

行政执法与刑事司法衔接问题实证研究

王敏远 郭 华

(中国社会科学院 法学所,北京 100720;中央财经大学 法学院,北京 100081)

摘 要:我国对行政执法与刑事司法衔接机制作了一些规定,为涉嫌犯罪的案件及时脱离行政执法程序进入刑事司法程序提供了法规依据。但通过调研发现,法规建立起来的行政执法与刑事司法衔接机制在实践中未能完全发挥作用,行政执法部门移送案件逐年下降,行政执法不同部门以及相同部门在不同地区移送案件不平衡,以罚代刑还相当严重。除了执法上的认识误区和体制上的问题外,还与有些规定不具有可操作性与不具有执行性有关。完善衔接机制需借助于科学、合理的程序架构,在更新观念的基础上对有关规定进行修改。

关键词:行政执法 刑事司法 衔接机制 实证研究

中图分类号: D912.1

文献标识码: A

文章编号: 1004-9428(2009)01-0126-08

一、问题的提出

行政执法与刑事司法分属于不同的部门法,在行政与司法分离的政体下它们之间的疆域边界还是能够区分的。但因有些犯罪与违法行为的界分仅存在程度要求的不同,特别是以违法数额定性的犯罪,在行政执法与刑事司法的对象和范围中难免会出现管辖的交叉或者重叠,即行为人的同一个行为既违反了行政法又违反了刑法,存在同时需要承担行政责任与刑事责任的问题。于是,产生的问题是:是先承担行政责任后再承担刑事责任,还是刑事责任优先承担,即只需要承担刑事责任而无需行政制裁。然而,现实中由于行政执法的主动性,其行政程序的发动一般在刑事程序发动之前,这就使得一些严重违法达到犯罪的案件,首先进入行政执法的程序。这就随之而来衍生出程序的选择适用问题,如何将进入行政执法程序的犯罪案件及时移转入刑事司法程序,行政执法如何与刑事司法衔接,也就成为一个必须解决的问题。由于行政执法多为部门执法,其执法活动本身常常涉及本部门的利益(包括经济利益、政治利益和人情关系等),^[1]又有可能使得一些超出行政执法范围的犯罪行为因行政执法自身利益的阻拦而未能进入刑事司法程序。行政执法部门因自身利益考虑,通过行政执法程序内部自我消化犯罪案件的做法,在一定程度上纵容了一些经济犯罪的蔓延,助长了经济犯罪向严重化发展的趋势,影响了社会主义市场经济秩序。为了保障行政执法与刑事司法机制的有机衔接,促使行政处罚与刑事制裁措施依法得到落实,提高行政执法与刑事司法工作的效率和质量,国务院及其有关部门、最高人民检察院以及部分省市先后制定了一系列的规定。这些规定对于规范行政执法,保障违法达到犯罪的行为及时纳入刑事司法程序是必要的,也是不可或缺的。

我国通过法规等形式建立起来的行政执法与刑事司法衔接机制在实际执行中出现了一些困难,致使实践中的做法与法规的规定存在着较大的距离,建立的衔接机制所起的作用并不明显。据有关部门统计,2001年至2002年全国工商行政管理系统共查处各类经济违法违章案件360多万件,移送司法机

作者简介:王敏远,中国社会科学院法学所研究员、博士生导师;郭 华,中央财经大学法学院副教授、法学博士。

* 本文为2008年公安部重点(A类)科研课题《当前中国经济犯罪研究》的《行政执法与刑事司法之衔接机制研究》部分理论研究成果。

[1] 我国省市级对执法部门的政绩考核一般以办案数量为主要指标,在部分地区与执法部门的罚没款作为补充办案经费和部门补贴的主要来源,虽然规定了“收支两条线”,但实质上政府的财政部门是通过上缴罚的没款进行返还,罚没款多少与执法部门获得的财政拨款成正比;同时,执法部门也将部分返还罚没款作为执法人员的补贴,并美其名曰“办案补贴”。

关 1000 余件;质检系统立案查处 25 万件,移送司法机关 655 件;公安机关破获各类经济犯罪案件 12.7 万件……这些数字说明,行政执法部门查处经济违法犯罪案件的力度加大了……但移送司法机关追究刑事责任的案件较少,大量的经济犯罪案件,没有进入司法程序,一些犯罪分子没有受到刑事追究……这些问题的存在,助长了违法犯罪分子的嚣张气焰,影响了整顿和规范市场经济秩序工作的效果,损害了社会主义法制原则。^[2]从目前暴露出来的问题来看,如黑龙江省的“假药案件”、安徽省阜阳“胖头娃娃奶粉案件”以及河北省“三鹿奶粉案件”等,在某种意义上可以说,就是由于行政执法部门未能将一些涉及经济犯罪的案件移送公安机关立案侦查,因犯罪行为未能因侦查及时遏制造成了严重的后果,引发了重大的社会事件。

二、某省公安机关经济犯罪侦查与行政部门执法的实际情况调查

2008 年 6 月,我们针对行政执法与刑事司法(经济犯罪侦查)衔接机制存在的问题在某省公安机关经济犯罪侦查部门进行了实地调研。调研涉及的部门主要有:某省公安厅经济犯罪侦查总队、该省 A 市公安局经济犯罪侦查支队、该省 B 市公安局经济犯罪侦查支队、该省 C 市公安局经济犯罪侦查支队。其中,A 市为该省省会所在地的城市;B 市为该省经济较为发达的商业城市;C 市为该省经济发达的沿海开放城市。调研的内容主要为 2005 年至 2007 年三年来行政执法部门移送案件的数据与座谈会反映的一些情况。

(一)某省公安厅经济犯罪侦查总队行政执法机关移送案件的情况

1. 行政执法部门移送案件的数据情况

2005 年至 2007 年,某省公安厅经济犯罪侦查总队行政执法部门移送案件的情况如下:

涉及行政部门机关/年度	2005 年	2006 年	2007
国税部门	180 件	86 件	105 件
地税部门	16 件	28 件	35 件
工商管理部门	70 件	103 件	88 件
总计	266 件	217 件	215 件

2 座谈会反映的情况

某省公安厅经济犯罪侦查总队分为金融、税收、市场秩序和商贸四个专业侦查队。这四个队以及相关管理部门通过座谈会反映出以下情况:

第一,行政执法部门移送案件的总体数量逐年减少,并呈下滑的趋势,移送的案件 2006 年比 2005 年下降 18%。虽然个别行政执法部门移送案件的数量有所增加,这主要与全国专项治理活动有关,如打击假发票的社会行为,在专项治理时期移送案件就会增多。移送案件下降的原因主要是,有些经济犯罪案件涉及到地方政府的利益,地方政府主要是担心影响企业命运以及地方财政的收入,如涉税案件,致使出现行政执法部门移送案件需要经过所在政府批准,移送案件门槛的增多也是造成移送案件数量越来越少的的原因之一。

第二,行政执法部门移送的案件多为行政处理出现障碍或者无法继续进行,通过案件移送作为行政处理的出口,以至于移送的案件继续查处的难度较大,多数案件的证据调查存在困难,案件出现夹生的现象。有些案件在行政部门查处时,被查处的公司还存在,移交给公安机关时,被查处的公司早已歇业或者关闭,甚至人走楼空,继续查处难以进行。同时,有些案件的移送纯粹属于行政执法部门完成移送

[2] 参见 2005 年 4 月国务院原副总理吴仪在全国整顿和规范市场经济秩序工作会议上的讲话。

的任务指标,虽有移送的案件数量,其案件质量不仅不高,有些根本不属于刑事案件。

第三,行政执法部门应当移送的案件一般涉及到上游违法与下游犯罪的交叉问题,行政执法部门因对上游违法封闭运行,查处过程可以遮蔽下游的经济犯罪,致使群众报案、举报以及公安机关在办案过程发现的案件相对较少。

第四,有关行政执法与刑事司法衔接问题的规定,出现“二多二少”,即原则性的规定多、行政口号性规定较多、可操作性规定少、程序性规定较少。并且同一个问题存在不同的规定,执行起来相当困难。如国务院《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》与其他规定的审查期限不一致,特别是行政执法的证据与刑事司法的证据的要求不同,移送案件证据的转化没有相应的规定,造成移送案件的证据“合法性”要求未能得到满足,无法达到刑事司法的标准。

另外,移送案件涉嫌扣押物品的鉴定、保管,如伪劣假冒商标案件的鞋子等物品(由于数量较大),如何鉴定,由谁保管,以及费用由谁支出均存在规定上的空白,造成实践中相互推诿,无法衔接。

(二) A市公安机关行政执法部门移送案件的情况

1. 行政执法部门移送案件的数据情况

A市属于省级人民政府所在地的市。自2005年至2007年,A市公安局经济犯罪侦查支队接受行政执法部门移送案件的情况如下:

总数/年度	2006年	2007年	2008
案件数量(件)	40	60	6
涉案起诉人数(人)	60	94	40

公安机关与主要行政执法部门专业对接的案件移送数量表

涉及行政部门机关	税务部门	工商行政管理部门	金融机构
移送案件数(件)	52	10	19

2 座谈会反映的情况

A市公安机关经济犯罪侦查支队分为工商、金融、公司和税务四个组。四个组以及相关部门对A市行政执法部门案件移送情况提供了下列情况:

第一,行政执法部门移送案件的总体数量趋于平稳,涉案人数增多,大案要案明显上升。如2008年A市公安机关经济侦查机关(包括A市的区、县公安机关经济侦查大队)共接受各类自己管辖的涉及经济犯罪嫌疑案件332件,立案侦查的228件,涉及金额25亿多元。移送案件数量主要集中于税务部门、金融机构和工商行政管理部门;案件的移送主要依靠经济侦查机关与行政执法部门的主动对接,并非源于行政执法部门的主动移送。

第二,行政执法部门对有些违法犯罪案件通过内部降格处理予以消化。在移送的案件中,工商管理部门处理的伪劣假冒商品案件移送的较少,许多行政处罚的案件已经达到了犯罪的标准而作降格处理。这类案件获得的线索多源于消费者的举报,也非来源于行政执法部门的移送。

第三,有些案件因行政执法部门移送的不及时,致使移送的案件错过侦查时机,原有的案件线索和证据链条已经断裂,在公安机关的侦查过程中无法进行弥补,造成侦查僵局或者侦查因不能继续进行而搁浅。

第四,在公安机关侦查其他案件过程中发现其他犯罪案件的线索,如侦查其他案件过程中发现非法发放贷款、期货方面的犯罪,在查处自己发现的案件涉及到有关行政执法部门时,因其他行政执法部门已作过行政处理而对侦查活动不予配合,侦查取证障碍重重。

第五,有关移送案件的规定之间存在不一致情况,造成适用上的混乱。如国务院《行政执法机关移

送涉嫌犯罪案件的规定》与最高人民法院、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《关于在行政执法中及时移送涉嫌犯罪案件的意见》、公安部《公安机关办理经济犯罪案件的若干规定》对立案审查期限,有的规定为3日,有的规定为10日,有的规定为30日;有些规定相当模糊,甚至存在不合理的地方,如涉税案件的鉴定由移送案件的税务部门进行等。

另外,还存在行政执法移送案件的证据在刑事司法中适用上存在困难。

(三) B市公安局的行政执法部门移送案件的现状

1. 行政执法部门移送案件的数据情况

B市为沿海开放城市。自2005年至2007年,B市公安局经济犯罪侦查支队行政执法部门移送案件情况如下:

总数/年度	2005年	2006年	2007
总计	94件	96件	91件

2 座谈会反映的情况

B市公安局经济犯罪侦查支队反映行政执法部门移送案件的情况为:第一,行政执法部门的案件移送发展的不平衡,工商管理部门、税务部门移送案件相对其他行政执法部门较多。如在2007年全市行政执法部门移送的91个案件中,税务部门移送案件为70件,占全部移送案件91件的76.9%;质量监督部门、卫生部门等移送案件较少;有些行政执法部门基本没有移送过案件,如食品药品监督管理局。

第二,公安机关对移送案件进行立案侦查占整个移送案件的50%左右。由于行政执法部门移送案件不及时,往往等到被处罚人不到案接受处罚时才移送,致使侦查错过时机,犯罪嫌疑人无法寻找;多数案件采用列表式邮寄移送,移送的材料不全面,审查困难。

第三,执行执法部门移送案件多有处理上的困难。如移送的有些涉嫌的犯罪案件具有跨地区性,许多出口物资在B市集散,而侵权犯罪案件的物资生产地、销售行为地、犯罪嫌疑人住所地、公司注册地不在同一地域,因管辖出现重叠而造成侦查出现困难;有些移送案件的定性涉及物品的鉴定,而现有的法规没有对由谁鉴定、扣押的涉案物品由谁保管、费用由谁负担等没有作出规定,特别是侵权物品的储备、销毁等,行政执法部门与侦查机关多存在分歧,在一定程度上也影响案件的移送。

第四,国务院《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》与最高人民法院、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《关于在行政执法中及时移送涉嫌犯罪案件的意见》存在不一致的规定,存在法律执行的困难;行政执法部门的平级移送弊端较多;有些规定不符合侦查新型犯罪的基本需求,特别是在物流过程中涉嫌的犯罪案件。

另外,移送案件在证据使用上存在较多的困难。

(四) C市公安机关的行政执法部门移送案件的现状

1. 行政执法部门移送案件的数据情况

C市为经济发达的商业城市。2006年至2008年,C市公安机关经济犯罪侦查支(大)队的衔接问题的总体情况为:

总数/年度	2006年	2007年	2008
总计	703件	594件	227件
涉及金额(亿)	8.66	3.46	0.9

2 座谈会反映的情况

C市公安局经济犯罪侦查支队反映的情况为:

第一,行政执法部门移送案件的数量逐年呈下降趋势。2007年移送案件比2006年减少109件,下

降率为 15.50%。移送案件的数量与地区经济发展状况形成较大的反差。

第二,2007到2008年C市公安机关经济犯罪侦查支队共受理移送犯罪案件8件14人。其中,工商管理部门移送案件为5件5人,均立案侦查;食品药品监督管理局移送案件为2件14人,1件11人立案侦查。税务部门移送移的案件最少,地税部门没有移送过案件(C市地税部门采用定额纳税制)。

第三,行政执法部门移送的案件多数已由行政执法部门作过行政处理;有些没有作出处理移送的案件,均为行政执法部门无法进行处理,在不得已的情况下才进行移送。多数行政执法部门对查处的涉嫌犯罪案件进行过系统内消化,这些部门主要为工商管理部门和税务部门。

第四,行政执法部门移送案件的主要法律依据《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》存在规定不完整的问题,只规定移送后时限,没有规定行政执法部门移送的期限,在处理上以罚款折抵罚金造成行政执法部门采用先罚后移,移送缺乏标准,移送的程序操作性不强,实践中执行起来难度较大。

另外,由于移送证据不完整而需要补充的,因错过侦查时机而无法补充以致于侦查中断,有时会受到行政执法部门的埋怨。

三、某省部分公安机关在行政执法与刑事司法衔接机制上的问题分析

某省部分公安机关在行政执法与刑事司法衔接机制上反映出来的问题,虽然仅仅是某省部分地区的情况,但因我们调研的三个地区各有其代表性。因为它们既有省会城市的公安机关,也有经济较为发达的商业城市的公安机关,还有经济发达的沿海开放城市的公安机关,反映出来的问题具有一定的典型性;同时,对这些不同地区在行政执法与刑事司法衔接机制上存在的共性问题进行梳理与分析,是可以从这些带有普遍性的问题中窥探出目前在行政执法与刑事司法衔接机制上存在的问题的。以此作为分析的样本,也能够分析出目前和今后一段时期公安机关在行政执法与刑事司法衔接上需要解决的问题。

对某省以及A市、B市和C市公安机关在行政执法部门移送的情况及其反映的情况进行综合分析,可以看出以下问题:

第一,行政执法部门移送案件的总体数量呈下降趋势。根据上述某省以及A市、B市和C市行政执法部门移送公安机关案件的情况来看,近三年来某省行政执法部门移送的案件下降18%。作为省会的A市、沿海开放城市的B市行政执法部门移送的案件基本保持平衡;C市下降15.50%,相对低于全省下降率18%的平均值。

该数字反映出经济发达地区,特别是省会及沿海开放城市的行政执法部门因经济发达而受部门保护主义和地方保护主义的影响及其当地政府因财政收入问题进行干扰的较小。在经济较为发达的地区,或者经济不发达地区、经济欠发达地区因经济犯罪的侦查可能影响该地区经济的暂时表面上繁荣或者地方财政的部分收入,行政执法部门移送案件往往受部门或者地方暂时利益的影响,尽可能通过处罚来消化犯罪案件,对犯罪案件仅做行政处理,以罚代刑,出现罚而再犯(犯罪),犯而再罚,犯罪持续发生,移送案件必然较少。这一现象与全国法院审理的徇私舞弊不移交刑事案件相比较,更能够说明该问题。据统计,全国法院1998年审理的徇私舞弊不移交刑事案件为40件,1999年为37件,2000年为39件,2001年为61件,2002年为57件,2003年为77件,2004年为79件。如2006年上海工商部门查处制售假冒伪劣商品案件5189起,案值8.3亿元,其中100万元以上大案78起,移送司法机关仅21起;上海质量技术监督部门打假工作共立案查处1685起,移送司法机关仅15起。^[3]行政执法部门移送案件较少,从另一个层面也反映出应当移送而不移送的情况必然增多,徇私舞弊不移交的犯罪也就必然增多。法院审理徇私舞弊不移交刑事案件逐年递增的趋势与行政执法部门移交案件下降形成鲜明对比。

第二,行政执法部门移送案件在不同部门之间出现了不平衡的现象。从某省以及A市、B市和C

[3] 参见柴俊勇:《亟待建立行政执法与刑事司法衔接机制》[N],《检察日报》2007-09-20。

市行政执法部门移送案件的数据来看,移送案件较多的行政执法部门为工商管理部门、税务部门等。在移送案件的数量上,这些行政执法部门与其他行政执法部门存在不平衡的问题,这些行政执法部门在不同地区也存在移送案件的不平衡问题。移送案件较多的行政执法部门在行政隶属上至少垂直到省级机关,因人事与拨款受地方政府影响较少,行政执法的严格性、规范性相对较强;其他行政执法部门多因人事、财政等体制问题受制于地方政府,移送案件需要经过地方政府同意或者批准,移送案件的关卡较多,移送与否无须关心,案件移送相对较少。仅就工商管理部门而言,因其查处的案件较多,移送案件与其查处的案件数量相比,处罚案件与犯罪案件的数量也存在着不平衡的问题。如2003年全国工商行政管理机关移送公安机关涉嫌犯罪案件688件,2004年、2005年增至1202件和1034件,分别比2003年增长75%和50%。而同为税务部门,因国税受地方政府影响较小,国税部门移送的案件明显比地税部门多,从另一个侧面也反映出移送案件的多少与地方保护主义、部门保护主义的关系密切。同时案件移送受制于体制,地方政府对于案件的移送在一定程度上扮演着调节器的角色。

第三,法规规定的“先罚后刑”易于在实践中演变为“以罚代刑”,影响了案件的移送。行政执法部门因自己的利益,常常将大量应移送的案件只作为一般的行政违法案件予以行政处罚结案,以罚款代替刑事制裁,使多数涉嫌犯罪案件在行政执法程序中消解。一般来说,在行政执法中,凡是牵扯到行政征收、行政处罚中的罚款案件,行政执法部门不管案件是否是犯罪案件一律先进行行政处罚;一旦行政处罚难以进行或者处罚难以执行时,行政执法部门才考虑案件的移送。其主要原因为:一是我国有些法规的规定模糊,易于产生歧义而出现行政执法部门作出有利于自己职权行使的需要的解释和采用对自己有利的做法。如最高人民法院、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《关于在行政执法中及时移送涉嫌犯罪案件的意见》第1条规定:“……对于未能及时移送并已作出行政处罚的涉嫌犯罪案件,行政执法机关应当于作出行政处罚十日内向同级公安机关……抄送《行政处罚决定书》副本”。于是,行政执法部门对涉嫌犯罪的案件作出行政处罚后10日内移送公安机关。二是行政执法部门的工资、福利与行政征收、行政处罚数额的多少直接挂钩,如果将涉嫌犯罪的案件不作行政处罚而直接移送公安机关,必然会导致部分“利益”的“损失”。只有行政处罚难以实施或者被处罚的人员拒不到案而行政处理无法进行,行政执法部门又无利可图的时候,才进行案件移送。

第四,行政执法的处罚证据与刑事诉讼证据衔接和转化上的困难。无论是某省还是该省的A市、B市、C市,在行政执法的处罚证据与刑事诉讼证据衔接和转化上均存在一些障碍,这一障碍导致行政执法部门与公安机关在移送过程中出现分歧而相互扯皮。一方面,公安机关按照刑事司法的要求反复要求行政执法部门补充证据,行政执法部门认为案件移送后与己无关,在一定程度上影响了部分行政执法部门移送案件的热情。另一方面,公安机关接受移送的案件,常因其与检察机关、审判机关在证据要求上存在不一致的观点,有些案件多次被退侦,迫使公安机关对行政执法部门移送的案件实行高门槛,在行政执法部门移送的案件上出现不符合公安机关的要求就不接受的现象,在一定程度上也影响了行政执法部门移送案件的积极性。

行政执法的处罚证据与刑事诉讼证据要求不同,按照行政执法的标准收集的证据难以适应刑事诉讼证据的严格性要求,因有关规定对此没有作出较为明确的规定,造成两大执法体系的证据的衔接和转化出现困难。特别是行政执法部门收集的证据在刑事诉讼中的主体合法性问题常常遭受质疑。如果不将行政执法部门收集的证据作为刑事司法程序的证据,案件移送后再由公安机关重新收集证据,又会面临诸多实施中的困难:一是案件移送公安机关后,往往已时过境迁,错过了取证的最佳时机,就有可能出现证据灭失或被人破坏,重新收集证据已不可能。二是移送案件多与行政执法部门的职能关系密切,有些涉及行政部门的专业性知识,只有具有专业知识的行政执法人员才能解决。公安机关不依靠行政执法机关中相关专业人员进行重新收集证据困难重重。有关行政执法与刑事司法衔接机制的法规又没有对行政执法部门收集的证据如何转化作出规定,证据转换缺乏合理的对接程序,造成证据适用上的困难。同时,公安机关接受移送案件在鉴定与保全上也存在一些无法克服的困难。有时会出现办理案件越

多,越会增加部门的财政支出,致使部门因自身利益不愿意移送,进而影响机制的衔接。

第五,行政法和刑事司法衔接机制相关规定存在冲突。我国目前涉及行政法与刑事司法衔接机制方面的规定主要有:(1)2001年7月国务院《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》(国务院令 第310号);(2)2001年12月3日《人民检察院办理行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》(高检发释字[2001]4号);(3)2005年12月31日公安部《公安机关办理经济犯罪案件的若干规定》(公通字[2005]101号);(4)2006年1月26日最高人民法院、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《关于在行政执法中及时移送涉嫌犯罪案件的意见》(高检会[2006]2号);(5)2006年1月31日公安部、国家工商总局《关于在打击侵犯商标专用权违法犯罪工作中加强衔接配合的暂行规定》;(6)2006年3月24日公安部、海关总署《关于加强知识产权执法协作的暂行规定》;(7)2006年3月26日公安部、国家版权局《关于在打击侵犯著作权违法犯罪工作中加强衔接配合的暂行规定》。某省及其A市、B市和C市经济侦查部门普遍反映这些规定在执行上存在一定的难度,并认为问题最多的是国务院《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》。这一规定已经不适应形势发展的需要,且与后来的其他规定存在矛盾,有修改的必要,希望通过修改得以完善,并提高其立法的阶位。

除此之外,还存在以下问题:一是有些规定过于原则而缺乏可操作性,有些规定容易发生歧义而造成行政执法部门的曲解,特别是移送程序本来属于硬性规定而法规却作出弹性的自由裁量规定,在实践中难以执行;二是在移送的程序和处罚标准上不明确,立案审查日期上不一致,有的规定为3日,有的规定为10日,有的规定为7日,特别是行政罚款折抵罚金的规定,致使行政执法部门对于犯罪案件绝大多数采用先罚后移;三是在案件移送上缺乏相关标准;四是部门管辖的规定以及同级平行移送等问题远远不能够满足现代社会的侦查需要。另外,在行政执法部门的案件移送程序中,公安机关自身也存在一些问题。如有些公安机关要求行政执法部门在查清全部案件事实以及收集足够的证据后再移交,变相让行政执法部门代行侦查职能,公安机关仅仅成为移送案件二传手;有时甚至发生公安机关对移送的案件迟迟不答复或者无理由的不予接受,挫伤了行政执法部门移交案件的积极性。如山西省太原市地税部门自2001年至2003年移送公安机关9件,公安机关仅仅接受了3件。

四、行政法与刑事司法衔接机制实证调研的思考

通过上述分析,可以看出,行政法与刑事司法衔接机制存在的问题,既有在实际执行中部门保护主义和地方保护主义的问题,也存在相关规定的不科学、不合理和操作性不强的问题,还存在行政法与刑事司法体制之间的问题。有些问题,如地方或者部门保护主义以及地方有关政策不合理等问题,依靠衔接机制是难以解决的;有些问题,如执行上应当移送而实际上没有移送,以罚代刑的问题,衔接机制在此方面发挥的作用也是不太明显的,通过监督机制可能是最为有效。如2005年全国检察机关建议行政执法机关向侦查机关移送涉嫌犯罪案件1286件,监督公安机关立案1045件。^[4]我们从上述调研中反映的问题出发,认为在行政法与刑事司法衔接机制方面应当予以解决以下问题:

一是行政法与刑事司法衔接机制的观念应当更新。无论对于行政法与刑事司法衔接机制进行立法规定,还是在实践中执行这些规定,均应树立正确的观念。这些观念主要有:经济犯罪案件不同于普通刑事案件,其犯罪行为在开始时往往可能当初是合法的,因利益驱动逐渐由合法向违法犯罪转化,犯罪的发生一般具有一个较长过程,因此,对经济领域内的犯罪案件不宜采用传统或者普通刑事案件的侦查方式,行政执法部门与公安机关之间移送和接受不宜采取单一案件移送的方式进行,衔接机制的立法应当直面这一问题。经济犯罪是一个过程犯罪,不同于普通刑事犯罪即时完成,其犯罪的发生可能出现在多个不同的环节或者阶段,涉及到行政执法的不同部门,行政法与刑事司法衔接应当满足其特殊

[4] 参见《2006年最高人民法院工作报告》。

的要求。如工商、技术监督在打假上分工,在生产领域打假,属于技术监督部门的职责范围;在销售及市场领域的打假属于工商部门查处。违法犯罪的生产是为了销售,销售又离不开生产,要查清生产销售假冒伪劣商品案件,单纯的某一个行政执法环节很难查处,因此,其衔接机制应当根据这一特征作为一个过程来架构。刑法作为最后手段是针对一般性违法犯罪而言的,由于经济领域内的犯罪具有不同于普通刑事犯罪的特点,有些犯罪案件属于“犯了罚,罚了再犯”,甚至在有些行政执法部门接受行政处罚后(主要是罚款)又在继续违法犯罪。因此,衔接机制的设计应当考虑经济犯罪的过程性特点,绝不应简单地采用先罚后移的单一机制。

二是行政执法与刑事司法衔接机制有关规定上的变化。由于经济领域内的犯罪往往从违法开始,逐步发展为犯罪,存在量变到质变的量的积累过程,因此,行政执法与刑事司法存在衔接机制的规定应当予以充分体现。行政执法与刑事司法衔接机制设计的重点应当在程序规定上,其程序性规定也不应单单强调行政执法部门如何移送和公安机关如何接受,规定的重点应转移到如何避免行政执法部门不移送以及公安机关对移送的案件不接受或者消极接受的程序上来,通过程序性规定来保障其行政执法与刑事司法机制能够衔接或者尽可能防止其不衔接,重在监督机制或者救济机制。行政执法移送的应当属于涉嫌犯罪的线索而不纯粹是涉嫌犯罪的案件。根据《刑事诉讼法》第48条的规定,“任何单位和个人发现有犯罪事实……有权利也有义务向公安机关……报案或者举报”,行政执法部门在行政执法活动中认为查处的案件可能涉嫌犯罪,就不应再作行政性处理,应向公安机关报案。这种报案与案件移送不同,是否是涉嫌犯罪的案件应当由公安机关通过立案审查来决定。法规仅仅规定行政执法部门向公安机关移送案件是不符合刑事诉讼立案程序的基本要求的。对现存的行政执法与刑事司法衔接机制的有关规定进行必要的修改。对案件移送和案件线索规定不同的审查期限,对行政执法证据如何转化刑事司法证据以及有关涉案物品的扣押、鉴定等一些保证行政执法与刑事司法机制衔接的问题作出明确的规定,避免执行中行政执法部门与公安机关相互扯皮,影响机制的衔接。在修改行政执法与刑事司法衔接机制的有关规定时,可以提高有关立法的层次或者阶位,特别是在行政执法与刑事司法衔接的规定应当以刑事司法作为基础,就高不就低。也就是说,应当按照刑事司法的要求确立法律的规格,使规定的内容符合立法的基本要求。

An Empirical Research into the Connection of Administrative Law Enforcement with Criminal Justice

Wang Minyuan Guo Hua

(Law Institute of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100720;

Law School of China Central University of Finance and Economy, Beijing 100081)

Abstract: Some regulations have been made in China in terms of the mechanism of the connection of administrative enforcement of law with criminal justice to the effect that potential cases of crime can timely be put into the orbit of criminal justice out of the procedure for administrative enforcement of law. According to actual investigations, the regulation-based mechanism of the connection of administrative enforcement of law with criminal justice has not been brought into full play in practice in that the cases delivered by administrative organs of law enforcement are decreasing year by year, and that the cases delivered by different administrative organs of law enforcement in a province or by the same administrative organ of law enforcement in different districts of the province are imbalanced owing to the universally practiced substitution of fines for criminal punishment. All this is caused by the inoperability of certain regulations, apart from the cognitive misconception in law enforcement and certain problems involving the mechanism. The consummation of the mechanism of the connection of administrative enforcement of law with criminal justice needs to resort to a scientific and rational procedural framework and revise relevant regulations on the basis of renewing ideology.

Keywords: administrative enforcement of law criminal justice mechanism of connection empirical research

(责任编辑:郭云忠)