

论刑事管辖关联的阻断及其对趋利性执法的规制

任禹行^{*}

内容提要 刑事管辖关联的宽松化设定为异地趋利性执法提供了制度空间,但仅此并不足以证成限缩管辖关联方案的正当性。正确理解管辖关联,应区分抽象管辖权与具体管辖权:前者通过管辖关联的有或无,解决管辖资格是否存在的问题,承载示明管辖选择空间与执法司法主权的功能;后者通过管辖关联的强或弱,解决管辖资格如何实现的问题,本质是执法司法机关内部事权分配规则。异地趋利性执法暴露出管辖体系的真正问题不在于管辖关联的设定过于宽松以致抽象管辖权普遍确立,而是缺少具体管辖权层面的执法司法事权分配规则,使办案机关藉由抽象管辖权的规定获得实现具体管辖权的能力。应当引入针对弱管辖关联的阻断规则以规范具体管辖权实现,包括管辖关联创设禁止规则、非实质性损害的管辖必要性规则、并案关联的一次用尽规则以及基于回避事由的管辖禁止规则。

关键词 刑事管辖 趋利性执法 抽象管辖权 具体管辖权
管辖关联阻断

DOI:10.14111/j.cnki.zgfx.2026.03.014

目次

- 一、问题的提出
- 二、管辖关联宽松化的法理依据
- 三、管辖规则体系的立法检视
- 四、管辖关联阻断规则的具体引入
- 五、结语

^{*} 西北政法大学刑事法学院讲师,法学博士。本文系2024年度国家社科基金青年项目“刑事诉后程序性处分的规则补全研究”(项目批准号:24CFX104)的阶段性成果。

一、问题的提出

地域管辖规则是刑事执法司法权作用场域的确定依据。党的二十届四中全会明确提出“依法保障人身权、财产权、人格权”“健全规范涉企执法长效机制,防止和纠正违规异地执法、趋利性执法”,对规范执法行为作出部署。在此背景下,如何从程序法层面有效规制异地趋利性执法,成为刑事管辖制度亟待回应的现实课题。我国2018年《刑事诉讼法》第25条确立了属地管辖为主、属人管辖为辅的地域管辖规则:“刑事案件由犯罪地的人民法院管辖。如果由被告人居住地的人民法院审判更为适宜的,可以由被告人居住地的人民法院管辖。”理论与实务界的主流观点认为,侦查、审查起诉管辖遵循同级对应倒推法,⁽¹⁾即《刑事诉讼法》仅规定审判管辖,一旦审判地确定,与之对应的检察机关、公安机关所在地随之确定。其中,对于地域管辖中犯罪地的认定问题,规范性文件以犯罪行为与犯罪结果是否关联作为认定标准,如2020年《公安机关办理刑事案件程序规定》第16条第1款明确规定,“犯罪地包括犯罪行为发生地和犯罪结果发生地。犯罪行为发生地,包括犯罪行为的实施地以及预备地、开始地、途经地、结束地等与犯罪行为有关的地点……犯罪结果发生地,包括犯罪对象被侵害地、犯罪所得的实际取得地、藏匿地、转移地、使用地、销售地”。

以上地域管辖的确定规则,实质上是以犯罪行为和犯罪结果为原点,由规范性文件预先设定诸多与之关联的案件要素。而实务机关对案件管辖权的认定,取决于在具体个案中能否找到上述关联要素存在于本地,由此衍生出管辖关联的概念,即由规范性文件提前设定的,执法司法机关获得案件管辖权所必要的关联要素。例如,某甲涉嫌合同诈骗罪,在A地与被害人签订诈骗合同,在B地实际取得诈骗财物,那么A地执法司法机关是基于“犯罪行为(签订诈骗合同)发生在A地”的管辖关联获得案件管辖权,B地执法司法机关是基于“犯罪结果(诈骗财物实际取得)发生在B地”的管辖关联获得案件管辖权。执法司法机关基于地域管辖规则取得案件管辖权,本质上是个案与执法司法机关所在地存在法定的管辖关联。

理论上,管辖关联设定的严格程度决定了个案管辖机关的多寡。立法对于管辖关联的设定越是宽松,个案对应的管辖权机关就会越多;反之,管辖关联的设定越是严格,具体个案的管辖机关则会越少。而出于严密法网,防止管辖落空的考量,我国规范性文件对于管辖关联的设定持宽松化态度,如《公安机关办理刑事案件程序规定》对犯罪行为地和犯罪结果地的解释几乎囊括了与犯罪行为和犯罪结果相关联之一切要素。在基本的地域管辖规则之外,相关规范性文件还拓展出基于“本案”与“他案”关联关系的并案管辖规则,如《公安机关办理刑事案件程序规定》第21条第2款“具有下列情形之一的,公安机关可以在职责范围内并案侦查:(一)一人犯数罪的;(二)共同犯罪的;

(1) 参见谢小剑:《刑事诉讼法检同级对应地域管辖规则探究》,载《当代法学》2025年第3期,第109页。

(三) 共同犯罪的犯罪嫌疑人还实施其他犯罪的; (四) 多个犯罪嫌疑人实施的犯罪存在关联, 并案处理有利于查明犯罪事实的”的规定。可以说, 并案管辖规则在“属地管辖为主、属人管辖为辅”的地域管辖规则的基础上, 进一步扩充了管辖关联的设定。如果说基础的地域管辖规则是以犯罪行为 and 犯罪结果为原点 (辅以被告人居住地), 明确与之有关的地域即具备刑事管辖权, 那么, 并案管辖规则则以执法司法机关已具备管辖权的案件为原点, 在其他犯罪或者其他嫌疑人与“本案”存在关联时, 以合并“本案”与“他案”的方式吸收“他案”的管辖权。

涉及信息网络犯罪等新型犯罪领域, 管辖关联的扩张更为显著。2021 年《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《刑事诉讼法解释》) 第 2 条将网络犯罪地解释为包括“服务器所在地、网络服务提供者所在地、被侵害的信息网络系统及其管理者所在地、被害人被侵害时所在地”等, 确立了多重关联要素, 《公安机关办理刑事案件程序规定》第 17 条亦有类似规定。2022 年最高人民法院、最高人民检察院、公安部印发的《关于办理信息网络犯罪案件适用刑事诉讼程序若干问题的意见》(以下简称《信息网络犯罪程序意见》) 第 4 条第 2 款将涉及“程序开发、互联网接入、服务器托管、网络存储、通讯传输等技术支持, 或者广告推广、支付结算等帮助”的网络犯罪全链条的上下游帮助行为均纳入并案管辖范围。也即, 在信息网络犯罪等新型犯罪领域管辖关联的判断正逐渐向犯罪线索关联地等扩张延伸。

随着经济社会的发展, 管辖关联设定的宽松化后果日渐有所凸显。部分执法司法机关利用、甚至恶意利用宽松化的管辖关联规则, 在案件与执法机关所在地仅有微弱管辖关联的情况下, 选择涉企等经济利益较大的案件查办, 而异地的企业或者企业家又成为这种选择性执法的重灾区。有论者指出: “确实有个别执法机关, 在缺乏充分法律依据情况下擅自跨区域对企业经营者采取强制措施, 或随意查封、冻结企业财产。某些涉网络犯罪案件, 侦查人员或者人为制造管辖连接点, 或者‘沾边就算’‘以小博大’, 将主要犯罪地在外省案件纳入自身管辖范围。”⁽²⁾ 此即异地趋利性执法的典型表现之一。⁽³⁾ 然而, 对于管辖关联设定的宽松化及引发的相应后果, 理论界并未进行充分检讨。因此, 本文的任务可概括为三个层面: 第一个层面, 检讨管辖关联宽松化正当与否的问题, 尤其对学界近期限缩或者限制解释立法中的管辖关联观点进行反思; 第二个层面, 倘若第一个

(2) 蒋小天、刘嫚:《如何防范“跨省抓捕与逐利执法”? 专访全国人大代表、最高检副检察长葛晓燕》, 载《南方都市报》2026 年 3 月 10 日, 第 GA08 版。

(3) 以执法管辖权来源的视角切入, 异地趋利性执法大抵可以分为以下三种情况: 其一, 无管辖权的异地趋利性执法, 即执法机关在不具备立法规定管辖权的情况下, 强行开展异地执法活动; 其二, 有管辖权且管辖理由充分的异地趋利性执法, 即执法机关享有无可争议的管辖权, 但其执法活动却是以角逐经济效益而非案件办理为核心; 其三, 有管辖权但管辖理由不充分的异地趋利性执法, 即执法机关在仅有弱管辖关联的情况下, 藉案件管辖权的合法性外衣, 强行攫取办案权并开展异地执法活动。以上第一种情形是典型的违法行为, 规制重点在于加大监管和追责力度; 第二种情形下执法权的行使是有充分合法性依据的, 惟其执法动机存在问题, 规制的重点在于完善涉案财物处置制度, 这些情况和管辖规则的关联性不大, 所以不在本文讨论范围之内。第三种情况则是本文讨论的对象, 此种情形下, 执法机关在仅有弱管辖关联的情况下, 藉案件管辖权取得了执法的合法性外衣, 这才真切反映了管辖规则在规制异地执法层面的失范, 有必要从管辖程序的角度讨论规制异地趋利性执法的可能性方案。

层面的结论是不宜限缩或者限制解释管辖关联,则有必要讨论针对弱管辖关联的规制方案;第三个层面,在我国《刑事诉讼法》现有刑事管辖体系的基础上,针对异地趋利性执法提出具体的规制规则,并试图对管辖权确定理论有所创新。

二、管辖关联宽松化的法理依据

在关于异地趋利性执法的讨论中,宽松化的管辖关联设定往往被视为问题的根源,⁽⁴⁾从而衍生出立法层面针对管辖关联的限缩或者限制解释的应对主张⁽⁵⁾。然而,该观点实质上默认了一个逻辑上的大前提,即对管辖关联的限缩或者限制解释不致影响管辖制度承载的立法功能。但问题是,究竟管辖关联的设定应当宽松抑或严格,似乎在既往研究讨论的语境下并没有从根本上受到理论检视。在笔者看来,管辖关联的宽松设置有其正当性及充分的法理依据。

(一) 管辖权实现的层次性逻辑

通常认为,刑事管辖制度是通过对管辖关联的设定,实现国家对犯罪管辖权的分配与部署。⁽⁶⁾也即是说,以国家对犯罪拥有控制权限为前提,管辖关联作为一种立法提前预设的连结因素,将国家对犯罪拥有的控制权限转化为执法机关的执法资格,再藉由执法资格的实现(即执法权的行使)完成犯罪追诉。以上整个刑事管辖制度的实现过程,实质上关乎三个层次的命题判断:第一个层次,国家拥有对现实犯罪的控制权;第二个层次,国家的犯罪控制权能够转化为执法机关的执法资格;第三个层次,某具体执法机关履行了上述执法资格、行使了执法权,启动了犯罪追诉程序。

第一个层次,国家必须享有对现实犯罪的控制权,这需要通过刑法的时间和空间适用范围规则判断。我国《刑法》第6—8条通过属地管辖、属人管辖、保护管辖、普遍管辖,以及第12条关于刑法溯及力的规定,明确了我国对犯罪控制的可能范围,即只要是合乎上述规则的犯罪,皆在我国司法主权范围之内,我国司法系统享有控制权限。国家仅当根据以上规则拥有对具体犯罪的控制权限,才有后续执法资格的判断和实现与否的问题。这也是我国《刑法》和《刑事诉讼法》的“管辖”区别所在。实际上,已有学者意识到二者在管辖权判断中属于不同层级的问题,提出“案件不符合刑法的管辖范围,法院便没有审判权,诉讼系属关系就不应成立,理论上法院也没有作出实体判决的程序空间”⁽⁷⁾。换言之,《刑法》中的“管辖”解决国家是否享有犯罪控制权的问题,而在肯定国家享有犯罪控制权的基础上,才有《刑事诉讼法》中的“管辖”解决实务机关有无执法资格、如何执法追诉的问题。

(4) 参见蔡元培:《刑事诉讼移送管辖的功能定位与完善路径》,载《中国刑事法杂志》2025年第1期,第90页;刘艳红:《以有利于被告解释对抗趋利性司法和执法》,载《中国刑事法杂志》2025年第1期,第63页。

(5) 参见张杰:《涉企异地刑事司法的法理甄别与场景规制》,载《中国刑事法杂志》2025年第1期,第72页。

(6) 参见孙南翔:《法律域外适用体系建设中的管辖权:演化规则与关联结构》,载《法学》2024年第1期,第182页。

(7) 郭烁:《论驳回公诉制度及其在我国刑事诉讼中的引入》,载《法学研究》2025年第1期,第178页。

第二个层次,国家的犯罪控制权必须能够转化为执法机关的执法资格,这需要刑事程序法有明确的管辖权判断规则,以分配和部署国家的犯罪控制权。《刑法》从时间、空间的角度明确国家对犯罪的控制范围后,程序法需要建构这种犯罪控制权的实现方式,即在具体犯罪与执法机关之间建立起连结的桥梁。倘若程序法不能驾驭这一任务,实体法将缺少执法机关作为适用主体,所谓犯罪控制也只能停留在《刑法》的纸面上而无从实现。这也解释了为何我国《刑法》和《刑事诉讼法》对“属地管辖”中犯罪行为地和犯罪结果地的解读完全一致。倘若二者不一致,比如《刑法》将犯罪行为地规定为犯罪行为地和犯罪结果地,但《刑事诉讼法》将犯罪行为地解释为不包括犯罪结果地,那么对于犯罪行为发生在域外但犯罪结果发生在我国的犯罪,《刑法》要求追诉犯罪,但《刑事诉讼法》却找不到具有管辖权的执法机关,《刑法》规定的此类犯罪控制便无从实现。正如有学者所言:“刑事诉讼法的效力范围,原则上也相当于刑法的效力范围,这同时说明刑事诉讼法与刑法的关联性。若不在刑法效力范围之内,则刑法既无从实现,自无依刑事诉讼法加以追诉的必要,亦不在刑事审判权之范围。”⁽⁸⁾ 本文所讨论的管辖关联本质上就是分配、部署国家犯罪控制权的程序法依据:只有与犯罪存在管辖关联的执法机关,才具有实现《刑法》规定的国家犯罪控制权的执法资格。这是管辖关联概念的核心功能——肯认执法资格,为国家犯罪控制权的实现提供程序空间。

第三个层次是确定具体的执法机关,其重要意义在于明确具有执法资格不等于执法权的具体实现,后者还需经由执法司法机关内部的事权分配规则筛选出具体的办案机关。某地执法机关与犯罪存在管辖关联,当且仅当说明,该执法机关具有实现国家犯罪控制权的资格,但不代表该犯罪的具体追诉职能就该由此执法机关行使。这样的区分具有实质意义,肯认管辖资格,表征的是执法司法主权;而具体执法司法权的行使,则是在前者的基础上,对机关内部事权进行分配。以前文提到的“某甲涉嫌合同诈骗罪”为例,立法对犯罪行为地和犯罪结果地的管辖关联规定,明确了A地和B地的执法机关均具有该案的执法资格,体现了国家的执法司法主权,但究竟是A地还是B地的执法机关具体来行使执法权,则与管辖关联规则无关,据以判断的方法是执法机关内部事权分配规则。这也解释了为何《刑法》和《刑事诉讼法》对管辖关联的解释需要保持一致,但《刑法》却不需要就管辖竞合等问题进行规定。究其根由,管辖竞合等问题只是办案机关内部事权的分配规则,不涉及国家犯罪控制权认定问题。

以上三个层次的管辖权确定路径,扼要而言:(1)根据《刑法》的管辖规则(也即时间效力、空间效力范围规则),明确犯罪属于我国执法司法主权范围;(2)根据《刑事诉讼法》的管辖关联设定,确定有管辖资格的一个或者多个执法司法机关;(3)根据《刑事诉讼法》的事权分配规则,确定本案中承担具体追诉职能的执法司法机关。以上三个层次的规则共同构筑了管辖权的确定体系,但作用的场域和具体的功能又各不相同。由此便有必要对刑事诉讼语境下的管辖规则作出更为精细化的区分:解决执法司法主权问

(8) 林钰雄:《刑事诉讼法》(上册·总论编),新学林出版股份有限公司2022年版,第29页。

题的抽象管辖权概念,以及解决办案机关内部事权分配问题的具体管辖权概念,二者并不相同。所谓抽象管辖权,是指一国之执法司法机关基于管辖关联规则的肯认,对犯罪享有管辖资格,即前文第一、二个层次所讨论的范畴。所谓具体管辖权,是指某个执法司法机关在具有执法资格的前提下,依据机关内部事权分配规则享有具体案件追诉权,即前文第三个层次所讨论的范畴。这一概念界分实质上也同大陆法系国家或地区在特定语境下所谓“先有审判权,再有管辖权”⁽⁹⁾的刑事追诉原理一脉相承。此处的“审判权”解决国家是否享有追诉资格的问题,即本文所称抽象管辖权;而“管辖权”则解决具体由哪一机关行使追诉职能的问题,即本文所称具体管辖权。二者逻辑顺位清晰,必先有审判权(抽象管辖权),始有管辖权(具体管辖权)。

管辖关联的设定是严格抑或宽松,对于具体管辖权的判断关系不大,其作用的是抽象管辖权能否建立的范畴,即管辖关联的设定解决的是哪些执法机关拥有执法资格的问题,但并不解决究竟由哪个机关最终行使执法司法权的问题。而既有研究成果提出的限缩管辖关联的方案,本质上是试图藉由对抽象管辖权的限缩,达到限制具体管辖权实现的法律效果,二者的错位也使得此类建议面临正当性不足的诘问。

(二) 管辖关联宽松化具有合理性

颇为流行的观点认为,我国管辖关联的宽松化设定源自网络犯罪等新型犯罪的侦防需求。⁽¹⁰⁾但检视我国地域管辖规则的发展历史,不难发现即便在传统犯罪治理领域,管辖关联的宽松化设定也是长期存在的。

在21世纪之前,相关规范性文件对于管辖关联的设定还处于较为保守的严格解释态度,如1998年《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国刑事诉讼法〉若干问题的解释》第2条规定“犯罪地是指犯罪行为发生地。以非法占有为目的的财产犯罪,犯罪地包括犯罪行为发生地和犯罪分子实际取得财产的犯罪结果发生地”,该条款明确一般犯罪的犯罪地认定仅限于“犯罪行为发生地”,只有在侵财类犯罪中,才将“犯罪分子实际取得财产的犯罪结果发生地”纳入犯罪地的认定范畴。彼时实务观点认为:“犯罪的行为地与结果地相分离的情况主要出现在经济领域的犯罪当中,如果犯罪结果发生地的司法机关对案件有管辖权,可能容易发生被害人所在地司法机关出于地方保护的目的,滥用刑事管辖权违法干预经济纠纷的情况。为防止这种情况发生,犯罪结果发生地不宜被解释为犯罪地,或者对可以作为‘犯罪地’的犯罪结果发生地作出严格限定”⁽¹¹⁾。这样的设定直至2010年前后,出于部分跨区域犯罪的侦防需要,规范性文件开始扩张管辖关联的认定。如,2010年最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部印发的《关于依法惩治拐卖妇女儿童犯罪的意见》,该意见第4条提出“拐卖妇女、儿童犯罪案件依法由犯罪地的司法机关管辖。拐卖妇女、儿童犯罪的犯罪地包括拐出地、中转地、拐入地以及拐卖活动的途经地……”。再如,2011年公安部联合多部委印发的《关于办理流动性团

(9) 林钰雄:《刑事诉讼法》(下册·各论编),新学林出版股份有限公司2022年版,第149页。

(10) 参见孙潇琳:《我国网络犯罪管辖问题研究》,载《法学评论》2018年第4期,第186页。

(11) 王尚新主编:《〈关于实施刑事诉讼法若干问题的规定〉解读》,中国法制出版社2013年版,第7-8页。

伙性跨区域性犯罪案件有关问题的意见》第1条第2款规定：“前款中所称‘犯罪行为发生地’包括被害人接到诈骗、敲诈勒索电话、短信息、电子邮件、信件、传真等犯罪信息的地方，以及犯罪行为持续发生的开始地、流转地、结束地；‘犯罪结果发生地’包括被害人向犯罪嫌疑人、被告人指定的账户转账或存款的地方，以及犯罪所得的实际取得地、藏匿地、转移地、使用地、销售地”。自此，我国司法实务逐渐抛弃了对地域管辖中犯罪地一词的严格解释立场，转而开始扩张管辖关联的设定，这大抵包含如下两方面原因。

第一，在不区分侦查管辖和审判管辖的立法体例下，需要藉由宽松化的管辖关联设定使侦查阶段存在灵活且充分的执法机关选择空间，以确保犯罪侦查效率，防止犯罪控制权落空。大陆法系国家或地区的刑事诉讼立法普遍仅规定审判管辖规则，我国《刑事诉讼法》仅规定审判管辖规则，并由审判管辖机关倒推侦查管辖机关。如此设计一方面避免了在立法层面单独设置侦查管辖规则可能导致的体系冗赘，另一方面也确保了侦查与审判在管辖逻辑上的连贯性，即同一案件在诉讼流程中指向同一地域的执法司法机关，有助于维持程序推进的稳定性。

但值得注意的是，审判阶段与侦查阶段管辖规则的功能并非完全一致。在审判阶段，管辖规范的价值重心在于保障裁判者中立，即由立法提前预设案件的管辖法院，从而避免出现案件寻找法官等影响审判公正性的情况发生，所以审判管辖必须严格遵循法定性要求；但在侦查阶段，管辖规范则应当以确保犯罪侦查效率为优先的价值导向，相关规则需要在执法机关选择上为固定证据、控制犯罪嫌疑人提供足够的便利。换言之，在不区分侦查管辖和审判管辖的立法体例下，管辖条款兼具实现审判管辖的保证法官中立性，以及侦查管辖的确保侦查效率的双重功能。那么，将二者绑定虽在立法技术上实现了简洁与统一，却在一定程度上牺牲了侦查活动所必需的机动性与适应性。也正因如此，在晚近新型犯罪、跨区域犯罪频发的背景下，侦查工作对管辖灵活性与便捷性的制度需求无法通过单独的侦查管辖规则予以满足，而只能借助对现有审判管辖规则的扩张性解释来实现。也即，唯有通过扩张管辖关联，才能为侦查机关提供足够的事权选择空间，以因应犯罪形态复杂化、跨区域化所带来的侦查效率压力。这种扩张虽有其现实合理性，却也为管辖宽松化设定被滥用并异化为趋利性执法的工具埋下了伏笔。由是有学者提出将侦查管辖同审判管辖解绑的改革思路。⁽¹²⁾而且，这种解绑方案并非完全立法层面的修改建议，在某种程度上是有现行法依据的。《刑事诉讼法》关于检察机关的审查起诉管辖，在第176条第1款“人民检察院……应当作出起诉决定，按照审判管辖的规定，向人民法院提起公诉，并将案卷材料、证据移送人民法院”的规定中，确有“按照审判管辖的规定”的字眼，这可被解读为由审判管辖倒推审查起诉管辖的法律依据。但《刑事诉讼法》关于公安机关侦查终结条款的规定系第162条第1款：“公安机关侦查终结的案件，应当做到犯罪事实清楚，证据确实、充分，并且写出起诉意见书，连同案卷材料、证据一并移送同级人民检察院审查决定……”，这里并没有“按照审判管辖的规定”类似的

(12) 参见郭烁：《矫正趋利性刑事执法：论侦查管辖的完善》，载《法律科学》2025年第5期，第145页。

表述。也即,从审判倒推审查起诉管辖的结论是可从《刑事诉讼法》推导出来,但从审判、审查起诉管辖倒推侦查管辖的结论却是缺乏法律依据的,这可视为上述解绑方案的现行法律依据。⁽¹³⁾

应当说明的是,上述解绑方案即便在优化管辖制度逻辑上具有研究意义,但对于规制趋利性执法的直接作用却裨益有限。原因在于,侦查工作本身对灵活性的内在需求决定了即便将侦查管辖同审判管辖解绑,独立出来的侦查管辖规则也必然保有一定的弹性空间。只要侦查管辖享有充足的选择裁量余地,基于弱管辖关联的异地趋利性执法便仍难以规制。换言之,解绑侦查管辖与审判管辖,只是承认了侦查阶段不同于审判阶段的制度逻辑,却并未从根本上改变侦查管辖需要灵活选择空间这一现实。因此,规制趋利性执法的关键,不应在于压缩侦查管辖的选择空间,而在于如何在承认侦查管辖灵活性的前提下,为具体管辖权的实现设置必要的规范边界。

第二,既然管辖关联的功能在于管辖资格确证,那么其必然联结着执法司法主权从而带有政治性和国际竞争的色彩。晚近犯罪活动呈现出显著的跨国性、跨区域特征,尤其是在经济犯罪、网络犯罪、毒品犯罪、电信诈骗等领域,犯罪链条不断拉长,上下游环节往往分布于不同地域甚至不同国家,犯罪行为地与结果地相分离,危害后果往往不限于单一地域,其对社会秩序、市场环境乃至国家安全的冲击具有扩散性和叠加性。这种犯罪形态的复杂性也决定了若固守传统严格解释的管辖关联设定,将难以形成有效打击犯罪的制度合力,管辖规则理应在尊重国际法基本原则的基础上,覆盖更广泛的地域范围,确保国家执法司法主权的完整实现,以及对相关犯罪的有效打击。

事实上,我国相关立法与规范性文件已经对此作出回应。例如2021年《数据安全法》第2条明确规定:“在中华人民共和国境内开展数据处理活动及其安全监管,适用本法。在中华人民共和国境外开展数据处理活动,损害中华人民共和国国家安全、公共利益或者公民、组织合法权益的,依法追究法律责任。”该条款实质上是确立了以损害后果为连结的管辖效力,体现了立法者对数据领域执法司法主权的范围重申。《刑事诉讼法解释》和《信息网络犯罪程序意见》对网络犯罪地的宽泛界定亦是基于此逻辑,均反映出规则制定者已然意识到在犯罪形态日益复杂化的背景下,唯有适度扩张管辖关联的设定,才能为侦查机关提供充分的事权选择空间,防止因管辖选择受限而导致犯罪控制权落空。

由此,简单地限缩或者限制解释管辖关联的主张不仅与犯罪治理的现实需求相悖,也忽视了管辖规则承载的主权功能与效率价值。规制趋利性执法的思路不应是退回严格解释的老路,而应在承认管辖关联扩张合理性的基础上,构建阻断弱管辖关联滥用的具体执法司法事权分配规则。

(13) 参见董坤:《论监察机关与公安司法机关的管辖衔接——以深化监察体制改革为背景》,载《法商研究》2021年第6期,第12页。

三、管辖规则体系的立法检视

当限缩或者限制解释管辖关联的方案不具有现实可行性时,取而代之的思考则是:在抽象管辖权判断层面承认管辖关联的宽松化设定,允许多个具有管辖资格办案机关的存在,但在具体管辖权的判断方面,从机关内部事权分配的角度,尝试构建阻断执法资格实现的具体规则。然而,检视我国相关规范中的管辖规则体系,这种起阻断抽象执法资格实现作用的具体规则存在缺失,亟待体系层面的梳理与检讨。

(一)《刑事诉讼法》第25—27条的规范分析

在不讨论级别管辖的情况下,我国《刑事诉讼法》对管辖权的确定主要涉及3个条文:第25条规定了属地管辖为主、属人管辖为辅的地域管辖规则,明确了犯罪地及被告人居住地的管辖关联设定;第26条规定了优先管辖与移送管辖规则,明确管辖竞合时采最先受理标准,以及在必要时可以移送管辖;第27条规定了指定管辖规则,赋予上级机关在管辖不明或存在争议时指定下级机关管辖的权力。上述三个条文的实际功能并不相同,需要作出细致辨析。

第25条解决的是抽象管辖权判断问题,即凡是犯罪地或被告人居住地的执法司法机关,均具有管辖资格。但该条无法回答具体由哪一个执法司法机关负责追诉、审判的问题。第26条与第27条虽然看似旨在分配执法司法事权,实则不尽然。

第26条规定“由最初受理”的办案机关管辖,可具体管辖权概念解决的正是,对于诸多有执法资格的机关,究竟应当由谁来具体受理案件的问题。换言之,具体管辖权概念是用来判断“由谁来受理案件”,而第26条适用的前提则是“已经判断出来究竟应当由谁受理案件,只不过这一结果在数量上存在多个”,逻辑顺位上,应该是先确定该由谁受理,再谈论已经有关机关受理后该怎么办。同理,第26条后半句“在必要的时候,可以移送主要犯罪地的人民法院审判”,其适用前提同样是在已经确定管辖机关的基础上,赋予办案机关在特定情形下移送案件的裁量权。值得说明的是,有观点主张以此条款作为规制异地趋利性执法的依据,认为立法暗含由主要犯罪地管辖的倾向。⁽¹⁴⁾但笔者认为,该条款的适用场合限于“必要的时候”,且规定的是“可以移送”而非“应当移送”,办案机关享有较大的裁量空间。另外,所谓主要犯罪地的含义本就很难脱离个案由立法者预先设定,故该条款对规制趋利性执法的实际作用有限。

第27条指定管辖规则的核心意旨在于处理管辖不明的情形,具体包括“案件的管辖在法律中没有明确规定”和“对该案件应由谁管辖存在争议”两种情形。⁽¹⁵⁾这恰恰对应了具体管辖权分配后的争议处置问题,即当多个有管辖资格的机关均主张或均拒绝管辖时,需要上级机关指定。可见,该条处理的是具体管辖权层面的争议解决,而非具体管辖权的初始分配规则。

(14) 参见董坤:《刑事诉讼法评注·总则编》,北京大学出版社2025年版,第220页。

(15) 参见王爱立、雷建斌主编:《〈中华人民共和国刑事诉讼法〉释解与适用》,人民法院出版社2018年版,第42页。

综上,在刑事地域管辖权确定体系中,正确的逻辑顺位应该是:第一步,依据第 25 条的管辖关联设定,明确抽象管辖权,确定具有执法司法资格的机关范围;第二步,通过具体管辖权的分配规则,从前述具有执法司法资格的机关中筛选出应受理本案的机关;第三步,若筛选出的机关仍有多个,则适用第 26 条以最先受理标准确定管辖,或必要时移送主要犯罪地;若无法筛选出应受理的机关,则适用第 27 条由上级机关指定管辖(见表 1)。当前立法缺失的正是第二步的具体管辖权规则。该规则的意义在于,当多个执法机关依据第 25 条获得抽象管辖权后,从中筛选出与案件存在强管辖关联的机关承担具体追诉职能,从而阻断弱管辖关联机关的实现可能。例如,在前文“某甲涉嫌合同诈骗案”中,A 地(合同签订地)与 B 地(财物取得地)均具有抽象管辖权,但若 A 地仅为甲乙二人途经之地,与当地社会秩序并无实质关联,则具体管辖权规则应倾向于将案件交由 B 地管辖。也即,具体管辖权规则本质上是通过对管辖关联强弱的权衡,实现执法司法事权的合理分配,其逻辑顺位居于第 25 条(抽象管辖权的确立)之后,第 26 条、第 27 条(管辖竞合与争议处理)之前,构成管辖规则体系中承上启下的关键环节。

表 1 《刑事诉讼法》管辖规则的逻辑体系

步骤	内容	对应条文	目的	性质
1	管辖关联规则	《刑事诉讼法》 第 25 条	确定有管辖资格的机关	抽象管辖权 规则
2	执法司法事权 分配规则	无	阻断弱管辖关联,确定具体承担个案追诉职能的机关	具体管辖权的 初始分配规则
3	管辖竞合规则	《刑事诉讼法》 第 26 条	确定的机关为多个: 最先受理或者主要犯罪地管辖	具体管辖权的 分配后的争议 解决规则
	指定管辖规则	《刑事诉讼法》 第 27 条	确定结果不明:指定管辖	

传统观点将抽象管辖权与具体管辖权的概念混同,如将《刑事诉讼法》第 25 条视为具体执法司法机关确定规则:“地域管辖对于确定管辖的法院,从而相应地确定负责侦查和审查起诉的公安机关、检察机关,具有十分重要的意义……本条规定的地域管辖,是指不同地区的同级人民法院之间对第一审刑事案件管辖权的分工”⁽¹⁶⁾。这种观点认为《刑事诉讼法》第 25 条同时解决执法资格和具体执法机关确定问题,这便导致管辖规则体系陷入两难:一方面,限缩《刑事诉讼法》第 25 条及相关司法解释中的管辖关联,将有损国家犯罪控制权行使,可能出现犯罪管辖真空;另一方面,不限制具体执法机关的事权分配,又会在实践中出现管辖混乱、争夺办案权,乃至异地趋利性执法等乱象。

可以说,异地趋利性执法现象的出现,并不是因为相关规范性文件对于管辖关联的

(16) 前注 ,王爱立、雷建斌主编书,第 40 页。

设定过于宽松,而是在刑事地域管辖权确定体系中,相关规范缺少对具体管辖权规则的应有关照,使得办案机关藉由抽象管辖权的规定,获得了实现具体管辖权的能力。

(二) 管辖关联阻断方案的提出

从规则建构的角度看,具体管辖权的实现方式无外乎两种路径:一是正面规定强管辖关联的标准,明确何种情形下某一执法机关应当承担具体追诉职能;二是反向设定阻断规则,排除不宜行使管辖权的弱管辖关联情形。

实际上,尽管具体管辖权规则的缺失尚未得到充分关注,但有学者针对趋利性执法提出的应对方案恰巧切中了前述正面规定强管辖关联的建构思路。例如,有观点认为,“从查处案件、证据搜集以及有利于被告的立场出发,应该根据最密切联系原则,选择与犯罪关系最密切的管辖连接点,而不是任何一个连接点所在地的司法机关都可以任意地行使管辖权,从而避免管辖权的扩张和案件的公正处理”⁽¹⁷⁾。依此方案,当多个执法机关均具有管辖资格时,应当通过最密切联系的判断,从中筛选出唯一或优先承担具体追诉职能的管辖机关。表面上看,该方案试图解决的正是具体管辖权分配问题,即从诸多具备抽象管辖资格的机关中选出实际办案机关。然而,深入分析可知,这种正面规定强管辖关联的思路,实质上与前述限缩管辖关联主张并无二致。

最密切联系原则的操作逻辑是将强关联作为管辖资格实现的必要条件,只有在案件与某地存在最密切联系时,该地执法机关才被认为应当行使管辖权;而那些仅存在一般性、形式性关联的机关,则不应被分配执法司法事权。这便意味着,原本因立法对犯罪行为地、犯罪结果地等管辖关联的宽松设定而获得抽象管辖权的诸多机关,将因联系不够密切而被剥夺管辖资格。由此,该方案在效果上等同于对《刑事诉讼法》第25条及相关规范性文件中管辖关联的实质性限缩——它排除了一般性、形式性关联的执法司法机关进行案件处置的可能,将最密切的强关联上升为管辖资格的实现要件,甚至是必要条件。

这种功能混同带来了两重难以克服的困境。一方面,它与“不宜限缩抽象管辖权”的基本立场直接相悖。正如前文所言,抽象管辖权的宽松化设定承载着充实侦查管辖空间、避免国家犯罪控制权落空的重要功能。倘若以最密切联系原则解读现有的管辖关联规则,那些与案件仅存在弱关联但确有必要纳入侦查视野的机关将被提前排除,侦查机关在跨区域、网络化犯罪中所需的灵活选择空间将大打折扣,甚至可能出现因管辖选择过窄而无法有效固定证据、控制犯罪嫌疑人的局面。另一方面,最密切联系原则本身缺乏可操作的判断标准。在实践操作层面,密切与否的衡量高度依赖办案机关的主观裁量,既难以通过立法预先穷尽列举,也难以在事后接受有效的监督与审查。尤其在涉趋利性执法的语境下,办案机关完全可能基于自身利益诉求,将密切联系解释为有利于己方的方向,从而使该原则异化为争夺或推诿管辖权的修辞工具,而非约束恣意管辖的有效规范。

因此,正面规定强管辖关联的方案本质上仍未脱离“通过限缩抽象管辖权来规制具体管辖权”的思维窠臼,有必要转换思路,探索一种反向的规制路径,即在承认抽象管辖

(17) 前注,刘艳红文,第67页。

权宽松设定的前提下,通过设立反向的阻断规则,将那些利用弱管辖关联、不宜行使具体管辖权的机关予以排除。一言以蔽之,不能要求只有强关联的机关才能够承担执法司法事权,但可以明确弱关联的机关不得、或者应当滞后分配执法司法事权。

由此,以排除弱管辖关联为核心内容的反向阻断方案的优势便体现出来。一方面,它保留了抽象管辖权层面宽松化的制度弹性,能够为侦查机关提供充分的事权选择空间;另一方面,在肯认管辖资格的基础上,又通过明确排除不宜行使管辖权情形,为执法实践提供相对清晰的指引,从而实现侦查效率与司法公正的平衡。事实上,我国现行规范中已经存在类似的反向阻断思路。例如,《刑事诉讼法解释》第18条规定:“有管辖权的人民法院因案件涉及本院院长需要回避或者其他原因,不宜行使管辖权的,可以请求移送上一级人民法院管辖。上一级人民法院可以管辖,也可以指定与提出请求的人民法院同级的其他人民法院管辖。”按照前述管辖体系的规范逻辑,首先,该条款的适用前提是根据《刑事诉讼法》第25条的地域管辖规则,明确相关法院拥有管辖资格;其次,当发现该法院存在涉及本院院长回避等“不宜行使管辖权”的情形时,阻断该法院的具体管辖权行使,并藉由移送管辖等方式由上一级人民法院提级审判或者指定其他法院承担具体审判职能。该规则的设计同反向阻断的思路有共通之处,均是在承认抽象管辖权的前提下,通过明确排除不宜行使的情形,实现具体管辖权的合理分配。

更准确地说,这里的反向阻断规则即《刑事诉讼法》第25条确立抽象管辖资格之后、在第26条的管辖竞合与第27条的指定管辖之前的中间筛选与排除环节。其允许所有具备抽象管辖资格的机关同时存在,但通过设立排除性条件,将那些与案件仅有弱管辖关联、不宜行使具体管辖权的机关予以阻断。经过这一层筛选,剩下的机关要么是唯一适格的,则由该机关承担具体管辖职能;要么是与案件存在强管辖关联的若干选项,则藉由第26条管辖竞合规则选出具体的管辖机关;要么全部被阻断排除、不存在适格的管辖机关,则藉由第27条报上级机关指定管辖。

综上,从管辖制度层面应对趋利性执法的应然逻辑是:在抽象管辖权层面,出于充实侦查管辖空间、避免执法司法主权落空的考量,仍应坚持合理扩充管辖关联设定的立法立场,以适应经济全球化和数据跨境背景下执法司法主权的现实需要;但在具体管辖权层面,应藉由反向筛选规则阻断宽松化管辖关联的具体实现,防止异地趋利性执法等利用弱管辖关联攫取办案权等现象的发生。

四、管辖关联阻断规则的具体引入

管辖关联阻断规则设计的重点在于,坚持宽松化管辖关联设定的同时,防止执法司法机关利用弱管辖关联开展追诉、审判活动。亦即,在承认现行地域管辖规则(《刑事诉讼法》第25条及相关司法解释)、并案管辖规则(《公安机关办理刑事案件程序规定》第21条第2款)、网络犯罪管辖规则(《刑事诉讼法解释》第2条第2款)等管辖关联设定的基础上,增设以反向排除为核心的管辖关联阻断条款。

（一）管辖关联创设禁止规则

管辖关联创设禁止规则,是指当办案机关以获取执法权为目的,通过自身行为人为建立案件与执法机关所在地之间的管辖关联时,应当阻断该办案机关具体管辖权的实现。该规则针对的是办案机关本不具有对某案的管辖资格,但根据立法(规范性文件)中既有的管辖关联设定,通过自身行为(如诱导交易、虚假报案、制造证据等)建立起案件与本地之间的联系,从而获得形式上的管辖权的情形。实践中较为典型的场景是,公安机关锁定经济状况较好的外地企业或个人,利用虚假交易或设立合同等手段,诱导目标进入一个可能触犯法律的交易,进而以本地系犯罪行为发生地或犯罪结果发生地为由取得执法资格,为后续跨区域查封、扣押、冻结财产提供合法性外观。例如,A地公安机关发现位于B地的企业涉嫌生产销售伪劣产品,但该企业与A地并无任何关联,于是通过联系本地消费者购买该企业产品后报案的方式,使A地成为犯罪结果发生地,进而实施跨省执法。在这一情形中,管辖关联的存在完全由办案机关自行创设,背离了管辖制度的设置初衷。

如此设计是考虑到管辖制度的立法功能。如前所述,抽象管辖权的主要功能是充实侦查管辖的选择空间、确保国家执法司法主权的完整性,而具体管辖权本质上是执法司法机关内部事权分配规则,而之所以需要由立法提前设定具体管辖权规则,既是为了防止诸多有执法资格的机关争夺办案权,也是为了保证案件追诉的公平与顺畅,防止藉由操纵办案机关的方式来操纵案件的处理结果,后者即学理上法定法官原则的核心意旨,即案件由何人承办必须依法事先确定,而不能在个案发生后再行选择或调整。

在我国刑事诉讼中,法定法官原则虽未在立法中明文确立,但已隐现于相关制度设计之中。《刑事诉讼法》第25—27条关于管辖法定化的规则即立法预设的管辖关联,使案件的管辖归属具有可预见性。而在民事诉讼领域,已有大量体现禁止人为创设管辖关联精神的规则和案例。如,2024年12月最高人民法院印发的《关于在审判工作中促进提质增效 推动实质性化解矛盾纠纷的指导意见》第8条明确“原告为规避管辖规定而增加被告的,受诉人民法院在确定是否具有管辖权时,应当要求原告提交证据证明该被告与诉争事项具有利害关系。没有利害关系且不存在其他确定管辖的法定事项的,受诉人民法院应当裁定将案件移送至有管辖权的人民法院”。在“沈某某诉某酒厂网络购物合同纠纷案”中,原告以收货地作为合同履行地并据此要求收货地人民法院管辖的,但法院受理后查明原告主张的收货地实则是其故意人为制造的管辖关联,最终法院以原告沈某某“存在通过不诚信的诉讼行为人为制造管辖连接点的嫌疑,任意选择管辖法院的行为增加被告方的诉讼成本,干扰民事诉讼活动的正常进行”为由裁定案件移送,不支持受诉法院的管辖权归属。⁽¹⁸⁾上述规定和案例显然意在禁止通过不当行为操纵管辖归属。而在正当程序保障要求更高的刑事诉讼中,理当适用更为严格的标准。因此,办案机关通过自身行为人为制造管辖关联,此时的管辖归属已非立法预先设定,而是由办案

(18) 参见四川省成都市新都区人民法院(2020)川0114民初824号民事裁定书。

机关自行创造,这当然构成了对法定法官原则的实质性违反,此时,该办案机关的管辖权应当被阻断实现。

(二) 非实质性损害的管辖必要性规则

非实质性损害的管辖必要性规则,是指当某一具有管辖资格的执法机关所在地并未因犯罪遭受实质性损害,且不存在由该地行使管辖权的紧迫必要时,应当阻断该地具体管辖权的实现。也即,在承认抽象管辖权宽松化设定的前提下,将那些仅有形式关联、缺乏实质利害关系的执法机关排除在具体管辖之外。

具体管辖权的分配理应以执法司法机关所在地与犯罪之间的实质利害关系为依据。在这一层面,单纯的形式管辖关联不足以证成管辖权的实际行使,而需要进一步考察地域与犯罪之间的利害关系强度。如此设计既尊重了抽象管辖权层面的制度弹性,又在具体管辖权层面设置了必要的过滤机制,是对侦查效率与司法公正的平衡。该规则的完整表述包含如下两方面条件:其一,该具有管辖资格的地区并未遭受实质性的犯罪损害;其二,该地区不存在行使管辖权的紧迫必要。当两项要件同时具备时,即应阻断该地具体管辖权的实现。

第一项条件中实质性损害的判断应当从法益侵害的地域性角度展开,核心是考察犯罪行为是否对当地社会秩序或公民权益造成了实际影响,而非仅仅在形式上存在某个管辖连接点。具体而言,可以从两个维度进行把握:一是地域对于犯罪实施的不可替代性。如果犯罪的实施离不开该地,如犯罪行为的策划、准备、实施在该地完成,或者犯罪所得在该地流入、处置,则表明该地与犯罪存在实质性关联。反之,如果该地仅是犯罪行为偶然途经之地,与犯罪实施无必然联系,则难以认定存在实质性损害。二是法益受损的本地可感知性。如果犯罪行为造成的法益侵害后果能够在当地被具体感知,并使当地民众产生对社会秩序的不安感,则表明该地遭受了实质性损害。反之,如果犯罪后果仅存在于抽象的法律评价层面,而未对当地社会秩序造成实际影响,则不应认定存在实质性损害。以前文提到的“某甲涉嫌合同诈骗案”为例,A地(合同签订地)与B地(财物取得地)均因立法对管辖关联的宽松设定而获得抽象管辖权。但若某甲与被害人仅因出差途经A地,临时签订合同,该合同与A地并无其他关联,则A地并未因该诈骗行为遭受市场经济秩序或财产流转秩序方面的实质损害,当地民众亦无从感知该行为对本地社会秩序的影响。在此情形下,若A地并无为固定证据、控制犯罪嫌疑人等必须行使管辖权的紧迫必要,则应当阻断A地具体管辖权的实现,将案件交由与犯罪存在实质性关联的B地管辖。反之,如果某甲或被害人的居住地、主要工作地在A地,或者某甲为实现犯罪目的专门选择A地作为合同签订地点(如合同约定在A地履行),则A地便与犯罪形成了实质性关联,此时便不应阻断其管辖权。

第二项是不存在行使管辖权的紧迫必要要件。这里的紧迫必要是指,虽然某一具有管辖资格的机关所在地并未遭受实质性损害,但出于案件侦查的现实需要,应当允许该机关承担案件的管辖权,否则将导致证据灭失、犯罪嫌疑人逃匿、赃款赃物转移或案件无法及时侦破等不利后果。通常而言,紧迫必要的判断包括下列情形:其一,该地系有利于

及时控制犯罪嫌疑人、防止其继续犯罪或逃匿的地点；其二，该地是关键证据的唯一或主要保存地，若不及时取证，证据将面临灭失或篡改的风险；其三，该地的执法司法机关已经先行采取了必要的紧急措施（如先行冻结涉案账户、控制现场），若中断管辖将导致侦查工作的重复或延误；其四，其他具有管辖资格的机关因客观障碍（如自然灾害、交通中断）无法及时履职，而该地机关具备立即介入的条件。同时，为防止实务机关对该规则进行任意解释或滥用，有必要对上述要件进行较为严格的解释，尤其是所谓紧迫必要，应当被限定为客观的、具体的，而非办案机关主观声称的便利性或经济考量。例如，办案机关仅以本地办案成本更低、便于追缴涉案财物等理由主张管辖必要性，则不应认定为紧迫必要。在缺乏紧迫必要的情形下，即便该地拥有形式上的管辖关联，也不应允许其将抽象管辖权转化为具体管辖权，而应将案件交由与犯罪存在实质性损害关联的机关处理。需要特别注意的是，这里并不是说实践中上述地域的执法司法机关可以管辖案件，而仅是说，上述机关在具备《刑事诉讼法》第25条规定的管辖资格的前提下，哪怕其所在地并未遭受实质性的犯罪损害，也不应被阻断规则排除，可以向其分配具体案件的执法司法事权。

（三）并案关联的一次用尽规则

并案关联的一次用尽规则，是指办案机关基于在办案件（以下简称“本案”）与在办案件有关的其他案件（以下简称“他案”）之间的关联关系进行并案管辖时，该关联关系仅能使用一次。也即，办案机关将“他案”并案至“本案”后，不得再以并案后的新案作为新的“本案”继续二次或多次并案。

从制度源起上看，并案管辖规则有其正当性基础。《公安机关办理刑事案件程序规定》第21条第2款规定了公安机关可以在职责范围内并案侦查的四种情形，其中第4项“多个犯罪嫌疑人实施的犯罪存在关联，并案处理有利于查明犯罪事实”的规定，为办案机关提供了较为宽泛的并案空间。从立法目的考量，并案管辖旨在提高诉讼效率、便于事实查明，特别是在必要共犯、上下游犯罪等案件中，将具有内在关联的案件合并处理，有助于证据比对和整体把握案情。^{〔19〕}正因如此，许多国家或地区均在立法或实践中承认一定范围内的并案管辖。然而，问题在于，当存在关联这一要件缺乏明确边界时，并案管辖便容易异化为无限追索的工具。实践中，部分办案机关以上游、下游犯罪为名，将原本仅有间接关联的案件不断并案，形成“由一案牵出十案、由十案牵出百案”的连锁效应。例如，某地公安机关以销售伪劣产品罪查处本地某假烟销售团伙，继以上游进货商与本案存在关联为由，跨区域抓捕上游人员，再以上游人员的其他交易对象为线索，继续向下游延伸，最终将原本局限于本地的案件扩张至多个省份，其目的之一便是谋取更大的罚没利益。

针对上述问题，学界多主张通过限缩“存在关联”的认定范围来加以规制，例如将关联关系限定为“一人数罪、共同犯罪、与主罪存在相牵连的犯罪、上下游关系犯罪、对

〔19〕 参见前注，董坤文，第8页。

合关系犯罪”等类型。⁽²⁰⁾应当承认,此类方案在抽象管辖权层面对并案管辖的适用条件予以明确化具有一定积极意义。然而,即便将关联关系限定为“上下游关系”,仍可能面临“上游的上游是否仍属上游”的解释难题。换言之,只要并案管辖规则允许基于关联关系进行并案,就无法从逻辑上排除办案机关将这一关联关系反复适用的可能。

正是在这一意义上,并案关联的一次用尽规则提供了具体管辖权层面的补充性控制机制。并案管辖中的管辖关联仅能使用一次,对于已通过并案方式纳入管辖的“他案”,不得再作为新的“本案”继续扩张管辖。具体而言,办案机关可以基于A案(本案)与B案(他案)之间的关联关系,将B案并案管辖;但B案一旦被并案后,即成为整体案件的一部分,办案机关不得再以B案为“本案”,基于B案与C案之间的关联关系,继续将C案纳入管辖范围。这一规则的可行性已在司法实践中得到初步印证。在“蒋某某、陈某某等妨害药品管理案”中,审判机关在裁判理由中明确指出,关联管辖应当在相关犯罪具有直接的、密切的关联关系时适用,以防止“无限追索”管辖原则的滥用。⁽²¹⁾该案所体现的裁判精神,与并案关联一次用尽规则的内在逻辑高度契合。

(四) 基于回避事由的管辖禁止规则

所谓基于回避事由的管辖禁止规则,是指当某一具有管辖资格的执法机关存在法定回避事由,不宜行使管辖权时,应当直接阻断该机关具体管辖权的实现,而非允许其先行受理再通过移送管辖予以纠正。

从法理上看,该规则源于法定法官原则与回避制度的有机统一。法定法官原则要求案件的管辖法院必须依法事先确定,禁止在个案发生后再行选择或调整;而回避制度旨在防止因裁判者与案件具有利害关系而影响司法公正。二者均要求案件的管辖机关应当是依法确定且无偏倚的。因此,当某一执法机关存在法定回避事由时,由该机关行使管辖权本身就构成了对法官中立性的违反。此时的管辖归属已非立法所预设的适格管辖,而是由一个本不应介入案件的机关在形式上拥有管辖资格。在此情形下,正确的处理方式应当是提前阻断该机关的具体管辖权实现,而非允许其先取得案件管辖权再通过移送管辖的方式处理。

《刑事诉讼法解释》第18条体现了该规则的精神,该条规定:“有管辖权的人民法院因案件涉及本院院长需要回避或者其他原因,不宜行使管辖权的,可以请求移送上一级人民法院管辖。上一级人民法院可以管辖,也可以指定与提出请求的人民法院同级的其他人民法院管辖。”该条承认了法院在不宜行使管辖权的前提下,即便拥有管辖资格,也不得具体处理案件。其规范内核与管辖禁止规则并无二致。然而,该条款在立法技术上存在可商榷之处。从文义上看,该条款其实被设置为移送管辖规则,即办案机关在已经取得管辖权的前提下,因发现不宜行使管辖的事由而将案件移送。但移送的前提是法院已经立案,对于存在回避事由的机关而言,其立案本身就欠缺正当性基础。正确的法

(20) 参见任远:《刑事司法中的并案管辖及其适用》,载《检察日报》2020年11月11日,第3版。

(21) 参见最高人民法院刑事审判第一、二、三、四、五庭编:《刑事审判参考》(总第133辑),人民法院出版社2023年版,第11页。

理逻辑应当是,从在管辖确定(立案)阶段即阻断该机关的具体管辖权,由上级机关直接指定其他适格机关管辖。

对《刑事诉讼法解释》第18条加以改造也具有实践必要性。以2017年“辽源中院法官王某某民事枉法裁判案”为例,该案被告人王某某是吉林省辽源市中级人民法院民三庭原庭长,被辽源市西安区人民法院一审判决民事枉法裁判罪,王某某不服提出上诉,理论上该案的二审法院应为辽源市中级人民法院,但由于该法院恰是王某某此前工作单位,吉林省高级人民法院遂以辽源市中院不宜行使管辖权为由将案件指定到通化市中院二审。⁽²²⁾此案引发了理论与实务界关于“指定管辖能否在二审程序中适用”的争论,但这一争论本可避免。若在案件受理之初,即能预见到后续的二审法院存在回避事由,则应当直接阻断一审法院辽源市西安区人民法院的管辖权,由上级法院指定另一辖区的法院一审审理。将回避事由的处理前置至立案前的具体管辖权确定阶段,比事后的移送管辖更符合诉讼经济原则,也更契合法定法官原则的内在要求。需要说明的是,这里的“不宜行使管辖权”应当限于法定回避事由,不宜扩大至存在利益关系等泛化情形,因为几乎所有涉财产执行的案件都可以被解释为客观上存在利益关系,若一律阻断此类执法司法机关管辖权的实现,可能影响大量涉财产案件的正常办理。

将上述四项阻断规则置于本文所建构的管辖体系中观察,其逻辑顺位清晰可辨:第一步,依据《刑事诉讼法》第25条及相关司法解释的管辖关联设定,确定具有抽象管辖资格的机关范围。第二步,适用管辖关联创设禁止规则、非实质性损害的管辖必要性规则、并案关联的一次用尽规则以及基于回避事由的管辖禁止规则,从多个具有抽象管辖资格的机关中,剔除那些存在人为创设管辖关联、未遭受实质性损害、通过无限并案扩张管辖以及存在回避事由的机关,进而筛选出与案件存在实质关联且无偏倚的适格机关。第三步,若筛选后仅余一个适格机关,则由该机关行使具体管辖权;若仍有多个适格机关,则适用《刑事诉讼法》第26条的管辖竞合规则(最先受理或移送主要犯罪地);若无适格机关留存,则适用《刑事诉讼法》第27条的指定管辖规则,由上级机关指定管辖。这一递进式设计,既在抽象管辖权层面保持了必要的宽松弹性,又在具体管辖权层面设置了多道过滤机制,使管辖权归属从“形式关联”走向“实质正当”,从而在制度根源上消解异地趋利性执法的滋生空间。

五、结 语

刑事管辖权的合理配置与规范运行是维护司法公正、保障社会秩序的重要基石。在全球化与数字化背景下,抽象管辖权的扩张契合国家主权维护与犯罪治理的现实需求,但具体管辖权规则的缺位,使得部分地区将执法权异化为地方利益攫取的工具,严重侵蚀司法公信力与市场主体的法治预期。对此,本文提出以管辖关联阻断规则为核心的程

(22) 参见吉林省通化市中级人民法院(2018)吉05刑终198号刑事裁定书。

序性方案,旨在调和抽象管辖权的扩张与具体管辖权的限缩需求,为破解异地趋利性执法困局提供理论支撑。同时,必须强调的是,本文针对异地趋利性执法的研究,仅仅提供了来自管辖制度层面的程序法视角。作为一种结构性的社会现象,异地趋利性执法的根除需要系统性治理方案,诉讼程序规则的完善仅是系统性治理的一环,有必要引入更为丰富的研究视角和更为多样的思考进路,通过多维制度联动与改革协同,坚定市场主体对司法公正的稳定预期,最终服务于法治化营商环境与国家治理现代化的建构。

Abstract: The relaxation of criminal jurisdictional connections provides institutional space for cross-regional interest-driven law enforcement, but this alone is not sufficient to justify the proposal to narrow the jurisdictional connections. To correctly understand jurisdictional connections, it is necessary to distinguish between abstract jurisdiction and specific jurisdiction: the former resolves whether there is jurisdictional qualification by determining the presence or absence of jurisdictional connections, and carries the function of indicating the space for jurisdiction selection and the sovereignty of law enforcement and justice; the latter resolves how jurisdictional qualification is realized by determining the strength or weakness of jurisdictional connections, and its essence is the internal power distribution rules of law enforcement and judicial organs. The real problem with the jurisdiction system exposed by cross-regional interest-driven law enforcement lies not in the overly loose setting of jurisdictional connections, which leads to the widespread establishment of abstract jurisdiction, but in the lack of power distribution rules for law enforcement and justice at the level of specific jurisdiction, which enables case-handling organs to obtain the ability to realize specific jurisdiction through the provisions of abstract jurisdiction. It is necessary to introduce blocking rules for weak jurisdictional connections to regulate the realization of specific jurisdiction, including rules prohibiting the creation of jurisdictional connections, rules on the necessity of jurisdiction for non-substantive damage, one-use rules for joint case connections, and jurisdictional prohibition rules based on reasons such as withdrawal.

(责任编辑:王 楷)