

■本期嘉宾

马玮玮 静安区人民检察院副检察长
黄娟 静安区人民检察院副检察长
章志远 华东政法大学纪检监察学院
常务副院长、教授
何艳敏 上海市人民检察院检察官第七检
察部主任

“行刑反向衔接”是党的十八大以来对检察工作提出的新要求，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，同时也是我国治理体系战略布局的重要任务之一。

在检察工作现代化背景下，行刑反向衔接工作该如何提质与增效呢？

行刑反向衔接 的内在逻辑与价值体现

何艳敏：“行刑衔接”是检察机关保障国家法律统一正确实施、健全国家法治规范体系的重要内容，“行刑反向衔接”是其中必不可少的重要环节。

从形式上看，行刑反向衔接是检察机关进一步激活检察监督职能的一项程序性机制，也是对行政检察这一短板案源的供给侧改革，更是检察机关“四大检察”融合发展的新路径。

马玮玮：虽然刑事处罚与行政处罚的形式不同，手段也不

同，但二者最终追求的目标是统一的，那就是“罚当其错”，二者有效衔接更能助推这一治理目标的实现。

“行刑反向衔接”实质上包含了行政违法行为监督的内容。

近年来，我国轻微刑事案件尤其是其中的行政犯大幅上升，行政与司法之间的联系、互动更加紧密，一体谋划、统筹推进“两法衔接”和行政违法行为检察监督，对于从全局上系统破解公法责任分置产生的问题，形成参与社会治理的合力，推进法治中国建设具有重要意义。

行刑反向衔接工作的 实践检视

章志远：实践中，落实行刑衔接工作相关规定不到位导致行刑衔接漏洞，尤其在行刑反向衔接工作中，刑事出罪后的行政处罚有缺位，对行为人“不刑不罚”的现象仍然存在。针对这一问题，我认为可以通过技术性解释，化解法律政策适用时存在的缝隙。一是执法办案部门不仅要关注特别行政法，更要关注基础法，比如《治安管理处罚法》和《行政处罚法》，建议将基础法和特别法结合适用、相互贯通。二是无论是检察机关还是行政机关，都应当及时关注相关法律的具体解释性文件，比如《国务院关于进一步贯彻实施〈行政处罚法〉的通知》等关于行政法实施的相关解释，与时俱进理解立法原意。三是因地制宜研究制定并不断完善地方性工作规定。

马玮玮：目前，检察机关在行刑反向衔接实践中最突出的问题就是成案率不高，这主要还是检察办案人员的监督能力有所欠缺。行政处罚门类众多，专业性强，检察办案人员对行政处罚领域业务知识了解不足，对被不起诉人是否需要行政处罚难以把握，不仅发出的检察意见可能与行政执法尺度不一，而且实践中可能难以落实，造成检察意见采纳难。

刑事检察部门不能仅仅依靠将线索移送行政检察部门，自身也需要提升推进行刑反向衔接工作的能力基础，尤其是四大检察综合履职的部门，能力提升更加具有紧迫性。对于新时代检察官而言，需要一专多能，比如刑事条线检察官也要对民事、行政和公益诉讼案件线索保持敏锐度，适应社会治理现代化。

行刑反向衔接的提质与增效



资料图片

行刑反向衔接机制 的未来展望

黄娟：检察机关对涉案企业作出不起诉决定，但如果行政机关不能积极配合合规不起诉，对涉案企业采取诸如取消特许经营资格、责令关闭、吊销营业执照等严厉行政处罚，会导致涉案企业合规的刑事激励效果大打折扣，因此行刑反向衔接与涉案企业合规制度在有效衔接上是否有进一步优化完善的空间，这一问题值得思考。

马玮玮：想要切实发挥行刑反向衔接机制在社会治理过程中的效能，需要进一步强化检察机关在行刑反向衔接过程中的主导地位。

一是检察机关应当切实履行主体责任，主动在案件办理过程中排查行刑衔接案件是否应移尽移，明确设置专人专岗对接，方便案件准确移送，确保反向衔接机制不被空置，推动刑事司法和行政执法的双向互动、无缝衔接。

二是检察机关应当加强对行政执法机关接受案件处理结果的监督。比如，在检察机关将案件移送行政执法机关后，行政执法机关若作出不立案决定，

将案件卷宗退回给检察机关，应当允许检察机关二次移送，但要限制启动程序和移送次数，没有新事实、新证据等特殊情况不能多次移送，以免过多增加行政执法机关工作人员工作量，浪费行政执法资源。

何艳敏：从行政检察职能部门的角度，一是要提升检察意见书的精准性。包括向哪个行政机关制发、违反哪个行政法规，甚至违反哪条行政法规都能够尽量精准。除加强对行政机关后续处罚情况的监督外，首先要保证提出的检察意见书专业性强且理据充分。

二是要进一步明确相关违法行为的法律适用方案。在现有法律框架下，尽快梳理出相关罪名的对应行政违法行为清单，同时梳理出其各自所依据的法律规范，拟定相应的法律适用方案。随着同类型行刑反向衔接案件的累积，可以就意见书的拟定进行经验、要点总结，探索出台常见罪名不起诉后制发检察意见标准。如此，还可发现行政法律规范上的不足，也可反向推动刑事法律规范的完善。

三是要争取以个案办理深入诉源治理。检察实务应当聚焦于剖析行刑反向衔接实践难题背后的具体原因，深层次参与国家诉源治理，助力国家治理体系和治理能力现代化纵深推进。

发言整理：静安区
人民检察院 王嘉