

行刑反向衔接疑难问题研究——以粤东 F 县检察院办案实践为研究对象

李传智 李佳祥

丰顺县人民检察院，广东省梅州市，514300；

摘要：当前我国已建立行政执法与刑事司法双向衔接机制，但在司法实践中，行刑反向衔接工作仍然存在法律漏洞、检察机关与行政机关衔接不畅等问题。为破解制约行刑反向衔接工作深入开展的难题，建议修改完善法律法规、建立完善检察机关内部办案机制以及与行政机关的衔接机制等，形成推进行刑反向衔接工作的合力，促进严格执法、公正司法。

关键词：行刑反向衔接；疑难问题；对策研究

DOI：10.69979/3029-2700.25.08.061

1 行刑反向衔接的概念与意义

概念：行刑反向衔接是指人民检察院对决定不起诉的案件，经审查认为需要给予被不起诉人行政处罚的，及时提出检察意见，移送有关行政主管机关，并对案件处理情况进行跟踪督促。这种衔接机制确保了刑事司法与行政执法之间的有效衔接，避免了因刑事处罚与行政处罚之间的空白地带而导致的法律漏洞。

意义：行刑反向衔接机制有助于确保法律的全面正确实施，既保障了宽严相济刑事司法政策的落实，又能够贯彻刑法谦抑性原则，避免出现“不刑不罚”和“应罚未罚”，是检察机关助推依法行政、社会治理的直接抓手。同时，这种衔接机制也有助于提升执法效率和公信力，增强人民群众对法治的信仰和认同。

2 行刑反向衔接实践中存在的问题

以 F 县检察院为例，自 2023 年 7 月 F 院行政检察部门开始负责行刑反向衔接工作，至 2025 年 2 月共办理行刑反向衔接案件 153 件 164 人，提出检察意见 84 件 91 人，终结审查 77 件 81 人，共计涉及 36 个罪名，其中排名前五的罪名分别为：盗窃罪 21 件 23 人、交通肇事罪 16 件 16 人、危险驾驶罪 15 件 15 人、非法占用农用地罪 11 件 11 人、寻衅滋事罪 9 件 9 人。通过案件办理，我们总结出以下困难问题。

2.1 检察机关工作指引比较笼统

刑事检察部门办案检察官在将不起诉案件移送行政检察部门前，要对案件是否需要作行政处罚进行初审。

不起诉案件分为法定不起诉、酌定不起诉和存疑不起诉三类，法定不起诉案件绝大多数不能作出行政处罚，如正当防卫，而对于个别犯罪情节显著轻微的案件是可以作出行政处罚的；酌定不起诉案件绝大多数可以作出行政处罚，除无法找到法律依据外；对于存疑不起诉案件能否作出行政处罚，就得凭检察官的职业判断了，例如危险驾驶罪、开设赌场罪、赌博罪这类案件，很多是可以作出行政处罚的，但对于聚众斗殴罪、故意伤害罪这类案件，虽然现有证据达不到起诉条件，但又能够证实其参与打架斗殴，能否对其作出行政处罚就见仁见智了，目前没有统一的标准。同时，有些检察院为了考核需要，如平安建设考核，把一宗案件拆分为多宗案件制发检察意见，一案多发从而达到提高检察意见采纳率的目的，这就与行刑反向衔接的宗旨相违背，不利于制度的良性发展，影响了检察机关在行政机关心目中的地位和威信。

2.2 发检察意见的时间有时滞后

司法实践中，刑事检察部门在对被不起诉人作出不起诉决定后，按规定应在 3 个工作日内将《不起诉决定书》送达公安机关和被不起诉人，然后承办检察官根据案情判断能否对被不起诉人进行行政处罚，需进行行政处罚的，提出初步处理意见后，同时将案件移送行政检察部门审查，行政检察部门经过查阅行政法规，制作检察意见书，在 10 个工作日内向有管辖权的行政主管机关发出检察意见，整个流程耗费时间相对较长，大约需要 13 个工作日，有时会拖得更久，因为所有不起诉案件须经过检委会讨论决定，基层检察机关没有经常召开

检委会，等案件积累到一定数量才集中讨论，这就造成刑事检察部门经常在检委会召开后批量把案件移送给行政检察部门，行政检察部门办案人员少，一时应付不过来，而且有时一宗案件有多个被不起诉人，要区分不同行为人的违法行为作出处罚。

2.3 出现“行刑倒挂”现象

F 院在办理郑某非法占用农用地案中，被不起诉人郑某非法占用农用地 31 亩，检察机关作出不起诉决定后，郑某被当地镇政府以每平方米 28 元的标准罚款，罚金总额 279720 元，假如检察机关对郑某提起公诉，法院一般会判个缓刑，加个几万元的罚金，从本案可以看出行政处罚远远超过刑事追责的罚金，从而出现“行刑倒挂”，容易造成经济困难的当事人因无力承担行政处罚巨额罚款，宁愿选择被刑事起诉仅需承担较少数额罚金的反常现象。

3 存在问题的原因分析

行刑反向衔接是一个多元共治的体系，打通行刑反向衔接工作中的堵点难点，必须剖析存在问题的原因，找准产生问题的根源，分析起来主要有以下几个方面。

3.1 刑法与行政法对接不够紧密

2012 年 10 月 26 日修订的《治安管理处罚法》与 2023 年 12 月 29 日修订的《刑法修正案（十二）》相隔 11 年，许多法律条文没有得到新的补充，如公安机关经济侦查大队办理的经济犯罪案件中，法律没有赋予其行政处罚权，《治安管理处罚法》中也找不到相对应的处罚条款，如非法经营罪、生产销售伪劣产品罪等，造成检察机关作出不起诉决定后，对经济犯罪类的被不起诉人无法律依据作行政处罚。同时，检察机关对于不起诉案件查封、扣押、冻结的涉案物品没有处理权，《不起诉决定书》里笼统写着随案物品退回公安机关依法处理，法院的《刑事判决书》里会具体写明随案物品根据情况依法没收、予以销毁、上缴国库或发还被告人等内容，《治安管理处罚法》没有条文规定如何处理涉案物品，造成公安机关对涉案物品如何处理无法可依。此外，《矿产资源法》《森林法》《野生动物保护法》等法律与《刑法》对接不紧密，造成检察机关作出不起诉决定的一些案件无法找到相应的行政处罚法律条文。

3.2 行政法规与政府机构改革存在脱节

新一轮大部制改革后，政府部门之间的职能和管辖范围作了调整，一些行政部门被合并、撤销，行政法规未能及时进行相应的修改。例如，森林公安分局原来是林业局的下属单位，机构改革后其职能和人员编制整体转隶到公安局，改名为森林警察大队。同时，大部分县级行政机关的行政执法权已下放到乡镇，日常监管由乡镇综合执法队实施，小的行政案件由乡镇立案处理，达到刑事立案标准的案件则移送公安机关，乡镇综合执法队对于县级行政部门各条线下放的执法权一时“接不住”，执法人员对繁杂的行政法规不熟悉，办案能力不足，怕承担责任，能推脱则推脱，从而出现职权混淆不清的情况。此外，一些行政机关对检察机关给犯罪嫌疑人作不起诉处理有意见，不愿意对被不起诉人作行政处罚，认为检察机关的不起诉决定便宜了犯罪嫌疑人，没有发挥震慑作用。

3.3 检察机关内部办案制度更新不及时

随着我国轻微犯罪在犯罪结构比例中的持续上升，检察机关作出不起诉决定的案件数量也在逐年增长，而内部办案制度更新不够及时。行政处罚法律法规众多、专业性强、执法主体多元，有的案件难以确定处罚主体和识别处罚依据。目前检察官办案依照的《人民检察院刑事诉讼规则》《检察机关执法规范》，没有对不起诉案件如何提出检察意见作出明确规定，对一些罪名没有具体指引，特别是对一些存疑不起诉案件，如何区分情形进行处理没有具体的操作指引，造成办案检察官遇到一些特殊案件不知如何处理。制度指引不明确，给办案检察官实际操作带来困难。

3.4 检察官对行政法规尚难熟悉掌握

随着员额检察官任职条件的提高，办案检察官均通过国家统一司法考试，对各类法律都有一定程度的掌握，但由于刑事检察部门的检察官长期办理刑事案件，专攻刑法学，办案任务重，精力有限，难于精通门类繁杂的行政法规，对不断更新的行政法规学习不及时，知识的局限性，使他们没办法通过自身的知识储备去分析判断能否对被不起诉人作出行政处罚，尤其是对行政处罚的期限把握不准，影响了对不起诉案件初步处理意见的提出。

3.5 法律宣传不够到位

许多犯罪嫌疑人文化素质低，法律意识淡薄，对不

起诉制度一知半解，错误理解为不起诉就等于没事，没认识到其违法行为应受到行政处罚的后果。有的被不起诉人存在侥幸心理，认为行政机关联系不到他就能逃避行政处罚，行政机关不会因这件小案花大气力抓他处罚，一旦换了办案人员就会忘记此事。有的被不起诉人任性，知道公安机关才有限制人身自由处罚权，其他行政机关没有这种权力，就算不配合处罚也拿他没办法，所以敢于抵赖。

4 解决行刑反向衔接不畅的对策

行刑反向衔接对于确保法律全面正确实施、维护社会公平正义具有重要意义，需要不断完善相关法律制度和操作规范，推动行政处罚与刑事处罚双向闭环、无缝衔接。

4.1 修改完善法律法规

围绕行刑反向衔接制度，修改完善相关法律法规，形成完整、系统的行刑一体化法律体系。一是《治安管理处罚法》补充对未成年人犯故意杀人、故意伤害致人重伤或者死亡、强奸、抢劫、贩卖毒品、放火、爆炸、投毒“八大类”罪名，犯罪情节轻微，检察机关作出不起诉处理后相对应的行政处罚内容。同时，补充对公安机关经济侦查大队立案的经济类犯罪的处罚内容。二是《行政处罚法》补充公安机关对不起诉案件涉案财物如何处理的内容，以及对有自首、立功表现的被不起诉人减轻处罚的内容。规定检察机关作出不起诉处理的案件，对照行政案件种类给予明确对应的行政处罚范围，其程度不得高于同类案件受到最高刑事处罚的力度，避免刑事不起诉案件被行政机关处罚太重造成“倒挂”现象。三是《矿产资源法》《森林法》《野生动物保护法》等部门法补充对接行刑反向衔接制度的法律条文，使行政机关对不起诉案件的处罚有法可依，从而堵塞法律漏洞，达到重罪重罚、轻罪轻罚、无罪不罚，罪责刑相统一的效果。四是结合当地的机构改革实际情况，相应修改地方法规，明确检察机关对于作不起诉的案件移送对象难以确定时的处理规则。

4.2 完善检察机关内部的办案制度

行刑反向衔接是检察机关加强与行政执法机关衔接配合，共同推进法治中国建设的重要内容。检察机关应当建立内部配合机制和案件跟踪监督机制，切实提高行刑反向衔接工作的效率和精准度。根据《刑法》《刑

事诉讼法》《行政处罚法》《人民检察院组织法》等法律，围绕行刑反向衔接制度，修改完善《人民检察院刑事诉讼规则》《检察机关执法规范》《人民检察院行政诉讼监督规则》的相关规定，增加对不起诉案件具体罪名分类处理的审查方法，统一同类案件的处罚标准，防止同案不同罚。可以规定“六不移”：一是无法律依据不移。对于在刑法上被评价为犯罪行为，但无行政法律规范予以规制的案件，不再提出检察意见。如洗钱罪，因洗钱行为尚无行政处罚依据，由刑事检察部门训诫后，案件作终结审查。二是处罚对象不适格不移。对于单位涉嫌犯罪案件，不需要对个人给予行政处罚的，不移送行政机关对个人予以处罚。三是处罚时效已过不移。对于行政处罚时效内未发现新的违法行为的，不再提出检察意见。四是已被处罚不移。实时掌握行政主管机关是否已对涉案行为进行行政处罚，已对被不起诉人作出处罚的，且不存在遗漏处罚事项的，不再提出检察意见。如危险驾驶罪案件，公安机关前期已对其作出行政处罚，案件作终结审查。五是处罚主体不明不移。准确识别行政机关处罚权限的横向与纵向配置，行政主管机关不明的，不再提出检察意见。六是行政处罚非必要不移。

4.3 加强检察机关与行政机关的衔接配合

党的二十届三中全会明确提出“完善行政处罚和刑事处罚双向衔接制度”，要求检察机关加强与行政执法机关的衔接配合，共同推进法治中国建设。要强化跟踪问效，确保处罚落实全闭环着力凝聚合作共识，特别是加强与公安、林业等行政执法部门的协作配合，明确反向衔接工作重点，推动建立信息共享机制。安排专人对行刑反向衔接案件实行表格化管理，确保实现行政机关回复、刑事检察反馈、案件办结全闭环。推动跟踪问效，确定专人对接跟进、及时掌握行政机关后续处置情况，确保行政处罚落实到位。如针对行政机关回复问题，在检察意见回复期限届满前十天，及时对行政主管机关做好提醒工作。发现行政主管机关违法行使职权或不行使职权的，及时跟进监督，通过制发检察建议等方式督促其纠正。要建立行政执法与刑事司法信息共享平台，充分运用现代信息技术、互联网、大数据、人工智能等各种智能科技手段保障行刑反向衔接工作的高效运行，打破部门之间的信息壁垒，实现网上衔接、网上推送、网上监督、网上反馈，形成衔接工作闭环，提高衔接工作的运行效率，共同推进严格执法、公正司法。

4.4 提高检察官的办案能力

优秀履职能力是行刑反向衔接工作能否破局突围的重要保障。要加强检察官行政法律法规业务知识培训，夯实行政法理论功底，提高办理行刑反向衔接案件的质量和水平。办案检察官要做到“五个树牢”：一是树牢全面审查理念。将法定不起诉、酌定不起诉和存疑不起诉均纳入“可处罚性”审查范围，结合法律规定判断被不起诉人是否存在应受行政处罚的违法行为。二是树牢重点监督理念。对于犯罪行为的发生又有其他行政违法行为参与其中的，逐一审查违法行为是否需要给予行政处罚，其他关联人员违反行政法律规范的，通过检察建议移送行政机关处理。三是树牢法律谦抑理念。秉承处罚与教育相结合，对于犯罪情节轻微、具有特殊情形、符合特定条件的案件，不再提出检察意见，既维护法律权威又彰显法律温情。四是树牢案件均衡理念。对具体案件的违法事实、主观过错、情节轻重、危害后果等进行个案分析，精准提出检察意见，避免过度处罚。五是树牢“高质效办好每一个案件”的理念。精准把握法律要义，充分贯彻处罚与教育相结合的基本原则，在个案处理与实质正义之间找到平衡点，实现“过罚相当”。

4.5 强化行刑反向衔接工作考核

积极争取当地党委、人大、政府的支持，推动将“两法衔接”纳入地方法治政府、平安建设考核，建立督促检查机制、定期提醒通报机制、奖惩机制、责任追究机制，切实提升案件移送积极性。

参考文献

- [1] 刘艺. "检察机关在行刑反向衔接监督机制中的作用与职责." *国家检察官学院学报* 32. 2 (2024) : 18-3 8.
- [2] 谷春柳. 行刑有效衔接路径研究 [D]. 燕山大学, 202 3.

课题：是梅州市人民检察院《2024 年度市级检察理论研究重点课题》，课题编号：MZJC 202410
作者简介，李传智 1974 年 8 月 20 日出生，性别，男，籍贯：广东丰顺，学位：大学，职位：丰顺县人民检察院办公室主任，研究方向，检察理论研究，单位广东省丰顺县人民检察院