

第一章 铁路运输与铁路立法

【学习目的】在人类社会进步的同时，交通运输方式也在不断进步。本章将介绍铁路运输的出现和发展，并通过分析当前中国铁路法律体系中存在的问题，重点阐述完善中国铁路立法的必要性。

第一节 交通运输的发展与铁路运输的出现



知识链接

2013年3月，根据第十二届全国人民代表大会第一次会议审议的《国务院关于提请审议 国务院机构改革和职能转变方案 的议案》，铁道部实行铁路政企分开：将铁道部拟定铁路发展规划和政策的行政职责划入交通运输部；组建国家铁路局，由交通运输部管理，承担铁道部的其他行政职责；组建中国铁路总公司，承担铁道部的企业职责；不再保留铁道部。至此，中华人民共和国铁路发展向市场化迈出了至关重要的一步。

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，人们为了求得生存和发展，发明了最早的水上交通工具——筏和独木舟，之后逐渐发明了陆上交通工具——车，进而开辟了最原始的航线和道路。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。此时，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）。由于工具的限制，运输的距离被限制在一个相对狭小的范围。

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。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相比，无论从运输能力、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”。

之后，陆上运输也迎来了新的发展阶段。1825年，随着斯托克顿至达灵顿之间的人类历史上第一条铁路正式建成通车，交通运输业发生了第三次革命。

二、铁路运输的出现

1765年，英国纺织工人哈格里夫斯制造了一台手摇式纺纱机——珍妮纺纱机，以机器生产代替原有的手工劳动，这项发明引发了之后一系列技术革新的连锁反应，进而揭开了人类工业文明的一次伟大革新——第一次工业革命的序幕。随着工业革命的深入，技术革新逐渐由轻工业向重工业发展。1785年，英国人瓦特制造出了第一次工业革命的标志性产物——改良蒸汽机，它在极大提高重工业，特别是冶炼业效率的同时，使得各工厂对于矿产原材料的需求大大提高，如何进行矿产的大量运输就成为一个必须面对的问题。终于，1814年，英国人史蒂芬逊制造出人类历史上第一辆蒸汽机车，之后，1825年，人类历史上第一条真正意义的铁路在英国建成通车。至此，铁路运输正式走上历史舞台。之后，虽然经历了第二次世界大战后短暂的萧条时期，但随着1973年“能源危机”的爆发，铁路运输再次焕发出活力。时至今日，随着高速旅客运输和重载货物运输的发展，铁路运输在长距离大量集中运输，特别是内陆货物运输中的作用越来越大。在我国，铁路运输甚至成为客货运年周转量最大的运输方式。

三、中国铁路的发展

铁路是一个国家的重要基础设施，是大众化的交通工具，在中国综合交通运输体系中处于骨干地位。中国地域辽阔、人口众多、资源分布不均，所以经济、快捷的铁路普遍占有更大的优势，成为一种广泛使用的运输方式。

百余年来，中国的铁路事业经历了新旧两个性质不同的社会，无论从政治还是经济上，都存在着极大的差别，这就决定了它在发展历程中必然会有两种迥然不同的命运和前途。

（一）中华人民共和国成立前的铁路

中国第一条铁路诞生于1876年，由上海至吴淞镇，即吴淞铁路，全长14.5千米，轨距762毫米。这条铁路是英国侵略者采用欺骗手段非法修建的，通车后16个月即被拆除。

1881年，为了解决唐山开平煤矿的煤炭运输问题，“晚清中兴四大名臣”之一的李鸿章力主修建了唐山到胥各庄的唐胥铁路，铁路全长10千米。这是中国自主修建的第一条铁路，也是中国第一条准轨铁路，被称为“中国铁路建筑史的正式开端”。“中华铁路，师夷之技，源唐胥始，于龙号（机车编号）起，几多艰难，历经风雨。”

1891年和1893年，全长100千米的基隆至台北、台北至新竹两条铁路先后正式通车，这是由中国人自己集资、设计、修建的准轨铁路。

旧中国最值得骄傲的铁路是由詹天佑主持修建的京张铁路。京张铁路1905年10月开工，1909年10月建成通车，全长201千米，采用标准轨距，最大限制坡度达到惊人的33‰。

（二）中华人民共和国铁路运输业的发展

中华人民共和国成立之后，特别是1997年以来，经过六次全国铁路大提速和“十五”“十一五”期间的建设，中国铁路取得了显著的成绩。新中国铁路运输业的发展主要经历了以下

几个阶段。

1. 抢修恢复铁路运输时期（1949—1952年）

1949年10月1日中华人民共和国成立后，1949年一年共抢修恢复了8278千米铁路。到1949年底，全国铁路营业里程达21810千米，客货换算周转量达314.01亿吨千米。1950年6月13日，成渝铁路建成通车，揭开了中华人民共和国铁路建设大发展的序幕。1952年6月18日，满洲里至广州开行了第一列直达列车，全程4600多千米，畅通无阻。到1952年年底，全国铁路营业里程增加到22876千米，客货换算周转量达802.24亿吨千米。

2. 铁路骨架基本形成时期（1953—1978年）

从1953年开始，国家进入有计划发展国民经济的时期。到1980年铁路经过了五个“五年计划”的建设，取得了辉煌的成绩。到1978年年底铁路营业里程达5.2万千米，比1949年增长了1.4倍，全国铁路网骨架基本形成。

3. 中国铁路新的发展时期（1979—2002年）

1982年提出“北战大秦，南攻衡广，中取华东”的战略。18年间新增铁路营业里程13200千米，平均每年增加733.3千米。

4. 跨越式发展新时期（2003年至今）

2003年，原铁道部提出了“推动中国铁路跨越式发展”的总战略。从此，中国铁路进入了跨越式发展的新时代。“十一五”期间，全国铁路营业里程达到9.1万千米，快速客运网总规模达到2万千米以上。2007年4月18日，中国第六次铁路大提速正式展开，CRH1、CRH2、CRH5动车组大规模上线运行，列车运行时速达200千米。其中京哈、京广、京沪、胶济线部分区段时速达到250千米，省会城市之间，以及大的中心城市之间的列车运行时间较1997年第一次大面积提速前普遍压缩一半，中国从此进入了高速铁路时代。货运方面，在既有提速干线开行时速120千米、载重5000吨货运重载列车。通过此次提速，中国铁路客货运输能力分别增长18%和12%。自此之后，中国在既有线上不再大规模地进行提速，而是转向高速客运专线的建设。在引进国外高速列车先进技术后，为落实《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020年）》的要求，通过高速铁路核心技术体系的自主创新满足中国铁路发展的需要，在2008年2月26日，科技部与原铁道部共同签署了《中国高速列车自主创新联合行动计划合作协议》。随着京津城际铁路、石太客运专线、武广客运专线、郑西客运专线、沪宁城际铁路、沪杭城际铁路的开通，大量时速250千米、300千米、350千米的动车组上线运行，中国高速铁路已经达到世界先进水平。

到2017年年底，中国铁路营业总里程达12.7万千米，“四纵四横”高铁网提前建成运营，高铁通车里程超过2.5万千米，规模居世界第一，建成世界上最现代化的铁路网和最发达的高铁网。

根据中国铁建股份有限公司的建设规划，到2020年，全国铁路营业里程将达到15万千米，其中高铁3万千米；到2025年，中国铁路网规模将达到17.5万千米，其中高铁3.8万千米。

米；到 2035 年，将率先建成发达完善的现代化铁路网。

不仅是铁路建设，在体制改革上，中华人民共和国的铁路事业也在不断推进，并以 2013 年铁道部的撤销和国家铁路局及中国铁路总公司的成立为关键的一步，具体内容见图 1-1。

根据第十二届全国人民代表大会第一次会议审议的《国务院关于提请审议〈国务院机构改革和职能转变方案〉的议案》

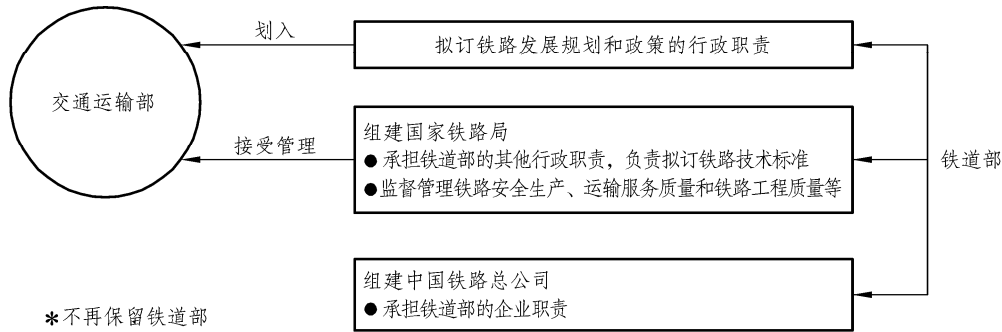


图 1-1

第二节 我国铁路立法概况



案例导入

2012 年 11 月 21 日晚，广州市民梁某媚与梁某雯欲乘坐 T38 次列车，出发前往武昌参加次日召开的会议。但因发车时间推迟至次日上午，其到达武汉的时间延后了约 8 小时。返穗后，二人愤而起诉广深铁路股份有限公司，二人诉求的赔偿金额分别为 185 元和 125 元。2013 年 12 月 3 日，广州铁路运输法院作出一审判决，驳回二人的诉讼请求。一审宣判后，梁某媚与梁某雯不服并上诉至广州铁路运输中级法院。2014 年 4 月 11 日，广州铁路运输中级法院二审公开宣判，判决驳回上诉、维持原判，对乘客所提赔偿诉求不予支持。然而，我国铁路方面也有过对受晚点影响的旅客进行赔偿的先例。2005 年 2 月 18 日凌晨零点左右，在南京火车西站，14 名旅客因列车晚点 2 个多小时而拒绝下车，坚决要求铁路方面向他们赔礼道歉，并提出赔偿要求。经过长达 5 个小时的僵持，铁路方面最终向每位旅客支付了 200 元，并派专车把这些旅客送回家。同样的情况，为什么会有两种截然不同的处理结果呢？这值得我们思考。

多年以来，由于市场化改革的滞后，我国的铁路立法大多属于行政法规，上升为国家法律层面的较少，甚至一些重要的规定尚未做到规范化、体系化、法律化。另外，相较于中国铁路的持续快速发展，现有的立法亦出现了明显的时间的非同步性和内容的不全面性。同时，铁路政企分开拉开了改革的序幕。随着改革的深入，在市场化管理、监督等诸多领域都需进一步规范。因此，加快完善中国的铁路立法成为推动铁路进一步改革发展的重要保障。

一、当前中国铁路法律体系存在的问题

目前我国关于铁路立法的法律法规多是围绕 1991 年 5 月 1 日开始实施的《中华人民共和国铁路法》（下文称《铁路法》）制定的，主要包括由原铁道部制定的《国家铁路运输企业登记管理办法》《铁路站车广告（试行）管理办法》《铁道部劳动就业服务企业管理办法》《铁路实施〈中华人民共和国防汛条例〉细则》《铁路用地管理办法》《铁路运输、行李保安押运暂行办法》《铁路运输物资保安看护暂行办法》《铁路旅客运输损害赔偿规定》《铁路路风问题判定及处罚实施办法》《企业自备货车管理暂行规定》《铁路经济合同管理办法》《铁路环境监测管理办法》《铁路乘车证管理办法》《铁路消防管理办法》，由原铁道部和劳动部于 1994 年 12 月联合发布的《国家铁路实施〈中华人民共和国劳动法〉的若干规定》，由最高人民法院于 1994 年 11 月发布实施的《最高人民法院关于审理铁路运输损害赔偿案件若干问题的解释》，等等。铁路法律法规林林总总，涉及的问题方方面面，但是这些法律法规并没有使铁路立法体系化、全面化，在铁路建设等领域还存在着法律空白，某些规定甚至成为铁路企业发展的制约因素。我国铁路法律体系主要存在以下问题：

第一，立法步伐滞后，不适应铁路跨越式发展要求。现行的《铁路法》1990 年正式通过，2009 年 8 月 27 日第一次修正，2015 年 4 月 24 日第二次修正。不过，第二次修正仅在铁路政企分开后，对铁路运价调整的权限做出修改，将之由原铁道部移交给铁路运输企业。从 2009 年第一次修订《铁路法》至今，我国高速铁路发展突飞猛进，中国高铁走向世界，尤其伴随着“一带一路”倡议的提出和实施，高铁“走出去”已有了实质性进展，中国已与印度尼西亚、泰国、英国、美国等在铁路方面开展正式合作。“超时服役”的条款已不能满足新形势下铁路企业改革和跨越式发展的需要。

第二，现有的铁路法律规范效力层次低且部分内容陈旧。我国目前涉及铁路运输企业的立法多数为行政法规及规章，是 2013 年 3 月之前由原铁道部或部内相关部门制定并颁布的，存在着法律效力层次低、内部规章多、法律法规少的问题。铁路旅客运输发展日新月异，铁路旅客法律法规却没有很大的进展。例如按照《中华人民共和国立法法》的规定，由国务院各部委首长签署的部门规章是有法律效力的。而处理旅客与承运人之间的纠纷、保证旅客和承运人的合法权益、保证铁路旅客运输正常秩序的一些内部规章，如《铁路旅客及行李包裹运输规程》（铁运〔1991〕57 号文）、《铁路客运运价规则》（铁运〔1997〕102 号文）、《铁路旅客运输办理细则》（铁运〔1997〕103 号文）、《铁路旅客运输管理规则》（铁运〔1994〕117 号文）等四个文件都是由原铁道部运输局发布的文件，不具有法律效力。也就是说，涉及铁路旅客运输专业方面的诉讼，还没有细致的法规（部门规章）来调整。从这一点上来讲，铁路运输法规与铁路运输发展相比是滞后了。

第三，立法内容缺失，在一些重要领域亟待制定法律制度。在铁路客货运输、铁路建设、投融资体制改革、铁路安全规范、服务质量等方面，都需要进一步通过法律法规进行规范。例如针对火车晚点现象，缺乏必要的法律规制，导致铁路企业发展受到制约和阻碍。铁路晚点给旅客带来了极大不便，制定科学的法规来调整是很有必要的，而给予一定额度的赔偿是大多数国家采用的方法，但目前我国《铁路法》及相关法规中，对于铁路晚点既没有应予赔

偿的具体规定，也没有不予赔偿的规定。这导致了铁路运输企业与旅客之间的列车晚点所致索赔纠纷得不到妥善解决。《铁路法》第十条规定：“铁路运输企业应当保证旅客和货物运输的安全，做到列车正点到达。”这既是一定条件下铁路承运人承担法律义务的承诺，又是一种带有强制性质的规范，规定了旅客在运输合同中有享受正点到达服务的权利。在与“正点条款”相关的《铁路法》第十二条中规定了“因铁路运输企业的责任造成旅客不能按车票载明的日期、车次乘车的，铁路运输企业应当按照旅客的要求，退还全部票款或者安排旅客改乘到达相同目的站的其他列车”，仅规定了履行运输合同前旅客未能按点乘车的事项，对于运输合同开始履行后由铁路运输企业造成的列车晚点，铁路运输企业是否承担责任以及承担何种责任，却未作任何规定。“无救济则无权利。”正是由于《铁路法》对晚点问题规定的缺失，实务中处理因列车晚点提起的诉讼无据可依，旅客的权益得不到很好的保障。要从根本上解决上述问题，最可行的办法就是加快铁路立法，完善铁路法律体系。

【案例 1.1】2018 年 1 月 5 日，安徽蚌埠南站开往广州南站的 G1747 次列车在合肥站停站办客时，一名女乘客以等丈夫为名，用身体强行阻挡车门关闭，导致列车晚点发车。该事件引发社会广泛关注和热议。公安机关已对其违法行为作出处罚，该女子所在单位也对其作出了停职检查的处理。

【法理分析】(1) 铁路运输涉及公共安全、公共秩序，国家的法律、行政法规是保障公共利益的。《铁路安全管理条例》第七十七条明确规定，禁止实施“强行登乘或者以拒绝下车等方式强占列车”的危害铁路安全的行为。该乘客的行为显然违反了此规定。依据该行政法规第九十五条的规定，公安机关应当责令改正，对个人处 500 元以上 2 000 元以下的罚款。(2) 根据《中华人民共和国治安管理处罚法》(下称《治安管理处罚法》)的相关规定，非法拦截或者强登、扒乘机动车、船舶、航空器以及其他交通工具，影响交通工具正常行驶的行为，是禁止性行为；有可能被公安机关处警告或者 200 元以下罚款；情节严重的，处 5 日以上 10 日以下拘留，可以并处 500 元以下罚款。

铁路运营的内部分工是站运分离的，停止检票到开车之间留出几分钟时间，是为了保障已进入闸机的乘客安全有序乘车，因此车站停止检票和列车启动有机衔接是制度要求，站运双方必须依旅客运输规程执行。以上案例启示我们：只有站运双方都严格按制度办事，才能避免违规行为得逞。

二、完善中国铁路立法的必要性

(一) 社会主义市场经济的必然呼唤

作为大型国有独资企业，中国铁路总公司必须真正完善现代企业制度，以适应向纵深推进的社会主义市场经济建设。铁路改革是一项复杂的、系统性很强的工作。为了确保各项改革措施的具体落实，确保改革目标的顺利实现，在改革起步以前就必须做好改革的总体设计规划，并通过立法程序使之法律化。以立法助推铁路体制机制改革、保证铁路行业可持续发

展、培育现代铁路运输市场和打造契合市场经济发展的监管模式，已成为中国铁路蓬勃发展的必然呼唤。

（二）行业特殊性的内在需要

作为“大联动机”的铁路行业，深具特殊性，必须完善铁路法律体系来调整其自身以及与社会诸方面的维度关系。铁路行业承担着国内繁重的客货运任务，在社会主义现代化建设中发挥着巨大的作用。虽然我国铁路网日益稠密，但是铁路供需矛盾依然十分突出，尤其是每年春运期间，旅客依然“一票难求”。而且，随着群众货运需求的不断上涨，我国铁路货运的供给也捉襟见肘。因此，为了满足社会方方面面的现实需求和实现铁路运输业的稳健发展，需要通过立法来使铁路资源得到合理盘活和优化配置。随着我国高铁建设里程的延长、乘坐高铁出行比例的增加，现有的《铁路安全管理条例》与目前的高铁发展状况已不相适应。高铁安全具有系统性、社会性、长期性和复杂性等特点，所以要求更高、难度更大。因此，保护高铁安全的法律法规势必要更加精细和严格。

（三）维护旅客货主合法权益的现实需求

铁路运输不仅关乎国家经济发展，而且涉及群众日常生活。目前铁路行业快速发展，而铁路立法滞后，导致旅客、货主维权时缺乏相应的法律依据，部分合法权益得不到切实保障。这既不利于提升铁路运输业的服务水平和服务品质，也不利于促进铁路企业做大做强。人民群众无不盼望加快铁路立法，以调整铁路管理与使用的社会经济关系，为解决各种纠纷提供准确的法律参照。

【案例 1.2】2018 年来高铁上屡次发生霸座事件。

2018 年 8 月 21 日上午，在山东开往北京的 G334 次列车上，一名中年男子霸占了一位女学生的位置不愿起身，而且还态度傲慢，声称：“谁规定一定要按号入座？要么你自己站着，要么去坐我那个座位，要么自己去餐车坐。”无奈之下，女学生找乘务员反映，但经列车长和乘警几次相劝，该男子始终无动于衷，直到列车到达终点站都没有起身。

处理结果：罚款 200 元，该男子被列入铁路黑名单，180 天内限制其购买火车票。

2018 年 9 月 19 日，在永州到深圳北的 G6078 列车上，一名女乘客上车后未按照车票上的座位落座，执意坐在靠窗的邻座位置。被占座的乘客投诉后，列车安全员与该女子反复沟通无果，致原来合法拥有该位置的乘客，被迫换到别的位置上。

处理结果：罚款 200 元，该女子被列入铁路黑名单，180 天内限制其购买火车票。

【法理分析】现行多部法律法规可用来约束霸座行为，比如根据《治安管理处罚法》的规定，对扰乱火车等公共交通工具上的秩序的行为人，可以拘留并罚款。《中华人民共和国侵权责任法》（下称《侵权责任法》）规定，侵害民事权益，应当承担侵权责任。另外，霸座行为也符合《铁路安全管理条例》第七十七条规定的情形。2018 年 12 月 1 日起开始施行的《广东省铁路安全管理条例》中关于“旅客应当按照车票载明的座位乘车，不得强占他人座位”的规定，率先为治理霸座行为提供了明确的法律依据。《广东省铁路安全管

理条例》第三十四条明确规定：铁路运输企业应当按照国家有关规定实行车票实名购买、查验制度，并公开纸质、电子车票的使用规则。无有效车票、车票所记载身份信息与本人真实身份信息不符的，铁路运输企业有权拒绝其进站乘车。旅客应当按照车票载明的座位乘车，不得强占他人座位。

三、国外铁路立法改革借鉴

由于铁路对国家经济和社会的发展发挥着巨大的作用，各国虽然国情不同、铁路改革的社会背景和国家政策的价值取向不尽相同，但都汲取了一条共同的经验，即通过铁路立法推动国家铁路制度的改革和国家铁路事业的发展。20世纪80年代以来，西方很多国家开始推行铁路制度改革，基本上都遵循了依靠立法推进铁路改革、依靠法治促进铁路行业发展的成功模式。

（一）德国

为了响应欧盟“路网在2003年前必须开放、各国要建立一套路网收入与运输收入分开的体系”的政策，德国在1993年修改了其基本法，允许德国铁路私有化，规定了联邦政府对公共短途客运的义务，明确了联邦和各州对公共运输的责任和义务。除了修改基本法，德国还制定了一整套的法规，包括“关于重组铁路议案”在内的6个议案的独立法规。

德国法律规定，联邦交通部负责联邦铁路的运输管理，联邦铁路局负责颁发及吊销运行许可证、审批铁路线路的建设规划等行政事务。这一规定实现了联邦铁路的政企分开，由交通部负责企业运营事务，由铁路局行使铁路相关的行政职能。另外，允许德国铁路私有化这一法律规定以法律条文的形式确立了铁路投资的多元化机制和铁路企业的竞争机制，为联邦铁路的良性发展和适应市场经济体制的需要奠定了法律基础。

（二）法国

由于法国铁路实行政企合一的管理体制和模式，导致铁路企业在运营过程中出现了各种各样的矛盾，使铁路企业的经营陷入困境。法国于1997年颁布了《改革铁路运输业成立“法国铁路网公司”公共机构的政令》，这一法律对法国铁路的管理体制进行了调整，即由法国铁路公司承担运输职能，由法国铁路网公司承担国家铁路的建设等职能。为了进一步保证法国铁路改革顺利进行，法国议会同时修改了《法国国内运输方针法》，更加明确了政府和法国铁路公司各自的职能。经过铁路法制改革后，法国铁路公司卸去了沉重的行政职能，真正地成为市场经济的主体之一，公平地参与运输市场的竞争，自负盈亏，良性经营。

（三）日本

日本也是通过法制改革促进铁路改革的典型国家之一。日本坚持铁路改革法律先行，以立法促进并保障铁路改革的顺利进行。1986年日本国会颁布了《日本国有铁道改革法》，这一

法律规定将日本国家铁路拆分为客运和货运两部分，客运依据地域划分给六家铁路公司，货运由一家公司在全国范围内经营。这些公司最初由政府出资，但要求公司出售股份，通过多元化的融资方式，实现铁路公司国有化向铁路公司股份制和民营性转化。

日本的企业分为股份公司法人和公共法人。股份公司法人的经营是完全商业化的经营，像其他市场经济体制下的经营主体一样，股份公司法人以追求利润最大化为其经营目标。公共法人更多的是承担公益职能，受政府的政策影响比较大。政府对所有类型的铁路企业实行统一监管，从法律制度上规划了开放、多元化融资和平等竞争的市场机制。

几个国家铁路改革和法治实践的经验，具有以下普遍特征：

第一，通过法律明确地规定铁路企业政企分开的运营模式，政府对铁路企业具有监督管理的职能。政企分开有利于充分发挥政府宏观调控的职能，同时也有利于铁路企业摆脱一些不必要的束缚，在市场经济体制下，依靠市场机制提高企业的经济效益。

第二，开放铁路行业，建立多元化的融资渠道和模式。铁路建设资金需求量大，铁路企业应广开融资渠道，积极吸引各方面资金，逐步地由以政府投资为主导的融资模式转变为多元化的融资模式，合理配置和利用社会闲散资金，促进铁路企业的发展。

四、完善铁路立法以助推铁路改革发展的对策

（一）依法明晰政企关系

当前，中国铁路的基础性、公益性、经营性等多重属性互相交织，无法凸显铁路企业法人实体和市场竞争主体之真正地位，难以满足市场化运营和社会化筹资等方面的急切诉求，不利于提升铁路企业的行业竞争力。政府部门和铁路企业的权责边界需要法律进一步界定。立法应对国家铁路局的行政管理职能给予更明确的描述。比如国家铁路局行政职能应包括企业运营监管、行业宏观调控、铁路发展规划、铁路技术标准制定、运输服务标准制定、标准实施的监督检查等。同时立法应更明确地界定中国铁路总公司的安全生产主体责任，从而真正做好铁路企业和政府部门的角色定位。

（二）加速《铁路法》的修订

《铁路法》在整个铁路法律法规体系中具有最高的效力，居于指导地位。但是，1991年生效并经两次修订的现行《铁路法》尚存在着一些瑕疵。例如：现行《铁路法》的立法宗旨在其第一条中便有体现，即“为了保障铁路运输和铁路建设的顺利进行，适应社会主义现代化建设和人民生活的需要，制定本法”。但是，随着2004年人权入宪以及《中华人民共和国民法通则》《中华人民共和国合同法》《中华人民共和国物权法》《中华人民共和国环境保护法》等一系列体现人民利益高于一切的民主法治精神的法律的制定和修正，《铁路法》的这一立法宗旨便显得有些欠缺——其没有体现人民利益中的投资者权益和消费者权益，没有体现服务质量的内容，也没有体现环境制度的规定。因而，《铁路法》的修订势在必行。

（三）依法确保铁路运输企业的市场主体地位

铁路政企分开是深化改革的重大成果，各类铁路运输企业是铁路运输市场之真正主体。必须从法律上给予铁路运输企业准确定位，界定其经营范围和运作方式。要依法着重明确各类铁路运输企业和用户之间的种种合同关系。主要内容应涵盖：设立铁路运输企业的门槛和经营许可，铁路运输企业的概念和类型，铁路运输企业的兼并、重组、合并、解散与破产的处置，等等。同时，要完善铁路运输安全相关法律法规，做好安全风险防控。铁路运输安全包括线路安全、客货安全、行车安全、治安安全等。过去的交通运输立法一直坚持行政权归属行政机关，运输企业和乘客、货主只是服务与被服务的平等合同关系。这导致在行政机关缺位时，运输企业对危及公共安全、公共秩序的行为束手无策。

（四）立法规定竞争价格机制

铁路立法应制定更科学、更合理、更透明和更具弹性的价格机制，以便铁路运输企业能更公平、更有力地参与市场竞争。中国铁路持续性的运能紧张，长期以来造成了巨大的寻租空间。因此，要完善运价管制法律体系，以科学方式管控定价。同时，我国现实国情决定了作为交通大动脉的铁路必须承担较多的公益性运输，并尽可能满足普通民众特别是弱势群体的运输需求。今后，我国应建立以《中华人民共和国价格法》为核心的价格法规体系，从法律上明确规定公益性运输产品价格管制的标准、范围、程序及方法等。

（五）依法建立消费者权益保护机制

铁路作为重要的服务性行业，要以服务为宗旨，时刻保护消费者的利益。目前，由于一些客观条件和主观因素，时常出现一些损害旅客货主消费权益的现象，比如列车晚点、退票扣费、售票机制不合理等。广大消费者处于弱势地位，在权益被侵犯后，往往维权困难。这一方面是因为消费者不熟悉相关法律法规，另一方面是因为相关法律法规不够细致，未落到实处。因此，在立法中应对作为消费者的旅客、货主之合法权益给予切实保护，以便消费者维护自己的合法权益。另外，要以立法方式助推铁路企业货运改革，一要转变过去“铁老大”的行事风格；二要减少环节，力避权力寻租。

（六）立法完善铁路市场的运营和监管

目前，我国的铁路监管不到位、不充分、不及时，许多问题都必须依法加以改进和完善。比如，铁路监管机构的法律地位及其与铁路管理部门的关系不明确，实行铁路发展规划、经营许可、运价、运行、执法集于一体的监管模式，突出对铁路市场运营的单一监管模式，等等。引入竞争、开放市场与统一调度的关系必须自法律上进一步廓清。既要打造适应市场竞争的企业主体，又要保证作为“一盘棋”的铁路不被肢解。要坚持实施统一调度，发挥路网的整体功能优势。管理路网尤其需要进一步从法律上强化深度、广度和力度。概言之，应完善现有相关法律法规，依法对铁路市场进行有力有效的运营和监管。

铁路企业改革是一项长期、复杂和系统的工作，改革的成败对国家的经济和社会发展都