关于《平顶山市城市公共交通管理条例》的

起草说明

现将《平顶山市城市公共交通条例（草案）》（以下简称《条例（草案）》起草情况作如下说明：

一、立法必要性

城市公共交通是城市的重要基础设施，是与人民群众的生产、生活息息相关的公益性事业，是城市经济社会全面、协调、可持续发展的重要方面，是城市的重要“窗口”。落实优先发展城市公共交通政策，是提高交通资源利用效率、缓解城市交通堵塞的重要手段，对解决群众日常出行不便、提高人民群众生活水平等问题有十分重要的作用。同时，推进城市公共交通优先发展，又是一项庞大的社会系统工程，必然需要政府及有关部门、社会各方面通力协作。

目前，我市公共交通中心城区500米覆盖率92%、300米覆盖率60%，万人拥有公交车标台12.5台，公交车进场率40.4%；基本覆盖并满足了城市主城区的需要。在城市公共交通发展和管理过程中现仍然面临着一些亟待解决的问题：一是优先发展城市公共交通的政策落实，缺乏法律保障；二是国家、省、市有关城市公共交通所需要的设施用地、建设资金、路权分配、财税扶持等方面的规定，由于缺乏法制保障，落实不到位；三是城市公共交通经营需要规范，运行效率有待提高；四是缺乏有效监管手段，非法营运、妨碍公共交通正常运行、危害公共交通安全的行为时有发生，经营者的经营行为需要进一步规范，服务水平有待进一步提高。为解决以上问题，规范城市公共交通管理，促进城市公共交通依法发展、依法经营，规范政府及其主管部门、公交企业、乘客三者之间的权利、义务、责任，制定一部关于城市公共交通方面的地方性法规十分必要，也十分迫切。

二、指导思想和立法原则

以党的十九大精神和习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，完善城市治理体系，提高城市治理能力，建设和谐宜居、富有活力、具有平顶山地方特色的现代化城市。

根据我市实际，在《条例（草案）》的起草中，注意把握了以下立法原则：一是秉持科学立法、民主立法、依法立法的原则；二是与上位法相统一；三是条文简洁、体例清晰、结构合理、易于操作；四是尊重市情，吸收借鉴外地先进经验。

三、起草过程

根据年度立法计划安排，市交通运输局等各相关部门在市政府统一领导下，积极做好《条例（草案）》的文本起草工作。一是加强领导。成立了《条例（草案）》起草工作领导小组，制定了《工作方案》，明确了责任分工，对起草工作进行了具体安排部署。二是开展调研。组织起草小组成员深入城市公共交通企业了解我市城市公共交通管理中存在的问题，广泛征求广大市民的意见和建议，并进行梳理、分析和研判。三是组织考察。组织起草小组到其它地市考察学习省内外已开展城市公共交通地方立法的做法，充分吸收借鉴外地先进经验。四是多方征求意见。《条例（草案）》起草工作开展后，市交通运输局组织召开了不同层次的论证会、征求意见会等广泛征求意见。先后邀请市中级人民法院、平顶山学院政法学院、河南城建学院法学院、住建部等单位的立法专家召开法律专家论证会（因疫情特殊时期采取网络形式）。在征求各方意见建议的基础上，对《条例（草案）》初稿作了多次修改完善，最终形成了送审稿。

四、主要内容和依据

《条例（草案）》共八章五十二条，包括总则、规划与建设、经营管理、运营服务、安全监督、扶持保障、法律责任、附则，主要以《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国道路运输条例》《城市公共汽车和电车客运管理规定》《国务院关于城市优先发展公共交通的指导意见》（国发〔2012〕64号）、《河南省人民政府关于城市优先发展公共交通的实施意见》（豫政〔2014〕66号）、《平顶山市人民政府关于进一步推进城市优先发展公共交通的实施意见》平政〔2018〕12号等法律法规和政策为制定依据。此外，还借鉴了郑州、洛阳、晋城、无锡等省内外城市立法成果。

五、重点内容说明

（一）关于城市公共交通规划

《国务院关于城市优先发展公共交通的指导意见》（国发〔2012〕64号）明确要求，要强化城市总体规划对城市发展建设的综合调控，统筹城市发展布局、功能分区、用地配置和交通发展，倡导公共交通支撑和引导城市发展的规划模式，科学制定城市综合交通规划和公共交通规划。因此，《条例（草案）》第八条、第九条、第十条对城市公共交通的规划编制和内容作了较为详细的规定。

需要特别说明的是《条例（草案）》第十条内容，根据目前公交线路在开辟调整过程中较为随意，与公众需要不符等实际情况，在本条例中创设开辟调整公交线路的法定程序等内容，明确公共交通运输主管部门和其他相关部门的职责，切实解决公交线路开辟调整中的实际问题。

（二）关于公共交通配套设施

随着城市经济的不断发展，我市城市规模逐渐扩大。公共交通设施作为城市基础设施，应当保证同时设计、建设。《国务院关于城市优先发展公共交通的指导意见》（国发〔2012〕64号）明确规定“提升公共交通设施和装备水平，提高公共交通的便利性和舒适性。科学有序发展城市轨道交通，积极发展大容量地面公共交通，加快调度中心、停车场、保养场、冲电桩、首末站以及停靠站的建设，提高公共汽（电）车的进场率；推进换乘枢纽及步行道、自行车道、公共停车场等配套服务设施建设，将其纳入城市旧城改造和新城建设规划同步实施。”据此，《条例（草案）》第十一至十七条做了较为详细的规定。

（三）关于城市公交线路特许经营

城市公交交通线路经营作为一种公共资源，应该由政府实施统一管理，实行特许经营制度。《条例（草案）》第十九条至第二十二条对特许经营方面作出了具体规定。

（四）关于安全监督

 城市公共交通直接涉及公共安全，对公交企业运营服务过程进行监督管理工作十分重要。《条例（草案）》第三十一条明确了各级人民政府对公共交通安全管理工作的领导作用；第三十二条、第三十三条明确了交通运输主管部门的安全监督职责，并规定发生影响城市公共交通安全的突发事件时，各级政府、交通运输主管部门、城市公共交通企业的具体工作程序和内容；第三十六条至第三十八条，对乘客等违反公共交通安全的行为作出禁止性规定。

（五）关于对城市公共交通扶持保障

作为社会公益性事业的城市公共交通，需要大量的资金投入。如何根据国家、省有关城市公交资金投入方面的规定并结合我市实际，将宝贵的财政资源切实有效地投入到公共交通事业，《条例（草案）》第三十九条至第四十四条就如何落实相关扶持政策、保障公共交通良性发展作出了相关规定。

（六）关于法律责任

本条例中对城市公共交通企业在运营管理中的责任和义务作了具体规定，对扰乱公共交通经营秩序的作为作了禁止性规定，为保障这些措施的实施，《条例（草案）》第六章规定了应该承担的相应法律责任，在罚款数额方面参考了相关法律法规和其它城市立法规定，符合地方性法规设定权限。