



行刑反向衔接的实践研究

■ 文 / 潘明珠

【摘要】 本文以韶关X地区的实践情况，通过分析其在实际运行中的现状、问题，提出具有针对性的改进建议和完善途径，以期为推进行刑反向衔接机制，加强检察机关与行政执法机关衔接配合，共同促进严格执法、公正司法，推动法治中国建设。

一、引言

行刑反向衔接作为构建检察监督与行政执法衔接制度的关键一环，对于确保法律的正确实施，维护社会公平正义具有重要意义。2023年以来，随着检察机关对行刑反向衔接工作进行优化内部统筹协调机制，行刑反向衔接在实践中取得了一定的成果，但也面临诸多挑战。

二、行刑反向衔接的内涵及意义

（一）内涵

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。

（二）意义

1. 落实党中央决策部署

2021年《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》对反向衔接提出明确要求，强调“健全检察机关对决定不起诉的犯罪嫌疑人依法移送有关主管机关给予行政处罚、政务处分或者其他处分的制度”，最高人民检察院2023年7月14日印发《关于推进行刑双向衔接和行政违法行为监督 构建检察监督与行政执法衔接制度的意见》，明确反向衔接工作由行政检察部门牵头负责，是贯彻党中央决策部署的重要举措。

2. 完善基层轻罪治理体系

随着我国轻罪犯罪比重持续上升，轻罪案件人数随之上升，检察机关根据案件情况及法律规定，对轻罪案件的犯罪嫌疑人作出不起诉决定的人数也在逐年上升。如果在刑法上对该类违法行为人没有定罪量刑，也没有要求该类违法行为人承担行政责

任，将削弱刑法惩治犯罪的作用，也会给人民群众造成不良引导，不利于社会安全稳定。落实行刑反向衔接制度，做到免刑不免责，防止不刑不罚、应罚未罚，有助于实现“出刑入刑”轻罪治理闭环。

3.推动基层行政检察工作发展

行刑反向衔接工作由行政检察部门牵头抓总，拓展了行政检察的诉讼外监督领域。当前，法院对行政案件采取集中管辖制度，许多基层检察院面临没有行政裁判结果监督案件，而行政非诉执行监督和行政违法行为监督案件贫乏的困局，行刑反向衔接案件让行政检察可以在履行法律监督职责中切入行政机关的行政处罚活动中，有助于提高行政检察办案量，优化内部人员配置，提升行政检察人员的专业素质，优化案件结构，强化基层行政检察监督履职。

三、行刑反向衔接工作的规范依据

（一）法律依据

《中华人民共和国刑事诉讼法》第一百七十七条第三款规定：“人民检察院决定不起诉的案件，应当同时对侦查、扣押、冻结的财物解除查封、扣押、冻结。对不起诉人需要给予行政处罚、处分或者需要没收其违法所得的，人民检察院应当提出检察意见，移送有关主管机关处理。有关主管机关应当将处理结果及时通知人民检察院。”该条规定确定了行刑反向衔接制度。

（二）制度建设

2024年5月，韶关市人民检察院印发了《韶关市检察机关加强行刑反向衔接工作办法（试行）》，为韶关地区行刑反向衔接工作的有序开展进行了规范。2024年11月，最高人民检察院出台了《人民检察院行刑反向衔接工作指引》，为全国各地办理行刑反向衔接案件提供了参考依据。

四、韶关X地区的行刑反向衔接工作实践

（一）基本工作情况

2024年，韶关X地区行政检察部门共办理行刑反向衔接案件62件，案件类型涉及盗窃、诈骗、故意伤害、危险驾驶、滥伐林木、非法狩猎、故意毁

坏财物、非法采矿、生产有毒、有害食品、非法经营、非法占用农用地、洗钱、拒不支付劳动报酬等违法行为，其中作出终结审查处理36件，发出检察意见26份。制发检察意见的行政机关包括林业局、公安局、人社局、烟草局、水务局等部门。全年检察意见制发率为41.9%，除危险驾驶罪外，制发率23.4%。行政机关回复并采纳12份，另有14份仍在回复期。

（二）存在问题

1.相关规范并不明确。在最高人民检察院出台《人民检察院行刑反向衔接工作指引》之前，各地检察机关对于不起诉案件是否一律由刑事检察部门移送行政检察部门存在不同理解。对于行刑反向衔接案件的审查报告，各地也有不同的版本。异地发送检察意见的程序和实操，各地也在积极探索。

2.检察机关与行政机关存在认识分歧。（1）处罚对象的认识分歧。在办理某公司及其法定代表人拒不支付劳动报酬罪行刑反向衔接两案中，承办人员在网上搜索到不少检察机关对个人拒不支付劳动报酬的情况移送人社局进行行政处罚，但在实际办案中，经征询当地人社局的意见，人社局认为只有公司可以成为拒不支付劳动报酬违法行为的行政处罚对象，最终该案以公司违反行政法规移送人社局作出罚款处理。（2）事实认定的分歧。在办理楼某、包某涉嫌非法占用农用地罪行刑反向衔接两案中，刑事不起诉决定书中认定楼某与包某系共同出资人，构成共同犯罪，刑事卷宗中当事人讯问笔录各自承认其份额，两人陈述不能完全对应。经征询林业主管部门意见，林业局认为行政处罚中没有规定共同违法行为，各自所占份额也无法查明，对于该种情形应以事实不清不作行政处罚，但林业局认为若是一人实施则可以作出行政处罚。对此承办人员认为不妥但未向行政机关制发检察意见。（3）行政机关能否处罚的分歧。在办理潘某、叶某涉嫌洗钱罪行刑反向衔接两案中，潘某、叶某将个人信用卡交由他人使用，根据《人民币银行结算账户管理办法》的相关规定，中国人民银行对存款

人违反银行结算账户管理规定的行为进行行政处罚。但在实际操作中，经询问中国人民银行韶关市中心支行，该机构表示虽有相关法律规定，但从未对存款人进行过行政处罚。最终该案也未制发检察意见。

3.行政机关回复反馈不积极。在制发检察意见过程中，存在行政机关不接受检察意见或者推脱的情况。部分行政机关由于案多人少，无法找到行政相对人作行政处罚，也未在法定时间内回复，需要检察机关多次反复催促。

4.办案人员素质有待提升。韶关X地区行政检察办案检察官还负责民事检察、公益诉讼检察业务，行刑反向衔接有一定的办案量，涉及的行政法规冗杂，专业性较强，寻找对应的法律法规耗时较长，与行政机关沟通协调频繁，需要较高法律素养和综合素质以应对该项工作。

五、推进行刑反向衔接工作的建议

为推进行刑反向衔接工作，针对行刑反向衔接案件实际工作中存在的问题，应当从以下方面进行完善。

（一）遵循工作指引，总结实践经验

《人民检察院行刑反向衔接工作指引》已经出台，明确对于不起诉案件一律移送原则，刑事检察部门有是否提出处理意见的自主决定权同时明确了移送方式和要求以及向刑事检察部门逐案反馈办理结果等，工作指引对于程序问题作出了明确要求，也对实体上判断处罚的法定性和处罚必要性作出了规范性指引，基本能满足行刑反向衔接工作要求。至于异地制发检察意见的程序，线上接收案件会形成新的行刑反向衔接案件，而不是简单的当地检察机关回复征求意见，因此有些地方检察机关采取不接收退回案件然后采取线下复函的形式。有的地方检察机关则指出注意对方应在“异地征求意见”节点移送主文书《征求意见函》，如果在“提请检察意见”节点移送了《行刑反向衔接案件移送表》及附件《征求意见函》，则可能导致接收后系统里成了一件案件无法继续反馈处理。笔者认为对于工作

指引作简单规定实际操作存在障碍的特别情形，需要各地积极探索，为上级检察机关对行刑反向衔接工作指引作出补充或完善积累充足素材。

（二）加强沟通交流，形成处罚共识

检察机关可加强与行政执法机关沟通协调，对于行政执法机关新接触的案件类型进行商讨，同时邀请司法局相关人员参与座谈，对案件涉及的相对人、法律法规适用条件、处罚必要性等达成一定的共识，共同做好不起诉案件的后半篇文章。对于虽有法律规定但实际存在操作瓶颈的案件，一方面要学习外地检察机关的先进经验做法，另一方面要积极收集问题及成因向上级检察机关进行请示汇报，争取上级检察机关在更高层面凝聚共识。

（三）利用内外协作，推进意见实效

《人民检察院行刑反向衔接工作指引》第二十二条规定，有关行政主管机关收到《检察意见书》后具有不予回复、不予行政立案、无正当理由不予行政处罚等违法情形的，人民检察院应当依照法律规定督促其纠正。对于行政机关反馈不及时案件，检察机关可以依照上述法律规定督促纠正。此外，对于某些行政机关不积极反馈，一方面可以利用办案一体化机制，借助刑事检察部门的力量促进问题解决，另一方面，可以积极运用县委组织部等部门对于干部的考核机制等制约力量推进检察意见书的落地见效。

（四）强化学习培训，提升人员素质

强化检察办案人员在干中学，在学中干意识，积极参加最高人民检察院的视频培训会议、省检察院举办的培训班和行政检察大讲堂，明确检察监督方向，深化相关法律法规的理解和认识，提升工作能力。行政检察部门内部开展典型案例学习，疑难案例的探讨，已办案件的调研分析，全面提升干警行刑反向衔接业务素质，为高效办好每一个案件夯实基础。

（作者单位：新丰县人民检察院）