

广大理论与实务工作者依托中国法学会检察学研究会行政检察专业委员会和行政检察研究基地等平台,坚持问题导向和系统观念,守正创新,不断拓展行政检察基础理论和应用理论研究的深度和广度,加强理论与实践的良性互促——

# 以检察理论发展进步引领行政检察工作高质量发展

□张相军 罗欣

2023年是全面贯彻落实党的二十大精神开局之年。一年来,全国检察机关行政检察部门以学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育为契机,深入贯彻落实党的二十大精神,全面贯彻习近平法治思想,按照“高质效办好每一个案件”要求,强化行政诉讼监督,统筹推进刑事衔接和行政违法治理,努力服务大局、司法为民、法治担当。广大理论与实务工作者依托中国法学会检察学研究会行政检察专业委员会和行政检察研究基地等平台,坚持问题导向和系统观念,守正创新,不断拓展行政检察基础理论和应用理论研究的深度和广度,加强理论与实践的良性互促,以检察理论的发展进步引领行政检察工作高质量发展,为以检察工作现代化更好地服务中国式现代化,提供坚实的理论支撑和实践引领。

**充分发挥行政检察理论研究平台作用,组织开展形式多样的理论研讨活动**

最高人民检察院检察长应勇强调,新时代新征程,检察事业前进道路上必然面临很多新情况新问题。持续破难题、解新问题,既检验实践能力,也检视理论储备。以习近平法治思想为研究工作的根本遵循,推进检察机关法律监督理念、体系、机制、能力现代化,夯实行政检察高质量发展发展的理论根基,成为新时代全面深化行政检察发展的研究引领和行动方向。

一年来,依托行政检察专业委员会和行政检察研究基地,凝聚研究合力:一是最高检第七检察厅与中国法学会检察学研究会行政检察专业委员会联合下发新时代新征程行政检察理论实践研究等十大行政检察重点理论和实践课题,为地方行政检察研究基地明确研究任务;二是由最高检第七检察厅指导,湖北省检察院联合最高人民法院行政检察研究中心,举办“深入贯彻党的二十大精神 全面深化行政检察发展论坛”——第二届行政检察高质量发展论坛,围绕论坛议题征集232篇论文,并从中评选出60篇优秀论文;三是最高检第七检察厅指导,最高人民法院行政检察研究中心、对外经济贸易大学行政检察研究中心于2023年9月在北京揭牌,成为最高检批准设立的第二个行政检察研究基地,基地会同《中外法学》等12家核心期刊启动“中国特色行政检察理论”联合征文活动;同时,中国法学会检察学研究会行政检察专业委员会联合对外经济贸易大学行政检察研究中心,围绕“行政检察护航法治化营商环境”主题举办第二届做实行政检察论坛;四是中国法学会行政法学研究会第九次会员大会暨2023年年会对行政检察理论研究工作给予有力支持,专门设置行政检察分议题,广大理论与实务界人员聚焦行政检察高质量发展、促进法治政府建设提交有关行政检察论文20余篇,为丰富新时代行政法学和行政法治的创新实践添砖加瓦;五是最高检第七检察厅创立《行政检察工作指导》连续出版物,并会同中国法学会行政法学研究会编写《2022年度十大行政检察典型案例》,会同武汉大学行政检察研究中心编写《中国行政检察发展报告(2022年)》,由中国检察出版社出版。

**围绕践行“高质效办好每一个案件”要求,探索实现行政检察有力监督路径**

最高检党组持续推进习近平法治思想的检察实践,提出让“高质效办好每一个案件”成为新时代新征程检察履职办案的基本价值追求。行政检察监督事关案结事了政和,事关群众切身利益,事关法治国家、法治政府、法治社会一体建设,坚持“高质效办好每一个案件”对行政检察工作具有十分重要的指导意义。围绕行政检察如何落实“高质效办好每一个案件”的要求,破解不敢监督、监督不力难题,理论界和实务界加强研究和探索。

高质效办好每一个案件,要遵循司法检察规律并根据案件特点把握认识其特定内涵。有论者认为,高质效办好行政检察监督案件:一是要坚持以人民为中心,强化履职,实现有力监督,让人民群众在每一个行政检察监督案件中有实实在在的获得感;二是要强化精准监督,加强精细化审查,夯实监督办案的客观事实和法律基础;三是要优化行政检察监督方

## 2023 检察理论研究盘点 行政检察篇



张相军

式,践行穿透式监督理念,促进公正司法和推进依法行政有机结合,将实质性化解行政争议贯穿办案始终,促进案结事了;四是要依法能动履职,坚持个案办理、类案监督、社会治理有机结合,以更高水平的溯源治理推动更高水平社会治理;五是要坚持不懈抓基层打基础强素质,打造新时代高素质行政检察队伍。

高质效办好每一个案件,要深刻认识检察官与检察机关在行政诉讼中的角色与作用。有论者认为,检察官与法官在类案担当、全局监督、客观公正、实质化解四个方面存在角色差异。检察官可以立足自身角色,从扩充合法性原则和充分保障权利两个方面进行突破,从权利保障角度发展、建构行政抗诉中合法性监督原则,提升监督质效。还有论者认为,检察机关作为保障国家法律统一适用的司法机关,一要立足个案明确具体条款适用,由点及面进行类案监督,促进行政规范精准适用,与法院行政审判功能同频共振;二要立足行政法律规范的体系解释,从源头上解决法律适用分歧;三要通过法律监督为行政法基本概念、基本原则、基本制度的共识凝聚贡献检察智慧。

高质效办好每一个案件,要以破解不敢监督、监督不力问题为导向,研究如何推动高质效办好行政生效裁判监督案件。一些实务工作者就此问题依据实践经验提出对策建议。有论者认为,要科学把握特点规律,高质效办好行政生效裁判监督案件。从办案主体结构、行政相对人举证能力、法律适用、和解效力四个方面总结行政生效裁判监督的特点规律:一要优化一体化机制,积极应对办案主体“倒三角”结构挑战;二要强化调查核实功能,着力夯实事实认定基础;三要深入研判法律关系,精准把握法律适用要义;四要准确把握立法精神,努力破解实质性化解行政争议难题。还有论者认为,做优行政生效裁判监督案件,以高质效履职维护公平正义:一要始终坚持理念引领,持续深化新时代能动司法检察实践;二要始终坚持全面共进,推动案件“质”与“量”同向同行;三要始终坚持效果导向,以高标准促高质效办案案件。

一年来,全国检察机关行政检察部门凝聚共识,坚持以人民为中心的司法理念,将为人民司法作为“高质效办好每一个案件”的出发点和立足点,2023年1月至11月,全国检察机关共受理行政裁判结果监督、行政审判违法活动监

督,行政执行活动违法监督案件7.1万余件,提出监督意见4.7万余件,行政检察监督规模进一步扩大,监督力度不断加大,监督质效明显提升,监督内容和类型持续深化、细化。

**围绕促进优化法治化营商环境,明确行政检察监督的方向和进路**

法治化营商环境是国家为市场主体开展投资和生产经营提供的一种完善且有效的制度安排。当前,法治化营商环境构建中面临一些新情况新问题。例如,行政处罚中存在的“重复处罚”“同案不同罚”,涉小微企业“小案重罚”“过罚不当”等问题,有的地方存在“新官不理旧账”失信违约等违法行为,行政权力干预公平竞争行为或不正当竞争行为缺乏监管等等。对此,需要解新题答难题,一体推动行政检察理论与实践创新。

2023年9月,由中国法学会检察学研究会行政检察专业委员会与最高人民法院行政检察研究中心共同举办的第二届做实行政检察论坛,对行政检察护航法治化营商环境构建的理论与实践进行深入研究。

行政检察护航法治化营商环境的理据。法治化营商环境是法治政府建设的应有之义。可以说,营商环境优化与行政法治同频共振。行政检察在推动法治政府建设进而护航法治化营商环境构建方面有独特优势。有论者分析认为,行政检察促进营商环境优化具有坚实的理论基础:一方面,行政检察权是公民在宪法中享有公法上的救济程序请求权的落实。当企业的经营自主权、公平竞争权等合法的、可期待的权利受到政府行为的不当干预时,市场主体必然产生公法上的请求权,尤其是程序上的救济请求权。程序上的救济请求权是通过复议、信访等行政机关内部救济或者诉讼方式实现,有可能存在程序空转的情况,既可能对企业的合法财产权造成不可挽回的损失,还可能造成治理效果的降低和法治思维的削弱。行政检察权有利于推动治理思维的形成和预防性法律观的建设。另一方面,世界经济的发展历程证明,市场的不充分性需要有法定的公权力的介入。这种介入如果脱离了遵循职权法定、程序法定和行为方式的法定即合法性的要求,反而会增加制度成本与交易费用,导致市场信心的缺乏。营商环境的优化

很大程度上取决于由制度嵌入的政府行为等内生变量,行政检察的介入能够以监督的力量对冲政府行为可能的滥用,以确保营商环境的法治化。

践行行政法包容审慎监管理念,推动行政争议实质性化解。随着市场经济的发展,出现了更多协商性、交互性的行政行为,在实践中产生了一种区别于传统复议和诉讼路径的新型权利救济途径诉求,这正是行政检察的切入点,在监督政府依法行政的基础上切实帮助企业实现合理诉求。有论者建议,当前行政机关践行行政法包容审慎监管理念,从法无明文规定不处罚发展到法有明文规定未必处罚,为市场主体行为设置了容错机制,给予更加灵活的空间,在更大程度上推动数字经济等新业态的发展。因此,数字经济营商环境构建过程中出现的突出问题也应为行政检察的着力方向之一。法律本身规定的适用场域一般是线下,因而在数字经济环境和电子商务中存在适应性不足的问题。对应用到行政检察工作中,也需要回应如何介入法治化营商环境构建这一问题。

依法能动履职形成监督合力,促进法治化营商环境构建。行政检察护航法治化营商环境需要依法能动履职,在重点领域形成监督合力,推进行政规则的构建。有论者提出,当前执法领域还存在一些薄弱环节,从执法一线的角度来看期待行政检察能够在其中发挥作用。其一是行政检察监督可以在理清政府权力边界中发挥重要作用。其二是为市场减负、提升市场活力,在检察机关履行监督职责的过程中促进政策和法律的合出与改进,通过提出立法建议与政策出台建议系统性地解决检察工作中发现的相关问题,促进形成新规则,如将合规免责、合规免罚妥善嵌入现行制度,确保在法治轨道上落实。其三是促进政府诚信建设与信赖利益规则形成。对于违法的行政行为是否具有信赖利益,以及行政违法行为中无信赖利益与信赖利益的比重如何界定等问题,仍需对相关规则进行细化。

在理论研究的引领和实践需求的推动下,为贯彻落实党的二十大精神关于优化营商环境的部署,最高检在总结2022年“全面深化行政检察监督依法护航民生民利”专项活动中加强市场主体合法权益保护的实践经验基础上,2023年部署开展行政检察护航法治化营商环境“小专项”活动。据统计,2023年1月至9月,全国检察机

关在小专项活动中,办理各类行政检察监督案件1.5万余件,其中,促进涉企行政争议实质性化解2393件。

**围绕统筹推进刑双向衔接和行政违法行为监督,加强理论研究和实践探索**

行政处罚法第27条规定,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。实践中,“不刑不罚”问题较为突出,有的检察机关作出不起诉决定后不向行政机关制发检察意见;有的行政机关接收案件线索后,不依法作出行政处罚,导致违法行为人逃避应当承担的行政责任,刑事案件往往蕴含行政违法行为监督的“富矿”。按照《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》“全面深化行政检察监督”的新要求,进一步健全刑双向衔接机制,探索推进对履职中发现行政机关违法行使职权、不行使职权监督的有效实现方式,助推法治政府建设,成为新时代行政检察的新任务。检察机关开展行政违法行为监督是习近平法治思想在法律监督领域的生动实践,对于充分履行检察机关法律监督职能、严密国家监督体系、不断提高和释放司法效能具有重要的价值和意义。检察监督应当有其边界,正确把握“履行法律监督职责中发现”的要求,将具有可监督性的行政职权行为纳入监督范围。

为加强检察机关与行政执法机关衔接配合,共同促进严格执法、公正司法,助推法治政府建设,丰富和发展新时代法律监督体系,2023年7月,最高检印发《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》(下称《衔接意见》)。《衔接意见》规定检察机关决定不起诉的案件,行政检察部门审查后认为需要给予行政处罚的,经检察长批准,提出检察意见,移送行政主管机关处理。行政检察部门对行政主管机关的回复和处理情况要加强跟踪督促,发现行政机关违法行使职权或不履行法定职责的,检察机关可以制发检察建议等督促其纠正。据此,在检察意见的跟踪督促中,发现行政机关未依法作出行政处罚的,检察机关可以制发检察建议督促纠正。《衔接意见》印发后,各级检察机关结合工作实际,积极落实《衔接意见》,行政检察部门加强双向衔接案件办理,2023年1月至11月,全国检察

机关对于不起诉的40.2万余件案件,提出给予被不起诉人行政处罚检察意见5.6万余件,占不起诉案件数的14%。

目前开展行刑双向衔接工作中还面临一些问题,统筹推进行刑双向衔接和行政违法行为监督的衔接配合机制有待完善和深化,一体推进法治司法制约监督机制建设,仍是检察机关面临的重大课题。在最高检第七检察厅指导下,最高人民法院行政检察研究中心、武汉大学行政检察研究中心与湖北省检察院举办的第二届行政检察高质量发展论坛上,围绕推进行政检察与行政执法衔接,服务保障法治政府建设,有论者主张,反向衔接实质上包含了行政违法行为监督的内容,应从完善行刑双向衔接与行政违法行为监督法制保障、优化调整检察机关内部职责分工、积极构建检察监督与行政执法衔接制度、实行案件化办理、增强监督的精准性等多方面突破实践中的困境。也有论者建议,从规范办案程序、增强履职能力、推进数字赋能、完善相关立法四个层面完善行刑双向衔接的相关机制。针对当前行刑双向衔接工作存在配套制度措施不完善、证据标准和材料移送标准不明确、确定检察意见制发对象存在困难等问题,有论者建议从完善配套制度措施,实现信息共享、明确证据标准和材料移送标准、统一移送层级等方面强化反向衔接工作。

构建检察监督与行政执法衔接制度,依法能动履职助力法治政府建设,离不开行政机关的支持。安徽省较早在全省层面建立“府检联动”工作机制,明确政府机关、检察机关共同探索开展依法行政行为整治,实现信息共享、明确证据标准和材料移送标准、统一移送层级等方面强化反向衔接工作。

知其所未明将所往。在全面依法治国的时代背景下,检察机关开展行政违法行为监督作为推进法治政府建设的协同力量,应重点思考如何在检察职权范围内最大限度释放司法效能,在恪守检察边界的前提下依法能动履职,进而在严密国家监督体系、维护人民群众合法权益等方面有所探索和突破。目前,检察机关开展行政违法行为监督的实践探索仍在继续,有的地方实践已经走在了理论研究和制度规范的前列。检察机关在进行探索的同时,必须保持清醒和冷静,以规范化促进这项工作的长远发展。

**围绕行政检察监督能力现代化,强化数字检察研究和应用**

传统行政检察监督存在被动性、碎片化、浅层次等不足,信息化时代,大数据法律监督是检察工作迈向现代化的“船”与“桥”,是检察工作转型升级的重要抓手与引擎。有论者认为,完善数据赋能行政检察,需要打破数据壁垒,获取所需数据资源,唤醒检察机关内部数据、衔接政务数据、共享政法数据,用好社会数据,建立统一数字检察平台,推动数字检察深度应用。也有论者提出,数字检察发展过程中,需要处理好三对矛盾:一是短期利益与长期利益之间的矛盾;二是创新试点和推广利用之间的矛盾;三是监督和被监督之间的矛盾,加强各层级间的统筹协调,塑造检察机关与行政机关之间的共治关系。

为进一步落实数字检察战略,探索大数据在行政检察监督工作中的深度运用,充分发挥大数据在监督办案、纠正违法、促进国家治理中的作用,拓展监督的广度和深度,最高检第七检察厅指导浙江、湖北、河南、广东、云南等地检察机关搭建行政执法与行政检察衔接信息平台,打通数据壁垒;编发大数据赋能行政检察监督典型案例2批12件,指导各地建立大数据模型,通过数据分析与碰撞,发现治理漏洞或者监督线索,推动行政检察监督办案模式从“个案为主、数量驱动”向“类案为主、数据赋能”转变。2023年全国检察机关大数据法律监督模型竞赛中,行政检察相关监督模型有10个获奖,其中“土地违法行监督模型”(广东)获一等奖,“特定行业从业禁止处罚(处分)法律监督模型”(北京)获二等奖。

总体上看,新时代“大数据+现代化”已成为提高行政检察能力的新抓手和新路径。行政检察应直面新问题积极参与数字治理,在数字中国建设中发挥更大作用。

(作者分别为最高人民检察院第七检察厅厅长、二级高级检察官助理。文章详见《人民检察》2024年第2期)

## 以检察理论发展进步引领行政检察工作高质量发展

一 充分发挥行政检察理论研究平台作用,组织开展形式多样的理论研讨活动

二 围绕践行“高质效办好每一个案件”要求,探索实现行政检察有力监督路径

- 遵循司法检察规律并根据案件特点把握认识其特定内涵
- 深刻认识检察官与检察机关在行政诉讼中的角色与作用
- 以破解不敢监督、监督不力问题为导向,研究如何推动高质效办好行政生效裁判监督案件

三 围绕促进优化法治化营商环境,明确行政检察监督的方向和进路

- 行政检察护航法治化营商环境的理据
- 践行行政法包容审慎监管理念,推动行政争议实质性化解
- 依法能动履职形成监督合力,促进法治化营商环境构建

四 围绕统筹推进刑双向衔接和行政违法行为监督,加强理论研究和实践探索

五 围绕行政检察监督能力现代化,强化数字检察研究和应用