



一场关于新时代行政检察的“头脑风暴”

——中国式现代化视域下高质效行政检察履职研讨会综述

□本报记者 刘文晖 周雅丽

仲夏时节，万物方盛。6月29日至30日，中国式现代化视域下高质效行政检察履职研讨会在四川省成都市举办。此次研讨会聚焦当前行政检察工作热点、重点、难点问题，专家学者、法律实务界人士及各地检察机关行政检察部门代表150余人汇聚蓉城，共话以更优履职高质效推进新时代行政检察工作。

理论与实践的双向奔赴

此次研讨会由最高人民法院行政检察研究中心·对外经济贸易大学行政检察研究中心（下称“研究中心”）与中国法学会行政法学研究会联合举办，四川省行政检察研究中心·成都市青白江区检察院、成都市新都区检察院承办。

“全面提升行政检察监督质效，坚持把法律明确赋予的行政公益诉讼监督作为重中之重。”四川省检察院党组书记、检察长李麟表示，四川检察机关将以此次研讨会为契机，全面推进四川检察工作现代化。

对外经济贸易大学与最高人民检察院联合办过，相关成果在理论界

和实务界获得广泛关注。继2023年9月成为最高检行政检察研究基地之后，对外经济贸易大学近期又与北京、浙江、江苏等11个地方行政检察基地签约合作。“今后，我们将共同提炼行政检察实践经验，深化行政检察理论研究，为新时代新征程行政检察工作高质量发展贡献力量。”对外经济贸易大学党委书记黄宝印表示。

最高检行政检察厅厅长张相军表示，当前和今后检察工作的中心任务是检察工作现代化服务中国式现代化。行政检察肩负着“维护公正司法、促进依法行政”的重要职责使命，是“检察之治”融入“中国之治”的关键一环。实现行政检察理念、体系、机制、能力现代化对高质效检察履职助力中国式现代化具有十分重要的意义。

为更好促进行政检察理论的发展，充分发挥学术指引功能，研究中心在2023年9月启动“中国特色行政检察理论研究”主题征文活动。据最高检行政检察厅副厅长（挂职）、研究中心执行主任郑雁方教授介绍，此次征文活动共收到高校学者以及全国检察系统、法院系统实务工作者的参评论文167篇。经过初评、12家期刊联合初审、随机专家匿名评审和基地

学术委员会终审等环节，共评选出一等奖10篇，二等奖15篇，三等奖与优秀奖若干。研讨会为此专门设置了为部分获奖代表颁奖的环节。

现代化视域下的思考与实践

自2018年12月最高检单设行政检察机构以来，应当如何发挥行政检察职能作用及检察机关的角色定位等，一直备受学界与实务界的关注。在当下推进中国式法治现代化的进程中，如何以全国人大常委会听取和审议行政检察工作报告为契机，推动新时代行政检察高质量发展成为与会者的热议话题。

“检察机关在法治监督体系中，是一种公共监督，是以维护公共利益和公共秩序为目的的监督，是对司法和行政的监督。”西北政法大学教授王周户表示，行政检察实践已经走向了理论展示的前面，理论需要不断向实践学习，与实践融合。

黑龙江大学党委副书记、校长王敬波提出，检察机关具有一体化的机构设置优势，相比其他国家机关，还具有法律专业的优势和权威性。新时代行政检察功能应当拓展，应当通过立法来解决行政检察措施的不充足，尤其是应用范围最窄、数量最多的检

察建议刚性不足的问题。

研讨会上，来自全国检察机关的代表带来了各地“新鲜解渴”的实践样本——

四川省检察院副检察长杨春禧以“高质效办好每一个行政检察案件”为题，介绍了院领导带头办理重大复杂行政争议案件，协同人民法院化解行政争议、创新办案方式，合力助推社会治理的四川实践。

北京市检察院副检察长祁治国从以行政检察“结构比”优化助推“四大检察”全面协调充分发展的角度，介绍了北京检察机关创设“结构比”评价指标，强化检察权内部制约监督，促进高质效办案的“北京经验”。

浙江省检察院副检察长胡梅奎介绍了充分发挥浙江数字检察先行优势，强化大数据赋能，深化大数据与办案工作、专项工作及社会治理融合发展，以科技创新助推行政检察工作能力现代化的探索。

吉林省检察院副检察长曹宝分享了吉林检察机关行政检察部门采取多联动方式，整合检察内外各类资源，将办案单位的“独角戏”变成多方参与的“大合唱”，实现行政检察工作质效提升的做法。

湖北省检察院副检察长熊昭泽立

足深化“府检联动”做实行政检察，展示了通过上下联动、横向联动、内外联动，助力体制机制更加健全、服务大局更加有力、检察监督更加有效的“湖北样本”。

在研讨与交流环节中，40余位与会者围绕行政检察现代化维度、高质效办好每一个行政检察案件、“检察护企”“检察护民生”与行政检察履职、检察监督与行政执法衔接机制四个单元的14个议题分别进行了深入讨论。

行进中的困惑与展望

“结构比”“刑行反向衔接驾驶舱”“大数据法律监督模型”……与会人员对当下各级检察机关正在实施的这些“热辣滚烫”的探索给予了充分肯定。“实践跑得太快，理论跟不上。”西南政法大学教授王学辉坦言，实务界开展得如火如荼的工作，如诉源治理、诉前调解、法检联动、建立会商机制等，已超越了原法学领域的研究范围，“当下需要的是能解决中国问题的制度，需要理念和制度上的创新，目前最高的司法理念标准应该是既要依法办事，又要兼顾情理，从实质上化解争议，做到法理情的有机统一，

实现‘三个效果’的有机统一。”

检察机关在办案中遇到的困境也引起与会者的热切关注：“对达成和解后不起诉的，是否再进行行政处罚？对存在刑行责任倒挂矛盾的如何处理？”“为避免行政管理利用行政裁量权打击报复，一些企业不起诉、不愿诉时，检察机关能否依职权向行政机关提出监督意见？”“府检联动中如何恪守权力边界？”……

“当下行政检察取得了突出的进步，成为新时代中国检察制度发展的一项关键制度，但还没有达到定型化和成熟化的状态，还处于不断地探索、试错的过程中，从某种意义上说还在爬坡过坎，这些都要结合中国式政法现代化总目标来作答。”最高检行政检察研究中心主任秦前红教授在发言中强调，现代化视域下的高质效行政检察履职，首先要明确的就是法治化的履职，应当考虑启动行政检察的国家立法工作。

志合者，不以山海为远。这场热力迸发的中国式现代化视域下高质效行政检察履职研讨会，对与会者来说是一次提高政治站位、开阔研究视野、丰富实践经验的“头脑风暴”，他们表示，对推进新时代新征程行政检察工作现代化充满信心。

点亮在看

推动刑行刑反向衔接规范有序高效开展

□来庆艳

求检察机关在不起诉案件刑行反向衔接中发挥主导作用，坚持问题导向和系统观念，充分挖掘二者良性互动的关系价值，构建检察监督与行政执法双向衔接制度。

不起诉后的处罚缺位与不足

司法实践中，由于行政主体层级不对、衔接保障机制不到位等，存在只罚不罚、以罚代刑、不罚不罚、应罚未罚等问题。行政主体多层次化级差不对，承接机关难以确定，行政机关的职责具有层级性和交叉性，导致行政检察监督存在一定的模糊性。如市场监管、住建、国土、园林、卫生等领域的职能庞杂，覆盖面广，由于尚未制定统一的行政法典，检察机关在移送案件处理意见时无法确定具体的承接机关。刑行反向衔接保障机制尚未健全，衔接领域比较单一。刑行反向衔接的规范性文件逐年增多，为行政检察监督工作提供了明确指引，但总体较为宏观，缺少在具体行政执法领域对接的细则办法，需要不断拓展细化。数字检察刚起步，赋能刑行反向衔接的潜能尚未挖掘，一定程度上制约了数据融合检察的发展空间。检察人员专业能力不足，跟踪监督缺乏力度。行政处罚门类众多，专业性强，办案人员对行政处罚领域的业务知之了解不足，对于行政处罚的标准难以准确把握，往往难以形成高质量的检察意见，导致司法实践中出现不采纳、不处理、不回复检察意见的情况。

推动刑行刑反向衔接规范、有序、高效开展的路径

行政法与刑事不法具有统一性，但刑事责任与行政处罚因处罚目的和承担责任的形式不同，刑事责任与行政责任具有不同的理论基础，不受“一事不再罚”原则约束，对于涉刑案件中部的补罚型、双罚型线索可移送行政执法部门。近年来，刑行犯罪结构发生根本变化，轻罪案件比重加大，犯罪嫌疑人被作出不起诉处理，并不意味着其不再承担任何法律责任。法律赋予检察机关对行政违法行为的监督权及相应的监督手段，要

借助府检联动工作机制，一体推进刑行反向衔接工作。面对行政体制的改革和职能优化的新形势，可通过府检联动工作机制将刑行衔接提升到政府统筹层面协同推进，针对上下垂直关系的行政执法机关，可通过上级政府协调，确定具体对接的司法机关。采取司法行政机关主抓、检察机关主抓，各级行政执法机关、司法机关通力协作配合的方式，打造法律监督共同体，细化完善刑行衔接工作各项细则，共享行政执法信息和检察监督信息资源，实现行政执法与刑事司法更深度融合。检察机关加强与行政执法机关沟通，加强释法说理、跟踪反馈，制发高质量的检察意见书，探索由行政执法部门对制发

的检察意见书进行系统梳理、汇总，向党委、人大提交专项报告，有效促进府检联动走深走实，以高质效检察履职保障民生福祉。

借用数据整合功能，促进刑行反向衔接提质增效。处在数字时代，刑行衔接也需要数字化思维，善用数字技术破题。依托“数字赋能监督，监督促进治理”的运行逻辑，发挥执法司法信息共享平台作用，完善线索通报、案件移送、分析研判和问题收集等机制，畅通“个案办理—类案监督—系统治理”的路径节点，促进刑行衔接落实落地。遵循数字检察工作模式，分领域、分类别开发应用法律监督模型，按照最高检要求，运用“行政违法行为为监督”“两法衔接”等数据资源，将行政执法综合管理监督平台与检察机关案件管理系统打通，即各行政执法机关在录入行政案件的基本信息时，以案件数额、情节等为参数，比对检察机关作出不起诉决定的案件数据，从而筛选出公益诉讼线索或者行政检察监督的线索，在统筹安全与发展中实现数据共享，平衡能动履职与信息安全关系，打造融合检察业务和数字技术的监督模型。

调整优化内部分工，制发精准有力的检察意见。“四大检察”法律监督主体框架确立后，与行政执法衔接具有现实、紧迫的需求，检察机关内部要综合考虑监督链条完整性、职能归口统一性、监督办案专业性，不断调整优化内部分工，归口对接行政机关，负责线索的移送监督，跟踪落实与分

流，推进“两法衔接”工作走深走实。刑事检察部门和行政检察部门要坚持一体履职、能动履职，注重加强案情互通，优化线索移送方式，就拟不起诉案件主动沟通，第一时间会商研判线索，保证移送审查质量。刑事检察部门形成初步意见后，依法依规将线索移送至案管部门，并由案管部门将线索移送至行政检察部门调查核实后，形成是否对违法行为予以追究行政责任的结论性法律意见，通过对照行政法律法规、部门规章、地方性法规、行政规范性文件，组织检察听证等，依法依规提出检察意见，确保衔接由“接得住”向“接得好”转变。

科学统筹专业人才，切实提升行政检察监督水平。成立由检察长任组长的刑行刑反向衔接工作领导小组，加强组织引领，组建刑行刑反向衔接办案团队，定期召开工作推进会，压实办案责任。完善刑事检察与行政检察内部协作、信息共享、线索移送机制，利用联席会议、数据系统等平台畅通内部沟通渠道。积极参加最高检组织的专题培训，从司法理念上深化对刑行刑反向衔接的认识、理解与把握，培养“四大检察”贯通意识、创新意识履职能力，提高专业化水平。借助“外脑”参与行政检察，构建“行政+检察”专业化协作模式，可从环保、税务等部门邀请专业人士参与行政检察工作。如日东港区人民检察院聘任区住房和城乡建设局、区水务局、区海洋发展局、区应急管理局等部门10名专业人员为特邀检察官助理，作为检察机关的“专家智库”，通过“沉浸式”协助办案促进熟悉司法办案流程，严把证据标准，切实提升刑行刑反向衔接水平。

按照最高检“高质效办好每一个案件”的重要指示和具体要求，检察机关作出不起诉决定后，要充分认识到“不起诉不等于不处罚”，更不能“不诉了之”。要坚持“治罪”与“治理”并重，依法能动履职，及时向主管部门提出予以行政处罚的检察意见，同时适时对检察意见落实情况开展“回头看”，让行政执法机关在检察监督的视野下运行，畅通刑行刑反向衔接工作的“最后一公里”。

（作者单位：山东省日照市东港区人民检察院）

□赵婷 解寿军

今年以来，辽宁省宽甸满族自治县检察院结合本地实际，组织开展森林资源保护领域刑行刑反向衔接专项法律监督，有力打击林草领域违法犯罪行为，保护林草资源。截至目前，共筛查案件线索29件，向行政机关发出检察意见2件，针对27件同类型案件发出类案检察建议2件，林林业和草原局全部采纳，并已对29人作出行政处罚，取得良好社会效果。

内部配合“一盘棋”，确保衔接顺畅

为确保专项监督取得实效，宽甸县检察院第一时间成立以“一把手”为组长的领导小组，出台专项监督实施方案，对各个环节的目标要求、具体措施、完成时限等予以明确。此次专项监督由行政检察部门牵头，统筹协调刑事检察、案件管理以及检察技术等相关部门，就数据信息研判、检察监督与行政执法衔接信息共享平台建设、办案规则等进行对接，打好刑行刑反向衔接“内部组合拳”。如在办理肖某某非法狩猎野生动物刑行刑反向衔接案件中，按照规定流程，行政检察部门主动对接案卷，及时了解案件基本情况、不起诉的法定事由等，对是否适用行政处罚进行准确研判，并在刑事检察部门作出不起诉决定后及时受理案件，确保刑行“无缝对接”，打好专项监督“第一枪”。

外部联动“一条线”，凝聚共治合力

宽甸县检察院围绕打击林草领域违法犯罪行为、保护林草资源这一工

作主线，联合相关部门形成工作合力。一方面与公安机关和法院就相关案件证据的认定与效力、入罪与行政处罚标准、刑行双向衔接等统一尺度和标准。另一方面与县林业和草原局会签了《关于建立行政检察监督与林草行政执法衔接工作机制的意见》，就信息共享、线索移送、办案配合、普法宣传等方面明确双方职责，推动行政检察监督与林草领域行政执法的精准衔接。如在办理吕某某妨害动植物防疫、检疫刑行刑反向衔接案件中，检察机关持续跟进检察意见落实情况，在发现行政机关作出的行政处罚决定适用法律不当后，及时下发纠正予以采纳并纠正。

传统创新“一体化”，高效推进刑行刑反向衔接工作

宽甸县检察院行政检察部门收到刑事检察部门移送的案件线索移送表、案件审查报告等有关材料后，按照最高检《关于推进刑行双向衔接和行政执法行为监督 构建检察监督与行政执法衔接制度的意见》规定，严格工作标准和工作流程，重点对案件证据是否充分、程序手续是否完善、办案文书是否规范等进行全面审查，严明、公正地对待每一起案件。同时，依托大数据法律监督模型，积极探索“个案办理+类案监督+诉源治理”协同共治模式，以破环森林资源犯罪定罪处罚标准调整为切口，构建大数据法律监督模型，共筛查出破坏森林资源刑行刑反向衔接案件线索27件36人，持续高效推进刑行刑反向衔接工作。

（作者单位：辽宁省宽甸满族自治县人民检察院）

【公告】

检察日报2024年7月10日(总第10607期)

张群林：本院受理再行告诉民间借贷纠纷一案已审结，现依法向你公告送达起诉状副本、应诉及举证通知书、开庭传票、自公告之日起30日内向本院递交上诉状及副本，逾期视为放弃上诉权。逾期不上诉，本判决即发生法律效力。提出答辩状和举证期限均为公告期满后15日内。定于举证期满后第3日9时（节假日顺延）在本法院第四审判庭公开审理，逾期将依法缺席裁判。

张群林：本院受理再行告诉民间借贷纠纷一案已审结，现依法向你公告送达起诉状副本、应诉及举证通知书、开庭传票、自公告之日起30日内向本院递交上诉状及副本，逾期视为放弃上诉权。逾期不上诉，本判决即发生法律效力。提出答辩状和举证期限均为公告期满后15日内。定于举证期满后第3日9时（节假日顺延）在本法院第四审判庭公开审理，逾期将依法缺席裁判。

张群林：本院受理再行告诉民间借贷纠纷一案已审结，现依法向你公告送达起诉状副本、应诉及举证通知书、开庭传票、自公告之日起30日内向本院递交上诉状及副本，逾期视为放弃上诉权。逾期不上诉，本判决即发生法律效力。提出答辩状和举证期限均为公告期满后15日内。定于举证期满后第3日9时（节假日顺延）在本法院第四审判庭公开审理，逾期将依法缺席裁判。

张群林：本院受理再行告诉民间借贷纠纷一案已审结，现依法向你公告送达起诉状副本、应诉及举证通知书、开庭传票、自公告之日起30日内向本院递交上诉状及副本，逾期视为放弃上诉权。逾期不上诉，本判决即发生法律效力。提出答辩状和举证期限均为公告期满后15日内。定于举证期满后第3日9时（节假日顺延）在本法院第四审判庭公开审理，逾期将依法缺席裁判。

张群林：本院受理再行告诉民间借贷纠纷一案已审结，现依法向你公告送达起诉状副本、应诉及举证通知书、开庭传票、自公告之日起30日内向本院递交上诉状及副本，逾期视为放弃上诉权。逾期不上诉，本判决即发生法律效力。提出答辩状和举证期限均为公告期满后15日内。定于举证期满后第3日9时（节假日顺延）在本法院第四审判庭公开审理，逾期将依法缺席裁判。

张群林：本院受理再行告诉民间借贷纠纷一案已审结，现依法向你公告送达起诉状副本、应诉及举证通知书、开庭传票、自公告之日起30日内向本院递交上诉状及副本，逾期视为放弃上诉权。逾期不上诉，本判决即发生法律效力。提出答辩状和举证期限均为公告期满后15日内。定于举证期满后第3日9时（节假日顺延）在本法院第四审判庭公开审理，逾期将依法缺席裁判。

张群林：本院受理再行告诉民间借贷纠纷一案已审结，现依法向你公告送达起诉状副本、应诉及举证通知书、开庭传票、自公告之日起30日内向本院递交上诉状及副本，逾期视为放弃上诉权。逾期不上诉，本判决即发生法律效力。提出答辩状和举证期限均为公告期满后15日内。定于举证期满后第3日9时（节假日顺延）在本法院第四审判庭公开审理，逾期将依法缺席裁判。

张群林：本院受理再行告诉民间借贷纠纷一案已审结，现依法向你公告送达起诉状副本、应诉及举证通知书、开庭传票、自公告之日起30日内向本院递交上诉状及副本，逾期视为放弃上诉权。逾期不上诉，本判决即发生法律效力。提出答辩状和举证期限均为公告期满后15日内。定于举证期满后第3日9时（节假日顺延）在本法院第四审判庭公开审理，逾期将依法缺席裁判。

黄清松：本院受理陈辉与你买卖合同纠纷一案，现依法向你公告送达起诉状副本、应诉及举证通知书、开庭传票、自公告之日起30日内向本院递交上诉状及副本，逾期视为放弃上诉权。逾期不上诉，本判决即发生法律效力。提出答辩状和举证期限均为公告期满后15日内。定于举证期满后第3日9时（节假日顺延）在本法院第四审判庭公开审理，逾期将依法缺席裁判。

张瑞才：本院受理王天诉你追偿权纠纷一案已审结，现依法向你公告送达起诉状副本、应诉及举证通知书、开庭传票、自公告之日起30日内向本院递交上诉状及副本，逾期视为放弃上诉权。逾期不上诉，本判决即发生法律效力。提出答辩状和举证期限均为公告期满后15日内。定于举证期满后第2日15时（节假日顺延）在本法院公开开庭审理，逾期将依法缺席裁判。

张永秀、唐忠忠：本院受理刘敬涛诉你民间借贷纠纷一案已审结，现依法向你公告送达起诉状副本、应诉及举证通知书、开庭传票、自公告之日起30日内向本院递交上诉状及副本，逾期视为放弃上诉权。逾期不上诉，本判决即发生法律效力。提出答辩状和举证期限均为公告期满后15日内。定于2024年8月28日9时30分（节假日顺延）在本法院公开开庭审理，逾期将依法缺席裁判。

张永秀、唐忠忠：本院受理刘敬涛诉你民间借贷纠纷一案已审结，现依法向你公告送达起诉状副本、应诉及举证通知书、开庭传票、自公告之日起30日内向本院递交上诉状及副本，逾期视为放弃上诉权。逾期不上诉，本判决即发生法律效力。提出答辩状和举证期限均为公告期满后15日内。定于2024年8月28日9时30分（节假日顺延）在本法院公开开庭审理，逾期将依法缺席裁判。