

2021年,行政检察理论研究聚焦新时代全面深化行政检察监督重大理论和实践问题,深入开展学术研究和交流——

夯实理论根基推进行政检察高质量发展

□张相军

2021年,广大理论和实务工作者以习近平法治思想为指导,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》(下称《意见》),聚焦新时代全面深化行政检察监督重大理论和实践问题,开展深入的学术研究和交流,为推动新时代行政检察高质量发展提供了有力理论支撑。

搭建行政检察理论研究平台

一年来,最高检加强与法学界的协作配合,凝聚全国行政检察人员力量,搭建了“4+N”行政检察理论平台。

一是搭建与中国法学会行政法学研究会的沟通合作平台。2021年,最高检行政检察厅与中国法学会行政法学研究会共同主办,对外经济贸易大学承办“2020年度行政检察十大典型案例评选活动”,本次评选活动搭建起了司法实务界和法学理论界深度协作的平台。

二是成立中国法学会检察学研究会行政检察专业委员会。2021年4月,行政检察专业委员会第一届理事会在西安举行。行政检察专业委员会将发挥行政检察理论研究、学术交流、成果应用、人才汇聚的平台作用。

三是举办行政检察高质量发展论坛。2021年6月,最高检行政检察厅、武汉大学行政检察研究中心、湖北省检察院在武汉共同举办了首届行政检察高质量发展论坛。

四是依托地方行政检察研究基地加强理论研究。最高检行政检察厅推动各地检察机关与高等院校、科研院所加强合作,成立50个地方行政检察研究基地。地方行政检察研究基地结合本地实际,开展了多种学术交流和研讨活动。

在以上四个平台的基础上,最高检法律政策研究室、检察理论研究所、检察日报、国家检察官学院和相关检察期刊,在重点理论和应用课题、论文发表等方面都给予了有力支持。

新时代行政检察理论研究的正确方向

习近平法治思想是马克思主义法学理论中国化最新成果,是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分,是全面依法治国的根本遵循和行动指南。有学者认为,行政检察发展应以习近平法治思想为指导,激发内部驱动力。未来,行政检察应当遵循“党的领导”与“以人民为中心”的发展导向,在“立足当前”与“着眼长远”中不断加强行政检察制度与队伍建设,从而塑造具有“协同型”“能动型”“开放型”“回应型”“智慧型”等特征的新时代行政检察。

党中央《意见》是习近平法治思想在检察机关法律监督工作中的具体化。有学者指出,《意见》深刻阐明了检察机关法律监督的宪法定位、主要职能、基本任务,为新时代检察事业的创新发展提供了根本遵循,做实行政检察工作应当在始终贯彻习近平法治思想的同时,运用法治思维对目前行政检察的相关制度进行构建与完善,更好地在实现公平正义与权利救济等方面发挥积极作用。有学者指出,做实行政检察工作是一项系统工程,需要对多因素、环节和全过程予以关注。既要完善立法与构建体制机制,又要发挥典型案例的指导作用,同时采取其他配套保障措施,找准行政检察的发力点,如常态化开展行政争议实质性化解工作、加强行政检察与行政审判、行政执法等的衔接,践行精准监督理念,提升检察监督质效。

行政争议实质性化解的理据与实践

党中央《意见》强调,检察机关“在履行法律监督职责过程中开展行政争议实质性化解,促进案结事了”。这既是对近年来检察机关开展行政争议实质性化解工作的肯定,也为今后开展行政争议实质性化解提供了政策依据,提出了新的更高要求。2019年至2020年部署开展了“加强行政检察监督促进行政争议实质性化解”专项活动,并在2021年部署常态化开展。同时,加强行政争议实质性化解规范化、制度化建设,检察机关修订行政诉讼监督规则,将实质性化解行政争议作为检察机关办理行政诉讼监督案件的基本职责;围绕“行政争议实质性化解”主题发布最高人民检察院第三批指导性案例,并针对其中福建

检察理论研究盘点

行政检察篇



张相军

□2021年,广大理论和实务工作者以习近平法治思想为指导,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》,聚焦新时代全面深化行政检察监督重大理论和实践问题,深入开展学术研究和交流,为推动新时代行政检察高质量发展提供了有力理论支撑。

□未来,行政检察应当遵循“党的领导”与“以人民为中心”的发展导向,在“立足当前”与“着眼长远”中不断加强行政检察制度与队伍建设,从而塑造具有“协同型”“能动型”“开放型”“回应型”“智慧型”等特征的新时代行政检察。

姚某案反映出的问题,最高检会同最高法、公安部、民政部制定《关于妥善处理以冒名顶替或者弄虚作假的方式办理婚姻登记问题的指导意见》,推动在全国范围内合力解决冒名登记结婚问题;制定《人民检察院开展行政争议实质性化解工作指引(试行)》,指导各级检察机关开展行政争议实质性化解工作。除此之外,最高检还发布相关典型案例60余份,加强对行政争议实质性化解问题的研究,是深入贯彻习近平法治思想的根本要求,是丰富发展新时代法律监督理论的内在要求,是做实行政检察、实现行政检察高质量发展的必然要求,能够为推动行政检察高质量发展夯实理论根基。

(一) 检察机关开展行政争议实质性化解的理据。有学者认为,行政争议实质性化解体现了实质法治的发展趋势,是实现实质法治的必然。实质法治要求良法善治,“善治”则要求政府以人为本,司法以人民为中心。如果民有冤屈而无处申冤,官民结怨而无化解途径,则无“善治”可言。行政审判围绕行政行为合法性进行审理,判决类型主要为撤销判决、确认违法判决、确认无效判决、责令重作判决等,但此种审判模式有时会忽略对当事人实质诉求的审查,检察机关在履行法律监督职能中开展行政争议实质性化解,有利于弥补行政审判的不足,增强人民群众的获得感。有学者认为,实质性化解行政争议是“做实行政检察”的必然选择,坚持实质法治思维,有效弥补行政制度、审判制度的不足,能够满足民众对人民司法的期待,实质性是行政争议化解与行政检察最稳固的连接点。行政检察监督必须树立“穿透式监督”理念,通过对行政行为合法性、行政争议的审查,在实现主观诉讼目标的同时,也有利于维护客观法秩序。有学者认为,中国行政诉讼在制度设计上是从主观诉讼角度切入,但功能上是主观诉讼与客观诉讼的结合。法的客观秩序是否归位,是否满足法定状态,是人民检察院行使法律监督权的根本理据。

(二) 行政争议实质性化解的标准。目前学界多从实体与程序两方面对行政争议实质性化解进行界定。有学者认为,行政争议实质性化解是指在实体法上,实现案结事了;在程序法上,则更多强调的是程序的封闭性、司法裁判的既判力、拘束力。实质性化解实现“案结事了和”,既有法律上的要求,也有社会效果的要求,还有国家治理现代化的要求。即从程序层面而言,行政争议经过实质性化解后没有再启动新的法律程序;从实体层面而言,相对人的行政法律关系得到了实质性处理。有学者认为,行政争议的“实质性解决”主要体现在司法审查广度上的整体性、司法审查深度上的一揽式与司法审查厚度上的可接受性,通过审查行政行为的合法性,围绕行政争议产生的基础事实和起诉人真实的诉讼目的,灵活运用多种方式对当事人的正当诉求进行一揽式解决。检察机关开展行政争议实质性化解在于对相对人进行权利救济,通过对实体法律关系进行实质处理,防止就案办案与程序空转,注重对双方争议的矛盾纠纷进行化解,维护行政相对人受到侵害的合法权益,实现权利救济功能。

(三) 检察机关开展行政争议实质性化解的路径。行政检察监督要次于行政复议与行政诉讼,因此应当对检察机关在实质性化解行政争议中处于监督性与补充性的定位予以明确。有学者认为,构建实质性化解行政争议的行政检察制度的思路是侧重实效进行综合性的创新发展。即通过提起抗诉、提出再审检察建议以纠正刻板遵循形式合法性带来的忽视实质合法性的不足;同时构建行政检察与行政程序、司法程序及替代性纠纷解决机制之间的有效衔接。检察建议是检察机关履行法律监督职能的重要方式,也是行政争议实质性化解的常用手段。有学者认为,2014年修改的行政诉讼法中确立了依法调解制度,将

政机关行使自由裁量权的案件都纳入行政调解的范围,具有开创性意义,但是其在实践中运用较少。在特殊类型的行政案件中,行政调解能够更为有效地化解行政争议,因此应当充分发挥行政调解在化解行政争议中的作用。

(四) 常见类型行政争议的化解。一是法院裁定驳回起诉类案件的化解。有学者认为,违法的行政行为为可能由于法定力而暂且被推定为合法,并由于不可争力而被最终确定为有效,但是,该行政行为的违法性并不一定会因此而消解。有学者认为,回避实质判断和回避实质作为的诉讼程序形式主义,是行政争议化解程序空转的机制原因。法律监督机关的定位是赋予检察机关突破法的形式主义,实质性维护法律秩序的规范基础。最高检在指导性案例中采纳了上述观点。二是关于民行交叉案件的化解。有学者认为,公私法规范交织将是今后各个部门法的新常态。在公私法共治的背景下,一揽子化解行政民事交叉争议成为检察机关实质性化解行政争议的重要类型。检察机关实质性化解案件的类型包括:行政诉讼法第61条规定的民行交叉案件,和虽然在第61条调整范围之外,但案件中相关的民事争议足以影响行政争议产生的、分开解决民事争议和行政争议会导致循环诉讼的、行政争议是解决民事争议前提的案件。三是关于行政非诉执行监督中“遗落之诉”的化解。行政相对人或者权利人针对行政决定虽没有提出复议、诉讼,但在非诉执行监督阶段提出其合法诉求,并向检察机关申请监督,这类行政争议即“遗落之诉”。有学者认为,建立健全“遗落之诉”的检察监督制度,通过启动检察机关的调查核实权,确认非诉阶段被申请人先行在行政决定阶段的权利义务是否存在,以及采取相应措施来实现相应权利义务内容,将有助于从终局上调处纠纷,实现行政争议实质性化解。

(五) 行政争议实质性化解与诉源治理。有学者认为,当前行政裁驳率居高不下,过度的形式主义、规则主义的行政争议纠纷解决机制恰恰对当事人权益的保障或者实质性争议解决设置了一定的障碍。这种障碍表现在起诉条件与诉讼要件未区分、起诉期限未进行细分、管辖制度变动太大、诉权缺乏独立性等多个方面。现代法治要求行政司法制度具备行政争议实质性化解的能效。过于偏重“形式性”的诉讼容易陷入“程序空转”的逻辑怪圈。行政诉讼应当作出主动调整,努力提升实质性化解行政争议的能力,以适应法治现代化的要求。有学者认为,诉源治理研究的缘起有三:一是立足于民事审判进行诉源治理的思考,行政审判的案件影响大,应当沿着民事审判的诉源治理进行思考;二是全国各地围绕诉源治理进行探索,包括非诉调解前置的分流、案后繁简分流等引起了诸多争论,行政法学研究需要予以回应;三是近两年实质性化解争议已经成为司法解释中的高频词,因此行政检察工作应当高瞻远瞩,围绕诉源治理展开工作探索。“诉源治理”一词是在深刻洞察中国司法现状后凝练而成的中国本土化表达,彰显出新时代检察机关以人民为中心、积极参与社会治理的重大变革。

行政检察监督推动法治政府建设的理据与实践

(一) 行政检察监督推动法治政府建设的理据。行政检察发展与法治政府建设同频共振,“有为政府”“有限政府”“高效政府”“公正政府”“诚信政府”的多维进路构成了行政检察发展的外部驱动力。有学者认为,检察机关作为国家法律监督机关,揭示了其国家性、制度性、法律性的本质特征,而且作为其职权体系的逻辑起点,在法律监督体系和法律监督能力

搭建行政检察理论研究平台

- 搭建与中国法学会行政法学研究会的沟通合作平台;
- 成立中国法学会检察学研究会行政检察专业委员会;
- 举办行政检察高质量发展论坛;
- 依托地方行政检察研究基地加强理论研究。

行政争议实质性化解的理据与实践

检察机关开展行政争议实质性化解的理据

- 实现法治的必需;
- 有利于弥补行政审判不足;
- 主观诉讼与客观诉讼的结合;
- 满足群众期待……

行政争议实质性化解的标准

- 实体与程序两方面界定;
- 有法律上的要求,也有社会效果的要求……

检察机关开展行政争议实质性化解的路径

- 抗诉;
- 再行检察建议;
- 行政调解……

常见类型行政争议的化解

- 法院裁定驳回起诉类案件的化解;
- 关于民行交叉案件的化解;
- 行政非诉执行监督中“遗落之诉”的化解。

行政争议实质性化解与诉源治理

- 应作出主动调整;
- 诉源治理研究……

行政争议实质性化解规范化、制度化建设

- 修订行政诉讼监督规则;
- 围绕“行政争议实质性化解”主题发布最高检第三批指导性案例;
- 会同最高法、公安部、民政部制定《关于妥善处理以冒名顶替或者弄虚作假的方式办理婚姻登记问题的指导意见》;
- 制定《人民检察院开展行政争议实质性化解工作指引(试行)》。

行政检察监督推动法治政府建设的理据与实践

行政检察监督推动法治政府建设的理据

- 行政检察发展外部驱动力;
- 检察监督范围类别……

行政检察监督推动法治政府建设的原则

- 合法性审查原则;
- 实质性化解行政争议……
- 司法谦抑原则;

行政检察监督推动法治政府建设的路径

- 个案监督同时注重进行类案监督;
- 将研究成果固化并提供给党委、人大与政府参考决策……

现代化的型构中处于“基础性”“元权力”“根权力”的地位,其质的规定性决定着其他类型化的“种权力束”。有学者指出,新时代行政检察监督范围可以分为三大类别,行政诉讼检察监督,行政判决、裁定执行和非诉执行检察监督,以及对违法行政行为的检察监督。这些均涉及对行政机关行政行为的监督,有利于促进行政机关依法行政,助推法治政府建设。

(二) 行政检察监督推动法治政府建设的原则。检察机关在履行行政检察职责时需要保持谦抑性,恪守与相关权力的职权边界。有学者认为,做实行政检察应重点关注几大关系:第一,行政检察要以合法性审查作为法律监督的主旨。符合合法性审查的诉讼活动和行政行为予以尊重,违反的则应进行法律监督。第二,检察机关对行政行为法律监督程度应受到限制,不能僭越到行政机关的裁量范围内,应尊重行政机关的首次判断权。第三,行政检察是公权力监督公权力的制度设置,属于国家权力平衡机制,应遵循司法谦抑原则。第四,行政检察与实质性化解行政争议。实质性化解行政争议强调处理结果的可接受性,既要追求纠纷的解决,也要修复受损的社会关系。行政检察在诉讼监督阶段进行实质性化解行政争议具有一定的难度和滞后性。要实质性化解行政争议,必须将检察权介入的阶段和时机进行前移,尽可能把社会矛盾纠纷化解于萌芽状态。有学者认为,国家治理体系和治理能力的现代化建设路径具有多样性,除顶层设计外,问题倒逼和制度磨合也是非常重要的方法。社会治理类检察建议的确立反映了检察理念与法律监督机制在新时代的主动调整。

(三) 行政检察监督推动法治政府建设的路径。在个案监督的同时注重进行类案监督,从宏观层面上对某一类法律问题进行分析研究,通过类案总结进行行政诉讼领域存在的突出问题、热点问题与难点问题并进行分析研判,提出解决问题的对策与建议,以白皮书或研究报告的方式将研究成果固化并提供给党委、人大与政府参考决策,不仅能够从根源上一揽子解决相关问题,更有利于促进社会治理的完善。有学者指出,在审判机关、检察机关、监察机关等的参与之下,目前行政执法外部监督的力量越来越充足,但仍存在正式监督与非正式监督之分。检察机关作为我国的法律监督机关,其根本价值在于保障法律的正确实施,对行政机关的行政违法行为进行监督是其应有之义,因此检察机关开展行政法治监督具有正当性,是对现行国家行政监督体系的补强与优化,有利于与其他监督方式形成合力,促进法治政府建设。

行政非诉执行监督的难点问题

行政非诉执行监督是检察机关一项重要的法律监督职责,目前已经作为做实行政检察主要的增长点与突破口,也受到行政检察理论研究的关注。行政非诉执行是我国执行制度的重要组成部分,既涉及法院的司法行为,又涉及行政机关的行政行为。在性质上,行政非诉执行检察监督是一种法律监督,而且是对行政非诉执行活动的合法性进行的全流程监督。检察机关通过行使法律监督权对行政机关以及法院行使权力的行为进行监督,有利于实现国家治理体系和治理能力现代化,有利于促进行政机关规范执行行为,保障当事人的合法权益。

检察机关对行政非诉执行活动进行监督应当立足于行政非诉执行申请是受理、审查、裁定和执行实施活动的基础,贯彻“穿透式监督理念”对行政机关存在的违法行使职权或者不履行职责的行为进行监督,承担起“一手托两家”的责任。行政非诉执行监督应当注重对人民法院对行政非诉执行申请的受理、审查、裁定活动的监督。比如在案件受理阶段,应当注重审查法院是否存在“应当受理而不受理”或者“应当不受理而违法受理”的情况,准确把握对行政非诉执行申请的受理条件。在审查阶段,法院对行政非诉执行申请的审查是否符合法律规定,是否遵循了法律程序,申请执行的行政行为是否存在违法情形等都属于检察机关监督的范围。在法院裁定环节,应当对人民法院是否存在应当裁定准许而不裁定、裁定内容是否违法、执行主体是否适格等方面进行审查。

(作者为中国法学会检察学研究会行政检察专业委员会常务副主任、最高人民检察院第七检察厅厅长。文章详见《人民检察》2022年第4期)