坚持问题导向系统思维优化网络犯罪管辖权行使



□李淮 肖瑶

网络犯罪管辖权行使的制度之缺

当前,我国网络犯罪管辖权制度在实践运行中,仍存在与现实需求衔接不畅的情况。

第一,法律层面的相关规定存在分歧。 2022年"两高一部"联合制发《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》,规定"有多个犯罪地的信息网络犯罪案件,由最初受理的公安机关或者主要犯罪地分支机关或者主要犯罪地与主要犯罪地为主、居住地为辅的处域管辖原则存在冲突。有专家表示,该会当地域管辖原则存在冲突。有专家表示,该决当时地域管辖原则存在冲突。有专家表示,该决当时地发管辖原则存在冲突。有专家表示,该决当时地发行。的问题;但现在仍置于主要犯罪地的阅述,就会带来较多问题。同时,对于犯罪地的范围认定也存在一定分歧,比如用于犯罪地的范围认定也存在一定分歧,比如用于犯罪地的范围认定也存在一定分歧,比如用于犯罪地的范围认定也存在一定分歧,比如用于犯罪地的范围认定也存在一定分歧,比如用于不包括中介服务所在地,网购者的收货地是否属于犯罪地等。

第二,法律层面的相关规定不明确。 关于管辖审查的程序性规定,缺少明确、 充分的规范性细则指引。有专家指出,检 察机关在管辖权审查过程中,对于如何准 确把握管辖权的界定标准、哪些属于当然 没有管辖权的,哪些是存有管辖争议的, 作出判断之后应如何处理,在制度依据上 有待补充,这也导致部分案件移不出去、 退不回来。

第三,刑事诉讼管辖权异议制度缺失。 有专家认为,虽然庭前会议规程作了初步规 定,但我国刑事诉讼法还没有对管辖权异议的实质性审查进行制度建构,不利于及时排除非法管辖,限制了对当事人救济权利的全面保障。

第四,网络犯罪案件移送机制不健全。 "不当管而管"与"当管而不管"的问题均应 得到关注和解决。有专家指出,主要管辖地 确定之后,案件如何移送,对方是否接收,是 否提供相关证据;如不接收,如何处理;在移 收后,若出现地方保护主义,检察机关如何 监督等问题,需从制度层面给予回应。

网络犯罪管辖权行使的实践之困

第一,地域管辖冲突仍然存在,制约司法效能充分发挥。因地域管辖缺乏清晰明确的优先级判断规则,以及对主要犯罪地的实质判断不足,引发"多点管辖"下的冲突问题。有专家指出,部分侦查机关以较弱的管辖连接点先立案和采取强制措施,导致主要犯罪地管辖被最初受理地管辖或先行羁押地的管辖所替代;先立案的单位未采取强制措施或采取非羁押性强制措施之后,犯罪嫌疑人又被其他单位采取强制措施,导致最初受理地管辖原则受到率先采取羁押性强制措施地管辖的挑战。

第二,级别管辖适用模糊,与案件复杂性适配不足。一方面,网络犯罪涉案金额、被害人数量等关键要素可能在侦查过程中动态扩大,导致初始确定的管辖级别与最终疾情难以匹配。另一方面,新型网络犯罪为例,其技术复杂性增加了级别管辖标准的模糊性。以运用区块链等新技术实施的犯罪为例,其技术架构涉及跨领域知识,案件审查需综合技术原理、资金流向、被害人分布等多重维度,而现行级别管辖规则未对此类案件设置差异化标准。实践中,此类案件多因缺乏明确指引,仍由基层司法机关办理,导致技术证据审查不充分、法律适用争议悬而未决,影响办案质效。

第三,异地管辖规范性不足,对司法统一性与公正性造成影响。一方面,关联管辖的过度适用导致异地管辖泛化。部分案件将关联管辖异化为"一管到底",不区分是否有利于查明事实、便于诉讼,也不考虑管辖地的适宜性与意愿,强行对本可分案的案件并案处理。有专家指出,这种做法可能导致负查取证成本和当事人诉讼成本增加,违背诉讼效率原则。另一方面,指定管辖有时异化为"程序补正"工具。根据刑事诉讼法规定,指定管辖本应针对"管辖不明"情形。但有专家指出,当前不少指定管辖案件并非真正管辖不明,而是借其规避正常管辖规则。因缺

乏明确标准,导致指定管辖实质掩盖部分案件无管辖权侦查的程序瑕疵,既破坏管辖稳定性,削弱异地管辖的确定性,也对执法统一与司法公信力造成损害。同时,对弱管辖案件缺乏有效制约,其他机关多是被动接续办理。

第四,跨国管辖协作不畅,面临管辖权 冲突与取证困难的双重挑战。有专家指出,即便一国依据属人或普遍管辖原则对某跨 国犯罪拥有实体管辖权,其侦查机关也无权 直接跨境到他国取证。另外,跨境网络犯罪 涉案人员在国外,证据多分布于多国服务器 或服务提供者平台,侦查机关通过国际司法 协助取证时,往往效率不高、耗时较长,难以 满足打击跨境犯罪的迫切需求,不利于案件 及时办理。

网络犯罪管辖权行使的优化之策

针对当前网络犯罪管辖权行使中面临的实践困境,与会人员建议从规则完善、机制优化等方面着力,结合网络犯罪的虚拟性、跨域性特征与司法实践需求,制定有效解决方案。

第一,进一步完善网络犯罪管辖权的规则体系。有专家指出,制度设计时要坚持与刑事诉讼法等上位法及网络犯罪特殊性相协调的原则,充分考虑涉企网络犯罪和自然人网络犯罪的差异性,更好防治趋利性执法。要区分配置实体法上的管辖权和程序统法上的管辖权,对刑事诉讼管辖权进行系统性构建。按照网络人身犯罪(侮辱诽谤、网络暴力、个人信息犯罪等)、网络财产犯罪(电信网络诈骗等)、网络秩序犯罪(寻衅滋事,经济犯罪、企业犯罪等)细化分类,针对每类犯罪,设定与其联系更紧密的具体连接点。构建管辖权异议解决机制,明确异议提出时限、审查标准和救济程序,防止因管辖争议导致的诉讼拖延。

第二,合理设置网络犯罪管辖权的优先规则。有专家建议进一步明确以法定管辖为主,以协商管辖、指定管辖为补充的管辖权行使原则,增加对主要犯罪地的评价规则和犯罪地之间层级顺位的标准。其中,一是实施行为时犯罪人、被害人的所在地,如发下在同一地区,便以此为最优先顺位;二是犯罪人使用的信息系统所在地、使用的网络服务所归属的信息系统所在地,这些地方有论效率;三是其他涉案人员使用的信息系统所在地。"其他涉案人员"主要指实施了某种犯在地。"其他涉案人员"主要指实施了某种犯

罪行为但未达犯罪程度的,如帮助信息网络犯罪活动;四是网络服务者所在地,即网络服务的网站建立者、管理者所在地。也有专家建议赋予司法机关裁量空间选择最合适管辖地,兼顾实际操作问题,根据行为因素、结果因素或诉讼便利等情况进行实质化判断。

第三,不断优化管辖协商和指定管辖规则。有专家建议发挥管辖争议解决机制的协调作用,增强指定管辖的过滤功能,完善对弱管辖案件的管辖适宜性、必要性判断标准。有专家主张参照由企业所在地独占管辖的规定,在立法中明确不得适用指定管辖的规定,在立法中明确不得适用指定管辖的具体情形,避免指定管辖被滥用。在指定管辖或并案管辖时,同一被告人的行为应并案处理,不同被告人的犯罪可并案或分案处理,不同被告人的犯罪可并案或分案处理,任并案时,不同地方办案机关应形成常态化沟通机制,对定罪量刑标准等关联信息共享。

第四,建立健全管辖权规范行使的配 套机制。有专家提出进一步优化质效评价, 增设不规范行使管辖权的负面要素,细化 并严格落实跨地域执法司法活动的适用情 形、审批流程、监督管理和责任追究,实现 对趋利性执法司法的有效整治。有专家建 议突出检察机关的严监督立场,在依法提 前介入时,需重点审查强制措施是否异常、 是否异地抓捕(犯罪行为地、居住地都不是 办案机关所在地)、报案金额与查证案值相 差是否较大;在立案监督中关注管辖是否 正确,发现明显异常、滥用管辖或无正当理 由管辖时,依法督促纠正,防止出现人为制 造管辖的行为。完善审查逮捕、审查起诉不 同环节的管辖审查和处理机制,明确对无 管辖、管辖争议及不适宜管辖的处理流程, 健全案件异地移送的保障机制,畅通侦查 机关、检察机关异地办案协作。还有专家主 张公安司法机关、行政执法部门打通大数 据,自上而下统一管理,当多个地方有管辖 权时,只要一处立案即同步可查,避免重复 投入力量和过高协调成本,及时纠正不合

第五,建立针对跨境犯罪的程序法管辖 权体系。有专家建议在刑事诉讼法修改时, 要关注与《联合国打击网络犯罪公约》的衔接,与数据安全法、个人信息保护法等相协同,系统构建针对跨境犯罪举证的程序法管辖权体系,满足分层化的跨境取证需求,同时完善多样化的跨境司法协作方式和机制,有力打击跨境网络犯罪案件。

(作者分别为最高人民检察院检察理论研究所助理研究员、北京市海淀区人民检察院第一检察部检察官助理)

支持与规范并重 护航民营经济高质量发展



□林□苗

《中华人民共和国民营经济促进法》于2025年4月30日经十四届全国人大常委会第十五次会议表决通过,自2025年5月20日起施行,这部法律是我国第一部专门关于民营经济发展的基础性法律,也是一部构建高水平社会主义市场经济体制的重要法律。制定出台民营经济促进法,是深入贯彻落实习近平法治

思想的生动实践,对于发挥民营经济在强国建设、民族复兴伟业中的重要作用,具有里程碑意义。

民营经济促进法将党和国家方针政策法治化,发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。党的十九大将"两个毫不动摇"写入新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略。党的二十大报告提出,坚持和完善社会主义基本经济制度,毫不动摇巩固和发展公有制经济,毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展。"两个毫不动摇"是坚持和完善社会主义基本经济制度的重要内容,是推进中华民族伟大复兴、实现中国式现代化的必由之路。民营经济促进法将"两个毫不动摇"写入法律,明确民营经济的法律地位,明确规定促进民营经济持续、健康、高质量发展,是国家长期坚持的重大方针政策,与宪法关于社会主义基本经济制度的规定贯通起来,将支持和保障民营经济发展的法律制度融入中国特色社会主义法律体系,具有重大的宪法意义、法治创新意义。

民营经济促进法贯彻平等保护原则,优化民营经济发展环境。党的十八大提出,毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展,保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护。民营经济促进法将平等对待、公平竞争、同等保护、共同发展的原则贯穿于促进民营经济发展工作的全过程各方面。在市场准入方面,破除制约民营经济组织公平参与市场竞争的制度障碍,确保民营经济组织公产要素使用上,保证民营经济组织创造公平的发展条件。在生产要素使用上,规定政府要平等对待民营经济组织。民营经济促进法着力健全、完善民营经济组织公平参与市场竞争的制度机制,落实公平竞争审查制度,定期清理市场准入壁垒,禁止在公共资源交易活动中限制或者排斥民营经济组织,为优化民营经济发展环境提供制度保障。

民营经济促进法规范立法、执法、司法行为,强化民营经 济组织及其经营者合法权益保护。党的十八届三中全会提出, 公有制经济财产权不可侵犯,非公有制经济财产权同样不可 侵犯;国家保护各种所有制经济产权和合法利益。民营经济促 进法一方面强调对民营经济组织及其经营者合法人身权益和 财产权益的保护和救济;另一方面,通过规范法律、法规、规 章、规范性文件制定活动,严格规范执法和司法行为,加强民 营经济组织及其经营者合法权益保护。民营经济促进法要求 国家机关制定法律等,应当注重听取意见建议,根据实际情况 留出必要的适应调整期,强调法不溯及既往原则,维护经济社 会秩序的稳定和法律的权威。民营经济促进法坚持职权法定、 程序正当和比例原则,规定行政行为必须于法有据,遵循法定 权限和程序。推动联合监管和"双随机、一公开"监管,最大限 度减少多头检查、重复检查,降低对企业正常生产经营的干 扰。强化政府履约践诺,规定政府不得以行政区划调整、政府 换届、机构或职能调整、人员更替等为由违约毁约,提升政府 公信力。要求完善行政处罚等领域行政裁量权基准制度,强化 执法监督,集中整治乱收费、乱罚款、乱检查、乱查封,禁止利 用刑事手段干预经济纠纷,坚决防止违规异地执法和趋利性

民营经济促进法注重规范引导,推动民营经济组织守法经营。民营经济促进法既注重鼓励、支持民营经济发展,又通过规范引导助力民营经济组织及其经营者提升经营和管理水平,提高竞争力。民营经济促进法要求民营经济组织 林惠生产经营活动应当遵守法律法规。积极引导广大践行业公事生产经营活动应当遵守法律法规。积极引导广大践行组公享调发挥民营经济组织中党组织或调发挥民营经济组织中党组织实现规的作用和党员先锋模范作用。推动民营经济组织实现规化内部监督,鼓励有条件的民营经济组织建立完善中国现代企业制度。推动构建民营经济组织源头防范和治理,支持引导民营经济组织源头防范和治理的体制机制,支持引导民营经济组织建立健全内部审计制度,加强廉洁风险防控。要求民营经济组织依法加强财务管理,规范会计核算,防止财务造假。

作为构建高水平社会主义市场经济体制的重要法律,民营经济促进法的贯彻实施,必将为护航民营经济高质量发展提供坚实法治保障,为推进中国式现代化建设、实现中华民族伟大复兴注入强劲法治动能。

(作者单位:全国人大常委会法工委经济法室)

检答网 集翠-

如何理解"发现"非法转让土地行为?

咨询类别:行政检察

咨询内容:某县自然资源执法部门 2019年11月根据相关安排对某城中村的 国有土地使用情况进行调查,发现2007年 以来有几十户主体非法转让土地的情况, 执法部门遂形成调查报告和台账上报,但 此后未收到就该情况进一步处理的批示。 2023年7月,纪检部门督促自然资源和法部门依法处理。但根据《中华人民共和国行政处罚法》(下称《行政处罚法》)第36条第1款规定,违法行为在二年内未被发现的,不再给予行政处罚;涉及公民生命被期问等全、金融安全且有危害后果的,上。请问时继 是否还能作出行政处罚。(咨询人:新疆维 吾尔自治区岳普湖县人民检察院 赵静)

答疑人石钰(新疆维吾尔自治区人民 检察院):根据《行政处罚法》第36条规定: "违法行为在二年内未被发现的,不再给予

全且有危害后果的,上述期限延长至五年。 法律另有规定的除外。前款规定的期限, 从违法行为发生之日起计算;违法行为有 连续或者继续状态的,从行为终了之日起 《全国人民代表大会常务委员会法 制工作委员会关于提请明确对行政处罚追 诉时效"二年未被发现"认定问题的函的 研究意见》明确指出,"《行政处罚法》 第29条规定的发现违法违纪行为的主体 是处罚机关或有权处罚的机关,公安、检 察、法院、纪检监察部门和司法行政机关 都是行使社会公权力的机关,对律师违法 违纪行为的发现都应该具有《行政处罚 法》规定的法律效力。因此上述任何一个 机关对律师违法违纪行为只要启动调查、 取证和立案程序,均可视为'发现';群 众举报后被认定属实的,发现时效以举报 时间为准。"根据上述规定,"发现"是指 处罚机关或有权处罚的机关,如公安、检察、法院、纪检监察部门、司法行政机关等行使社会公权力的机关,通过启动调查、取证和立案程序以及群众举报等各种方式发现违法行为。

本案中,对于非法转让土地的行为可以参照此规定,以2019年11月行政机关开展调查为"发现"的时间节点,对于超出二年的违法行为不予行政处罚。但需要注意的是,"违法行为在二年内未被发现的"强调的是违法行为已经完结而在两年内未被发现。本问题中提到的非法转让土地后用处现。本问题中提到的非法转让土地后用的状态一直持续,对此可根据《中华人民共和国土地管理法》第77条的规定,"未经出用和工业的,由县级以上人民政府自然资源主管部门责令退还非法占用的土地,对违反土地利用总体规划擅自将农用地改为建设用

地的,限期拆除在非法占用的土地上新建 的建筑物和其他设施,恢复土地原状,对符 合土地利用总体规划的,没收在非法占用 的土地上新建的建筑物和其他设施,可以 并处罚款;对非法占用土地单位的直接负 责的主管人员和其他直接责任人员,依法 给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责 任。超过批准的数量占用土地,多占的土地 以非法占用土地论处。"另外,根据《全国人 大法工委对关于违反规划许可、工程建设 强制性标准建设、设计违法行为追诉时效 有关问题的意见》,以及《最高人民法院行 政审判庭关于如何计算土地违法行为追诉 时效的答复》,对非法占地行为具有继续状 态认定标准为"未恢复原状之前"而非"实 际控制、占用土地",故,违法行为未予纠正 前应认定处于继续状态。根据上述规定,对 于非法占用土地的行为可建议行政机关进 行查处或移送犯罪线索。

构建全链条闭环式行刑双向衔接体系



□张国 王译

党的二十届三中全会强调,"完善行政处罚 和刑事处罚双向衔接制度。"行刑衔接机制的构 建涵盖"正向衔接"与"反向衔接"双重要义。其 一,行刑"正向衔接"强调行政执法与刑事诉讼 之间的移送标准。行政处罚法以及《行政执法机 关移送涉嫌犯罪案件的规定》明确,违法行为涉 嫌犯罪的,行政机关应当及时将案件移送司法 机关,依法追究刑事责任,并规定了行政执法机 关向公安机关移送涉嫌犯罪案件的具体要求。 《人民检察院办理行政执法机关移送涉嫌犯罪 案件的规定》也体现了行刑"正向衔接"的基本 要求。其二,行刑"反向衔接"侧重关注检察机关 作出不起诉决定后或者法院免予刑事处罚判决 作出后,行政机关应根据其先前行为的违法性 程度作出行政处罚,其核心为强调"免刑不等于 免罚"。2023年7月,最高人民检察院印发《关于 推进行刑双向衔接和行政违法行为监督 构建 检察监督与行政执法衔接制度的意见》,加强检



察监督与行政执法衔接,消除追责盲区,打破"不刑不罚"怪圈。2024年11月,最高人民检察院发布《人民检察院行刑反向衔接工作指引》,要求检察机关就不起诉案件的反向移送应当及时提出检察意见,并对案件处理情况进行跟踪监督。为深人贯彻党的二十届三中全会精神,认真落实《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》,回应行政处罚与刑事处罚双向衔接的现实需求,未来立法应在行刑"正向衔接"的限度和"反向衔接"的尺度中,提升"双向衔接"的效度。在制度细化、技术赋能与协同治理的深度融合中,构建全链条、闭环式的行刑双向衔接体系。

一要从实体标准与程序规范两方面切入,明确"正向衔接"的限度。在实体标准层面,检察机关协同相关部门制定诸如生态环境保护、食

品药品安全等重点领域的构罪标准清单,细化"行政违法"与"刑事犯罪"的界限。通过量化指标明确污染物排放浓度、涉案金额等关键参数,避免因标准模糊导致"以罚代刑"或"不当追刑"。从程序规范上,行政执法机关与检察机关应建立案件移送的"负面清单"机制,明确行政机关应移送而不移送的情形。例如,行政执法中涉案金额超限或者存在犯罪故意的,应及时动进过刑事立案或者检察机关立案监督及时启动追诉程序。在此过程中,检察机关对行政执法通过立案监督或者检察建议等方式,促进行政机关立案监督或者检察建议等方式,促进行政机关立案监督或者检察建议等方式,促进行政机关立案监督或者检察建议等方式,促进行政机关立案监督或者检察建议等方式,促进行政机关立案监督或者检察建议等方式,促进行政机关立等依法履职。此外,检察机关可探索协同建立"行刑衔接案例指导库",通过定期发布典型案例,为行政执法人员提供动态参考。

二要平衡好"处罚必要性"与"教育挽救"功能,把握"反向衔接"的尺度。检察机关在作出不起诉决定后,可以通过"三步审查法"把握反向衔接的尺度,具体包括:第一步,审查被不起诉人是否具有行政违法事实;第二步,评估其行为是否属于"应罚未罚"范畴;第三步,结合社会危害性、再犯可能性以及悔罪表现等综合判断是否需移送行政处罚。同时,为规范检察意见的制发流程,检察机关应明确移送的"必要性"审查标准。这主要指向行政处罚的依据是否充分,处罚是否合乎追究时效等问题。为确保行刑反向

衔接机制的效果,检察机关可以适时联动相关 行政执法机关构建"双轨跟踪"机制,一方面,通 过信息共享平台实时监控行政处罚执行情况; 另一方面,建立行政机关反馈时限制度。对逾期 未回复或存在执行偏差的案件,检察机关可直 接介人调查或者制发纠正违法通知书督促其严 格依法履职。

三要充分依托技术赋能与协同治理,提升 "双向衔接"的效度。在技术层面,应着力推进 "行刑衔接大数据平台"建设。在整合行政执法 案件库、刑事司法数据库及优化行政处罚执行 系统的过程中,行政执法机关与检察机关应当 逐步实现案件信息自动比对、线索智能推送与 风险预警的信息协同共享效果。例如,对行政处 罚中多次违法但未达刑事立案标准的主体,系 统可自动标记并提示检察机关介入监督。在协 同治理层面,未来需强化"检察一行政一公安" 的三元联动机制。一方面,通过召开会议定期会 商疑难案件,统一证据转化标准。针对行政执法 中的检测报告能否直接作为刑事证据的问题, 尽管我国各地做法不尽相同,但在同一地区的 同类案件中应当明确统一适用的标准。另一方 面,各地可根据当地实际情况,有条件地建立跨 部门联合办案组。对于涉众型、跨区域案件实行 同步调查取证,避免证据灭失或重复取证。此 外,还可探索构建"行刑衔接效能评估体系",将

案件移送率以及群众满意度等要素纳人评估内容,切实为行刑双向衔接机制的高效运转提供

四要完善双向衔接的效能保障与监督制约。加强行政检察队伍专业化建设,通过"行刑交叉业务培训"或者"特邀行政执法专家阿问讲座"等形式提升办案人员、执法工作人员对行政法律的理解与适用能力。同时,建立人员内政法律的理解与适用能力。同时,建立未成为的重督机制,对双向衔接中滥用裁量权、无证移送或者不移送等行为,纳人检察官、无证督法,是实力,统法人员的业绩考评并追究责任。从外按效果,还有独立审查。通过公开典型案例、建立公众企业报通道等方式,不断强化社会监督效能。在此基础上,通过制度、技术、人员与监督的时间,真正发挥行刑双向衔接在社会治理中的"纠偏"与"预防"功能。

行刑双向衔接机制的完善须以"检察一体履职"为牵引,依托检察机关与行政机关信息协同、检察机关与政府部门工作联动与数字赋能破除双向衔接机制中的信息不对称、协作碎片化等难题。在立法方面,可以通过进一步细化证据转化规则,强化检察机关在双向衔接中的法据转化规则,强化检察机关在双向衔接所效纳入司法责任体系,以有效实现"治罪"与"治理"的有机统一,从而为推进中国式现代化提供更为切实的法治保障。

(作者分别为湖北省恩施市人民检察院党组 书记、检察长,湘潭大学法学学部副教授、湖南省 习近平法治思想研究实践基地特约研究员)