



铁路司法大变革
之 破冰

铁路司法改制,让公众望穿秋水,1月12日,终有重大突破。山西省政府、山西省检察院与太原铁路局,三方签订协议,太原铁路检察机关全面移交地方,这是全国第一个铁路检察机关正式从铁路系统中剥离。

这段改制用时良久。其间,人们呼吁改革之声日益增高。涉及铁路方面的诉讼,为什么由铁路司法部门处理,就多以铁路方面胜诉收场?为什么一个企业可以“自己当自己的法官”?为什么铁检要查铁路职工还需铁路局首肯?

除了专家、学者的质疑声,一些法律人士,更是亲身“试”法,促其改变。

然而无论是公民的声音还是行为,打在“铁路司法”身上都如泥牛入海。改革从1987年撤销铁道部的“铁路运输高级法院”和“全国铁路运输检察院”后,便进入停滞。

各种利益的纠葛,多种方案的争论,让变革陷入无边泥沼,愈行愈艰。

但是变革车轮一旦启动,就难以停下。随着中国加入WTO,关于司法体系公正、独立的要求形成合力,推动“铁路司法”改制继续前行。

距迈出改革第一步的25年后,太原铁路两院破冰式的回归司法。借此之际,本报记者分赴山西、河北等地,制作专题“铁路司法大变革”,剖析铁路司法变革之艰,以及现有变革还存有哪些问题,并邀请专家学者对热点问题展开深入探讨。

铁路两院“回归司法”： 太原打响第一枪

●太原铁路检察院、铁路法院首个从铁路系统剥离,移交地方
●铁路司法不公正被诟病良久,25年前谋求变革,但半途夭折
●改制后收入待遇问题,如何和铁路局工作衔接,成为焦点话题

1月29日,春节后上班第一天,太原铁路检察院忽然有些不习惯,太原铁路局的一切文件都不再向太原铁路检察院下发。

山西的铁路检察机关自1月12日起,全面移交地方,其人、财、物全部从铁路系统剥离,改由地方财政承担,由此开启全国铁路检、法回归国家司法体系的大幕。

铁路系统内的检察院、法院被诟病多年。由司法不独立造成的司法不公,一直是质疑焦点。

复杂的改制方案酝酿良久。2009年,铁路系统内的检、法两院冻结人事调动。直至去年年底,最高检下发“意见”,要求加快推进改制。

随后今年1月,太原铁路局在全国17个铁路局中,第一个将其下属的检察院剥离给地方。

对此,检察长张双喜既高兴,又“茫然”。高兴的是,今后能有一个独立的司法环境;“茫然”的是,脱离铁路系统后,今后与铁路部门间的工作如何衔接。

改制明星,何在山西

学者认为,率先改制和省检察院检察长王建明力推有关;太原铁检称,只因基层院都在同省

正月初七上午9点,太原的节日气氛还很浓,街上人不多,各处响着爆竹声,不少单位的门上上着锁。

太原铁检分院在太原西站,那里“偏僻,少有人去”,出租车司机需要查地图才能找到。与太原铁路运输中级法院共用的办公楼,是2006年太原铁路局太原西站腾退的。

半个多月前,这里发生了司法史上的大事件。

1月12日,山西省政府、省检察院和太原铁路局签订移交协议,太原铁路检察机关被移交地方管辖。

此后,这个不起眼的小楼,成为业内的“明星”。索要协议文本的,咨询移交事项的,铁检分院的电话在那些天不停地响。

陈蒲,太原铁检分院政治部副主任,参加了当时的移交仪式。“签字仪式的规格很高,最高检来了一位副检察长,省里来了三个省委常委,铁道部部长也发来贺电,各方都很重视”。

据了解,协议具体条款的拟定,铁道部和高检都参与了,一些重要条款是铁道部和最高检商定的。这个协议可以在全国通用,对其他铁检分院的移交,有参考价值。

太原铁检分院下设太原、大同、临汾3个基层检察院,共有干部173名,现已完全从太原铁路局剥离,不再是铁路职工,今后将列入国家公务员

序列,由省财政负担其工资。

有学者认为,山西成为改制明星和山西省检察院检察长王建明有关。王同时还是山西省政法委书记,来山西履新之前,王建明是最高检反贪总局局长。他拥有更多政治资源,来推动改制。

记者从太原铁检分院求证这一问题,分院告知,由于分院和基层院都在山西省境内,不存在跨省对接,这是太原铁路检察院在全国率先移交的很重要原因。

司法不公,常被诟病

有铁检工作人员称,铁路拥有司法系统的弊端是“保护主义”,会变相阻碍铁检调查

太原铁检分院的一名工作人员告诉记者,他早就盼着改制,因为原体制弊端太多。

他认为,最大弊端是“保护主义”,铁路司法系统归铁路局管辖时,判案能轻则轻。有的案子被地方管辖了,铁路方面会要求把案子要回来,自己处理。还有一些铁路方面与其他单位的民事纠纷,判案也会倾向铁路方面。

法律工作者郝劲松,曾跟铁路部门几次对簿公堂,他的感受是,“维权太难”。

2004年,郝劲松在列车上购物,对方不提供发票,他向北京铁路运输法院起诉北

京铁路局。

最终,法院以郝劲松无法证明自己曾索要发票而败诉。

在当时,铁路系统并没有发票,2005年,国家税务总局、铁道部决定,在铁道部所属铁路客运餐车上统一使用由税务机关监制的铁路客运餐车定额发票。

2009年4月,贵阳铁路运输法院对乘客曹大和被列车长捆绑致死一案作出一审判决,以“过失致人死亡罪”判处列车长黄建成有期徒刑2年,缓刑2年。外界质疑铁路运输法院量刑太轻。

郝劲松告诉记者,一次他跟铁路检察院退休干部聊天,得知他们办案经常会受到铁路局干扰,“他们要调查正科级以上干部必须跟铁路局打招呼、汇报。一汇报,对方就让这个人休假,出差了,变相阻碍了调查。”

一位曾在铁路司法部门工作的人证实有这种现象存在,他说,铁路司法系统的人、财、物都是由铁路系统提供,组织上也是由铁道部门直接领导,“铁路的人,用着铁路的房子,拿着铁路的钱,能不给人家办事?”

自2005年起,每年的全国两会上,几乎都有来自各省高级人民法院或省检察院的代表联名建议,取消铁路运输等专门法院,将其纳入国家司法体系,实现法院检察院与部门、企业彻底脱钩。

1983年,情况再次发生变化。法院、检察院组织法修改时,考虑到铁路系统要改制为企业,删除了铁路运输法院(检察院)作为专门法院(检察院)的规定。并要求,铁路运输检察院作为地方检察院的派出检察院管理。

1987年,由铁道部管理的两个司法单位“铁路运输高级法院”、“全国铁路运输

2005年 全国“两会”,32位代表签名提交议案,建议取消铁路运输等专门法院。前一年也有“两会”代表提出相关建议。

2003年底 铁道部指定济南、兰州、上海三地的铁路局为改革的试点,尝试将铁路公、检、法等单位剥离,交由地方政府管理。

2001年 中国加入WTO,WTO要求成员的司法制度必须公正、公开和低成本,中国在过渡期内,每年要接受审查。

2003年底 铁道部指定济南、兰州、上海三地的铁路局为改革的试点,尝试将铁路公、检、法等单位剥离,交由地方政府管理。



改制后,太原铁路局的文件不再向太原铁路检察院下发,今后和路局工作如何衔接成为问题。



太原铁路检察院内。铁路司法不独立常被诟病,有保护铁路企业之嫌。

25年前变革夭折

当时要撤销各铁路局的法院和检察院,相关省的检察院、法院均表示反对,改革搁置

陈振东年近古稀,这位最高检铁路运输检察厅的原厅长,在位期间,一直尝试推动铁路司法体系改革,他深知铁路司法不独立的弊端。

据他介绍,中国的铁路司法系统起源于上世纪50年代初,是学习当时苏联的体制建立的。

1953年,天津铁路沿线专门法院和天津铁路沿线专门检察院成立。这是全国铁路系统中设立的第一个铁路专门法院和铁路专门检察院。

随后,按照铁路局的布局,全国设立三级铁路运输法院、检察院,1957年“反右”时撤销,运输案件交由地方法院、检察院办理。

1979年,全国人大制定人民检察院组织法和人民法院组织法时,提出设立专门检察院、法院。

铁路系统又恢复设立了此前的3级司法系统。

首先是铁道部,下设铁路运输高级法院和全国铁路运输检察院;其次在各铁路局内,设有铁路运输中级法院和铁路运输检察院;最后在县级单位,设有基层院,即铁路运输法院和铁路检察院。

1983年,情况再次发生变化。法院、检察院组织法修改时,考虑到铁路系统要改制为企业,删除了铁路运输法院(检察院)作为专门法院(检察院)的规定。并要求,铁路运输检察院作为地方检察院的派出检察院管理。

1987年,由铁道部管理的两个司法单位“铁路运输高级法院”、“全国铁路运输

2003年底 铁道部指定济南、兰州、上海三地的铁路局为改革的试点,尝试将铁路公、检、法等单位剥离,交由地方政府管理。

2001年 中国加入WTO,WTO要求成员的司法制度必须公正、公开和低成本,中国在过渡期内,每年要接受审查。

2003年底 铁道部指定济南、兰州、上海三地的铁路局为改革的试点,尝试将铁路公、检、法等单位剥离,交由地方政府管理。

责编 闫宏 图编 倪华初 美编 俞丰俊 责校 王春然

检察院”被撤销。

与之相应地,最高法院设立交通运输审判庭,对铁路系统的法院进行业务指导;最高检设立铁路运输检察厅,对铁路系统的检察院进行业务指导。

而当要撤销各个铁路局的法院和检察院并划归地方时,各相关省的检察院、法院均表示反对。

一位铁路法院人士告诉记者,因为铁路线路太长,流动性大,有特殊性,如果地方检、法各管一段,会造成大动静脉堵塞。

于是,铁路系统依旧保留着司法系统,并形成了今天的局面,业务上由地方检察院、法院指导,人财物属铁路系统管理。

刑事诉讼法专家陈光中说,这样的局面使得铁路司法人员仍然是铁路职工,严重脱离司法管理的现代化要求,“所以改革势在必行”。

改制后收入减半?

据了解,一位副科级铁路法官月收入达6000元;而同级别的地方法院法官每月工资不到3000元

王国勤也知道改革势在必行,但对于改制,他最大的担心就是收入可能会减少。

王国勤是太原铁路局的一名基层检察院,在临汾铁路运输检察院工作,2007年,从法学专业研究生毕业后,进入铁路检察院。

他回忆说,当时参加了省里的公务员考试,但迟迟没有结果。后来看到铁路系统招聘,信息中并没有提及法院和检察院,还是从一位老师那里得到确切消息,招聘中包括铁路检察院和法院。

其实在王国勤进入铁检之前,相关的改革意见已经

明确。

2001年中办下发《地方各级人民检察院机构改革意见》,明确了铁路检察机关纳入国家司法管理体系的总原则,标志着新一轮铁路检法改革开始。

直至2009年,即王国勤工作的两年后,铁路公检法的改制才迈出实质性的步伐。

那年7月,中央编办下发一个通知,《关于铁路公检法管理体制改革的核定政法机关编制的通知》,提出了铁路公检法干部从“企业职工”到“公务员”的身份转换,以及相应的过渡方式。

“通知中规定,所有干部,包括到这一天退休的,都必须一并移交过来。”太原铁检分院主管人事的负责人告诉记者,“连社保都要移交”。

文件下发后,全国铁路检法两院的人事就被冻结,不许进人。

根据山西省省委的统一安排,太原铁路检法两院干部的过渡方式有两种:具有检察官、审判员等法律身份的,通过审查档案,看三年来的表现,采取一次性考核过渡;不具有法律身份的,要通过考试。

2011年11月,所有考核、考试完成,下一步将填写公务员登记表,转为公务员身份。

不属于干部身份的工勤人员,按照移交协议的规定,也要一并移交,纳入事业编制。

据记者了解,改制后,收入可能会下降。据初步测算,降低幅度可能将近一半。

在太原,一位副科级的铁路法官目前月收入可以达到6000元左右,而同级别的地方法院法官每月工资还不到3000元。

记者了解到,收入的差距体现在铁路系统有绩效奖金,而且这个奖金跟办案数量不挂钩。

移交协议签署当天,王国勤正在出差,他通过当晚的电视新闻,看到移交消息。

很快,院里开会通报移交情况,称“这是改革的必然,改革总要有代价,希望大家完成这个任务,继续做好本职工作”。

这也让王国勤觉得踏实,“以后有公务员身份,更名副其实了。”

王国勤和同事一起外出办案,经常有人问他们“到底是什么身份”。“确实不好回答,很尴尬。”如果告诉对方是“铁路企业职工”,对方马上会问:企业职工怎么可以查案?

王国勤以后不用再面对这样的问题。

太原铁路法院未同步移交

太原铁路运输中级法院表示,个别细节问题还在核对,移交不同步不影响办案

1月20日,在太原铁路检察机关改制后,西安铁路局也举行了移交仪式。不同的是,西安铁路法院、检察院进行了同步移交。

为什么太原铁路法院没有同步移交?

太原铁路运输中级法院在接受采访时表示,铁路法院的改革和检察院是基本同步,去年11月,人员身份转换已基本完成。只是个别细节问题,还需要核对。

知情人分析,法院没有同步移交,可能与铁路法院还没有统一明确的法庭建设标准有关。

据介绍,根据铁道部与两高有关协议,省会城市的“两房”、“法庭”建设有统一的标准。

但是对于不在省会城市的基层院,法院与铁道部之间并没有协议式的统一意见。

西安铁路法院能成功移交,是因为他们自己解决了这个问题。

西安铁路局内的司法系统相对简单,在西安铁路运输中级法院下,只有两个基层法院,分别在西安市和安康县。

西安铁路法院位于省会城市,法庭建设有明确标准;安康铁路法院目前的法庭已经符合标准,不需要重新选址建设,也不存在这方面争议。

分析人士表示,在设有统一的标准之前,铁路法院的移交可能会采取“成熟一个签一个”的模式。

然而铁道部已经给这次一次性移交划定了时间底线。铁道部公开表态并向各铁路局发电报:铁路检法两院的工资支持到6月底。

记者了解到,最高法将要下发文件,解决上述问题。太原铁路两院都向记者表示,因为移交只针对人、财、物,不涉及具体业务,所有的案件办理都在正常进行,移交不同步不影响案件办理。

太原铁检分院的政治部副主任陈蒲说,这件事虽然看起来不大,却反映了铁路检察院移交地方之后遇到的新问题——移交到地方了,但是职能不变,跟铁路局的关系该怎么处理?工作怎么衔接?

“如果跟铁路局没有联系,那铁路检察院的专门性就很难体现。”陈蒲说。

记者了解到,原来由铁路局牵头的预防职务犯罪领导小组办公室以后怎么组织?和铁路纪委、监察部门关系怎么处理?铁路局的会议哪些该检察院参加……这些都没有定性,是需明确的问题。

目前,太原铁检分院党组已经要求,尽快建立改革后与铁路局及其管辖单位的工作联系机制。

但是有一点太原铁检的检察官们都很明确,今后办案将不再由铁路局党委审批,也就不再“畏手畏脚”。

了解法检移交过程的人

士告诉记者,最高检和铁道部联合下发的通知中,尤其明确了移交之后的铁路检察院的“两房”标准,为全国铁路检察院的移交铺平了道路。

据了解,目前铁路方面拨付的“两房”建设等经费即将到位,但太原铁检分院的“两房”选址还没最终确定。

所以,张双喜目前还在老办公楼内上班,他还能在太原铁路局的办公内网上浏览信息。

1月29日,张双喜在内网看到一则信息,让他产生一丝担忧。

铁路局在内网上发布一则通知,要求各单位参加电视电话会议,总结春运情况,通知并未要求铁路检察院参加该会。

张双喜思虑良久,铁路检察院已经移交,这个会,不参加?而了解安全生产和运输情况,是专门检察院应有的责任。最后张双喜决定参加该会。

太原铁检分院的政治部副主任陈蒲说,这件事虽然看起来不大,却反映了铁路检察院移交地方之后遇到的新问题——移交到地方了,但是职能不变,跟铁路局的关系该怎么处理?工作怎么衔接?

“如果跟铁路局没有联系,那铁路检察院的专门性就很难体现。”陈蒲说。

记者了解到,原来由铁路局牵头的预防职务犯罪领导小组办公室以后怎么组织?和铁路纪委、监察部门关系怎么处理?铁路局的会议哪些该检察院参加……这些都没有定性,是需明确的问题。

目前,太原铁检分院党组已经要求,尽快建立改革后与铁路局及其管辖单位的工作联系机制。

但是有一点太原铁检的检察官们都很明确,今后办案将不再由铁路局党委审批,也就不再“畏手畏脚”。

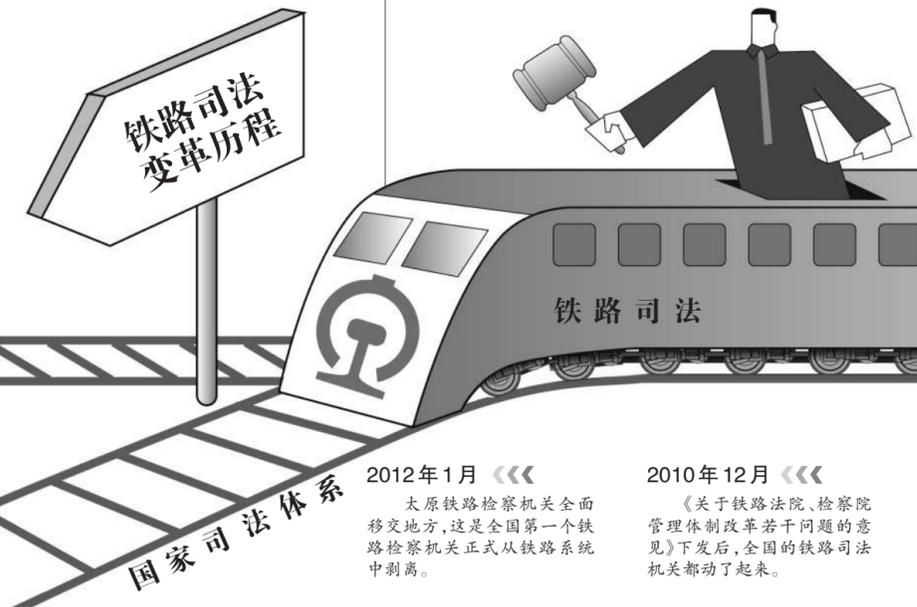
了解法检移交过程的人

1983年 法院、检察院组织法修改,考虑铁路系统要改制为企业,删除铁路运输法院(检察院)作为专门法院(检察院)的规定。

1987年 由铁道部管理的两个司法单位“铁路运输高级法院”、“全国铁路运输检察院”被撤销。

责编 闫宏 图编 倪华初 美编 俞丰俊 责校 王春然

□本报记者黄识径 山西太原报道



2012年1月 太原铁路检察机关全面移交地方,这是全国第一个铁路检察机关正式从铁路系统中剥离。

2010年12月 《关于铁路法院、检察院管理体制改革若干问题的意见》下发后,全国的铁路司法机关都动了起来。

2009年7月 中央编办发布《关于铁路公检法管理体制改革的核定政法机关编制的通知》,随后冻结编制,为改制做准备。

2005年 全国“两会”,32位代表签名提交议案,建议取消铁路运输等专门法院。前一年也有“两会”代表提出相关建议。

2003年底 铁道部指定济南、兰州、上海三地的铁路局为改革的试点,尝试将铁路公、检、法等单位剥离,交由地方政府管理。

2001年 中国加入WTO,WTO要求成员的司法制度必须公正、公开和低成本,中国在过渡期内,每年要接受审查。

上世纪80年代 要撤销各个铁路局的法院和检察院并划归地方时,各相关省的检察院、法院均表示反对,改革停滞。

1987年 由铁道部管理的两个司法单位“铁路运输高级法院”、“全国铁路运输检察院”被撤销。

1983年 法院、检察院组织法修改,考虑铁路系统要改制为企业,删除铁路运输法院(检察院)作为专门法院(检察院)的规定。

新京报制图/许英剑