

第 1 章 绪 论

1.1 研究背景

《辞海》中将“体制”释义为国家机关、企事业单位在机制设置、领导隶属关系和管理权限划分等方面的体系、制度、方法、形式等的总称。“体制”，从管理学角度来说，指的是国家机关、企事业单位的机构设置和管理权限划分及其相应制度的关系。

根据以上释义，本书中“铁路监管体制”是指国家铁路监管机关的组织结构和组织规范的总称。铁路监管体制应由以下三个基本要素构成：铁路监管机构的设置、铁路监管机构的职能配置和职权划分。

1.1.1 我国铁路监管体制的历史

纵观我国铁路监管体制的发展，主要经历了以下三个阶段。

(1) 计划经济体制的阶段（1980—1991 年）

该阶段，铁路作为典型的“高、大、半”（高度集中、大联动机、半军事化）产业，实行由国家直接管理、直接经营、统收统支、统负盈亏的管理体制。在这种政企合一、高度集中统一的管理体制下，我国铁路与国家之间的关系是行政关系而不是经济关系。计划经济体制下是不需要铁路监管的，因为政府企业是一家，不存在铁路市场，自然就不需要市场监管。

直至 1986 年，铁道部实行“大包干”改革，即实行“投入产出、以路建路”全行业经济承包责任制，确定了铁道部与国家间的承包关系，形成了一定的责、权、利关系，把铁路改造与企业经济成果关联

起来。铁路“大包干”的重大意义在于使国家与铁路的关系从单纯的行政管理转向经济责任制,是对高度集中的计划经济体制的重大突破,但是“大包干”并未改变铁路政企合一的体制。

(2) 体制改革和政企分开的初步阶段(1992—2012年)

这一阶段,为适应经济社会不断发展的需要,铁路体制和政企改革逐步进行,主要表现在以下几个方面。

第一,铁路通过建立现代企业制度试点,使我国铁路企业改革从放权让利向制度创新方面迈出了第一步,在一定程度上促进了铁路的政企分开,让铁路企业的产权更加清晰,权责得以明确。1992年,由铁道部、国家体改委、国务院经贸办颁布《铁路企业转换经营机制实施办法》,为铁路企业增强自主经营权、转换经营机制提供了重要的行为准则和法律依据。1993年,铁道部向全路提出了“铁路企业要走向市场”的要求,并于次年出台了《铁道部关于贯彻党的十四届三中全会(决定)深化铁路改革若干问题的意见》,为铁路市场化改革的基本思路和实施步骤做出了具体部署。1994年,铁道部选择广州铁路集团公司、广深铁路总公司等11家企业进行现代企业制度试点。

第二,为积极推进运输改革,不断开拓市场,铁道部在国家的支持和批准下成立了铁路总体改革办公室,先后向国务院分别提出“上下分离”“网运分离”和“网运合一、区域竞争”的改革思路。1996年,北京交通大学以荣朝和教授为代表的学者们提出了“上下分离”模式,即铁路运输服务与铁路基础设施建设分别经营、分别管理的管理模式,拉开了我国铁路市场化改革的序幕;2000年,铁道部提出并公布“网运分离”的改革方案,成立国家铁路路网公司和数家客运、货运经营公司,将国家铁路路网基础设施与铁路客货运输运营分离开来,以市场化手段打破铁道部“政企不分”的格局^[1],但考虑到当时铁路运力不足,此方案引入的过强竞争机制有可能导致运行秩序混乱等原因,该方案最终被否。2003年,铁道部又提出“网运合一、区域竞争”改革方案。其主要内容是国家铁路总公司下组建多个铁路运输集团公司及铁路建设投资公司开展区域竞争。新方案对铁道系统震动较小,改革成本也较低,是一种更为现实的解决方案。只是,该方案虽可解决铁路系统政企不分的问题,但无法实现充分的市场竞争,因

功效甚微而最终被弃。

第三，铁道部对铁路行业的管理系统进行改革。2005年，铁道部撤销铁路分局，减少铁路行业的管理层次，转变为铁道部—铁路局—站段三级管理体制。另外，铁路投融资体制改革逐步推进，国家以外的资本进入铁路行业的管制限制放松，我国铁路行业开始形成多元投资和运营主体的格局。在传统的铁路“大一统”的国有铁路之外，出现了地方性铁路、合资铁路等不同所有制类型的铁路公司，但国有铁路仍然占据绝对的主导地位。

该时期，政府铁路管理机构主要有铁道部、国家发改委（原国家计委和国家经贸委）、财政部、环保部、国家安全生产局、国家技术监督局等^[2]。主要的管理机构是铁道部，铁路路网建设的投资管理职能和价格监管职能由国家计委负责；铁路行业的技术改造投资和企业改制工作由国家经贸委负责（国家计委和经贸委已经合并为国家发改委）；财政部是铁路行业的国有资产管理以及铁路财税的监管部门；国资委负责铁路行业装备、工程领域国有资产的管理；其他的社会性监管由国家安全生产局、国家技术质量监督局、环保部分别进行安全生产、技术标准、污染排放的监管^[3]。

（3）体制深化改革阶段（2013年至今）

2013年3月10日，根据国务院机构改革和职能转变方案，我国实行铁路政企分开。对中华人民共和国铁道部实行机构改革，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（详见专栏 1-1）；同时不再保留铁道部。至此，我国铁路行业便形成了以专业性监管机构为主、社会性综合监管为辅的监管模式，其中专业监管机构为交通运输部下设的国家铁路局，社会性综合监管机构为财政部、国家发改委、国资委等。

【专栏 1-1】 国务院关于组建中国铁路总公司有关问题的批复（国务院办公厅）

交通运输部、财政部、国家铁路局：

原铁道部关于报请审批中国铁路总公司组建方案和公司章程的请示收悉。现就组建中国铁路总公司有关问题批复如下：

一、原则同意《中国铁路总公司组建方案》和《中国铁路总公司章程》。

二、中国铁路总公司是经国务院批准，依据《中华人民共和国全民所有制工业企业法》设立，由中央管理的国有独资企业，由财政部代表国务院履行出资人职责，交通运输部、国家铁路局依法对公司进行行业监管。

三、中国铁路总公司以铁路客货运输服务为主业，实行多元化经营。负责铁路运输统一调度指挥，负责国家铁路客货运输经营管理，承担国家规定的公益性运输，保证关系国计民生的重点运输和特运、专运、抢险救灾运输等任务。负责拟订铁路投资建设计划，提出国家铁路网建设和筹资方案建议。负责建设项目前期工作，管理建设项目。负责国家铁路运输安全，承担铁路安全生产主体责任。

四、中国铁路总公司注册资金为 10 360 亿元人民币，不进行资产

评估和审计验资；实有国有资本数额以财政部核定的国有资产产权登记数额为准。

五、中国铁路总公司的领导班子由中央管理；公司实行总经理负责制，总经理为公司法定代表人。

六、中国铁路总公司为国家授权投资机构和国家控股公司，财务关系在财政部单列，并依照国家有关法律和行政法规，开展各类投资经营业务，承担国有资产保值增值责任，建立健全公司的财务会计制度。

七、同意将原铁道部相关资产、负债和人员划入中国铁路总公司，将原铁道部对所属 18 个铁路局（含广州铁路集团公司、青藏铁路公司）、3 个专业运输公司及其他企业的权益作为中国铁路总公司的国有资本。中国铁路总公司的国有资产收益，应按照国家有关法律法规和有关规定执行，历史债务问题没有解决前，国家对公司暂不征收国有资产收益。在保证有关企业合法权益和自身发展需要的前提下，公司可集中部分国有资产收益，由公司用于再投入和结构

调整。

八、建立铁路公益性运输补贴机制。对于铁路承担的学生、伤残军人、涉农物资等公益性运输任务，以及青藏线、南疆线等有关公益性铁路的经营亏损，研究建立铁路公益性运输补贴机制，研究采取财政补贴等方式，对铁路公益性运输亏损给予适当补偿。

九、中国铁路总公司组建后，继续享有国家对原铁道部的税收优惠政策，国务院及有关部门、地方政府对铁路实行的原有优惠政策继续执行，继续明确铁路建设债券为政府支持债券。对企业设立和重组改制过程中涉及的各项税费政策，按国家规定执行，不增加铁路改革成本。

十、中国铁路总公司承继原以铁道部名义签订的债权债务等经济合同、民事合同、协议等权利和义务；承继原铁道部及国家铁路系统拥有的无形资产、知识产权、品牌、商标等权益，统一管理使用。妥善解决原铁道部及下属企业负债，国家原有的相关支持政策不变，在中央政府统筹协调下，综合采取各项措施加以妥善处理，由财政部会

同国家有关部门研究提出具体处理方式。

十一、中国铁路总公司组建后，要加强铁路运输调度集中统一指挥，维护良好运输秩序，保证重点运输、公益性运输，确保铁路运输安全和职工队伍稳定。要有序推进铁路建设，按期完成“十二五”规划建设任务。要根据国家产业政策，完善路网结构，优化运输组织，强化安全管理，提升服务质量，提高运输效率和效益，不断增强市场竞争力。要继续深化铁路企业改革，按照建立现代企业制度的要求，推进体制机制创新，逐步建立完善的公司法人治理结构，不断提高管理水平和市场竞争力。《中国铁路总公司组建方案》和《中国铁路总公司章程》由财政部根据本批复精神完善后印发。

组建中国铁路总公司是深化铁路管理体制改革的、实现政企分开、推动铁路建设和运营健康可持续发展的重要举措，各地区、各有关部门要积极支持，做好组建中国铁路总公司的各项工作，确保铁路体制改革顺利、平稳实施。

国务院

2013年3月14日

资料来源: http://www.gov.cn/zw/gk/2013-03/14/content_2354218.htm

中国铁路总公司、国家铁路局的成立,标志着我国铁路改革迈出了实质性的一步。然而,改革是一个循序渐进的过程,后续的体制改革和机制转换仍然任重而道远。

1.1.2 我国铁路监管体制的现状

1. 监管机构

2013年3月,铁路实现了政企分开改革(见图1-1)。铁道部被撤销,成立了国家铁路局和中国铁路总公司,初步实现了铁路政企分离,相应的铁路产业政策制定、行业管理、质量监管等职能划入交通运输部,中国铁路总公司负责承担铁道部的企业职责。

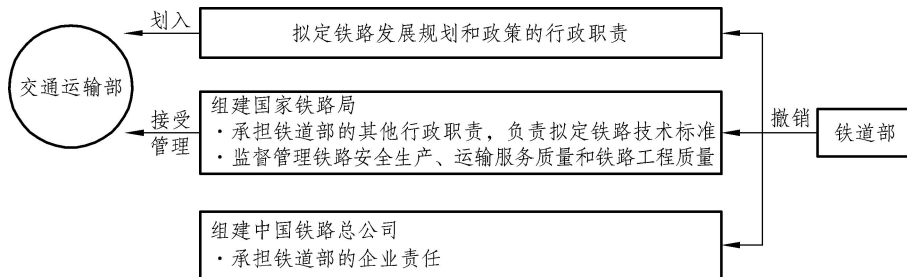


图 1-1 政企实现分开

现在我国的铁路行业政府监管机构有三类:交通运输部、专业监管机构(国家铁路局)、综合监管机构(发改委、财政部、国资委)。这三类监管机构共同构成我国铁路行业政府监管的主体,最终形成的我国铁路监管体制架构如图1-2所示。其中交通运输部属于政策性监管机构,处于领导地位;国家铁路局是交通运输部的下属单位,与交通运输部是被领导与领导的关系,国家铁路局也是我国铁路行业的专

业监管机构。

(1) 交通运输部。它作为一个政策性的监管机构进行政府监管，主要负责制定铁路发展战略、政策、规划及对铁路行业进行政策性行政管理，立法指导与监督^[6]。

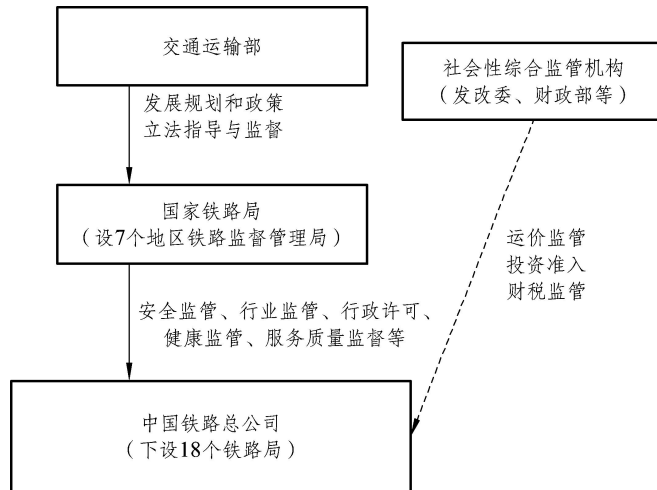


图 1-2 中国铁路监管体制架构^[4,5]

(2) 专业监管机构。专业监管机构是指国家铁路局，属于铁路行业政府监管的主要部门，主要负责起草铁路监督管理的法律法规、规章草案，参与研究铁路发展规划、政策和体制改革工作，组织拟定铁路技术标准并监督实施；铁路安全生产监督管理，制定铁路运输安全、工程质量和设备质量监督管理办法并组织实施，组织实施依法设定的行政许可；组织或参与铁路生产安全事故调查处理；拟定规范铁路运输和工程建设市场秩序政策措施并组织实施，监督铁路运输服务质量和铁路企业承担国家规定的公益性运输任务情况等。根据上述职责，国家铁路局设综合司（外事司）、科技与法制司、安全监察司、运输监督管理局、工程监督管理局、设备监督管理局、人事司、直属机关党委共 8 个内设机构；分设沈阳、上海、广州、成都、武汉、西安及兰州共 7 个地区铁路监督管理局及北京铁路督查室^[7]。

(3) 综合监管机构。它主要是起补充作用，对于其他的非专业性监管由社会监管机构进行监管。国家发改委是铁路行业价格运行和投

资管理的政府监管部门，财政部仍然负责铁路财税的监管，国资委负责铁路行业国有资产的管理，环保部是对铁路污染排放的监管。

2. 监管法规

我国铁路监管的法制建设现状，通过表 1-1 反映。

表 1-1 铁路监管主要法规制度一览表^[8]

法规制度	名称
法律	《中华人民共和国铁路法》(1990 年发布, 于 2009 年和 2015 年加以修正);《中华人民共和国安全生产法》(2014 年最新修正)
行政法规	《铁路交通事故应急救援和调查处理条例》(2013);《铁路安全管理条例》(2013);《中华人民共和国无线电管理条例》(2016)
法规性文件	《铁路货物运输合同实施细则》(2011);《国务院关于保护铁路设施确保铁路运输安全畅通的通知》(2013);《国务院批转国家计委、铁道部关于发展中央和地方合资建设铁路意见的通知》(2013);《国务院关于进一步推进全国绿色通道建设的通知》(2013);《国务院办公厅关于印发国家铁路局主要职责内设机构和人员编制规定的通知》(2013);《国务院关于组建中国铁路总公司有关问题的批复》(2013);《国务院关于改革铁路投融资体制加快推进铁路建设的意见》(2013);《国务院办公厅关于支持铁路建设实施土地综合开发的意见》(2014);《国务院办公厅关于创新投资管理方式建立协同监管机制的若干意见》(2014);《国务院安委会关于全面开展安全生产大检查深化“打非治违”和专项整治工作的通知》(2015);《国务院办公厅关于加强安全生产监管执法的通知》(2015);《国务院关于取消非行政许可审批事项的决定》(2015);《国务院关于印发 2015 年推进简政放权放管结合转变政府职能工作方案的通知》(2015);《国务院办公厅关于推广随机抽查规范事中事后监管的通知》(2015);《国务院安全生产委员会关于深入开展危险化学品和易燃易爆物品安全专项整治的紧急通知》(2015);《国务院安全生产委员会关于深入开展危险化学品和易燃易爆物品安全专项整治的紧急通知》(2015);《国务院安委办关于开展 2016 年全国“安全生产月”和“安全生产万里行”活动的通知》(2016)
部门规章	《铁路建设管理办法》(2003);《铁路建设工程勘察设计管理办法》(2006);《铁路行业统计管理规定》(2006);《铁路技术管理规程》(2006);《铁路交通事故调查处理规则》(2007);《铁路交通事故应急救援规则》(2007);《铁路主要技术政策》(2013);《铁路机车车辆设计制造维修进口许可办法》(2013);《铁路机车车辆驾驶人员资格许可办法》(2013);《铁路运输基础设施生产企业审批办法》(2013);《违反铁路安全管理条例行政处罚实施办法》(2013);《铁路运输企业准入许可办法》

<p>(2014);《铁路旅客车票实名制管理办法》(2014);《铁路旅客运输安全检查管理办法》(2014);《铁路危险货物运输安全监督管理规定》(2015);《铁路建设工程质量管理规定》(2015);《铁路运输基础设施生产企业审批办法》(2013);《铁路危险货物运输安全监督管理规定》(2015);《铁路专用设备缺陷产品召回管理办法》(2015);《关于废止〈外商投资铁路货物运输业审批与管理暂行办法〉的决定》(2016)</p>

1.1.3 我国铁路监管体制存在的问题

2013年,铁路实现了政企分开,铁道部被撤销,组建了国家铁路局和中国铁路总公司。本次铁路管理体制改革使得监管主体比较明确,权力分配相对清晰,各监管机构职能规定比较明确。但是我国铁路监管体制仍然存在一些深层次问题和结构性矛盾,主要表现如下。

(1) 监管职能履行缺乏法律保障

我国目前初步形成了以宪法为基础,以《铁路法》为龙头,以铁路法律和法规为骨干,以行政规章为补充的铁路法规体系基本框架^[9]。但这些法律、法规、规章普遍存在不适应之处,且当前铁路行业主要监管机构履行其监管职能主要依据国务院发布的法规性文件通知,国家铁路局的监督管理职责长期弱化甚至虚化。因此,目前亟须修订《铁路法》并制定配套的监管法律法规,使国家铁路局能够依法实施监管。

(2) 专业监管机构的监管职能不足

国家铁路局对中国铁路总公司的监管处于长期弱化甚至虚化的状态,一方面是由于铁路发展任务与监管改革可能存在冲突,中国铁路总公司更多考虑经济效益;另一方面是由于中国铁路总公司控制着全国绝大部分的铁路线路、客货运输,在铁路运输市场中处于事实上的垄断地位,而国家铁路局的职权比较虚化,常在履行监管职能过程中受阻,监管效果并不理想。

(3) 各监管部门有效协调不足

目前,我国铁路行业监管职能分散在各个职能部门,包括交通运输部、专业监管机构(国家铁路局)、综合监管机构(财政部、国家发改委、国资委及环保部等)。由于监管机构繁多,实际履行监管职能过程中很容易出现各部门有效协调不足的问题,极大影响监管

质量。

（4）监管的独立性较难保证

目前，国家铁路局人员配备、技术有限，全面接手监督管理事项难度较大，许多细致工作仍然需要中国铁路总公司提供技术、人员等的支持，监督管理无法独立进行。同时，缺乏法律明确赋予国家铁路局独立行使其监管职能的权力。