第一章　总则

总则是一部法律、法规的纲领性、概括性的规定。总则中规定的条款为其他各章的具体规范奠定基础。其他各章的内容必须体现总则确定的基本原则和主要精神。

《铁路运输安全保护条例》总则共九条，分别规定了铁路运输安全保护条例的立法目的，立法依据，适用范围，铁路运输安全工作原则，铁路运输安全监督管理部门，铁路沿线地方各级人民政府、公安机关，铁路运输企业及其他单位和个人维护铁路运输安全的职责和义务等内容。

第一条　为了加强铁路运输安全管理，保障铁路运输安全和畅通，保护人身安全、财产安全及其他合法权益，根据《中华人民共和国铁路法》和《中华人民共和国安全生产法》，制定本条例。

【释义】本条是关于铁路运输安全保护立法目的和立法依据的规定。

一、立法目的

立法目的又称立法宗旨，是制定一部法律、法规的主要意图。本条例是对1989年国务院发布的《铁路运输安全保护条例》的全面修订。原条例实施十多年来，对于保障铁路运输安全，减少铁路运输事故，维护人民群众的生命、财产安全，促进国民经济的发展，起到了积极的作用。但随着经济发展和社会的全面进步，随着国家法制建设的不断加强，随着铁路运输的快速增长，对铁路运输安全工作提出了更高的要求。原条例由于内容比较简单，适用范围有限，对铁路运输安全的保护

需要全本请访问 www.ertongbook.com

力度不够，对各有关方面的职责规定不够全面，有些规定过于笼统，已很难适应经济社会协调发展的新形势和铁路改革发展的需要，因此进行了全面修订。本条例的立法目的主要体现在三个方面：一是，加强铁路运输安全管理；二是保障铁路运输安全和畅通；三是，保护人身安全、财产安全以及其他合法权益。

（一）关于加强铁路运输安全管理

本条例作为一部国务院行政法规，其立法目的首先是着力于解决铁路运输安全工作中，需要通过行政权力来管理的问题，即规范与铁路运输安全相关的行政管理行为。《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确指出：在社会主义市场经济条件下，政府职能主要是经济调节、市场监管、社会管理和公共服务。铁路运输安全直接关系人民群众的生命财产安全，关系社会稳定。保护铁路运输安全，就是保护社会公共利益，是政府履行其公共服务职能的重要内容；政府只有加强对铁路运输安全的监督管理，及时发现和解决那些影响安全稳定的突出问题，才能为人民群众创造出一个安居乐业的良好环境。正因为此，我国政府高度重视铁路运输安全，中央领导同志多次对铁路运输安全工作作出重要指示，要求铁路部门始终不渝地执行安全第一的方针，强化运输安全基础，确保大动脉安全畅通。近年来，有些地方和部门、单位、个人为了追求本地方、本部门、本单位局部利益和个人利益，不顾大局，在铁路沿线开展了一些非法活动，对铁路运输安全造成了极大威胁。比如，在铁路桥梁跨越的河道上下游疯狂采砂，致使铁路桥梁垮塌；在铁路沿线盗窃、拆卸铁路运输设备器材，或设置障碍物，造成行车事故；在铁路干线上非法拦截列车，严重影响了运输大动脉的畅通。解决这些影响铁路运输安全的突出问题，仅仅依靠铁路企业自身的力量是不够的，必须依靠法制，依靠各级政府、各有关部门，加大监管力度，加强行政执法，依法制裁各种破坏铁路运输安全的行为。本条例确定的立法宗旨，首先是“加强铁路运输安全管理”，就是要强调政府对于铁路运输安全的监督管理职责，通过贯彻实施本条例，进一步完善铁路运输安全监督管理体制，确保政府监管到位。

另一方面，“加强铁路运输安全管理”，也是对铁路运输企业提出的要求。企业是安全生产管理的责任主体。企业安全生产制度是否健全，

安全投入是否到位，人员素质是否适应，设备管理是否严格，安全责任是否落实，对铁路运输安全的持续稳定起着基础性、决定性作用。目前全国铁路营业里程 7 万多公里，有16 320 台机车、51 万多辆货车、4 万多辆客车，设备联网、运输联动、作业联劳，全天候 24 小时运行，不允许有一时一刻的懈怠、一丝一毫的疏忽，必须依法严格规范安全管理。因此，强化企业的安全生产管理责任，是保护铁路运输安全的重要基础，也是本条例立法的主要目的之一。

（二）关于保障铁路运输安全和畅通

保障铁路运输安全和畅通，是制定本条例的直接目的。

我国铁路作为国家重要基础设施，综合运输体系的骨干，大众化交通工具，在经济社会发展中具有特殊重要的地位和作用，承担着十分繁重的客货运输任务。建国以来特别是改革开放以来，我国铁路发展取得了很大成就，为经济发展和社会进步作出了积极贡献。随着国民经济及铁路运输的快速增长，运输安全环境发生了很大变化，安全管理面临许多需要解决的新问题。

一是，铁路运输持续紧张，运输负荷不断加重，对运输安全保障提出了更高要求。2003 年，全国铁路完成旅客发送量 9.726 亿人次，旅客周转量 4 788.61亿人公里，占全国旅客周转量的 34.7%；完成货物发送量 22.12 亿吨，货物周转量 17 246亿吨公里，占全国货物周转量（不含远洋运输）的 54.7%。至 2003 年底，我国铁路营业里程达 7.3 万公里，位居世界第三，但我国铁路完成的总换算周转量已超过美国，跃居世界第一；我国铁路总换算周转量为22 035.26亿吨公里，运输效率远远超过发达国家，高居世界第一。

即使如此，我国铁路运输能力仍不能满足快速增长的运输需求。近年来，随着国民经济的快速发展，铁路运输的瓶颈制约再次凸现，引起党中央、国务院以及全社会的高度关注。铁路系统多次组织突击抢运，千方百计挖潜扩能，但目前铁路货运总体上仅能满足大约 35%的需求，客运高峰时期仍一票难求。铁路运输长期持续紧张，运输负荷不断加重，对保持运输安全稳定带来了严峻挑战。目前全国铁路每天运送旅客三四百万人，装运货车超过 10 万辆。铁路主要干线客车时速已达 160 公里，列车间隔最小仅六七分钟。在这样大运量、快速度、高密度的运

输条件下，任何一个管理细节上的失误或疏忽，都可能酿成严重的安全事故。必须加大各方面的安全保护力度，才能确保运输安全和畅通。

二是，铁路列车速度的不断提高，对运输安全保障提出了新的课题。为了适应经济发展和社会进步对铁路运输速度和质量提出的更高要求，加快铁路现代化建设，提高市场竞争能力，我国铁路实施了提速战略，通过改造既有线、更新机车车辆装备、优化调整运输组织，大力提高铁路干线列车速度。从 1997 年开始，铁路连续五次成功实施了大面积提速，提速总里程达 16 148 公里，其中旅客列车时速达到 160 公里及以上的线路延展里程达到 7 700公里。目前，铁路还在积极准备进行第六次大提速。根据国务院批准实施的《中长期铁路网规划》，至 2020 年，全国铁路营业里程达到 10 万公里，主要繁忙干线实现客货分线，复线率和电化率均达到 50%。建设客运专线 1.2 万公里以上，客车速度目标值达到每小时 200 公里及以上。同时，货车运行速度也要有较大提高。《中长期铁路网规划》还提出了一大批时速 200 公里以上的铁路客运专线建设项目，目前已陆续开工建设，未来将有数千公里的新建客运专线投入运营，大批新技术、新装备投入使用。

铁路既有线提速与新建客运专线的投入运营，对运输安全管理带来了许多新的课题。比如，电气化铁路里程从 1997 年的19 045.6公里提高到 2003 年的24 650.4公里。到 2020 年，全国铁路电气化里程比重将达到 50%。与一般铁路相比，电气化铁路设施的技术要求更高，对整个运输网络的安全影响更大，在安全保障措施上必须有更严格的规定。又如，在高速度、大密度的运输线路上，火车穿越人口密集的城市和地区道路，必须设置立体交叉，才能有效保障行人和机动车辆的安全。再如，列车速度提高后，对线路安全条件要求更高，驾驶员发现问题采取紧急措施往往已措手不及，必须在铁路线两侧设定必要的安全保护区和安全防护设施，才能有效保证列车安全及沿线群众正常的生产生活。

三是，运输安全管理的外环境与管理对象的变化，对铁路运输安全保障提出新的任务。随着我国城市化进程的加快，铁路沿线环境发生了很大变化。过去的广袤田野，现在变成了密集的城市；过去冷清的铁路道口，现在变成了拥堵的交通要道，使得铁路运输安全管理的范围进一步扩大，难度进一步增加。随着社会主义市场经济的发展，铁路运输安

全管理的对象也发生了很大变化。从所有制类型上看，不仅有国家铁路、地方铁路，还出现了大量的合资铁路；从管理关系上看，除了铁道部所属的铁路局和一些专业运输公司之外，铁路勘察设计、建筑施工、机车车辆、物资供应、通信信号等企业已先后与铁道部“脱钩”。这些新的变化，使铁路运输安全保障面临全新的开放环境，必须通过立法，规范相关各方保护铁路运输安全的责任和义务。

本条例正是针对铁路运输安全管理中出现的这些新情况、新问题，明确提出了“保障铁路运输安全和畅通”这一立法宗旨，并从这一宗旨出发，为适应这些新情况、解决这些新问题，设定了一系列重要的安全保护制度，加大了对铁路运输安全的保护力度。

（三）关于保护人身安全、财产安全以及其他合法权益

保护人身安全、财产安全以及其他合法权益，是制定本条例的根本出发点，也是实施本条例的最终目的。加强铁路运输安全管理，保障铁路运输安全和畅通，最终落脚点是“以人为本”，是为广大人民群众创造安全稳定的生存发展环境，为构建社会主义和谐社会创造基础性、前提性条件。这是实践“三个代表”重要思想，贯彻落实科学发展观的必然要求，是我们党权为民所用，情为民所系，利为民所谋的执政理念的重要体现。

这一立法宗旨，包涵了两个方面的具体内容：一是保护人的生命财产安全。这也是坚持以人为本最基本的体现。在任何时候、任何情况下，铁路运输都要把保护人的生命财产安全放在首位，维护最基本的人权，即生存权。二是维护公民、法人及其他组织的合法权益。铁路运输既是一种服务，也是一种企业经营行为。这其中包含两层含义：一是，铁路运输企业作为大众化的运输工具，本身承担了一定的维护旅客、货主的人身、财产安全的法定职责。如：条例规定在铁路线路安全保护区，铁路运输企业有义务设立标桩，并根据需要设置围墙、栅栏等防护设施。铁路运输企业有义务将有关旅客、列车工作人员及其他进入车站的人员遵守的安全管理规定在列车内、车站等场所公告。等等。二是，铁路运输企业与旅客货主及与运输相关的其他公民、法人或组织之间，又是平等的民事主体关系，依法享有平等的民事权利与民事责任。如：铁路运输企业作为承运人与作为托运人的货主之间就是一种平等的民事

需要全本请访问 www.ertongbook.com

主体关系，它们之间的运到期限、运输费用、违约责任等权利义务，需要用协议或合同的形式约定。

二、立法依据

本条例列举的立法依据，主要是与规范铁路运输安全活动直接相关的法律，包括《铁路法》和《安全生产法》。

《铁路法》是调整铁路运输法律关系的基本法，也在铁路运输安全、铁路建设管理、客货运营、安全保护等方面确立了一系列的基本原则和基本法律制度。其中第四章对铁路运输安全作了比较全面的规定，主要包括：铁路线路及运输设施的安全保护、道口的安全管理、公民对保护铁路运输安全的义务等方面的规定。

《安全生产法》是规范我国安全生产活动的基本法律。它所规定的一系列基本原则和制度，也是铁路运输活动必须遵循的。如：安全生产管理，坚持安全第一，预防为主的方针；生产经营单位新建、改建、扩建工程项目的安全设施必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投入生产和使用。

按照《立法法》的规定，我国法律体系有三个层次：法律、行政法规（地方性法规、自治条例和单行条例）和规章（地方政府规章和国务院部门规章）。法律是由全国人大和全国人大常委会审议通过的国家基本法律。行政法规是国务院根据宪法和法律制定的，它的内容必须符合宪法和法律的基本原则，即“下位法”必须服从“上位法”。《铁路运输安全保护条例》作为国务院行政法规，与《铁路法》和《安全生产法》的法律关系是“下位法”与“上位法”的关系，所规定的各项条款不得与法律规定相冲突、相抵触，只能在上述法律规定的框架内，进一步细化相关内容。例如，《铁路法》对国务院铁路主管部门的管理职责及法律法规的授权作了明确规定。本条例根据《铁路法》，具体规定了国务院铁路主管部门对全国铁路运输安全监督管理的职责；通过法规授权，赋予铁路管理机构负责本区域内铁路运输安全监督管理工作的职责。

另一方面，根据基本法学理论，“特殊法”又优于“一般法”。如，《安全生产法》第二条明确规定：“在中华人民共和国领域内从事生产经营活动的单位的安全生产，适用本法；有关法律、行政法规对消防安全

和道路交通安全、铁路交通安全、水上交通安全、民用航空安全另有规定的，适用其规定”。这主要是考虑到上述行业的安全工作有其特殊性，且这些行业均有国务院主管部门，有必要针对这些行业的特性，制定专门的法律法规，使之能更好地适应这些特殊行业的安全生产管理规律，更符合实际需要，更具有可操作性。

本条例正是基于上述考虑，在《铁路法》和《安全生产法》所规定的基本原则和制度框架内，针对铁路运输安全生产和管理的特点，制定了一系列具体的安全保护和安全监管制度。当然，本条例列举《铁路法》和《安全生产法》作为立法依据，是因为这两部法律与铁路安全生产直接相关，并不排斥对其他法律法规的遵循。如，本条例设定的行政许可事项，必须遵循《行政许可法》规定；本条例设定的行政处罚事项，必须遵循《行政处罚法》规定；本条例对危险品运输管理的规定，必须与国务院发布的《危险化学品安全管理条例》相一致；等等。

第二条　中华人民共和国境内的铁路运输安全保护及与铁路运输安全保护有关的活动，适用本条例。

【释义】本条是关于条例适用范围的规定。

所谓适用范围，就是指一部法律、行政法规或者规章所适用的空间（地域）、事项和对象。

一、本条例的空间适用范围

本条例适用的空间范围是“中华人民共和国境内”，即凡是在中华人民共和国主权领土内的铁路运输安全保护及与之相关的活动，都要遵守本条例。

这一规定对原《铁路运输安全保护条例》的规定做了修改。原条例规定的适用范围是按产权主体和管理主体进行划分的，即适用于“中华人民共和国境内的国家铁路、地方铁路、专用铁路和铁路专用线”。随着我国改革开放的不断深入和铁路运输业的不断发展，参与铁路运输活动的主体日趋多元化。铁路的投资主体和经营主体已不再是单一的公有

制形式，合资铁路、股份公司已经成为一种重要的铁路企业组织形式。至 2003 年底，全国合资铁路公司已有 32 家，合资铁路里程已达7 738公里。未来，随着铁路运输市场的扩大开放，还将有更多的境外资本和国内的民营资本投资参与铁路运输经营，企业类型更加多元化。国家对铁路运输安全的保护与管理，不能因投资主体和所有制形式不同而有所差别。无论什么企业，只要在中华人民共和国境内从事铁路运输活动，都必须遵循我国有关铁路运输安全生产及管理的规定。因此，针对各类经济主体，统一规范和要求，就显得非常必要和迫切。本条例对原适用范围的调整，正是适应了我国改革开放的新形势。

二、本条例的适用事项

本条例的适用事项，包括铁路运输安全保护及与铁路运输安全保护有关的活动。

“铁路运输”，是通过铁路运输工具实现旅客和货物位移的活动。与此相关的安全保护，包括铁路线路、桥梁、隧道、涵洞、道口、人行过道、通信信号、电气化设备等基础设施、设备的安全保护；铁路机车车辆等运输工具、装载加固材料、信息管理系统等重要运输设备的安全保护；铁路车站及装卸场所、客货列车运营过程中的安全保护，以及相关的其他活动。本条例作为专门适用于铁路运输安全保护的行政法规，主要对上述各类活动的管理主体、管理制度及相关行为进行规范。

需要指出的是，“铁路运输安全”是铁路安全工作中最具有特性、对社会公共利益影响最大、从而也是最重要的一项工作。国务院为此制定专门法规，依法加强对铁路运输安全的保护，非常必要。对于其他方面的铁路安全工作，如铁路劳动安全、建设安全、信息安全等，主要由有关劳动安全、建设安全、信息安全等相关法律法规予以调整。例如，铁路建设施工过程中的安全管理，可适用与其相关的《建筑法》、《建设工程质量管理条例》等法律法规；铁路劳动安全保护，可适用与其相关的《劳动法》、《企业职工奖惩条例》；铁路信息安全管理，可适用与其相关的《计算机软件保护条例》等。

三、本条例的适用对象

铁路运输活动，不同于一个封闭、固定的工厂生产。铁路设施及列车运营都处于一个完全开放的空间环境之中，点多线长，覆盖面宽，涉及面广。任何单位和个人在铁路线路、车站、列车等场所从事的活动，都有可能影响铁路运输安全。保护铁路运输安全，是各级政府、相关管理部门、铁路运输企业及相关设施设备供应企业、铁路旅客货主、铁路沿线相关企事业单位以及每个公民的共同职责和义务。因此，本条例的适用对象，既包括机关、企事业单位，也包括自然人；既适用于铁路运输经营单位（承运人），也适用于其他生产经营单位（托运人）；既适用于内资企业，也适用于外资企业。即：凡在中华人民共和国境内从事与铁路运输安全保护相关活动的单位和个人，均受本条例规范和约束。

第三条　铁路运输安全管理坚持安全第一、预防为主的方针。

【释义】本条是关于铁路运输安全管理应当遵循的基本原则的规定。

“安全第一、预防为主”是我国安全生产工作长期经验的总结，也是从各种各类事故中总结出的深刻教训。所谓坚持“安全第一”就是要求在铁路运输活动中要始终把保证旅客、货主以及广大人民群众的生命财产安全放在第一位。“预防为主”强调的是在安全生产活动中，作好安全工作，首要是防患于未然，要将各种不安全的因素消灭在萌芽状态。《安全生产法》关于国家安全生产的总方针、总原则也是“安全第一、预防为主”。铁路安全生产和防范安全事故工作，关系到国家利益和人民生命财产安全，关系到广大人民群众的根本利益，关系到经济和社会的长治久安，关系到改革发展稳定的大局。保障广大人民群众的生命财产安全，是各级政府践行“三个代表”重要思想，立党为公、执政为民的重要内容。各级政府一定要从人民群众的根本利益出发，充分认识目前我国安全工作形势的严峻性，增强做好这项工作的责任感、紧迫

感；充分认识新形势下安全工作的长期性、艰巨性和复杂性，牢固树立常抓不懈的思想。各级领导干部要针对本地区、本部门、本单位安全工作的薄弱环节，组织制定各项防范措施，努力防止重、特大事故的发生。江泽民同志多次强调指出“隐患险于明火，防范胜于救灾，责任重于泰山”，“人命关天的事，一定要慎之又慎，确保万无一失”，“任何生产经营单位都要努力提高经营效益，但是必须服从安全第一的原则”。可见，“安全第一、预防为主”的原则是党和政府对安全生产工作的基本要求，是各级人民政府及其有关部门实施行政管理的重要内容，是生产经营单位开展生产经营活动的第一要素，也是劳动者从业应当遵循的准则。任何单位和个人任何时候都要牢记这一原则，并把它放在各项工作的首位，抓紧抓好。无数血的事实已经证明，时刻重视安全生产，注意贯彻“安全第一、预防为主”的原则，就能搞好生产经营；反之，如果忽视这一问题，只重视经济效益，甚至以牺牲安全来换取经济效益，其后果往往是适得其反，将付出惨重的代价。

本条例根据国家安全生产的总方针，再次强调铁路运输安全管理也必须坚持“安全第一、预防为主”，要求所有铁路运输企业和从业人员以及行政管理部门都要将铁路运输安全作为头等大事，规范管理，强化基础，达到安全生产标准。各级组织都要重视安全生产，宣传安全生产，采取一切可能的措施保障劳动者及其他人员的人身安全和财产安全，努力防止事故的发生。当生产任务与安全发生矛盾时，应先解决安全问题，使生产在确保安全的前提下顺利进行。“预防为主”，是实现“安全第一”的前提，只有做好各种预防工作，才能防止事故的发生，有效保障人民群众的生命财产安全。

第四条　国务院铁路主管部门负责全国的铁路运输安全监督管理工作。

国务院铁路主管部门设立的铁路管理机构（以下简称铁路管理机构）负责本区域内的铁路运输安全监督管理工作。

【释义】本条是关于铁路运输安全监督管理主管机关的规定。

这一规定明确了我国铁路行业主管部门对铁路运输安全负主要监管责任。这既符合现阶段我国铁路运输安全管理的实际，又体现了铁路这一特殊重要行业的运输安全管理规律。

从世界各国来看，由铁路主管部门负责运输安全监管是一个比较普遍的做法。美国联邦铁路署的主要职责之一，就是负责安全监管。铁路署编制750人，其中450人负责安全监察，100人负责安全法规，其余200人分管政策、项目开发及法律事务。全国设8个地区办事处（分署），分5个专业进行安全监管，在州一级还有大约160名安全监察员。这些安全监察员大多数是从铁路公司聘用的，主要职责是检查铁路设施设备安全、行车安全及危险货物运输的安全状况，参与事故调查。《联邦监管法典》对于联邦铁路署及铁路安全监察机构、人员、职责权限、事故调查处理程序及责任等都有十分详尽的规定，既赋予监管机构足够的权限，同时也为其公正有效地行使权力建立了制衡监督机制，减少了监管的随意性。加拿大运输部也主要负责安全监管，依据《铁路安全法》赋予的立法权和执法权，负责制定安全监管法规，负责批准产业协会提交的规则建议草案，负责安全监管执法。运输部下设5个地区中心，每个地区中心管辖一省或几省，实行中央垂直管理；地区中心下面分设了50个运输中心，负责具体监管业务，其安全监察人员属于联邦雇员。德国的联邦铁路署、日本的运输省，也都是铁路运输安全监管的主要职能部门。

我国现阶段市场经济体系还在逐步完善过程中，无论是安全管理的技术装备、人员素质还是相关法律制度、监管体制，与发达国家相比还有一定差距。国民经济的快速发展和铁路运输的紧张状况，又给安全管理带来很大压力，更需要充分发挥行业主管部门的专业化管理优势，强化运输安全监管。国内民航、交通等交通运输主管部门，在体制改革过程中，也都进一步强化了安全监管。铁路系统在运输安全管理上，长期实行行业主管部门（铁道部）垂直管理体制。铁道部按照《铁路法》赋予的职责和国务院行政管理体制改革要求，行使铁路行业安全监管职责，并在长期实践中形成了一套完整的制度体系。目前铁路运输安全形势相对稳定，安全管理制度执行较好，与铁道部长期以来狠抓安全不放

需要全本请访问 www.ertongbook.com

松有直接关系。本条例充分吸收了实践证明是行之有效的做法和经验，在《铁路法》规定的制度框架内，进一步明确了铁道部负责全国铁路运输安全监督管理工作。

本条第二款规定了“铁路管理机构”负责本区域内的铁路运输安全监督管理工作。“铁路管理机构”不同于铁道部“派出机构”。“铁路管理机构”是铁道部设立的一级管理机构，具有独立的法人资格和民事行为能力，应对自己作出的决定和行为承担法律责任。铁道部“派出机构”，如铁道部安全监察特派员办事处，并不是一级管理机构，而是铁道部的组成部分，以铁道部的名义、在铁道部授权范围内对外行使权力，它所作出的决定和行为由铁道部承担法律责任。

这里的“铁路管理机构”，现体制下指铁路局。本条例之所以作这样的规定，首先是根据《铁路法》第三条规定：“国家铁路运输企业行使法律、行政法规授予的行政管理职责”。其次，是考虑到铁路现体制下运输安全监督管理的实际需要。现体制下，铁道部只有一级行政管理机关，大量的日常安全监督管理工作主要由铁路局承担。这与我国民航、交通、电力、电信等行业的多级行政管理架构特点不同。如果把铁路局目前承担的安全监管工作交由其他机构承担，一是在机构人员上难以满足需要，难以确保本条例规定的各项重要制度落到实处；二是对现行有效的铁路安全监管体系带来较大影响，增加了铁路局与其他机构的协调难度，不利于维护铁路运输安全的稳定大局；再次，从铁路政企分开的改革方向上看，设立铁路管理机构也是符合未来铁路安全监管体制发展需要，符合改革方向的。本条例作出这一规定，为进一步深化铁路管理体制改革，留出了必要的空间。

因此，本条例对现阶段铁路安全监督管理体制的规定是必要的，也是适当的、可行的，弥补了原条例在这方面的不足。条例中还明确规定了国务院铁路主管部门及铁路管理机构负责安全监督管理工作的具体职责，主要有三个方面的内容：一是安全监督检查，如，对有关铁路安全的法律、法规执行情况进行监督检查；加强对铁路运输高峰时期，铁路运输关键环节和要害设施、设备的安全状况及应急预案的建立和落实情况的监督检查；对发现的安全隐患立即排除，及时处理铁路运输安全事故，等等。二是作为行政许可实施主体，对条例设定的行政许可项目进

行审查，决定予以批准或不予批准。三是作为行政执法主体，及时制止各种侵占、损坏铁路运输的设施、设备、标志、用地及其他违反条例的行为，行使条例规定的处罚权。

第五条　铁路沿线地方各级人民政府及县级地方人民政府安全生产监督管理等部门应当按照各自职责，做好与铁路运输安全有关的工作，加强铁路运输安全教育，落实护路联防责任制，防范和制止危害铁路运输安全的行为，协调和处理有关铁路运输安全事项。

【释义】本条是关于铁路沿线地方人民政府及县级以上地方人民政府安全生产监督管理等部门保护铁路运输安全的职责规定。

本条明确规定的地方各级人民政府，主要是指乡（镇）级人民政府、县级人民政府、设区的市级人民政府、省（自治区、直辖市）人民政府。县级以上地方人民政府安全生产监督管理等部门主要指县级人民政府、设区的市级人民政府、省（自治区、直辖市）人民政府的安全生产监督管理部门，以及公安机关、国土资源部门、交通部门等相关部门。根据条例的规定，铁路沿线地方各级人民政府以及县级以上地方人民政府的安全生产监督管理等部门保护铁路运输安全的职责主要有六个方面：一是，按照各自职责，做好与铁路运输安全有关的工作，加强铁路运输安全教育，落实护路联防责任制，防范和制止危害铁路运输安全的行为，协调和处理有关铁路运输安全事项（第五条）。二是，预防、应急处理和治理铁路沿线地质灾害（第六十五条）。三是，县级以上地方人民政府安全生产监督管理部门应当与国务院铁路主管部门及铁路管理机构建立相应的定期信息通报制度和运输安全生产协调机制。发现重大安全隐患，铁路运输企业应当及时向有关铁路管理机构和地方人民政府报告。地方人民政府获悉铁路沿线有危及铁路运输安全的重要情况，应当及时向有关的铁路运输企业和铁路管理机构通报（第六十六条）。四是，县级以上地方人民政府应当做好铁路线路安全保护区的划定工作（第十条第二款、第三款），对铁路线路安全保护区内已有的危及铁路运

输安全的建筑物、构筑物，应当责令当事人采取安全防护措施或者依法拆除（第十二条）。五是，配合铁路管理机构审批铁路道口的设置或拓宽（第二十八条）。六是，河道、航道管理部门在管理船舶通过铁路桥梁航行和进行与铁路桥梁安全有关的疏浚作业活动中应承担的安全责任（第二十一条、第二十四条），水行政主管部门在管理与铁路桥梁安全有关的围垦造田、抽取地下水、拦河筑坝等活动中应承担的安全责任（第十五条），信息产业主管部门对埋设、铺设、架设铁路信号、通信光（电）缆的监督管理责任（第二十七条）。

“护路联防责任制”是防范和制止危害铁路运输安全的行为，协调和处理有关铁路运输安全事项的一项行之有效的重要制度。根据中央治安综合治理委员会铁路护路联防工作小组出台的《2003 年全国铁路护路联防工作要点》的规定，铁路护路联防工作主要将围绕为全面建设小康社会创造良好社会环境这个中心任务，进一步落实“打防结合，预防为主”的方针，大力推进安全文明铁道线建设，深入解决铁路治安问题，切实维护铁路治安的持续稳定。各级铁路护路联防领导小组要认真组织协调公安、铁路等有关部门和铁路沿线基层组织，严厉打击盗窃铁路运输物资、拆盗铁路器材、破坏铁路设施等危害铁路运输安全的违法犯罪行为，及时解决摆放路障、牲畜上道等影响铁路行车安全的问题。要深入开展铁路沿线治安问题的排查工作，继续抓好重点区段的集中整治。要尽快建立健全治安情况通报制度，准确掌握铁路治安动向，及时发现工作中的薄弱环节。今后一个时期的创建安全文明铁道线活动，要在有效遏制铁路治安问题的前提下，把着力点逐步转移到建立和完善护路联防的长效机制上来。《要点》强调，要切实把铁路护路联防工作纳入当地社会治安综合治理工作之中，真正做到同部署、同检查、同考核、同奖惩。要严格实行铁路护路联防责任制，在铁路沿线层层签订责任书，把维护铁路治安的责任真正落实到铁路沿线党委、政府、基层组织和人民群众的肩上。要深入进行爱路护路宣传教育，增强广大干部、群众、中小学生维护铁路治安的责任意识和安全意识。要加强物防、技防设施建设，提高预防和发现违法犯罪活动的能力。要继续加强对铁路沿线地区废旧物品回收站（点）和暂住人口的管理，深入开展铁路沿线地区的治安整治。要建立健全责任查究等必要的工作制度，制定铁路护

路联防工作考核办法，使铁路护路联防工作更加科学化、规范化。

第六条　公安机关按照职责分工，维护车站、列车等铁路场所的治安秩序和铁路沿线的治安秩序。

【释义】本条是关于公安机关维护铁路治安秩序职责和工作分工的规定。

本条包括三层含义：一是，车站、列车等铁路场所的治安秩序和铁路沿线的治安秩序由公安机关负责维护，行使该职权的主体是各级公安机关，其他单位和部门不能行使维护治安秩序的职权；二是，公安机关内部管辖权的划分主要按照“职责分工”。其依据主要是各警种职责分工的有关规定；三是，原则规定了公安机关负责铁路治安秩序的主要范围，即车站和列车等铁路场所的治安秩序和铁路沿线的治安秩序。

按照公安机关内部各部门、各警种职责分工的有关规定，车站和列车等铁路场所的治安秩序，由铁路公安机关负责维护；铁路沿线的治安秩序，由地方公安机关和铁路公安机关共同维护，以地方公安机关为主。对于具体的刑事案件和治安行政案件的管辖分工而言，铁路公安机关和地方公安机关的管辖分工如下：铁路系统的机关、厂、段、院、校、所、工区等单位发生的刑事案件，列车上发生的刑事案件，铁路建设施工工地发生的刑事案件，铁路沿线发生的盗窃或者破坏铁路等其他重要设施的刑事案件，以及铁路内部职工在铁路线上执行任务中发生的案件，由案发地的公安机关管辖。对于治安行政案件，铁路公安机关负责管辖列车上，火车站工作区域内，铁路建设施工工地，铁路系统的机关、厂、段、所、队等单位内发生的案件，以及在铁路线上放置障碍物，盗窃铁路设施或者毁损、移动铁路设施等可能影响铁路运输安全的案件。此范围以外的案件，原则上应由地方公安机关管辖。

维护铁路治安秩序是铁路公安机关和地方公安机关的共同责任。根据《中华人民共和国警察法》，《中华人民共和国治安管理处罚条例》等有关法律法规规定，维护治安秩序是公安机关的重要职责。铁路治安秩序是社会治安秩序的重要组成部分。铁路人民警察是国家警察的一个警

种，铁路公安机关是国家公安机关重要组成部分，是国家派驻铁路的一支独立的刑事司法力量和治安行政力量，负责铁路治安秩序和办理有关刑事、行政案件，与地方公安机关在职责范围内共同保护铁路运输安全。

地方公安机关和铁路公安机关都属于国家公安机关，共同承担维护国家和社会稳定、保护公民权利的职责，其功能和最终目的是完全一致的。对于各自管辖权分工的规定和做法，仅是地方公安机关和铁路公安机关维护治安秩序、办理案件的原则划分。对于某些区域或某些案件，地方公安机关和铁路公安机关可以协调管辖；遇有争议且协调不成的，报共同的上级公安机关指定管辖。比如倒卖火车票案件，嫌疑人手里的车票最原始的来源可能是从铁路公安机关的辖区非法获取的，但此后的销售或再购买行为往往会发生在地方公安机关的辖区，对于在地方公安机关的辖区内抓获的嫌疑人，铁路公安机关仍然可以管辖。在非法销售、转移、购买铁路器材行为的管辖问题上也应遵照上述原则确定管辖机关。

第七条　铁路运输企业应当加强铁路运输安全管理，建立、健全安全生产管理制度，设置安全管理机构，保证铁路运输安全所必需的资金投入。

铁路运输工作人员应当坚守岗位，按程序实行标准作业，尽职尽责，保证运输安全。

【释义】本条是对于铁路运输企业的安全生产及管理责任的总体要求。

铁路运输企业是铁路运输安全生产的第一责任人，是铁路运输安全的基础。铁路运输企业的安全生产工作搞得好与坏，直接影响整个铁路运输安全管理工作。因此，要做好铁路安全管理工作，首先要做好铁路运输企业这个基本安全单位的安全管理工作。这也是做好所有安全生产工作的基本规律。为此，《安全生产法》规定“生产经营单位必须遵守本法和其他有关安全生产的法律、法规，加强安全生产管理，建立、健

全安全生产责任制度，完善安全生产条件，确保安全生产”，“生产经营单位的主要负责人对本单位的安全生产工作全面负责”。本条例依据《安全生产法》这一规定，对铁路运输企业的安全管理职责作出了明确规定。

本条包括三层含义：一是，铁路运输企业应当加强铁路运输安全管理，建立、健全安全生产管理制度。这里既包括安全生产管理制度的建立，也包括包括安全生产管理制度和措施的落实。铁路运输企业要根据国家的法律、法规、规章的要求和铁路运输的实际情况，制定相应的安全管理制度和行为规范、操作规程，建立安全生产监督检查制度和安全生产责任追究制度。二是，铁路运输企业应当设置安全管理机构。这是落实各项安全生产制度和措施的重要组织保证。通过设置企业内部的安全管理机构，配备必要的、专门的安全管理人员，负责本企业的安全监督管理日常工作，建立安全生产长效机制，解决安全生产工作中存在的有制度而无人监督落实的问题。根据《安全生产法》规定：除矿山、建筑施工单位和危险物品的生产、经营、储存单位以外的其他生产经营单位，从业人员超过 300 人的，设置安全产管理机构或者配备专职安全生产管理人员；从业人员在 300 人以下的，应当配备专职安全生产管理人员，或者委托具有国家规定的相关专业技术资格的工程技术人员提供安全生产管理服务的规定，本条作了关于铁路运输企业应当设置安全管理机构的规定。三是，铁路运输企业应当保证铁路运输安全所必需的资金投入。这是做好安全生产的重要物质基础和保障。没有必要的资金投入，无论怎样强调安全生产，也只能是停留在口头上，无法真正落到实处。良好的硬件设施是搞好安全生产的重要保证。安全方面投入不足，硬件设施简陋，无疑是安全生产事故多发的一个重要原因。《安全生产法》对有关安全投入的问题也作了明确而严格的规定：“生产经营单位应当具备的安全生产条件所必需的资金投入，由生产经营单位的决策机构、主要负责人或者个人经营的投资人予以保证，并对由于安全生产所必需的资金投入不足导致的后果承担责任”。这些规定，是做好铁路安全生产工作所必须遵循的。无数惨痛的教训都说明，企业一旦发生重大安全事故，其有形的、无形的损失远远高于未雨绸缪的先期投入。对一个企业来说，要实现长久的生产安全，必须有积极有效和科学的投入。

需要全本请访问 www.ertongbook.com