

上海市人民政府办公厅文件

沪府办发〔2019〕10号

上海市人民政府办公厅关于 本市保障轨道交通安全运行的实施意见

各区人民政府，市政府有关委、办、局：

为确保本市轨道交通安全有序发展，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），结合实际，现提出本市保障轨道交通安全运行实施意见如下：

一、明确总体要求

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，以切实保障轨道交通安全运行为目标，对标国际一流水准，借鉴各地所长，坚持创新引领和精细化管理，健全轨道交通综合治理体系、夯实安全管理基础、强化安全防范能力、提升应急处置水平、完善系统保障

措施,为广大人民群众提供安全、可靠、便捷、经济的公共交通出行服务。

(二)基本原则

1.以人为本,安全第一。把人民生命财产安全放在首位,强化红线意识,坚守底线思维,不断提高本市轨道交通运营安全水平和人性化服务品质。

2.统筹协调,协同治理。坚持政府主导、公共服务企业属性定位、发挥市场化运作机制,加强轨道交通规划、建设与运营全过程衔接,按照“系统性规划、高品质建设、精细化运维”的要求,从源头提升运营安全保障水平;构建多方参与、属地共管、系统保障的轨道交通安全综合防范治理体系,强化社会协同治理。

3.预防为主,防处结合。构建风险分级管控和隐患排查治理双重预防制度,完善应急预案体系,加强应急演练和救援力量建设,不断提升应急防控管理能力。

4.创新驱动,精细管理。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,加强智能化安防设施建设,强化大数据分析应用,及时掌握系统运行特征和发展趋势,加快技术创新在轨道交通领域中的推广应用,构建运营管理和公共安全防范技术体系,全面提升风险管控能力。

二、构建综合治理体系

(一)健全管理体制机制

市政府指导本市轨道交通安全运行,负责运营突发事件应对工作指导协调和监督管理,对本市轨道交通安全运行负总责。市

级层面建立全市轨道交通发展协调平台,建立衔接高效、运行顺畅的管理体制和运行机制,定期研究、协调建设和运营管理中的重大问题、关键事项。对跨城市运营的城市轨道交通线路,建立跨区域运营突发事件应急合作机制。督促各相关部门、单位和各区共同做好安全运行保障工作。

市交通管理部门负责轨道交通项目规划建设前期和建设过程中的统筹协调,以及轨道交通运营的监督管理。负责牵头组织轨道交通运营安全评估工作。负责轨道交通安全保护区范围内作业项目审批。对轨道交通行业日常管理开展行政执法和检查。按照职责,做好应急处置及演练工作。配合公安部门做好公共安全防范相关工作。

公安、应急管理部门负责本市轨道交通的治安和消防监督管理。做好本市轨道交通区域的巡逻查控工作,依法查处有关违法违规行爲,加强对危及轨道交通公共安全等情报信息的搜集、分析、研判和通报、预警工作。监督指导运营单位做好进站安检、治安防范、消防安全管理和突发事件处置工作。配合做好应急处置及演练。

轨道交通企业负责轨道交通线路的建设、运营管理等具体日常工作。承担安全生产的主体责任,落实反恐防暴、内部治安保卫、消防安全等有关法规规定的责任和措施。根据相关法规授权,对妨碍运营安全、扰乱运营秩序、危害运营设施等违规行为,进行行政执法。

各区府落实属地安全应急管理工作,及时排查和整治辖区

内影响轨道交通运营安全的各类风险隐患。配合做好辖区内的轨道交通安全保护区管理及违规处置工作。负责辖区内轨道交通站点出入口、高架区间投影区域及周边环境的属地化管理。优先保障轨道交通及配套设施设备的用地、投资、建设和日常管理。

各相关部门、单位按照分工履行有关安全管理职责。

(二)完善法规标准体系

强化本市轨道交通法规和标准体系建设。以运营安全和优质服务为重点,及时修订完善《上海市轨道交通运营安全管理办法》。指导轨道交通企业建立健全本市轨道交通运营标准体系。发挥行业协会作用,推进地方、行业标准出台,推动规划、设计、建设、施工、制造等标准化建设。公安、应急管理部门会同轨道交通企业以防范处置和设备配置为重点,完善本市轨道交通反恐防暴、安检、内保、消防安全等标准。

三、有序统筹规划建设运营

(一)科学编制规划

轨道交通发展要与本市经济社会发展阶段、发展水平、发展方向相匹配、相协调。要始终坚持“规划建设为运营、运营服务为乘客”的理念,将安全和服务要求贯穿于规划、建设、运营全过程,并结合本市发展需求、财政状况等实际,准确把握轨道交通发展规模和发展速度,合理确定制式和建设时序,量力而行、有序发展。加强轨道交通线网规划和其他交通设施的统筹衔接,相关设施、用地应纳入城市总体规划和地区控制性详细规划,并同步规划、建设与投用,提升综合交通运输服务水平。市规划资源、交通部门编制新

一轮轨道交通规划时,要加强城区轨道交通线网密度覆盖,充分考虑后期运营客流及换乘大客流的风险问题。推进一网多模式,逐步建成多层次的轨道交通网络。

(二)确保工程建设质量

市发展改革、住房城乡建设管理、交通、规划资源等部门和相关区政府要严格执行轨道交通项目建设程序,指导和监督建设单位按照国家和本市规定的技术标准、技术规定和管理要求,开展相关工作。建设单位要认真落实安全生产首要责任,督促相关参建单位做好安全生产工作,建立健全施工阶段安全评估机制,及时发现并有效排除安全隐患。建立以 BIM 技术、大数据等为基础的设施设备管理及维护信息系统,优化管理手段、提升管理质量。轨道交通工程涉及公共安全方面的设施设备、场地、用房和智能安防项目等,要与轨道交通工程同步规划、同步设计、同步施工、同步验收、同步投入使用,并加强运行维护管理。工程可行性研究报告和初步设计文件中要编制运营服务专篇和公共安全专篇,并在审批阶段听取交通、公安等部门意见。

(三)抓好新线运营

加强城市轨道交通建设与运营的交接管理,完善交接内容和程序。市交通管理部门对新开通的轨道交通线路,依据国家相关规定,重点以确保运营安全和满足服务要求为原则,组织专业机构开展初期运营和正式运营安全评估工作。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。

四、加强运营安全管理

(一) 夯实运营安全管理基础

轨道交通企业承担轨道交通运营安全生产主体责任,做好运营安全各项工作。健全安全生产管理机构,按规定配备专职安全管理人员,保障安全运营所必需的资金投入。严格落实安全生产责任制,明确安全生产目标,完善企业安全生产制度。加强人员技能和安全培训。完善企业层面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。做好轨道交通企业安全生产标准化工作。履行安全相关信息的披露和公开要求。市交通管理部门负责对运营单位安全管理工作进行监督检查,建立和实行轨道交通第三方运营安全评估制度。完善本市轨道交通运营安全事故报告和调查处理办法。采取行业自律、政府监管、目标激励等多种手段,促进行业安全平稳有序运行。

(二) 加强大客流安全管控

轨道交通企业要加强大客流风险预防工作,总结大客流处置现场实践经验,完善大客流应急预案,明确大客流响应启动条件和处置要求。强化换乘站、枢纽站等重点场所客流监测预警,合理规划车站客流走向,加强重点时段人员保驾力度,保证车站客运组织工作的正常秩序。要增强大客流风险应对能力,采取多种方式巡视,做到站台、站厅、换乘通道、楼扶梯等关键区域全覆盖,发现客流量激增等危及运营安全状况的突发情况能及时处置。进一步完

善大客流处置联动机制,确保信息发布准确、及时。保证处置设施设备齐全并相应到位。

(三)加强安全保护区管理

市交通管理部门要根据相关法规要求,进一步加强轨道交通安全保护区管理。严格执行轨道交通安全保护区内作业的依法许可及技术审查,督促轨道交通企业做好建设项目移交、日常巡视工作,落实安全保护区范围内施工过程中的监护职责,完善相关工程监护闭环验收。对未经行政许可,或虽经许可但未采取必要安全保护措施,以及未按照许可规定施工的行为,要依法严处。各区政府要强化属地责任,做好所属区域轨道交通安全保护区日常监管、隐患整治等工作。

(四)强化关键设施设备管理

轨道交通企业要按照国家制定、发布的轨道交通关键设施设备运营准入技术条件,加快推动本市轨道交通车辆、信号、通信、自动售检票等关键设施设备产品定型,提升列车运行控制等关键系统的安全等级,加强特种设备管理,严把质量入门关。建立健全本市轨道交通关键设施设备维修技术规范和检测评估、维修保养制度,积极推动维护模式转变,加大薄弱环节的技术攻关和补强力度,提高关键设施设备的可靠性和稳定性。探索建立关键设施设备质量信用公开及追溯机制,严格处置质量失信问题,加强全面质量监管。

(五)提升从业人员素质

轨道交通企业要强化对从业人员安全技能培训考核及就业准

入。轨道交通驾驶员、调度员、行车值班员、维护保障等重点岗位人员须经安全背景审查并考核合格后上岗,特种设备操作人员须持证上岗。定期开展从业人员轮训,强化案例教育和绩效考核。对重点岗位从业人员技能、知识水平、能力进行年度考核筛查并定期开展心理测试。按照国家有关规定,建立从业人员服务质量不良记录名单制度,健全从业人员退出机制。完善委外人员招录考核评价体系,建立委外单位准入标准和评比评选机制,灵活合理运用合同条款考核手段,增强委外单位责任意识和服务意识。

五、强化公共安全防范

(一)加强日常巡检防控

轨道交通企业要制定安全防范和消防安全管理制度、明确人员岗位职责,落实安全管理措施,保障相关经费投入,及时配备、更新防范和处置设施设备,发现恐怖活动嫌疑及嫌疑人员,要按照规定及时向公安机关报告。公安机关要加强涉恐情报信息搜集工作,对有关情报信息进行筛查、研判、核查、监控,认为有发生恐怖事件危险的,要及时通报和预警,有关部门和单位要根据要求,做好安全防范和应对处置工作;加强重点区域警力投放,强化安全巡查和视频巡逻,不定期开展“盘人查物”飞行临检,加强对可疑人、事、物的发现和管控。

(二)强化安全检查

轨道交通企业落实安全主体责任,按照有关标准和规范,依法对进入轨道交通场站的人员、物品进行安全检查。从事轨道交通安全检查的单位、人员要按照有关标准、规范和约定,实施安全检

查。提高各车站安检点“过机安检率”和“开包抽查率”，严防携带危险品违禁品进入轨道区域。发现违禁品、管制物品和涉嫌违法犯罪人员，要妥善处置并立即向公安机关报告。鼓励推广应用智能、快速的安检新技术、新产品，逐步建立与本市轨道交通客流特点相适应的安检新模式。定期开展无主箱包、火情处置、极端人员肇事肇祸等事件的演练，着重提升紧急状态下现场控制、客流疏散等警企联动先期处置能力。

(三)加强社会共建共治

构建多方参与的轨道交通公共安全协同防范体系和应急响应机制，加强政府部门、运营单位与街道、社区之间的协调联动，继续推广“警企共建”、“街企共建”综治模式。积极招募志愿者，鼓励轨道交通“常乘客”参与公共安全防范与应急处置工作，提高公众安全防范能力，实现群防群治、协同共治。通过多种形式，广泛宣传普及轨道交通相关法规和知识，加强公众公共安全防范及突发事件应对培训教育，引导公众增强安全意识和防护能力。

六、提升应急处置能力

(一)完善应急预案体系

市应急管理、交通、公安等部门要会同轨道交通企业制定和完善包括综合应急预案、专项应急预案和现场处置方案在内的运营突发事件应急预案体系，定期开展预案培训和多部门联动应急演练。完备应急处置体系，形成预警保驾响应、应急运营指挥、现场应急抢险和信息联动发布的应急处置体系。完善突发事件的“四长联动”机制，定期组织“四长联动”应急演练，鼓励乘客参与演练，

提高预案可操作性。

(二)加强应急救援力量建设

市相关部门、轨道交通企业要配备满足需要的应急设施设备和应急物资。强化对轨道交通应急疏散系统的设计、建设和日常维护,提高应急疏散能力。建立健全专业应急救援队伍,实现应急培训全覆盖,根据需要建立专职或志愿消防队、微型消防站,提高应急救援能力和自防自救能力。鼓励和支持企业、科研院所及社会有关方面加强专业救援装备的研究开发。

(三)强化现场处置应对

落实现场协调联动、快速反应、科学处置的“四长联动”工作机制,强化轨道交通企业对突发事件的第一时间处置应对,最大程度减少突发事件可能导致的人员伤亡和财产损失。公安、应急管理、交通以及轨道交通企业、街道、社区要密切协同联动,提高应急现场处置能力。发生突发事件,有关部门和运营单位工作人员要按照岗位职责,通过广播系统、乘客信息系统、新媒体和专人引导等方式,引导乘客快速疏散。进一步加强应急力量响应,理顺应急预案响应流程,提高资源调集速度。充分发挥志愿者在安全防范和应急处置中的积极性,提高乘客自救互救能力。

七、完善政策措施

(一)加大综合政策扶持力度

市发展改革、规划资源、交通、财政、国资等部门要会同轨道交通企业,在制定颁布轨道交通成本规制的基础上,研究建立轨道交通健康有序发展长效机制,逐步形成与运营安全、服务质量和成本

效益挂钩的财政补贴办法,科学确定财政补贴额度。在保障运营安全的前提下,支持对轨道交通设施用地的地上、地下空间,实施土地综合开发,创新节约集约用地模式,以综合开发收益支持运营和基础设施建设。完善轨道交通电价和税费等优惠政策,合理降低轨道交通运营企业的成本负担。通过增收降本等综合措施,实现运营资金平衡,确保轨道交通运行安全可持续。

(二)增强科技信息创新应用

促进科技创新与轨道交通发展紧密结合,发挥交通科技对公共安全、运营组织、安全与应急保障、设施设备维护保养、资源环境保护等方面的支撑作用。鼓励各研发主体构筑研发平台,建立行业“产、学、研、用”联动的技术创新合作机制,充分发挥企业作为科技创新主体的作用。加快科技创新成果转化,运用科技手段,解决安全运营管理难题。

(三)加强高品质运营服务

打响“上海服务”金字招牌,以高品质服务彰显上海轨道交通行业发展水平。增购列车,改造信号等设施设备,挖掘管理潜能,优化运营组织和列车运行图,持续提升运能。满足特大型城市周末、节假日等客流集中时期交通衔接需求,提供更人性化的运营服务。实现地铁无障碍环境全覆盖,提供多元化支付方式应用,持续改善车站空气质量,为乘客提供更加便捷的出行条件。

八、落实具体保障

(一)加强组织协调

各区政府、各有关部门和单位要高度重视轨道交通安全运行

工作,加强组织领导,安排专人负责,建立工作机制,加强部门沟通,积极协调,主动作为,形成工作合力。

(二)强化工作落实

要按照工作要求,细化目标任务,落实责任分工,建立工作台账,完善跟踪机制,做到“预防为先、防处并举”,共同维护本市轨道交通安全运行。

(三)加强宣传引导

要充分运用电视、网络、报刊及手机终端、宣传专栏等新媒体、新载体,加强轨道交通安全运行宣传工作,及时准确发布轨道交通建设、运营信息,回应社会关切,凝聚各方共识,为本市轨道交通安全运行创造良好舆论氛围。

2019年5月9日

(此件公开发布)

抄送:市委各部门,市人大常委会办公厅,市政协办公厅,市监察委,市高法院,市检察院。

上海市人民政府办公厅

2019年5月13日印发
