

# 高速铁路安全监管立法存在问题及完善建议

许浩

国家铁路局安全技术中心

DOI:10.12238/ems.v6i9.8921

**[摘要]** 现行高速铁路安全监管立法存在诸多问题: 高铁安全监管立法体系不健全, 缺乏上位法依据; 高铁安全监管内容滞后, 高铁安全的事前防护和事后救援调查内容较陈旧; 高铁安全监管体制不完善, 缺乏对监管者的问责机制。有必要从多方面完善现行立法: 健全高铁安全监管立法体系, 填补法律、法规漏洞, 提供明确的上位法依据; 完善高铁安全监管内容, 结合高铁安全实践修订相关规定; 完善高铁安全监管体制, 强化对责任主体的监督。

**[关键词]** 高铁安全; 立法; 问题; 监管

## Problems and improvement suggestions in legislation for safety supervision of high-speed railways

Xu Hao

Safety Technology Center of National Railway Administration, Fengtai District

**[Abstract]** There are many problems with the current legislation on high-speed railway safety supervision: the legislative system for high-speed railway safety supervision is not sound and lacks a higher-level legal basis; The content of high-speed rail safety supervision lags behind, and the pre protection and post rescue investigation of high-speed rail safety are relatively outdated; The safety supervision system of high-speed rail is not perfect, and there is a lack of accountability mechanism for regulators. It is necessary to improve the current legislation from multiple aspects: establish a sound legislative system for high-speed rail safety supervision, fill legal and regulatory loopholes, and provide clear legal basis for higher-level regulation; Improve the content of high-speed rail safety supervision and revise relevant regulations in conjunction with high-speed rail safety practices; Improve the safety supervision system of high-speed rail and strengthen the supervision of responsible parties.

**[Keywords]** high-speed rail safety; Legislation; Problem; supervise

### 引言

近年来, 我国高速铁路迅速发展。安全是高速铁路运营的基本要求, 但随着高铁的大规模建设和运营, 高铁安全问题也更加凸显。而早期的高铁安全监管法律制度对高铁安全事件事前预防和事后应急处理等方面的规定, 已无法有效应对高铁面临的许多安全威胁。因此, 安全监管, 立法先行, 我国需要完善高铁安全监管法律法规, 为高铁监管部门执法提供明确依据。本文拟通过对我国现行高铁安全监管不同层

级立法的梳理, 结合我国高铁安全监管现状, 分析高铁监管立法的欠缺之处, 在此基础上提出完善高铁安全监管立法的建议。

### 1 高铁安全监管立法现状

我国铁路运输安全监管立法从中央到地方, 形成了法律、行政法规、部门规章、地方性法规、地方政府规章和其他规范性文件等不同效力层级的体系, 如下表所示:

效力层级	名称
法律	《铁路法》《安全生产法》等
行政法规	《铁路安全管理条例》《铁路交通事故应急救援和调查处理条例》等

部门规章	《铁路主要技术政策》《违反〈铁路安全管理条例〉行政处罚实施办法》(地区铁路监督管理局对未实行工程地质勘察监理制度的高铁建设单位进行相应的处罚)《铁路建设工程质量监督管理规定》 国家铁路局关于印发《铁路专用设备产品质量安全监督管理办法》的通知、《高速铁路基础设施运用状态检测管理办法》《铁路机车车辆设计制造维修进口许可办法》《铁路运输基础设备生产企业审批办法》《铁路专用设备缺陷产品召回管理办法》等 《高速铁路安全防护管理办法》《铁路运输企业准入许可办法》《铁路机车车辆驾驶人员资格许可办法》《铁路旅客运输安全检查管理办法》《铁路危险货物运输安全监督管理规定》
地方性法规	《河南省地方铁路管理条例》《抚顺市地方铁路管理条例》《河北省地方铁路管理条例》结合本省实际, 规定高铁防撞等级防护设施设置: 《广东省铁路安全管理条例》《广西壮族自治区铁路安全管理条例》
地方政府规章	《云南省高速铁路安全管理规定》《贵州省高速铁路安全管理规定》《福建省高速铁路安全管理规定》《江西省高速铁路安全管理规定》《四川省高速铁路安全管理规定》《辽宁省高速铁路安全管理规定》等

## 2 高铁安全监管立法存在的问题

### 2.1 高铁安全监管立法体系不健全

法律层面上,《铁路法》《安全生产法》作为高铁相关法规、规章的上位法,而《铁路法》作为《安全生产法》在生产领域的特殊法,由于颁布实施、修改年份比较早,没有对高铁安全监管作出专门、明确的规定;在铁路的一般规定中,第3条规定:“国务院铁路主管部门主管全国铁路工作,国家铁路运输企业行使法律、行政法规授予的行政管理职能”,亦未明确铁路安全监管主体及其安全监管职责,高铁安全监管缺乏高效力层级的规范依据。依据《立法法》的规定,下位法根据上位法的法条授权,在本机关职权范围内对具体事项进行细化规定。因此上位法的缺位易引发下位法相关规定的缺失或者混乱,而高铁运输涉及到不同区域的协调问题,规则的不统一不利于高铁安全防护地区联动机制的发挥。

行政法规层面,《铁路交通事故应急救援和调查处理条例》没有对高铁交通事故应急救援和调查处理作出专门规定;《铁路安全管理条例》仅六条针对高铁安全作了规定,但高速铁路与普通铁路在行车速度、行车密度、技术标准、危害后果、安全风险和法律责任等方面有较大差异,一般铁路的安全管理制度无法满足高速铁路安全管理的现实需求。而现行有效的相关部门规章,根据法律、行政法规的授权,对铁路安全监管的全过程进行了细化规定,但对高铁安全规制的程度与高铁的发展速度仍无法匹配。

地方性法规层面上,只有部分省、自治区人大制定了铁路管理条例,其中仅广东省和广西壮族自治区的条例中涉及高铁安全的规定。地方政府规章层面,虽有七省专门针对高铁安全立法,但在内容上,因上位法明确规定的缺位,存在规定的不一致,影响高铁安全立法的整体性和统一性。

### 2.2 高铁安全监管内容滞后

对于高铁安全的事前防护,《铁路法》对危害铁路安全行为的规定,主要是来自铁路外部的危害,对于来自铁路内部的安全威胁如铁路专用设备质量问题、铁路调度指挥机制问题等造成铁路安全事故的行为及责任并没有任何规定。即使是对铁路外部危害行为的禁止性规定,《铁路法》《铁路安全管理

条例》中的相应内容也比较落后,不能应对高铁安全面临的许多新威胁。比如,缺少禁止在上跨铁路的公路桥梁、人行天桥等建筑物上外挂设施设备,缺少对无人机、民用航空器的禁止性条款与安全距离的规定。虽然随着高铁技术的不断发展,我国高铁的安全性能在不断提高,但高铁安全仍面临着内部或外部人员、设备以及环境等方面的风险,对铁路安全的规定以及对安全生产的一般规定已无法满足高铁安全运营的需要。

对于高铁安全事故的应急救援,现有的《铁路交通事故应急救援和调查处理条例》规定中很多内容都是针对铁路主管部门(原铁道部)的,未严格区分政府的监管责任和企业的主体责任,而2013年铁路体制改革后,国家铁路局和国铁集团的职能已经重新定位。而且该条例确立的铁路安全事故处理规则也难以应对高铁应急处置的需求。在高铁事故的调查处理上,特别重大事故由国务院或者国务院授权的部门组织事故调查组进行调查,重大事故由国务院铁路主管部门组织事故调查组进行调查,较大事故和一般事故由事故发生地铁路管理机构组织事故调查组进行调查,调查组的组成人员虽然也有公安机关、监察机关、人民检察院的人员,但主要是由铁路安全监管主体构成,存在自监自查的利益冲突情形,事故调查不独立。

### 2.3 高铁安全监管体制不完善

我国高铁安全监管对监管者缺乏问责机制。我国高铁安全监管的主体是交通运输部下设的国家铁路局及地区铁路监督管理局。铁路监管部门既有权制定相关法规、政策,又有权对铁路安全事项进行监督检查,并采取相应的行政处罚、行政强制措施,铁路监管部门集行政管理与安全监管职责于一身,因此我国高铁安全监管更多的是由铁路自身的监控完成。对监管者的监督,《安全生产法》《铁路安全管理条例》第104条作了规定:“铁路监管部门及其工作人员不依照本条例规定履行职责的,对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分。”另外,《违反〈铁路安全管理条例〉行政处罚实施办法》仅以五条规定了执法者的自查自纠、监察机关和法制部门等的执法监督,以及对行政相对人的行政救济,尚欠缺完备的执法监督体系。

现行铁路安全的有些规定存在职责主体不明的情形, 容易造成实践中相关主体的互相推诿, 导致执法的缺位, 不利于铁路监管部门对相关主体的追责。其次, 有些规定缺乏具体的监管措施。同时, 高铁安全监管领域缺乏对相关责任主体, 主要是高铁运输企业和铁路沿线人民政府明确、有效的责任追究制度, 法律责任的承担多以函告、约谈、公告等方式呈现, 虽然在一定程度上有利于排除安全隐患, 但强制力较弱, 难以对责任主体形成有效的约束。

### 3 高铁安全监管立法的完善

高铁安全监管是一个系统工程, 涉及到政府部门的职能发挥、建设单位的高铁建设、运输企业的安全运营、高铁沿线政府的协助、社会公众的责任意识等, 必须坚持立法先行, 为各方主体提供规范指引, 依靠法规建设保证高铁安全。针对现行高铁安全监管立法存在的问题, 还需要进行以下几方面的完善。

#### 3.1 健全高铁安全监管立法体系

在法律层面, 我国应推进高铁安全监管的专门规定, 加强顶层设计, 促进法制化治理机制。一方面, 《铁路法》对铁路安全监管的一般规定如总则规定仍适用于高铁安全监管, 另一方面, 由于高铁的专业化程度较普通铁路的高, 为统一高铁安全监管的内容, 应进一步修改《铁路法》, 在铁路的建设、运行、技术规范等方面的一般规定后, 对高铁的安全规范作出专条或专款规定; 或者参考《中华人民共和国道路交通安全法》, 在对普通铁路的建设、运营安全规定后, 设专节明确高速铁路在高铁建设、专用设备质量、高铁线路、运营安全方面的特别规定, 提升高铁安全监管的权威性和影响力。

行政法规层面, 在《铁路法》修改的基础上, 结合2020年7月1日实施的部门规章《高速铁路安全防护管理办法》的实践情况, 制定相应的高铁安全监管条例。因《铁路交通事故应急救援和调查处理条例》没有对高铁交通事故应急救援和调查处理作出专门规定, 因此, 在高铁安全监管条例中, 可以在总结实践中高铁突发事件应急处理情况的基础上, 对高铁交通事故的应急处理作出专门规定, 以完善高铁安全应急救援机制。

地方性法规、地方政府规章层面上, 应督促高铁版图内的省、自治区人大或者地方人民政府建立健全高铁安全监管制度。在制度规范中, 根据上位法的相关规定, 具体规定铁路沿线地方人民政府加强保障铁路安全的教育, 落实护路联防责任制, 防范和制止危害铁路安全的行为, 协调和处理保障铁路安全的有关事项, 做好保障铁路安全的有关工作等职责, 从而建立科学完备的法规体系。

#### 3.2 完善高铁安全监管内容

法律对社会生活的调整具有保守性和稳定性, “法律的主要功能并不在于变革, 而在于建立和保持一种可以大致确定的预期, 以便利人们的相互交往和行为, ” 而社会生活总是千

姿百态、不断变化的, 所以法律一般滞后于现实生活的变化。因此, 为了发挥立法的规范作用和社会作用, 有必要根据发展变化的实际, 对法律的规定进行适时更新完善。

在高铁安全事前防护方面, 我国应完善对高铁安全面临的外部 and 内部威胁的规定。应根据高铁的密度、技术标准等制定不同于普通铁路的安全标准, 合理提升高铁设备的质量标准, 设置高铁专用设备的许可制度, 强化对高铁设备质量的监管。对于高铁外部危害行为, 增加对高铁沿线私搭乱建、违规占用土地、环境破坏等违法行为规定, 为规制高铁外部环境提供依据。

在高铁安全事故的应急救援方面, 对《铁路交通事故应急救援和调查处理条例》进行修订, 明确铁路监管部门、运输企业以及铁路沿线地方人民政府的职责分工, 完善信息的沟通衔接和区域联动机制, 提高铁路事故应急资源的调动效率。对于事故调查, 可以设置常设的事故调查机构, 由专业的技术人员组成, 该机构在组织、财政上独立于高铁安全监管部门, 以避免利益冲突。

#### 3.3 完善高铁安全监管体制

完善高铁安全监管体制, 形成完备安全制度管理框架, 首先要强化对监管主体的监督。现阶段的改革可以从建立交通运输部、地方政府、国家铁路局、地区监督管理局、铁路企业共同构建的联席会议入手, 引入第三方评估机构或者专业技术团队, 在一定时期内对监管主体工作进行评估, 作为阶段性评定铁路监管工作的依据, 并对不合格的监管行为予以相应的责任追究。长期制度规划可以借鉴国外立法例, 引入市场机制, 立法授权铁路监管部门委托第三方专业机构进行高铁安全监管, 以克服高速铁路安全政府监管部门人力不足, 监管力量有限等现实困难。

#### [参考文献]

- [1] 马啸, 韩宝明. 高速铁路安全性影响因素分析及对策[J]. 铁路运输与经济 2018, (4): 67.
- [2] 刁道远, 冯兆蕙. 高速铁路安全共建共治共享的法治化治理路径[J]. 河北法学, 2019, (6): 122-137.
- [3] 王志刚. 中美铁路安全法规制度比较及借鉴[J]. 中国安全科学学报, 2018, (S2): 11-16.
- [4] 陈燕申. 欧盟铁路安全指令及其对我国的启示[J]. 中国铁路 2013 (11): 98.
- [5] 马长山. 法治中国建设的“共建共享”路径与策略[J]. 中国法学 2016, (41): 12-14.
- [6] 苏力. 法治及其本土资源[M]. 北京: 北京大学出版社, 2015: 7.
- [7] 崔艳萍, 马欣然. 欧洲铁路行业安全管理的启示[J]. 铁道运输与经济 2015, (44): 61.
- [8] 刁道远, 曹琪伟, 李婧媛. 德国高速铁路安全立法的经验及启示[J]. 铁道运输与经济, 2020, (04): 89-93+103.