

反思与推进: 我国行政执法与刑事司法衔接机制刍议

唐文娟

(成都大学 政治学院 四川 成都 610106)

摘要: 深化行政执法体制改革是我国推进依法行政、建设法治政府的核心内容,而健全行政执法与刑事司法衔接机制是实现行政执法体制改革的重要路径。行政执法与刑事司法的衔接涉及行政执法机关与公安机关、检察机关的配合、协调与监督,有效实现各机关之间工作合力的发挥,既是依法打击犯罪的现实需要,也是增强联合执法效能、提高行政效率的具体要求。基于当前我国行政执法与刑事司法衔接机制在立法层面、现实障碍和实践难题等方面的考量,提出在制度基础、衔接程序和监督体制等方面的推进思路。

关键词: 行政执法; 刑事司法; 衔接机制

中图分类号: D916 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000 - 579(2016) 04 - 0079 - 07

Reflection and Advancement: the Convergence Mechanism Between Administrative Law Enforcement and Criminal Judicature

TANG Wenjuan

(School of Politics, Chengdu University, Chengdu, Sichuan 610106, China)

Abstract: Deepening the reform of the administrative law enforcement system is the core content of administration according to law and building government governed by law in our country, while perfecting the convergence mechanism between administrative law enforcement and criminal justice is an important path of the realization of the reform of the administrative law enforcement system. The convergence between administrative enforcement and criminal judicature involves administrative organs, public security organs and procuratorial organs. Effectively working together among the various agencies conforms to not only the practical needs of fighting criminals, but also a specific requirement of improving the efficiency of joint law enforcement and the administrative efficiency. To solve problems in legislative and practical aspects, it is necessary to reform in such aspects as system foundation, procedure of convergence and supervision system, etc.

Key words: administrative law enforcement; criminal judicature; convergence mechanism

行政执法与刑事司法衔接机制,主要是指行政执法机关在依法查处行政违法行为过程中,发现涉嫌犯罪的行为及时移送公安机关、检察机关等司法机关处理,以形成行政执法和刑事司法工作合力的机制。中共十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确提出推进法治中国建设,需要完善行政执法与刑事司法衔接机制;十八届四中全会《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》再次强调“健全行政执法和刑事司法衔接机制,完善案件移送标准和程序,建立行政执法机关、公安机

收稿日期: 2015 - 11 - 10

基金项目: 成都大学“1315 人才工程”基金项目“基层社会法治建设研究”

作者简介: 唐文娟(1975 -)女,四川会理人,法学硕士,成都大学副教授。研究方向为诉讼与司法制度、基层法治建设。

关、检察机关、审判机关信息共享、案情通报、案件移送制度,坚决克服有案不移、有案难移、以罚代刑现象,实现行政处罚和刑事处罚无缝对接”。显然,行政执法与刑事司法的衔接已经成为未来中国法治发展的一种重大路径选择。

一、行政执法与刑事司法衔接机制的立法考查

(一) 法律依据

我国行政执法与刑事司法衔接问题的提出,主要基于《行政处罚法》第7条的规定,即“违法行为构成犯罪的,应当依法追究刑事责任,不得以行政处罚代替刑事处罚”。这一法律规范的核心内容是,违反行政法义务的行为在既具有行政处罚构成要件,又具有刑罚构成要件的情况下,以何种标准确定是给予行政处罚还是刑罚,以及以何种程序处理两种处罚竞合后的衔接问题。

在我国法律体系中,《刑法》中有的条款规定了要以行为人违反行政法义务为前提的犯罪构成要件,如饮酒后或者醉驾的行为,一般是由公安机关交通管理部门依据《道路交通安全法》相关规定进行行政处罚,但是《刑法修正案(八)》对醉驾刑事处罚作了明确的规定,即“在道路上驾驶机动车追逐竞驶,情节恶劣的,或者在道路上醉酒驾驶机动车的,处拘役,并处罚金。有前款行为,同时构成其他犯罪的,依照处罚较重的规定定罪处罚。”而在《刑法》之外的其他诸多单行行政法律都规定了“违反本法规定构成犯罪的,依法追究刑事责任”、“情节严重构成犯罪的,依照刑法的相关规定追究刑事责任”,如《反不正当竞争法》中关于假冒行为(21条)^①和商业贿赂行为(22条)^②,都有“构成犯罪的,依法追究刑事责任”的规定。

(二) 法规依据

在行政法规及规范性文件层面,国务院2001年4月27日发布的《关于整顿和规范市场经济秩序的决定》中明确要求“加强行政执法与刑事执法的衔接,建立信息共享、沟通便捷、防范有力、查处及时的打击经济犯罪的协作机制,对破坏市场经济秩序构成犯罪的,及时移送司法机关处理”。国务院2001年7月9日公布的《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》第3条规定“行政执法机关在依法查处违法行为过程中,发现违法事实涉及的金额、违法事实的情节、违法事实造成的后果等,根据刑法关于破坏社会主义市场经济秩序罪、妨害社会管理秩序罪等罪的规定和最高人民法院、最高人民检察院关于破坏社会主义市场经济秩序罪、妨害社会管理秩序罪等罪的司法解释以及最高人民检察院、公安部关于经济犯罪案件的追诉标准等规定,涉嫌构成犯罪,依法需要追究刑事责任的,必须依照本规定向公安机关移送。”这一规定以行政法规的形式正式确立了行政执法与刑事司法衔接机制的基本框架。随后,最高检、公安部等相关部门单独或联合发布了一系列有关行政执法与刑事司法衔接工作的规范性文件,如2001年最高人民检察院发布的《人民检察院办理行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》和2006年最高人民检察院、全国整顿和规范市场经济秩序领导小组办公室、公安部、监察部联合发布的《关于在行政执法中及时移送涉嫌犯罪案件的意见》。

(三) 立法缺陷

总体而言,上述有关行政执法与刑事司法衔接的法律法规依据存在一定缺陷,尤其在适用领域,不管是实体部分还是程序部分,都会直接发生两者的衔接问题。从实体来看,“在行政法领域中,将刑罚引入处理违反行政法义务的行为,具有补充行政处罚不足之功能的法效果,但这种补充功能并不是刑罚从属与行政处罚的另一种说法……刑罚是针对有社会危害性行为的,没有行为危害性,就没有对犯罪行为的刑罚,但并非所有具有危害性的行为,都需要用刑罚来加以制裁”。^{[1][p225]}因此,在行政执法与刑事

^① 《反不正当竞争法》第21条第2款:经营者擅自使用知名商品特有的名称、包装、装潢,或者使用与知名商品近似的名称、包装、装潢,造成和他人的知名商品相混淆,使购买者误认为是该知名商品的,监督检查部门应当责令停止违法行为,没收违法所得,可以根据情节处以违法所得一倍以上三倍以下的罚款;情节严重的,可以吊销营业执照;销售伪劣商品,构成犯罪的,依法追究刑事责任。

^② 《反不正当竞争法》第22条:经营者采用财物或者其他手段进行贿赂以销售或者购买商品,构成犯罪的,依法追究刑事责任;不构成犯罪的,监督检查部门可以根据情节处以一万元以上二十万元以下的罚款,有违法所得的,予以没收。

司法的实体衔接中,首先需要讨论的是针对违反行政法义务行为所产生的社会危害性,应当基于何种判断标准在两者之间明确一个可以具体操作的界限。而现有立法,不但没有确立这个判断标准,而且关于两者衔接机制的正式立法也仅限于行政法规层面,同时规定的内容零散混乱,不具有法治的严格统一性。为此,在判断某种行为究竟是行政违法还是犯罪,缺乏统一依据和操作的可行性,也导致现实中案件移送标准不明确、证据标准不统一等问题,从而在一定程度上影响了行政执法与刑事司法衔接的工作效果。从程序来看,行政执法与刑事司法的衔接,无论是《行政处罚法》还是《刑法》,关于行政执法与刑事司法衔接的范围、途径、形式和程序等,几乎都没有作出具有可操作性的规定。在立案监督方面,虽然刑事诉讼法规定了检察机关对公安机关的立案监督制度,但没有涉及对其他行政执法机关案件移送的监督。正因为程序机制的缺失,导致现实中“有案不移、以罚代刑”的问题突出,在很多地方,进入司法程序的案件数量与行政违法案件数量相比差距巨大,大量行政违法案件游离于司法程序之外,难以有效监督。

二、行政执法与刑事司法衔接机制的现实考量

在我国,行政执法与刑事司法分属于不同的执法体系,^[2]行政执法是行政执法机关依据行政法律法规对一般违法行为所采取的管理和处罚行为,而刑事司法是司法机关依据刑事法律追究犯罪分子刑事责任的过程。虽然二者在调整对象和制裁体系上有明显的不同,但行政机关在执法过程中,尤其在某些经济领域和社会管理领域,如果“发现违法事实涉及的金额、违法事实的情节、违法事实造成的后果等”^①涉嫌犯罪,那么行政执法机关需要将案件移送有关司法机关对涉嫌犯罪的行为依法追究其法定责任,这样行政执法与刑事司法两大执法体系就被衔接起来。但从现实运作来看,行政执法与刑事司法衔接的最突出问题表现在衔接不顺畅。究其原因,主要存在诸多现实障碍和若干实践难题。

(一) 行政执法与刑事司法衔接的现实障碍

1. 行政执法与刑事司法衔接的制度基础薄弱

关于衔接机制的规定,我国立法层次过低,推动具体衔接工作规范化的制度基础显得薄弱。行政执法机关在判断行为人的行为是否构成犯罪的主要依据是行政法律中的法律责任条款,而我国目前的行政法律中对某一行为是否构成犯罪一般只笼统规定“违法行为构成犯罪的,依法追究刑事责任”,对构成犯罪的标准并没有详细规定,同时也并未规定对该行为追究刑事责任应具体依据哪些刑事法律条款。这直接造成了行政执法机关适用法律的困难,既无法从实体上区分罪与非罪的界限,也无法从程序上确定追究刑事责任的具体途径和方式,从而导致了行政执法机关不依法移送刑事案件、刑事案件行政化处理、以行政处罚代替刑事处罚等现实问题。

2. 行政机关移送职责的追责机制尚不健全

造成行政机关不依法履行移送职责的原因还在于我国针对行政机关移送职责的追责机制尚不健全。尽管我国刑法明确规定了“徇私舞弊不移交刑事案件罪”,但该罪的客观要件需要具备“徇私舞弊”和“情节严重”,而现实中,大量因为行政执法人员素质不高、适用法律错误、工作疏忽等原因不进行移送的情况很多,并且由于行政执法行为的相对封闭性,对行政执法人员不依法移送刑事案件的行为进行追究责任的情况很少。另外,目前不少行政执法机关把错案追究的标准定位于有没有行政复议改变处罚决定的案件,有没有行政诉讼败诉的案件,而对于“该移送不移送刑事案件”的不作为和“以罚代刑”的行为并不视为错案予以追究,这就使得对于涉嫌犯罪的案件不移交刑事司法机关的错误不能得到追究。

3. 行政机关与司法机关之间案件的移送程序缺失

在实践中,行政机关与司法机关之间的案件移送存在很大的随意性,涉及移送程序的很多具体问题

^① 《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》第3条:行政执法机关在依法查处违法行为过程中,发现违法事实涉及的金额、违法事实的情节、违法事实造成的后果等,根据刑法关于破坏社会主义市场经济秩序罪、妨害社会管理秩序罪等罪的规定和最高人民法院、最高人民检察院关于破坏社会主义市场经济秩序罪、妨害社会管理秩序罪等罪的司法解释以及最高人民检察院、公安部关于经济犯罪案件的追诉标准等规定,涉嫌构成犯罪,依法需要追究刑事责任的,必须依照本规定向公安机关移送。

都于法无据,比如移送的具体条件、移送的期限、受移送的机关、不依法移送和不依法接受移送的法律责任等都没有可操作性的规定。当前我国对于很多经济犯罪领域的行为均以法律或者司法解释的形式确定了行政违法与刑事犯罪的界限,但通过什么样的方式实现国家法律规定的衔接成为问题的症结所在。正由于移送程序的缺失,在操作上出现了移送司法机关追究刑事责任比例少、刑事案件行政处理多等现象。

4. 检察机关对行政执法领域涉嫌犯罪案件的监督不足

检察监督在我国特指各级检察机关依据法定的职责和权限对法律的执行和遵守情况进行的监督,显然,检察机关对行政执法领域的监督也是检察监督权的表现之一。但在行政执法与刑事司法衔接机制的运行过程中,由于检察机关行使监督权的具体规定不明确,存在诸多监督盲点,从而难以对行政执法领域涉嫌犯罪案件的司法移送问题进行有效监督。一方面,我国立法对检察机关的法律监督基本上局限于对司法权的监督,对行政执法的监督基本上局限于行政执法人员的职务犯罪监督,并且仅限于实体的监督,而不注重对行政权行使过程的监督,从而在行政执法与刑事司法之间形成了“断裂”。另一方面,现行体制下的检察机关实行由地方负责组织人事领导、上级院负责业务领导的双重领导体制,^[3](p104)由于存在与地方政府的依附关系,从而使检察机关对行政机关难以形成程序性及制约性的监督机制。

(二) 行政执法与刑事司法衔接的实践难题

1. 行政执法与刑事司法衔接的立法模式选择难题

行政执法与刑事司法衔接首先需要获得立法的支撑,但基于我国立法现状,在立法模式上存在选择难题。我国立法法确立了法律保留原则,集中体现在第8、9条,其中第8条规定了相对保留,第9条规定了绝对保留。其中“犯罪和刑罚”以及“诉讼制度”均属于全国人大及其常委会法律保留范围,而现有的行政执法与刑事司法衔接的试验制度却是以行政法规、地方性法规、司法解释甚至规范性文件为制度载体,^[4]造成“两法衔接”试验制度在实践中形式多样,操作各异。单一制国家要求法治的严格统一,而大国地方的现实又应该允许制度的多样性,这两种诉求之间的矛盾对峙凸显了衔接制度立法模式选择的艰难:是全国性立法一步到位还是地方性立法先行先试?如果选择全国性立法,是制定专门的“衔接程序法”还是在专门诉讼法(行政诉讼法或刑事诉讼法)中进行修正?或者针对两者衔接中最主要的行政处罚与刑事处罚衔接在《行政处罚法》中予以专章明确规定?这些都是衔接机制在立法模式选择上面临的难题。

2. 行政执法处罚证据与刑事司法证据的衔接难题

2012年修改的《刑事诉讼法》第52条增加了行政机关在行政执法和查办案件过程中收集的部分证据可以在刑事诉讼中使用的规定,这为行政执法与刑事司法的程序衔接提供了基础。但在实践中,因该条中“行政机关”与实际的行政执法或者查办案件的机关不能完全吻合以及“物证、书证、视听资料、电子数据等证据材料”的证据种类与范围不甚清晰,^[5]难免造成实务操作的困难。一方面,行政机关并非都能成为行政执法或者查办案件的主体,而行政执法或者查办案件的主体也并非全为行政机关,由此“对于行政证据在刑事诉讼中使用是基于收集行政证据活动的职权性质还是仅仅限定收集行政证据主体的性质来确立,这是刑事诉讼使用行政证据面临的问题之一”。另一方面,刑事诉讼法只列举了“物证、书证、视听资料、电子数据等证据材料”,^[6]这种规定既与刑事诉讼法第48条规定的证据种类不相吻合,也与行政诉讼法(2014年修正后)第33条规定的证据种类不相吻合。尤其针对行政诉讼法中规定的“现场笔录”,如果与证人证言、勘验笔录、视听资料等证据种类存在交叉,如对于现场笔录中的证人证言是作为言词证据还是作为书证?不同的选择,将导致不同的证据认定结果:如果将其认定为言词证据,不具备行政证据在刑事诉讼中使用的法律基础;如果将其认定为书证,则属于刑事诉讼法52条确定的实现行政证据与刑事证据转化的证据材料范围。

3. 行政处罚与刑事处罚并存的适用程序选择难题

行政处罚与刑事处罚应该分别由行政机关和司法机关按行政处罚程序与刑事诉讼程序予以适用,^[7]但如果同一案件既是行政违法案件又是行政犯罪案件时,就会出现行政处罚程序与刑事诉讼程

序的交叉状况。基于已有的法律法规和相关司法解释,目前我国行政处罚与刑事处罚并存的适用程序有两种选择,一种是“行政—刑事”模式,即在行政处罚与刑事处罚并存的情况下,在适用程序上应该遵循刑事优先原则,行政执法机关在移交涉嫌犯罪案件前不应该先予行政处罚,而必须先由司法机关依照刑事诉讼程序解决行为人的刑事责任问题。在学理上,学者从犯罪的社会危害性、刑罚制裁程度、司法机关认定犯罪事实和证据的程序效力等方面提出了支持理由。^[8](p275)一种是“刑事—行政”模式,即在司法机关通过刑事诉讼程序审查当事人违反行政法义务的行为,无论是否构成犯罪,如行政机关认为需要对当事人追究行政处罚责任时,即启动行政处罚程序依法对当事人作出行政处罚决定。这种模式分别表现为法院审理移送、检察机关审查移送和公安机关直接移送等情形。在第一种适用程序中,遇到行政处罚与刑事处罚并存时,是按照违法行为与所承担的法律义务相当的原则和吸收原则,只选择责任较重的刑事处罚?还是按照合并适用原则,先处以刑罚,再涉及行政处罚?这需要在适用程序上加以明确。在第二种适用程序中,存在先刑后罚的适用方法衔接问题,如法院已经对行为人处以了罚金,而行政机关是否还能对其进行罚款?或者公安机关已经对行为人采取了刑事拘留,移送行政机关后又能否以行政拘留等处罚措施再次限制人身自由等?这些都应该在适用方法的衔接中予以具体规定。显然,如果两种适用程序衔接不顺畅,现实中既可能导致“以罚代刑”,也可能导致“以刑代罚”。

三、我国行政执法与刑事司法衔接机制的推进思路

(一) 完善“两法衔接”的制度基础

从立法层面而言,“两法衔接”虽然有相关法律法规作依据,但多数规定都集中于行政法规、司法解释或者多个部门联合发布的意见层面,而且很多规定过于概括笼统,缺乏实际的可操作性,为此规范立法,提升法律位阶,是实现行政执法与刑事司法衔接顺畅的关键所在。

首先,应将衔接机制纳入法治体系范畴。根据目前我国实际,可以分三步立法:第一步先考虑通过修改行政处罚法,单设一章规定行政处罚与刑事处罚衔接的范围、途径、形式、程序等,并明确行政执法机关的信息公开义务和检察机关的案件移送监督权等。第二步针对现有的关于衔接机制的立法规定位阶不高,数量较多的特点,可以首先整合现有规范性文件,而整合的机关应是国务院和最高人民检察院。因为这两个机关分别系行政机关和检察机关的最高领导,不仅有权对各自的执法领域进行规范,而且可通过联合行文对整个衔接机制的事项做出规定。第三步在时机成熟时由全国人大常委会制定一部关于行政执法与刑事司法衔接的单行法,明确责任主体和职责分工、移送范围和移送要求、信息共享和协作机制、法律后果和责任追究等。

其次,应建立相关的配套制度。在已有的立法基础上,进一步建立行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的配套制度。包括在宏观上,建立起规范的信息传送、沟通渠道。通过建立情况信息通报制度、联席会议制度,在行政执法机关、公安机关和检察机关之间定期交换行政处罚、移送案件、立案侦查和逮捕、起诉、判决等情况,研究执法中遇到的工作困难、法律难题。在微观上,规范查处案件协作、配合程序制度。重点解决行政执法机关与公安机关、检察机关在业务查询、检验、鉴定等方面存在的问题,并且强化个案协调和沟通,推动涉嫌犯罪的行政案件及时转入司法审查程序。

第三,应强化行政执法责任追究制度。目前,我国的行政执法责任追究主要体现在规范执法行为,追究违法执法责任等方面,对行政机关移送职责的追究制度不够完善。行政执法机关应当建立移送过错责任追究制度,明确追究的范围、责任的划分、责任承担的形式和追究的程序。对因故意或者过失,不履行移送职责或者不正确履行移送职责的行政执法机关主要负责人实施责任追究。

(二) 完善移送程序机制

为了更好地协调移送中行政执法机关与司法机关的关系,应完善移送程序机制,规范移送行为。

首先,明确受移送的机关与移送的具体条件。由于行政执法机关案件的移送直接与刑事诉讼程序中的立案侦查阶段相衔接,因此受移送的机关应当是刑事案件的侦查机关,^[9]包括公安机关和人民检察院。关于移送的具体条件,从现有规范来看,往往原则性多,操作性少。在众多规定中,国务院《关于

行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》比较详尽,对行政执法过程中涉嫌犯罪案件的类型、移送条件、移送程序以及移送时限等都作了规定,但仍不够具体详细,还应该包括刑事追诉标准、移送管辖范围、行政执法处罚证据的认定等内容。比如对某一起案件是否涉嫌犯罪的判断,应根据此案件的归属类型划分罪与非罪的界限,必要时可以邀请司法机关提前介入,统一移送标准。

其次,明确不依法移送和不依法接受移送的法律责任。在现实中,既存在行政执法机关应当移送而不移送的情形,也存在接受移送机关应当立案而不立案的情形,对于衔接机制两端的消极行为,应当根据情节的轻重程度,明确各部门相关负责人的法律责任。同时,对行政执法机关的不依法移送行为,应将任意性法律规范改为强制性法律规范,规定要求其向司法机关移送案件的催告和强制执行程序,增强检察监督力度。

第三,规范协同工作机制。行政执法与刑事司法衔接机制涉及到多个部门的联动,如果各个部门之间协调配合度不高,将会造成衔接不畅、资源浪费。因此,有必要规范各部门之间协同工作机制,形成打击犯罪的有效合力。在实践中,我国很多地区的行政执法部门与司法部门之间在衔接领域都进行了积极探索与创新,建立了联席会议、信息通报、案件移送、监督制约等工作制度,明确了立案、会商、移送、反馈等工作程序。日后,应进一步保障这些工作制度的长效性和针对性。比如,联席会议制度的启动机制、会议召开时间、处理问题方式和联络员设置等问题都应进一步规范,从而通过会议制度真正促进衔接工作的有效开展。

(三) 完善检察机关的监督机制

有学者指出“在行政违法行为庇护下发生的违法犯罪问题,仅依靠行政机关本身是解决不了的,检察机关有监督的必要;监督行政机关的违法行为,应当放在检察机关的视线之内,而不应该放在检察机关的视线之外”。^{[10] (p254)} 针对我国检察监督注重诉讼内监督的实际,应加强检察机关对行政执法行为的法律监督权。

首先,应建立检察机关提前介入制度。《关于在行政执法中及时移送涉嫌犯罪案件的意见》第11条规定“对重大、有影响的涉嫌犯罪的案件,检察机关可以根据公安机关的请求派员介入公安机关的侦查,参加案件讨论,审查相关案件材料,提出取证建议,并对侦查活动实施监督。”上述规定赋予了检察机关的提前介入权,但被限制在刑事诉讼活动中,这影响了检察机关法律监督职能的发挥。在行政执法领域,为保证对行政执法权力的不法运行进行纠正,以及保障衔接机制的顺畅运行,应当建立检察机关对行政执法权力的提前介入制度。^[11] 具体介入途径有两种:一种是当行政机关难以确定罪与非罪限时,可以请求检察机关派员参加案件讨论,并提供适用法律的相关建议;一种是涉及公共安全、社会公共利益的重大案件,比如近年来发生在环境污染和食药安全等民生热点领域的案件,检察机关可以介入行政执法环节,对行政机关的执法行为进行程序监督,督促行政执法机关依法行政,及时移送涉嫌犯罪案件进入司法程序,防止其以罚代刑。

其次,应明确检察机关监督权的行使方式。最高人民检察院颁布的《人民检察院办理行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》第12条规定“各级人民检察院对行政执法机关不移送涉嫌犯罪案件,具有下列情形之一的,可以提出检察意见:(一)检察机关发现行政执法机关应当移送的涉嫌犯罪案件而不移送的;(二)有关单位和个人举报的行政执法机关应当移送的涉嫌犯罪案件而不移送的;(三)隐匿、销毁涉案物品或者私分涉案财物的;(四)以行政处罚代替刑事追究而不移送的。有关行政执法人员涉嫌犯罪的,依照刑法的有关规定,追究刑事责任。”上述规定是目前检察机关行使行政执法机关移送涉嫌犯罪案件监督权的依据,但此规定仅赋予了检察机关提出检察意见的权利,没有明确检察机关监督权的行使方式,比如针对以上情形的第二项“有关单位和个人举报的行政机关应当移送的涉嫌犯罪案件而不移送的”,检察院如何来对这一事实进行认定,检察机关能否直接行使对行政机关卷宗材料的查阅调取权?按《关于在行政执法中及时移送涉嫌犯罪案件的意见》第3条规定“人民检察院接到控告、举报、或者发现行政执法机关不移送涉嫌犯罪案件,经审查或者调查后认为情况基本属实的,可以向行政执法机关查询案件情况、要求行政执法机关提供有关案件材料或者派员查阅案卷材料,行政执法机关应

当配合。”显然,按这一规定,检察机关的审查权行使是存在一定障碍的,其前提是先“经审查或者调查后认为情况基本属实”,而如果不审查行政机关的卷宗,如何认定情况属实?因此,为促使检察机关监督到位,应明确检察机关监督权的行使方式,如直接赋予检察机关行政卷宗审查权、执法信息知情权等。

第三,应建立完整的立案监督制度。立案监督是《刑事诉讼法》赋予检察机关的一项重要刑事监督职能,目前虽把刑事立案活动纳入了监督范畴,但主要针对公安机关应当立案而未立案情况,而行政犯罪的立案,很大程度上依赖于行政执法机关对案件的移送。由于立案监督权的效力只针对公安机关而不能包括对行政执法机关的移送案件行为的监督,因此,一旦行政执法机关不主动向公安机关移送涉嫌犯罪的案件,那么针对公安机关的立案监督就无从实现。因此,应将行政执法机关的“移案监督”纳入立案监督范围,通过法律赋予检察机关对行政执法机关移送案件的监督权。对行政执法机关没有移送的违法案件,经检察机关审查认为涉嫌犯罪的,检察机关可以向行政执法机关发出《涉嫌犯罪案件移送通知书》,督促行政执法机关向司法机关移送案件。

结语

建立和完善行政执法与刑事司法衔接机制是健康有序的社会主义市场经济的内在要求,也是维护社会主义法制统一,实现社会公正的必然要求。目前,衔接制度立法位阶较低、移送程序不具可操作性和检察机关监督乏力等问题都制约了“两法衔接机制”的有效运转。为了顺畅行政执法与刑事司法的衔接机制,应充分发挥行政执法机关和司法机关在保障法律实施过程中的配合与监督作用,通过立法完善两法衔接基础、规范移送程序机制和健全检察机关的监督职能,从而在各部门之间形成合力,共同发挥全面打击刑事犯罪,维护正常社会秩序,保证国家长治久安的作用。

参考文献:

- [1]章剑生.现代行政法专题[M].北京:清华大学出版社,2014.
- [2]陈义兴.行政执法与刑事司法衔接机制的构建和完善[J].中国检察官,2007(7).
- [3]林世雄.检察机关组织体系及其重构[J].西南政法大学学报,2007(4).
- [4]秦前红,赵伟.论行政执法与刑事司法衔接的若干法律问题[J].河南财经政法大学学报,2014(5).
- [5]郭泰和.行政证据与刑事证据的程序衔接问题研究——《刑事诉讼法》(2012年)第52条第2款的思考[J].证据科学,2012(6).
- [6]顾永忠.行政执法证据“在刑事诉讼中可以作为证据使用”解析[J].法律适用,2014(3).
- [7]陈晓宇.行政处罚与刑事处罚的衔接适用[J].中国刑事法杂志,2011(8).
- [8]杨解军.秩序·权力与法律控制——行政处罚法研究(增补本)[M].成都:四川大学出版社,1995.
- [9]周佑勇,刘艳红.行政执法与刑事司法相衔接的程序机制研究[J].东南大学学报(哲学社会科学版),2008(1).
- [10]王桂五.中华人民共和国检察制度研究[M].北京:法律出版社,1991.
- [11]李新强.论行政执法过程中的检察监督——以建立行政执法与刑事司法相衔接机制为研究视角[J].温州大学学报(社会科学版),2014(7).

(责任编辑:余小江)