**论我国行政检察的困境与出路**

——以佛山市顺德区检察院创建行政检察品牌为视角

徐彪 李荣楠 黄玉湄[[1]](#footnote-0)

党的十九大把深化依法治国作为坚持和发展习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容，检察机关作为推进依法治国的重要主体，在推动“加强宪法实施和推进依法行政、严格规范公正文明执法”的过程中扮演着重要的角色，各级检察机关均应深刻认识到新时代新形势下检察职能特别是行政检察职能的定位与发展，明确监督边界，强化监督力量。广东省佛山市顺德区人民检察院（以下简称“顺检”）立足于法律监督者的本位，按照上级一院一品牌创建工作的要求，结合佛山市五区行政诉讼案件由顺德法院集中管辖的实际，大力创建行政检察品牌，并研究通过了《佛山市顺德区人民检察院推进行政检察工作方案》，统筹全院各部门力量，共同开展行政检察工作。在开展品牌创建工作的一年多里，顺检取得一定成效的同时也遇到了检察工作监督范围不明、监督力度不足等难题，我们将以此为视角，分析行政检察现行体系中存在的问题，探索解决行政检察困境的新出路。

一、行政检察监督现状

目前，理论与实务界均无对行政检察作出准确定义，也无明确规定行政检察工作的具体内容。各检察机关结合工作实际，依照法律规定对法院审理行政案件的行为与对行政机关的违法行为进行监督，行政违法监督的类别又可以细分为行政公益诉讼与一般领域行政违法监督[[2]](#footnote-1)（以下简称“行政违法监督”）。

（一）行政诉讼监督现状

我国1989年《中华人民共和国行政诉讼法》赋予检察机关行政案件监督权，2014年修正后的《中华人民共和国行政诉讼法》[[3]](#footnote-2)则明确了检察机关有权对行政诉讼案件的受理、审理、裁判进行监督。最高检于2016年制定并发布了《人民检察院行政诉讼监督规则（试行）》（以下简称《规则》），拓宽了检察机关应当依照职权进行监督的诉讼案件类型，为检察机关依职权监督提供了监督依据。如2017年，广东省全省检察机关受理行政申诉案件1877件[[4]](#footnote-3)，但广东省全省法院审结一审行政案件6.8万件[[5]](#footnote-4)。2017年顺德区法院一共受理行政诉讼案件2017件，非诉案件共收701件，其中裁定不予执行的有189件，向检察院申请监督的行政诉讼案件仅有127件，尽管与去年同期的16件相比，案件受理数量大幅上升，但仍与法院受理案件数量反差明显。

（二）行政公益诉讼现状

党的十八届四中全会提出探索建立检察机关提起公益诉讼制度。2015到2017年公益诉讼试点工作的全面铺开，试点地区办理的大批案件积累了丰富的案件样本。2017年《中华人民共和国行政诉讼法》[[6]](#footnote-5)作出修改，公益诉讼制度正式建立。2018年3月2日，两高关于公益诉讼的司法解释发布，确定了检察机关公益诉讼起诉人的地位。[[7]](#footnote-6)在这短暂的几年时间里，行政公益诉讼的从无到有、从探索到完善、从政策层面到法律层面，制度的成效不断突显。如2017年全省共办理行政诉前监督案件570件，占全部诉前程序案件的98.5%。相关行政机关及时纠正违法或履行职责322件，行政机关逾期未纠正违法或履行职责32件，纠正率90.9%，尚未到一个月回复期限的216件。对于非试点地区的佛山市而言，自2017年7月1日起，佛山市民行部门共立行政公益诉讼案件14件，对其中7件案件发出诉前检察建议。

（三）行政违法监督现状

在《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中提出的“检察机关在履行职责中发现行政机关违法行使职权或者不行使职权的行为，应当督促其纠正”为行政违法监督提供了政策性依据。工作实际中，检察机关主要选取与社会利益、公共利益密切相关、群众关注度高等领域开展工作。如佛山市各区民行部门在2017年的行政违法监督案件共47件，去年同期为8件，案件受理数量大幅上升。目前已作出监督决定的案件36件，对行政机关不当履行职责有效加强了监督，有力促进了政府部门的正确履职。

综上，行政检察监督制度雏形已基本确立并呈现出单向监督向多元化监督、部分监督向全程监督发展的制度特点。

二、行政检察监督的困境

（一）行政检察监督的制度困境

1、开展行政检察工作的法律依据不足

检察机关对行政检察监督工作开展相关规定的缺失已经影响了制度构建的规范性与严谨性，立法的分散性也使工作开展举步维艰，增加了检察机关与其他机关的沟通难度。具体表现为：对行政违法行为的监督缺乏法律依据；部分对行政检察进行规定的条文法律性、权威性不足，许多问题规定在检察机关的内部办案规则、办案指南以及相关部门的会签文件中，监督依据效力不高；明确性规定之间欠缺有效的衔接机制、抽象性规定与具体性规定间的统一性不足导致行政检察制度“横梁断裂”。

2、行政检察基础性问题有待解决

制度设计中固有内涵的模糊、基本框架的缺失会影响制度实行的稳定性与缩短制度存在的有效期限。存在的问题有：一是行政检察监督范围模糊问题有待解决。行政违法行为监督范围并不明确，就某一具体的监督对象如“行政行为”而言，具体的监督范围也是模糊的。二是行政检察开展的时机和阶段问题有待解决。检察机关对行政诉讼、行政行为的监督是否应做到全程覆盖？这种无孔不入的监督不仅缺乏现实可行性[[8]](#footnote-7)，也违反了检察权的谦抑性原则。三是行政检察原则的确定与落实问题有待解决。

3、行政监督刚性不足

因无统一的规定，同一类型的行政违法监督案件采用不同类型的监督方式对行政检察的监督约束力造成了冲击。就检察建议而言，归根到底其还是一份“建议”，某些行政机关逾期不回复建议、拒绝采纳建议等情形只要存在着就会严重影响检察建议整体功能的发挥。即使是检察建议被行政机关采纳了，因双方缺乏有效的反馈机制和后续跟进监督机制，监督并不能取得理想的效果。

（二）行政检察监督的运行困境

1、检察机关角色定位不清晰

根深蒂固的司法理念还未转变。“重刑事，轻民行”、“重办案，轻监督”的司法理念阻碍了检察机关履行行政监督职能，影响了检察机关的机构设置与人员分配的合理性。特别是在国家监察体制改革的大背景下，如何抓住转隶的机遇在清晰定位的基础上寻求行政检察等新亮点职能的突破，是值得各级检察机关思考的难题。

2、检察机关内部机制不健全

某些检察机关缺乏健全的内部机制导致行政检察工作因力量分散、管理混乱、评价不一等因素发展缓慢。缺乏内部协作机制，民事行政检察部门“孤军奋战”的现象时有发生；缺乏内部分工机制，导致“外行人监督内行人”的尴尬情形时有出现；缺乏线索发现与管理机制，使推进工作开展的“敲门砖”变成“绊脚石”的状况时有存在；缺乏内部办案流程机制，行政检察工作严谨性时常被破坏；缺乏合理的内部考核机制，检察人员工作的积极性时常受挫。

3、检察机关外部平台搭建不完善

缺乏上下级检察机关联动平台；未与地方党委、人大、地方政府搭建行政检察推进平台；未与信访、环保等相关部门搭建信息共享平台；未与公安机关以及法院搭建协助平台等导致检察机关与相关部门在行政检察工作中出现立场矛盾、各自为政的情况。

三、行政检察监督的出路——以佛山市顺德区检察院行政检察品牌创建为视角

习近平总书记强调：“对改革进程中出现或者可能出现的问题，困难要做到一个一个克服，问题要一个一个解决，既要敢于出招又要善于应招，做到“蹄疾而步稳”，检察机关只有正视困境、寻找出路，才能不断推动行政检察工作迈上新的台阶。

佛山市顺德区检察院扎实履行行政检察监督职责，通过建立行政检察与行政管理、行政执法相衔接的工作机制，逐步摸索实现对诉讼前、诉讼中及诉讼后行政行为的全面监督，并在探索与实践中不断积累具有顺德检察特色的行政检察经验。在品牌创设的过程中，该院面对司法实践运行难题时善于勇于敢于寻求出路，行政检察工作始终积极、稳妥、有序推进着。

（一）明确方向：构建行政检察监督体系

1、确定行政检察工作的范围。该院以行政公益诉讼工作为龙头，行政诉讼监督和行政违法监督为双轮驱动促进行政检察工作行稳致远，既坚持有限监督，又坚持突出重点。

对行政诉讼的监督，除被动受理行政申诉案件外，该院根据《规则》第九条[[9]](#footnote-8)的规定排查梳理线索，通过旁听庭审、查阅案件卷宗等方式发现审判程序、审判结果存在的问题并依职权进行监督。

对行政违法行为进行监督，该院对监督客体以及内容进行了一定的限制：限于社会影响大、群众反映强烈或对国家利益、公共利益、社会利益造成侵害的具体行政行为。

随着我国社会与经济的不断发展，行政检察的内容必定会发生一定的变化。只要抓住本质，把握重点，检察机关就能有效发挥出检察职能在促进依法行政中的重要作用。

2、遵守行政检察工作原则

顺德区检察院抓住法律监督根本属性[[10]](#footnote-9)，遵循行政检察的基本原则，保持行政检察工作开展过程中运用权力的谦抑性。

必要性原则。检察机关在推进工作时必须要确定所选择的方法在保护公共利益、社会利益的同时尽可能减少对特定群体利益的损害。同时，监督行政权依法行使的行政监察体系亦渐趋完善，行政检察监督要与其他监督权进行明确的区分。只有出现了检察机关必须进行监督的事由时，才能够按照规定依职权或者依申请启动行政检察程序。

适度性原则。检察机关的监督绝不等同于用权力控制权力，检察权、行政权、审判权并非相互牵绊、相互压制，否则就背离了行政检察的初衷。检察机关一方面要尊重法院的司法行为与行政机关的行政行为，不能自我授权进行过分干预，另一方面，要与法院、行政机关进行沟通协调，形成相互制约与良性互动的关系[[11]](#footnote-10)。

独立性原则。一方面，某些地区的检察机关在财政、人事上仍然与地方政府具有许多关联，影响了其独立性，另一方面，某些被监督的部门基于维护自身权威、不想被起诉等原因，干预检察机关行使职权，甚至给检察机关一定的压力。检察机关必须坚持独立性原则，让人民群众在每一个行政检察案件中都感受到公平正义。

（二）整合力量：构建大行政检察格局

1、加强组织领导。为顺利推动行政检察工作有序开展，顺德区检察院成立了行政检察工作领导小组。领导小组由检察长任组长，由各分管检察长任副组长，成员由民事行政检察、侦查监督、公诉、诉讼监督以及镇街检察室等相关部门负责人共同组成，为行政检察工作的开展奠定了基石。

2、优化队伍建设。在院党组大力支持下，该院在2017年9月推行的内设机构改革中，将民事行政检察工作独立出来专设民事行政检察部，并配备充足的人员组成强大的队伍，推动了队伍的四化建设[[12]](#footnote-11)。

民事行政检察部自成立后主动作为，建立了相对的专业化分工。既对传统民事行政诉讼监督与新的违法行政监督业务进行了分工，又根据行政公益诉讼所涉四个领域进行分工，并结合联系对接镇街检察室，对工作片区作相对分工。

3、争取上级支持

该院定期把行政检察工作的阶段性成果以及所获得的社会效果，对案件查办过程中遇到的困难向上级及时请示汇报，争取上级的有力支持。上级也多次前来指导品牌创建工作，并在业务培训机会的调配、业务水平的指导等方面提供强有力的支持，提高了该院行政检察工作的效率，推动了行政检察品牌的创建进程。

4、统筹全院力量

该院逐步构建全院联动的大行政检察格局，强化内部协作。在品牌成立之初，制定行政检察工作方案并在全院内实行，各部门人员均按照方案的总体部署与要求开展工作，加强行政检察案件线索在各部门间的流转，提升了各部门工作人员的协作力度。近期，还就行政检察重点——公益诉讼工作制定了《佛山市顺德区人民检察院各部门参与公益诉讼工作指引》[[13]](#footnote-12)，完善各部门与民事行政检察部关于案件线索移送、信息共享、协同办案等配合机制，畅通内部线索来源渠道，切实提高了行政检察案件办案质量和效率。为了更好地在公益诉讼工作中发挥各自的力量，公诉部、检察室等部门积极邀请民行部员额检察官为其讲解公益诉讼相关知识，通过深入浅出的讲解，全院人员均对公益诉讼有了一个全新的认识。除此外，各部门均根据行政检察工作开展的要求调整绩效指标，让绩效考核更能体现实际工作的价值。

5、争取外部支持

该院积极与外单位搭建工作衔接平台，破解了线索发现难、信息不共享、沟通不畅通的困境。曾多次与区法院行政庭进行座谈并调研，双方于2017年还联合印发《关于办理行政公益诉讼案件会议纪要》，对行政公益诉讼案件办理中部分协调对接机制进行了明确，为下一步工作推进打好基础，同时，还积极走访区纪委、政法委、法制办等多部门，加强与相关部门间的监督协作机制，争取更多的理解、配合与支持。

（三）健全机制：规范行政检察工作的开展

为了使工作开展更具规范性与严谨性，该院制定了《案件命名规则》、《办理行政公益诉讼案件流程图》等文件[[14]](#footnote-13)，既规范了检察官的办案行为，又保证了案件办理方式的标准性与统一性，确保了同一性质的案件用同一种监督方式办结，实效性较强的规章制度促使了工作向更高层次提升。除此外，针对线索来源与搜集这一薄弱但重要的环节，该院研究制定了《行政公益诉讼案件线索管理机制》，切实解决了线索来源渠道狭窄、线索整理分类混乱、分配不均等问题。同时，

针对督促落实这一后续跟进环节容易出现懈怠的问题，该院研究制定了《案件后续跟进督促办法》，通过对每个案件进行详细的跟踪，使每个案件真正达到了其办理的目的

（四）注重宣传：扩大行政检察影响力

该院坚持边办案、边宣传，加强行政检察宣传工作，切实提升品牌的社会认知度。一是积极与本院办公室公共关系中心合作，通过官方微信微博对行政检察进行广泛传播。二是借助检察室的力量如放置公益诉讼漫画宣传册、宣传栏宣传等方式进行宣传。三是与新闻媒体合作。媒体及时对行政检察突出案例、行政检察品牌的创建过程等内容进行报道，同时，对于群众提供的“报料线索”，媒体也积极移送给检察机关及时跟进。

四、进一步推进行政检察监督的展望

各检察机关对行政检察工作的积极探索与实践都为建立与完善行政检察体系提供了宝贵的经验，下一步我们应当继续寻找方法继续解决行政检察工作中的难题，并在实践中继续发现问题，总结经验，推动行政检察的不断发展。

## 首先，要让行政检察工作的开展具有更充足的法律依据。在立法层面上逐步扩宽监督领域，将法律监督的触角延伸至行政执法，乃至规范性文件制定领域，在依法治国的语境下，不仅是水到渠成，而且是十分必要的。[[15]](#footnote-14)首先，检察院组织法的修改迫在眉睫。《中华人民共和国人民检察院组织法（修订草案）》（2017年8月18日稿）第十二条明确了人民检察院提起公益诉讼的职权，此外，第三条还规定了人民检察院可以依法监督国家机关及其工作人员行使职权，尽管上述条文仅是修订草案的规定且未对行政检察除公益诉讼外的其他职权范围进行明确，但仍具有重要的意义。其次，将行政检察放置于行政法体系中。将行政检察制度真正回归到行政法体系中，受行政法的基本原则规制，并对制度的范围、内容、程序等作出相关权威性规定，既有助于解决制度“横梁断裂”的问题，又能使检察机关准确把握监督属性，防止偏离监督本位。最后，还要解决行政检察配套机制的问题，行政检察要想够发挥出其作用的最大值，刚性配套机制的建立与完善具有重要的保障作用。

## 其次，要转变司法理念，增强工作开展的积极性。检察人员必须改变过去“轻行政”的思想，全面把握行政检察制度并主动作为，改变过去民行部门被动等待案件的状况，积极在履职中发现案件线索、积极调查取证，争取办理一批具有影响、成效显著的典型案例。同时，要通过培训、交流等多种方式补齐知识短板、学习先进经验，梳理监督思路，内强综合素质。

**最后，要重视平台搭建，集聚监督合力。**与其他检察机关尽快搭建信息对接平台，包括上级院的指导平台和与其他地区检察机关的交流平台，实现检察机关行政检察工作内部一体化。在争取地方党委、人大支持的基础下，与法院、行政机关搭建协助配合平台，规范移送线索、立案备案、案件效果跟进等行为。与其他行政监督者搭建共享平台，各主体明确分工，逐渐形成行政权力监督有效体制。与专家学者搭建专业咨询平台，建立咨询专家库并建立相关管理机制，根据行政检察工作开展所涉的领域分别邀请专家进行及时回答，使承办人的专业咨询问题有统一且及时的解决途径。搭建行政执法与行政检察的衔接平台，实现信息共享，共同促进依法行政，提高政府治理能力，加快法治政府建设。

1. 徐彪:佛山市顺德区人民检察院检察长；李荣楠：顺德区人民检察院北滘检察室主任；黄玉湄:顺德区人民检察院第五检察部检察官助理。 [↑](#footnote-ref-0)
2. 本文所指的一般领域行政违法监督案件是行政公益诉讼所涉的生态环境和资源保护、食品药品、国有土地使用权出让、国有财产领域外的行政违法监督案件。 [↑](#footnote-ref-1)
3. 2014年《中华人民共和国行政诉讼法》第一百零一条规定：人民法院审理行政案件，关于期间、送达、财产保全、开庭审理、调解、中止诉讼、终结诉讼、简易程序、执行等，以及人民检察院对行政案件受理、审理、裁判、执行的监督，本法没有规定的，适用《中华人民共和国民事诉讼法》的相关规定。 [↑](#footnote-ref-2)
4. 数据源于《2017年全省民事行政检察工作总结》 [↑](#footnote-ref-3)
5. 数据源于《广东省高级人民法院2018年工作报告》。 [↑](#footnote-ref-4)
6. 2017年《中华人民共和国行政诉讼法》第二十五条第四款规定：人民检察院在履行职责中发现生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为，致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的，应当向行政机关提出检察建议，督促其依法履行职责。行政机关不依法履行职责的，人民检察院依法向人民法院提起诉讼。 [↑](#footnote-ref-5)
7. 2018年3月2日，《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》发布，确定了检察机关公益诉讼起诉人的地位。根据法律规定，对于不同类型公益诉讼的监督，需采用诉前检察建议、起诉等监督方式。 [↑](#footnote-ref-6)
8. 葛晓燕：《我国行政检察监督的检讨与重构——兼及<行政诉讼法>的修改》，载南京社会科学2014年第6期。 [↑](#footnote-ref-7)
9. 《人民检察院行政诉讼监督规则(试行)》第9条：有下列情形之一的行政诉讼案件，人民检察院应当依职权进行监督：（一）损害国家利益或者社会公共利益的；（二）审判、执行人员有贪污受贿、徇私舞弊、枉法裁判等违法行为的；（三）其他确有必要进行监督的。 [↑](#footnote-ref-8)
10. 曹建明：《依法稳步扎实推进行政检察工作、更好推动公正司法促进依法行政》，载《人民检察》2015年第11期。 [↑](#footnote-ref-9)
11. 曹建明：《依法稳步扎实推进行政检察工作、更好推动公正司法促进依法行政》，载《人民检察》2015年第11期。 [↑](#footnote-ref-10)
12. 队伍的四化建设包括：年轻化，这是一支平均年龄为34岁的队伍；专业化，队伍中既有熟悉民行业务的民行检察干警，优秀公诉人、反贪侦查能手的加入使队伍的综合素质、专业能力增强；知识化，队伍中具有硕士以上学历的占20%，具有本科以上学历占73.3%，队伍人员学习能力强，专业知识扎实。全面化，该院立足于行政检察工作的开展需要，招录司法辅助人员时实现了人才选拔的宽领域广覆盖，除了法学专业外，环境保护、食品药品等专业的人才也加入到民行队伍里，全面推动了工作的开展。 [↑](#footnote-ref-11)
13. 在《指引》的指导下，通过民事行政检察部的牵头与全面统筹协调，各部门均发挥各自的职能优势，1+1>2的行政检察合力工作效果渐显。《指引》还明确了镇街检察室参与公益诉讼工作的任务。 [↑](#footnote-ref-12)
14. 顺德区检察院民行部从案件名称的规范开始抓起，制定了《案件命名规则》，随后制定了《办理行政公益诉讼案件流程图》、《办理行政违法监督案件流程图》、《办理民行监督案件流程图》。 [↑](#footnote-ref-13)
15. 魏晓娜：《依法治国语境下检察机关的性质与职权》，载《中国法学》2018年第1期。 [↑](#footnote-ref-14)