

论海事行政证据直接作为刑事证据之弊

——以“金某翔”货轮重大中毒窒息事故为例

杨跃锦 北京盈科（厦门）律师事务所

【摘要】海事行政违法案件因有涉罪因素而被移送至刑事侦查机关，行政证据直接作为刑事审判依据的现象亦多有发生。然而，像海事违法这种专业性很强的行政违法案件中，刑事侦查乃至审判机关常将行政证据与刑事诉讼证据进行混同，无节制将行政证据直接作为刑事证据使用，引发业界诸多争论。《刑事诉讼法》第五十四条第二款^[1]虽为行政证据转换为刑事证据提供了法律依据，但由于该款规定较为粗略，导致何种行政证据能够直接转化为刑事证据存在较大争议。本文将结合“金某翔”货轮重大中毒窒息事故案，探讨海事行政证据在刑事审判中的证据效力问题。并深入分析造成该困境之原由，最后提出完善建议。

【关键词】 行刑证据转换 事故调查报告 双重审查 负面清单

一、海事案件行刑证据转换问题的提出

本文所称的海事行政部门泛指涉海事务相关的行政机关。在海事案件中，涉嫌犯罪大多先违反行政法律法规的规定，对行政违法行为给以刑罚的制裁，是典型的行政犯。而行刑交叉案件中证据的转换问题始终在实践中争议较大，海事行刑交叉案件亦不例外。当一海事行政违法行为的发生，在违反行政法的同时，亦有可能触犯刑事法律的底线，故海事行政机关在收集违法证据后，将行政案件移送至刑事司法机关，相关的行政证据在很大程度上也就成为刑事处罚的考量因素乃至直接作为刑事证据。常见的如海上交通事故案件、非法采砂运砂行为，甚至重大责任事故案。将行政证据转换为刑事证据具有一定的合理性，它提高了行刑交叉案件的处理效率，也有助于节省司法资源。但是，值得思考的是何种行政证据能够直接转换为刑事证据呢？下面将以2019年发生的一起货轮安全责任事故案为例，从该案入手探讨行刑证据转换存在的问题。

2019年5月25日，福建某集团所属的“金某翔”号停靠山东某修船厂进行维修时发生二氧化碳泄漏，机舱内多人中毒窒息死亡。山东省政府批准成立事故调查组，该事故调查组是省应急厅牵头，由山东省交通运输厅、山东省海事局、山东省总工会、山东省公安厅、山东

^[1] 《刑事诉讼法》第五十四条第二款规定：“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、电子数据等证据材料，在刑事诉讼中可以作为证据使用。”

省工业和信息化厅、山东省消防救援总队厅、威海市政府、福建省政府等单位派员组成，2019年5月26日成立“5·25”重大中毒窒息事故调查组，2019年9月17日出具了《5·25事故调查报告》。其后，国务院安委会办公室与山东省政府相继出具复函及批复，表示同意《5·25事故调查报告》的一应意见^[2]。笔者通过查阅《5·25事故调查报告》的具体内容发现该份调查报告不仅包括“事故调查、分析和整改建议”，还包括“对事故有关责任人员及责任单位的处理建议”。

显然，《5·25事故调查报告》并非《刑事诉讼法》第五十四条第二款规定行政执法人员在执法过程中收集的“物证、书证、视听资料、电子数据”的证据材料之一。刑诉司法机关能否将该事故调查报告作为行政证据直接作为刑事诉讼证据来认定行政犯罪呢？海洋执法机关在行政执法中委托所作的生态环境损害专家论证意见能否直接在刑事诉讼中使用及其证据效力？海事部门所作的水上交通事故责任认定书能否直接在刑事诉讼中使用及其证据证明力？亦或能否被司法审判引为参考？

二、四类客观性证据外的行政证据在刑事诉讼中证据证明力的表现形式

基于对《刑事诉讼法》第五十四条第二款中“等”字的理解，结合证据性质及法条的解读，笔者认为法条中提及的物证、书证、视听资料、电子数据均为客观性证据，不存在执法办案人员的主观性意见，故该条的“等”应作等内解释，即通常只限于上述四类证据，不包括鉴定意见、询问笔录、事故调查报告等含有主观性意见的证据。然而实践中，办案机关常对此条文扩大解释，将行政机关出具的诸如事故调查报告、责任认定书和专家论证意见等含有个人意见色彩的文书直接作为刑事证据，严重影响了刑事审判的司法独立与公正。

（一）行政机关所作的重大事故调查报告在刑事诉讼中的证据证明力

以本文所举的《5·25事故调查报告》是依据事实调查和案涉相关人员供述综合考量后制作的专业性的事故调查报告。虽然《5·25事故调查报告》是依据事实调查出具的且经多行政机关认可，但从**证据的证明力**层面解读，该份报告并不能合理转换为刑事证据。

依据“法无授权不可为”原则，由众多政府部门组成的事故调查组并非刑事诉讼调查取证的适格主体，而要证明犯罪事实只能由侦查机关依照法定程序进行调查取证，故事故调查组所收集的证据只能算是行政证据，其不能在刑事诉讼中直接当成刑事证据使用。此外，《5·25事故调查报告》并不能达到刑事诉讼证据的证明标准，即不能达到排除一切合理怀疑的程度。

^[2] 2019年9月9日，国务院安委会办公室作出安委办函[2019]51号《国务院安委会办公室关于威海荣成市福建海运集团“金海翔”号货轮“5·25”重大中毒窒息事故调查报告审核意见的复函》，原则同意了5·25事故调查组的意见。2019年9月27日，山东省政府作出鲁政字（2019）179号《关于威海荣成市福建海运“金海翔”号货轮“5·25”重大中毒窒息事故调查报告的批复》（以下简称179号安监批复），批复同意《5·25事故调查报告》。

比如调查组通过调查认定该轮船长违反公司规定的《封闭空间作业须知》，派人进入 CO₂ 间作业前没有进行动态风险评估；也没有通知驾驶台、机舱和控制中心，导致厂方对三副进入 CO₂ 间作业毫不知情，大量修船人员在机舱内滞留，因而造成重大人员伤亡。显然，其将该轮的 CO₂ 间定义为“封闭空间”^[3]，且不能排除三副进入 CO₂ 间时，CO₂ 间的通风是足够的合理怀疑。

（二）海事行政机关所作的水上交通事故责任认定书在刑事诉讼中的证据证明力

根据《最高人民法院关于审理交通肇事刑事案件具体应用法律若干问题的解释》第二条规定，交通肇事致死亡一人或者重伤三人以上，负事故全部或者主要责任的或死亡三人以上，负事故同等责任的，处三年以下有期徒刑或者拘役。而对水上交通事故双方各自责任的认定交由海事部门作出。如果刑事司法机关将该责任认定书直接作为刑事诉讼的证据使用，那违法行为人的罪与非罪就由海事部门出具的行为人负有主要责任或同等责任的认定所决定，这无异于直接把审判权转移给了海事部门，法庭审判程序以及法庭上的公诉和辩护将流于形式。

上述的海事部门除了不具有刑事侦查权外，其搜集行政证据的手段也必须是合法，且要具有专业领域的知识背景，比如要懂得航海技术，在认定责任时要将船舶的碰撞责任与沉船导致人员伤亡责任作区分。所以对该责任认定书作为刑事证据使用，应被允许在法庭上接受质证，而不能直接使用。

（三）海事行政机关委托所作出的专家论证意见在刑事诉讼中的证据证明力

根据《最高人民法院、最高人民检察院关于办理非法采矿、破坏性采矿刑事案件适用法律若干问题的解释》第六条规定^[4]，盗采海砂的入罪条件除了判断该行为是否违反相关的行政法规，当后果严重时方才构成刑事犯罪。即从其主观心态来看，要有过错；从其客观情节或后果来看，要达到入罪的标准。对于海洋资源环境的损害修复计算，正常应由有鉴定资质的司法鉴定机构进行鉴定，由于全国各地的海床及生态环境各异，没有详尽的海洋生物分布分析统计，行政部门在发现行政违法行为后，往往通过咨询专家论证意见来得出大概的赔偿数额，此种方式主观意志较大，且在全国范围内无法形成相对统一的损害赔偿标准。故该专家论证意见作为刑事证据，不能达到刑事证据所必备的事实证据确实充分，不能达到排除合

^[3] 根据国际海事组织的定义，直接参照 IMO 在《进入船上密闭场所的修订建议》（决议编号 A.1050（27），2011）中就同一措辞所订的定义。封闭空间是指具有任何以下特征的空间：有限的出入口；通风不足；非设计为连续有人工作的处所。

^[4] 《最高人民法院、最高人民检察院关于办理非法采矿、破坏性采矿刑事案件适用法律若干问题的解释》第六条规定：造成矿产资源破坏的价值在五十万元至一百万元以上，或者造成国家规定实行保护性开采的特定矿种资源破坏的价值在二十五万元至五十万元以上的，应当认定为刑法第三百四十三条第二款规定的“造成矿产资源严重破坏”。

理怀疑，进而而影响刑事司法效果。

当然，这并不意味着“物证、书证、视听资料、电子数据”以外的其他行政证据在任何情况下均不能转换为刑事证据。若相关案件的证据保存较为困难，行政执法机关第一时间在现场收集的诸如勘验笔录、检查笔录等，在经过司法机关审查后，认为可以作为刑事证据的，可以作为特殊情形对待。但本文是基于一般情况下论证主观性意见的行刑证据转换的不合理性，与前述特殊情形并无对立冲突。

三、行刑证据转换困境之原因

笔者认为行刑证据转换困境的根本原因在于二者的证据效力位阶不同，而证据效力的差别又可以追溯至取证主体、收集程序、证明标准等方面。总体而言，刑事诉讼的证据规则明显严于行政证据。

（一）取证主体不同

行政证据的取证主体是有关行政执法机关及其有效授权的其他组织；刑事证据的取证主体为公安机关、检察院、法院。此外，根据最高人民法院、最高人民检察院、中国海警局联合印发《关于海上刑事案件管辖等有关问题的通知》^[5]可知，除去地方港口公安机关负责管辖港区内的海事犯罪外，其他海事刑事案件的立案侦查归属于海警局。结合“金某翔”货轮“5·25”重大中毒窒息事故，该案移交司法机关进行刑事审判的，应当由海警局亦或港区内有管辖权的公安机关进行调查取证，将案涉人员及相关材料、证据移交检察机关。但由山东省政府组织的事故调查组出具的《5·25 事故调查报告》显然是由行政机关作出。其所取得的证据除属于前述《刑事诉讼法》规定的四类客观真实的证据，能够不因取证主体不同而被直接作为刑事证据外，该《5·25 事故调查报告》中含有主观意见的部分，因其取证、采信主体的差异化的问题不能被直接采用。

（二）证据收集程序不同

基于取证主体的不同，行政证据与刑事证据收集程序亦有所不同，主要表现为对证人询问流程上的差异。根据《刑事诉讼法》第一百二十四条第一款^[6]规定可知，办理刑事案件中侦查人员可在现场或在证人住所或在其预定的地点等地进行询问。而《行政诉讼法》及《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》等相关法律法规中并未明确规定相关的询问

^[5] 《关于海上刑事案件管辖等有关问题的通知》第二条规定：“海上发生的刑事案件的立案侦查，由海警机构根据本通知第一条规定的管辖原则进行。依据第一条规定确定的管辖地未设置海警机构的，由有关海警局商同级人民检察院、人民法院指定管辖。”

^[6] 《刑事诉讼法》第一百二十四条第一款规定：“侦查人员询问证人，可以在现场进行，也可以到证人所在单位、住处或者证人提出的地点进行，在必要的时候，可以通知证人到人民检察院或者公安机关提供证言。在现场询问证人，应当出示工作证件，到证人所在单位、住处或者证人提出的地点询问证人，应当出示人民检察院或者公安机关的证明文件。”

流程。该程序规定上的差异导致刑事证据的收集严格性明显高于行政证据，而该收集程序的不同也进一步导致两方证据的证明力与作用呈现出不同层级。

（三）证明标准不同

现阶段刑事证据与行政证据的证明标准从本质上看依然属于盖然性推理的范畴。根据《现代汉语词典（第六版）》中解释可知，盖然性是指有可能但又不是必然的性质。由于刑事证据与行政证据证明标准不同，二者相对应的盖然性层级亦不相同。行政证据的证明标准应当以明显优势标准为基准，即案件事实基于明显优势，能够达到明确且令人信服的程度，以使其他合理的可能性保持沉默的盖然为真的状态。而刑事证据的证明标准明显更加严格，除了要达到证据的确实充分，且证据之间要相互印证，不存在无法排除的矛盾和无法解释的疑问，全案证据形成完整的证据链，同时满足证明力与证据能力的要求外，还要求达到“排除一切合理怀疑标准”的程度。

四、海事行刑证据转换的可行路径

基于刑事诉讼的惩罚性，刑事定案证据的要求无可厚非更为严格，行刑证据转换更应慎而重之。现阶段，笔者认为可以从以下几个方面考量解决行刑证据转换的实务问题。

（一）完善证据转换双重审查体系

笔者认为严密完善的审查机制是解决行刑证据转换困境的重要举措，所谓的双重审查体系即指公诉机关在提起诉讼前应当对该类行政证据进行审查，审判阶段法官也应严格审查。首先，公诉机关应当全面考量待提交的行政证据是否是重要且不可再获取的，若该类证据因特殊的案情和环境无法再次获取，则可以综合收集主体、收集程序、表现形式等因素审查行政执法证据的证据能力。其次，即便公诉机关认定该类证据应当被作为刑事定案证据，法官在审判阶段仍应该从形式合法与实质合规两方面审查行政证据，将证据转化制度与非法证据排除有效地结合起来，在该行政证据不属于非法证据的前提下审查之。在双重审查体系下虽不能杜绝司法实践中行刑证据混用的问题，但也可以在极大程度上减少该类事件的发生机率。

（二）建立行刑证据转换的“负面清单”

鉴于物证、书证、视听资料、电子数据具有较强的客观稳定性，该四种行政证据直接作为刑事证据，在司法实践中并无异议。然而，基于海上的特殊性，许多海事行政证据的获取受限诸多，实务中存在许多盲目将其他种类行政证据直接转为刑事证据的案例。故而，笔者认为应当建立行刑证据转换的“负面清单”以厘清何种证据可以转换，何种证据不能转换。

对于行政执法人员在行政执法过程中收集的陈述类言词证据应当纳入该“负面清单”，一

方面执法主体、收集程序等因素均不同，另一方面该类证据事后可重新收集，故当行政案件移交刑事诉讼后，刑事司法人员应当按照法定程序重新收集。

对于鉴定意见、重大事故报告等含有主观意见的行政证据应当视具体情况而定。若该类意见时候仍可重新获取，则应由司法机关重新获取，前期的行政证据应纳入负面清单，禁止其直接转换为刑事证据；若该类证据的鉴定、调查对象的检材或样本无法保存，且该样本在刑事诉讼阶段已经丧失的，在犯罪嫌疑人无异议且征得其同意的情况下，方可做为刑事证据提交，但也仅限于提交。只有经法院庭审阶段举证、质证及辩论后才能最终确定该类行政证据是否能作为刑事定案证据。

（三）明确出具责任认定书、重大事故调查报告书的主要负责人责任

海事部门所作的水上交通事故责任认定书调查报告书已对案件的处理给出了结论，如果允许该责任认定书、报告书直接作为刑事诉讼的定罪证据使用，应当要求作出该认定书报告书的主要负责人或制作人在其上署名以示对所作认定内容调查内容负责，若犯罪嫌疑人对认定书或调查报告有异议或者人民法院认为署名人有必要出庭的，署名人应当出庭接受质证。

（四）培养具有专业领域知识背景的法律人才

海事案件的处理，除了可能涉及的航海技术、船舶知识等专业知识外，还可能有涉外因素，故对国际私法和国际法两个部门法域也要具备，因此培养一批具有专业领域知识背景的法学专家、法官，是解决实务中由于刑事司法机关缺乏海事的专业知识而只能依靠海事部门进行所谓的专业认定，而无异于将刑事审判权拱手相让于海事行政部门的困境可行之举。

结语

由于行政证据与刑事诉讼证据在位阶上属于不同层次，证据的证明标准不同，证据的证明力不同，于是实践中便产生了行政证据在刑事诉讼中的证据证明力问题。当前阶段实务中较为常见的争论是带有主观意见的海事行政证据（如水上交通事故责任认定书、重大事故报告等）能否直接转换为刑事证据以及能否作为定案依据。笔者认为，若想要从根本上解决特殊领域中行刑证据转换的困境，证据收集、证据审查及认定是现阶段的重中之重，需要众多司法实践者在理论与实践不断进行完善。

参考文献

- [1] 王喆,朱文婷.论行政证据在刑事诉讼中的运用[J].淮南职业技术学院学报,2020,20(05):115-116.
- [2] 雷修.论行政证据在刑事诉讼中的证据效力[J].法制与经济,2020(08):16-18.
- [3] 冯俊伟.行政执法证据进入刑事诉讼的规范分析 [J]. 法学论坛 ,2019(2).
- [4] 陈瑞华.行政不法事实与犯罪事实的层次性理论兼论行政不法行为向犯罪转化的事实认定问题[J].中外法学, 2019 (1) : 90.

杨跃锦, 工作单位: 北京盈科(厦门)律师事务所, 地址: 福建省厦门市思明区鹭江道2号厦门第一广场19层, PC: 361000, TEL: 0592-2936688, E-MAIL: yangyuejin@yingkelawyer.com