

刑事诉讼指定管辖制度研究

杨佳馨

贵州大学法学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2023年8月25日; 录用日期: 2023年9月1日; 发布日期: 2023年11月9日

摘要

刑事诉讼中规定的指定管辖, 其目的是保障司法公正, 实践中发挥了积极作用, 但也有一定弊端, 如适用随意性较大, 指定侦查管辖于法无据, 公、检、法在指定管辖上不能有效衔接, 公民的管辖异议权与指定管辖申请权不受尊重等。存在的问题与我国特有的分工负责, 互相配合, 互相制约的制度结构, 以及司法权集体行使的特殊形式有关。若要完善该制度, 在模式设定上, 仍应以审判为基点, 同时明确侦查阶段的指定管辖并允许检察机关监督。即审判中的指定管辖应由检察机关提出, 由人民法院审查决定; 在指导思想, 坚持程序法定原则, 慎重适用指定管辖; 坚持管辖便利原则, 指定地点应当方便办案。在制度完善方面, 需要明确指定管辖的适用范围、指定管辖的相关主体、考量因素及决定程序; 要合理设置指定管辖的具体程序, 确认公民的管辖异议权与管辖申请权并予以保障。

关键词

刑事诉讼, 指定管辖, 程序法定

Study on the System of Designated Jurisdiction in Criminal Procedure

Jiaxin Yang

Law School of Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: Aug. 25th, 2023; accepted: Sep. 1st, 2023; published: Nov. 9th, 2023

Abstract

The purpose of the designated jurisdiction stipulated in criminal procedure is to ensure judicial justice, and it plays a positive role in practice, but it also has some drawbacks, such as the application of arbitrary, the designated investigation jurisdiction is not based on the law, the public, the prosecution and the law cannot be effectively connected in the designated jurisdiction, and the

citizen's jurisdiction objection right and the right to apply for designated jurisdiction are not respected. The existing problems are related to China's unique institutional structure of division of responsibility, mutual cooperation and mutual restriction, as well as the special form of collective exercise of judicial power. In order to improve the system, the mode should still be based on trial, and at the same time, the designated jurisdiction of the investigation stage should be clearly defined and the procuratorial organ should be allowed to supervise. That is, the designated jurisdiction in the trial should be proposed by the procuratorial organ and examined and decided by the people's court; in the guiding ideology, adhere to the principle of legal procedure and apply the designated jurisdiction carefully; adhere to the principle of convenient jurisdiction, designated locations should be convenient to handle cases. In the aspect of system improvement, it is necessary to clearly specify the applicable scope of jurisdiction, the relevant subjects of designated jurisdiction, consideration factors and decision procedures; it is necessary to reasonably set up specific procedures for the designation of jurisdiction, confirm and protect citizens' jurisdiction objection right and jurisdiction application right.

Keywords

Criminal Procedure, Designated Jurisdiction, Procedural Law

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

我国现行《刑事诉讼法》第 26 条明确规定了指定管辖制度：上级人民法院可以指定下级人民法院审判管辖不明的案件，也可以指定下级人民法院将案件移送其他人民法院审判。这是我国立法对审判环节指定管辖制度的设计，但在侦查与公诉环节，同样存在对指定管辖制度作出立法规定的需要。由于制度不完善，实践中运用指定管辖呈现诸多弊端，影响了司法公正与效率。据悉，有关单位正在酝酿制定文件以规范指定管辖。据此，分析指定管辖存在的问题及其原因，提出解决问题的思路与方案，具有重要的现实意义。

2. 指定管辖制度及实践中存在的主要问题

根据《刑事诉讼法》第 26 条的规定，指定管辖包括两种情况，管辖不明的案件的指定管辖；管辖权明确，但因某种原因不适于原管辖单位管辖而由上级法院指定移送其他人民法院管辖，即改变管辖。指定管辖存在的问题，集中于第二种情况。本文仅对第二种情况进行探讨。

由于指定而改变管辖地点，在我国司法实践中主要基于以下几种情形：第一，为了防止地方官员的社会关系或权势对司法造成影响而指定管辖。在职务犯罪案件中，这种现象较为常见，由于犯罪嫌疑人担任一方官员时间较长，影响力较大，并且与当地的公安机关、检察机关、法院都有着千丝万缕的联系，如果在当地审理，其与公安机关、检察机关的关系则容易导致司法不公的问题[1]。因此在我国一般对当地党政机关或公安司法机关主要领导干部涉嫌职务犯罪的案件适用指定管辖制度。第二，为了调配侦查力量以及其他特殊原因而改变管辖地点的。在侦查过程中，为了提高侦查效率或者其他原因而由上级公安机关或检察机关指定管辖。例如在毒品犯罪案件的侦破中，使用技术侦查等特殊手段，需要对有关侦查机关进行指定；在经济类刑事案件的侦破中，为了避免地方保护而指定管辖；最先摸排职务犯罪案件

线索的检察机关被上级检察院指定为承办单位等。第三，原管辖机关整体需要回避而实行指定管辖。通过指定管辖，对法定的办案主体予以调整，这种因为案件特殊性而进行调整的方式，能够有效保障司法的公正和效率，在司法实践中是非常重要的措施之一。

因指定而改变管辖，调整了法律确定的办案主体，是一种因案件特殊性而采取个案调整的方式人为影响案件管辖秩序的做法。这一制度设置的出发点是保障司法公正和效率，在实践中发挥了积极作用。但在其实施过程中，因为制度不完善以及执行不当，产生了一系列问题这一制度设置的出发点是保障司法公正和效率，在实践中发挥了积极作用。但在其实施过程中，因为制度不完善以及执行不当，产生了一系列问题：

2.1. 启动过于随意

由于立法等规定指定管辖的适用范围局限于存在争议或特殊的情况，但是对于“争议”、“特殊情况”等并没有明确的规定，因此司法实践中启动指定管辖时认识不一、做法各异。首先，启动条件过于宽泛，使得指定管辖制度的适用过于随意。其次，启动条件过于狭窄，使得该制度的未及时适用[2]。在第一种情形下，容易造成指定管辖的随意适用，指定管辖的适用范围被任意扩大，致使许多不需要指定管辖的案件被随意指定。对于哪些案件、何种缘由可以启动指定程序改变案件管辖，法律没有做任何规定。受此限制，“两高”司法解释及公安部规章只能笼统规定“必要时”或“情况特殊”，实践中则出现了一定程度的各行其是的情况。如职务犯罪案件，除中央管的省部级以上领导干部涉嫌犯罪的案件近年来普遍实行指定管辖外，厅级以下干部哪些经指定移管，哪些不移管很不确定。据笔者有限的调研，有的省普遍适用，甚至可以将乡镇主要领导干部的案件经指定移送到其他基层院管辖；有的省则限制较严，即使是厅局级领导干部也不一定移管；而在同一行政区，处理也不相同。

2.2. 指定管辖的衔接混乱

因我国立法对刑事诉讼指定管辖制度尚未作出系统性规定，因此司法实践中对指定管辖的运作也就没有形成统一的标准，各地方公安司法机关在实施指定管辖的过程中容易产生分歧矛盾，特别是在异地起诉和异地审判之间的衔接上容易引发许多连锁问题。而异地侦查、羁押与审判等都是相互关联的，需要对各个环节的衔接进行统筹安排[3]。实践中，各机关单位之间往往缺乏相互沟通，例如检察机关在异地公诉的情况下，法院可能以自身没有管辖权为由而拒绝受理。不同地区在解决这一问题上形成几种典型的做法：

1) A地检察院公诉部门提起公诉之后，受案的A地人民法院通过其上级法院指定辖区内的B地法院管辖，后A检察院将所有案卷材料移交给B检察院提起公诉；

2) A地检察院公诉部门提起公诉后，受案的A地人民法院通过其上级法院将材料报送给上级检察院，再由上级检察院将相关材料交给B地检察机关提起公诉；

3) A地检察机关公诉部门提起公诉后，受理案件的A地人民法院报请上级院指定管辖，上级人民法院直接与同级人民检察院进行协商，最终由上级人民检察院将案卷材料移交给辖区内的B地人民检察院提起公诉。

上述三种方式是当前解决不同级别、部门之间指定管辖协调的常见方案，由此还可以看出在司法实践中指定管辖制度的衔接过程中也同样存在极大的效率问题，侦查机关借此对犯罪嫌疑人进行超期羁押，严重侵害了犯罪嫌疑人的合法权益[4]。

2.3. 落实较为混乱

可以说，立法的不明确和空白导致做法的无序和混乱是必然的。而实践再一次证明这一点。对于以

何种形式落实指定管辖，有地区适用批复、决定书等形式，有地区则采用通知或裁定等。不同机关实施指定管辖的时候采用不同的形式，导致部分情况下由于法律文书不同而无法落实指定管辖。

3. 指定管辖制度不完善的危害性

指定管辖制度及其运用，对于打击犯罪，尤其是防范地方干扰，有力打击职务犯罪，发挥了积极作用。但是也应当看到，由于这一制度不完善以及实践操作中的随意性，对司法公正与效率产生了不良影响。主要表现在：

一是司法审查功能减弱，妨碍诉讼公正。由于指定管辖的不规范与随意性，交办案件的司法审查功能被进一步削弱[5]。被指定管辖的司法机关，通常只能在上级交办案件单位确定的基本框架不动的情况下，做局部性、技术性的调整。对交办案件，让交办的上级单位满意，往往是重要的甚至是主要的办案目标。如果不满意或者不甚满意，办案单位就辜负了上级的期望，不仅上级机关对此案产生负面评价，而且以后要接受交办案件也基本不可能。这种情况下，如果办案单位一味“眼睛向上”，交办后的诉讼程序将丧失任何实质性功能，仅仅成为实现上级交办单位意图的工具。

二是妨碍公民权益，损害司法公信力。交办案件的司法审查功能减弱，妨碍司法公正，往往直接损害公民尤其是犯罪嫌疑人、被告人的合法权益。另一方面，由于公民的管辖异议权、指定管辖申请权得不到制度保障与实践尊重，也使司法公正受到损害。首先，妨碍了公民应当具有的程序权利的实现。因为，管辖异议与回避申请权作为程序权利，是公正审判权的重要内容。其次，程序的不公正通常导致案件实体处理的不公正。任何人不能充当自己案件的法官，利益无涉才能公正司法，而办案单位诸多涉及自身的利益考量，常常不可避免地影响案件的实体处理。再次，妨碍实现“看得见的公正”，导致对司法公信力的损害。在案件中无论实体处理是否公正，程序不公所带来的社会质疑都影响了该院审判的社会公信力。

三是有违基本法理，损害法治原则。案件管辖是体现程序公正并直接影响实体公正及办案效率的重大程序问题，其决定必须有法律依据，并严格按照法律程序进行。指定管辖的随意性，以及侦查机关在缺乏法律依据的情况下实施指定管辖，不符合程序法定原则，有害于法治建设[5]。程序法定原则在管辖问题上的重要体现，是“法定法官”的原则和精神。即，任何案件在确定承审法院或法官时，必须有一套符合正当法律程序并保障人民基本程序权利的合理机制，通过这一具有可预测性的机制，来防止当权者以其权力恣意地操纵司法，防止其在特定案件中安排合乎自己心意的法官以损害司法公正、侵害民众权益。“法定法官”也是司法独立原则在司法主体确定问题上的必然要求，是联合国《公民权利和政治权利国际公约》第14条关于合格法庭独立审判原则的具体体现，同时也是实现该原则的保障条件。其基本精神为实行法治的各国普遍确认并遵循。在有的国家，“法定法官”被确立为宪法原则。

4. 我国刑事诉讼指定管辖制度的完善

通过上文分析可知，当前我国刑事诉讼指定管辖制度存在一定的不足，从立法源头上分析，该制度的适用范围、申请主体等方面均存在较大的问题，而在司法实践中该制度的运作存在一定的随意性以致我国当前刑事诉讼指定管辖状况成为一个广受诟病的话题，这与该制度设计初衷已存在较严重的背离。为此本文将从基本理念的重构出发，对刑事诉讼指定管辖制度的完善提出如下若干建议。

4.1. 重构基本理念

作为整个刑事诉讼活动的开端，管辖权的确认是司法正常运作的关键。指定管辖是法定管辖的例外，也是法定管辖的调整和补充，是管辖制度的重要组成部分，在我国诉讼法体系中居于重要地位[6]。完善

刑事诉讼指定管辖制度是法治建设的必然要求，为了实现这一目标，必须先重构刑事诉讼的基本理念，为制度的完善奠定基础。一直以来我国刑事诉讼重实体而轻程序，对程序的内在价值都存在一定的忽视。

作为整个刑事诉讼活动的开端，管辖权的确认是司法正常运作的关键。指定管辖是法定管辖的例外，也是法定管辖的调整和补充，是管辖制度的重要组成部分，在我国诉讼法体系中居于重要地位。完善刑事诉讼指定管辖制度是法治建设的必然要求，为了实现这一目标，必须先重构刑事诉讼的基本理念，为制度的完善奠定基础。一直以来我国刑事诉讼重实体而轻程序，对程序的内在价值都存在一定的忽视。

在指定管辖制度设计和运行的指导思想上，首先需要坚持程序法定原则，注意慎重启动和适用指定管辖。笔者建议有关机关在制定指定管辖司法解释和相关文件时，充分注意遵守刑事诉讼法所确立的管辖制度，坚持法定管辖为基本原则，指定管辖为例外情况，慎用指定管辖权。因为程序法定原则要求管辖权行使的程序化和法定性，一般禁止在个案中，在管辖明确的情况下改变管辖，只有在特殊情况下，才能做例外处理。因此，法定管辖是原则，指定管辖是例外，这是管辖制度设计和运行的一项基本要求。否则，司法的随意性及人为影响司法的因素增大，司法公正可能受到损害。而且，指定管辖意味着异地管辖，如远离犯罪地，不利于调查取证和核实证据，也不利于对证人的保护[6]。加之通过指定不适当地转移管辖权，可能含有不信任部分司法单位的潜台词，会对司法建设产生不利影响，而转移管辖中包含的利益追求，还可能产生一种新的、特殊类型的腐败。

4.2. 明确指定管辖的适用范围

指定管辖适用于如下情形：1、有管辖权的人民法院、人民检察院、公安机关，因案件涉及本单位领导需要回避或涉及本单位利益等原因，不宜行使管辖权的；本单位司法干警及其近亲属涉嫌犯罪的案件，不宜由该单位办理的；2、当地领导干部涉嫌犯罪，可能影响公正司法的；3、案件与本行政区域国家机关有重大利害关系，可能影响公正司法的；4、其他重大刑事案件，因存在某些特殊情况，改变管辖有利于案件办理的公正与效率的，包括存在舆论偏向、地方保护主义影响以及实现侦查效益的特殊要求等[7]。

4.3. 明确指定管辖的相关主体、指定管辖的考量因素及决定程序

应当规定，根据《刑事诉讼法》管辖条款所实施的指定审判管辖，应当由人民检察院提出意见，由人民法院考虑有利于司法公正和诉讼效率的相关因素做出决定。同时规定，为保障公正与效率，有管辖权和被指定管辖的侦查单位的共同上级侦查机关可以对该案件的立案侦查进行指定管辖。与侦查单位对应的检察机关(或受理审查批捕的检察机关)有权对侦查中的指定管辖进行法律监督。指定管辖决定只能由侦查、审判机关做出，其内设机构不是做出决定的合法主体。

4.4. 赋予当事人指定管辖申请权

通过前文分析，当前我国公检法机关是指定管辖制度的启动主体，而与刑事诉讼结果关系最为密切的当事人却不具备指定管辖的启动权。并且公安司法机关或上下级机关之间就指定管辖问题进行协商的时候，由于权力行政化问题导致诉讼效率被摆在更为重要的位置，对司法公正存在一定的偏颇，对当事人的合法权益缺乏关注。指定管辖启动权被公权力所垄断，对当事人利益的损害在所难免。鉴于这种情况，我国刑事诉讼指定管辖制度必须坚决引入诉权理念，赋予当事人启动指定管辖的权利，允许当事人直接申请指定管辖，进而对我国刑事诉讼指定管辖，在启动主体的设置上应包括两个部分，一部分为公检法等公权机关，另一部分则是当事人。我国法律已经明文规定了公权机关启动指定管辖，对当事人启动指定管辖亦必须立法加以明确。

5. 结论

随着移动互联网时代的迅速发展,人类犯罪行为日趋复杂化,跨区域犯罪和职务型犯罪频发,对司法工作的开展也提出更高的挑战。刑事诉讼法是制裁犯罪、保障当事人权益的基本法律,刑事诉讼中的各项制度都有其独特的意义。指定管辖制度作为刑事诉讼一项重要内容,在应对跨区域犯罪、职务型犯罪等刑事案件上具有突出的功能,在司法实践中为许多刑事案件的高效、高质办理奠定坚实的基础。本文的内容主要是以刑事诉讼指定管辖制度在立法与司法上存在的问题及对这些问题的完善进行研究。当前刑事诉讼指定管辖制度中程序正义的重要性被严重忽视,我国刑事诉讼法确立了几项基本原则,包括根据罪行轻重确立级别管辖、原则性与灵活性相结合以及便利诉讼参与人参加诉讼等原则,但是这些原则都是以提高诉讼效率为根本目的,尚缺乏保障司法公正的功能。我国的审判流程存在典型的程序性功能缺失问题,沦为查明事实的工具。最为重要的是管辖制度整体上存在缺陷。

指定管辖制度具有较强的行政色彩,司法实践中这一制度被随意适用严重影响了法定管辖的地位,破坏了程序法定原则,并因此导致了诸多问题,为社会所诟病。在问题出现后,立法机关并没有从立法上予以完善,而是由不同机关出台各种规定来克服实践中的障碍。这种由各部门出台的司法解释或规定,与指定管辖设计的初衷存在较大的背离。

通过深入研究指定管辖制度,笔者受到进一步的启发,任何制度或程序的设计,都必须平衡基础法律价值,特别是司法公正与司法效率存在冲突的时候,我们不能一味地以行政化、求效率来取代公正、正义等价值。我们期望大家的研究、讨论和建议能使我国未来刑事诉讼指定管辖制度得到进一步完善,从而对我国司法公正发挥更加积极的作用。

参考文献

- [1] 李和仁,王军 熊秋红,汪海燕,杨涛,刘勇. 同一刑事案件能否多次指定管辖[J]. 人民检察, 2012(1): 29-33.
- [2] 黄学贤,杨红. 论行政诉讼管辖困境之形成及其突破[J]. 法学评论, 2013(6): 38-44.
- [3] 龙宗智,白宗钊,谭勇. 刑事诉讼指定管辖若干问题研究[J]. 法学论坛, 2013(12): 38-44.
- [4] 石志祥. 论民事诉讼指定管辖制度的完善[D]: [硕士学位论文]. 上海: 上海交通大学, 2007.
- [5] 熊秋红. 刑事诉讼法学的新发展[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2013.
- [6] 杨东亮. 刑事诉讼法中的司法审查[M]. 北京: 法律出版社, 2014.
- [7] 孙茂利. 刑事诉讼法司法解释规章规范性精解[M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2014.