

切问近思，这是一场行政检察的群英会

——第二届行政检察高质量发展论坛综述

□本报记者 刘亭亭 刘怡廷

“理论与实务的思维碰撞,推动行政检察理论与实践融合互促。”“检校合作双向奔赴,同向发力为行政检察高质量发展提供智力支持。”

2023年11月26日,第二届行政检察高质量发展论坛举行。专家学者、法律实务界人士共150余人齐聚江城武汉,围绕“深入贯彻党的二十大精神 全面深化行政检察监督”主题展开深入研讨,共话行政检察高质量发展。

检校合作的新成果

此次论坛由最高人民法院第七检察厅指导,湖北省检察院与最高检行政检察研究中心(武汉大学行政检察研究中心,下称“研究中心”)联合举办,是检校合作共建的一帧缩影。

2019年,武汉大学率先成立行政检察研究中心,并被授予“最高人民检察院行政检察研究中心”称号。该研究中心自成立以来,与最高检第七检察厅就行政检察理论研究工作开展密切合作,注重在行政检察基础理论与实践中核心问题领域开展全局性、战略性、前瞻性对策研究,服务加强检察机关法律监督工作。

“行政检察是‘检察之治’融入服务‘中国之治’的关键一环。”湖北省检察院党组书记、检察长王守安表示,本届论坛是顺应行政检察工作变化,推进行政检察创新发展的内在要求,又是对标对表落实全面依法治国战略部署的务实举措。

“扎实推进行政检察理论研究工作,为行政检察事业提供法学教育的后备支撑,是行政检察工作高质量发展的重要基础。”武汉大学党委书记黄泰岩表示,研究中心将对标新时代检察工作新任务新要求,为行政检察高质量发展贡献更多路加力量。

最高检第七检察厅厅长张相军坦言:“新时代新征程,行政检察工作高质量发展迫切需要加强理论与实践的良性互动,并在理论与实践的相互印证中,以检察工作现代化更好服务中国式现代化。”

为丰富和发展新时代法律监督理论体系,加强对行政检察基础性、战略性、前瞻性问题的研究,论坛于2023年7月底启动“深入贯彻党的二十大精神 全面深化行政检察监督”主题征文活动。据研究中心副主任黄明涛教授介绍,此次征文共收到来自各地区、涉及各选题角度的参评论文236篇,经初评、复评、终评,最后评出了一等奖9篇、二等奖15篇、三等奖36篇。

此外,论坛发布了检校合作的两个代表性成果:《中国行政检察发展报



2023年11月26日,第二届行政检察高质量发展论坛在湖北武汉举行。图为会议现场。 杨向东摄

告(2022年)》《检察监督案例解析》。研究中心主任秦前红教授表示,这是基地建设成果,也是最高检第七检察厅、检察理论研究所关怀指导,湖北检察机关与全国各地检察机关协助支持的硕果。未来,研究中心将努力建设成为优质检察理论成果的产出基地、破解检察实践难题的指导基地、促进检察学科建设的学术基地。

“冒着热气”的新研究

行政诉讼中,检察官的角色与作用是什么?实践中,检察机关全面深化行政检察监督有哪些新探索?针对这些备受关注的问题,参会人员都带来了“冒着热气”的研究成果,深入互学。

中国政法大学法治政府研究院教授刘艺基于五年来的行政抗诉案件数据分析,从案件数量、类型等方面展现了行政检察监督发展情况,并将检察官与法官在类案担当、全局监督、客观公正、实质化解等方面的不同角色进行对比。她提出,行政检察人员可立足自身角色,着力构建行政抗诉中合法性监督原则,提升监督质效。

法治不是宏大的叙事,而是法律实施的细节。

曾参加过首届行政检察高质量发展论坛的华东政法大学纪检监察学院常务副院长章志远教授直观感受到了行政检察事业高歌猛进的发展态势。他表示,检察机关作为法律统一适用的重要参与者,要立足个案,由点及面进行类案监督,促进法律规范精准适用,与行政审判同频共振;要立足行政法律规范,从源头上解决法律适用分歧;通过法律监督为凝练行政法基本概念、原则与制度的共识贡献检察智慧。

论坛上,来自全国各地检察机关的典型案件,经验做法精彩纷呈:

——湖北省检察院副检察长熊昭辉从发挥检察领导体制优势、检察组织体系优势、协同治理格局优势出发,介绍了湖北检察机关构建上下贯通、内部融合、内外共振的一体化机制。

——安徽省检察院副检察长李卫东立足安徽检察机关探索成果,对行政检察在府检联动机制中的统筹作用、监督范围探索以及大数据赋能进行了展望。

——河南省检察院副检察长王海云分享了河南检察机关在完善行刑反向衔接与行政违法行为监督法制保障、优化内部分工、构建双向衔接制度等多方面突破困境的经验。

——北京市检察院副检察长蓝向东介绍了把握战略主动、加强组织保障,坚持业务主导、立足宪法定位,推动社会治理、强化类案监督,深入推进数字行政检察的首都检察实践。

……

为保证交流充分,让法学理论与检察实务碰撞交织,论坛还分别围绕加强对司法活动的制约监督与强化行政检察履职、扎实推进依法行政与完善行政检察监督机制,实现行政检察高质量发展与法律监督能力现代化三方面,分别设置了单元研讨,除了24个地区检察机关的行政检察实务研究成果分享外,还有专家学者面对面评议,现场互动持续升温。

全面深化监督的新呼声

“要强化检察机关的‘敢于监督’。”南京大学法学院教授肖泽晟在评议中对行政检察“监督方式,支持中监督”,发挥专家咨询作用等创新研究给予肯定,并希望能够专门出台行政检察程序法或行政违法行为检察监督法,为有效开展法律监督提供根本保障。

“‘高质效办好每一个案件’对检

察办案实体、程序、效果提出了更高标准。”华东政法大学教授练育强针对诸多实践瓶颈提出破解之道,如针对行政执法活动的监督职权依据,要处理好政策与法律的关系;检察建议作为检察监督重要方式,需进一步明确五类检察建议的区别;在督促行政机关依法履职时,要关注行政相对人的合法权益等。

对于各地检察机关关为入先的诸多探索,与会人士认为行政检察事业的发展是“难中寻机,困中开局。”

“行政检察权属于中央司法事权,是复合型权力,与其他权力的关系厘定要回归宪法和法律。”在中南财经政法大学国家治理学院教授徐汉明看来,行政检察发展至今实属不易,要始终坚持“四个自信”,不断丰富完善本土化、原创性、具有自主知识产权体系的检察理论。

“行政检察以更高站位回应时代之问,践行了习近平法治思想的核心要义,充分运用了习近平法治思想的思维方式。”在最高检第七检察厅挂职担任副厅长的对外经贸大学行政检察研究中心执行主任郑雅方教授认为,行政检察从国家治理视角,创新性地提出行政法治为监督的新范式,她建议进一步凝练实践经验,出台行政检察工作指导意见。

广东外语外贸大学区域法治研究院执行院长王春业教授提倡在实践中要有理论思考与研究,促进制度建设与立法完善。他还建议,数字时代,检察机关要加强检察人员对数字技术领域的学习了解,在培养法学专业人才的同时,也要培养数字技术专业人才。

同样,武汉大学法学院副教授崔凯认为,大数据法律监督是提升法律监督能力的抓手和新路径。实践中,要正确处理短期利益与长期效益、创新试点与推广应用、监督与被监督之间的矛盾,要有长远目光,加强统筹协调,塑造检察机关与行政机关之间的共治关系。

“行刑反向衔接是立足国家治理现代化与法治建设全局而确定的一项行政检察新职能,是挑战,更是机遇,对基层检察院优化人力资源配置也提出了新要求。”“行政强制隔离戒毒监督是基于党中央决策部署确定的一项探索性检察工作,经过一年多试点,迫切需要制度化规范化的经验总结,强化研究正当其时。”……论坛闭幕式上,最高检第七检察厅副厅长张步洪现场回应了各地检察机关在研讨中的关切。

穷理以致其知,反躬以践其实。夜幕降临,这场大研讨虽然持续了10小时,却依旧让人意犹未尽。大家一致表示:“新时代行政检察实践欣欣向荣,理论研究成果丰硕,理论与实践相得益彰,行政检察必将大有可为。”

浅谈行政违法行为监督的演进过程和实践范式

□何艳敏

探索和加强行政违法行为检察监督,是党中央赋予检察机关的重大政治责任,是深入贯彻习近平法治思想、落实以人民为中心的发展思想、促进法治政府建设、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措,也为新时代检察机关全面深化行政检察职能,补齐法律监督短板,更好履行法律监督职能提出了新要求,提供了新机遇。

行政违法行为监督的演进过程

从实践发展来看,检察机关开展行政诉讼监督的范围和方式不是一成不变的,而是有着演变推进的过程。

一是扩大了监督范围,从行政诉讼内监督延伸到行政诉讼外监督。《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》(下称《意见》)要求全面深化行政检察监督,指出“检察机关依法履行对行政诉讼活动的法律监督职能,促进审判机关依法审判,推进行政机关依法履职,维护行政相对人合法权益”,这是在行政诉讼内对行政违法行为的监督。同时指出检察机关“在履行法律监督职责中发现行政机关违法行使职权或者不履行职责的,可以依照法律规定制发检察建议等督促其纠正”,这是在行政诉讼外对行政违法行为的监督。

二是拓宽了监督线索来源渠道。原有的对行政违法行为监督的线索

主要基于行政诉讼监督,包括办理行政裁判监督案件、行政审判程序中审判人员违法监督案件、行政执行监督案件、行政非诉执行监督案件。而《意见》将行政违法行为监督的线索来源规定为“在履行法律监督职责中”,这就将行政违法行为监督的线索来源从单纯基于行政诉讼监督拓宽至了履行“四大检察”监督职责中。

三是增加了行政违法行为检察处理方式。《意见》规定,在履行法律监督职责中开展行政争议实质性化解工作,促进案结事了。这一规定在原有的行政检察刚性监督方式即抗诉和柔性监督方式即检察建议(包括再审检察建议)之外,为行政违法行为监督增加了检察机关可以选择行政争议实质性化解这一新的方式。

四是增加了行政违法行为监督路径。《意见》要求健全行政法和刑事司法衔接机制。完善检察机关与行政执法机关、公安机关、审判机关、司法行政机关执法司法信息共享、案情通报、案件移送制度,实现行政处罚与刑事处罚依法对接。同时指出,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。刑事诉讼法规定,人民检察院决定不起诉的案件,应当同时对侦查中查封、扣押、冻结的财物解除查封、扣押、冻结。对被不起诉人需要给予行政处罚、处分或者需要没收其违法所得的,人民检察院应当提出检察意见,移送有关主管机关处理。有关主管机关应当将处理结果及时通知人民检察院。最高人民检察院《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》中涉及行刑衔接中反向衔接案件,规定由行政检察部门牵头。

传统行政违法行为监督方式是检察机关直接向法院提出抗诉、制发再审检察建议或者向行政机关制发检察建议,而上述法律、文件则规定了检察机关先向行政机关制发检察意见书,如果行政机关无正当理由未采纳检察意见书中应当予以行政处罚的意见,检察机关可以跟进开展检察监督,向行政机关制发检察建议,纠正其违法行为。这既增加了行政违法行为监督路径,也设置了行政违法行为监督的前置条件。

行政违法行为监督的实践范式

在检察机关开展行政违法行为监督的上述演进过程中,势必出现行政违法行为监督的范式创新。具体体现为以下方面:一是由个案监督到类案监督;二是由刚性监督到柔性监督;三是由监督到化解争议;四是由行政检察监督到检察监督;五是由后端到前端;六是由办案到治理。

行政违法行为监督方式的创新势必对行政违法行为监督的实践范式带来影响。近年来,上海检察机关结合上海市城市特征和市政治理实际,在开展行政违法行为监督实践中形成了基本范式,可供其他地区检察机关参考。

一是建立和规范内部线索移送机制。对于“四大检察”在履行法律监督职责中“发现有行政机关不履行

职责或者违法履行职责的,线索归集到行政检察部门办理。

二是建立府检联动机制。行政权是首次判断权,检察机关行使监督权时应尊重行政权机关的专业特征和首次判断权。但监督意味着有错必究,府检建立联动机制有利于检察监督和行政执法在同一语言体系、价值判断中达成共识,更加有利于对行政违法行为精准监督,防止误伤。

三是对被监督行政行为进行归类分析。形成年度报告、白皮书等,进一步从源头预防行政违法行为发生,这虽不是监督,但为政府行政管理政策的制定提供了参考。

四是依托大数据赋能,从事后监督延伸到事前预防。打破数据壁垒,与行政机关建立行政检察监督与行政执法数据衔接机制,依托检察监督数据和行政执法大数据建立大数据模型,寻找和预判隐藏的行政违法行为。

五是聚焦某个领域或者某项重点工作开展专项监督。集中或者聚集解决某个领域的行政违法行为,违法监督效果和领域治理更明显。比如上海市先后开展营商环境、交通领域、土地领域的专项监督,取得明显效果。

六是创新机制,与行政执法实现无缝衔接。上海市探索在依法治区委员会下设立行政检察协调机构,在党委领导下,使行政检察监督主动融入政府机关重大事项决策、重要工作实施、重点领域治理。

(作者系上海市人民检察院第七检察部主任)

创新工作模式,做优行政争议实质性化解

点亮在看

□陈军

行政争议实质性化解是行政检察的一项重要职责。近年来,河南省漯河市检察院深入贯彻《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》(下称《意见》)中“在履行法律监督职责中开展行政争议实质性化解工作,促进案结事了”的要求,创新实施“‘裸’于助人,和在检察”行政争议实质性化解模式,强化五种思维,提升五种能力,实施五项机制,推动工作取得良好成效。

强化“有解思维”,提升多元化解能力,实施“三问三解”工作机制。要坚定“有案必解”“有解必有法”“有法必落实”的信念,尽最大努力为当事人解决合理诉求;以解决人民群众急难愁盼问题为目标,每案做到“三问”:案件的“法结”是什么?当事人的“心结”是什么?争议问题的“症结”是什么?不仅要在程序上终结案件,更要有效满足当事人实质性合理诉求。如在办理张某诉市公安局交警支队、某区交警巡防大队确认行政违法一案中,三级法院以不具有管辖权为由驳回张某的起诉。张某向法院申请监督后,我院经审查认为,法院判决并无不当。对此,办案人员一是解“法结”,即解决管辖权问题,让案件真正进入诉讼程序。办案人员向张某释法说理,并帮助其委托援助律师,告知其有管辖权的法院,并帮助其立案;二是解“心结”,该案的根源在于张某认为公安机关的行政行为违法,在长期的信访过程中,无人回应这一问题。办案人员通过调查录像、查阅执法卷宗等,确认公安机关在执法中确实存在对残疾人执法不规范的问题,并就该问题向公安机关提出执法规范化的建议,解开了张某的“心结”;三是解“事结”,张某作为一名残疾人,多病缠身,生活艰难,为了该案多年奔波。如何帮助张某步入正常的生活轨道,是该案最终的“事结”。办案人员积极协调对其开展司法救助,为其申请了司法救助金。张某最终撤回了监督申请。

强化共情思维,提升群众工作能力,实施“六不六心”工作机制。一是不厌其烦耐心听诉求。当好当事人的“知心人”,善于发现交流沟通的共情点。二是不折不扣匠心精审查。坚持全面审查原则和精品化标准,精细落实好书面阅卷、调查核实、公开听证、案例检索、智慧借助、技术性证据专门性审查等工作。三是不偏不倚倾心强监督。秉持公正,对确实侵害当事人合法权益的,要有“坚强的内心”,推动监督措施落到实处。四是不气不馁悉心释法理。对于不支持监督申请的案件,申请人往往不会理解。检察官应充分释法说理,必要时进行检察听证。五是不离不弃尽心解难题。瞄准行政争议的实质问题,以最大的诚意和努力解决申请人的实际问题,让“程序空转”变为“峰回路转”,使申请人有实实在在的获得感。六是不遗余力爱心施救助。对生活有实际困难的申请人,采取多元化方式施以救助。

强化侦查思维,提升调查核实能力,实施“一听二查三走访”工作机制。调查核实是监督的基石,只有从思想上强化侦查思维,从行动上改变传统的“坐堂办案”模式,确立以事实为根据的审查标准,才能通过调查核实充分掌握案件事实证据,厘清行政争议焦点,夯实化解行政争议的基础,有针对性地开展工作。漯河市检察院行政检察部门为了破解调查核实浮于表面的难题,建立“一听二查三走访”调查核实工作机制,通过公开听证,查阅法院、行政机关卷宗,走访当事人、法官、律师的方式,将调查核实规范化、程序化,做到每案必查,每查必实。

强化多赢思维,提升协作配合能力,实施“府检”“法检”联动工作机制。积极联合社会各方力量参与行政争议实质性化解工作,使争议化解由“单打模式”变为“组合拳”。与政府部门建立“府检联动”工作机制,形成多元化、多途径、递进式化解体系;与法院建立类案机制,联动开展行政争议实质性化解;聘请行政机关业务专家作为特邀检察官助理,借助其专业优势查清行政争议所涉及的专业性问题;积极邀请人大代表、政协委员、人民监督员参与检察听证工作,有效化解行政争议。

强化系统思维,提升溯源治理能力,实施大数据赋能工作机制。行政争议实质性化解的终极目标,是解决当事人的合法诉求,并从源头上促进行政机关依法行政,助推社会治理。为此,首先要发挥检察建议以及典型案例的作用。其次要找准检察机关在社会治理中的职能定位。要在履职中,对发现的相关案涉单位在社会治理方面存在的制度不健全、管理不完善等问题,有针对性地发出社会治理检察建议,督促相关部门改进工作。如我院在办案中发现,近年来行政强拆案件在行政诉讼中占比较大,我院便通过对40余个类案进行分析,指出在行政强拆工作中存在的问题,对行政执法单位及乡镇政府提出规范化开展强拆的建议。最后要大力推进数字检察战略。善于运用大数据技术从个案中发现类型化、倾向性的社会治理问题,加强对数据的收集、研判和分析,在化解个案争议的同时推动解决社会治理方面的难题。

(作者系河南省漯河市人民检察院党组副书记、常务副检察长)

强化非诉执行监督,解决耕地流失整改执行难题

□李晓兵 朱晓璐

耕地是粮食安全的基石,是生态系统的基础。笔者结合基层检察院办案实例,分析发现土地执法查处领域行政非诉执行案件中存在耕地流失整改执行难的情况,主要表现为以下几种执行“空转”现象。

一是急于应诉和申请强制执行。个别行政机关“只罚不管”,处罚完毕即结案了事,不顾后续监管,存在急于应诉、急于申请或逾期申请强制执行的情形,导致行政处罚被撤销或丧失强制执行效力,行政处罚变成一纸空文,被破坏的土地因无人问津难以恢复耕种条件。

二是重罚款,轻恢复。实践中,具有惩罚性的罚款来抵消对生态环境造成的损害依然是一些行政机关常用的执法手段,而在罚款与责令恢复原状等并处的案件中,又普遍存在重心放在收缴罚款而非责令改正或恢复原状等内容上。

三是裁了之,不注重治理效果。个别法院在办理行政非诉执行案件中存在按部就班走法律程序的现象,尤其在执行中倾向于促进双方达成执行和解,再以长期行为为由,裁定终结本次执行或终结执行。在和解约定事项完成过程中,一旦负责执行的部门存在急于履职的情况,被执行人持观望态度,以“走着瞧”的心态对抗执行,很容易导致“和解”变“终结”,案件最终草草了结。

土地违法行为被查处后,处罚决定如果不能全面执行,将直接导致违法状态的持续,耕地修复和生态平衡的治理目的亦无法实现。同时,这也将在一定程度上反映主管部门责任缺失和监督缺位,对政府公信力和执法司法权威都有极大影响。

可见,强化土地执法领域非诉行政检察监督,不仅是做实行政检察的必然要求,更是回应人民群众对美好生态环境的新期待、新期待。针对上述问题,笔者认为,检察机关可从以下三方面强化监督,促进解决该领域的执行难题。

第一,依法能动履职,加强内外协作。检察机关应积极探索监督新领域、新方式、新机制,不断拓宽案源渠道,提升监督质效。对外,以土地保护为切入点,加强与法院、行政机关的协作配合,通过召开案例会商、联席会议等形式,构建信息共享、案情通报、线索移送等良性工作机制。对内,凝聚检察合力,发挥检察一体化优势,与公益诉讼检察、民事检察、刑事检察部门之间建立线索双向移送、信息共享机制,确保监督时效。

第二,实施多元举措,确保监督刚性。行政检察部门要在保持一定办案规模的基础上,更加注重监督质量和效果。在对现有监督方式综合运用时,通过检察听证、司法救助、释法说理等手段,提升检察公信力,促进行政争议实质性化解,实现以“司法”促“都管”。同时,还要对已办案件做到“回头看”,避免检察建议仅被书面采纳而实质问题未得到整改的情况发生,努力增强监督刚性。特别是对于执行和解的案件,重点关注法院是否审查执行和解协议、以和解行为为由结案等是否有事实依据。需要强调的是,行政机关行政裁量权应在法律框架内行使,执行和解协议除满足“双方自愿”的条件外,更重要的是不能超出行政机关行政裁量权的范围,导致公共利益受损,这一点应在监督中尤为关注。

第三,帮助堵漏建制,推动溯源治理。法律监督不能止步于“纠错”,还要走好从个案监督到类案监督再到社会治理的法律监督新路径。检察机关要以行政违法行为监督为突破口,做好源头预防工作,以行政争议实质性化解为牵引,做实源头化解工作,以行政类案监督为着力点,做优源头治理工作。通过分析案件的发案规律、主要特点和深层次原因,及时发现社会治理层面存在的重点、难点问题和制度设计、执行过程中的疏漏。在进行对标分析研判后,针对重点领域、行业和领域提出检察建议,推动溯源治理、系统治理,促进辖区内土地保护难题得到有效解决,促使非诉执行制度得到真正落实。

(作者单位:湖北省利川市人民检察院)