

圆桌共话

牢记“国之大者” 能动司法创新履职



本期主持人:张立新 最高人民检察院第七检察厅主办检察官

我国检察机关的性质和行政检察的特点,决定了做实新时代行政检察工作必须切实扛起服务保障经济社会高质量发展的政治责任、法治责任和检察责任,牢记“国之大者”,主动融入大局,自觉能动履职。本期“圆桌共话”邀请四位检察官,以问题为导向,围绕行政检察服务大局的意义、理念、路径、重点等主题展开充分讨论,以期为各地行政检察部门积极探索、稳进做实服务大局工作带来启发并提供方法论指引。



周合星



吴世东



何艳敏



宋燕敏

围绕大局主动谋划发挥最大效用

□江苏省人民检察院第六检察部主任 周合星

新时代行政检察工作坚持诉讼内监督和诉讼外监督“双轮”驱动,以行政公益诉讼监督为基石,以化解行政争议为牵引,以行政非诉执行监督和行政违法行为监督为新的增长点。行政检察职能可以归纳为三个方面:维护司法公正、促进依法行政、化解行政争议促进和谐发展。这三个方面的职能只有围绕大局服务大局才能发挥出最大效用。

一、服务保障大局是校准行政检察职能坐标的主要标准

包括检察工作在内的各项社会工作都不是根据法律规则和程序自动开展的过程,而是在特定的理念、宗旨和中心工作牵引下的体系性工程。服务保障大局就是检验和校准行政检察职能定位是否精准的主要标准。

我国检察机关的性质决定了行政检察必须主动服务保障大局。我国是社会主义国家,最本质的特征是坚持中国共产党的领导。检察机关是国家的法律监督机关、司法机关,必须坚持党对检察工作的绝对领导。因此,我国检察机关的性质决定了我们应当围绕党和国家的工作大局谋划和部署行政检察工作,必须将行政检察的中心和重心放在服务和保障大局上。

我国检察机关的人民性决定了其必须主动服务保障大局。习近平总书记强调:“全面依法治国最广泛、最深厚的基础是人民,必须坚持为了人民、依靠人民。”“推进全面依法治国,根本目的是依法保障人民权益。”我国各级检察机关都是人民检察院,都具有非常鲜明的政治立场,即必须坚持以人民为中心,为人民服务。人民群众的根本利益、整体利益就是工作大局。行政检察工作毫无疑问应当围绕并服务于人民群众的根本利益、整体利益而展开。

行政检察工作的特点决定了其必须更加主动服务保障大局。首先,在“四大

检察”中,行政检察无论是监督行政裁判,还是纠正行政违法行为、化解行政争议,融入社会治理,依法能动履职的色彩都较为浓厚。因此,在选择监督领域、监督对象、监督举措时都应当围绕中心服务保障大局。其次,行政检察监督对象的广泛性决定了我们必须围绕大局谋划、部署和推进工作,让好钢用在刀刃上。行政公益诉讼、行政非诉执行监督、行政违法行为监督、行政争议实质性化解几乎涉及到行政管理的所有方面,监督难度大,检察机关难以实施全领域、全方位的监督。因此,必须首先围绕密切关系党和国家工作大局的重点领域、人民群众反映强烈的问题依法开展监督,才能实现监督效果最大化。

二、目前行政检察工作在服务保障大局方面存在的问题

最高检在谋划推进全国行政检察工作时突出强调服务保障党和国家工作大局,并且针对重点领域重点问题部署专项行动开展重点监督。但是,由于种种主客观因素影响,一些地区行政检察工作在服务保障大局方面还存在一些问题。

例如,消极等待当事人申请监督的习惯思维依然存在。目前,有不少基层院行政检察部门有行政案件当事人来申请监督时就依法办理,其他时间就办理其他条线的案件。没有结合本地实际和工作大局,建立健全行政检察案件线索发现、调查核实等机制,依职权监督较为不足。

例如,把完成绩效考核数字指标作为开展行政检察工作的主要任务。目前设计绩效考核指标时往往就是考虑监督率、监督数、采纳率、化解数等简单的通用指标,很难具体体现各地工作的实际情况。基层院行政检察干警大多同时要承担民事、行政、公益诉讼甚至控告检察工作任务,工作任务重、压力大,在实现考核数字指标和服务保障大局两者之间进行选择时,往往会选择实现考核数据。

再如,未能找准行政检察与大局的结

合点、切入点。目前存在的突出问题是,省市两级院行政检察部门忙于办结依申请的监督案件,而基层院经常需要“找米下锅”。如果缺乏统一规划与督导,省市县三级检察院的行政检察工作很可能陷入应付性办案或随机性办案中。

三、对于提升行政检察服务保障大局能力的思考

在明确行政检察服务保障大局职能的基础上,针对行政检察工作存在的问题,应着重从以下方面加以改善:

强化队伍政治建设。行政检察是政治性极强的业务工作,也是业务性极强的政治工作。如果没有很高的政治领悟力、政治判断力、政治执行力,很难把握好行政检察的职能定位,更难以充分发挥出行政检察的职能作用。因此,行政检察部门必须把强化政治意识、提升政治素养放在队伍建设的首要位置。

强化分州市院工作统筹。最高检、省检察院每年都会根据党和国家工作大局确定行政检察工作的主要任务和重点工作,分州市院不能简单地直接部署而有基层院全面落实,而是要结合本地实际,找准行政检察与大局的结合点、切入点,部署辖区基层院承担不同的行政检察监督重点项目,实现全市工作全面开花、基层院各有品牌的良性发展道路。

强化对下业务督察。本院党组和上级院行政检察部门应当积极发挥指导和监督职责,把监督检查行政检察工作是否着力服务保障党委政府中心工作,是否有效解决本地突出问题,是否沿着正确道路发展作为评价履职尽责的主要依据。

强化科学绩效考核。每年应研究梳理本地重点问题,确定本年度重点任务,制定切合本地本年度实际的绩效考核指标。做到合本地本年度、考核有重点,避免不加分只看数字的绩效考核方式,确保行政检察沿着解决本地突出问题、有效服务保障大局的轨道科学发展。

立足四个“高”字 让服务大局走深走实

□上海市人民检察院第七检察部主任 何艳敏

我国宪法规定“人民检察院是国家的法律监督机关”,检察权是国家公权力的一个重要组成部分。而检察工作作为党和国家工作的重要组成部分,其核心要求必然是检察工作在党和国家工作大局的统率下,围绕大局开展,并在服务大局中推动自身建设和发展。行政检察作为“四大检察”之一,又是检察工作的一个重要组成部分,服从检察工作要求,服务党和国家工作大局亦是应有之义。

一、高站位履职,维护国家安全、社会稳定、人民安宁

坚持党对检察工作的绝对领导,检察机关要把服务大局落到实处,站位要高,要与时俱进主动适应形势发展变化,增强全局观念和战略思维,善于把握服务大局的重点领域和关键环节。坚持司法为民,着力维护人民群众的切身利益,把解决人民群众急难愁盼问题作为履职重点,加大对民生领域尤其是教育就业、社会保障、公共卫生、征收拆迁、产权保护等关系群众切身利益领域行政检察案件的办理力度,注重行政争议实质性化解,用心用情办好涉及民生民利案件,厚植党执政的政治根基。围绕国家重大战略任务、所在区域重点工作,立足行政检察职能,找准结合点和发力点,更加优质、更具实效地做好行政检察保障工作。坚持“行政+检察”模式,树立“监督+服务”理念,监督重心下沉,积极助力提升基层治理水平与执法效能。稳妥办理涉企案件,坚持“一评一释”,注重对法律政策适用、以案释法等方面的把握,加强行政合规指引,严防办案给企业、给经济带来收缩。

二、高质量办案,全面深化行政检察监督

服务大局的关键是要提升履职能力水平,没有过硬的履职能力,服务大局就是空谈。《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》要求,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。行政公益诉讼应当适应法院审判职能定位改革,贯彻落实“穿透式监督”理念,坚持“一案三查”,加强调查核实、公开听证、智慧借助、案例检索等精细化审查,加大行政公益诉讼力度,切实提升行政公益诉讼监督质效。对每一件行政公益诉讼案件,通过抗诉、检察建议等方式履行法律监督职责,不断强化个案的法律监督,维护社会公平正义,保障法律统一实施。检察机关是国家的法律监督机关,而行政检察又肩负着“一手托两家”的特殊职能,既要监督法院依法审判,又要监督行政机关依法行政,同时,检察机关身为司法机关,还要依法保障行政相对人的合法权益。因此,在履职过程中检察机关既要精准监督,又要善于发现国家治理中的普遍性、典型性问题,充分运用类案检察建议、行政检察白皮书、检察意见书等各种法律监督方式参与促进依法治国、依法行政,促进系统治理、依法治理、源头治理,把我国法律制度优势更好转化为国家治理效能,努力维护国家利益、社会公共利益和人民群众合法权益。常态化开展行政公益诉讼专项活动,在履职尽责中发现行政违法行使职权或者不履行职责的,依法制发检察建议等督促其纠正;深化行政争议实质性化解工作,不断加强诉源治理,全面做实行政检察。

三、高起点探索,在融入国家治理中依法能动履职

中央提出国家治理体系和治理能力现代化目标。检察机关是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要参与者和促进保障力量,行政检察是以监督和规范行政行为为核心职能,相对于其他三

大检察更应当聚焦法治政府建设。行政检察在国家治理中应当积极能动司法,不断探索府检联动机制和方法,最大化发挥行政检察职能作用,促进法治国家、法治政府、法治社会建设。比如,上海行政检察探索依托16个行政区依法治区委员会,建立行政检察监督工作协调机构,积极参与区域内法治政府监督工作,与行政内部监督形成合力,在深入履行行政检察监督职能的同时助力提升行政法治公信力,积极构建检察权与行政权良性互动的工作格局,实现多种监督的贯通协调,助力区域协同治理。又如,创立由行政机关、法院、检察院三方共同建立规范性文件审查衔接工作机制,既有利于规范行政机关(政府)行政行为的,也有利于法律(规范性文件)的统一实施。这些探索是在坚持党的领导下,秉持双赢多赢共赢理念,主动融入国家治理中,以“我管”促“都管”,推动实现国家治理现代化。

四、高效能管理,提高行政检察数据治理效能

习近平总书记强调“要运用大数据提升国家治理效能”。为满足人民群众对检察机关法律监督工作的更高标准、更多需求,更好为大局服务、为人民司法,须推进“四大检察”全面协调充分发展。在履行行政检察监督职能过程中,应当不断加强与其他三大检察职能横向融合和三级行政检察纵向层级配合,尤其需要打破信息壁垒,实现数据共享,增强“四大检察”法律监督与服务大局的融合力、协同力和创新力。健全完善行政执法与行政检察衔接工作机制,畅通数据信息共享,案情通报,案件双向移送渠道,推动行政检察严格执法、依法行政。加强对行政检察数据进行分析,探索大数据、区块链等技术在行政检察监督工作中的深度运用,积极发挥数据推动作用,进一步加强数据治理效能。

应当牢固树立五大司法理念

□福建省人民检察院第七检察部主任 吴世东

党和国家的大局,是指关系国家长远利益和人民群众根本利益的全局性工作。最高检党组反复强调检察机关要胸怀“国之大者”,自觉将检察工作融入“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局之中来思考、谋划和部署,这是检察机关政治属性的本质要求,体现了检察机关的政治责任与担当。行政检察承担着“一手托两家”的特殊职责,既要监督法院公正司法,又要监督行政机关依法行政。行政检察要找准定位,更好地发挥自身的职能作用,实现高质量发展,同样需要在服务大局中谋划与部署,并把树立正确司法理念摆在突出位置,始终坚持和践行。

一是树立能动司法理念。检察机关与审判机关虽同为司法机关,并承担着公正司法的神圣职责,但从履职方式上看二者有所区别:审判机关更多地体现为被动的司法机关,奉行不告不理原则;而检察机关的履职方式除依当事人申请外,还要更加主动依职权监督履职。因此,检察机关要发挥好行政检察在服务大局中的职能作用,就要发挥主观能动性,在履职中延伸工作链条,做到“一能动三穿透”:一是从监督法院行政审判活动,穿透至监督行政机关作出的原行政行为;二是从个案监督,穿透至类案监督;三是从类案监督,穿透至对行业系统普遍性或深层次问题的社会治理,以“我管”促“都管”。同时,在方法上还要坚持“一案四查”:一查裁判结果是否正确;二查原行政行为是否合法;三查审判程序是否违法;四查行政争议能否实质化解。行政检察只有始终践行能动司法理念,才能全面融入大局,充分发挥职能作用并实现自身高质量发展。

二是树立双赢多赢共赢理念。一方面,检察机关承担着对审判机关和行政机关的法律监督职责,另一方面,我国

的检察机关、审判机关以及行政机关都是党领导下的国家机关,都是国家治理体系的重要组成部分。因此,需要建立监督者与被监督者之间的良性互动,推动被监督者自我纠错,实现协同共治。具体体现在三个方面:一要坚持监督与支持并重。强调双赢多赢共赢,非非是要帮助对方补短板、你你好大家好,而是要坚守法治底线,既要敢于监督、善于监督,真诚指出、真心帮助解决行政裁判和行政行为的违法问题,又要对合法的行政裁判和行政行为,依法支持,推动落实,共同维护司法权威性和公信力。二要注重把握方式方法。要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,通过加强协商互动,科学运用公开听证、告知函、检察磋商等多元化的工作方式,广泛听取各方意见,实现最优的监督效果。三要妥善处理好行政检察与行政审判的关系。当前,行政不作为、乱作为问题依然存在,而且对比行政审判,行政裁判权也明显处于强势地位,因此,检法两部更需要相互支持与配合,形成良性、互动工作关系,以更有效监督和制衡行政行为,更好地促进依法行政和法治政府建设。

三是树立平等保护理念。检察机关作为司法机关,依法平等保护当事人合法权益是应有之义,其内涵是指在司法活动中,检察机关要平等对待当事人,平等充分保障当事人合法权益。具体到对市场主体的保护方面,就是既要平等保护劳动者合法权益,又要平等保护用工企业的合法权益;既要平等保护民营企业、外资企业合法权益,又要平等保护小微企业合法权益,实现各个市场主体司法平等、救济平等,助力经济社会大局的平稳发展。

四是树立精准监督理念。行政检察

要改变眉毛胡子一把抓、平均用力的做法,既要保障案件办理的准确性,又要多办引领性和典型性的精品案件,树立监督权威。精准监督不是选择性监督,而是对符合法律规定的监督条件的,均应予以监督,这是行政检察监督的原则和底线,具体要做到:一是监督范围要精准。要将人民群众密切关注、影响重大的案件作为精准监督的案件范围。二是监督过程要精准。要加强调查核实的运用,查清事实厘清是非,用好公开听证,做到精准确定争议焦点,准确认定案件事实和证据,确保监督的准确性和权威性。三是监督手段要精准。要准确把握各类监督方式适用的范围、条件和情形,合理运用抗诉、再审查检察建议、检察建议等多元化监督方式进行监督。

五是树立借力借智理念。行政检察要摒弃过去“唱独角戏”的做法,善于借助外力和外部智慧,通过“众人搭台”,合力推进法律监督工作。一是借助内部的力量。依托四大检察业务之间的协作配合,从中发现行政违法行为案件线索;对发现的司法人员或其他国家工作人员违法犯罪通过移送职能部门查办等方式,增强监督刚性。二是借助外部的力量。一方面借助社会力量特别是专家学者、律师、退休法官,有法律背景的人大代表、政协委员等,通过借助他们的经验和智慧,帮助准确办理各类行政检察监督案件。另一方面,依托有关政法大学或法学院共建研究基地,对办理行政检察监督案件中遇到的疑难法律问题,共同进行研究,形成一批高质量理论研究成果。三是借助信息化手段。通过加强数字化、网络化、信息化建设,积极推进行政检察与行政执法、行政检察与行政审判的信息共享平台建设,既能畅通行政检察监督案件来源,又能有效提升监督合力。

开展特色专项活动更好融入发展大局

□山东省人民检察院第七检察部主任 宋燕敏

坚持问题导向和目标导向,是新时代贯彻落实新发展理念的一个极为鲜明的特征。对于行政检察而言,行政检察的职能特点决定了要主动融入经济社会高质量发展大局,增强服务保障实效,必须更加重视找准切入点、结合点和着力点。因此,立足行政检察职能,聚焦人民群众急难愁盼与社会治理难点堵点,针对一个地区、一个行业、一个领域的突出问题开展有特色的专项活动,因地制宜集中整治人民群众反映强烈的突出问题,通过一个支点有力推动系统治理,既是行政检察的重大社会责任,也是富于法律监督智慧的重要举措。

实践证明,通过开展专项工作推进重点问题治理的方式卓有成效。从全国范围看,2019年至2021年最高人民检察院有效部署了两项专项活动。其一是“加强行政检察监督 促进行政争议实质性化解”专项活动,自2019年11月至2020年12月持续一年零二个月。该专项活动聚焦行政非诉程序空转等突出问题,综合运用监督纠正、促成和解、司法救助等方式,集中解决了一批人民群众反映强烈的操心事、烦心事、揪心事,实质性化解行政争议6304件。常态化推开后,2021年全年开展行政争议实质性化解9153件。不仅如此,该专项活动的实施,还有力推动了行政检察监督理念的深刻转变和履行职能方式的改进提升,推动行政检察办案与监督实现良性互动,行政裁判结果监督、审判违法行为监督、行政非诉执行监督等各项行政检察工作全面加强,行政检察在服务保障大局中“一手托两家”的职能优势逐步彰显。

其二是“土地执法查处领域行政非诉执行监督”专项活动,自2021年4月至2021年12月开展。该专项活动旨在推动

破解土地行政处罚决定申请强制执行难题,落实最严格耕地保护制度。在专项活动中,各级检察机关加强与自然资源主管部门在土地执法查处领域的协作配合,建立行政执法与行政检察衔接机制,办理了一批有影响、效果好的案件。据统计,专项活动期间,共办理土地执法查处领域行政非诉执行监督案件1.6万余件,涉及各类土地面积约19万亩。除了上述两个专项活动外,各省份不少市地还因地制宜开展了行政处罚、消防案等专项活动,促进解决了一批行政决策执行难、执行乱、执行不规范等问题,彰显了行政检察服务大局的时代担当。

回顾两年来的专项活动实践,深入总结专项活动的规律特点,对于今后推进新的专项活动,更好发挥行政检察职能作用,有着积极的指导意义。笔者认为,应当在“五个注重”上下功夫:

一是注重精准确定聚焦的重点领域。特别是各地因地制宜开展“小专项”时,要全面精准研判本地行政执法、行政审判情况,研究确定与经济社会发展大局关联性强、党委政府关注、企业和群众更有获得感的重点领域,作为专项活动的主攻方向。

二是注重统筹推进。制定专项活动方案时上级检察机关应加强组织统筹,上下一体推进,对重点案件挂牌督办,对于在推进中遇到的重大问题及时研究解决,及时编发典型案例,有效指导实践。发挥考核指挥棒的作用,把专项活动纳入行政检察和检察官考核,鼓励检察官将更多精力和智慧投入到专项活动中。

三是注重由个案办理向类案监督拓展。针对专项活动反映在政府治理、社会治理等方面存在的突出或者深层次问题,积极推动相关制度构建,推动由点

对点监督到由点到线监督,并深耕由线到面的监督。如最高人民检察院结合福建、山东等地实质性化解婚登查记领域行政争议的案件,促成“两高两部”出台《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》,为遭遇类似问题的当事人提供了制度性救济途径。

四是注重完善联动工作机制。从法治中国、法治政府、法治社会三个纲要规则的内容看,健全联动工作机制、完善行政执法与行政检察衔接机制非常重要,也是行政检察服务大局实效的重要彰显。比如,通过开展“加强行政检察监督 促进行政争议实质性化解”专项活动,建立完善了院领导包案、上下联动、调查核实、公开听证、府检互动、检法衔接等制度机制;通过开展“土地执法查处领域行政非诉执行监督”专项活动,在全国范围内普遍建立了土地执法查处领域行政执法与行政检察衔接机制,一些地方完善了“裁执分离”案件的组织实施机制,消除了行政决策、行政强制执行实施中的“程序断层”并形成了链条衔接。

五是注重发挥典型案例的“放大效应”。在开展专项活动中重视典型案例的培育,及时进行总结提炼和编发发布,发挥典型案例的引领示范指导作用,讲好典型案例故事,强化行政检察服务大局的实效性和针对性,提升社会认同。

两年多的专项活动实践为我们进一步做实行政检察贡献了宝贵经验。最近,最高人民检察院在全国检察机关部署开展了“全面深化行政检察监督依法护航民生民利”专项活动。让我们用好这些宝贵经验,今年的专项活动值得我们期待,也值得我们付出更大的努力。