

杭州市人民政府关于加强 轨道交通建设运营安全的若干意见 (征求意见稿)

为认真贯彻落实《中华人民共和国安全生产法》、《建设工程安全生产管理条例》、中共中央国务院《关于推进安全生产领域改革发展的意见》(中发〔2016〕32号)、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)和市委市政府《关于推进安全生产领域改革发展的实施意见》(市委〔2018〕6号)等文件精神,现就加强我市轨道交通建设运营安全,提出如下意见。

一、总体要求

(一) 指导思想

全面贯彻党的十九大精神,深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 市第十二次党代会决策部署,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,为市民群众营造安居乐业、幸福安康的生产生活环境,努力打造最具安全感城市,为加快建设独特韵味别样精彩世界名城而奋斗。

(二) 目的意义

轨道交通建设是我市综合性城市基础设施工程,是有效缓解交通拥堵、优化城市空间布局、提升城市功能和加速城

市现代化进程的重要工作。随着轨道交通工程建设五年攻坚行动计划的实施，建设规模空前，运营里程、线网规模不断扩大，我市轨道交通既迎来了快速发展的新机遇，又面临工程建设各类安全风险和事故隐患交织叠加，安全运行压力日趋加大的挑战。坚持问题导向、目标导向，坚持标本兼治、多措并举，全面提升轨道交通建设运营安全整体水平，对保障人民群众生命财产安全、维护社会安全稳定具有重要意义。

（三）工作目标

建立更严密的安全生产责任制、更有效的风险管控和隐患排查治理措施、更高效的应急抢险体系、更严格的考核奖惩和责任追究机制，全面提升我市轨道交通建设运营安全保障能力，降低安全事故起数、杜绝人员死亡的生产安全事故，保持城市轨道交通建设运营安全形势持续稳定向好。

二、健全落实建设运营安全责任体系

（四）严格落实建设单位首要责任及运营安全主体责任

1. 建立健全安全生产责任制。市地铁集团是轨道交通建设运营安全的责任主体，设立由主要领导任主任、分管领导任副主任的安全生产委员会，全面负责轨道交通建设运营安全工作，下设安委会办公室，负责日常安全管理工作。按照“党政同责、一岗双责”的要求，集团主要领导分别与班子成员签订安全生产责任书，落实“一岗双责”。建立各层级、

各岗位安全生产责任制，逐级签订安全生产责任书，健全安全管理网络体系，做到横向到边，纵向到底，落实到人。

2. 设置专职安全管理机构。市地铁集团成立专门安全管理机构，负责轨道交通建设运营安全的日常监督管理，配备与建设运营规模相适应的安全管理人员，强化安全监管。

3. 制定安全生产责任清单。市地铁集团领导班子成员和安全管理部、设计部、工程部、机电部、运管中心及运营单位等涉及安全生产的主要部室和关键岗位及人员要分别制定安全责任清单，厘清责任，并进行严格的跟踪和考核管理。

4. 健全安全生产规章制度。建立完善教育培训、风险管理、监测、检查、交底、隐患排查、关键节点验收、应急管理 etc 等安全生产规章制度。

5. 发挥业主代表管理作用。通过配强现场业主代表力量、修改完善《业主代表工作手册》、加强业主代表岗前培训、建立相应的晋升和奖惩制度等多种措施，强化业主代表对项目现场的管理能力、隐患发现能力和风险把控能力。

（五）严格落实参建单位主体责任

1. 严格落实参建各方主体责任。勘察、设计、施工、监理、监测、检测等单位要按照住建部《城市轨道交通工程安全质量管理暂行办法》（建质〔2010〕5号）的要求，全面落实安全生产责任，建立健全安全生产责任体系，建立完善工程风险预测、关键节点验收、重大风险管控、隐患排查治理、监理旁站等制度。

2. 严格落实项目负责人责任。严格执行勘察、设计、施工、监理等主体项目负责人安全责任规定，强化安全履约。全面推行项目主要管理人员“人脸识别”考勤制度，大力整治施工、监理单位主要管理人员不到位等问题。

3. 严格从业人员管理。落实各类现场作业人员的安全三级教育培训、安全技术交底，从业人员经考试合格方可上岗，特种作业人员必须依法持证上岗。强化执业资格管理，落实注册执业人员的安全责任，规范从业行为，加大执业责任追究力度。

4. 发挥央企总部管理优势。央企施工单位总部应在杭州成立指挥部并实体化运作，要充分发挥企业总部优势，依托公司各层级安委会、技术中心、稽查大队等组织机构的日常工作，进一步加强公司后台管控能力，对在杭轨道交通建设项目安全管理的全过程实行全面监控，有效提升在建项目安全管控水平。

（六）严格落实职能部门监管责任

1. 加强建设过程监管。建设行政主管部门要强化对轨道交通工程建设的安全监管，加强对工程地基基础、主体结构等重点部位及深基坑开挖、盾构始发接收、联通通道开挖、起重吊装等关键节点的抽查验收，推进安全诚信体系建设，建立健全信用评价和惩戒机制，强化信用约束。建立健全地铁集团与建设、交通、住房、公安消防、人防、城管、电力、通信、燃气等相关单位协调机制，加强沟通联系，共同做好城

市房屋和地下空间，道桥河道、市政管线，轨道交通设施等城市基础设施的安全运行监管，信息共享，避免各类工程建设相互干扰引发安全事故。

2. 加强运营安全监管。交通运输行政主管部门要强化对城市轨道交通运营的安全监管，负责运营线路保护工作指导、协调和监督管理；会同公安部门监督指导运营单位做好进站安检、治安防范、反恐防范、消防安全管理和突发事件应对处置工作。

3. 加强执法监督检查。建设、交通、安监、质监、公安消防等行政主管部门推行“双随机、一公开”检查，加大抽查抽测力度，加大对轨道交通工程新开工、风险事故频发线路的监督检查力度。对不落实主体责任的，以“零容忍”态度，从严从重处罚。

4. 推进安全生产管控标准化。由建设行政主管部门牵头，推广实施《杭州地铁建设工程安全生产文明施工标准化实施指南》（试行），推进安全作业标准化，推广样板工序，细化风险管控层级及管控措施，提升施工现场安全管理水平。交通行政主管部门依法推进运营安全生产标准化，提升运营安全管理水平。

5. 加强安全监管队伍建设。进一步加强轨道交通建设、运营政府部门监管力量，加强轨道交通建设、运营、应急等方面专家队伍及“星期天”工程师队伍建设，汇聚社会各方监管力量。推进监管体制机制创新，推进信息化监管平台建

设，完善监管层级考核机制，落实建设、运营监管责任，不断提高监管执法的标准化、规范化、信息化水平。

三、构建安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防体系

（七）开展安全风险辨识，建立安全风险清单

落实《城市轨道交通地下工程建设风险管理规范》（GB50652-2011）等规范性要求，加强轨道交通建设的规划、可行性研究、勘察设计、施工、竣工验收等全过程的安全风险辨识，由建设单位牵头，参建单位负责，分门别类制定安全风险清单。加强运营安全风险辨识，针对不同线路、场所、设备，根据人员、设备、环境和管理四个层面因素变化，持续进行风险辨识、评估、管控与更新完善，制定危险源辨识清单，从源头上预防和减少事故的发生。

（八）分阶段评定安全风险等级

建立轨道交通建设运营安全风险数据库，确定安全风险等级。分别用红、橙、黄、蓝四种颜色标示重大风险、较大风险、一般风险和低风险，绘制总体建设线网、建设线路、施工项目三级和运营客流大小、灾害程度、设备状态三个方面“红橙黄蓝”四色安全风险空间分布图，对于排查分析的重大安全风险，逐级上报负有安全生产监督管理职责的部门。

（九）扎实做好安全风险管控

1. 从组织、制度、技术、应急等方面加强对轨道交通建设运营安全风险的管控。强化管控的科学性，对安全风险实行分级、分层、分类、分专业管控，逐级落实企业、部门、班组和岗位的管控责任。强化管控的连续性，高度关注风险的变化状况，动态评估风险等级、调整管控措施；强化管控的综合性，全面采取人防、物防、技防等措施，确保安全风险始终处于受控状态。

2. 强化建设安全风险动态管控。管控危险性较大的分部分项工程，建立健全危大工程安全管控体系，编制危大工程专项施工方案，组织专家论证，严格按方案施工；强化关键环节施工安全条件审查，严格执行城市轨道交通工程关键节点风险管控系列制度，对“明挖、暗挖、盾构、高架、起重吊装、模板工程及支撑体系、设备安装”等八类 34 项关键节点，严格按照要求组织关键节点条件验收，切实强化轨道交通建设关键节点施工前风险预控措施，提升关键节点风险管控水平，有效防范和遏制事故发生；充分发挥监控量测作用，利用科学的监测方法和先进的仪器设备，保障监测数据的及时性、准确性、完整性，提升监测数据分析和预测可能出现风险的能力，利用监测数据指导施工；推广应用地下连续墙防水、钢支撑应力自动补偿、自动化监测等新技术、新工艺，优化盾构机设备选型，进一步提升技术装备保障能力；建立安全生产专家库，发挥第三方机构专业服务作用，督促保险机构制定风险管控制度，在风险管理培训、组织专家巡

查、风险有奖举报等方面发挥有效作用，提升安全风险防范能力。

3. 强化运营安全风险管控。针对消防火灾、设施故障、乘客踩踏、治安反恐等重大风险源，按照技术、管理、防护和应急处置逻辑顺序制定实施完善的风险控制措施。完善运营设施设备消防火灾报警与灭火装置，强化运营作业人员消防器材使用培训，增强灭火自救能力；加强运营设施设备日常维保与技术创新，提升维修人员设备操作技能，提高运营设备可靠度；广泛开展安全乘车宣传教育活动，制定大客流“一站一方案”应急处置方案，适时采取限流、封站、甩站等措施，确保乘客快速疏散；加大安检力度，普及反恐安全知识，积极开展地铁车站反恐演练，提高市民安全防范能力。

（十）完善隐患排查治理体系

1. 强化建设隐患排查治理。根据住建部《城市轨道交通工程质量安全检查指南》，加强对各专业类别、环节、部位的排查，组织实施全员、全过程、全方位的隐患自查自纠工作，及时发现隐患和问题，制定隐患排查治理清单。对一般隐患和问题，做到立查立治，对重大隐患在报告有关部门的同时，制定严密的治理措施，明确隐患治理的事项、内容和频次，按照定人员、定措施、定时间、定资金的“四定原则”组织隐患治理，实现隐患排查治理的闭环管理。

2. 强化运营隐患排查治理。建立健全运营设施设备定期检查、检测评估、养护维修、更新改造制度和技术管理体系，

加强列车运行控制等关键系统信息安全保护，对运营全过程中存在的安全隐患进行全面排查，对排查发现的隐患制定对应的整改措施，明确责任，加以整改。建立符合运营安全管理和事故隐患排查信息系统，全过程记录隐患排查治理清单和治理情况，做到定期更新，全员宣贯。

（十一）构建安全风险管控和隐患排查治理智能监测平台

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，强化对基坑开挖、盾构施工、监控量测、起重吊装等关键环节的动态监管，对施工现场进行全天候、全方位、全覆盖的视频监控，及时进行分析研判、预测预警，实现安全风险管控和隐患排查治理的标准化、可视化、智能化。强化地铁运营行车指挥中心建设管理，加强对行车调度指挥、运营设备运作、施工作业管理、事故应急抢修及车站防灾报警等关键环节的监控，强化对所有运营过程、区域和关键设施设备的监管，实现轨道交通运营与交通运输主管部门之间的信息共享，提高运营安全管理水平。

四、建立健全建设运营安全应急抢险体系

（十二）建立健全应急预案体系

1. 建立健全城市轨道交通建设安全事故应急预案体系。遵循综合协调、分级负责、企地衔接、动态管理的原则，建设行政主管部门负责牵头完善城市轨道交通建设安全事故

综合应急预案；建设单位负责完善本单位综合应急预案，并按照影响工程周边环境事故类别编制工程项目应急预案和专项应急预案；施工单位负责编制所承担工程项目的综合应急预案，并按工程事故、影响周边环境事故类别编制工程项目应急预案，同时制定事故现场处置方案。

2. 建立健全轨道交通运营应急预案体系。交通行政主管部门负责牵头制定完善轨道交通运营综合、专项应急预案。运营单位要制定综合应急预案、专项应急预案和现场处置方案。重点针对运营安全风险较大的列车追尾、脱轨、设备设施故障、大客流等造成人员伤亡、行车中断、财产损失等突发事件，梳理完善防灾减灾专项应急预案和现场处置方案。

（十三）组建专业应急抢险队伍

1. 建立轨道交通建设专业应急抢险队伍。按地域、水文、地质差别落实应急抢险队伍组织建设，充分利用总承包标段在人员、物资、机械设备投入以及技术管理等方面的优势，由建设单位牵头，分钱塘江南岸和北岸，分别组建两支综合性应急抢险队伍。强化施工单位应急队伍建设。细化人员、设备、物资配备，分线路、分区域有针对性培养专业性较高的项目应急队伍，加强施工项目部间的横向联系，做到快速、联动、有效处置险情。

2. 加强运营应急救援力量建设。运营单位要根据运营专业化、区域化特点，以及事故风险评估，进一步完善运营单位义务消防队、微型消防站建设，提高自防自救能力。健全

运营专业应急抢险队伍配置，科学合理部署应急人员值守驻点，规范各类应急物资配置标准和存放地点，建立多专业联动响应机制，提高运营事故应急处置效率。

（十四）开展应急抢险实战演练

组织开展工程建设运营应急演练。建立应急演练制度，根据实际情况采取实战演练、桌面推演等方式，组织开展联动性强、形式多样、节约高效的应急演练。建设行政主管部门牵头每3年至少组织一次轨道交通工程建设综合应急预案演练，建设单位、施工单位每年至少组织一次应急演练；市交通运输行政主管部门应当会同市安全监管、公安、城管等行政主管部门定期组织应急演练。运营单位综合应急预案演练和专项应急预案演练每半年至少组织一次，并加强与街道、社区协同联动，引导社会公众正确应对突发事件。对应急预案做好演练评估工作，针对演练暴露出来的问题，及时修订完善各类预案。通过应急抢险实战演练，提高轨道交通工程建设运营参与者的应急意识和应急处置、避险、自救、互救能力。

（十五）加强应急抢险工作联动

建立轨道建设与运营应急管理信息系统，发挥市地铁工程建设及运营应急抢险指挥部的指导、协调作用，完善与市应急办、市建委、市交通运输局、市卫计委、市公安消防局、公安交警局等的应急抢险信息共享和协调联动机制。强化公安消防、大型企业等专业应急救援队伍与城市轨道交通应急

队伍的应急联动，强化与公安交警部门的应急交通处置联系。更新安全突发事故应急抢险专家库，健全专家辅助决策运行机制，健全和完善紧急情况下社会应急队伍、救援物资、救援装备及运输工具等使用和补偿机制。

五、强化建设运营安全考核、奖惩、责任追究体系

（十六）严格安全生产考核奖惩

建立科学严谨的轨道交通建设运营安全生产激励约束机制，加大安全生产考核权重，将建设单位、市级相关部门涉及轨道交通建设和运营安全的相关工作内容纳入年度轨道交通建设工作专项考核，对轨道交通建设运营安全生产工作做出突出贡献的集体和个人按照有关规定给予行政奖励。加强轨道交通参建单位履约情况考核，对参建的施工、监理单位履约情况进行定期考核，考核结果与后续工程招投标挂钩，对排名靠后整改不力的单位在杭州日报等主要媒体进行曝光。严格落实安全事故信息报送制度，对发生安全事故必须法律法规的规定及时上报，对迟报、漏报、瞒报事故的行为依法严厉追责。

（十七）严肃安全生产责任追究

1. 严肃事故调查。发生人员死亡责任事故或社会影响较大事故的，由政府相关部门组成调查组进行调查处理，按照实事求是、尊重科学、依法依规的原则，及时、准确地查清事故原因、认定事故性质、分清事故责任，按照“四不放过”的原则，对责任单位、责任人进行严肃处理。同时，通过召

开事故现场会等形式，举一反三，吸取教训，强化面上防范措施的落实。

2. 严厉处罚有责单位和人员。严格按照规定对发生事故的施工企业安全生产条件进行核查，根据事故级别和不按要求落实安全生产条件等情况，由相关行政主管部门按照法律法规规定，对事故责任企业和人员资质资格给予严厉处罚。对发生生产安全责任事故造成人员死亡的参建单位，由市地铁集团列入“黑名单”，约谈企业总部领导，同时限制在一定时间内参与后续地铁工程的投标资格。

3. 严格落实安全生产工作“一票否决”制。轨道交通建设运营年度安全生产责任制考核不合格、发生较大生产安全责任事故的建设单位、负有监管责任的相关部门，当年不得参加各类先进评比。对因发生生产安全责任事故、对重大隐患整改不力符合问责条件的，按规定对相关领导干部实行问责。