

# 来自“中国式现代化视域下高效行政检察履职研讨会”上的声音

## 高质量办理刑行刑反向衔接案件的实践与思考

□孟宪伟

刑行刑反向衔接是新时代行政检察的一项新使命，是“检察之治”融入国家治理体系现代化与法治建设全局的重要一环。山东省临沂市检察机关深入贯彻最高检《关于推进刑行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》(下称《意见》)，探索制定的审查手册获全国推广，开展的刑行刑反向衔接“小专项”获最高检通报表扬，临沂市检察院还被确定为最高检行政检察工作联系点，连续两年受邀在全国行政检察高级研修班上作专题交流，全省检察机关刑行刑反向衔接工作推进会也在临沂市检察院召开，这一切都为临沂市检察机关做好新时代行政检察监督工作增添新动力。

二、以精准促规范，确保刑行刑反向衔接案件“接得住”。临沂市检察院梳理了2021年以来全市检察机关不起诉案件情况，将涵盖80%案件量的26个罪名作为重点，制定了《刑行刑反向衔接重点罪名审查实用手册》，汇总相关法律法规、应予移送的行政机关、审查要点等，方便办案人员查找参照，并附解答，以回应办案实际中的问题，推动案件办理规范化。

三、以分类促高效，实现刑行刑反向衔接案件办理“高质量”。处罚必要性审查是高质量办理刑行刑反向衔接案件的应有之义，既要避免“不刑不罚”，又要防止“不刑就行”，为提高审查精准度，优化资源配置，临沂市检察机关探索构建了类型化的案件办理机制，制定出台了《关于加强必要性审查、实行繁简分流类型化办理刑行刑反向衔接案件的意见(试行)》，并附《简易程序审查报告模板》和《常见轻微违法行为不予处罚事项参照清单》。对因情节较轻而作出相对不起诉的刑行刑反向衔接案件，按照普通程序进行处罚必要性审查，确保罚当其罪；对部分证据不足或不起诉、法

定不起诉明显不需要作出行政处罚的刑行刑反向衔接案件，适用简易程序进行要素式、表格式审查，提高办案效率。今年上半年，在办案量较大的兰山区、兰陵县两个基层检察院试点了这一工作机制，均取得了较好的效果。

对于当前刑行刑反向衔接工作中存在的一些问题，笔者也进行了认真检视及思考，具体包括以下方面：

一、“小过重罚”影响“罚当其罪”的精准性。行政处罚要符合比例原则，也要符合情理。在一些案件中，被不起诉人的行为构成行政违法无可争议，但涉及的罚款数额过高，明显超出其受罚能力和社会公众的朴素认知。“小过重罚”“过罚不补”问题的背后，往往存在机械执法、过度处罚问题。具体而言，一是部分执法人员还存在认知误区，机械适用特别法优于一般法原则；二是各地严格明确的裁量基准限制了执法人员的裁量空间。

对此，笔者建议，一是更新执法理念，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，在形式法治和个案正义之间找到平衡点，实现“过罚相当”。二是进一步细化、完善行政处罚裁量基准，消除执法人员后顾之忧之虑，让其从适用从轻、减轻等规定时有法可依、有章可循。三是探索不起诉决定与行政处罚检察意见一体化听证机制，将刑行刑反向衔接案件办理端口前移，一方面，通过听证，让被不起诉人充分了解自己后续将面临的处罚，理解“不起诉不等

于不处罚”，从而更加深刻认识到自身的行为错误；另一方面，通过听证，确保罚当其罪、过罚相当，从而提升司法执法公信力。

二、衔接协作不畅影响监督协同力。实践中，因缺乏有效沟通联络机制，部分检察机关与行政机关就处罚标准、证明标准、移送证据等方面存在较大争议；还有的因行政机关职责不清或职能配套不到位，主管部门难以确定或无法作出处罚。

对此，笔者建议：一是要建立更加务实高效、实质化运行的“府检联动”机制，定期梳理情况，沟通会商，共同研究突出问题和推进工作的方式路径，确保有序衔接、依法衔接、有效衔接。二是要结合各地实际情况，细化实化衔接举措，就加强特定领域行政执法与刑事司法衔接工作建立机制。如，临沂市河东区检察院、费县检察院结合各自办案实际，分别在生态环境、自然资源领域与相应机关会签衔接机制，重点解决该领域案件线索移送、处罚标准确定、法律适用等问题，精准凝聚共识，推动工作发展。

下一步，临沂市检察机关将牢牢把握“三个善于”要求，聚焦刑行刑反向衔接工作中的难点问题，思“破题”之策，寻“解题”之法，行“答题”之道，谋求新发展，力求新突破，融道做实“高质量办好每一个案件”，以更实履职投身检察工作现代化的火热实践。

(作者系山东省临沂市人民检察院党组书记、检察长)

于不处罚”，从而更加深刻认识到自身的行为错误；另一方面，通过听证，确保罚当其罪、过罚相当，从而提升司法执法公信力。

二、衔接协作不畅影响监督协同力。实践中，因缺乏有效沟通联络机制，部分检察机关与行政机关就处罚标准、证明标准、移送证据等方面存在较大争议；还有的因行政机关职责不清或职能配套不到位，主管部门难以确定或无法作出处罚。

对此，笔者建议：一是要建立更加务实高效、实质化运行的“府检联动”机制，定期梳理情况，沟通会商，共同研究突出问题和推进工作的方式路径，确保有序衔接、依法衔接、有效衔接。二是要结合各地实际情况，细化实化衔接举措，就加强特定领域行政执法与刑事司法衔接工作建立机制。如，临沂市河东区检察院、费县检察院结合各自办案实际，分别在生态环境、自然资源领域与相应机关会签衔接机制，重点解决该领域案件线索移送、处罚标准确定、法律适用等问题，精准凝聚共识，推动工作发展。

下一步，临沂市检察机关将牢牢把握“三个善于”要求，聚焦刑行刑反向衔接工作中的难点问题，思“破题”之策，寻“解题”之法，行“答题”之道，谋求新发展，力求新突破，融道做实“高质量办好每一个案件”，以更实履职投身检察工作现代化的火热实践。

(作者系山东省临沂市人民检察院党组书记、检察长)

# 严格把握“可处罚性”原则 做实刑行刑反向衔接工作

□徐化成



刑行刑反向衔接推动检察职能从刑事领域延伸至行政领域，激活了检察职能的程序机制，衔接了检察职能的保障机制，强化了检察制度落实的合力机制，既是促进“四大检察”融合发展的新路径，也是新时代行政检察工作新的增长点。

今年7月召开的大检察官研讨班强调，要规范办理刑行刑反向衔接案件，坚持实事求是、依法监督，严格把握“可处罚性”原则。做好刑行刑反向衔接工作是检察机关“高质量办好每一个案件”的重要体现，也是以检察工作现代化支撑和服务中国式现代化的重要实践。笔者认为，坚持问题导向，立足于优化检察机关内部关系、衔接外部关系、保障当事人合法权益，建立符合诉讼规律、符合检察职能特点的刑行刑反向衔接工作机制，是把握好“可处罚性”原则的必然选择。

一、优化内部关系：强化职能，推进一体履职

一是健全完善内部衔接程序。依照最高检下发的《关于推进刑行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》，制定具体实施办法，对行政检察部门与刑事检察部门在案件线索移送、受理、审查、反馈等方面进行明确规定；其他检察部门在履职中发生行政违法行为监督线索的，依照相关规定移送行政检察部门，推动检察机关内设部门形成“线索双向移送、结果双向反馈”的工作模式，实现刑行刑反向衔接案件闭环管理。

二是探索建立“认为需要给予行政处罚”的适用规则。应建立相对完备的体系化、规范化的识别方法与步骤，确立被监督行政行为为所违反的行政法律法规、规范性文件，行政机关的法定职责，案件是否已过处罚时效，给予行政处罚的必要性等重点审查要素，经过全面审查后决定是否向行政机关制发检察意见书。通过开展对不起诉案件的刑行刑反向衔接情况的调研分析，结合相关法律法规，逐步建立和完善行政处罚必要性审查的适用规则；充分考量行政违法行为侵犯的不同法益，逐步建立涵盖不同罪名的类型化刑行刑反向衔接案件办理规则。同时，可通过组织专题培训的方式，引导检察人员深入学习与治安、交通、税务、市场监管等领域常见犯罪行为相关的行政处罚条款，进一步提升刑行刑反向衔接工作的专业性和精准度。

三是稳妥推进行政处罚与刑罚衔接。落实“四大检察”全面协调充分发展的要求，积极探索行政检察监督新机制。要以强化“在履职中发现”程序机制为驱动，消除信息壁垒，强化线索发现和移送意识，依托刑行刑反向衔接机制积极稳妥推进行政处罚行为监督，打造行政检察工作新的增长点。

## 二、衔接外部关系：恪守职责边界，实现双赢多赢共赢

一是强化协作配合。加强与司法行政机关的协调配合，推动出台刑行刑反向衔接和行政违法行为监督协作机制，从互通通报案件办理情况、建立联席会议制度等方面入手建立连接点，促进行政检察监督全面深化。与自然资源、生态环境、市场监管、公安等执法部门召开刑行刑反向衔接专题会议，进一步规范证据收集固定、案件材料移送等。强化对行政机关法定职责的精准认定，督促行政机关依法履职、依法行政。必要时，可通过召开检察听证会、特邀检察官助理参与办案等方式，厘清行政机关的执法权限，既化解行政执法争议，又促成相关执法主体协作互促，共同研究解决不起诉案件刑行刑反向衔接的重点、难点问题，为刑行刑反向衔接机制的落实落地提供实践支撑。

二是发挥检察建议的实质效力。要充分发挥检察建议的实质效力，既需要对行政法律法规进行准确理解与把握，又需要明确行政权与司法权的权力边界、行政处罚时效、一事不再罚原则适用、认罪认罚从宽制度的延伸适用等基本法律问题，同时，还要积极应对异地管辖等实践难题。这就要求行政检察人员不断强化对行政法律法规等专业知识的学习和领悟，遵循“过罚相当”原则，推动落实行政处罚符合比例原则，不断提升检察建议的精准度。要强化对行政处罚原理、规则的理解与适用，实现刑事处罚与行政处罚相关制度的融通适用，积极消除与行政机关在行政处罚法律适用方面的分歧。

三是融通发挥检察公益诉讼制度优势。行政检察部门在开展刑行刑反向衔接过程中，对于行政违法行为具有可诉性、属于检察公益诉讼线索的，通过案件管理部门移送公益诉讼检察部门办理，从而强化行政检察与公益诉讼检察的职能融合，实现两大检察业务的互联互通、互为支撑，通过充分发挥检察公益诉讼制度优势，提升检察建议的刚性，切实做好刑行刑反向衔接的“后半篇文章”。

## 三、保障当事人合法权益：同步释法，实质性化解行政争议

行政法和刑事司法充分保障当事人的合法权益，是确保刑行刑反向衔接顺利推进取得实效不可缺少的环节。

一是履行检察释明。刑事检察部门在进行不起诉宣告的同时，依照刑诉法和最高检《关于推进刑行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》，结合相关行政法律法规，制定统一规范的《刑行刑反向衔接告知书》，告知被不起诉人刑行刑反向衔接的相关规定，引导被不起诉人自愿签署接受行政处罚调查承诺书，增强被不起诉人自愿接受、主动履行行政处罚的自觉性，将刑行刑反向衔接中的矛盾风险化解在前端。

二是开展检察听证。聚焦被不起诉人对后续行政处罚可能不了解、不接受等问题，探索“不起诉宣告+反向衔接告知”工作机制。对拟作出不起诉决定的案件，常态化开展听证工作，实现“应听尽听”，邀请人大代表、政协委员、听证员、行政机关工作人员等参与听证，并对是否需要给予行政处罚充分释法说理，努力实现办案“三个效果”的有机统一，不断提升办案的透明度和检察公信力。

三是落实实体权益保障机制。综合考虑刑事认罪认罚从宽制度中刑事和解、刑事附带措施适用、生态环境修复、行政机关先予行政处罚、以及行政处罚可能带来的负面影响等，不断规范统一“认为需要给予行政处罚”的适用标准。

(作者系湖北省广水市人民检察院党组书记、检察长)

# 聚焦有力有效监督 深化行政违法行为监督

□黄安军

“高质量办好每一个案件”是新时代新征程检察履职办案的基本价值追求，具体在行政违法行为监督领域，高质量办案就是要实现有力监督和有效监督。笔者拟结合四川省德阳市检察院的办案实践，从宏观理念引领、中观机制辅垫、微观案件办理三个层次浅谈一下高质量办好行政违法行为监督案件的主要思考和具体路径。

一、宏观层面：以“监督公权，救济私权，化解争议”价值理念引领高质量办好行政违法行为监督案件

政府具有推动经济社会发展、管理社会事务的各项职权，与社会接触面最广。行政权力是否依法规范行使，直接影响人民群众对法治的感受，也会影响社会法治观念的形成。检察机关作为国家法律监督机关，开展行政违法行为监督能够帮助推进行政部门严格规范公正文明执法。笔者过程中，要最大限度地凝聚共识、协同履职，秉持“监督公权，救济私权，化解争议”的基本要义，将公权失范影响私权行使作为行政违法行为监督的主要方向，将“公权是否得到有效监督，私权是否得到有效救济，争议是否得到有效化解”作为是否高质量办理行政违法行为监督案件的重要考量和评判标准。

二、中观层面：以制度机制现代化保障高质量办好行政违法行为监督案件

如何在现有政策和法律体系的框架下，促使行政违法行为监督的功能与理念为行政权力所接受？如何在面对行政权的复杂性与专业性、相对封闭性的情况下，实现精准监督？笔者认为，在实务中，较为切实可行的路径就是通过建立健全监督制度机制来保障高质量办案。具体而言：

一要完善行权保障机制。《中共中央关于全面加强新时代检察机关法律监督工作的意见》(下称《意见》)为检察机关开展行政违法行为监督提供了直接政策依据，但如何在实践中有效落实，亟须配套建立相关制度机制。为此，德阳市检察院前瞻思考、全局谋划，积极争取党委支持，推动出台贯彻《意见》的实施细则，其中对推进行政违法行为监督进行了专门规定；推动出台“府检联动”机制，从监督形式、监督内容、监督保障等方面作出安排，使两级检察院的行政违法行为监督工作实现了自上而下的有序推进，为高质量办案奠定了坚实基础，并为立法提供了来自基层的实践样本。

二要建立协同监督机制。检察机关开展行政违法行为监督虽然是公权力对公权力的监督，但这项监督实际是一种建议式监督，缺乏刚性。为弥补这一不足，可从整个监督体系中寻求思路，将法律监督与人大监督、监察监督、纪委监委委法委法委监督等贯通起来，相互借力，增强监督合

力。如，可将法律监督与人大的规范性文件备案审查贯通起来，对作出具体行政行为的依据开展合法性审查，从源头减少行政违法行为。又如，可将重点领域的执法问题与人大执法检查、党委政法委执法检查监督等结合起来，将行政机关在行政违法行为监督中配合调查核实、检察建议回复采纳以及整改情况纳入地方依法治市考评体系。

三要健全监督办案机制。要与政府相关职能部门建立案件线索移送、联席会议、信息共享、行政争议实质性化解联动等工作机制，实现融入式监督。在线索研判、调查核实、制发检察建议过程中，善于“借力融智”，充分运用公开听证、专家咨询、特邀检察官助理等，对重大、疑难复杂的案件争取多维度、深层次的智力支持，提升监督意见的精准性。

三、微观层面：以依法充分履职实现高质量办好行政违法行为监督案件

检察机关开展行政违法行为监督，既要充分履职，又要保持谦抑。一是恪守检察权边界。在对行政机关行政行为的合法性开展监督的基础上，扎实开展合理性审查，审慎把握对“明显不当”等自由裁量权行使的监督标准，综合考虑违法行为的情节、性质以及社会危害程度等，监督纠正“小过重罚”“过罚不当”等行政违法行为。二是聚焦涉民生民利重点领域。行政执法一头连着行政机关，一头连着人民群众，检察机关应聚焦就业、社保、环境资源、路

交通安全和运输执法等矛盾争议易发多发领域开展监督，办理一批积回应群众需求、社会效益良好的案件。三是注重类案监督，强化溯源治理。行政违法行为监督涉及领域广、点多，应遵循“个案办理一类案监督一社会治理”的办案思路，实现多重办案效果。如，德阳市检察院利用自主研发的公安机关吊销机动车驾驶证行政违法行为大数据分析法律监督模型，发现同类问题线索259条，督促履职115件次，切实规范了行政执法行为，有效保障了道路交通安全。四是注重发挥一体化办案优势。横向上，突出“四大检察”多部门协同；纵向上，突出多层次统筹，通过案件线索互通、办案资源共享、检察力量融合等，实现对行政违法行为的全面监督、实践监督。需要强调的是，应注意与行政公益诉讼的区别与衔接，强化案件“可诉性”审查，对于没有“可诉性”的，则通过开展行政违法行为监督来办理。五是灵活运用不同的监督方式。针对案件所涉及的法律适用错误、违反法定程序、认定事实不清证据不足、不履行或怠于履行职责等不同情形，以及行政违法的不同程度，灵活运用口头纠正、检察建议、工作通报等方式督促纠正，从而真正实现双赢多赢共赢的监督效果。

(作者系四川省德阳市人民检察院党组副书记、常务副检察长)

## 圆桌共话

**【公告】**  
检察日报2024年9月11日(总第10670期)

**谢伟**:本院受理原告谢伟诉你车辆租赁合同纠纷一案，因你下落不明，依法向你公告送达起诉状及证据副本，自公告之日起30日内向本院递交答辩状及证据副本，逾期视为放弃答辩。逾期即发生法律效力。原告诉讼请求：1.依法判令被告承担原告因诉讼车辆租赁费用人民币31200元；2.本案诉讼费由被告承担。提出诉讼请求之日为公告送达之日。本院于2024年9月15日在行刑庭公开开庭审理，逾期即发生法律效力。

**黄海潮**:本院受理原告黄海潮诉你合同纠纷纠纷一案(2024)浙0381民初8666-2号，依法向你公告送达起诉状及证据副本，自公告之日起30日内向本院递交答辩状及证据副本，逾期视为放弃答辩。逾期即发生法律效力。原告诉讼请求：1.依法判令被告退还原告购车款人民币15000元；2.本案诉讼费由被告承担。提出诉讼请求之日为公告送达之日。本院于2024年11月4日在行刑庭公开开庭审理，逾期即发生法律效力。

**王显明**:本院受理原告王显明诉你合同纠纷纠纷一案(2024)浙0381民初8666-1号，依法向你公告送达起诉状及证据副本，自公告之日起30日内向本院递交答辩状及证据副本，逾期视为放弃答辩。逾期即发生法律效力。原告诉讼请求：1.依法判令被告退还原告购车款人民币15000元；2.本案诉讼费由被告承担。提出诉讼请求之日为公告送达之日。本院于2024年11月4日在行刑庭公开开庭审理，逾期即发生法律效力。

**叶忠书**:本院受理原告叶忠书诉你合同纠纷纠纷一案(2024)浙0381民初8666-3号，依法向你公告送达起诉状及证据副本，自公告之日起30日内向本院递交答辩状及证据副本，逾期视为放弃答辩。逾期即发生法律效力。原告诉讼请求：1.依法判令被告退还原告购车款人民币15000元；2.本案诉讼费由被告承担。提出诉讼请求之日为公告送达之日。本院于2024年11月4日在行刑庭公开开庭审理，逾期即发生法律效力。

**刘在**:本院受理王治兵与你民间借贷纠纷一案已审结，现依法向你公告送达(2024)川1011民初3403号民事判决书，自公告之日起30日内向本院递交上诉状及副本，上诉于四川省高级人民法院，逾期即发生法律效力。

**叶忠书**:本院受理原告叶忠书诉你合同纠纷纠纷一案(2024)浙0381民初8666-1号，依法向你公告送达起诉状及证据副本，自公告之日起30日内向本院递交答辩状及证据副本，逾期视为放弃答辩。逾期即发生法律效力。原告诉讼请求：1.依法判令被告退还原告购车款人民币15000元；2.本案诉讼费由被告承担。提出诉讼请求之日为公告送达之日。本院于2024年11月4日在行刑庭公开开庭审理，逾期即发生法律效力。

**叶忠书**:本院受理原告叶忠书诉你合同纠纷纠纷一案(2024)浙0381民初8666-3号，依法向你公告送达起诉状及证据副本，自公告之日起30日内向本院递交答辩状及证据副本，逾期视为放弃答辩。逾期即发生法律效力。原告诉讼请求：1.依法判令被告退还原告购车款人民币15000元；2.本案诉讼费由被告承担。提出诉讼请求之日为公告送达之日。本院于2024年11月4日在行刑庭公开开庭审理，逾期即发生法律效力。

**叶忠书**:本院受理原告叶忠书诉你合同纠纷纠纷一案(2024)浙0381民初8666-1号，依法向你公告送达起诉状及证据副本，自公告之日起30日内向本院递交答辩状及证据副本，逾期视为放弃答辩。逾期即发生法律效力。原告诉讼请求：1.依法判令被告退还原告购车款人民币15000元；2.本案诉讼费由被告承担。提出诉讼请求之日为公告送达之日。本院于2024年11月4日在行刑庭公开开庭审理，逾期即发生法律效力。

**叶忠书**:本院受理原告叶忠书诉你合同纠纷纠纷一案(2024)浙0381民初8666-3号，依法向你公告送达起诉状及证据副本，自公告之日起30日内向本院递交答辩状及证据副本，逾期视为放弃答辩。逾期即发生法律效力。原告诉讼请求：1.依法判令被告退还原告购车款人民币15000元；2.本案诉讼费由被告承担。提出诉讼请求之日为公告送达之日。本院于2024年11月4日在行刑庭公开开庭审理，逾期即发生法律效力。

**刘在**:本院受理王治兵与你民间借贷纠纷一案已审结，现依法向你公告送达(2024)川1011民初3403号民事判决书，自公告之日起30日内向本院递交上诉状及副本，上诉于四川省高级人民法院，逾期即发生法律效力。

**叶忠书**:本院受理原告叶忠书诉你合同纠纷纠纷一案(2024)浙0381民初8666-1号，依法向你公告送达起诉状及证据副本，自公告之日起30日内向本院递交答辩状及证据副本，逾期视为放弃答辩。逾期即发生法律效力。原告诉讼请求：1.依法判令被告退还原告购车款人民币15000元；2.本案诉讼费由被告承担。提出诉讼请求之日为公告送达之日。本院于2024年11月4日在行刑庭公开开庭审理，逾期即发生法律效力。

**叶忠书**:本院受理原告叶忠书诉你合同纠纷纠纷一案(2024)浙0381民初8666-3号，依法向你公告送达起诉状及证据副本，自公告之日起30日内向本院递交答辩状及证据副本，逾期视为放弃答辩。逾期即发生法律效力。原告诉讼请求：1.依法判令被告退还原告购车款人民币15000元；2.本案诉讼费由被告承担。提出诉讼请求之日为公告送达之日。本院于2024年11月4日在行刑庭公开开庭审理，逾期即发生法律效力。

**叶忠书**:本院受理原告叶忠书诉你合同纠纷纠纷一案(2024)浙0381民初8666-1号，依法向你公告送达起诉状及证据副本，自公告之日起30日内向本院递交答辩状及证据副本，逾期视为放弃答辩。逾期即发生法律效力。原告诉讼请求：1.依法判令被告退还原告购车款人民币15000元；2.本案诉讼费由被告承担。提出诉讼请求之日为公告送达之日。本院于2024年11月4日在行刑庭公开开庭审理，逾期即