



跨行政区划检察改革案件管辖的

一般逻辑思考

——以铁路检察机关先行试点为视角

王 晖*

[内容摘要]十八届四中全会作出探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院的重大部署。跨行政区划检察改革背景下,铁路检察机关面临案件管辖范围的调整。扩大铁路检察机关案件管理范围,有利于发挥专门性司法的实践优势,破坏司法地方化和行政化难题。应坚持依法渐进、区别纳入、诉讼便宜等原则,合法合理确定铁路检察机关案件管理范围。

[关键词]跨行政区划检察改革 案件管辖 思考

探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院,是十八届四中全会《中共中央全面推进依法治国若干重大问题的决定》和中央深化改革领导小组第七次会议的重要部署。合理划分案件管辖,是跨行政区划检察改革的基础和前提。跨行政区划的司法管辖制度是指一国根据自身实际状况和内国法律规定,除最高司法机关以外将不同行政区域的法律事务交由特定司法机构处理的制度。在设立跨行政区划人民检察院的司法改革目标下,本文以铁路检察机关案件管辖的先行改革为视角,从为什么要跨区划司法管辖、如何实现跨区划司法管辖、跨区划司法管辖的案件范围三个方面进行浅析。

一、为什么要跨区划司法管辖:改革要求,发展需要

党的十八届四中全会提出:优化司法职权配置,探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院。中央政法委提出:探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院…。这项改革,考虑对现有铁路运输检察院加以改造,合理调配、充实审判人员和检察人员即可实施。由此,将铁路检察院案件管辖范围扩大至特殊案件类型,核心要义是有利于排除对审判工作和检察工作的干扰,即让司法去地方化。

* 作者单位:南昌铁路运输检察院。



(一)解决提高司法质效的问题

1.通过管辖,破解地方保护。长期以来,我国地方各级人民检察院依托省、市、县三级行政区划设置。地方检察机关的设置与行政区划设置严格对应。虽然在社会运行中发挥了积极作用,但由于司法机关人、财、物均受地方保障,因此而带来的司法机关依附于同级行政机关而存在,司法地方化和行政化的现象有待破解。司法机关依法、公正行使司法权是宪法赋予的权力,也是新时代人民群众的司法需求。2018年修订《人民检察院组织法》第十六条规定,省级人民检察院和设区的市级人民检察院根据检察工作需要可以在辖区内特定区域设立人民检察院。探索改变当前案件管辖与行政区划重叠的司法管辖现状,是构建新形势下新型诉讼格局,发挥法治在推进国家治理体系和治理能力现代化中积极作用的司法需求。

2.通过管辖,完善法治统一。根据《中华人民共和国刑事诉讼法》第二十五条,规定刑事案件实行地域管辖。因为各地经济社会发展水平不均衡,各地赋予司法人员的自由裁量标准存在部分差异,严重时直接影响出入罪。保障检察权依法、独立、公正行使,维护国家法治统一和司法权威,通过集中管辖来完善国家的法治统一,是司法改革的内容之一。

3.通过管辖,提升司法公信。司法权作为国家权力的重要组成部分,它来源于人民、属于人民、受人民监督,必须服务于人民。当前,受司法地方化、行政化的干扰,有法不依、执法不严、违法不纠以及有案不立、同案不同罪等现象时有发生,这不仅影响司法公正,更有违人民群众对公平正义的合理期待。通过集中管辖,优化司法职权配置,推动司法权科学有效运行,提升司法公信力。

(二)解决推进铁检发展的问题

1.铁路检察体制改革需要深化。铁路检察院本身具备跨行政区划的特点,在2012年完成体制改革后,已经实现了人财物由省级统管,铁路司法系统整体纳入国家司法管理体系。以此为依托构建跨行政区划检察院,有利于从体制上排除地方保护和行政干预,可以发挥专门性司法的实践优势,符合司法分工和专业化发展趋势,也是推进探索跨区域司法管辖时代改革要求的积极尝试。

2.铁路检察机关面临发展困境。全国的铁路检察院改革移交后,其基本职能没有变,工作领域和服务对象没有变。但随着改革形势的发展变化,铁路领域的司法需求发生了很大变化。近年来,随着国家加快高铁建设、铁路全面提速以及沿线安全管理工作的加强,铁路治安状况明显好转,刑事案件数量减少。这些因素导致铁路检察机关所办案件不断下降,与高峰时相比下降40%以上。利用好铁检现有的司法资源,发挥铁检检察职能,激发铁检工作活力,促进铁路检察体制得到创新和发展,是实现铁路检察院自身发展的需要,也是破解铁路检察院困境难题的途径。

3.铁路司法传统模式需要破题。当前,无论是刑诉法、组织法还是其它单项法律均没有对铁路司法机关的专属管辖范围做出统一规定,在刑事案件的管辖范围上,没有铁路司法机关案件管辖的统一标准。最高法对铁路法院案件管辖的规定,与公安部对铁路公安机关案件管辖的规定又不尽相同。在对铁路运输法院和铁路公安机关案件管辖范围的上,两家的司法解释和执法规定,文字表述乃至管辖范围都有差异。铁路检察机关作为刑事诉讼的中间环节,缺乏明确的司法管辖标准,不利于检察监督的规范性和严肃性。

二、如何实现跨区划司法管辖:顶层设计,主体担当

除了专门检察院管辖之外,案件都按照法律规定归属对应的行政区划内检察院管辖,将其中的部分案件改变原有的程序纳入跨行政区划检察院管辖,首先应当确立科学标准,做到顶层设计和基层探索相结合,结合实际



情况来探索铁检机关新增管辖案件的类型和划分标准,形成科学的跨行政区划检察院案件管辖机制。

(一)依法渐进原则,顶层设计与基层探索相结合

《人民检察院组织法》《刑事诉讼法》均有关于专门检察机关、审判机关的管辖另行规定的内容。为此高检院已于近期出台关于开展跨行政区划检察改革试点工作的通知,对开展跨行政区划改革试点的指导思想和总体思路、主要内容、工作内容等作了比较明确的要求。跨行政区划试点的北京、上海铁检分院在属地检察机关、政法委的统一协调下,也取得了宝贵的经验。目前铁路检察院均为所在省级检察院的派出院。在总体指导意见之内,根据不同地区、不同层级检察院的实际情况,授权省级检察院结合实际情况来确定铁检机关新增管辖案件的类型和划分标准,积极鼓励在总体框架下进行探索。

(二)区别纳入原则,集中管辖与选择管辖相结合

不论管辖区域怎么划分,不同区域的案件类型、案件数量依旧会千差万别,就“地方保护”而言,会因不同区域、不同个案而存在不同;就“案件类型”而言,也会因不同经济状况,不同地理区域而存在差异。因此跨行政区划管辖哪些案件,宜区分有别,把集中管辖与选择管辖相结合。集中管辖即指定某一类的案件全部交由跨行政区划检察院管辖,这类案件应当是总体数量不大,整体移交管辖对现有的诉讼模式波及不大,当前铁检机关均能承接的案件。选择管辖是指定某些案件可以由跨行政区划检察院管辖,也可以仍由行政区划内检察院管辖,给诉讼主体留有选择的空间。

(三)诉讼便宜原则,合理补强与少数特殊相结合

设立跨行政区划的人民检察院,是作为我国原有的行政区划检察院架构体系的一种有益补充,是探索建立一种能使司法区划与行政区划适当分离而非彻底分离的司法管辖制度。一方面要考虑跨行政区划检察院管辖的适宜性,铁路检察院适合办理垂直管理领域内的刑事犯罪案件,具有系统性、专业性、流动性、相对独立性的特点。另一方面要考虑侦查机关和审判机关的便利性,考虑侦查机关和审判机关的易接受程度。

在具体操作层面:首先,选择检察机关能自行指定的案件,比如公益诉讼的案件、执行检察的案件、职务犯罪的案件等。其次,考虑由独立的侦查机关办理的案件,比如公安机关内部相对独立的民航、航运、铁路等公安机关办理的案件,以及国家安全机关、海关海警侦查的案件。再次,容易有管辖争议的案件,即跨行政区划的案件,这类案件的犯罪发生地、危害结果地往往不在一起,容易有管辖争议或异议,集中管辖更为合理,如网络犯罪、知识产权案件等。

三、跨区划司法管辖的案件范围:特殊为主,适量适宜

管辖的案件范围是跨行政区划司法改革的核心问题。哪些更适合管辖,建议因地制宜,区别选择,特殊为主,适量适宜从中选择。结合前述的几个原则罗列分析如下:

(一)对县级以上地方人民政府提起的公益诉讼和跨行政区划的公益诉讼案件

包括需由检察机关提起的以县级以上地方人民政府为原告的公益诉讼案件、跨行政区划的公益诉讼案件。

管辖因素:1.公益诉讼针对的是行政机关对某些侵害公共利益的违法行为未进行及时、有效监管,大多是针对地方保护的诉讼;2.由当地检察机关起诉当地政府的公益诉讼有时存在困难,由跨行政区划检察院管辖更为有力;3.对于跨行政区划的公益诉讼,由某一地检察机关提起,显然有难度,需要跨行政区划检察院管辖,有利于加强依法行政。

(二)铁路、民航、水运、港口等“传统交通”领域的刑事案件

包括刑法分则中的各项罪名。

管辖因素:1.铁路、民航、水运、港口领域普遍设立自成体系的行政管理机构和公安机构,实行条线管理,不直接隶属于省地市,其管理体制及法律关系,具有系统性、专业性、流动性、相对独立性的特点,均为跨行政区域条线状管理;2.属于传统意义上的交通领域,在法律适用、司法需求上具有相似性,纳入管辖有利于发挥铁检原有的专业性优势,在维护公共安全、保障国民经济发展更为有力;3.这些领域发生的刑事案件大多具有具有跨区域性、流窜性、侵财性等主要特征,纳入管辖能够从法律上理顺跨行政区划检察院与专门领域公安机关的对应监督关系,有效解决部分专门公安机关没有专门检察院对应监督的问题;4. 这些领域刑事案件相较于地方行政区划的案件数量,所占比重较小,纳入管辖更为易行。

(三)海关、海警缉私机关办理的刑事犯罪案件

该类犯罪包括:刑法第一百五十一条、第一百五十二条、第一百五十三条和第三百四十七条条规定的走私文物罪、走私毒品罪等 11 种罪名。

管辖因素:1.海关缉私案件是目前试点比较成功的案件管辖类型,具有可复制的经验;2.海关系统设缉私机构(列公安部第二十四局)受海关总署、公安部双重领导,实行垂直管理,侦查的刑事案件具有明显的跨行政区划特征;3.海警拥有海上行政、刑事执法职能,执法监督相对较弱,将此类案件由集中管辖,既有利于加强法律监督,也有利于统一执法尺度、专业化案件办理。

(四)轨道交通、高速公路领域的刑事犯罪案件

包括轨道交通运输中发生的犯罪,高速公路上的交通肇事犯罪。

管辖因素:1.与传统交通领域一样,在法律适用、司法需求上具有相似性,铁检机关管辖该类案件有专业性经验;2.这些刑事案件大多具有具有流窜性、侵财性等共性特征;3.这些领域刑事案件在公安机关也大都属于专门公安部门集中管辖。

(五)环境资源保护类刑事案件与食品药品安全类刑事案件

环境资源保护类刑事案件重点包括刑法分则第六章第六节“破坏环境资源保护罪”全部犯罪。食品药品安全类刑事案件主要包括刑法分则第三章第一节“生产、销售伪劣商品罪”中有关危害食品药品安全犯罪和第八节中与食品药品有关的虚假广告犯罪、违法经营犯罪等。

管辖因素:1.目前已经有试点管辖的经验;2.具有影响范围大,跨地域的“广泛性”、“不确定性”特点,时常引发管辖冲突,职责不明容易导致打击不力;3.行政执法与刑事司法两法衔接不畅,行政处罚案件多,移送少;以罚代刑、降格处理现象存在;行政执法机关立案多,公安机关立案少;损害法益的现象存在,移送、立案少;易受地方保护主义干扰。

(六)侵犯知识产权类刑事案件

该类犯罪主要包括假冒注册商标罪;非法制造或者销售非法制造注册商标标识罪等 7 个罪名。

管辖因素:1.南京铁路运输检察院管辖江苏省内的知识产权案件,已经有实践经验;北京、上海知识产权专门法院的试点也为检察机关专门管辖提供了遵循;2.犯罪主体专业化智能化程度高,需要专业化的检察队伍进行集中办理;3.网络化和跨区域化特征使得传统管辖权缺位,办案质效不高。

(七)侵犯计算机网络的刑事犯罪案件

侵犯网络的刑事犯罪案件主要包括刑法第二百八十五条和第二百八十六条规定的非法侵入计算机信息系



统罪、非法控制计算机信息系统程序、工具罪等5个罪名。

管辖因素:1.该类犯罪具有虚拟性、隐蔽性、复杂性、社会危害性大的特点,是需引起重视的新型犯罪;2.犯罪跨地域特征明显,针对网络的犯罪往往行为发生在某地,服务器在另一地,而犯罪结果危害整个网络等,普通地域管辖难以适用,管辖中容易出现推诿;3.管辖此类犯罪要求很强的专业性,与其分散在各个检察院,不如归口集中管辖,通过集中办理积累经验、提高质量。

(八)跨行政区划法院、知识产权法院、海事法院、网络法院、铁路运输法院所管辖案件的诉讼监督

包括跨行政区划法院、知识产权法院、海事法院、网络法院、铁路运输法院办理的刑事诉讼案件、民事诉讼案件、行政诉讼案件的诉讼监督。

管辖因素:1.对于普通民事诉讼案件和行政诉讼案件的管辖,检察机关并没有自行确定管辖范围的权利,但有依法监督的职责;2.行使对应管辖是法律赋予的职权;3.进一步完善检察机关专门监督职能的需要。

(责任编辑:黄敏)