

我国侦查地域管辖制度的反思与重构

林雪标

摘要:我国刑事诉讼法对侦查地域管辖的规定付之阙如,相关内容主要体现在“两高”的司法解释和公安部的程序操作规则之中。学界普遍认为,侦查地域管辖可以也应当通过审判地域管辖逆推而得,现有法律条文也同样秉持逆推的理念和做法。然而,这种逆推模式无论在理论层面还是实践层面都存在一定的缺陷,有必要予以反思并重构侦查地域管辖制度。侦查地域管辖制度的重构涉及效率导向、立法模式选择以及管辖连接点设置等多维面向。同时,对于侦查地域管辖制度重构可能引发的异地侦查成本提高、侦诉审衔接不畅及“择地而诉”等风险,需要运用侦查协作和侦查一体化等机制、强化侦诉审三方协调以及深化“以审判为中心”诉讼制度改革来加以化解。

关键词:侦查地域管辖;逆推模式;犯罪信息最初知悉地;制度重构

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2023.02.013

一、引言

管辖是刑事诉讼的重要问题,是刑事诉讼活动的前提和基础。作为公权力机关受理案件的资格,管辖是衡量公权力运作合法性和正当性的主要评判标准之一^①。刑事诉讼程序的推动离不开管辖权的有效支撑。管辖权一旦缺失,侦查、起诉和审判等诉讼职权将无所凭依。我国《刑事诉讼法》自1979年制定以来,虽经数次修订,但均在总则第二章对管辖予以专门规定。从管辖在法典结构中所处的位置看,其之于刑事诉讼法的重要性不言而喻。进一步深入分析法律条文,不难看出,刑事诉讼法关于管辖的规定其立法重点在于审判管辖。以现行《刑事诉讼法》为例,共有10个条文(第19条至28条)与管辖相关,除第19条“职能管辖”涉及公检法机关的管辖分工外,其余9个条文规定的全都是法院审判管辖,包括级别、地域、指定和专门管辖等。从体系建构看,刑事诉讼管辖形成以审判管辖为中心,外依程序法定原则、内据最密切联系原则的基本格局^②。

在地域管辖层面,刑事诉讼法只规定了审判地域管辖,对于侦查地域管辖未置一词。主流观点认为,刑事诉讼法关于划分法院地域管辖的标准,应当同样适用于公安机关等侦查机关,即侦查机关内部在立案侦查上的权限划分要与人民法院的地域管辖相对应^③。有学者明确指出,侦查管辖应当服从审判管辖,以体现“以审判为中心”^④。在这种观念推动下,“两高”、公安部颁布了大量司法解释和程序操作规则,其中不少包含侦查地域管辖内容,但侦查地域管辖一般是由审判地域管辖逆推而来。如《公安机关办理刑事案件程序规定》第二章“管辖”,基本上完全按照刑事诉讼法审判管辖制度模式来规定侦查阶段管辖。其中,侦查地域管辖就是参照审判地域管辖,由审判地域管辖逆推而来的,“刑事案件由犯罪地、犯罪嫌疑人居住地以及最初受理的公安机关管辖。”^⑤可见,《公安机关办理刑事案件程序规定》中对于侦查地域管辖的规定,基本上是参照刑事诉讼法关于审判地域管辖的规定。

作者简介:林雪标,中国人民大学法学院博士后,福建江夏学院法学院副教授、研究员(福州350001; mujian 0944@sina.com)。

① 龙宗智:《刑事诉讼指定管辖制度之完善》,《法学研究》2012年第4期。

② 熊秋红、余鹏文:《我国刑事诉讼管辖体系之完善》,《法学杂志》2022年第4期。

③ 陈光中主编:《刑事诉讼法》(第3版),北京:北京大学出版社、高等教育出版社,2009年,第119页。

④ 熊秋红:《刑事程序法上加强民营企业家人身财产安全保护的若干建议》,《法律适用》2019年第14期。

⑤ 参见《公安机关办理刑事案件程序规定》第15条、第21条。

在我国刑事诉讼管辖制度框架下,以审判地域管辖逆推侦查地域管辖是重要内容,但这种规定的正当性与合理性不断遭到质疑。在司法实践中,这种逆推与我国侦诉审诉讼结构平衡以及公检法诉讼主体分工势必存在重大冲突,从而导致程序倒流、诉讼资源大量损耗等消极后果。如何反思以审判地域管辖逆推侦查地域管辖的困境,重构刑事程序结构中的侦查地域管辖制度,充分彰显侦查地域管辖的前置性指引功能,有效调整程序关系和彰显程序合法性,需要理论界和实务界的重视和探索。

二、对以审判地域管辖逆推侦查地域管辖的反思

重构我国侦查地域管辖制度,需要理性审视现有侦查地域管辖制度的不足,特别是应当对以审判地域管辖逆推侦查地域管辖,在价值、理论和实践层面进行反思。

(一)以审判地域管辖逆推侦查地域管辖的价值局限

从表面上看,管辖更多的是一种技术性机制,但并非“价值无涉”,其有着重要的价值取向。刑事诉讼价值主要是公正和效率,管辖作为刑事诉讼的重要范畴,追求公正和效率自是题中应有之义。但不同诉讼阶段地域管辖的价值追求不同,如审判地域管辖重在司法公正,侦查地域管辖重在行政效率。

审判地域管辖制度通过法定法官原则追求司法公正^①。贝尔纳·布洛克认为,刑事管辖权规则具有公共秩序性质,无论是基于属人理由、属物理由还是属地理由的管辖规则概莫能外^②。克劳思·罗科信认为,设置详尽的、繁简适中的法定管辖权,是基于法定法官原则,目的是使每一犯罪行为对应特定的裁判机关,以避免恣意滥选裁判法官的情形^③。根据法定法官原则,“何等案件由何位法官承办之问题,必须事先以抽象的、一般的法律明定”^④。法定法官原则的目的在于防止行政对司法的干预以实现司法公正。而侦查地域管辖作为侦查权力行使的前提,则是以效率为主要价值目标,这样才能尽快启动侦查措施,完成取证行为。正如达玛什卡所言:“科层型权力组织对政策实施程序形式的最显著影响就是‘积极主动’的侦讯调查工作。”^⑤

价值追求侧重点的不同导致以审判地域管辖逆推侦查地域管辖存在一定程度的价值局限。在我国,公安机关负责刑事案件的侦查、拘留、执行逮捕和预审。为有效打击犯罪,公安机关在管理方式上实行行政“科层制”,上下级公安机关具有明显的层级和位阶。侦查地域管辖是启动侦查权的基础,要坚持效率的价值目标,使公安机关充分运用侦查一体化机制等手段,能够做到有效统一调配资源、指挥侦查活动,提高侦查效率,把握打击犯罪的最好时机,从而有利于司法公正目标的实现。

(二)以审判地域管辖逆推侦查地域管辖的理论困境

西方国家刑事诉讼管辖的理论依据主要是审判中心主义。在这种审判中心主义理论的影响下,管辖属于法院审判程序问题,法院地域管辖、级别管辖、牵连管辖、指定管辖与移转管辖是管辖制度的核心,而侦查管辖地位不彰,侦查地域管辖一般参照审判地域管辖的规定。例如,根据德国刑事诉讼法理论,一审诉讼程序由准备程序(包括侦查)、中间程序及审判程序构成,除了准备程序由检察官主持外,中间程序和审判程序都是由法院决定的。地域管辖亦被称为土地管辖,是指不同地域的同级法

① 林钰雄:《刑事诉讼法》(上册),台北:新学林出版股份有限公司,2020年,第112页。

② 贝尔纳·布洛克:《法国刑事诉讼法》(第21版),罗结珍译,北京:中国政法大学出版社,2009年,第295、304页。

③ 克劳斯·罗科信:《刑事诉讼法》,吴丽琪译,北京:法律出版社,2003年,第40页。

④ 林钰雄:《刑事诉讼法》(上册),第112页。

⑤ 达玛什卡:《司法和国家权力的多种面孔——比较视野中的法律程序》,郑戈译,北京:中国政法大学出版社,2004年,第272页。

院之间的案件任务分配。在划分地域管辖时,德国遵循了以犯罪地、被追诉人居住地、被指控人抓获地作为连接点的指导思路,并由此构建起一套较为严密的法院地区管辖体系^①。在这个管辖体系中,侦查地域管辖是由审判地域管辖决定的。正如《德国法院组织法》第143条第1项规定,检察院地域管辖范围由与之对应的法院地域管辖范围决定^②。根据日本刑事诉讼法理论,刑事诉讼的重心是审判程序,侦查被单纯当作审判的准备阶段。一切活动都是从属于审判的^③。日本刑事诉讼法对高等法院以下所有法院的管辖区域作了规定,法院对刑事案件具有管辖权,其前提是“犯罪地”或者被追诉人“住所、居所、现在地”处于该法院管辖区域内。日本也是按照审判地域管辖对侦查地域管辖作出规定。如《日本警察法》第64条规定,都道府县警察原则上得在其都道府县的警察辖区内执行职务。一般警察在场所上行使侦查权的区域受到严格限制;检察官执行职务,应当在其隶属的检察厅相对应的法官管辖区域内^④。可见,以德国、日本为代表的西方国家采取审判管辖中心模式,与其刑事诉讼理论强调审判中心主义有关。

我国的诉讼阶段、诉讼结构理论迥异于西方。按照诉讼任务、主体、行为方式等标准,刑事诉讼中的侦查、起诉、审判三个诉讼阶段,每个诉讼阶段都是一个完整的独立单元,“分工负责,互相配合,互相制约”,只有分工不同,没有诉讼地位孰重孰轻之分。公检法三机关对侦查、起诉、审判各管一段,在其管辖的程序阶段,实现程序自控,在互涉关系上存在制约性^⑤。我国近年来的诉讼制度改革“以审判为中心”,但这与西方的审判中心主义理论有着本质的区别。西方的审判中心主义理论主张审判是诉讼的中心,侦查、起诉共同构成审前程序,是诉讼的准备,从属于审判。我国“以审判为中心”的基点是整个刑事诉讼程序而非某个阶段,其更多地强调以庭审为中心、以证据为中心,通过庭审实质化实现裁判权对侦查权、公诉权的程序性制约,并不会削弱侦查和起诉的功能和作用。侦查和起诉阶段有特定的任务和目的,即收集确实充分的证据、查获犯罪嫌疑人和查明犯罪事实。我国的刑事诉讼结构是线性的,各诉讼阶段存在顺序上的先后,先有立案侦查,才有后续的批捕、起诉和审判。刑事诉讼的阶段和结构决定了每个诉讼环节均可能产生管辖错误,明确的侦查地域管辖规范可以减少管辖错误,避免后续环节发生重复性错误,减少诉讼程序耗费。以审判地域管辖逆推侦查地域管辖先要确定审判地域管辖,而后确定侦查地域管辖,其运行逻辑呈现出与刑事诉讼阶段、流程完全逆反的形态,与我国刑事诉讼阶段、结构理论相悖,也不符合刑事诉讼的运行规律^⑥。

(三)以审判地域管辖逆推侦查地域管辖的实践障碍

龙宗智教授指出,公诉案件中侦查与起诉是审判的前提,侦查和公诉等环节的管辖似乎可从审判管辖中推定或推导出来。但是,在没有法律依据的情况下,通过推定或推导来确定侦查或者起诉管辖有违程序法定原则,并不具有法律逻辑上的必然性,可能存在“推不出”的问题^⑦。就实践层面而言,以审判地域管辖逆推侦查地域管辖存在着一定的障碍,在审判活动尚未开始时,完全以审判地域管辖的标准来确定侦查地域管辖是不符合逻辑的。案件进入审判程序后,绝大部分案件都已经达到事实清楚、证据确实充分要求。因此,无论是犯罪地、主要犯罪地、被告人所在地、被告人身份、案件可能判处刑罚、案件性质等都处于相对明朗的状态,据此来确定案件在审判阶段的地域管辖、级别管辖、专门管辖并不会存在太大的问题。特别是据以确定审判地域管辖的准据要素犯罪地、主要犯罪地、被告人

① 克劳思·罗科信:《刑事诉讼法》,第38—50页。

② 参见《世界各国刑事诉讼法(欧洲卷·上)》,北京:中国检察出版社,2017年,第347页。

③ 参见土本武司:《日本刑事诉讼法要义》,宋英辉等译,台北:五南图书出版有限公司,1997年,第1页。

④ 参见土本武司:《日本刑事诉讼法要义》,第102页。

⑤ 龙宗智:“以审判为中心”的改革及其限度》,《中外法学》2015年第4期。

⑥ 孙红卫、楼伯坤:“侦查管辖中心论”的科学性和合理性——以公诉案件为基准的考察》,《西南政法大学学报》2009年第2期。

⑦ 龙宗智:《刑事诉讼指定管辖制度之完善》,《法学研究》2012年第4期。

居住地基本明确。然而,刑事案件发生伊始,需要确定由哪个地域的公安机关来立案侦查时,如果适用与审判阶段同样的地域管辖规则,公安机关面对的现实却完全不同,绝大多数的案件事实不清、性质不明,更遑论对犯罪嫌疑人可能判处的刑罚如何,据以确定审判地域管辖的诸准据要素此时基本不存在适用的可能^①。特别是互联网背景之下的网络犯罪,由于网络的无边界性和快速传播性,犯罪分子可以超越物理空间在多个地区实施犯罪行为、隐匿身份行踪、转移财产或犯罪所得、销毁或隐藏关键证据,犯罪行为地、犯罪结果地、犯罪嫌疑人所在地不明的情形屡见不鲜,那么,此时公安机关如何能够根据审判地域管辖规则来逆推侦查地域管辖^②?我国的司法解释逐步扩大解释网络犯罪行为为发生地、结果发生地的范围,如实施犯罪行为时网站服务器所在地、被害人财产遭受损失地等,部分解决了传统地域管辖与打击网络犯罪新形势不相适应的问题,但也造成司法解释与管辖法律之间的抵牾,形成“失序困境”,而且犯罪地的扩张解释容易带来管辖冲突等问题^③。

由于以审判地域管辖逆推侦查地域管辖存在实践障碍,导致侦查地域管辖出现“真空”状态,而管辖权无法落实则可能放纵犯罪。虽然《刑事诉讼法》及有关解释均规定,对于报案、控告、举报、自首、群众扭送等事项,公、检、法机关应立即接受,不得以任何借口推诿和拒绝,《公安机关办理刑事案件程序规定》亦规定,公安机关对不属于自己管辖的案件,应当在24小时内,移送有管辖权的机关处理;但仍然有一些公安机关或者以管辖不明为由而对群众报案置之不理,或者以审判地域管辖规则为据认为公安机关缺乏管辖权,要求群众到犯罪地报案,导致群众报案无门。这既不利于对犯罪被害人权利的保护,也失去了控制犯罪、保全证据的有利时机,从而严重地影响了犯罪侦查效率和司法公信力。

三、侦查地域管辖制度重构的多维面向

由于现有刑事诉讼管辖制度在侦查地域管辖方面存在上述问题,因而需要以问题为导向重构侦查地域管辖制度。侦查地域管辖制度的重构涉及多维面向,主要包括效率导向、立法模式和管辖连接点。

(一)侦查地域管辖制度重构的效率导向

侦查地域管辖的功能在于通过科学合理的管辖引导当事人便捷地参与诉讼,及时、准确地向相关机关提出控告、举报和报案^④。这决定了侦查地域管辖制度应当以效率为导向。侦查机关行使权力惩治犯罪需要人力、物力和财力等成本,但资源的稀缺性决定了不能过多地投入。这样便产生了有限的侦查资源投入与其运行效果之间的矛盾。当前,世界各国均被不断增长的犯罪所困扰,犯罪本身日趋复杂,犯罪不断呈现高科技化、集团化、跨国化等特点,给刑事司法工作带来极大的挑战和压力。为此,如何提高侦查效率已成为各国共同面临的课题。针对以审判地域管辖逆推侦查地域管辖存在的价值局限,需要进一步深入分析侦查权的权力属性,以明确侦查地域管辖制度重构的价值导向。在我国,虽然公安机关与其他司法机关并称,并被视为一种广义上的司法机关,但是,正如陈瑞华教授所指出,从应然角度来看,侦查权是一种行政权^⑤。作为行政权,一般采取集权式结构,必须满足高效运转的运作规律^⑥。因此,侦查地域管辖作为侦查权行使的前置条件,属于侦查范畴,对其重构首先必须

① 杨钊:《浅议侦查管辖制度》,《中国刑警学院学报》2013年第4期。

② 裴炜:《网络空间刑事司法域外管辖权的数字化转型》,《法学杂志》2022年第4期。

③ 熊秋红、余鹏文:《我国刑事诉讼管辖体系之完善》,《法学杂志》2022年第4期。

④ 熊秋红、余鹏文:《我国刑事诉讼管辖体系之完善》,《法学杂志》2022年第4期。

⑤ 陈瑞华:《司法权的性质——以刑事司法为范例的分析》,《法学研究》2000年第5期。

⑥ 高博:《论刑事侦查管辖制度的完善》,《人民司法》2013年第5期。

满足效率导向。

在效率的内涵上,侦查及时性是首要考量要素。在以审判地域管辖逆推侦查地域管辖模式下,由于准据要素在公安机关接到报案之初不明,导致侦查程序启动受阻,这既严重影响了公安机关的侦查效率,亦不利于对被害人合法权益的保护,甚至对公安机关公信力产生了消极影响。因此,能够及时启动侦查是重构侦查地域管辖制度的基本要求。贝卡利亚早就从论证刑罚的及时性角度指出,“惩罚犯罪的刑罚越是迅速和及时,就越是公正和有益”^①。法国刑事侦查学家艾德蒙·罗加尔指出,侦查工作的头几个小时其重要性不可估量,因为失掉了时间,就等于蒸发了真理^②。及时性既是侦查程序的基本原则,也是促进侦查程序不断优化的推动力。刑事案件发生后,各种证据可能遭到破坏、毁灭或伪造,犯罪嫌疑人可能自杀、逃跑或串供,这需要公安机关及时行动,迅速及时且有效地发现证据和收集证据,防止证据灭失和损毁,防止犯罪嫌疑人自杀、逃跑或串供。刑事案件的破获率与侦查启动时间有着重要关系。据日本统计,3分钟内到达现场,犯罪嫌疑人抓获率为30%;3—8分钟到达现场,抓获率下降到23.6%;10分钟的则只有17%^③。因此,侦查地域管辖制度的重构应当以效率为导向,将侦查程序启动的及时性作为基本原则,以达到尽快查明犯罪、发现犯罪人的目的。

(二)侦查地域管辖制度重构的模式选择

在坚持效率导向的基础上,立法模式的选择有助于廓清侦查地域管辖与审判地域管辖的内在逻辑关系。在西方以检察官作为法定侦查主体的制度架构之下,警察是检察官的辅助者,在面对犯罪等社会危机时,更多地需要作出行动层面的反应,较少考虑规范层面上的管辖等事宜。如在法国,检察官主导侦查活动,侧重于发挥其法律素养的优势,负责对管辖等程序层面的问题进行判断;警察在检察官的指挥和命令下办案,侧重于发挥其专业侦查的优势,负责查明案情和犯罪嫌疑人^④。在我国以公安机关作为法定侦查主体的制度架构下,警察在面对犯罪等社会事件时,不仅要从事体上对事件性质是属于治安违法还是刑事犯罪作出判断,还要考虑规范意义上的管辖权问题。有学者通过分析现行刑事诉讼法在管辖制度设计方面的缺陷后提出,“以审判为中心”并不意味着刑事诉讼管辖也应当以审判为中心,因为侦查乃是先于审判的司法活动,前一诉讼阶段(侦查)的地域管辖依据要由后一阶段(审判)来决定不符合认识论的原理。同时,我国与西方国家的刑事诉讼阶段、结构原理大不一样,侦查与审判之间相互独立、相互制约,因此以审判地域管辖来决定侦查地域管辖不符合中国国情,侦查地域管辖制度应当以侦查为中心来建立^⑤。

本文认为,我国刑事诉讼地域管辖既不宜以审判地域管辖为中心,也不宜以侦查地域管辖为中心,而是应当采用侦查地域管辖与审判地域管辖并行模式。具体理由如下:一是由我国刑事诉讼结构所决定。在我国,侦查、起诉、审判三阶段独立运行。审前阶段可以通过灵活性地变更管辖来满足案件管辖需求,但是这种变更管辖要符合审判阶段对地域管辖权的最终审查要求。借助侦查地域管辖规范以指引侦查权的合法行使,同时赋予犯罪嫌疑人管辖异议权,可以使侦查地域管辖错误得以纠正。二是由侦查地域管辖与审判地域管辖内在逻辑关系所决定。侦查是刑事诉讼的起点,侦查管辖是刑事诉讼首先要解决的问题。我国侦查地域管辖是以审判地域管辖为基准进行调整和约束,其具有审判地域管辖所不能及的功能优势。三是能够有效解决侦查地域指定管辖的法律依据问题。明确侦查地域管辖的立法地位,实现地域管辖在审判、审前程序的对接,使刑事侦查实践指定管辖问题有

① 贝卡利亚:《论犯罪与刑罚》,黄凤译,北京:中国法制出版社,2005年,第69页。

② 转引自左卫民、周长军:《刑事诉讼的理念》,北京:法律出版社,1999年,第170页。

③ 陈卫东主编:《刑事诉讼程序论》,北京:中国法制出版社,2011年,第13页。

④ 卞建林、刘玫:《外国刑事诉讼法》,北京:人民法院出版社,2002年,第120页。

⑤ 王德光:《我国刑事侦查管辖权制度的立法缺陷及完善》,《中国刑事法杂志》2007年第4期;孙红卫、楼伯坤:《“侦查管辖中心论”的合理性和科学性——以公诉案件为基准的考察》,《西南政法大学学报》2009年第2期。

法可依。四是合理借鉴国外相关立法经验。如《俄罗斯联邦刑事诉讼法典》就是采取侦查地域管辖与审判地域管辖并行模式,在其“通则”部分第32条规定审判地域管辖,在“审前程序”部分专门规定侦查地域管辖。因此,我国在重构侦查地域管辖制度时,在立法体例安排方面,可以借鉴《俄罗斯联邦刑事诉讼法典》,将审判地域管辖仍然规定在刑事诉讼法总则中,将现有关于侦查地域管辖的司法解释、规定等集中进行梳理,在“侦查”一章中予以专门规定。

(三) 侦查地域管辖制度重构的连接点设置

管辖权连接点是连接某一刑事案件与司法机关管辖权之间的桥梁。在满足连接点要件时,即可触发管辖权。在侦查地域管辖制度重构时,如何科学设置管辖权连接点,是需要讨论的重点问题。侦查地域管辖连接点的设置,要坚持效率导向,以有利于侦查为原则,实现侦查效率的最大化。实现侦查效率最大化,需要侦查程序能够及时有效地启动,据以确定侦查地域管辖的连接点要素必须尽早明确。按照刑事诉讼法的立法和司法实践,在刑事立案前,公安机关接受案件线索的主要来源渠道包括报案、举报、控告和犯罪人自首,其中报案和举报来源于发现犯罪事实或者犯罪嫌疑人的单位和个人,报案和控告来源于人身、财产权利受到侵犯的被害人,自首由犯罪嫌疑人实施,上述四种来源渠道直接与犯罪事实或者犯罪嫌疑人密切相关。从接受方公安机关角度,相对于其他机关而言,最早接受案件线索即意味着最初知悉犯罪信息。因此,对最早接受报案、举报、控告、自首等案件线索的地方,笔者称之为“犯罪信息最初知悉地”。

笔者认为,重构侦查地域管辖制度应将上述“犯罪信息最初知悉地”作为侦查管辖的连接点。其主要理由如下:一是“犯罪信息最初知悉地”与审判地域管辖连接点存在冲突。接受报案、举报、控告、自首的公安机关并不必然就是犯罪地或者犯罪嫌疑人所在地的公安机关^①。在侦查立案之前,据以确定审判地域管辖的准据要素如犯罪地或者犯罪嫌疑人所在地通常都是未知因素,其作为一种“过去”已经形成,必须经过侦查调查才能确定。这显然存在明显的逻辑悖论,即要确定公安机关对犯罪案件是否有管辖权,必须先进行侦查调查,而在现行刑事诉讼程序规范之下,公安机关要开展调查行为必须以立案为前提。“犯罪信息最初知悉地”作为“现在”开始形成,更为简洁明了,不需要调查即可确定,不仅有利于对被害人权益的保护,也有利于侦查程序及时有效地启动。二是犯罪流动化、网络化的要求。在城乡壁垒被打破之后,犯罪流动化、网络化成为常态。基于此,对于针对或利用计算机网络实施的犯罪的侦查地域管辖问题,《公安机关办理刑事案件程序规定》赋予实施犯罪行为的网站服务器所在地,网络接入地以及网站建立者或管理者所在地,被侵害计算机信息系统及其管理者所在地,以及犯罪过程中犯罪分子、被害人使用的计算机信息系统所在地公安机关立案侦查的管辖权。需要指出的是,部分网络犯罪所利用的网站服务器可能在境外,而且与犯罪地一样,在立案侦查前,这些地点很可能处于一种未知状态,不具备作为确定侦查管辖准据要素的明确性、确定性。根据《关于办理电信网络诈骗等刑事案件适用法律若干问题的意见》,与被害人相关的一些要素,如被害人被骗时所在地,诈骗电话、短信息、电子邮件等到达地、接受地等,在侦查地域管辖确定中的作用进一步突出^②。随着移动通信的普及,前述电信网络诈骗信息到达地、接受地、被害人被骗时所在地等地点也处于移动之中,这些地点的确定可能很大程度上只能依赖于报案、举报、控告、自首等。三是“犯罪信息最初知悉地”作为连接点要素更为明确。侦查不可能做到对所有犯罪予以回应,大量无人报案的犯罪案件成了黑数,无法得到公安机关的回应,而犯罪黑数的存在,部分原因是侦查地域管辖制度的不合理,以致被害人无处报案,或者不知道到哪里报案,慢慢失去了将犯罪信息报告公安机关的热情。例如,对于大多数被害人而言,不仅不知道犯罪分子所利用的网站服务器在哪里,甚至对何谓服务器、终端、网站管理者等亦知之甚少。公安机关可以不对那些不为其所知的犯罪采取任何行动,但对于公

① 杨钊:《浅议侦查管辖制度》,《中国刑警学院学报》2013年第4期。

② 参见《关于办理电信网络诈骗等刑事案件适用法律若干问题的意见》第5条。

民的报案、举报、控告和自首必须予以回应,无论是立案还是不立案都必须作出决定。因此,从这一角度来看,从报案、控告、举报、自首等行为中提取据以确定侦查地域管辖的准据要素,比从犯罪构成要素中提取更具确定性。

四、“犯罪信息最初知悉地”管辖的风险及其化解

“犯罪信息最初知悉地”管辖的构建,将以审判地域管辖逆推侦查地域管辖的复杂制度简化,避免因侦查地域管辖准据要素不明导致侦查机关拒绝、推诿等现象。但“犯罪信息最初知悉地”作为管辖连接点存在主观性、后设性缺陷,可能带来侦查成本增加、侦诉审衔接不畅以及司法不公等风险。

(一) 侦查成本增加风险及其化解

在侦查和管控刑事案件过程中,必须消耗一定的人力、物力和财力。管辖制度影响诉讼资源的分配,决定了侦查成本支出是否合理。在“犯罪信息最初知悉地”管辖下,犯罪信息最初知悉地大多与犯罪地、犯罪嫌疑人所在地是一致的,这种情况并不会带来侦查成本的增加。一旦犯罪信息最初知悉地与犯罪地、犯罪嫌疑人所在地不一致,就不得不面对异地侦查、异地用警的问题。另一方面,犯罪信息最初知悉地即报案、控告、举报、自首行为发生地在大多数刑事案件中是一致的,但有时候会存在不一致的情形,如不同的报案人报案行为发生地不同,或者报案、控告、举报、自首行为发生地不同,由此会造成侦查管辖冲突。异地侦查、异地用警以及侦查管辖的冲突将导致侦查成本增加。

上述侦查成本的增加,依靠公安机关之间顺畅的协调机制,能够得到有效控制。一是建立侦查管辖冲突协调机制。对于因报案、控告、举报、自首行为发生地不一致造成的侦查管辖冲突,基于效率导向,适用时间优先原则,优先选择发生时间在前的报案、控告、举报和自首行为发生地公安机关管辖。二是运用侦查协作机制。我国1997年6月开始的刑事侦查体制和机制改革,目的是建立各地区紧密协作配合的打击犯罪格局。应充分运用好改革的成果,加强与犯罪地或犯罪嫌疑人所在地公安机关之间的侦查协作和数据共享,降低侦查成本。三是运用侦查一体化机制。通过整合区域内侦查资源进行有效的案件侦查。对于区域内的重大案件,公安机关通过交办、提办、参办、督办等形式,整合侦查线索,实现信息资源共享,提高侦查效能。四是采取一案挂多案的并案管辖方式。对于一人数罪、共同犯罪、与主罪存在相牵连犯罪、具有上下游关系犯罪、具有对合关系犯罪等,一并组织专案侦查,实行由此及彼、由一案挂多案的侦查措施^①。五是随着侦查进程的深入,在犯罪地或犯罪嫌疑人所在地已经查明之后,通过移送管辖的方式,将案件移送给犯罪地或犯罪嫌疑人所在地公安机关侦查。

(二) 侦诉审三方协调不畅风险及其化解

从整体结构上看,刑事诉讼所面临的主要问题是诉权与裁判权之间的诉讼关系,其背后涉及侦诉审三方权力关系^②。在我国刑事诉讼法司法实践中,侦诉对接、诉审协调大体上运行顺畅。在一些轻微认罪认罚刑事案件中,侦诉审三方甚至能够通过一体化快速办理机制,实现无缝对接和全程“一站式”执法办案。按照“犯罪信息最初知悉地”管辖的准据要素,有权行使侦查管辖权的是接受报案、举报、控告、自首的公安机关,一旦与犯罪地或犯罪嫌疑人所在地的公安机关不一致,势必会产生侦诉审三方协调问题。

对于侦查,起诉有引导、案件分流过滤的功能。为有效实施指控,起诉机关需对侦查结果进行检验,对已侦查案件,合理斟酌各种因素,作出处理。因此,检察官被认为是“刑事程序进展中决定性的过滤器”^③。在实现引导、案件分流过滤功能时,管辖权是一个重要的考量因素。检察机关公诉管辖

^① 孙潇琳:《我国网络犯罪管辖问题研究》,《法学评论》2018年第4期。

^② 陈瑞华:《刑事诉讼的前沿问题》,北京:中国人民大学出版社,2011年,第13页。

^③ 林钰雄:《检察官论》,北京:法律出版社,2008年,第12页。

权,是依据前端侦查阶段“犯罪信息最初知悉地”实现管辖,还是依据后端审判阶段犯罪地或被告人所在地实现管辖呢?笔者认为,基于立法明确性和地区对应性,公诉地域管辖应当建立在侦查地域管辖基础之上,除非侦查地域管辖导致严重的实体错误^①。我国目前在审查批捕阶段,已经取消了检察机关对侦查指定管辖的审查,取消了公安机关与检察机关之间的管辖协商,侦查指定管辖取得了一定的预决效力^②。对于程序约束力存有争议的侦查指定管辖,检察机关尚能予以认可,一旦刑事诉讼法对“犯罪信息最初知悉地”管辖作出明确规定,检察机关承认这种侦查地域管辖自是执行刑事诉讼法职责所在。

侦查不仅服务于公诉,还与公诉一起共同服务于国家控诉权的履行,通过审判程序客观公正地审理刑事案件。侦查权对于公民权益的极大影响性决定了需要独立中立、消极被动的审判权进行审查及控制。在很长一段时间内,囿于司法审查和司法授权缺位,法院不能就侦查活动合法性实施任何形式的程序性裁判,公安机关案件材料对法院裁判结论具有决定性的影响。我国进行“以审判为中心”的诉讼制度改革之后,审判活动在刑事诉讼全过程处于中心地位,发挥关键作用,充分体现刑事诉讼的公正性,最大限度地保证刑事诉讼结果的正确性。因此,通过审判权对包括侦查地域管辖在内的侦查权进行全面司法审查成为共识。但是,侦查和审判阶段对案件的认识程度不同,难以对案件事实、证据达到统一认识。侦查阶段是从零或者说从嫌疑开始,侦查人员对案件的认识条件不充分,对犯罪地、犯罪嫌疑人所在地等案件事实的认识非常有限。基于此,审判机关不能苛求公安机关机械地按照审判地域管辖的标准行使侦查地域管辖权。实践中一些贩毒案件“犯罪嫌疑人被抓获地”、电信网络诈骗案件被害人被骗时所在地公安机关侦查管辖,侦查管辖地与刑事诉讼法规定的审判管辖所在地不一致,审判机关依然会予以认可。进而,如果刑事诉讼法对“犯罪信息最初知悉地”管辖作出明确规定,审判机关就更不能基于侦查地域管辖地与审判地域管辖地的不同而不承认前期侦查活动、侦查材料和侦查结论的有效性。在实践中,倘若审判机关不予承认,侦查机关可以提请检察机关对此进行诉讼监督,肯定前期侦查活动的合法性和有效性。

(三)“择地而诉”的司法不公风险及其化解

公正与效率两者相统一是刑事诉讼的理想状态,但在司法实践中,两者往往难以完全协调。“犯罪信息最初知悉地”管辖能清晰把握侦查地域管辖的独特价值与目标所在,它认为审判地域管辖是侦查地域管辖的自然延伸,由侦查地域管辖来引导审判地域管辖具有科学性、合理性和可操作性,从而能够在一定程度上实现诉讼效率。但这种管辖权也可能被误用,从而带来司法公正的风险,特别是报案者、控告者、举报者、自首者等根据利益或者利害关系,考虑“择地而诉”,从而带来地方保护、选择性执法、徇私枉法等风险。

从逻辑上看,要解决“犯罪信息最初知悉地”管辖对司法公正可能带来的危险其实并不困难。在将侦查地域管辖与审判地域管辖相分离、审判地域管辖坚持法定法官原则前提之下,这种风险是可以化解的。在坚持侦查地域管辖与审判地域管辖相分离原则下,为保证裁判权威性与准确性,法院对于侦查地域管辖有最终审查、确认和裁决的职能,以审判地域管辖为基准对侦查地域管辖进行调整和约束。即使个人基于与某个公安机关特殊关系而选择在该地报案,从而赋予该公安机关侦查地域管辖权;即使该公安机关在侦查过程中确实有违刑事诉讼法等法律法规关于侦查程序的规范要求,侵害犯罪嫌疑人或者其他刑事诉讼参与人的合法权益;在坚持“以审判为中心”刑事诉讼制度之下,只要法院能够坚持依法公正审理,发挥庭审作用,充分保障被告人在审判程序中的各项诉讼权利,就能够有效地纠正公安机关违法侦查所造成的一切不良后果,从而摆脱原立案公安机关的不当影响。

对于“择地而诉”可能带来的地方保护、选择性执法、徇私枉法等妨碍司法公正风险,有必要建立

^① 张曙:《刑事诉讼中的管辖错误及其处理》,《法学家》2020年第3期。

^② 张曙:《刑事诉讼管辖协商机制研究》,《华东政法大学学报》2014年第1期。

刑事审判中的管辖权异议制度、审判管辖错误救济制度,以期为当事人提供更为全面、充分的保障。关于刑事诉讼管辖权异议制度的价值以及具体制度设计,刑事诉讼法学者已有充分论证,这里不再赘述^①。对于管辖权异议发生的程序阶段,笔者认为应仅限于审判阶段,而不包括侦查阶段^②。理由如下:其一,基于侦查地域管辖的效率价值,如果赋予当事人侦查阶段管辖异议权,势必因为程序拖延而严重影响侦查取证的效率^③。其二,鉴于审判机关对侦查程序的介入机制阙如,作为法律监督机关的检察机关的介入也非常有限,即使赋予当事人在侦查阶段管辖异议权,由于缺乏中立裁判者,管辖异议权利的有效性也相当有限。其三,将当事人管辖异议权的行使限制在审判阶段正是对“以审判为中心”要求的贯彻,也是对“侦查管辖中心主义”错误的矫正之道。管辖权异议一般应当在庭审前提出,但是在庭审期间被告发现新的事实和理由,该事实和理由足以质疑管辖权的存在,应当允许庭审期间提出异议。如异议被法院驳回,当事人有上诉的权利。二审法院如果认为根据刑事诉讼法有关审判管辖规定,一审法院对本案没有管辖权的,可以援引现行《刑事诉讼法》第238条的规定,裁定撤销原判,将案件发回原审法院,要求原审法院将案件退回检察机关,由后者将案件移送有公诉管辖权的检察机关向相应法院重新提起公诉。对于公安机关违反制度规范导致案件地域管辖发生错位的管辖错误,我国采取一种“单一性”具有程序补救性质的审查机制,司法机关主要审查当下诉讼环节的管辖合法性,强调更换当下的管辖机关,审查结果均以补足管辖权为目的,基于诉讼效率考量而不会采取任何程序制裁措施^④。这种审查机制对于公安机关无管辖权时进行诉讼程序的效力如何,是否“无管辖权即无证据效力”,仍有疑问^⑤。对此,国外有绝对否定与相对否定两种立法模式。从程序逻辑上看,笔者主张相对否定模式,在一定条件下否定错误管辖诉讼程序的效力。已进行过的侦查程序包含侦查结论和过程性证据材料两种不同内容,故管辖错误的后果也应有所不同。前期侦查结论在无管辖权情形下应被绝对否定,但是过程性证据材料因程序形成的客观化效应,得以固定化在侦查阶段,若因管辖权瑕疵而丧失证据功能,无疑会造成司法资源的浪费,还可能导致取证困难甚至取证不能,故对这些材料的证据功能,应当予以承认。

五、结语

我国《刑事诉讼法》并未规定侦查阶段的地域管辖制度,仅在一些立法位阶较低的“两高”司法解释和公安部程序操作规则中对侦查地域管辖作出一些零散、不成系统的规定。理论界通说认为,侦查地域管辖可以也应当通过审判地域管辖逆推而得,在这种思想的指导下,“两高”司法解释和公安部程序操作规则等主要参照审判地域管辖的规定,以审判地域管辖逆推侦查地域管辖。这种理论思考和制度设计始终无法得到令人满意的解释,不得不让我们去思考背后的原因何在,并对我国刑事诉讼以审判地域管辖逆推侦查地域管辖的实践路径进行深度的反思。本文中,笔者不囿于纠缠“先有鸡”还是“先有蛋”的逻辑,而是另辟蹊径,创新性地从审判权与侦查权的权力属性入手,反思我国侦查地域管辖制度,并提出重构侦查地域管辖制度的具体设想。笔者针对两种权力所追求的价值目标不同来确定两个诉讼阶段上的管辖规则,思考侦查地域管辖的价值追求,指出与审判地域管辖追求司法公正不同,侦查权应该在现代法治原则的框架下实现侦查效率的最大化和侦查的及时性。为此,侦查地域

① 陈卫东:《刑事诉讼管辖权异议的解决——韩风忠、邵桂兰贩卖毒品一案的思考》,《法学》2008年第6期;石晓波:《刑事诉讼管辖权异议制度研究》,《中国刑事法杂志》2004年第4期。

② 陈卫东:《刑事诉讼管辖权异议的解决——韩风忠、邵桂兰贩卖毒品一案的思考》,《法学》2008年第6期。

③ 李新权、孟军:《论刑事诉讼地区管辖中的无权管辖》,《辽宁大学学报(哲学社会科学版)》2011年第6期。

④ 谢小剑:《刑事职能管辖错位的程序规制》,《中国法学》2021年第1期。

⑤ 张曙:《刑事诉讼中的管辖错误及其处理》,《法学家》2020年第3期。

管辖的准据要素,在公安机关接到报案等事项之初需要尽可能地明确,准据要素包括最初接受报案、控告、举报、自首的机关所在地等。这些准据要素有机统一于“犯罪信息最初知悉地”,为科学设置侦查地域管辖连接点进而重构侦查地域管辖制度奠定了前提和基础。“犯罪信息最初知悉地”管辖在追求效率的同时,也存在一定的问题和风险,如异地侦查、异地用警引起侦查成本增加、侦诉审三方难以协调衔接、“择地而诉”带来的地方保护、选择性执法、徇私枉法等。这些问题和风险在坚持“以审判为中心”诉讼制度的前提下,通过运用侦查协作和侦查一体化等机制、强化侦诉审三方协调等途径,能够得到较好的化解。

The Reflection and Reconstruction of the Investigation Territorial Jurisdiction System in China

Lin Xuebiao

(School of Law, Renmin University of China, Beijing 100872, P.R.China; School of Law,
Fujian Jiangxia University, Fuzhou 350001, P.R.China)

Abstract: As the premise and foundation of criminal procedure, jurisdiction is an important issue in the criminal procedure system. The provisions on the jurisdiction in the Criminal Procedure Law of China mainly focus on trial jurisdiction, while the provisions on territorial jurisdiction of the investigation are lacking except for those relevant contents mainly found in the judicial interpretations of “the Supreme People’s Court and the Supreme People’s Procuratorate” and the procedural operation rules of the Ministry of Public Security. Academia generally believe that territorial jurisdiction of the investigation can be derived from the trial territorial jurisdiction and it should be done. The existing legal provisions also adhere to the concept and practice of reverse inference. However, the reverse inference model has certain defects both in theory and in practice, which leads to the imbalance of the litigation structure of “investigation, prosecution and trial” in China and the conflict of the division of labor among three litigation subjects, i. e. Public Security Organs, Procuratorial Organs, and People’s Courts, leading to redo the litigation process and waste huge amount of litigation resources. Therefore, it is necessary to reflect on and reconstruct the territorial jurisdiction system of investigation. The reconstruction of the territorial jurisdiction system of investigation involves multi-dimensional aspects, such as efficiency orientation, choice of legislative mode, and establishment of jurisdictional connection point. The investigation organ needs human resource, material, and financial costs to exercise its power to punish crimes. If the investigation is not timely, numerous pieces of evidence could be destroyed, perished or forged, and the suspects may commit suicide, escape or collude with others. This determines that the construction of the territorial jurisdiction system of investigation should follow the guidance of efficiency to ensure in-time investigation procedures. On the efficiency-oriented basis, the choice of legislative mode of investigation territorial jurisdiction system is helpful to clarify the internal logical relationship between investigation territorial jurisdiction and trial territorial jurisdiction. The territorial jurisdiction of criminal procedure in China should be centered neither on the jurisdiction of the trial region nor on the investigation region but should adopt the parallel model including both regions. In terms of the legislative style arrangement, we can still stipulate the jurisdiction of trial in general

rules, sort out the existing judicial interpretations and regulations on the jurisdiction of investigation, and make those related provisions in the specific chapter “Investigation”. The reconstruction of the territorial jurisdiction system of investigation should take “the place where the criminal information was first known” as the connection point of the investigation jurisdiction, so as to avoid the rejection or prevarication of the investigation organ due to the unclear applicable elements of the territorial jurisdiction of investigation. As the connection ground of investigation jurisdiction, “the place where criminal information is first known” has subjective and post-establishment defects, which may create risks such as increased investigation costs, decreased efficiency in connecting investigation, prosecution, and trial stages, and causing injustice. To solve the problem of increasing the cost of the investigation in other jurisdiction caused by the reconstruction of the territorial jurisdiction system of investigation, it is necessary to establish mechanisms such as the conflict coordination mechanism of investigation jurisdiction, the investigation cooperation mechanism, and the integrated investigation mechanism. According to the rule of “the place where the criminal information is first known”, if there exists inconsistency between the public security organ exercising the jurisdiction of investigation and the public security organ of the place where the crime is committed or where the suspect is located, to coordinate tripartite investigation, prosecution, and trial would be inevitably problematic. Therefore, it is necessary to strengthen the tripartite coordination among the investigation organ, the procuratorial organ, and the judicial organ, and to overcome this difficulty by the reform of the “trial-centered” litigation system. With regard to the possible risks of hindering judicial justice such as territorial protection, selective law enforcement, and bending the law for personal interests, it is necessary to establish a system of objection to jurisdiction in criminal trials and a system of relief for trial jurisdiction errors, aiming at providing more comprehensive and adequate protection for the parties. To guarantee the efficiency value of the territorial jurisdiction system of investigation, objections raised by the parties should be limited within the trial stage, excluding the investigation stage.

Keywords: Investigation territorial jurisdiction; Reverse inference model; The place where the criminal information was first known; Reconstruction of institution

[责任编辑:李春明]