

轻罪治理下的行刑反向衔接机制研究

林婷婷

宁波大学法学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2026年3月16日; 录用日期: 2026年3月30日; 发布日期: 2026年4月27日

摘要

随着我国犯罪结构的重大改变, 被判处三年以下的轻罪占据了主导地位。轻罪治理不当会产生放纵违法行为的后果, 为了贯彻有责必究的原则, 学界将着眼点置于行刑反向衔接制度的建构上, 行刑反向衔接机制已经成为轻罪治理的关键制度。行刑反向衔接机制以刑罚的谦抑性和法秩序统一原则为理论基础, 各地司法机关在实践中发现反向衔接制度存在实体边界模糊、证据转化障碍、责任替代失衡等困境。本文通过实证和规范分析, 大量参考最高检察院出台的反向衔接指引以及各地检察院的创新试点举措, 研究聚焦于出罪机制规范构建与责任梯度衔接, 提出通过规范实质出罪标准和畅通程序出罪机制来实现刑事出罪的精准性。反向移送中构建入行类型化规则以实现检察意见的精准制发、证据阶梯化转化机制及全链条协同机制, 以解决证据衔接断裂和行刑责任真空的问题。在为轻罪治理提供兼顾公正与效率、惩罚与教育的行刑衔接体系, 推动刑事法治现代化。

关键词

行刑反向衔接, 程序出罪, 移送规则

Research on the Reverse Connection Mechanism of Execution under Misdemeanor Governance

Pingting Lin

Law School, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: March 16, 2026; accepted: March 30, 2026; published: April 27, 2026

Abstract

With significant changes in China's crime structure, misdemeanors sentenced to less than three years have become dominant. Improper governance of misdemeanors can lead to the indulgence of

illegal behaviors. In order to implement the principle of accountability, the academic community has focused on the construction of a reverse execution connection system, which has become a key system for the governance of misdemeanors. The reverse execution connection mechanism is theoretically based on the principles of restraint in punishment and the unity of legal order. Judicial authorities across the country have found in practice that the reverse connection system faces challenges such as blurred substantive boundaries, obstacles in evidence transformation, and imbalances in responsibility substitution. This paper, through empirical and normative analysis, extensively references the reverse connection guidelines issued by the Supreme People's Procuratorate and innovative pilot measures taken by procuratorates across the country. The research focuses on the standardized construction of the decriminalization mechanism and the gradient connection of responsibilities, proposing to achieve precision in criminal decriminalization by standardizing substantive decriminalization criteria and smoothing procedural decriminalization mechanisms. In reverse transfer, it constructs typified rules for entry types to achieve precise issuance of procuratorial opinions, a tiered evidence transformation mechanism, and a full-chain collaboration mechanism to address issues of evidence connection gaps and execution responsibility vacuums. It provides a criminal execution connection system that balances justice and efficiency, punishment and education for the governance of misdemeanors, promoting the modernization of criminal rule of law.

Keywords

Reverse Connection between Penalty Execution and Administrative Punishment, Procedural Decriminalization, Transfer Rules

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

我国刑事犯罪结构正经历历史性转型，轻罪案件占统治性地位。主流观点认为最高法定刑期为三年以下有期徒刑的罪名是轻罪。最高人民检察院发布《刑事检察工作白皮书(2023)》，披露了过去一年刑事案件办案情况并对其进行了解析，数据显示，全国判处三年有期徒刑以下刑罚的案件占比从1999年的不足55%攀升至2023年的85%以上，而严重暴力犯罪占比则从15.3%降至2.3%。这一结构性变化标志着我国刑事司法已从传统的重罪治理模式转向以轻罪为主导的治理新阶段。同时我国刑事立法的发展方向受积极刑法观影响，刑法参与社会治理的时间节点大幅提前，规制范围不断扩张[1]。尤其是在行政犯领域，将行政违法行为升格为刑事犯罪行为，致使司法上大量轻微不法行为的入刑泛化，比如将醉驾统一为危险驾驶罪，将路边违规收停车费定为非法经营罪。而犯罪伴随着严重的犯罪附随后果，这种后果是指刑法或者其他法律法规对有犯罪前科者及其特定社会关系人的特定权利和资格予以限制、禁止或者剥夺，属于犯罪的间接法律后果。这导致了轻微不法行为的刑法直接后果轻于犯罪的间接后果的责任倒挂现象。轻罚也变相的成了重罚，这显然不符合行为与责任相适应原则。为了更好的处理危险驾驶食品安全这类行政犯的治理问题，调和行为与责任相适应的问题，司法机关开始探索建立行刑反向衔接制度。

2021年1月，新修订的《行政处罚法》第27条特别加入关于行刑反向衔接的规定：“对依法不需要追究刑事责任或者免于刑事处罚，但应当给予行政处罚的，司法机关应当及时将案件移送有关行政机关。”2021年6月，《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》明确要求：“健全检察机关对决定不起诉的犯罪嫌疑人依法移送有关主管机关给予行政处罚、政务处分或者其他处分的制度。”最高

人民检察院作为行刑反向衔接的主要推动者，于 2023 年 7 月发布《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》，对行刑反向衔接的履职部门和履职重点作出重大调整，要求各地检察机关立足新体制展开探索；2024 年 12 月发布《人民检察院行刑反向衔接工作指引》，对行刑反向衔接工作提出规范要求。

行刑反向衔接制度一方面通过司法出罪缩小犯罪圈，避免轻罪一律入刑引发的负面效应；另一方面，对不构成犯罪以及不予起诉的案件及时移送行政机关给予行政处罚，处罚了轻微违法行为也防止了单方面刑事出罪产生“不刑则不罚”的新问题。然而在各地检察机关的实践过程中行政违法与刑事犯罪的边界模糊性、法律责任衔接的断裂性以及证据衔接困难等问题日益凸显，对传统刑法理论提出严峻挑战。本文以探讨了行刑反向衔接制度的理论合理性通过规范分析、实证研究等方法，系统论述了实践困境及优化路径。研究聚焦反向衔接机制的实体困境、理论根基的阐释、出罪机制的规范构建以及入行规则的完善四个方面，旨在构建兼顾公正与效率、惩罚与教育、个案正义与类案治理的行刑衔接体系。

2. 轻罪治理下行刑衔接的实体困境

2.1. 实体边界模糊

行政违法与刑事犯罪界限不清，形成衔接机制的首要障碍。区分一个行为是行政违法行为还是犯罪行为，学界提出了“质的区别说”“量的区别说”“质量区别说”。质的区别说过度强调行政违法与刑事犯罪在性质上的绝对差异，忽略了很多行为在本质上是同一类危害行为，只是危害程度不同。在现实生活中，多数违法行为尤其是连续犯的危害性呈现出逐步递增的态势，而非割裂状态。以环境保护领域为例，企业超标排放污染物的行为，从初犯的轻微超标到长期超标排放导致生态环境遭到破坏，其本质都是对环境管理秩序的破坏，只是危害程度存在天壤之别。若按“质的区别说”，这两类行为会被归入完全不同的法律评价体系，显然违背了行为本质的一致性，也割裂了法律规制的连续性。另外本罪是行政犯，对污染环境的判断无法脱离行政法律的规定，因此该学说不可取。后两种学说“量的区别说”与“质量区别说”虽承认两类行为在本质上的同一性，却无法回避“量”的判断难题。量的判断通常依赖于情节、结果等指标，本质上是一种线性评价模式。然而，行政违法的危害性达到何种程度方能转化为刑事犯罪，难以通过量化标准清晰界定。危害性由量变到质变的转化节点模糊，导致实践中行刑反向衔接的第一步出刑就出现了问题。当行政执法机关无法准确判断某一行为是否已超出行政违法范畴时，移送审查起诉的案件要么数量过多增加司法负担，要么遗漏重大犯罪线索造成打击不力。长此以往，不仅会削弱法律体系的整体效能，更会让社会公众对执法公正性产生质疑，最终动摇法治权威的根基。

刑事立案标准与行政处罚标准之间缺乏合理衔接。行政责任与刑事责任之间存在“责任真空地带”。以生产销售伪劣产品为例，根据《产品质量法》规定，销售者销售明知是不符合保障人体健康和人身、财产安全的国家标准、行业标准的产品，销售金额五万元以上不满二十万元的，处销售金额百分之五十以上二倍以下罚款等行政处罚。而《刑法》第 140 条规定，生产者、销售者在产品中掺杂、掺假，以假充真，以次充好或者以不合格产品冒充合格产品，销售金额五万元以上即构成生产、销售伪劣产品罪。两法都以 5 万为处罚起点，使得该金额成为执法真空地带——行政机关可能以“已达刑事标准”拒处行政处罚，司法机关则因证据不足作出不予起诉决定，最终导致违法行为逃脱制裁。

2.2. 证据转化障碍：证明标准断层与管辖冲突

刑事证据与行政证据的证据证明标准断层，言辞证据因为其主观性容易受环境、情绪，时间等多方面的影响而改变。

1、证明标准断层：刑事诉讼坚持“排除合理怀疑”的严格标准，对程序要求较高，目的是杜绝冤假

错案；而行政处罚仅需“优势证据”即可认定违法。实践中，刑事程序因证据瑕疵排除的材料，如程序违法的检测材料得出的检测报告，在行政程序中本可直接采用，但行政机关常误认为刑事排除等于行政证据无效，认定犯罪证据不足等于行政违法认定也证据不足，而做出拒绝处罚的决定。例如，在危险驾驶案件中，若血液酒精检测因采样程序不规范被刑事排除，即使检测结果远超法定醉驾标准，行政机关仍可能以“刑事未认定”为由拒罚，导致相当比例的存疑不起诉案件未能实现行政追责。这种认知错位凸显了“刑事高标准”与“行政低门槛”的证明规则的冲突。

2、言词证据转化困境：侦查机关收集的犯罪嫌疑人供述在行政程序中面临合法性挑战。犯罪嫌疑人在侦查阶段的认罪供述，因行政机关未参与取证过程而被拒绝采信，要求重新询问，但嫌疑人到行政阶段可能会因为环境的改变，心态的放松等因素产生改变口供的情况。

证据转化过程中，程序正义的缺失还易导致当事人权利受损，如刑事证据被直接转化为行政处罚依据时，当事人往往缺乏对证据合法性、真实性的申辩机会，而行政机关基于刑事侦查的既成结果，也易忽视对当事人质证权利的保障，形成“证据转化即处罚定论”的不合理状态，既违背程序法定原则，也让当事人对处罚结果的接受度大幅降低的同时，也给当事人增加了额外的程序负担，使其在刑事程序结束后，又不得不面对新的、且可能存在权利保障不足的行政程序，有违程序正义与效率兼顾的原则。

2.3. 责任替代失衡

在行刑反向衔接机制中，刑事替代措施的失灵问题突出体现在行刑倒挂与有刑无行两方面，严重影响了法律惩戒的衔接性与权威性。

要深入理解“行刑倒挂”与“有刑无行”的实质，首先必须厘清刑事责任与行政责任的本质区别。刑事责任的核心是对行为人进行刑事否定评价，兼具惩罚、预防与社会修复功能，其后果不仅包括刑罚本身，还附带前科限制、资格剥夺等间接法律后果，是对法益侵害行为的终极性否定；而行政责任的核心是对行政违法行为进行规制与纠正，以维护行政管理秩序为首要目标，处罚方式以财产罚、行为罚为主，注重即时性的违法纠正与秩序恢复。两种责任的价值取向、评价维度与处罚逻辑的差异，使得二者在处罚力度、适用范围上难以自然形成梯度，进而引发衔接中的失衡问题。

行刑倒挂表现为行政处罚与刑事处罚的严厉程度出现错位，这种现象的根源在于，行政罚款虽高，但通常不附带如刑事犯罪记录般深远的社会性、资格性剥夺后果；而刑事罚金虽低，但伴随着犯罪标签及其带来的全方位资格限制，实际“惩罚”总量可能远超高额行政罚款。因此，解决“行刑倒挂”不能仅比较罚金数额，而应统筹评估两种责任体系带来的整体性后果。例如在食品安全领域，某企业因生产不符合安全标准的食品被查处，若未达到刑事立案标准，行政机关根据《食品安全法》可对其处以货值金额15~30倍罚款，金额最高可达数千万元，并吊销许可证；而若构成生产、销售不符合安全标准的食品罪，对于情节较轻的案件，法院可能仅判处缓刑并处罚金数十万元。这形成了违法越重、处罚越轻的责任倒挂现象，使得部分行为人宁愿接受刑事处罚也不愿意接受理论上“更轻”的行政处罚，削弱了刑事手段的威慑力，减少了群众对刑法的敬畏之心。

“有刑无行”指的是刑法规定的某些犯罪行为，在对应的行政法律法规中缺乏配套的处罚条款，导致当这类行为因情节轻微、证据不足等原因被刑事出罪后，无法通过行刑反向衔接机制通过行政手段进行补充处理。以高空抛物行为为例，《刑法》明确规定了高空抛物罪，对从建筑物或者其他高空抛掷物品，情节严重的行为追究刑事责任；若抛物行为致人重伤、死亡，还可能构成过失致人重伤罪、过失致人死亡罪等。但《治安管理处罚法》等行政法规中，尚未针对未达刑事立案标准的高空抛物行为设置专门的行政处罚条款。实践中，当一起高空抛物案件因情节轻微或证据不足被检察机关作出不起诉决定后，司法机关本应通过行刑反向衔接机制将案件移送行政机关处理。但由于行政法中没有对应的处罚依据，

行政机关无法对行为人作出罚款、警告等行政处罚，最终导致刑事不追责、行政无处罚的空白状态。这种有刑无行的断层，使得部分虽不构成犯罪但具有社会危害性的行为难以得到有效规制，既削弱了法律对这类行为的威慑力，也不利于从源头治理高空抛物等隐患问题。

3. 行刑反向衔接的理论基础

3.1. 刑法谦抑性原则的衔接功能

刑法谦抑性作为现代刑事法治的理论基石，在轻罪治理方面发挥了重要作用。主流的观点认为，行刑反向衔接的理论基础是刑法谦抑性，它旨在克服“刑事必罚主义”的实践惯性，审慎发动刑罚。刑法谦抑性强调，刑罚作为最严厉的制裁手段，不应轻易动用，只有在其他法律手段无法有效规制行为时，才能启动刑事追诉。正如陈兴良教授指出，“刑法的谦抑性意味着刑法不应将所有的违法行为都纳入其调整范围，而应将其限制在维护社会秩序所必需的最低限度之内”。这一原则既要求限制刑法的适用范围，避免将轻微危害行为过度犯罪化，也强调刑罚的强度需与行为的社会危害性相匹配，防止处罚过剩。其次要求立法者和司法者在动用刑罚时也要尊重谦抑性的原则，结合必要性原则进行判断，选择对行为人最有利又能发挥刑法预防目的的刑罚，确保刑罚的公正性和合理性。在轻罪治理中，刑法谦抑性表现为对于情节轻微、社会危害性较小的行为，优先通过行政处罚等非刑事手段规制，而非直接纳入刑法规制范围。^[2]

行刑反向衔接机制基于谦抑性原则体现了有责必罚的要求，当行为因未达刑事立案标准或证据不足等原因被司法出罪时，并非完全免除责任，而是通过移送行政机关给予行政处罚，既避免了轻罪入刑导致的刑罚的滥用，又通过行政手段实现了对行为的必要惩治。这种机制既坚守了刑法是部门法的守门员的定位，又弥补了单纯出罪可能出现的放任违法行为的情况，使刑法谦抑性的内涵从少用刑罚发展到合理分配法律责任，在保障公民权利与维护社会秩序之间实现平衡，为轻罪治理提供了更具弹性的法律框架。

3.2. 法秩序统一原理的规范约束

法秩序统一原则作为行刑反向衔接的核心理论基础，强调整个法律体系内不同部门法在价值判断与规范适用上的协调性、一致性，避免出现评价矛盾或制裁真空^[3]。这一原则要求，对于同一行为的法律评价，刑事法与行政法应形成梯度衔接的规制链条，而非相互割裂或冲突。行政犯的认定以违反前置行政法规为前提，但只有当行政制裁不足以保护法益时，才需动用刑法。德国刑法学家罗克辛提出的“法域协同理论”印证了该观点，他认为刑法作为保障法，其适用需以其他部门法的规制为前提，当刑法因谦抑性退居幕后时，行政法应及时补位，共同维护法秩序的完整性。刑法第 37 条规定的“行政处罚”实质是非刑罚化的刑事责任实现方式，与行政法责任形成梯度衔接。例如，存疑不起诉案件，如血样程序瑕疵致醉驾证据被排除，但根据优势证据规则吹气式测试结果以及初步的血液鉴定结果，已能在一定程度上证明行为人存在酒后驾车行为的情况下，行政机关应独立启动处罚程序，否则将因证明标准差异导致“刑事疑罪 = 行政无责”的责任断层。换言之刑事司法机关不得放任不构成犯罪或免刑的行为。若发现证据符合行政责任标准或者手段具有行政违法性等，必须移送行政机关处置。否则将导致“刑事不罚而行政亦不罚”的评价矛盾，割裂整体法秩序。

但需明确的是，法秩序统一原则并非要求刑事法与行政法的评价标准、处罚方式完全趋同，其适用存在明确的边界与内在张力，在协调刑事与行政两个不同法律部门时，应避免将其简单化为追求“完全一致”的教条：其一，评价标准的边界，刑事法以“法益侵害的严重程度”为核心评价标准，行政法以“行政管理秩序的违反程度”为核心，二者对同一行为的评价侧重点不同，法秩序统一仅要求二者无根

本评价矛盾，而非评价标准的完全一致；其二，处罚权限的边界，刑事处罚由司法机关行使，行政处罚由行政机关行使，二者的执法主体、程序要求不同，法秩序统一原则不得突破司法权与行政权的职权划分；其三，内在张力体现在“严刑事标准”与“宽行政标准”的衔接上，刑事法的严格证明标准与谦抑性要求可能导致部分行为被刑事定罪，但该行为仍符合行政违法标准，法秩序统一原则要求行政法及时补位，却需解决二者在证据、程序上的衔接障碍，而非简单要求行政法完全依附于刑事法的评价结果。若将法秩序统一原则简化为“刑事与行政评价完全一致”，则会抹杀部门法的固有属性，违背职权法定与程序法定原则，反而损害法秩序的整体统一性。

4. 刑法教义学下的出罪路径调适

4.1. 实质出罪标准的构建

基于法秩序统一性的核心要求，刑事犯罪的出罪路径需构建多维度审查体系，通过层层过滤确保刑法规制范围与行政法形成合理边界，避免刑罚过度扩张。

前置法违法性审查是出罪的第一道防线。行政犯的刑事不法性以违反前置法义务为前提，若行为未触及行政法的禁止性规定，便不应进入刑法评价范畴。以非法经营罪为例，张明楷认为对“违反国家规定”的解释必须严格限定为法律、行政法规的明文禁止，排除地方性法规、规章的直接适用。实践中，某企业因违反地方政府关于市场准入的临时规定被立案侦查，但法院最终以该规定不属于“国家规定”为由宣告无罪，正是通过前置法审查实现出罪，维护了法秩序在规范层级上的统一性。若跳过这一审查，将单纯违反行政规章的行为入罪，会导致刑法对行政权的不当干预，违背法秩序统一中“部门法各司其职”的原则。

法益侵害的质与量区分构成出罪的实质标准。刑事不法不仅要求行为违反前置法，更需具备值得刑罚处罚的法益侵害程度。这种区分既包括“质”的判断是否侵害刑法专属保护的核心法益，也包括“量”的限定是否达到刑事立法预设的危害阈值。危险驾驶罪中血液酒精含量 ≥ 80 mg/100ml 的标准，便是将抽象危险量化为可操作的出罪边界：低于该标准的酒驾行为，虽违反《道路交通安全法》，但因未达刑法预设的危险程度，仅作行政处罚。又如劳东燕提出，非法经营罪中的“经营行为”应限缩解释为“以营利为目的的市场交易行为”且非法经营内容必须是有合法的经营业务与之相对应，将单纯行政许可违规但未扰乱市场秩序的行为排除在外，通过限缩核心概念的字面含义，实现对法益侵害“质”的筛选，为不具备刑事不法性的行为提供出罪空间^[4]。除此之外，为了避免各地法院类案对法益侵害程度的认定不同，可以参考福州市检察院的归纳总结方式，其系统梳理了涉及行刑反向衔接的 160 余个罪名及相关法律规定，并对不起诉后需要继续给予行政处罚的 18 个常见罪名制发了《行刑反向衔接办案指引》，在全省范围内统一了行刑反向衔接工作的程序和法律适用，极大防止了当罚不罚、不罚不罚的问题。^[5]

可罚必要性审查是出罪的终局判断。刑法第 13 条“但书”应作为独立出罪事由，从刑事政策角度评估刑罚的必要性。上海检察院在危险驾驶案件中推行的“社会危害性量化评估表”颇具示范意义：将行为人酒精含量、驾驶时段(如深夜偏僻路段与闹市高峰)、是否造成事故、认罪态度等要素量化赋分，总分低于 60 分的直接作法定不起诉，并移送行政机关处以吊销驾照、罚款等处罚。这种模式量化了既通过刑罚必要性过滤实现出罪，又借助行刑衔接确保法秩序对行为的否定性评价不中断，避免出现“刑事不罚则行政不究”的评价矛盾。让刑法成为最后手段，而非首选工具，这正是法秩序统一性对刑行衔接的本质要求。

4.2. 程序出罪机制的探索

程序出罪是指在刑事诉讼过程中，对于已符合犯罪构成要件的行为，基于诉讼效率、司法谦抑或社

会治理需求,通过法定程序作出不予追究刑事责任的处理,其本质是刑事程序对犯罪圈的动态调整。与实体出罪通过否定构成要件该当性或违法性不同,程序出罪并不否定行为的刑事不法性,而是在承认行为构成犯罪的前提下,通过程序机制终止追诉,为行刑反向衔接提供制度接口。程序出罪的主要方式包括:检察机关的相对不起诉、存疑不起诉、附条件不起诉以及法定不起诉。此外,刑事和解制度中,对于达成和解协议的轻微刑事案件,检察机关可据此作出不起起诉决定,亦属程序出罪的重要形态。

程序出罪旨在通过刑事诉讼程序的自我调适,强化提升诉讼效率、促进司法协商、推动犯罪治理等多方面的功能转型。例如,相对不起诉可快速分流轻微案件,避免司法资源的过度消耗;附条件不起诉通过设置社区服务、心理矫治等考验内容,实现对行为人的教育改造,体现司法协商的柔性治理理念。这是现代刑事诉讼程序基于功能主义的立场与自身现代化的演进,对轻罪时代需求的回应。

面对立法上轻微犯罪大规模入刑的趋势,为了避免案件处理出现“一律入罪”的适用困境,实体层面基于刑法谦抑原理,通过构成要件的实质解释建构出罪进路,这固然是一种重要的化解办法,但仍难以独自承担限缩入罪的重担[6]。与此同时,程序出罪出于自由裁量或者保护某种公共利益的需要,可以为部分已经成立犯罪的行为提供程序上的出罪进路,从而在实体出罪渠道之外开辟新的程序出罪渠道,既通过刑事程序的“后退”体现刑法谦抑,又为行政法的“补位”预留空间,最终实现行刑治理的有序衔接。

程序出罪环节也是当事人权利保障的关键节点,需在出罪决定作出与行刑移送全过程强化权利保障:其一,赋予当事人对出罪决定及移送行政机关的知情权与异议权,检察机关作出不起起诉等程序出罪决定时,应书面告知当事人案件移送的事实、理由及依据,当事人有异议的可在法定期限内提出书面申辩,检察机关应予以审查并答复;其二,简化当事人的申辩与救济程序,检察机关应与行政机关建立衔接协作窗口,统一接收当事人的申辩、复议材料,实现材料共享与审查结果互通,避免当事人重复举证、多次陈述,降低其程序参与成本;其三,对未成年人、残疾人等特殊主体实行权利保障特殊机制,必要时提供法律援助,避免程序转换对特殊主体造成二次权益损害。

5. 入行:行刑反向衔接核心规则构建

5.1. 入行的范围以及入行规则的类型化建构

1、入行的范围:实践中常见的入行路径有检察院程序出罪后的入行和法院经审判后无罪释放而入行两种情况。需要注意的是并不是所有的刑事案件都必须承担行政责任,是否具有行政可罚性还要重新进行判断。最高人民检察院在关于行刑反向衔接工作的问答中也持相同观点,即对于考验期满后决定不起起诉的未成年人,检察机关经过监督考察,认为行为人矫治教育效果良好,不需要行刑反向衔接的,不制发检察意见;但是如果个案需要开展行刑反向衔接,也需要作出审慎的判断。[7]

程序出罪入行包括有刑事责任型和无刑事责任型。有刑事责任型无刑事责任型包括存疑不起诉和法定不起诉。

2、入行类型:刑事责任的不起起诉模式包括附条件不起诉和酌定不起诉。附条件不起诉是指检察机关在审查起诉时,根据犯罪嫌疑人的年龄、性格、情况、犯罪性质和情节、犯罪原因以及犯罪后的悔过表现等,对较轻罪行的犯罪嫌疑人设定一定的条件,如果在法定的期限内,犯罪嫌疑人履行了相关的义务,检察机关就应做出不起起诉的决定。相对不起起诉是指人民检察院认为犯罪嫌疑人的犯罪情节轻微,依照刑法规定不需要判处刑罚或者免除刑罚的案件,可以作出不起起诉的决定。以上两种不起起诉的类型都是以有刑事责任为基础的,只是犯罪情节轻微,评估社会危害性和人身危险性都较小,在检察机关的考量下放弃了追诉的情形。但因其本身就应当承担刑事责任,却因为司法的宽容未实际承担责任,因而通过制发检察建议以行政处罚作为刑罚的补充惩罚措施,体现了行刑反向衔接有责必究的理念。

附条件不起诉前置了一个考验期,考验期通过是否还有进行行政处罚的必要。我们认为是有必要的。考验期并不会要求行为人承担任何不利的后果,充其量只是检察机关对不起诉的考量因素。其本质上并没有对行为人的不当行为进行处罚。检察机关应当综合考量行为人的表现,结合司法中“最有利于未成年人”“教育为主惩罚为辅”等原则作出慎重的评估决定是否入行。“微信盗窃不诉案”中,何某某在某电机厂工作期间,趁保管工友孙某某手机之际,采取微信转账方式,六次盗窃孙某某人民币4129.17元。检察机关审查后认为,何某某多次盗窃,但系未成年人并具有坦白、赔偿并取得谅解、认罪认罚等情节,决定对其作附条件不起诉,考验期为六个月。¹由于何某某在考验期内没有违反《刑事诉讼法》第284条第1款规定的情形,检察机关决定不起诉,并向公安局制发检察建议,建议根据《治安管理处罚法》的规定对不起诉人何某某予以行政处罚。这个案子也表现出即使顺利通过考验期也不等于没有任何责任。

存疑不起诉和法定不起诉本质上是不需要承担刑事责任的情形,其中大部分也不涉及反向衔接的问题。但因为刑事证据的收集和审核标准较行政证据更为严格,在刑事案件中,证据的保管出现问题可能导致证据被质疑,但根据行政证据标准可以达到违法的标准。所以具体判断检察机关是否需要制发检察建议,需要联合行政机关重新判断行为是否已经达到了行政处罚的标准,这样制发的检察意见也更易于被移送的行政机关接受。

法院只可能存在宣判无罪后出罪的情形。司法机关和行政机关分属于两个系统,哪怕是法院要做出行政处罚也是与法无据的,因此当法院宣判无罪后,可以将案卷退回检察机关,并由检察机关自行判断是否是要制发检察建议进行反向移送。

5.2. 证据衔接规则

刑反向衔接中的证据转化需构建阶梯化机制,兼顾程序正义与执法效率。根据证据性质差异,可划分为三类转化规则:客观证据直接转化,即勘验笔录、鉴定意见等由国家机关依职权制作的公文文书,因具备法定效力和专业权威性,经形式审查,如确认出具主体适格、文书完整无篡改即可直接转化为行政证据,如生态环境部门的污染物检测报告或检察机关不起诉决定书对事实的终局认定可直接采纳,避免重复取证。言词证据限制性转化,犯罪嫌疑人供述、证人证言等主观性较强的证据,因易受取证情境、心理压力影响导致内容失真,原则上需由行政机关重新收集,如此便能解决当事人突然翻供的情况。仅在证人死亡或丧失作证能力等例外情形下,经合法性审查(如讯问同步录音录像完备)且与其他客观证据相互印证后才能转化,例如危险驾驶案中无法重新获取的证人证言需与酒精检测报告交叉验证。非法证据绝对禁止转化,凡通过刑讯逼供或严重违法法定程序获取的证据,均因侵害基本人权而彻底排除,当然也不能作为行政处罚依据,此与《行政处罚法》第46条及刑事诉讼非法证据排除规则形成程序正义的衔接。为确保证据转化过程兼顾效率与程序正义,并为当事人提供有效保障,应在证据转化机制中嵌入当事人权利保护程序。首先,在转化“客观证据”和例外转化“言词证据”时,应赋予当事人知情权与申辩权。检察机关在制发移送意见时,应告知当事人拟移送行政机关的事实、理由及所依据的主要证据,允许其在一定期限内就证据的真实性、关联性、合法性提出书面异议,该异议应随案移送行政机关作为重要参考。其次,为降低程序转换给当事人带来的负担,应建立“一窗受理、协同审查”机制,由检察机关与主要行政执法机关联合设立反向衔接联络窗口,统一接收当事人就证据、事实认定提出的申诉、复议或听证申请。经联合审查后,结果可互认,避免当事人在刑事、行政两套程序间疲于奔命。实践中,最高检进一步要求检察机关对证据转化进行精细化审查,通过调卷核实、公开听证等方式确保转化后的证据满足关联性、合法性、真实性要求,并跟踪督促行政机关在九十日内反馈处理结果,形成证据审查闭环。

¹参见淮安市经济开发区人民检察院淮开检未刑不诉(2024)1号不起诉决定书、淮安市经济开发区人民检察院淮开检未意(2024)1号检察意见书。

5.3. 责任衔接问题解决

1、有刑无行问题的解决：在刑事出罪后无相应的行政规范补充处罚的情况下，原则上不能对该行为进行行政处罚，但可以由行政机关口头进行训诫警告。不是所有的犯罪行为都有在行政法上相对应的违法行为条款。有些轻微违法行为，可能是立法者在立法时没有认识到行为的危险性，也可能是立法者认为危险性较小不致于事事由法律来调整。有刑无行这个问题本质上是立法的漏洞，不能为了处罚而罔顾法律的规定。只有完善立法才能源头解决问题。

2、行刑倒挂问题的解决：构建行刑反向衔接全链条协同机制，一体式办案能有效解决行刑倒挂的问题。刑事检察部门、行政检察部门与行政机关应改变“分段办理”思维模式，建立全流程的治理体系。检察机关在作出起诉决定前，可联合市场监管、生态环境等部门开展“预裁量评估”，结合行为人的违法次数、整改态度等因素，预判行政处罚的合理幅度。如对首次实施轻微非法经营的个体工商户，可预判“没收违法所得 + 低于刑事罚金的罚款”，并通过权利告知书向行为人说明“刑事出罪不意味免责”，纠正其“不起诉即无罪”的认知偏差[8]。刑事检察部门在认罪认罚具结书签署前，须向犯罪人及辩护律师完整告知预估处罚内容，阐明行政处罚与刑事处罚的法律后果差异，确保当事人在充分知悉风险的前提下自愿签署具结书。在案件移送环节，可推行“双轨制移送清单”。公安机关撤销案件或检察机关作出起诉决定后，需同步移送“违法事实清单”和“衔接建议清单”。

有学者提出建立行政处罚裁量基准与刑事司法裁量规则动态校准机制。在检察机关作出起诉决定前，需同步评估行政机关可能施加的行政罚款金额，若发现行政罚款高于刑事罚金的风险，应当建议行政机关在法律规定范围内及时调整裁量标准，确保行刑处罚力度梯次衔接[8]。笔者不认同这种做法，刑事责任不仅只有刑罚本身，如前述所言轻微违法行为伴随着严重的附随后果，哪怕行政罚款高于刑事罚金也不等于两者责任失衡。况且，反向衔接过程中降低行政处罚的裁量标准来解决行刑倒挂的问题，对于按照原标准进行行政处罚的当事人并不公平，反向衔接不能成为行为人减轻责任的理由。行刑倒挂问题的实质在于两种责任体系的功能与后果不匹配，而非单纯的金额高低。多名学者提出应通过制定行刑反向衔接法律规范，明确刑事罚金与行政罚款的裁量基准及梯度衔接规则，从源头解决该问题。但行政法和刑法各自的目的功能和属性均不相同，若是处罚标准完全一致反而失去了各自的特殊性，除此之外，统筹两个法律的工程量也是极大的，短期内也不可能得以实现。因而在现有框架内寻找解决方案是更妥当的选择。

6. 结语

行刑反向衔接机制的本质是刑法与行政法在责任体系上的功能互补。在犯罪结构持续轻罪化的时代背景下，该机制回应了犯罪结构的转型，实现了刑事法治的现代化。行刑反向衔接机制通过刑罚谦抑性和法秩序统一的双重指引下，不仅避免了刑罚滥用，也填补了刑事出罪后便不再处理的治理空白。从实体层面的边界厘清到程序层面的出罪规范，从入行移送规则的类型化构建到全链条协同的机制完善，行刑反向衔接的核心在于实现刑事出罪和行政追责的顺畅对接，形成有责必罚，罚当其责的治理闭环。

学术界和实务界都在推动轻罪治理的路上发挥了至关重要的作用。未来，随着规则体系的不断细化与协同能力的持续提升，行刑反向衔接机制将进一步推动轻罪治理从“刑事单轨”向“行刑双轨”转型，为构建更具弹性、更显温度的现代法律治理体系提供坚实支撑。中国刑事司法正在走出一条兼顾惩罚与教育、报应与预防的轻罪治理新路径。

参考文献

- [1] 刘双阳. 行政处罚与刑事处罚双向衔接机制之构建[J]. 法商研究, 2025, 42(2): 153-170.

-
- [2] 莫洪宪, 王树茂. 刑法谦抑主义论纲[J]. 中国刑事法杂志, 2004(1): 13-24.
- [3] 肖中华. 法定犯时代的刑法解释——兼论法秩序统一原则与刑法独立性[J]. 河北法律职业教育, 2024, 2(2): 4-18.
- [4] 劳东燕. 非法经营罪中的经营行为研究[J]. 现代法学, 2024, 46(5): 49-68.
- [5] 王金文. 先行先试, 打造行刑反向衔接“福建样本” [N]. 检察日报, 2023-12-13(7).
- [6] 马春晓. 论行政犯的行刑反向衔接[J]. 东方法学, 2025(3): 201-215.
- [7] 陶国中. 检察机关行刑反向衔接——原理·规则·实践[M]. 北京: 中国检察出版社, 2025.
- [8] 杨建锋, 张圆圆. 行刑反向衔接财产罚“行刑倒挂”难题及其解决对策[J]. 中国检察官, 2025(7): 56-59.