**《铁路运输设施设备质量安全监督管理办法》**

**（征求意见稿）起草说明**

为深入贯彻落实党的十九届五中全会精神，服务铁路改革和发展大局，适应铁路运输市场主体多元化发展趋势，进一步强化铁路运输设施设备质量安全监督管理工作，国家铁路局按照治理体系和治理能力现代化建设有关工作要求，组织起草《铁路运输设施设备质量安全监督管理办法》（以下简称《办法》）并征求了有关部门（单位）的意见。现将起草情况说明如下：

**一、起草《办法》的必要性**

1.依据国务院办公厅《关于国家铁路局主要职责内设机构和人员编制规定的通知》（国办发〔2013〕21号）中国家铁路局“…负责铁路安全监督管理，制定铁路运输安全、工程质量安全和设备质量安全监督管理办法并组织实施，组织实施依法设定的行政许可。组织或参加铁路生产安全事故调查处理”的职责要求，制定《铁路运输设施设备质量安全监督管理办法》是国家铁路局依法履职的重要内容之一。

2.铁路运输设施设备质量安全是铁路运输安全的基础，加强设施设备质量安全监督管理，可以预防和减少铁路交通事故，保障人身和财产安全,促进经济社会发展。另外，随着铁路改革进一步深化，铁路运输市场主体日趋多元化，地方铁路运输企业蓬勃发展，为督促相关企业落实安全生产主体责任，加强设施设备质量安全管理，急需制定一部要求明确、指导性和操作性强的行业监督管理办法。

3.依据《国家铁路局关于建立规范性文件清理工作长效机制进一步规范事中事后监管的意见》（国铁科法〔2018〕45号）文件精神，国家铁路局对原铁道部不适应现有铁路技术发展，涉及质量安全和技术管理的规范性文件进行清理并移交国铁集团自行管理，但在鼓励企业创新的同时，亦需督促企业坚守安全底线，总结推广国铁集团既有成熟的质量安全管理经验，加强对企业制定和执行铁路运输设施设备质量安全管理制度的“事中、事后”监督管理，避免规范性文件清理移交后监管缺位。

**二、《办法》编制的总体思路**

考虑到铁路运输设施设备质量安全是铁路运营安全的基础，故在本《办法》编制时，主要以提升铁路运输设施设备质量安全管理水平为目标，着重解决监管依据不足、监管效能不高等问题。**一是**体现行业宏观监管工作特点。考虑到本《办法》拟以交通运输部部令的形式颁布，是铁路运输设施设备质量安全监管的部门规章，借鉴民航、核电等行业监管经验，注重体现政府宏观监管特点，侧重对铁路运输设备设施质量安全管理上的原则性要求，不涉及具体技术参数和要求，区别于行业技术规章管理要求。**二是**落实企业安全管理主体责任。考虑到企业是安全生产的主体责任，督促企业落实责任是行业监管的主要职责，故本《办法》重点明确铁路运输设备生产企业和铁路运输企业应当加强铁路运输设施设备质量安全管理，落实质量安全管理责任，建立健全质量安全管理制度，严格执行保障质量安全的国家标准、行业标准和专业技术规范、技术条件，确保投入使用的铁路运输设施设备质量安全技术状态良好。**三是**注重各铁路企业差异化的监管需求。考虑到国铁集团在生产实践中已积累较丰富的安全管理经验，形成较系统的铁路运输设备设施质量安全管理制度和工作机制，铁路运营安全管理基础相对牢固，而部分地方铁路运输企业由于运输情况不同，简单要求他们“一刀切”地执行国铁集团既有的设备设施相关维修技术规程，已不适应市场主体多元化发展的需求。故本《办法》按照坚守安全底线的原则，明确最基本的安全管理要求，允许企业结合自身实际制定不同的设备设施维修技术规程，既支持企业创新，为多元化的市场主体经营发展松绑，又确保行业监管不缺位，做到精准监管。**四是**完善监管处罚相关依据手段。考虑到日常监管工作中对发现影响铁路运输安全或造成铁路运输安全事故的严重质量安全问题缺乏有效的行政处罚手段，无行业方面的上位法支撑，导致执法力度不足，影响监管效果，故本《办法》注重可操作性、相对具体的罚则要求，明确对违法违规行为的处罚要求、处罚标准，尽量细化、量化处罚裁量权，缩小裁量空间、限制随意裁量，既彰显本《办法》的权威性，又有效提升执法的公信力。

**三、《办法》的主要内容**

本《办法》包括六章四十条内容，分为总则、铁路运输设备的生产、铁路运输设施设备的使用和维修、监督管理、法律责任、附则。

第一章总则，主要包括目的、依据、适用范围、基本原则、企业主体责任及要求、监管主体责任、鼓励政策等内容。

第二章铁路铁路运输设备的生产，主要明确铁路运输设备生产企业对铁路运输设备生产的质量安全管理责任和义务，突出行政审批、新产品研发、质量检验、不合格品管理、原材料及零部件采购、质量追溯、售后管理、缺陷产品召回、信息报送等生产过程的质量安全管理要求。

第三章铁路运输设施设备的使用和维修，主要明确铁路运输企业对铁路运输设施设备使用和维修的质量安全管理责任和义务，突出技术管理、质量管理、委外维修、动态监测、技术状态评价或者鉴定、寿命和报废管理、工装设备管理、人员管理、原材料及零部件采购、新产品运用考核、隐患排查、信息报送等使用和维修过程的质量安全管理要求。

第四章监督管理，主要明确铁路监管部门的职责划分、监管内容、监管方法、工作纪律等要求。

第五章法律责任，主要明确违反铁路运输设施设备质量安全管理有关要求的处罚措施。

第六章附则，主要明确铁路运输设施设备及维修的定义、专用铁路和铁路专用线的管理要求、实施日期等内容。

**四、征求意见情况**

国家铁路局于2022年1月7日至20日、4月12日-20日、4月26日-5月20日，分别向局内相关部门、国铁集团、国家能源集团、中国中铁、中国铁建、中国中车、中国通号、中国铁物等企业，以及从事铁路公共运输业务并取得铁路运输企业经营许可、有代表性的部分地方铁路、城际铁路公司行函征求了有关意见，共收到反馈意见63条，其中：采纳或部分采纳46条，未采纳17条。

未采纳的意见主要集中在四个方面，主要包括：**一是**所提意见不符合行业监管法定职责要求，对铁路运输设施设备安全管理工作不利。如以企业内部管理为由，建议删除《办法》中涉及安全生产、产品质量、安全管理等方面的企业管理要求，建议删除新产品研发的可靠性、可用性、可维修性和安全性要求，建议将“执行保障质量安全的国家标准、行业标准和专业技术规范”修改为“执行保障质量安全的强制性国家标准和法律法规中明确引用的推荐性国家标准和推荐性行业标准”等。**二是**所提意见无上位法依据。如建议对大修铁路机车实施监造管理，建议产品存在缺陷的先进行维修，必要时才实施召回等。**三是**所提意见不符合铁路工作实际，无可操作性。如建议对超过规定使用寿命的铁路运输设施设备一律不得继续使用，建议铁路运输企业每月向所在辖区铁路监管部门上报质量安全事故、故障和质量安全风险及隐患等信息等。**四是**所提意见属于理解偏差。如建议将铁路运输设备生产企业修改为铁路运输设备造修企业，建议设计新型铁路信号控制软件应满足关键信息基础设施安全保护相关制度要求等。