

《铁路法》
修改问题研究

《铁路法》 修改问题研究

——以市场化为背景

刘杨 王夏昊 编

刘杨 王夏昊 编

出版社



中国言实出版社

《铁路法》 修改问题研究

——以市场化为背景

刘杨 王夏昊 编



中国言实出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

《铁路法》修改问题研究：以市场化为背景 / 刘杨等著 . —— 北京：中国言实出版社，2015.11

ISBN 978-7-5171-1686-8

I . ①铁… II . ①刘… III . ①铁路法—研究—中国
IV . ① D922.296.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 283724 号

责任编辑：史会美

出版发行 中国言实出版社

地 址：北京市朝阳区北苑路 180 号加利大厦 5 号楼 105 室

邮 编：100101

编辑部：北京市西城区百万庄大街甲 16 号五层

邮 编：100037

电 话：64924853 (总编室) 64924716 (发行部)

网 址：www.zgyschs.cn

E-mail: zgyschs@263.net

经 销 新华书店

印 刷 北京京华虎彩印刷有限公司

版 次 2015 年 11 月第 1 版 2015 年 11 月第 1 次印刷

规 格 880 毫米 × 1230 毫米 1/32 6.75 印张

字 数 150 千字

定 价 30.00 元 ISBN 978-7-5171-1686-8

前 言

现行的《中华人民共和国铁路法》（以下简称《铁路法》）自 1991 年 5 月 1 日生效，实施至今已经有 24 年，对保障铁路运输和铁路建设的顺利进行，满足社会主义现代化建设和人民生活需要，发挥了重要作用。但是，《铁路法》在本质上是计划经济体制的产物，和社会主义市场经济体制以及铁路体制改革已不相适应；而且在 2013 年我国已经撤销铁道部设立中国铁路总公司和国家铁路局，分别承担企业运输和监督的职能，在政企分开的道路上迈出了最为关键的一步。可以说无论是就社会主义市场经济的大背景而言，还是就我国铁路生产运输与监管的现实机制而言，现行《铁路法》

都无法满足对相关铁路法律关系的调整。

正是在上述背景下，本书主编组织相关成员，在国家铁路局的项目支持下展开了相关研究。在对国外相关铁路管理体制的借鉴的基础上，以及对国内研究充分吸收综合利用的前提下，我们展开了如下研究：

首先在本研究中，我们指出《铁路法》的宗旨陈旧，立法价值单一；因为原铁道部部分职能并入交通运输部，同时铁路总公司成立，这体现了国家政企分离的决心和力度，国家机构已经做出调整，与之配套的《铁路法》亟待修改。主要体现：第一，在铁路建设规范方面问题突出，权利保护不到位；一方面，这些条文中没有涉及铁路建设投资内容的规定，缺少有关直接投资的股东权益保障机制以及股权分配方式、铁路运营方式的规定。另一方面，铁路建设规划的内容的规定多是一些原则性的规定，且操作性不足，没有涉及合理利用土地及环境保护的内容，同时相关程序性规定不足，缺乏民主参与规定。第二，运输安全规范规定简单，可操作性不强；不仅对于铁路系统内部安全责任规定较少，对于公民、组织不妨害义务规定较多。此外，相关内容规定模糊。而且缺少体现风险控制和预防的条款。其三，服务质量规范模糊化，缺失铁路质量规范制度；其四，法律责任部分严重与现行刑法脱节。

为此，在总结铁路行业规律和比较域外立法模式的基础上，我们

提出了全面的《铁路法》修改建议，主要围绕以下几个方面展开：

其一，修改《铁路法》宗旨。修订《铁路法》，首先应该确立并贯彻安全、公平和效益的价值理念，建议将现行《铁路法》第1条：

“为了保障铁路建设和铁路运输的顺利进行，适应人民生活和社会主义现代化建设需要，制定本法”，修改为“为促进铁路事业的发展，保障铁路运输活动安全和有序地进行，提升运输服务质量，促进铁路运输资源的合理分配，制定本法。”其二，增加铁路类型。《铁路法》第2条规定铁路类型包括国家铁路、地方铁路、铁路专用线和专用铁路。事实上，铁路法涵盖的上述铁路类型已不足以适应我国现阶段的铁路发展情况，为适应经济快速发展的需求，我国铁路进行投资体制改革，出现了的合资铁路这一新铁路类型，发展迅速的高速铁路就属于新建设的合资铁路，铁路法中未对其做出规定。法律的缺位造成了监管客体边界的模糊，不利于配套法规体系的建立，因此，建议在该条文基础上，增加合资铁路、合作铁路和外资铁路的规定，并进行概念界定，使得高速铁路能够被囊括其中。其三，科学规范国务院铁路主管部门职能，增加监管一章。其四，增加建设方面的内容规定。其五，全面更新铁路运输营业方面的条款。其六，全面修订法律责任部分，消除刑法和铁路法的冲突，并建议增加危害高速铁路的罪名。

最后交代一下本书编写的分工：刘杨、王夏昊负责全书的统编和体例设计。导论的编写者为王夏昊、第一章、第六章编写者为刘杨；第二章和第五章的编写者为白中林；第三章编写者为赵晓晴；第四章编写者为陶旭。

导论 /1

- 一、我国现行铁路法律法规概述 /2
- 二、《铁路法》修改的市场化大背景 /3
- 三、国外关于铁路管理的制度及其立法管窥 /4
- 四、市场化背景对《铁路法》的新挑战 /7
- 五、修改《铁路法》的主要入手点 /12

第一章 《铁路法》立法宗旨修改研究 /21

第一节 影响《铁路法》立法宗旨的因素 /21

第二节 《铁路法》立法宗旨之完善 /25

一、安全 /26

二、效益 /28

三、公平 /30

第三节 新立法宗旨下的《铁路法》立法原则 /34

第二章 铁路行业监管模式研究 /39

第一节 铁路行业的运营模式 /40

一、以欧盟为代表的“网运分离”模式 /41

二、以美国为代表的北美铁路干支分离模式 /43

三、日本铁路的区域性公司管理体制 /44

四、小结 /46

第二节 铁路行业的监管模式 /46

一、铁路监管的概念和原因 /47

二、铁路监管的域外模式 /49

三、对我国铁路监管的启示 /56

第三节 我国铁路行业的监管体制 /60

一、我国铁路行业政府监管体制的历史演变 /60

二、我国铁路行业现行的政府监管体制及问题 /62

三、建立我国铁路监管体制的原则 /66

四、关于我国铁路监管主体与监管内容的立法建议 /68

第三章 铁路运输营业条款之修改研究 /71

第一节 我国铁路运输营业之现状 /71

一、铁路运输营业的概念和特征 /71

二、现行铁路运输营业法规概述 /74

第二节 域外借鉴 /78

一、美国的铁路运输营业 /79

二、欧盟铁路交通运输一体化进程 /80

三、日本的铁路运输营业 /82

第三节 我国铁路运输营业条款之改进建议 /84

一、通则部分 /84

二、铁路运输企业 /85

三、铁路旅客运输 /87

四、铁路货物运输 /91

五、运价机制 /96

六、其他问题 /97

第四章 铁路建设条款之修改研究 /99

第一节 我国铁路建设之现状 /99

一、铁路建设规划 /99

二、铁路建设投资 /101

三、铁路建设用地 /103

四、铁路建设市场 105

第二节 域外借鉴 /107

一、铁路建设规划 /107

二、铁路建设投资 /108

三、铁路建设用地 /116

四、域外铁路建设的启示 /119

第三节 我国铁路建设条款之改进建议 /123

一、我国铁路建设立法的缺陷 /123

二、我国铁路建设立法之改进建议 /123

第五章 铁路安全与保护条款之修改研究 /129

第一节 我国铁路安全与保护之现状 /129

一、铁路安全与保护概述 /129

二、从铁路运输安全保护到铁路安全管理 /132

第二节 域外铁路安全保护与管理的比较和借鉴 /138

- 一、欧盟铁路安全保护管理制度及其立法 /139
- 二、美国铁路安全保护管理制度及其立法 /148
- 三、日本铁路安全保护管理制度及其立法 /152
- 四、国外高速铁路安全保护与管理立法 /156
- 五、域外铁路安全保护与管理制度的启示 /160

第三节 我国铁路安全与保护之改进建议 /165

- 一、我国铁路安全与保护立法的弊端 /165
- 二、我国铁路安全与保护立法之改进建议 /170

第六章 《铁路法》体系的完善与立法修改建议 /177

第一节 铁路立法模式和中国道路 /177

- 一、铁路平行立法模式 /177
- 二、铁路统一立法模式 /180
- 三、中国铁路立法模式的选择 /181

第二节 初拟《铁路法》修改建议 /184

参考文献 /209

附录 1970 年铁路客运服务法 /212

导论

我国的《铁路法》是1990年9月7日由第七届全国人大常委会通过的，至今已经有近25年的时间，它在本质上是计划经济体制的产物，已不适应现实情况。

从一定意义上讲，正是由于法律的滞后，才给铁路行政权力的扩张留下了很大空间，从而增加了改革的不确定性。为追求政绩的最大化，铁路改革往往随着人事变更而出现中断，如“网运分离”方案仅仅存在了3个月就夭折了，就有这个因素在内。

一、我国现行铁路法律法规概述

我国铁路法律法规体系有如下三个层次：首先是全国人大及人大常委会制定的法律；其次为国务院制定的行政法规；第三个层次为行政规章，主要是原铁道部（已经于2013年3月10日撤销，现在为交通运输部制定相关的行政规章）或者铁道部与其他部联合发布的根据法律法规制定的、有关铁路管理和运营的实施细则、规定和办法等。

第一层面为法律。主要有1991年通过的《铁路法》，共6章74条，所涉内容从铁路营运、运输安全、铁路建设到各方法律责任等基本法律规定，是调整国家、各企业组织和公民在铁路运营、建设、安全、服务、发展等方面所发生的各种法律关系的综合性法律规范，因此《铁路法》是铁路运输法律关系中的基本法律，被称为“铁路法律法规体系的龙头”。除《铁路法》外，《民法通则》、《消费者权益保护法》、《合同法》、《刑法》等法律中的部分条文也对铁路运输法律关系进行了调整，对《铁路法》起到了完善和补充的作用。

第二层面为行政法规。较为重要的有：制定于2004年的《铁路运输安全保护条例》，该条例从运输安全上着眼，重点对铁路营运在安全方面的相关问题进行了规范；制定于2007年的《铁路交通事故应急救援和调查处理条例》，该条例详细规定了铁路交通事故中所涉内容、主体及其权利义务，对铁路事故的及时处理、维护当事人的合法权益，以及恢复铁路的正常秩序都有重大意义。此外，还有《铁路货物运输合同实施细则》、《铁路旅客运输损害赔偿办法》、《铁路卫生交通检疫办法》等，从不同方面和角度调整着铁路运输中的各种法律关系，堪称铁路法规体系之骨架。在2013年实行政企分离的改革后，出台了新的《铁路安全管理条例》，并于2014年度1月1日起施行。这是此次铁路改革的一个重要成果。从条例和办法的法制宣传层面来看：《铁路安全管理条例》是对2004年发布的《铁路运输

安全保护条例》的全面修订。根据铁路改革的新变化及铁路安全管理的新形势新要求,《铁路安全管理条例》明确了铁路监管部门的管理职责,增加了铁路建设质量安全和铁路专用设备质量安全的规定,规定了从事铁路建设、运输、设备制造、维修等活动主体的安全职责。按照政企分开、转变职能、简政放权、依法监管的改革精神。而这个新安全条例明显是与铁路法存在冲突的,为了解决法律冲突问题,在铁路法中更新安全管理的精神,有必要及时修改铁路法。

第三层次为行政规章。主要有:《铁路建设管理办法》、《铁路企业伤亡事故处理规则》、《铁路交通事故调查处理规则》、《铁路行车事故处理规则》、《铁路技术管理规程》、《铁路安全监督管理办公室职责规定》、《铁路建设工程质量管理规定》、《铁路基本建设项目投资控制管理办法》、《铁路基本建设变更设计管理办法》等。这些部门规章的内容涉及市场准入、安全保护、客货营运、事故处理、技术管理等各个方面,是原铁道部在几十年的铁路运输和管理实践中对铁路法律法规的完善和发展。

二、《铁路法》修改的市场化大背景

市场化,是我国改革开放 30 多年以来经济飞速发展的巨大驱动力,也是当前市场经济体制下必然的发展方向。2013 年 3 月 10 日,国务院将铁道部并入交通部,3 月 14 日,中国铁路总公司成立,注册资金 10360 亿。3 月 17 日,在十二届全国人大一次会议记者会议上,李克强总理在回答新加坡《联合早报》记者有关“国家机构改革和职能转变方案的问题”时表示,要把错装在政府身上的手换成市场的手,这充分体现了国家和新一届政府市场化改革上的决心和力度。

所谓“市场”,与“计划”相对,是指市场在资源配置中的基础

性作用。这样的市场具有法制性、开放性、平等性、竞争性等一般特征，强调在需求的导向下，在法治的框架内，以竞争的优胜劣汰为手段，实现资源的优化配置。一直以来，原铁道部就被人们视为我国计划经济的最后一个堡垒——总资产4万亿的“铁老大”，统管着中国铁路的规划、投资、建设、运营、监理、安全等方方面面，既是经营者，又是监管人，既是运动员，也是裁判员。在这种政企不分、管理高度集中甚至日益僵化的运行体制下，我国的铁路管理体系发展缓慢，《铁路法》因其过于陈旧和立法空白而屡屡为人诟病。

一方面，“问渠那得清如许，为有源头活水来”，大量的资金毫无疑问是铁路建设的源头活水和坚实后盾，行政垄断排斥社会资本，大量优质民间资本无法充实到铁路建设中来，以致铁路建设资金严重缺乏，成为无源之水、无本之木，后果是严重制约我国铁路营运的进一步发展。另一方面，原铁道部的管理和经营机制采用铁道部—铁路局—站段的三级管理模式，执行统支统收的管理思路，地方铁路局利润全部上缴，各铁路局之间缺乏竞争，结果是“三个和尚没水吃”。同时，在政企合一的体制中，铁道部不直接承担经济盈亏责任，对市场前景、经济效益、还本付息等问题缺乏考虑，使得铁路全行业亏损多年，服务质量也一直广为社会诟病。截至2012年年底，铁道部已背负逾2.6万亿元的债务，资产负债率甚至超过61%，可以说是“压力山大”。

因此，修改我国调控铁路管理法律关系的基本法律——《铁路法》就势在必行。

三、国外关于铁路管理的制度及其立法管窥

（一）美国铁路制度

美国铁路是利用私人资本，依靠政府支持发展起来的。在美国铁

路网基本成型、运输能力过剩的情况下，美国政府和社会公众形成一种观点：政府不能将纳税人的钱（财政支出）用于补贴私人铁路。只有在铁路面临严重危机或者事关公共利益的时候，政府才给予必要的财政支持。

美国铁路 50% 的机车归运营公司所有，各大公司拥有自己的车辆和线路，其货物运输往往由两个或两个以上运营公司联合完成。根据 1966 年交通运输法案（49U.S.C103 第 3（E）（1）条），成立了联邦铁路管理署（FRA），其主要职责是保证铁路安全条例颁布实施，提供铁路管理援助计划，支持改进国家铁路和铁路交通运输安全的研究及发展，恢复东北铁路客运通道，加强政府对铁路运输服务的支持。FRA 不直接管理铁路企业。铁路企业成立相应的行业协会，依照技术法规和标准自主管理，约束各企业的行为。与 FRA 有关的协会主要有 3 个：北美铁道协会（AAR）、美国铁路小运输公司协会（ASRRRA）和美国公共运输协会（APTA）。

（二）英国铁路制度

英国铁路与其他发达国家的铁路一样，当公路运输、航空运输发展起来之时，其铁路运输经济状况每况愈下。为摆脱危机，英国铁路从 1982 年起对传统的管理模式进行了三次重大改革。其中，第二次的改革为英国铁路奠定了新模式的基础，它的标志是新的英国铁路法的诞生。1993 年英国政府通过了新的《铁路法》。新《铁路法》对国铁的性质、地位、与政府的关系等基本问题作出了明确规定。该法的主要内容包括：

（1）明确铁路货运和行包运输由私营企业经营。

（2）为使私营企业顺利进入铁路运输领域，政府一方面在财政、税收等方面实行优惠政策，另一方面对铁路整体进行改革，将其划分为线路和运营两部分。

(3) 明确线路公司由政府经营, 负责制定运行时刻表, 投资和维护运转信号系统, 协调运行使用中的问题。

(4) 建立运输市场新秩序。法律规定, 所有私营企业, 包括外国企业, 如果愿意从事运输生产活动, 都可以向政府提出申请, 经批准后, 即可与线路公司签订租赁线路运营的合约。

(5) 确立政府与铁路企业的新型关系。在开放市场方面, 政府的任务: 一是要促进铁路运输企业间的高效率的经营; 二是促进竞争与创新; 三是鼓励有效利用基础设施和其他资源; 四是确保竞争性的运营者和运输业务之间不会出现不公平的现象; 五是提供对基础设施的投资方式及融资渠道, 加快铁路发展; 六是采取必要措施, 保障铁路运输安全。

(6) 设立督察制度。政府通过设立督察制度保证国家铁路法律 and 政策的全面实施。铁路督察的基本职责是: ①监督整个路网的开放经营和收费管理; ②促进竞争, 防止滥用垄断权力和排斥竞争的行为; ③维护消费者利益。

英国铁路改革的上下分离尝试, 通过设立线路公司把缺乏活力的基础部分留给国家, 而首先让运营部分率先走向市场, 实现运力资源社会化, 不仅有利于培养多元铁路运输市场主体, 而且也有利于铁路企业间的竞争和改善服务质量, 有利于提高铁路企业的经济效益。

(三) 日本铁路制度

日本在启动铁路民营化改革时也是立法先行。例如, 1986 年国会先颁布了日本铁路民营化改革的基本规范《日本国有铁道改革法》, 规定了国铁拆分重组以及债务分配和清算的方案。后来又制定了一系列专门法律来为具体落实解决企业重组和债务清算问题。

日本对铁路线、桥隧、港口、机场等固定设施的投资, 绝大部分是由政府的公共投资 (主要是预算拨款) 来完成。公共投资的财源主