

# 关于监察体制改革下完善刑事管辖制度的思考

刘佳加

(中国政法大学 刑事司法学院, 北京 100088)

**摘要:** 2016 年底启动的监察体制改革将检察院对自侦案件的侦查权调整由监察委员会行使,《中华人民共和国监察法(草案)》具体规定了监察委员会的监督范围,刑事管辖制度面临着修改。《中华人民共和国刑事诉讼法》不仅应体现监察体制改革的要求,还应当对刑事管辖制度进行整体性优化,包括调整立案管辖制度,规范指定管辖制度,完善管辖协商制度和构建刑事管辖异议制度。

**关键词:** 监察体制; 侦查管辖; 指定管辖; 管辖协商; 管辖异议

**中图分类号:** D925.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1674 - 5639 (2018) 04 - 0045 - 05

**DOI:** 10.14091/j.cnki.kmxyxb.2018.04.007

## Reflections on the Improvement of Criminal Jurisdiction System in the Reform on Supervision System

LIU Jiajia

(Criminal Justice College, China University of Political Science and Law, Beijing, China 100088)

**Abstract:** The reform on supervision system started from the end of 2016 has given the Supervisory Committee power to investigate duty-related crimes which are investigated by the People's Procuratorates in the past. *The State Supervision Law (The Draft)* specifies the scope of supervision for the Supervisory Committee, and the criminal jurisdiction system is facing to be reformed. *Criminal Procedure Law of the People's Republic of China* should not only show the requirements of the reform on supervision system, but also improve the criminal jurisdiction system as a whole. This includes adjusting the case-filing jurisdiction system, standardizing the designated jurisdiction system, consummating the consultative jurisdiction system and building the criminal jurisdiction objection system.

**Key words:** supervision system; investigation jurisdiction; designated jurisdiction; consultative jurisdiction; jurisdiction objection

### 一、问题的提出

2016 年 12 月 25 日,第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议作出《全国人民代表大会常务委员会关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定》(以下简称《试点工作决定》),我国的监察体制改革正式启动。2017 年 11 月 7 日,《中华人民共和国监察法(草案)》(以下简称《草案》)公布并面向社会公开征求意见。监察体制改革旨在建立党统一领导下的国家反腐败工作机构,将党的领导贯彻到反腐败工作的全过程。<sup>[1]</sup>《试点工作决定》指出,

将《中华人民共和国刑事诉讼法》(以下简称《刑事诉讼法》)关于检察机关对直接受理的案件进行侦查的权力调整由监察委员会行使。《中华人民共和国监察法》继续贯彻监察体制改革的精神,《草案》第三条规定监察机关的调查范围包括职务违法和职务犯罪,第十二条详细地规定了接受监察的对象。此次改革产生了刑事管辖制度的调整和完善等问题。

《试点工作办法》总共涉及《刑事诉讼法》的八个法条,它们涵盖了专门机关的职权、立案管辖、技术侦查措施的适用主体与范围、人民检察院对直接受理的案件的侦查,其中立案管辖属于管辖

收稿日期: 2017 - 11 - 14

作者简介: 刘佳加(1993—),女,河南平顶山人,硕士研究生,主要从事刑事诉讼法学研究。

制度的一部分。管辖是刑事诉讼活动中首先要解决的问题,明确、合理的管辖对保证刑事诉讼任务的实现具有十分重要的意义。借此次改革的契机,对管辖制度存在的问题进行分析,有针对性地提出完善建议,可以使管辖制度更加科学、合理,有力地确保刑事诉讼的展开。

根据我国现行《刑事诉讼法》的规定,刑事诉讼中的管辖是一个“体系”,既包括法院、检察院和公安机关各自直接受理刑事案件的职权范围,即立案管辖;也包括法院审判第一审刑事案件的职权范围,即审判管辖,审判管辖又可进一步细分为级别管辖、地区管辖、指定管辖和专门管辖。<sup>[2]</sup> 监察体制改革后立案管辖要进行相应的调整,同时,立案管辖还存在称谓不科学以及管辖交叉的问题,可以一并予以调整。刑事诉讼管辖制度在长期运行的过程中还存在指定管辖的规范性不足、管辖协商制度规定粗糙和管辖异议权缺失等问题。在此次改革的背景下对管辖制度进行整体的优化,需要对现有的立法进行审视,结合司法实践提出相应的完善建议。

## 二、调整立案管辖

立案管辖解决的是刑事案件在不同机关之间的分工问题,但从法条本身的内容来看,立案管辖的称谓不科学。关于立案管辖的规定在《刑事诉讼法》第18条当中,该条共有三款。其中,第一款是公安机关负责一般刑事案件侦查工作的规定;第二款是检察院对自侦案件侦查的规定;第三款是法院直接受理自诉案件的规定。前两款实质上分别规定了公安机关和检察院负责侦查的案件范围,对于第三款涉及的自诉案件,法院的立案管辖和审判管辖将发生重合,“立案”在法条中并没有实质意义。

根据监察体制改革的要求,应把《刑事诉讼法》第18条的规定中涉及检察院对自侦案件的侦查权去掉,那么,检察院的立案管辖权将没有存在的必要。鉴于法院不具有侦查职能,《刑事诉讼法》第204条已经明确规定了自诉案件的范围,《刑事诉讼法》第205条规定法院对自诉案件进行审查后的处理包括开庭审理、说服自诉人撤回自诉、裁定驳回或者按撤诉处理,并不发生“立案”

的问题,而且立案本就属于公诉案件的诉讼程序,因而《刑事诉讼法》第18条第3款的规定是多余的。基于以上分析,建议把第18条的称谓改为“侦查管辖”。

此外,应当修改军队保卫部门侦查管辖的规定。根据《刑事诉讼法》第290条,军队内部发生的刑事案件由军队保卫部门侦查。中央军委《关于军队执行〈中华人民共和国刑事诉讼法〉若干问题的暂行规定》第26条把军队内部发生的刑事案件界定为部队营区内发生的刑事案件和军内人员犯罪的案件。根据《试点工作办法》,试点地区监察委员会按照管理权限,对本地区所有行使公权力的公职人员依法实施监察。那么,军事机关作为国家机关,其中的现役军官、警官和文职干部当然属于国家机关工作人员,<sup>[3]</sup> 他们也应受监察委员会的监察。因此,对于军队内部发生的刑事案件,还应当根据案件的性质进一步划分,把涉嫌贪污贿赂、滥用职权、玩忽职守、权力寻租、利益输送、徇私舞弊以及浪费国家资财等职务违法和职务犯罪行为纳入监察委员会的调查范围,其余的刑事案件则属于军队保卫部门的侦查范围。

再者,应当进一步界定监狱侦查管辖和公安机关、国家安全机关侦查管辖的范围。根据《刑事诉讼法》第290条,监狱负责侦查罪犯在监狱内的犯罪,司法部2001年发布、现行有效的《狱内刑事案件立案标准》详细规定了其类型,包括煽动分裂国家案、煽动颠覆国家政权案、放火案、爆炸案、故意杀人案、脱逃案、暴动越狱案、组织越狱案等等。从以上案件的类型可以发现,监狱与国家安全机关、公安机关的侦查管辖存在交叉。监狱侦查管辖的范围存在单纯以犯罪场所划定的弊病,这种划定方法与公安机关、国家安全机关、海关缉私机关等依据案件的性质确定侦查管辖范围有着根本区别,后者可以针对具体的案件类型不断跟进侦查方法和侦查技术,具有更强的专业性,这对于准确、迅速地惩罚犯罪十分必要。建议只保留监狱对脱逃案、暴动越狱案、组织越狱案的侦查管辖,其他的根据案件性质由国家安全机关和公安机关管辖。

### 三、规范指定管辖

《刑事诉讼法》第26条是对审判指定管辖的规定。根据该条，上级法院可以指定下级法院审判管辖不明的案件，也可以指定下级法院将案件移送其他法院审判。《人民检察院刑事诉讼规则》（以下简称《最高检规则》）和《公安机关办理刑事案件程序规定》（以下简称《公安部规定》）中分别对起诉和侦查的指定管辖进行了规定。目前指定管辖最大的问题是任意性较强，主要表现在适用条件的模糊性、程序性规定不完备，以及对公民权利的保障不足。

一方面，对于指定管辖的条件缺乏明确的规定。根据《最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部、全国人大常委会法制工作委员会关于实施刑事诉讼法若干问题的规定》，指定管辖的原因是“检察院认为需要依照刑事诉讼法的规定指定审判管辖”；根据《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国刑事诉讼法〉的解释》（以下简称《最高法解释》），指定管辖发生在“必要时”；根据《最高检规则》，指定管辖的条件是“在管辖不明或者需要改变管辖时”；根据《公安部规定》，指定管辖适用于“管辖不明确或者有争议的刑事案件”和“情况特殊的刑事案件”。以上规定过于笼统，赋予了决定机关过大的裁量权。实践中出现过以更好地保护未成年被告人的合法权益为由，对未成年人刑事案件跨地域指定管辖。<sup>[4]</sup>这种把本应适用于特殊个案的指定管辖适用于一类案件的做法是不当的，这种现象与指定管辖缺乏明确的适用条件有直接关系。另一方面，指定管辖缺乏完备的程序性规定。虽然指定管辖的程序性要求在《最高法解释》《公安部规定》中有所体现，如指定侦查管辖、指定审判管辖都要采用“决定书”的形式，在送达、告知和案件移送上有关规定都有涉及，但这些与完备的指定管辖程序还有较大差距。

指定管辖的以上问题带来的危害是不利于保障人权和司法公正的，降低了诉讼效率。指定管辖的条件缺乏细化的规定，没有指定管辖具体的案件范围和情形将难以避免司法机关利用其权限将案件指定到有利于其利益相关人的法院管辖，这不仅有损

案件另一方当事人的合法权益，而且会严重影响司法公正，破坏了司法纯洁和司法权威。为此，亟须对指定管辖进行严格的规范。

首先，应明确指定管辖适用的案件范围。指定管辖作为法定管辖的例外情形，针对的是管辖不明和需要对原管辖法院进行回避的情况。其中，发生管辖不明、需要指定管辖以便利侦查和审判的主要是一些特殊情形的案件，包括重特大毒品犯罪案件、重大复杂的网络犯罪案件、跨区域的经济犯罪案件和重大的职务犯罪案件，以及其他具有上述共性的案件。<sup>[5]</sup>基于回避而需要指定管辖的具体情况（或者案件）包括办案机关及其负责人需要回避的案件，办案机关所在行政区域领导干部、办案机关工作人员及其近亲属作为案件的被告人的案件，与该行政区域的国家机关有重大利害关系的案件，以及存在舆论偏向、易受地方保护势力影响的案件。其次，应当在法律层面细化指定管辖的程序，严格遵循程序法定原则。第一，明确启动的时间。对于侦查指定管辖，应当在立案之前，经初步调查存在犯罪事实时启动；对于起诉的指定管辖，应在审判之前启动；对于审判的指定管辖，应当在一审开庭审理之前启动。第二，在指定管辖的决定和通知上，应当规定具体的时限，以防止延误诉讼。决定和通知的整个过程都应保证有书面形式的文件，对于管辖不明或者有争议的案件，有关机关进行协商应有书面的协商意见，对于决定指定管辖的案件，应当记载指定管辖的理由，以便接受监督。除非第一次指定管辖确有错误，或者发现了新的需要指定管辖的事由，否则不应重复指定。<sup>[6]</sup>第三，在指定管辖的监督上，由检察院对指定管辖的理由、程序是否合理和正当进行监督，对不当的指定管辖有权向有关机关提出检察意见，要求其纠正。

### 四、完善管辖协商制度

近年来，随着经济的发展、科技水平的提高以及人口流动的加大，跨区域、团伙性刑事案件高发，例如，毒品买卖、电信诈骗、组织传销，等等。这些犯罪活动往往涉及多个行政区域，不同组织在不同的时间、不同的案件里分工的情况不同，

主要犯罪地点可能会变动,对于这类案件,往往是多个公安司法机关都有侦查管辖权和审判管辖权。<sup>[7]</sup>《刑事诉讼法》第25条规定了优先移送管辖制度,它解决的是审判管辖当中的审判管辖竞合问题,根据该条,应当由最初受理的法院审判,必要时由主要犯罪地的法院审判,《公安部规定》第18条是关于侦查管辖竞合的情形,其规则与审判管辖竞合的处理规则相同。但是这些都是非常原则性的规定,缺乏操作性。

由于以上规定的缺陷,致使实践中公安司法机关办理案件时往往以自己所在的行政区域不是主要犯罪地为借口,将案件移送给其他办案机关以避开侦查取证的困难、减轻疑难案件的审判压力,实践中办案机关规避风险、相互推诿的现象时有发生,这一方面使得一些案件因为管辖问题久拖不决,使原本难以调取的证据随着时间的流逝更难获取,加剧案件公正处理的难度,使诉讼陷入恶性循环,使司法公正更难以实现;另一方面,对于疑难复杂的案件,犯罪嫌疑人在侦查阶段往往会被采取羁押性强制措施,它对人身自由的剥夺程度不亚于刑罚(《刑事诉讼法》中羁押性强制措施可以折抵刑期的规定即是有力的说明),管辖争议的持续易使犯罪嫌疑人遭受超期羁押,损害其合法权益。因此,亟需完善管辖协商制度以防止这种现象发生。

目前,协商管辖在相关法律文件中仅有一些框架性的规定,《公安部规定》罗列了并案管辖的情形,《最高法解释》规定管辖权争议应当在审理期限内协商解决,然而,无论是侦查管辖协商还是审判管辖协商,它们的落实都需要依托管辖协商制度。完整的管辖协商制度既需要明确的原则作为指导,又需要具体的程序作为保障。

首先,应把效率原则作为管辖协商制度的根本原则。效率原则一方面要求协商应在较短期限内完成,且协商完成即告确定,禁止重复协商;另一方面要求协商管辖应当兼顾侦查机关调查取证的便利性和诉讼参与人参与的便利性,使诉讼的进行更为便利和高效。其次,应制定严格且操作性强的程序规定。对于管辖协商的理由,应当从严把握。请求移送的一方应当提供对方所在的行政区域是主要犯罪地的依据,对于侦查中的并

案管辖,提出申请的一方应当向对方提出并案管辖有利于查明案件事实的理由。对于管辖协商的形式,应当规定采用书面形式。管辖协商的结果直接关系到办案机关的责任和当事人的诉讼利益,采用书面形式有利于程序的规范性,便于接受监督。对于管辖协商的期限,应当体现效率原则。请求并案管辖或者移送管辖应当在确定适宜管辖的机关后提出,提出申请的时间可以规定为五日之内。协商机关的办案人员围绕提出的理由在三日之内应当达成一致的意见,如果不能达成一致,则启动指定管辖以确定管辖机关。

### 五、构建刑事管辖异议制度

构建刑事诉讼的管辖异议制度源于我国的地域管辖和指定管辖未赋予当事人充分的程序异议权。在我国的地域管辖中,管辖权竞合的现象时有发生。根据上述分析,管辖权竞合可以先通过管辖协商制度解决,如果协商不成,则通过指定管辖解决。但是由于缺乏管辖异议制度,即便管辖协商的效率原则要求适当考虑当事人参与诉讼的便利性,但当事人对管辖协商的结果只能接受。此外,我国的指定管辖具有明显的行政化特征,现行的指定管辖制度基本上是为惩罚犯罪的目标服务,很少会考虑为保障嫌疑人、被告人的权利而改变管辖。这与国外某些国家为了保障被告人的公正审判权而在特殊情况下改变法定管辖的制度有着本质区别。<sup>[8]</sup>我国指定管辖的决定是公安司法机关通过内部行政化的程序作出的,如果当事人对决定的结果不服,不能够提出异议并且申请改变管辖。

当事人没有充分的程序异议权,其危害是显而易见的。首先,公安司法机关违背管辖有关规定的情况可能确实存在,或者的确出现了变更管辖权的法定事由,如果当事人发现并向有关机关反映却无法申请变更管辖,案件的办理将难免受其他因素的干扰,例如,案件或者当事人与办案机关有利害关系,存在地方保护主义现象时,如果不变更管辖,最终的结果会偏离公正,损害当事人的合法权益。其次,即使管辖的确定是妥当的,但当事人站在自身利益的角度依然可能怀疑管辖的适当性,如果不给当事人质疑的机会并告

知其理由不成立，可能导致其继续质疑判决结果的正当性而上诉，这不仅无法改变裁判的结果，耗费了当事人大量的诉讼成本，同时还造成了司法资源的浪费。

因此，应当赋予当事人管辖异议权。第一，提出管辖异议权的主体应当包括当事人和检察院。管辖的确定将直接影响当事人的诉讼利益，将其作为管辖异议权的主体是合理的。基于犯罪嫌疑人、被告人可能在办理案件的过程中人身自由受到一定的限制，因而其近亲属、辩护人可以为行使管辖异议权。检察院的法律监督贯彻刑事诉讼的全过程，也应当包括对管辖的监督。第二，管辖异议的理由应当是不改变管辖可能影响案件的公正处理，既包括管辖未依法进行，也包括办案机关应当回避的情形，后者的程度应达到需要办案机关整体回避。提出管辖异议时申请人应当说明理由。第三，对于管辖异议的处理，应当由原办案机关的上一级机关审查并作出决定，原办案机关可以代为接收申请和送达决定。基于诉讼效率的考虑，管辖异议应以一次为限。第四，对于管辖异议的形式，如果检察院提出管辖异议，应当采用书面形式；如果当事人提出管辖异议，应以书面形式提出为原则，确有困难

的，可以由申请人口述，办案机关进行记录。第五，管辖异议必须在一定的期限内提出，对于侦查管辖的异议应当在立案之后、侦查终结之前提出；对于审判管辖的异议应当在案件开庭审理之前提出。

#### [参考文献]

- [1] 陈越峰. 监察措施的合法性研究 [J]. 环球法律评论, 2017, 39 (2): 93-104.
- [2] 陈光中. 刑事诉讼法 [M]. 北京: 北京大学出版社, 高等教育出版社, 2016: 117.
- [3] 吴步钦. 我国刑事立案管辖制度的缺陷及其完善 [J]. 人民检察, 2005 (17): 37-41.
- [4] 周常志. 刑事案件指定管辖制度的完善 [J]. 人民检察, 2008 (3): 22-25.
- [5] 吴志良. 对刑事案件指定管辖制度的思考 [J]. 中国检察官, 2010 (7): 49-51.
- [6] 李和仁, 王军, 熊秋红, 等. 同一刑事案件能否多次指定管辖 [J]. 人民检察, 2006 (1): 29-33.
- [7] 张曙. 刑事诉讼管辖协商机制研究 [J]. 华东政法大学学报, 2014 (1): 128-135.
- [8] 龙宗智, 白宗钊, 谭勇. 刑事诉讼指定管辖若干问题研究 [J]. 法律适用, 2013 (12): 38-44.

