

不让行政处罚“打白条”

□本报记者 刘立新 通讯员 刘四超 曹源源

“通过落实检察建议，我们的执法理念和水平得到了进一步提升。今后在办理土地执法案件中，对达成执行和解的将持续跟进，因案施策解决执行难题，确保处罚决定刚性落实。”11月27日，河南省遂平县自然资源局工作人员在检察建议落实情况“回头看”座谈会上说。

自然资源局工作人员提到的检察建议，源自遂平县检察院办理的一起行政非诉执行监督案件。

2023年2月，遂平县检察院在开展土地执法查处领域行政非诉执行监督专项活动中，曹某非法占用土地非诉执行案件引起了检察官的注意。2019年10月，曹某因非法占用土地被遂平县自然资源局作出行政处罚，要求其退还非法占用的土地，没收非法占用土地上的建筑物，并处1.9万余元罚款。行政处罚作出后，曹某未按期履行，也未提起行政复议或行政诉讼。2020年4月，遂平县自然资源局向县法院申请强制执行。同年12月，曹某缴纳3000元罚款后，与自然资源局签订执行和解协议，约定剩余罚款于2022年12月2日前缴纳完毕。然而，直至和解协议约定的最后还款期限，曹某仍未缴纳剩余罚款，并且仍在继续使用已被作出没收决定的建筑物。

作出行政处罚后，被违法占用的土地一直未得到有效保护，行政处罚决定岂不成了“白条”？为调查核实具体情况，承办检察官通过调取执行裁定卷宗、行政处罚卷宗、询问执法人员和行政执法官，查明遂平县自然资源局在曹某签订执行和解协议后，未向法院申请恢复执行，违反了行政处罚法等法律规定。据此，遂平县检察院依法向自然资源局制发行政违法行为监督检察建议。检察建议发出后，该局在一个月内及时整改，并回复该院称，已将剩余罚款全部执行到位。

罚款虽已收回，但被没收的违法建筑物仍被占用。针对这一情况，遂平县检察院经过深入调研，形成专项分析报告，向县委、县政府分别进行了汇报和通报，推动厘清各相关单位管理职责，协同解决问题。

今年11月，遂平县检察院与该县自然资源局举行检察建议落实情况“回头看”座谈会，会上，双方以开展行政非诉执行监督为契机，就落实行政检察与自然资源局行政执法衔接机制、细化工作举措达成共识，明确了信息共享、案情通报、案件移送等具体衔接办法，通过协同履职、强化履职，确保国家法律顺利实施，为保护国土资源提供坚强法治保障。

高效办理行刑反向衔接案件，扎实做好不起诉“后半篇文章”

□江西省人民检察院党组书记、检察长 丁顺生



推进检察机关行刑反向衔接工作，是构建检察监督和行政执法双向衔接制度的重要一环。2023年以来，江西检察机关深入贯彻习近平法治思想，认真贯彻落实《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》（下称《意见》）精神，全面落实最高检《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》要求，坚持“高质效办好每一个案件”基本价值追求，加强组织领导，突出工作重点，完善机制制度，推动行刑反向衔接

工作走深走实，积极促进刑事处罚与行政处罚无缝衔接。

强化组织领导，一体抓实统筹推进、建章立制，有力构建各负其责的工作格局。根据《意见》关于健全行刑反向衔接制度的要求，省人大常委会出台的《关于进一步加强新时代检察机关法律监督工作的决定》明确提出，“检察机关对被不起诉人需要给予行政处罚的，应当提出检察意见，移送有关主管机关处理，有关主管机关应当依法将办理结果回复检察机关；有关主管机关违法行使或怠于行使行政处罚权的，检察机关可以制发检察建议督促其纠正”；省委依法治省办亦印发《关于进一步健全行政执法与刑事司法衔接工作机制的通知》，对有序推进行刑反向衔接进一步提出要求，为检察机关开展行刑反向衔接工作提供了有力保障。江西检察机关坚持高位推动，成立“推进行刑双向衔接和行政违法行为监督”领导小组，优化行政检察部门与刑事检察、案件管理、检察技术等部门的分工协作，明确和规范案件办理流程，建立

完善台账管理，有效完善工作格局、压实工作责任。建立健全外部衔接机制，与公安、市场监督管理、自然资源、生态环境等部门会签行刑反向衔接工作机制24个；依托府检联动机制，明确专人对接线索移送、信息通报等工作，推动与行政职能部门联动常态化。今年1月至11月，对决定不起诉，经审查认为仍需给予被不起诉人行政处罚的，提出检察意见5260人。

提高政治站位，一体落实为大局服务、为人民司法、为法治担当的履职要求，更好发挥司法保障的功能作用。江西检察机关深入践行习近平生态文明思想，认真落实省委全面推进行政检察工作的实施意见，部署开展环境资源保护领域行刑反向衔接保护犯罪被不起诉人移送给予行政处罚的力度，运用督促被不起诉人履行生态环境修复义务等措施，更好实现对生态环境修复及时、有效保护。如南昌县检察院在办理吴某涉嫌非法捕捞水产品罪行刑反向衔接案件中，向县农业农村局提出检察意见，

促使吴某向禁捕天然水域投放数百斤鱼苗进行生态修复。今年以来，对涉嫌破坏环境资源保护犯罪被不起诉人，提出检察意见763人。扎实开展“检察护企”专项行动，聚焦依法平等保护各类经营主体，对涉嫌破坏市场经济秩序犯罪被不起诉人，提出检察意见441人；对涉企行刑反向衔接案件，经审查认为不需要给予行政处罚的，及时依法终结审查。推进“反向衔接+社会化治理”工作，针对行刑反向衔接案件中反映出的系统性、普遍性问题，以调研报告、检察建议等助推社会治理更加完善。

注重质量实效，一体做实规范审查、依法监督，有效促进办案工作的健康发展。最高检党组强调，要规范办理反向衔接案件，坚持实事求是、依法监督，严格把握“可处罚性”原则。江西检察机关坚持依法规范推进，指导赣州市检察院制定盗窃、故意伤害、诈骗、危险驾驶等16种常见犯罪案件行政处罚审查指引。南昌市红谷滩区检察院办理的刘某等5人涉嫌开设赌场罪存疑不起诉行刑

反向衔接案，入选最高检典型案例。通过举办专题培训、印发典型案例等，引导各地加强和规范“可处罚性”审查，24.18%的案件因不需要给予行政处罚而依法终结审查。加强与行政机关协商，发挥特邀检察官助理作用，对疑难复杂案件主动听取意见，确保检察意见的精准性，已回复案件作出行政处罚的在90%以上。探索向行政机关送达检察意见书时同步送达提示函，及时提醒和注意防范过罚不相一致案件发生。加强检察意见的跟踪，对行政机关违法不采纳、不处理和作出的行政处罚违法等情形，依法制发检察建议督促其纠正。

下一步，江西检察机关将坚持以习近平法治思想为指导，深入学习贯彻党的二十大精神，坚持法律监督宪法定位，自觉遵循“高质效办好每一个案件”的基本价值追求，依法规范做好行刑反向衔接工作，统筹推进行刑双向衔接和行政违法行为监督，助推法治政府建设，以法治力量更好支撑和服务中国式现代化。

编者按 行刑反向衔接是行政检察的一项新增业务，这也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。最高检党组强调，要认真落实党的二十届三中全会关于“完善行政处罚和刑事处罚双向衔接制度”的部署，规范办理反向衔接案件，严格把握“可处罚性”原则，一体促进依法行政和公正司法。江西检察机关深入贯彻落实党中央、最高检的部署要求，严格把握“可处罚性”原则，积极探索解决实践中遇到的“不刑不罚”“非刑即罚”等问题，切实做好不起诉“后半篇文章”，促进严格执法、公正司法。实践中，他们是如何依法规范推动行刑反向衔接、真正实现“三个效果”有机统一的？让我们从两件由江西基层检察院办理的行刑反向衔接案件中寻找答案。

剑指毁林开发，消除追责盲区

挥锹铲土、扶苗填压、接水浇灌……江西省修水县检察院检察官近日来到该县某山场回访时，看到被不起诉人戴某正组织农户们抢抓抓苗木移栽的黄金期，干得热火朝天。检察官了解到，自今年5月被行政机关作出恢复林业生产种植条件和植被的行政处罚后，戴某已在这片山场补植杉树、枫香等阔叶类苗木1500余株，复绿面积25.2亩。

毁林占地，被移送审查起诉

2023年5月18日，某建设公司与修水县某设备租赁有限公司（下称“某设备公司”）签订了建设工程项目协议书，将某厂场地土方开挖工程承包给该设备公司施工。同年5月20日，戴某作为该设备公司经理，因填平山沟需要，未经公司允许，擅自在其山场超出林地审批范围非法占用林地，后被修水县林业执法部门发现并制止。

经鉴定，某厂场地开挖共占用林地面积58.2亩，其中办理了临时使用林地审批手续的有24.8亩，超出审批范围非法占用林地面积达33.4亩。

公安机关以涉嫌非法占用农用地罪将戴某移送修水县检察院审查起诉。经审查，该院认为戴某的行为已构成非法占用农用地罪，由于犯罪情节轻微，于今年3月11日对戴某作出相对不起诉决定。

随后，依据2023年10月19日修水县检察院制定出台的《关于完善行刑双向衔接工作机制的实施意见》，该院刑事检察部门将该案移送行政检察部门审查。

反向衔接，精准制发检察意见

收到该案后，行政检察官紧盯戴某的违法行为定性及可处罚性进行全面审查。在对第三方鉴定报告进行技术证据专门审查中，检察官敏锐地发现，戴某在开挖占用林地过程中，还存在搭建临时建筑物、改变林地用途的行为。

戴某究竟有几个违法行为？该如何评价处罚？“毁林占地和非法改变林地用途的法律规定，违法行为的性质、情形及后果均不相同”“犯罪行为与违法行为有区别，刑事证据和行政证据也需要转化使用”……在检察官联席会上，经办案人员充分讨论，办案方向逐渐清晰明朗——

未经主管部门同意，违规铺筑水泥、搭建临时建筑物，将林地变为建设用地的行为，属于森林法第37条规定的非法改变林地性质的行为，而擅自开挖林场，造成林地大量毁坏的违法行为，则属于森林法第39条规定的禁止毁林开垦、采土以及其他毁损林木和林地的违法行为。但因非法占用农用地罪的构成要件一般采取综合评价方式确定，即犯罪嫌疑人占用林地造成林地毁损或改变林地用途的，均统一评价为非法占用农用地行为，所以鉴定报告未对两种违法情形进行区分，仅给出了“非法占用林地面积33.4亩”的鉴定意见。

“对于同一行为主体的多

个行为分别违反不同的法律规范，构成独立、可分的行政违法行为的，应当依据相应的处罚依据，分开评价、分别处罚，确保‘罚当其错’。”修水县检察院副检察长黄晓艳总结道。

今年3月18日，修水县检察院向该县林业局制发检察意见，建议对戴某非法毁林占地及改变林地用途的面积进行重新鉴定，并分别给予行政处罚。

主动延伸，构建实用工具库提升办案质效

今年5月15日，林业局作出书面回复：采纳检察机关意见，责令戴某在一年内恢复林业生产种植条件和植被，并对其改变林地用途8.2亩和毁林占地25.2亩的违法行为，分别罚款16.4万元和16.8万元。

行政处罚作出后，修水县检察院检察官来到该设备公司，围绕违法行为人承担生态修复责任的必要性等进行释法说理，为该公司送上法治教育课。“罚款已经全部缴纳到位了，现在正在制定修复方案。”戴某诚恳地表示。

走访中，检察官还了解到，戴某所在公司承包的工程是一项民生工程，因戴某的违法行为影响了工期，公司也将面临违约、赔偿等一系列风险。为帮助企业纾困解难，检察机关积极联系林业部门加快审批进度，依法依规为该公司办理林地转用手续。

“戴某案是今年以来我院办理的一件较为典型的行刑反向衔接案件。”基础再塑+优化提升，这是我院开展行刑反向衔接工作所秉持的理念。“修水县检察院党组书记、检察长苏仁泽表示：“我们贯彻落实最高检的部署要求，严格把握‘可处罚性’原则，通过对高频罪名进行量化剖析，归纳总结审查重点，以‘常见罪名’‘法律依据’‘主管机关’为关键词构建实用工具库，提炼出‘确定违法行为、确定处罚时效、确定处罚依据、确定主管机关’的四步审查法，精准答好‘该不该罚’‘需不需罚’‘谁来罚’等三个关键问题，依法规范办理反向衔接案件。”该院检委会专职委员、行政检察部门负责人朱响介绍道。

据悉，今年以来，修水县检察院共办理行刑反向衔接案件75件，提出检察意见62份，行政机关均已采纳并回复，2个案例分别入选了省、市检察机关典型案例。

查清“需不需罚”，彰显公正与温情

年近70岁的张阿婆做梦也没想到，一辈子没做过违法犯罪的事，这次却因邻里纠纷造成隔壁刘阿婆轻伤二级而涉嫌故意伤害罪。江西省樟树市检察院经审查，对张阿婆作出了不起诉决定。该院刑事检察部门按照行刑反向衔接工作要求，将该案移送行政检察部门审查。

然而，行政检察官在审查中发现，这起行刑反向衔接案件有些特殊……张阿婆与刘阿婆同为樟树市某村村民，相处几十年了，关系一直比较融洽。2023年12月，张阿婆家盖新房，新院子的一面围墙与刘阿婆家的菜地连在了一起。刘阿婆这下不高兴了，认为张阿婆家的围墙侵占了其土地，因是一气之下将围墙拆毁。二人因此发生肢体冲突，张阿婆将刘阿婆打成了轻伤二级。

立案后，公安机关以张阿婆涉嫌故意伤害罪将其移送检察机关审查起诉。樟树市检察院经审查，依法对张阿婆作出相对不起诉决定，并委托行刑反向衔接工作机制，及时将案件移送该院行政检察部门审查。

行政检察官经审查发现，双方当事人均为女性，且均为70岁左右的老人，案发前关系一直不错；被不起诉人身体不好，近期多次前往南昌治病；经协调，两位老人已初步达成了赔偿协议，但各自心里仍有“疙瘩”没解开。

“有必要将被不起诉人移送公安机关处罚吗？”承办检察官综合考虑上述情况后，在心里打了个大大的问号。最高检强调，办理反向衔接案件，要严格把握“可处罚性”原则。检察官认为，遵循这一原则，对于被不起诉人，不意味着要一律移送行政机处理。在这起案件里，如果对被不起诉人给予行政拘留处罚，不仅解决不了问题，还可能进一步激化矛盾。而且双方当事人已经

具备了和解的基础，当务之急是把两位老人的心结解开，帮助她们修复关系、重归于好。

为真正实现案结事了人和，樟树市检察院决定就本案召开听证会。考虑到双方当事人均年龄大、行动不便，该院将听证会搬到了案发地村委会。

听证会刚开始时，两位老人还有些“针尖对麦芒”，张阿婆认为自己赔偿过多，刘阿婆认为自己受的伤还未痊愈。在人民监督员和听证员的合力劝解下，二人将心里积压的情绪和对对方的不满和盘托出。心里的话讲出来了，心结也就解开了，二人很快都认识到了自己的错误。当检察官提到行政处罚相关问题时，刘阿婆连连摇头说“不要处罚她”。听证员一致认为，本案矛盾已化解，建议不将被不起诉人移送公安机关进行行政处罚。

随后，樟树市检察院召开检察官联席会，围绕是否需要对本案被不起诉人给予行政处罚进行了充分论证。与会检察官均认为，本案原是邻里纠纷，被不起诉人已作出赔偿，且已取得被害人谅解，双方矛盾也已化解。本案符合治安管理处罚法第19条“减轻处罚或者不予处罚”的情形，不需要制发给予张某行政处罚的检察意见。随后，该院终结审查。

“看似是一起小案，但对于老百姓来说，可能是他一辈子都碰不上一回的天大的事。我们在办案过程中，兼顾天理、国法和人情，才能让法律既有力度又有温度。”承办检察官深有感触地说。

据统计，今年以来，樟树市检察院共办理行刑反向衔接案件87件，其中认为不需要给予被不起诉人行政处罚而终结审查11件，切实将“可处罚性”原则落实落细。

江西：严格把握“可处罚性”原则 依法规范推动行刑反向衔接

□本报通讯员 唐颖玉 龚秀安 谢琪 张艳云

既避免『不刑不罚』，又防止『非刑即罚』



▲11月6日，江西省修水县检察院检察官对补植复绿情况进行“回头看”。姚卫东摄

▲12月6日，江西省樟树市检察院承办检察官联合辖区派出所民警回访被不起诉人张阿婆（右二）。刘妹嘉摄