《上海市轨道交通运营安全管理办法》

立法后评估报告

上海市交通委员会

2019 年 10 月

《上海市轨道交通运营安全管理办法》
立法后评估

一、摘要

为适应本市轨道交通运营安全面临的新形势、新情况和新问题，进一步加强本市轨道交通运营的安全管理，保障运营安全，确保市民群众出行更加安全便捷，我委开展了《上海市轨道交通运营安全管理办法》（以下简称《管理办法》）立法后评估工作，采取委托评估方式。评估报告从立法目的实现程度、主要制度落实情况等对《管理办法》作出总体性的评估，从《管理办法》合法性、合理性、专业性、协调性、实效性、成本效益、立法技术、认同度等角度，对《管理办法》进行了具体性的分析评价。

评估结果显示，《管理办法》立法及其实施情况的总体评估结论是较好。《管理办法》中加强本市轨道交通运营安全管理、保障运营安全、保障维护乘客的合法权益三个主要立法目的基本实现；轨道交通运营安全的主要规定多数已经得到较好的落实；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；社会公众对《管理办法》的知悉程度也非常高。具体分析显示，《管理办法》在立法合法性、实效性、成本效益、立法技术、立法认同度方面情况较好。

《管理办法》相关制度的实施整体上较为平稳有序，执行情况较好。但是，在具体实施中仍然遇到了一些问题。一是法制层面的问题，主要表现在：《管理办法》对隐患排查和整治规定比

较原则，对安全生产责任及责令改正的规定较粗，罚则中有关行政处罚的数额设定太低，针对一些新事物、新业态的监管还存在一些监管上的空白。二是体制机制层面的问题：在部门职责职能方面还不够清晰，存在一定的交叉；部门之间的协调机制还不够顺畅；与相关部门的协调还缺乏有效的手段。三是具体操作层面的问题：轨道运营企业的个别单位、员工存在管理不够规范、查改不够及时、维护不够到位等问题。四是乘客行为层面的问题：对安检制度的接受程度不高，乘客逃票、拒检等影响到其他乘客安全的不文明行为突出，缺乏有效的管理手段，车厢里面乞讨、卖艺、散发小广告等情况屡禁不绝等。

通过对《管理办法》的全面评估，从总体上来看，《管理办法》立法质量较高，立法执行情况较好，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、新事物和新理念。具体评估建议如下：一是固化行政管理主体的法律地位。明确应急管理部门的监管主体责任，明确建设部门的管理职责。二是明确建立相关制度与机制。建立轨道交通运营安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制；完善应急演练机制与应急预案；明确运营企业建立全网络综合应急抢险体系，完善应急抢修布点和队伍建设；加强事故信息预警发布；建立第三方运营安全评估制度。三是体现智慧化精细化的管理理念。《管理办法》在修订中应明确通过相关配套性规范文件完善标准化管理；明确委外人员的管理职责。

四是吸纳完善相关规定。增加新线试运行的规定，增加从业人员职业资格的规定，完善安全设施及禁止行为范围的规定。五是进一步细化完善安全检查制度。六是进一步完善法律责任的设定。

二、评估工作基本情况

2019 年 4 月—10 月，我委组织开展了《管理办法》的立法后评估工作。为了做好这项工作，采取委托评估方式：委托第三方研究机构对《管理办法》进行评估。

（一）评估目的

本次评估，属于整体性评估。评估目的是在全面了解和掌握《管理办法》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《管理办法》的后续修订完善提供参考。

（二）评估指标

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，在评估指标的构成上，采用了立法后评估指标体系中的全部评估指标，包括 8 个一级指标、23 个二级指标（见表 1）。

表 1：评估指标

一级指标	二级指标
合法性	立法依据合法；符合法定权限；符合法定程序；立法内容合法
合理性	目的的正当性；平等对待；与改革的同步性
专业性	科学性；可操作性
协调性	相关同位之间的协调性；与配套规范性文件的协

	调性；与其他公共政策之间的协调性
实效性	守法的有效性；执法的有效性；专业管理制度的有效性
成本效益	执法成本；守法成本；社会成本
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；对自我守法情况的评价

（三）评估方法

本次评估主要采用了如下 3 种评估方式:

1.书面问卷调查。调查问卷分为两个版本：一是针对单位的调查问卷，发放对象包括轨道交通运营企业、建设单位、监督管理部门，涉及到的轨道交通运营安全的执行情况及主要制度实施情况共 10 个问题，共回收有效问卷 1207 份。二是针对市民的调查问卷，主要围绕市民的主观感受度展开，共回收有效问卷 2029 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《管理办法》的实施情况进行了广泛深入的座谈讨论。一是召开专题座谈会，听取市应急管理、公安局轨交总队、委相关业处及执法总队对轨道交通运营安全管理的意见建议。二是深入到轨道交通人民广场站，针对安检、大客流、垃圾分类等开展实地调研，向轨道交通企业员工等了解第一手情况，并与地铁一运公司和人民广场站乘务部、客服部等部门和轨道公安人民广场派出所

的有关同志座谈，了解企业运营安全管理工作、存在问题以及立法需求等。三是走进企业，赴申通集团召开座谈会听取有关意见建议。四是召开市民座谈会，听取市民群众的意见建议。

3.相关行政管理部门的情况介绍。相关行政管理部门和轨道交通运营企业提供的相关材料和情况介绍，是本次评估工作的基础材料。在评估过程中，市交通委包括有关处室、执法总队、轨道交通运营企业等提供了相关制度实施情况及立法需求等基础材料。

三、评估具体情况

（一）总体评估情况

1.评估等级

表 2：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；对社会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；对社会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；对社会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；对社会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；对社会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）。

2.总体评估结论

对《管理办法》立法及其实施情况的总体评估结论是较好。

1.关于立法目的的实现程度。《管理办法》的主要立法目的有三个[1]：一是加强本市轨道交通运营安全管理；二是保障运营安全；三是保障维护乘客的合法权益。从评估情况来看，《管理办法》这三个立法目的基本实现，具体理由如下：

一是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通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《管理办法》实施主体分别制定出台了相应的制度标准，从整体上看，本市轨道交通设施设备的使用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。

1 《管理办法》第一条：为加强本市轨道交通运营安全管理，保障运营安全，维护乘客的合法权益，根据《中华人民共和国安全生产法》和《上海市轨道交通管理条例》（以下简称《条例》）等有关法律、法规的规定，结合本市实际情况，制定本办法。

二是轨道交通安全保护区内外监管基本落实到位。市交通管理部门会同轨道交通运营企业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。

三是本市轨道交通运行安全态势总体平稳。截止 2019 年 6 月 30 日，本市轨道交通总里程已达 705 公里，共 17 条线路，轨道交通站 415 座，日均运输已突破千万人次，工作日日均突破 1200 万人次。总体来看，按照《管理办法》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，本市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，《管理办法》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。

2. 关于主要规定的具体要求落实情况。《管理办法》实施以来，本市轨道交通运营安全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:

一是管理体制机制不断优化。市区两级政府以及交通管理部门、公安、发展改革、规划资源、住建、财政、国资、应急管理、市场监管等有关部门能够按照法定职责分工，认真履行安全管理职责。同时，轨道交通规划、建设和运营监督管理等职责统一划归市交通管理部门，轨道交通指挥部办公室也由轨道交通企业调整至市交通管理部门，轨道交通行业的管理体制机制得到优化完

善。同时，通过定期召开例会和专题会议等方式，市交通管理部门与轨道交通企业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

二是安全监督管理持续强化。市交通管理部门、轨道交通运营企业与市应急、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，持续加强运营安全日常动态监管，滚动开展运营安全评估。突出隐患治理与监督闭环。轨道交通运营安全监督管理工作不断加强。

三是应急处置能力进一步提升。市交通管理部门会同市应急部门出台了“四长机制”和各种应急预案，轨道交通运营企业定期开展事故应急演练。全网络综合应急抢险体系和应急抢修布点和队伍建设不断健全。事故信息预警和气象预警机制不断完善。高效完备的轨道交通安全应急指挥体系基本形成，应急处置能力全面提升。

四是对外部侵害风险管控能力不断提高。轨道交通运营企业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。对各种违法违规的突出问题进行严肃查处和持续整改，未出现轨道线路结构重大安全隐患事故。同时，不断增设科技手段，行车及线路设施设备的防盗能力不断提升。

五是市民乘坐轨道交通的安全意识不断提升。通过开展进校园进社区等宣传活动，以及在轨道交通车站、车厢内张贴乘客守

则、《管理办法》以及安全标识等形式的宣传教育，乘客乘车规则意识有所提升，乘客安全防范意识不断提高。

3.关于对社会管理规范化的促进作用。《管理办法》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。具体如下:

一是相关配套管理制度和技术规范标准陆续出台。近年来，《轨道交通大修和更新改造项目监管暂行规定》、《轨道交通运营安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防监管机制及标准》等编制完成;《上海市处置轨道交通运营事故应急预案》修编完成。据统计，轨道交通服务标准已达2000多项，轨道交通相关企业作业指导书已达9000多个。本市轨道交通反恐防暴、安检、内部治安保卫、消防安全等标准不断完善。轨道交通运营安全的技术规范和相关标准的建立和不断完善，对保障轨道交通安全运营起到了极其重要的作用。

二是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。

4.关于社会认可度。在本市，轨道交通已成为市民出行最为重要的公共交通途径，因此，对《管理办法》立法的社会关注度

很高。《管理办法》实施后，市交通管理部门加大普法力度，利用传统媒体和新媒体，对《管理办法》的重点内容进行了广泛的宣传，因此，社会公众对《管理办法》的知悉程度也非常高。

但是，调查问卷数据显示：社会公众对《管理办法》中某些制度的认可度不是非常高。比如：在对个人的调查中，受访者认为，“城市轨道交通正常、安全运营”的实施情况为较好的有1382人次，占比为 73.04%，而是否愿意接受安检、高峰期实施限流措施等情况持肯定态度的比例均未超过70%。

综上，通过对《管理办法》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，《管理办法》相关制度的实施整体上较为平稳有序，执行情况较好。但是，在具体实施中仍然遇到了一些问题，主要包括：

一是法制层面的问题，主要表现在：《管理办法》对隐患排查和整治规定比较原则，对安全生产责任及责令改正的规定较粗，罚则中有关行政处罚的数额设定太低，针对一些新事物、新业态的监管还存在一些监管上的空白。

二是体制机制层面的问题：在部门职责职能方面还不够清晰，存在一定的交叉；部门之间的协调机制还不够顺畅；与相关部门的协调还缺乏有效的手段。

三是具体操作层面的问题：轨道运营企业的个别单位、员工存在管理不够规范、查改不够及时、维护不够到位等问题。

四是乘客行为层面的问题：对安检制度的接受程度不高，乘

客逃票、拒检等影响到其他乘客安全的不文明行为突出，缺乏有效的管理手段，车厢里面乞讨、卖艺、散发小广告等情况屡禁不绝等。

（二）具体评估情况

结合本次后评估的目的及《管理办法》的具体情况，对照 8 个一级指标、23 个二级指标，对《管理办法》在立法和实施方面的情况逐项进行了评估。具体评估结论如下:

1.关于立法的合法性

合法性，是指立法文件必须符合立法权限、符合立法程序、不违背上位法的规定等。

《管理办法》于 2009 年以上海市人民政府令第 22 号公布，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同，对有关安全设施与保护区管理、安全运营管理、应急和事故处理等进行了较为细化的规定。2016 年修订时，将《中华人民共和国安全生产法》和《上海市轨道交通管理条例》列为其立法的上位法依据。修订后《管理办法》无论在立法内容上，还是在立法程序上，都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。

2.关于立法的合理性

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:

（1）从立法的正当性来看。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。《管理办法》的立法目的是为了加强本市轨道交通运营安全管理，保障运营安全，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。对《管理办法》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，还是安全运营管理提出的要求，都较好地体现了立法正当性的要求。比如：第 6 条“轨道交通企业应当按照国家和本市有关轨道交通安全设施、设备规范标准，在车站、车厢内设置以下安全设施、设备.....紧急情况下需要乘客操作的安全设施、设备，应当醒目地标明使用条件和操作方法”，不但考虑到为保证轨道交通运营安全需要设置哪些设施，还考虑到在紧急需要情况下乘客如何操作的问题，完全符合社会公共利益的要求。

（2）从平等对待原则来看，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。《管理办法》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 12 条第二款“轨道交通企业列车驾驶员应当进行不少于 5000 公里驾驶里程的培训，经考核合格后持证上岗；调度员、行车值班员应当进行不少于 300 小时操作的培训，经考核合格后持证上岗”，对所有上岗的轨道列车都

提出了同样的要求，即不少于5000公里驾驶里程的培训。

（3）从与改革发展是否同步来看，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《管理办法》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《管理办法》出台后的10年中，我国的轨道交通事业发展迅速，国家及本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、产业发展、标准建设等多个方面的改革措施。《管理办法》虽然在2016年作了一次修改，但修改方式为“打包”修改，是按照当时行政管理体制改革要求而作的一次简要修改，国家及本市出台这些相关措施并没有在2016年修改中予以吸纳体现。另外，科学技术水平的进步也导致《管理办法》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。2009年，国家层面为适应全国各地轨道交通的快速发展，保障轨道交通行业健康有序发展，先后出台一系列制度措施。比发中：构建城市轨道交通工程双重预防机制，建立风险识别、风险预警、风险治理及跟踪机制，建立第三方运营安全评估制度、运营统计分析制度、重要信息发布制度等。

表：国家层面提出的主要改革措施或工作要求

时间	依据	提出的主要改革措施或新的工作要求

2009	全国城市轨道交通工程质量安全联络员会暨风险管理应急救援经验交流会	进一步完善风险评估制度，在工程前期工作中对工程重大风险进行评估，规划设计时要规避重大风险。 落实危险性较大工程专项方案论证制度，规范专家的选择和管理，建立专家库并实行信用管理。 探索有关产品安全认证制度，为城市轨道交通本质安全提供保障。
2011	《交通运输部关于加强城市轨道交通运营管理的通知》（交运发〔2011〕236号）	研究城市轨道交通运营安全评价标准，形成一套相对完善的风险识别、风险预警、风险治理及跟踪机制。 引入第三方安全评价机构，定期组织开展安全评价工作，完善评价标准体系，提高评估的科学性和系统性。 通过分级分类方法，建立和完善设备质量安全隐患登记、整改和跟踪管理制度。
2014	《交通运输部关于加强城市轨道交通运营安全管理的意见》（交运发〔2014〕201	建立关键设备设施运营技术条件准入制度。 建立第三方运营安全评估制度。 建立运营统计分析制度。建立反映运营安全和服务质量的绩效指标体系，加快制定城市轨道交通运营指标报送制度，

	号）	推进统计数据报送信息化平台建设。 建立信息发布平台。通过多种途径和方式向公众发布日常运营信息，突发事件发生时要及时发布影响范围和公众应对措施，根据实际处置情况连续发布、及时更新。 建立运营安全信息报告制度，畅通信息上报渠道，发生重大运营安全突发事件，城市轨道交通运营单位要第一时间向上级交通运输等相关主管部门报告。
2017	《住房城乡建设部关于开展工程质量安全提升行动试点工作的通知》（建质〔2017〕169号）	试点城市轨道交通工程双重预防机制。
2018	《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）	加强运营安全管理基础。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。建立城市轨道交通运营安全第三方评估制度。建立健全行业运营服务指标体系和统计分析制度、服务质量考评制度，加强服务质量监管。

		加强应急救援力量建设。加强政府部门、运营单位与街道、社区之间的协调联动，推广“警企共建”、“街企共建”等专群结合的综治模式。
2019	《住房和城乡建设部工程质量安全监管司2019年工作要点》（建质综函〔2019〕4号）	构建城市轨道交通工程安全风险管控和隐患排查治理双重预防机制，制定管理办法。开展轨道交通工程关键节点施工前安全核查，强化盾构施工安全风险防控。

二是本市出台的改革措施，尚未吸纳。2009年以后，本市轨道交通发展不断提速，2018年路网运送乘客37亿人次，日均客流1015万人次，同比增长4.87%，在本市公交出行的占比已经超过60%。2019年3月8日，路网客流创1329.4万人次的历史新高。客流的聚集及大幅提高，不但导致运营安全面临的风险不断提升，包括踩踏风险、行车设备缺陷风险、运行操作风险等。同时，管理范围的扩大，也导致管理难度的不断增加。为此，本市在落实国家工作要求的基础上，也推出了一系列能够反映本市特点的改革措施，比如：完善和落实突发事件的“四长联动”应急联动机制；促进智慧城市、智慧政府、智慧公安和“智慧轨交”平安建设相结合；对轨道交通安全实施全过程精细化管理等。

三是新事物及新业态的挑战，尚无应对。在过去的10年中，

科学技术的发展速度日新月益，尤其是电子设备及电子产品的出现，对轨道交通运营安全管理也带来了不小的冲击。比如：伴随着平行车等新型交通工具、交通设备及抓娃娃机、唱吧等自助类商业新业态的出现，对于这些可能对轨道交通运营安全产生一定隐患的新事物、新业态，监管上的盲区也亟需填补。

四是行政管理主体的变化。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，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《管理办法》中有关轨道交通运营安全主管部门的规定，与行政管理的实际情况不相符合，主要涉及到第 3 条、第 20 条、第 21 条等。

《管理办法》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。

2.专业性

专业性，是指立法的内容及规定是否反映了立法所调整领域的内在规律，以及与客观规律的相符程度。主要是包括科学性及可操作性 2 个二级指标。

（1）从科学性来看，科学性，强调立法规定必须与社会实际相一致。《管理办法》从安全设施与保护区管理、安全运营管理、应急和事故处理三个方面，对轨道交通安全运营保障进行了较为全面的规范。从整体来看，各项具体规定符合立法所调整领域专业性的要求，具有较强的科学性。这个指标上存在的问题，

主要是伴随着科学技术的进步、发展以及对专业领域认识的不断深化而产生的，主要表现:

一是关于安全设施范围的界定，与实际情况不相符。目前，在《管理办法》第六条中，仅将应急通讯列入安全设施的范畴，不包括一般通讯保障。同时，也没有将“安全检查设施”划入安全设施的范围。

二是关于从业人员要求的规定。《管理办法》第十二条对轨道交通企业列车驾驶员的从业要求是应当进行不少于 5000 公里驾驶里程的培训，经考核合格后持证上岗。目前，城市轨道交通列车司机已经纳入《国家职业资格目录》准入类技能人员职业资格。

三是关于应急和事故处理的规定。有关运营企业建立全网络综合应急抢险体系、事故信息预警发布、开展高仿真应急演练的规定缺失。

（2）从可操作性来看，可操作性，是指立法既要充分考虑管理相对人自觉守法的可能性和可行性，又要充分考虑行政执法机构及执法人员执行法律的可能性和可行性，以保证立法规定的实际操作和实施。从整体上来看，《管理办法》具体规定的可操作性较强。可操作性问题主要表现：一是有关安检的规定，评估中，乘客对安检方式的接受程度不高，但对拒绝或不配合安检的乘客，如何进行有效处罚的规定缺乏可操作性。二是有关运营企业安全生产事故，《管理办法》规定向市交通行政管理部门报告，

但对于轨道交通经过的各区交通行政管理部门如何及时了解轨道交通停运、限行，没有明确规定。

3.协调性

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。

对立法的协调性进行评估，主要是基于我国部门立法痕迹很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:

（1）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《管理办法》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《管理办法》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》出台于 2018 年。《管理办法》在立法内容上并无与《城市轨道交通运营管理规定》相冲突、不协调的地方，但《城市轨道交通运营管理规定》比上海的《管理办法》更为全面具体，有些《管理办法》没有规定，或规定不够全面，具体表现:

一是对轨道交通“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，《城市轨道交通运营管理规定》对整个试运营阶段做出了详细的规定，而《管理办法》在相关领域是存在空白的。

二是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。

（2）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《管理办法》为依据制定的配套性规范性文件主要包括《上海市轨道交通乘客守则》《上海市轨道交通运营安全事故处置规定》。这两个配套性文件，主要是对《管理办法》相关内容进行了更加细化的规定，没有出现与《管理办法》相抵触的规定。

（3）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。本市作为国际性大都市，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，一直是本市公共政策制定时重点考虑问题之一。2019 年本市市政府发布了《关于本市保障轨道交通安全运行的实施意见》[2]。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。《管理办法》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。

5. 实效性

实效性，是指立法在具体实施过程中所带来的社会效果，也就是设计的制度在实施中的实现程度，主要包括行政执法的有效性、守法的有效性以及专业管理制度有效性。《管理办法》在具体实施过程中所产生的社会效果，还是比较好的，尤其是在守法的有效上。

（1）从守法有效性的指标来看，如果每一项立法规定都需要借助于行政执法活动才能实现，那么立法规定的实现必然是低效的。《管理办法》规定的涉及的行政管理相对人是单位的，相关行政管理相对人自觉守法的意识较强，尤其是运营企业、建设

2 沪府办发〔2019〕10 号。

单位、施工单位，大体上能够自觉遵守《管理办法》的有关规定，基本不存在违法现象。主要问题：一是交通建设项目实施时与涉及的轨道线路的安全，在建设上、运营上还不能很好地有机融合。二是运营企业对从业人员的管理还不是非常严格，从业人员存在纪律涣散等问题。三是运营单位对新业态设施设置缺乏明确的标准。

（2）从行政执法的有效性来看，行政执法的目的是为了实现立法意图，保障立法规定在现实生活中得以实现。行政执法的有效性，既能够反映立法规定实施的情况，也能够反映立法的质量与水平。《管理办法》中涉及到的行政管理部门在保障立法规定在现实生活中得以实现的力度还是比较大，执法成效还是较为明显（见第一部分《管理办法》主要规定落实情况）。存在的主要问题：

一是行政管理部门之间的协调机制还不够顺畅。比如：轨道交通规划线路预控方案的落地实施，对规划控制区的管理，交通部门与市规划资源、市发改委等部门的协调衔接问题；伴随着一些新问题而出现的执法协作问题。比如：一些商业设施的出入口点存在执法难的问题；对垃圾分类推行过程中遇到的诸如老年居民将生活垃圾带到轨道交通车站进行倾倒的新问题；轨道站点设摊、滞留问题等。轨道交通管理部门与城管部门等相关部门的协调还缺乏有效的手段。

二是缺乏必要的执法手段。比如：对于在车站出人口、通道

和列车车厢内，外省市来沪的残疾和低龄儿童乞讨，纠缠来往乘客的行为，在车厢内进行扫码推广和发送小广告的行为，按照《上海市轨道交通管理条例》的规定可实施行政处罚，但是实际上很难处罚，教育又无济于事，只能不停地驱赶。比如：乘客逃票的情况比较多，但是，经常会被投诉执法态度不好，这些投诉已经影响到企业的日常工作开展。

（3）从专业管理制度的有效性来看，《管理办法》的涉及到主要专业管理制度包括：设施维护和整改安全性评价制度、安全保护区作业管理制度、安全保护区作业审批制度、限制客流量制度以及安全检查制度等 5 项制度。在制度的设计上，这 5 项制度具有合理性和可操作性，具体实践也证明了这些制度的有效性。调查问卷结果显示：安全保护区作业管理制度执行的有效性最好，“好”评率在 80%以上，好与较好的占比达到了 95%以上；设施维护和整改安全性评价制度、安全保护区作业审批制度、限制客流量制度 3 项制度“好”与“较好”的比率都在 90%。目前，焦点性问题主要是有关安检制度的执行上，具体表现：

一是管理职责存在交叉重叠的问题。比如：轨道进站安检的责任属于轨道交通运营企业，但是，负责安检的人员不是轨道运营企业的人员，而是由公安部门的保安公司派出，内部管理由公安部门负责。

二是安检掌握的标准和尺度不一致。

三是安检机器的卫生状况较差。因安检机器传送带不干净而

导致乘客拒绝安检问题时有发生。

6.成本效益分析

立法所设计的制度要实施，是有成本的，也是可以作效益衡量的，但成本与效益并不一定成正比。“良法”一定是能节约施法成本与守法成本，有利于百姓，为社会带来多种效益的制度规范。《管理办法》中涉及成本效益分析的制度主要是安全检查制度。从以下 4 个二级指标对安全检查制度进行了评估:

（1）执法成本。一项立法的实现往往需要有执法机构和执法人员的日常监管予以保证。执法成本是公共财政支出的重要部分，它包括执法部门的运作与执法人员的工资待遇等成本支出;日常执法所需的装备;执法活动中的必要支出;执法人员的培训成本等。在相同的效力实现度前提下，执法成本越低，说明立法越好。

（2）守法成本与违法成本的比较。公民选择守法，是因为一旦遵守法律能够得到比违反法律更多的利益，守法的成本低而收益大，反之，如果公民的守法成本大于违法成本，那从理性人的角度考虑，人们往往会选择违法，这样的制度设计，其合理性就值得反思，就需要调整。总体上来说，安全检查制度的守法成本并不高，因此，绝大多数乘客都能够自觉遵守安全检查制度，因拒绝配合安全检查而被处以行政处罚的人数有 16 人次。

（3）管理制度的投入与产出。投入与产出应用在商品生产领域上是非常准确和直观的，但是，在法律制度或者专业管理制

度的运作中，如何考量投入与产出则是非常复杂的。但是，由于安全检查制度与防恐、运营安全等密切相关，在上海目前巨大客运量的压力下，轨道交通一旦出事，后果将不堪设想。因此，安全检查制度的重要性，更多的是公共安全和政治影响。在这种意义下，某种程度可以不计执法成本和管理成本。

7. 立法技术性

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”。[3]对立法技术的评估，主要是从对照以下 2 个二级指标:

（1）从文本结构的完整性来看，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。《条例》在文本结构上由 5 章构成，第一章为总则，第二章到第四章作为分则，具体对安全设施与保护区管理、安全运营管理、应急和事故处理的相关要求进行了规定，第五章为法律责任。从整体上来看，文本结构完整。

问题主要出在法律责任部分。目前《管理办法》采用援引《条例》加乘客守则予以细化的方式，基本可以解决目前对轨道交通一些主要违规行为的处罚问题。存在具体问题：一是有关责令改正的规定需要进一步明确。二是法律责任中规定的处罚方式过于

3 刘永华、许迎华:《建立地方立法质量评价体系的构想》，该文收录于 2006 浙江蓝皮书中。

单一，对于所有违反《管理办法》行为的处罚方式都是行政罚款。同时，调研中也有执法人员反映，《管理办法》规定的行政处罚罚款数额较低，对违法行为人来说，违法成本过低，达不到震慑与教育警示作用。

（2）从立法语言的准确性来看，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《管理办法》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。

无论是从文本结构，还是从立法语言来看，立法技术都较为成熟。

8.立法认同度

（1）对立法基本规定的知晓度。《管理办法》和市民日常的出行密切相关，市民对《管理办法》的关注度、知晓度较高。比如：在收集调查问卷过程中，参与调查的市民围绕安全检查、限制客流、轨道交通乘客守则等问题积极的提出问题，发表观点，客观上反应了市民对《管理办法》的知晓度较高。

参与调查的管理部门工作人员，对于调查问卷中设置了“不清楚”选项的 5 个问题，涉及设施维护和整改安全性评价、安全保护区作业管理、全保护区作业审批、安全区外建设单位采取的安全保护措施、监督管理部门对轨道交通安全状况检查的频率几个方面的内容。被调查人员选择“不清楚”的比例分别都低于

5%，也反映了管理部门工作人员对于《管理办法》相关规定的了解情况较好，知晓度较高。

（2）对立法基本规定的认可度。通过座谈、调查问卷方式对市民和管理部门进行调查了解。向被调查市民主要了解和市民具有直接、密切联系的法律规定，除有关安全检查的规定认可度较低外，其他限制客流、轨道交通乘客守则等相关规定，其认可度较好，多数人在日常出行中能够遵守《管理办法》中相关的法律规定。

对于被调查管理部门工作人员，重点对设施维护和整改安全性评价、安全保护区作业管理、全保护区作业审批、安全区外建设单位采取的安全保护措施等方面了解被调查者对相关法律规定的认可程度，从调查问卷的评价情况看，前述 4 项制度执行情况的评价为好的分别为 76.47%、81.03%、75.56%、71.42%，也反映了被调查者对相关法律规定的认可度较高。

（3）对执法效果的评价。关于执法效果的调查主要通过座谈了解具体情况。和专家、行政执法机关、轨道交通企业座谈过程中，座谈人员肯定了在现有条件下，行政执法工作能够得以较为顺利地开展，认为行政执法行为所产生了较好的效果。

四、评估结论和建议

对照立法后评估指标体系，通过对《管理办法》的全面评估，从总体上来看，《管理办法》立法质量较高，立法执行情况较好，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、新事物和新理念。具体评估建议如下:

（一）固化行政管理主体的法律地位

1.明确应急管理部门的监管主体责任。在国家新一轮的行政管理体制改革中，为解决职责交叉、边界不清、执法缺位等问题，对城市安全与应急管理的行政管理体制进行了调整，市安全生产监督行政管理部门的职责归并至市应急管理局。调整后的轨道交通运营安全监管主体的法律地位需要通过立法予以固化，以保证相关行政管理部门职责的法定化、合法化。

2.明确建设部门的管理职责。《管理办法》第 8 条有关安全保护区规定中涉及到市交通行政管理部门、规划、房屋等相关行政管理部门。其中，轨道交通工程建设项目立项后，市交通行政管理部门应当按照《条例》第 37 条的规定，将划定轨道交通安全保护区的具体范围，告知规划、房屋等相关行政管理部门。而目前建筑施工许可由建设部门负责，因此，建设部门的法律主体也需要予以明确。

3.明确轨道交通的执法主体职责。城管部门的执法管理限于地面，而某些违法行为则发生在轨道交通站内，由此带来执法监管存在空白。对于轨道交通执法中遇到的一些新问题，主要是城管综合执法与轨交执法的协调问题，是通过城管综合执法授权轨交运营单位进行执法，还是城管综合执法下沉，需要《管理办法》在修订时，与相关部门进一步协商确定。

4. 明确属地政府安全职责。《关于本市保障轨道交通安全运行的实施意见》[4]提出：明确各区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。优先保障轨道交通及配套设施设备的用地、投资、建设和加强日常大客流应急联动等。

（二）明确建立相关制度与机制

1. 完善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《管理办法》在修订时应当强化相关机制的建设与衔接：一是建立轨道交通运营安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制；二是完善应急演练机制与应急预案，包括突发事件的“四长联动”应急联动机制，明确定期组织“四长联动”应急演练等；三是明确运营企业建立全网络综合应急抢险体系，完善应急抢修布点和队伍建设；四是加强事故信息预警发布，健全“1+N”网络运营信息发布体系。五是建立第三方运营安全评估制度。

（三）体现智慧化精细化的管理理念

1. 关于智慧化的管理理念。《关于本市保障轨道交通安全运行的实施意见》[5]提出：结合智慧城市、智慧政府、智慧公安和“智慧轨交”平安建设，对轨道交通安全实施全过程精细化管理，

4 沪府办发〔2019〕10 号。
5 沪府办发〔2019〕10 号。

加强智能化安防设施建设和信息数据集成。关于精细化管理和智慧轨交的理念在《管理办法》的修订中应当有所体现。

2.关于标准化管理。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修订城市轨道交通法规规章。强化技术标准规范对安全和服务的保障和引领作用，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，《管理办法》在修订中应明确通过相关配套性规范文件予以完善。

3.明确委外人员的管理职责。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，《管理办法》应当对“运营企业完善委外人员招录考核评价体系，建立委外单位评比评选机制，灵活合理运用合同条款考核手段”予以明确。

（四）需要吸纳完善的相关规定

1.增加新线试运行的规定。《城市轨道交通运营管理规定》明确了新线试运营的基本条件，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。《交通运输部加强城市轨道交通规划建设管理的意见》明确要求建立第三方运营安全评估制度。建议《管理办法》在修订时，应当做好相关内容的增补。

2.增加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。《管理办法》应在列车驾驶员准入资格及心理测试等方面做出相应的修改。

3.完善安全设施及禁止行为范围的规定。一是完善调整可能对轨道交通运营安全造成影响的禁带物品的范围，包括安全滑板车、平行车等新型的交通工具或交通设备；二是为平衡好轨交安全与企业营利之间的关系，完善新业态设置的规定，包括轨道车站是否可以设置抓娃娃机、唱吧等自助类商业设施等；三是为充分发挥新媒体在轨道交通安全运营中的作用，在通讯技术水平允许的前提下，应当将“一般通讯”保障纳入安全设施、设备中。

（五）进一步细化完善安全检查制度

关于在《管理办法》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《管理办法》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。一是统

一安全检查的标准。二是丰富安全检查的方式。除开包检查、传送机器检查外，《管理办法》应当鼓励推广应用智能、快速的安检新技术、新产品。比如：增加电子技术手段的安全检查方式，以加快安全检查的速度，也可以尝试通过信用信息制度，对个人信用好的乘客免除安检义务。

（六）进一步完善法律责任的设定

目前，《管理办法》法律责任部分对违法行为的处罚方式主要是行政罚款，行政罚款数额的设定形式主要是数距式，即设定行政罚款数额的上限与下限，数距区间幅度分别为 1 千元——3 千元、1 万元——3 万元、3 千元——1 万元、1 万元——5 万元。调查中有执法人员反映目前《管理办法》规定的行政处罚最高金额设定偏低。《管理办法》在罚款数额的设定上，应当根据本市经济社会发展的实际水平，选择合适的方式予以设定，处罚相当，以避免罚款数额过低，导致相关行政管理相对人因违法成本低而并不在乎行政处罚。二是对于未设罚则的违法行为，补充规定相应的法律责任，做到应罚尽罚。三是细化有关责令改正的规定。

《上海市轨道交通运营安全管理办法》执行情况

调查问卷（单位）

轨道交通运营相关部门同志：

您好！现在正在进行政府规章《上海市轨道交通运营安全管理办法》执行情况调查，目的是了解《上海市轨道交通运营安全管理办法》执行情况及其评价。请您结合本职工作，完成以下问卷。我们将按《中华人民共和国统计法》的有关规定，对您的回答予以保密，感谢您的大力支持！

1. 受访者个人情况［单选题］*

〇轨道交通运营企业

〇轨道交通建设单位

〇轨道交通监督管理部门

2. 您觉得《上海市轨道交通运营安全管理办法》在哪些方面实施情况较好？［多选题］*

□城市轨道交通正常、安全运营

□城市轨道交通服务质量

□城市轨道交通日常管理

□其他 _____

3. 您觉得设施维护和整改安全性评价制度执行的怎么样？［单选题］*

○好，按要求进行安全性评价并及时进行调整、整改

○一般，基本能按要求进行安全性评价并进行调整、整改

○差，没有按要求进行安全性评价并及时进行调整、整改

○不清楚

4. 您认为安全保护区作业管理实施情况如何？［单选题］*

○好，符合安全性要求

○一般，基本符合安全性要求

○差，存在安全问题

○不清楚

5. 您认为安全保护区作业审批实施情况如何？［单选题］*

○好，高效、透明、便利

○一般，较高效、透明、便利

○差，还有待改进

○不清楚

6. 您认为安全区外建设单位采取的安全保护措施如何？［单选

题］*

○好，符合安全性要求

○一般，基本符合安全性要求

○差，存在安全问题

○不了解

7. 您认为哪种安全检查措施更合理？［单选题］*

○无论包裹体积大小一律需要机器安全检查

○便携的小包裹可以不需要安全检查

○便携的小包主动开包后可以不需要经过机器安全检查

○其他 _____

8. 您认为监督管理部门对轨道交通安全状况检查的频率如何？［单选题］*

○较高

○一般

○较低

○不清楚

9. 您认为是否有必要对乘客的不文明行为设定行政处罚？［单选题］*

○有必要，可以设定（警告或罚款） _____

〇没有必要

10. 您认为以下哪几个制度执行情况最好？［单选题］*

〇安全设施与保护区管理

〇安全运营管理

〇应急和事故处理

《上海市轨道交通运营安全管理办法》执行情况

调查问卷（市民）

尊敬的市民：

您好！现在正在进行政府规章《上海市轨道交通运营安全管理办法》执行情况调查，目的是了解《上海市轨道交通运营安全管理办法》执行情况及其评价。请您根据自身感受，完成以下问卷。我们将按《中华人民共和国统计法》的有关规定，对您的回答予以保密，衷心感谢您的大力支持！

1. 您觉得本市轨道交通运营管理在哪些方面实施情况较好？［多选题］*

☐城市轨道交通正常、安全运营

☐城市轨道交通服务质量

☐城市轨道交通日常管理

☐其他 _____

2. 根据轨道交通乘客守则，您认为哪些不文明行为出现频率较高？［多选题］*

☐逃票、越站乘车、持无效优惠证明乘车等违反票务管理规定行

为

□拦截列车、擅自进入禁止区域、强行上下车、携带危险物品等具有危害轨道交通安全的行为

□吸烟、随地吐痰、便溺、乱吐口香糖渣、乱扔杂物、携带有严重异味等影响轨道交通卫生的行为

□携带宠物、折叠自行车、乞讨、躺卧、收捡废旧物品、违规从事销售等影响轨道交通出行秩序的行为

□其他 _____

3. 您对安全检查的接受程度？［单选题］*

○高，愿意积极配合

○一般，并不排斥

○低，不愿意接受安全检查

4. 您认为哪种安全检查措施更合理？［单选题］*

○无论包裹体积大小一律需要机器安全检查

○便携的小包裹可以不需要安全检查

○便携的小包主动开包后可以不需要经过机器安全检查

○其他 _____

5. 您认为安全检查中乘车人和安检人员产生争执的主要原因是？［单选题］*

〇乘车人完全不配合安全检查

〇乘车人主动开包后还需要通过机器安全检查

〇安检人员工作态度恶劣

6. 您认为轨道交通运营单位限制客流量的行为是否科学合理？[单选题] *

〇科学、合理并且及时采取了其他应急措施

〇基本科学、合理，多数时间能采取其他应急措施

〇不科学、不合理，没有采取其他应急措施