

吕萍◎著

铁路公安及 司法体制研究

A Study of Railway Police
and Judicial System



中国人民公安大学出版社

铁道警察学院 2014 年度学术著作出版资助项目

铁路公安及司法体制研究

吕 萍 著

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目(CIP)数据

铁路公安及司法体制研究/吕萍著. —北京:中国人民公安大学出版社, 2014. 9

ISBN 978-7-5653-1825-2

I. ①铁… II. ①吕… III. ①铁路运输—公安工作—司法体制—研究—中国 IV. ①DU298.7

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第156922号

铁路公安及司法体制研究

吕萍 著

出版发行:中国人民公安大学出版社

地 址:北京市西城区木樨地南里

邮政编码:100038

经 销:新华书店

印 刷:北京兴华昌盛印刷有限公司

版 次:2014年9月第1版

印 次:2014年9月第1次

印 张:10.75

开 本:880毫米×1230毫米 1/32

字 数:288千字

书 号:ISBN 978-7-5653-1825-2

定 价:35.00元

网 址:www.cppsups.com.cn www.porclub.com.cn

电子邮箱:zbs@cppsup.com zbs@cppsu.edu.cn

营销中心电话:010-83903254

读者服务部电话(门市):010-83903257

警官读者俱乐部电话(网购、邮购):010-83903253

法律图书分社电话:010-83905745

本社图书出现印装质量问题,由本社负责退换

版权所有 侵权必究

序

新中国成立 60 多年来，我国的铁路公安及司法体制在探索中前进，几经变迁，逐渐趋向科学合理，但在实践中仍遇到不少问题，有些从理论上很难解释清楚。新中国成立初期，国家的整个体制是政企不分的，铁道部门更是政企合一。作为国务院下属的一个部，原铁道部是国家的行政机关，但它又经管着众多的铁路建设与运营企业，形成了一个庞大的经济实体。整个铁路系统自成体系，内设公、检、法等执法、司法机关，俨然形成“国中之国”。在计划经济年代，人们对这种状况渐渐地习惯了，并不觉得有什么不妥。转向市场经济后，矛盾立即凸显出来：在企业内部设立公、检、法机关，行使属于公权力的执法权与司法权，在法理上是说不通的，必须加以改革。但是，究竟应当怎么改？这又遇到一系列难题，有些问题至今还说不明道不白，仍然需要继续探索。

从法治建设的角度考虑，如何组建铁路公安与司法机关并逐步使之完善，是一个十分重大的研究课题，同时又是一个相当复杂而不容易驾驭的研究课题。正因为疑难繁杂，这一课题鲜有人问津，难得看到这方面的研究成果，吕萍所著的《铁路公安及司法体制研究》，算是填补了这一空白。

本书的作者吕萍（女），原籍甘肃敦煌，1987年毕业于西北政法学院（今西北政法大学），分配至铁道部警校（现已划归公安部，改名为铁道警察学院）法律系工作，曾任法律系主任，2007年评为教授。至今，她在这所全国唯一的铁路警察院校已经度过了

27个春秋。由于该校主要是为铁路系统的公安机关培养专门人才，因而其学科设置和教育对象都兼具“铁路”与“公安”的双重特色。在这样一个单位工作久了，促使她去思考一些深层次的问题，进而萌发了对于铁路公安与司法体制改革进行系统研究的强烈愿望。这个课题自有相当的难度，但由于她一直在铁道警察学院从事教学与科研工作，具有法学理论功底，对铁路公安及司法机关的实际运作较为熟悉，并通过不断的调研掌握了大量第一手资料，故由她对铁路公安及司法体制进行研究，便成为顺理成章之事。

据作者回忆，她对这个课题关注、研究的时间节点，已经没有十分清晰的记忆了，有据可查的是《铁道警官高等专科学校学报》2003年第4期发表了由她撰写的《铁路公安的性质及体制改革研究》，该文第一次对铁路公安机关的性质以及改革出路作了初步的论证，其中部分内容被新华社内参采用；时隔六年，在2009年铁路公安机关改制之时，又被若干媒体多次引用。

2008年，已经晋升为教授的吕萍为了深造，考取了中国人民公安大学刑事诉讼法学方向的博士研究生。读博期间，她严格自律，放下教授的身段，同其他博士生一样住集体宿舍、早上与同学们一起出操、在课堂讨论时踊跃争鸣，如此等等，受到了同学们的爱戴与尊重。在博士论文开题时，她决定将“铁路公安及司法体制研究”作为学位论文的选题，我作为导师，自然是加以鼓励。同时，基于她有坚实的基础，相信她有能力把论文写好。果然，吕萍不负厚望，经过艰苦的努力，写出了一篇具有较高水平的学位论文。2012年提交答辩时，以陈光中教授为主席的答辩委员会一致通过，并评为优秀博士论文。之后，作者又花费两年时间，做了认真的增补修改，现交付出版。

本书对铁路公安以及司法机关最初的创建和以后的变迁，作了详尽的考察，书中引用的资料丰富而翔实，看得出作者为收集和梳理各种资料下足了功夫。在这方面，“铁道警察学院教授”这一身份为她提供了许多便利，使她能够到原铁道部、原铁道部公安局、

各铁路公安局以及一些铁路法院、检察院去进行调研，并去原铁道部档案馆收集了许多原始的文件、资料，同时，她又花了大量时间和精力对这些材料进行甄别、分类、整理，使本书得以勾画出铁路公安与司法体制发展变迁的全貌，并对今后的改革提出若干可行性方案。

书中介绍：新中国成立初期组建的中央人民政府铁道部，是由中央军委铁道部转制而来的。新中国成立初期，国家一度强调铁路公安既是国家的公安机关，又是铁路企业的保卫组织，必须按企业设置。原铁道部公安局受原铁道部和公安部双重领导，在公安部的机构序列中列为十局，经费则由原铁道部承担，纳入运营成本。至2009年年底，铁路公安机关在体制上脱离铁路企业的管理，成为名副其实的国家警察机关。至2011年年底，全国铁路系统共设有18个铁路公安局，所辖74个公安处，全国铁路民警共有7.5万名。2013年3月，原铁道部撤销。经国务院授权，原铁道部公安局更名为铁路公安局，公安业务工作以公安部领导为主，党政工作经国务院授权由中国铁路总公司领导，铁路公安系统继续纳入国家司法体系，机构编制性质不变。

关于铁路专门法院和检察院的组建与撤并过程，基本的情况是：1980年前后，铁道部开始组建铁路专门法院和检察院，在随后的几年间，大批复转军人进入铁路公、检、法机关。1982年7月15日，铁道部党组下发《关于加强铁路政法工作的决定》，铁路公、检、法机关开始大幅度扩编。铁路检、法两院的法官、检察官任免，由各级铁路管理部门依照行政规定进行。在国家经济进入市场化以后，在企业下面再设置司法机关就说不通了，于是，铁路运输高级法院和全国铁路运输检察院于1987年5月31日正式被撤销，但其下的中级与基层铁路法院与铁路检察院仍然保留。2005年3月，铁道部撤销59个铁路分局，实行路局直接管理站段的体制，59个基层铁路检察院和铁路法院暂时归各自的铁路检察分院和中级法院管理，形成路局直接下设两级检察机关和法院的格局。

2012年7月1日前,铁路检、法两院分别完成了向各省、自治区、直辖市的移交,全部被纳入了国家司法体系,但不少地方的人事关系尚未理顺。

本书对铁路公安与司法机关的创建、发展与变迁的客观介绍,很可能是大家过去都不知道的,作者对这些史实娓娓道来、如数家珍,使本书具有了历史的厚重感。

本书还提供了铁路治安管理和查处涉路违法犯罪的大量数据和案例。例如,在货物列车及货站、货场等处多发的货盗案件,仅2001~2002年,连续两年发案突破2万起,有些典型案例更让人触目惊心:株洲北站是江南地区最大的铁路货运编组站,日编组货车16000余辆、周转货物近百万吨,在全国铁路路网中有着举足轻重的地位。但是,在株洲北站30多平方公里的辽阔地域内,因诸多因素交集,使车站周边地区逐渐成了藏污纳垢的重灾区。各种杂七杂八的人常住站场内外,进退容易,既有开废品店作掩护的“坐地虎”,也有专门从事货盗“靠路吃路”的“专业户”。犯罪分子作案技能超常,很多人能够在高压电网下的车顶上行走自如,或者在黑夜高速运行的列车上利用随身携带的保险索轻易地降落到车厢侧面,破锁进入车内作案。掀盗的物资经常砸坏线路上的设备设施,严重威胁运输安全。诸如此类的典型事例,在本书中均有生动、真切的叙述,读者读之仿佛身临其境,更易引发如何设置铁路公安及司法机关的深入思考。

本书对铁路公安及司法体制改革的各种方案作了较为详细的介绍与评论,并将下一步改革的构想概括为三点:

第一,铁路公安机关作为行业警察,应保留现有机构设置和职能,在业务、经费和人事管理方面都直属于公安部,作为国家警察力量派驻铁路维护治安秩序。

第二,成立全国铁路运输检察院,直接受最高人民检察院领导,同时对目前全国18个铁路运输检察分院和59个基层检察院进行布局调整和机构整合。各级铁路运输检察院的经费来源,应由国

家财政负担。

第三，撤销各级铁路运输法院，将涉及铁路的刑事、民事案件依三大诉讼法的规定纳入地方各级法院的管辖范围。

作者认为这是实现改革目标的最佳方案，也是具有可行性的改革方案。当然，这仅是一家之言，这些设想究竟是否科学合理、是否符合实际、是否切实可行，还有待进一步探讨并接受实践的检验。

当前，我国的各项改革都进入了“深水区”，铁路公安及司法体制改革作为司法改革的重要组成部分，受到多方面因素的制约。眼下，新一届政府已经对全国的海陆空交通进行整合，实行“大部制”，如将原铁道部撤销并改制为“中国铁路总公司”。这一态势，对原来分别设置铁路、民航等公安机关的格局，必然会产生重大影响。下一步，究竟如何组建专门的公安及司法机关，还需要继续探索。只有靠大家献计献策、集思广益，才能寻找到最为科学合理的改革方案。

总之，“铁路公安及司法体制改革”是一项刚刚起步、正处于“进行时”的重大研究课题。没有现成的蓝图可资借鉴，不能苛求某位学者提出的改革建议完美无缺。应当鼓励各方大胆探索，勇于创新，充分展示出智慧。本书是一部具有创新精神的专著，哪怕只是为法治建设增添了一片瓦，也算是作了一份贡献，何况它收集、梳理和奉献了那么多宝贵的资料，功莫大焉。

在本书即将付印之际，写下上面的话，一则助兴，二则推荐，是为序。

崔 敏

2014年4月9日

目 录

序	(1)
第一章 我国铁路公安及司法体制的形成与变迁	(1)
第一节 铁路公安及司法体制建立的历史背景	(3)
一、铁路公安司法体系建立的铁路背景	(3)
二、铁路公安司法体系产生的司法背景	(15)
第二节 铁路公安司法体系的形成与变迁	(29)
一、铁路公安机关的诞生与发展	(29)
二、铁路司法体系的建立与变迁	(42)
第二章 铁路区域内的治安状况与案件特点	(49)
第一节 车站治安状况与多发案件特点	(49)
一、伪造、倒卖火车票	(50)
二、麻醉绑架进而拐卖儿童或者麻醉抢劫	(52)
三、盗窃、诈骗	(53)
第二节 旅客列车治安状况与多发案件特点	(54)
一、盗窃	(54)
二、抢劫	(55)
三、伤害	(58)
四、拐卖妇女、儿童	(58)

五、携带危险物品	(59)
六、运输毒品	(61)
七、突发精神病	(62)
第三节 货物列车及货站、货场治安状况与多发案件	
特点	(64)
一、货物列车及货站、货场的治安状况	(65)
二、货盗案件的特点	(68)
第四节 铁路线路治安状况与多发案件特点	(72)
一、铁路线路及治安状况	(73)
二、危害铁路线路行车安全的案(事)件及其特点 ...	(80)
第三章 铁路框架内的司(执)法活动	(93)
第一节 铁路管辖区域划分	(93)
一、铁路管理部门与地方政府之间的管辖区域划分 ...	(93)
二、各铁路管理部门之间的区域划分	(94)
三、铁路公安机关的案件管辖范围	(96)
第二节 铁路公安机关的执法活动	(102)
一、治安管理活动	(102)
二、铁路特色的刑事执法活动	(119)
三、国内安全保卫	(135)
四、乘警——特殊的执法主体	(137)
第三节 铁路司法机关的司法活动	(141)
一、铁路检察机关的司法活动	(141)
二、铁路法院的司法活动	(144)
第四章 铁路公安及司法体制的价值分析	(148)
第一节 铁路司法机关设置的历史评价	(148)
一、作为国家司法体系恢复工作组成部分的法治意义	
.....	(148)

二、对维护社会治安、打击犯罪的历史贡献	(151)
第二节 铁路公安机关改制后保留建制的必要性论证 ..	(152)
一、铁路公安机关的属性	(153)
二、铁路公安机关的现实价值	(158)
三、铁路公安机关改制后保留建制的必要性论证	(162)
第五章 铁路公安及司法体制的现实窘境	(165)
第一节 铁路市场化对其公安司法体系的冲击	(165)
一、铁路市场化的基本含义	(167)
二、我国铁路市场化的历程和现状	(167)
三、市场化发展规律对铁路公安及司法体制的排斥 ..	(168)
四、政企分开的发展趋势无法继续容纳公安司法体系	(172)
第二节 铁路司(执)法活动中的法律冲突与盲点	(176)
一、铁路司法活动中的法律依据冲突	(177)
二、部门利益驱动下的选择性执法	(184)
三、从行业视角看回避问题	(191)
第六章 铁路公安及司法体制与现代司法规律的冲突	(197)
第一节 铁路公安及司法体制与现代法治理念的冲突 ..	(197)
一、企业拥有司法体系严重违背权力分配原则	(197)
二、企业拥有司法体系严重违背现代法治权力运行 规律	(205)
三、铁路司法体制严重违背司法独立精神	(210)
第二节 铁路司法活动的部门化批判	(211)
第七章 他山之石——外国铁路治安维护机制	(215)
第一节 英国铁路治安维护机制	(215)
一、英国铁路警察	(215)

二、英国铁路治安维护机制	(218)
第二节 美国铁路治安维护机制	(221)
一、美国铁路警察	(221)
二、美国铁路治安维护机制	(223)
第三节 日本铁路治安维护机制	(225)
一、日本铁路警察	(225)
二、日本铁路治安维护机制	(226)
第四节 其他国家铁路治安维护机制	(228)
一、俄罗斯铁路治安维护机制	(228)
二、法国铁路治安维护机制	(229)
三、德国铁路治安维护机制	(230)
四、意大利铁路治安维护机制	(230)
五、印度铁路治安维护机制	(231)
第五节 各国铁路治安维护机制考评及借鉴	(233)
一、各国铁路治安维护机制综合考评	(233)
二、各国铁路治安维护机制的借鉴意义	(236)
第八章 改革的启动及路径选择	(241)
第一节 改革的启动	(241)
一、改革的前奏——质疑和否定	(242)
二、改革的酝酿	(248)
三、改革的启动	(250)
第二节 改革的路径选择	(250)
一、铁路检、法两院改革参与各方的利益争端	(250)
二、铁路检、法两院改革路径的可能性选择	(254)
第三节 改革方案及推进	(256)
一、铁路公安机关的改革方案及推进	(256)
二、铁路运输检、法两院的改革方案及推进	(259)

第九章 改革的现状及评价	(266)
第一节 改革的现状	(266)
一、铁路公安机关的现状	(266)
二、铁路检、法两院的现状	(271)
第二节 改革的结果论证	(273)
一、改革的应然结果	(273)
二、现行路径通向的预见结果和未知因素	(275)
三、现行方案的利弊论证	(276)
第三节 对铁路公安机关当前管理体制的思考	(283)
一、铁路总公司与铁路公安机关的法律关系	(284)
二、铁路总公司的性质	(285)
三、铁路总公司与铁路公安机关管理关系的法理缺陷	(290)
第十章 改革的深化及启示	(295)
第一节 铁路公安及司法体制改革的深化	(295)
一、保留转制后的铁路公安机关建制	(296)
二、改组转制后的铁路运输检察院	(299)
三、撤销铁路运输法院	(304)
四、跟进相关法律法规	(309)
第二节 铁路公安及司法体制改革的启示	(311)
一、对其他专门司法机关改革的启示	(311)
二、对改革程序的建议	(314)
三、对我国司法体制改革路径选择的启示	(316)
参考文献	(319)
后记	(327)

第一章 我国铁路公安及司法体制的形成与变迁

我国铁路的公安机关及司法机构，是根植于铁路体制内的“国家武装力量”和司法“分支”。尽管几十年来许多人认为其性质模糊，但从根本上看，它们的形成及发展都不是一个单纯的行政行为，更不是一个所谓的企业行为。尽管它们服务于铁路，但其活动内容和程序要求与其他公安机关和司法机关无异。所以，虽然带有浓重的部门特征和部门利益保护倾向，但从本质上讲，铁路公安机关及司法机构仍然分别属于国家警察序列之一和专门的司法机构之一——这是经《人民警察法》和我国的三部诉讼法确定了的。

铁路公安及司法体制的形成和变迁，是新中国成立以来体制性质、国际国内形势以及受苏联体制设置影响等因素所致的必然结果，近 20 年来的改革发展也是我国整个司法体制改革的必然结果。所以，无论是铁路体制的特点还是国家司法体制的模式和改革趋势，都决定着铁路公安及司法体制的性质、特点及发展走势。

体制，在当今中国是一个已经热议了 30 余年的话题。30 余年的经济体制改革，已经初步建立起了市场经济，在众多领域彻底改变了计划经济体制，也为铁路的发展创造了良好的外部环境。尽管目前中国高速铁路的科技水平在诸多方面已跻身世界先进行列，但其运输能力与其他经济领域相比，仍然是我国国民经济发展的“短板”——1979 年至 2007 年，全国铁路营运里程从 5.17 万公里增长到 7.8 万公里，共增长 50.9%，年均仅增长 1.4%，在全国

GDP 增长几十倍,许多工业品增长几倍、十几倍、甚至几十倍的形势下,^① 铁路运输发展明显滞后。2008 年以来,铁道部提出“跨越式发展”的口号,“大跃进”式地发展高速铁路。截至 2013 年年底,中国铁路营运里程突破 10 万公里,其中高速铁路突破 1 万公里,在建规模 1.2 万公里,使我国成为世界上高速铁路运营里程最长、在建规模最大的国家。^② 而与之并存的,是原铁道部背负的巨额债务。庞大的经济投入和建设,并没有从根本上改善中国铁路的运输能力,尤其是铁路建设规划的区域性差异,甚至更大地拉开了东西部交通条件的差距。近年来,人们已经深刻地认识到,制约铁路发展最重要的因素在于现有的管理体制。虽然国家经济体制改革已经推行了 30 余年,铁路运输管理的计划经济体制却并没有从根本上得到改变,铁路系统被称为“计划经济时代的最后一个堡垒”。30 多年间,铁路体制内部的计划经济与外部的市场经济交织博弈,铁路的发展更多的是被大环境推动着缓慢前行。随着中国经济体制改革的深入,这二者间的冲突已经成为铁路发展的桎梏。

其实,这种矛盾和冲突也是我国目前最大的社会矛盾的一个缩影——与快速发展的经济体制改革不相协调的政治体制改革,其迟缓的速度日渐成为制约经济发展的阻碍,因为健康的市场经济必须要有以民主法治为核心价值的政治体制作保障。

司法体制作为政治体制的重要组成部分,其机构的设立、权力的分配、价值的选择、职能的体现,无不反映出执政者的价值取向。与其他国家机关不同的是,司法机关是国家化解社会矛盾的最后屏障,对司法体制的选择既关乎执政者的权力边界,又关乎社会的和谐稳定。因此,出现在司法体制改革进程中的波折与反复、前行与后退,更能反映出权力各方对利益的角逐和力量的博弈。

① 强志:《中国铁路发展面临机遇和挑战》,载《铁道知识》2009 年第 1 期,第 11 页。

② 《中国铁路营运里程突破 10 万公里》,载人民网, <http://scitech.people.com.cn/n/2013/1229/c1057-23967637.html>。

本文所指的铁路公安及司法体制，出现于 1949 年新中国成立前后，在此之前的中国仅有铁路警察而无铁路司法。铁路公安及司法体制的形成与变迁，既以新中国成立 60 余年的发展和历史为大背景，又与铁路运输管理体制和中国司法体制改革现状息息相关。早在解放战争时期，铁路作为交通运输的生命线，就由铁路公安部队保卫；新中国成立后，随着全国法院、检察院系统的建立，铁路运输法院、检察院同时开始建设，并随着全国的司法系统在动乱中风雨飘摇；十一届三中全会以后，随着国家司法系统的恢复，铁路司法机关再次绽放生机，直至完成其历史使命，最终退出历史舞台。可以说，无论是它的出现还是它的谢幕，政治意义都要远远大于经济甚至法律的意义。铁路司法机制的形成与变迁，既浓缩了新中国 60 多年政治体制、主体导向的发展历程，也集中了计划经济与市场经济、强权主义与民主法治的冲突与矛盾。

第一节 铁路公安及司法体制建立的历史背景

铁路公安及司法体制的出现以及成型，都有其特定的历史背景，因而带有鲜明的时代特征。从其产生的历史背景中不难理解它被赋予的特定使命，从其形成的历史过程中不难看出它与铁路血脉相连的关系，自然地也就会理解铁路公安及司法体制改革的艰难与迟缓和。

一、铁路公安司法体系建立的铁路背景

(一) 1949 年前后的中国铁路状况

19 世纪中期，由于清政府的闭关锁国，铁路在世界上出现近半个世纪后才传到中国，但仍然被孤陋寡闻的当权者斥为奇技淫巧拒绝接受。1867 年，英商怡和洋行擅自筑成了中国第一条铁路——吴淞至上海的吴淞铁路，全长 14.8 公里，但被清政府用 28.5 万两银子买下后拆毁丢弃。随着国门渐开和洋务运动的兴起，

清政府逐渐意识到铁路的国防、经济价值，并于 1882 年年初建成中国第一条自建铁路——唐（山）胥（各庄）铁路。在随后的几十年间，帝国列强为了攫取更多的经济利益，在分割霸占中国路权的同时也修建了一些铁路线；南京国民政府和新军阀逐渐认识到铁路的战略重要性，也开始修建铁路。但由于列强侵略和国内政权更迭、战乱不绝，铁路在各家依自己标准无序修建的同时又遭受严重破坏。到 1949 年战争停止时，中国内地的铁路线仅有 22600 公里，其中 3600 公里的线路要么被战争彻底破坏，要么被拆除运走，余下的线路、机车标准不一、杂乱破旧。

从中国第一条铁路的修建到新中国成立，60 余年的铁路发展史表明，铁路在国家政治、军事、经济、国防建设中具有决定性地位，“得铁路者得天下”。这一点从列强在中国分割路权、霸占铁路，进而进行资源掠夺、利益侵占便可以充分证明；从阎锡山利用轻轨有效控制中央势力入侵，进而形成自己的独立王国可以看出；从解放战争中铁路对交战各方决定性的作用中也可以看出——对占有方而言，它是生命补给线，必然成为敌对方的重点破坏目标。所以，自铁路运行之始，铁路治安的维护就被上升到了国防的高度，需要进行军事化或者准军事化管理。

（二）新中国成立初期的铁路治安形势

新中国成立初期，铁路面临的形势严峻，一方面是被几十年战争破坏得千疮百孔、残破不堪的铁路线路、桥梁以及铁路设备，另一方面是国内敌特横行、匪患严重的治安局面。

中国共产党是依靠武装斗争夺取政权的，故无论是城市还是乡村，也无论是新区还是老区，即使在 1949 年新中国成立后的一段时间里，都不断遭到各种反动势力的激烈反抗。新中国成立之初，大陆各地潜伏着国民党特务等各种反革命分子约 60 万人，反动党