

行刑反向衔接疑难问题研究

郑钰红

贵州财经大学，贵州贵阳，550025；

摘要：行刑衔接被引入我国法律较晚，2023年7月，最高检关于推进衔接的建议中明确提到行刑反向衔接衔接和行刑正向衔接。二者看似对称，但在现行制度框架下，行刑反向衔接的障碍和困难远大于行刑正向衔接，尤其是非刑罚法律责任承担上，此外行刑衔接还面临着相关法律不成体系、撤销原判的机制不明确以及移送机制不完善，证据相关司法认定标准不一等问题，并且行政机关对于合规从宽和接力合规监管的执行情况也并不乐观。本文试从行刑反向衔接实践困境及原因分析角度，探寻其完善路径及对我国轻罪出罪路径优化和司法公正发挥的作用。

关键词：行刑反向衔接；轻罪；行政处罚；行政检察

DOI：10.64216/3080-1486.25.02.035

1 行刑反向衔接的现行制度与实践问题

1.1 内涵界定

行政执法与刑事司法衔接（简称“行刑”衔接）包含着两层意味：一是正向衔接，即行政执法机关发现涉嫌犯罪案件，移交司法机关处理；二是反向衔接，指司法机关处理案件时，若发现行为依法无需或可免于刑事处罚但需行政处罚时，则及时反馈给行政执法机关。

“行刑”反向衔接尤为关键，它要求司法机关在处理中，对不构成刑事犯罪却违反行政法规的行为，迅速、有效传递案件信息至相应行政执法机关，确保违法行为受行政处罚，维护社会公平正义，形成行政执法与刑事司法的闭环协作。

1.2 规范梳理

行政执法与刑事司法在法治建设中既各有侧重又紧密关联。“行刑”衔接概念虽早已有之，但反向衔接明确提出较晚。2001年中央首提“行刑”衔接，侧重正向衔接。2011年《关于加强行政执法与刑事司法衔接工作的意见》引入反向移送机制，明确对无需或免于追究刑责的案件，司法机关应移送行政机关，推动衔接进入双向时代。此后，党的十八届三中、四中全会等政策文件不断强化双向机制，最高检也出台发展规划与规定。2021年《行政处罚法》修订将其上升为法律。近期最高检文件进一步明确双向性并作出具体部署。

1.3 行刑反向衔接的实践问题

（1）检察意见采纳率不高。检察机关作出不起诉决定后，应当通过检察意见督促行政机关履行职责，实现对不起诉人和行政处罚、行政处分对象的教育矫正和

预防再犯。然而，在最高检出台《检行衔接意见》之前，检察意见在实践中的应用存在不足。在一些案件中，检察机关没有充分发挥检察意见的监督职能，导致对未起诉人员应当追究的行政责任没有及时落实，影响了司法监督和行政管理的效果。

（2）检察院意见书出具的不规范。目前，检察院意见的出具缺乏规范的法律要求。检察院在作出不起诉决定后，可以建议主管机关对被行为人进行行政处罚或制裁，但各承办单位对是否出具检察院意见并不一致。以虚开增值税专用发票罪为例，即便被不起诉人已补缴全部税款，承办人对是否提出行政处罚检察意见意见不一；即便检察机关已制发检察意见，税务机关内部对是否再次处罚也存在争议。部分行政执法机关依赖检察意见启动行政处罚程序，导致同类案件处理结果差异明显，影响执法公信力。

（3）反向衔接信息共享机制运行不畅。在许多地方，“刑罚衔接”信息交流平台的开发、使用和维护比较滞后，执法机关与司法机关之间的信息交流比较困难。非公安机关的行政机关在案件进入刑事诉讼程序后，往往不对案件进行跟踪，而是依靠司法机关的反馈意见来决定是否启动行政处罚。若检察机关未发出检察意见，行政执法机关可能不知案件不起诉决定，难以主动履职。公安机关对不起诉案件的处理方式不一，部分依职权审查并处罚，部分等待检察建议后再行动。检察机关发出检察意见后，因信息沟通不畅，难以及时掌握行政执法机关响应情况，增加跟踪监督难度。

（4）对法院阶段移交案件的理解不同。据调查，在免于刑事处罚或宣告无罪的案件中，法官很少将案件

移交行政机关进行行政处理。通常，法院必须审查并决定是否提出司法建议。如果没有法院建议，检察院是否应该对案件进行监督？在实践中众说纷纭。一方面，如果需要行政处罚，法院必须先提出司法建议，如果没有司法建议，检察院可以提出意见，因为这些案件与不起诉案件类似。另一方面，根据《2011年意见》和《行政处罚法》的规定，是否给予行政处罚的问题必须由法院审理并提出司法建议，不属于检察机关反向移送的范围。

2 行刑反向衔接困境原因分析

2.1 反向衔接移送标准不一

对于轻罪与重罪同时处罚的案件，理论上存在选择适用、合并适用、免于替代等处理方式上的分歧，这在一定程度上影响了免于刑事责任行政处罚决定是否按照“执一罚一”的逆向关系作出。需要注意的是，免于刑事责任或处罚的案件是否应当移送行政机关给予行政处罚或行政处分，并没有绝对的结论，必须根据个案的实际情况作出决定。在刑事案件不起诉的类型中，相对不起诉使检察机关在出具检察意见上形成了相对共识，但实践中对绝对不起诉、存疑不起诉和附条件不起诉案件是否出具建议给予行政处罚的检察意见，特别是对附条件不起诉的不起诉决定及其具体条件的理解存在明显分歧。

2.2 对于实践中反向衔接的重视程度不足

研究表明，司法机关和行政机关对“执法与处罚”反向衔接的重要性认识不足，主要原因是起诉和办案任务繁重，无法对这一问题给予足够的重视。同时，在评估是否应根据行政法对违法行为进行处罚时，也存在不同的观点或困境。检察机关在推动行刑衔接方面发挥着核心作用，并通过下发文件、调配人力等方式强调其重要性。目前，检察院和司法行政、市场监管、环境保护等部门参与积极性较高，但其他机构参与程度不一，导致行刑衔接的具体执行工作发展不平衡，部分案件往往陷入处罚“盲区”。

2.3 反向衔接内外机制不完善

2021年，《行刑衔接工作规定》规定行政执法与刑事司法衔接工作由捕诉部门处理，2023年，最高检《检察衔接工作意见》将此项工作的主要职责划归行政检察部门。对于检察机关决定不起诉的案件，检察部门在3日内出具行政处罚意见书，并转送行政检察部门审理，从而完成了将反向衔接工作的主要职责向各部门的转移。

行刑反向衔接工作需要内外协调，对外要与公安机

关、行政执法机关协调服务，对内要有移送程序、案件管理、卷宗配置等，需要刑、民、行、检等部门通力合作。实践中，行政检察机关在办理这些案件时，其审查范围和检察意见的内容还有待明确。为确保检察意见的落实，检察部门必须对行政部门的答复和办案情况进行监督，并结合各行政部门不同的处罚条件和程序，及时提出刑事犯罪建议。

3 行刑反向衔接困境的对策分析

3.1 完善立法

首先，需要从立法层面完善行政执法与刑事司法的衔接程序和证据形式。确保法律规定的明确性和可操作性。明确行刑反向衔接的法律基础和操作流程，这包括对“两法衔接”机制的依据、结构、基本概念及其内涵、外延进行统一认识和详细界定。例如，通过修订《中华人民共和国行政处罚法》等法律，细化反向移送、证据转化、监督相关规定，为行刑衔接提供更坚实的法律基础。

3.2 强化监督机制

检察机关作为法律监督关键力量，其职能有效发挥对行政执法与刑事司法顺利衔接意义重大。需进一步明确其在“两法衔接”中的角色与职责，强化依法监督能力。在行刑反向衔接中，检察机关应更积极作为，全面落实移送案件、审查核实、督促纠正等全流程监督职责。同时，建立完善的监督机制，通过制度保障案件信息实现全面共享，在保护知识产权前提下拓展信息共享面，构建信息共享平台，实现司法信息互通。

除检察机关外，还应考量监察机关、反贪及反渎职侵权部门等监督机构作用，构建从权力机关到司法机关再到社会监督的立体网络，形成全方位监督体系，提升衔接工作透明度与公信力。

3.3 加强合作与协调

行政机关与司法机关之间应加强协调配合，建立完善的移送制度，加强证据材料的传递和接收，完善办案信息沟通机制。同时，推动行政权与司法权共同参与社会治理的重要方式，企业合规与行刑衔接存在基本理念和实现路径上的契合。行刑衔接不仅仅是行政机关与司法机关之间的协作，还应包括与其他相关部门的合作，如网络安全监管机构、金融监管机构等。这种跨部门的合作有助于形成更全面的信息共享网络，提高打击犯罪的效率和效果。

3.4 健全数据共享平台

为促进行政与司法机关信息高效流通,应搭建并完善行刑衔接信息共享平台,融合行政机关专业知识与公安机关侦查手段,建立提前介入制度,提升案件处理效率,保障各方及时获取关键信息。检察机关可借大数据技术推动执法司法信息互联,强化监督。同时,强化个案沟通,确保涉罪案件信息精准移送;探索创新办案模式,完善监督机制,推动“反向衔接”高效开展。机制运行需专业人才支撑,故需引进培养大数据、信息技术等领域人才。

4 行刑反向衔接对于轻罪出罪路径的优化

4.1 行刑反向衔接实现轻罪出罪具有法律依据

虽然我国没有专门的“轻罪法”,但《治安管理处罚法》通过区分行政处罚和刑事处罚发挥了类似的功能,自2013年废除“劳动教养”制度以来,一些以前与“劳动教养”相关的行为被归类为轻罪行为,尽管这些行为的行政违法性与刑事违法性界限相对模糊。在不修改立法的前提下,司法机关应对两法重叠行为的社会危害性进行实质性分析,通过司法裁量权对部分违法行为进行非刑事化处理,避免对模糊行为的过度刑事化,并将相称性和审慎性的理念体现在刑法和人权保护中,这是处理两法关系的重要一步。

实践中,检察机关通过不起诉(尤其是相对不起诉)后由行政机关处罚,达成轻罪非罪化效果。立法机关亦强调检察机关在行刑衔接中的法律监督职能,以防止轻罪轻易入罪。

4.2 行刑反向衔接实现轻罪出罪的实践模式

近年来,为实现轻罪出罪,检察机关在实践中形成了主要三种行刑衔接模式:

1. 案卷移送模式:对不起诉案件,检察机关直接将案卷移送行政机关,提出行政处罚建议。公诉意见书中详细列明犯罪事实、情节以及悔罪表现,为行政机关提供指导。

2. 信息交换平台模式:通过建立信息交换平台,检察院、公安机关和刑检机关可以共同对证据进行录入、分类和管理,并定期进行证据清理。

3. 协同商请模式:对于涉嫌犯罪但具有自首、积极认罪认罚等良好态度的轻罪案件,如生态环境案件,若当事人积极赔偿并恢复环境,检察机关可考虑不起诉,并商请行政机关给予行政处罚。

4.3 行刑反向衔接实现轻罪出罪可获公众认同

针对轻罪范围宽泛的负面影响,学者提出刑罚前科消灭制度,但刑事处罚影响广泛,短期内难凭此解决升学就业等现实困境,其效果有限。

优化轻罪治理需推动部分轻罪非罪化,避免贴犯罪标签,这更契合立法成本与公众认知。立法上轻罪区别处理面临多重困境,以行刑衔接实现非罪化更易获认可。公众认同方面,轻罪非罪化需兼顾被害人情绪与社会矛盾化解,若辅以行政处罚或处分,或更易被接受。

5 结语

探讨行刑反向衔接疑难问题可见,其兼具理论价值与实践意义。伴随法治建设推进,行刑衔接机制在保障公平正义、优化轻罪出罪路径、提升法律实施效率上作用渐显。本研究剖析实践困境并提出策略,涵盖制度完善(如健全法律制度、优化流程)与实践改进(如提升司法人员素养、强化部门协调)。

未来,完善行刑反向衔接机制仍需深耕,既要深化理论研究以科学指导实践,也要总结经验优化制度设计,确保其效能最大化,推动法治社会愿景逐步达成。

参考文献

- [1] 张孟春,王泽斌. 不仅是一种机制——行刑反向衔接的反思与修正[J]. 河北青年管理干部学院学报, 2024, 36(03): 97-104. DOI: 10.16278/j.cnki.cn13-1260/d.2024.03.011.
- [2] 王春丽,邓翡斐,沈梦昕. “行刑”反向衔接的实践难点及对策思考[J]. 上海公安学院学报, 2024, 34(02): 79-86. DOI: 10.13643/j.cnki.issn2096-7039.2024.02.008.
- [3] 张杰. 行刑衔接视阈下轻罪出罪路径优化探析[J]. 法学论坛, 2024, 39(02): 29-38.
- [4] 刘艺. 检察机关在行刑反向衔接监督机制中的作用与职责[J]. 国家检察官学院学报, 2024, 32(02): 18-38.
- [5] 李勇,丁亚男. 检察环节行刑反向衔接类型化规则建构[J]. 中国检察官, 2024, (05): 51-54.
- [6] 张璇,王绍莉,杨轩兴. 以提升检察意见质量强化行刑反向衔接的路径[J]. 中国检察官, 2024, (01): 61-64.
- [7] 李薇薇,缪沁延,胡芮铭. 不起诉后落实非刑罚处罚措施的进路[J]. 人民检察, 2023, (23): 73-74.
- [8] 张原,霍炎豪. 行政执法与刑事司法反向衔接的实质化运行[J]. 人民检察, 2023, (S2): 75-76.
- [9] 尚帅帅,张薰尹. “行刑反向衔接”中的行政违法行为监督[J]. 中国检察官, 2023, (21): 57-60.