

doi: 10.16104/j.issn.1673-1883.2023.04.016

行政争议诉源治理下的检察类案监督机制构建

赵丹琨, 殷兴东

(甘肃政法大学法学院, 甘肃 兰州 730070)

摘要:随着检察机关开展行政争议实质性化解工作的深入,行政检察工作方向逐渐由个案总结归纳为类案,以提升化解效率,但同时也面临了诸多问题,包括类案监督无法全面覆盖、对行政自由裁量权的检察监督限度不够明确、类案归纳工作缺乏体系化建设等困境。在分析最高人民检察院2022年发布的典型案例与指导案例的基础上,对行政检察类案监督机制的构建提出了促进检察机关联结效能、妥善处理行政自由裁量权的监督力度、深入推进智慧检务等建议,以促进类案监督的体系化构建,有效实质性化解行政争议,促进行政争议诉源治理。

关键词:类案监督;行政检察;指导性案例

中图分类号:D926.3 **文献标志码:**A **文章编号:**1673-1883(2023)04-0099-09

Supervision Mechanism Construction for Procuratorial Cases Under the Governance of the Sources of Administrative Disputes

ZHAO Dankun, YIN Xingdong

(School of Law, Gansu University of Political Science and Law, Lanzhou, Gansu 730070, China)

Abstract: With the deepening of the substantive resolution of administrative disputes carried out by procuratorial organs, the administrative procuratorial work is gradually summarized as similar cases instead of the previous individual cases, so as to improve the efficiency of resolution. However, it is also faced with many problems such as the lack of comprehensive coverage of case supervision, the lack of clear limits of procuratorial supervision on administrative discretion, and the lack of systematic construction of case induction. Based on the analysis of the typical cases and guiding cases issued by the Supreme People's Procuratorate in 2022, suggestions are put forward for the construction of the supervision mechanism of administrative procuratorial cases, such as promoting the connective efficiency of the procuratorial organs, properly handling the supervision of administrative discretion, and further promoting the intelligent inspection, so as to promote the systematic construction of case supervision and effectively resolve administrative disputes for the governance of the sources of administrative disputes.

Keywords: case supervision; administrative inspection; guiding case

一、问题的提出

2021年6月15日,中共中央发布《关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》,明确提出检察机关要充分发挥法律监督职能,在履职中开展行政争议实质性化解工作,促进案结事了。2022年,最高人民检察院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^[1],专

项活动开展以来,接连发布以行政检察类案监督为主题的四件指导性案例^[2]，“检察为民办实事”——行政检察与民同行系列典型案例第五至第十批,旨在通过发挥类案监督对制度构建的纠偏、引领作用^[3],着重解决社会重点领域疑难问题,完善时代背景下服务型政府转变与依法行政要求。通过从具体案件中归纳行政争议实质性化解难点与堵点,促进抓源治本,对反复出现的执法司法问题与社会治

收稿日期:2023-05-11

基金项目:2023年度甘肃省优秀研究生“创新之星”项目:行政争议实质性化解的检察调解范式——最高检典型案例视角(2023CXZX-773)。

作者简介:赵丹琨(1999—),女,河南安阳人,硕士研究生,研究方向:行政法学,E-mail:1434791026@qq.com。

理中存在的普遍性问题通过制发检察建议^[4]等多元路径,来规范行政执法,促进行政争议实质性化解。截至 2022 年 9 月底,全国检察机关在专项活动中共办理涉民生民利案件 33 400 余件,从办理重点民生领域保障案件来看,主要集中在社会保障领域,社会治安领域,市场主体权益保护,住房领域,就业、教育、医疗卫生和养老领域、冒名顶替或者弄虚作假婚姻登记与办理特定群体权益保护案件^[1]。

在检察机关以类案监督方式推动诉源治理工作在取得重大进展的同时,也面临着个案与类案处理冲突、类案归纳工作量庞杂、覆盖领域经验不全面等等难题。通过对 2022 年最高检指导案例的分析归纳,以行政争议诉源治理格局中的行政检察类案监督为视角,展开对行政争议实质性化解检察实践的论述。

二、行政检察诉源治理工作由来

行政检察诉源治理的本质是针对不同领域的多发行政争议作出归类整理,以便再次运用有经验可循,大幅提升办案效率,精准办案,节约司法资源。依法行政作为依法治国的重要环节,行政执法效果深刻影响人民生活,良好的执法效果更能起到社会稳定的作用。最高检党组书记、检察长张军指出,绝不能就法治看法治,就检察说检察,要以更高站位、更大格局,从助力推动中国式现代化建设的角度深入思考^[5]。2021 年 2 月,中央全面深化改革委员会第十八次会议审议通过《关于加强诉源治理推动矛盾纠纷源头化解的意见》,将“诉源治理”放在重要地位,强调“抓前端、治未病”,通过源头预防、前端化解等方式,从源头上减少诉讼增量。2021 年 6 月党中央印发《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》,最高人民法院发布《关于案例指导工作的规定》《人民检察院开展行政争议实质性化解工作指引》《人民检察院行政检察类案监督工作指引》等,不断完善检察机关的操作指南。从最初提出的行政争议实质性化解检察实践,经过量变到质变的转化,随着化解案件数量的上升,在案件类型、争议焦点、对策选择上也应通过不断总结反思的方式,实现争议化解的真正目的,从源头上遏制案件的产生。2022 年作为质量建设年,检察机关旨在发挥案例示范、引领、教育作用,全面提升法律监督质效^[6]。以个案带动类案监督,重点解决社会难点、痛点问题,有效促进社会治理。坚持和发展新时代“枫桥经验”,有学者以法院视角、基层社会治理视角、纠纷的预防等方面界定

诉源治理^[7]。也有学者主张,行政检察诉源治理既包括在行政行为前端参与诉源治理,也包括联结法院的诉讼阶段,以整体视角在行政争议进入检察监督前化解^[8]。在发布典型案例的答记者问环节,最高检第七检察厅厅长张相军多次提到加强类案监督,推进诉源治理,旨在针对民生领域多发行政争议案件,通过类案监督促进有关部门完善治理。通过专项活动把行政检察监督工作融入社会治理,解决群众最关心最直接最现实的利益问题。张军表示,下一步全国检察机关要及时总结专项活动前期工作经验,扎实推进专项活动深入开展,优化检察行政争议实质性化解能力。

行政检察可以适当超越行政争议化解的局限性,关注行政争议问题背后的制度性、根源性问题,为在制度上解决诉源问题提出更多建设性意见^[9]。鉴于最高人民法院指导案例以专题形式归纳类案的思路,地方也逐渐开展“小专项”促进类案归纳。为达到精准办案的要求,在归纳整理时尤其需要注重细节,如何兼顾检察监督的稳定性与灵活性是需要重点研讨的问题。

三、行政检察推进类案监督机制的必要性与可行性

(一)必要性分析

从节约司法资源的角度来看,类似于集中审理案件与非诉治理背后所体现的检察理念,当未解决的行政争议从行政执法转到行政审判再转到行政检察监督后,基于个案的长期诉累与类案的长期积压,解决案件的难度与成本也会随之上升。根据上层治理理念,体系化建设的需要是法治社会建设的必经之路,在总结类案经验的基础上,通过精准办案点对点施策,类型化法治既是未来法治的关键,也是社会治理的重要一环。基于类案监督的普适性^[10],系统化办案更有利于节约司法资源。

从规制行政机关自由裁量权方面来说,类案反映出的行政机关违法行政行为主要表现在自由裁量权的运用上,即法律法规中相对于强制性规则的裁量条款,在法律设置中的灵活性与固定性结合在给予行政机关广阔行政裁量权的同时,也更深刻影响着公民的合法权益处理,对类案的总结归纳一方面为检察机关化解行政争议有了可参考的标准,也倒逼着行政机关基于检察机关的反馈,集中整改不合理的行政行为,进而增加社会治理中规则的可预见性,促进社会稳定。

从行政检察职能行使效率层面来讲,类案监督

有利于提高行政检察监督效率,从近几年中央和地方发布的行政争议实质性化解数据来看^①,解决案件量在不断上涨,如果不加以归纳和整理,单个案件的处理效率无法得到有效提升。同时,在维护国家法治统一和保障合法权益的基础上权衡,应注重比例原则的考量,行政检察职能行使需重点考虑公共利益的维护与合法私益的保障。有学者归纳学界对行政检察的四大功能阐释,包括直接监督行政行为、维护国家法治统一、维护公共利益、保障合法私益^[11]。也有学者将行政行为具体类型做出细分,认为对行政强制措施和行政违法的检察监督分别侧重彰显人权保障理念,控制行政权两个方面^[12]。

(二)可行性分析

1. 政策支持以类案推动行政争议诉源治理

从政策导向角度出发,2022年4月1日最高人民法院印发《关于加强新时代国家检察官学院检察教育培训工作的意见》^②,要求不断深化政治与业务融合培训,强调尤其强化行政争议实质性化解等培训,提升办好检察为民实事能力。发挥典型案例的指导作用,将社会治理目标实现融入检察监督履职过程,针对典型个案、类案发生的原因重点施策,促进源头治理^[13]。针对中央政策,省级地方性法规也做出细化指导。2022年8月2日实施的《国务院关于支持贵州在新时代西部大开发上闯新路的意见》,在社会矛盾化解工作板块,指出在推动行政争议实质性化解方面,尤其注重源头化解与基层治理^③。

2. 检察监督能弥补国家行政监督体系缺漏

虽然职务犯罪侦查职能转隶,但检察院法律监督机关的宪法定位并未改变^[14]。从监督措施启动的角度来看,行政检察具有独特的优势。检察机关对于履职过程中发现的行政机关的违法行政行为能够主动通过制发检察建议等方式监督依法行政,推动诉源治理,而法院基于案件受理的被动性,只能在当事人针对行政行为不服提起行政诉讼时才能监督,不具有纠纷化解的主动性,同时其相比检察机关不够充分联结多方国家机关释法说理,使得纠纷的化解存在不彻底性。相较之下检察机关更有利于推动诉源治理,弥补法院监督的不足。同时,基于权力机关监督存在的局限性、行政机关的内部监督存在缺陷、以权利制约权力的社会监督乏力等^[15]都使得行政监督存在纠纷化解不彻底的困境产生。有学者主张,行政检察是除行政诉讼和行政复议外,相比于信访制度、行政监察和人大监督外的解决行政争议的第三条道路^[16]。

3. 行政检察联结效能有利于形成监督合力

从机构的联结功能来看,检察机关的机构调动能力明显高于法院,此处从指导案例中就可以看出,检察机关对于需要纠正的行政违法行为和亟待解决的当事人权益,可以主动采取补救措施,并推动当事人采取司法救助,通过联结政府、第三方与当事人沟通,加之村委会居委会的协助,共同帮助化解行政争议。目前我国已建立的行政执法法律监督体系,包括权力机关的监督、行政机关内部监督、司法机关的监督、政协民主监督和新闻媒体、社会舆论、群众信访等各个层面的社会监督^[17]。行政检察能够有效联结不同国家机关和社会监督力量,促进形成行政监督合力。

四、目前行政检察类案监督机制构建存在的主要问题及原因分析

(一)目前行政检察类案监督机制构建存在的主要问题

1. 类案监督无法做到全面监督

从“与民同行”^④“行政检察监督类案”^[18]“行政争议实质性化解”^[19]为主题的系列指导案例与典型案例来看,目前检察机关已在老年人权益保障、黄河环境保护、市场主体权益保护、退役军人权益保护、优化营商环境、行政登记、工伤认定领域发布了典型案例,领域覆盖并不完全,还需要持续通过典型案例总结难点要点,以点带面解决相关领域目前存在的问题。例如上海市检察机关推动规范船舶经营社会治理案,采取调研走访方式,针对挂靠船舶监管不力的普遍性问题,检察机关通过制发检察建议督促船舶经营的源头规范,有效消除挂靠船舶对长江生态环境可能造成的潜在危害^[20]。但由个例推导规律的归纳方法本身存在着不全面归纳的缺陷。一方面,司法理念随着政策在改变,部分案例的裁量的标准不具有参考性。以优化营商环境为例,其产生是源于疫情下针对小微企业艰难的生存现状,与经济危机的双重影响下产生的经济带动效应。近些年采取的刑事合规对企业轻微犯罪不起诉等措施,也是基于当下经济政策的考量。另一方面,裁量限度探索会随着案件处理的积累,经历从上下摆动状态再回归平均线,在探索过程中得出的结论与采取的措施是不稳定、不固定的,效果也是因案而异的。虽然在2022年最高人民法院已率先提出“质量建设年”又提出推动类案监督机制促进诉源治理,但是由于案件基数不够,实际上还

需要案件数量的积累与典型案例的试点。

2. 针对行政自由裁量权的检察监督限度不够明确

有学者总结行政检察诉源治理的基本方式为调查核实、公开听证、释法说理三种。^[21]最高检第七检察厅厅长张相军表示,行政检察促进行政执法领域的社会治理,既需监督纠正具体的行政违法行为,又要跳脱个案局限,以类案监督实现长效治理^[1]。实践中,对于个案治理至关重要的检察机关监督行政自由裁量权的规定不甚明确。一方面,我国有关检察权对行政自由裁量权规制的法律依据不够明确^[17],检察权的行使没有清晰的法律指导与遵循。随着2018年《中华人民共和国宪法》的修改,《中华人民共和国人民检察院组织法》的重新修订,检察机关的法律监督职能随着法治的健全与时代背景的需要,从最初的“刑事检察院”逐步确认了人民检察院是国家的法律监督机关^[9]。部门法的健全也推动着检察机关从刑事走向民行刑兼顾的全面诉讼监督机关转变,包括《中华人民共和国行政诉讼法》和《中华人民共和国民事诉讼法》等的颁布。《中华人民共和国立法法》与《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》在此基础上,通过对监督范围和方式的规定,开始使得检察机关正式由诉讼监督机关向法律监督机关转变^[17]。2018年10月26日修订的《中华人民共和国人民检察院组织法》第2条,正式明确人民检察院是国家的法律监督机关的监督地位。但检察权对自由裁量权的规制并没有具体明确的界限,尤其涉及检察权监督行政权的相关内容^[22]。目前相关研究甚少,所以模糊地带较多,易造成司法行政机关法律理解、适用不统一的难题。

3. 类案归纳工作量庞杂,缺乏体系化建设

基于碎片化数据整合的需要,类案监督的本质目的除却实现诉源治理,还在于追求精准监督效果^[23]。也就是从点到点、点到面,再从面到点的过程。体系化建设就是由点到面的过程,需要技术支撑、专家辅助、内部整理学习三方面措施。但对于这三方面存在争议,在技术支撑方面,智慧检务的人工智能设计标准并不确定。需要明确的是,智慧检务要实现什么样的目标,及格标准是什么,是否会类裁判化都需要得到重视;在专家辅助方面,目前更多采用的是通过开展听证会、论证会使得相关领域的专家学者参与到行政执法与违法行为纠正的过程中来,提出专业建议^[23]。但目前我国关于行政检察听证还存在实体规定和程序规定尚不成熟,且缺乏法律依据、数据集成和线索挖掘等难题。在

内部整理学习方面,除却对最高人民检察院发布的典型案例学习,还应以地方各级检察机关发布的“小专项”学习研究,如何有效整合中央和地方经验,构建体系化信息至关重要。例如江苏省某木业公司环境违法行政非诉执行检察监督案中,检察机关在办案中发现公司“注销换壳”逃避处罚问题多发,然而恶意注销公司监管难题产生的原因,就在于行政执法机关与市场主体登记机关间存在信息壁垒^[24]。

(二) 行政检察类案监督机制构建困境产生的原因分析

1. 行政争议案件涉及领域广泛

首先,从监督领域上看,对行政执法活动的监督目前主要集中于涉及人数众多、矛盾尖锐、直接影响社会稳定和安全的领域^[25]。行政争议案件具有类型的复杂性,虽主要涉及民生领域,但随着人民需求的多样化,涉及领域也逐渐广泛;由个案推导类案的归纳方法本身就存在不完全归纳的缺陷,类案整理的过程不仅消耗时间,也消耗检察机关的人力物力资源,每年能够归纳整理的案件数量是有限的。其次,行政争议案件具有发生的隐蔽性。以浙江省某市人民检察院督促某市工程建设行政主管部门依法履职检察监督案为例,行政机关在日常监管中通常难以及时发现私主体之间的违法行为^[24]。针对该现象的解决路径,一方面是需要行政检察机关的深入调查,另一方面是检察机关需要对行政机关的行政执法过程透彻了解,通过信息共享才能够发现问题并深入解决。但实践中,一方面缺少双方信息互通的公共智能平台,另一方面,国家机关之间存在内部的壁垒,如何处理行政机关和检察机关之间的关系很重要,这也是行政检察建议为什么在当初设定之时就处于边缘监督地位也位于柔性方式之列的原因。最后,行政争议案件具有需求的不直接性。可以看到,无论在“检察为民办实事”“行政争议实质性化解”“行政检察监督类案”为主题的典型案例和指导案例中,存在大量的合法性解决,但合理性待帮助解决的情形。这些原因都造成了在经过行政、法院两级程序后,还存在未解决的实际争议的情形。

2. 个案正义与类案监督的冲突

从个案到类案容易发现问题并解决问题,但是从类案精准施策到个案中却容易出现机械适用的情形。例如某风力发电有限公司土地违法行政处罚非诉执行检察监督案中,针对风电公司未能及时

履行消除非法占用土地上新建的建筑物和其他设施的问题,进一步向镇政府说明要避免机械执行,通过召开公开听证,暂缓执行处罚决定,给予企业一定宽限期,同时使自然资源部门帮助企业做好用地审批等相关工作,加快审批进度落实整改的执行方案^[26]。检察机关与行政机关的自由裁量权还不同,不能用行政自由裁量权的方法和思路来规束检察裁量权。一方面是因为职能关系,检察机关处于监督行政的宪法地位;二是因为立场不同,针对部分地方各级检察机关的人、财、物等受制于以地方领导为主的“一重领导”体制,容易出现检察机关对地方行政主体的附庸化。检察机关由于法律规定的原则性和监督活动的局限性,行政监督力度偏弱,广度、深度不够^[17]。即使行政争议实质性化解的共同目标一致也不能要求检察监督职能的实现过于全面,应认识到其职能本身就是极具局限性的。有学者在总结类案监督特点的基础上对其监督形式做出归纳,包括共同型监督、实验型监督、同案不同判型监督三种^[27]。鉴于共同型监督成本较高,目前最高人民检察院主要采用实验型监督的方式,通过提供监督范式促进同类监督。但最需要注意的就是同案不同判的监督,除却部分错案,结果差异性理解的把握仍是分析的难题,由此可见处理个案与类案关系的复杂,需要针对具体的对象结合实体和程序两方面能动化解。

同案同办、同案同罚是合理行政的题中之义,也是实质法治的必然要求。但检察机关办理行政争议类案中,尤其需要注重通过办案督促行政机关统一裁量尺度,规范裁量权运行,让相对主体对自身行为产生合理预期,在同类案件中受到公平公正对待,促进法律预防、调整与引导功能的实现。但我国目前有关检察权对行政自由裁量权规制的法律、法规还很不完善,如何规范地规制“自由裁量权”仍存在较大空间^[17]。以最高人民检察院在2022年发布的指导案例为例,对于行政机关滥用自由裁量权的案例体现在裁量行为显失公正、行政机关消极不作为、任意作利己性解释、执法目的不适当方面。

3. 数据壁垒阻碍行政检察监督

有学者提出,应在类案监督后更进一步实现系统治理的要求^[28]。数据治理时代,纸质卷宗的电子化成为归纳难题,电子和纸质很难做到同步运行。不仅是行政机关与检察机关之间存在数据壁垒,检察机关内部和行政机关内部的数据壁垒一样存在^[29]。有学者提出传统行政检察监督不够“精细

化”“高效化”“标准化”^[30]。行政处罚案卷构建府检联通的信息共享网络至关重要,例如有学者借鉴四川、上海等地区建立的“行政执法与行政检察信息共享平台”,提出建立跨地域、跨部门信息交互平台,拟在建立案源信息管理与资源调配系统,通过充分运用信息科学技术方法,提升行政检察监督效率^[31]。同时,电子证据的转化与应用,也影响着检察调查核实的效率^[32]。但多元化的送达方式^[33]有时会增加相对人义务的行为,由此造成的损失不应归责于相对人^[34]。以检例第149号^[2]为例,由于在送达中没有考虑到当事人对信息服务的接受能力,因而为不会使用电子手机的老年人等特殊群体造成阻碍。有学者指出149号案例的特点在于能动履职、主动监督,以及对数字鸿沟的跨越^[35],进而实现调查的彻底性、监督的穿透性、落实的跟进性。但检察监督的界限不应过于深入,影响行政机关内部的自由裁量权,同时,数字鸿沟下的特殊群体权利保障也应得到关注。

五、进一步构建行政检察类案监督机制,促进行政争议诉源治理

(一) 充分发挥检察联结效能,拓展行政检察类案监督机制路径

张相军表示,下一步将全面深化行政检察监督,持续深入开展专项活动,以“小专项”为切口,加强对重点领域和特定群体的权益保障,并将个案监督与类案监督、系统治理相结合,解决深层次问题,推动诉源治理^[36]。由于行政争议案件类型庞杂,因此只能在有限的时间内尽可能多地拓展领域,并在上级机关出台一个领域的相应案例时,下级机关及时展开小专项延伸,在总结后上报并上传到统一的系统里,这样各级地方既可以互相借鉴,中央也可以及时看到下级机关监督成果并发挥“检察一体化”的功能,对存在缺陷的地方予以指导。《人民检察院行政诉讼监督规则》明确,检察机关办理每一一起行政诉讼监督案件都要做到“一案三查”,促进审查方案的标准化^[37],辅以释法说理。

首先需要明确的是,检察机关依职权纠正行政机关违法行为的过程既存在于行政检察部门的日常检察监督活动,也存在于监督法院审判过程中发现的行政类案违法问题,还包括当事人向检察机关申请抗诉进而监督行政行为的过程。检察机关对行政违法行为的纠正方式也是多样的,不能仅局限于检察建议。检察机关“一手托两家”的职责本身就具有社会治理的功能。检察机关通过精准监督

促进具体问题的精准治理,例如江苏省某金属矿砂物资公司生产安全违法行政非诉执行检察监督案中对于冒名婚姻、冒用身份死局的开解,通过联合地方相关单位出台专门意见解决冒名或虚假登记结婚问题等检察方式化解行政争议^[38]。虽然行政检察监督溯源治理通常为公众所知的方式是检察建议,但是很多辅助性检察措施是相互联通、互为补充的,不仅有发布纠正意见,还包括主动救助,联席会议、检察调解促进行政机关与企业登记的沟通与当事人的沟通,共同促成行政争议的实质性化解。其次,2022年最高人民检察院发布的指导案例里检察机关参与监督的方式包括但不限于听证、调解和解、联合调查核实、检察建议、释法说理等。针对行政争议的化解,既要站在行政检察内部视角,也要借助检察外部的力量,共同构成社会治理与行政争议的效果,必要时还可以借助同级或上级党委、政府、人大的帮助^[39]。基于以人民为中心的核心理念,专注于社会治理难点与痛点,凝聚社会治理合力,构建共治平台至关重要,应注重充分发挥联结效能。同时,及时跟进监督落实是提升检察监督刚性的重要举措,例如最高人民检察院146号指导性案例,发挥检察上下一体优势,两级联动接续监督^[40]。最后,正如天津市检察院第三分院检察长侯智结合行政检察实践指出,应加强行政检察与人民调解、行政调解、审判调解、律师调解等纠纷解决机制的对接,构建多元化行政纠纷解决机制^[41]。加强沟通协调,形成行政争议化解合力,搭建沟通协商平台,积极参与社会治理,对接社会矛盾纠纷调处化解中心等平台,加强与相关部门的配合协作,全链条解决当事人合理诉求^[42]。

(二)注重对行政自由裁量权的监督力度,妥善处理个案正义与类案治理关系

个案到类案的推导模式既包括类比方法也包括归纳方法,需要针对行业监管的难点、堵点和痛点由点及面进行社会治理,针对辖区内高发、多发、频发的突出问题,影响本地区行业长远发展的普遍性、苗头性问题,以座谈会的形式^[26],通过与相关部门座谈、签署备忘录等,现场答疑、以案释法^[24]。例如湖北省某市市场监督管理局与李某等个体工商户销售不合格电动自行车行政处罚检察监督案,最后某市人民检察院向该市市场监督管理局提出检察建议,建议该局规范行政处罚执法活动,进一步加强法律法规培训,将制发的相关案件办理工作规定落到实处;坚持处罚与教育相结合原则,把单一处罚环节延伸为“教育、整改、处罚”的长链条,突出

教育指导和责令改正;同时,要求其严格遵守执法程序,充分考虑当前形势,尤其考虑相对人面临的难处;最后,通过案件指导、跟岗培训等多种方式,提升执法人员业务水平和办案能力,不断提升办案质效^[26]。

对于类案监督的实践与发展大多集中在民事诉讼领域,行政检察领域甚少,一方面是与行政检察的发展相比于民刑检察缓慢;另一方面是检察机关案例的透明度没有法院透明度高,集合数据有难度。但可以借鉴民事检察类案监督的经验,在个案到类案的总结方法上,可以发挥外部监督推动内部检视的作用,对有疑问的工作开展专题调研,通过发送检察建议书的方式促其整改,也可以结合内部的知识学习,常态化管理,奖惩制度落实等方式督促其认识到存在的问题进而自行整改。有学者对类案监督的方法总结为个案对比法、类案分析法、专题调查法^[43]。同时,应该意识到行政类案检察监督的功能是复合型的^[44],既有职能的履行,也是基于社会治理的共同目标,各方协调发力,加强薄弱环节、解决倾向性问题。检察机关内部应加强针对类案适用机制的业务培训,着重注意提炼行政争议重点^[45]。以检例149号为例,此案采取的类案监督方式是在发现法院适用错误后,选择3件典型案件作为突破口监督,通过监督纠正3件典型案件中的错误,为同类其他案件纠错作了示范,同时争取政府支持,促进各方凝聚共识,针对影响法律适用的难点问题,推动建立长效机制^[46]。

同时检察机关应遵循有限谦抑原则,避免造成对行政执法裁量权的不当干预^[47]。有学者主张发挥检察权对行政自由裁量权的全程监督,特别是具体行政行为涉及重大公益问题时,行政机关可采取事先告知检察机关介入的方式,使得检察监督具有针对性与可行性^[17]。吉林省检察院第七检查部主任张彦娥所述,要推动检察机关对行政违法行为的监督职责从中央政策向法律全面转变^[41]。立法应明确检察权对行政自由裁量权规制的范围,从内容、行使途径、效力、责任承担等方面做出更为明确的规定。检察机关针对行政争议案件的自由裁量权应遵循合目的性原则、比例原则、穷尽原则、尊重先例原则等行使原则,从提升专业化水平、推进法治化进程、引入社会化机制、加强规范化建设、统一风险等级并推进信息公开等方面注重行政检察自由裁量权的规范途径。以检例146号为例,该案针对法律规定理解适用不一致的共性问题^[46],检察机关通过与公安机关、人民法院对吊销机动车驾驶证

行政诉讼案件裁判尺度和执法标准磋商,以出台相关会议纪要,会签规范性文件等形式,针对司法办案中认识不一致,执法标准不统一等问题达成共识,统一裁判尺度。

(三)深入推进智慧检务,实现类案信息可视化体系智能化

针对智慧检务的实现路径,有学者主张形成“人机结合”的类案监督方法^[48],发挥数字检察效能。也有学者以食药案件为切入点,展开论述区块链在类案监督中的技术路线作用^[49]。检察机关履行法律监督职能应注重灵活运用多元监督方式,人工智能等技术手段的运用还需以专业人员为核心,辅助设备参与到行政检察监督中。

理想的数字赋能应是系统性的检索与纠偏。首先,技术作用的发挥不局限于数据的工具价值,更在于转变执法人员的思维,即从传统案卷思维转为数字思维,适应大数据时代法治社会的转变,使得监督职能与社会治理价值结合。将数据治理放在重要地位,要从部门开始重视,比如设立对应的工作小组,鉴于检索与提取的工作量较大,人手配备应既有技术人员,也有法律人员,可以在设定岗位时招收具有计算机背景的法律专业人员,通过复合型人才的引入,为检察监督增进新的力量。同时,注重对检察人员培养的方法和能力,优化类案监督考核标准^[50],促进执法技能的进步。其次,应注重技术核查与定期复检。正如有学者主张,数字检察与以往的检察工作信息化具有本质区别^[28]。数字检察作为监督质效目标下基于数据时代背景

的检察改革方向,应跳脱“工具价值”的局限性。首先,在审核时除却法律审核主体,还应有法律技术人员参与,例如在开座谈会等技术和法律人员发表专业意见;其次,为防止技术因素导致的错误判断,应注重对系统的定期维护,对合格的电子产品定期复查;最后,应关注当事人信息的保密工作,注重保护当事人的隐私,以行政过程论的视角重视对行政执法程序的检察监督。有学者提出机防人防制度防三层次治理模式^[51],与此同时,也应注重检察机关与技术主体的关系梳理,明晰责任承担。

六、结语

以行政检察类案监督视角反思行政争议实质性化解工作、化解行政争议诉源治理难题既是法治建设的必经之路,也是上层治理理念下的重要课题,应从发挥检察机关的联结效能、注重监督行政力度把控、推进智慧检务等方面着重落实。总体来看,在检察机关对行政执法的监督裁量要素中需着重考虑两个方面:一为民生权益与便利,是实质正义与合理原则的体现;二为效率观念,意在保障形式正义,实现司法资源效用最大化配置。应充分发挥检察机关在行政争议实质性化解中的联结效用,形成机构监督合力,加快行政争议实质性化解工作进程。考虑到总体社会成本,类案监督的模式构建是完善法治体系的重要方法,需要持续性总结和归纳,逐步促使行政检察监督的精准监督,达成诉源治理的目标。

注释:

- ① 2018年至2022年共办理行政执行监督案件13.4万件,2022年是2018年的5.9倍,占行政诉讼监督案件总量的55.2%。积极稳妥探索开展行政违法行为监督,2022年向行政机关提出检察建议2.1万余件,同比上升4.4倍,有力推进行政机关依法行政。行政争议实质性化解贯穿各项监督始终,受理裁判结果监督案件中实质性化解的占比为22%。2023年2月23日,中华人民共和国最高人民检察院举行“做实新时代行政检察”新闻发布会,介绍五年来检察机关创新加强行政检察工作的主要情况,最高人民检察院检察委员会副部级专职委员宫鸣所述。
- ② 《关于加强新时代国家检察官学院检察教育培训工作的意见》“3.坚持把培养提高服务经济社会高质量发展的检察履职能力贯穿培训始终。……强化生态文明和食品药品安全检察保护、行政争议实质性化解、未成年人保护、职务犯罪检察、巡回检察、民事诉讼精准监督等培训,提升办好检察为民实事能力。”
- ③ 《最高人民法院关于支持和服务保障贵州在新时代西部大开发上闯新路的意见》,“十、积极做好社会矛盾化解工作。坚持和发展新时代“枫桥经验”,积极做好检察环节社会矛盾化解,健全完善有机衔接、协调联动、运行顺畅的矛盾纠纷多元化化解机制,深入推进诉源治理。探索司法办案、信访风险评估、矛盾纠纷化解同步推进,积极推动行政争议实质性化解,最大限度将矛盾纠纷化解在源头、化解在基层。将12309检察服务中心融入社会综治中心建设,提升“群众信访件件有回复”工作质效,推进第三方参与化解涉法涉诉信访,通过听证等方式化解矛盾纠纷。”
- ④ 截至2022年12月31日,行政检察与民同行系列典型案例已发布到第十批。

参考文献:

- [1] 以“小专项”为发力点 加强市场主体权益保护——最高人民检察院第七检察厅负责人就市场主体权益保护行政检察典型案例答记者问[EB/OL].(2022-10-10)[2023-02-10].https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbt/202210/t20221010_580502.shtml#3.
- [2] 最高人民检察院第三十六批指导性案例[EB/OL].(2022-04-18)[2023-02-10].https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbt/202204/t20220418_554285.shtml#3.
- [3] 华锰,李大为.民事诉讼类案监督的实践与发展[J].人民检察,2020(22):7-11.
- [4] 徐日丹,刘亭亭.通过类案监督治理一个领域解决一类问题[N].检察日报,2022-04-19(001).
- [5] 最高检:在新征程上加强检察机关法律监督工作 助力在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家[EB/OL].(2022-11-15)[2023-02-10].https://www.spp.gov.cn/spp/tt/202211/t20221115_592837.shtml.
- [6] 最高检:落实“质量建设年”要求全面提升行政检察监督质效[EB/OL].(2022-01-25)[2023-02-10].https://www.spp.gov.cn/spp/zd gz/202201/t20220125_542624.shtml.
- [7] 姬亚平,燕晓婕.检察机关参与行政争议诉源治理的理据与工作机理[J].人民检察,2021(15):20-25.
- [8] 张江涛.行政争议实质性化解工作模式解析[J].中国检察官,2021(23):55-57.
- [9] 吴宏耀,苗生明,魏晓娜,等.大家谈:新时代检察基础理论的重点问题[J].国家检察官学院学报,2021(1):72-100.
- [10] 余钊飞.“四大检察”与执法司法制约监督体系之构建[J].法律科学(西北政法大学学报),2021(1):193-200.
- [11] 陈家勋.行政检察:国家行政监督体系中的补强力量[J].现代法学,2020(6):121-135.
- [12] 宋国涛,杨磊.诉讼外行政强制措施的检察监督制度构建研究[J].学习论坛,2018(02):92-96.
- [13] 最高检:以办好案件促进社会内生稳定 以诉源治理促进国家长治久安[EB/OL].(2022-09-26)[2023-02-10].https://www.spp.gov.cn/spp/tt/202209/t20220926_579166.shtml.
- [14] 洪浩.以审查起诉为枢纽:监察法与刑事诉讼法衔接的制度路径[J].河北大学学报(哲学社会科学版),2023(1):142-151.
- [15] 崔建科.论行政执法检察监督制度的构建[J].法学论坛,2014(4):138-145.
- [16] 解志勇.行政检察:解决行政争议的第三条道路[J].中国法学,2015(1):48-66.
- [17] 高学栋,魏震,李宁.检察视野下的行政自由裁量权规制[J].东方行政论坛,2012(2):493-497.
- [18] 最高检以行政检察类案监督为主题发布指导性案例 个案监督和类案监督相结合,把诉源治理做深做实[EB/OL].(2022-04-18)[2023-02-15].https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbt/202204/t20220418_554285.shtml#1.
- [19] 促进行政争议实质化解! 最高检发布 12 件典型案例[EB/OL].(2021-02-23)[2023-02-15].<https://mp.weixin.qq.com/s/43rnJLSI27lSpaetsfEluA>.
- [20] 最高检发布“检察为民办实事”——行政检察与民同行系列典型案例(第九批)行政检察守护长江黄河长久安澜[EB/OL].(2022-11-01)[2023-02-12].https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbt/202211/t20221101_591273.shtml#1.
- [21] 张立新,刘浩.行政检察溯源治本的理念引领与实现方式[J].人民检察,2022(8):19-22.
- [22] 谢澍.行政裁量基准之上的个性化正义[J].福建行政学院学报,2012(3):72-78.
- [23] 深化行政检察类案监督 能动履职促进诉源治理——最高人民检察院第七检察厅负责人就最高检第三十六批指导性案例答记者问[EB/OL].(2022-04-18)[2023-02-15].https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbt/202204/t20220418_554285.shtml#1.
- [24] 最高检发布“检察为民办实事”——行政检察与民同行系列典型案例(第六批)行政检察监督助推市场监管,优化营商环境[EB/OL].(2022-06-16)[2023-02-13].https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbt/202206/t20220616_559927.shtml#1.
- [25] 郑锦春,乌兰.行政执法检察监督的正当性及其机制探析[J].中国检察官,2014(9):66-69.
- [26] 最高检发布“检察为民办实事”——行政检察与民同行系列典型案例(第八批)安商暖企,行政检察护航市场主体扬帆远航[EB/OL].(2022-10-10)[2023-02-10].https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbt/202210/t20221010_580502.shtml#1.
- [27] 汤维建.论中国民事行政检察监督制度的发展规律[J].政治与法律,2010(4):2-12.
- [28] 贾宇.论数字检察[J].中国法学,2023(1):5-24.
- [29] 高志宏.隐私、个人信息、数据三元分治的法理逻辑与优化路径[J].法制与社会发展,2022(2):207-224.
- [30] 胡勇,王文亮,程和祥.大数据视野下行政检察监督案例探析[J].中国检察官,2022(12):23-26.
- [31] 郭琳,郭胜习.行政诉讼执行检察监督办案思考[J].中国检察官,2022(14):12-15.
- [32] 刘喆.数字化改革促进网络诉源治理的检察实践[J].人民检察,2022(16):39.
- [33] 俞炜,张正炎.浅析诉权丧失案件的行政检察类案监督办理[J].中国检察官,2022(14):20-22.
- [34] 周文清.过程论视野下自动化行政行为的司法审查——以道路交通非现场执法时空情境分析为视角[J].行政法学研究,

- 2022(1):105-118.
- [35] 侯银萍.以行政检察类案监督促进社会治理效能提升——检察指导性案例第149号评析[J].人民检察,2022(12):57-60.
- [36] 最高检发布“检察为民办实事”——行政检察与民同行系列典型案例(第十批)守护“夕阳红”,行政检察依法保障老年人合法权益[EB/OL].(2022-12-09)[2023-02-11].https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbt/202212/t20221209_595017.shtml#1.
- [37] 安阳,刘东杰.检察机关化解“潜在之诉”与促进诉源治理[J].人民检察,2022(3):65-67.
- [38] 最高检发布“检察为民办实事”——行政检察与民同行系列典型案例(第五批)[EB/OL].(2022-05-16)[2023-02-12].https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbt/202205/t20220516_556726.shtml#1.
- [39] 朱佩佩,韩彦霞.民事检察类案精准监督的路径[J].人民检察,2022(9):73-74.
- [40] 黄金娜,柯佳丽.吊销机动车驾驶证行政诉讼类案监督实践[J].中国检察官,2022(14):9-11.
- [41] 华炫宁.在实践和理论的相互证成中创新行政检察工作——首届做实行政检察论坛会议综述[J].人民检察,2021(8):52-56.
- [42] 赵辉.关于民事行政检察自由裁量权的规范[J].重庆科技学院学报(社会科学版),2017(6):13-16.
- [43] 李耀,李友军.三种方法做好类案监督[J].人民检察,2005(6):60.
- [44] 汤维建.民行检察监督的发展规律[J].人民检察,2011(24):45.
- [45] 王婧,郑雅静.民事检察精准监督的思路与标准[J].中国检察官,2020(5):45-47.
- [46] 张步洪,张立新,刘浩,等.行政检察类案监督促进诉源治理——最高人民检察院第三十六批指导性案例解读[J].中国检察官,2022(14):3-8.
- [47] 浙江省人民检察院课题组,傅国云.检察机关实质性化解行政争议问题研究[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2022(9):25-36.
- [48] 金庆微.数字检察引领下民事诉讼类案监督的实践与发展[J].中国检察官,2021(11):41-44.
- [49] 沈万军,陈焰.区块链+类案监督的检察实践——以食药案件为切入点的研究[C]//新时代智慧检务建设论文集.北京:北京正义网络传媒有限公司,2019:12.
- [50] 金石,高嘉澍.依民法典研究民事检察类案监督[J].中国检察官,2022(21):10-13.
- [51] 浙江省湖州市人民检察院课题组.大数据法律监督平台与技术运用相关问题[J].中国检察官,2022(23):7-10.

(上接第66页)

的力量,建立组织一系列的居民自助互助团体,巧妙地化解居民所面临的养老难题。而这些参与到居民互助团体中的老年人,也能够切身体会到由原先被人照料到居民间互帮互助的角色转变,并逐渐在互助过程中学会自助,更进一步实现助人自助目标。第四,社区管理者应开设居民互助式养老的网

上平台。面对互联网时代,养老事业也应该搭上这班顺风车,通过建立起数字化、信息化的社区互助式养老服务网络,老年人在互联网这一虚拟现实中也能见识到志同道合的朋友,化解生活中的各种问题,真正享受到互联网发展所带来的红利,切实实现社区居民之间的互帮互助^[9]。

参考文献:

- [1] 刘素婷,杨国军,等.“老帮老”互助养老长效机制建设[J].福建江夏学院学报,2016(3):1-15.
- [2] 国家统计局.第七次全国人口普查公报[EB/OL].(2021-05-11)[2023-04-30].http://www.gov.cn/xinwen/content_5605787.htm.com.
- [3] 国务院.国务院关于印发“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划的通知[R].(2022-02-21)[2023-04-30].http://www.gov.cn/zhengce/content//content_5674844.htm.com.
- [4] 刘素婷.人口老龄化背景下“老帮老”互助养老体系的构建[J].商业经济,2015(2):3-12.
- [5] 艾港.香港长者社区支援的发展[J].社会工作半月(实务),2009(8):8-12.
- [6] 赵刚,陈刚,等.构建现代养老文化[J].中国发展观察,2018(6):2-14.
- [7] 甘满堂,姜晓晓,等.互助养老理念的实践模式与推进机制[J].重庆工商大学学报(社会科学版),2014(13):35-38.