



普通高等教育铁道部规划教材

铁路运输政策与法规

季 令 主编 刘宜勤 主审



中国铁道出版社
CHINA RAILWAY PUBLISHING HOUSE

普通高等教育铁道部规划教材

铁路运输政策与法规

	季 令	主 编
郎茂祥	叶玉玲	副主编
	刘宜勤	主 审

中国铁道出版社

2012年·北 京

内 容 简 介

本书在介绍铁路运输政策与法规的基本理论的基础上,通过借鉴国外发达国家铁路的经验,详细阐述了我国铁路在建设、管理、技术、发展和环境方面的政策,以及在安全、技术、客运、货运、联运等方面的法规,是国内第一部全面系统介绍铁路运输政策与法规的著作。

本书是普通高等教育铁道部规划教材,可作为铁道运输专业本专科学生教材,也可供铁道运输工程技术人员学习参考。

图书在版编目(CIP)数据

铁路运输政策与法规/季令主编. —北京:
中国铁道出版社,2012.3
普通高等教育铁道部规划教材
ISBN 978-7-113-10421-4

I. ①铁… II. ①季… III. ①铁路运输—运输政策—中国—高等学校—教材②铁路运输—法规—中国—高等学校—教材
IV. ①F532.0②D922.296

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第157670号

书 名:铁路运输政策与法规
作 者:季 令 主编

责任编辑:金 锋 电话:010-51873125 电子信箱:jinfeng88428@163.com
封面设计:崔丽芳
责任校对:张玉华
责任印制:李 佳

出版发行:中国铁道出版社(100054,北京市西城区右安门西街8号)
网 址:<http://www.tdpress.com>
印 刷:三河市兴达印务有限公司
版 次:2012年3月第1版 2012年3月第1次印刷
开 本:787mm×1092mm 1/16 印张:18.25 字数:458千
印 数:1~2000册
书 号:ISBN 978-7-113-10421-4
定 价:37.00元

版权所有 侵权必究

凡购买铁道版图书,如有印制质量问题,请与本社读者服务部联系调换。

电 话:市电(010)51873170,路电(021)73170(发行部)

打击盗版举报电话:市电(010)63549504,路电(021)73187

前 言

本书是普通高等教育铁道部规划教材,由铁道部教材开发领导小组组织编写,并经铁道部相关业务部门审定,适用于高等院校铁路特色专业教学以及铁路专业技术人员使用。本书为铁道运输系列教材之一。

《铁路运输政策与法规》是一本介绍铁路运输政策和相关法规的教材,它涉及铁路规划与建设者、使用者、经营管理者、政府主管等部门的职责、权利和义务,内容涵盖了和铁路运输相关的各种社会关系的法律规范。

本书想阐述一个理念,即交通运输业的发展源于人们在地球上生活的实际需求,它离不开所处时期的经济发展。也正是因为这一点考虑,著名的交通运输专家广冈治哉先生认为,所谓交通运输政策,其核心就是“交通经济”的政策,这也是可持续发展的精髓。本书的编写,也是力求以可持续发展为核心来统率的。

铁路是国家重要的基础设施,国民经济的大动脉,交通运输体系的骨干,也是国民经济和社会发展的先行部门。铁路具有大运力、低成本、低污染等特点,在全面建设我国小康社会的进程中,铁路肩负着重要的历史使命。近年来,我国铁路快速发展,正逐步形成布局合理、结构清晰、功能完善、衔接顺畅的铁路网络,运输能力不断增强,主要装备技术水平迅速提高。

铁路的发展离不开政策的引导,也离不开法规的规范。鉴于铁路运输在我国今后的15~20年正处于快速发展的时期以及在创建和谐铁路的过程中,铁路运输政策与法规在促进铁路现代化进程中的重要作用,这本《铁路运输政策与法规》教材的出版具有重要的现实意义。

铁路运输政策是国家对铁路的规划、建设、养护和营运管理的指导原则和工作方针,铁路运输法规是涉及与铁路规划、建设、养护、营运和管理等有关方面(建设者、使用者、经营管理者、政府主管部门等)的职责、权利和义务,调整与铁路运输有关的各种社会关系的法律、规范的总称。

专门阐述铁路交通政策与法规方面的书还不多见。所谓政策与法规,不外乎法律、规章、制度、法令等,它既涉及交通运输部门本身,又涉及能源部门、电力部门、建设部门、物价管理部门,还涉及安全部门、体制改革部门等一切与交通运输行业相关的部门。作为从事或即将从事铁路或轨道交通专业的高校师生,以及已经在铁路部门或者轨道交通行业工作的技术人员,则往往更关心铁路和轨道交通方面的政策、法规。

本书在介绍铁路运输政策与法规的基本理论的基础上,通过借鉴国外发达国家铁路的经验,详细阐述了我国铁路在建设、管理、技术、发展和环境方面的政策以及在安全、技术、客运、货运、联运等方面的法规,是国内第一部全面系统介绍铁路运输政策与法规的著作。

该书集成了同济大学、北京交通大学、西南交通大学、兰州交通大学等高校的多位教师的集体智慧,是我们多年从事铁路运输教学和科研工作的成果和结晶。

本书共分十二章,编写分工如下:同济大学交通运输工程学院季令(第一章)、叶玉玲(第二、三、四、六章),北京交通大学郎茂祥(第五、七、十一章、十二章第一节),兰州交通大学刘舰(第九章),西南交通大学林毅(第八章)、陈家宏(第十章)、魏琼(第十二章第二、三、四节)。

本书由同济大学季令任主编,北京交通大学郎茂祥、同济大学叶玉玲任副主编,铁道部政策法规司刘宜勤主审。

本书的出版得到了铁道部人事司、运输局以及中国铁道出版社、北京交通大学、西南交通大学、兰州交通大学、中南大学、华东交通大学和同济大学等高校的领导、教授的支持。在本书的编写过程中,铁道部运输局郭玉华、祝建平等,上海铁路局货运处何元庆、钱建国等,同济大学交通运输工程学院杨霞芳、梁东力、何静、施毓凤等提供了宝贵的资料、给予了大力支持,在此表示衷心的感谢。对为本书的出版提供帮助的所有单位、个人及本书参考文献的作者表示诚挚的谢意。

本书是铁路运输等各交通运输类专业学生的专业课教材,也可供交通运输业的管理人员、专业技术人员以及旅客和货主学习参考。希望该书的出版能对学校从事铁路运输或其他交通运输专业的师生,对铁路机关和站段从事铁路运输专业的研究人员、技术人员有所裨益。由于作者水平有限,书中难免有不当或错误之处,希望专家、学者和同仁不吝指正。

编 者
2011年8月

目 录

第一章 概 论	1
第一节 交通运输的发展与铁路运输的出现	1
第二节 铁路运输的发展与政策法规	8
第三节 铁路运输政策与法规发展展望	10
复习思考题	14
第二章 铁路运输政策概论	15
第一节 交通运输政策的内涵、作用和内容	15
第二节 发达国家的主要铁路运输政策	22
第三节 我国铁路运输政策的目标与内容	30
复习思考题	37
第三章 铁路投融资政策	38
第一节 概 述	38
第二节 国外铁路投融资体制与方式	41
第三节 我国铁路投融资体制状况	50
第四节 地方铁路与合资铁路	56
第五节 我国铁路投融资体制的构建	58
复习思考题	65
第四章 铁路管理政策	66
第一节 铁路运输管理体制	66
第二节 铁路运价政策	76
第三节 铁路人力资源管理政策	90
复习思考题	96
第五章 铁路技术政策和发展政策	97
第一节 铁路技术政策	97
第二节 铁路拓展旅游服务	110
第三节 铁路拓展物流服务	117
复习思考题	129
第六章 铁路环境政策	130
第一节 绿色铁路	130

第二节 铁路运输与环境保护·····	139
第三节 铁路运输与能源·····	143
第四节 铁路运输与土地资源·····	146
复习思考题·····	151
第七章 铁路运输法规概述·····	152
第一节 铁路运输法规的特点和作用·····	152
第二节 我国铁路运输法规体系·····	156
第三节 铁路运输法律关系·····	162
第四节 铁路法及其适用范围·····	171
第五节 《铁路法》的主要内容与实施·····	173
复习思考题·····	180
第八章 铁路运输安全法规·····	181
第一节 铁路运输安全法规概述·····	181
第二节 铁路运输安全保护条例·····	182
第三节 铁路交通事故应急救援和调查处理条例·····	196
复习思考题·····	209
第九章 《铁路技术管理规程》及其引申·····	210
第一节 《铁路技术管理规程》概述·····	210
第二节 《铁路技术管理规程》的主要内容·····	212
第三节 《铁路技术管理规程》的引申规章·····	223
复习思考题·····	225
第十章 《铁路旅客运输规程》及其引申·····	226
第一节 《铁路旅客运输规程》概述·····	226
第二节 《铁路旅客运输规程》的主要内容·····	228
第三节 《铁路旅客运输规程》的引申规章·····	241
复习思考题·····	247
第十一章 《铁路货物运输规程》及其引申·····	248
第一节 《铁路货物运输规程》概述·····	248
第二节 《铁路货物运输规程》的主要内容·····	249
第三节 《铁路货物运输规程》的引申规章·····	258
复习思考题·····	262
第十二章 铁路联运法规·····	263
第一节 铁路联合运输概述·····	263
第二节 铁水货物联运法规·····	268
第三节 国际铁路联运法规·····	271
第四节 国际多式联运法规·····	275
复习思考题·····	284
参考文献·····	285

第一章 概 论

一部浩瀚的人类文明发展史,可以浓缩为人与交通的关系史。交通运输是社会经济发展的基础,是社会生产、流通、分配、消费各个环节正常运转、协调发展的先决条件,是人类社会进步的摇篮与动力,是人类文明前进的车轮。

交通的发展史是整个世界历史的缩影。纵观交通运输业的发展史,在世界范围内考察整个交通运输业发展的进程可知,虽然铁路运输出现不到 200 年,但给人类社会带来了深刻影响,加快了社会文明的进程。

在人类社会进步的同时,交通运输方式自身也在不断进步。船和车的发明、三桅帆船、铁路运输的出现分别成了运输业发展史上面的三次革命的标志。交通运输业发展的几千年来,经历了水路运输,铁路运输,公路、航空、管道运输,综合运输等四个发展阶段。

本章将介绍铁路运输的出现和发展,通过对新时期铁路运输发展特点的分析,重点阐述铁路发展规划政策与法规。

第一节 交通运输的发展与铁路运输的出现

一、交通运输发展的三次革命

在原始社会,早期的运输方式是手提、背扛、头顶和肩挑等,后来发展到用绳拖、棍撬等。随着人类活动范围的扩大,为了求得生存和发展,出现了最早的水上交通工具——筏和独木舟,以后逐渐出现了陆上交通工具——车。进而出现了最原始的航线和道路。总之,在 1739 年瓦特发明蒸汽机以前,交通运输的基本状况是:陆上运输依靠人力(人驮或拉、推独轮车)、畜力(牛、马等拖拉载人、载货车辆),水上运输依靠风力(帆船等),这一时期人类的交通运输是依靠人力、畜力、风力等自然力的。

船和车的发明使运输进入了新的发展阶段,这就是运输史上的第一次革命。

船和车的使用,使得邮递业、客运业、货运业发展起来,逐渐出现了专门从事运输的商人,运输业开始萌芽。车的出现,促进了道路的发展。14 世纪以后,出现了以风力为动力的远程三桅帆船。三桅帆船也就成为运输业的第二次革命的标志。

水上运输同以人力、畜力为动力的陆上运输工具相比,无论从运输能力和运输成本,还是从方便程度上比较,都处于优势地位。这一时期因而被称为“水运阶段”。迄今为止,先后经历了铁路运输阶段,公路、航空、管道运输阶段,综合运输阶段等四个发展阶段。

交通运输发展的第三次革命的标志是铁路运输的出现。

二、铁路运输的出现

蒸汽机的发明是人类历史上一个重要里程碑。由于动力的改变,交通运输有了突飞猛

进的发展。18世纪80年代到19世纪初,蒸汽机相继应用于船舶和火车上,1807年世界上第一艘蒸汽机船“克莱蒙特”号在美国纽约哈德孙河下水。1825年,英国出现了世界上第一条铁路,标志着交通运输史上第三次革命的到来,同时,也宣告了铁路时代的开始。

由于铁路能够快速、大量地运输旅客和物资,几乎垄断了当时的陆上运输,成了当时发展最为迅速的交通方式。欧美各国掀起了铁路建设的高潮,并扩展到亚非拉地区。19世纪末,在铁路运输发展的同时,随着汽车工业的发展,公路运输悄然兴起,高速公路的出现,使其在长途运输方面也显示出优越性。

20世纪50年代以来,人们开始认识到在交通运输业的发展过程中,水运、铁路、公路、航空和管道五种运输方式是相互制约、相互影响的,许多国家开始有计划地发展综合运输,协调各种运输方式之间的关系,其重点是进行铁路、公路、水运、航空和管道运输之间的分工,发挥各种运输方式的优势,开展联运,构建立体的综合运输体系。

各个国家、地区由于地理条件、社会环境和运输发展的历史和现状不同,不可能有统一的运输模式。在不同时期,不同地区,某种运输形式仍会占主导地位,如铁路运输现在仍然是世界上一些国家最主要的运输方式。

三、世界铁路的发展规模

1825年,在英国从达林顿(Darlington)到斯托克顿(Stockton)长21 km的第一条蒸汽机车牵引的铁路通车以来,世界铁路已经走过了180多年的沧桑历程。

由于铁路具有集中、大宗、便捷、安全、全天候的优势,使其自诞生之日起长达一个多世纪的时间里得到了快速发展。几乎所有国家在实现工业化的进程中,都重视铁路的建设,大力扩展其铁路网,从而奠定了该时期铁路作为陆上客货运输最重要的交通运输工具的地位,为人类文明与社会的进步做出了巨大的贡献。20世纪20年代,世界铁路总长达127万 km,并长期稳定在120多万 km的规模上。

20世纪80年代,西方发达国家先后实现了工业化,国民经济的产业结构和交通运输结构发生了变化,汽车与飞机制造业的发展,使铁路开始面临前所未有的竞争。同时,由于一些国家铁路运输政策与法规、铁路运输经营管理体制、机制不适应等方面的原因,造成了世界范围内铁路发展的停滞与萎缩,世界铁路步入了发展相对缓慢的时期。据统计,当时世界117个国家与地区拥有铁路120多万 km,其中美洲占40.8%,欧洲占32.2%,亚洲占16.6%,非洲占6.6%,大洋洲占3.6%。2006年世界铁路网规模与运量结构见表1-1。

表 1-1 2008 年几个国家的铁路网规模和运量

项 目	美 国	俄罗斯	印 度	法 国	德 国	日 本	英 国
营业里程 (万 km)	22.7	8.4	6.3	3.0	3.4	2.0	1.6
旅客周转量 (亿人·km)	99.4	1 758.0	7 699.6	882.8	770.0	2 558.7	517.6
货物周转量 (亿 t·km)	27 882.3	24 000.0	5 213.7	415.3	911.8	230.3	125.1

注:世界银行 WDI 数据库。

近年来,中国铁路发展迅速,至2010年铁路营业里程9.1万 km,其中电化里程4.2万 km,旅客周转量8 762.18亿人·km,货物周转量27 332.68亿 t·km,客运量16.8亿人,货运量36.3亿 t。

四、中国铁路的发展

自 1876 年中国建成第一条铁路以来,迄今已历经 130 多年的风雨历程。

1. 清政府时期的中国铁路

19 世纪 60 年代末,英国公使曾正式出面,借口黄浦江岸卸货不便,要求在上海租界到海边之间修一条铁路,当时被清政府的总理各国事务衙门拒绝了。1867 年,在烟台的英国商人又要求修筑一条通往济南的铁路,来开辟内地贸易,也没有获得允许。西方竭力劝说清政府修筑铁路都先后被拒绝了。那时候,清朝政府已经丧失了沿海和内河的航权,但对于能使外国势力深入内地的铁路,仍存有很大戒心。当时政府对铁路的政策定位是不允许修铁路,无论其资金来源于何处。他们缺乏对铁路的正确认识,在拒绝西方要求的同时,自己也不修铁路,说铁路会“失我险阻,害我田庐,妨碍我风水”等等,并借口人民反对,说什么“势必群起攘臂相抗,众愤难当”。

美国驻上海副领事奥立维·布拉特福(Oliver B. Bradford)试图发起修建一条从吴淞码头到上海的窄轨铁路。他于 1872 年私自组织一个“吴淞道路公司”,诡称要修一条“寻常马路”、“适于车辆通行的道路”,骗取了上海道台的同意。后来“吴淞道路公司”因资金缺乏,转让给了英国商人。1875 年,“吴淞铁路公司”在伦敦正式登记,设总办事处于伦敦,并以怡和洋行为在华的代理人,接收了老公司的土地和权益,增购了相当数量的土地,筑了路基,又从英国运来了钢轨、机车、车辆和筑路器材。1876 年 1 月,在上海苏州河北岸到江湾徐家花园的一段路基上铺轨,同年 7 月 3 日该段铁路通车营业。

这是一条窄轨铁路,轨距为 30 英寸(0.762 m),钢轨重 13 kg/m;使用被称为“先导号”(Pioneer)的机车,重 15 t,速度为 24~32 km/h;客货车辆也是小型的。

铁路后来修到了吴淞镇,并添置了一台“天朝号”(Celestial Empire)机车。1876 年 12 月 1 日,这条从上海到吴淞镇长约 15 km 的铁路全线通车。自全线通车之时起至 1877 年 8 月 25 日止,在不满 2 年的时间内共运送旅客 16 万余人。

在河北省,为了把煤从开平煤矿区运到最近的海口,然后装船运出,1881 年初开始开工修建从唐山到胥各庄一段长 10 km 的铁路,用中国制造的“龙号”机车拉运铺轨材料,同年 11 月 8 日通车,命名为唐胥铁路。

唐胥铁路虽然采用 15 kg/m 的轻钢轨,但采用“标准轨距”,轨距为 1 435 mm(4 英尺 8 英寸),这是我国标准轨距铁路的开端。唐胥铁路通车后,一度规定只准用骡马拖运车辆。一年后才同意用蒸汽机车牵引。

自 1876 年 7 月吴淞铁路开始部分通车营业起,到 1911 年清政府覆灭时止的 35 年中,中国大陆共修建了 9 100 km 铁路。按经营制度性质来分共有以下几类:

(1) 国有铁路,包括京张线(政府拨款修建)、京汉线(政府向比利时赎回)和广三线(政府向美商赎回)等。

(2) 民营铁路,包括沪杭、南浔、粤汉、新宁、潮汕、漳厦等。

(3) 合资铁路,包括京奉、沪宁、广九、道清四线(由英商贷款修建)、津浦线(由英、德两国联合贷款修建)、正太、汴洛两线(由法、比两国分别贷款修建)。

(4) 殖民政铁路,包括南满铁路(由日本经营)、胶济铁路和滇越铁路(分别由德国和法国经营)、东北铁路(名义上是中俄两国政府合办,但中国实际上无权过问)。

此外,还有由地方政府修建的铁路。

鉴于当时中国铁路的修建是各自为政,给铁路运输管理带来了严重的问题。

由于缺少统一的交通法规,中国铁路出现了英、法、德、日、俄、美等国的各种设计标准和设备型式,当时中国铁路有“国际铁路展览会”之称。例如,中俄合办的铁路是俄国西伯利亚铁路的设计标准,采用 1.524 m 宽轨;法国经营的滇越铁路采用低标准设计和经营,采用 1 m 轨距,并且规定夜间不行车;德国经营的胶济铁路也是低标准设计的;英德两国联合贷款经营的津浦铁路和英国控制的铁路标准都较高。

由于没有统一的运营方针,机车车辆也不能过轨使用,造成维修困难、空车里程增加、运用不经济等后果。由于各线客货运输规章制度不同,运送条件不同,货物分等不同,缺少统一的运价政策,运价率高低相差悬殊。由于缺少统一文字及度量衡制度,各线规章分别使用各国不同的文字,客货运输规章和行车规则分别用英、法、德、俄、日文,译成中文后,又不合中文习惯;度量衡有英制、法制、俄制等不同制度,客货运费除国有铁路用国币核收外,南满铁路用日元,东省铁路用卢布核收,致使旅客和货主无所适从。由于不办理负责运输,出现了大批转运公司在沿线大站设立货栈,招揽货物的现象。

铁路会计制度不同,其账目分类也不同。报表不一,无法汇编全国国有铁路的营业收支和财务盈亏的统计,因此,也无法考核各路运营效率,无法规划改进事项等等。

2. 民国时期的中国铁路

孙中山先生是中国民主革命的先行者,也是发展中国铁路事业的创导者。他早就研究各国铁路事业的发展。孙中山先生曾大声疾呼:“交通为实业之母,铁道又为交通之母,国家之贫富,可以由铁道之多寡而定之,地方之苦乐,可以由铁道之远近计之。”

1912 年 2 月 22 日,孙中山先生在上海成立了中国第一个全国性铁道协会——“中华民国铁道协会”,表示要全力从事铁路事业。在上海成立中国铁路公司后,他担任了全国铁路督办之职,拟定修三条合计 10 万 km 铁路的规划:①广州—桂—滇—缅甸;②广州—湘—川—西藏;③上海—苏—皖—豫—陕—甘—新疆伊犁。

他提出的筹措 60 亿元铁路建设资金的政策是:①借款建路;②集资组织中外合资股份公司;③同意外国独资修建,限 40 年收为国有。

孙中山先生 1918 年发表了《实业计划》一书,1921 年用英文出版,其中关于交通方面的政策内容有:

(1)制定了建设十万英里(16 万 km)铁路网的计划。

(2)提出了铁路选线原则:①有利于吸收外资;②适应人民的需求;③遇到的阻力最低;④选择最恰当的路线。

(3)构建中国铁路网和建设北方、东方、南方三个大海港。

(4)按地区分别规划铁路建设,内容包括:①中央铁路系统;②东南铁路系统;③东北铁路系统;④西北铁路系统;⑤高原铁路系统(包括西藏、青海、新疆及甘肃、四川、云南);⑥创立机车、客货车辆制造厂。

由于国有铁路大多数是借款修建的,它需要以路产和营业收入为担保,所以不论线路长短,都需分线设局,分散管理。该时期在客货运输政策与法规方面,进行了许多有益的实践。

在客运方面,把客车分为三等,旅客票价以三等客车为基数,由各路自定,二等客车票价定为三等客车票价的两倍,头等客车票价为二等客车票价的两倍。行李免费重量按客票分等有不同规定。对于有水运竞争的铁路,如沪宁、沪杭甬等,则在慢车上加挂四等车,四等客车票价又规定比三等客车票价减几成。为优待到关外或张家口外垦地谋生的农民,在每

年冬春两季发售小工票,票价很低。为便利旅客起见,除发售普通客票和特快加价客票外,还发售团体票、往返票、定期票等。

在货运方面,制定了《国有铁路货车运输通则》,规定把货物分为 6 等计算运价,但因各路运输成本高低不同,水运竞争条件也不同,运价率仍由各路自定,呈报交通部备案。又因各路线路长短不同,对长距离运输一般都实行递远递减的运价政策。但该货运通则对最重要的铁路与运货人的权利和义务的规定还是以货主自行负责为原则。1922 年开始,对由铁路负责运输的货物加收一成运费作为补偿。

运价方面,允许因地、因货制宜。国有铁路因有外国贷款要以路产和营业收入为担保的关系,以及运输成本高低不同,货物运价规定由各路局自行核定,并按照有无水运竞争,运价率不强求一致。例如华北铁路货物运价高于长江以南的沪宁、沪杭甬铁路,京汉、陇海铁路运价高于沿海津浦铁路;煤炭的生产成本较低,又是大量运输,同时考虑日本的长崎和越南的鸿基煤的竞争,规定按照比普通货物整车最低等(6 等)还要低的运价率核收运费。

铁路经营管理方面,进行了整顿、改进:

- ①恢复直通运行,促进负责联运。增收负责费一成,使运货人不须随车押运。
- ②发行“提货单”,使运货人在托运货物收到“提货单”后,就可将该单向银行“贴现”。而收货人只要向银行交还货款,领回提货单,就可向到达站提货。
- ③规定货物运输时间的计算办法,除托运和提货各作一天计算外,运行 300 km 为一天。
- ④货物运费实行除在承运站交纳外,也可在到达站交纳。
- ⑤办理水陆货物负责联运,提倡铁路与公路联运。
- ⑥货物运价由整车、吨、公斤三级制改为整车、零担两级制;扩大货物等级,由 6 等改为 10 等,并调整运价基数,使各种货物的运价负担合理化。
- ⑦在大城市的市区设立营业所,发售客票及接受行李、包裹和零担货物的运送业务。
- ⑧制定铁路货物特价的原则和专价适用办法,对长途联运货物给予递远递减的待遇。
- ⑨改进三等客车设备,如座位由纵排改造为横排,规定客座人数,装设电灯,改进厕所,供给三等旅客饭菜等。
- ⑩限制各路局职工定员数。严格考核各路局的收支款项和现金管理。设立部内购料委员会,集中招标采购各路局需要的机车车辆、钢轨、枕木、钢梁等材料。

3. 新中国铁路的发展

周恩来在 1949 年 7 月 23 日中华人民共和国成立前夕指出:“恢复交通运输,首先恢复铁路。”同年 10 月 1 日,军委铁道部改归政府政务院领导,主持全国铁路的经营管理、基本建设和机车车辆、电信器材的制造。

在 20 世纪下半叶,铁道事业不仅运营里程、运营网络有很大的增长和改善,而且科技水平、技术装备也发生了质的飞跃。铁路为推动我国经济发展、社会进步与稳定起到了重要作用。新中国成立 60 多年来,尤其是改革开放 30 多年来,我国铁路事业取得了长足进步。铁路部门深入贯彻落实科学发展观,紧紧抓住铁路发展的黄金机遇期,以快速扩充运输能力、快速提升技术装备水平为主线,全面推进铁路改革发展,我国铁路进入了又好又快发展的新阶段,取得了世人瞩目的成绩,为发展国民经济和提高人民群众生活水平提供了重要保障。

(1) 运营里程大大增加,路网布局趋于平衡

新中国成立后,在修复旧中国铁路的基础上,我国以沟通西南、西北为重点,修建了大量线路和铁路枢纽。到 1978 年,我国铁路营业里程增加到 5.2 万 km,增长了 1.4 倍。改革开

放以来,为适应经济社会快速发展需要,我国铁路组织实施了一系列建设,路网规模和质量显著提升。2004年初,国务院批准了《中长期铁路网规划》,确定到2020年我国铁路营业里程达到10万km;2008年10月,国务院批准了《中长期铁路网规划》调整方案,将2020年铁路营业里程增加到12万km以上。铁路部门以建设客运专线、区际大能力通道、西部开发性新线为重点,展开了大规模铁路建设。客运专线建设取得重大进展。2012年,我国将有1.3万km客运专线及城际铁路投入运营,基本建成以“四纵四横”为骨架的全国快速客运网,并建成长三角、珠三角、环渤海地区及其他城市密集地区的城际铁路系统。

大能力通道建设顺利推进。上海—武汉—成都、包头—西安、太原—中卫(银川)、兰州—重庆等一批跨区域通道项目及西部开发项目先后开工建设,并取得重大进展。2012年,我国铁路将新增1.3万km区际干线,并建成1万km复线,形成横跨我国东西、纵贯我国南北的大能力通道网和煤运网络,我国东部、中部、西部和东北等区域之间客货运输能力将成倍增长,并将形成1.7万km的双层集装箱运输网络,满足高附加值货物快速运输需要。

既有线改造成效显著。以提速、扩能和电气化为重点,采用先进技术对既有线路进行了大规模技术改造。

现代化铁路客站和路网性枢纽建设全面展开。新建和改造的大型客站,站房宽敞通透,装备先进导向系统,与其他交通方式无缝衔接,成为所在城市的现代化综合交通枢纽,旅客可以实现无障碍行走和零距离换乘。路网性枢纽方面,重点建设武汉北、新丰镇、贵阳南、成都北等路网性和区域性编组站,实现点线配套,最大限度地满足货物运输直达化、重载化和车流作业集中化需要。

2010年末,中国铁路营业里程达到9.1万km,路网规模和质量大幅提升,里程长度居世界第二位;按照铁路建设规划和目前的建设进度,到2012年,我国铁路营业里程将达到11万km以上,电气化率、复线率均达到50%以上,铁路主要通道实现客货分线运输,发达完善的铁路网初具规模,铁路运输的“瓶颈”制约基本缓解,铁路在经济社会发展中的作用将更为突出。

(2) 技术装备现代化水平大幅提高

旧中国时期,我国铁路的机车车辆几乎全部从国外进口,设备质量差,类型杂乱。新中国成立后,我国铁路开始自行研制机车车辆等重大技术装备,并取得一系列成果。1952年,第一台解放型蒸汽机车下线,结束了我国不能制造机车的历史。20世纪50年代末,相继成功研制了国产内燃机车和电力机车。到1978年,国产内燃、电力机车占到机车总量的21%。

改革开放以来,我国铁路坚持“科技兴路”方针,抓住线桥隧涵、通信信号、牵引供电、机车车辆、信息化等领域关键性技术创新项目,积极组织科技攻关,新技术、新装备不断问世。20世纪80年代末,结束了蒸汽机车生产制造历史。到2002年底,牵引动力实现内燃化、电力化,运输管理和调度指挥的自动化、信息化步伐大大加快。

铁路部门坚持把原始创新、集成创新和引进消化吸收再创新结合起来,成功走出了一条适合我国国情和铁路路情的自主创新之路,许多领域达到世界先进水平。青藏铁路在多年冻土、高寒缺氧、生态脆弱三大世界性难题攻关上取得重大成果。机车车辆装备技术达到世界先进水平。

按照“引进先进技术,联合设计生产,打造中国品牌”的总体思路,引进消化吸收再创新,

实现我国机车车辆制造业的现代化和机车车辆装备的现代化。动车组技术方面,在前几年形成的时速 200~250 km 动车组技术平台上进行再创新,成功搭建了具有自主知识产权和世界一流水平的高速动车组技术平台,实现了国产高速动车组批量化生产。2012 年,全国投入运营的动车组将达到 800 组以上,覆盖整个快速客运网。

机车车辆技术方面,通过引进消化吸收再创新,国产大功率电力机车已在大秦、京广、京沪等主要干线批量投入使用。2012 年,全国投入运营的大功率机车将达到 7 900 多台,占机车保有量的 40%,空调客车将占客车保有量的 66%以上;货车车辆实现更新换代,全部达到时速 120 km 技术标准。

高速铁路技术达到世界先进水平,在高速铁路的固定设施、移动设备、系统集成、列车控制、运营管理、环境保护等方面实现了一系列重大技术创新,形成了具有我国特色的高速铁路技术标准体系。

既有线提速技术达到世界先进水平。通过 2007 年实施的第六次大面积提速,我国铁路全面掌握了时速 200 km 及以上线路的设计、施工、养护和牵引供电、通信信号、列车控制等成套技术,进入世界铁路既有线提速先进行列。

重载运输技术达到世界先进水平。在大秦铁路采用先进的机车同步操纵技术及大功率机车、大吨位货车制造与使用技术,大量开行 1 万 t 和 2 万 t 重载组合列车,在 2002 年运量达到 1 亿 t 设计能力的基础上,运量逐年大幅度增长,2008 年达到 3.4 亿 t,创造了世界铁路重载运输的奇迹。

运输调度技术达到世界先进水平。全面掌握时速 200 km 及以上列车运行控制技术,构建了 GSM-R 移动通信无线传输平台,在京津城际铁路集成创新了时速 350 km 列车运行控制技术。列车调度指挥、调度集中、客票发售与预订、货运大客户管理、建设项目管理等信息系统广泛应用,铁路网络与信息安全保障体系不断完善,促进了运输生产和经营管理效率的提高。

(3) 铁路运输客货运量持续增长,运输效率大幅提升,服务质量不断提高

新中国成立后,铁路部门不断扩大运输能力,客货运量实现了较快增长。改革开放以来,在国民经济快速增长的情况下,我国铁路努力挖潜扩能,不断提高运输效率,大力实施既有线提速战略,实现了铁路客货运量持续增长。

铁路部门在全面展开大规模铁路建设的同时,把深化内涵扩大再生产作为扩充铁路运输能力最现实的途径,在 1997 年至 2002 年先后四次大面积提速的基础上,于 2004 年、2007 年进行了第五次和第六次大面积提速,提高列车运行速度,增加列车运行密度,发展重载运输,铁路网综合运输能力大幅度提高,客货运量连年大幅度增长,运输效率和效益大幅度提升。2003 年以来,我国铁路客货运量实现了持续大幅度增长。2003~2008 年,全国铁路旅客发送量由 10.6 亿人增长到 14.6 亿人,增长 38.4%;货物发送量由 20.4 亿 t 增长到 33 亿 t,增长 61.1%;日均装车由 9.6 万车增长到 14.5 万车,增长 50.7%;总换算周转量由 20 628 亿 t·km 增长到 32 885 亿 t·km,增长 59.4%。我国铁路以占世界铁路 6% 的营业里程完成了世界铁路 25% 的工作量,运输效率世界第一。

在铁路运输工作中,注重国家利益和社会效益,在运输能力十分紧张的情况下,对重点物资运输实行优先安排运输计划、优先配置车辆、优先装车、优先挂运、优先卸车,全社会 85% 的木材、85% 的原油、60% 的煤炭、80% 的钢铁及冶炼物资是由铁路运输的,保证了国民经济平稳运行和人民群众生产生活需要。

优化调整客车开行方案,增加直达特快、夕发朝至、朝发夕归、一日到达及旅游列车,积极开发适应不同旅客需求的新产品,提高铁路客运市场占有率。提高短途客运和高附加值货运市场份额。加强与其他运输方式的衔接与合作,发挥铁路在综合物流链中的骨干作用。加快发展集装箱、特种货物等专业运输,尽快形成规模化、市场化、专业化经营,提高经济效益和服务质量。

(4)积极稳妥推进铁路改革和经营管理现代化

铁路部门以建立适应社会主义市场经济体制要求的铁路管理体制为目标,按照保持路网的完整性、坚持运输集中统一指挥、提高运输效率等重要原则,以基础性改革为重点,推进铁路改革,为加快铁路发展提供了强大动力。改革开放后,按照党中央、国务院关于铁路改革的部署,铁路部门对改革进行了深入探索。

运输管理体制实现重大创新。2005年3月,成功实施了撤销铁路分局、由铁路局直接管理站段的改革,变四级管理为三级管理,提高了管理效率,极大地释放了运输生产力。

运输生产力布局实现重大变革。有计划、有步骤地扩大站段管理跨度,运输站段数量由1491个减少到627个,减幅达到58%,进一步优化了运力资源配置,大幅度提高了铁路运输效率和劳动生产率。

主辅分离改革取得重大进展。将铁路物资、通信、设计、施工企业移交国资委及所属企业管理,将铁路中小学校、医院全部移交地方政府管理,达到了精干运输主业和拓展辅业发展空间的“双赢”效果。与此同时,以产权制度改革为核心,以资产重组为主线,大力推进辅业改制,使铁路多元经营管理进一步规范,经营规模不断扩大,就业岗位不断增加,经济效益得到新的提高。

8 铁路投融资体制改革取得重大突破。按照“政府主导、多元化投资、市场化运作”的思路,加大合资建路力度,铁道部与各省市自治区广泛开展合资建路的战略合作。2003~2008年,全路新组建合资铁路公司76家,吸引了地方政府、战略投资者的大量资金,改变了铁路建设仅靠中央政府投资的局面。按照“存量换增量”股权融资模式,积极推进铁路股改试点,不仅搭建了铁路市场融资的平台,而且探索和积累了铁路运输企业建立现代企业制度的宝贵经验。

对外交流合作不断扩大。按照国家对外开放整体部署和要求,铁路部门主动服务国家外交大局和“走出去”战略,大力开展铁路对外交流与合作,我国铁路的国际影响力显著提升。

第二节 铁路运输的发展与政策法规

一个多世纪以来,世界和中国的铁路运输和其他交通运输方式一样,都取得了不同程度的发展。但是这种发展的背后却隐含着沉重的现实,即人类正在经历着以牺牲生命和自然的多样性为代价,实现着自身的进步和发展,这是一个不可持续的发展过程,导致了社会的不公正和整个人与自然系统的生存危机。

交通运输是国民经济的基础产业,随着经济的不断发展,必须从可持续发展的角度规划和发展交通运输,既考虑到交通运输的发展对资源消耗和环境保护的影响,也考虑到交通运输业自身的可持续发展问题。

一、铁路运输发展的转机

20 世纪 80 年代前的二三十年,在世界范围内,铁路交通结构发生了许多变化,它主要表现在:

1. 铁路网规模呈缩小态势

这一时期,除了中国、印度及其他一些发展中国家继续发展铁路运输外,不少国家出于减亏、节支等原因,拆除与封闭了一些业务量较小的铁路。具有代表性的是美、英等国家的铁路,在 1950~1980 年间,美国一级铁路减少了 10 万 km,英国铁路减少了 1.37 万 km 等。

2. 铁路经营亏损,效益低下

由于短途的运量转向公路,中、长途运量转向航空,导致铁路客货运量、周转量持续下降,铁路收不抵支,造成了经营上的亏损,此时期铁路曾有“夕阳产业”之称。

3. 高速铁路和重载铁路的出现

受其他交通方式竞争的影响,导致了全球范围内铁路发展的低迷。20 世纪 80 年代后高速铁路和重载铁路的出现和发展,给世界铁路带来了转机。

二、新时期铁路运输发展的特点

世界经济的发展、经营条件的变化以及科技的发展带来了人对自然认识的飞跃。高速铁路的出现,加上公路运输高度发展造成的社会、环境、事故、交通拥堵、能源等原因,促使铁路运输在 20 世纪 80 年代开始,迈入了一个新的历史发展时期。这一时期的特点表现为:

1. 经营管理体制、模式的改变

从 20 世纪 80 年代起,各国政府针对铁路发展存在的问题,纷纷调整铁路经营管理体制和模式,主要以适应市场需要为中心,对铁路管理体制、经营模式、组织结构和价格体制进行改革。具有代表的是 1987 年日本原国营铁路的“民营化”和欧洲诸国的“网运分离”模式。

2. 运输政策与法规方面的扶持

铁路因在生态、环境方面的优越性,重新受到各国重视,大多数国家在铁路运输政策与法规上作了调整,支持铁路的发展。最有代表性的是德国政府在 20 世纪 80 年代,明确提出了“扶植铁路、限制公路、维持水路、发展国际民航”的交通运输政策。

3. 运输方式的多样化发展

客运方面出现了城市地铁、轻轨、独轨、机场铁路、新交通系统、摆式列车、高速铁路;货运方面出现了单元式、组合式、整列式重载列车等。客运高速和货运重载全面深刻地推动了铁路技术的进步。

4. 电气化铁路比重加大

铁路电气化比重的加大,使铁路运输单位产品能耗下降。同时,铁路作为能够不需要使用汽油的交通方式,在当今社会具有重要的现实意义,增强了铁路运输的竞争力。

三、铁路运输政策与法规的内容

铁路运输政策与法规的内容很多,本教材仅编写了其中一部分内容,它们是:

1. 铁路建设政策

主要包括融资政策、投资政策以及地方铁路、合资铁路和民营铁路方面的政策等。

2. 铁路管理政策

主要包括运输管理体制、运价政策、人力资源管理政策等。

3. 铁路技术政策和发展政策

包括铁路在设备、组织等方面的技术政策以及铁路拓展物流服务和旅游服务的政策。

4. 铁路环境政策

主要包括运输与环境保护、运输与能源、运输与土地资源政策等。

5. 铁路基本法规

包括《铁路法》和《技规》、《行规》、《站细》等规章。

6. 铁路客货运输法规

包括铁路旅客运输规程和货物运输规程及其引申规章。

7. 铁路运输安全法规

主要包括铁路运输安全保护条例、事故的应急救援、事故的调查处理规章等。

8. 铁路联运法规

主要包括铁路和水路联运法规、国际铁路联运法规等。

第三节 铁路运输政策与法规发展展望

一、铁路发展规划政策与法规

铁路运输与其他交通方式一样,具有建设周期和运行寿命长的特性,国家的交通运输结构关系着国家的战略布局、经济安全、军事安全和能源安全等。但迄今为止,交通运输规划从政策上普遍缺乏统一性和协调性,缺少国家级的、综合的交通运输发展政策的战略指导。在交通运输基础设施建设方面,各交通行业部门之间、各省市之间甚至同一城市内也存在各自为政、重复建设的现象,这些现象导致了交通运输的低效率,有的甚至还与国家的长远利益严重抵触。这些现象至今还在以不同的方式或以新的形式固执地重复着,从长远看,它影响了国家整体竞争力的提高。

铁路运输发展战略和规划的制定要体现出如下政策原则或要求:

1. 长期性

铁路运输项目建设周期长,具有较强的刚性。其战略和规划要有长远的政策眼光,要有长期的打算,战略和规划的时间应覆盖 30 年。

2. 综合性

铁路运输业是具有较强的综合性、协调性的产业,它的健康发展和高效运行,需要与其他运输方式进行政策协调,需要地区之间、城市之间、城乡之间以及境内境外的衔接与协调。

3. 适应性

铁路作为国民经济的基础产业,必须服从于国家的长远发展政策,必须适应国土开发和城市化进程的长期发展战略。

4. 可持续性

铁路运输业的可持续发展政策,不仅是国家可持续发展战略的组成部分,还涉及国家能源发展战略、土地利用战略、环境保护战略、综合运输战略以及经济发展战略等,更是我国各种交通运输方式协调持续发展的关键。