

行政检察与行政执法的衔接机制研究

杨治坤¹

【摘要】：在宪制结构中，检察机关的宪法定位及其权力配置直接制约着检察职能的发挥。我国检察机关的职能定位已实现从“一般监督”到“法律监督”的转变，但在法治实践中其却被限缩为“诉讼监督”。这一实践格局严重影响了检察机关的宪法地位和宪制结构中的权力架构，检察机关的检察职能应当向宪法回归。随着检察制度改革深入，检察机关的行政检察结构开始分化，逐步从行政诉讼监督向行政执法监督拓展。在此背景下，需要正视行政检察与行政执法衔接机制存在的问题，革新观念，健全行政检察与行政执法衔接工作机制，确立衔接原则，优化具体衔接制度机制，实现行政检察对行政执法的同步、全过程监督，提升依法行政水平，保障国家法治统一。

【关键词】：宪制结构 行政检察 行政执法 法治统一

【中图分类号】：D922.1 **【文献标识码】：**A **【文章编号】：**1003—854X（2022）08—0123—08

《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称“《决定》”）提出，“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，应该督促其纠正”。《法治中国建设规划（2020—2025 年）》要求，“健全公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关各司其职，侦查权、检察权、审判权、执行权相互配合、相互制约的体制机制”。党中央的文件指引着检察制度改革实践，直面和回应了行政执法检察监督中存在的问题。因此，在宪制结构框架下，在对检察机关定位、职能、职权进行反思与规范化的基础上，如何健全行政检察与行政执法衔接机制，从而实现检察权与行政权之间的良性互动，提升行政检察监督规范化水平和监督效能，是一个值得深入研究的课题。

一、国家宪制结构中的检察机关定位与行政检察职能再认识

《中华人民共和国宪法》（以下简称“《宪法》”）明确规定检察机关是国家的法律监督机关，这一宪制宏观架构安排有赖于具体法律制度的细化与落实。但在法治实践中，检察机关的法律监督功能限缩为诉讼监督，使得检察机关监督职能的实际运作寄居于“法律监督”一隅，影响到检察机关的宪法地位和宪制结构中的权力架构。

（一）宪制结构中的检察机关定位的演变

宪法中的检察机关定位，由此衍生的关于检察权性质、内涵外延，检察职能及其结构等基础性问题，成为检察制度发展与改革无法绕开的问题。

新中国成立以后，我国法制建设沿袭苏联的法律制度，即在议行合一的宪制结构下，检察机关根据宪法授权对法律实施进行监督，维护国家法制统一。如 1949 年颁布的《中央人民政府组织法》、1951 年颁布的《中央人民政府最高人民检察署暂行组织条例》均规定检察机关“对政府机关、公务人员和全国国民之严格遵守法律，负最高的检察责任”。1954 年我国颁布第一部宪法（史称“五四宪法”），确立了人民代表大会制度下“一府两院”的国家宪制体制，检察机关由权力机关产生，接受权力机关的监督并对其负责。其中，第 81 条规定最高人民检察院“对于国务院所属各部门、地方各级国家机关、国家机关工作人员和公民是否遵守法律，行使检察权”。检察机关对国家机关、公职人员和公民是否遵守法律的监督职权，被学界称为“一般监督”。

作者简介：杨治坤，广东外语外贸大学法学院（区域法治研究院）教授，广东广州，510420。

基金项目：最高人民法院 2021 年度检察应用理论研究课题“行政执法与行政检察衔接机制研究”

¹ “文革”期间，法律虚无主义盛行，检察机关的检察活动被政治活动所取代。

从宪法规范对检察机关的表述差异可以看出：在新中国成立初期，从早期制定的宪法性法律规定检察机关对“政府机关、公务人员、全国国民”遵守法律进行“检察”，到“五四宪法”规定检察机关对“国务院所属各部门、地方各级国家机关、国家机关工作人员和公民”行使“检察权”，在检察范围上呈现扩大趋势，在职权规定上呈现从“检察”到“检察权”的明确化，在“遵守法律”的检察主旨上是融贯的。但是，对于检察机关的宪法定位，并不明确。

1978年《宪法》重新规定了检察机关行使作为“一般监督”的检察权。1979年制定的《中华人民共和国人民检察院组织法》（以下简称“《检察院组织法》”）则取消检察机关的“一般监督”，直接将检察机关规定为“国家的法律监督机关”²。1982年《宪法》也将检察机关定位为“国家的法律监督机关”，后续没有再变更，只是条文序标因宪法修正案而稍作调整，在2018年《宪法修正案》中则是由第134条规定。³这是我国具有最高法律效力的根本法从国家机关组织制度层面，将检察机关明确定位为“国家的法律监督机关”，这构成了我国根本政治制度——人民代表大会制度——的构成要素之一。⁴至此，检察机关的宪法定位从不明确转向明确，检察职能定位也实现了从“一般监督”到“法律监督”的转变。

（二）检察职能限缩与行政检察的结构分化

宪法是国家根本法，对国家根本制度、根本任务、国家权力与公民权利等进行规范，是制定其他法律及其制度设计的制度装置。《宪法》规定检察机关是“国家的法律监督机关”，既承载着对检察制度应然价值与功能的矢志追求，也关照到中国检察制度改革必须回应法律监督客观现实及其未来可能的变革空间，呈现从“宪法规范迈向规范宪法”⁵的发展态势。

与1979年之前的有关宪法规范规定检察机关的“一般监督”相比，1982年《宪法》中的“法律监督”职能规定，则明显限缩了检察机关的监督范围。在1982年《宪法》及2018年《宪法修正案》的宪制框架下，作为最高国家权力机关的全国人民代表大会产生“一府一委两院”，后者对前者负责，接受前者的监督。这种宪制体制决定了“国家权力机关和检察机关之间是决定与执行、监督与被监督的关系，二者存在位阶和性质上的差异，权力机关的法律监督权是最高层次的监督权，检察机关由其产生，对其负责，并成为专门法律监督机关”⁶。

在宪制结构中，检察机关的宪法定位相对于检察职能、检察职权而言是第一层次的。也就是说，检察机关的检察职能、检察职权仅仅是检察机关宪法定位的外在表征。基于“国家的法律监督机关”定位，而配置的“法律监督职能”及其对应的“法律监督权”，必须与《宪法》第136条规定的“检察权”、第140条规定的办理刑事案件中的侦查权、审查逮捕权、公诉权等综合起来进行整体解读。检察机关履行国家法律监督职能，其主旨是通过行使检察权对行政权、司法审判权进行规制，在检察权、行政权、审判权之间，以及检察权威与公民基本权利保障之间寻求平衡。

检察机关的宪法定位及其匹配的职能职权，更依赖于作为宪法的下位法的细化与规范。但是，中国检察制度实践受制于实定法规定的不完备，依然遵循了新中国成立以后有关检察职权职能之细化规定，即“对政府机关、公务人员和全国国民之严格遵守法律，负最高的检察责任”。在实践中，检察职能职权形成了这样一种格局：在法律执行领域的法律监督，仅限于对国家工作人员职务活动中构成犯罪的行为进行立案、侦查和公诉；在法律遵守领域的法律监督，仅限于对严重违法以致构成犯罪的行为进行追诉；在法律适用领域的法律监督，仅限于在三种诉讼活动中对错误判决、裁定以及违反法定程序的情况进行监督。⁷尽管我国在2018年《宪法修正案》后全面实施国家监察机构改革，由检察机关承担的职务犯罪领域监督职能，已经转隶至监察委员会，但实定法中规定检察机关的具体检察权能依然与“法律监督”职能的宪法定位相差甚远，这同样进而影响到检察机关实施行政检察监督的深度与广度。

行政检察的根本面向是对公共行政的控制，应定位为“检察机关对公共行政的监督活动”⁸，旨在保障宪法和法律完整统一实施。以活动“属性”为一级分类标准，围绕“公共行政”展开的行政检察监督和围绕“司法裁判”展开的诉讼监督是构成狭

义上法律监督的两个“周延且互斥”的一级下位概念。⁹据此,检察机关对行政机关的监督,可以转化为检察权对行政权的监督,应当尊重宪法中有关检察机关、人民法院和行政机关之间的权力分工与制约的制度原理。所以,从检察机关对行政机关的行政活动进行监督的视角,即行政检察应当是一个位于第一层次的概念范畴。基于对行政活动的功能差异、发展阶段不同,可以有不同分类,由此行政检察也对应分解为不同的下位概念。

根据行政活动的功能和性质差异,可以对行政立法、行政执法和行政司法三类活动进行检察监督,对应可生产行政立法检察监督、行政执法检察监督、行政司法检察监督。从理论上讲,对于行政立法监督,《宪法》《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》《中华人民共和国立法法》等法律对行政立法监督作了规定,是一种宏观上的宪制框架与中观层面的制度操作安排。从宪制结构中的国家组织架构和国家权力划分,对行政立法的监督主要由权力机关行使。另外,针对与行政立法有类似功能的行政规范性文件(抽象行政行为),当前既有的行政规范性文件备案审查制度和行政诉讼中的“附带性审查”制度,能够解决这部分行政活动的监督,可以排除检察机关对该类行政活动进行监督。行政司法活动主要表现为行政复议,检察机关对行政复议机关的复议行为能否行使监督权,当前尚无明确的法律制度安排。从功能角度看,行政复议和行政检察监督均对行政活动有监督功能,行政司法权兼具行政性和司法性的双重属性,似乎不宜再在行政复议之上叠加行政检察功能。

从行政活动发展的外部阶段性分层,可以分为行政行为阶段与行政诉讼阶段,与之对应的检察机关对相应行政机关活动进行监督,生产行政行为检察和行政诉讼检察。对于后者,《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称“《行政诉讼法》”)已经作了比较完备的规范,可分为行政审判过程检察监督、行政裁判结果检察监督、行政执行活动检察监督。而行政行为最主要的组成部分即是行政执法行为,“对行政执法进行监督,本质上涉及的是对行政权的法律控制这一法治国家的核心问题”¹⁰。因行政执法行为量大面广,构成了当前行政检察监督的重点突破方向。

鉴于公益诉讼监督已经独立出来,并与刑事检察、民事检察和行政检察等一并构成四大检察种类,同时公益诉讼监督中的行政公益诉讼与行政诉讼、行政执法有交集与重叠部分,故从法理和法律制度、中央政策导向及相应制度安排出发,行政检察取其狭义概念,排除行政公益诉讼,可以从行政执法、行政诉讼领域开展,分解为行政执法监督与行政诉讼监督。由此,行政检察监督作为上位概念,行政执法监督、行政诉讼监督作为下位概念。

二、行政检察从行政诉讼监督向行政执法监督延伸

检察机关对行政机关的遵守、执行和适用法律情况进行监督,受制于检察机关的宪法定位和我国宪制结构下国家权力配置与分工。为了落实《宪法》规定检察机关的法律监督功能,促进依法行政,必须在完善现有的审判监督职能的同时,拓展对行政权的监督¹¹。从应然层面讲,检察机关对行政机关遵守、执行和适用法律应当是一种全过程、全方位的监督,从而回应宪法中关于行政权、检察权、审判权之间的相互协调、相互制约的权力分工原则。也即,检察机关对行政执法进行法律监督,具有法理和法律规范基础,行政执法与行政检察具有内在的契合性。对行政检察基本概念范畴的厘定,主要涉及两个面向:一是检察机关行使监督权的对象和范围;二是检察机关采取何种形式监督及其监督限度。中国检察制度改革实践反映了行政检察的监督对象、范围的不断拓展和监督方式的日益多样化。

(一) 党的十八大前行政检察聚焦行政诉讼监督

检察机关开展法律监督工作,依赖于具体法律规范的制度设计。从我国相关法律规范及其制度实践而言,1989年颁布的《行政诉讼法》第10条规定检察机关对行政诉讼实行法律监督,开创了行政检察对行政诉讼监督之先河。同时,第56条规定,对行政机关的主管、直接责任人员涉嫌犯罪的,检察机关有权提起公诉以追究其刑事责任。第64条规定检察机关可以对发生法律效力、裁定提出抗诉。1990年,最高人民法院、最高人民检察院颁布司法解释性质文件,规定检察机关可以受理相对人不服生效判决、决定的申诉,从而对行政诉讼活动实施法律监督;同年10月,《最高人民法院关于执行行政诉讼法第六

十四条的暂行规定》（已经失效）对检察机关以受理相对人的申诉、提起抗诉方式实行法律监督做细化的司法解释。1991年《最高人民法院关于人民检察院对行政诉讼进行法律监督具体程序问题请示的答复》规定，“对人民检察院按照审判监督程序提出抗诉的行政案件，人民法院应当再审”，也即，检察机关有权对行政案件进行抗诉监督。

以发展的视角观之，在党的十八大之前，从《行政诉讼法》的规定以及检察机关的行政执法监督实务看，有关行政检察主要是针对行政执法行为的末端，即就行政行为争议解决阶段进行法律监督，也就是行政诉讼监督。主要表现即是检察机关对人民法院的司法裁判结果进行监督，以至于有学者认为，“目前检察机关在行政诉讼中的监督不属于严格意义上的行政检察监督”¹²，包括对审判过程、裁判结果与执行、非诉执行等诉讼活动进行监督，贯穿于行政诉讼活动过程的主要阶段。

（二）党的十八大以来行政检察监督的拓展

《决定》要求检察机关对行政违法行为进行法律监督，探索建立公益诉讼制度。作为党中央重要的政策文件，《决定》对我国立法、司法及其政策具有先导功能，但是从法文意解释的角度看，需要注意：一是行政强制措施是一种行政行为，对其“完善司法监督制度”至少包括了检察机关监督和法院监督。赋予检察机关对行政强制措施进行检察监督，也是对传统行政检察职能的一种拓展，尽管检察机关对行政强制措施采取何种方式监督、监督权限如何界定还有赖于具体制度设计。二是结合《决定》的语境，《决定》中的“公益诉讼制度”，应该是指“行政公益诉讼”；而《决定》中规定的“行政机关违法行使职权或者不行使职权的行为”，则本身就涵盖了违法采取行政强制措施，以及不履行职权职责而启动的行政公益诉讼。也就是说，“从行政行为角度来讲，行政强制措施也好，公益诉讼也好，都是针对行政机关违法行使职权（包括不作为）的。”¹³故而，目前检察机关通常表述的“新增了三项职能”“探索行政违法行为和行政强制措施监督”都是不准确的。

事实上，《决定》中检察机关对行政强制措施、行政违法行为进行监督和提起行政公益诉讼，三者之间存在交集。行政机关不履行或不依法履行职责的行政违法行为，可以引发行政公益诉讼；而行政强制措施也是行政行为的一种，对违法的行政强制措施进行检察监督与对行政违法行为进行检察监督又存在重合，即对行政违法行为进行检察监督，在文意上包含检察机关提起行政公益诉讼和对行政强制措施监督。相比于行政公益诉讼、行政强制措施监督，行政违法行为监督是上位概念，将三者并行，在逻辑上不能自洽。需要指出的是，对行政违法行为监督的表述并不严谨。因为“违法”是检察监督过程中的价值判断，不是监督对象。但是，党的政策作为制定国家法律和推动检察制度改革的前导，其对行政活动的检察监督从行为末端转向前端与末端并重的全过程监督，是对检察机关履行法律监督职能的一大拓展。

三、行政检察与行政执法衔接存在的问题与实践破解

随着中国检察制度改革的思路越来越清晰，我国逐步形成刑事、民事、行政和公益诉讼“四大检察”业务。在有关检察监督的法律制度体系尚未完备的情况下，也因检察机关尤其是最高人民检察院成为检察制度改革的重要推动力量，也是改革的对象，故检察制度改革本身存在内在张力。在行政检察与行政执法衔接机制上，也确实存在一些客观但又亟待解决的问题，检察系统中各层级检察机关也在为解决行政检察与行政执法衔接机制问题作出多样的实践努力。

（一）行政检察与行政执法衔接机制中的问题

1. 行政执法检察权的实定法依据基础薄弱。

尽管从理论上可以分析出行政检察包括行政诉讼检察和行政行为检察，2017年新修订的《行政诉讼法》为行政诉讼检察、行政公益诉讼提供了比较完备的实定法依据和检察权源，对行政强制措施、行政违法行为的检察监督，则缺乏实定法赋予检察权的规定，从而使得行政执法检察缺乏实定法基础。因此，行政执法检察监督的范围、模式、方式等都没有法律明文规定，检察监督实务工作缺乏可操作性的法律规范指引，会签文件、规范性文件成为开展行政执法检察监督的规范指引，缺乏强制力和执行力

保障。这与“任何重大改革于法有据”的基本法治遵循存在一定张力，也是未来行政检察制度改革需要首先考虑的问题。

2. 行政执法检察监督案件线索来源渠道单一。

结合行政检察实务，行政执法检察监督案件来源仅局限于检察机关在履行职责中发现，即“具体是指履行批准逮捕、审查起诉、控告申诉、诉讼监督等职责中，这主要集中在办理刑事案件的过程中”¹⁴。这种状况面临三重困境：一是行政执法面宽量大，行政检察能否对行政执法进行全领域、全过程覆盖？如果能做到，则行政检察业务面与组织架构、人员配置、资源倾斜需要扩展，这与行政检察实践现状存在背离。二是行政执法违法与行政违法需要追究刑事责任，两者差距巨大，行政执法违法追究刑事责任案件只是行政执法违法案件中的冰山一角，以刑事案件程序启动行政检察程序，是一种不对等的选择性程序。三是该规定是否意味着只有检察机关主动履行发现案件线索才是唯一途径，以及排除行政执法过程中的相对人申请、举报等线索来源？

3. 行政执法检察案源线索的单一性制约着启动程序设计单一。

根据《行政诉讼法》的规定，行政诉讼案件当事人和检察机关均可启动行政诉讼检察程序。但对于行政执法检察的启动程序，没有相关规定，《决定》也没有赋予行政利害关系人申请启动的权利。从制度设计看，一般不应由检察机关垄断程序启动权力，而应允许行政相对人申请启动。

4. 行政执法检察监督形态与监督方式不匹配。

从形态看，行政检察包括行政诉讼检察和行政行为检察，不同形态的行政检察应当有合适的匹配监督方式。基于实定法依据缺失，针对行政检察监督主要是在行政诉讼监督领域开展检察监督，方式有两种：一种是提出抗诉启动诉讼程序，一种是针对诉讼中的违法行为和错误决定提出纠正意见、检察建议。但是纠正意见、检察建议缺乏强制性，存在监督刚性不足等缺陷，监督效果主要依赖行政机关对检察建议的重视程度，这也是检察机关“软骨病”的生成症结，因缺乏强制性造成监督权落入日臻式微的涡流之中。¹⁵在职务犯罪侦查职能转隶后，诉讼监督只剩下向有关机关提出纠正意见或建议这种柔性监督方式。¹⁶结合行政执法检察监督的主动性特性，检察权对行政权的监督贯穿于行政权运行各阶段、全过程，仅仅采用检察建议用于检察监督过程中的行政执法违法，则在方式上、阶段上均处于被动态势，这与全过程检察监督不相吻合。当前既有的检察建议监督方式的单一性，无法与行政检察的不同形态形成精准、有效的匹配方式。

（二）行政检察与行政执法衔接机制的实践破解

为了推进全面依法治国，实现检察体系和检察能力现代化，制度经过多年改革，逐步形成了“四大检察”“十大业务”的基本格局。在最高人民检察院的指导和推动下，各地在检察制度改革中尝试在行政检察与行政执法衔接机制上有所创新，呈现出不同的改革实践样本。

一是检察机关与司法行政部门以共同颁布规范性文件的形式，在健全行政检察与行政执法衔接机制上开展合作。这类衔接机制主要在同级检察机关与政府法制机关之间进行，就行政检察与行政执法衔接机制所作的一种整体性的合作。如2020年4月，广东省人民检察院与省司法厅共同颁布全国首份省级层面加强行政检察与行政执法监督衔接的制度性文件，针对行政审判、行政非诉执行、行政执法监督等建立监督信息共享、规范检察建议办理、日常工作协作等衔接机制。¹⁷紧接着，2020年7月，四川省人民检察院与省司法厅共同签发规范性文件，双方建立案件线索移送、案情通报、联合检查、信息共享等机制，实现法律监督和政府层级监督有机贯通、统筹衔接。¹⁸在省级以下，检察机关与政府法制部门也有合作的样本。2016年8月，安徽省涡阳县人民检察院联合该县政府法制办公室制定《关于加强行政检察与行政执法监督衔接配合的意见》，开展专项行动、案件线索移送反馈、联合监督检查、信息资源共享等活动，实现外部检察监督与行政执法内部监督有效衔接。2021年1月，内蒙古自治区呼伦贝尔市海拉尔区人民检察院与海拉尔区司法局共同签署了《关于加强行政检察与行政执法监督衔接工作的意见（试行）》，双方在

监督信息共享、日常协作、规范检察建议办理等方面，建立检察机关与司法行政机关工作衔接机制。

二是由检察机关与政府职能部门共同发布规范性文件，对某一具体行政执法领域的检察监督进行规范。这是行政检察与行政执法衔接在具体事务领域中的面上合作。例如，2019年11月，由广东省人民检察院与省自然资源厅联合发文，要求建立信息共享、案情通报、案件移送机制¹⁹，加强自然资源行政执法领域的检察监督。2020年6月，福建省人民检察院与省自然资源厅出台文件，建立督查纠正、线索移送、专项检查、双向咨询、联合培训等制度机制，推动自然资源领域依法行政、严格执法。²⁰2021年9月，青海省人民检察院与省自然资源厅、生态环境厅会签《关于建立行政执法与行政检察协作机制的实施意见》，建立行政非诉执行案件线索移送机制、执法司法信息共享、双向咨询、联合培训等制度机制，以提升行政执法与行政检察监督衔接协作机制的制度化、规范化水平。²¹

当然，行政检察与行政执法衔接机制的地方实践，尽管远不止上面所引证的样本，但实践样本所呈现出一些共通性特征，如由检察机关与同级政府法制部门就行政检察与行政执法衔接颁布具有普遍性、可以反复适用的规范性文件，对下级检察机关和政府法制部门、对不同领域中的行政检察与行政执法衔接机制的建立，具有指导和约束功能。而检察机关与政府职能部门之间共同颁布规范性文件规范行政检察与行政执法衔接机制，则更具有针对性、可操作性。

四、健全行政检察与行政执法衔接机制的方案

在宪制结构安排中，人民检察院是作为国家法律监督机关而定位的，但是，人民检察院行使检察监督权对行政权的监督，应当有一定界域，与其他监督制度设计之间遵循国家权力的基本分工与衔接而不能越俎代庖。因此，检察监督权也需要遵循谦抑性原则，尤其是在检察制度改革探索阶段，尤为必要遵循有限监督的基本法理并依次展开制度设计。同时，从检察体制改革进程看，基层行政检察有效开展工作还面临人员、技术、资源等多维度的制约因素，短时间内实现行政检察与刑事检察、民事检察、公益诉讼四驾马车同力并行并不现实。因此，将行政检察重心，从行政诉讼检察转向行政执法检察与行政诉讼检察并重，以此优化行政检察职能，将是提升行政检察效能的突破方向。

（一）转变观念，形成行政检察与行政执法双赢共识

在长期的检察制度实务中，检察机关主要侧重诉讼监督，检察机关“重视刑事、轻视民事、忽视行政”思想与民行检察部门“重民轻行”思想长期并存，前者导致民行部门被边缘化，后者造成行政检察与民事检察混同。与此同时，行政权的扩张也亟需同步加强对行政权的监督，包括行政检察监督。但是，在四大检察架构中，行政检察是“短板中的短板”“弱项中的弱项”，业务量小，在检察业务中处于“冷门”角色。²²因此，改变行政检察实务中面临的现实困境，首先需要在观念上做到与时俱进，行政检察与行政执法从对抗走向合作，尊重国家宪制结构中检察权与行政权的分工与协调原则，实现检察与行政两套系统的“内部纠错机制的紧密衔接与良性互动”²³，共同保障法制统一和法律有效实施，在权力分工协作运作中形成双赢、多赢、共赢的理念与共识。²⁴在这一种理念指引下，建立行政检察与行政执法衔接机制，能够避免行政执法、行政检察少走弯路，提升执法规范水平，形成行政机关与检察机关之间的执法与监督平衡及工作合力。检察机关开展行政检察工作，行政执法机关及其工作人员应当根据工作协调配合要求，不得拒绝；检察机关应当依法开展行政检察监督工作，非因监督工作需要不得干预正常的行政执法活动。

（二）建立行政检察与行政执法衔接工作机制

1. 建立多层级、多主体参与的联席会议制度，推进行政检察监督职能职责协议化。

建立检察机关与行政执法机关常态化的联席会议制度，协商制定行政检察监督职责权限、监督程序，以及行政执法案件移送程序及其违反程序的责任追究，定期或不定期协商研讨行政执法检察监督过程中面临的重点、难点问题，统一认识、统一标准，

弥合矛盾，达成共识，共同制定有关行政检察与行政执法衔接机制的规范性文件、会议纪要，以明确指导双方各自的行政检察监督、行政执法工作。与此同时，联席会议应当根据不同主体、不同层级、不同事务领域、会议目的等，建立制度化、规范化的联席会议制度，从各级政府法制部门与检察机关，到各级政府职能部门与检察机关，从中央层面的司法部与最高人民检察院，到地方各层级的政府法制部门与检察机关之间，建立常态化的联席会议制度。

2. 建立行政检察与行政执法案件信息衔接平台。

大数据技术飞速发展和数字政府建设的倡导与实践，为行政检察与行政执法衔接平台的智能化提供了技术支撑。行政执法牵涉的执法主体层级多、数量多、执法范围广，实践中多数由同级政府司法行政部门统筹建设其所属人民政府及其职能部门的统一行政执法信息库，打造本级政府政务大数据中心，各行政执法机关按规定及时将本单位行政执法信息向本级政府政务大数据中心归集，实现行政执法数据信息资源的跨部门、跨区域、跨层级共享。行政执法信息平台是对行政执法主体之执法行为进行文牒化系统记录并建立反向审视制度的前提²⁵，这为行政检察监督提供了反向审视和监督路径。在检察系统内部，近些年也逐步建立起本系统各层级检务大数据平台。有了这两个相对独立的、基础性的大数据平台，只需要考虑建立两类大平台之间的数据共享的衔接制度机制即可。在行政检察改革实践中，例如，黑龙江省集贤县人民检察院以互联网+行政检察为主线，全力推进行政检察与行政执法衔接平台建设，实现大数据与行政检察深度融合。²⁶因此，可以考虑由同级的检察机关与司法行政机关共同推进检务大数据平台与政府政务大数据平台衔接，从而实现在两大平台下的行政检察平台与行政执法信息平台之间的衔接，有助于检察机关对行政执法机关开展精准化、协同性的检察监督。

（三）确定合理的衔接原则

1. 谦抑性原则。

行政执法活动是运用行政权对公共行政事务实施监管与服务，接受权力机关、检察机关、司法审判机关、行政机关、社会公众等各类主体监督。检察机关对行政执法活动进行法律监督，是各类行政执法活动监督中的一种类型，不同主体对行政执法活动的监督，应当按照法定的制度设计旨趣和监督权限履行监督职能。检察机关对行政执法活动的法律监督必须遵循谦抑性原则，仅限于行政执法活动是否合法，不涉及行政自由裁量等行政执法活动合理性问题。这一方面是因为检察权本身所具有的权限边界，另一方面应当遵循国家权力分工而避免对其他国家权力边界的侵占挤压。故而，行政检察应遵循谦抑性原则，其监督内容“止步于对合理性的监督”²⁷。

2. 行政检察的程序性监督、过程性监督原则。

中国检察制度受列宁法律监督思想影响至深，认为检察长有权对一切不合法的决定提出异议，采取措施促使对法制的理解绝对一致，但无权停止决定的执行。²⁸也就是说，检察机关行使法律监督权，“仅仅以使被监督者更好地实施法律、遵守法律为目标，它有的只是引起被监督者作出某些行为（如重新启动诉讼）的程序目标。”²⁹检察机关行使检察权，主要以检察建议、纠正违法通知书、行政执法备案、提起行政公益诉讼等方式对行政机关违法行使职权或不作为进行监督。这些措施是一种启动纠正行政违法的软约束，纠正违法行政执法行为最终还依赖于行政执法机关的自身纠正行为。行政检察属于程序性监督，其检察建议不具有终局性，不具有实体上的终局决定权和处分权。此外，对行政执法的检察监督，需要突破事后、末端的诉讼监督，推动事中、前端的行政执法过程监督，实现结果与过程监督并重。为此，行政检察监督重心需要转向行政执法全过程，从发现程序、调查程序、处理程序、公布程序等程序节点着手，嵌入行政检察监督，实现对行政执法过程的同步监督，减抵末端监督弊端，提前引导、督促行政机关依法行使行政权。

（四）优化具体衔接制度与机制

1. 合理确定行政检察监督范围。

尽管行政执法可以从狭义、广义等不同维度进行解读，但对于行政立法、制定其他行政规范性文件等抽象行政行为，在已有的宪制框架下不宜纳入行政检察监督范围之中。如此，则对行政执法的行政检察监督主要对象应当限定在具体行政行为领域。行政检察监督应当是一个覆盖全领域、全过程的监督。但是，考虑到行政检察的组织设置与人员配置、资源分配和监督工作推进安排，可以选择就人民群众最关心、反映问题最集中、牵涉面最广的行政执法领域，如食品药品安全、安全生产监管、生态环境保护、城镇建设规划、土地征收与补偿、国有资产使用与保护、医疗卫生与社会保障救助等领域，针对行政处罚、行政强制、行政许可、行政征收等行政执法活动开展行政检察监督。

2. 完善案件线索移送反馈机制。

对行政执法进行行政检察监督的案源线索，理论上存在多元渠道，可以是纪检监察机关，也可以是行政执法机关的上级行政机关，还可以是行政执法过程中的行政相对人，以及检察机关在监督过程中自行发现。这些案源来源整体上可以分为外部来源与内部来源，尤其是针对外部来源线索，检察机关需要完善线索来源登记、识别、处理、反馈等台账，建立简洁、明了的线索移送与反馈程序与时效制度，做到每一条线索来源都有登记，每一条线索都有反馈。在检察机关系统内部，在不同检察职能部门之间，也需要建立案件线索内部移送与反馈机制。同时，赋权行政相对人可以申请启动行政检察监督程序。

3. 优化监督方式。

提高行政检察效能依赖于针对不同监督对象采取匹配的监督形式。要根据具体行政违法状况及情节，综合运用检察建议、纠正违法通知、督促履职、督促起诉、提起公益诉讼等方式，按照提醒式检察监督、纠正式检察监督、处分式检察监督等类型，构建多元化、层级递进式的行政违法的检察监督方式体系。

4. 案件事实、法律依据与证据等资料移送衔接，以及证据采纳标准、勘验鉴定标准的统一。

在行政检察监督中，从案件来源观之，涉及的公权力主体有纪检监察机关、上级行政机关、检察机关之间的线索双向移送，以及检察机关内部不同检察职能部门之间的线索双向移送。与之对应，在移送线索的同时，对于已经获取的有关案件事实、法律依据及其相应的证据，应一并移送，保证移送材料的完整性、客观性、真实性。对于移送的证据、勘验鉴定等，应当采用统一标准，保障不同机关或部门之间开展的行政检察监督的统一性、协调性。

5. 案件协查与联合监督检查。

检察机关与司法行政机关可以建立年度计划互相抄送制度与协调机制，在分别制定各自的行政检察与行政执法监督年度工作计划过程中，加强沟通，聚焦问题，将拟监督的重点领域、监督对象、问题指向等作为行政检察监督与行政执法的交汇点。以此为基础，双方协商选择合适的时空条件、监督模式，就社会反映集中、影响较大的行政执法事项开展联合监督检查，实现行政检察与行政执法的同步协调。

结语

推进全面依法治国，首先是依宪治国。宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施。宪法是制定其他法律的法律，在宪法已经确立检察机关作为“国家的法律监督机关”定位的宪制框架下，需要通过法律规范对检察机关监督行政执法进行规范。结合当下开展的检察制度改革实践，检察机关成为中国检察制度改革的有力推动者和践行者。一方面，需要从检察制度改革实践中不断总结行政检察工作经验，提炼行政检察的一般性规律和共通性规则，指导行政检察实践。另一方面，从行政检察监督规范化

的角度,适时将这些共通性规则上升为法律规范,反哺和指导检察制度改革实践,将是未来继续推进中国检察制度改革的必由之路。从改革路径上看,《行政诉讼法》《人民检察院组织法》尽管对行政检察有所规定,在短期内再制定关涉行政检察的法律不现实。比较可行的路径即是由最高人民检察院出台有关行政检察的司法解释,以法治思维和法治方式引领和推动行政检察改革实践。

注释:

1 雷小政:《往返流盼:检察机关一般监督权的考证与展望》,《法律科学》(西北政法大学学报)2012年第2期。

2 《人民检察院组织法》(1979年制定)第1条规定:“中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关”。

3 《宪法》(2018年修正)第134条规定:“中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关”。

4 姜明安:《论新时代中国特色行政检察》,《国家检察官学院学报》2020年第4期。

5 林来梵:《从宪法规范到规范宪法》,法律出版社2001年版,“绪论”。

6 秦前红:《全面深化改革背景下检察机关的宪法定位》,《中国法律评论》2017年第5期。

7 参见张智辉:《检察权研究》,中国检察出版社2007年版,第66页。

8 湛中乐:《三个层面构建科学的行政检察监督体系》,《人民检察》2015年第2期。

9 秦前红:《两种“法律监督”的概念分野与行政检察监督之归位》,《东方法学》2018年第1期。

10 谢鹏程:《行政执法检察监督论》,中国检察出版社2016年版,第32页。

11 黄辉明、桂万先:《我国检察权的职能拓展》,《中共中央党校学报》2013年第3期。

12 肖金明:《建构、完善和发展我国行政检察制度》,《河南社会科学》2011年第6期。

13 苏彦来等:《重构行政检察制度基本问题略论》,《黑龙江省政法管理干部学院学报》2017年第6期。

14 中国人民公安大学课题组:《刍议行政执法行为的检察监督》,《黑龙江省政法管理干部学院学报》2018年第6期。

15 李奋飞:《检察再造论——以职务犯罪侦查权的转隶为基点》,《政法论坛》2018年第1期。

16 朱孝清:《国家监察体制改革后检察制度的巩固与发展》,《法学研究》2018年第4期。

17 韦磊、万绍文:《促进行政检察和行政执法监督有效衔接》,《检察日报》2020年4月11日。

18 曹颖频等:《四川:加强行政检察与行政执法监督协作配合》,《检察日报》2020年7月5日。

19 何小敏等：《检察机关与自然资源部门建立行政执法与行政检察衔接机制》，《信息时报》2019 年 11 月 13 日。

20 闫晶晶等：《福建:建立自然资源行政执法与行政检察相衔接机制》，《检察日报》2020 年 6 月 13 日。

21 李维、王丽坤：《青海:构建行政执法与行政检察协作机制合力破解行政处罚决定执行难题》，《检察日报》2021 年 9 月 23 日。

22 张相军：《关于做好新时代行政检察工作的思考》，《中国检察官》2019 年第 4 期。

23 肖中扬：《论新时代行政检察》，《法学评论》2019 年第 1 期。

24 张昊天：《践行理念变革引领行政检察创新发展》，《中国检察官》2020 年第 1 期。

25 林越坚等：《检察机关行政执法监督的法律经济学重述》，《国家检察官学院学报》2017 年第 5 期。

26 寒兵、谢寒：《黑龙江集贤:大数据平台与行政检察深度融合》，《检察日报》2019 年 5 月 30 日。

27 田野：《行政执法检察监督的发展与界限》，《人民检察》2015 年第 16 期。

28 傅国云：《行政检察监督研究:从历史变迁到制度构建》，法律出版社 2014 年版, 第 36 页。

29 周赞：《论我国检察院的角色定位、具体权能及其尴尬》，《江汉论坛》2016 年第 4 期。