健全食品安全领域行刑衔接机制

□ 张步峰

近日，中央政法委印发《关于依法从严查处危害食品安全违法犯罪的意见》，对依法从严查处危害食品安全违法犯罪提出要求，并专门针对健全行刑衔接机制作出了部署。食品安全违法犯罪行为直接威胁人民群众生命健康，其治理涉及从农田到餐桌多个环节，不同部门参与监管工作，也涉及行政法、刑法等相关法律部门。行刑衔接是贯通行政监管与刑事司法的重要机制，旨在保障各机关在各自法定权限内有效协作，提升打击食品安全违法犯罪的整体效能。

行刑衔接，即行政执法与刑事司法衔接，其内涵包括以下两层。一是指行政执法机关在查处违法行为过程中，发现涉嫌犯罪的，依法将案件移送司法机关处理，即正向衔接；二是指司法机关在办案中发现依法应当给予行政处罚的，及时移送行政机关处理，即反向衔接，从而形成行政处罚与刑事处罚双向贯通的工作机制。在食品安全领域，之所以特别强调行刑衔接，一方面是基于违法与犯罪之间存在的“质”“量”递进关系。行政违法与刑事犯罪在法益侵害程度、主观恶性和社会危害性上存在梯度差异。同一类行为，如违规使用添加剂、销售不合格食品，当危害后果、涉案金额、主观恶意等达到一定程度时，便可能构成刑事犯罪。生产、销售不符合安全标准的食品罪和生产、销售有毒、有害食品罪属于行政犯，其构成要件中的“不符合安全标准”等要素，依赖《中华人民共和国食品安全法》（以下简称《食品安全法》）及相关标准、名录等行政规范加以认定。行政执法中形成的专业判断，往往是刑事追诉的重要前提。另一方面，行政执法与刑事司法的功能各有侧重。行政执法机关负责日常监管，通过检查、抽检、监测持续发现违法线索，具有主动、及时、专业、覆盖面广的优势；刑事司法机关对严重侵害食品安全监管秩序和人民健康的行为进行刑事制裁，以实现惩戒和预防的目的，威慑力强。二者有机衔接、相互配合，能够避免因职能分工而出现治理真空，确保食品安全违法犯罪行为受到恰当的法律评价和责任追究。特别是在食品安全风险扩散快、危害后果恢复难、涉案物证易腐易变的情况下，更需要各机关在线索发现、证据固定、风险控制等环节快速响应、密切配合。

当前，行刑衔接在多个法律法规中有所涉及，如《食品安全法》规定，县级以上人民政府食品安全监督管理等部门发现涉嫌食品安全犯罪的，应当按照有关规定及时将案件移送公安机关。《食品药品行政执法与刑事司法衔接工作办法》（以下简称《办法》）规定了食药领域涉嫌犯罪案件的移送与法律监督、涉案物品检验与认定等内容。《中华人民共和国刑事诉讼法》（以下简称《刑事诉讼法》）规定了人民检察院决定不起诉的案件，对被不起诉人需要给予行政处罚的，应当提出检察意见，移送有关主管机关处理。在相关法律法规的指引下，我国行刑衔接工作已取得了显著成效，但在实践中，食品安全领域行刑衔接还存在一些问题，“有案不移”“以罚代刑”等情况仍然存在。针对上述问题，应从如下方面持续构建和完善行刑衔接的基本规则。

进一步明确案件移送标准。明确、统一且可操作的案件移送标准，是保障食品安全领域行刑衔接机制高效运转的前提。食品安全违法行为的刑事追诉标准散见于《中华人民共和国刑法》（以下简称《刑法》）、司法解释及部门规章。《办法》规定正向衔接的移送条件为“涉嫌构成犯罪，依法需要追究刑事责任”，这一标准在个案中需结合具体罪名的构成要件加以判断。应通过制定食品安全领域行刑衔接规范性文件，将定罪量刑标准转化为行政执法人员易于识别的“移送清单”，对涉案金额、有毒有害物质种类和含量、违法次数、危害后果、主观明知等关键要素作出明确指引；规范移送材料，明确受理、立案及不立案反馈时限。对应当移送而不移送的，检察机关应当依法监督；对应当立案而不立案的，依法启动立案监督，防止“有案不移、有案不立”。

完善检验鉴定规则。食品安全案件专业性强，物证易腐易变，检验检测与鉴定意见往往是认定事实的关键。行政检验报告与刑事鉴定意见的性质、资质和程序要求不同，同一批次食品在行政环节已抽检、刑事环节又需重复鉴定，既耗费资源，又可能错失固定证据的时机。根据规定，行政机关移送涉嫌犯罪案件时，应当附有关检验报告或者鉴定意见；公安机关认为需要补充材料的，行政机关应当及时提供。行政阶段依法形成的检验报告、鉴定意见，经公安机关、人民检察院审查，并经人民法院庭审质证确认，可以作为证据使用。有关司法解释也进一步明确，对“足以造成严重食物中毒事故或者其他严重食源性疾病”“有毒、有害的非食品原料”等专门性问题难以确定的，司法机关可以依据鉴定意见、检验报告或者地市级以上相关行政主管部门组织出具的书面意见，结合其他证据作出认定。在此基础上，应进一步明确行政专业材料进入刑事程序后的审查、质证、补充检验和重新认定规则；对新型添加物、成分复杂的食品，依法运用补充检验方法和专家认定机制，明确启动鉴定的条件、送检要求和费用承担规则，实现行政专业判断与刑事司法审查有效衔接。

细化证据转化规则。证据移送是行刑衔接中的重要环节。行政机关在执法中收集的证据材料，能否在刑事程序中得到审查和确认，直接影响移送案件质量。《刑事诉讼法》规定行政机关在行政执法和查办案件过程中收集的物证、书证、视听资料、电子数据等在刑事诉讼中可以作为证据使用，《中华人民共和国行政处罚法》第二十七条要求行政处罚实施机关与司法机关之间应当加强协调配合，健全案件移送制度，加强证据材料移交、接收衔接。在具体适用中，应区分实物证据与言词证据，分别确定审查方式和转化路径：对物证、书证、电子数据等客观性证据，重点审查取证主体、程序、来源和保管链条，经依法审查确认后可以作为定案根据；对当事人陈述、证人证言等言词证据，原则上由侦查机关依法重新收集，确需使用行政阶段形成材料的，应说明理由并严格审查。同时推动执法全过程记录，规范现场检查、取样、封存，使行政阶段形成的证据符合刑事诉讼要求。

进一步强化信息共享。在生鲜电商、餐饮外卖、直播带货等新业态下，生产、仓储、物流、销售环节分散，跨区域、跨部门作案增多，而监管数据、检测数据、侦查信息、监督信息分属不同系统，如缺乏有效沟通，可能错失深挖上下游线索的时机。同时，新型非法添加物不断出现而非法添加名录更新尚未及时跟上，也使刑事法律适用面临依据不足的困境。应加强信息沟通共享平台建设，坚持统一标准、分级授权、安全可控，实现行政处罚、抽检监测、案件移送、立案、起诉审判及后续处罚等数据互联互通。在此基础上，运用大数据法律监督模型，对处罚后短期内再犯、多次处罚未移送、同一主体多地违法等异常情形开展比对分析，及时发现线索，推动治理由事后查处向事前预防转型。

健全反向衔接机制。长期以来，行刑衔接以正向衔接为主。近年来，反向衔接也受到高度重视。《刑法》第三十七条关于免予刑事处罚可由主管部门予以行政处罚的规定，为反向衔接提供了实体法依据。最高人民检察院的《人民检察院行刑反向衔接工作指引》明确开展行刑反向衔接工作要坚持严格依法、客观公正、过罚相当。在此基础上，应进一步明确行政机关对反向移送案件的审查、处理与反馈义务，并依法落实罚款与罚金、行政拘留与刑期的折抵，防止重复评价，实现双向衔接、无缝对接。

为确保上述规则的有效运行，需要持续强化行刑衔接的配套保障。一方面，以《食品安全法》修订为契机，加快完善食品安全法律法规和配套规范，及时回应新业态、新技术带来的监管问题，并通过发布指导性案例、典型案例等方式统一法律适用。另一方面，强化监督制约，保证衔接质量。检察机关应将行刑衔接作为法律监督重点之一，综合运用个案监督、类案监督和专项监督，纠正不移送、不立案、不处罚等问题，并依法严肃追究失职失责行为；行政机关、司法机关还应针对案件暴露的风险隐患，及时制发公安提示函、司法建议书、检察建议书，推动完善全链条监管，推动行刑衔接从制度要求转化为办案实践和治理实效，以更严密的法治防线守护人民群众“舌尖上的安全”。

依法治国

把推进信息公开贯穿基层议事协商全过程

□ 张 宁

群众参与基层公共事务，前提是充分了解与议题相关的真实情况。小区公共空间如何改造、村集体项目如何安排、社区服务资源如何使用，都离不开事实判断和利益权衡。信息是否充分、是否易懂、是否及时，直接影响群众表达意见、开展协商和监督的质量。《关于加强城乡社区协商的意见》将“推进信息公开”作为协商的前提，要求“充分保障群众的知情权、参与权、表达权、监督权”。新修改的《中华人民共和国村民委员会组织法》《中华人民共和国城市居民委员会组织法》将决议公开、实施结果公开等信息公开作为基层议事决策的法定环节。发展基层民主，要围绕群众参与需要不断完善信息公开机制，让群众在充分了解实际情况的基础上理性表达、有效参与，更好汇集民智、凝聚共识。

围绕议事需要，提供有助于判断的信息。信息公开应当与群众需要讨论和决定的事项相适应。一方面，围绕议题公开基础事实、依据和影响。参与一项公共事务，群众既需要了解准备做什么，也需要知道为什么做、有哪些可行方案、不同选择会带来什么影响。提高公开质量，必须围绕议题提供必要的事实、条件和比较依据，为群众讨论和判断提供充分支撑。例如，讨论老旧小区公共空间改造，应当把现有空间用途、居民使用情况、可用经费等基础信息讲清楚，对增加停车位、保留活动场地、改善通行条件等方案说明具体影响。只有把利弊讲清楚，居民才能结合实际比较方案，讨论如何兼顾不同需求。公开内容既要说明预期收益，也要讲清费用负担、维护责任和可能带来的不便，使利益权衡建立在充分信息基础之上。

另一方面，信息公开还要注意信息之间的联系。涉及同一公共事务的预算、设计和管理安排等内容，应当便于群众对照查阅，减少在不同文件、不同平台之间反复查找的负担。对影响判断的关键数据，要说明来源和统计口径，把现有事实与预测情况、初步测算与实际支出区分清楚。只有信息真实、完整、相互印证，群众才能发现问题、提出质疑、改进方案，使信息公开真正成为提升公共决策质量的重要基础。

注重通俗解释，帮助群众理解实际影响。信息公开必须让群众看得懂、能判断。工程图纸、预算表格和技术报告等信息专业性较强，直接公布原始材料，并不等于群众能够完全理解其与自身利益的关系。应在保留完整材料和查询途径的基础上，通过简明说明、方案对照、现场讲解等方式，把专业信息与群众日常生活联系起来，让不同知识背景的群众都具备参与讨论的基本条件。例如，讨论社区活动场地改造，可以在平面图上标明设施位置、通行路线和使用范围，结合现场说明不同安排对周边居民生活的具体影响。预算费用也应按照建设、使用和后续维护等环节作出解释。这些解释越贴近实际使用场景，居民越容易发现出入口设置、设施布局等方面可能存在的问题，提出专业设计中未必充分考虑的建议。同时，应分清必须满足的技术要求与可以协商的具体安排。在符合安全要求的前提下，公共空间怎样分配、设施如何配置等，都应充分听取群众意见。对群众关心而有关材料没有讲清的问题，应及时补充事实和解释，并向其他参与者同步公开。考虑老年人等群体的实际需要，还应将公开纸质材料和现场咨询等方式结合起来，让信息真正可获取、可理解、可使用，减少因信息能力差异造成的参与差距。

把握公开时点，为充分参与留出时间。信息公开既要注重内容，也要把握时机。同样一份信息，公开时间不同，对群众参与的实际作用可能完全不同。群众需要时间了解情况、相互沟通、比较方案，进而形成较为成熟的意见。组织基层协商议事，应根据事项复杂程度和影响范围，提前公开议题及相关材料，避免信息发布过晚、征求意见时间不足，或在群众尚未充分了解情况时要求其作出判断。

同时，信息公开的重点应根据相关方案形成的阶段有所差异。在议题提出阶段，可以先公开需要解决的问题和基本条件，让群众参与讨论可能的解决办法。形成初步方案后，再公开具体安排及其依据，便于群众比较、质疑和完善。特别是公共设施布局、集体项目安排等事项，更应在方案尚有调整空间时公开必要信息，使群众意见真正能够进入方案设计。公开越及时，越有利于及早发现被忽视的影响，降低后续调整成本。

此外，涉及群众切身利益的重要内容发生调整时，应及时说明变化及其原因，并为重新了解情况、提出意见留出必要时间。通过代表参与议事的，也要让代表有条件带着材料征询群众意见，再及时反映群众意见。对影响范围较广的事项，可以结合实际安排材料查阅、实地查看和集中说明。

持续公开进展，为群众监督提供依据。群众在议事中形成的判断，需要通过后续实施来检验。基层议事形成决定后，应及时公开最终结果及其主要依据，对初步意见作了哪些调整、群众意见如何影响最终选择作出必要说明，使群众了解讨论与决定之间的联系。进入落实阶段后，要围绕群众关心的事项，持续公开进展和变化，使前期讨论掌握的信息能够与实际执行情况相互对照。

例如，公共设施改造可以围绕原定建设内容，公开实际施工范围、资金使用和完成情况。出现费用增加、工期调整或设施变更时，应说明原因及其影响，便于群众判断调整是否必要、是否合理。公开材料中的项目名称、费用分类和统计口径应尽量保持一致，确需调整的，要说明前后对应关系。只有信息清晰、连续、可比较，群众才能及时发现实施偏差，使监督建立在可靠事实基础之上。此外，评价信息公开成效，不能只看信息是否按要求发布，更要看是否真正支持群众参与，即群众能否找到所需信息、理解主要安排，并据此提出意见、开展监督。对群众反复询问的问题，应及时改进说明和公开方式。把信息公开与群众实际需求紧密联系起来，才能缩小“已经公开”与“真正知情”之间的差距，不断提升公开工作的针对性和实效性，使基层公共事务讨论更有依据、决策更加周全、执行更加规范有力。

发展全过程人民民主

（上接1版）面对日趋复杂的内外部环境，需要充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，把党的领导贯穿改革各方面全过程，提高党领导经济社会发展的能力和水平，确保改革始终沿着正确政治方向前进。健全全面从严治党体系，有利于充分发挥全面从严治党的政治引领和政治保障作用，有利于改进和优化党的领导方式，使国家治理更加稳定、高效和可持续，切实把进一步全面深化改革的战略部署落到实处，为推进中国式现代化提供坚强保证。

准确把握健全全面从严治党体系的着力点

习近平总书记在主持二十届中央政治局第十五次集体学习时强调，全党必须永葆“赶考”的清醒和坚定，以健全全面从严治党体系为有效途径，不断把新时代党的建设新的伟大工程推向前进，明确提出健全组织、教育、监管、制度、责任五个体系，为健全全面从严治党体系指明了路径。

建强组织体系，确保坚强有力。严密的组织体系是党的优势所在、力量所在。只有党的组织体系严密起来，党的各级组织政治功能和组织功能充分发挥出来，才能使党中央各项重大战略部署精准传导至基层末梢，使党的领导如身使臂、如臂使指，全面从严治党才能持续向纵深推进。要体系化推进各层级各领域党组织建设，强化党组织政治功能和组织功能，确保贯彻落实党的路线方针政策和党中央决策部署上下协同、精准高效。坚持党中央权威和集中统一领导，完善党中央重大决策部署和习近平总书记重要指示批示落实机制，确保党中央政令畅通、令行禁止。坚持和完善党建工作领导体制和组织管理体制，健全上级部署传达落实、基层情况向上反映、矛盾问题协同解决的贯通机制，推动党的各级组织全面进步、全面过硬。坚持大抓基层的鲜明导向，持续整顿软弱涣散基层党组织，分类完善新兴领域党建管理体制和责任体系，加强新经济组织、新社会组织、新就业群体党建工作，推动各层级各领域党组织全面过硬。创新党组织设置和活动方式，运用互联网技术和信息化手段开展党建工作。全面加强党员队伍建设、基层党组织负责人培养选拔和教育培训，提高发展党员质量，搭建党员发挥先锋模范作用的载体平台。

完善教育体系，筑牢思想根基。加强思想教育就是要解决好领导干部的理想信念、党性修养、宗旨意识等管根本的问题。如果领导干部理想信念动摇、党性修养不强、宗旨意识淡薄，政治立场就会偏移，行动上就会越界。因此，掌握科学理论、夯实思想根基，全面从严治党才有坚实支撑。坚持不懈用习近平新时代中国特色社会主义思想凝心铸魂，健全常态化培训特别是基本培训机制，坚持集中教育和经常教育相结合，完善党校（行政学院）、干部学院理论培训质量评估和动态优化机制，持续修炼共产党人的“心学”。发挥好党校（行政学院）锤炼党性“大熔炉”的重要作用，不断加强和改进新形势下思想政治工作，特别是要深入学习贯彻习近平党建思想，把学习、领悟、运用党的创新理论作为加强党性修养的根本途径，有针对性和实效性地引导党员、干部读原著、学原文、悟原理。弘扬理论联系实际的优良学风，不断创新方式方法，落实“第一议题”、党委（党组）理论学习中心组学习等制度，切实推动以学铸魂、以学增智、以学正风、以学促干。加强对全面从严治党的研究，加深对新时代党的建设规律的认识，加强“中共党史党建学”学科体系、学术体系、话语体系建设。

优化监管体系，注重常抓严管。从严管理监督是权力正确运行的重要保证。把监督融入管党治党全过程，要推动监督关口前移，对各类问题早发现、早提醒、早预警，防止小毛病演变成大问题。必须密切关注和分析研判党情党风新动向，做到系统施治、标本兼治。坚持党性党风党纪一起抓，正风肃纪反腐相贯通，推进作风建设常态化长效化，把中央八项规定作为长期有效的铁规矩、硬杠杠，持续深化纠治“四风”，有效防范和纠治政绩观偏差。改进党员管理机制，把好入口关、筑牢思想关、严守纪律关，使队伍永葆生机活力。完善从严管理监督干部机制，加强全方位管理和经常性监督，突出对“一把手”和领导班子的监督，强化权力运行关键环节的制约。创新廉洁宣传教育机制，发挥勤廉典型示范引领和违纪违法案例警示震慑作用。坚持严管厚爱结合、激励约束并重，健全培养选拔优秀年轻干部常态化工作机制，推动形成能者上、优者奖、庸者下、劣者汰的用人导向和从政环境。

夯实制度体系，强化刚性约束。制度优势是一个政党、一个国家的最大优势，加强党内法规制度建设是全面从严治党的长远之策、根本之策，可以从根本上保证管党治党有章可循、有据可依。必须全方位织密与管党治党需要相适应、与党的各项建设相配套的制度笼子。深化党的建设制度改革，着眼系统集成、协同高效，坚持顶层设计与基层探索良性互动，一手抓制度缺项补齐，一手抓制度效能提升；面向实践需要、尊重基层首创，及时将成熟经验上升为制度成果，推动制度供给更加精准、制度运行更加顺畅、制度体系更加完备。加大党内法规公开力度，加强党内法规制度学习培训，增强制度严肃性和权威性，教育引导领导干部强化制度意识，规范“一把手”履职用权，健全领导班子权力运行制约机制，自觉依法规制度谋事、管人、用权，形成尊崇制度、遵守制度、捍卫制度的良好氛围。加强对制度执行的监督，推动各项制度落实落地，把制度优势更好转化为管党治党效能，推动全面从严治党在法规制度轨道上向纵深发展。

压实责任体系，务求落地见效。不明确责任、不落实责任、不追究责任，全面从严治党就必然落空。必须扭住管党治党责任制“牛鼻子”，让各级党组织和领导干部把管党治党政治责任扛在肩上，做到知责、担责、履责。分层分类建立健全责任体系，进一步明确党委（党组）主体责任、纪委监督责任、党委（党组）书记第一责任人责任、班子成员“一岗双责”，确保把管党治党责任落实到人、具体到事。优化责任落实考评机制，健全精准科学的问责机制，及时通报典型问题，对管党治党不力、出现严重问题的严肃追责问责，以责任主体到位、责任要求到位、考核问责到位，推动管党治党责任落实到位。

〔作者系山东省委党校（行政学院）分管日常工作的副校长（副院长）、沂蒙干部学院院长〕