《江苏省铁路安全管理条例》解读

2021年12月2日，《江苏省铁路安全管理条例》（以下称《条例》）经江苏省第十三届人大常委会第二十七次会议审议通过，自2022年5月1日起正式施行。《条例》的颁布，填补了我省铁路立法空白，进一步完善了江苏综合交通法规制度体系，将有力推动我省铁路事业在交通运输新发展阶段安全、健康、高质量发展，为奋力谱写“强富美高”新江苏现代化建设新篇章贡献新力量。现就《条例》有关内容解读如下：

一、立法背景

铁路是国民经济大动脉、关键基础设施和重大民生工程。近年来，我省铁路特别是高铁加快建设，里程快速增长。随着铁路建设尤其是高速铁路建设快速发展，铁路安全管理问题凸显，其中原因之一是缺乏地方立法规制。为此，加强铁路安全管理地方立法，意义重大、势在必行。一是落实总书记指示批示要求的重要举措。习近平总书记高度重视铁路沿线安全环境治理工作，多次作出重要指示批示。及时启动铁路安全管理立法，并开展长三角区域立法协同，是贯彻落实习近平总书记关于推进长三角区域一体化发展和铁路沿线安全环境治理的重要指示批示精神的重要举措，也符合铁路新发展阶段的新形势要求。二是适应地方铁路事业发展新格局的客观需要。我省以地方投资为主的铁路比重逐年加大。按照《铁路法》和国务院《铁路安全管理条例》规定，铁路安全管理虽然以国家为主，但随着市域、市郊铁路等地方铁路建设的加快推进，国务院已将城际铁路、市域市郊铁路、支线铁路等的具体执行事项交由地方实施，国家铁路监管部门已明确地方铁路建设实行“谁审批谁监管”。此外，地方还在铁路线路安全和运营安全管理方面承担相应的属地管理责任。为此，亟需通过地方立法明确地方铁路安全管理的主体和要求。三是完善铁路安全管理制度体系的迫切要求。为了更好地适应改革要求，需要建立健全铁路安全管理机制，进一步厘清地方与国家有关铁路管理职责边界。通过地方立法明确地方的铁路管理责任，使地方的铁路安全管理职责与国家的有关管理职责相衔接，形成国家铁路监管部门、地方政府及其有关部门履行铁路安全管理责任的制度全覆盖。

二、主要内容

《条例》共七章六十四条，分为总则、建设安全、线路安全、运营安全、联合监管与区域协作、法律责任和附则。主要包括以下内容：

（一）加强与上位法衔接，明确铁路安全管理职责

铁路安全管理工作的重点在于落实铁路安全管理责任、形成长效管理机制。《条例》围绕上位法的规定明晰管理职责，明确本省行政区域内铁路安全监督管理工作依法由国务院铁路行业监督管理部门及其设立的有关铁路监督管理机构负责；铁路沿线地方各级人民政府和有关部门按照各自职责，依法做好保障铁路安全的相关工作。并明确县级以上地方人民政府地方铁路管理部门按照国家规定，承担本行政区域内地方铁路建设安全等有关监督管理工作；县级以上地方人民政府公安、自然资源、水利、应急管理、城市管理、住房城乡建设等有关部门按照各自职责，做好本行政区域内铁路安全监督管理的有关工作。《条例》不仅对地方政府与国家有关部门的统筹协调作出要求，也对地方政府相关部门职责范围内事关铁路安全监督管理工作作出规定。

（二）落实铁路发展规划，明确铁路建设安全管理责任

铁路建设是铁路安全管理的重点内容，铁路建设项目具有周期长、规模大的特点，且涉及范围广、风险因素多。《条例》在总结既有经验同时，借鉴兄弟省市相关立法经验，对我省铁路建设安全管理作出系统性规定。

**一是**明确铁路建设应当符合铁路发展规划，执行铁路基本建设程序。规定铁路建设单位和勘察、设计、施工、监理单位以及其他有关单位，应当遵守建设工程质量管理和安全生产管理法律、法规等规定，执行国家标准、行业标准和技术规范。

**二是**明确铁路建设相关主体质量安全主体责任，规定从事铁路建设工程勘察、设计、施工、监理活动的单位应当依法取得相应资质，在其资质等级许可的范围内从事铁路工程建设活动，并加强对从业人员的资格管理。

**三是**规定铁路建设工程竣工后，应当按照有关规定经验收、评估合格，符合运营安全要求的，方可投入运营。同时，结合江苏铁路建设实际，从保障安全需要出发，对铁路与公路、航道等其他设施交叉、并行情况的处理等作出规范。

（三）设立铁路安全保护区，加强铁路线路安全管理

针对铁路沿线环境对安全影响大的特点，根据上位法有关规定，对新建、改建铁路的线路安全保护区的范围作出明确规定。《条例》总结我省开展铁路沿线安全环境治理工作经验，突出铁路沿线安全隐患整治，明确铁路线路两侧依法设立铁路线路安全保护区。

**一是**划定铁路线路安全保护区范围，并明确危害铁路安全的禁止性行为。《条例》对铁路线路安全保护区范围以及划定权限和程序作出规定。同时，在与上位法进行衔接的基础上，对在铁路安全保护区范围内和铁路电力线路导线一定范围内可能影响铁路运营安全的活动进行规制。规定在铁路线路安全保护区内建造建筑物、构筑物等设施，从事取土、挖砂等作业应当依法征得铁路运输企业同意并签订安全协议，遵守保证铁路安全的标准和规范；明确在铁路电力线路导线两侧各五百米范围内，禁止升放风筝、气球、孔明灯等低空飘浮物体，不得使用弓箭、弹弓、投掷装置等实施危害铁路安全的行为；在铁路电力线路导线两侧各一百米范围内，禁止升放无人机等低空、慢速、小型航空器。

**二是**对铁路线路安全保护区和铁路线路两侧有关生产、作业、管理活动进行规制。规定在铁路线路两侧使用彩钢瓦、铁皮、塑料薄膜、防尘网等轻质材料建造建筑物、构筑物的，产权人或者管理人应当采取加固等安全防护措施，及时清理散落的材料，防止其在大风等恶劣天气条件下危及铁路安全。在铁路线路两侧建造、设立生产、加工、储存或者销售易燃、易爆或者放射性物品等危险物品的场所、仓库的，应当符合国家标准、行业标准规定的安全防护距离。已建场所、仓库不符合规定的安全防护距离的，应当依法予以整改。要求铁路线路安全保护区内既有建筑物、构筑物和供水、油气输送、光（电）缆等管线设施的产权人或者管理人，加强日常巡查维护，及时排除安全隐患，防止影响铁路安全。并对铁路桥梁跨越处河道上下游采砂活动、铁路线路两侧与铁路用地范围相邻的山坡地水土保持、铁路桥梁下的铁路用地和桥下空间的保护利用等作出规定。

**三是**对双段长责任制提出具体要求。规定铁路沿线设区的市、县（市、区）、乡（镇）人民政府应当与铁路运输企业建立铁路沿线安全环境治理双段长责任制，共同落实铁路线路安全隐患治理责任。并规定铁路沿线县级以上地方人民政府在职责范围内负责的铁路安全隐患排查、处置等工作，由地方铁路管理部门具体组织落实。

**四是**增加对噪声污染的治理。《条例》第三十一条规定，铁路运输对沿线既有住宅、办公楼等噪声敏感建筑物造成噪声污染的，铁路运输企业和铁路沿线设区的市、县（市、区）人民政府应当对噪声污染情况进行调查，制定噪声污染治理方案，并按照治理方案的要求采取措施，减轻噪声污染。本条从民生出发，参照了《中华人民共和国噪声污染防治法（草案）》征求意见稿和《江苏省人民政府办公厅关于加强铁路安全管理的意见》相关规定，对铁路运输企业和有关部门消除噪音污染作出要求，切实保障群众利益。

**五是**明确铁路道口安全管理要求，落实各方管理责任。规定县级以上地方人民政府确定的负责铁路道口安全监管的部门应当与铁路运输企业建立健全工作机制，落实铁路道口运行安全生产企业主体责任和属地管理责任，加强铁路道口安全管理。同时，对铁路道口管理作出具体规定，明确铁路运输企业、道路管理部门或者道路经营单位的相关责任。对既有的铁路、道路平交道口，有条件的，规定按照法律、法规和国家、省有关规定以及实际需要，采取封闭或者立交改造等措施处理。

（四）推进治安联防联控，落实铁路运营安全管理要求

《条例》就铁路运营安全与上位法作出衔接性规定，聚焦保障铁路旅客和货物运输安全，明确地方政府有关部门的安全管理职责以及铁路运输企业维护铁路运营安全的职责和义务。

**一是**明确铁路运输企业按照国家有关规定落实铁路运营安全管理职责，保障铁路旅客和货物运输安全。

**二是**要求铁路车站所在地设区的市、县（市、区）人民政府将铁路车站周边地区治安防控工作纳入本地区社会治安防控体系，建立治安联防联控机制，并根据本地实际情况，组织地方铁路管理、公安、城市管理等有关部门和单位对铁路车站周边地区实施综合管理；规定有关地方人民政府及其有关部门建立安全隐患排查和矛盾纠纷化解、工作协调和信息通报等机制。

**三是**对突发公共卫生事件应急处置、保障铁路运营指挥调度系统的正常使用提出了具体要求。

**四是**规定了旅客维护铁路运营秩序的义务，并在上位法规定基础上，补充了危害铁路安全的禁止性行为。

（五）建立联合监管机制，推进联合监管与区域协作

《条例》从机制和能力建设等方面具体落实地方管理职责，明确保障措施和监督要求，规定铁路沿线地方各级人民政府应当将保障铁路安全的有关工作纳入本地区安全生产和社会治安综合治理范围，建立与铁路突发事件应急预案相衔接的应急救援机制，加强铁路安全管理能力建设。

为了形成铁路安全管理合力，《条例》着力构建联合监管机制，对地方铁路管理、公安以及其他有关部门的监督检查职责作了明确，规定地方铁路管理、公安以及其他有关部门应当按照各自职责，对依法由地方负责的铁路安全管理事项进行监督检查。要求建立铁路安全协调机制和监督检查信息通报制度，明确发生铁路建设生产安全事故的，可以依法授权或者委托有关部门开展调查。要求铁路运输企业和有关部门加强视频监控的安全信息共享，将涉及安全的视频监控纳入所在地公共安全视频联网。明确相关部门、单位进行铁路车站地区、铁路线路重点部位防范恐怖袭击的技防、物防建设，落实反恐怖工作责任制。

为推进区域特别是长三角区域协作，《条例》就铁路安全管理区域协作专门作出规定。在总则部分明确要完善铁路安全管理工作协同机制；在第五章规定了省人民政府应当会同长江三角洲等区域相关省（市）人民政府协同推进铁路沿线生态环境保护；要求编制本省铁路建设规划时，应当征求长江三角洲等区域相关省（市）的意见，推动区域内铁路建设规划相互协调；明确要建立铁路安全协作机制和行政执法协作工作机制，构建信息互通、资源共享、联勤联动、联合救援的铁路安全管理体系；并对开展铁路安全信用评价，共享相关信用信息提出了具体要求。

（六）明确法律责任，保障法规制度有效落实

为了保障法规确立的各项制度得到切实有效的落实，《条例》对在铁路电力线路导线两侧一定范围内实施相关禁止性行为、擅自进入相关区域、攀爬或者翻越相关设施等违法行为，以及在电气化铁路接触网及其支柱附挂设施设备不符合铁路安全技术规范要求或者未按规定报经批准、擅自在铁路线路上铺设平交道口和人行过道、干扰铁路运营指挥调度无线电频率正常使用等违法行为，设置了相应的法律责任。对《铁路法》《安全生产法》、国务院《铁路安全管理条例》等法律、行政法规已有处罚规定的行为作了衔接性规定，即“违反本条例规定，法律、行政法规已有处罚规定的，从其规定”。

三、主要亮点

（一）坚持权责对等，明确铁路安全监管职责

铁路安全管理虽然以国家为主，但是随着这些年来地方铁路建设的不断推进，城际、市域市郊等铁路建设具体事项已由地方实施，国家已明确地方铁路建设实行“谁审批谁监管”。此外，地方还在线路和运营安全管理方面承担相应的属地管理责任。为保持铁路安全管理职责规定的完整性，《条例》既对国家铁路监管部门的管理职责作指引性规定，又明确了地方的管理责任，形成铁路安全管理责任全覆盖。

（二）坚持安全第一，强化铁路建设安全管理

**一是**突出源头规划控制，要求地方划定铁路线路规划控制线，并对规划控制线内新建、改建、扩建的限制性要求作了规定，确保铁路建设用地的合理利用，防止铁路线路规划走向范围内的建设项目拆迁造成浪费，节约建设成本。

**二是**明确铁路参建单位落实有关铁路建设工程质量安全和管理要求，以及代建方安全生产责任和配合履行安全生产管理职责。

**三是**明确铁路建设项目应当进行风险评估，规定铁路建设单位应当对项目建设过程中的建设工程本体的风险以及毗邻建筑物、构筑物和其他管线、设施的安全影响等进行评估，并根据评估结果采取措施，防止、减少影响。

（三）坚持立法为民，增加民生条款

为充分贯彻“以人民为中心”的立法思想，《条例》在与乘客出行息息相关的领域做出了具体的规定，切实保障人民群众利益。《条例》第十八条规定：“规划建设铁路客运车站，应当适应地方经济社会发展需要，符合相关安全技术规范要求，保障旅客出行安全、便利，与城市公共交通、道路客运等交通方式相衔接。”为了增强突发公共卫生事件的应急处置能力，维护人民群众生命健康安全，《条例》细化相关上位法规定，明确发生突发公共卫生事件时，铁路运输企业应当根据防控要求，做好列车、车站等场所的通风、清洁和消毒工作，加强公共场所卫生防护宣传，配合有关部门制定防控方案和处置预案。并要求铁路运输企业根据疫情防控需要，在重点场所或者区域设置检测点和隔离区。为有针对性地解决好人民群众普遍关注、反映强烈的铁路噪声污染问题，更好保障其合法权益，《条例》还对铁路运输噪声污染防治作出具体规定。

（四）坚持开放统一，加强区域协作

铁路安全管理立法作为长三角区域立法协同项目之一，在《条例》审议期间，省人大法制委专门在南京组织召开了长三角区域立法协同座谈会，广泛听取上海铁路监管局、中国铁路上海局集团有限公司和上海市、浙江省、安徽省人大法制委等有关方面意见，就区域协作有关立法事项达成共识。《条例》就区域间铁路沿线生态环境保护协同、铁路规划相互协调、铁路安全协作、行政执法协作、信用信息共享等分别作出具体规定，为加强区域协作提供法治保障。