地应当纳入城市控制性详细规划,明确空间布局、用地指标、线路走向、站点功能与位置,

以及其他配套需求。

第十三条 市城乡规划、国土资源行政部门应当按照城市轨道交通规划实施城市轨道交通及其配套设施用地的控制管理，优先安排用地。

城市轨道交通及其配套设施用地，未经法定程序调整，不得改变其用途。

第十四条 市城乡规划行政部门应当依据城市控制性详细规划划定的城市轨道交通设施用地规划红线，严格控制建设其他项目。确需与城市轨道交通设施连接、合建的项目以及其他设施，市城乡规划行政部门应当书面征询市交通运输、住房和城乡建设等有关主管部门意见，并出具规划条件，办理审批手续。

城市轨道交通建设使用地下空间，应当根据规划审批条件，在确保其上方建（构）筑物结构安全的前提下，按照程序征求相邻利害关系人意见后依法使用。

第十五条 城市轨道交通工程建设期间，城市轨道交通经营单位应当对城市轨道交通沿线已有建（构）筑物和供电、供水、排水、输油（气）、通信等设施进行调查、记录，并采取相应安全保护措施。涉及的档案资料，相关部门、单位应当提供。

城市轨道交通经营单位在已有建（构）筑物和供电、供水、排水、输油（气）、通信等设施资料不全或者缺失的地段勘察、施工，相关部门和单位应当配合，避免造成建（构）筑物和设

施的损坏。

第十六条 城市轨道交通建设需要迁移管线、管道及其构筑物的，由产权单位组织实施，与城市轨道交通经营单位共同协商确定迁移方案，迁移费用由城市轨道交通经营单位承担；产权单位要求增加管线或者管道容量、数量，或者采取其他方式提高标准的，增加的费用由产权单位承担。

第十七条 城市轨道交通建设工程施工对城市交通造成影响的，城市轨道交通经营单位应当拟定交通疏解方案，由市公安局交通管理部门会同市交通运输、住房和城乡建设、城市管理等部门审查，向社会公布后实施。

第十八条 城市轨道交通建设工程验收合格后，可以试运行；具备试运营条件的，可以试运营。

城市轨道交通经营单位应当按照规定，向市城乡建设档案管理机构移交建设工程档案资料。

第三章 安全管理

第十九条 市住房和城乡建设行政部门是城市轨道交通建设安全生产监督管理责任主体。

市交通运输行政部门是城市轨道交通运营安全生产的监督管理责任主体。

城市轨道交通经营单位是城市轨道交通安全生产责任主体。

第二十条 城市轨道交通应当设置控制保护区和重点保

护区。

控制保护区范围包括：

- （一）地下车站和隧道结构外边线外侧 50 米内；
- （二）地面车站和高架车站、地面线路和高架线路结构外边线外侧 30 米内；
- （三）出入口、通风亭、车辆基地、控制中心、变电站、冷却塔等建（构）筑物结构外边线外侧 10 米内；
- （四）轨道交通过河隧道结构外边线外侧 100 米内。

重点保护区范围包括：

- （一）地下车站和隧道结构外边线外侧 5 米内；
- （二）地面车站和高架车站、地面线路和高架线路结构外边线外侧 3 米内；
- （三）出入口、通风亭、车辆基地、控制中心、变电站、冷却塔等建（构）筑物结构外边线外侧 5 米内；
- （四）轨道交通过河隧道结构外边线外侧 50 米内。

因地质条件或者其他特殊情况，需要调整控制保护区和重点保护区范围的，由市城乡规划行政部门会同市交通运输等相关行政部门审核确定。

第二十一条 城市轨道交通重点保护区内除必需的接驳通道和市政、园林、环卫、人防等工程外，不得进行其他建设活动。

在城市轨道交通控制保护区内进行下列施工作业活动，依照法律法规规定需要申请行政许可的，有关行政部门应当书面

征求市交通运输行政部门的意见：

- （一）新建、改建、扩建或者拆除建（构）筑物；
- （二）从事建设勘察、钻探、打井、打桩、挖掘、地下顶进、灌浆、爆破、降水、地基加固、锚杆、锚索等施工作业；
- （三）修建塘堰、开挖河道水渠、疏浚河道、泄洪排水、采石挖沙；
- （四）敷设管线或者设置跨线等架空作业；
- （五）穿凿通过轨道交通路基的地下坑道；
- （六）大面积增加或者减少载荷等可能危及轨道交通设施的活动。

前款规定的施工作业活动不需要行政许可的，建设单位和个人应当在施工作业前书面告知城市轨道交通经营单位。

第二十二条 城市轨道交通经营单位对涉及城市轨道交通控制保护区范围内的建设工程，可以进行施工作业影响区域动态监测，进入施工作业现场进行巡查。发现施工作业危及轨道交通安全的，有权要求停止施工作业、采取补救措施，并报告有关行政部门处理。

第二十三条 城市轨道交通经营单位应当在城市轨道交通沿线采取技术保护和监测措施，定期进行安全性检查和评价，发现隐患的，应当及时排除。

因城市轨道交通建设或者运营安全需要拆除控制保护区内建（构）筑物，修剪、迁移、砍伐树木等种植物的，应当依法办理手续、签订协议，给予补偿或者按照法律法规的相关规定

处理。

第二十四条 禁止下列危害城市轨道交通运营安全的行为：

- （一）擅自进入轨道、隧道或者其他有禁入标识的区域；
- （二）在车站、车厢和其他与城市轨道交通运行相关的区域携带国家管制的器具，携入或者放置易燃、易爆、有毒和放射性、腐蚀性的危险品；
- （三）非法拦截列车运行、阻断运输；
- （四）强行上下列车；
- （五）攀爬或者翻越围墙、栏杆、闸机、电扶梯等；
- （六）擅自操作有警示标识的按钮、开关装置，非紧急状态下动用紧急或者安全装置；
- （七）擅自移动、遮盖、污损安全消防警示标识、疏散导向标识、轨道交通指示标识、测量设施以及安全防护、监视等设备；
- （八）在轨行区上放置、丢弃障碍物，向列车、维修工程车以及其他设施等投掷物品；
- （九）损坏路基、隧道、高架道路（含桥梁）、轨道、车站、车辆及其附属设施等；
- （十）损坏和干扰机电设备、电缆、通信信号系统；
- （十一）在地面线路轨道上擅自铺设平交道口、平交人行道；
- （十二）在地面线路或者高架线路轨道两侧修建妨碍行车

瞭望的建（构）筑物或者种植妨碍行车瞭望的树木；

（十三）其他危害城市轨道交通安全的行为。

前款第二项禁止携带的物品目录由市公安局、交通运输行政部门公告，并由城市轨道交通经营单位在显著位置公示。

第四章 运营服务

第二十五条 市交通运输行政部门履行下列职责：

- （一）制定轨道交通服务规范；
- （二）制定轨道交通乘客守则；
- （三）制定并组织实施轨道交通沿线各站点公交线路接驳换乘方案；
- （四）对轨道交通服务质量进行监督和考核，并向社会公布；
- （五）监督城市轨道交通经营单位履行安全运营责任；
- （六）受理公众对城市轨道交通经营单位的投诉；
- （七）依法查处轨道交通运营管理中的违法行为；
- （八）法律、法规、规章和市人民政府规定的其他职责。

第二十六条 城市轨道交通经营单位应当建立健全运营管理制度，做好城市轨道交通设施的检查和维护保养工作，确保其正常运行和使用。

第二十七条 城市轨道交通经营单位应当保持出入口、通道的畅通，根据国家有关标准设置安全、消防、疏散等各类标识。

在与出入口合建的周边物业范围内设置导向标识的,周边物业的所有人、使用人和管理人应当配合。

第二十八条 城市轨道交通经营单位应当依据服务规范向乘客作出服务承诺,提供安全、公平和便捷的客运服务。

城市轨道交通经营单位应当规范设置乘车导向标识,保证配套建设的无障碍设施正常使用。

城市轨道交通经营单位应当在车站醒目位置公布首末班车行车时间、运行状况提示和换乘指示。因故延误或者调整首末班车行车时间的,应当及时告示。

第二十九条 城市轨道交通经营单位应当对从业人员进行安全教育和业务技能培训,国家对从业资格有规定的,从业人员应当取得相应资格。

第三十条 城市轨道交通经营单位应当建立公共卫生管理制度,健全卫生管理档案,落实卫生管理措施,保持车站、车厢的整洁卫生,保证车站、车厢等公共场所的空气质量 and 卫生状况符合国家标准。

第三十一条 城市轨道交通票价依法实行政府定价。城市轨道交通经营单位不得擅自调整。

现役军人、残疾人、老年人、学生等群体,按照规定凭有效证件享受乘车优惠。

第三十二条 城市轨道交通应当实行安全检查,安全检查工作由公安机关实施监督管理。

安全检查和监控的设备设置、人员配备、建设分类分级标

准以及操作规范，由市公安局会同市交通运输、住房和城乡建设行政部门、城市轨道交通经营单位制定。

实施安全检查时，乘客和其他进入车站的人员及其携带物品应当接受安全检查。不接受安全检查的，安全检查人员应当拒绝其进站乘车；拒不接受安全检查并强行进入车站或者扰乱安全检查现场秩序的，安全检查人员应当制止并报公安机关依法处理。

第三十三条 乘客应当遵守城市轨道交通乘客守则，文明乘车。

乘客乘车应当持有效车票，并接受票务稽查。不得无票、持无效车票或者采取其他逃票方式乘车。乘客超程超时乘车的，应当补交超过部分的票款。轨道交通因故障不能正常运行的，城市轨道交通经营单位应当按照原票价退还票款。

乘客有无票、持无效车票或者采取其他逃票方式乘车行为三次以上的，逃票信息可以纳入个人信用信息系统。

精神病患者、智障者、醉酒者、8周岁以下的未成年人乘车，应当有健康成年人的陪护。

第三十四条 禁止下列影响城市轨道交通运营秩序和环境卫生的行为：

（一）在车站或者其他设施内停放车辆、堆放杂物、摆设摊点或者擅自派发印刷品；

（二）在车站、车厢或者其他设施内吸烟、随地吐痰、吐口香糖、乱扔果皮纸屑、便溺；

(三) 在车站、车厢或者其他设施内乞讨、卖艺、捡拾垃圾;

(四) 在车站、车厢内擅自进行广告、电影、电视剧拍摄等易引起人群围观和集结的活动;

(五) 在车站、车厢内揽客、拉客、兜售商品;

(六) 在车厢或者其他设施上乱刻、乱写、乱画、乱张贴、悬挂物品;

(七) 在车厢内饮食, 婴儿喂食、特殊病人进食、病人服药除外;

(八) 在车厢内大声喧哗、播放音响;

(九) 在自动扶梯或者活动平台打闹或者逆向行走;

(十) 携带宠物、家禽等动物进站、乘车, 盲人携带导盲犬除外;

(十一) 使用滑轮鞋、滑板、电动平衡车等进站、乘车;

(十二) 携带自行车等交通工具进站、乘车, 已经折叠的自行车除外;

(十三) 携带充气气球、尖锐物品以及超大行包进站、乘车;

(十四) 使用燃油、燃气类的轮椅等代步车;

(十五) 其他影响运营秩序、环境卫生的行为。

前款第十三项中超大行包的尺寸, 经市交通运输行政部门确定后, 由城市轨道交通经营单位在显著位置公示。

第三十五条 城市轨道交通经营单位对乘客遗失的物品,

应当及时公告招领。公告发布满 30 日无人认领的，移交公安机关依法处置。

第三十六条 市交通运输行政部门和城市轨道交通经营单位应当建立投诉受理制度，接受乘客投诉。

城市轨道交通经营单位应当自受理投诉之日起 5 日内做出答复。乘客对答复有异议的，可以向市交通运输行政部门投诉，市交通运输行政部门应当自受理投诉之日起 7 日内做出答复。

第三十七条 采用政府投资建设运营的城市轨道交通线路，需要实行运营补贴的，补贴方案由城市轨道交通经营单位提出，经市交通运输行政部门会同市发展和改革委员会、财政、审计、国资等主管部门审核，报市人民政府批准后执行。

采用政府与社会资本合作的城市轨道交通线路，应当按照政府与社会资本签订的特许经营权协议执行。

实施城市轨道交通安全检查的相关费用，纳入城市轨道交通经营单位运营成本。

第五章 综合开发

第三十八条 城市轨道交通沿线的综合开发规划，由市交通运输行政部门组织编制，会同市城乡规划行政部门评审后按程序报市人民政府批准。

综合开发规划应当服从城市总体规划、土地利用总体规划、城市控制性详细规划和城市轨道交通建设规划，并与其他专项

规划相衔接。

第三十九条 经市人民政府批准，城市轨道交通经营单位对城市轨道交通用地范围和相关联的地下、地上空间区域、邻近区域，与城市轨道交通设施结构上不可分割、工程上应当统一规划和实施的开发项目，可以按照相关规定实施广告、通信、物业管理等综合开发。

综合开发应当优先建设城市轨道交通运营配套设施，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。

第四十条 经市人民政府批准，规划确定的城市轨道交通及其配套设施范围内的土地，城市轨道交通经营单位可以通过作价出资方式取得土地使用权，进行综合开发，并实行封闭管理。

第四十一条 毗邻城市轨道交通站点的商业项目需要与城市轨道交通出入口连接的，城市轨道交通经营单位可以根据接口工程实施条件、运营管理要求收取接口费，并纳入综合开发收益。

第四十二条 综合开发收益应当专项用于城市轨道交通建设、运营以及其他与综合开发有关的项目。

综合开发收益，应当依法纳入市国有资本经营预算管理，特许经营权协议有约定的按照约定执行，并接受市财政、审计部门的监督。

第六章 应急管理

第四十三条 城市轨道交通经营单位负责编制本市城市轨道交通突发事件应急救援预案，由市人民政府应急工作机构组织市公安、安全监督、住房和城乡建设、交通运输等有关主管部门审定，报市人民政府批准后实施。

城市轨道交通经营单位应当制定城市轨道交通突发事件应急处置方案，报市人民政府应急工作机构备案。

第四十四条 城市轨道交通经营单位应当建立应急救援组织，配备救援器材设备，定期组织应急处置培训和应急演练。

第四十五条 城市轨道交通建设、运营发生自然灾害、安全事故或者其他突发事件时，城市轨道交通经营单位应当及时启动应急救援预案，迅速组织人员疏散，开展先期应急抢险救援，防止事故扩大，减少人员伤亡和财产损失，同时报告市人民政府、事故发生地县级人民政府及其有关行政部门。乘客应当服从城市轨道交通经营单位的现场指挥。

因自然灾害、安全事故或者其他突发事件，严重影响城市轨道交通安全的，城市轨道交通经营单位可以停止线路运营或者部分路段运营，及时向社会公告，同时向市交通运输行政部门报告。市交通运输行政部门应当做好城市轨道交通暂停运营时客运协调和安排工作。

市人民政府有关行政部门、城市轨道交通沿线县级人民政府以及电力、供水、通信、公交、医疗等单位应当按照应急预案进行抢险救援和应急保障，协助城市轨道交通经营单位尽快

恢复运营。

第四十六条 因节假日、大型活动等原因引起客流量上升的，城市轨道交通经营单位应当及时增加运力，疏导乘客。

增加运力仍不能满足运营需求，可能危及运营安全时，城市轨道交通经营单位可以采取限制客流量、临时停运措施，并向社会公告，造成乘客大量积压的，市交通运输行政部门应当及时协调增加其他客运运力。

第七章 法律责任

第四十七条 违反本条例第二十二条规定，建设单位在城市轨道交通控制保护区范围内施工，拒绝城市轨道交通经营单位进入施工作业现场进行巡查的，施工活动危及轨道交通安全未采取补救措施的，由市住房和城乡建设行政部门责令改正；拒不改正的，处以1万元以上3万元以下罚款；造成安全事故的，依法承担法律责任。

第四十八条 违反本条例第二十四条第一款第一项至第十项规定之一的，由城市轨道交通经营单位对行为人进行劝阻和制止，并由公安机关等有关行政部门依法给予处罚。

违反本条例第二十四条第一款第十一项规定，擅自铺设平交道口、平交人行道的，由市交通运输行政部门责令改正，处以1万元以上3万元以下罚款。

违反本条例第二十四条第一款第十二项规定，修建妨碍行车瞭望的建（构）筑物或者种植妨碍行车瞭望的树木的，由市

交通运输行政部门责令限期整改，对单位可处以 5000 元以上 5 万元以下罚款，对个人处以 2000 元以上 5000 元以下罚款；单位实施以上行为的，对主要负责人可处以 2000 元以上 5000 元以下罚款。

第四十九条 城市轨道交通经营单位违反本条例规定，有下列行为之一的，由市交通运输行政部门责令改正，逾期不改正的，处以 5000 元以上 2 万元以下罚款：

（一）违反本条例第二十六条规定，未建立健全运营管理制度，未开展城市轨道交通设施的检查和维护保养工作，确保其正常运行和使用的；

（二）违反本条例第二十八条规定，未按照城市轨道交通服务规范提供服务，未规范设置乘车导向标识，未能保证无障碍设施正常使用，或者未依法公布提示、指示、告示的；

（三）违反本条例第三十六条第一款规定，未依法处理乘客投诉的；

（四）违反本条例第四十六条第一款规定，未及时增加运力的。

第五十条 城市轨道交通经营单位违反本条例第三十一条第一款规定，不执行政府定价的，由价格主管部门依法给予处罚。

第五十一条 违反本条例第三十三条第二款规定，乘客无票、持无效车票或者采取其他逃票方式乘车的，由城市轨道交通经营单位按照线网最高票价补收票款，处以线网最高票价 5

倍金额的罚款。

第五十二条 违反本条例第三十四条第一款第一项至第十五项规定之一的，由城市轨道交通经营单位责令改正，拒不改正的，处以 50 元以上 200 元以下罚款。

第五十三条 城市轨道交通经营单位及其人员玩忽职守、违反规章制度造成城市轨道交通运营安全事故的，由市交通运输行政部门或者其所在单位依法给予处分。

第五十四条 有关行政部门及其工作人员在管理活动中玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的，由监察机关或者上级主管部门对直接负责的主管人员和直接责任人员依法给予行政处分。

第五十五条 违反本条例规定的其他行为，依照有关法律、法规的规定予以处罚。

第八章 附 则

第五十六条 本条例自 2018 年 6 月 1 日起施行。

关于《贵阳市城市轨道交通条例》的说明

贵阳市人大常委会

贵州省人大常委会：

2017年10月31日，贵阳市第十四届人民代表大会常务委员会第六次会议审议通过了《贵阳市城市轨道交通条例》（以下简称《条例》），决定报请批准。现作如下说明：

一、制定的必要性

城市轨道交通是城市公共交通的重要组成部分，也是我市新兴的城市公共交通系统。贵阳市轨道交通线路建成投入运营后，将极大缓解中心城区交通拥堵，方便市民出行、工作和生活，并引领城市空间拓展，加速区域经济的发展。贵阳市城市轨道交通规划建设从2005年开始启动，2010年9月3日，国家发改委批复首期《贵阳市城市快速轨道交通建设规划（2010～2020年）》。2013年下半年，贵阳市及贵安新区共同启动了贵阳市轨道交通线网修编，修编的贵阳市城市轨道交通线网规划9条线的总规模约467公里，总投资估算约为2800亿元。2016年7月11日，国家发改委批复第二期《贵阳市城市轨道交通建设规划（2016-2022年）》。2009年4月，我市组建成立贵阳市城市轨道交通有限公司，全面推进了轨道交通规

划建设工作。2015 年 11 月组建成立贵阳市交通委员会，明确其负责全市轨道交通的行业管理。2013 年 10 月，轨道交通 1 号线进入全面建设阶段，项目总投资概算 214.31 亿元，全长 35.11 公里，计划 2018 年完成系统联调并开始试运行，其中观山湖段已于 2017 年 6 月底投入试运行，即将于 12 月试运营。按批复的建设规划要求，到 2022 年，贵阳市将有 5 条约 180 公里的线路建成并投入运营，届时贵阳市的轨道交通将形成骨架网运营，为市民提供快速便捷的出行服务。

随着轨道交通建设运营工作的持续推进，需要运用法治方式来规范轨道交通的建设和运营行为，实施有效管理，为项目的建设和运营安全提供保障，防范和降低市场带来的不确定性和风险。在立法层面，目前国家仅有 2005 年原建设部颁布实施的《城市轨道交通运营管理办法》，是侧重于轨道交通运营管理的部门规章；国内建设和运营城市轨道交通的城市，大多数都制定了相应的地方性法规或者政府规章；贵阳市 2015 年 4 月出台了政府规章《贵阳市城市轨道交通建设管理办法》，侧重于城市轨道交通建设阶段的管理。在城市轨道交通管理体制、规划、建设、运营管理、安全保护等方面，相关规定不够全面和系统，在建设管理上需要进一步加强，在运营管理上需作统筹、综合、细化。因此，为将城市轨道交通管理及时纳入法制化管理，规范各方行为和维护各方利益，更好适应城市轨道交通时代的到来，确保城市轨道交通规范、有序、安全、可

持续发展，充分参考借鉴有关立法经验做法，结合自身实际制定《条例》并使之在我市城市轨道交通正式运营前通过和实施，是必要和可行的。

二、制定过程

2016年11月7日，市人民政府常务会议通过了关于提请审议《贵阳市城市轨道交通条例（草案）》的议案。2017年4月26日市十四届人大常委会第一次会议进行了初次审议。初审后，常委会法工委根据初审意见对《条例（草案）》作了52条129处修改，形成了《条例（草案）》征求意见稿，并于7月1日在贵阳日报、贵阳晚报和贵阳人大网发布公告，征求社会各界意见；同时还向市人大各专委会和常委会各工作机构、市政协、市各民主党派和工商联、市政府有关部门、各区（市、县）人大常委会发函征求了意见。

7月5日，市人大常委会副主任李泽同志率市人大法制委员会委员、各专委会和常委会工作机构主要负责人、常委会地方立法咨询专家等到正在试运行的地铁1号线进行实地考察。7月12—18日，法工委先后召开四场专题征求意见会，分别征求常委会地方立法咨询专家、市政府相关部门、市轨道交通有限公司中层以上经营管理人员和供电、供水、供气、通信等企业的意见和建议；7月25日，又会同市人大选任联委组织部分在筑的全国、省、市、县、乡五级人大代表，实地考察地铁1号线试运行情况，并召开座谈会听取意见和建议。经统计，

各界各方面共提出修改意见和建议 87 条。对此，法工委在认真研究的基础上充分吸纳，对《条例（草案）》又作了 41 条 89 处修改。

8 月 9 日，市人大常委会主任李忠同志主持召开讨论研究近期重要法规相关工作专题会，其中听取关于《条例（草案）》修改工作情况汇报，对涉及的重要问题进行研究，提出了意见。8 月 10 日，法制委员会召开第 5 次全体会议，统一审议《条例（草案）》，综合各方意见建议后又作了 21 处修改，形成提请审议的《条例（草案）》修改稿。8 月 15 日，市十四届人大常委会第 9 次主任会议听取法制委员会修改情况汇报，提出了审议意见。再次修改后，向市委办公厅、市政府办公厅征求了意见。

8 月 29 日，市十四届人大常委会第四次会议对《条例（草案）》进行二审，审议意见不多且较为集中。会后，根据主任会议意见，常委会副主任李泽同志带领法工委同志对车厢内禁止饮食的问题进行了专题研究并提出了意见。法工委对文本进行修改后，于 9 月 13 日书面征求市政府主要领导和分管领导意见，9 月 14 日书面征求省人大法制委、常委会法工委意见。9 月 21 日，召开省人大法制委、常委会法工委及省直有关部门论证会，对文本进行了论证。随后，法工委认真省人大论证会提出的意见，再次作修改完善，形成了《条例（草案）三审稿》。

法制委员会于 10 月 12 日召开第六次全体会议，对《条例（草案）三审稿》进行统一审议，认为文本已经成熟，可以提请市人大常委会审议和表决。10 月 17 日，市十四届人大常委会第 13 次主任会议听取市人大法制委员会关于《条例（草案）》审议修改的情况汇报，决定提请市十四届人大常委会第六次会议进行审议，并向市委作了专项报告。

三、需要说明的问题

本《条例》共 8 章 56 条，主要对城市轨道交通的规划建设、安全管理、运营服务、综合开发和应急管理等方面进行了规范，现将有关问题说明如下：

（一）明确行政主管部门的职责

城市轨道交通从建设到运营涉及多个部门和方方面面，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》明确了市人民政府应当加强对城市轨道交通工作的领导，统筹协调规划、投资、建设、运营和管理等重大事项。市交通运输行政管理部门是城市轨道交通主管部门，负责城市轨道交通规划、投资、建设的组织实施和运营的监督检查。还对市直有关部门、城市轨道交通沿线县级人民政府、供电、供水、通信等单位的职责进行了规范。

（二）关于授权城市轨道交通经营单位实施行政处罚的

问题

《条例》中明确了市人民政府依法确定的城市轨道交通经营单位，负责本市城市轨道交通的建设、运营和综合开发。并依照条例的授权对城市轨道交通运营秩序和环境卫生实施监督管理。

明确授权轨道交通运营单位实施行政处罚，是因为：第一，《行政处罚法》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快速交通系统，列车、车站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“管理公共事务”。轨道交通运营单位虽作为企业，但可以视为管理公共事务的组织。第二，对轨道交通运营单位实施行政处罚的内容作了严格限制，仅限于《条例》第三十三条第二款“无票、持无效车票或者采取其他逃票方式乘车”和第三十四条规定的行为。第三，轨道交通线长、点多、面广，影响环境卫生和运营秩序的行为随时发生，需要及时处置，授权轨道交通运营单位进行处理，能够保障执法的及时性和有效性。第四，借鉴国内如上海、重庆、南京、广州、西安、南宁等城市的先进经验和做法，参考了《贵州省民用运输机场管理条例》的有关规定。

（三）关于禁止在车厢内饮食的问题

由于这个问题涉及对公民权利的限制，在立法过程中各方分歧较大，我们对此始终保持审慎态度，注意听取各方意见，常委会主任李忠同志两次主持召开专题会议进行了研究，明确了处理意见。

在法规起草过程中，分别于2016年8月、2017年1月两次向市民征集“是否在车厢内禁食”的意见，赞成“禁止在车厢内饮食”的分别为90.2%和90.9%。赞成“禁食”者多，民意基础好，政府提请审议的《条例（草案）》禁止“在车厢内饮食”。常委会对法规进行一审、二审时，关于是否规定禁止饮食的争议仍然很大，审议中有两种不同意见，一种是建议在法规中予以规定；另一种建议在乘客守则中予以规定。对此，法工委认真研究后认为：一是对全国已开通运营轨道交通的城市的立法情况进行分析，实行“禁食”是大势所趋。全国已经立法的17个城市，在地方性法规中规定禁食的有9个，仅在乘客守则中规定禁食的有6个，有部分城市是既在法规又在守则中规定了“禁食”，在地方性法规和乘客守则中均未禁食仅有2个城市，也即大多数城市主张在车厢内“禁食”。二是外地城市的立法教训值得借鉴。如南京市在制定城市轨道交通条例之初，未规定禁止饮食，造成了管理困难，严重影响环境卫生和运营秩序，之后重新修订法规规定禁止饮食，为了让公众接受禁食规定文明乘车，宣传成本大大增加且阻力重重，造成立法、执法资源严重浪费。三是从我市轨道交通的实际情况来

看，各站点距离较近，“禁食”的时空范围仅限于列车车厢，未包含车站的其他付费区和非付费区，也即乘客在上车前和下车后均可进食，甚至中途下车进食后再上车，不会影响乘客的正常进食需求，限制范围适当、可行。法工委还认为：按照“法无禁止皆可为，法无授权不可为”的原则，根据城市轨道交通环境卫生管理、运营秩序建设维护等公共利益的需要，在法规中规定乘客在车厢内“禁食”，对涉及公民权利适时适度的减损及其行为活动的适当限制，是应当的，也有利于交通运输行政部门行政管理和城市轨道交通经营单位运营管理。同时，考虑特殊人群的一些特殊需求，如低血糖等特殊病人进食、病人服药饮水等，适应城市轨道交通运营管理以及实际操作上的发展变化，具体的禁止性规范设定不宜绝对化，应当有除外情形，留有余地。因此，《条例》第三十四条规定，禁止“在车厢内饮食，婴儿喂食、特殊病人进食、病人服药除外”。

（四）关于综合开发的规定

《条例》第五章综合开发，是本条例的特色和亮点，旨在支持保障城市轨道交通的可持续发展。

城市轨道交通建设运营投资大、回报周期长，若仅依靠运营收入平衡运营成本已有压力，收回投资更为困难，如果主要以地方财政资金投入，地方财政将面临着巨大的债务风险和财政负担。借鉴外地城市经验，为减轻政府长期的财政压力，通过立法明确将轨道交通沿线房地产、广告、通信、物业管理等

综合开发给予轨道交通经营单位，并给予轨道交通经营单位实施综合开发的条件，由政府进行开发经营，确保国有资产的保值增值，提升城市轨道交通事业的造血能力，保障贵阳轨道交通事业的可持续发展。《条例》第五章对综合开发规划的编制、批准程序；城市轨道交通用地范围、关联区域、邻近区域和结构上不可分割、工程上应当统一规划设计和实施项目的综合开发；规划确定的城市轨道交通及其配套设施范围内的土地，城市轨道交通经营单位可以通过作价出资方式取得土地使用权进行综合开发；毗邻城市轨道交通站点、需要与轨道交通出入口连接的商业项目的接口费收取等作了规定。同时，还明确综合开发应当优先建设城市轨道交通运营配套设施，统筹安排交通枢纽、交通换乘设施、公共步行空间等公共配套设施。这些规定，有助于形成轨道交通项目促进综合开发、综合开发反哺轨道交通项目的良性循环，最大限度实现轨道交通的可持续发展。

（五）关于法律责任的规定

在第七章法律责任中，处罚幅度有 5000 元-2 万元、1 万元-3 万元、5000 元-5 万元等标准，设置的依据是《中华人民共和国行政处罚法》第十一条规定：“地方性法规可以设定除限制人身自由、吊销企业营业执照以外的行政处罚。法律、行政法规对违法行为已经作出行政处罚规定，地方性法规需要作出具体规定的，必须在法律、行政法规规定的给予行政处罚的行为、种类和幅度的范围内规定”。由于国家层面没有关于轨

道交通的法律法规，仅有建设部的一个规章，在设置违法行为的处罚幅度时，没有法律、行政法规的规定，处罚幅度标准主要是根据我市实际，结合违法行为的危害程度不同来设定，同时参照了北京、广州、西安、长沙等地的地方性法规的规定，尽可能合理设置，以免造成自由裁量权过大造成的执法权滥用。

为了不重复上位法，凡是《条例》中规定的行为涉及违反《中华人民共和国安全生产法》、《中华人民共和国突发事件应对法》等法律、法规的，因法律、法规已规定了相应的法律责任，故《条例》在法律责任部分不再重复规定，并在《条例》第五十五条规定，违反本条例规定的其他行为，依照有关法律、法规的规定予以处罚。

以上说明，连同《条例》文本请一并审议。

贵阳市人大常委会办公厅

2018 年 4 月 18 日印发
