**行政检察协同推进法治政府建设的理论张力与实践难题**

**刘亦艾、易海辉**

**摘 要：**促进行政机关依法行政、推进法治政府建设是新时代深化行政检察监督的一个重要取向与核心追求。通过行政检察协同推进法治政府建设并非简单地贯彻同一种逻辑，而是可以在原理层面细分为多种类型：通过诉讼直接监督行政（行政公益诉讼监督），监督诉讼间接监督行政（行政诉讼检察监督），在诉讼外依法监督行政（行政违法行为监督）。在理论层面，三种原理类型均内含激烈的冲突张力关系。就行政公益诉讼监督而言，应扩大对法律监督的理解以消解检察机关行政诉讼原告地位与法律监督宪法定位之间的潜在冲突；就行政诉讼检察监督而言，不能因重视争议的实质性化解就忽略法治内含的确立规则预期之价值追求；就行政违法行为监督而言，应进一步细化监督的具体范围、程序和原则，平衡全面主动监督立场与谦抑审慎监督态度之间的紧张关系。在实践层面，应深化探索行政公益诉讼的起诉条件、尽快形成共识，辨识行政争议实质性化解的概念、确立判断标准，增进行政违法行为监督在法律依据、调查手段、检察约束力等方面的制度供给、彰显监督效果。

**关键词：**行政检察；法治政府；行政诉讼；法律监督

引言

中共中央、国务院在《法治政府建设实施纲要（2021－2025年）》（以下简称《纲要》）中指出，法治政府建设是全面依法治国的重点任务和主体工程，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要支撑。法治政府建设不仅要求行政机关依法行政，全面推进严格规范公正文明执法，也要求健全行政权力制约和监督体系，促进行政权力规范透明运行。《纲要》提出，要确保对行政权力制约和监督全覆盖、无缝隙，形成监督合力。人民检察院是我国《中华人民共和国宪法》规定的国家法律监督机关，行政检察监督是其重要职能。关于新时代如何深化推进行政检察，《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》（以下简称《意见》）提供了根本遵循，[[1]](#footnote-0)其提出的检察机关应当依法针对行政诉讼和行政行为履行法律监督职责的要求，有利于实现《纲要》对于全面制约和监督行政权力的目标。新时代深化行政检察监督，一个重要面向就是促进行政机关依法行政，应当将推进法治政府建设作为自身工作的一项核心价值追求。从社会理论视角出发，行政检察与法治政府互为系统与环境，它们之间存在着相互促进、共同演化的系统间结构耦合关系。[[2]](#footnote-1)检察机关监督行政机关依法行政，有利于融入国家治理，助力法治政府建设，推进全面依法治国。[[3]](#footnote-2)

值得注意的是，行政检察并非只有一种形式，法治政府建设也并非一种固定的状态，而是会不断地自我调整、补充和结构化。[[4]](#footnote-3)除了规制行政权力，法治政府建设还包括其他许多更为积极的内容。[[5]](#footnote-4)因此，意图通过行政检察协同推进法治政府建设，不能仅停留在对行政检察和法治政府建设关系的表层理解，简单地认为只要最大限度、全面性、彻底性地监督和控制行政权，就可实现法治政府建设的预期目标。例如，同样属于行政检察，纠正违法行政行为和实质性化解行政争议，虽然都有利于推进法治政府建设，但其内含的逻辑可能完全不同。前者主要是保障行政机关依法行政，后者则具有实现社会良善治理的考虑，即使行政机关并无任何违法表现，检察机关也有理由介入案件。由于它们推进法治政府建设的内在机理不同，各自所需的工作原则和要求也就可能有较大不同。为此，有必要从制度原理出发，将行政检察协同推进法治政府建设的内在逻辑进一步具体化、类型化。只有以此为基础，才有可能细致、有序地总结出当前行政检察在推进法治政府建设方面所暴露出的理论和实践问题，相应的理论阐释与解决思路才可能符合逻辑、直击要害。

一、行政检察协同推进法治政府建设原理的类型化

 行政检察，在广义上指检察机关“依法对特定行政机关的活动、特定类型的行政行为、行政诉讼活动、行政公职人员严重违法进行监督、纠正和追究的活动与制度。”[[6]](#footnote-5)行政检察工作的主要监督对象是行政执法活动和行政审判活动，监督标准为其是否遵守法律、法规和规章。[[7]](#footnote-6)结合《中华人民共和国宪法》《人民检察院组织法》《行政诉讼法》等法律和《意见》《纲要》等党中央政策文件，对于行政检察协同推进法治政府建设的原理，可以做通过诉讼直接监督行政、监督诉讼间接监督行政、在诉讼外依法监督行政这三种基本区分。

（一）通过诉讼直接监督行政：行政公益诉讼监督

 检察机关根据《行政诉讼法》第25条第4款，[[8]](#footnote-7)通过对行政机关提起行政公益诉讼直接监督行政，对于保障和促进依法行政，推进法治政府建设，具有非常直接、明显的作用。可能存在的争议是，行政公益诉讼是否属于行政检察范畴？否定回答的理由主要是，当前我国检察机关在机构设置与业务分工上明确将行政检察与公益诉讼检察区隔开来，将其与刑事检察、民事检察并称为“四大检察”。这就导致在许多业务场合乃至理论语境中，都会自然而然地将行政公益诉讼排除出行政检察范畴。在机构设置和业务分工层面，这种观点的确能够成立，但如果从检察原理出发，或许更加合理的做法是将行政公益诉讼也纳入行政检察之中。如姜明安教授即指出，行政公益诉讼与行政检察只是在业务操作上归属不同部门，但前者毫无疑问仍属于监督行政权，因此从基本性质出发，行政检察无疑包括行政公益诉讼检察。[[9]](#footnote-8)如果不拘泥于机构设置上的人为区分，那么大概很容易会认同行政公益诉讼属于行政检察的一种类型，它在范围上拓展了之前原有行政检察监督的范围，在手段上扩展了行政检察监督的传统手段，在效果上增强了行政检察监督的威慑力。从行政公益诉讼制度推行以来，各级行政机关普遍表现出对检察公益诉讼的高度重视，在大多数情况下均积极配合整改，各级检察机关也注重对行政公益诉讼的推广宣传，致力于经由个案办理推动开展系统治理，对于督促政府依法行政、推动法治政府建设发挥了明显的促进作用。[[10]](#footnote-9)

（二）监督诉讼间接监督行政：行政诉讼检察监督

监督行政诉讼活动是人民检察院作为国家法律监督机关的核心职能之一。《行政诉讼法》第11条即规定，人民检察院有权对行政诉讼实行法律监督。《行政诉讼法》第93条则就人民检察院监督行政诉讼的具体范围、程序、效果等做了规定。从行政诉讼环节来看，检察机关监督行政诉讼包括对行政诉讼起诉、受理的监督，对行政审判活动的监督，对生效行政判决、裁定和调解书的监督，对行政审判人员在审判程序中违法行为的监督，对行政判决、裁定执行的监察监督等。监督行政诉讼活动，虽然直接针对的是法院的行政审判活动，但通过行政检察纠正确有错误的行政判决、裁定，无疑也间接地监督了行政机关的行政行为。

检察机关监督行政诉讼活动、促进行政机关依法履职，无疑对法治政府建设大有裨益。而在其中，有两类监督活动相比其他活动要更为特殊，它们能否被归于检察机关通过监督诉讼间接监督行政、是否具有法律依据，或许还存在争议。其一便是行政非诉执行监督。

首先，严格来说，行政非诉执行监督的确不属于对具体行政诉讼活动的监督——从“非诉”之名就可明显窥见这一点。但在行政检察工作格局中，它被普遍视为是对行政诉讼监督的合理延伸。[[11]](#footnote-10)如《人民检察院行政诉讼监督规则》就将之纳入自身调整范围。[[12]](#footnote-11)如果检察机关经审查发现行政机关申请法院执行的行政行为在合法性上确有问题，则不仅应向人民法院发出检察建议，制止其执行违法的行政行为，还应当审查行政公职人民是否存在违法乱纪、滥用职权等行为，及时将有相应行为的案件材料转送纪检监察机关。[[13]](#footnote-12)从行政非诉执行所经历的阶段出发，检察机关监督非诉执行包括对法院受理、审查、裁定活动的监督。

其次，对于行政非诉执行检察监督是否属于检察机关法定职权或在法律层面是否存在依据的问题，也有一定争议。有学者认为，行政非诉执行在本质上是行政权，[[14]](#footnote-13)而检察机关直接监督行政权的行使缺乏理论依据。也有学者认为，行政非诉执行在性质上兼有行政权和司法权之属性，[[15]](#footnote-14)检察机关监督行政非诉执行同时包括对行政权的监督和对法院执行权的监督，符合检察机关的法律监督机关定位。学说上的争议最终聚焦在对实在法条文的解释上。《人民检察院组织法》第20条第6项规定，“人民检察院有权对判决、裁定等生效法律文书的执行工作实行法律监督。”能否从中解释出检察院有权监督法院对申请强制执行的行政行为所作出的准予执行或不准予执行的裁定？对此，本文支持肯定性意见，即认为非诉执行裁定也是一种行政裁定，至少是“行政判决、裁定等生效法律文书”中的“等生效法律文书”。[[16]](#footnote-15)

最后，关于行政非诉执行检察监督的另一个争议是该制度究竟是否有存在的必要。按照制度设计，如果相对人认为行政机关的行为侵犯其合法权益，是拥有行政复议和行政诉讼等法定救济渠道的，既然如此，当相对人并未提请行政复议或行政诉讼时，为何不直接授权行政机关完全自行强制执行，而是授权人民法院应行政机关申请审查决定是否作出强制执行的裁定，又授权检察机关监督法院的决定？这主要是因为，行政相对人放弃行政复议和行政诉讼的机会、或是超出有关法定期限，是存在多种原因的。例如，对许多相对人来说，由于客观上缺乏必要的法律知识，或是主观上受到威胁或害怕报复，所以常常存在不会告、不愿告、不敢告的问题。[[17]](#footnote-16)在这些情况下，授权法院审查行政决定是否具有合法基础，能够避免可能的违法决定被强制执行。而如果法院审查出错或未秉持公正，由检察机关进行非诉执行检察监督、保护相对人合法权益就非常有必要。当前非诉行政执行难的问题依然十分严峻，[[18]](#footnote-17)行政非诉执行成为了未来做实行政检察、破解基层行政检察困境的增长点与突破口。[[19]](#footnote-18)

其二是行政争议实质性化解。根据《纲要》要求，[[20]](#footnote-19)推动促进行政争议实质性化解是法治政府建设的应有之义。与此相适应，我国《行政诉讼法》第1条也明确 “解决行政争议”为立法目的之一。根据《行政诉讼法》，行政审判和行政诉讼监督均是我国行政诉讼司法制度的一部分，因此“解决行政争议”当然也是行政诉讼监督的一大目的。[[21]](#footnote-20)近年来，实质性解决行政争议的理念逐渐兴起，很大程度上是因为行政司法实践中常常发生程序不停运转但纠纷实质却完全得不到解决的问题。[[22]](#footnote-21)这是由于行政审判程序主要围绕行政行为的合法性展开，有时当事人的诉求可能会被忽视，检察机关在检察监督时开展争议的实体解决，重视当事人的真正诉求，有助于弥补正式行政审判程序的不足。[[23]](#footnote-22)实质性解决行政争议是行政检察的核心职能之一，“案结事了，政通人和”是监督的重要目标。[[24]](#footnote-23)实质性化解行政争议，是当前做实行政检察的必然选择，能较好满足民众对司法的期待。

（三）在诉讼外依法监督行政：行政违法行为监督

 《纲要》提出要“大力整治重点领域行政执法不作为乱作为、执法不严格不规范不文明不透明等突出问题”，对这些重点领域行政违法行为的监督，一方面需要依靠检察机关提起行政公益诉讼监督，或是在有关行政诉讼中开展检察监督，但除此以外一个同样重要的途径是由检察机关在日常履行监督职责中直接向有关单位提出检察建议等，纠正其违法行为。

 检察机关在诉讼之外直接依法监督行政具有自身优势。其他两种监督原理，如通过监督诉讼间接监督行政，完全依赖于行政诉讼程序，只有启动相关诉讼时才能发挥作用。行政公益诉讼也存在监督的限度或死角：第一，由检察机关提起行政诉讼具有严格性、高成本的特点，通过公益诉讼监督行政难免效率有限；第二，行政公益诉讼的定位是保护公共利益，尤其是集中在生态环境和资源保护、食品药品安全这几个重要领域，而在这些领域之外、并未造成公益损害的情境中，违法行政行为就无法得到监督。因此，这两项监督原理并不能全面实现对行政的监督。相较之下，对行政违法行为进行检察监督，能体现四方面优势。

第一，监督范围的广泛性。法律监督是对法律实施情况的监督，[[25]](#footnote-24)因此基本上可以说检察机关能够监督所有行政行为。这可以有效打破诉讼监督和公益诉讼监督在监督范围上的限制。第二，监督介入的自主性。检察机关决定是否开展对行政行为的监督，完全依靠自身的判断，不需要依赖其他国家机关程序，例如诉讼程序，也不必以当事人提出有关诉请为先决要件。检察机关可以主动、及时地介入行政问题，避免因依赖诉讼程序、诉讼制度而陷入行政监督的滞后性、低效率困境。第三，监督标准的法律性。行政检察监督行政活动以合法性为标准，为行政行为划定法律红线，促进政府依法行政，这使其得以区别于人大监督、行政内部监督和监察监督，后三者在监督时还会考虑其他因素，不一定能产生最符合法治政府建设的效果。第四，监督方式的灵活性。检察机关具有独特的柔性监督手段，既可以利用检察建议对违法行政行为提出纠正，也可以以提醒、协商等非公开、非正式形式劝诫违法主体。这些柔性手段能够充分活络体制内的解决渠道，赢得各方的理解与配合，有利于降低问题解决的成本，提高工作效率，并与刚性监督相配合，提升监督韧性。[[26]](#footnote-25)

二、行政检察协同推进法治政府建设的理论张力

 推进法治政府建设首要是健全行政权力制约和监督体系，促进行政权力规范透明运行。在行政权制约和监督的诸多举措中，行政检察监督相对于行政机关内部监督和司法审查监督而言具有自身优势。尽管如此，由国家法律监督机关即人民检察院专门监督国家行政权的行使也面临着理论上的诸多质疑。相较于刑事检察等长期以来不断被检察机关巩固完善的核心业务，行政检察相较而言一直属于检察监督的短板和弱项，其理论基础、原理正当性亟待更加精深的说明。如何在法治政府建设的背景下全面把握并尽可能化解其中的理论张力、发展行政检察，需要进一步思考。[[27]](#footnote-26)

（一）行政公益诉讼监督：行政诉讼原告地位与法律监督宪法定位的内在张力

行政公益诉讼检察监督的基本逻辑是检察机关通过诉讼直接监督行政。虽然由检察机关提起针对行政活动的公益诉讼在客观上能够起到纠正行政违法行为、促进行政机关依法行政的监督效果，但这是否契合我国《中华人民共和国宪法》对检察机关的国家法律监督机关定位，则存有争议。简言之，这就是行政公益诉讼中检察机关的原告资格与其法律监督定位如何协调的问题。理论上有观点就认为，行政公益诉讼的本质是公诉职能的扩张，检察机关在其中并非代表国家和社会公共利益居中监督的角色，而是成为了诉讼活动的实际参与者，将检察机关作为原告提起行政诉讼纳入行政检察监督范畴的论点值得商榷。[[28]](#footnote-27)

那么检察机关作为公益诉讼原告，究竟是否符合宪法对检察机关的监督机关定位？对此，余凌云教授以西方的检察公益代表人理论和刑事诉讼的公诉人理论作为对比项，分析指出，一方面，“公益代表人”理论无法体现检察机关法律监督的职能特点，并且以往诉讼法理论尚未很好解决过的问题，就是在行政公益诉讼中怎么统合协调检察机关公益代表人、原告资格与法律监督机关之间的关系，如何舒缓各个角色之间的张力，这是该理论一直以来的难题，故无法通过将行政公益诉讼中的检察机关简单视作西方检察公益代表人以解决这一问题。另一方面，也无法套用、不宜类比刑事诉讼的公诉人理论来解决这一问题，因为行政公益诉讼与刑事诉讼存在本质不同。他认为解决问题的关键即在于扩大对“法律监督”语词的理解，不应将这里的法律监督局限地理解为对诉讼活动的监督，从而提出检察机关是以诉讼为手段实现对行政权的监督。[[29]](#footnote-28)这与陈瑞华教授的判断也相一致，即行政公益诉讼既是检察机关行使诉讼职能的一种方式，其本身也是检察机关对行政机关展开法律监督的一种形式。[[30]](#footnote-29)笔者赞同这一观点。我国《行政诉讼法》在特定公益领域赋予检察机关特殊原告资格，是使检察机关落实宪法职责，这一规定融法律监督与诉权为一体，两者互为表里，难解难分。[[31]](#footnote-30)

（二）行政诉讼检察监督：行政争议实质性化解与法治原则的内在张力

行政诉讼检察监督的基本原理是检察机关通过监督诉讼间接监督行政。与前面提到的行政公益诉讼监督与后文将分析的行政违法行为监督不同，检察机关依法监督行政诉讼，本就是检察机关作为国家法律监督机关的应有职权，也是长期以来行政检察法律依据最为充分、实践探索最为丰富的活动类型。正因如此，行政诉讼检察监督中的大多数情形都不存在理论上的重大争议，问题主要集中在具体个案的性质认定上。而其中，经常为学者质疑、甚至诟病的，是主张应在行政诉讼检察监督中积极开展行政争议的实质性化解。

一些强硬的观点直接认为，行政机关不应促成行政和解。其认为，行政诉讼不同于民事诉讼，行政法的基本原则是依法行政而非意思自治，因此行政机关无权自由处分行政权力。民事诉讼允许当事人和解但行政诉讼却无法如此。如钱弘道教授就指出，从民事诉讼领域引入的纠纷解决理念与行政诉讼固有的权力监督目标之间存在着内在的紧张关系。[[32]](#footnote-31)针对这一观点，一些学者和实务专家力主论证检察机关促成行政和解的合法性和正当性，并举《行政诉讼法》第 60 条规定之例，提出对于行政赔偿、补偿等案件，检察机关有实质性化解行政争议的空间。[[33]](#footnote-32)

事实上，这种强硬观点所针对的并非仅仅是检察机关的争议化解行为，而是从根本上否认了行政争议化解这一目标的正当性。多数学者并不持这一偏激观点，而是认可我国《行政诉讼法》第1条所规定的“解决行政争议”立法目的。他们更多的是怀疑在实践中究竟能否控制好检察机关实质性化解行政争议的限度，质疑在许多情形下这一检察监督举措将损害法治价值。英国法学家拉兹曾提出，法治原则至少包括以下几点：法律应具有明确性、稳定性、公开性，法律应具有一般的规则和统一的标准，适用于未来而非追溯过去。整体而言，法治要求人们能知晓约束自身的法律规则究竟是什么，从而使得政府知道如何治理，受法律约束的人们知道他们将会受到怎样的治理，并据此安排个人事务。[[34]](#footnote-33)从近年来各地发布的典型案例来看，实质性化解纠纷基本上就等同于协调化解撤诉。行政审判实践中一些过分强调乃至夸大协调化解功能的现象严重损害了依法判决的应有地位，[[35]](#footnote-34)容易产生行政争议虽然得到化解，但法律的“规则之治”特征与法治的确立行为预期性价值受到遮蔽的后果。有学者就指出，检察院与行政机关、法院联动协调化解行政争议固然能收获实际效果，但这毕竟是程序封闭、面向过去的。相较于此，通过行政检察监督行政诉讼，形成依托法定程序、着眼未来适用的司法裁判结果，对于此后预防相似行政争议可能要更有价值。[[36]](#footnote-35)

章志远教授由此出发，分析了最高人民检察院印发的以行政争议实质性化解为主题的第30批指导性案例（检例第116-121号），并指出，在部分行政监察活动中，存在虽然有效化解了行政争议个案、但缺未充分体现面向未来“规则之治”监督实效的问题。例如，在检例第117号案中，检察机关“舍抗诉、促和解”，固然避开了漫长的再审程序，实现了对当事人权益的及时维护，但经由该案所暴露出的行政诉讼中被告认定标准、起诉条件把握、案外人自认效力判断以及行政征收拆迁中存在的程序违法等问题，也就丧失了通过监督法律实施、明晰统一规则等方式得到解决的机会。检例第118号案中，检察机关“以抗促和”的工作方法固然有利于同类问题的解决，但个案监督所能达到的明确行政不作为、不履行行政职能等不确定法律概念含义的效果，也就无法实现。检例第120号虽然妥善化解了涉众型民事纠纷与行政争议交织案件，但这在法律适用层面则遮蔽了诸如行政诉讼一并解决相关民事争议制度的休眠现象以及行政征收拆迁中对房屋实际居住人权利的忽视问题。[[37]](#footnote-36)

应当承认，在行政争议实质性化解与法治原则要求的确立规则预期之间的确存在张力，但这并不意味着行政争议实质性化解就丧失了正当性，否则无异于“倒洗澡水时连同婴儿一起倒掉”。更加合理的做法是，更加审慎地开展行政争议实质性化解，不能为息讼而劝说行政机关给予相对人法外利益，不能为了平息异议劝说行政机关对相对人的违法行为不处罚、不追究，不能因追求与法院、行政机关的合作联动而放弃对其的监督和制约。总而言之，不能因为当前重视行政争议实质性化解就忽略检察机关作为国家法律监督机关的基本定位。[[38]](#footnote-37)

（三）行政违法行为监督：全面主动出击与谦抑审慎立场的内在张力

检察机关直接监督行政违法行为，无需借助诉讼，改变了传统上检察机关通过监督行政诉讼间接监督行政权的逻辑，可以更加全面、主动地自主开展行政违法监督活动。这固然有利于对行政权的各环节、全领域监督，使得违法行政行为有可能在第一时间就被检察机关发现，进而及时纠正违法行为、保障人民利益。然而，这与理论上一贯坚持的检察机关介入行政权应秉持谦抑性态度、审慎性立场的观点却存在着较为明显的冲突。

行政违法行为监督中存在的检察机关全面主动出击和谦抑审慎立场之间的张力，并非学者杞人忧天，而是同样体现在国家法律制定修改过程中。尽管《意见》明确提出可制发检察建议等督促纠正行政违法行为，但目前检察机关直接监督行政违法行为事实上并没有直接的法律依据。在《行政诉讼法》规定的行政公益诉讼情形之外，“目前我国仍缺少整体规定有关检察机关对违法或不作为行政行为的监督问题的法律法规。”[[39]](#footnote-38)这一法制现状并非没有被注意到。在修订《人民检察院组织法》时就曾对要不要将这一检察职权写入有过讨论，而最终未能纳入。

面对这一现状，有学者认为，当前只能暂时将《行政诉讼法》第25条第4款关于行政公益诉讼的规定作为法律依据，毕竟该条款在规定检察监督范围使采取的并非穷尽式列举，而是表述为“人民检察院在……等领域……”。这里的“等领域”就为检察机关直接监督其他未明确被列举出的行政违法行为提供了解释依据。有学者认为，对“等领域”的合理解释需要综合考虑负有监管职责或执法职责的行政机关在履行职责过程中乱作为、不作为所产生违法的法律后果即对行政法制破坏的严重程度、对国家利益与社会公共利益损害的程度、或行政相对人合法权益遭受严重损害的结果。具体如何确定领域范围则可由管辖地党的领导机关与有立法权的地方人大常委会机关对此类问题处置的政治决定或人大意见等取向而确定。[[40]](#footnote-39)

笔者认为，在《意见》已明确要求检察机关应在履职过程中依照法律规定对行政机关不作为、乱作为的行为制发检察建议督促其纠正的情况下，再以行政检察监督应当谦抑、审慎、克制为由反对行政违法行为监督并不合理，也无益于现实中检察权行使的规范化。更加可行的是从理论层面进一步细化行政违法行为监督的具体范围、工作程序和监督原则。对此，有学者提出，检察机关监督行政违法行为，第一，应坚持协同和补充监督原则，在其他监督主体都不履行监督职责时，检察机关才应介入；第二，坚持循序渐进的原则，根据现实条件、能力和社会需求，选择若干重点领域展开监督；第三，坚持不代行行政权原则，无论对行政机关的行为有何异议、如何定性，都不得替其作出实质性的正式行政行为；第四，坚持根据本地实际情况确定各地检察机关的监督范围，拒绝一刀切原则。[[41]](#footnote-40)平衡行政违法行为监督中检察机关全面主动与谦抑审慎的张力，就是要致力于实现行政违法监督从广泛监督到精确监督，在监督时机上把握好事中监督与事后监督的平衡，在监督程度上把握好适当介入与保持距离的平衡，在监督标准上把握好形式法治与实质法治的平衡。[[42]](#footnote-41)

三、行政检察协同推进法治政府建设的实践难题

 行政检察协同推进法治政府建设内含的三对理论张力，归根结底源自其监督行政的职能和国家法律监督机关的定位之间可能存在的潜在冲突。检察机关作为法律监督机关应时刻注意与行政机关保持必要的距离，坚持以法律为标准，维护国家和社会公共利益。而在理论之外，行政检察推进法治政府建设的实务操作中同样存在许多难题，常常致使行政检察工作无法顺利开展，严重阻碍行政检察对法治政府建设的促进成效。

（一）行政公益诉讼监督：起诉条件是否成就的艰难判断

当前行政公益诉讼实践存在不少难题，如案件结构不合理、线索来源有局限、检察建议质量不高、起诉标准不确定等，[[43]](#footnote-42)其中一个对于行政公益诉讼制度而言最具基础性和前提性的问题是有关起诉条件的。根据《中华人民共和国行政诉讼法》第25条第4款，人民检察院在依法向人民法院提起对行政机关的公益诉讼前，需要满足数个不同条件，而在公益诉讼实践中如何判断这些“起诉条件”是否达成，则存在较大争议。典型的争议问题如前文曾讨论过的如何判断法条种“等领域”的范围，这直接关系到检察机关是否有权提出检察建议、提起诉讼。这里将简要探讨另外两个具有较大争议，并且明显影响行政公益诉讼实践状况的起诉条件。

第一，如何解释和判断“国家利益或者社会公共利益受到侵害”。《中华人民共和国行政诉讼法》第25条第4款规定，行政机关违法行使职权或者不作为，只有在“致使国家利益或者社会公共利益受到侵害”时，检察机关才应当向其提出检察建议。这里存在两个可能的争议，其一为如何认定有关利益属于“国家利益或者社会公共利益”，对此已有大量研究，认为“社会公益包括群体性、同类性和分散性的社会公益。”[[44]](#footnote-43)其二，也是更为关键的问题，即应当如何认定这里的“受到侵害”，这是否等于必须要求出现现实的“实际损害”？当前理论和司法实务界似乎就偏向于认同这一点，有关论点可以称为“事实损害论”。但不少学者对此持相反意见，如余凌云教授认为，“行政机关没有依法行使相关行政权力、履行相关行政职责，就是对公共利益的侵害……行政公益诉讼只要不以实际损害为要件，行政诉讼法规定的公益受侵害，只不过是行政公益诉讼特征的描述，不一定非要采用检验、检测、鉴定等手段确认，通过合法性审查亦可证明……检察建议、行政公益诉讼判决可以对公益损害浅尝辄止，行政诉讼也大可不必为行政公益诉讼特意抬高举证门槛。”[[45]](#footnote-44)沈岿教授也有相近看法，他认为，与《中华人民共和国国家赔偿法》第2条使用“造成损害”的措辞不同，《中华人民共和国行政诉讼法》第25条第4款使用的是“受到侵害的”措辞，它既可以解释为公共利益事实上已经遭受损害，也可以扩大解释为只要存在对公共利益的侵犯，无论实际损害是否发生，都符合条件。而从效果上看，这种“客体侵害论”而非“事实损害论”的解释方法要更有利于预防公共利益受损。[[46]](#footnote-45)笔者亦赞同这一论点。法条中的“致使国家利益或者社会公共利益受到侵害”，应当解释为对“负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为”所附随效果的一种法律上的描述，而非一项与行政机关乱作为或不作为相独立的有一个实质性构成要件。否则将意味着，当检察机关已明确发现有关行政机关存在不作为或乱作为的情形时，尚无权向其发出检察建议督促其依法履职，而只能等待有关恶果实际发生、并可被调查手段证实时，才可做出监督行动。这一结论明显是荒谬的，与行政公益诉讼制度的初衷背道而驰，故“事实损害论”并不可取。

第二，如何解释和判断“行政机关不依法履行职责”。根据《中华人民共和国行政诉讼法》第25条第4款，在检察机关向行政机关提出检察建议后，只有当“行政机关不依法履行职责”时，检察机关才可依法向人民法院提起诉讼，这就要求检察机关必须在发出检察建议后及时评估行政机关的履职情况。“不依法履行职责”不等于不履行法定职责，它包括行政机关作为但违法、完全不作为、未有效作为和未及时作为等各种行为状态。[[47]](#footnote-46)在理论上，判断何为“不依法履行职责”，就是比照法律法规有关规定，按照法院审查行政活动时采取的合法性标准进行审查。为此可以模拟法官的审查活动，以做出提前预判。但实践上存在的更多问题是，对于检察机关敦促行政机关履行职责的检察建议，行政机关并非完全无视，而是一种消极的姿态应付了事。包括但不限于以下情形：第一，在回复检察建议时敷衍了事，不如实反馈整改情况；[[48]](#footnote-47)第二，以有关案件已经移送、已刑事立案等为借口，不完全履职；[[49]](#footnote-48)第三，形式上作为，实质上不作为，即虽启动行政程序，但并未实质性地履行法定职责。[[50]](#footnote-49)如行政主体、方法、措施、手段不当，或者未尽到注意义务，或者根本就未进行实质性行为等。[[51]](#footnote-50)针对实践中的各种情形，检察机关有时能轻易发现并作出行政机关不依法履行职责的判断，但有时却会因情况复杂、工作棘手而难以判断。总体而言，在判断行政机关是否不依法履行职责时，检察机关应当重点审查以下三方面内容。[[52]](#footnote-51)第一，行政机关是否及时履职。行政机关是否存在履职时间过长，或者以冗长的程序作为掩护，回避履行法定职责。[[53]](#footnote-52)第二，检察机关是否已穷尽法律手段，是否已推进到法定过程终端。[[54]](#footnote-53)第三，当整改事项涉及多个行政机关、需要多机关联合执法的，是否已经通过多部门协调联合执法。[[55]](#footnote-54)

（二）行政诉讼检察监督：行政争议实质性化解的标准与难点

在行政诉讼检察监督部分，重点仍将关注实践中行政争议实质性化解所遇到的部分难题。其中最为关键的问题是如何确立行政争议实质性化解的标准。这可以称为检察机关实质性化解行政争议的概念辨识问题。具体而言，究竟怎样才算是实质性化解了行政争议？标准是什么？有观点认为，由于实质性解决行政争议提出的背景主要是回应行政诉讼程序空转和回应形式法治向实质法治转型的问题，所以应从两个方面理解这里的“实质性”，一是行政实体法律关系经由行政诉讼程序获得了实质处理，二是行政诉讼程序终结后没有再启动新的法律程序。[[56]](#footnote-55)也有观点认为，实质性解决行政争议指的是妥善、一次和迅速地解决纠纷。[[57]](#footnote-56)还有观点认为，行政争议实质性化解是在法治范围内，根据情理因素化解行政争议的行为，它与行政复议、行政诉讼等法定机制相对应，是包括行政调解在内的以促成和解为实质的矛盾化解方式。[[58]](#footnote-57)有学者将这些分歧概括为化解主体、实体标准、程序标准和化解方式这四个方面内容，并认为检察机关实质性化解行政争议应同时满足四个条件：第一，行政争议应当进入检察监督程序。第二，在合法前提下获得当事人认可。第三，有关法律程序终结或被导入新的处理程序。第四，检察机关将实质性化解争议作为目标。[[59]](#footnote-58)这些针对“实质性化解”概念辨识所提出的方案最终是否可行，还有待在实践中进一步检验。

在具体举措上，由于行政争议的“实质性化解”具有主观性，其中最核心的是当事人是否能真正接受行政争议化解的处理结果，是否认可检察机关对受损关系提供的救济，因此检察机关往往需要采取多种方式、运用综合手段才有可能实现这一目标。但要在诉讼监督阶段真正推动实现行政争议化解具有很大难度，因此有学者提出必须前移检察权介入时机，而不能仅在行政诉讼监督中发力。检察机关应当充分运用诉前督促履职、调查核实、公开听证等方式，尽可能地将矛盾纠纷化解于萌芽阶段。[[60]](#footnote-59)随着行政争议实质性化解检察实践的逐渐增多，当前有几种案件类型已被公认具有典型性和苦难行，需要在今后工作实践中得到特别重视，如法院裁定驳回起诉类案件的化解，民行交叉案件的化解，以及行政非诉执行监督中“遗落之诉”的化解等。[[61]](#footnote-60)

（三）行政违法行为监督：制度供给不全监督效果不彰

当前检察机关对行政违法行为的监督存在法律依据欠缺、调查手段不足、检察建议约束力不强等问题。这些问题在一定程度上均指向当前我国针对行政违法行为的检察监督面临的制度供给不足现状，严重制约了实践中检察机关对行政违法行为的监督效果。

第一，对于检察机关针对行政违法行为所提出的检察建议应该多具体，存在较大争议。实践中，许多检察官发现，检察建议只有明确、具体，其纠正和落实的效果才会比较好，[[62]](#footnote-61)故而常常提出应当在检察建议中给出明确的说明和具体的整改步骤。[[63]](#footnote-62)一些检察官坚持检察建议不能笼统模糊，而应该有建设性、针对性和可操作性，否则行政机关将对于如何整改落实感到不知所措，检察建议的正当性和权威性也就会相应受到削弱。[[64]](#footnote-63)这些观点具有合理性，在实践中，常常也存在检察机关通过约谈听取行政机关解释，或是与之共同开展调查、研究整改措施，甚至采用司法令状的方式强制行政机关落实自身提出的监督意见的情形。[[65]](#footnote-64)但与此相反，在理论上，学者多主张，检察建议应当尽量保持审慎，如果检察建议太过具体明确将不当侵入行政机关的自主领地。[[66]](#footnote-65)如学者提出，应当尊重行政机关的首次判断权，检察机关不能实质性地代行行政权，[[67]](#footnote-66)自行就行政活动进行专业判断、作出有关决定，属于不当介入行政领域。有学者从英国行政法上的行政裁量不受拘束原则出发，坚持检察机关不得具体介入行政裁量领域，因此对于《人民检察院检察建议工作规定》（高检发释字[2019]1号）第16条对检察建议书内容的规定，应当强化第2款第2项、第3项，简化第4项。[[68]](#footnote-67)

笔者认为，检察机关作为法律监督机关毫无疑问不得直接替代行政机关，但如果认为检察建议因此不能载明明确和具体的内容却似乎有些反思过度。一方面，检察机关认定行政机关行为违法是需要提供事实与法律依据的，在分析得出某项行政行为违法的过程中，检察机关常常预设了某项合法的标准。根据情形的不同，该合法标准可能呈现为抽象性、原则性的判断，也可能以具体的形态体现。因此，在许多情形中，检察机关对行政行为违法性的分析背后已经伴随着潜在的检察建议方案，要求其隐藏建议、不得将其提出并不合理。另一方面，检察机关即便以行政机关的立场尝试性的地提出明确检察建议，也不意味着检察权就僭越、代替了行政权。这是因为，检察建议在法律层面并不具有终局性效力，行政机关可以对其提出异议、不予接受，判断行政行为合法性的终局权力始终掌握在法院。

第二，实践中检察机关监督行政违法行为所需的调查核实权有所欠缺。检察机关为查明案件事实、审查行政行为合法性，自然需要一定的调查核实权限。依据当前规定，目前检察机关调查核实的方式主要是调阅、借阅案件材料，以及向行政机关了解情况、询问取证。在案件事实简单的情况下这些调查权能确实足够，但如果案件事实复杂或是内有其他隐情，部分行政机关就常常会表现出对检察机关的抵触情绪，并有意不予配合。行政机关的这类反应将极大阻碍检察机关的调查核实成效。为此，有学者主张，应当赋予检察机关更多案件调查核实权。比如，应当在有关法律法规中规定被调查机关负有配合检察机关调查的义务。目前《中华人民共和国人民检察院组织法》虽然提及有关单位应配合检察机关的调查核实工作，但其并未明确规定如果违反该配合义务将会具体承担何种违法后果。在今后修改时，《中华人民共和国人民检察院组织法》应当规定，可以追究那些不配合、乃至妨碍检察机关调查核实工作的行政机关，包括追究行政机关中相关人员的法律责任，如果情节严重的还可依法移交监察委员会调查。此外，在调查核实的具体权限方面，检察机关应当拥有更多调查权，比如应有权要求行政机关提供所拥有的相关事实与法律依据，有权要求其对自身行为做出说明，并且不得无故拖延回答。[[69]](#footnote-68)

第三，实践中检察机关针对行政违法行为发出的检察建议常常存在约束力不足的问题。虽然从表面来看，近年来检察机关发出的检察建议往往有较高的回复率和采纳率，但这并非源于检察建议本身的约束力。在多数情况下，检察机关在正式制作和送达检察建议书之前，已经完成了对被建议机关的调查核实工作并且已经就相关建议征求了被建议机关的意见。检察建议的高回复率与高采纳率，建立在检察机关与被建议机关的良好洽谈基础之上。行政监察建议本身缺乏必要的强制性约束力作为保障。有学者提出，为此需要按照行政行为的危害程度将检察建议分为应急型、预防型和反应型三种。其中应急型检察建议的运用场景是，行政行为带来的危害正在发生之时，即行政机关正在实施或预备实施严重违法行政行为、侵害公共利益和公民权益。此时应急型行政监察建议具有强约束力，在确保调查核实全面准确后，检察机关可以在此类检察建议中明确提出具体的建议内容，包括检察机关作出的事实认定、责任构成和提出的整改方案等，要求行政机关在明文期限内做出整改行为，行政机关如无正当理由不得拒绝整改或拖延执行。[[70]](#footnote-69)

结语

行政检察的核心是由检察机关依法监督行政权，其要义是通过检察监督促进行政机关依法行政，这一基本定位决定了行政检察定然有助于推进法治政府建设。就此而言，“行政检察协同推进法治政府建设”可以说是一个不言而喻的命题。但或许正是因为在行政检察与法治政府建设间存在如此显见的促进关系，人们常常容易忽视这两项事物本身的复杂性和多样性。事实上，以通过诉讼直接监督行政为基本原理的行政公益诉讼监督，与以监督诉讼间接监督行政为基本原理的行政诉讼检察监督，以及以在诉讼外依法监督行政为基本原理的行政违法行为监督，三者采取的对行政机关的监督逻辑与制约原理是完全不同的，对于法治政府建设的贡献也大不相同，因此必须予以类型化处理、区分性讨论。此外，由于行政检察的本质在于通过检察权制约监督行政权，而制约监督理应存在限度，否则就将可能会威胁甚至消解被监督事物的自身职能与存在意义，所以并非像想象的那样只要最大限度地增加行政检察的监督职能、范围、力度，就可最有成效地促进法治政府之建设。实际上，行政检察推进法治政府建设的各种原理类型都分别蕴含着极富理论张力的矛盾紧张关系。归根结底，这些理论张力均来自于《中华人民共和国宪法》所规定的检察机关的国家法律监督机关定位与各法律法规规定的检察机关的各项具体职能之间的可能冲突。这并非意味着我们只能执其一端，以一种立场否定另一种立场，而是应当尽量解释、说明其可能共存的方式，并将法律诠释与理论平衡的结果进一步运用到检察实践中，致力于形成“理论张力—解释化解—反哺实践”的良性互动。

1. 《意见》提出应全面深化行政检察监督：检察机关应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；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；在履行法律监督职责中开展行政争议实质性化解工作，促进案结事了。 [↑](#footnote-ref-0)
2. 参见刘艺：《行政检察与法治政府的耦合发展》，载《国家检察官学院学报》2020年第3期，第75页。 [↑](#footnote-ref-1)
3. 参见张相军、周雷：《全面深化行政检察监督 完善中国特色行政检察监督体系——2022年行政检察研究综述》，载《人民检察》2023年第1期，第43页。 [↑](#footnote-ref-2)
4. 参见刘艺：《行政检察与法治政府的耦合发展》，载《国家检察官学院学报》2020年第3期，第78页。 [↑](#footnote-ref-3)
5. 参见朱振：《服务性权力观与法治政府建设的新面向》，载《法治社会》2023年第2期，第64页。 [↑](#footnote-ref-4)
6. 张步洪：《行政检察制度论》，中国检察出版社2013年版，第14页。 [↑](#footnote-ref-5)
7. 参见刘艺：《行政检察与法治政府的耦合发展》，载《国家检察官学院学报》2020年第3期，第76页。 [↑](#footnote-ref-6)
8. 《行政诉讼法》第25条第4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-7)
9. 参见姜明安：《论新时代中国特色行政检察》，载《国家检察官学院学报》2020年第4期，第52页。 [↑](#footnote-ref-8)
10. 参见孔祥稳、王玎、余积明：《检察机关提起行政公益诉讼试点工作调研报告》，载《行政法学研究》2017年第5期，第88-89页。 [↑](#footnote-ref-9)
11. 参见张相军：《搭建理论研究平台 助力行政检察监督——2021年行政检察研究综述》，载《人民检察》2022年第4期，第40页。 [↑](#footnote-ref-10)
12. 《人民检察院行政诉讼监督规则》第109条第8项规定，“人民检察院发现人民法院对行政机关申请强制执行的行政行为作出准予执行或者不准予执行的裁定违反法律规定的，应当向同级人民法院提出检察建议。” [↑](#footnote-ref-11)
13. 参见姜明安：《论新时代中国特色行政检察》，载《国家检察官学院学报》2020年第4期，第54页。 [↑](#footnote-ref-12)
14. 参见罗豪才主编：《行政审判问题研究》，北京大学出版社1990年版，第263页。 [↑](#footnote-ref-13)
15. 参见李清宇：《非诉执行行政案件司法审查标准研究》，中国社会科学出版社2018年版，第21页。 [↑](#footnote-ref-14)
16. 参见姜明安：《论新时代中国特色行政检察》，载《国家检察官学院学报》2020年第4期，第57页。 [↑](#footnote-ref-15)
17. 参见姜明安：《论新时代中国特色行政检察》，载《国家检察官学院学报》2020年第4期，第59页。 [↑](#footnote-ref-16)
18. 参见莫于川等：《严密法治监督体系 推进国家治理现代化——新时代行政检察应当如何作为》，载《人民检察》2019年第21期，第44页。 [↑](#footnote-ref-17)
19. 参见张相军、张薰尹：《行政非诉执行检察监督的理据与难点》，载《行政法学研究》2022年第3期，第88页。 [↑](#footnote-ref-18)
20. 《纲要》在“七、健全社会矛盾纠纷行政预防调处化解体系，不断促进社会公平正义”中提出，“坚持将矛盾纠纷化解在萌芽状态、化解在基层，着力实现人民群众权益受到公平对待、尊严获得应有尊重。”“健全行政争议实质性化解机制，推动诉源治理。” [↑](#footnote-ref-19)
21. 参见张相军、马睿：《检察机关实质性化解行政争议研究》，载《国家检察官学院学报》2022年第3期，第75-76页。 [↑](#footnote-ref-20)
22. 参见章志远：《检察机关在行政争议实质性化解中的角色定位》，载《中共中央党校（国家行政学院）学报》2023年第2期，第137页。 [↑](#footnote-ref-21)
23. 参见张相军：《搭建理论研究平台 助力行政检察监督——2021年行政检察研究综述》，载《人民检察》2022年第4期，第40页。 [↑](#footnote-ref-22)
24. 参见张相军：《搭建理论研究平台 助力行政检察监督——2021年行政检察研究综述》，载《人民检察》2022年第4期，第40页。 [↑](#footnote-ref-23)
25. 参见张智辉：《检察权研究》，中国检察出版社2007年版，第66页。 [↑](#footnote-ref-24)
26. 参见陈家勋：《行政检察：国家行政监督体系中的补强力量》，载《现代法学》2020年第6期，129-130页。 [↑](#footnote-ref-25)
27. 参见秦前红、张演锋：《习近平法治思想指引下的行政检察探索与发展》，载《人民检察》2021年第8期，第14页。 [↑](#footnote-ref-26)
28. 参见秦前红：《两种“法律监督”的概念分野与行政检察监督之归位》，载《东方法学》2018年第1期，第183页。 [↑](#footnote-ref-27)
29. 参见余凌云：《检察行政公益诉讼的理论构造》，载《行政法学研究》2023年第5期，第80-84页。 [↑](#footnote-ref-28)
30. 参见陈瑞华：《论检察机关的法律职能》，载《政法论坛》2018年第1期，第11页。 [↑](#footnote-ref-29)
31. 参见余凌云：《检察行政公益诉讼的理论构造》，载《行政法学研究》2023年第5期，第96页。 [↑](#footnote-ref-30)
32. 参见钱弘道、吴亮：《纠纷解决与权力监督的平衡——解读行政诉讼法上的纠纷解决目的》，载《现代法学》2008年第5期，第3页。 [↑](#footnote-ref-31)
33. 参见张相军、马睿：《检察机关实质性化解行政争议研究》，载《国家检察官学院学报》2022年第3期，第86页。 [↑](#footnote-ref-32)
34. See Joseph Raz, “The Law’s Own Virtue”, 39 *Oxford Journal of Legal Studies*. 1(2019), p. 3. [↑](#footnote-ref-33)
35. 参见章志远：《检察机关在行政争议实质性化解中的角色定位》，载《中共中央党校（国家行政学院）学报》2023年第2期，第140页。 [↑](#footnote-ref-34)
36. 参见章志远：《新时代行政审判因应诉源治理之道》，载《法学研究》2021年第3期，第203页。 [↑](#footnote-ref-35)
37. 参见章志远：《检察机关在行政争议实质性化解中的角色定位》，载《中共中央党校（国家行政学院）学报》2023年第2期，第139页。 [↑](#footnote-ref-36)
38. 参见姜明安：《论新时代中国特色行政检察》，载《国家检察官学院学报》2020年第4期，第64-65页。 [↑](#footnote-ref-37)
39. 秦前红：《两种“法律监督”的概念分野与行政检察监督之归位》，载《东方法学》2018年第1期，第185页。 [↑](#footnote-ref-38)
40. 参见徐汉明：《行政检察客体之辩》，载《法学评论》2023年第3期，第8页。 [↑](#footnote-ref-39)
41. 参见姜明安：《论新时代中国特色行政检察》，载《国家检察官学院学报》2020年第4期，第61-62页。 [↑](#footnote-ref-40)
42. 参见陈家勋：《行政检察：国家行政监督体系中的补强力量》，载《现代法学》2020年第6期，第130-133页。 [↑](#footnote-ref-41)
43. 参见张袁：《行政公益诉讼中违法行政行为判断标准的实践检视与理论反思——以1021起裁判样本为考察对象》，载《行政法学研究》2022年第2期，第93页。 [↑](#footnote-ref-42)
44. 刘艺：《检察公益诉讼的司法实践与理论探索》，载《国家检察官学院学报》2017年第2期，第8页。 [↑](#footnote-ref-43)
45. 余凌云：《检察行政公益诉讼的理论构造》，载《行政法学研究》2023年第5期，第91页。 [↑](#footnote-ref-44)
46. 最高人民法院在公益诉讼试点期间发布的《人民法院审理人民检察院提起公益诉讼案件试点工作实施办法》（法发〔2016〕6号，2016 年2月25日）第12条第2项规定，检察院必须向法院提交“被告的行为造成国家和社会公共利益受到侵害的初步证明材料”。 [↑](#footnote-ref-45)
47. 参见张袁：《行政公益诉讼中违法行政行为判断标准的实践检视与理论反思——以1021起裁判样本为考察对象》，载《行政法学研究》2022年第2期，第93页。 [↑](#footnote-ref-46)
48. 参见云南省昆明市中级人民法院（2018）云01行终239号行政判决书。 [↑](#footnote-ref-47)
49. 参见山西省太原市中级人民法院（2019）晋01行终113号行政判决书。 [↑](#footnote-ref-48)
50. 参见海南省第一中级人民法院（2019）琼96行初274号行政判决书。 [↑](#footnote-ref-49)
51. 参见黄学贤：《形式作为而实质不作为行政行为探讨——行政不作为的新视角》，载《中国法学》2009年第5期，第47-48页。 [↑](#footnote-ref-50)
52. 参见余凌云：《检察行政公益诉讼的理论构造》，载《行政法学研究》2023年第5期，第95-96页。 [↑](#footnote-ref-51)
53. 参见崔瑜：《行政公益诉讼履行判决研究》，载《行政法学研究》2019年第2期，第142页。 [↑](#footnote-ref-52)
54. 参见湖北省襄阳市中级人民法院（2019）鄂06行终95号行政判决书。 [↑](#footnote-ref-53)
55. 参见福建省福州市仓山区人民法院（2017）闽0104行初24号行政判决书。 [↑](#footnote-ref-54)
56. 参见王万华：《行政复议法的修改与完善——以“实质性解决行政争议”为视角》，载《法学研究》2019年第5期，第101-105页。 [↑](#footnote-ref-55)
57. 参见钱弘道、吴亮：《纠纷解决与权力监督的平衡——解读行政诉讼法上的纠纷解决目的》，载《现代法学》2008年第5期，第5-6页。 [↑](#footnote-ref-56)
58. 参见安兵等：《行政争议实质性化解检察参与机制的解释论研究》，《西北民族大学学报（哲学社会科学版）》2021年第3期，第132页。 [↑](#footnote-ref-57)
59. 参见张相军、马睿：《检察机关实质性化解行政争议研究》，载《国家检察官学院学报》2022年第3期，第76-82页。 [↑](#footnote-ref-58)
60. 参见张相军：《搭建理论研究平台 助力行政检察监督——2021年行政检察研究综述》，载《人民检察》2022年第4期，第43页。 [↑](#footnote-ref-59)
61. 参见张相军：《搭建理论研究平台 助力行政检察监督——2021年行政检察研究综述》，载《人民检察》2022年第4期，第41-42页；张相军、马睿：《检察机关实质性化解行政争议研究》，载《国家检察官学院学报》2022年第3期，第88-95页。 [↑](#footnote-ref-60)
62. 参见姬艾佟：《行政公益诉讼诉前检察建议的完善》，载《中国检察官》2019年第20期，第56页。 [↑](#footnote-ref-61)
63. 参见温建军：《行政公益诉讼应切实强化诉前检察建议》，载《检察日报》2018年7月1日，第3版。 [↑](#footnote-ref-62)
64. 参见张晨、彭向宇、吕婷斐：《行政公益诉讼中如何发挥检察建议的作用》，载《人民检察》2019年第12期，第67页。 [↑](#footnote-ref-63)
65. 参见张晓飞、潘怀平：《行政公益诉讼检察建议：价值意蕴、存在问题和优化路径》，载《理论探索》2018年第6期，第126-128页。 [↑](#footnote-ref-64)
66. 参见吕涛：《检察建议的法理分析》，载《法学论坛》2010年第2期，第110页。 [↑](#footnote-ref-65)
67. 参见封蔚然：《行政公益诉讼检察建议的制度完善》，载《江西社会科学》2020年第8期，第147页。 [↑](#footnote-ref-66)
68. 参见余凌云：《检察行政公益诉讼的理论构造》，载《行政法学研究》2023年第5期，第93-94页。 [↑](#footnote-ref-67)
69. 参见解志勇、王晓淑：《行政检察建议的类型化建构》，载《治理研究》2022年第6期，第118-122页。 [↑](#footnote-ref-68)
70. 参见解志勇、王晓淑：《行政检察建议的类型化建构》，载《治理研究》2022年第6期，第119-120页。 [↑](#footnote-ref-69)