

全國鐵道管理制度

麥健曾著
朱祖英

國立交通大學研究所
北平分所
鐵道問題叢書

全國鐵道管理制度

麥健曾
朱祖英 著

中華民國二十五年七月初版

全國鐵道管理制度

每冊定價國幣四角

編著者

麥健曾
朱祖英

發行者 國立交通大學研究所北平分所

印刷者 北平和記印書館

版權所有
翻印必究

全國鐵道管理制度目錄

第一章 緒論

第二章 我國全國鐵道管理制度

第一節 叙言

第二節 我國中央管轄鐵道機關之沿革

第一目 中央督察機關之設置

第一欸 未成立專部以前之組織

第二欸 郵傳部之組織

第三欸 北京政府交通部之組織

第四欸 國民政府交通部路政司

第二目 中央駢枝機關之設置

第一欸 前清時代之鐵路總公司

第二欸 郵傳部鐵路總局

第三欸 民國時代之鐵路總公司

第三節 鐵道部現行組織

第一目 概論

第二目 鐵道部中樞之組織

第三目 各司之組織及職掌

第一款 總務司

第二款 業務司

第三款 財務司

第四款 工務司

第四目 鐵道部附屬機關

第一款 新路建設委員會

第二款 購料委員會

第三款 會計處

第四款 聯運處

第五款 貨等運價委員會

第六款 貨物負責運輸委員會

第七款 鐵道隊警總局

第四節 鐵路局之組織

第一目 鐵路局組織之沿革

第二目 工程局之組織

第三目 管理局之編制

第五節 結論

第三章 德國之制度

第一節 叙言

第二節 交通部

第三節 國家鐵道公司

第一目 國家鐵道公司董事會

第二目 鐵道總局

第三目 國家鐵道中央各局

第四目 密森中央局

第五目 高級行車管理處

第六目 總審計處

第四節 國家鐵道區管理局

第五節 德國制度之特點

第四章 日本之制度

第一節 叙言

第二節 鐵道省之組織及其職掌

第三節 鐵道監察官

第四節 鐵道會議之職掌

第五節 鐵道運價審議會

第六節 國際觀光局及國際觀光委員會

第七節 地方組織

第八節 日本制度之特點

第五章 英國之制度

第一節 叙言

第二節 英國運輸部

第三節 鐵道清算所

第四節 鐵道公司之組織

第一目 董事會

第二目 行政委員會

第三目 業務部之組織及職掌

第四目 技術部之組織及職掌

第五目 總務部之組織及職掌

第五節 英國制度之特點

第六章 意大利之制度

第一節 叙言

第二節 意大利鐵道制度之組織

第一目 鐵道審議會

第二目 鐵道總局

第三目 各鐵道區管理局

第三節 意國制度之特點

第七章 法國之制度

第一節 叙言

第二節 公用事業部之組織及職掌

第三節 鐵道聯合管理委員會

第四節 鐵道公司之組織

第一目 理事部

第二目 管理局

第五節 法國制度之特點

第八章 比利時之制度

第一節 叙言

第二節 國家鐵路公司之組織

第三節 比國制度之特點

第九章 美國之制度

第一節 叙言

第二節 聯邦商務委員會之組織及職掌

第一目 法訂之事項

第二目 委員會之分組

第三目 委員會直轄各司

第一款 管理司

第二款 正式案件司

第三款 非正式案件司

第四款 業務司

第五款 調查司

第六款 法律司

第七款 安全司

第八款 機車檢查司

第九款 車務司

第十款 財務司

第十一款 會計司

第十二款 統計司

第十三款 估值司

第三節 鐵路公司之組織

第四節 美國制度之特點

第十章 蘇俄之制度

第一節 叙言

第二節 交通人民委員部

第三節	交通人民委員部附設各委員會之組織及職掌
第四節	地方機關
第五節	俄國制度之特點
第十一章	改良我國鐵道管理制度之建議
第一節	概論
第二節	行政院全國經濟委員會之設立
第三節	鐵道部改組爲運輸部
第四節	現制下應有之改良

全國鐵道管理制度

麥健曾
朱祖英

第一章 緒論

國中生產事業規模之宏大，當莫國營鐵道若矣。今日之國營鐵道，論里數則有一萬餘公里，論經過之區域則有十九行省，論資產則約有九萬萬元，論負債額則在十二萬萬元以上，論一年載運之旅客則有四千餘萬人，論一年載運之貨物則有二千六百餘萬公噸，論營業進款則年約一萬五千萬元，論營業支出則年約一萬六百萬萬元，論員司人數則至逾十二萬人，規模不可謂不大矣。

且其管理之方法，難循不變之成規，而所管理之事務，復異常之複雜，擇其要者而言之，則有員工之任免與懲獎，設備品工務品之添置與維持，行車之調度，運量之增加，資金之籌措，債務之整理，收入之稽核，款項之出納，預算之編製與實行，材料之購買與分發，沿途客貨之保護，沿線實業之發展，新路之建築，公營民營鐵道之監督等等。規模既如此之宏大，而事務又若是之紛繁，管理得宜，本非容易，何況我國之鐵道，既因借債建築之故，財政基礎，本不堅牢，而外債合同，又多方束縛，且復迭受國內戰事之摧殘，腐敗勢力之侵蝕，無怪其如今日之殘破而不能發揮其效能也。苟鐵道事業，無關國計，則其衰頹殘敗，尚可無用乎焦慮也，然我國之鐵道，對於我國將來之轉弱為強，反危為安，實一主要之利器，舉

凡對外作戰之佈防，全國統一之促進，國內實業之開發，國外貿易之振興，天災人禍之救濟，文化學術之貫輸，無一不須藉鐵道以達到其目的，苟閉目凝思，試將我國版圖上之鐵道一概剷除，則國將不國之景象，將活現于眼簾矣。我國鐵道之重要如此，而其不振又如彼，又焉可不努力改良之，使已築者能勝其任務，未築者能得早日之完成乎。然欲謀我國鐵道事業之進展，須圖管理效率之增加，管理失宜，則弊病叢生，維持且難，更無論發展矣。夫管理效率之高下，恆視管理制度與管理人才之優劣而轉移，所謂治人與治法也。在規模宏大，事務紛繁之鐵道事業，治法尤重于治人，有治法而無治人，雖難得昭著之成績，然上下尙可相安，事務仍可按秩序而進行；有治人而無治法，則恐不免有事倍功半，合作遲緩之弊病，此鐵道管理制度之所以重要也。

吾人既審管理制度在一國鐵道事業中之重要，復感鐵道在我國意義之深長，現有國營鐵道規模之巨大，事務之紛繁，現況之不滿人意，與乎目前國勢有亟謀改進我國鐵道管理制度以謀發展之需要，爰細考各國行而有效之成規，分析我國現行制度之內容，希冀採擇衆長，成一較爲完善之制度，然芻蕘之見，何敢望其即行，亦聊供討論此問題者之參攷耳。

第二章 我國鐵道管理制度

第一節 叙言

我國鐵道之建築，初始於清同治四年英商杜蘭德於北平宣武門外造里許小鐵道，旋奉步軍統領命拆毀。光緒元年，英商怡和洋行建築上海吳淞鐵路，開始通車營業，旋因事亦由我國購回拆毀。至光緒五年，我國始自辦唐山胥各莊間之唐胥鐵路以資運煤，實爲我國自辦鐵路之始，後續經展長，遂成今日北寧路關內之段。迨成效既彰，謀國者乃羣請興築鐵道，顧當時鐵道政策未定，路線則枝幹無別，路網不成，集股則中外不分，舉棋莫定。就其性質分別，則有華洋合辦，外國承辦，洋款官辦，官督商辦，官商合辦，與官辦商辦之異，其較有成效者，則爲外國承辦及洋款官辦二者，然利權外溢，莫此爲甚，其他辦法，則多歷試無成，故最始於光緒三十四年有「幹路均歸國有，定爲政策，枝路仍准商民量力推行」之諭旨，鐵道國有政策始奠其基焉。令茲鐵道法第一章，即有「凡關係全國交通之鐵道，以中央政府經營爲原則，其關係地方交通之鐵道，地方政府或人民得依公營鐵道民營鐵道條例經營之」，之規定，蓋已明定鐵道以國營爲主，公營民營爲輔之政策矣。至於最初之鐵道行政制度，以言中央則政權未立，空具虛名，以言地方，則沿襲外國，不適民情，且章制百端，極形紊亂。入民國後始漸加整理，統一規畫，國民政府成立後，設立專部，尤能規畫章制，集權中央，乃日有進步。茲臚述我國鐵道行政制度之沿革及現行制度於次以爲研究之根據焉。

第二節 我國中央管轄鐵道機關之沿革

第一目 中央督察機關之設置

第一款 未成立專部以前之組織

我國交通事務，伊古掌於冬官，所謂司空以時平易道路是也。驛傳制興，以與兵部關係密切，乃與兵部共司路政。清承明制，流風未改，然工部管轄範圍，河工而外，舉凡陸上道路，類任其自然頽廢，未嘗加以修治也。鐵道爲近代產物，我國築路之議，興於清末籌劃海防，而海防則由總理海軍衙門主政，故自始即不屬兵工兩部管轄。光緒十一年秋，始有總理海軍事務衙門之設。其時外患緊急，海防空虛，李鴻章以開通鐵路可爲軍事上極大補助，遂於十二年四月奏請將鐵道事務劃歸總理海軍衙門管理，奉旨依議，其後鐵道事務，均由該衙門辦理矣。然當時各督辦鐵路大臣及鐵路總公司或管理一路，或兼管多路，各自獨立，與中央行政皆漠不相關。至特設管理路政機關，則始於光緒二十四年六月礦務鐵路總局之設。迨至二十七年六月，改總理各國事務衙門爲外務部，所有礦路總局事宜，改隸該部考工司管理，是時外務部設有和會考工權算庶務四司，分掌部務，考工司職權，即司鐵道礦山，電報，火藥，製造，造船，招聘洋員，派遣留學生諸事務者也。二十八年正月上諭礦務鐵路仍應設局專辦，俾可速謀擴充。三月乃成立統轄礦務鐵路總局。然自是時起至二十九年八月裁撤礦路總局，歸併商部辦理時止，所有築路各事，或派大員督辦，或由外人建築，路礦總局，第爲中央行政官署之一，至於已派督辦者，皆直接奏事，不歸其節制，故鮮足稱爲鐵道行政中央督察之機關也。光緒二十九年創設商部，裁撤統轄礦務鐵路總局，所有路礦事宜，悉歸商

部接辦。商部尙書侍郎下設保惠，平均，通藝，會計四司，分掌部務，通藝司即專掌工藝，機械，製造，鐵道，鐵軌，電氣，礦務諸事業者，故路政隸通藝司管轄。惟是時業經借款官辦各路，權在各該督辦，與鐵路總公司，而凡與外人交涉事務，又由外務部直接辦理，各省興修鐵道，督撫例得參與，紳商對於路務，無論請願與興辦，均須經督撫奏明，因此商部對於鐵道事務亦僅一文書承轉之機關而已，於鐵道行政，固無甚影響。惟三十一年九月曾由部奏定路務議員章程十四條，就鐵路原有重要職員中，派爲路務議員，辦理路政，以便融洽路務，實行整頓，然結果亦殊鮮成績也。

第二款 郵傳部之組織

光緒三十二年九月，併工部商部爲農工商部，另設郵傳部，管理全國交通事業，凡工部原掌之河川海塘諸事，商部原掌之鐵道行輪設電諸事，與外務部原掌之郵政，兵部原掌之驛站各事宜，皆劃歸郵傳部管理。其權限，則郵傳部章程內載，第一條曰，「郵傳部者，管理全國鐵路、電報、電話、郵政、驛傳、標識、商輪、民船、水陸運輸、河道疏濬、及江海堤工各事宜，並稽查各省河道，交通司，鐵道司，電報局，郵政局等，下設路政郵政航業都水四司，分掌部務」。第五條定路政司職掌曰，路政司者管理監督已成之官辦鐵路，及籌議續修各鐵道事宜。各鐵路督辦大臣，均咨繳關防文卷，由郵傳部分別接管辦理，自是全國鐵道統歸郵傳部管轄，所有督辦會辦等名目，悉行取消。惟是時事屬草創，部內並未分司，僅置章奏、總務、內文、外文、電

報五股。至三十三年六月始設路政司，分總務官辦商辦營業監理交涉六科。十一月鐵路總局成立，遂裁營業監理交涉三科。是時自表面視之，鐵道行政似屬統一於郵傳部，然事實上駢枝機關仍然錯立，路政司直轄僅京張及商辦各路，其借款與官辦諸路，則設鐵路總局以專管之，復設粵漢川籌備處，籌築川漢粵漢兩路，三大機關各自獨立，至能直接與外人交涉，並執行借款合同上督辦職權，惟鐵路總局有之，權限爭執，事務衝突，時有所聞。迄夫宣統元年，又設津浦鐵路督辦公所，獨立於上述三大機關以外，路自爲政，局自爲治，蓋當時鐵道行政上極大之缺點也。

第三款 北京政府交通部之組織

自清宣統三年八月武昌起義，長江以南各路，多受命於南京。民國元年一月一日臨時政府成立於南京，設交通部分設路電郵航各司，路政司設分總務、運輸、工務、計理四科。四月南北和議告成，取消南京臨時政府，所設交通部亦歸併於北京郵傳部，正名爲交通部，設路政航政郵政電政四司，分理部務，且併鐵路總局及川粵漢籌備處於路政司，尋又裁併津浦鐵路督辦公所，而特別條例規定之鐵路總公司，與漢口之川粵漢總公所亦旋設旋廢，吾國鐵路行政機關，自是漸形統一，路政司則分設總務、營業、監理、調查、考工、計核六科並訂辦事細則四十二條焉。

民國三年一月改路政司爲路政局，分設總務、營業、監理、編查、外務、工務、機務、會計八科，並訂