“行刑”衔接中采信专业性认定之困境及其破解

前沿聚焦

□ 张泽涛（广州大学法学院教授、博士生导师）

我国现在已经进入了行政犯时代，行政犯是专业性犯罪，传统的四类鉴定制度往往难以解决诉讼中的一些专门性问题，这样势必导致刑事诉讼中非鉴定意见类的专门性证据呈现扩大化趋势。近年来，刑事司法实践中行政机关收集的专门性证据基本上是畅通无阻地使用。行政执法的上述专门性证据在刑事诉讼中使用，是“行刑”衔接的核心内容。而一直以来，我国行政执法与刑事司法就存在衔接不畅的问题。具体表现之一就是行政执法机关的专业性认定在刑事诉讼中使用面临诸多制度困境与法理难题。虽然行政执法中的检测报告、检验报告等在刑事诉讼中使用时，也会面临法定证据种类归属不明等问题，但只要立法上增设专门性证据种类即可解决。而专业性认定虽然是追诉一些行政犯不可或缺的证据类型，但在刑事诉讼中使用时却面临行政责任与刑事责任、证据要件事实、证据归属与准入等六个方面衔接不畅的问题，这不是通过修改法律就可以解决的。

2021年《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国刑事诉讼法〉的解释》（以下简称“2021年刑事诉讼法解释”）第一百零一条规定，有关部门对事故进行调查形成的报告，在刑事诉讼中可以作为证据使用；报告中涉及专门性问题的意见，经法庭查证属实，且调查程序符合法律、有关规定的，可以作为定案的根据。相较于行政执法机关作出的其他类型的专业性认定，事故调查报告在刑事诉讼中使用所面临的问题更为复杂和疑难，也涵盖了不同种类专业性认定所面临的各种难题。笔者拟运用行政法、刑法、刑事诉讼法以及证据学等多学科知识，从程序、证据准入、规范性评价以及追责方式等方面比较事故调查报告与刑事诉讼之间的差异，透视专业性认定在刑事诉讼中使用所面临的诸多问题及其成因，从健全行政执法与刑事司法衔接这个角度，提出如何实现行政执法专业化与刑事司法专属性之间的职能互补，探索可复制、可推广的“行刑”衔接模式。

作为综合性证据材料的事故调查报告

专业性认定是“行刑”衔接的联系纽带，相较于其他专业性认定，事故调查报告具有自身的特殊性与复杂性，安全生产犯罪也是实践中公安司法机关难以把握的犯罪类型。按照2007年制定的《生产安全事故报告和调查处理条例》第三十条规定，事故调查报告包括六个方面内容，可区分为描述性内容、评价性内容与认定性内容。描述性内容主要是事故发生的时间和地点；评价性内容是事故起因、事故等级等专业性判断事项；认定性内容是责任划分及法律依据。由此可知，事故调查报告作为一种较为特殊的证据类型，具备以下特点：第一，事故调查报告是集常识性与专门性问题、推理与判断、案件事实与法律依据于一体的综合性证据材料。事故调查报告中可用于刑事追诉的内容包含三个方面：其一，从案件原证据材料中摘录的内容或者结论；其二，通过已有的证据事实对事故起因等专门性问题作出的判断；其三，案件事实的完整描述和法律适用意见。第二，事故调查报告中的事实部分只有依赖多个行政执法机关的分工与合作才能查清。第三，只有多个行政执法机关共同研讨才能对责任人违反的行政法规作出准确认定。第四，事故调查报告中对行为人的追责以行政处罚、党纪政纪处分为主，刑事责任为辅。

采信专门性认定面临的问题及其成因——以事故调查报告为例

鉴于专门性认定在刑事诉讼中使用时会面临“行刑”衔接不畅的问题，以事故调查报告为例，可以透视专业性认定在刑事诉讼中使用时所面临的一些共性问题。

（一）专业性认定的证据种类归属不明

刑事诉讼法中以封闭列举的方式，明确规定了证据的八种法定证据种类。不属于这八种法定证据种类的，在刑事诉讼中不得采信。事故调查报告等行政认定既不属于鉴定意见也与书证存在本质差异，一些学者将其视为一种新的证据种类或者证据综合体，均在逻辑与法理上站不住脚。实践中，对于行政认定的证据种类归属更是欠缺规范性与统一性。

（二）专业性认定在刑事诉讼中的使用存在法律和司法解释上的障碍

一方面，刑事诉讼法以及司法解释中将行政执法证据在刑事诉讼中的使用范围限定为物证、书证、视听资料、电子证据四种实物证据；另一方面，“2021年刑事诉讼法解释”规定事故调查报告中的专门性问题可以在刑事诉讼中采信，不属于专门性问题不具有证据性质。这样势必导致三个无法接受的逻辑结论：其一，事故调查报告中涉及的专门性问题不能在刑事诉讼中使用。因为专门性问题难以归属于四种实物证据中的一种；其二，事故调查中收集的实物证据不能在刑事诉讼中使用。因为事故调查报告中的非专门性问题是单个行政执法证据的摘要或者结论，如果事故调查报告中的非专门性问题不能在刑事诉讼中使用，那么与这些摘要或者结论对应的证据也不能在刑事诉讼中使用；其三，事故调查报告中涉及的专门性问题难以查证属实。因为事故调查报告的真实性和科学性必须结合全案事实进行查证。

（三）专业性认定往往疏离于刑事追诉

行政执法主要围绕行政相对人的行政责任、监管机构是否依法履行职责、如何防止此类行为再次发生而展开。刑事追诉则是以追究犯罪嫌疑人、被告人的刑事责任为中心。这就决定了专业性认定中与犯罪构成有关的证据事实只占极少部分，且较为零散，难以为刑事追诉提供证据支撑。

（四）专门性认定中的责任追究与刑事责任追究存在本质区别

专门性认定中的责任追究往往是一种专业性评价，而刑事责任是一种司法评价，这就导致了刑事法上的因果关系与行政法上的因果关系不一致。

（五）制作专业性认定时难以发挥行政执法主体的专业性与刑事司法主体的追诉专长

对于行政执法与刑事司法的程序衔接，立法以及学界一直奉行的是“刑事在先”原则。但是“刑事在先”容易造成行政执法与刑事司法衔接不畅；行政执法的专业性调查半途而止，犯罪嫌疑人具体违反的行政法规援引不当。一些“行刑”衔接的规范性文件虽然规定了公安司法机关可以提前介入行政执法程序，但是却难以发挥其刑事追诉专长。

专门性证据在刑事诉讼中使用的规范化

应从学理与制度两个层面，规范专门性证据在刑事诉讼中的使用。第一，再修改刑事诉讼法时应将专门性证据增设为新的证据种类。其一，只有将专门性证据增设为新的证据种类，才能最终解决刑事司法实践中专门性证据不断扩张但立法、司法解释及证据学理论上又颇为困惑的问题；其二，将专门性证据规定为新的证据种类，既可以拓宽刑事诉讼中解决专门性问题的渠道，还可以在条件成熟时将某些专门性证据纳入新的鉴定种类，从而拓宽鉴定制度的范围。第二，立法及司法解释应扩大行政执法中专门性证据在刑事诉讼中的使用范围。其一，立法以及司法解释应将行政执法证据在刑事诉讼中的使用范围扩张至鉴定意见、检测报告、专业性认定等；其二，应明确规定行政执法机关的专业性判断可以在刑事诉讼中使用；其三，对于专业性认定中超出公安司法人员认知范围的行政法规、行业规章与行业标准，立法上可将其归属为一种特殊的专门性证据。第三，采信专门性证据必须符合以审判为中心的诉讼制度改革要求。

健全行政执法与刑事司法的配套衔接机制

我国一直以来存在行政执法与刑事司法衔接不畅问题，应该借鉴事故调查与刑事司法的衔接实践，提出可复制、可推广的“行刑”衔接机制。第一，对于涉嫌犯罪被移送公安司法机关进行刑事追诉的行为人，应在专业性认定中增设“刑事责任”章节进行详细描述。第二，细化公安司法机关在“行刑”衔接案件中的提前介入机制。第三，完善行政执法机关与公安机关、检察机关的双向咨询机制。其一，充分发挥“行刑”衔接信息平台的作用；其二，细化公安机关、检察机关向行政执法机关进行专业咨询的配套机制；其三，建立行政执法机关向公安机关、检察机关咨询的外在动力机制。第四，通过行政检察监督，使行政执法机关配合、协作刑事追诉的原则性规定变得具体化和刚性化。

（原文刊载于《法学研究》2024年第1期）

《周礼》畿服制度及其影响

法学洞见

□ 郝铁川（河南大学法学院教授）

《周礼》等先秦史籍记载了以周王室为中心，然后根据其远近程度承担不同义务的地方行政划分的畿服制度。《周礼·夏官》的“职方氏”和“大司马”提出了类似的“九服”或“九畿”说：王畿方圆千里，从王畿向外每五百里为一“服”，共有侯服、甸服、男服、采服、卫服、蛮服、夷服、镇服、藩服。《周礼·秋官》的“大行人”还记载了“六服一番”：邦畿方千里，其外方五百里，谓之侯服，岁壹见，其贡祀物；又其外方五百里，谓之甸服，二岁壹见，其贡嫔物；又其外方五百里，谓之男服，三岁壹见，其贡器物；又其外方五百里，谓之采服，四岁壹见，其贡服物；又其外方五百里，谓之卫服，五岁壹见，其贡材物；又其外方五百里，谓之要服，六岁壹见，其贡货物；九州之外，谓之番国，世壹见，各以其所贵宝为挚。在这里，依照侯、甸、男、采、卫、要的顺序，既规定了每次的贡期分别为一年、两年、三年、四年、五年和六年，也规定了贡物分别为祀物、嫔物、器物、服物、财物和货物；而在九州之外的番国一世只需入贡一次。这种制度依据地理上的远近安排中心与周边地区的亲疏关系，同时也规定了周边对中心的义务。《国语·周语》记载：“夫先王之制，邦内甸服，邦外侯服，侯卫宾服，蛮夷要服，戎狄荒服。”顾颉刚先生对这段话的解释是：服者，服事天子也。甸，田也，甸服是周天子所赖以食者。侯，诸侯也，侯服是周王朝所封殖以自卫也。宾服是前氏王族之有周者，周人则以客礼待之，希望其能服从新政权，转而为周王之屏藩。蛮夷是指那些久居中原，其文化程度已高的方国，与周王室尚不密切，然犹服周人约束，故谓之“要服”。要者，约也。戎狄者，是未受中原文化之陶冶的方国，时时入寇，臣服无常，故谓之“荒服”，荒犹远也。《国语·周语》还说，“甸服者祭，侯服者祀，宾服者享，要服者贡，荒服者王”，又分别规定了他们的祭祀时间是“日祭”“月祀”“时享”“岁贡”“终王”。这种自远而近贡献逐渐减少的制度，表明不同诸侯国与周王室关系远近的不同，也表明诸侯国自治权大小的不同。

虽然文献对畿服制度的描述非常刻板，不可能是先秦的政治现实，肯定包含了学者理想化的成分，但也绝非空穴来风，《尚书·酒诰》中，周王追述了商朝人的内外服制度：“越在外服，侯甸男卫邦伯；越在内服，百僚、庶尹、惟亚、惟服、宗工越百姓里居。”此即商王在王都附近直属领地内通过一套职官系统来管理，而在更远的外围地区则通过“侯甸男卫邦伯”来管领。《尚书·禹贡》包括了“九州”和“五服”两项内容：大禹划分天下为冀州、兖州、青州、徐州、扬州、荆州、豫州、梁州、雍州这九个州；同时也规定了从王都向四周每五百里为一“服”，即甸服、侯服、绥服、要服、荒服。

《周礼》等先秦史籍中记载的畿服制度，对后世影响较大。主要表现为：

第一，从《周礼》的畿服制度发展出拱卫皇朝官殿的畿辅制度。畿辅，意思是国都附近的地区，泛指京城附近的地区。皇权所在地既是政治、文化中心，也是经济中心。因而，围绕京城的特殊行政区域——畿辅，在文化上也展现出与其他地域不同的特殊面貌。畿辅以京城为中心，随着王朝的更替，其地理空间会呈现历时变化，但其所承担的诸如京官供给、京城防卫等政治、经济、军事功能却始终不变。

第二，《周礼》中畿服制度强调的是对政治经济文化水平不同的部落方国，赋予他们大小不同的自治权，受这一理念影响，从秦代开始，各少数民族或作为统一王朝的臣民，在不同的地方行政制度管辖内共同生活；或自建政权，组成相对并存的政治实体，彼此结邻错居。无论采取哪种方式治理，都是中国历史上不可分割的一部分。公元前221年，秦始皇统一六国后在全国推行郡县制。当时南方吴越、楚境内少数民族众多。秦设郡置县，统隶关系与中原的郡县并无二致。但在川西南、云贵泛称“西南夷”的地区，秦始皇并不设郡县，“颇置吏也”，仅派官员住在那里，监督少数民族首领治理地方事务。这是秦王朝境内郡县制以外的一个特殊区域。这种管理方式可以说是开历代封建王朝在民族地区实行自治的先河。

第三，中国古代畿服制度对新中国的民族区域自治制度、特别行政区制度都有一定影响。我国的国家结构形式是单一制，而不是联邦制，但我国宪法强调要调动中央和地方两个积极性，尊重少数民族的风俗习惯和港澳台地区的历史，因而赋予他们不同的自治权。

第四，我国改革开放后设置的经济特区制度，也受中国古代畿服制度的影响。经济特区的设立凸显了中国制度“灵活务实”的行动能力，它在经济上以减免关税等优惠措施为手段，通过创造良好的投资环境，鼓励外商投资，引进先进技术和科学管理，以达促进特区所在国经济技术发展的目的。经济特区实行特殊的经济政策，灵活的经济措施和特殊的经济管理体制，并坚持以外向型经济为发展目标的经济区域。

过去，学术界讨论古代“大一统”问题比较多，但未能注意“大一统”下面的地方行政制度的多样性，这种多样性对中华民族的融合、对地区间经济文化的平衡发展，起到了一定的积极作用。

法界动态

发展新质生产力与法治建设研讨会举行

本报讯　记者**张驰**　近日，天津大学中国绿色发展研究院在天津大学法学院召开发展新质生产力与法治建设研讨会。

天津大学法学院院长、天津大学中国绿色发展研究院执行院长孙佑海在致辞中强调，通过学习新质生产力的概念、内涵、要义，我们认识到，新质生产力的核心要义在于科技创新。科技创新是关键，科技创新靠人才，人才培养靠教育，教育、科技、人才之间的良性循环是发展新质生产力的基础支撑。他表示，生产力是推动社会进步最活跃、最革命的要素。解放和发展社会生产力是社会主义的本质要求。发展新质生产力要求推进国家治理体系和治理能力现代化。发展新质生产力除了重视科技创新外，包括法律在内的制度创新也十分重要。我们要深化法治建设，有效推进国家治理体系和治理能力现代化，为发展新质生产力提供科学的制度保障。一方面，要加快健全并不断完善相关法律法规，使支撑新质生产力的各方面法律法规更加及时和科学；另一方面，要更加注重法律的实施和监督，加强知识产权保护，强化反垄断，支持绿色低碳发展，持续打造法治化营商环境，激发各类经营主体的活力，持续把我国法律制度体系和法律实施能力的优势转化为推进发展新质生产力的不竭动力。天津大学中国绿色发展研究院在今后的工作中，将采取多方面的有力措施，继续为新质生产力的发展作出新贡献。

华东政法大学召开2024年春季学校改革发展工作研讨会

本报讯　记者**余东明**　以全面提高人才自主培养质量为根本，全面深化学校教育综合改革，为建设教育强国、推进中国式现代化贡献华政力量。日前，华东政法大学召开2024年春季学校改革发展工作研讨会，对照高等教育新的形势、任务和政策文件要求，聚焦学科专业结构、科研范式变革、人才引进培育、优化资源配置等改革中心工作，摸清家底、查摆问题、凝聚共识，进一步明晰学校未来改革发展方向。

华东政法大学党委书记郭为禄强调，明确改革思路、谋定改革任务后，关键是要抓落实。一是抓学科专业布局结构调整优化，提升贡献能级。二是抓拔尖创新和紧缺急需人才培养，落实根本任务。三是抓引进培育并举，优化人才资源供给。四是抓资源配置统筹优化，提升治理水平和服务效能。

华东政法大学校长叶青表示，要站在新时代的历史方位，把握时代特征，紧抓十年窗口期，实现中国特色、世界一流政法大学建设目标。他围绕科研与学科建设、人才培养、人才与人事工作等作报告，并从国家战略指引和工作整体情况、问题与挑战、改革方向和举措等方面系统而全面、具体而深入地摸清家底、找准问题、提出对策。

“新征程、再出发”使命愿景大讨论推进会举行

本报讯　记者**黄辉**　日前，南昌大学法学院召开“新征程、再出发”使命愿景大讨论推进会。与会人员围绕人才引进、人才培养、学科建设、学术氛围、科研条件、国际交流、学生培养等方面集思广益，提出了对于学院“新征程、再出发”的使命愿景。

南昌大学法学院院长杨峰表示，在人才引进和培养方面，学院将做好人才引进的保障措施，搭建人才引进平台；在学科团队建设方面，要培养好团队成员的协作能力和潜力，明确发展目标，制定相应的研究计划和任务；在学生学术培育方面，重视学生专业素养的培养，为学生提供自主学习和实践的平台，引导学生积极参与各类学术会议并进行论文投稿。

南昌大学法学院党委书记胡华爱总结时强调，科研强院是学院的必经之路，我们要明确发展的形势与目标，凝聚智慧，努力负重前行，提前布局，抓好时机，实现学院发展弯道超车，开启学院高质量发展新征程。

学科建设工作高质量发展推进会举行

本报讯　记者**赵红旗**　近日，郑州大学法学院召开学科建设工作高质量发展推进会。

郑州大学法学院执行院长、党委副书记王玉辉强调，要以“A类学科”建设标准和“双一流”高峰学科建设核心指标体系为指引，全方位对标对表，做好顶层设计、统筹规划、目标任务量化分解，强化建设成效考核。要推动体制机制改革，全面打造优势学科矩阵，推进学科交叉融合。

郑州大学法学院院长苗连营表示，学科建设工作是学校发展的重中之重，要直视制约发展的瓶颈和天花板，在梳理总结成果的同时找准差距和弱项，力争在国家级平台基地、国家级领军人才、国家级奖项荣誉、顶级期刊论文等方面实现更多突破。他强调，要以学科评估和一流学科建设指标体系为抓手，找准方向，锚定目标，在推进中国式法治现代化过程中发出郑大声音。