

确定违法行为 确定处罚对象 确定处罚时效 确定处罚依据 确定主管机关

湖南长沙：五步审查法确保“罚当其错”

□本报记者 张吟丰
通讯员 陈潇 梁清岚

“王某的行政罚款已经缴纳到位。”“邓某的罚款已经缴纳到位。”近日，湖南省长沙市岳麓区检察院检察官陆续收到公安机关反馈。该院就一起非法买卖国家机关证件案件提出检察意见后，公安机关对该案6名被不起诉人依法予以行政处罚。这是长沙市检察机关通过行刑反向衔接工作推动落实“罚当其错”的具体体现。

党的二十届三中全会明确要求“完善行政处罚和刑事处罚双向衔接制度”，行刑反向衔接作为其中关键一环，对提升法治效能具有重要意义。2023年以来，长沙市检察机关主动服务中心大局，以打通“行刑壁垒”，促进司法协同为导向，通过构建衔接机制、深化协同联动破解行刑反向衔接工作中的难点堵点，让法律监督更有力度。

强化内部衔接 夯实制度基础

“以往，刑事程序终结后，行政处罚容易出现‘断档’。”长沙市检察院行政检察部门负责人高琴介绍，行刑反向衔接的核心在于破解“刑事案件不起诉后，行政处罚跟不上”的问题。为疏通堵点，长沙市检察院主动破题，于2023年6月在该市岳麓区、开福区、望城区等基层检察院探索建立内部线索快速移送和行刑跨部门协作机制，并于2024年初出台《关于推进全市检察机关行政执法与刑事司法反向衔接工作的实施意见（试行）》，确立由行政检察部门牵头，刑事检察部门分工协作、相互配合的行刑反向衔接工作格局，在内部实现“及时移送、闭环管理”。“我们审查案件，认为这6个人买卖国家机关证件虽是为了自用，未造成重大危害，但扰乱了社会管理秩序，仍有依法提出

检察意见的必要性。宣告不起诉决定时，请注明告知6名被不起诉人，他们仍需承担相应的行政责任。”在这起跨区域、多人非法买卖国家机关证件案件办理过程中，长沙市岳麓区检察院刑事检察部门按照该院制定的行刑反向衔接内部细则，邀请行政检察部门共同研判案件，提高办案效率，同步做好对被不起诉人的释法说理工作。2025年2月20日，岳麓区检察院分别向该市芙蓉区、雨花区、长沙县公安机关提出检察意见，建议对涉案6人购买的伪造证件予以收缴，并给予行政处罚。随后，三地公安机关相继作出行政处罚决定。

畅通外部协作 提升联动效能

从作出不起诉决定，到检察机关依托行刑反向衔接机制提出检察建议，再到行政罚款2000元全部缴纳到位，仅用时一天。高效办案的背后，是长沙市芙蓉区检察院探索并实践的行刑反向衔接案件快速办理机制。

吴某醉酒驾驶机动车被交警查获，因其血液中酒精含量较低，系初犯、偶犯，且自愿认罪认罚。2025年6月4日，芙蓉区检察院依法对吴某作出不起诉决定。同日，该院刑事检察部门将案件移送行政检察部门进行行刑反向衔接审查。行政检察部门审查认为，依法应对吴某进行行政处罚，便制作检察意见书，连同不起诉决定书、相关证据材料等于当日送达芙蓉区交警部门。6月5日，交警部门对吴某作出罚款2000元的行政处罚决定，吴某当日缴纳全部罚款。

7月8日，芙蓉区检察院与交警部门签订《关于交通肇事、危险驾驶行刑反向衔接案件依法快速办理的工作机制》。该机制运行后，芙蓉区检察院就涉嫌交通肇事、危险驾驶发出检察意见书的行刑反向衔接案件的回复率和处罚率均达到100%。“反向衔接

机制高效顺畅，为我们快速办理行政处罚案件、及时执行处罚提供了有力支撑。”芙蓉区交警大队副大队长朱浩然说。

打通检察机关内部脉络只是第一步，协同相关行政机关联动才能释放行刑反向衔接整体效能。行刑反向衔接工作开展以来，长沙市检察院主动对接市场监管、知识产权、生态环境、公安、税务、海关等行政机关，明确证据移送、案件通报等关键环节的协作规范。目前，长沙市检察机关对外共建立行政执法与行政检察协作工作机制16个，行刑反向衔接“合力倍增”。

提高监督精度 保障衔接质效

“现有证据在认定立案后肖某是否有逃避侦查的行为，本案是否已过行政处罚时效等方面无法得出唯一性结论，建议终结审查。”6月13日，在长沙市天心区检察院办理的一起行刑反向衔接案件公开听证会上，中南林业科技大学法学院副教授李剑发表了专家咨询意见。

时间回溯到2013年3月，张某与严某因争抢某基建项目运送砂石经营权发生纠纷，张某要求刘某纠集人员一起“教训”严某。刘某找到包括肖某在内的20余人，将严某驾驶的车辆逼停，持木棍将车玻璃砸坏。严某报案后，公安机关很快将其其他同案犯抓获，而肖某已回老家娄底，一直未立案。11年4月，肖某被抓获归案，但现有证据仅能证明肖某当时在现场，其是否参与打砸、殴打他人存疑。

天心区检察院对肖某作出存疑不起诉决定后，行政检察部门继续深挖细查，就肖某是否故意隐匿身份逃避侦查、是否再次犯罪等问题与办案民警反复沟通。参考专家和听证员意见，结合肖某取得被害人谅解、现从事正当职业、10年来未违法犯罪等

情况，天心区检察院作出终结审查决定。

为规范办理行刑反向衔接案件，长沙市检察院创新“确定违法行为、确定处罚对象、确定处罚时效、确定处罚依据、确定主管机关”五步审查法，指导基层检察院紧紧围绕“可处罚性”原则，加强对违法情节、后果、过错程度、受损法益修复和被不起诉人现实情况等相关事实的审查，从处罚合理性、必要性上进行全面综合考量，确保“罚当其错”；对于专业化程度高、事实关系复杂、法律适用模糊等疑难案件，与行政执法机关深入研讨，善用公开听证、专家咨询等外脑智慧，确保衔接精准。

“长沙市检察机关聚焦行刑衔接中的‘反向’短板，建立全流程办案机制，加强与行政执法机关的衔接，让法律责任链条无缝闭合，执法司法协同效能进一步释放。”全国人大代表、湖南人和人律师事务所董事局主席江帆表示。

抓实源头防控 深化治理成效

办营业执照、开对公账户，不是为了正规经营，而是卖给他人用于实施合同诈骗、虚开增值税专用发票等违法犯罪。“空壳公司”已成为一些违法犯罪的工具。长沙市雨花区检察院调取辖区违法失信企业名单进行数据碰撞分析，核实线索，协同市场监管部门开展专项清理，推动吊销长期停业、无纳税记录的“空壳公司”千余家，通过制发检察建议推动建立注册信息实质性核查制度。



2024年10月10日，湖南省长沙县检察院与长沙县行政执法局就某公司申通投标行刑反向衔接案件召开研讨会。

出租车司机兰某在驾驶员微信群中看到唐某发布的“每介绍一名嫖客可获得回扣200元”，于载客期间向乘客推荐卖淫场所，帮唐某招揽嫖客，收取回扣。2023年7月，包括兰某在内的66名出租车驾驶员因涉嫌介绍卖淫罪被移送长沙市开福区检察院审查起诉。开福区检察院认为66名嫌疑人犯罪情节轻微，有自首、坦白、认罪认罚、退赃等从轻、从宽处罚情节，依法陆续作出不起诉决定，并建议公安机关对兰某等66人依法给予行政拘留处罚。为消除行业违法犯罪隐患，开福区检察院向交通运输管理部门

制发强化从业人员法治教育、完善内部监管机制、加强行业监管的检察建议。2024年1月，该案由最高人民检察院发布的行刑反向衔接典型案例。

行刑反向衔接不仅是法律程序的“补位”，更是社会治理的“抓手”。长沙市检察院副检察长石华表示：“我们将进一步延伸职能触角，使行刑反向衔接与社会治理深度融合，筑牢防患于未然的防火墙。”

“假冒我们公司液压油的基本没有了”

“现在市场上假冒我们公司液压油的基本没有了，真得谢谢你们。”近日，长沙市岳麓区检察院检察官回访辖区某科技公司，该公司相关负责人说。这一变化，源于岳麓区检察院依法办理了杨某等人销售假冒注册商标的商品案，并通过行刑反向衔接有力震慑了不法行为。

2023年，该科技公司向市场监管部门举报，称市场上出现大量假冒该公司注册商标的液压油，劣质产品给工程机械运行带来极大安全隐患。原来，该科技公司持有的商标涵盖润滑油等商品。2022年10月至2023年2月，河北某泵车配件公司老板杨某伙同妻

子赵某，从张某处购入假冒该科技公司品牌的液压油，销售后获利5万余元；郭某明知是假货仍加价转售，也获利5万余元。

案发后，公安机关在杨某的仓储点查扣未售假冒品牌液压油及配件若干，这些均被鉴定为侵权产品。杨某、赵某、郭某的行为已涉嫌销售假冒注册商标的商品罪，但鉴于三人系初犯，且有认罪认罚、取得被害人谅解等情节，2023年12月，岳麓区检察院依法对三人作出不起诉决定。

为强化全链条打击，岳麓区检察院主动联系河北省盐山县、海兴县市场监督管理局，对案件管辖、证据移

送、法律适用等问题进行充分沟通，并咨询知识产权领域相关专家，由其结合行业标准，对侵权行为造成的品牌价值损失提供量化参考，力求行刑反向衔接精准规范。2024年1月，岳麓区检察院依法向盐山、海兴两县市场监督管理局提出检察意见，督促其依法履职，追究涉案三人的行政责任。同年4月，在检察机关推动下，两地市场监督管理局对杨某、赵某、郭某依法作出行政处罚。

“通过检察履职与行政处罚‘双轨并行’，实现罚当其错，有效震慑了潜在侵权者，提升了知识产权保护效能。”岳麓区检察院副检察长廖创聪表示。

补种树木后，保证金及时退还

“被处罚人已经按照处罚决定书的要求补种树木，缴纳的补植复绿保证金已及时退还。”近日，湖南省浏阳市检察院行政检察部门和公益诉讼检察部门检察官一同来到浏阳市官渡镇兵和村，现场查看一起滥伐林木行刑反向衔接案件后续生态修复情况，林业站工作人员向检察官介绍了相关情况。

2023年10月，彭某在未办林木采伐许可证的情况下，在其承包的山场内雇用工人砍伐了总价值2000余元的若干阔叶树，被知情者举报。该案移送浏阳市检察院审查起诉后，刑事检察部门审查认为，彭某犯罪情节轻微，具有自首情节，认罪悔罪态度较好，遂

依法作出不起诉决定并移送行政检察部门开展行刑反向衔接审查。

行政检察部门认为彭某的行为违反森林法相关规定，破坏了生态环境，虽免于刑事处罚，但仍需给予行政处罚，才能起到惩戒、预防以及促使其承担生态修复责任的作用。2024年4月，浏阳市检察院向浏阳市林业局制发检察意见书，建议对彭某的违法行为作出行政处罚；同时，考虑到夏季并非补植复绿季节，建议行政机关先让当事人缴纳保证金，待合适季节再补种树木。

2024年5月，浏阳市林业局对彭某作出行政处罚决定，责令彭某在异地补种树木300株，罚款1万余元。彭某

按时缴纳了罚款及保证金。2024年11月底，在林业局工作人员指导下，彭某自行购买杉木、枫木等树苗300棵，在指定山场进行了补种。如今，彭某栽种的树苗长势良好，生态修复初见成效。

“刑事检察负责‘出口’，行政检察紧盯‘接力’，公益诉讼检察关注‘公益损害’。”这是浏阳市检察院办理滥伐林木、非法占用林地等破坏生态环境案件的内部流程。该院成立专门的涉生态环境案件办案小组，在检察意见发出后及时跟进落实，督促违法行为人主动修复生态环境，2024年以来共办理相关案件12件，修复林地面积11.34公顷。

施暴丈夫被处5日行政拘留

“感谢你们的支持和帮助，我终于过上平静的生活了。”近日，接到湖南省宁乡市检察院检察官的回访电话，陈女士感慨良多。拿到民事调解书后，陈女士正式结束了七年不幸婚姻，走出家暴泥潭，重获新生。

2023年9月的一天，陈女士与丈夫谭某因家庭琐事发生争吵，遭谭某殴打，遂报警求助。一个月后，谭某因涉嫌故意伤害罪被移送宁乡市检察院审查起诉。考虑到谭某犯罪情节较轻，具有自首、认罪认罚等情节，且已取得被害人陈女士的谅解，宁乡市检察院于2024年3月27日对谭某作出不起诉决定。不起诉并不意味着不处罚，2024年4月24日，宁乡市检察院向该市公安局制发检察意见书，建议公安机关对谭某故意伤害他人身体的行为给予行政处罚。同年7月5日，宁乡市公安局对谭某处以行政拘留五日，并处罚款200元的行政处罚。

对被害人陈女士来说，身体上的伤口虽渐渐痊愈，精神上的伤痕却难以抚平。办案检察官与其深入沟通，得知其婚后数年屡次遭受丈夫家庭暴力，对她的殴打还伴随恐吓、威胁等精神强制行为，夫妻感情已然破裂。不堪忍受的陈女士下定决心离婚，请求检察机关支持其起诉离婚。

检察官调查了解到，陈女士系外地人，在宁乡没有亲戚朋友，维权能力不足。宁乡市检察院商请宁乡市法律援助中心为陈女士提供法律援助律师，并组织召开案情研讨会，听取陈女士在离婚财产分割、子女抚养上的意愿和律师意见。同时，该院协调宁乡市妇联，由市妇联聘请心理咨询师为陈女士进行心理疏导。2024年8月20日，法院采纳检察机关支持起诉意见，组织双方调解。陈女士和谭某在解除婚姻关系、财产分割、子女抚养等方面达成一致意见。

以该案办理为契机，宁乡市检察院依托“府检联动”机制，与宁乡市司法局联合印发《关于加强工作交流、商协作的意见（试行）》，建立常态化商协作机制。截至目前，宁乡市检察院根据该市司法局移送线索已办理民事支持起诉案件11件。

当前，许多市场主体对行刑反向衔接存在误解，认为涉嫌虚开增值税专用发票犯罪被不起诉后就无需承担法律责任。前不久，长沙市望城区检察院通过深化行刑反向衔接工作，办理了一起跨地域行政处罚案件，为税收监管法治网络建设提供了实践样本。



图①：6月24日，长沙市雨花区检察院办案检察官到涉案公司注册地核实情况。

在湖南某工程有限公司隆回分公司虚开增值税专用发票案中，该公司财务负责人郭某（另案处理）经项目经理黄某同意，与他人伪造合同材料，通过资金回流方式虚开增值税专用发票12份，涉及金额105万余元。鉴于涉案人员具有自首、认罪认罚、补缴税款等情节，检察机关依法作出不起诉决定。但案件并未就此终结，望城区检察院随即启动行刑反向衔接程序，认定涉案违法行为应承担行政责任。

面对涉案企业注册地在湖南省隆回县这一管辖难题，望城区检察院积极开展跨区域协作，与隆回县检察院建立联动机制。经过研讨，两地检察机关达成共识：行政处罚对象应聚焦涉案公司，黄某的职务行为应由企业担责。2024年11月19日，案件材料移送隆回县检察院，该院向当地税务部门

发出检察意见书，建议对涉案企业虚开增值税专用发票申报抵扣税款的行为进行处罚。为确保监督实效，两地检察机关联合税务稽查部门全程跟踪，共同梳理违法事实。

2025年1月27日，隆回县税务局采纳检察意见，依法对涉案企业处以罚款6.05万元。目前，该罚款已全部执行到位。“涉案企业已经主动整改，切实规范了财务管理制度。”处罚落地后，税务部门向望城区检察院反馈。

图②：6月11日，长沙市望城区检察院检察官就一起交通肇事案核实交通违法行为处罚信息。

图③：7月28日，湖南省浏阳市检察院检察官就一起滥伐林木案件实地查看补植复绿情况。