

9 管辖与立案--9.2 管辖的种类--9.2.1 立案管辖

我国刑事诉讼法规定了两种管辖制度，一是立案管辖，二是审判管辖。公安机关、人民检察院和人民法院之间在立案受理刑事案件上的分工，称为职能管辖或者立案管辖。人民法院系统内在审判第一审案件上的职权分工称为审判管辖，审判管辖包括级别管辖、地区管辖和专门管辖。

立案管辖，是指公安机关、人民检察院和人民法院在直接受理刑事案件范围上的分工。立案管辖是专门机关依法行使职权原则和公检法机关分工负责、互相配合、互相制约原则在直接受理案件问题上的具体体现。它根据公、检、法三机关的不同职能和刑事案件的不同情况，解决哪些案件应由公安机关或者人民检察院立案侦查，哪些案件应由人民法院直接受理的问题。所以，立案管辖又称为职能管辖或者部门管辖。

一、公安机关直接受理的刑事案件

中国《刑事诉讼法》第 19 条第 1 款明确规定：“刑事案件的侦查由公安机关进行，法律另有规定的除外。”由此可知，中国《刑事诉讼法》对公安机关直接受理的刑事案件的范围所采取的方法是排除法，即一般而言，刑事案件均由公安机关直接受理，进行侦查，除非法律另有规定。由此，只要了解了法律所作的特别规定，反过来就了解了公安机关的受理范围。中国《刑事诉讼法》之所以这样规定，是同公安机关在刑事诉讼中的地位、作用相适应的。因为，公安机关是国家负责维护社会秩序、保卫公共安全、预防和制止犯罪活动的专门机关，工作在同犯罪斗争的第一线，专门负责刑事案件的侦查，在中国侦查体系中是主要的侦查机关。

“法律另有规定”主要指两种情况：一是虽然实体法上列为刑事犯罪案件，但在程序法上规定不需要侦查，而可由人民法院直接受理审判的刑事案件；二是法律规定应由其他国家机关立案侦查的刑事犯罪案件，目前这类刑事案件具体指：①人民检察院依照本条第二款规定管辖的自侦刑事案件；②国家安全机关依法立案侦查的危害国家安全的刑事案件；③军队保卫部门依法立案侦查的军队内部发生的刑事案件；④监狱依法立案侦查的罪犯在监狱内犯罪的案件。⑤中国海警局依法立案侦查的海上发生的刑事案件。

由于人民检察院和人民法院直接受理的刑事案件将在下文中详述，在此，着重介绍一下国家安全机关以及军事保卫部门直接受案的范围，便于我们通过排除法了解公安机关的受案范围。

根据《刑法》、《刑事诉讼法》、《国家安全法》等法律的规定，国家安全机关在刑事诉讼中直接受理的危害国家安全的刑事案件的种类如下（表 9-2）：

序号	案件	《中华人民共和国刑法》有关条款
01	背叛国家案	第 102 条
02	分裂国家案	第 103 条第 1 款
03	煽动分裂国家案	第 103 条第 2 款
04	武装叛乱、暴乱案	第 104 条
05	颠覆国家政权案	第 105 条第 1 款
06	煽动颠覆国家政权案	第 105 条第 2 款
07	资助危害国家安全犯罪活动案	第 107 条
08	投敌叛变案	第 108 条
09	叛逃罪	第 109 条
10	间谍案	第 110 条
11	为境外窃取刺探收买、非法提供国家秘密、情报案	第 111 条
12	资敌案	第 112 条

表 9-2 中国国家安全机关在刑事诉讼中直接受理的刑事案件 [聂立泽,2018]

根据《中国人民解放军总政治部保卫部、军事法院、军事检察院关于<中华人民共和国刑法>第十章所列刑事案件管辖范围的通知》，军事保卫部门负责侦查下列案件（表 9-3）：

序号	案件	《中华人民共和国刑法》有关条款
----	----	-----------------

01	战时违抗命令案	第 421 条
02	隐瞒、谎报军情案	第 422 条
03	拒传、假传军令案	第 422 条
04	投降案	第 423 条
05	战时临阵脱逃案	第 424 条
06	阻碍执行军事职务案	第 426 条
07	军人叛逃案	第 430 条
08	非法获取军事秘密案	第 431 条第 1 款
09	为境外窃取、刺探、收买、非法提供军事秘密案	第 431 条第 2 款
10	故意泄露军事秘密案	第 432 条
11	战时造谣惑众案	第 433 条
12	战时自伤案	第 434 条
13	逃离部队案	第 435 条
14	武器装备肇事案	第 436 条
15	盗窃、抢夺武器装备、军用物资案	第 438 条
16	非法出卖、转让武器装备案	第 439 条
17	遗弃武器装备案	第 440 条
18	遗失武器装备案	第 441 条
19	战时残害居民、掠夺居民财物案	第 446 条
20	私放俘虏案	第 447 条

表 9-3 中国军事保卫部门负责侦查的刑事案件（中国《刑法》分则第十章） [聂立泽，2018]

此外，《[公安机关办理刑事案件程序规定](#)》（2012）中还对特殊情况下的管辖作了以下明确的规定。

（1）铁路、交通、民航系统的机关、厂、段、院、校、所、队、工区等单位发生的刑事案件，车站、港口、码头、机场工作区域内和列车、轮船、民航飞机内发生的刑事案件，铁路建设工程施工工地发生的刑事案件，铁路沿线、水运航线发生的盗窃或者破坏铁路、水运、通讯、电力线路和其他重要设施的刑事案件，以及内部职工在铁路、交通线上执行任务中发生的案件，分别由发案地铁路、交通、民航公安机关管辖。

（2）林业系统的公安机关负责其辖区内的盗伐、滥伐林木、危害陆生野生动物和珍稀植物等刑事案件的侦查；大面积林区的林业公安机关还负责辖区内其他刑事案件的侦查。未建立专门林业公安机关的，由所在地公安机关管辖。

（3）公安机关侦查的刑事案件涉及人民检察院管辖的案件时，应当将属于人民检察院管辖的刑事案件移送人民检察院。涉嫌主罪属于公安机关管辖的，由公安机关为主侦查；涉嫌主罪属于人民检察院管辖的，公安机关予以配合。

（4）公安机关和军队互涉刑事案件的管辖分工如下：

①军人在地方作案的，当地公安机关应当及时移交军队保卫部门侦查。

②地方人员在军队营区作案的，由军队保卫部门移交公安机关侦查。

③军人与地方人员共同在军队营区作案的，以军队保卫部门为主组织侦查，公安机关配合；共同在地方作案的，以公安机关为主组织侦查，军队保卫部门配合。

④现役军人入伍前在地方作案，依法应当追究刑事责任的，由公安机关侦查，军队保卫部门配合。

⑤军人退出现役后，发现其在服役期间在军队营区作案，依法应当追究刑事责任的，由军队保卫部门侦查，公安机关配合。

⑥军人退出现役后，在离队途中作案的，以及已经批准入伍尚未与军队办理交接手续的新兵犯罪的，由公安机关侦查。

⑦属于地方人武部门（人民武装部门）管理的民兵武器仓库和军队移交或者出租、出借给地方单位使用的军队营房、营院、仓库、机场、码头，以及军队和地方人员混居的军队宿舍区发生的非侵害军事利益和军人权益的案件，由公安机关侦查，军队保卫部门配合。

⑧军队在工商行政管理部门登记注册，实行企业化经营管理的公司、厂矿、宾馆、饭店、影剧院，以及军队和地方合资经营的企业发生的案件，由公安机关侦查，军队保卫部门配合。

办理公安机关和军队互涉的刑事案件，公安机关和有关军队保卫部门应当及时互通情况，加强协作、密切配合；对管辖有争议的案件，应当共同研究协商，必要时可由双方的上级机关协调解决。

这里所称的“军人”，是指现役军人、军队在编职工以及由军队管理的离、退休人员。

公安机关和武装警察部队互涉刑事案件的管辖分工依照公安机关和军队互涉刑事案件的管辖分工的原则办理。

对于既有依法应由公安机关立案侦查的案件，又有依法应由人民检察院立案侦查的案件，如果涉嫌主罪属于公安机关管辖，由公安机关为主侦查，人民检察院予以配合；如果涉嫌主罪属于人民检察院管辖，由人民检察院为主侦查，公安机关予以配合。同时，根据《中华人民共和国监察法》的规定，对属于监察机关和公安机关共同管辖的罪名，属于公职人员在公权力行使过程中的犯罪，由监察机关管辖；反之，则由公安机关管辖。

二、人民检察院直接受理的刑事案件

人民检察院是国家法律监督机关，依法独立行使检察权。在刑事诉讼中，检察机关的监督权一方面是通过公安机关的立案和侦查，人民法院的审判，执行机关的执行等诉讼活动是否合法承担着监督职责来完成，另外一方面则是通过履行诉讼监督，对司法工作人员利用职权实施的侵犯公民权益、损害司法公正的犯罪直接立案侦查来实现的。

人民检察院直接受理的案件，即通常所说的自侦案件或人民检察院自行立案侦查的案件。根据[《刑事诉讼法》第 19 条第 2 款](#)的规定：“人民检察院在对诉讼活动实行法律监督中发现的司法工作人员利用职权实施的非法拘禁、刑讯逼供、非法搜查等侵犯公民权利、损害司法公正的犯罪，可以由人民检察院立案侦查。对于公安机关管辖的国家机关工作人员利用职权实施的重大犯罪案件，需要由人民检察院直接受理的时候，经省级以上人民检察院决定，可以由人民检察院立案侦查。”

从上述法律规定和《关于人民检察院立案侦查司法工作人员相关职务犯罪案件若干问题的规定》（2018）可知，人民检察院直接受理立案侦查的案件的范围分为十四类，具体如下（表 9-4）：

序号	案 件	《中华人民共和国刑法》有关条款
01	非法拘禁案	第 238 条（非司法工作人员除外）
02	非法搜查案	第 245 条（非司法工作人员除外）
03	刑讯逼供案	第 247 条
04	暴力取证案	第 247 条
05	虐待被监管人案	第 248 条
06	滥用职权案	第 397 条（非司法工作人员滥用职权侵犯公民权利、损害司法公正的情形除外）
07	玩忽职守案	第 397 条（非司法工作人员玩忽职守侵犯公民权利、损害司法公正的情形除外）
08	徇私枉法案	第 399 条第 1 款
09	民事、行政枉法裁判案	第 399 条第 2 款
10	执行判决、裁定失职案	第 399 条第 3 款
11	执行判决、裁定滥用职权案	第 399 条第 3 款
12	私放在押人员案	第 400 条第 1 款
13	失职致使在押人员脱逃案	第 400 条第 2 款
14	徇私舞弊减刑、假释、暂予监外执行案	第 401 条

表 9-4 人民检察院负责侦查的刑事案件（中国《刑法》分则） [聂立泽，2019]

随着我国监察机制的改革，之前由检察机关直接受理并立案侦查的公职人员职务犯罪案件，绝大部分改由监察机关立案调查。《中华人民共和国监察法》第11条第2项规定：“监察机关对涉嫌贪污贿赂、滥用职权、玩忽职守、权力寻租、利益输送、徇私舞弊以及浪费国家资财等职务违法和职务犯罪进行调查。”其中专属于监察机关管辖的罪名包括刑法第八章规定的贪污贿赂罪，第九章规定的渎职罪以及其他相关章节规定的仅由国家（机关）工作人员构成的犯罪。

三、人民法院直接受理的刑事案件

中国《[刑事诉讼法](#)》第19条第3款规定：“自诉案件，由人民法院直接受理。”所谓自诉案件，是指被害人及其法定代理人或者近亲属，为追究被告人的刑事责任，而直接向人民法院提起诉讼的案件。根据[《刑事诉讼法》第210条](#)的规定，自诉案件主要包括以下三类：

（一）告诉才处理的案件

告诉才处理的案件，又称亲告乃论案件。根据有关法律的规定，在中国刑事诉讼中，是指只有被害人或其法定代理人提出控告和起诉，人民法院才予受理解决的案件；如果被害人因受强制、威吓、无法告诉的，人民检察院或者被害人的近亲属也可以告诉。这类案件具体包括[《刑法》第246条](#)规定的侮辱、诽谤案（但是严重危害社会秩序和国家利益的除外），[《刑法》第257条第1款](#)规定的暴力干涉婚姻自由案（致被害人死亡的除外），[《刑法》第260条第1款](#)规定的虐待案（致被害人重伤或死亡的除外），以及[《刑法》第270条](#)规定的侵占案。中国刑事法律之所以将此类案件的追诉权赋予被害人及其法定代理人行使，是否提起刑事诉讼以追究犯罪人刑事责任，基本上取决于被害人及其法定代理人的意志，国家不主动予以干预和追诉，是因为这类犯罪的社会危害性较小，而且主要是侵犯了被害人的合法权益。

当然，我国现行刑法对告诉才处理的案件所规定的范围是否合适，值得探讨。譬如，国外（如日本刑法）出于保护被害人隐私的考虑，把强奸罪规定为告诉乃论之罪，又如，我国刑法把侵占案统一规定为告诉乃论之罪，可能涉及到公共利益却不能转化为公诉案件，会造成对此类案件追诉乏力等情形，这些都是需要进一步完善的。

（二）被害人有证据证明的轻微的刑事案件

这类案件要由人民法院直接受理，根据[《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》第1条第2项](#)的规定，具体包括下列案件：

- （1）故意伤害案（轻伤）；
- （2）重婚案；
- （3）遗弃案；
- （4）侵犯通信自由案；
- （5）非法侵入住宅案；
- （6）生产、销售伪劣商品案（严重危害社会秩序和国家利益的除外）；
- （7）侵犯知识产权案（严重危害社会秩序和国家利益的除外）；

（8）属于刑法分则第四章、第五章规定的，对被告人可以判处三年有期徒刑以下刑罚的其他轻微刑事案件。此类自诉案件包括两个条件：① 被害人需有相应证据证明被控诉人有罪。这个条件说明，一方面，起诉的主体原则上是犯罪行为直接侵害的对象，即被害人，被害人死亡或者丧失行为能力的，被害人的法定代理人、近亲属也可以向人民法院起诉；另一方面，被害人在行使自诉权时，应当履行举证义务，拿出证据证明被告人有犯罪事实而且依法应当追究刑事责任。如果自诉人没有证据或者证据不充分的，人民法院应当说服自诉人撤回自诉或者裁定驳回。② 从案件性质上讲，属于轻微的刑事案件。所谓“轻微”，是指犯罪的性质和罪名不严重，情节和后果也不严重，社会影响不大。例如抢劫、强奸、毒品案件，即使情节轻微也不能成为自诉案件，而轻伤害、重婚、破坏军婚等案件，则可以自诉。这类犯罪侵害的主要是个人的权益，对国家和社会公共利益的侵害往往是间接的，且危害性不大，从刑罚上来说，一般是可能判处的刑罚在三年以下有期徒刑、拘役、管制、单处罚金的案件，也就是说，这类案件大体上相当于刑法中轻罪的范畴。

（三）被害人有证据证明对被告人侵犯自己人身、财产权利的行为应当依法追究刑事责任，而公安机关或者人民检察院不予追究被告人刑事责任的案件

为了解决诉讼实践中长期存在的被害人告状无门的难题，充分保障被害人的诉讼权利，全面维护被害人的合法权益，同时督促公安机关和人民检察院积极追究犯罪，避免有案不立、有罪不究、以罚代刑等放纵

犯罪现象的出现，中国于 1996 年修订刑事诉讼法时增设了这种自诉案件种类。由于这种案件原本属于公诉案件，只是出于现实的需要，才把它们当作自诉案件来处理，所以，可以把这种案件叫做“转化型”自诉案件，即所谓的“公诉转自诉”案件。

根据《刑事诉讼法》的规定，这种自诉案件应当符合以下 4 个条件：

- （1）被害人应当提供能够证明被告人犯罪的充分证据；
- （2）被告人的犯罪事实依法应当追究刑事责任，既不属于《刑事诉讼法》第 16 条规定的依法不予追究刑事责任的情形，也不属于《刑事诉讼法》第 177 条第 2 款规定的人民检察院决定不起诉的法定范围；
- （3）被告人所侵犯的是被害人的人身、财产权利；
- （4）公安机关或者人民检察院应当立案侦查或起诉，但事实上没有进行这些追诉活动，并已作出书面决定。例如，《刑事诉讼法》第 180 条就明确规定：“对于有被害人的案件，决定不起诉的，人民检察院应当将不起诉决定书送达被害人。被害人如果不服，可以自收到决定书后七日以内向上一级人民检察院申诉，请求提起公诉。人民检察院应当将复查决定告知被害人。对人民检察院维持不起诉决定的，被害人可以向人民法院起诉。被害人也可以不经申诉，直接向人民法院起诉。人民法院受理案件后，人民检察院应当将有关案件材料移送人民法院。”