

行政违法行为检察监督机制研究

徐成昊

青岛大学法学院, 山东 青岛

收稿日期: 2024年10月3日; 录用日期: 2024年11月2日; 发布日期: 2024年11月12日

摘要

检察机关有权对有违法行使职权或者不行使职权行为的行政机关进行监督, 纠正其违法行为并督促其依法履行职责。当前行政违法行为检察监督机制面临着诸多困境, 主要涵盖以下三点: 即行政违法行为检察监督的监督范围难以确定、监督体制与方式上存在障碍以及监督界限不易把握。完善行政违法行为检察监督机制应从两方面考虑, 一是解决目前理论与实践所初步探索出的监督困境所在, 二是根据监督机制的实践运作提出未来之展望。

关键词

检察监督, 法律监督, 行政违法行为, 检察权

Research on the Procuratorial Supervision Mechanism for Administrative Violations

Chenghao Xu

School of Law, Qingdao University, Qingdao Shandong

Received: Oct. 3rd, 2024; accepted: Nov. 2nd, 2024; published: Nov. 12th, 2024

Abstract

The procuratorial organs have the right to supervise administrative organs that have illegally exercised their powers or failed to exercise their powers, correct their illegal acts, and urge them to perform their duties according to law. The current procuratorial supervision mechanism for administrative violations faces many difficulties, mainly including the following three points: the scope of supervision for procuratorial supervision of administrative violations is difficult to determine, there are obstacles in the supervision system and methods, and the boundaries of supervision are not easy to grasp. Improving the procuratorial supervision mechanism for administrative violations should be considered from two aspects: first, addressing the current dilemma of supervision

文章引用: 徐成昊. 行政违法行为检察监督机制研究[J]. 争议解决, 2024, 10(11): 99-103.

DOI: 10.12677/ds.2024.1011439

that has been explored in theory and practice, and second, proposing future prospects based on the practical operation of the supervision mechanism.

Keywords

Procuratorial Supervision, Legal Supervision, Administrative Violations, Procuratorial Power

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

在我国，行政检察监督制度自建国之初便已存在，并非新生制度。以往，无论学界抑或实务界，行政检察监督往往被等同于检察机关针对行政诉讼所进行的特殊监督，也即仍处于审判监督的范畴。历经至今七十余载的革新与发展，行政违法行为已被纳入到行政检察监督的范围之内，行政检察监督已突破原有格局并呈现出新形态。但目前行政违法行为检察监督的实践运行机制仍存在一些障碍有待解决，学界也对此尚存较大争议。因此，本文旨在结合检察权、法律监督等基本理论，进一步探究行政违法行为检察监督机制，希望可以为后续研究提供些许参考。

2. 行政违法行为检察监督机制概况

最高检 2015 年发布的关于贯彻落实《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的意见及其后 2021 年通过的《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》充分表明了我国正逐渐形成的行政违法行为检察监督机制。行政违法行为检察监督是党的十八大以来检察机关加强法律监督的直接体现，蕴含了行政检察监督的理念转变与范围拓展。

(一) 正当性基础：国家法律监督权

我国宪法明确规定检察机关为我国法律监督机关，检察权获取了当然的法律监督权能，这为检察机关行使法律监督权提供了坚实的正当性基础。检察机关被授予的法律监督权，作为国家赋予的一项特定职能，其核心在于利用法律途径对国家机关、公职人员及广大公民的法律行为进行严密的监控与规范，旨在保障法律的准确无误执行[1]。此监督权的特性体现在它的权威性、专业性及遵循法定程序上，深刻彰显了检察机关在践行宪法与法律规定职责过程中的核心地位与关键作用。对于行政机关及其工作人员违反法律的行为，检察机关可以依法进行审查和纠正，这是法律赋予检察机关的权力，这也是检察机关的职责所在，是法律要求检察机关应当履行的义务。

(二) 理念转变：由特殊监督至“准一般监督”

长期以来，检察机关大多依托于行政诉讼对行政机关实施间接法律监督。而即便检察机关已经基本完成了全覆盖式的行政诉讼监督，仍然是基于诉讼监督这种特殊监督的方式达成其法律监督职能[2]。换言之，行政违法行为检察监督以前，实践中检察机关的行政监督应准确性为通过诉讼活动监督而达成的特殊监督、间接监督。所谓行政违法行为检察监督，是指检察机关有权对有违法行使职权或者不行使职权行为的行政机关进行监督，纠正其违法行为并督促其依法履行职责。相比于特殊监督而言，一般监督并非完全的法律概念，而是基于法律所赋予检察机关的监督权能而言的[3]。其与特殊监督不同之处在于两方面，一是监督方式上并不依托于诉讼活动；二是一般监督本质上是直接对公权力履职行为合法性的监督。

对行政违法行为的直接监督，本质上应为“准一般监督”，即这既不是一种特殊监督，又不完全属于一般监督，而是相比一般监督而言更具有补充性及有限性。这种由特殊监督至准一般监督的转变，不仅是我国检察监督思路上的转变，更多的是检察监督理念上的转变。即便我国检察机关天然的具备对一切国家公权力实施法律监督的职能，但纵观我国不同时期，一般监督的实践落实状况并不一致，反而特殊监督是检察监督的“主战场”。一般监督本质上反映了检察监督的范围，其范围并非一成不变，而是根据不同时期的需要存在变化。检察监督的范围扩张，则一般监督的活力凸显，这背后实则是监督理念的革新。

(三) 运作机理：以检察建议为手段

行政违法行为检察监督应遵循补充启动原则、有限审查原则及程序原则，或言之，行政行为检察监督实质上应关注到启动上的补充性、审查上的有限性以及其效力上的程序性^[4]。行政违法行为检察监督的启动具备补充性是由我国的法律监督体系的特性所决定，无论是人大监督、纪检监察监督还是行政诉讼监督，尽管不同监督并无明确位阶之分，但显然行政违法行为检察监督应启动于其他监督并未启动的情形之下。这也与行政违法行为检察监督的具体性息息相关，在其项下所针对的是具体行政行为，带有明显的专业性与个案性，而人大监督具有宏观性、纪检监察监督针对的多为国家机关工作人员。

此外，行政违法行为检察监督作为一种直接监督，相比间接监督可以更为直接的形成对行政机关的监督，也更容易介入行政权的正常运转，因此有限原则同为其应当遵循的重要守则。在有限原则与补充原则的前提下，此项监督的主要手段当属检察建议。同时，与有限原则和补充原则相对应，检察建议多为柔性的意见性监督，并不具备强制效力，也不会形成刚性约束。需要注意的是，即便如此，仍然不能忽略检察建议所天然具备的隐性约束力，检察机关仍然可以对未及时回应检察建议的机关进行通报、诉讼等。

3. 当前行政违法行为检察监督机制的困境

十八届四中全会以来，行政违法行为检察监督从提出到不断实践，正历经不断完善的过程。但不得不面对的是，当前行政违法行为检察监督机制面临着诸多困境，主要涵盖以下三点：即行政违法行为检察监督的监督范围难以确定、监督体制与方式上存在障碍以及监督界限不易把握。

(一) 监督的范围难以确定

行政违法行为检察监督是检察机关对行政权力运行的直接监督，相比以往依托于行政诉讼的间接监督而言，突破了一定的范围限制，在一定程度上实质扩大了检察监督的范围，但就其性质而言仍属于一种准一般监督，因此并不能将其范围简单等同于一般监督的范围。原有行政诉讼监督中所延伸出的间接监督抑或穿透监督与现行行政违法行为检察监督同时运转则会出现行政违法行为检察监督范围界定混乱的问题：也即两种监督是否同属于行政违法行为检察监督的问题，行政诉讼及其衍生监督是否仍属于诉讼监督，抑或同为行政违法行为检察监督难以准确界定。

有学者认为，“行政违法检察监督是对检察权的拓展，但原来检察职能中并非完全没有涉及行政权监督的内容，需要从原有职能与新增职能的关系角度来明确行政违法检察监督的范围”^[5]，行政诉讼监督与行政违法行为检察监督即检察机关原有职能与新增职能的碰撞。除上述关系外，还应注意如行政公益诉讼因其明确的检察机关公诉职能体现，则不应划入行政违法行为检察监督的范畴；同样，其他带有一定司法属性的行政活动也不应纳入监督范围。因此，行政行为的性质及违法性所具有的多样性决定了行政违法行为检察监督范围的复杂性。

(二) 监督方式上存在障碍

目前，行政违法行为检察监督的主要方式仅为依法制发检察建议，准确而言，是五种法定检察建议

类型中的“纠正违法检察建议”。实践中，也有部分地方检察机关将“社会治理检察建议”这一类型同样归为行政违法行为检察监督方式的一种。但检察建议具有明显的柔性特点，仅保留这一单一的监督方式无疑会严重影响行政违法行为检察监督的效果。一方面，强制法律约束力的缺乏极大的削弱了监督的有效性，检察建议制发至行政机关后，往往并不会引发足够的重视。另一方面，检察建议自身在内容上往往存在笼统、简短及纠问的特点，缺少具体而可行性高的实际改正建议，行政机关即使及时接受并采纳相关检察建议，对行政违法行为的改正作用并不理想。

(三) 监督的界限不易把握

行政违法行为的当事人权力救济是实践中存在较多的情形，也即行政复议或行政诉讼。当事人未提起复议或诉讼及复议权和诉讼权丧失的，检察机关有权对相关行政行为进行审查及判断，以实现监督、纠正。上述事项是实践中相对较多同时较易处理的行政违法行为检察监督，但是实践中还存在着行政公益诉讼前置程序这一难以把握监督界限的事项。行政公益诉讼前置程序与行政违法行为检察监督之间的区分并无通说上的当然标准，二者之间的原则性边界有待探明。

在我国，行政违法行为检察监督工作正处于初步探索阶段，但可以明确的一大原则则为“有限监督”。行政违法行为检察监督既不能代替复议和诉讼这两大救济途径，也不能忽略与行政公益诉讼前置程序的区别，同时，更不能过度扩张监督权而干预行政权依法的行使。行政违法行为检察监督的界限关系到监督的法律效果、政治效果和社会效果的实现，如何正当把握边界不仅是难点，也是重中之重。

4. 行政违法行为检察监督机制之展望

行政权的依法运行是法治国家必不可少的一环，行政违法行为检察监督则是保障行政权良性运转的重要方式之一。当前行政违法行为检察监督机制正处于初探阶段，笔者认为，完善行政违法行为检察监督机制应从两方面考虑，一是解决目前理论与实践所初步探索出的监督困境所在，二是根据监督机制的实践运作提出未来之展望。

(一) 确定行政违法行为检察监督范围

首先，需要明确的是以行政违法行为的诉讼受案范围为界，可确定监督范围包括人民法院受案范围之外的行政违法行为。这是继行政诉讼监督后推行行政违法行为检察监督的重要含义。其次，并未进入行政诉讼程序的案件，并不代表其指向的行政违法行为不属于人民法院的受案范围，同样可能因其他因素使得这一部分行政违法行为游离于行政诉讼之外，此种行政违法行为同样处于行政违法行为检察监督的范围之内。再次，保证具体行政行为与抽象行政行为的同时监督。行政违法行为有具体行政行为与抽象行政行为之划分，以往行政检察监督多聚焦于具体行政行为，即关注行政机关行使职权过程中作出的具体行为。但行政机关依法制定和发布各类规范性文件的抽象行政行为往往容易被忽视，形成监督空白。^[6]理论上讲，具备普遍适用效力的规范性文件具备更广泛的覆盖面和影响力，且往往会成为具体行政行为违法的根源所在。

(二) 丰富行政违法行为检察监督方式

对违法行政行为实施检察监督的主要目的是发现、指出并督促纠正行政机关的违法行为，这就对应的涉及到行政违法行为的信息获取通道、行政违法行为的监督纠问方式及相应的问责机制。目前行政违法行为的监督线索信息等获取渠道主要是接收举报、投诉等，具有相当程度上的被动性^[7]。违法线索的收集问题在最高检关于贯彻落实《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的意见中有所提及：“在履行法律职责的过程中”，但这一规定因检察机关的法律监督机关定位而显得过于笼统，可操作性不强。当下全球进入数字时代，信息共享与数字化是世界大势所趋，主动探索数字检察监督与司法信息共享是解决上述问题的“灵丹妙药”。而对于具体监督方式的问题，应秉持行政违法行为检察监督

专门检察建议的探索和其他有效监督方式创新并行的理念,进而拓宽监督路径的选择。最后,还要针对监督刚性有待提升的问题积极探索行政违法行为检察监督问责机制。

(三) 准确把握行政违法行为检察监督界限

行政违法行为检察监督应注意与其他监督的界限以及自身的监督界限,前者是指我国国家监督体系内的其他监督,即人大监督、纪检监督等等,后者是指检察机关对行政违法行为进行监督应把握的边界。[8]行政违法行为检察监督的界限问题本质上又来源于其补充性原则和有限性原则,这里的前者与上述其他监督与检察监督的关系相对应,后者又与监督自身边界相关。在行政违法行为检察监督的界限探索中,应谨慎把握这两大基本原则,要在充分考虑多种因素的前提下,依规依法实施监督。

5. 结语

十八大以来,随着全面依法治国的深入推进,行政检察监督形成了新格局,行政违法行为检察监督是我国行政检察监督的新篇章。虽然目前相关机制仍处于初步探索阶段,但仍期待不远的未来行政违法行为检察监督及配套机制将进行正式入法。

参考文献

- [1] 张相军,马睿. 检察机关开展行政违法行为监督的理论与实践[J]. 法学评论, 2023, 41(6): 14-25.
- [2] 马一鸣. 行政违法行为检察监督的若干思考[J]. 山西省政法管理干部学院学报, 2024, 37(3): 43-46.
- [3] 赵溢鑫. 行政检察监督范围的历史变迁和未来演进[J/OL]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 1-15. <https://doi.org/10.19898/j.cnki.42-1704/C.20240618.05>, 2024-11-06.
- [4] 梅扬. 行政违法行为检察监督的概念谱系和运作机理[J]. 社会科学, 2024(5): 171-180.
- [5] 江国华,王磊. 行政违法行为的检察监督[J]. 财经法学, 2022(2): 82-96.
- [6] 刘玉彪,吴泽锋,张晓龙. 行政违法行为检察监督的法理意蕴与实践路径[J]. 郑州师范教育, 2024, 13(4): 21-25.
- [7] 杨建顺. 行政违法行为检察监督的构造[J]. 中国检察官, 2023(19): 8-12.
- [8] 赵琼. 行政违法行为检察监督的定位与制度发展方向[J]. 中国检察官, 2024(7): 50-53.