

佛山市轨道交通执法管理研究与探索

张立麟^{1*}, 任 礼¹

(1.佛山市地铁集团有限公司, 广东省佛山市, 528200;

* 通讯作者, zhanglilinj@163.com)

摘 要: 科学、高效地开展城市轨道交通执法工作, 对于确保城市轨道交通运营及公共区舒适环境具有重要意义。佛山市城市轨道交通执法管理筹备工作谋划早、启动早、在实践中有所创新。本文介绍了佛山市城市轨道交通执法管理工作的总体筹备情况, 从理念创新、机制创新、组织创新等方面对执法管理筹备的独特性进行阐述, 并结合执法管理筹备过程复盘总结经验提出见解及下一步建议, 给与同行业相关业务开展宝贵经验。

关键词: 城市轨道交通执法管理; 城市轨道交通执法; 公共区执法

引言

城市轨道交通作为城市公共交通重要组成部分、先导性产业, 其安全、高效、有序运行对社会经济发展起着至关重要的支撑作用。城市轨道交通综合行政执法, 作为保障轨道交通行业健康发展的关键力量, 通过整合执法职能、统一执法标准、规范执法行为, 致力于维护轨道交通市场秩序、保障交通安全、促进交通运输行业的可持续发展。本文将深入探讨城市轨道交通行政执法的重要性和不可替代性。

城市轨道交通执法已然成为当前社会关注的话题, 随着城市公共交通的快速发展, 越来越多的研究开始关注轨道交通领域的执法问题, 然而, 尽管已经取得了一些重要成果, 但仍存在各方面的挑战。

1. 城市轨道交通

1.1. 城市轨道交通简介

城市轨道交通主要包括地铁、轻轨、有轨电车等方式, 主要是支撑中心城区和主城区的交通需求。从2010年到现在, 城市轨道交通快速增长, 北京和上海的运营里程已经超过600公里, 这个数量和里程已经超过了东京的2倍[1], 目前国内城市轨道交通运营里程已经超过10000公里。

城市群的发展需要在重要的核心城市和周边节点城市间实现1到2小时的交通圈, 轨道交通具有运量大、速度快、安全准时、环保等优点, 自然成为城市群交通方式的骨干方式。

1.2. 佛山市城市轨道交通发展情况

1.2.1. 地铁

截至目前运营5条线路里程约149.2公里, 在建线路1条, 近期建设线路3条156公里, 见图1。

1.2.2. 有轨电车

已运营1条线路14.34公里设车站15座。在建里水有轨电车9.8公里, 设车站12座, 见图1。



图1 佛山市轨道交通分布图

1.2.3. 轨道执法建设和管理问题

（1）城市轨道交通执法建设首先是政府部门授权企业开展执法，对授权的范围、权限、执法力度等均面临挑战。其次执法架构体系的组成、人员组成、执法机构设置、执法依据等成为必需内容。

（2）管理问题，企业接受相关授权之后，首先、对执法队伍组建因为缺乏相关专业人才需要漫长过程培养人才适应执法工作。其次，城市轨道交通执法工作涉及范围因轨道交通线路长短而有所不同，地域跨度较大。在人员配备和执法地域跨度范围上很难形成第一现场处置及时到达的预期效果。执法难度，在授权执法业务内容中，涉及处罚证据材料收集，被处罚身份信息核实，授权执法内容对公民身份信息无法核验成为执法一大难点。

2. 佛山市城市轨道交通执法管理

2.1. 佛山市城市轨道交通执法工作创新

佛山市城市轨道交通执法工作组从成立起，就注重执法工作的创新性。执法筹备工作不能完全照搬其他轨道公司的做法。借鉴其他轨道公司经验的基础上，提出了符合佛山轨道交通实际情况的思路和做法。到2025年6月，执法体系搭建，已完成理念创新、机制创新、组织创新等独特的思路和做法。积极推进数字化法治建设，“建立数字化行政执法监督平台，加强信息化建设。在数字化时代，数据的响应与应用成为行政执法的重要手段”[2]。

2.2. 理念创新

执法管理筹备工作的重要性已不容置疑。考虑到佛山轨道交通独特性，为避免后续工作忙乱，保证筹备质量，降低风险，执法筹备工作上突出一个“早”字：筹备工作早启动，体系建设早介入，关键人员早到位，一步一个脚印的开展工作。

2.2.1. 执法筹备早启动

执法筹备工作从2024年5月开始正式启动，距离正式授权确定提前3个月。早启动的效果非常明显：执法骨干人员能及早到位参与前期工作；有时间组织人员到其他轨道交通公司进行系统培训、考察调研等；各项筹备工作能扎扎实实、有序进行。

2.2.2. 执法体系建设早介入

(1) 人员介入时间早、渠道多、范围广。

(2) 其主要内容有：积极参与合同谈判工作，从运营的角度提出建议，及时反馈；在参与的过程中，制定了详细的介入方案，积极与司法局、城管等单位沟通，建立各种协调机制，并跟踪建议处理过程，防范将来可能出现的风险。

2.2.3. 关键人员早到位

执法建设非常重视人员的储备和培养。截止2025年6月已通过选调、委培等各种途径筹备人员92人，确定了关键岗位人员及时到位。第一批关键岗位6人于2024年6月前全部到岗位，第二批骨干岗位于2024年9月全部到岗。

2.3. 机制创新

机制创新是指在管理、制度、流程和方式方法上有所突破。体现在执法筹备的各项工作中，首先是理顺工作流程，建立基本管理制度和与各部门的协调机制，再制定工作计划，确定实施监督人员，逐步开展工作。同时深化研究轨道交通可持续发展课题。

可持续发展：成本控制和经营能力不匹配；全生命周期运营投入是建设的3—4倍；解决“建得起、用不起”问题 [3]。

2.3.1. 培训

人才是企业最重要的资源，执法工作需要优秀人才。目前我国城市轨道交通执法工作经验的人才出现结构失衡。基于这样的事实，人员筹备方面严格遵循寻觅人才求贤若渴；发现人才如获至宝；举荐人才不拘一格；使用人才各尽其能，并将人员培训作为重点，努力培养一支人员结构合理、技能好、素质高的人才队伍。

在机制设计方面，重视招聘计划和培训计划的制定，在人员的招聘、培养、任用等环节精心计划，提早安排；重视流程设计、岗位管理、培训管理的体系设计。

在人员招聘方面，进行岗位分析，将招聘计划细化到每一个岗位；规范招聘程序，严格选拔，采用小组面试集体讨论等创新方式，打破传统面试方式，确保招到合格的人员。

在人员培训方面，已完成了执法培训体系的建立，以基础培训、岗位培训、生产培训和司法局培训等四大培训为重点，新员工入司培训、桌面演练培训、安全培训、每周一讲、每周一考、每月一考等手段，全面提高员工素质。通过培训过程的监控、培训效果评估、制定培训管理规范等方法，加大各项培训的检查监督，确保培训工作的顺利开展，大大弥补了员工轨道交通执法经验的不足。

2.3.2. 制度建设工作

为了规范工作流程，提高工作效率，为此采用总体策划、分步实施的策略，组织人员对拟制定的规章目录进行了梳理，并制定规章编制推进计划，确定了完成时间和责任人。一线操作类密切相关的文本早一点编制，对现场操作影响弱的管理文本迟一点编制，然后在演练的过程中不断总结、修订、完善。

在规章的编制上以自主编制、专家审核、咨询公司配合的方式进行。一是通过考察、培训等方式收集资料；二是有针对性地开展一些重要的、关键的技术专题研究，以研究成果指导技术文本的编制。标准分为管理标准、技术标准和工作标注等3类。

2.4. 组织创新

在组织创新上，以设计一个精简、高效的组织架构为基础，着力创建学习型组织，提高全体员工的技术能力和管理能力。

结合对其他轨道交通公司结构的调研和分析，考虑到佛山轨道实际情况，组织架构设计为：在保证基本功能的前提下，精简岗位，减少管理幅度，加强控制，基本架构为2级结构，包括执法管理室和综合管理室。

2.5. 创建学习型组织

为了培养一支思想过硬、技术过硬、作风过硬的人才队伍，除将员工送到其他轨道公司培训外，还采取多种措施调动员工学习的积极性，着力创建一个学习型组织，在全公司掀起学习的热潮。

(1) 考察调研。根据各项专题研究的需要，管理人员和技术人员每年至少对国内其他轨道公司进行2次的调研考察，学习其他运营的先进技术和管理经验，为专题研究提供素材和经验。要求调研人员在考察前制定针对性计划，考察后撰写详细的考察报告。同时，举行座谈会就考察情况进行交流学习。

(2) 专题研究。将研究成果运用到运营管理中,提高运营管理效率和执法安全,降低执法初期的风险,保证执法工作的平稳有序。

(3) 专业技术讲座。公司制定了周专业技术讲座制度,安排专业工程师每周进行讲座活动。讲座形式多种多样,既有基础技术知识的讲解,又有引发讨论的专题交流,必要时还邀请外部执法单位进行沟通交流。这项工作作为执法管理工作的特色制度将持续下去。

(4) 撰写论文。为了提高执法人员的理论素养,及时将工作成果进行总结提炼,制定了每半年撰写一篇论文的制度;并举行论文交流活动,评选优秀论文,以便将研究成果更好地应用到实际工作中。

(5) 开展模拟演练培训。随着各项演练方案的确定,2024年大量开展了桌面模拟演练培训,制定了模拟演练培训计划,在演练过程中修订完善演练方案,提高员工技能。

(6) 开展师徒带教活动。在公司内结成了10多对师徒对子,通过师傅的言传身教,全面提升运营队伍素质。

(7) 确定团队文化理念。2024年9月在公司范围开展理念征集活动。对征集的方案进行反复研究,最后确定团队文化理念为:亲爱精诚,携手并进,凝神聚力,合作共赢;提倡员工牢固树立“六个意识”(穿也意识、学习意识、创新意识、团队意识、大局意识、精品意识),激励员工全身心地投入到执法工作当中。

(8) 聘请法务专家。为了解决执法工作中出现的突出问题,聘请法律咨询公司专家;不定期举行专家座谈会,向专家咨询各类执法实际问题。专家们在文本体系、组织架构、物资保障、安全管理、立法执法等方面提供了有效的建议,为执法工作的顺利开展起到了积极的作用。

3. 总结

针对佛山市城市轨道交通行政执法现状,本文具体建议如下:

3.1. 建议我市城市轨道交通行政执法

在执法权已经委托给轨道交通运营单位的情况下,采用建设类事件由政府部门执法、交通类和城管类事件执法权委托给轨道交通运营单位的行政执法模式。

3.2. 确定执法主体部门

(1) 建议明确市轨道交通执法主体部门,主要原因包括:授权接受单位为佛山市地铁集团有限公司,但是具体执行部门为地铁集团派出机构,涉及处罚单据公章栏需要明确地铁集团执法专用章,不然将无法形成法律效力。

(2) 基于上文提出的、各政府部门进行执法的行政执法模式,建议明确建设、交通、城管各类事件的对应执法部门。处理好执法接口问题,避免在执法过程中出现死角,或者责任不清的情况。推动理想执法模式的形成和运行。

3.3. 各类执法事件的处理

(1) 建设类事件的处理。佛山市城市轨道交通成立地铁保护办公室,负责组织审核轨道交通控制保护区内的建设施工方案,并对施工活动进行监管,发现建设违法行为及时向市建设管理部门报告,由市建设管理部门依法查处。

(2) 交通类事件的处理、车站、车厢范围内的交通等案件违法轻微,影响较小,处理程序简单,可以采用运营单位劝阻,执法队执法公安协同执法的模式,对于情节不严重的行为,运营管理人员给予劝阻和前期干涉;对于比较严重的行为,由执法队或公安进行处罚。

(3) 城管类事件的处理。由城管部门负责,但是运营单位要负责对出入口5米范围内的秩序进行管理,对于不听劝阻的行为,报城管处理。

参考文献

- [1] 彭辉,陈宽民,林柏良.城市轨道交通系统[J].北京.人民交通出版社.2011.8
- [2] 吴金群,徐懿琳.综合行政执法改革的善治逻辑——基于浙江龙港的案例研究[J].江苏行政学院学报,2023, No. 132(6).
- [3] 杨梅.我国城市轨道交通可持续发展对策研究[J].北京.现代城市轨道交通.2008.3