

铁路“十二五”发展规划

铁路作为国民经济大动脉、国家重要基础设施和大众化交通工具，在我国经济社会发展中的地位和作用至关重要。依据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》、《中长期铁路网规划（2008年调整）》及《“十二五”综合交通运输体系规划》，编制铁路“十二五”发展规划。本规划明确了“十二五”铁路行业发展指导思想、主要目标、重点任务和政策措施，是未来五年铁路发展的指导性文件。

一、 发展回顾

“十一五”是我国铁路发展的重要时期。五年来，铁路部门以科学发展观为指导，深入贯彻落实党中央、国务院关于加快发展铁路的决策部署，加快实施中长期铁路网规划，铁路建设取得重要进展，技术创新取得显著成效，客货运量保持快速增长，对经济社会发展的运输保障作用明显提升。铁路“十一五”规划各项目标任务全面完成。

路网建设取得新成就。“四纵四横”为骨架的快速铁路，长三角、珠三角、环渤海等地区城际铁路开工建设，京津、武广、郑西、沪宁、沪杭等高速铁路建成运营。青藏、包西、太中银铁路等建成投产，向莆、兰渝、云桂、山西中南部铁路等区际干线、煤运通道和西部铁路有序推进。北京、上海、广州等中心城市的新客站建成投产，形成与其他交通方式无缝衔接的综合交通枢纽。编组站、集装箱中心站、动车组维修基地、大功率机车检修基地、基础设施维修基地等进展顺利。

“十一五”期间，铁路基本建设投资完成 1.98 万亿元，是“十五”投资的 6.3 倍；新增营业里程 1.6 万公里，复线投产 1.1 万公里，电气化投产 2.1 万公里，分别是“十五”的 2.3、3.2 和 3.9 倍。2010 年全国铁路营业里程 9.1 万公里，其中西部地区铁路 3.6 万公里，复线率、电化率分别由 2005 年的 34%、27% 提高到 41%、47%，路网规模和质量大幅提升。

技术创新实现新跨越。坚持原始创新、集成创新、引进消化吸收再创新相结合，在较短时间内实现了关键领域跨越发展。通过京津、武广、京沪等高速铁路建设和运营，掌握了高速铁路建造和装备制造等领域核心技术，初步形成了高速铁路技术标准体系。在引进消化吸收时速 200~250 公里高速列车、大功率机车技术基础上，自主研制生产并批量投入运营时速 300~350 公里的高速列车及大功率交流传动机车。中国铁路在高速铁路、高原铁路、重载运输和机车车辆等方面技术创新取得重要突破。铁路信息化在运输经营等领域的作用更加突出。

运输经营迈上新台阶。深化内涵扩大再生产，统筹利用新线和既有线资源，提高运输效率，开拓运输市场，客货运量持续增长，多元经营保持良好发展势头。优化列车开行方案，创新售票方式，提高服务水平，旅客日发送人数连创新高。加强路网干线和重点区域货运组织，加快实施战略装车点建设、路企直通运输和大客户战略，日装车能力大幅提升。大秦铁路实现年运量 4 亿吨目标。繁忙干线普遍开行 5000~6000 吨重载列车。从 2005 到 2010 年，全国铁路旅客发送量

由 11.6 亿人增长到 16.8 亿人，增长 45.3%；货物发送量由 26.8 亿吨增长到 36.3 亿吨，增长 35.3%；总换算周转量由 26788 亿吨公里增长到 36406 亿吨公里，增长 35.9%。

改革开放取得新进展。按照政府主导、多元化投资、市场化运作的思路，深入推进铁路投融资体制改革。建立部省、路地合作共建机制，地方政府及其他投资人参与铁路建设资本金投资比例超过 30%。大秦铁路公司和广深铁路公司发行 A 股融资，太原铁路局运输主业资产整体改制上市，建设债券发行规模不断扩大，融资能力不断增强。开放铁路建设市场，推进工程建设标准化管理，不断提高铁路建设管理水平。进一步完善铁路局直管站段改革，开展运输生产力布局调整，运力资源配置得到优化。加快实施铁路公检法管理体制改革。扩大铁路对外交流合作，提升我国铁路行业国际影响力。

节能减排作出新贡献。按照发展低碳经济、构建绿色交通的要求，大力发展电气化铁路，“十一五”末电力牵引完成工作量达到 65%。广泛采用节能减排新技术，铁路单位能耗及污染物排放量大幅下降，提前两年完成单位运输收入能耗下降 20%、化学需氧量排放量下降 10% 的目标，提前一年完成二氧化硫排放量下降 10% 的目标。在铁路规划建设过程中，贯彻落实资源节约和环境保护政策，采用先进设计和施工技术，节约土地资源和保护生态环境。

精神文明建设取得新成效。深入学习实践科学发展观，强化理论武装，扎实开展创先争优活动。加强思想政治工作和精神文明建设，广泛开展社会主义核心价值体系教育，强化先进典型引领作用，增强

铁路现代化建设的动力。加强新闻宣传工作，为铁路发展营造良好的舆论环境。推进惩治和预防腐败体系建设，开展重点领域源头治理工作。坚持以人为本，妥善处理好改革发展稳定的关系，职工生产生活条件不断改善，职工收入持续提高，保持了铁路和谐稳定环境。

“十一五”时期，加快了铁路现代化进程，实现了铁路快速发展，对经济社会发展作出了积极贡献。一批快速铁路建成投产，大大缩短区域时空距离，为促进区域协调发展、加快城镇化和工业化进程提供支撑。高速铁路发展推动了产业结构优化升级、增强企业科技创新能力并带动沿线旅游、商贸等服务业的快速发展，促进综合运输体系优化。西部铁路的建设和运营，改善了西部地区基础设施条件，增强了地区自我发展能力，加快了老少边穷地区脱贫致富和经济社会发展。铁路始终坚持把国家利益和社会利益放在第一位，90%的运力用于确保关系国计民生的煤炭、冶炼、石油、粮食等重点物资运输，承担了学生、农资等大量公益性运输任务，保障了国民经济平稳运行和人民群众生产生活需要。在应对南方部分地区低温雨雪冰冻灾害，抗击汶川、玉树特大地震灾害以及其他应急运输中发挥了骨干作用。

同时，铁路发展与经济社会发展要求还存在一定差距，面临新的挑战。一是近年来铁路的快速发展，还未根本缓解铁路“瓶颈”制约。科学有序推进铁路建设，进一步扩大运输能力，有待进一步深化投融资体制改革、加强建设管理、强化质量安全，统筹路网建设和经营效益的协调发展。二是实现铁路技术装备现代化，有待进一步完善技术创新体系和持续提升自主创新能力。三是转变交通运输发展方式、优

化交通运输结构，有待进一步优化完善路网布局和技术结构，发挥铁路在综合运输体系中的骨干作用。四是实现铁路科学发展，有待进一步推进体制机制改革、转换经营机制、发展多元化经营、提高服务水平、加强人才队伍和党风廉政建设等。这些都需要在“十二五”及今后铁路发展中认真加以研究和解决。

二、发展形势

“十二五”时期，是我国全面建设小康社会的关键时期，是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期，我国仍处于大有作为的重要战略机遇期，也是铁路实现科学发展、全面提升现代化水平的关键时期。铁路发展既面临重要战略机遇，又面对新挑战和新要求，必须增强机遇意识，转变发展方式，提高发展质量，努力开创铁路科学发展新局面。

（一）贯彻主题主线、保持经济平稳较快发展，需要铁路提升服务能力和水平。“十二五”时期，贯彻科学发展主题和加快转变经济发展方式主线，实施扩大内需战略，深入推进工业化、城镇化，着力保障和改善民生，经济将保持平稳较快增长，城乡居民收入较快增加，经济要素流动更为频繁，百姓出行需求更加旺盛，客货运输需求持续增长，同时消费结构和运输需求结构升级对交通运输安全性、便捷性、舒适性、时效性、均等性等提出新的更高要求。据预测 2015 年全社会客货运量将分别达 470 亿人和 450 亿吨，客货周转量分别达 39500

亿人公里和 194500 亿吨公里。铁路作为国家重要基础设施，是符合我国国情、适合区域及城乡大规模人员和物资流动的运输方式。“十二五”期间，需要进一步完善铁路运输网络，重点建设快速铁路、区际干线、煤运通道等，不断提高服务能力和品质，充分发挥铁路骨干作用，为保持经济平稳较快发展提供可靠运输保障。预计 2015 年铁路旅客发送量将达 40 亿人、旅客周转量将达 16000 亿人公里左右，货物发送量将达 55 亿吨、货物周转量将达 42900 亿吨公里左右。

（二）实施主体功能区战略、促进区域协调发展，需要增强铁路基础保障能力。我国幅员辽阔、内陆深广，各地区自然条件与人口聚集差异大，资源能源与产业布局不均衡，决定了生产过程与市场消费需要长距离、大运量、低成本的运输方式来实现。“十二五”时期，更加注重统筹区域协调发展，实施区域发展总体战略和主体功能区战略，推动区域良性互动发展，逐步缩小区域发展差距，需要加快西部连接东中部及出海、过境通道建设；加强中部地区贯通东西、沟通南北通道建设；完善东部地区路网结构、提高路网综合能力和服务水平。同时加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区扶持力度，需要进一步加强铁路基础设施建设，拓展路网覆盖面，惠及更多百姓。铁路基础设施是促进区域协调发展重要保障，也是区域发展总体战略的重要组成部分，系统形成高效畅通的铁路运输网络，实现人便其行、货畅其流，对促进生产要素合理流动和产业梯度转移，推动区域协调发展，实现区域基本公共服务均等化具有重要作用。

（三）积极稳妥推进城镇化、促进城市群发展，需要铁路提供可

靠的运力支撑。改革开放以来，我国城镇化快速发展，2010年城镇化率已达到47.5%，拥有城镇人口6.7亿人，预计到2015年我国城镇化率将达到51.5%。同时以大城市为依托、以中小城市为重点，逐步形成辐射作用大的城市群，促进大中城市和小城镇协调发展。随着城镇化水平提高以及城市群发展，人口和产业集聚的中心城市之间、城市群内部的客运需求强劲，对交通基础设施承载能力提出更高要求。适应我国城镇化发展需要，尽快形成高速铁路、区际干线、城际铁路和既有线提速线路有机结合的快速铁路网络，满足大流量、高密度、快速便捷的客运需求，为拓展区域发展空间、促进产业合理布局和城市群健康发展提供基础保障，同时也为广大城乡居民提供大众化、全天候、便捷舒适的基本公共服务。

（四）加快建设资源节约型、环境友好型社会，需要加快构建低碳绿色的综合运输体系。我国能源资源相对不足，生态环境承载能力弱。随着经济社会持续快速发展，资源环境约束日趋加剧，需要加快转变经济发展方式，加快构建“两型”社会，增强可持续发展能力。目前社会运输成本较高，能源消耗快速增加，节能减排压力大，交通拥堵严重，需要优化交通运输结构，促进我国交通运输又好又快发展。“十二五”是转变交通发展方式的重要时期，更加注重统筹各种运输方式协调发展，加强各种运输方式的有机衔接和综合枢纽建设。铁路在节能、节地、环保、经济等方面具有明显的比较优势，进一步发展铁路运输，形成分工合作、优势互补、协调发展的运输体系，是落实国家节约资源、保护环境基本国策的重要体现，也是以较低的社会成本

和资源环境代价满足经济社会发展对运输需求的客观需要，对加快转变交通发展方式、促进经济社会可持续发展具有重要作用。

三、指导思想

“十二五”铁路发展的指导思想是：以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，按照全面建设小康社会的目标要求，以科学发展为主题，以加快转变发展方式为主线，深入推进铁路体制机制创新和科技进步，科学有序推进铁路建设，确保运输安全，提升服务水平，提高发展质量和效益，实现铁路协调、和谐和可持续发展，更好地适应经济社会发展的新要求和满足人民群众的新期待。

坚持科学发展，有序推进铁路建设。按照“基本建成国家快速铁路网”、“发展高速铁路”的要求，以适应经济社会发展、满足人民群众需要为目标，把握需求与可能，合理确定建设规模、标准和进度，进一步扩充路网规模，提高运输能力和服务品质，增强基础保障能力，满足多层次运输需求。

坚持安全发展，确保安全持续稳定。坚持安全第一，牢固树立以人为本、安全发展的理念。加大安全投入，强化安全基础设施，建立健全安全保障体系，强化安全监督管理，严格落实安全生产责任制，不断提升安全管理和应急防灾能力，确保铁路安全持续稳定。

坚持创新发展，全面推进铁路现代化。坚持铁路改革开放，深入

推进体制和机制创新，增强铁路发展活力。深化高速铁路、重载运输、技术装备等领域技术创新，不断增强自主创新能力。健全完善具有自主知识产权的技术标准体系。广泛利用现代信息技术，全面提高铁路信息化水平。

坚持可持续发展，重视铁路经营效益。深化内涵扩大再生产，优化生产力布局，统筹路网建设与运输经营管理，提高路网整体效率和效益。创新运输组织，提升服务水平，拓展运输市场，实观增运增收。转变经济发展方式，实施多元化经营，提高发展质量和效益，增强可持续发展能力。

坚持协调发展，实现综合效益最大化。注重当前与长远、技术与经济、投入与产出的统筹兼顾。统筹干线与枢纽及客货配套设施、新线建设与既有线改造、固定设施与移动设备的协调发展。加强与其他运输方式有机衔接，构建综合交通枢纽，形成优势互补、协调发展的综合运输体系。注重铁路发展与区域规划、城乡规划、土地规划等相互衔接，与经济社会发展相适应。

坚持绿色发展，提高资源利用效率。贯彻落实国家关于加快建设“两型”社会的要求，坚持减量化、再利用、低碳化原则，加快内电转换，大力采用新技术、新材料，减少资源消耗，降低污染物排放，节约、集约使用土地资源和保护生态环境，建设资源节约、环境友好的绿色铁路。

四、发展目标

“十二五”铁路发展的总体目标是：路网布局更加完善，技术装备先进适用，运输安全持续稳定，创新能力不断增强，信息化水平全面提高，运输能力和服务水平大幅提升，经营效益和职工收入同步增长。到2015年，全国铁路营业里程达12万公里左右，其中西部地区铁路5万公里左右，复线率和电化率分别达到50%和60%左右。初步形成便捷、安全、经济、高效、绿色的铁路运输网络，基本适应经济社会发展的需要。

——基本建成快速铁路网，营业里程达4万公里以上，基本覆盖省会及50万人口以上城市，区域间时空距离大幅缩短，旅客出行更加便捷、高效和舒适。

——大能力区际干线和煤运通道进一步优化完善，煤炭运输能力达30亿吨以上，重点物资和跨区域货运服务能力显著增强，大幅提升铁路对经济发展的支撑和保障能力。

——加快构建与其他交通方式紧密衔接的综合交通枢纽及综合物流中心，提高服务效率，促进综合交通运输体系建设。

专栏一：“十二五”发展主要指标				
指 标	2010年	2015年	五年增加值	五年增长率(%)
客运量(亿人)	16.8	40	23.2	138.1
货运量(亿吨)	36.3	55	18.7	51.5
客运周转量(亿人公里)	8762	16000	7238	82.6%

货运周转量（亿吨公里）	27644	42900	15256	55.2
全国营业里程（万公里）	9.1	12.0	2.9	31.8
其中快速铁路（万公里）	2.0	>4.0		
复线率（%）	41	50	9	22.0
电气化率（%）	46	60	14	30.4

五、重点任务

（一）建设发达完善铁路网

“十二五”期间，基本建成快速铁路网，发展高速铁路，推进区际干线、煤运通道、西部铁路等建设，完善路网布局，加快形成发达完善铁路网。

1. 发展高速铁路，基本建成快速铁路网

建设“四纵四横”高速铁路。贯通北京至哈尔滨（大连）、北京至上海、上海至深圳、北京至深圳及徐州至兰州、上海至成都等“四纵四横”高速铁路。

有序建设快速铁路。建设北京至呼和浩特、大同至西安、西安至成都、成都经贵阳至广州、合肥至蚌埠、合肥至福州、南京至杭州、吉林至珲春、沈阳至丹东、哈尔滨至齐齐哈尔、哈尔滨至佳木斯、武汉至九江、郑州至万州等快速铁路，进一步扩大快速铁路网覆盖面。

规划建设城际铁路。规划建设长江三角洲、珠江三角洲、环渤海地区、长株潭城市群、中原城市群、武汉城市圈、成渝经济区、关中

城市群、海峡西岸经济区以及呼包鄂地区、北部湾地区、鄱阳湖生态经济区、滇中地区等城际铁路。利用通道内新建快速铁路和既有铁路开行城际列车，充分发挥路网资源在区域城际客运中的作用。

专栏二：快速铁路网重点项目

建成北京至武汉、哈尔滨至大连、杭州至宁波、厦门至深圳、杭州至长沙、郑州至徐州、石家庄至济南、兰州至乌鲁木齐第二双线等快速铁路。

建设北京至沈阳、长沙至昆明、宝鸡至兰州、北京至呼和浩特、杭州至黄山、商丘至杭州、西安至成都、成都至贵阳、深圳至茂名等快速铁路。

2. 建设大能力通道，完善区际干线网

在繁忙干线实现客货分线基础上，加快区际干线新线建设和既有线路扩能改造，强化煤炭运输等重载货运通道。重点加强东部沿海铁路，京沪、京九、京广通道，大同至湛江至海口通道，包头经西安、重庆、贵阳至防城通道，临河经兰州、成都至昆明等南北向通道建设；满洲里至绥芬河通道，天津经北京、呼和浩特、哈密、吐鲁番至喀什（包括集宁经通辽至长春铁路），青岛经太原至兰州至拉萨通道，陆桥、沪昆通道，宁西、沪汉蓉通道，昆明经南宁至广州等东西向通道建设。

加强煤炭运输通道建设。坚持新线建设与既有线路改造并举，加快建设晋、蒙、陕、甘、宁地区至华东、华中等地区煤炭运输通道，强

化蒙东与东北地区煤运通道，加快推进新疆地区煤炭外运通道建设。加强煤炭集疏运系统的优化完善。

专栏三：区际干线及煤运通道重点项目

南北通道。建设上海至南通、青岛至连云港至盐城、阜阳至景德镇、银川至西安、敦煌至格尔木等铁路，实施成都至昆明、包兰铁路银川至兰州、西安至安康、重庆至怀化、新长铁路等扩能改造。研究建设琼州海峡跨海工程。

东西通道。建设额济纳至哈密、九江至衢州、黔江至张家界至常德、怀化至邵阳至衡阳等铁路，实施西安至合胞、宝鸡至中卫、阳平关至安康等铁路扩能改造。研究建设川藏铁路成都至昌都段。

煤运通道。建设蒙陕甘宁能源“金三角”至鄂湘赣等华中地区煤运通道、山西中南部、张家口至唐山、锡林浩特至乌兰浩特等铁路，实施长治至邯郸至济南、集宁至通辽、通辽至霍林河、太原至焦作等铁路扩能。

3. 建设以西部为重点的开发性铁路，优化路网布局

贯彻落实区域发展战略，进一步拓展西部路网，扩大路网覆盖面，形成路网骨架；强化东北路网，完善东中部路网，提升路网质量。

专栏四：地区开发性重点项目

西部地区。建设库尔勒至格尔木、北屯至准东、哈密至罗布泊、

哈密至将军庙、拉萨至日喀则、拉萨至林芝、黄桶至百色、兰州至合作等铁路。

东北地区。建设前进至抚远、庄河至前阳、通化至灌水、靖宇至松江河等铁路，实施长春至白城等铁路扩能。

中东部地区。建设赣州至韶关、赣州至龙岩、衡阳至井冈山、荆州至岳阳、天津至保定、邢台至和顺等铁路。

4. 加强国际通道建设，逐步实现与周边国家互联互通

建设东北、西北、西南等进出境铁路和国土开发性边境铁路，配套建设口岸基础设施，完善口岸集疏运系统，促进我国与周边区域的交流合作。

强化陆桥通道。实施哈尔滨至满洲里铁路电气化、哈尔滨至绥芬河铁路电气化改造，集宁至二连铁路扩能，强化第一亚欧大陆桥中国境内段；研究建设中吉乌铁路（国内段），实施兰新线西段电气化、南疆铁路复线扩能改造，拓展第二亚欧大陆桥通道；建设大理至瑞丽铁路，逐步构筑第三大陆桥通道。

完善区域合作通道。在东北亚区域，新建同江铁路大桥、巴彦乌拉至珠恩嘎达布其、古莲至洛古河等铁路，实施阿尔山至乌兰浩特扩能等；在东南亚区域，建设玉溪至蒙自至河口，规划建设玉溪至磨憨铁路、南宁至凭祥铁路扩能等，逐步形成中国至东南亚区域交流多通道格局。

5. 强化枢纽及配套设施建设，提高运输效率

结合新线建设和既有线改造，强化枢纽、客货配套设施及集疏运系统建设，加强与其他运输方式的衔接，发挥综合运输体系组合效率和整体优势。

建设客货运枢纽及配套设施。优化完善铁路枢纽总图规划，加强与城市总体规划衔接。结合新线建设和既有线改造，新建和改造部分铁路客站，在省会城市及重要中心城市构建与其他交通方式以及周边土地开发利用紧密衔接的综合客运枢纽；强化编组站以及大型货场等综合货运设施建设，构建完善的客货运综合枢纽。建设具有增值服务功能的现代化货场和物流中心，新建或改建沿线货运站，提升货运仓储和装卸等服务能力，推进货运站向现代物流中心转型，促进现代物流业发展。对区域内货运站、技术站等进行优化分工、集约经营，满足新兴工业园区与产业结构升级的需要。研究探索利用中心城市既有铁路资源服务城市交通的模式。

建成集装箱运输网络。加快建设北京、沈阳、宁波、广州、深圳、兰州、乌鲁木齐等集装箱中心站以及集装箱办理站；结合新线建设、既有线改造和港口规划建设，加快推进集装箱运输通道建设，基本建成覆盖全国范围的铁路集装箱运输网络，大力发展集装箱运输。

强化港口后方通道。通过新通道建设、既有通道改造以及港前运输系统的完善，建立布局合理、衔接顺畅、集疏便捷的港口后方通道，实现铁路与港口的无缝衔接，积极发展水铁、公铁等多式联运，扩展服务功能。

建设综合配套设施。根据生产力布局调整和路网发展需要，建设

跨区域服务的动车组维修基地、基础设施维修基地、大功率机车检修基地、调度所等运营配套设施。加强铁路沿线、生产站段及铁路地区职工公寓、单身宿舍等配套设施建设，改善职工生产生活条件。

（二）全面推进技术装备现代化

坚持自主创新，深化关键技术、关键领域再创新，健全铁路技术标准体系，扩大技术创新成果运用，全面推进技术装备现代化。

1. 提升机车车辆装备现代化水平。结合快速铁路、区际干线、煤运通道建设，重点配备动车组、大功率机车、重载货车等先进装备，适应客货运输需要。继续提高空调客车和专用货车比例，优化机车车辆结构。配备大吨位救援列车。推进动车组谱系化，发展不同系列机车、客车及货车，进一步提高技术装备现代化水平。

2. 提高通信信号现代化水平。完善全路骨干、局内干线传输网，建设全路数据通信网；高速铁路、城际铁路和重要干线实现 GSM-R 无线网络覆盖。建立健全通信网安全监控、预测预警、应急处置机制，构建全路应急救援通信网络；推进综合视频监控系统建设，实现高速铁路、城际铁路、重要干线关键部位实时监控。装备适应不同等级线路运行的列车控制系统，推广计算机联锁系统，推进编组站综合自动化系统建设，全面提高信号技术装备现代化水平。

3. 强化基础设施设备现代化水平。加强对既有线桥隧等基础设施和设备的加固与改造，提高抵御灾害、保障运输安全能力。全面推广跨区间无缝线路。积极研制和应用轨道和接触网除冰雪减灾装备。建

立完善高铁设备养护维修设施，实现大型养路机械作业和检测能力全覆盖。加快推广供电综合监控、数据采集及节能降耗技术，实现牵引供电系统监控自动化、远程化和运行管理智能化，提升供电装备现代化水平。

（三）确保铁路运输安全

坚持安全第一，以快速铁路网特别是高速铁路运营安全为重点，全面强化安全基础建设，健全安全生产长效机制，严格落实安全生产责任制，不断提升安全保障和管理水平，实现铁路运输持续安全稳定。

1. 强化安全基础设施和设备。统筹抓好高速、快速和普速铁路的设备质量、应急防灾等安全。强化基础设施检测、监测和探测，建立健全高铁养护维修体系，完善设备养护维修标准。全面推进既有线平改立工程，强化快速干线安全防护设施建设，建立沿线立体安全屏障。进一步提高机车车辆、动车运行状态监测预警系统水平，完善机车车载动态检测监测系统和车辆动态地面检测系统。建立健全高铁应急救援体系，加快建设现代化应急救援基地，强化应急演练和评价机制，增强应急救援保障能力。建立高铁防灾报警监控系统、应急预案和处置系统，实现对大风、雨雪、地震、异物侵入、地面沉降等各种灾害的全面监测，增强抵御各种灾害的能力。加强高铁安全防护设施、设备建设，增强防范各种风险的能力。

2. 强化安全管理和保障体系。严格按照规定实施产品准入制度，形成严密质量监管和保障体系。建立健全安全监管体系，强化对设计、

施工、监理单位和生产制造企业监管力度，完善和创新监管手段和方法。强化高铁和快速干线治安防范和安全环境的综合治理，加强旅客和行李安检危和治安管理，全面实施高铁实名制售票。坚持物防、技防和人防相结合，加快构筑安全防范体系和保障体系。加强安全基础理论和安全管理科学研究，力争在重大事故致灾机理和安全预测预防、安全综合分析等方面取得突破。建立健全涵盖运营管理、安全管理、设备维护和应急处置的铁路安全规章制度体系。强化运输安全监督、检查和监管，力口快推进安全监管体制改革和完善机制建设。严格落实安全生产责任制，深化安全生产专项治理，提高安全管理科学化、规范化水平。加强铁路公共卫生安全体系建设。完善安全行为规范 and 教育培训体系，加强运输主要行车工种岗位人员和相关管理人员培训。强化从业人员安全管理，严格高铁岗位准入制度，保证高铁主要行车岗位人员动态优化。

（四）大力推进铁路信息化建设

以运输组织、客货服务、经营管理三大领域为重点，推进信息基础设施建设，全面提升铁路信息化水平。

1. 推进信息基础设施建设。建设覆盖全路的宽带信息网络，构建新一代信息处理平台。整合信息资源，建成铁路信息共享平台、公用基础信息平台、网络与信息安全保障平台和铁路门户。建设铁路数据中心，构建技术先进、结构合理、安全可靠的铁路信息化技术体系。

2. 推进运输组织智能化建设。高速铁路、繁忙干线采用调度集

中系统，不断优化完善列车调度指挥系统和运输调度管理系统。建成高铁调度指挥中心、调度所运营调度系统，基本建成覆盖全路移动和固定设备设施运行状态监控网络，基本实现运输生产组织全过程信息化，全面提升铁路运输组织智能化水平。

3. 推进客货服务社会化建设。大力发展铁路电子商务，建成铁路客货运输服务系统、铁路客户服务中心和电子支付平台，基本建成铁路现代物流信息系统，促进铁路客货服务方式转型，实现客货运服务电子化、网络化，全面提高铁路客货运服务和营销现代化水平。

4. 推进经营管理现代化建设。建设铁路车务、机务、工务、电务、车辆、安全监督等管理信息系统，加快动车组检修基地、大功率机车检修基地、基础设施维修基地等信息化建设，推广应用建设项目管理信息系统，优化完善电子政务、人力资源、财务会计和统计等信息系统，全面提升铁路经营管理水平。

（五）不断提升服务水平

创新运输组织，优化运输产品，提升服务水平，强化市场营销，拓展运输市场，实现客货运量持续增长。

1. 大力拓展客运市场。充分用好新线特别是高速铁路投产的能力，实现新增与既有运力资源有效衔接，全面优化客运资源配置，提高客运能力和效率。强化客运组织工作，优化调整客车开行方案，加大客运产品开发，形成高速、快速、普速合理匹配、适应旅客不同层次需求的铁路客运产品。加大客运营销力度，千方百计采用便民利民

服务措施，充分展示高铁品牌优势。科学制定节假日运输方案，最大限度满足客运市场需要。

2. 大力拓展货运市场。充分利用新线和既有线释放的货运能力，加大货运营销力度，努力开发货运新产品，吸引和挖掘新增货源，扩大铁路货运量。继续深入推进大客户战略，积极发展重载运输、直达运输，巩固扩大大宗货源，增强重点物资运输保障能力。优化运输组织，开发快捷运输、多式联运、集装箱运输等货运产品，加大对高附加值、高运价、远距离货物运输的占有份额，拓展铁路货运市场。依托铁路运输优势，深化铁路运输与物流服务融合，增强物流服务功能，推动铁路运输企业向现代物流企业转型，打造铁路物流骨干企业。探索货物列车客车化开行模式。

3. 不断提高服务质量。树立以人为本、客户至上的服务理念，创新服务方式，完善服务标准，提高服务水平。实施便民利民举措，加快客货营销由传统方式向电子商务转变，实现铁路与客户远程直接服务，积极推广电话订票、互联网售票、电子客票、银行卡购票、自动售检票等方式，最大限度方便旅客和货主。深化货运组织改革，创新货运业务流程，加快推进集中受理、优化装车等服务方式，提高运输效率和效益。加快建设铁路客户服务中心，实行“一站式”办理、“一条龙”服务，拓展服务功能，提升服务水平。加强公共信息服务工作。进一步改善站车服务设施，强化站车乘降、供水、供暖、卫生、餐饮、信息等基本服务，全面提高站车服务质量和水平。

（六）有序推进多元化经营

加快转换企业经营机制，以市场需求为导向，以拓展铁路服务功能和提高服务质量为重点，推进铁路多元化经营，提高发展质量和经营效益。

依托客货运输优势拓展服务领域，延伸服务链条，大力发展铁路现代物流，实现由“站到站”向“门到门”服务拓展，更好适应市场需求；适应旅客多样化、个性化服务要求，拓展站车商业和旅行服务，积极发展站车广告、票务、旅游、商贸和饭店等相关业务；统筹利用铁路资产、土地、技术等资源，发展其他经营业务，全方位拓展铁路市场。

健全完善经营管理制度和考核机制，依法规范企业经营行为，保障旅客货主合法权益。强化经营管理，优化支出结构，最大限度节支增效。实现企业经营主要依靠单一运输经营向多元化经营的转变，形成运输业与非运输业良性互动局面，推动铁路各领域业务全面发展，经营效益持续增长。

（七）加强绿色铁路建设

贯彻落实国家关于加快建设“两型”社会的要求，进一步完善节能标准体系、技术支撑体系和政策引导体系，建立铁路节能与减排管理新机制，加强节能减排管理。加快铁路电气化技术改造，优化路网技术结构，提高电气化铁路承担运输工作量比重，“以电代油”效应显著提高；广泛应用机车车辆等设备节能新技术、新装备、新工艺，促进牵引节能和用能结构调整，单位运输工作量牵引能耗大幅降低；扩大

新能源、新产品和新材料利用，多层次和全方位降低非牵引能耗，使其占铁路总能耗比例有较大幅度下降；优化运输组织，提高运输效率，降低能源消耗。积极推广节地、节材等技术，节约、集约利用资源。促进绿色、低碳型交通消费模式和出行方式。到 2015 年铁路单位运输工作量综合能耗下降 5%，化学需氧量排放量控制在 2280 吨，力争增产不增污。

加强铁路运输环境保护，采取综合措施有效防治铁路沿线噪声、振动影响等，全面推行旅客列车垃圾集中处理，新型客车安装集便设施，加强货物列车粉尘防护，大力整治沿线白色污染，不断提高运输环境质量。加强铁路建设中的环境影响评价、生态保护、土地资源节约、水土保持、洪水影响评价等工作，依法认真落实各项要求。加强铁路绿色通道建设，积极推进绿色生态铁路建设，实现环境保护与铁路建设协调发展。

健全节能环保目标责任制，完善考核机制，严格考核指标。强化对铁路规划、建设和运营等过程节能环保监督检查。推进技术进步，完善节能环保管理和技术政策。

（八）深入推进铁路改革升级

按照政企分开、政资分开的改革要求，以转变铁路发展方式、创新体制机制为重点，进一步推进铁路体制机制改革，增强铁路发展活力。推进铁道部职能转变，建设法治政府和服务型政府，强化对铁路企业的规范、监管、协调、指导；加快推进企业转换经营机制，确立

运输企业市场主体地位，落实企业经营权责，提高运输效率和经济效益。

进一步完善合资建路模式，探索区别路网干线、城际铁路、地区支线等多种形式的合作合资建设和运营管理新模式。加快推进铁路投融资体制改革，扩大直接融资比例，充分发挥中央、地方和企业等各方面的积极性，广泛吸引社会资本参与投资铁路建设，推进铁路企业股改上市。进一步创新融资渠道和方式，保障资金来源，降低融资成本，加强资金管理，防范资金风险。完善合资铁路发展模式，规范合资铁路建设和运输管理模式，引导和鼓励合资铁路公司优化重组，加强行业管理，理顺管理关系，促进合资铁路健康发展。

广泛开展对外交流与合作，加强互联互通国际通道建设，发展铁路口岸运输，进一步提升铁路对外开放水平。

（九）加强队伍建设和提高职工生活水平

贯彻落实国家人才发展规划，实施“人才强路”战略。坚持服务发展、人才优先、以用为本、创新机制的指导方针，全面实施人才培育工程，以经营管理、高铁运营和建设管理领域人才为重点，统筹全社会人才资源，形成完善的人才队伍培训开发、选拔任用、考核评价、激励保障、合理流动机制，培养造就一支规模适度、结构合理、素质优良的人才队伍，选拔培养一支政治坚定、勇于创新、业务精通、作风务实、清正廉洁的领导干部队伍，为实现铁路科学发展提供人才保障。健全教育培训体制机制，加强人才动态管理。

加强精神文明建设和党风廉政建设，深入开展创先争优活动。大力加强社会主义核心价值体系教育。加强新闻宣传和舆论引导工作，加大先进典型培养宣传力度，塑造和展示铁路新形象，发挥思想文化凝聚推动作用，增强铁路现代化建设的发展动力。

加强铁路文化建设和人文关怀，进一步繁荣发展铁路文化事业，丰富职工精神文化生活；以保障和改善民生为重点，在生产发展、效益提升的基础上不断改善职工生产生活条件；深化落实“三不让”承诺，完善困难职工帮扶救助保障机制；积极规范推进职工保障性住房建设，努力实现职工收入增长与铁路发展同步。

六、保障措施

“十二五”是实现铁路科学发展关键时期，发展和改革任务十分艰巨。为保证规划目标的实现，要抓住发展机遇，转变发展方式，加强组织领导，完善工作机制，采取有效保障措施，实现铁路可持续发展。

（一）科学有序推进建设。更加注重需要与可能、近期与长远、社会效益与企业效益的统筹协调。把握好铁路基础性、公益性、经营性特性，分类推进铁路建设。坚持规划指导，科学确定建谩标准和规模，严格履行国家基建程序，有序规范推进铁路建设。科学把握发展节奏，合理安排建设时序，加大投资控制力度，加强建设资金监管，实现速度、质量、效益相统一。继续发挥部省合作机制优势，合力推进铁路建设。

（二）强化质量安全管理。始终把质量安全放在第一位。强化工程建设管理，以标准化管理为手段，提升建设管理水平。强化源头控制和过程控制，严格质量监督检查，落实质量终身负责制，确保质量安全。强化安全基础建设，落实安全生产责任，加强安全监督检查，建立健全安全保障体系，全面提升安全工作水平。突出抓好高铁安全工作，确保高铁安全持续稳定。进一步强化持续安全理念，开展安全文化建设。

（三）深化体制机制改革。继续坚持政府主导、市场化运作、多元化投资的原则，进一步深化投融资体制改革，完善投融资政策，积极拓展融资渠道。完善合资合作建路机制，规范合资铁路建设与运营管理，研究制定铁路运输和服务清算规则和相关管理办法。深化企业管理体制和经营机制改革创新。大力发展多元化经营，统筹运输业务、延伸业务、其他业务协调发展，增强企业发展活力和效益。

（四）全面推进依法行政。加强行业管理、政府监管。建立健全铁路运输、铁路建设、铁路安全监管等方面的法规和规章，完善铁路行业管理制度体系，加强和规范行政执法。争取国家加快研究出台铁路建设条例和铁路运输条例，健全铁路法律法规体系。

（五）增强自主创新能力。落实国家自主创新、重点跨越、支撑发展、引领未来的方针，增强科技创新能力，推动铁路发展更多依靠技术创新驱动。进一步健全铁路技术创新体系，完善技术创新机制，强化创新支持政策。深化基础理论研究，加强行业研究实验平台建设，提高铁路运输安全、工程建设、技术装备和运营管理等领域关键技术

创新能力。加强知识产权管理与保护。修订完善铁路技术标准体系、主要技术政策和技术管理规程，健全铁路建设、运营、管理标准体系和技术规章体系。

（六）研究落实支持政策。加强铁路发展相关政策研究。积极争取中央基建投资对西部地区、“老少边穷”地区及西藏、新疆等重点区域国土开发、公益性铁路给予更多的投入，落实金融、税收、土地政策等方面优惠政策，对运营期间公益性运输、非经营性亏损由财政给予必要的补贴，为铁路企业可持续发展和深化改革创造良好的法规和政策环境。进一步加大融资政策研究，扩大铁路债券发行规模，丰富铁路债券品种。在国家宏观政策引导下，推进铁路运价改革，完善运价机制，促进铁路健康发展。

（七）抓好规划贯彻落实。以本规划为指导，组织编制有关专项发展规划，完善规划体系，加强规划组织实施，确保规划目标任务的顺利完成。加强年度计划与本规划的衔接，强化规划实施情况的动态跟踪分析和中期绩效评估，及时把握铁路发展中出现的新情况、新问题，适时调整规划和相关政策，进一步增强规划的指导性。

附件 1. “十二五”铁路网规划图



附件 2. 国家快速铁路网规划图



附件3. “十二五”铁路煤运通道规划图

