





2023年9月13日

# 第 051 期

本刊策划 李英华 杨

辑 刘文晖

编 赵一诺

校 对台窦霏

联系电话 010-86423425

电子信箱 xinminxing2020@163.com

# 交通肇事被判刑 驾驶证却未被吊销?

□本报记者 王玲 通讯员 翁婷

为深入贯彻落实最高检《关于加强 道路交通安全和运输执法领域行政检察 监督工作的通知》要求,充分发挥行政 检察职能作用,助力解决相关领域执法 突出问题, 辽宁省沈阳市苏家屯区检察 院在开展"全面深化行政检察监督依法 护航民生民利"专项活动过程中,积极 构建交通肇事罪、危险驾驶罪吊销涉案 人员机动车驾驶证法律监督模型, 通过 数据碰撞、数据分析、数据挖掘监督线 索等措施, 高质效履行行政检察监督职 责,助力提升区内道路交通安全规范化 执法水平

专项活动开展过程中, 该院检察官 经排查发现,由于刑事处罚与行政处罚 之间衔接不畅, 部分数据未同步, 导致 出现个别交通肇事类、危险驾驶类违法 犯罪人员未被依法吊销机动车驾驶证。 如果驾驶员"带病"上路,容易对道路 交通安全带来风险隐患, 这类问题亟须 得到系统性治理。但交通肇事和危险驾 驶类案件基数大、信息繁杂、线索隐 蔽, 仅靠人工查阅案卷, 提取、比对、 逐案核查,不仅效率低、耗时费力,且 难以发现关联问题。

"可否建立大数据模型,将检察办案 数据、法院裁判文书数据与公安机关交 通管理部门的管理数据进行碰撞, 畅通 刑事处罚和行政处罚间的信息衔接渠 道,消除监督盲区?"有了这个想法后, 在苏家屯区法院、区公安分局的全力配 合下, 该院积极搭建道路交通安全执法 领域行政违法行为法律监督模型,将刑 事案件裁判结果、驾驶员登记信息、交 通违法处罚等信息,与检察业务统一应 用系统中的交通肇事罪、危险驾驶罪等 案件信息进行多方位比对, 精准筛选行 政违法行为监督线索。

借助该模型, 苏家屯区检察院经过 比对发现,2022年该区公安机关移送审 查起诉的43件涉嫌交通肇事罪案件中, 17件被法院判决被告人有罪,但其中6名 被告人的机动车驾驶证仍处于正常使用 状态,未被相关行政机关依法吊销。对 此, 该院近日向有关行政执法机关发出 纠正违法检察建议。行政执法机关高度 重视, 立即整改, 并委派专人同检察机 关进行磋商会谈, 明确今后将加强与检 察机关的协作配合、信息共享, 共同强 化对此类问题的监督治理。

浙江象山:

# 一张登记表,精准监督"不刑不罚"

□本报记者 蔡俊杰 通讯员 方芳

"收到刑事检察部门移交的《刑事司法与行政执法衔接案件 情况登记表》(以下简称《登记表》)后,我们对熊某涉嫌盗窃罪案制 发了检察意见书,建议公安机关依法追究被不起诉人的行政责 任。"日前,浙江省象山县检察院行政检察部门对不起诉案件开展 行政处罚必要性审查,及时提出有针对性的检察意见,避免出现 "不刑不罚"情况,实现刑事司法与行政执法双向衔接。

#### 盗窃后被相对不起诉

今年2月4日晚,金某和熊某从邻县开车来到象山县某村的 农田处,趁着天黑没有人,用剪刀划开一农户的塑料大棚,采取 剪刀剪、塑料桶搬运的方式,偷走了大棚内的柑橘。

次日,农户发现柑橘被盗后向公安机关报案。几天后,金某 和熊某被抓获归案。经鉴定,被盗柑橘共计640余斤,价值9600 余元。公安机关从金某处扣押了赃款900元现金和还没来得及 售出的柑橘490余斤,将其发还给了被害人,熊某则向被害人赔 偿了2000元,取得了对方谅解。

2月20日,金某、熊某因涉嫌盗窃罪被移送象山县检察院审 查起诉。承办检察官介绍,金某有多次盗窃前科,案发时因其他 盗窃行为正处于监外执行状态,于是向法院依法提起公诉;而熊 某没有前科,到案后如实供述了自己罪行且自愿认罪认罚,赔偿 了被害人的损失并取得了谅解,3月8日,检察机关对其作相对 不起诉处理。

#### "不刑"并不等于"不罚"

对熊某不起诉后,这个案子看似了结了,却仍留有一个疑 问:熊某的盗窃行为是不是不用受到任何处罚?

答案是否定的。刑事案件结案后,象山县检察院刑事检察 部门将案件材料移送至该院行政检察部门。行政检察官全面审 查该案后,向公安机关制发了检察意见书。3月20日,公安机关 采纳意见书内容,对熊某作出了行政拘留六日,并处罚款500元 的处罚决定。

为什么要对不起诉案件的行政处罚情况进行监督呢? 承办 检察官林玲举例说:"比如同样是盗窃柑橘,有一人盗窃了20斤 价值300元的柑橘,虽然不构成犯罪,但因违反了治安管理处罚 法,被行政拘留;而另一人盗窃了640斤价值9600元的柑橘,涉 嫌盗窃罪,但由于情节轻微被检察机关不起诉后就到此为止 了。这样一来,盗窃多的那个人既没有受到刑事处罚,也没有受 到行政处罚,从逻辑上来说是讲不通的,老百姓也会因此认为, 盗窃少的人比盗窃多的人受到了更重的处罚,这明显是不公正 的。

"不起诉表示涉案人不需要被判处刑罚,但并不代表可以不 用为自己的违法行为承担责任。"林玲介绍说,"以前我们偏向于 关注行政机关向司法机关移送的刑事犯罪案件,反之则关注不 多。"为此,象山县检察院聚焦不起诉案件行政处罚存在的盲区, 从今年3月起,决定将行刑衔接工作统一归口至行政检察部门, 破解不起诉案件反向衔接的难点问题。

#### 构建反向衔接运行模式

为充分发挥检察监督职能,做好检察机关的分内之事,根据 最高检和浙江省检察院有关行刑衔接工作的要求,象山县检察 院第一时间开展专项调研,对2022年以来办理的不起诉案件行 政处罚情况进行分析,与主要行政机关共同研究解决行刑衔接 不畅通问题。今年3月,该院制定出台《关于刑事司法与行政执 法衔接案件工作规定》,明确将法定不起诉、酌定不起诉和存疑 不起诉三类不起诉案件均纳入行刑衔接工作范围,规范办案流 转程序、文书格式等,建立内部配合机制和案件跟踪监督机制, 切实提高行刑衔接工作的效率和精准度。

"在探索过程中,我们也碰到了一些问题,比如当前全国检 察业务应用系统无法单独建立不起诉案件行刑衔接的案卡,为 避免监督不及时、不全面,在逐级反映改进意见的同时,我们模 仿办案系统的案卡自创了《登记表》。"林玲告诉记者。

在实际操作过程中,刑事检察部门在作出不起诉决定前,必 须将案件审查报告、不起诉决定书和《登记表》等材料移送至行 政检察部门,由行政检察部门审查案件违法事实、法律适用和行 政处罚追溯期限等,在《登记表》上记录审查情况,填写是否需要 制发检察意见书以及行政机关后续的行政处罚情况等,实现对 行刑衔接案件的线下全流程跟踪。

### 打通监督渠道实现"罚当其错"

行刑衔接并不是检察机关一家之事,最关键的是加强与行 政机关的协作、沟通。

比如在熊某涉嫌盗窃罪案中,象山县检察院行政检察部门 在制发检察意见书前,围绕具体处罚事项、处罚依据等与公安机 关充分沟通、探讨,针对熊某除了被行政拘留外,还可以参照刑

事处罚中的罚金刑并处罚款,双方达成了统一认识。 "做好了第一步,考虑到后续执法问题,我们在检察意见书 中明确违法事项、明晰处罚内容和回复期限,以减少行政职能 部门推诿现象。"林玲表示,行政处罚的检察意见书制发后,要 做好对案件的跟踪监督,督促行政机关及时处罚、按期回复, 最大限度实现罚当其错的法律效果。与此同时,还要及时将情 况反馈给刑事案件承办人,让他们告知被不起诉人相关内容,

办案目的。

办案民警说:"得益于前期顺畅的沟通,检察机关出台行 刑衔接工作规定,让我们可以有效地跟踪不起诉案件,避免了被 不起诉人逃避行政处罚,确保行政处罚执行到位。

减少其对后续行政处罚的抵触情绪,实现惩罚与教育相结合的

据统计,今年3月至8月,象山县检察院向行政机关制发行 政处罚检察意见书27件,同比上升3.5倍,行政机关均按期回 复,同比上升70%,"不刑不罚"现象得到精准监督。

▼浙江省象山县检察院检察官联合民警、司法行政人员

对被处罚人进行释法说理和批评教育。



被不起诉后的行刑反向衔接工作召开公开听证会。

## 天津北辰:

## 一案双查,探索行刑无缝衔接

### □本报记者 陶强

"检察院对我作出相对不起诉决定后,我也不知道这算不 算结案,心里始终没放下。现在这事算是'翻篇儿'了,公安局 的行政处罚我一定配合执行好。"日前,被不起诉的杨某接到公 安机关作出的行政处罚决定书时,如释重负。

#### 对被不起诉人不能"一放了之"

杨某因急需用钱,将父亲的金戒指抵押给朋友,借了4000 元钱。眼看还款期限将至,杨某决定铤而走险,到朋友家中寻 机将金戒指和借条偷走,被朋友发觉后,未等报案杨某就主动 到公安机关投案自首,并获得了朋友的谅解。

该案被移送天津市北辰区检察院审查起诉后,该院经审 查,对杨某依法作出了相对不起诉决定。然而,杨某此后并没 有被公安机关依法采取治安管理处罚措施。针对这一情况,北 辰区检察院第一检察部(刑事检察部门)及时将线索移交给了 该院第五检察部(行政检察部门)。

"杨某犯罪情节轻微,具有坦白、自首等情节。根据刑法有 关规定,可以免除刑罚。但其行为比照一般违法行为,无疑又 是严重的,确有必要对其进行行政处罚。"北辰区检察院第五检 察部主任王赞认为,"刑事处罚与行政处罚的目的、承担责任的 形式不同,当两者竞合时,不受一事不再罚原则的约束,既不能 '以罚代刑',也不能'以刑代罚',更不能'不刑也不罚'。"

北辰区检察院第一检察部主任王丽芳对此深表赞同。她 说:"现在的刑事犯罪结构变化明显,严重暴力犯罪持续下降, 轻罪案件占比大幅上升。如果对被不起诉人'一放了之',而忽 视其应当承担的行政责任,则会导致责任失衡的局面。'

杨某的情况是个例还是带有普遍性? 为找到答案,北辰区 检察院行政检察部门收到刑事检察部门移交的线索后,在刑事 检察部门的协助下,对该院近年来所办理的不起诉案件进行了 全面梳理和分析,决定将占比较大、事实清楚的盗窃类犯罪案 件作为首个突破点,开展专项监督。

通过集中调查和跟踪回访,该院行政检察人员发现,包括 杨某在内的11名盗窃案件犯罪嫌疑人在被不起诉后,均没有受 到相应的行政处罚。北辰区检察院随即对这些违法情形相同 的案件进行合并,以类案监督方式,向公安机关制发了检察意 见书。公安机关经核实后,对杨某等11人分别作出了行政拘留 等治安处罚。

### 搭建反向衔接、协同监督机制

此次专项监督结束后,北辰区检察院及时总结办案经验, 并将线索排查范围拓宽至诈骗、轻伤害、危险驾驶等多类不起 诉案件。通过全面梳理,发现另有40余起被移送审查起诉的案 件,在检察机关依法作出相对不起诉决定后,公安机关未对犯 罪嫌疑人依法采取治安管理处罚措施。该院遂依法启动行政 检察监督程序,督促追究被不起诉人的行政责任。

"我们与公安机关对问题成因进行了分析会商,认为一是 工作程序衔接不顺畅,对于一些案件公安机关未能及时掌握犯 罪嫌疑人被不起诉的情况;二是在相关法律适用方面,也存在 一些分歧。"王赞说。

为实现对问题的溯源治理,北辰区检察院从机制建设入 手,首先在本院内部的刑事检察与行政检察部门之间建立了线 索通报和办理的快速通道,对所办理的相对不起诉案件进行 "一案双查"。同时,指派专人与公安机关对接,及时通报办案 进度,转送案件线索,会商法律适用,确保公安机关及时掌握不 起诉情况并依法追究被不起诉人的行政责任。

"通过反向衔接流转回来的案件,有了检察机关刑事、行政 检察部门的双重把关,我们处理起来心里更有底了。"办案民警 告诉记者。

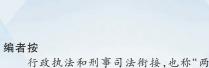
### 助力提升基层社会治理效能

记者在采访中了解到,北辰区检察院开展反向衔接工作,不 仅仅针对公安机关的治安管理处罚,还延伸到生态环境、应急管 理、卫生健康、农业农村等其他行政机关的行政处罚领域,将这一 工作作为检察机关参与基层社会治理的一个重要抓手。通过选 聘行政人员担任检察官助理、举办检察听证会、开展法治宣传等 方式,促进加强对不起诉案件的依法后续处理,助力做好基层社 会治理工作。

韩某在禁猎区、禁猎期使用粘网、诱鸟器等工具捕捉麻雀 涉嫌非法狩猎罪,因未造成严重后果,北辰区检察院对其作出 相对不起诉决定。之后,该院将此案引入行政检察程序,组织 召开了听证会,邀请人大代表、律师参会,就韩某的违法行为是 否应该进行行政处罚展开讨论。各方形成应予处罚的一致意 见后,该院向该区农委制发了检察意见书,由区农委继续履行 行政执法职责。区农委后依法对韩某作出了罚款1500元的行 政处罚。

记者采访得知,此案最早是由北辰区农委作为涉嫌犯罪线 索向公安机关移送并进入刑事诉讼程序的,最终又回转到该部 门,对违法行为人韩某依法作出行政处罚。北辰区农委有关负 责人评价说:"由此形成一个治理闭环,既让群众知道了这种捕 鸟行为的违法性,又普及了'罚当其错''不起诉不等于不承担 责任'的法治观念,对于我们更好地开展基层社会治理工作起 到了积极作用。"

据悉,2022年以来,天津市北辰区检察院在履职中不仅做 好涉罪案件从行政执法向刑事司法程序的正向流转,还注重做 好案件从刑事司法向行政执法程序的反向回流,持续跟进监督 行政机关对不起诉案件的行政处罚,做好行刑反向衔接,织密 轻罪治理责任网。据了解,反向衔接工作开展以来,北辰区检 察院已针对50余件相对不起诉案件向多家行政机关发出监督 意见,建议行政处罚60余人,有效实现了刑事处罚与行政处罚 的无缝对接,确保了司法执法公正。



法衔接",包括行政执法机关向司法机关 移送涉嫌犯罪案件的正向衔接和司法机 关向行政执法机关移送行政处罚案件的 反向衔接,是检察机关加强与行政执法 机关衔接配合,共同促进严格执法、公正 司法,共同推进法治中国建设的重要内 容。党的十八大以来,以习近平同志为 核心的党中央高度重视健全"两法衔接 机制,《中共中央关于加强新时代检察机 关法律监督工作的意见》进一步对反向 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",不久前刚刚举办的 大检察官研讨班对这项工作也作出了具 体部署,提出了明确要求。本刊精选浙 江、天津两地检察机关在推进行刑双向 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工作方面的典型 案例和经验做法,以期为广大检察人员 提供参考。

刑反向

