

# Administrative Organs Participate in the Functional Positioning of the Connection between the Two Laws

Siqing Zhang<sup>1\*</sup>, Shanshan Ma<sup>1</sup>, Tingting Cheng<sup>1</sup>, Ming Cheng<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Beijing Yanqing District Meteorological Bureau, Beijing

<sup>2</sup>Capital University of Economics and Business, Beijing

Email: \*785529817@qq.com

Received: Dec. 25<sup>th</sup>, 2019; accepted: Jan. 9<sup>th</sup>, 2020; published: Jan. 16<sup>th</sup>, 2020

---

## Abstract

In "connection between the two laws" mechanism, the administrative organ plays an important role, but in the current law system, related laws and regulations is very general for the administrative law enforcement authority to suspicion of criminal activity. The level of regulations with detailed rules and of "opinions" jointly issued by several departments is not high enough. The existence of "contradiction" from "legislation" level is the root cause of the incompatibility of various regulations and the disharmony and non-unity of the legal system. Focusing on the actual situation of administrative organs' participation in the "connection between the two laws", it will be conducive to realize the value of the administrative organ in "connection between the two laws", to perform the function of the administrative organ and lay a solid foundation for the early realization of the strategic goal of the rule of law.

## Keywords

Connection between the Two Laws, Administrative Organs, Functions

---

# 行政机关参与两法衔接的功能定位

张思晴<sup>1\*</sup>, 马姗姗<sup>1</sup>, 程婷婷<sup>1</sup>, 程 铭<sup>2</sup>

<sup>1</sup>北京市延庆区气象局, 北京

<sup>2</sup>首都经济贸易大学, 北京

Email: \*785529817@qq.com

收稿日期: 2019年12月25日; 录用日期: 2020年1月9日; 发布日期: 2020年1月16日

\*通讯作者。

## 摘要

在“两法衔接”机制中，行政机关扮演着重要角色，但在现行法律体系中，对于行政执法机关移送涉嫌犯罪活动，相关法律法规规定极其笼统，包含详细规定的法律法规或几个部门联合发布的各种“意见”等的规定位阶又不够高。这种“立法”层面“矛盾”的存在，是导致种种规定之间难以交融，法制不和谐、不统一现象的根本原因，着重探究行政机关参与“两法衔接”工作的现实状况，将有利于实现行政机关在“两法衔接”中的价值，履行行政机关在“两法衔接”中的职能，为依法治国战略目标早日全部实现打下坚实基础。

## 关键词

两法衔接，行政机关，职能

Copyright © 2020 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

行政执法与刑事司法衔接工作机制(下文简称“两法衔接”机制或“两法衔接”),主要指行政执法机关在依法对行政违法行为进行查处时,判断违法行为可能达到犯罪程度的,按照有关规定向公安机关、检察机关等刑事司法机关移送案件的一种工作衔接机制。相应的,它也同时包括公安刑事司法机关在侦办刑事案件时,对属自身职权范围之外,虽然不构成犯罪、不需要处以刑罚,但应当给予行政处罚案件,向行政机关进行反向移送的工作机制。本文论述的主要是前一种情形。

“两法衔接”是国家法治化进程中比较年轻的产物,近些年来颇受行政执法机关、刑事司法机关以及社会的广泛关注。该机制的产生和发展很好的填补了我国在此方面的空白,是我国依法治国进程的重要产物。“两法衔接”机制敦促行政执法机关保证公权力透明行使、严格执法、依法行政,提升执法公信力,避免发送“有案不送”、“以罚代刑”的情况。从制度层面为行政机关工作人员避免触犯徇私舞弊不移交刑事案件罪、滥用职权罪等渎职犯罪提供保障。

“两法衔接”信息共享平台,有利于刑事司法机关对行政机关执法过程中发现、收集、固定、保全、完善证据等工作对相关执法机关进行指导和监督,便于挖掘案件线索,形成证据链,打击违法犯罪,保证社会安全平稳运行。因此,在这样的法治全局目标定位下,行政机关在“两法衔接”中正视并发挥自身的作用,前提就是明确和挖掘其在“两法衔接”中的职能定位。故此,有必要探讨行政机关如何在“两法衔接”机制中发挥自身作用。

## 2. 行政机关参与“两法衔接”的应然定位

“两法衔接”机制涉及众多机关,而其中行政机关作为“两法衔接”的启动者,扮演着十分重要的角色,行政机关的主动移送,不仅有利于提高办案效率,也有利于行政机关和刑事司法机关之间的学习交流。涉嫌犯罪的初步认定是由行政机关进行的,如果缺失了行政机关的先行判断,就不可能有后续的环节。作为“两法衔接”的启动者,行政机关除了要进行先行的判断,也要在一定程度上承担着证据收集整理和相关移送文书的制作职责,可以说行政机关的初期工作对能否案件成功移送起着决定性作用。

基于此，笔者认为行政机关在推动“两法衔接”机制的建立中应具有重要地位。

从根源上来说，为各种权利行使划清边界，对行政权、司法权进行合理定位，有助于全面实现中国新时期科学立法、严格执法、公正司法和全民守法的依法治国的“新十六字方针”，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，加快法治中国的国家法治战略目标全面实现，这也正是“两法衔接”建立和完善的根本精义和最终目的之所在。

### 3. 行政机关参与“两法衔接”在实践中存在的问题

#### (一) 相关法律规定抽象性强

现行的法律对“两法衔接”机制的规定大部分局限于两种形式：一是采取抽象、笼统的语式，规定“构成犯罪的，依法追究刑事责任”或“发现违法行为涉嫌犯罪的，应当依法移送刑事司法机关处理”。二是规定衔接到某条刑法，明确规定“依据刑法第 X 条的规定或以 X 罪追究刑事责任。第一种形式明确需要移送，但对于过程和罪名是模糊的，在实际中很难展开应用；而第二种方式存在定罪时行政法和刑法对具体犯罪的构成要件、法律关系不一致的情况，使得二者无法顺畅的进行匹配，无法达到立法者想象的效果。为了使上述问题得到有效的解决，国务院专门颁布了《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》，中央办公厅、国务院办公厅转发了《关于加强行政执法与刑事司法衔接工作的意见》，力求通过以上文件，为“两法衔接”机制的顺畅运行提供依据。但是，应用到实务的过程中，上述两个规定均无法对刑事司法机关产生约束，不具有理想中的“法定性”。所以，从依法治国、有法可依的层面来说，完善立法成为“两法衔接”机制能够真正发挥效用的应然道路[1]。

#### (二) 信息共享平台搭建不畅

行政机关和刑事司法机关之间有着天然的屏障，行政机关作为权力机关更多的侧重于管理和服务，而刑事司法机关则更加注重于维护社会治安、审判和监督，两者在日常事务工作中不属于同一系统，尤其是偏向社会服务的行政机关与刑事司法机关之间接触的更是少之又少。职能的不同使得他们的办事程序、要求以及目的都不同，况且司法审判权不受行政机关、社会团体和个人的干涉，作为这样一个中立的裁决者，在某种程度上又应该避免和行政机关产生过多联系，以防在判决时存在先入为主的偏见，因此信息共享平台即便搭建也无法发挥真正的效果[2]。

#### (三) 执法人员能力亟待提升

执法人员的能力参差不齐，在岗位录用的过程中，有时并不要求执法人员的专业、学历，甚至在人手不足的情况下存在有聘用临时工开展执法工作的情况。执法证考试难度较低，在考核过程中有题库和大纲，以至于有部分执法人员在没有法律基础的情况下，只是死记硬背了考试内容，不求甚解，没有对更深层的法律规定的内涵、立法者的本意进行思考，在执法过程中并没有发挥真正专业能力。因为缺乏系统的学习，所以在面对本部门法以外的法律时显得捉襟见肘，无法很顺畅的运用法学素养进行学习分析，对于某些过于严重的行政违法行为时，仅仅知道可能要移送，对于移送后是否构成刑事犯罪、构成哪种刑事犯罪，无法做出自己独立的判断，在影响办案效率的同时也可能会造成司法资源的浪费。有些行政机关比较小，专职的执法人员只有 3、5 个人，他们受到培训的机会比较少，单位也不会为几个人而特别展开专业培训，在缺少指导的情况下，除非自学，能力很难得到提升，在面对复杂的“两法衔接”，能力仍不够。

### 4. 改进与完善行政机关参与“两法衔接”的对策

#### (一) 明确立法

通过上文的分析，我们可以看到“两法衔接”的规定，存在笼统衔接不畅、法律位阶较低的问题[3]。

所以,我们需要考虑是否有必要对“两法衔接”机制进行单独立法,将“两法衔接”机制规定到法律层面上。因为涉及到“两法衔接”部分的行政法规定是非常多的。笔者认为,首先应该对行政法律法规中涉及到“两法衔接”机制的法条进行梳理,辨别这些违法行为是否能在刑法中找到对应的罪名,如果无法找到对应的罪名,我们应该审视是否这些行为真的能够达到刑事犯罪的标准,如果能够构成刑事犯罪但无法在刑法中找到对应罪名的,应该在刑法中单设罪名,以便“两法衔接”机制的顺畅运行。

### (二) 完善信息共享平台的建立

打造信息共享平台,有利于维护社会经济、管理秩序,为行政执法的外部监督创造有利条件,预防和打击职务犯罪,监督有案不移、有案难移、以罚代刑的包庇行为。现在迈进了网络时代、大数据时代,做好信息共享平台,一是要合兼并各个数据录入平台,因为,据统计行政执法人员每做出一次处罚,就要同时录入4个平台甚至更多,相似的内容重复录,没有意义且影响办案效率。二是要建立长效保障机制,增强软件可操作性,确保行政机关能够及时向公安机关移送涉嫌犯罪案件和线索,互相联系、密切配合、各司其职。

### (三) 对执法人员加强学习和培训

一是要提升执法证考试难度。添加案例分析等能够展现真正法学素养和能力的题型,真正的选拔杰出法律人才;二是要定期开展考试。获得执法证不意味着一劳永逸,法律在随着社会的发展进步,执法人员的素质也应该不断进行提升,不能将目光固化在本部门法当中,面对可能达到刑事犯罪程度的行政违法行为时,只有能将犯罪行为对应到刑法中,才能有针对性地提升证据收集标准和案卷制作规则;三是加大培训力度。提升培训水平。提高执法人员法制意识和执法效能,加快推进执法领域专业性、技术型人才的培养,牢固树立“执法为民”的工作理念,强化宗旨观念,牢记使命,敢于担当,有效提升全国行政执法的法制化、规范化水平。

## 基金项目

北京市气象局 2019 年度气象软科学研究课题“气象行政执法与刑事司法衔接机制研究”(项目编号[2019]Y07号)。

## 参考文献

- [1] 戢浩飞. 行政执法与刑事司法衔接的理性审视[J]. 北方法学, 2015(5): 91-99.
- [2] 张伟珂. 刑事政策视野下食药犯罪两法衔接机制的困境与出路[J]. 山东警察学院学报, 2016, 28(2): 24-31.
- [3] 饶家飞. 刑事谦抑原则语境下行政执法与刑事司法工作的衔接[J]. 广州市公安管理干部学院学报, 2017(4): 48-53.