

进一步做实行政违法行为监督的三条路径

抓实“四个度”提升大数据赋能行政非诉执行监督质效

□张鸿鹄 钟学友

大数据时代为检察机关法律监督打开一扇“新大门”。2022年6月,全国检察机关数字检察工作会议在浙江杭州召开,为深入推进数字法治建设指明了方向并提供了强大动力。行政非诉执行监督领域长期存在线索发现难、办案碎片化、办案质效不明显等问题,严重制约了行政检察业务的发展,而大数据赋能为此提出了新的“解题思路”。

2022年3月,浙江省金华市婺城区检察院自主研发的行政非诉执行大数据研判平台上线。该平台立足检察机关的法律监督职能,整合行政非诉执行案件相关数据,研发覆盖行政执法、法院审理、执行实施等全链条和多环节的数字模块,推动构建行政执法与司法在法治政府建设中有机衔接、协同治理、系统推进的多元治理格局,成为基层检察院探索大数据赋能行政非诉执行监督的重要载体之一。自该系统试运行以来,已研判行政非诉执行案件1265起,对2万多条执法数据进行了筛选分析,办理行政检察监督案件79件,督促行政机关依法收回行政处罚款130余万元,拆除违法建筑2万余平方米,推动对5家“老赖”公司及时采取强制措施,发还工资款220余万元。

虽然数字化场景应用取得了一定的成效,但当前在大数据赋能行政非诉执行法律监督的实践探索中,仍存在以下问题:一是行政部门和司法机关的数据信息共享不畅,检察机关难以以全面掌握行政非诉执行案件前后端所有环节的开展情况,数据归集不完整、不及时;二是行政非诉执行程序办案流程还缺乏明确统一的实施规范和操作指引,致使应用场景或数据模型的规则设定主要还是针对时限类的程序性问题,较为单一化、浅表化;三是对于社会关注、群众聚焦的高频事项重塑改革力度不够,数字应用多为检察机关内部使用,过于封闭,多跨协同和推动治理的场景建设有所缺失;四是法律专业与大数据技术相结合的复合型人才培养,大数据赋能行政检察监督的潜力尚未充分挖掘出来。

为有效应对上述现实问题,笔者认为,检察机关应坚持理论和实践相结合,紧盯行政非诉执行案件的关键环节并重点抓实“四个度”,不断优化大数据监督系统的运行机制和监督体系的迭代升级,提升大数据赋能行政检察监督的实效。

第一,拓展数据信息贯通的广度,由衔接不顺向共建共享转变。要深化大数据集成,通过执法司法信息共享机制,实现检察机关与法院、行政机关等多部门实时、同步共享大数据信息,丰富大数据系统的法律监督应用模块。在执法环节,归集行政机关向法院申请强制执行的时间、请求事项等要素,对未申请强制执行、超期申请、未依法催告等情形进行审查。在司法环节,针对法院立案、裁定和执行节点,依据设置的技术规则对各类办案期限和执行措施等信息数据进行碰撞、研判分析异常问题,确定是否采取发送检察建议等监督手段。可设置安全生产、劳动保障、行政争议实质性化解等多个联席协作模块,与法院、各行政部门通过线上案件磋商、实时跟进、问题反馈等信息化交流方式,共护民生民利。

第二,强化类案监督的力度,由标准不一向规则统一转变。针对行政非诉执行案件的办理流程,实践中仍缺乏统一的操作规范和指引,如在“审执分离”职能分工的背景下,法院内部对裁定准予执行后的流转程序往往认识不统一,在实践中易出现“空转”问题,影响执法司法权威。婺城区检察院通过数据比,发现近5年来区法院行政非诉执行裁定案件总量和执行登记立案数之比显著异常,仅2020年两者分别为63件和7件。该院经调查核实,发现其中多起案件的当事人在法院裁定并已送达执行文书后并未履行完毕,也未实质性进入执行程序。针对上述情况,该院与法院共同组织各行政部门召开非诉执行专题会议交流意见和建议,就非诉执行案件审查后的行政流转程序达成共识,形成规范制度。借助数字化监督办案,有力推动了法律执行的统一,形成了具体的规范指引和办案规则,充分树立起了行政执法和司法的公信力。

第三,提升数据综合治理的强度,由碎片化监督向系统性监督转变。数据综合治理是强化监督的有效方式,检察机关利用大数据资源能破除宗卷审查、人工审查的碎片化问题,可对行政非诉执行案件通过线上方式对多领域多行业的关键监督点进行全过程的审查。2022年5月,婺城区检察院与区综合行政执法局会签《关于在“大综合一体化”行政执法改革中加强数字化整体智治协作的实施意见》,依托全国试点的“大综合一体化”行政执法协同指挥集成应用数字化场景,嵌入“检执联动”模块,实时共享行政执法划转目录、履职尽责清单等信息2117项,构建执法协同、研判裁决、联合监管等数字化监督形式,连接15个部门管理领域,已有2万余条行政执法案件和审批许可信息实时共享。检察机关通过加大挖掘大数据系统治理的深度,整合行政执法与司法办案资源,可对行政非诉执行监督工作实现从“碎片化”到“系统性”的跨越式提升,从而构建起多元治理体系,促进社会系统性和综合性治理。

第四,增加检察大数据队伍的厚度,由单一专业能力向综合“数智”能力转变。为确保大数据赋能检察监督的扎实推进,要强化组织保障,尤其要重视对基层检察院一线办案人员的培养和实训,推进对于集数字化技术、数字化思维、数字化认知和法律实践知识于一身的复合型人才队伍的培养,着力改变检察官与技术人员“两张皮”现象。以深入开展数据建模为核心的实训,实案为抓手,倒逼办案人员大数据监督能力的提高,从会办案到会建模再向好转变,提升数据碰撞的精准度、线索核查的有效性。加大跨学科人才的引进,并配强智能化辅助办案的检察科技装备和设施,提升解析行政非诉执行类案和运用数据平台的技术能力,研判数据与行政检察监督的点面和。鼓励多员参与,积极探索数据赋能检察监督的推进,企业研究院的科研合作模式,创建数据检察应用研究基地,加强数据检察基础理论研究,提升数据检察谋划能力。在司法实践中不断积累数字化办案经验,延伸大数据与行政非诉执行监督相融合的触角,勇于攻坚克难,突破深层次问题,集中复合型人才队伍优势,办出有影响力的优质案件。

(作者单位:浙江省金华市婺城区人民检察院)

法行政,形成“双赢多赢共赢”的良好局面。

其次,通过发布指导性案例和典型案例的形式提高检察建议的监督效能。检察机关开展行政违法行为监督的时间不长,但从行政检察其他方面的履职经验来看,发布案例是引领监督理念、凝聚监督共识、增强社会认同的一种有效方式。同时,加强案例指导,对于实践经验的及时总结也有重要意义:一是有利于拓展监督思路,指导类案的办理,统一监督的尺度和法律适用标准,将监督效果推广开来;二是最高人民检察院、省级人民检察院发布的指导性案例和典型案例是对检察建议的再确认,有利于增强检察建议的公信力和说服力,增强检察建议的刚性;三是可以发挥案例的教育和预防作用,通过指导性案例和典型案例的公开宣示,警示和防范潜在的行政违法行为发生。

检察机关作为监督者,与被监督者之间不是零和博弈的对抗关系,二者在党的绝对领导下,以人民为中心,以促进法治政府建设、提高行政机关依法行政的水平为共同目标。因此,检察人员要树立正确的监督观念,积极开拓监督路径,依法能动履职,为完善中国特色的监督体系,推动国家治理体系和治理能力现代化贡献检察智慧。

(作者分别为北京师范大学法学院博士研究生、北京市海淀区人民检察院员额检察官、北京市海淀区人民检察院检察官助理)

观点速递

行政机关逾期申请法院强制执行该怎么办

□鲁抚云 张迪娜

2018年6月,某县市场监督管理局对该县某公司生产不合格产品一案立案。同年9月,市场监督管理局作出并向某公司送达行政处罚事先告知书、行政处罚听证告知书,该公司未要求举行听证。2018年9月,市场监督管理局作出行政处罚决定书,于同月送达该公司。该公司在收到行政处罚决定书后未申请行政复议,未在六个月内向法院提起行政诉讼,也未履行行政处罚决定。2019年4月,市场监督管理局向该公司发出行政处罚决定履行催告书。催告书送达后,该公司仍未履行行政处罚决定。2019年11月,市场监督管理局向法院申请强制执行。同月,法院以“行政机关申请强制执行超过法律规定申请期限”为由,裁定不予强制执行。

本案中,针对无强制执行权的行政机关逾期申请法院强制执行,法院依据行政强制法第五十三条以超期申请为由裁定不予执行后,行政机关应采取何种方式实现其行政处罚目的,存在三种不同观点。

第一种观点认为,行政机关可通过其他方法及手段保障行政执法的公信力。行政机关逾期申请法院强制执行第五十三条规定的“三个月”期限

能一概而论,以上三种观点均有其适用条件。检察机关应针对不同情形,具体问题具体分析,精准采取监督手段。

第二种观点认为,行政机关可依据职权撤销原行政行为,重新作出行政行为,再按照法定程序申请法院强制执行。理由是行政机关的行政行为已丧失了强制执行力保障,行政相对人怠于履行其义务,行政处罚目的已经难以实现,不利于行政管理有效实施。而将原行政行为撤销,重新作出行政行为后,便可重新按照法定程序实现行政处罚目的。

第三种观点认为,行政机关可重新作出不同种类的行政处理决定,再按照法定程序申请法院强制执行。持该观点的理由是,如果行政机关重新作出相同种类的行政处理决定,就违反了“一事不再罚”原则,即对同一违法行为不得给予两次以上同类处罚。如果一种行政行为难以实现行政管理目的,则可通过另一种行政处理决定来实现该目的。

笔者认为,行政机关逾期申请法院强制执行被裁定不予执行后采取何种方式实现其行政处罚目的不

要调查处理,并全程督促该机关通过法定程序对相应行政行为进行纠正。

第二,通过大数据赋能,在履行法律监督职责中发现监督线索。

开展行政违法行为监督要善于发现线索,而开展大数据赋能战略,有效利用检察系统内外部信息数据,是拓宽线索来源的重要途径。首先,对内依托检察机关的内部数据,挖掘行政违法行为监督线索,加深“四大检察”的融合程度。行政机关是社会治理的直接管理力量,而刑事犯罪、民事纠纷以及公益诉讼案件中也不乏行政机关违法行使职权或者不予行使职权的线索,比如监管不力、执法不严、超越职权乱作为等。因此,检察机关办理的各类案件均是行政违法行为为检察监督线索的重要来源,必须用好检察业务领域的办案数据,提升线索的获取能力。行政检察部门应当加强与其它业务部门之间的协作配合,提升检察机关一体化程度,通过不同检察业务部门间的积极协作实现溯源治理,更好地体现行政违法行为为检察监督的作用和价值。

其次,对外整合各领域可用数据,更好地参与社会治理。行政违法行为为监督涉及的领域广、监督事项,则应依法协同其他机关共同解决问题,促进不同监督机制之间的衔接顺畅。例如,当发现行政违法行为为监督中涉及具体人员的违纪、违法行为时,应当根据具体情况向有关行政机关、纪检监察部门移送线索;但相关行政违法行为为本身的违法性并不因责任人员接受处理而消失,其违法性仍需由检察机关

要在向行政机关制发社会治理类、改进工作类检察建议之余,开展深层次监督,一旦发现相关工作人员涉嫌违纪违法,应及时将相关线索移送有关部门处理。

第二种观点适用于行政机关的行政行为确有错误,需要通过撤销重作的方式自我纠错的情形。根据行政处罚法第七十六条的规定,行政机关实施行政处罚,有下列情形之一,由上级行政机关或者有关机关责令改正:没有法定的行政处罚依据的;擅自改变行政处罚种类、幅度的;违反法定行政处罚程序的;违反本法第二十条关于委托处罚的规定;执法人员未取得执法证件的。由此可见,如果行政机关的行政行为正确、适当,随意撤销重作将不利于维护行政执法权威。但是,如若行政机关的行政行为确有错误时,则可以适用纠错机制予以纠正,使之回归正轨。此时,检察机关监督的重点就在于行政机关的行政行为实体及程序的合法、正当性。

第三种观点适用于行政违法行为、违法状态仍在持续的情形。此时,若当事人仍旧拒绝履行行政处罚,行政法律法规所保护的利益仍处于被侵害状态,若因一种行政行为难以实现而放任违法行为、违法

件最后只能由检察机关兜底?值得我们深思。”

深化类案监督,督促社会治理效能提升

一直以来,最高检格外注重“系统观念、法治思维、强基导向”,着力探究检察监督办案中如何把握个案与类案的关系,在汇总分析司法数据、典型案例中见微知著。2022年4月,最高检以行政检察类案监督为主题发布第三批指导性案例(检例第146-149号),引导全国各级检察机关行政检察部门深化类案监督理念,开展溯源治理,提高监督质效。

“行政检察类案监督案件除了基于对司法公正的追求要求‘同案同判’外,更要通过监督办理一类行政机关、审判机关相同或高度相似违法行为的案件,实现办理一案、监督一类、治理一片的效果。”湖南师范大学法学院院长肖北庚教授表示,湖南省某市人民检察院对市人民检察院行政处罚执行活动检察监督案(检例第147号)暴露出的问题是现实中较为典型的“重实体、轻程序”问题。检察机关在履行行政检察职责时并不局

限于行政诉讼裁判结果监督,更聚焦于深化行政诉讼全过程监督,是检察机关深化行政诉讼监督,确保监督无死角、无漏洞、全覆盖的典型范例。安徽省某县自然资源和规划局申请法院强制执行违法占用土地上的建筑物行政处罚决定检察监督案(检例第148号)反映出的问题是行政检察类案监督破解行政强制执行难的问题。对于违法建筑,行政机关向法院申请强制执行拆除,法院认为申请单位具有强制执行权故不予受理。

“表面上看,争议点在于行政机关(即某县自然资源和规划局)是否具有强制执行权的问题,但更深层次的核心是法律适用问题。”中国政法大学诉讼法学研究院教授王华说,行政强制法第四十四条的规定并不是对行政机关强制执行的一般性授权,而是对具有强制执行权的行政机关如何行使强制执行权的规定。在该案中,行政机关申请执行行政行为的依据是土地管理法,根据单行法相关规定,行政机关并不具备强制执行权。因此,法院应依法受理行政机关的强制执行申请。“检察机关精准提炼出案件核心,进而引申至同类案件办理,更进一步明确了这一类问题的

法律适用标准。”

“实践中,自然资源和规划部门普遍面临着申请法院强制执行难以及行政非诉强制执行率低的问题。近年来,随着行政执法力度加大和行政非诉执行类案件增多,‘裁执分离’模式作为司法权与行政权重新配置的有益探索,成为行政非诉执行体制改革的重要方向。”安徽大学法学院教授陈宏光认为,“检例第148号中,检察机关通过对具有代表性的典型案例进行示范监督,解决了同类案件的争议问题,督促法院依法执行,保障了没有强制执行权的行政机关的行政行为得以实现,是‘裁执分离’模式下探索中的一个有益尝试,为解决当下实践中相关法律依据不足、具体规则仍需明确细化的问题提供了示范,也为在立法上明确‘裁执分离’模式及细化其适用范围等提供了参考。”

扛起更重责任,以更实效助推高质量发展

“如果将国家制度比喻为一个网状结构,检察机关所处的位置则是交叉关系最多的一个连接点。行政检察监督综合性强、难度大,行政检察

□岳霄 贾志杰

根据《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》的有关规定,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,这为检察机关监督行政违法行为提供了政策支撑,进一步丰富了行政违法行为监督制约机制。一般来说,行政机关的行政行为为可因相关主体提出申请而进入行政复议或行政诉讼的审查流程,但此类审查具有被动性,若相关主体自觉服从行政行为所安排的权益减损或义务增加而不主动寻求救济,其中的行政违法行为为则难以暴露,此时行政违法行为为检察监督的主动性优势就得以体现。

检察机关开展行政违法行为为监督符合宪法关于检察机关是国家法律监督机关的职责定位,是检察机关在党的绝对领导下全面推进依法治国、构建现代化国家治理体系的担当之举。但无论从理论层面还是实践层面来看,行政违法行为为检察监督目前还处于探索阶段,笔者认为,检察机关应当坚持有限监督、协同监督的原则,依托一体化机制与大数据战略,在现有法律框架下探索行政违法行为为监督的有效路径,进一步做实监督,助力构建检察事业发展新格局。

第一,树立正确的监督意识,坚持有限监督、协同监督。

首先,坚持恢复性司法理念,在合理范围内开展有限监督,支持行政机关依法履职。行政违法行为为监督的本意是通过

向法院申请强制执行,法院裁定不予执行,此时行政机关的行政行为并未因法院的不予执行裁定而失去效力,仅是丧失了强制执行力,行政处罚目的仍可以实现。但行政机关只能采取与当事人沟通、释法说理等方式来实现行政目的。

第二种观点认为,行政机关可依职权撤销原行政行为,重新作出行政行为,再按照法定程序申请法院强制执行。理由是行政机关的行政行为已丧失了强制执行力保障,行政相对人怠于履行其义务,行政处罚目的已经难以实现,不利于行政管理有效实施。而将原行政行为撤销,重新作出行政行为后,便可重新按照法定程序实现行政处罚目的。

第三种观点认为,行政机关可重新作出不同种类的行政处理决定,再按照法定程序申请法院强制执行。持该观点的理由是,如果行政机关重新作出相同种类的行政处理决定,就违反了“一事不再罚”原则,即对同一违法行为不得给予两次以上同类处罚。如果一种行政行为难以实现行政管理目的,则可通过另一种行政处理决定来实现该目的。

笔者认为,行政机关逾期申请法院强制执行被裁定不予执行后采取何种方式实现其行政处罚目的不

(上接第五版)

蒋红珍说:“该案行政争议得以实质性化解后,案涉小区与魏某等人同等情况的其他189户安置户的权益均得以保障,充分彰显了行政检察监督的力度、深度以及温度。”

华东政法大学教授章志远以王某凤等45人诉北京市某区某镇政府强制拆除和行政赔偿检察监督系列案(检例第120号)为例,阐述了行政争议化解之“实质性”的丰富内涵。他说,在范围上,该案属于行政交织案件,在行政争议中是较为典型、化解难度较大的案件类型;在标准上,行政、民事纠纷“一揽子”化解是案件办结后的一个结果,更是化解工作所追求的终极目标;在方式上,检察机关没有就案办案,而是搭建各方磋商平台回应当事人诉求,并向有关单位制发检察建议,督促其提升执法服务水平。“该案的办理过程再次表明,行政机关、审判机关与检察机关之间是既监督又协作的关系,这源于一个共同的目标,即保证法律统一正确实施,保障好人民群众的合法权益。”

姚某诉福建省某县民政局撤销婚姻登记检察监督案(检例第121号)是一起因骗婚引发的行政争议案

件。该案的办结直接推动最高检会同最高法、公安部、民政部联合发布《关于妥善处理以冒名顶替等弄虚作假的方式办理婚姻登记问题的指导意见》,为“骗婚”“被结婚”引发的矛盾纠纷明确了解决方式。

“对于本案中错误的婚姻登记,婚姻登记机关有没有纠错的法定义务?”“婚姻登记机关为何不主动纠错?”……

“婚姻登记不是行政许可,也不是准行政许可,是自然人行使婚姻自由的行为登记行为,由行政机关进行形式审查。”北京航空航天大学法学院教授王天华以婚姻登记的法律性质为切入点,分析了这些“灵魂拷问”背后的深层次原因。

“姚某报案,公安机关未立案;申请撤销婚姻登记,民政部门未受理;提起离婚诉讼未果后,申请宣告婚姻无效,法院不予立案;诉请撤销婚姻登记,因超起诉期限被法院驳回;最后找到检察院。检察机关(实质性化解了该案的行政争议)”做了一件为国家法律兜底的“对的事!”王天华表示,检察院在我国当下的法律秩序中被赋予“维护客观法律秩序”的使命。“什么样的原因造成了这类案

件最后只能由检察机关兜底?值得我们深思。”

限于行政诉讼裁判结果监督,更聚焦于深化行政诉讼全过程监督,是检察机关深化行政诉讼监督,确保监督无死角、无漏洞、全覆盖的典型范例。

深化类案监督,督促社会治理效能提升

一直以来,最高检格外注重“系统观念、法治思维、强基导向”,着力探究检察监督办案中如何把握个案与类案的关系,在汇总分析司法数据、典型案例中见微知著。2022年4月,最高检以行政检察类案监督为主题发布第三批指导性案例(检例第146-149号),引导全国各级检察机关行政检察部门深化类案监督理念,开展溯源治理,提高监督质效。

“行政检察类案监督案件除了基于对司法公正的追求要求‘同案同判’外,更要通过监督办理一类行政机关、审判机关相同或高度相似违法行为的案件,实现办理一案、监督一类、治理一片的效果。”湖南师范大学法学院院长肖北庚教授表示,湖南省某市人民检察院对市人民检察院行政处罚执行活动检察监督案(检例第147号)暴露出的问题是现实中较为典型的“重实体、轻程序”问题。检察机关在履行行政检察职责时并不局

理论基础又较为薄弱,缺乏强有力的独立理论予以支撑。这样的反差也给我國行政检察工作的发展带来诸多问题。”中国政法大学法治政府研究院教授刘艺说,最高检发布的三批行政检察指导性案例是新时代行政检察理论创新与发展的成果,为今后检察机关行政检察部门更准确把握行政检察的职能定位,充分发挥“一手托两家”的职能优势提供了重要方向。”“最高检第七检察厅厅长张相军告诉记者,党的二十大报告专门强调“加强检察机关法律监督工作”,《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》对全面深化行政检察监督作出专门部署,下一步全国检察机关行政检察部门要深入学习贯彻党的二十大精神,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引,深入贯彻习近平法治思想,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》,主动扛起新时代检察机关更重政治责任、法治责任、检察责任,持续以行政诉讼监督为价值,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为新的增长点,对标人民群众对美好生活的更高要求,全力服务保障全面建设社会主义现代化国家。