

档案安全领域行刑衔接制度的构建与完善

马金凤

江苏大学法学院，江苏 镇江

收稿日期：2023年10月20日；录用日期：2023年11月8日；发布日期：2024年1月29日

摘要

档案方面违法犯罪的规制主要体现在行政处罚和刑事罚两个层面。当前我国档案违法呈现出高发性、刑事处罚不畅的特点，反映出档案行政执法与刑事司法的衔接困境，限制了我国档案安全工作的顺利进行。《档案法》是《刑法》的前置法，《刑法》是《档案法》的有力保障，《档案法》与《刑法》的相关条款，为档案行政执法和刑事司法的衔接提供了法律依据，奠定了法律基础。但《档案法》与现行《刑法》存在法律体系衔接不足、不同部门之间缺乏协同性、案件移送不畅、证据转换存在障碍以及检察监督乏力等突出问题。为使档案安全领域行刑衔接机制高效运行，有力地打击档案违法犯罪行为，应进一步调适行刑衔接的立法制度、健全案件移送机制、建立证据转换机制、完善检察监督制度，以期保障档案安全，促进档案事业进一步发展。

关键词

档案行政执法，刑事司法，行刑衔接

The Construction and Improvement of the Execution Connection System in the Field of Archival Security

Jinfeng Ma

School of Law, Jiangsu University, Zhenjiang Jiangsu

Received: Oct. 20th, 2023; accepted: Nov. 8th, 2023; published: Jan. 29th, 2024

Abstract

The regulation of illegal crimes in archives is mainly embodied in two levels: administrative punishment and criminal punishment. At present, the law enforcement in our country presents the

characteristics of high incidence and poor criminal punishment, which reflects the difficulty of the convergence between the law enforcement administration and the criminal justice, which limits the smooth development of our archives security work. The Archives Law is the pre-law of the Criminal Law, and the Criminal Law is a strong guarantee of the Archives Law. The relevant provisions of the Archives Law and the Criminal Law provide a legal basis and lay a legal foundation for the connection between the administrative enforcement of archives and criminal justice. However, there are some outstanding problems between the Archives Law and the existing Criminal Law, such as lack of connection between the legal system, lack of coordination between different departments, poor transfer of cases, obstacles in evidence conversion and weak procuratorial supervision. In order to make the execution linkage mechanism in the field of file security operate efficiently and effectively crack down on the illegal and criminal acts of files, we should further adjust the legislative system of execution linkage, improve the case transfer mechanism, establish the evidence transfer mechanism, and perfect the procuratorial supervision system, so as to ensure the file security and promote the further development of archives.

Keywords

Archival Administrative Law Enforcement, Criminal Justice, Execution Linkage

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

近年来,随着国家对档案安全问题的日益重视,档案工作在国家事务中的地位逐渐突出。但是,司法实践中档案安全领域的行政执法与刑事司法在衔接方面(以下简称“行刑衔接”)存在的问题始终制约着档案工作的顺利进行。比如1998年“某市集团有限公司人事档案丢失案”、2000年“某乡经管站站长擅自销毁大量乡镇档案”、2005年“某省银行分行因强降雨档案受灾案”、2006年“某县民政局部分婚姻档案损毁案”、2007年“北京市海淀区某单位丢失文书档案”以及多年来屡屡发生的“冒名顶替上大学案”等^[1],这些案件大都存在程度不一的伪造、篡改档案行为,其中一些案件实际上已经具有严重的法益侵害性,然而这些案件被曝光后往往以追究民事责任或给予行政处罚而草草结案,无法进入司法救济程序。此外,由于各个环节之间缺乏有效的协作与合作,导致犯罪分子可以逃避惩罚或减轻其应受的刑事责任。这表明在大量档案违法犯罪中,存在着有案不移、有案不立、以罚代刑的现象。出现这些问题的根本原因在于档案安全领域行刑衔接机制运行不畅或存在疏漏。完善档案行政执法与刑事司法的衔接机制,是当前进行档案工作迫切需要解决的重大问题。

2. 行刑衔接的现状透视

2.1. 档案犯罪行为现状

从档案安全领域行刑衔接的现状来看,纠纷案件总体上呈现档案纠纷案件数量较多但刑事案件相对较少的态势。以中国裁判文书网和北大法宝作为数据来源进行检索,从北大法宝收录的第一起涉及人事档案的民事纠纷案件(1998年8月4日)起至2023年3月31日,剔除无关及重复案例,共检索得档案纠纷案件1968起。其中民事案件数量最多,共1196起,占比60.77%;行政案件共753起,占比38.26%;刑事案件数量最少,共19起,占比0.97%。在检索所得的19起档案犯罪案件中,共有显性档案犯罪12

起,包括“抢夺、窃取国有档案罪”7起和“擅自出卖、转让国有档案罪”5起;以及滥用职权罪、玩忽职守罪在内的隐性档案犯罪案件7起。从案件的地域分布上看,其中浙江省10起,上海市、内蒙古自治区、辽宁省、黑龙江省、江苏省、江西省、河南省、湖北省、湖南省各1起。不难看出,“从全国总体情况来看,虽然档案犯罪在个别省份的发生率较高,但总体上来讲还是相对冷门的犯罪”[2]。

2.2. 档案违法行为现状

从数据上看,我国档案犯罪案件数量较少,档案犯罪发生率一直维持在低位。但是相比之下,我国的档案违法行为却呈现出高发、多发的趋势。据学者统计,“自1987年到2017年《档案法》实施30年间,一共有112起档案违法案件发生”[3]。然而样本数据之外可能还有各种档案违法违规案件由于无法被曝光等原因没有被统计在内。《中国纪委监察报》曾指出,2014年中央巡视组巡视的20个省区市中就有15个干部档案造假,2016年在中组部的干部档案专项审核中,186名干部档案出现问题被记录在案,420名干部档案存在造假行为而受到不同程度的处分。分析以上数据可以看出我国档案违规行为多发频发,并且其中有很多需要追究刑事责任的行为,但现实中被移送司法机关的案件少之又少。综上所述,档案犯罪的数量在全国各个省份及其罕见,而档案违法行为的数量却居高不下,这种数量上的悬殊进一步表明行刑衔接机制不够顺畅。行刑衔接机制的不顺畅不仅直接制约着行刑衔接工作的开展,更不利于快速有效地打击档案犯罪行为,这会严重影响到档案的安全与保护。

2.3. 行刑衔接机制现状

为了应对在行政执法过程中屡次出现的有案不移、不立以及以罚代刑等情形,我国各立法主体在法律、行政法规及规范性文件中进行了一系列规定,行刑衔接机制在市场监管、安全生产、食品药品安全、生态环境保护等领域大体上被建立起来了。但是,与之相对的是,关于规制档案安全领域行刑衔接机制问题的法律条文数量上少之又少,缺乏针对性与体系性。见表1,新《档案法》中第五十一条规定违反档案法相关规定,且构成犯罪的,依法追究其刑责。但此条规定不够清晰明确,不能为档案安全领域犯罪案件的移送提供具体的指引。而其他部门规章,如《档案行政处罚程序暂行规定》中也只是重申了《档案法》中依法追究构成犯罪行为刑事责任的规定,此外在《档案执法监督检查工作暂行规定》中也是如此。可以看出,在我国现行法律、行政法规及部门规章组成的行刑衔接机制下,关于档案安全领域行刑衔接的规范体系建设还没有明显进展。总而言之,行政执法与刑事司法的衔接配合是使档案安全工作健康有序进行的两大“基石”,只有二者能够通达顺畅地进行衔接配合才能更好地打击档案违法犯罪,构建起预防档案违法犯罪的防线。

Table 1. The standard system of execution convergence in our country

表 1. 我国行刑衔接的规范体系

效力位阶	法律名称及出台部门	相关规定
法律	中华人民共和国刑法 (全国人大)	第 329 条“抢夺、窃取国有档案罪和擅自出卖、转让国有档案罪” 第 402 条“徇私舞弊不移交刑事案件罪”
	中华人民共和国档案法 (全国人大常委会)	第 51 条“违反本法规定,构成犯罪的,依法追究刑事责任”
	中华人民共和国刑事诉讼法 (全国人大常委会)	第 54 条第 2 款具体规定了行政证据在刑事诉讼中的试用规则
	中华人民共和国行政处罚法 (全国人大常委会)	第 27 条规定了违法犯罪双向移交程序以及建立健全案件移送、证据材料移交和衔接制度

续表

行政法规	行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定 (国务院)	对行刑衔接进行了全面规范
部门规章	档案管理违法违纪行为处分规定 (监察部、人社部与国家档案局)	第 19 条“涉嫌犯罪的，移送司法机关追究刑责”
	档案执法监督检查工作暂行规定 (国家档案局)	第 19 条具体规定了涉嫌档案犯罪案件的移送
	档案行政处罚程序暂行规定 (国家档案局)	第 5 条规定不得以行政处罚代替刑事处罚
规范性文件	关于在行政执法中及时移送涉嫌犯罪案件的意见 (全国整规办、公安部、最高检、监察部)	系统性规范了行刑衔接的程序
	关于加强行政执法与刑事司法衔接工作的意见 (中办、国办转发国务院法制办等八部委)	
	人民检察院办理行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定 (最高检)	
	公安机关受理行政执法机关移送涉嫌犯罪案件规定 (公安部)	

3. 行刑衔接机制存在的主要法律问题

行刑衔接机制的运行不畅严重妨碍了对档案安全领域违法犯罪行为进行有效追诉以及对档案安全进行保障。特别是在数字网络时代下，从“有形档案”到“无形档案”的转变以及电子档案数量迅速增长的情况下，完善档案安全领域行刑衔接机制对保障档案安全显得尤为重要。档案安全领域行刑衔接不畅的问题可以归咎于多方面的原因，包括行政司法理念滞后、办案人员追责性不高、执法人员档案安全意识不足等。但是行刑衔接过程不够顺畅归根到底是因为档案安全领域行刑衔接机制的系统构建存在缺陷，具体表现在立法衔接、案件移送、证据转换和检察监督四个方面。

3.1. 立法衔接不足

无论是档案违法行为还是档案犯罪行为，其共通点都是会对档案安全造成法益侵害，只不过对档案安全的法益侵害程度存在着从量变到质变的不同。此外，由于档案犯罪具有行政违法性与刑事违法性的双重违法性，而档案犯罪又被称为法定犯或行政犯，某种程度上说明档案行政执法是档案刑事司法的必经程序。因此，规制档案犯罪需要档案行政法规作为前置法，更需要刑法作为档案行政法律规范的后盾与保障^[4]。档案安全领域内行政违法行为与档案犯罪的关系决定了档案行政执法与刑事司法的“行刑衔接”需要立法上的衔接。

但是，我国一直缺乏针对此方面的专门立法。新《档案法》在第四十八条与第五十条的内容中一共规定了十一种档案违法行为，但是这两条简单的规定并不能穷尽所有档案违法行为，此外，现行刑法并不能有效规制每一种社会危害性较大的档案违法行为。见表 2，例如，新《档案法》第四十八条第一项、

第二项、第六项、第七项规定的“丢失属于国家所有的档案的”“擅自传播属于国家所有的档案的”“逾期不移交档案的”“档案没有按有关规定向社会开放与提供利用的”等违法行为，达到情节或后果严重的，依新《档案法》第五十一条“构成犯罪的，应依法追究刑责”。然而，现行《刑法》中只明文规定了两个显性档案犯罪的条款，即第三百二十九条第一款和第二款规定的抢夺、窃取国有档案罪和擅自出卖、转让国有档案罪。

由此可见，刑法中并没有与档案法规定的应追究刑责的档案犯罪行为相对应的罪名，从而造成行刑衔接失调的情形。此外，从法律责任上看，《档案法》在第七章这部分规定了针对档案违法行为，应给予警告、罚款等行政处罚；对于档案违法违纪人员，我国人社部于2013年发布的《档案管理违法违纪行为处分规定》中规定了警告、记过、降级以及撤职、开除等处分，而现行《刑法》中档案犯罪的法律后果仅仅只有拘役和有期徒刑两种自由刑。相比之下，我国刑法对档案犯罪的处罚极为单一，无法有力地打击档案犯罪。笔者认为对档案犯罪的刑罚设置加以财产刑和资格刑也是十分必要的。

Table 2. Types of file violations and identification of criminal behavior

表 2. 档案违法类型与犯罪行为认定

编号	档案违法行为	档案犯罪行为可能涉嫌的罪名
1	丢失国有档案	无
2	擅自传播国有档案的	泄露国家秘密罪等
3	非法转让、买卖国有档案的	擅自转让、买卖国有档案罪
4	毁损档案的	故意损毁文物/财物罪
5	出卖、赠送国有档案给外国人或组织的	擅自出卖国有档案罪等
6	逾期不移交档案或不按规定归档	无
7	应向社会开放而未开放的	无
8	明知档案存在安全隐患仍不采取措施造成档案毁损灭失	玩忽职守罪
9	发生档案安全事故后，拒绝调查、隐瞒不报等	玩忽职守罪
10	档案工作人员玩忽职守造成档案毁损灭失的	玩忽职守罪
11	擅自传输禁止出境的档案出境的	走私文物罪等

3.2. 案件移送不畅

涉嫌档案犯罪的案件是否可以通畅顺达地从档案行政执法阶段转入刑事司法阶段，是档案行政执法与刑事司法是否可以顺利衔接的关键，更是决定刑事司法程序是否可以及时启动的先决条件。另外，在整个档案犯罪案件移送过程中，公安机关处于一个“承前启后”的重要位置。档案主管部门是移送档案犯罪案件的启动者，其在发现档案违法案件后，将此案件移交公安机关进行立案侦查，公安机关侦查结束后移交检察机关，由检察机关提起公诉，进入审判程序。由此可见，公安机关在案件移送过程中处于一个非常重要的环节。

根据国务院2020年修改的《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》，对于移送涉嫌档案犯罪的案件，公安机关只需进行“审查”，而不需要“依法接受案件”。这就导致实践中公安机关怠于履行“仔细审查”职责，常以“证据不足”“材料不全”等理由将案件退回档案主管部门，或者出现退回再移送、以罚代刑草草结案的诸多情形。在整个办案流程中，只有各部门通力合作才能实现涉嫌档案犯罪案件的顺利移送，与此同时，任何一环出现问题，案件移送都会受到阻碍。实践中，涉嫌档案犯罪的案件在移

送公安机关后，往往无法正常进入立案侦查阶段，案件在这一节点上频频受阻，最终无法被纳入司法程序，贻误办案时机。案件在公安机关这个环节受阻，极大地增加了案件处理的难度与负担，使案件容易最终走向不了了之的境地，这种情况非常不利于打击档案犯罪，且极易造成不良社会影响。

除此之外，因为办案人员对案件追诉标准的认识不统一、理解上存在差异等，案件移送机关移送涉嫌犯罪的案件操作起来十分不易。比如《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》中，涉嫌犯罪案件需要被移送的标准可以概括为“有违法事实 + 有犯罪嫌疑 + 需追究刑责”，而《刑事诉讼法》则规定，公安机关立案应为“有犯罪事实 + 需追究刑责”。相比之下，行政执法机关涉嫌犯罪案件移送的标准与公安机关立案的标准有不小的差异。

3.3. 证据转换存在障碍

无论是在档案行政执法领域亦或是刑事司法领域，对证据的认定都是非常重要的。一般来讲，在档案行政领域收集到的证据，可以用来直接认定档案违法事实；在刑事司法领域收集到的证据，可以直接用来认定档案犯罪事实。当档案违法案件被档案主管部门移送至司法机关，司法机关将案件定性为档案犯罪案件而进行处理时，迫切需要解决在档案行政执法过程中收集到的证据可否直接适用于刑事司法阶段的问题，这关系到档案行政执法与刑事司法是否能够进行有效的衔接。根据《刑事诉讼法》的相关规定，在行政执法阶段收集到的证据资料，包括物证、书证、视听资料、电子数据等，都可以直接作为刑事证据使用。这为行刑衔接中证据转换的试用提供了法律依据。但是，在司法实践中，想要顺畅地实现行刑衔接中的证据转换仍存在诸多难点。

第一，在档案安全领域，档案行政执法中收集到的证据与刑事司法中收集到的证据(以下简称档案行政证据与刑事证据)在种类与形式上不完全对应，相当一部分证据难以进行转换。众所周知，证据的种类与形式必须是法定的，这意味着档案行政证据在转换后必须有与之对应的刑事证据种类才是合法有效的刑事证据。在《档案行政处罚程序暂行规定》中，档案行政证据除了物证、书证、证人证言等与刑事证据相对应的证据外，还包括当事人陈述与现场笔录两类，这两类档案行政证据在刑事证据中是无法找到与之对应的证据种类的。这种情况下，无疑会使档案行政证据与刑事证据的转换不畅，进而导致相当一部分证据在转换时遭遇困境。一方面，根据《刑事诉讼法》的相关规定，当事人陈述在名称上被分解为“被害人陈述”“犯罪嫌疑人、被告人供述和辩解”。档案行政证据与刑事证据中的这两类证据除在名称上存在不同之处外，在证明力上也“明显不同”[5]。另一方面，《刑事诉讼法》中只规定了“勘验、检察、辨认、侦查实验等笔录”，而档案行政证据中的“现场笔录”并不是《刑事诉讼法》所规定的法定证据种类，这两类证据在取证程序上存在着明显差异。刑事侦查人员的现场勘验取证等程序要远远严格于档案行政执法人员的现场检查程序。

第二，档案安全领域行政执法人员取证规范性不足，司法机关难以采信档案行政证据。档案主管部门通常是以“认定档案违法行为以及作出行政处罚”来作为取证目的的，而公安机关则是以“追究刑事责任”作为其取证目的。除取证目的的差异外，档案主管部门的取证能力与司法机关相比，还处于非常不成熟的阶段。其在取证技术、方式、效力等方面都达不到司法机关将其作为定罪量刑证据的标准，这直接影响到行刑衔接中证据的转换与认定。

第三，档案行政证据的认定标准远远低于刑事证据。《刑事诉讼法》对刑事证据的认定除要满足“查证属实”的基本要求外，还要受“非法证据排除规则”“补强证据规则”等规则约束，而对档案执法证据的要求，除《档案行政处罚程序暂行规定》中提到必须“查证属实”外，再无任何规范性法律文件对档案执法证据的证明力进行明确规定。

3.4. 检察监督乏力

检察院作为行使国家检察权的法律监督机关，理应在档案违法犯罪案件行刑衔接中发挥高效的监督作用。但档案违法犯罪案件的特殊性以及现行不完善的法律制度，常使检察院的检察监督权无法达到应有的力度，不能对行刑衔接工作进行外部的监督和制约，检察院的检察监督职能名存实亡。司法实践中，检察院在行使监督权时，经常表现出一定程度上的被动性，具体表现在很多案件要想进入检察监督的视野范围内，必须先经过个人或有关单位进行举报，但在现实中，检察监督的主要信息来源和渠道是档案主管部门的通报。再加上行政执法自身具有相对封闭性，这就使得档案主管部门在与公安机关进行案件的移送与承接时，通常不会及时主动地通报检察机关。检察机关不能从其他渠道获取信息，最后陷入“信息孤岛”的境地。此外，当档案违法犯罪的案件由群众进行举报时，被害人往往基于对个人安危的考量，对举报或反映此类案件并没有多少积极性，这种境况下，启动检察监督程序就更加不易。这种情况造成的直接后果就是，一些需要检察院进一步行使监督权深入介入的案件，由于无法及时进入检察院的监督范围内而最终不能得到有效监督。

事实上，我国检察院的法律监督职能主要发挥在司法实践的领域，进一步体现在大量民事、刑事以及行政诉讼中。而在档案行政执法领域，检察机关的监督作用往往虚有其名，效果不佳。因为检察机关行使监督权的很多方式缺乏强制性，这些方式包括查询案件、检察建议、检察意见等。从实践来看，非强制性的监督方式存在一定的缺陷。比如，当检察院向行政执法机关提出法律监督意见时，档案主管部门对此采取不回复或者拒不接受的态度时，检察机关也无可奈何。另外，检察机关对公安机关立案的监督同样缺乏强制力。当公安机关应立案而不立案、不按要求复议、复核，或者应撤销案件而不撤销案件时，检察机关会发出纠正违法通知书。但是检察机关的纠正违法通知书并没有强制性，公安机关经常对此不太重视，甚至拒不纠正，这就导致检察监督不能落在实处，监督的效果大打折扣^[6]。最后，检察机关行使监督权往往聚焦于档案执法人员与司法人员的职务违法犯罪行为，对行刑衔接的工作并未完全顾及。

4. 行刑衔接机制的完善路径

档案违法与犯罪行为从客观上来讲，都是侵害档案安全法益的行为，其社会危害性是逐渐增加的，这就为行政执法与刑事司法进行内在统一和彼此相互衔接提供了可能性。目前我国档案安全领域诸多因素的相互作用下，出现了行刑衔接机制运行不畅的局面。为了解决上文中提出的行刑衔接机制中的主要法律问题，更好地促进档案行政执法与刑事司法的衔接，必须进一步完善我国档案安全领域行刑衔接的法律制度与体系。

4.1. 调适行刑衔接的立法制度

立法是执法与司法的大前提。随着立法技术不断提升，立法经验的不断积累，应对档案行政立法与刑事司法不断地进行调适，颁布关于档案安全领域行刑衔接的专门性法律规范，以期能够达到档案安全领域行刑无缝衔接的要求。各立法主体具体可以从以下几方面进行考虑：首先，全国人大常委可以通过出台系统、专门的法律规范，从制度上重新构建行刑衔接的程序、方式以及追究责任等。其次，全国人大常委会还可以通过修改现行法律的方式，制定在档案安全方面与行刑衔接相匹配的法律规范以及能够高效运行的衔接机制。最后，最高人民法院、最高人民检察院可以通过颁布司法解释来规范行刑衔接的具体程序。此外，直接对全国档案工作进行统筹规划、宏观管理的国家档案局可以从制定关于档案安全领域行刑衔接机制的各种规章入手，制定针对性强与可操作性强的档案安全领域行刑衔接机制方面的工作细则，以期能够对档案执法、档案违法犯罪案件的移送以及行刑证据转换等工作提供更加有效的指导。

在调适行刑衔接的立法制度中，进一步完善新《档案法》与现行《刑法》之间的衔接也是迫在眉睫

的。《档案法》与《刑法》作为支撑档案安全领域行刑衔接机制的两大核心法律规范，各立法主体应加强二者之间的实体衔接。具体来讲，可以从以下几方面进行考虑：第一，明确档案违法犯罪的保护对象，完善档案犯罪的构成要件。现行《刑法》和《档案法》规定的档案违法犯罪的保护对象不同。刑法第三百二十九条的保护对象局限于国有档案，很大程度上只对档案管理制度和国有档案所有权进行了保护，漠视了对集体和个人档案安全的保护。而《档案法》没有对档案的权属主体进行任何区分，其第二、第七、第十六等条款都充分表示一切具有保护价值的档案都值得保护，包括国有档案、集体以及个人档案。此外，《档案法》规定的十一种违法行为的行为主体包括“自然人和单位”，而《刑法》中的两个显性档案犯罪，行为主体只规定了“自然人”。档案违法犯罪的保护对象与构成要件的不同，极大地影响了行刑衔接工作的进行。因此，《刑法》应当明确档案违法犯罪的保护对象，将档案违法犯罪的保护对象延伸扩展解释到国有、集体及个人所有的档案，完善档案犯罪构成要件，加强档案安全领域行政执法与刑事司法的实体性衔接。第二，增设新罪名，调整修改现行《刑法》中关于档案安全方面的规定。比如增设抢劫档案罪、故意毁损档案罪等。以期能够使《档案法》第四十八条与五十条中规定的十一项违法行为在《刑法》中找到与之相匹配的罪名。第三，调整刑罚配置，增设罚金刑和资格刑。运用多样化的处罚手段能够更加有效地预防犯罪的发生。增设罚金刑可以使犯罪分子追求经济利益的目的落空。增设资格刑可以从源头上切断利用职务之便实施档案犯罪的犯罪人资格。

4.2. 健全案件移送机制

案件移送机制与证据转化机制是否成熟很大程度上决定了档案安全领域行刑能否通达顺畅地运行。在健全档案安全领域案件移送机制的过程中，可以从以下几方面进行考虑：第一，明确档案安全领域涉嫌犯罪案件的移送标准。笔者认为，应当对涉嫌档案犯罪类型案件的移送标准进行适当放宽。在档案执法过程中，档案执法人员将案件移送公安机关的标准不应当是要达到刑事案件相关的立案标准，而应适当放宽，只要执法人员收集到的证据有能够证明涉嫌犯罪的，就应当将属于此类型的案件进行移交，再由公安机关进行立案侦查。笔者认为，档案执法人员在执法过程中，行政规范是其执法最根本的依据，如果要求其将刑事立案标准作为执法依据，事实上对档案执法人员的法学素养要求过高，现实操作性不强。第二，明确公安机关应依法接受案件，从程序上对公安机关的受案职责进行强化。公安机关在受理档案主管部门移送的涉嫌档案犯罪的案件时，不得单纯以证据不足、材料不全为由拒绝案件的移送，应给出具体理由和下一步的指示。第三，细化案件移送标准。应对档案犯罪案件的类型、级别、社会影响等进行综合评价和判断，制定具体细致的档案犯罪案件移送标准。

4.3. 建立证据转化机制

就证据转换机制而言，需要明确的是，档案行政执法过程中收集到的证据与刑事诉讼法规定的证据客观上存在许多差异，具体表现在两种证据的种类存在不同，证明标准存在差异。虽然现存的证据体系还没有办法从根本上消除两种证据之间存在的差异，但是，笔者认为可以从以下三方面来解决两种证据间的差异，进一步提升档案行政执法过程中证据的刑事证明力。首先，《档案行政处罚程序暂行规定》中的“现场笔录”应扩大解释为“勘验、检查、辨认等笔录”，其中“当事人陈述”可与“犯罪嫌疑人、被告人供述和辩解”或“被害人陈述”相对应。这样档案安全领域的证据规定就可与《刑事诉讼法》等现有规定相对一致。其次，在档案行政执法过程中证据收集保存的规范性方面，可对比参照《刑事诉讼法》方面的规定。在取证主体上，需有两名或两名以上具有执法取证资格的档案执法人员严格依程序进行搜证和取证；在取证方式上，通过文字、录音录像及笔录勘验等进行搜证和取证，形成全过程、全方位执法记录制度。最后，进一步完善司法机关依法审查档案执法证据的制度。公安机关一旦收到档案执

法机关移送来的证据,则需严格审查证据的规范性及证明力等方面,结合形式审查与实质审查两种方法,排除不合法的档案执法证据最后进入刑事司法程序中的可能性[7]。

4.4. 完善检察监督制度

档案安全领域行刑衔接的监督效果依赖于丰富的监督方式,因而要进一步拓宽检察机关在档案安全领域方面行刑衔接中检察与监督的信息渠道。一个政府如果想要有效运作,需要对信息流动进行仔细掌控。不仅政府治理需要充分利用信息,检察机关也需要充分利用信息在档案安全领域行刑衔接的过程中进行精准监督。

拓宽检察与监督的信息渠道一般有线上和线下两种:一是构建线上档案行刑衔接信息共享平台。具体而言,地方各级档案主管部门应规范信息共享平台上档案信息发布的主体资格,仔细审核信息发布的时间、方式,细化信息录入标准,明确规定追究录入信息责任主体录入信息不及时、不全面时的法律后果与责任。此外,还可以通过建立档案执法司法联合办案系统,实现档案行政执法与刑事司法联合办案时的网上文书案卷的移送与传递等网上运行机制。二是完善线下信息共享机制。线下信息共享机制可以通过建立联席会议、联络员、案件咨询、信息通报等制度形式进行完善。完善线上线下档案信息共享机制能够更加及时地将档案违法犯罪的案件全部纳入行刑衔接的范围,更好地践行信息共享制度,形成良好的示范效应。

检察机关是宪法规定的代表国家进行法律监督的机关,对行政机关和司法机关进行监督是检察机关拥有的法定职权。一切刑事司法活动和行政执法活动都应当处于检察机关的严格监督之下。“行政机关依法移送涉嫌违法犯罪案件时的恣意与检察机关监督权的缺失,是制约行刑衔接机制的关键问题[8]。”基于此,首先,需要保障检察机关体制地位的独立性。上级检察机关在领导地方检察机关时,地方检察机关应仅对上级检察机关负责,不受其他机关影响,这样地方检察机关才会敢于对地方行政机关的执法行为进行监督,进一步有效行使监督权。其次,对涉嫌档案犯罪的案件,《刑事诉讼法》中应明确检察机关有权要求档案主管部门进行移送或公安机关进行立案。检察机关对于档案主管部门不移送或公安机关不立案的应要求其说明理由。检察机关在认为理由不成立时,应进行适当的调查,最终是否向档案主管部门或公安机关出具“移送案件或查处案件通知书”等要根据调查结果来决定。如档案主管部门或公安机关在收到书面通知后没有在规定的期限内依法查处或移送,或拒绝查处移送的,检察机关可以向监察委员会或档案主管部门、公安机关的上级机关发出对相关人员的处分意见,最终处分决定抄送监察机关。最后,监察机关应对监察对象进行全方位的覆盖,对有职务违法犯罪的公安司法人员和档案执法人员的监察要按《监察法》规定进行处理[9]。对职务违法人员与犯罪人员分别给予政务处分和进行立案调查,并追究职务犯罪人员的刑事责任。

5. 结语

新时代背景下依旧需要持续深入推进依法治档,不断提升档案安全治理体系,推动档案治理能力现代化,而档案安全领域的行政执法与刑事司法的衔接不畅会直接影响到行政执法与刑事司法的效果,因此,讨论如何加强对档案安全领域行刑衔接机制的建设是学界无法回避的议题,也是档案主管部门和司法机关迫切需要解决的一项现实难题。毫无疑问的是,只有档案主管部门与司法机关通力合作、相互配合、无缝对接,才能合力地打击档案违法犯罪,守护好档案安全的最后一道防线。然而,档案安全领域行刑衔接机制复杂繁琐,从法律体系方面来看,档案安全领域的行刑衔接机制涉及诸多不同部门法领域,如《档案法》《刑法》《行政处罚法》《刑事诉讼法》等;从责任主体来看,档案安全领域的行刑衔接机制又涉及诸多不同权力机构,如档案主管部门、公安机关、检察机关等;从档案安全领域行刑衔接的

内容来看,涉及到案件移送、证据转换、监督制约等阶段。尽管档案安全领域行刑衔接制度十分复杂繁琐,但是构建行刑衔接制度的关键仍旧是要协调不同部门法间的分工,克服不同部门法间的差异,追求立法的规范衔接,确保行刑顺利衔接。

参考文献

- [1] 档案违法典型案例[EB/OL]. 赣州市档案信息网.
<http://dag.ganzhou.gov.cn/yasf/201612/0aab89a1ad674a26ba0fe8c8adac1806.shtml>, 2023-09-26.
- [2] 姚明. 档案犯罪刑事惩治研究: 反思与重构——基于最高人民法院公布案件的实证分析[J]. 档案学研究, 2020(5): 44-49.
- [3] 马秋影. 论《档案法》中法律责任制度的完善——以 112 件档案违法违纪案例为样本[J]. 档案学研究, 2018(6): 31-34.
- [4] 仝其宪. 数字网络时代档案安全保护的刑法治理研究[J]. 档案学研究, 2021(3): 33-39.
- [5] 练育强. 行政执法与刑事司法衔接中证据转化研究[J]. 探索与争鸣, 2017(4): 97-102.
- [6] 蒋云飞. 论档案行政执法与刑事司法衔接机制的完善[J]. 档案学通讯, 2021(5): 78-86.
- [7] 仝其宪. 论档案行政执法与刑事司法衔接中的证据转换[J]. 档案学通讯, 2020(5): 99-104.
- [8] 刘远. 行政执法与刑事司法衔接机制研究[J]. 法学论坛, 2009, 24(1): 72-79.
- [9] 仝其宪. 档案安全行政执法与刑事司法衔接制度的系统构建[J]. 档案学研究, 2022(5): 43-50.