

审判阶段行刑反向衔接的现实困境与规范完善

□ 岳文皓



载体。由此看,审判阶段反向衔接的关键,不只是论证法院“能不能移送”,而是要解决“哪些案件应当移送、按照什么标准移送、通过何种程序移送、移送后如何反馈、如何由个案衔接转向类案预防”的实践问题。

一、审判阶段行刑反向衔接的现实困境

一是法院阶段反向衔接存在结构性缺陷。当前反向衔接机制主要围绕检察机关不起诉案件展开,人民法院更多关注不起诉案件向行政机关移送的反向衔接,而对人民法院审判阶段反向衔接关注不足。实践中,人民法院作出无罪判决、免于刑事处罚判决,或者发现部分涉案行为未达到犯罪成立标准但可能违反行政管理秩序时,同样面临行政责任承接、裁判事实衔接、治理问题延伸的问题。虽然最高人民法院尚未就审判阶段行刑反向衔接作出专门规定,但相关制度安排已经提供了重要支点。“两高两部”制定的《关于办理醉酒危险驾驶机动车刑事案件的意见》明确规定,对犯罪嫌疑人、被告人决定不起诉或者免于刑事处罚后需要给予行政处罚、处分的,移送有关主管机关处理;对被告人免于刑事处罚后需要予以行政处罚的,人民法院应当提出司法建议,移送公安机关处理。2023年11月,最高人民法院发布的《关于综合治理类司法建议工作若干问题的规定》,则为人民法院通过司法建议推动前端治理提供了制度

载体。除无罪、免于刑事处罚案件外,还包括单位或者个人虽已被追究刑事责任但仍需评价行政责任的案件。例如,单位被处罚后,是否仍需衔接责令停产停业、吊销许可;特定从业人员被追究刑事责任后,是否仍需衔接资格罚、行业禁入;涉税、金融、食品安全案件中,刑事追赃和非刑罚处置措施能否吸收行政没收、行政处罚等,均存在争议。移送范围不清,导致法院不敢移、不会移,也可能出现泛化移送。

二是移送标准不明。行政处罚法使用“应当给予行政处罚”的表述,但在法院阶段如何理解,实践中并不清晰。如果要求法院实质判断行政处罚是否成立,容易越过审判职能边界,替代行政机关作出行政违法构成和处罚裁量判断;如果只要发现线索即移送,又可能造成移送泛化。尤其在专业监管领域,行政违法认定往往涉及技术标准、裁量基准和行业规则,刑事审判法官未必具备专业知识,也不宜代行行政机关完成裁量判断。因此,审判阶段反向衔接的难点,不在于判断“最终应罚”,而在于判断“是否需要移送行政机关依法审查”。

三是程序闭环和类案治理不足。现行规范仅原则规定“及时移送”,对启动主体、内部审核、移送文书、证据材料、行政机关反馈等缺乏细化。此外,《关于办理醉酒危险驾驶机动车案件的意见》在第三条中明确规定要“坚持惩治与预防相结合”“采取多种方式强化综合治理、诉源治理”,许多刑事案件暴露出的并非单

一个案问题,而是行业监管漏洞、执法标准不统一、风险预警不足、主体合规意识薄弱等共性问题。如果反向衔接止于个案移送,未能通过司法建议等方式推动源头治理,就难以真正做到“抓前端、治未病”。

第二,确立法定性、必要性和相当性标准,解决“按照什么标准移送”的问题。人民法院启动反向衔接,不宜直接在移送材料中作出“应予处罚”的结论性判断,而应判断是否具备处罚必要性,即法定性、必要性和相当性。法定性是前提,人民法院启动反向衔接应有行政法律法规、部门规章、司法政策依据,相对确定的主管机关和基本清楚的事实基础,缺乏依据的不宜机械移送。必要性是控制,反向衔接旨在防止行政监管缺位,而非补足刑事从宽后的惩戒强度,对缺乏实质监管必要的事项,可以不移送或通过其他方式处理。相当性是尺度,行政处罚法确立的过罚相当原则要求法院在移送材料中应客观载明认罪认罚、退赃退赔、赔偿谅解、修复损害等已处理事项,为行政机关依法裁量提供参考,防止重复评价和责任失衡。

第三,通过程序闭环,解决“如何移送、如何反馈”的问题。内部程序上,可以形成承办法官识别、合议庭评议、必要时专业法官会议研究的工作流程;重大疑难或者专业性较强案件,可以由刑事审判部门会同行政审判部门共同研判。对未设行政审判庭的法院,可以通过上级法院业务指导、咨询行政主管机关等方式补足专业判断能力。外部程序上,应规范移送函、裁判文书、证据材料清单和已处理事项说明,客观载明裁判事实、已采取的刑事处置措施、可能涉及的行政规范以及需要行政机关进一步审查的事项。行政机关收到材料后,应依法审查并反馈。对证据转化、处罚

时效、管辖争议等问题,可以通过府院联动、联席会议等机制协调解决。

二、审判阶段行刑反向衔接的规范完善

第四,以类案治理做实前端预防,解决“移送之后如何治理”的问题。个案中需要行政机关继续处理的,应通过线索移送实现责任承接;类案中发制度漏洞和治理风险的,应通过综合治理类司法建议、审判白皮书、府院联动等方式推动源头治理。《关于综合治理类司法建议工作若干问题的规定》明确,人民法院在履行审判执行职责时,发现社会治理领域存在引起矛盾纠纷多发高发,影响经济社会发展和人民群众权益保护的突出问题,可以向有关主管机关或者其他单位提出改进工作、完善治理的司法建议。《关于办理醉酒危险驾驶机动车案件的意见》也要求充分运用司法建议、检察建议、提示函等机制,督促有关部门和单位加强教育管理、规范代驾行业、加强涉酒场所管理。这说明,行刑衔接不能止于“办结一案”,还应推动“治理一片”。

审判阶段行刑反向衔接,既关系到刑事裁判终结后的行政责任承接,也关系到类案风险的前端预防。人民法院应立足审判职能,在不替代行政机关处罚裁量的前提下,进一步明确法院阶段反向衔接的职能定位,类型化确定移送范围,确立法定性、必要性和相当性审查标准,完善内部识别、审查、移送和外部反馈机制,并通过司法建议、审判白皮书、府院联动等方式推动类案治理。如此,方能在“不刑不罚”与“不刑就行”之间实现平衡,推动刑事司法、行政执法与前端治理有序贯通。

(作者单位:北京理工大学)

行政处罚决定不能依据行政法规告知法律救济期限

□ 崔双平 周婧

问题探讨

《城市市容和环境卫生管理条例》作为城市管理执法的核心行政法规依据,其第四十条第一款设定了15日的行政复议申请与行政诉讼起诉期限,救济期限显著短于行政诉讼法第四十六条第一款规定的六个月行政复议申请期限及行政诉讼法第六十条规定的六十日行政复议申请期限。行政执法实践中,部分市容环境卫生执法部门直接援引《城市市容和环境卫生管理条例》第四十条规定在行政处罚决定书中告知行政相对人救济期限,由此引发的争议已成为市容类行政案件的常见争点。支持者以“特别法优于一般法”为由主张适用该条例特别规定,笔者认为,该观点混淆了法律位阶与特别法规则的适用前提,在法理与规范层面均难成立,具体理由如下。

一、位阶差异:行政法规不得突破上位法救济期限

上位法高于下位法是我国法律适用的一项基本原则。立法法(2023年修正)第九十九条明确规定,法律的效力高于行政法规、地方性法规、规章。行政复议法和行政诉讼法是由全国人大及其常委会制定的国家法律,属于上位法范畴;《城市市容和环境卫生管理条例》系国务院制定的行政法规,处于下位法位阶。下位法与上位法在内容上发生抵触时,应当严格适用上位法规定,下位法相关条款自动失去适用效力。

在此基础上,必须厘清“特别法优于一般法”规则的适用边界。立法法第一百零三条规定:“同一机关制定的法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章,特别规定与一般规定不一致的,适用特别规定。”该规则的适用前提是“同一机关制定”,即特别法与一般法必须处于同一法律位阶。《城市市容和环境卫生管理条例》与行政诉讼法、行政复议法制定主体、法律效力位阶皆不同,不具备适用特别法规则的前提。因此,以“特别法优于一般法”为由主张适用《城市市容和环境卫生管理条例》第四十条规定,本质是对法律适用规则的误读,不能作为限缩相对人救济权利的规范依据。

二、文义解释:“法律另有规定”不包含行政法规

行政诉讼法第四十六条第一款在设定六个月一般起诉期限的同时,明确“法律另有规定的除外”;行政复议法第二十条第一款在设定六十日一般申请期限的同时,亦明确“法律规定的申请期限超过六十日的除外”。这里的“法律”应作严格狭义解释,仅指全国人大及其常委会制定的基本法律和普通法律,不包含行政法规、地方性法规等下位法。也就是说,只有全国人大及其常委会制定的法律,才能规定不同于行政诉讼法和行政复议法的特殊救济期限,行政法规无权作出与上位法不一致的救济期限规定。

进而言之,救济期限本质上属

于法律保留事项。立法法第十一条规定:“下列事项只能制定法律:……(十)诉讼制度和仲裁基本制度。”行政诉讼起诉期限直接决定相对人诉权的行使边界,是诉讼制度的核心组成部分;行政复议申请期限同样是行政救济制度的基本要素,直接关系到公民救济权利的实现。从法律保留原则出发,只有全国人大及其常委会制定的基本法律和普通法律可以设定减损公民权利、增加公民义务的救济期限规则,《城市市容和环境卫生管理条例》第四十条关于15日救济期限的规定,已超出行政法规的立法权限范围。

三、司法审查:告知错误的裁判规则与适用标准

如前所述,既然行政法规设定的短期限不符合相关上位法及立法法,执法机关据此错误告知行政相对人救济期限时,司法应当如何处理?2026年5月1日起施行的《最高人民法院关于适用行政诉讼法若干问题的解释》(法释〔2026〕3号)第五条对此已明确司法审查标准,区分两种情形处理:

其一,告知期限短于法定期限的,按照法定期限执行。行政机关告知的15日期限因违反相关上位法,应属于告知期限短于法定期限之情形。相关案件中,当事人在法定六十日复议申请期限、六个月起诉期限内主张救济的,复议机关与人民法院应当依法受理,不得以处罚决定书载明的期限届满为由不予立案或驳回申请、起诉。吉林省长春市中级人民法院在(2023)吉01

行终189号案件中即持此立场:城管部门依据《城市市容和环境卫生管理条例》第四十条在占道经营处罚决定书中告知15日起诉期限,相对人第42日起诉,一审以超期为由裁定驳回起诉;长春市中级人民法院二审认为,行政法规无权设定短于法律规定的起诉期限,行政机关错误告知15日期限无效,统一适用六个月法定起诉期限,遂改判撤销一审裁定,指令继续审理。

其二,公民、法人或者其他组织因行政机关告知的起诉期限长于法定起诉期限导致提起诉讼超过法定期限的,属于行政诉讼法第四十八条第一款规定的“其他不属于自身的原因耽误起诉期限”,被耽误的时间不计算在起诉期限内。基于对行政机关公文书的合理信赖,当事人在告知期限内提起救济的,复议机关与人民法院应当予以受理,不得以超过法定期限为由不予立案或驳回申请、起诉。该处理规则符合信赖保护原则,契合行政救济制度“保护公民合法权益、监督行政机关依法行政”之立法宗旨。

综上所述,《城市市容和环境卫生管理条例》第四十条关于15日救济期限的规定,因与上位法相抵触,不具备规范适用效力,在行政处罚决定书中不能作为法律救济期限告知的依据。城市管理执法部门应当及时清理与上位法冲突的执法文书模板,统一按照法定六十日复议申请期限、六个月起诉期限告知相对人救济权利,避免因告知错误引发行政争议,影响行政执法的公信力,增加行政相对人讼累;人民法院在审理相关案件时,应当严格坚

持上位法优先原则,准确适用起诉期限审查规则,既监督行政机关规范执法,也充分保障行政相对人的合法救

济权利,维护法律适用的统一。

(作者单位:通化师范学院;吉林省高级人民法院)

《人民司法·应用》2026年第11期要目

特别策划深入学习贯彻习近平

总书记“5·17”重要讲话精神

在习近平法治思想指引下以生动的司法实践助力构建中国法学自主知识体系

构建中国审判学自主知识体系的若干思考

构建中国法学自主知识体系

构建中国法学自主知识体系背景下革命根据地司法史的发掘与转化

《关于办理危害民航飞行安全刑事案件适用法律若干问题的解释》的理解与适用

《关于办理危害民航飞行安全刑事案件适用法律若干问题的解释》的理解与适用

《关于办理危害民航飞行安全刑事案件适用法律若干问题的解释》的理解与适用

《关于办理危害民航飞行安全刑事案件适用法律若干问题的解释》的理解与适用

《关于办理危害民航飞行安全刑事案件适用法律若干问题的解释》的理解与适用

《关于办理危害民航飞行安全刑事案件适用法律若干问题的解释》的理解与适用

数据权益竞争法保护的裁判路径

构建孙海龙 曹柯 李麟

庭外重组的市场化协商路径探析

——以深国投(德清)商用置业有限公司“预重整+庭外重组”案为例

银行违规承兑行为的刑法规制困境与破解路径

——以违规出具金融票证罪的解释论为中心

新疆维吾尔自治区奎屯市人民法院课题组

行政法上信赖利益保护原则的具体化路径

白云 齐奎

《关于办理危害民航飞行安全刑事案件适用法律若干问题的解释》的理解与适用

《关于办理危害民航飞行安全刑事案件适用法律若干问题的解释》的理解与适用

《关于办理危害民航飞行安全刑事案件适用法律若干问题的解释》的理解与适用

《关于办理危害民航飞行安全刑事案件适用法律若干问题的解释》的理解与适用

《关于办理危害民航飞行安全刑事案件适用法律若干问题的解释》的理解与适用

《关于办理危害民航飞行安全刑事案件适用法律若干问题的解释》的理解与适用

《关于办理危害民航飞行安全刑事案件适用法律若干问题的解释》的理解与适用

《关于办理危害民航飞行安全刑事案件适用法律若干问题的解释》的理解与适用

《关于办理危害民航飞行安全刑事案件适用法律若干问题的解释》的理解与适用

《关于办理危害民航飞行安全刑事案件适用法律若干问题的解释》的理解与适用

《关于办理危害民航飞行安全刑事案件适用法律若干问题的解释》的理解与适用