

《铁路法》修订因果梳理

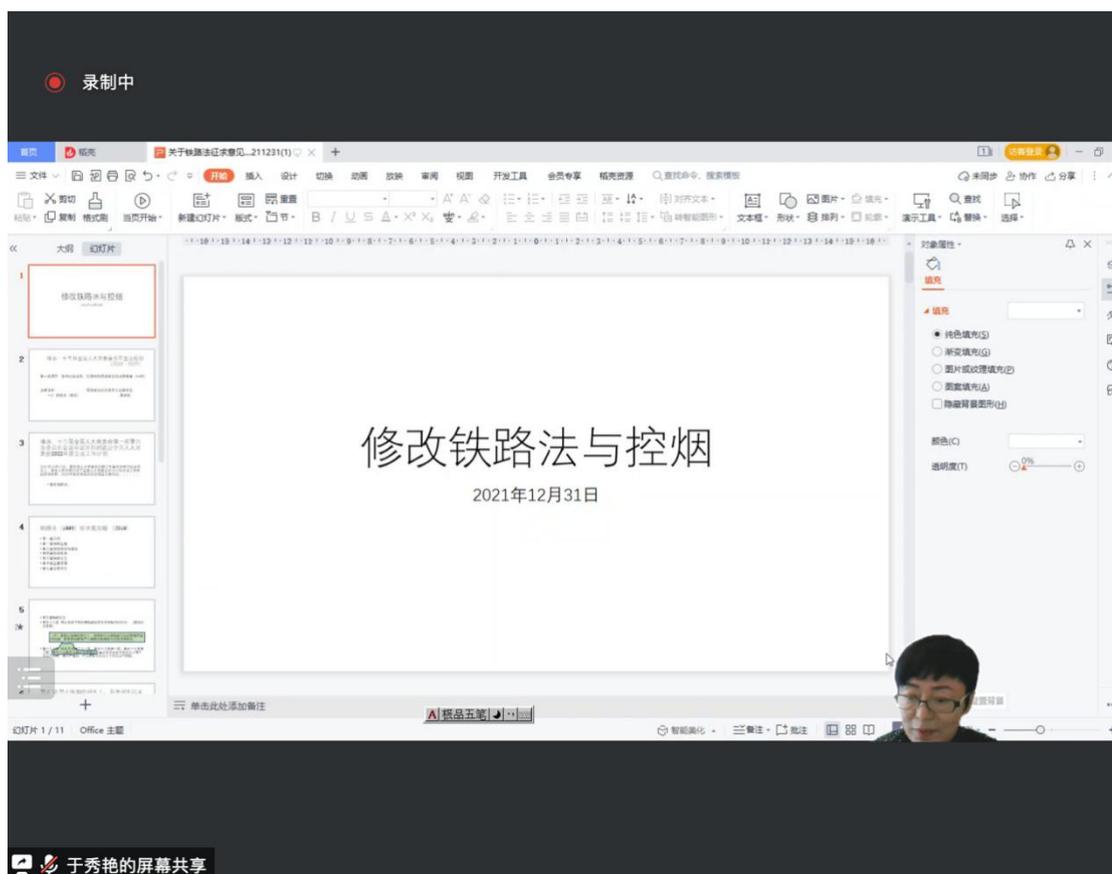
文/于秀艳

摘要：本文先对《铁路法》修订因果进行了梳理，并阐述了与禁烟相关的规定。最后建议禁止在列车上及其等候室内吸烟或者持有点燃的烟草制品，并且在禁止吸烟的场所禁止使用电子烟。而且，还需要增加企业设置禁烟标识和劝阻吸烟的义务。希望得到立法机关的采纳，从而能够达到普速列车的全面禁烟、保证铁路安全、为乘客和铁路员工提供安全健康环境的目的

关键词：《铁路法》修订；高危作业；防火；普速列车；全面禁烟

引用本文

于秀艳. 《铁路法》修订因果梳理. 生物多样性保护与绿色发展, 第4卷第3期, 2021年9月, ISSN2749-9065



《铁路法》进入到公众视野，是因为在十三届全国人大常委会五年立法规划

中,《铁路法》是第一类项目,即条件比较成熟,在其任期五年内拟提请审议的项目。

我们知道前些天全国人大常委会 2022 年度立法工作计划已经获委员长会议原则通过了,下一步常委会审议通过后就会正式出台。这个年度立法工作计划就包括《铁路法》的修订。因此,修改《铁路法》,基本上会成为 2022 年全国人大常委会立法工作的一部分。

《铁路法》于 1990 年制定,分别于 2009 年和 2015 年进行了两次修改,但是细看内容,并没有实质性修改,只是因为其他法律进行了修改,而顺势修改《铁路法》的相关条款。

在实施内容上,2019 年国家铁路局起草并公开征求意见的《铁路法(修订草案)(征求意见稿)(简称征求意见稿)才是实质性的修改工作的开始。这也是因为修改《铁路法》列入了十三届全国人大常委会的五年立法规划里,这项工作才得以启动。

2019 征求意见稿包括七章,第一章总则,第二章铁路运输,第三章铁路规划与建设,第四章铁路装备,第五章铁路安全,第六章监督管理,第七章法律责任,有着非常全面的立法结构,将由全国人大常委会来通过。其中既有对铁路运输的规范,也有规划和建设铁路以及怎样保护铁路运输以及铁路设备的安全的规范。还有相应的监督管理规范,如何对企业监督,管理企业如何运行,如何监督,以及如果违反了法律的规定,要承担什么样的法律责任。

与控烟相关的条款规定在第五章铁路安全部分。第五章第五十八条规定了禁止实施的行为,其中就有一条就是关于禁止吸烟的规定。在铁路安全当中,考虑到铁路安全运营、以及有限空间内空气质量、环境安全问题,禁止吸烟的规定

是非常必要和应该的，而且是可行的。

铁路是高危作业，在高危作业的企业当中，对于吸烟防火是一直有严厉规定，现行《铁路法》缺乏这样的规定。但即使是在以前，从1990年代开始，在相关的铁路运输的规章里，就有关于特定类型的列车上或者列车上特定部位上禁止吸烟的规定。

征求意见稿当中做出这样的规定，把禁烟放到铁路安全的规定当中是非常好的开始。

第五十八条第（五）项规定“在禁止吸烟的列车上，其他列车以及铁路车站的禁烟区域内吸烟，或者使用能够产生烟雾的香烟替代品及其他、物品”。

征求意见稿也规定了相应法律责任。第八十六条中规定违反本法第五十八条有关禁止性规定的，由公安机关处500元以上2000元以下罚款，情节严重的可以并处5日以上15日以下拘留。

但是，根据第五十八条第（五）项的规定，禁止吸烟的范围并不明确。“在禁止吸烟的列车上，其他列车以及铁路车站的禁烟区吸烟”具体含义是什么呢？在由谁规定的禁止吸烟的列车上？由谁规定的其他列车以及铁路车站的禁烟区？以什么形式，法律？行政法规？部门规章？一般规范性文件？企业规范？运输合同？

我们知道，国务院《铁路安全管理条例》规定，禁止在动车组列车上吸烟或者在其他列车的禁烟区域吸烟，并且规定了相应的法律责任，是由公安机关责令改正，对单位处1万以上5万以下罚款，对个人处500元以上2000元以下的罚款。

在1990年代出台，全国爱卫会、卫生部、铁道部、交通部、建设部、民航总局联合颁布了《关于在公共交通工具及其等候室禁止吸烟的规定》，规定公共

交通工具及其等候室禁止吸烟，包括各类旅客列车的软卧、硬卧、软座、硬座旅客、餐车内禁止吸烟。当时的铁道部随后发布了《关于在公共交通工具及其等候室禁止吸烟的规定》铁路实施细则，对列车及候车室禁止吸烟做了非常细致、甚至复杂的规定：一）客运站在旅客候车及经过的区域内，除指定设立的吸烟处外，所有候车室、售票处以及车站为旅客候车服务的范围内附设的售卖部及娱乐场所均为禁止吸烟场所。（二）全程运行时间在4小时以内的空调旅客列车，全列车内为禁止吸烟场所；运行时间超过4个小时的旅客列车，两节车厢之间的连接处为旅客吸烟场所；运行时间超过24小时的旅客列车，除指定两节车厢之间的连接处为旅客吸烟场所外，经铁路分局（总公司）或铁路局爱卫会批准，餐车可暂定为吸烟场所，并张贴或悬挂标志明示。

也就是说动车和高铁根据《铁路安全管理条例》完全禁止吸烟，但是，运行时间超过4个小时的普速列车，车厢连接处是吸烟区。

回看征求意见稿第五十八条的规定，相当于维持了现行规章即二十多年前的规定。

中国绿发会刚才也介绍了“无烟列车”诉讼及其判决执行效果，我们也知道有些铁路企业已经做得非常好，自行要求承运的列车全列禁烟，但这是企业自己的要求。如果有人违反这一规定吸烟，吸烟人违反的是民事合同，可追究其承担的是民事违约责任。公安机关并不能根据第八十六条的规定予以行政处罚。

而且，即使提起诉讼，司法判决在法律上的约束力有限，只对跟诉讼相关的个案当事人起约束作用，并不象立法那样对全社会有普遍约束力。

因此，要实现普速列车的全面禁烟，只能通过立法来解决。我们不可能把所有的铁路公司都诉讼一遍，然后让他们对自己运行的普速列车都通过司法判决实

现禁烟。这不现实而且成本极高。立法是一个更好的解决之道。

征求意见稿当中存在的另一个问题是，“吸烟或者使用能够产生烟雾的香烟替代品、及其他物品”这个规定也不是非常的明确，可能会引起歧义。手里拿着烟但没吸，算不算吸烟？什么是能够产生烟雾的香烟替代品、及其他物品？是指我们通常所说的电子烟吗？是指世界卫生组织所定义的含尼古丁的电子传输系统和不含尼古丁的电子传输系统吗？这也需要我们下面来讨论，怎么来界定吸烟行为才能够更好的来保证列车上或者是跟铁路相关的场所禁止吸烟，提供的是一个真正无烟环境。

总而言之，我们已经注意到前面所讲的 2022 年这一修改铁路法的立法窗口，此前相关的起草部门也在征求意见稿中的铁路安全章节里面提出了相关的禁止吸烟条款，这是一个非常好的机遇。我们国家应该利用这个机遇，禁止在列车上及其等候室内吸烟或者持有点燃的烟草制品，并且在禁止吸烟的场所禁止使用电子烟。而且，还需要增加企业设置禁烟标识和劝阻吸烟的义务。这两方面的建议希望得到立法机关的采纳，从而能够达到保证铁路安全、为乘客和铁路员工提供安全健康环境的目的。