

2022年,以习近平法治思想为指引,广大理论和实务工作者坚持问题导向,立足行政检察专业委员会和行政检察研究基地等研究平台,围绕全面深化行政检察监督的重大基础理论和实务问题开展研究,取得丰硕成果——

全面深化行政检察监督 完善中国特色行政检察监督体系

□张相军 周雷

党的二十大擘画了以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的宏伟蓝图,为新时代新征程行政检察工作指明了前进方向,提供了根本遵循。2022年,检察机关行政检察工作坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻习近平法治思想,把学习贯彻党的二十大精神同全面落实《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》(下称中央《意见》)紧密结合,准确把握党中央全面深化行政检察监督新要求,持续做实行政诉讼监督,积极探索行政违法行为监督,常态化开展行政争议实质性化解,监督能力与水平进一步提升,监督质量与效果进一步显现。

习近平总书记指出:要加强对我国法治的原创性概念、判断、范畴、理论的研究,加强中国特色法学学科体系、学术体系、话语体系建设。这要求行政检察不仅要在实践中做实,为理论研究提供素材和样本;还要在理论研究上做实,为检察实践提供引领和支撑,从而在理论与实践的相互证成中共同促进、共同提高。2022年,以习近平法治思想为指引,广大理论和实务工作者坚持问题导向,立足行政检察专业委员会和行政检察研究基地等研究平台,围绕全面深化行政检察监督的重大基础理论和实务问题开展研究,取得丰硕成果,为推动行政检察工作高质量发展提供有力理论引领与支撑。

围绕落实中央《意见》,全面深化行政检察监督

党的二十大报告通篇贯穿着法治思维、法治精神。在历届党的全国代表大会报告中,第一次专章部署“坚持全面依法治国,推进法治中国建设”,第一次专门强调“加强检察机关法律监督工作”。这也是继2021年6月,党中央在百年历程中第一次专门印发中央《意见》后,党和人民再次赋予检察机关更重政治责任、法治责任、检察责任。最高人民检察院检察长张军指出,短短两年内,检察机关就迎来九十多年来人民检察史上的三个历史性“第一次”,根本在于党中央对中国特色社会主义法治建设的空前重视和坚强领导,根本在于习近平法治思想对新时代全面依法治国的指路领航,对新时代检察事业的把脉定向,根本在于习近平总书记对新时代检察工作、广大检察人员的充分信任和激励鞭策。党的二十大报告对检察工作的新部署新要求与中央《意见》一脉相承,是对中央《意见》的高度凝练和集中表述,也是当前和今后一个时期行政检察工作的思想指引和行动指南。

党旗所指就是行动所向。站在新的历史起点,面对新的发展机遇,一年来,行政检察坚持党对检察工作的绝对领导,认真贯彻落实党的二十大精神 and 中央《意见》,把“从政治上看”落到检察履职全过程,全面深化行政检察监督。最高检第七检察厅全面总结“四大检察”法律监督总体布局确立以来行政检察工作的理念、做法和经验,研究谋划新时代全面深化行政检察监督工作的思路和重大举措。地方各级检察机关坚持行政检察诉讼内监督与诉讼外监督“双轮”驱动,不断丰富完善构建新时代行政检察工作格局。

随着行政检察实践深入推进,不少重大问题迫切需要从理论上作出科学回答。党中央的新部署新要求,为行政检察理论研究提供了正确方向和明确导向。有研究指出,行政检察赓续党绝对领导下的检察红色基因,聚焦人民群众急难愁盼问题,以求极致

的态度解决“老百姓天大的事”,以“止于至善”的精神擦亮行政检察与民同行的底色,厚植党执政的政治根基。有学者认为,行政检察的内涵和外延均有所拓展,但这并不是检察权的扩张,而是检察机关履职行为的与时俱进。有学者建议,应充分发挥“建议型监督”模式、“协商型监督”模式和“诉讼型监督”模式在不同场景中的独特优越性,构筑科学合理、立体多元、有序衔接的行政检察监督体系。这些意见和建议,将为行政检察全面落实中央《意见》、全面深化行政检察监督提供有益借鉴和参考。

依法能动履职,常态化开展行政争议实质性化解,以“我管”促“都管”

十三届全国人大五次会议关于最高检工作报告的决议强调,依法能动推进刑事、民事、行政、公益诉讼检察工作全面协调充分发展。人大决议首次写入依法能动履职要求,既是对检察机关重塑性变革以来各项工作的

2022
理论
研究
盘点
行政
检察
篇

□2022年,检察机关行政检察工作坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻习近平法治思想,把学习贯彻党的二十大精神同全面落实《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》紧密结合,准确把握党中央全面深化行政检察监督新要求,持续做实行政诉讼监督,积极探索行政违法行为监督,常态化开展行政争议实质性化解,监督能力与水平进一步提升,监督质量与效果进一步显现。

□面向未来,要深入贯彻党的二十大精神,全面落实中央《意见》,全面深化行政检察监督,认真做实做细理论研究,完善中国特色行政检察监督体系,踔厉奋发,勇毅前行,以行政检察工作高质量发展服务保障经济社会高质量发展,为在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家贡献行政检察智慧和力量。



张相军



文章详见
《人民检察》

肯定,也是对检察机关更加自觉扛起“大局服务、为人民司法”政治责任的鞭策。新时代,全面深化行政检察监督的重要发力点,就是依法能动履职。中央《意见》部署的行政诉讼监督、行政违法行为监督、行政争议实质性化解工作,在新征程上都面临依法能动履职的使命任务。

2022年,全国各级检察机关办理行政诉讼监督案件数量、促进行政争议实质性化解数量均超2021年全年总量,以依法监督的“我管”促进职能部门依法履职的“都管”,让人民群众切实感受到公平正义就在身边。2022年,最高检首次以行政检察类案监督为主题,发布第三十六批指导性案例。检例第121号“姚某诉福建省某县民政局撤销婚姻登记检察监督案”,充分体现了检察机关依法能动履职,以“我管”促“都管”。在该案例的影响下,最高检联合最高法、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》,从制度源头上解决“冒名顶替”“弄虚作假”婚姻登记类问题,维护行政登记公信力和当事人合法权益。

行政检察依法能动履职的精髓,在于跳出个案、审限、管辖等行政程序,行政诉讼制度本身的框架结构,起步于法律监督职责又不止于法律监督职责,立足于行政诉讼领域又不局限于行政诉讼领域,以检察权特有的灵活性、主动性、监督性,化被动办案为能动履职,在不代替当事人主张权利的同时维护当事人合法权益,在不干预行政机关正常执法活动的同时监督政府依法行政,穿透到法律关系乃至社会关系的源头抽丝剥茧、条分缕析,通过释法说理、晓理动情,达到案结事了政和的最佳效果,形成以“我管”促“都管”合力,实现双赢多赢共赢。

基于行政检察依法能动履职的理念,形成许多可借鉴的理论研究成果。围绕行政检察以“我管”促“都管”,有研究认为,其作用机理在于坚持用统一标准办理个案,坚持用整体思维监督类案,坚持用系统观念参与治理,坚持以准确判断提升质效。针对其必要性和合理性,有学者主张法律监督职责应当建立在不同国家机关权力分工的基础上,对于监督所发现的问题,检察机关需要督促其他职能部门依法履职或者纠错,这就涉及从

“我管”到“都管”的延伸。围绕溯源治理,有论者指出,不仅要将监督关口前移,推动行政争议止于未诉,还要以行政诉讼监督的“诉”为起点,以促进社会治理的“源”为落脚点,这是行政检察工作促进提升社会治理能力的重要途径和抓手。围绕行政争议实质性化解,有学者认为,在行政生效裁判监督案件中,监督纠正、以抗促和、促成和解、服判息诉等,都可视为化解;对行政非诉执行中违反法律规定的执行和解,检察机关应当予以监督纠正。这些理论成果,为下一步行政检察依法能动履职的制度设计和实践拓展提供了有益参考和丰富素材。

开展护航民生民利专项活动,推动“检察为民办实事”走深走实

党的二十大报告指出,要紧紧抓住人民最关心最直接最现实的利益问题,坚持尽力而为、量力而行,深入群众、深入基层,采取更多惠民生、暖民心举措,着力解决好人民群众急难愁盼问题。行政检察始终坚持以人民为中心的发展思想,把“与民同行”作为新时代行政检察工作的靓丽名片和鲜明底色。2022年,最高检在全国检察机关部署开展“全面深化行政检察监督 依法护航民生民利”专项活动。地方各级检察机关发挥主观能动性,立足实际、因地制宜结合具体行业、重点领域、热点问题开展“小专项”活动,围绕就业、教育、社保、医疗、住房、养老、社会治安、婚姻登记八大重点民生领域,以及妇女、老年人、残疾人、退役军人、农民工、市场主体六大特定群体权益,集中整治群众反映强烈的突出问题,以行政检察的独特监督优势服务保障“六稳”“六保”。还以优化营商环境、维护退役军人合法权益、市场主体权益保护、维护老年人合法权益为主题,发布了四批“检察为民办实事”——行政检察与民同行系列典型案例,实现办理一案,惠及一方。

2022年,涉及民生领域行政检察工作的理论研究,主要集中在优化营商环境这个主题上。有观点认为,应突出行政检察对民营经济的精准保护,加强涉民营企业行政诉讼立案、裁判结果、审判人员违法行为、非诉执行、行政强制

监督,建立健全检企对接、府检及法检协作、检研会商、执检衔接、行检一体化办案、刑民行交叉案件处理等机制,并通过立法司法等途径加以固定和健全,从而更好地服务保障民营经济高质量发展,彰显行政检察的制度功能和社会价值。有观点提出,要健全涉市场主体错案甄别纠正的常态化机制,加强检察机关对涉市场主体司法审判、行政执法的监督,以监督促整改,以规范促发展。

检察理论研究要服务检察实践、引领检察实践、促进检察实践。民生领域作为行政检察的履职重点和监督热点,常常遇到复杂棘手的法律适用问题。理论研究需要为“民生检察”提供更加丰富的给养,进一步增强“行政检察与民同行”的底蕴和底气。

落实检察工作“质量建设年”部署,夯实行政检察高质量发展根基

为落实最高检党组提出的“质量建设年”要求,全国检察机关行政检察部门对照最高检党组要求,抓实科学管理,深化监督层次,加强队伍建设,提高监督质效,讲好行检故事,全面提升新时代行政检察工作水平。一是开展案件专项评查。在全国部署行政检察监督案件专项评查,全面查找各地存在的问题和薄弱环节,进一步规范司法办案行为。二是集中清理未结积案。在全国范围内组织开展行政检察长期未结案件清理活动,逐案清查、逐案消化。三是推动监督规则施行。编发针对《人民检察院行政诉讼监督规则》施行的问题解答,为地方检察机关准确理解和适用“一规则三指引”提供及时、有效指导。四是强化业绩考评。坚持以评查促考评,每季度公开讲评,确保考评程序和实体公正,切实发挥考评引领高质量发展发展的效果。五是推进“四大检察”融合。编发《在履行行政检察监督职责中移送违纪违法罪线索典型案例》,贯彻《人民检察院内部移送法律监督线索工作规定》,促进行政检察监督同其他三大检察和其他监督形式融合贯通。

行政检察工作高质量发展,基层是关键。受行政诉讼审级、抗诉程序等因素影响,以及新近四级法院审级职能定位改革、行政案件集中管辖改革对检察机关行政诉讼监督的影响,基层行政检察工作面临许多亟待解决的实际问题。为此,一些实务工作者

对基层行政检察的痛点、难点、堵点提出意见建议。有观点认为,鉴于目前法院受理的行政非诉执行申请案件总量已经远超行政诉讼案件总量,基层院应加大开展行政非诉执行监督工作的力度,解决重点领域非诉执行难、执行乱问题,防止行政决定、行政裁判“打白条”。

行政诉讼监督案件的抗诉与否、抗诉成功与否,也是办案质量的重要衡量标准。有论者指出,抗诉必要性审查是抗诉审查的核心,抗诉的事由和标准应具体明确。在法院裁判“确有错误”的基础上,检察机关应着重审查行政行为是否合法以及当事人实体权益是否受到损害两个核心问题,避免程序空转,维护既判效力。

行政检察的质量建设永远在路上。面对行政检察底子薄、基础弱,理论研究责无旁贷、义不容辞。围绕行政检察落实“质量建设年”的目标任务,学术研究和实务研究要从理论和实证上努力解决行政检察工作遇到

的急难、险重、愁盼,知行合一,攻坚克难,为行政检察高质量发展作出理论应有的贡献。

实施数字检察战略,实现由“个案办理”到“类案治理”转变

党的二十大报告提出,加快建设数字中国。2022年,最高检组织召开全国检察机关数字检察工作会议,对加快数字检察建设,以“数字革命”驱动新时代法律监督提质增效,更好以检察工作高质量发展服务经济社会高质量发展作出部署。全国检察机关行政检察部门认真落实数字检察战略,强化大数据法律监督意识,破解行政检察案源渠道狭窄、监督被动滞后等问题,推动行政检察办案模式从“个案为主、数量驱动”向“类案为主、数据赋能”转变。一些地方或研发法律监督算法模型等智慧检务产品,或运用中国裁判文书网、企业信息网等公开的信息,进行比对碰撞,类案效果显著。

结合数字检察战略,一批研究成果集中涌现。有研究建议,可借助大数据辅助开展行政检察工作,对数据进行横向打通、融合分析,实现对涉民营经济数据信息的集中处理和有效整合。有研究提出,以大数据技术助力行政检察监督的可视化,打造“行

政行为看得见”的实时监督模式,提升行政检察监督质效。有实务工作者从考核角度建议,通过提高类案监督案件的考评分值,保障类案监督办理的分值明显高于个案监督,增强基层院开展类案监督的动力。总的来看,大数据对行政检察而言尚属新领域、新事物。如何尽快掌握并熟练运用这项极具专业性、技术性的本领,亟待在“大数据+行政检察”领域开展更多的复合性、交叉性、实证性研究。

自觉融入国家治理体系,助推法治国家、法治政府、法治社会一体建设

全面依法治国是一项系统工程。习近平总书记指出:“推进全面依法治国,法治政府建设是重点任务和主体工程,对法治国家、法治社会建设具有示范带动作用,要率先突破。”检察机关在履职中对行政机关依法行政进行监督,就是以自身职责、自身特点、自身优势,自觉融入国家治理,助力法治政府建设,推进全面依法治国。助推法治国家、法治政府、法治社会一体建设,检察机关责无旁贷,行政检察更责无旁贷。

中央《意见》提出: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。一年来,全国检察机关行政检察部门认真落实中央《意见》,坚持把行政非诉执行监督和行政违法行为监督作为新的增长点,在办案中监督、在监督中办案,努力实现行政检察与行政执法的“双赢”,检察机关、行政机关、当事人的“多赢”,依法能动履职、融入国家治理、服务经济发展的“共赢”。最高检与自然资源部建立行政检察与自然资源行政执法衔接工作机制,并在全国范围内常态化开展土地执法查处领域行政非诉执行监督。因应法院跨行政区划集中管辖行政案件改革和四级法院审级职能定位改革,各级行政检察部门主动作为,积极应对,在坚持行政检察监督管辖与法院审判管辖相对应原则的基础上,发挥检察一体化优势,灵活运用交办、提办等措施,确保行政检察监督工作衔接顺畅。

该领域的理论研究,主要回应实务中行政非诉执行监督和行政违法行为监督两项职责存在的争议和问题。关于行政非诉执行监督,有学者针对体制机制本身的优化,建议构建依职权主动启动监督程序的模式,增强调查核实的实效。检察机关的行政违法行为监督是除立法机关的执法检查、监察机关的监察监督、行政机关的法治督察和行政复议、审判机关的行政诉讼之外,法治监督体系特别是行政监督体系中的新方式、新形态、新工具,自诞生伊始便受到学术界和实务界的高度重视。2022年有关行政违法行为监督的研究成果集中在两个方面:一是行政违法行为为检察监督的属性。如一些研究指出,法律监督不等于诉讼监督,行政违法行为监督不是一般监督,因此在制度构建中,要处理好行政违法监督与原有检察制度安排之间的关系,推动其规范化与定型化,为争取立法层面的支持做好准备。二是行政违法行为监督与其他监督形式的关系。一些研究认为,行政违法行为监督既不同于监察机关对“人”的监督模式,而是对行政行为的直接监督,又不同于行政公益诉讼,不受“国家利益和社会公共利益受损”限制,故需要走出一条差异化发展路径。相信随着行政违法行为监督的探索范围逐渐扩大,将有更多的研究成果反哺实践,推动行政违法行为监督蹄疾步稳、日臻完善。

自检察机关内设机构改革专设行政检察部门以来,行政检察认真落实党中央决策部署和最高检党组要求,贯彻“一手托两家”“穿透式监督”新理念,构建“诉讼内监督和诉讼外监督”并驾齐驱,以行政诉讼监督为基石,以行政争议实质性化解为牵引,以行政非诉执行监督和行政违法行为监督为新的增长点,上下级院各有侧重、上下联动、全面履职的新格局,实现了行政检察职能从小到大、由虚到实的根本性转变,迎来了行政检察的重大发展机遇。面向未来,要深入贯彻党的二十大精神,全面落实中央《意见》,全面深化行政检察监督,认真做实做细理论研究,完善中国特色行政检察监督体系,踔厉奋发,勇毅前行,以行政检察工作高质量发展服务保障经济社会高质量发展,为在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家贡献行政检察智慧和力量。

(作者分别为最高人民检察院第七检察厅厅长、一级高级检察官,最高人民检察院第七检察厅干部。文章详见《人民检察》2023年第1期。)

