

Research on cross-administrative reform practice after territorial management of railway inspection

Guanghai Liu

Shijiazhuang Railway Transport Procuratorate, Shijiazhuang, Hebei, 050000, China

Abstract

Content Summary Since the 2012 reform of territorial jurisdiction between railway courts and procuratorial organs, all provincial-level high courts have completed the cross-administrative region case jurisdiction consolidation reform through railway courts in accordance with the requirements of the Fourth Plenary Session of the 18th CPC Central Committee. To date, only a portion of provincial-level procuratorates have implemented cross-administrative region procuratorial reforms through railway procuratorial institutions. Systematically analyzing the bottlenecks and challenges encountered in promoting cross-administrative region procuratorial reforms across regions will facilitate comprehensive consideration of factors such as regional advantages, spillover effects, and case volume patterns. This approach will further optimize the spatial framework and layout of China's cross-administrative region procuratorial organizational system.

Keywords

iron procuratorial organs, territorial management, cross administrative divisions, procuratorial reform

铁检属地管理后的跨行政区划改革实践研究

刘光辉

石家庄铁路运输检察院，中国·河北 石家庄 050000

摘要

2012年铁路检法两院属地管理改革后至今，各省、自治区、直辖市高级人民法院按照党的十八届四中全会要求，依托铁路法院开展跨行政区划的案件集中管辖改革已经全部完成。截止目前，检察系统只有部分省、自治区、直辖市检察院依托铁检机关开展了跨行政区划检察改革。系统梳理各地在推动跨行政区划检察改革实践中的堵点和难点，有益于通盘考虑各地区区位优势、辐射效应、相关类型案件量等因素，进一步优化我国跨行政区划检察组织体系的空间架构和布局。

关键词

铁检机关；属地管理；跨行政区划；检察改革

1 引言

铁检属地管理，系指两级铁路运输检察院人事、工资、经费管理从国有铁路企业全部分离，一次性整体纳入国家司法管理体系，转由驻地省级检察院实行属地化管理。2012年6月，我国29个省、自治区、直辖市内的铁路检察机关（以下简称“铁检机关”）属地化管理改革全部完成，铁检机关从铁路企业内设部门转变为驻地省级检察院派出机构。2021年3月，最高检印发《关于开展跨行政区划检察改革试点工作的通知》（以下简称《试点通知》），将铁检机关列为首选对象，授权各省级检察院开展跨行政区划改革试点。四年来，大部分省区市改革取得了初步成效。

2 属地管理改革后铁检机关的分布现状

目前，我国现有18个铁检分院59个铁检基层院，分布在除港澳台、西藏、海南之外29个省区市。18个铁检分院均设在省会市（直辖市），铁检分院一般同城设置一个铁检基层院，其他铁检基层院设在本省的非省会市、外省的省会市或非省会市。根据铁检分院和铁检基层院的相互关系，可将铁检机关分布情况概括为四种类型。^[1]

本省有铁检分院、基层院，无被外省铁检分院领导的基层院。吉林、山东、山西、陕西、新疆、河南、湖北、广西、云南等九省区铁检机关属此类型。

本省有铁检分院、基层院，本省铁检分院还领导驻地在外省的基层院。黑龙江、辽宁、北京、上海、江西、广东、四川、甘肃等八省市铁检机关属此类型。

本省有铁检分院、基层院，还有被外省铁检分院领导的基层院。内蒙古自治区铁检机关属此类型。内蒙古设呼和

【作者简介】刘光辉（1976-），男，中国河北衡水人，硕士，检察官，从事检察理论与实践研究。

浩特铁检分院,领导呼和浩特、包头、集宁三个基层院。同时,区内还有海拉尔和通辽两个基层院,分别被哈尔滨铁检分院、沈阳铁检分院领导。

本省没有铁检分院但有一个或多个基层院被外省的铁检分院领导。河北、天津、浙江、福建、重庆、贵州、青海、宁夏、江苏、湖南、安徽等十一个省区市铁检机关属此类型。

属地管理前,铁路法院在地域分布和诉讼体系方面与两级铁检机关保持高度对应;属地管理后,各地铁路法院全部推开跨行政区划的案件集中管辖改革,铁检改革出现整体滞后现象。

3 各省依托铁检开展跨行政区划检察改革的实践

据不完全统计,目前已有22个省区市启动依托铁检的跨行政区划改革。内容主要涉及扩大案件管辖和理顺体制机制两个方面。

3.1 扩大铁检案件管辖范围的改革实践

3.1.1 配合铁路法院案件集中管辖改革,跟进同级诉讼监督

2014年10月最高法确定广东、陕西、上海等七省市依托铁路法院开展集中受理行政案件和环境资源案件改革试点。目前,有12个省区市通过明确了铁检机关对铁路法院集中管辖案件可以跟进同级监督。

(1)对铁路法院跨行政区划集中管辖的行政案件履行监督

江西、黑龙江、辽宁、江苏、湖南、甘肃、宁夏、福建等省区,因应铁路法院集中管辖行政案件跟进改革。

(2)对铁路法院集中管辖的特定种类民事、行政案件履行监督

江苏、河北、山西、安徽、新疆等省区,对本省铁路法院审理的铁路之外的民事、行政案件履行同级诉讼监督。

3.1.2 特定种类案件的跨行政区划集中管辖

(1)集中管辖跨行政区划的“大交通”类刑事案件

广东、浙江、安徽、湖南、河北、广西等省区,指定铁检机关和铁路法院增加管辖民航、港口、水运、海事等交通领域刑事案件。

(2)集中管辖跨地级市生态环境和资源保护等公益诉讼案件

开展这种改革的省区包括安徽、湖北、青海、山西、贵州、广西、湖南等。

(3)集中管辖跨行政区划的环境资源类刑事案件

开展这种改革的省区包括北京、上海、江苏、安徽、广西、青海、宁夏、新疆等。

(4)集中管辖跨行政区划的知识产权类案件

将知识产权类案件纳入铁检机关集中管辖的有江苏、浙江、湖北、上海四个省市。

(5)集中管辖跨行政区划的食品药品类案件

北京、上海、江苏、安徽等省市将食品药品类案件纳入跨行政区划检察改革范围。

(6)集中管辖跨行政区划的互联网类公益诉讼案件

当前,只有北京铁检院集中办理全市范围内应由基层人民法院管辖的互联网公益诉讼案件。

(7)集中管辖职务犯罪案件

湖北、湖南、贵州、江苏等省铁检机关将司法工作人员职务犯罪案件纳入管辖范围。

3.1.3 特定流域或特定地域的特定类案专门管辖

将特定流域类案纳入集中管辖的有河南、湖北、重庆三地铁检机关。如河南省铁检机关集中管辖黄河干流(河南段)环境资源公益诉讼案件和刑事案件。

3.1.4 对专门法院管辖案件的诉讼监督

北京、上海、浙江、广东四个省(市)将专门法院管辖案件的诉讼监督纳入改革范围。如广州铁检分院对广州知识产权法院、广州海事法院审理的案件进行监督。

3.1.5 特定检察业务的跨行政区划集中管辖

如湖南省授权长沙、衡阳、怀化三个铁检院管辖由属地检察院办理确有困难或者不宜由属地检察院办理的民事监督、刑事申诉案件。进行这种集中管辖的还有重庆市、山西省、贵州省。

3.1.6 巡回检察及相关监督

赋予铁检机关巡回检察职能的有湖北、贵州两省。如贵阳铁检院新增对监狱进行巡回检察职能。

3.1.7 履行新设行政区的地方检察院职责

山西省人大常委会批准设立山西转型综合改革示范区人民检察院,与太原铁检院一个机构两块牌子,行使基层院检察权。

3.2 理顺铁检管理体制诉讼机制的改革实践

铁检属地管理后,有12个省区市的铁检基层院出现驻地省检察院管人财物与外省铁检分院管业务相互分离现象。部分省区市在跨行政区划检察改革中进行了理顺铁检管理体制和诉讼机制的尝试。目前,已有22个省区市铁检机关启动了扩大案件管辖改革,但只有五个省市按照《试点通知》要求完成了跨行政区划改革试点院更名挂牌工作。各省区市在理顺管理体制和诉讼机制方面的实践可分为四个类型。

本省有铁检分院、基层院且本省无被外省铁检分院领导的基层院的省,保持原有管理体制和诉讼机制不变,只开展新增案件管辖改革。山西、新疆、河南、广西属此类型。

本省有铁检分院、基层院且本省无被外省铁检分院领导的基层院的省,保持原有管理体制和诉讼机制不变,在新增案件管辖同时,铁检分院新增了下属基层院。陕西、湖北属此类型。如武汉铁检分院新增对宜昌市葛洲坝检察院的业务领导。

本省没有铁检分院但有一个或多个基层院被外省铁检

分院领导的省,将涉铁路运输案件的上一级检察院诉讼职责纳入本省诉讼体系。如南京铁检院。

本省没有铁检分院但有一个或多个基层院被外省铁检分院领导的省,新增管辖案件由驻地市级检察院履行上一级检察院诉讼职责。河北、湖南等11个省区市和内蒙古海拉尔、通辽两个铁检基层院都属此类。

4 跨行政区划检察改革实践中存在的问题

依托铁检开展跨行政区划改革同时,应尽快处理部分省区市铁检机关属地管理后管人财物与管业务相分离问题。部分省区市铁检机关存在驻地省检察院与外省铁检分院管理“两张皮”的前提下,又以改革名义增加驻地省检察院管理其新增业务的变量,必然导致铁检基层院在业务管理、诉讼对接、绩效考核等方面更加混乱,解决管理“两张皮”这一前提性问题,是推进跨行政区划检察改革的关键。

以省级检察院为主体的跨行政区划改革与原铁检机关跨省管辖的地域冲突问题。铁检机关传统的案件管辖范围以原铁路局和铁路分局的管理范围为界限,具有跨省特征。^[2]对于新兴检察公益诉讼业务(涉铁路行政公益诉讼案件),显然不应归类为传统意义上的“涉铁路运输案件”。司法实践中,各省铁检机关仍存在比照传统“涉铁路运输案件”跨省管辖外省涉铁路行政公益诉讼案件情况。其合法性与诉讼可操作性都存在问题,且与以省级检察院为改革主体的跨行政区划改革要求,存在潜在地域管辖冲突和诉讼体系冲突。

各省区市推动铁检跨行政区划改革的路径选择及对后续诉讼体系衔接的影响问题。实践中,改革路径大体分为三种。一是省级检察院拟定改革方案,经省委同意后报最高检批准,再报省人大常委会批准。以重庆、青海、陕西、广东等地为代表。二是省级检察院与同级法院、公安等机关会签改革文件,下发执行。以河北、河南、广西、新疆、广东等地为代表。三是省级检察院印发改革方案或通知等文件,下发执行。以江苏、浙江、宁夏、湖南、安徽等地为代表。从形式上说,第一种改革路径最具合法性。其他两种路径,表面虽解决了案件集中管辖问题,但对案件管辖后的诉讼体系衔接问题并未解决。如集中管辖跨行政区划环境资源类行政公益诉讼案件,仅依照省级公检法等机关会签文件或省级检察院印发内部通知,铁检机关就对地方政府部门异地起诉,很难说符合《行政诉讼法》等规定。^[3]

铁路法院集中管辖案件的检察监督缺位问题。据不完全统计,在依托铁检机关启动跨行政区划改革的22个省区市当中,只有11个省区市在改革时明确将铁路法院新增集中管辖案件纳入同级诉讼监督范围。这说明还有18个省区市铁路法院新增集中管辖的案件存在检察监督缺位问题。

赋予铁检机关跨行政区划集中管辖案件的数量范围与人员编制是否匹配及受其影响的诉讼效率和诉讼经济问题。依托铁检开展跨行政区划检察改革,是在不增加编制前提下,优先解决铁检机关案件数量偏少的改革。授权铁检机关集中管辖的案件既要避免贪多又要避免过少,应科学设置案件管辖类型和数量范围。实践中,各地偏多或偏少现象不同程度存在。如西宁铁检院编制人数较少,新增管辖案件之一是“全省境内发生的破坏环境资源刑事案件”,青海地广人稀,很难保障办案期限和办案效率。

5 深入推进我国跨行政区划检察改革的建议

5.1 理顺部分铁检机关的管理体制和诉讼机制

部分省区市铁检基层院属地管理后的管理“两张皮”问题渊源于1980年铁检机关的恢复重建。将这些铁检基层院涉铁路运输案件的业务领导关系纳入驻地司法体系是改革的题中之意也是大势所趋。

5.2 完善跨行政区划检察院公益诉讼的配套衔接改革

如前述,通过省级公检法机关会签文件,不具有让异地政府部门到指定法院受审的效力。如何确定跨行政区划检察院提起行政公益诉讼的法院问题,建议在全国层面,由最高法和最高检联合出台规定,报全国人大常委会批准执行;省级层面,由省级检法两院出台方案,报省区市人大常委会批准执行。

5.3 合理确定跨行政区划检察院的案件管辖范围

铁检机关既不属于某个行政辖区也无对应政府部门,由其办理具有跨域属性公益诉讼案件以及易受各种因素干扰,可能存在地方或行业保护的案件,特定类型知识产权案件,行政诉讼监督案件等,能够有效避免诉讼主场问题。建议指定跨行政区划检察院首选集中管辖如下三类特定案件。一是对铁路法院及本省区市设置的其他专门法院所管辖案件的同级诉讼监督。二是集中管辖本省区市司法工作人员职务犯罪的立案侦查及批捕起诉。三是集中管辖跨地级市生态环境和资源保护类行政公益诉讼案件。

总之,在依托铁检机关开展的跨行政区划检察改革中应综合考虑依法设置、因地制宜、方便诉讼、节约成本等因素,科学合理设置跨行政区划检察院的案件管辖类型及其诉讼机制。

参考文献

- [1] 刘苏建、刘光辉.铁检改制后的设置及管辖问题研究[J/OL].人民检察,2012,(07):79.
- [2] 高翔.关于规范专门法院设计的几个问题[J].法制与社会发展,2024,30(05):168-187.
- [3] 段正洁,谢鹏程.论检察公益诉讼的抗诉程序[J].行政法学研究,2025,(03):119-133.