

大数据背景下行政执法与刑事司法的衔接机制

凌萍萍, 何紫璇

(南京信息工程大学法政学院, 江苏 南京 210044)

摘要:在司法实践中,行政执法与刑事司法衔接机制不完善一直是困扰司法实践的重要原因。而在大数据背景下,信息数据对司法实践工作的作用不可忽视。通过对“两法”衔接机制运行状况进行研究,找出现存问题及其产生原因,并以大数据技术在两法衔接机制上的应用为视角提出建立信息共享平台、树立大数据办案意识等解决路径。

关键词:行政执法;刑事司法;衔接机制;大数据技术

中图分类号:D92

文献标识码:A

文章编号:1673-131X(2018)01-0061-04

The Cohesive Mechanism between Administrative Law Enforcement and Criminal Justice under the Background of Big Data

LING Ping-ping, HE Zi-xuan

(Nanjing University of Information Science and Technology, Nanjing 210044, China)

Abstract: In the judicial practice of our country, the imperfect connection between the administrative enforcement of law and the criminal justice is always an important factor which influences the criminal justice in the actual work. However, in the big data era, the role of information data cannot be ignored in the effects on judicial practice. Based on the research on the running status of the cohesive mechanism of those two legal areas, this passage found out the existing problems and identified the causes. From the angle of the big data technology applied in the cohesive mechanism of the two legal areas, it put forward solution paths: establishing the information sharing platform and setting up the awareness of handling cases relying on big data.

Key words: administrative law enforcement; criminal justice; cohesive mechanism; big data technology

为进一步规范市场经济秩序,国务院颁布了《关于行政机关移送涉嫌犯罪案件的规定》等系列规范性文件。行政执法与刑事司法衔接机制的建立对打击犯罪活动、加强司法机关的监督职能起到了重要作用。行政执法与刑事司法衔接机制是指,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并及时移送公安机关、检察机关等司法机关处理,以形成行政执法和刑事司法协同的机制。但在实践中,行政执法与刑事司法衔接工作中长期

存在缺乏执法数据交流和信息处理技术等问题。因此,如何在大数据迅猛发展的时代,使两法衔接机制更加适应迅速发展的现代社会,对我国的行政机关与司法机关而言是必须面对和解决的难题。

一、我国行政执法与刑事司法信息化衔接现状

随着云时代的到来,大数据技术已为多个领域采纳和应用。然而,在行政执法与刑事司法领域中

收稿日期:2018-02-01

基金项目:江苏省高校哲学社会科学基金项目“大数据背景下的行政执法与刑事司法”(2016SJB820003);国家社科基金青年项目“轻罪刑事政策研究衔接机制研究”(14CFX018)

作者简介:凌萍萍(1979-),女,江西九江人,副教授,博士,主要从事刑法学研究。

大数据的作用尚未得到充分的发挥。在法治社会建设的推进过程中,行政执法与刑事司法衔接机制当中存在的一些问题逐渐在执法实践中暴露出来。例如,在行政执法机关与检察机关进行涉嫌刑事犯罪案件移送的衔接工作中,由于信息对接不充分、不完全等原因,往往出现“以罚代刑”“有案不移”等现象,而这些现象则直接导致案件移送效率低下、行政权被滥用等问题。在信息产业高度发达的今天,利用大数据技术使案件处理更加系统化、规范化,以科学的管理方式应对行政执法与刑事司法衔接问题,对提高行政效率、促进行政执法与刑事司法的衔接工作良好运行、推动法治社会建设具有重要意义。

2001年,国务院颁布并施行了《行政执法机关涉嫌移送犯罪案件的规定》,随后最高人民检察院与其他相关部门公布了《人民检察院办理行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》等系列法规文件。为贯彻落实国务院“打击侵权假冒领域行政执法与刑事司法衔接”的指示精神,部分省(市)陆续建立了两法衔接机制共享平台。例如,宝鸡市是首个启用“两法”衔接机制信息共享平台的城市,平台应用5年以来,该市检察机关监督录入行政执法案件7400多件,向公安机关移送涉嫌刑事犯罪案件180件。2013年起,全国各级法院在“互联网+”的浪潮影响下,加快了信息建设的步伐,汇集生成了海量司法大数据,这些司法大数据在法院自身建设、社会经济发展、服务国家治理等方面发挥着重要作用。而最高人民法院建成的数据集中管理平台则首次实现了对全国法院案件信息的集中管理和审判态势的实时生成,实现了从延续近70年的人工司法统计模式向全自动司法统计模式的转变。在大数据背景下,最高人民法院院长周强也在全国法院第四次司法统计工作会议中提出了“大数据、大格局、大服务”的司法统计理念。此外,在打击侵权假冒领域,第二届“商标行政执法与司法保护联动高层论坛”已作明确表示,由全国“双打办”牵头建立的中央两法衔接信息共享系统目前已基本完成,即将投入运行。中央两法信息共享平台正式运行后,将使全国范围内的执法更加便捷高效。可见,将大数据技术运用于“两法”衔接机制已是大势所趋。

二、“两法”衔接机制存在的问题

(一)行政执法机关缺乏独立性

政府信息公开的不完善带来两法衔接工作开展困难的连锁反应。目前,我国行政执法机关除少数实行垂直管理外,绝大多数属于矩阵式的组织模式。行政执法机关在接受上级主管部门监督的同时,也要接受同级政府的监督。在职能分配上,行政执法机关的工作重点在于规范当地市场经济秩序,而地方政府则容易放宽对当地“税收大户”的审查监督。由于行政执法机关的权力附属于地方政府,以及数据公开平台的缺失,行政执法的独立性受到影响,从而造成行政执法与刑事司法衔接机制上的权力瑕疵。执法数据公开的缺失本身就是一种缺乏数据交流的表现,行政机关缺乏独立性,导致其实际执法过程中难以保持客观性,这对两法衔接工作的开展是一个巨大的挑战。

(二)司法监察机关权利行使被动

虽然从我国国家机关运行机制来看,“一府两院”三者应当处于平行状态,既互相独立又相互联系。但在执法实践中,行政执法机关与司法机关的权能分配并不明晰。司法机关在对行政执法机关进行检察监督时,往往未能充分行使职权。而且,由于信息对接不顺畅,检察机关只能就行政执法机关已做出涉嫌刑事犯罪认定的案件进行审查监督,案件性质待定的部分案件往往被忽视。

此外,检察机关在行使职权时往往处于被动状态,缺乏有效的能动机制。例如,司法机关开展行政执法与刑事司法衔接工作时,在信息通报、协作配合、制约监督等方面需要行政执法机关的高度配合,执法成效与行政机关出具的证据、信息也息息相关。因此检察机关在行使职权过程中,存在执法难度大、执法力度不足、存在监督空白区域的问题。另外,司法机关在与行政机关缺乏数据交换的同时,也容易忽视现有数据的重要性。

(三)“两法”衔接过程中数据真实性难以确保

真实而客观的司法信息和数据是两法衔接工作的基础,错误或虚假信息数据会影响司法决策工作,乃至会影响司法审判的公信力。然而,目前大多数的基层法院对于两法衔接中的整合数据的监督检查,都无法做到监督有效、检查到位。对虚假报表和虚假信息的甄别也缺乏合理的监督制度与

执行机构^[1]。可见,虽然大数据在现代社会已经得到普遍应用,但执法实践中技术的运用仍离不开人工操作,这难免出现疏忽和纰漏的情况。因此,在行政执法与刑事司法衔接工作过程中,执法数据来源是否真实客观,如何对其展开检查监督,成为困扰“两法”工作开展的重要问题。

三、大数据技术推进我国“两法”衔接机制改革完善的路径

随着信息技术的迅猛发展与应用系统的规模迅速扩大,由此产生的数据呈爆炸式增长。动辄数百TB(万亿字节)甚至数十至数百PB(千万亿字节)规模的行业企业大数据已经远远超出了现有信息系统的处理能力。因此,寻求有效的大数据处理技术、方法和手段已成为迫切需求^[2]。此外,党的十八届四中全会提出:“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”。因此,通过大数据来解决行政执法与刑事司法衔接不当的问题意义重大。

(一)建立“两法”衔接信息共享平台

基于大数据技术的信息共享平台以案件线索和基本状况为架构,可以将行政处罚结果、法律文件、案件处理程序等信息上传至平台。通过信息共享平台,整个案件处理流程一目了然,且便于检察机关监督。该信息共享平台还可以充分利用物联网、云计算、机器学习、数据挖掘、人工智能等技术,实现社会治理“智慧化”。同时运用现代信息技术实现行政执法机关、公安机关、检察机关之间执法、司法信息互联互通,积极推进网上移送、网上受理、网上监督,提高衔接工作效率^[3]。此外,作为新近热点,具有巨大发展潜能的人工智能正逐步兴起,随着科学技术不断发展,人工智能将在“两法”衔接信息共享平台领域应用。

1. 将行政执法机关接受的案件进行统一登记入网,并由云计算系统按照涉案标准进行案件归类以及评测。对于评测结果较高、有可能涉嫌刑事犯罪的案件直接由平台电子传送至公安部门。此举是为了防止“部门主义”“地方保护主义”的出现,更好地提高公安机关的办案效率。案件直接入网制

度也将大大提高检查机关对于行政执法机关的检查监督,对“权利滥用”等不良行为形成制度牢笼。

2. 建立线上公众反馈信箱。提高公众对重大、疑难以及有争议的刑事犯罪案件的参与热情,提高民主参与度以及办案信息公开化、透明化程度,更好地推动法制社会的建设和全民守法精神的普及。最高人民法院、最高人民检察院应当积极推动信息平台共享机制在全国范围内的统一,避免地方自行制定规章制度导致执法混乱,并定期在网站上发布指导性案例,将性质含糊不清的案件加以详述和解释。从民众参与到下发指导,双管齐下,由信息共享平台将其紧密联系,从而提高办事效率以及政府公信力。

3. 提高网络安全保障水平。大数据带来便捷交流和信息高效传播的同时,也加大了信息安全隐患。但在技术发展过程中,此类系统安全隐患是不可避免的。因此,为了保证信息共享平台中系统文件的安全性、保密性,相关部门应加强对平台网络安全的管理,定期更新并不断修补安全漏洞。

(二)树立大数据意识,全面提高办案效率

大数据的应用给司法领域带来了思维方式的变革。党的十八届三中全会指出,“坚持依法治国,加强法治保障,运用法治思维和法治方式化解社会矛盾……以网格化管理、社会化服务为方向”。借助大数据的方式,可以进一步将“网格管理”上升成为“网格自治”。网格中的个体能将各地区发生的行政案件进行计算、归类、分析,统计出其可能涉及犯罪的几率,并将具有代表性的案件第一时间上报公安机关。在案件分析过程中,通过大数据技术将案件分类整理,实行区分性质的主办归责制度,能够提高两法衔接工作效率。

在大数据时代,应当以积极主动的态度推进行政执法与刑事司法衔接工作。坚持目标导向,全力推进大数据打造智能办案系统,积极推进“两法”衔接系统数据交换平台搭建和平台协调运用机制的探索实践工作,主动推进“两法”衔接系统数据交互共享格局的形成,自觉参与执法能力和体系的现代化建设^[4]。一是强化大数据意识,增强责任意识;二是注重信息资源的整合和利用,适时开展两法衔接机制调研活动,以促进制度的改革和完善;三是强化司法预测和分析,通过执法工作数据的汇总,充分分析其背后的深层次原因,以工作报告的方式发挥大数据技术在“两法”衔接领域中的重要职能

作用^[5]。

(三)利用大数据推动证据转化方案的施行

我国的刑事犯罪行为与行政违法行为分别由刑事法律和行政法规这两个不同的立法条款进行规制。刑事犯罪行为与行政违法行为最大的区别就在于违法行为所造成的社会危害程度不同。而证据的采纳和认定对案件性质评定有着至关重要的作用。目前,我国关于行政违法性案件的证据是否可以直接运用于刑事侦查这一领域的规定尚为空白。由于“两法”衔接过程中涉及的案件性质、程度、标的额大小等因素较为复杂,通过运用大数据技术来进行证据收集的归结整理能有效减轻司法机关的工作压力。因此,在“两法”衔接领域中,可以通过数据整理与分析,将某个案件所属性质、证明力度大小以及不同证据与其所涉及的行政违法或者刑事犯罪的关联性予以分析,并将分析结果运用至案件审理过程。这一举措能够使行政执法与刑事司法衔接机制更加完善。

四、结语

在大数据背景下,信息技术和互联网技术相结

合无疑是解决行政执法与刑事司法衔接机制弊端的最优选择。将大数据信息处理系统与“两法”衔接机制相融合,对促进这一机制高效率、透明化的运转具有重要意义。鉴于“两法”衔接机制领域内尚有许多不完善之处,因此应加速行政执法的改革与衔接机制的完善,推动信息共享平台的建设和应用。

参考文献:

- [1] 田智敏,张雷.大数据背景下司法统计方式改革研究——以重庆市法院系统实践为分析样本[J].黑龙江政法管理干部学院学报,2017(2):125-127
- [2] 辛冠莹.大数据背景下社交化投资的统计分析[D].北京:首都对外经济贸易大学,2016
- [3] 王设国.关于建立行政执法与刑事司法相衔接工作机制的立法建议[J].检察长视界,2008(7):6-8
- [4] 彭强,陈润锋.司法大数据的运用与展望——以贵州法院为例[J].法制与社会,2017(16):111-112
- [5] 倪斌.大数据时代司法统计在审判管理中的应用[J].河南司法警官职业学院学报,2014(4):90-92

(责任编辑:刘 鑫)