

党委政法委执法监督与检察机关法律监督衔接中数据共享问题研究

□戚进松 卜素 陈子良 周笑如

在政法领域智能化转型与强化协同监督的背景下，聚焦数据时代党委政法委执法监督与检察机关法律监督衔接中的数据共享问题，明确基于党委政法委宏观协同职能与检察机关微观纠错职能下数据共享的必要性及内容构成。从数据目录自有局限、政府数据碎片化、技术场景与法律相对滞后的现实困境剖析权力分散与数据分配失衡、协调机制与考核激励缺口、技术壁垒与数据安全隐忧的深层梗阻，并据此提出建立权责与激励统筹的协调机制、构建标准与分类协同的规范体系、打造安全与适配一体的技术平台等优化策略，以期增强党委政法委执法监督与检察机关法律监督相衔接的监督合力，并在新时代法治监督体系协同化进程中产生示范效应。

关键词: 党委政法委；检察机关；执法监督；法律监督；数据共享

引言

在信息化联系日益密切的今天，成形的数据经科学分析与有效流转后，能够显著提升社会运行效率、产生重大社会效益。在此背景下，以法治化规范技术应用规则，明确权力配置与责任划分已成为规范政务数据共享的重要路径。当前，司法领域数据共享之合理运用已释放出良好治理效能，但围绕“成效与安全的平衡”，仍有诸多可探之处。基于此，本文选取“党委政法委执法监督与检察机关法律监督衔接中的数据共享问题研究”为切口，以具体场景映射司法数据治理的共性逻辑。两类监督虽性质不同，但在中国特色社会主义法治体系中具有鲜明的协同逻辑：二者围绕保障国家法律正确实施这一高度一致的监督目标，以政法单位的执法司法活动为监督对象，从“宏观协调”和“微观纠错”两个层面功能互补，数据共享也就成为推动两类监督从目标协同到实践联动的必然选择。

数据共享的理论阐释

跳出技术革命的理论范畴，数据共享在宏观政治引领下，于实务问题中强烈呼唤法治保障。阐释数据共享问题，需明晰其法理基础，结合实现领域的职能逻辑，落实嵌入进路与赋能方式，明确数据共享的内容构成，因此，由以下四个方面展开：

第一，数据共享在政治引领下需求法治保障。数据共享技术是解决“海量已采数据”如何合理利用问题的关键答案，政治引领下的数据共享是实现国家现代化治理的必由之路。政治统筹下的规范数据共享平台建设是解决源自数据共享自身限制与不当使用的外部性问题之利器，而数据重复采集、供需对接不畅等具体问题亟待政治引领下的法治解决。《政务数据共享条例》（以下简称《条例》）作为统筹性规定，标志着政务数据共享进入法治化、规范化的新阶段，而《条例》的顺畅落地仍需在实践中持续检验。

第二，政务数据共享背后的法理基础。司法领域中的政务数据最终都归结到自然人载体，因此政务数据的共享须具备合法的民事权利基础。匿名化作为降低侵权风险的重要方式之一，同时使政务数据抽象化进而难以释放价值，而从《中华人民共和国民法典》的设置来看，与特定自然人高度关联的个人网络隐私具有高度的不可让与性，基于对人格利益的保障，通常情况下数据共享行为应当受到知情同意规则的调整，因此基于利益衡量原则，对于“同意权”的破除必然需要更强的说服理由，如国家机关在程序约束下根据法定职责与义务对该部分数据的共享。

第三，数据共享背后的职能逻辑。本文所述政务数据为一个宏观概念，即政府部门经法律、行政法规授权行使职能的组织在履职过程中取得、产生的数据。作为国家推进改革的重要抓手，政务数据共享在打破部门壁

垒、促进跨领域协同、提升政府行政效率、优化公共服务质量上发挥重要作用。在数据高效整合流转推进部门间合作的联动化进程中，政务数据共享从顶层设计向基层落地。“党对政法工作的绝对领导”是政法工作始终沿着正确方向前进的根本政治保证。聚焦基于监督职能的精准体系化数据共享需求，党委政法委与检察机关等政法职能部门的数据共享成为具有跨部门属性的工作之前提。

第四，党委政法委执法监督与检察机关法律监督相衔接的内容构成。作为专门化的法律监督主体，检察机关对执法司法活动的监督是保障执法司法公正的关键环节，按照中央政法委的部署，强化检察机关法律监督职能是完善政法部门间制约监督体制机制的三个主要方面之一。党委政法委统筹协调与检察机关专业履行的职能定位协同构成衔接的首要内容。以类案监督为例，在以数据集成与线索挖掘为关键工作的实践中，检察机关需要向党委政法委同步类案监督数据以支撑其统筹全局，党委政法委则协调公安、法院等部门数据向检察机关开放以解决其获取数据难的问题。数据共享以双向的流转构成衔接在实践工具角度的核心内容，推动智慧检察在“四大检察”中实现类案监督全覆盖，助力监督实质化。

两类监督衔接中数据共享的背景契机

政法领域的智能化建设部署既从宏观上确立了数据共享在政法协同中的必要性，又从操作层面为两类监督衔接中的数据流转提供了政策依据和实践路径，从发展轨迹来看，中国智能技术赋能政法改革的国家主导特征在数据共享层面体现尤为明显。依托政法架构优势，政法系统突破部门壁垒，用一体化思维将政法机关置于一个统合的语境之内考察，推动数据共享从分散存数据到协同用数据，从部门内循环到跨部门流通。政法委执法监督与检察机关法律监督衔接中的数据共享是政法改革数据共享的核心场景，同时也是智能技术赋能监督协同的典型实践。需要明确，构建数据共享领域的中国式话语体系，不仅要解决技术通路的阻碍，更是与政法机关职能相适配的制度创新。

在数据共享的制度支撑与顶层驱动之下，地方试点经中央协同机制护航，呈现从局部探索到全域扩展之势。以浙江省为例，2024年7月，浙江被确定为全国跨部门大数据办案平台提质增效试点省份，“检察+”协同共治改革被列为重点项目。同年12月，在省委政法委的支持下，“检察+”协同共治平台正式发布并在省、市、县三级检察院同步上线，随后近2个月的时间内，该平台已向行政执法机关协同发出检察建议428件、检察意见4307件。中央政法委在评估浙江试点后，将“监督数据与执法数据双向流转”纳入《政法跨部门大数据办案平台建设指南》，为全国范围内的相关改革提供经验借鉴与路径明确。

两类监督衔接中数据共享的现实困境与深层梗阻

结合具体实践情况，当前党委政法委执法监督与检察机关法律监督衔接中数据共享问题存在自发性难题、碎片化挑战与滞后性现象等现实困境。作为数据共享核心依据的政务数据共享目录清单，其合理性与更新性成为数据共享效能的决定性因素，同时成为数据共享的自发性难题。更新的严格性与规则的滞后性极易将监督衔接带回数据互通难的困境；就数据本身而言，以数据格式的显著差别为例，党委政法委侧重统计报表类数据，而检察机关侧重诉讼文书类数据，表现出数据资源存在明显的部门化特征。加之对两类监督衔接数据共

享政策的弱针对性与共享平台技术条件的限制，数据资源、政策、平台的碎片化增加了两类监督衔接的成本；此外，法律界对智能技术的应用逻辑缺乏深度参与，导致数据共享系统难以完全匹配实际需求。在部分智能化改革起步较晚的地区，政法机关面临“数字化、网络化、智能化”三期叠加的压力，进一步加剧了数据共享的滞后现象。在“按需归集、应归尽归”原则下，因政法监督数据的归集重点与操作细则未进一步明确，滞后性现象难以得到深层次解决。这些现实困境背后存在深层梗阻，如横向部门职权划分与纵向层级管理体系的权力分散诱发数据资本分配失衡、组织层面协同机制与考核激励机制的缺位使数据共享难以成为常态化动作，标准体系多元化影响下的数据格式壁垒以及数据安全隐忧下的共享保守倾向。

两类监督衔接中数据共享的优化策略

针对前述现实困境与深层梗阻，拟从建立权责与激励统筹的协调机制、构建标准与分类协同的规范体系、打造安全与适配一体的技术平台三个方面进行优化。

建立权责与激励统筹的协调机制

针对权力分散导致的数据资本分配失衡、协调机制缺位及自发性难题，需以党委政法委统筹为核心，构建权责明晰、激励引导的闭环机制，从根本上破解不愿衔接、不能衔接等问题。

从权责统筹来看，《中国共产党政法工作条例》赋予党委政法委的监督职能使之天然具有两类监督数据共享“总协调者”的地位。党委政法委需明晰自身与检察机关的共享权责边界，明确政法委对跨层级跨部门的宏观监督数据整体调度与检察机关对数据的司法属性校验以及反馈使用成效，并建立常态化的协调机制。如内蒙古鄂温克旗委政法委与旗检察院会签《执法监督与法律监督衔接工作机制》明确了双方在数据共享中的职责流程。

在权责明晰的前提下施加激励引导，以受益激发共享者的共享热情，消除共享与担责的捆绑心理，更能在两类监督间有效释放数据共享效能。可从如下方面着手：一是借鉴试点回流经验，搭建双向流转平台，让基层从共享中获取数据反馈；二是将数据纳入考核，在质与量两个层级设置指标，即将共享数据使用率与监督衔接案例数纳入考核；三是建立容错清单，针对因系统漏洞等非主观因素导致的数据安全风险建立免责清单。需要注意，建立权责与激励统筹的协调机制，需从观念上进行引导，强化“数据不全是部门资产”“数据共享并非失去而是增值”的观念，逐步扭转数据私有的不当认知，以认知引导下权责法定与常态协调破解权力分散下数据资本分配失衡的问题。

构建标准与分类协同的规范体系

标准体系多元化导致的数据碎片化、共享规则滞后于实践需求，解决这两类梗阻需以分类分级为基础，构建核心要素统一、动态调整适配的规范体系。

分类分级共享规则是基础，结合两类监督数据的敏感程度与监督价值，明确分类标准，具体而言，以格式统一、实时更新的公开共享标准处理非涉及敏感信息的监督统计数据，以高描述规范的授权共享标准处理非涉密案件的监督线索，以加密传输、全程留痕的定向共享处理涉密信息，通过分类分级破解数据混乱导致的碎片化。统一核心要素标准需结合法律监督特性，聚焦两类监督的共性需要提炼核心要。如贵阳市委政法委在市公检法之外统筹推进政法专网，统一共享数据的规格和交换标准，以利政法职能部门推送、调用。

在分类分级共享规则与统一核心要素标准的基础之上，需建立动态更新机制以应对共享规则的滞后性，

在结合两类监督的新需求定期调整共享清单的基础上，允许两类机关临时申请共享特定数据，并明确审批权限与共享规则。通过分类分级确定共享边界、核心要素标准统一与动态调整适应变化等三重举措，数据共享从无序流向规范高效转变。

打造安全与适配一体的技术平台

数据安全隐忧与技术适配不足导致的共享低效，实质是没有把握好安全与效率的平衡。通过责任到岗与技术防护的组合策略打造技术平台，可有效定位安全与效率的平衡点。

打造安全的技术平台，前提是明确全流程安全责任。具体做法为拆解数据共享流程，根据两类监督场景细化责任链条，根据具体衔接场景分配各方责任，并在此基础上明确第一责任人，并规范担责与免责情形，形成全程追溯的责任体系。如泉州市委政法委的网上协同办案与智能辅助平台开设“案件评查”模块，具体案件办理的所有流程节点均可一一呈现。

技术平台发挥效能，安全是前置条件，安全基础上的适配是必备因素，高场景适配性的技术支撑是具体抓手。在共享平台嵌入自动脱敏功能、权限管理模块、操作溯源系统以保证安全性，此外开发类案监督数据关联分析相关功能，基于统一要素标准，匹配数据衔接中的关联点。针对三期叠加地区，开发数据格式转换工具以兼容非标准化历史数据，降低技术适配门槛。通过明晰责任和技术支撑打造安全与适配一体化技术平台逐步消除共享障碍，为两类监督衔接提供安全高效的数据支撑。

结论

当前，党委政法委执法监督与检察机关法律监督衔接中数据共享问题的研究还不够充分，理论与实践应当并行。通过以上浅要分析，笔者认为未来应当走出现实困境，破解深层梗阻，落实优化策略，形成实践闭环，为两类监督衔接的数据共享提供系统性解决方案。并紧扣功能强化之目的，增强党委政法委执法监督与检察机关法律监督相衔接的监督合力，畅通数据共享路径，为未来政府数据共享产生示范效应，以点带面促进新时代法治监督体系的协同化。

参考文献：

- [1]莫纪宏.数字法治困境与数字法学回应[J].华东政法学报,2023,26(04):5.
- [2]徐晓林,明承瀚,陈涛.数字政府环境下政务服务数据共享研究[J].行政论坛,2018,25(01):50-59.
- [3]国务院办公厅关于印发全国一体化政务大数据体系建设指南的通知[EB/OL].[2025-06-11].
- [4]《党对政法工作的领导只能加强不能削弱》(2004年12月7日),载《罗干谈政法综治工作》,中国长安出版社2015年版,第196页.
- [5]陈一新:《“制约监督”让执法司法权不任性》.《瞭望》2020年第38期,第8页.
- [6]左卫民.关于法律人工智能在中国运用前景的若干思考[J].清华法学,2018,12(02):108-124.
- [本文系基金项目:北京市人民检察院2025年度课题“党委政法委执法监督与检察机关法律监督衔接中数据共享问题研究”(课题编号:BJ2025B1);2025年度最高人民检察院检察应用理论研究课题“建立‘每案必检’案件质量检查与评查机制研究”阶段性成果之一。]
- [作者单位:戚进松、周笑如,北京市人民检察院第一分院第九检察部(法律政策研究室);卜素,北京市人民检察院第一分院第九检察部(法律政策研究室)、中国矿业大学(北京)文法学院;陈子良,中国矿业大学(北京)文法学院。北京100083]

体现为“入库规则”。而债权人又以代位权主张股东直接向其清偿的，则可以获得未实缴出资股东直接向其清偿债务的效力。最高法亦持此观点，根据《〈公司法〉解释征求意见稿》第二十四条第一款、第二十一条第三款规定，公司债权人可以直接要求认缴出资股东对其到期未实现的债权承担责任。此时股东承担的责任为补充责任，也就是对于公司无法清偿的到期债务，认缴出资股东在未出资以及因此给公司造成的损失范围内承担责任。

依据《中华人民共和国民法典》第五百三十五条债权人代位权之规定，债权人可以代位行使公司的实缴出资请求权，实现股东对公司债务的直接清偿。新《公司法》第五十四条规定认缴出资加速到期，股东因此丧失出资期限利益，出资债务转化为一股到期债权，从而符合代位权的适用条件。同时，债权人行使代位权以债务人怠于行使其债权或者相关从权利为前提，对此《〈公司法〉解释征求意见稿》第二十四条第一款规定，公司不以诉讼或者仲裁方式主张权利，即公司怠于履行认缴出资义务的，债权人有权请求股东认缴出资加速到期。

根据《〈公司法〉解释征求意见稿》第二十一条第三款、第二十二条、第二十三条、第二十四条第一款规定，债权人起诉股东认缴出资加速到期，由公司所在地法院管辖，以未出资股东为被告、公司为第三人，请求该股东对其到期债权承担责任。若多个股东均未实缴出资，债权人可以同时起诉各股东要求其承担责任。另外，法院不再支持直接在执行程序中变更、追加未届出资期限的股东为被执行人。根据《最高人民法院关于民事执行中变更、追加当事人若干问题的规定》（法释〔2016〕21号）第十七条规定，申请变更、追加“未缴纳或未足额缴纳出资”的股东作为被执行人，仅限于出资期限已经届满的情形。

总之，新《公司法》第五十四条确立了认缴出资加速到期规则，是平衡股东出资期限利益与债权人权益的重要制度创新，为债权人应对公司债务困局提供了明确的维权路径。股东享有出资期限利益，但要以公司能够清偿到期债务为边界。当公司客观上缺乏清偿能力时，债权人有权直接起诉股东出资加速到期，并要求该股东对其到期债权承担责任。债权人可依托认缴出资加速到期规则要点，结合具体案件事实制定诉讼策略，最大化保障自身债权实现。

（作者单位：北京市西高律师事务所，北京100020）

债权人视角下认缴出资加速到期规则要点解析

□王少巍

2023年12月29日修订的《中华人民共和国公司法》（以下简称新《公司法》）新增认缴出资加速到期规则，以此作为长期认缴制的配套，进一步强化了股东出资义务。本文将以债权人视角，结合2025年最高法院司法司法解释征求意见稿的最新动向，从股东认缴出资加速到期规则的核心内容、适用条件及效力三方面展开解析，为债权人应对公司债务困局提供可行的解决方案。

认缴出资加速到期规则的核心内容

注册资本是公司设立及经营过程中投入的资本金，是公司开展经营活动、对外承担责任的财产基础。公司资本充实是对公司及其债权人合法权益的重要保障。2013年，我国公司法确立了注册资本完全认缴制，在促进经济发展的同时也带来股东长期不出资，进而制约公司经营活动正常开展，损害公司债权人利益等弊端。

新《公司法》规定，股东认缴出资额应在公司成立之日起五年内缴足。在注册资本认缴制下，股东依法享有期限利益。股东向公司认缴出资后，便形成对公司的债务，实缴出资期限就是债务履行期限，在此之前债权人享有的利益即为“期限利益”。在履行期限届满前，债权人不得随意要求债务人履行付款义务，债务人享有履行期限尚未届满的抗辩权。出资期限属于公司股东的一项合法权利，然而当公司不能清偿到期债务时，就会产生公司股东与债权人的利益冲突。未届出资期限的认缴出资加速到期，其实质就是剥夺股东享有的出资期限利益，需要有约定或者法律规定。

新《公司法》第五十四条规定，“公司不能清偿到期债务的，公司或者已到期债权的债权人有权要求已认缴出资但未届出资期限的股东提前缴纳出资”。该规定确立了认缴出资加速到期规则，在公司不能清偿到期债务时，股东出资期限不能对抗债权人，债权人无需通过破产程序享有直接要求股东提前缴纳出资的请求权。

认缴出资加速到期规则涵盖了股东出资加速到期的条件、请求权主体、请求权效力等三项核心内容。在公司不能清偿到期债务的情况下，可以要求股东提前

缴纳出资的主体包括公司或者已到期债权的债权人。公司出于维持正常运营考虑，享有向股东催缴出资的权利。但当外部债权人要求股东提前缴纳出资时，公司负有向股东催缴出资的义务。请求认缴股东认缴出资加速到期的直接效力是出资期限提前届满，公司可以要求股东在合理期限内向公司缴纳出资。

新《公司法》设立认缴出资加速到期规则主要是为了遏制出资认缴制所产生的各种弊端，以维护公司资本制度的信用，保障公司资本制度的真实有效。在维护股东出资自由的同时，保护公司债权人的利益，从而实现公司、股东、公司债权人等多方主体间的利益平衡。

认缴出资加速到期的适用条件

新《公司法》施行前，由于当时法律并没有股东出资加速到期的规定，《全国法院民商事审判工作会议纪要》第六条，通过对《中华人民共和国企业破产法》第三十五条破产企业出资加速到期的规定进行扩张解释，将公司作为被执行人案件，没有财产可供执行，并且已具备破产原因，但不申请破产的，作为出资加速到期的例外情形。但其适用仍秉持股东中心主义，以公司承担债务、股东享有期限利益为原则，股东出资加速到期为例外，适用范围受到严格限制。

新《公司法》新增的认缴出资加速到期规则，将“公司不能清偿到期债务”作为出资加速到期的条件，而无需具备破产原因。但如何认定“不能清偿到期债务”，主要存在两种不同观点。

一种观点以“停止支付”为标准，“公司不能清偿到期债务”只需要满足公司债务到期后未获得清偿即可，不必对公司缺乏清偿能力进行认定即可适用加速到期。但此标准有过于宽松之嫌，可能导致滥用，造成对认缴出资秩序的冲击，也不符合股东出资加速到期的补充责任特征。

另一种观点采用“支付不能”标准，认为加速到期须以公司现有资产客观上缺乏对债务的清偿能力为前提。这与认缴出资股东对公司债务承担补充责任规则相契合，但也容易走向另外一个极端，即要求将公司债务执行终本作为前置程序。债权人要先取得对公司债