

行政违法行为检察监督机制的研究

——以北京市行政违法行为检察监督案件为研究对象

◆ 闫俊琪 李珊珊 刘宝东 叶春楼 王文莹

(北京市门头沟区人民检察院, 北京 100000)

【摘要】行政违法行为检察监督是国家行政监督体系的重要一环,也是检察机关加强法律监督,做实行政检察的重要内容。目前,行政违法行为检察监督存在监督范围不清、依职权启动监督标准不明、监督质效不高等问题。而解决上述问题,需要在国家行政监督体系的宏观视野下,遵循主动谦抑原则,平衡与既有监督制度之间的关系,选择合适的监督时机、监督手段和监督标准等,提升监督质效。

【关键词】行政违法行为;检察监督;实践运行

2021年,我国发行的法律监督工作的意见提出,检察机关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纠正。2022年,我国首次专门强调“加强检察机关法律监督工作。”这为检察机关开展行政违法行为监督提供了依据。近年来,各地检察机关纷纷对行政违法行为监督开展了积极审慎的探索,实践中积累了丰富的检察经验,也存在亟须解决的问题。

一、行政违法行为检察监督案件基本情况

(一)样本案件来源

2022年1至10月,北京市检察机关共办理行政违法行为监督案件868件,制发检察建议536件,其中基层院制发431件,分院以上制发105件。本文将选取北京市检察机关1至10月份办理的作为研究样本。

(二)案件现状及特点

1.主动性

从线索来源看,制发的536件检察建议均为依职权监督,凸显能动检察属性。其中,办理生效裁判监督案件发现线索并制发检察建议106件,以分院监督为主;办理行政非诉执行案件、审判违法案件中分别发现线索并制发检察建议87件、4件,以基层院监督为主;在开展行政违法行为专项监督中制发检察建议297件,以基层院监督为主。此外,基层院刑事检察部门移送线索制发检察建议42件。

2.广泛性

行政违法行为监督案件涵盖行政领域广,监督对象多。其中公安执法领域213件,占比39.7%;社会保障领域151件,占比28.2%;国土规划领域75件,占比14%;房屋管理领域51件,占比9.5%;市场监管领域31件,占比5.8%;环境保护6件,消防管理、教育领域各有案件1件。

监督对象涉及公安、市场监管、人保、规自、住建、园林绿化、城市管理、消防救援、教委、审计、财政、国资、银保监会等行政机关。

3.程序性

从监督内容看,督促行政机关依法及时履职案件160件,要求行政机关规范履职程序案件331件,因行政机关适用法律错误监督案件45件,监督内容并不直接涉及对案件实体利益的处置,体现了检察机关以程序性的制约权来实现对实体的监督。

4.灵活性

从监督方式看,行政违法行为监督大多通过检察建议方式督促行政机关履职,但不乏对一些轻微违法行为利用口头提醒、协商等非正式的方式对行政机关进行劝诫。

5.类案性

采用个案监督与类案监督相结合方式,484件案件采用类案监督方式,尤其是基层院办理行政违法行为监督案件主要以类案监督为主,充分利用大数据赋能行政检察。如昌平院开展涉刑财政供养人员工资待遇发放专项监督,发现32名具有公职身份人员存在工资待遇未依法减发、停发的情况制发检察建议,督促依法处理。

6.区域性

在监督共性基础上,突出区域特色。如大兴院紧紧抓住北京市强制隔离戒毒检察监督试点,成立派驻北京市天堂河强制隔离戒毒所检察官办公室,开展强制隔离戒毒检察监督。西城院充分利用本辖区内金融机构多的优势,开展涉金融机构行政违法行为监督。

二、行政违法行为检察监督问题剖析

(一)监督范围不清

行政行为种类繁多,但并非所有行政行为都是行政违法

行为检察监督的对象。有观点认为,在行政权中,只有行政执法权对公民权利有直接、重大的影响,监督的必要性最突出,行政违法检察监督应集中在这方面。有观点认为,将行政活动分为制定规范、执法和解决纠纷,认为检察机关对制定规范中的规章,以一般规范性文件的监督进行论证研究,行政执法亟需检察监督介入。有观点则认为,检察机关作为国家的法律监督机关,负有维护法制统一的基本职责,其监督应及于抽象行政行为,应该有权对规范性文件的合法性进行检察监督,而且这一职责在整个检察监督中应该居于首要地位。从以上论述可以看出,理论界关于行政违法行为为检察监督的具体范围尚存在争议。

从北京市行政违法行为检察监督实践看,检察监督涉及的行政领域广,种类多。依据行政行为类型划分,包括行政许可行为、行政处罚行为、行政强制等具体行政行为。依据违法情形来看,包括作出行政行为认定事实不清、证据不足、适用法律错误、违反法定程序、超越职权等情形。此外,检察机关通过开展专项监督活动督促行政机关履职。比如,涉刑财政供养人员工资待遇发放专项监督、公租房专项监督等。检察实践中表现出来的问题主要是监督范围宽泛不明确,监督重点领域不突出,监督涉及部门众多、违法形态多,行政违法行为监督存在无序感、缺乏规范化,行政违法行为为检察监督的范围亟待进一步明确。

(二)启动标准不明

行政违法行政检察监督既要主动监督,同时也要遵循谦抑性原则,这是目前理论界和实务界的共识。权力具有天然的主动性,会不断扩张,作为监督权力之权力更需要把握主动,才能对权力作出得当的限制。因此,在监督体系中,除法院监督外,大部分监督都有一定的主动性,可以自行启动、主动进行监督。同时,行政违法行为检察监督又具有慎重性,其原因在于行政活动注重高效,且行政主体能够对行政事务作出更专业的判断。所以检察机关、审判机关等外部监督主体必须保持格外的谨慎,不能随意打断行政活动,不宜轻易评价行政自由裁量权,更不得代替行政主体做决定。所以检察机关必须慎重考虑在什么情形下依职权启动监督,什么情形下遵循谦抑性原则。具体来说,即在监督时机上如何把握事中监督与事后监督的平衡,如何把握好适当介入与不干涉行政执法权的平衡。检察实践中,大多数案件都是依职权主动监督,尤其是在检察机关开展的行政违法行为专项监督中,一个专项监督会涉及众多行政机关,且需要行政机关的支持与配合。如涉刑财政供养人员工资待遇发放专项监督,涉及人保、编制管理部门、公安等多家行政机关,是否需要启动监督,何种情形下启动监督程序亟须规范启动标准。

(三)监督质效不高

目前,理论界的共识是行政违法行为检察监督不具有终局和实体意义,检察监督本质在于以程序制约实现对实体的监督,行政违法行为检察监督无法对行政主体的实体利益、行为活动进行处置,仅有权发动、运行行政违法行为监督程序。检察机关的监督既包括程序监督也包括实体监督。

实践中,影响检察监督质效的原因有以下几点,一是针对法院已经作出判决的案件进行重复监督,针对法院已经作出裁判的案件原则上不再监督,除非裁判中的行政行为另有其他违法情形而裁判未指出。如某院办理的强制拆除违法行为检察监督案,该案法院已经判决确认违法,未有其他违法情形,向行政机关制发检察建议重复监督。二是检察机关未充分调查核实,认定事实错误。如某院办理的未经许可擅自设置垃圾消纳场所检察监督案,错误认定了垃圾消纳场所所属行政管辖镇街,导致监督对象错误。三是多针对行政机关程序性问题进行监督,监督不够深入。四是监督手段单一,针对轻微违法行为,也利用检察建议的方式进行监督,行政机关接受度低,影响检察质效。如某院办理的案件中提出行政执法不规范,询问、谈话笔录缺少相关执法人员签名等,制发检察建议。此外,行政机关针对检察建议的回复,有些是拟开展工作的计划,并不是实际整改的效果。对此,检察机关并未跟进监督,监督质效有待提升。

三、行政违法行为检察监督的完善措施

(一)厘清监督范围

从检察职能本身理解,行政违法行为监督客体是广泛的行政行为,目的是为行政检察充分发挥监督作用提供可能。根据国家行政监督制度多元化的现状,行政检察监督作为国家行政监督体系的一环,必须在其他监督活动运行的基础上,考虑是否需要行政行为进行监督,尽量避免来自检察院的监督与既有的监督机制之间产生矛盾。所以,行政违法行为为检察监督要遵循补充谦抑原则,重点盯防监督体系中的薄弱环节,对其他监督缺位,尤其是对公民人身、财产权益有直接、重大影响的行政行为,应依职权主动进行监督。同时,检察监督的重点应是重大复杂问题,重在对行政执法普遍性、根本性、源头性问题的监督,对一般行政瑕疵及个别轻微违法行为监督,宜利用提醒、协商等非公开、非正式的方式对行政机关进行劝诫。

从法律监督应然性上讲,行政违法行为为检察监督范围还应当包括规章以下规范性文件。针对规范性文件的监督,浙江省检察机关曾做过有益的探索,如2015年浙江省人民检察院、浙江省政府法制办公室会签的《关于在部分地区开展行政执法检察监督与政府法制监督协作机制建设试点工作通知》规定:“人民检察院发现行政规范性文件与国家法律、法规或者规章相抵触的,可以将有关情况通报政府法制办公室,并提出处理意见;政府法制办公室应当依法进行研

究，并及时反馈人民检察院。”北京市检三分院办理周某某与北京某区人保局养老保险待遇审批一案中，发现某区人保局依据《北京市基本养老保险规定》及《北京市劳动和社会保障局关于贯彻实施〈北京市基本养老保险规定〉有关问题的通知》，确定周某某领取基本养老金的时间与《社会保险法》的规定不同，该文件内容有误，遂向北京市人力资源和社会保障局制发检察建议，建议进一步细化本市养老保险待遇核准标准。北京市人保局回函称已报送关于修订《北京市基本养老保险规定》的申请，这是监督规范性文件的有力尝试。对于行政法规、规章等文件，《立法法》已明确规定最高检有权提出违宪审查。而对于规章以下规范性文件，检察机关也应当进行附带审查，认为该文件不合法的，应向制定机关提出处理建议。此外，检察机关还可以结合各地工作实际，优先考虑一些与大众切身利益密切相关的行政行为，提高行政违法行为检察监督的成效与影响力，积累检察实践，促使检察监督从广泛监督的可能到精确监督的落地。

（二）规范启动标准

行政违法行为检察监督协同补充的属性，决定了开展监督前首先要评价其他监督的影响。对于监督体系中相对完善的环节，检察机关应在保证其他监督工作优先性的同时适时介入。如其他监督主体已积极作为，则判别这些监督工作是否足以监督行政行为；如不足以，检察监督应及时介入。如其他监督工作足以监督行政行为，则评判有关问题是否具有紧迫性、重大性，比如是否关涉重大公共利益或重要的公民人身财产权益；如是，可考虑行政检察介入，否则应保持谦抑。在其他监督缺位的情形下，检察监督更应充分发挥协同补充性，主动监督。如某院办理的督促某区市场监管局撤销冒名登记监督案，张某某在知悉被甲公司冒名登记的事实后，向某区市场监管局申请撤销工商登记，某区市场监管局未予以答复。张某某向法院起诉，法院判决某区市场监管局及时对张某某作出撤销登记决定。某区市场监管局未履职，检察机关发现后依职权开展监督。这正是其他监督缺位、事后监督的体现。同时，也要把握好事中监督和事后监督的平衡，坚持以事后监督为主，但也要意识到事中监督的必要性，提早介入可能的重大违法行为当中。比如，一些涉及公共利益或公民人身财产权益的案件。如某院办理的戒毒人员王某某因突发严重疾病抢救无效死亡监督案，为防止关键证据灭失，检察机关在王某某死亡当晚即实质化开展调查核实工作，详细了解当事人在戒毒所内日常情况及突发疾病后的医疗急救情况，及时主动监督。此外，为提升行政检察的精确度与威慑力，检察机关还应分析检察监督介入后的预期效果，比如，一些存在瑕疵、但危害不大且容易补正的违法行政行为，可由行政内部监督解决。

（三）提升监督质效

行政违法行为检察监督在遵循协同补充原则的同时，可考虑从以下方面提升监督质效。首先，选择合适的监督时机。根据有关问题的紧迫、重大程度，考虑是否急需在行政活动实施过程中监督，抑或等到行政活动结束后再监督。检察监督还应适时开展专项监督。其次，选择恰当的监督手段。根据违法行为性质及严重程度，选择制发检察建议或是以口头提醒、协商手段督促纠正违法行为。如对询问、谈话笔录缺少相关执法人员签名等不规范行为，不宜制发检察建议。再次，选择适宜的监督标准。根据行政裁量权的行使情况，考虑仅以形式合法性作为监督标准的监督是否有效，或是需要以实质合法为监督标准。如某区城管执法局查处违法建设检察监督案，城管局在未查清涉案房屋历史沿革和建设情况且没有向规划部门详细说明的情况下，仅根据规划部门的复函就推断涉案房屋属违法建设，存在认定事实不清，对涉案建筑是否属于尚可采取改正措施消除对规划实施的影响及是否属于不能拆除的情况，未开展调查作出区别处理，也不符合比例原则。最后，适当延展监督的广度和深度。为使违法行政行为得到根治，强化行政检察效果，检察机关应当深入考察问题根源，对违法违规的规范性文件、制度等提出建议。如某分院办理的督促北京市教委检察监督案，针对高校内涉嫌违法犯罪行为未及时报告、移送公安机关，长期扣押涉案物品未归还的行为，建议严格执行校园安全管理等规定，指导完善相应规章制度和办事程序，对校园内发生疑难、重大案件或可能引发重大影响、危害社会安定的案件，建立重大事件会商、报告制度。此外，将行政违法行为检察监督与人大监督、上下级的垂直监督等方式结合使用，会有力提升监督效果。还可通过落实检察建议整改“回头看”等方式提升监督质效。

参考文献：

- [1]张敏,汪倩.论行政检察监督制度的困境及完善路径[J].长江师范学院学报,2021,37(04):90-98.
- [2]张相军,何艳敏,梁新意.论“穿透式”行政检察监督[J].人民检察,2021(10):6-13.
- [3]吴东旭.行政检察监督范围研究[D].泉州:华侨大学,2017.

基金项目：

北京市人民检察院2022年检察理论课题项目,项目名称:行政违法行为检察监督机制研究,项目编号:BJ2022B29。

作者简介：

闫俊瑛(1974—),女,汉族,山西晋中人,硕士,二级高级检察官,研究方向:行政检察。