

行政执法与刑事执法衔接机制的缺陷与完善 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/20/2021\\_2022\\_\\_E8\\_A1\\_8C\\_E6\\_94\\_BF\\_E6\\_89\\_A7\\_E6\\_c25\\_20648.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/20/2021_2022__E8_A1_8C_E6_94_BF_E6_89_A7_E6_c25_20648.htm)

我国在改革开放中，通过一系列经济和行政立法初步构建起中国特色社会主义市场经济的法律体系。与此同时，随着一些行政规章、准司法规范的出台并得到执行，行政执法机关与公安机关、检察机关追究刑事犯罪的工作制度也得到确立，并逐步形成合力。而目前制约行政执法向刑事执法顺利转换的因素，主要出现在具体的技术层面，即行政执法行为、行政诉讼证据在刑事诉讼中的法律地位不明确或缺乏操作性，以至两种执法体系难以实现有机衔接。这使得行政执法与刑事执法工作脱节导致的案件查处反差日益突出。由于行政执法与刑事执法沟通渠道不畅，衔接机制不健全，使进入刑事诉讼的案件与实际发生的犯罪案件之间存在一定的差距，大量犯罪分子没有受到刑事追究。如不尽快采取对策，势必减弱刑事执法在市场经济培育、发展过程中应有的社会调节作用，最终会严重影响我国政治、经济建设的法制环境。

### 一、行政执法与刑事执法相衔接工作制度的缺陷

(一) 现有规范基本上是行政性质，缺乏司法属性。国务院及所属具有行政管理职能的部门、机构，可以根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门范围内，制定行政法规。而刑事执法涉及运用强制措施和刑罚限制、剥夺公民人身权利，对此的立法、司法解释权依照宪法和法律分属全国人大及其常委会、“两高”。所以，要建立法制化的行政执法与刑事执法衔接机制，仅以行政规章而没有司法保障，显然是不够的。

(二) 高检院的

规定虽然具有司法属性，但只是检察机关内部的工作制度。根据刑诉法规定，检察机关直接管辖国家工作人员职务犯罪案件，因此其受理行政执法机关直接移送审查是否立案的案件，应当是那些在行政执法过程中发现国家工作人员涉嫌职务犯罪(如贪污贿赂、渎职侵权等)，并非行政相对人违反行政法规达到触犯刑律程度的刑事案件。对公安机关处置行政执法机关移送案件的有关要求，实际是重新规范或强调了检察立案监督规定。因此，就建立行政执法与刑事执法衔接工作机制的而言，检察机关《规定》的作用有局限性。（三）原则规定多，实务规定少。相对而言，《国务院关于行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》是考虑比较周全的规范，对移送案件的条件、基本程序及工作时限、违规责任都作了明确规定，甚至少许有涉及司法实体规定。但案件移送至刑事执法阶段，对行政执法形成的证据法律地位没有也不可能作出规定。刑事诉讼的过程实际就是证明的过程。在当前以审判为中心的诉讼模式下，证据审查是诉讼的核心，如果不解决证据法律地位及证明规则问题，显然不利于行政执法案件进入司法程序。高检院、全国整顿和规范市场经济秩序领导小组办公室、公安部《关于加强行政执法机关与公安机关人民检察院工作联系的意见》，是原则性很强的务虚文件，缺乏实际执行的刚性。比如检察机关向行政执法机关查询案件情况，需“经协商同意”。（四）在实践中难以突破行政层面配合的局限。2005年5月，南充市检察院、公安局与18家行政执法机关签订了《关于行政执法与刑事执法衔接工作机制的规定》，这期间许多市、县（区）相关单位也都联合出台了类似意见、办法或规定。但有关文件基于“检察机关主

要通过对行政执法机关行政执法活动的知情权、建议权、刑事诉讼的启动权和为行政执法机关提供法律咨询服务上来体现检察机关的法律监督职能”的思路，因而无一例外地把工作重点放在信息通报、协作配合、制约监督等上，以达到通过协同配合，堵住“以罚代刑”的漏洞的目的。虽然这些举措很大程度上改善了行政执法机关与刑事执法机关的配合协作关系，但并没有形成合力。最突出的问题是，虽然侦诉机关根据联合认可的文件接受行政机关移送涉嫌犯罪的行政违法案件，但在行政查处过程中形成的言词证据，因合法性原因不被法庭采纳。而许多案件查处的条件、时机，进入公安、检察环节后往往时过境迁，无法重新收集证据。书证、检验报告和鉴定结论等材料情况稍好，但也常常面临法庭关于证据合法性的质疑和当事人关于证明公正性的质证，法院对此取舍缺乏统一标准。

## 二、建立科学有效的行政执法与刑事执法衔接工作机制

关键在于赋予其司法属性，将其纳入刑事诉讼程序的法律轨道。具体而言，就是解决行政执法转入司法程序，接受司法审查应有的法律地位问题。

### （一）强化行政执法与刑事执法协调配合的工作机制

- 1、建立规范的信息传递、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。
- 2、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。
- 3、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。行政执法机关在向公安机关移送案件的同时，向

同级检察机关通报备案。必要时，可以就是否涉嫌犯罪、证据收集、固定、保全向公安机关、检察机关咨询，接受咨询的公安、检察机关应当及时提出意见。

4、建立完整的衔接工作监督、监察制度。包括行政机关移送案件同时通报检察机关的备案制度；检察机关直接调阅、查询行政执法案卷材料制度；检察机关对公安机关立案监督制度；依法对行政机关及其工作人员“以罚代刑”行政责任、刑事责任的追究制度；检察机关对不构成犯罪的行政违法涉案人处理提出检察建议的制度，等等。

(二) 根据刑事诉讼效率需要，合理配置执法资源，整合内部办案力量

1、规范行政执法检验、鉴定工作制度。行政执法涉及社会生活的各个方面，需要通过鉴定认定的技术领域异常繁杂，为移送涉嫌犯罪案件专门设置鉴定机构既不可能也不必要。但是，应当考虑规范行政检验、鉴定机构及工作人员执业行为，如由国务院或省级人民政府统一认证有关个人、机构的检验、鉴定资格，明确其检验、鉴定程序与权限，等等。

100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 [www.100test.com](http://www.100test.com)