

# 食药领域行刑衔接的主要操作模式解读评析及建议

卫婷<sup>1</sup>, 邓勇<sup>2\*</sup> (2. 北京中医药大学法律系, 北京 100029; 1. 中国政法大学刑事司法学院, 北京 100088)

**摘要** 目的: 为解决现阶段食品药品领域行刑衔接案件办理的低效与混乱, 进一步探索能够在全国广泛推广的操作模式。方法: 通过查阅相关文献资料, 并结合现有模式, 进一步系统梳理地方代表性操作模式, 从中提炼能在全中国推广的衔接程序。结果: 坚持“食药+公安”的紧密协作机制, 推进“两法衔接”信息平台系统建设, 针对重大、复杂、疑难的案件专门成立专家委员会论证的综合办案模式可以保证案件的有效办理。结论: 可以尝试探索在全国范围内推广这种综合模式, 从而形成打击食品药品领域犯罪的长效机制。

**关键词:** 食品药品领域; 行政执法; 刑事司法; 衔接机制; 操作模式; 解读评析; 发展研究; 完善建议

中图分类号: R95 文献标识码: A 文章编号: 1002-7777(2018)06-0701-06

doi:10.16153/j.1002-7777.2018.06.001

## On the Main Operation Modes of the Execution Convergence in the Field of Food and Drug

Wei Ting<sup>1</sup>, Deng Yong<sup>2\*</sup> (2. Law School of Beijing University of Chinese Medicine, Beijing 100029, China; 1. College of Criminal Justice, China University of Political Science and Law, Beijing 100088, China; )

**Abstract Objective:** To solve the problems of inefficiencies and chaos in the current executions in the field of food and drug and to further explore the operation modes that can be widely promoted throughout the country. **Methods:** Relevant literatures were reviewed, and the local representative operation modes were systematically analyzed combined with the existing modes so as to extract the convergence procedure that can be promoted nationwide. **Results:** The "food and drug + public security" cooperation mechanism was adhered to, the construction of the "convergence of the two laws" information platform system was enhanced, and a comprehensive case handling mode was suggested by expert committee for major, complex and difficult cases in order to guarantee efficiency of executions. **Conclusion:** Promotion of the comprehensive mode nationwide should be explored so as to establish a long-term mechanism to suppress crimes in the field of food and drug.

**Keywords:** field of food and drug; law enforcement; criminal justice; convergence mechanism; operation mode; interpretation and analysis; development and research; improvement suggestion

基金项目: 国家中医药管理局政策法规与监督司横向项目: 《中医药法专题普法宣传》(编号 GZY-FJS-2017-24)

作者简介: 卫婷, 研究生; E-mail: 2368549910@qq.com

通信作者: 邓勇, 法学博士, 副教授, 主要从事医药卫生法学研究; E-mail: dengyong8211@163.com

2015年12月,为进一步健全食品药品领域(简称食药领域)行政执法与刑事司法衔接工作机制,加大对食药领域违法犯罪行为打击力度,国家食品药品监督管理总局、公安部、最高人民检察院、最高人民法院、国务院食品安全委员会办公室联合印发《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》),旨在解决食药领域行政执法与刑事司法衔接工作中存在的案件查办协调配合不到位、涉案物品检验认定难、案件移送标准不明确等系列主要问题,进一步明确相关工作程序和措施,为司法实务部门提供相对细化的可操作性规范。

《办法》的出台,对指导基层执法司法部门加强食药行刑衔接工作具有重要意义,同时也将在加大食药违法犯罪案件查办力度方面发挥重要作用。各地方食药监管部门纷纷结合本地实际情况,以实施细则等形式制定下发,并贯彻落实《办法》的具体工作规范,在行刑衔接制度保障方面实现了进一步完善,并基本形成了独具地方特色的代表性操作模式。

## 1 食药领域行刑衔接的实务操作模式及解读评析

### 1.1 “食药+公安”的紧密协作模式

#### 1.1.1 模式概述

首先,各地方部门出台的实施细则在立法层面为基层实务部门提供了合法性的实操规范基础。比如海南省落实了“食药+公安”的紧密协作模式,实现了食药领域行政执法与刑事司法间的有效衔接——主要由省食品药品监督管理局与公安厅共同组建“联打办”,赋予联打办指导涉刑案件办理、协调调动属地公安力量为辖区行政案件查办护航、协助涉刑案件移送等5项主要职责<sup>[1]</sup>。

其次,该省食药监局派稽查业务骨干到公安厅挂职,参与相关案件查办工作,提高案件侦办效率。此外,联合省高院、省检察院成立“联合督办室”,制定相关制度,由两院派专人到稽查局坐班,共同研讨疑难复杂案件,与联打办无缝对接。同时,还建立了食药违法犯罪案件专审机制,一审案件统一指定特定的中级人民法院管辖,以便提高办案效率和水平,并与阿里巴巴就信息共享、案件协查、联合打击、共同治理等方面开展合作,实现“线上+线下”的全方位、立体化打击食药违法犯

罪新机制。在此模式的基础上,建立了从先行摸排到案后总结的无缝办案对接机制,充分调动了基层公安部门协同侦破案件的积极性,提高了双方的办案效率和水平,形成了行刑衔接的海南实践<sup>[2]</sup>,实现了食品、药品行政执法与刑事司法的有效衔接。

#### 1.1.2 解读与评析

“食药+公安”的紧密协作模式是行刑无缝衔接的海南实践,其利用双方现有力量,在不需要额外增加编制和经费的情况下,迅速提高食药犯罪侦办效率,形成“1+1>2”的高效组合,不仅节约了双方的办案成本,提高了办案效率,还加大了对食药违法犯罪的打击力度。

然而,实践中这一模式也存在一定问题:其一,联打办作为食药领域违法、犯罪行为的临时性执法机构,人员变动相对频繁,机构级别设置较低,打击成效最终难以得到有力巩固。其二,行刑衔接涉及行政执法与刑事司法两个方面,由于在立案条件、证据标准、案件办理程序等方面的要求都不尽相同,具体衔接过程难免存在不畅之处,其间的反复协调,会无形中增加司法执法工作人员的办案时间成本。其三,随着近年来食药领域出现的网络犯罪新趋势,一些犯罪嫌疑人利用虚拟身份,通过电商、微信、微博等互联网平台销售假冒伪劣食品和药品,不仅增加了无辜受害群众的数量,而且涉及地域十分广泛。因此,为遏制网络违法犯罪行为的增长趋势,有必要在原有模式的基础上进一步创新与完善,比如建立、健全司法行政机关的办案信息化平台,以适应网络犯罪数量的日趋增长等。

综上,笔者认为根据目前食药领域的行刑衔接现状,“食药+公安”的紧密协作模式在全国范围推广的条件已基本成熟,该模式方便快捷、节约成本,容易在短期内大规模推广。为了加强《办法》的有效贯彻,笔者建议应该进一步加大该模式的实施力度,力争短期内在全国范围推广,促进二者的有效衔接机制。

### 1.2 “专家委员会”论证模式

#### 1.2.1 模式概述

《办法》出台后,吉林省相关各部门联合出台了《吉林省食品药品行政执法与刑事司法衔接工作实施细则》<sup>[3]</sup>,在实践方面,吉林省食品药品监督管理局联合公检法及专业技术人员组成专家委员会,对棘手案件的性质、证据规则等进行充分

论证,为指导基层部门办案积累了宝贵经验。因为食药监部门本身的刑事犯罪侦查能力有限,作为日常监督执法部门仅能够从一般的违法层面去发现案件事实,通常不会过分注重案件上下游证据的收集,犯罪嫌疑人有时会及时销毁证据或翻供“止损”<sup>[4]</sup>,这样可能导致隐藏在一般违法行为中的关键证据被轻视或者中断,从而导致犯罪行为难以发现。由此,通过“专家委员会”对案件性质、证据进行专业认定,可以保证认定证据上的有效衔接。

### 1.2.2 解读与评析

行政机关将办案中获得的证据材料移送作为证据使用,对提高诉讼效率、有效保全证据十分重要,但行政执法过程中获取的证据能否直接作为定罪证据尚存争议。

首先,《行政处罚法》第22条规定,一旦违法行为构成犯罪,行政机关必须将案件移送司法机关,追究刑事责任。《刑事诉讼法》第52条第2款规定,行政机关在行政执法和查办案件过程中依法收集的物证、书证、视听资料、电子数据等证明材料,在刑事诉讼中可以作为证据使用。但是,本条与《高检规则》第64条又存在一定出入,这就容易引起基层办案机关适用法律的分歧,因此,实践中有必要成立一个专门委员会对证据予以认定和取舍,从而进一步提高办案效率,减少不必要的争议。

其次,对于《刑事诉讼法》第52条第2款规定必须严格把握:其一,行政执法机关提供的证据材料是“可以”作为证据使用,而不是“应当”,即该证据材料必须经过公安、检察机关的严格审查,并经法庭质证核实后,才能作为定案证据。其二,规定中“等”字指代的证据材料应当是与列举的物证等具有同等特质的实物类证据,所以行政执法过程中的鉴定意见、勘验检查笔录有可能被作为证据使用。但证人证言、当事人陈述等不应包括在内,对该类证据材料必须重新收集,如果无法收集,则不得作为立案定罪的根据,因为“建立和谐社会,必须最大限度地坚持刑罚谦抑性原则,这也是现代刑事政策所追求的价值目标”<sup>[5]</sup>。

综上不难看出,实践中专家委员会可以对证据转化、证据规则适用等问题进行专业认定。但若想在全国范围普及这一模式,则必须对专委会组成、证据认定程序等细化规定,从而更高效、准确

地对证据充分认定,实现两法间有效衔接。

## 1.3 “智慧食药监”管理系统模式

### 1.3.1 模式概述

实践中,湖南省主要采取了以下措施:其一,建设运行信息平台,实现大部分案件的电子化录入;其二,建设“智慧食药监”系统,大力推进监管信息化建设,以“智慧食药监”系统为核心,“互联网+食药管理”为路径,对接省信息平台,并在2017年建设完成和运行<sup>[6]</sup>。

信息共享平台是依托网络建设把案件信息在行政执法部门与公安机关、检察机关等机关之间进行共享的一种协调、配合、工作互动的机制<sup>[7]</sup>。信息化是实现“最严格监管”的重要保障。加快推进信息化建设,利用大数据、云计算等手段提高食药监管信息化水平,将信息技术应用监管实践,提高监管效能,有利于保障人民群众食药安全。通过“智慧食药监”系统的信息化建设,有利于食药违法行为的及时发现、及时移送,从而使衔接工作顺畅联通,进而为打击食药犯罪行为做好准备工作。

### 1.3.2 解读与评析

互联网经济的迅猛发展,对食药安全监管提出了严峻的挑战。加大食药安全监管,完善行刑衔接模式,有利于对违法违规行为的全面打击。“智慧食药监”模式是信息社会发展的大趋势,完善信息化管理是确保行刑衔接工作顺利运行的有力保障。要做好行刑衔接机制问题并使之深入持久取得实效,应该深化管理体制变革,不断探索综合监管的办法<sup>[8]</sup>。建立信息共享机制可以为衔接工作提供现代化手段和长期有效的工作平台,但这一模式能否在全国推广尚值得商榷。

笔者认为,首先我国地域辽阔、各地区经济发展不平衡,各地的办公设备和办案条件存在较大差距,实际运行存在一定的成本条件限制,而且要想建设“智慧食药监”系统,实现食药监管信息化建设,仅靠单一的管理人员难以形成长效机制,因而有必要建立专门的管理队伍,从而形成科学长效的信息化系统,就目前来看要想在全国范围普及这一模式仍存在较大阻力。第二,由于互联网技术的飞速发展,针对网络违法犯罪证据的收集、保存、固定等存在极大挑战,违法犯罪分子对电子数据的增删、修改等往往不留痕迹,给实务中办案线索的发现增加很大阻力,这对于某些电子证据作为关键

证据的案件更是如此。

## 1.4 “联席会议办公室”模式

### 1.4.1 模式概述

实践中,云南省食品药品监督管理局设立联席会议办公室,开展信息交流,相互通报案件查处情况,研究食药行刑衔接工作中存在的问题,并一同协商提出解决措施,进而形成监管合力。陕西省也有类似制度出台,明确全省各级食品药品监督管理局建立健全线索通报、案件会商、案件移送、信息共享、信息发布、结果通报等工作机制<sup>[9]</sup>。

### 1.4.2 解读与评析

联席会议办公室为各个办案机关提供了一个经验交流、疑难问题分析与信息及时共享的平台,是完善地方食药行刑衔接的一个重要举措。然而,尽管制度的初衷是良善的,实务中仍存在弊端:首先,实务中某些行政执法机关以自己为中心,分别召开联席会议,不仅造成行政部门重复参加,导致资源的不必要浪费,而且无法形成规模,这必将影响联席会议中形成的规范性意见之落实效果,给全国和各地区的行刑联动局面造成很大困难,最终影响到“有案不移”“有案难移”“以罚代刑”等问题的治理;其次,由于部门间信息不对称、沟通机制不完善、部门利益等多种因素的影响,联席会议制度在运行中必然面临较高的沟通、执行、监督等交易成本<sup>[10]</sup>,而且,如果没有统一的操作规范基础,必然会引起部门之间的相互推诿。显然,目前在全国范围推行这一模式的时机还尚未成熟。

联席会议制度的有效运行,不仅需要完善的制度构建,更需要实际的操作部门。在目前各地联席会议制度落实进度不一的情况下,及时加强落实联席会议中的召集部门,无疑是使其有效落实的有力举措之一,因此,实践中有必要解决上述难题,完善部门间的协调机制,降低交易成本,从而促进联席会议制度的有效运行<sup>[11]</sup>。

## 1.5 “联勤联动”模式

### 1.5.1 模式概述

实务中,山东省济宁市任城区食品药品监督管理局率先在省内设立联勤联动执法平台,探索“无缝隙衔接”的工作新模式,由公安机关和食药监部门联合组成联勤联动机构,并在此基础上不断探索建立长效机制,将联勤联动工作向基层、社区(农村)、重点企业延伸,并逐步形成了特有的联

勤联动工作流程——4个信息线索渠道、3个打击食品药品犯罪行为的关口、2个部门的威慑打击和专业监管的职能优势、1个维护百姓饮食用药安全的最终目的。

同时,在北京兴起的“环食药旅”合力模式本质与“联勤联动”模式类似,由环境、食品、药品和旅游等领域违法犯罪侦查打击的专业队伍,参与配合市级相关行政职能部门组织的联合执法,建立健全日常联系、信息交流、情况通报、案件移送等工作机制,积极参与配合相关部门开展执法检查,不断提高综合治理效能,形成了一定的规模,并起到了良好的效果。

### 1.5.2 解读与评析

综上,联勤联动工作机制有效解决了食药监部门基层监管力量薄弱、执法手段不足、职权能力限制等突出问题,切实提高了食药行政执法效率和防范打击能力。然而,要想充分发挥联勤联动模式的优越性,必须进一步拓宽信息渠道、积极发挥各部门的职能作用。同样,“环食药旅”合力模式对查处环境、食品、药品等领域的违法犯罪活动亦形成了有效的打击合力,目前北京食药办案系统已经并入检察院的“两法衔接”平台系统,并在实务中得到了良好、有效的运转。

信息沟通不畅是打击食药领域违法犯罪活动的一大阻碍,通过“两法衔接”平台,各个部门能够形成畅通的信息交换机制。联勤联动模式在全国范围内推广的阻力较小,且运行成本低,对于全国各地的行刑衔接工作提供了一定的参考和经验,总体来看可以起到良好的运行效果。因此,为形成食药领域行刑衔接的打击合力,有必要进一步加强信息化平台建设,加快实现信息共享和信息公开。

## 2 讨论与建议

综上,目前全国范围内的行刑衔接模式已经初步建立,现有模式更加注重信息流通和部门间的紧密合作,有利于进一步打击食药领域的违法犯罪,但在实践运行的过程中也存在一系列影响案件侦办效果的瓶颈问题,如司法机关提前介入制度缺失、案件移送接收制度不明确、信息共享机制不健全等等,亟需进一步优化整改,对此笔者认为可以采取以下措施进行完善:

### 2.1 整合机构,强化信息共通

2018年2月28日《中共中央关于深化党和国家

机构改革的决定》<sup>[12]</sup>（以下简称《决定》）出台，其中明确规定要优化政府机构职能，精简机构数量，提高行政效率，加快推进部门政务信息互联互通，打破“信息孤岛”现象。现行国家食品药品监督管理总局等机构已经统一并入国家市场监督管理总局，药品监管机构只设到省一级，药品经营销售等行为的监管，由市县市场监管部门统一承担，由此机构的精简和整合必将进一步加快行刑衔接的办案效率。

由于食药领域的行刑衔接既包括行政机关依法查处违法行为的过程中，发现涉嫌犯罪的案件或线索及时移送公检系统查处，也包括公安、司法机关处理刑事案件过程中，对不构成犯罪但应予以行政处罚的案件依法移送有关行政机关处理<sup>[13]</sup>。目前，在全国各地的典型操作模式中仍然存在机构间工作转接程序繁琐、效率低下，以及机构间的相互推诿导致案件侦破旷日持久的现象。为突破这一工作瓶颈，有必要对现有模式机制进行一定的整合重构。目前看来，信息工作平台机制是最为便捷、高效的行刑衔接运行机制，在顺畅信息沟通渠道的前提下可以大大促进行刑衔接工作，保证及时打击违法犯罪行为。因而，建议加快落实“信息公开、联通共用”系统，建立健全信息工作平台机制，进而逐步提高实务中追查违法犯罪行为的效率。

## 2.2 规范案件接送程序，完善制度化建设

由于实践中尚未形成流畅的案件移送、接受程序，以及提前介入制度不健全，两法衔接的专门打击活动虽不在少数，各个地区或部门之间都会不定期地开展相关的专项执法行动，但往往缺乏长期性和连贯性，一般很难形成两法衔接的长效机制建设，使相关工作难以继续有效开展。行刑衔接机制是一系列具有功能结构的要素之间的内在作用方式与相互联系<sup>[14]</sup>，结构要素不协调就会出现衔接功能缺位的现象。

实践中各种模式的操作还有一定的缺陷，部分模式具有极大的区域局限性，难以在全国范围内推广和开展。同时就目前来看，虽已形成一定的操作模式，但是随着信息化社会的发展，食药领域的犯罪手段也是多种多样。对此，笔者建议：进一步完善提前介入程序以形成行刑衔接的打击合力，探索建立针对食药案件的巡回法庭以进一步优化三位一体的监管体系，从而形成打击食药领域违法犯罪

行为的合力，实现行刑衔接的制度化建设。

## 2.3 严格监督问责，健全行刑衔接制约机制

食药领域行刑衔接模式的设计初衷是良善的，有助于形成打击违法犯罪活动的合力，是立法和制度上的创新与进步。然而，要确保该制度平稳、健康运行，有必要强化对接工作主体的监督问责，从而实现衔接工作的进一步保障。笔者认为，对工作主体的监督主要有两方面的完善路径，包括外部的机制监督制约和内部的纪律制裁，前者主要是指检察机关的监督问责，后者指食药监等行政机关内部的追责机制，以此实现全方位、分阶层的制约。

现行两法衔接模式主要是以检察机关对行政机关的移送监督为核心<sup>[15]</sup>，缺乏其他监督问责的辅助手段，而且检察机关的监督主要表现为事后监督，这种事后纠错不利于错误的及时发现，缺乏事前监督机制实难保障衔接工作的全面运行，因此有必要进一步加强事前的监督预防，进一步丰富监督手段，从而促进衔接工作的协调开展。

## 2.4 试点先行，探索行刑衔接执法司法的典型模式

综上所述，通过对各地具有地方代表性的典型操作模式进行一定的列举和说明，笔者认为在全国范围内推广和普及上述任何一种模式都存在一定的难度，此前《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》《关于加强行政执法与刑事司法衔接工作的意见》等相关文件中早有关于行刑衔接模式的规定，但实务中的落实效果并不理想，在实务案件办理过程中仍体现出一定的纷繁复杂性。

笔者认为，为了弥补某些模式的固有缺陷，进而形成食药衔接工作的打击合力，有必要将现有模式进行优势互补和优化重构。笔者的初步构想：在建立和完善信息化平台的基础上，坚持“食药+公安”的紧密协作机制，针对重大、复杂、疑难的案件专门成立专家委员会论证，这样既能保证办案的效率又能提升办案的质量，未来可以在全国范围内先行试点，并进行实效检验，从而逐步探索形成完善的行刑衔接机制。

## 参考文献：

- [1] 刘政文. 药品行政执法与刑事司法衔接问题研究[D]. 海口：海南大学，2016：20.
- [2] 省农委农产品质量安全监管处. 海南省率先推行行刑

- 衔接新模式强化食品安全监管[J]. 吉林农业, 2015, (8): 26-27.
- [3] 马萍, 陈银江. 吉林出台食品药品行政执法与刑事司法衔接实施细则[N]. 中国食品安全报, 2017-03-09 (B02).
- [4] 周江, 曾于生, 银秋华. 对当前食品安全犯罪的调查分析——以新昌县“毒胶囊事件”为例[J]. 法治研究, 2014, (3): 94-105.
- [5] 赵国强. 澳门刑法研究[M]. 广州: 广东人民出版社, 2009: 46.
- [6] 程虹. 湖南省四部门联合打击食药领域违法犯罪[J]. 食品安全导刊, 2014, (92): 56-57.
- [7] 甄贞, 申飞飞. 行政执法与刑事司法衔接机制刍议[J]. 人民检察, 2011, (15): 51-54.
- [8] 李辰星. 行政执法与刑事司法衔接机制研究[D]. 武汉: 武汉大学, 2013: 4.
- [9] 张伟峰, 俞海源. 陕西强化食品药品行政执法与刑事司法衔接工作[N]. 中国医药报, 2017-03-02 (001).
- [10] 杨彬, 邵蓉. 我国假药案件查处过程中行刑衔接问题探讨[J]. 中国药事, 2012, (10): 1057-1059.
- [11] 丁锦希, 邓媚, 李伟. 我国行刑联动信息共享平台运行绩效量化评价[J]. 中国卫生法制, 2012, (2): 4-11.
- [12] 中共中央关于深化党和国家机构改革的决定[N]. 人民日报, 2018-03-05 (001).
- [13] 慕平. 法律监督机制新探索[M]. 北京: 法律出版社, 2010: 3.
- [14] 戴玉忠, 刘明祥. 犯罪与行政违法行为的界限及惩罚机制的协调[M]. 北京: 北京大学出版社, 2008: 289.
- [15] 胡肖华, 吴彬彬. 检察机关在行刑衔接程序中的功能定位[J]. 湖南社会科学, 2017, (1): 61-67.

(收稿日期 2017年10月10日 编辑 郑丽娥)