

建立行政执法与刑事司法“无缝衔接”机制

□ 张步峰

严格执法与公正司法是相辅相成的。其中，严格执法位于前端，通过行政手段依法保障人民群众的生命财产安全；公正司法位于后端，定分止争，是公平正义的最后一道防线。习近平总书记指出，“要加强行政执法与刑事司法有效衔接，坚决克服有案不移、有罚代刑等现象。”加强行政执法与刑事司法衔接，是为了确保二者之间既能互不干扰，又能高效转换，从而更有力地实施法律。特别是在环境保护、食品安全、劳动保障等关系人民切身利益的重点领域，行政执法与刑事司法脱节会导致法律威慑力不足。前端为后端减负、后端为前端增力，才能更好地让严格执法与公正司法共同发力，促进法律有效实施，保障社会公平正义。

行政执法与刑事司法衔接机制，包括两个方面的内容：一方面是行政执法与刑事司法衔接。行政执法部门往往能够在第一时间掌握所办案件的信息，因而当其认为办理的行政案件涉嫌犯罪时，应在审查之后自行将案件向刑事部门移送。另一方面是刑事司法与行政执法衔接。对于不符合犯罪构成的违法案件，在需要予以其他行政处罚时，刑事部门不能一放了之或者仅以治安管理处置替代，而应将其移送至相关行政执法部门，行政执法部门应接受并作出行政处罚。

我国的法律制裁体系由行政制裁和刑事制裁的二元化制度体系构成。长期以来，行政执法与刑事司法的有机衔接之所以难度较大，是因为行政处罚责任和刑事责任构成要件、追责程序、证据标准等存在诸多差异。

首先，实体法律依据差异较大。行政处罚责任和刑事责任构成要件认定不同，在一些罪名的适用上行政执法机关与刑事司法机关也存在不同理解。例如，长期以来，进行行政处罚无需考虑行为人是否存在主观过错。2021年行政处罚法修改之后，行政处罚构成要件中虽加入了违法行为的主观因素，但采取的是过错推定原则，只有“当事人有证据证明没有主观过错的”才不予行政处罚，而刑事责任的构成要件之一就是当事人的主观方面因素。这就导致行政执法机关和刑事司法机关判断行为人涉嫌犯罪时的基准存在差异，有时即便查明了违法事实，但在对行为进行定性时也可能形成不同的结论。

其次，证据衔接不畅。一般来说，行政执法的证明标准低于刑事司

法的证明标准。刑事诉讼法规定刑事案件的证明标准是“证据确实、充分”，但行政处罚则没有此要求。同时，行政执法的取证要求也低于刑事司法的取证要求，《公安机关办理刑事案件程序规定》《公安机关办理刑事案件电子数据取证规则》等规定的刑事证据不论是在收集程序、收集手段上都要严于行政执法证据，这就导致行政执法机关前期调查阶段取得的证据达不到刑事证据标准，影响行政执法证据转化为刑事证据，从而影响移送质量和效率。

再次，信息共享需要加强。行政执法机关、公安机关、检察机关等各个部门都建有信息系统，但各部门的信息系统数据共享仍然比较有限，信息孤岛现象仍然存在。尤其是行政处罚案件信息、生效裁判文书信息等仍然不能及时共享，影响案件的移送效率。

最后，针对行政执法与刑事司法衔接的监督有待加强。根据国务院《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》，人民检察院可以对行政执法机关移送涉嫌犯罪案件和公安机关是否予以立案进行立案监督，但由于行政处罚信息不能及时共享，检察机关主要是从生效的刑事判决书中去发现线索，监督的难度较大、效果还不理想。建构科学规范的“两法衔接”机制，是统一法律适用、实现有效衔接的保障和支撑。为从根本上化解有案不移、有罚代刑、有案难移等问题，应当结合当前实际情况，从以下方面加以完善。

完善“两法衔接”法律体系。对行为性质进行明确认定，是保障“两法衔接”工作顺利开展的基本前提。针对当前“两法衔接”的法律规定较为零乱、存在冲突的现状，应当适时对相关法律进行修改。一是在立法规定行政处罚责任构成要件时适当引入主观因素，与刑事责任构成要件相衔接。二是细化刑法罪名的适用标准，统一行政执法机关和刑事司法机关对具体罪名构成要件的认识。三是对衔接主体、客体、对象、实体标准、法律责任进行全面统一规定，为相关机关准确移送案件提供法律支持，确保衔接工作有章可循，且更具操作性和执行性。

强化“两法衔接”的证据移送。由于行政执法与刑事司法对证据规则的要求不同，其证明标准也存在差别，对证据移送机制的完善是推进

“行刑衔接”的必要举措。应当根据办理刑事案件的法律要求，按照证据种类分别制定清单，明确行政执法中证据收集的主体、类别、标准、程序，统一执法文书样式，明确直接采用的证据、需要转化的证据、需要进一步调查收集的证据，以提高证据移交的质量和效率。

建立统一的信息共享机制。行政执法与刑事司法衔接机制涉及多个部门的联动，因此，高效的信息共享机制是“行刑衔接”的重要条件。《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》明确要求将“加强‘两法衔接’信息平台建设，推进信息共享机制化”作为深化行政执法体制改革的重要内容。针对当前“行刑衔接”中信息化、智能化建设滞后的突出问题，应进一步通过网络和大数据，打通行政执法机关、公安机关、检察机关、审判机关之间的数据壁垒，实现执法司法信息资源的整合共享，从行政检查、行政处罚、涉嫌犯罪案件移送、公安机关立案侦查、检察机关捕诉、人民法院审判等各方面完成信息共享，实现对涉嫌犯罪案件的全流程、可视化追溯，畅通信息网络。这样，既可在案件办理阶段实现相互监督，又可在不同案件转换时提高效率。

加强对“两法衔接”的内外监督。要使“两法衔接”机制更好地实现制约行政权、打击犯罪的目的，应建立一套合理、有效的检察监督机制，保障行政案件和刑事案件的区别与转换。在内部监督方面，司法行政部门、行政执法机关的上级部门应该对行政执法机关开展执法监督，强化涉嫌犯罪案件移送的监督检查，同时可以邀请检察机关先行介入行政执法程序，对涉嫌犯罪案件的移送提供刑事专业意见。在外部监督方面，检察机关作为我国法律监督机关，有权力也有责任在“两法衔接”中发挥监督作用。检察机关通过各部门信息共享、协作沟通机制，实现对行刑衔接案件线索的及时获取，强化对“两法衔接”双向移送的监督。对百姓反映强烈的以罚代刑等现象切实履行监督职责，有针对性地找到弱项症结，找准突破方向。



近日，习近平总书记对网络安全和信息化工作作出重要指示，强调“坚持依法管网、依法办网、依法上网”。当前，数字平台借由大数据、算法、区块链、物联网等飞速发展，是数字经济的基础设施之一，也是依法管网的重点对象。

数字平台在依托于大数据的算法技术上实现了更为精准和快速的决策，在整体上极大地促进了社会福利。但与此同时，人们的思维模式和行为偏好也被算法精准捕捉，数字平台基于用户使用的刚性需求，通过数据利用、算法推荐和单方面制定平台规则等行为，影响并进一步控制用户，这种支配能力常表现为规则制定、数据控制、行为管制和争议处置等。平台之下的算法以一种十分隐蔽的方式影响着人们的行为选择，在此过程中的算法黑箱、算法偏见和算法歧视披着“技术中立”的外衣令人难以察觉，从而引发了平台行为依法治理的难题。

为加强对平台行为的法律规制，近年来，国家制定了一系列规范平台行为和落实平台责任的法律法规，如网络安全法、电子商务法、个人信息保护法和数据安全法等，这些规范在很大程度上对数字平台的主体责任作了规定，但是在规范平台行为方面的效果仍不尽如人意。一方面，以“大数据杀熟”为代表的算法歧视和算法偏见仍普遍存在；另一方面，平台责任的认定面临“技术中立”的抗辩，部分平台损害用户利益的情形不符合现有的侵权认定规则。针对这些问题，可以从以下几个方面进一步加强加强对数字平台行为的法律规制，构建起既能有效保障用户的安全和利益，又有利于平台创新和发展的法律规范。

合理界定数字平台行为的法律边界。平台的支配权部分来自于用户赋权，即用户向平台提交个人信息并产生行为数据，平台向用户提供服务。为遏制此种支配权的无序扩张，需要在源头上界定平台收集、处理和利用用户信息的范围、方式和权限。对于信息的收集，尽管个人信息保护法作出“不得过度收集个人信息”的规定，但是相关的范围仍然需要进一步明确。平台对于用户信息的收集范围和处理利用方式必须以清晰易懂的语言、简洁明了的方式告知用户哪些个人数据将被收集和如何被应用，用户应当对数据挖掘、储存、分析、交易和披露等环节具有知情权，并设置为用户/非用户（如网站浏览者）注册前可阅读。用户有访问信息、删除信

息、更新信息、限制处理信息的方式、撤回同意、反对信息处理的方式等权利，但是必须确保企业能够及时处理关于更正、删除、屏蔽等个人信息权利的请求，设置用户投诉接收处理渠道及响应机制。

建立用户协议合规性审查体系。用户协议作为以用户与平台之间的权利义务为内容的有效合同，不应由平台单方面主导，其内容的合规性和合法性应当接受监管部门的审查。尤其是针对大型平台的用户协议，其牵涉范围之广、社会影响之大，需要予以重点关注。首先，可以通过行政备案制度，由市场监督管理部门对其进行初步的形式合规审查，即审查用户协议内的格式条款是否存在减少或免除己方责任、加重对方义务或减损对方权利的条款，以及该条款是否有足够的提示说明，且提示说明义务的标准需要提高。目前，许多平台仅通过“字体加粗、加黑”的方式进行提示，这种方式对一些互联网平台的长篇用户协议来说显得有些流于形式，需要提供更为有效的提示说明。其次，需要对用户协议进行实质性的审查，即审查是否符合法律法规的规定，如用户协议中是否与现行规范的内容相矛盾；判断是否符合商业道德和社会伦理；审查其是否遵循比例原则，即对用户数据的挖掘是否遵循最小伤害原则；等等。

突出对平台自治规则的主动审查。平台崛起创造了互联网经济的新业态，同时也由于自我管理和运行的需要产生了大量的平台内部规则。这些规则主要是平台针对自身的运营模式、平台上的交易行为、平台上的纠纷处理等而制定的治理规则，但部分平台却借由平台规则的细化为自身设置不受监管的自治权，这就需要法律的严格审查和规制。例如，电子商务法规定了电商平台本身的“信使”身份。但是在实践中，有的平台将自身定位为知识产权纠纷的“裁决者”，某种程度上建立了“准司法权”。从一些电商平台知识产权投诉指引中可以看出，平台在收到侵权投诉后，要求投诉人提供相关知识产权证明然后进行是否侵权的判定，在一定程度上超出了电子商务法对平台在知识产权纠纷处理中的权限设定。对平台内部自治性规则的审查应突出主动审查的功能，对于可能影响平台用户重大权利义务，容易引发网络安全、有害公平竞争、折损公共利益的内容应当主动进行审查，主动审查的主体应当包括行政机关、司法机关、行业协会甚至是

规范平台行为是依法管网的重点

□ 雷菲萍

社会公众，同时也应当配套针对平台自治规则的投诉反馈机制。**刺破“技术面纱”，落实平台责任。**“技术中立”将系统决策的动因归为用户已知晓同意用户协议的意思自治，一定程度上是顺应行业发展规律的体现，但却忽视了对背后存在的平台主导技术的现象，可能以“技术面纱”掩盖了平台应负的法律责任。此外，无论是个性化推荐还是“大数据杀熟”，平台一般将此归为用户个人的点击、浏览和收藏，技术或许可以是中立的，但是技术的设计却是在平台的操控范围内，如“用户画像”的锚定和价格歧视等显然是平台利用算法来操作消费者的行为。在对平台行为从严监管的当下，我国对于数字平台的规制应该与时俱进。在涉及平台侵权的纠纷中，不能僵硬地适用以“主观过错”为基础的侵权认定规则，而应当刺破“技术面纱”，落实平台责任，对平台滥用技术权力危害用户权益的行为予以有效规制。



（上接1版）在党中央、国务院的领导下，我国立足“没有信息化就没有现代化”，实施“两化融合”行动策略，持续推进信息化与工业化融合发展，促进5G、大数据、云计算、工业互联网等在工业制造领域加速应用，引导和支持企业数字化转型，加快重点产业智能化升级，取得了显著成效。数字经济时代，数字技术的集成创新促使产业要素全域连接和全面贯通，不断打破工业原有的封闭生产体系，加快制造体系向开放化、平台化、协同化方向转变，推动实体经济发展动力、模式、机制深刻变革。应当锚定制造强国、网络强国和数字中国战略目标，把数实融合作为两化深度融合的新阶段，以数字技术创新突破和应用拓展为主线，提升全产业链数字化水平，构建以数据为驱动、平台为支撑、开放协同为特点的新型制造体系，以数字化全面赋能实体经济特别是制造业高质量发展。

数实融合是应对新一轮科技革命和产业变革、打造大国竞争优势的战略选择。习近平总书记指出，“进入21世纪以来，全球科技创新进入空前密集活跃时期，新一轮科技革命和产业变革正在重构全球创新版图、重塑全球经济结构”。以5G、人工智能、工业互联网为代表的数字创新成为科技革命的主战场，产业链价值链创新链分化重组，持续催生新产业新业态新模式。世界主要国家和地区均把数实融合作为战略重点，以数字创新带动产业发展，以产业转型升级激发更多创新，全球产业分工和贸易发展格

局也随之深刻调整。面对日趋激烈的国际竞争，应当以数实融合为主线，实现数字科技高水平自立自强，形成具有创新力、更高附加值、更安全可靠的产业链供应链，确保在全球产业格局中的关键竞争力和核心地位，从而赢得未来竞争发展的主动权。

积极谋划以数字经济和实体经济融合发展推进新型工业化的主要任务

新型工业化是一项长期性、系统性工程。促进数实融合，需要运用系统观念，深度挖掘数据资源、数字技术等新型要素红利，推动实体经济特别是制造业全链条数字化转型，探索新型制造模式和业态，构建与先进制造水平相适应的基础支撑和产业生态，引领和服务新型工业化建设。

加快要素变革，以数实融合激发产业创新活力。数实融合的发展催生了大量蕴含价值的数据，以技术融合为引领的产业创新范式快速变革，正成为工业转型升级的重要源泉和竞争力构建的关键要义。新型工业化要实现从规模投入驱动增长向质量效益优先的发展方式转变，必须将发展动力放在更多以释放数据、技术为代表的新型要素价值上来。一方面，利用我国健全完备的工业体系和丰富多元的应用场景，加强高质量工业数据资源的积累，推动蕴含工业技术、工艺经

验、制造知识和方法的数据显性化、模型化、系统化，将数据价值转化为创新源头供给，激发更多符合我国产业特点和技术需要的基础创新。另一方面，加强数字技术和产业技术融合创新布局的整体谋划，以数字技术手段推动创新装置共享、知识分享和服务平台升级，更好打通创新链和产业链衔接互促通道，带动产业创新能力的整体升级。

分类推进转型，探索不同类型的数实融合发展路径。我国工业产业门类齐全、配套完整，但业务流程、行业结构、发展水平存在巨大差异，应当分阶段引导、分行业施策、分主体推进，探索实施多路径并行的数实融合策略。一是推动战略性新兴产业数字化引领突破。依托发展基础较好、发展速度较快的装备制造、电子信息、消费品、原材料等重点产业，加快人形机器人、先进装备、智能网联汽车、智能终端等产品高端化发展，深化智能工厂、人机协同、产业大脑、数字孪生等应用，推动单一企业数字化向产业链数字化的系统升级。二是分行业引导数字化应用普及。推动各地立足基础产业和优势产业，强化政府、企业、行业协会、服务商多方协同，培育企业数字化转型标杆，推广数字化应用典型场景，打造数字化解决方案资源池，扩大数字化转型覆盖面。三是大力扶持中小企业数字化转型，培育低成本、易部署、轻量化解决方案，依托城市、园区、“链主”企业等各类主体优势，引导和带动中小企业探索多层次数字化创新应用。

强化创新引领，以数实融合提升制造业价值链水平。在数实融合的带动下，制造业的产品形态、生产方式、商业模式正发生重大变革，促使制造业价值分配按环节分配向服务增值、用户赋权、平台创值等方向延伸。提升实体经济发展质量和效益，就是要把握制造业价值链演变机遇，培育发展新型制造模式和业态，促进生产方式、商业模式和价值范式的根本性转变。一是深入推进制造业与服务业深度融合，打通工厂、产业链上下游、供应链、合作伙伴等数据流，推动产品功能在线升级、内容服务实时更新、关联服务及时响应，构建覆盖数字内容运营、产品全生命周期运维、供应链金融等新型服务的产品生态。二是深入推进生产侧与需求侧深度融合，搭建广泛链接用户的社群平台，吸纳消费者更多参与众包设计、柔性制造、场景营销、数字品牌打造等环节，发展以人为本的社会化大协作生产。三是深入推进制造业与平台经济深度融合，推动制造全要素、全链条、产品全生命周期上平台，发展基于平台的网络化协同制造、共享制造、云制造、虚拟制造等新模式。

夯实发展根基，构建高效稳定的数实融合发展生态。数实融合的深入发展，使得实体经济减弱了对土地、厂房等“硬基建”的依赖，进一步依托网络、软件、平台、数字人才等“软基建”向数字空间映射和重构。同时，这也引发更多因网络和数据安全问题造成的产业安全隐患。一是加快工业领域的数据、网络、算力等基础

设施建设，为工业数据全生命周期的充分流动、共享融通和开发利用提供基础支撑。二是着力突破数实融合核心技术、基础元器件、关键软件等发展短板，培育发展集成式、定制化、可扩展的数字化解决方案，布局人工智能大模型、数字孪生、元宇宙等新型应用，提升数字技术和产业供给能力。三是持续深化产教融合，支持数实融合领域“新工科”建设，开展校企人才联合培养，培养兼具数字技能和工业底蕴的科技领军人才、卓越工程师和管理创新人才，打造大国“数字工匠”。四是统筹发展和安全，强化网络安全和数据安全保障能力，筑牢数字安全屏障。

协同开展以数字经济和实体经济融合发展推进新型工业化的治理创新

建立符合数实融合发展规律和特

点的现代化产业治理体系，是最大释放数实融合价值的前提和保障。随着数实融合广度和深度的加速拓展，产业治理要素、主体、场景、环境日益复杂，需加快治理理念、方式、机制转变，加强产业开放合作，提升产业治理效能。深化重点领域改革。全面整合产业治理业务条线，运用数字技术开展产业运行监测、政策实施评估、治理流程优化，促进技术、要素、产业融合等领域治理的共享协同。加强跨行

业融合领域的统筹规划、政策支持、机制创新，打破行业垂直管理壁垒，降低准入门槛，实行全过程数字化监管，支持更多融合型业态和模式发展。

加快政府职能转变。推动行业监管职能向产业服务职能转变，加强数实融合发展路线图研究，发布产业转型指导，研制和推广数字化转型国家标准。发挥政府引导作用，培育发展一批转型咨询、诊断评估、供需对接、测试验证、人才培养、方案推广的服务主体和平台，更好服务制造业数字化转型。

优化数字营商环境。高水平建设数据要素市场，推动政府数据开放共享，深化产业数据开发利用，加强数据资源整合和安全保护。构建金融有效支持数实融合的体制机制，探索数据资产抵押、企业数字信用、大数据风控等新型融资服务，降低企业转型成本，引导资金更多向数实融合领域流动。

拓展国际交流合作。放宽制造业数字化转型市场准入限制，在保障安全的条件下，开放数字化转型应用场景市场，吸引国际领先的数字化解决方案服务商参与国内竞争，进一步倒逼国内服务商不断提升技术水平和竞争力。积极布局“出海”市场，拓展东南亚、中亚、中东、南美洲、非洲等地区中小企业数字化转型业务，扩大数实融合“中国方案”的竞争力和影响力。

（作者系中国电子信息产业发展研究院院长）