

《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》指出,“健全行政执法和刑事司法衔接机制”“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”。在近日举行的“府检联动的实践与展望”专家论证会上,与会代表表示,应进一步——

深化检察监督与行政执法衔接



中国政法大学民商经济法学院兼职教授吕志梅:
构建融合履职的生态环境检察制度



建立生态环境检察公益诉讼制度的本质是重构生态环境检察职能,形成“必须始终坚持用最严格制度最严密法治保护生态环境”的检察工作合力。但实践中存在“四大检察”发展不平衡、一体履职的工作机制尚未真正建立等问题。生态环境案件所呈现的“人—自然—人”法律关系特征以及生态环境公益诉讼的特殊性对融合履职提出了迫切的现实需求,在现行三大诉讼分立体制以及相关理论无力妥善解决生态环境领域公益诉讼相关问题的情况下,必须通过理论创新促进制度创新,构建融合履职的生态环境检察制度,为实现“人与自然和谐共生的现代化”贡献检察智慧和力量。

武汉大学法学院教授张红:
建立违反强制性规定的侵权责任判断机制



自治与强制协力塑造法治,民法为此建立沟通机制。我国民法典总则编、合同编和物权编中设置诸多转介条款,但侵权责任编之阙如,违反强制性规定影响侵权责任构成的判断机制亟待建立。着眼于强制性规定的自身特征与侵权责任的过错、因果关系关联,可以建构其进入侵权法领域的法理路径。强制性规定筛选需综合有无具体行为义务,行为义务的风险预防功能、保护范围、导致损害发生的客观概率与法律上的价值评价,与因果关系相当性判断的法理相通,当受害人及其损害属于强制性规定的保护范围时,可推定因果关系成立。强制性规定实现了私人监督与民事责任的强化,明确了行为自由的界限。裁判者不得混淆行政责任与侵权责任的责任基础,应权衡行为自由、权益保护与强制秩序间的关系。

天津大学法学院副教授王燃:
注重网络暴力平台技术治理与风险防控



网络暴力行为的特殊性导致既有法律治理难以成效。无论是传统个案司法救济模式,还是网信部门“信息内容”监管模式,均不能完全有效预防、控制网络暴力。平台技术治理成为目前的主要方案。技术治理可实现对网络暴力的事前预防及信息准确识别;平台作为“守门人”是控制网络暴力信息的最佳着力点,其数据优势也使得相关技术方案有落地可能性。在技术治理方式上,立法规定了网络暴力识别模型、用户保障机制、信息阻断等。其中,建立网络暴力识别模型是关键,平台包括对内容的识别模型和对高危账号的识别模型。此外,可探索引入社交媒体技术,生成良性信息来对抗网络暴力信息。同时不可忽视网络暴力治理技术所带来的风险。针对“不良信息”网络暴力的认定,应将个体感受、人物关系、上下文情境等要素纳入识别模型;针对平台用户权利风险,引入“技术正当程序”与比例原则,保障用户的知情权、算法解释权等权利并限制平台权力;针对社交媒体安全风险,要考虑网络暴力治理场景的正当性,加强其价值观引导,确保内容可靠并控制传播边界;此外,要合理界定义务主体范围,由大型平台与超大型平台承担网络暴力治理义务。

(以上依据《国家检察官学院学报》《法学评论》《法律科学》,陈章选辑)



□本报记者 张宁
通讯员 李楠 郭琦

近日,由中共北京门头沟区委全面依法治区委员会主办,门头沟区检察院、区司法局承办的“府检联动的实践与展望”专家论证会在门头沟区检察院召开,来自北京大学、清华大学等高等院校的专家学者以及检察院、司法局等实务部门的代表近100人,以线上、线下方式就府检联动的理论依据和制度基础、重要意义、发展完善路径等问题进行了深入探讨。

府检联动的实践探索

《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》)指出,“健全行政执法和刑事司法衔接机制”“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行使职权的,可以依照法律规定制发检察建议等督促其纠正;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”。为深入贯彻落实习近平法治思想和党的二十大精神,将《意见》要求落到实处,检察机关联合行政机关积极探索,建立府检联动工作机制,充分发挥各自职能优势,推进法治政府建设,提升法律监督质效。

当前,有的地方检察机关与行政机关积极探索,创新府检联动工作机制,形成了一些实践经验。门头沟区委全面依法治区委员会印发《北京市门头沟区“检察+行政”府检联动推动法治政府建设示范创建工作方案》,以打造“行政执法+行政检察”联动互促、“行政执法+刑事司法”双向衔接、“行政检察+行政执法监督”有机贯通的“三道加法”,构建党委领导、府检协同、社会参与、监督贯通的工作格局,聚合多元主体共同治理,促进依法行政,推进基层治理体系和治理能力现代化。门头沟区检察院党组书记、检察长霍丽娜表示,还将从健全完善府检联动办公室内部工作机制,强化府检联动工作机制落实、细化府检联动工作举措三个方面完善府检联动机制。门头沟区司法局党组书记、局长阮

芳洁强调,府检联动共促行政争议实质性化解,是贯彻习近平法治思想和党中央决策部署的重要举措,是践行以人民为中心的发展思想的迫切需要,是监督依法行政、推动法治政府建设的有力保障。吉林省检察院第七检察部主任张东华介绍了吉林省检察机关通过共同建立信息交流机制、协调推进调查核实、合力抓好检察建议落实的方式,以联动促监督,回应时代新要求。据浙江省检察院第七检察部副主任俞炜介绍,浙江省检察机关借助“大综合一体化”行政执法改革,积极探索构建行政检察监督与其他各类监督有机贯通、相互协调的社会治理体系。

府检联动的法理与深化分析

对于府检联动的实践探索,与会专家学者予以肯定。清华大学教授余凌云认为,府检联动是发挥检察机关法律监督职能的必然要求,也是法治政府建设的有益尝试。门头沟区的府检联动模式,在府检联动方式、程序机制上作出了积极探索,具有信息共享、对检察建议的及时反馈和在重大问题上的联合监督三个特点。中国社会科学院法学研究所法治国情研究室主任、研究员吕艳滨认为,府检联动在解决当前法治政府建设过程中面临的制度机制落实不到位、人员能力素质有待提高等问题上发挥着重要作用。通过行政检察监督的延伸和创新,前移关口,可有效减少矛盾纠纷的发生,推进诉源治理。同时,府检联动实质上是推进法治政府建设中的创新方式,其不仅可以解决个案,更可以通过制度机制的建立和落实实现诉源治理,防患于未然。中央民族大学教授张步峰表示,目前的美类监督有利于促进提升依

法行政水平,行政检察监督职能的依法、规范拓展也有利于保障民生。检察机关通过开展行政争议实质性化解有利于实现源头治理,相关经验可以推广应用到行政执法程序中。检察机关应避免参与行政复议中的调解工作具有法律专业中立性和权威性优势,有利于弥补行政复议机构在调解中的不足。

党的二十大开启了全面建设社会主义现代化国家、以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的新征程。检察机关要依法能动履职,运用法治力量服务中国式现代化这个最大的政治。北京大学教授湛中乐认为,府检联动和行政检察监督应当放在中国式现代化,法治国家、法治政府、法治社会一体建设、共同推进的大背景下进行,要在国家治理体系和治理能力现代化的背景下来看待制度创新。中国政法大学教授刘艺认为,在中国式现代化建设背景下,府检联动问题需要从三个层面考虑:在认知层面,府检联动需要检察机关和行政机关互相认同其积极作用;在关系层面,需要明确检察机关与司法行政部门的对接关系;在机制层面,府检联动机制应符合开放性、参与性、程序灵活性等特征。

对于府检联动探索,需要从哪些方面深化落实?中国人民大学教授莫于川表示,应当通过制度、机制和方法创新,积极拓展和充分发挥检察机关在中国式法治现代化进程中的职能作用;面对新时代、新征程发展中遇到的新情况、新问题,基层检察机关要不断创新,只有通过基层的制度、机制和方法创新,提高基层各领域的治理水平,才能不断满足法治实践的需求。中国人民大学教授杨建顺认为,推进府检联动,应当充分发挥检察机关的优势,扎实推进合法规范运行机制建设。检察机关在履职中要注重对重大复杂案件的法律监督,体现攻坚性、全局性、创新性、科学性,从而确保督促各相关方面合法规范运行的实效性。要让检察建议充分发挥作用,把检察建议做到刚性、做成刚性,要让行政机关建立起回应机制。

最高检第七检察厅副厅长张步洪从四个方面对府检联动进行了分析:一是府检联动的理论基础是系统观念。二是检察机关在法治政府建设中具有独特优势,行政检察位于行政争议解决机制末端,有条件发现深层问题。三是府检联动中应恪守各自权责边界。在认知层面,检察机关发挥作用范围应当与其认知能力、判断能力相适应;在规范层面,检察机关应当

持续推进行政争议实质性化解规范化建设

□关保英 靳佳俊

随着检察机关行政争议实质性化解工作在实践中的深入开展,这项工作呈现良好发展态势。但也有待深化形成统一的制度规范,以便全面落实《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》提出的“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”要求,高质效开展行政争议实质性化解工作。

当前,检察机关开展行政争议实质性化解工作的法律依据主要是最高人民法院《人民检察院行政诉讼监督规则》(下称《诉讼监督规则》),但《诉讼监督规则》并未对行政复议阶段检察机关的行政争议化解工作作出详细规定。而且,仅依据《诉讼监督规则》及行政诉讼法现有规定,基层检察机关在行政争议实质性化解方面发挥的作用有限。因此,笔者建议在对检察机关实质性化解行政争议进行规范化建设、完善基本法律规范的同时,推动构建检察机关与行政机关、其他司法机关的衔接制度。

据笔者了解,实践中,有的地方检察机关探索将争议化解关口前移,在行政复议阶段依托基层多元化矛盾调解平台化解“潜在之诉”。但是,对于如何把握行政复议阶段的“潜在之诉”、检察机关介入行政复议阶段参与化解行政争议所承担的职责等问题存在不同理解。因此,应对检察机关在行政复议阶段开展行政争议实质性化解工作的方式予以统一。

基层检察机关在实质性化解行政争议工作中作用发挥还不够充分。依据法律规定,检察机关受理行政诉讼监督案件主要有两个来源:一



二是经当事人申请检察监督的行政诉讼案件;二是检察机关依职权开展监督中发现的线索。基于行政诉讼法的规定,上级检察院可以对下级法院已经发生法律效力判决、裁定或调解书提出抗诉,而上级检察院对同级法院已经发生法律效力判决、裁定或调解书只能提出检察建议。因此,基层检察院受理的依申请监督的案件范围非常有限。应为基层检察院打开参与行政争议实质性化解的制度通道,保障基层检察院实质性化解行政争议工作的顺利开展。

笔者认为,实质性化解行政争议的规范化建设可以从以下三个方面予以加强:

健全检察机关实质性化解行政争议的法律制度。实质性化解行政争议已经成为检察机关的常态化工作。因此,应当制定统一的法律规范,以规范各地检察机关实质性化解行政争议工作。一是树立并践行“穿透式”行政检察监督理念。实质性化解行政争议是“穿透式”检察监督理论的重要内容,即检察机关法律监督职能的履行不仅仅着眼于行政诉讼案件的审判监督和行政机关的依法履职,更是结合自身办案优势,积极借鉴和践行“枫桥经验”“群众办

法”,努力实现“案结事了政通人和”的办案效果。二是明确检察机关规范化开展实质性化解行政争议的工作制度。在工作过程中应统一工作原则和工作方式;确定检察机关开展行政争议实质性化解工作的方式方法;找准基层检察院在实质性化解行政争议工作中的定位,进而使检察机关化解行政争议走向高质量发展道路。三是建立行政争议实质性化解的配套制度。由于实质性化解行政争议的复杂性和专业性,其往往需要行政机关、审判机关和检察机关共同参与争议化解工作,切实发挥各自职能作用,处理好依法行政和切实保障行政相对人权益的关系。这就需要在行政机关和检察机关之间搭建行政案件信息共享平台,建立府检联席会议制度,保证双方定期通报行政决定与行政检察工作情况,在行政案件进入行政诉讼之前尽可能解决争议。同时,在审判机关和检察机关之间搭建行政案件信息共享平台,建立法院检察联席会议制度,保证双方定期通报行政审判与行政检察工作情况。检察机关应依法合理介入在诉讼阶段可化解争议的行政案件,使双方当事人诉讼中获得满意的结果,同时维护好社会公共秩序和公共利益。

明确行政复议阶段检察机关参与行政争议实质性化解的方式方法。行政复议是行政机关内部监督,是上级行政机关对下级行政机关作出的具体行政行为进行审查与监督。在该阶段,检察机关可依托基层多元化矛盾调解平台,受行政机关的邀请配合相关部门化解行政争议。同时,检察机关应秉持客观公正立场对行政当事人的诉求进行评估,加强法治引导。

检察机关作为专业的第三方既有利于促使当事人更冷静地审视自身状况,也有利于双方当事人接受检察机关提出的意见和建议,从而使行政争议在行政复议阶段得到有效化解。

找准基层检察机关的检察监督任务和重点。笔者建议,为基层检察机关在制度上设置一条新的通道,既能够发挥基层检察机关在实质性化解行政争议工作中的作用,又能够赋予行政相对人更加丰富的救济路径。即在行政决定作出后,行政相对人认为行政机关认定事实错误的,可以向基层检察院申请检察监督,由基层检察院对争议事实进行调查核实。基层检察院也应与行政机关建立案件共享平台,在履行法律监督职能的过程中发现行政机关在事实认定方面存在问题的,可以向行政机关制发检察建议。这一做法既能够减轻行政相对人压力,还减轻了行政复议机关、上级检察院的压力,形成良性循环,有利于形成解决争议的良好长效机制。从基层检察院已有的行政检察实践来看,基层检察院行政检察工作应以行政执法案件监督为重点。对行政执法活动跟进监督,保障行政决定或行政非诉执行的有效性,监督行政相对人依法履行行政决定,维护和保障社会公共秩序和公共利益;同时,基层检察院在监督行政相对人履行义务过程中可以深入分析问题产生的根源,从而对同类问题进行总结研判,向行政机关制发社会治理检察建议,推动行政机关对该类问题进行专项治理,实质性化解该类行政争议。

(作者分别为上海政法学院教授、上海财经大学博士研究生)

□许瀛彪 林境麒

党的二十大报告对严格公正司法作出专门部署,提出“强化对司法活动的制约监督,促进司法公正”。加强检察机关法律监督工作,“这是新时代新征程上加强司法活动制约监督与检察机关高质效开展法律监督工作提供了根本指引”。《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》指出,“完善审判监督工作机制,加强对审判工作中自由裁量权行使的监督”。民事案件与人民群众的切身利益关系极为密切,民事案件审理中的自由裁量空间也相对较大。因此,加强对民事审判中自由裁量权行使的监督,是当前民事检察的重要内容。

人民检察院作为我国宪法规定的国家法律监督机关,监督民事审判工作属于法定职责。从根本上来讲,民事检察权与民事审判权均以公平正义作为价

加强对民事审判中自由裁量权行使的监督

值追求。当前,民事检察加强对民事审判中自由裁量权行使的监督,可以规范民事案件办理,有效保障司法权合理运行,切实维护司法公正,提升司法公信力。鉴于民事审判自由裁量权的行使在实践中尚存在有待完善之处,民事检察必须加大监督力度,将检察机关对审判工作的监督职责落到实处。结合我国司法实践情况,加强检察机关对民事审判中自由裁量权行使的监督,可以从以下三个方面着手:

第一,健全民事检察监督机制。检察机关启动民事检察监督,有依职权监督和依申请监督两种类型。《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》指出,“健全抗诉、检察建议

等法律监督方式,增强监督的主动性、精准性和实效性。”2021年施行的《人民检察院民事诉讼监督规则》细化了民事检察的制度规范,在一定程度上改变了原有制度较为粗疏的情况,但在实践中仍然需要加强民事检察监督的主动性。同时,正确厘定民事检察监督中的检法关系是健全检察监督机制的应有之义。首先,要对审判活动接受检察监督的义务予以明确规定。其次,检法双方应结合实际情况加强交流,必要时可以联合制定相关细则,力求关于民事案件审理事实认定、法律适用等方面的标准形成共识,以求规范自由裁量权的行使。对于现行机制存在的缺漏,应当给予重视并加以弥

补,民事检察的监督要在民事审判程序中真正做到全覆盖,要高质效办好每一个民事检察监督案件,监督纠正存在滥用自由裁量权的民事裁判。再次,应当坚持法定性与必要性并重,增强检察机关对民事审判中自由裁量权行使的监督实效。

第二,加强对个案自由裁量权行使的合法性、合理性监督。在事实认定方面,应当充分考察证据的客观性、关联性、合法性,准确运用证据规则和证明标准。法官在行使自由裁量权时,不能逾越法定界限,避免主观臆断,要严格依据证据认定案件事实,保证裁判结果合理合法。故此,在民事检察监督个案的办理中,检察机关要全面客观公正地

审查证据,并就案件所涉举证责任分配是否符合法定规则加强监督。在法律适用方面,检察机关应着重监督法官在审判中对法律条文的理解是否存在偏差,是否准确把握立法精神和法律价值取向,避免出现同类案件由于不当裁量导致法律适用不一致的现象。此外,民事案件中自由裁量的合法性和合理性,不仅要要求事实认定准确和法律适用无误,还需要在裁判文书中尽量阐述心证过程,特别是要加强对案件事实认定的论证,提高司法裁判的公信力和权威性。

第三,强化类案监督。最高检印发的《“十四五”时期检察工作发展规划》提出探索建立类案监督机制。与个案监

督相比,类案监督的影响范围更广,更能取得“以点带面”的实效。民事审判中的自由裁量权行使具有一定共性,强化类案监督机制有助于民事检察提质增效。首先,充分运用案例指导制度,通过对典型案例的归纳形成类案监督的案源基础,总结分析民事审判中自由裁量权存在的普遍性问题,并根据案件类型予以归纳。其次,加强检察人员对类案监督案例的学习,从相关案例中剖析不当行使自由裁量权的具体表现与倾向性问题,进而反哺民事检察实务工作。再次,在程序上健全类案监督决策、启动、纠正机制,针对自由裁量权的不当行使,可以分为“同类认定事实问题”“同类法律适用问题”“同类程序处理问题”等,根据案件实际情况合理选择以抗诉、提出再审检察建议等方式予以监督纠正。

(作者单位:中国法学会法治研究所、西南政法大学民商法学院)