

检察公益诉讼监检衔接协同论

牛正浩*

内容提要：《检察公益诉讼法（草案）》多处就检察机关与监察机关衔接协同机制作出原则性规定，这是习近平法治思想的生动实践。当前公益诉讼监检衔接协同机制存在移送尺度标准不清晰、衔接程序运转不顺畅、对证明妨碍监督机制不明、针对拒执监督力度不足等问题，应以国家法律监督论、依法行政论、程序性制裁论和公益诉讼可诉性论作为理论指引，通过细化违法犯罪线索移送程序、构建监检线索双向衔接制度、明确证明妨碍监察建议机制、完善拒执行为制裁机制，全面实现监检高水平衔接协同，推进中国式公益诉讼法治现代化。

关键词：《检察公益诉讼法》 监检衔接 协同治理 预防式公益诉讼 中国式现代化

一、问题的提出

党的二十届四中全会指出，强化检察监督，加强公益诉讼。^{〔1〕}积极稳妥推进公益诉讼检察是新时代党中央在顶层设计方面的重大决策部署，^{〔2〕}检察公益诉讼制度现代化是中国式现代化的有机组成部分，是习近平法治思想在公益保护领域的生动实践和原创性成果。^{〔3〕}2026年6月，我国历史上首次系统化、专门化规范检察公益诉讼程序的特别法律草案，即《检察公益诉讼法（草案二次审议稿）》（以下简称《草案》）公开征求意见，《检察公益诉讼法》各项立法工作正在稳步推进。为加强检察机关法律监督权的刚性能效，以法治化方式筑牢公共利益的

* 牛正浩，首都经济贸易大学法学院讲师。

本文为国家社会科学基金重大项目“中国特色公益诉讼现代化的理论创新与实现机制研究”（23&ZD164）的阶段性成果。

〔1〕 参见《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》，载《人民日报》2025年10月29日，第1版。

〔2〕 参见《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》，载《人民日报》2021年8月3日，第1版。

〔3〕 参见应勇：《以习近平法治思想为指引加快推进检察公益诉讼立法》，载《学习时报》2023年10月20日，第1版。

坚强屏障,《草案》多处就检察机关在公益诉讼中与监察机关的衔接协同机制作出了原则性规定。

监察机关是检察机关开展公益诉讼法律监督的重要支持力量。^{〔4〕}其理由在于,监察权本质上是一种“对人监督权”,且监察权根据《宪法》授权,涵盖对职务违法与职务犯罪的监察权。^{〔5〕}在公益诉讼场域中,监察机关与检察机关进行深入衔接协同开展监督工作,旨在实现“共享线索,共享证据,共同问责”,^{〔6〕}促进案件线索、数据信息、办案力量的高效互联互通,形成有机治理合力并极大地提高公共利益的保障质效。然而,既有理论研究却呈现严重关注不足的局面。一方面,既有探索监检协同衔接理论的代表性成果,研究场域局限于刑事诉讼,难以为公益诉讼程序提供参考借鉴;^{〔7〕}另一方面,既有研究检察公益诉讼中监检衔接协同的相关文献多简要提及检察机关在公益诉讼履职过程中向监察机关移送违法线索的实践必要性与操作要领,^{〔8〕}而对于监检衔接协同的现实困境、法理证成及具体程序等问题却鲜有关注。理论研究的不足从深层次上制约着检察公益诉讼监检衔接协同机制相关立法工作的顺利开展。检察公益诉讼中的监督困境在检察机关自身功能定位和职权范围内难以得到妥善有效化解,可考虑通过监察机关的介入,为公益维护提供更加强有力的刚性保障,^{〔9〕}从而克服国有资产时有流失、^{〔10〕}公益风险敞口依然存在的治理困境。因此,在公益诉讼立法深入推进的过程中,有必要深入研析如何构建检察公益诉讼监检衔接协同机制。

二、公益诉讼监检衔接协同的现实困境检视

实际上,监检衔接协同并非《草案》所原创,而是在检察公益诉讼试点探索过程中逐步建立并被有关地方性法规所吸纳的。检视制度实践和《草案》文本,可发现当前监检衔接协同机制存在着线索移送标准尺度不清晰、监检衔接协同程序运转不顺畅、针对行政机关证明妨碍行为监督方式不明和针对相关主体拒执行为监督力度不足等现实问题与困境。对此,应当首先对监检衔接协同机制中各项理论与实践问题的表征、成因进行深入剖析,从而为后续理论因应与实践完善奠定坚实基础。

(一) 线索移送标准尺度不清晰

《草案》第7条就检察机关在公益诉讼履职过程中发现的公职人员涉嫌职务违法或犯罪行为

〔4〕 参见朱全宝:《检察公益诉讼的理论优化与机制完善》,载《国家检察官学院学报》2024年第2期,第83页。

〔5〕 参见魏昌东:《国家监察委员会改革方案之辨正:属性、职能与职责定位》,载《法学》2017年第3期,第3-4页。

〔6〕 参见刘家璞、于琰峻:《加强检察机关提起公益诉讼与监察机关的协调合作》,载《中国纪检监察》2018年第11期,第51页。

〔7〕 代表性文献参见阳平:《检察提前介入监察:正当性、限度与制度建构》,载《南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学)》2022年第5期;江国华:《论监察与刑事司法的沟通衔接机制》,载《东方法学》2023年第1期;刘艳红:《监察中心主义倾向的理论反思》,载《中外法学》2024年第1期。

〔8〕 代表性文献参见胡卫列:《检察公益诉讼地方立法研究——以25个省级人大常委会关于检察公益诉讼专项决定为样本》,载《国家检察官学院学报》2023年第3期;牛正浩:《新时代检察机关诉源治理改革论纲》,载《东岳论丛》2024年第3期;余凌云:《检察公益诉讼立法的几个重要争议及思考》,载《现代法学》2025年第3期。

〔9〕 参见马怀德:《检察公益诉讼法的立法目的与制度创新》,载《行政法学研究》2026年第2期,第13页。

〔10〕 参见崔德旗:《“强化人大国有资产管理监督”的宪法理蕴与制度实现》,载《财经法学》2025年第5期,第163页。

的问题线索，规定了依法移送监察机关予以处理的程序义务，但检察机关是否负有初步核查义务、移送的法定条件与证明标准、移送所需附卷的事实证据材料范围等问题有待进一步明确。其折射出的深层次体制机制问题在于：一是宏观层面的国家公权力监督体系有待理顺，监察机关“对人监督”与检察机关“对事监督”两项监督分组之间在国家监督体制机制中的相互关系应如何界定，均有待科学系统地理论解答。二是微观层面的监察机关履职机制尚待优化，亦即在日常行政机关的常态化工作运转过程中，监察机关究竟依托何种方式、何类程序、以何标准介入监督，监督是否以公共利益遭受损害为前提，在国家监察体制改革深入推进的当下均亟待学界去探索。具言之，在监检衔接协同机制中，线索移送标准尺度不清的程序问题表征为以下两个方面。

一方面，检察机关是否负有对线索的初步核查义务？根据司法实践，公益诉讼相关违法线索的主要来源有三：一是全国检察公益诉讼案件线索举报信息网络平台，这便于人民群众反映相关问题线索；二是各级检察机关控告申诉部门在依法履职过程中接收的线索；三是各级检察机关公益诉讼部门在办理具体案件过程中，通过调查核实有可能发现部分公职人员存在职务违法犯罪的线索。对于以上三类线索来源，检察机关是否应不加甄别区分，直接全部移送监察机关？如果全部移送，则有可能给监察机关带来线索查否率畸高、转化率畸低的情况，过度增加监察机关办案压力；而如果检察机关对前述线索开展核查，并将核查属实的线索进行移送，则有可能产生对检察机关“越位越权”的质疑。上述悖论如何有效化解，亟待程序法治规范予以细化。

另一方面，检察机关在何种证据标准下移送违法犯罪线索？《草案》第7条明确，检察机关对于履职中发现的公职人员“涉嫌”违法犯罪问题线索，应向监察机关进行移送。“涉嫌”所对应的证据标准抑或证明标准应当如何理解，争议颇多。有学者认为，“涉嫌”等同于存在公职人员违法犯罪的高度可能性，因此应当采用有证据表明有可能存在违法犯罪问题就应当移送的高度盖然性标准；^{〔11〕}而学界另有观点认为，《监察法》对于职务违法犯罪进行立案的证据标准是“涉嫌职务违法犯罪，需要追究法律责任”^{〔12〕}，因此应参考《监察法》立案标准加以实施。^{〔13〕}但上述观点忽略了两方面现实情况：一方面，检察机关并不享有特定职务犯罪侦查权以外的调查职权，可能无法行使这一职责；另一方面，检察机关也并不具备如此富余的权力资源。由此而衍生出的关键问题在于，检察机关与监察机关二者之间围绕违法犯罪线索移送标准存在分歧，是否会影响监检衔接协同的效果，这值得进一步深入讨论。

（二）监检衔接协同程序运转不顺畅

监检衔接协同程序运转不顺畅的深层原因是监察权与检察权在国家治理体系中的作用机理与作用场域尚未明确界定，致使对于部分行政机关违法行为造成公共利益损害的治理合力尚未形成，而治理合力的弱化具体外显于以下三个方面：

首先，在监检衔接协同程序的主体层面，公益诉讼监督场域中监察机关与检察机关之间普遍尚未形成双向衔接移送协同程序。现实中，除北京市等代表性地区试点探索中明确规定监察机关

〔11〕 参见阳平：《论纪检监察证据标准的“差序—协同”结构》，载《中外法学》2025年第5期，第1258页。

〔12〕 《监察法》（2024年修正）第42条第1款。

〔13〕 参见谢登科：《论留置措施的证明标准》，载《当代法学》2022年第6期，第146页。

与检察机关进行案件线索的双向衔接移送协同机制以外,^[14]在我国其他地区在开展检察公益诉讼改革过程中,鲜有监察机关向检察机关移送公益诉讼案件线索并要求检察机关提起公益诉讼的实例。^[15]双向衔接移送协同程序的缺位,一是造成公益救济的低效。监察机关对于上述违法犯罪事实若仅追究其违法犯罪行为人的个人责任,则有可能忽略其职务违法犯罪行为对公共利益造成的现实损害或风险敞口,造成公共利益无法获得及时有效救济。二是导致治理力量的耗散。双向衔接协同机制的束之高阁,亦会造成检察机关不得不耗费相当比例的司法资源对于同类事实甚至同一事实进行重复调查核实,导致国家公共治理成本重复投入,造成治理力量的分散与浪费。

其次,在监检衔接协同程序的治理资源层面,互构式治理体系与治理机制尚未建立,监察与检察监督资源尚需有效统合。治理资源的有效集中和高效整合是实现良法善治的重要保障之一。互构治理理论强调治理资源的相互配合协调,形成互惠互利的治理体系;^[16]而监检衔接协同程序资源的互构整合,具有《宪法》和《监察法》《监察法实施条例》等法律法规层面的正当性根据。^[17]然而目前检察机关与监察机关的协同,仅建立于职务犯罪案件调查与审查起诉程序中,即监察机关商请检察机关提前介入监察调查机制;而在检察公益诉讼程序项下,监察权与检察权的运行各自呈现较大程度的相互独立、相互分离局面,尚未充分建立紧密协同衔接、资源高效集中整合的互构式治理机制。

最后,在监检衔接协同程序的信息数据层面,针对公益诉讼违法违规相关数据线索的统一平台尚未有效构建,“公益损害黑数”存在滋生空间。造成上述现象的主要原因在于,监察机关作为政治机关,是行使国家监察职能、调查职务违法和职务犯罪、开展廉政建设和进行反腐败斗争的专责机关。为保证监察机关依法履职,监察调查程序应当做到依法依规高度保密,^[18]尽可能避免将自身掌握的相关人员违法犯罪线索数据或者信息向其他国家机关进行共享。但如果监察机关与检察机关在公益诉讼场域中做到信息与数据完全隔离,将有可能造成“对人监督”与“对事监督”之间产生人为割裂,公共利益遭受损害的线索有可能因监检衔接协同不畅而流失。

(三) 针对行政机关证明妨碍行为的监督方式不明

为落实二十届中央纪委三次全会“以党内监督为主导、各类监督贯通协调”^[19]精神,保障与促进检察机关在公益诉讼中的调查核实权刚性,《草案》第19条第3款赋予检察机关向监察机关通报有关行政机关及工作人员证明妨碍行为的权力。然而,纵观现行法规范体系,尚未圆满解决监察机关以何种程序监督证明妨碍行为的问题。规范不完善的根源在于,行政机关阻挠、抗拒调查核实行为的性质亟须明确。理论层面上,究竟应秉持违法一元论,认为证明妨碍行为是单纯

[14] 参见中共北京市委办公厅、北京市政府办公厅发布的《关于深入推进检察公益诉讼工作的意见》第6条。

[15] 参见方世荣、吉亮亮:《论监察建议实质性化解行政争议的功能及其制度完善》,载《行政法学研究》2024年第5期,第75页。

[16] 参见牛正浩:《新时代“枫桥经验”视域下诉源治理现代化路径构建》,载《学术界》2023年第9期,第143-144页。

[17] 参见《宪法》(2018年修正)第127条第2款;《监察法》(2024年修正)第4条第2款、第27条第3款、第49条第1款;《监察法实施条例》(2025年修订)第8条、第9条、第256条、第260条。

[18] 参见广东省人民检察院第三检察部课题组:《监检衔接机制中电子证据审查问题研究——以检察机关提前介入工作为视角》,载《法治论坛》2025年第1期,第263页。

[19] 李希:《深入学习贯彻习近平总书记关于党的自我革命的重要思想 纵深推进新征程纪检监察工作高质量发展——在中国共产党第二十届中央纪律检查委员会第三次全体会议上的工作报告》,载《人民日报》2024年2月26日,第4版。

的程序法意义上的行为，还是应坚持违法二元论，认定其既属于程序法层面不当行为，亦可能属于《公职人员政务处分法》《监察法》意义上的职务违法行为，亟待研究澄清。但无论如何，实践中监察机关对于检察机关通报的公益诉讼程序中行政机关及其工作人员的证明妨碍行为如何开展监督，缺乏程序法治层面的因应。对于证明妨碍进行监督的方式不明确，将引发检察公益诉讼实践中两方面的现实治理困境：

一方面，监察机关受案基数与检察公益诉讼时限存在张力。党中央强调反腐败斗争应当做到“无禁区、全覆盖、零容忍”，实践中“零容忍”政策通常体现为监察机关对于其他国家机关移交或通报的违法犯罪线索或事实“有案必查、有腐必惩”。^{〔20〕}然而，由于处理时限制度缺位，监察机关对于其所需受理、处置、初核的基数庞大的监督线索在短期内进行高效处理存在一定难度，实践中虽然检察机关将相关证明妨碍情况通报监察机关，但监察机关基于办案力量的现实考虑和处理部分优先级程度更高的“专项行动”、“专项斗争”、重点领域巡视巡察等工作实际需要，较难在有限时间内充分调查处理。然而，检察公益诉讼却有调查审理法定期限要求，检察机关不得违反程序法规范所设定的办案时限，否则就属于严重程序违法。因此，对证明妨碍行为监督方式的不明确，客观上放大了监察监督线索庞杂与检察机关法定办案期限之间的张力。

另一方面，监督方式的不明确造成监督力度的虚弱化。鉴于监察机关庞大的受案基数，实践中监察机关在接到检察机关通报之后，通常的处理方式是联系相关行政机关负责人并进行函询，或者直接将有关证明妨碍事实转交至行政机关上级甚至本级自查自纠并要求其反馈。这一监督方式实际上将监察监督这一刚性有力的外部监督机制转化为行政机关内部针对具体行政执法行为的纠错，监督力度与监督效果可想而知。监察建议兼具强制性与柔和性，对于行政机关及其工作人员的一般违法行为，监察机关原则上可以通过制发监察建议的监督方式予以纠正，从而促进依法行政、解决行政权力内部制度性问题，^{〔21〕}但实践中由于监察建议的制发程序较为严格，且受限于监察机关的职能定位，各地监察建议的适用率目前普遍处于较低状态。

（四）对拒执行行为的监督力度不足

现行监检衔接协同机制对行政机关拒执行行为的规制力度不足，背后根源在于理论界对于行政机关拒不执行生效公益诉讼判决、裁定行为的性质存在不同理解。共识性观点认为，行政机关拒执行行为属于不作为类行政违法行为，但上述违法行为在公益诉讼视域下的认知较为模糊。行政机关的拒执行行为因违反《行政诉讼法》甚至《刑法》中的禁止性规范，而具有当然的违法性，应当被纳入监察机关的监督范畴。而值得关注的是，行政机关拒不执行生效公益诉讼裁判文书，亦将持续损害案件中作为争议标的的公共利益，同时有可能造成公共利益的进一步损害，从而继发性落入检察公益诉讼的范畴。因此，对于行政机关的拒执行行为，究竟如何定性？基于正确的定性处理，如何加以有效监督与协同规制？目前实务中有可能存在一定分歧。

一方面，法律就监察机关监督拒执行行为的标准有待进一步规范。虽然监检衔接协同从客观上有助于加大对拒执行行为的监督力度，但由于标准缺失，监察监督力度比较有限。行政机关如拒绝

〔20〕 参见张文显：《习近平法治思想研究（下）——习近平全面依法治国的核心观点》，载《法制与社会发展》2016年第4期，第31页。

〔21〕 参见周维栋、汪进元：《监察建议的双重功能及其宪法边界》，载《法学评论》2021年第5期，第144、148页。

履行生效公益诉讼裁判文书,有可能构成滥用职权损害国家利益和社会公共利益行为、拒不履行职责行为或玩忽职守等严重职务违法行为,^[22]甚至触犯《刑法》中拒不执行判决、裁定罪或滥用职权罪等禁止性规定。^[23]因此,行政机关拒执行为理应被纳入监察机关全方位全覆盖监督体系当中。^[24]然而,由于现行法律规范及《草案》未明确规范监督标准,监察机关对于行政机关采取积极抵抗或消极回避态度拒绝执行公益诉讼裁判的行为难以开展有效监督工作。

另一方面,针对公益诉讼中行政机关拒执行为的预防性监督机制有待完善。检察公益诉讼的制度设计应强调风险预防,而非单一的补偿或救济。我国的纠纷解决法律制度在一定程度上存在着治理滞后特征,而无法直面纠纷当事人在此时及未来的所需所求。^[25]对于拒执行为的监督应当是一种预防性监督,即强调针对拒执行为监督的灵活性、动态性和早期性。诚然,《草案》就监察机关对行政机关的公益诉讼拒执行为进行监督提供了有力抓手,但美中不足的是,根据《草案》第46条,监察机关只有在行政机关“拒绝履行”生效裁判文书时,方可依据《行政诉讼法》第96条规定,在收到司法机关发送的司法建议后介入监督,时间节点已然略显滞后。监督节点滞后带来的影响是:一则监督的灵活性难以保障,难以选择多元监督方式解决问题;二则行政机关拒执行为已经发生、负面影响已然形成,受损公共利益难以得到及时救济。

三、公益诉讼监检衔接协同的理论因应

针对检察公益诉讼制度中监检衔接协同的现实困境,应当结合检察公益诉讼的基本构造、基本原理和基本特征展开分析,围绕检察权和监察权各自的作用规律和治理重点,从理论层面构建科学系统的分析框架,为监检衔接协同这一关键程序的立法完善提供指引。

(一) 国家法律监督理论

线索移送标准尺度不清晰的困境,本质原因在于监察机关与检察机关在协同监督层面存在互构程度不足。因此,应将理论建构的重心聚焦于国家法律监督理论,特别是研究协同治理机制如何在国家法律监督理论之中加以具象化。国家法律监督理论认为,监检衔接协同机制体现了我国监察体系与公益诉讼检察监督体系的二元互构体制优势。我国《宪法》第134条规定,检察机关是国家法律监督机关。公益诉讼诉权本质上是检察机关的国家法律监督权在维护公共利益的特定场域的具象化表达。协同治理理论强调治理主体之间相互配合、互构协同。任何一项治理主体多元化、涉及多线程与多方利益对象的特定治理工作,都应当统筹整合各方治理资源。申言之,要通过共同规则的制定与自组织化的协同,形成高效治理合力,从而实现“整体大于局部之和”的理想治理效果。^[26]在国家法律监督理论视域下,监察机关、检察机关等各类监督主体与监督力量,相互之间应当形成相互协同的治理体系,从而减少监督空白、形成监督合力、提高监督质

[22] 参见《公职人员政务处分法》第39条。

[23] 参见《行政诉讼法》(2017年修正)第96条;《刑法》(2023年修正)第313条、第397条;《最高人民法院 最高人民检察院关于办理拒不执行判决、裁定刑事案件适用法律若干问题的解释》(法释〔2024〕13号)第1条、第2条。

[24] 参见陈伟:《监察全覆盖中对象范畴的规范关系与理性识别》,载《财经法学》2025年第3期,第97页。

[25] 参见廖永安:《论信访调解》,载《财经法学》2025年第6期,第184页。

[26] 参见牛正浩:《论数字检察视域下虚假仲裁有效法律监督路径构建》,载《法学论坛》2025年第5期,第159页。

效。《草案》中关于监察机关与检察机关相互协同的立法设计，体现了国家法律监督权协同治理的核心要义。

在“党管政法”视域下，检察机关行使国家法律监督权维护重点场域的国家利益和社会公共利益，是检察机关在党的绝对领导下依法履行专政职能、管理职能、服务职能的重要途径。^{〔27〕}与此同时，我国《宪法》《监察法》明确：监察委员会是国家监察机关，依法行使监察权，在办理职务违法犯罪案件中应当与检察机关等部门互相配合、互相制约；检察机关在工作中发现公职人员涉嫌贪污贿赂、失职渎职等职务违法或者职务犯罪的问题线索，应当移送监察机关，由监察机关依法调查处置。^{〔28〕}根据上述规定，监察机关与检察机关在检察公益诉讼中进行衔接协同具有明确的法治正当性基础。需要强调的是，监察机关与检察机关在检察公益诉讼程序中的衔接协同，并非将检察机关公益诉讼无法解决的问题交由监察机关解决，而是通过构建高水平的衔接协同监督治理体系使二者相互弥补各自的不足，在恪守各自职责范围边界的同时，做到互相配合协作、支持补位，从而相得益彰。从国家法律监督理论出发，监检衔接协同机制应当尽可能减少监督死角，减少监察机关“对人监督”与检察机关“对事监督”二者之间的潜在监督空白，强化公共利益系统监督体制。移送标准的程序建构，应做到“对事监督”与“对人监督”的有机统一。

一方面，监察机关参与公益诉讼监督与治理工作，应注重弥补检察机关“对事监督”的短板。检察公益诉讼制度的主要任务在于调查、了解、发现、固定公共利益受损害的现实情况，并且将其作为特定类型的公益诉讼案件进行处理，实现公益救济，公益诉讼检察监督属于典型的“对事监督”。^{〔29〕}然而，在履职过程中，检察机关查证属实的行政机关不作为、乱作为的情况，背后普遍存在相关领域负有监督管理职责的公职人员甚至“关键少数”失职渎职、滥用职权甚至贪污受贿等违法犯罪行为。公益损害事件与职务违法犯罪案件往往呈现“相伴相生”的态势，公益损害事件是表面现象，职务违法犯罪行为才是根本。只有标本兼治，根除深层职务违法犯罪行为，才能够真正实现检察公益诉讼公益修复的治理目标。检察公益诉讼监督机制在解决“对事监督”的同时，如能通过衔接协同机制与监察机关形成监督合力，方可在根本上实现系统治理，实现修复公共利益与推进反腐败斗争互利共赢。

另一方面，检察机关对于相关违法犯罪线索的发现、移交、通报机制应当关注如何进一步强化监察机关“对人监督”的线索处置核查能力，增强监察机关在新类型、新领域中针对隐匿化职务违法犯罪的办案力量。《草案》通过“违法犯罪线索发现移交、拒不配合协助调查取证通报、拒执行为治理”三元有机统一的方式，建立起监检衔接协同的总体程序框架，未来应当通过规范监检衔接协同案件移送有关程序标准，进一步拓展监察机关在监督履职过程中对于相关违法犯罪线索的获取渠道，提升监察监督的精准度与办案力度。

（二）依法行政理论

对于监检衔接协同程序运转不顺畅的问题，应当结合依法行政理论加以因应。其理由是公益

〔27〕 参见周尚君：《政法范畴形成论》，载《中国法学》2025年第6期，第25页。

〔28〕 参见《宪法》（2018年修正）第123条、第127条；《监察法》（2024年修正）第37条。

〔29〕 参见李元泽：《在检察公益诉讼立法中完善人民监督员制度》，载《人民检察》2025年第2期，第11页。

诉讼的主要制度功能在于通过监督促进行政机关依法行政，而依法行政并非仅靠行政机关本身便可实现，监察机关的监察监督和检察机关的法律监督，均是依法行政的有效保障。因此，从目的论角度出发，监察监督与检察监督在推进政府全面依法行政的语境中具有高度趋同性，理应相互间顺畅衔接、协同配合。申言之，只有检察机关公益诉讼“对事监督”和监察机关“对人监督”相结合，方可实现以更严格的标准促进行政机关全面深入推进依法行政。监检衔接协同机制应强调规范裁量运行、促进依法行政、全链条有效监督的有机融合。

第一，对于行政机关裁量实施的实质规范。现行检察公益诉讼办案场域中，行政机关所作出的具体行政行为裁量属性较为鲜明。检察公益诉讼制度所指向的损害公共利益行为或公共利益损害的潜在风险很大程度上是行政机关不当行使行政裁量权所引发的。由于检察监督仅具有程序处分权，不具有实体监督处置权，公益诉讼检察建议存在着刚性相对有限的现实境况，^{〔30〕} 检察公益诉讼程序难以从深层次解决行政裁量的规范化问题。然而，监察机关作为政治机关，对其作出的调查监督结论和政务处分具有实体处置权能，在检察机关公益诉讼履职中发现行政裁量滥用行为后，理论上可通过顺畅的监检信息双向交互机制，由监察机关后续跟进介入，从而有效实现对行政裁量滥用的监督治理。

第二，对于行政机关依法履职的充分促进。检察公益诉讼案件中，公共利益遭受现实损害或者处于潜在受损风险中，根本原因是在本领域内负有相关监督管理职责的行政机关在履职过程中存在不作为、慢作为、乱作为等情况，即行政机关未能依法履职造成公益风险敞口。^{〔31〕} 通过监检衔接协同机制的构建与运行，行政机关依法履职的程度持续得到充分促进和实质性提升。

第三，对于行政机关执法诸环节的全面监督。检察公益诉讼监检衔接协同机制的完善，应重点关注如何有效通过案件线索双向交流移送、信息资源互通共享，促进监察机关对行政机关行政执法行为各个环节的全链条监督，其必要性在于：一方面，检察机关基于其宪法定位，对于相关行政执法领域中的现实问题具备天然的法律监督优势和监督正当性，可依托行政诉讼检察监督以及公益诉讼检察监督的业务条线协作合力，有效协助监察机关更为全面深入地开展行政执法监督工作；另一方面，监察机关对于检察机关在履职过程中所发现的行政执法各环节具有代表性的现实问题症结，可以通过开展集中整治、专项行动、巡视巡察等工作予以治理，并且对于部分典型行政选择性执法、“远洋捕捞”式异地执法等案件进行查处，完善对行政执法诸环节的全面监督。

（三）程序性制裁理论

围绕行政机关证明妨碍行为监督方式不明的困境，可以借助于程序性制裁的科学理论建构加以妥善化解。行政机关证明妨碍行为，本质上是一种阻碍检察公益诉讼调查取证程序的违法行为，应当通过合适的理论加以规制。而程序性制裁理论强调在任何诉讼程序当中，对于严重违法法定程序行为应当作无效化处理，对于违法行为人应当加以程序性制裁的理念，^{〔32〕} 恰好为监检

〔30〕 参见付婧：《行政公益诉讼请求的确立规则与完善路径研究》，载《行政法学研究》2026 年第 1 期，第 163 页。

〔31〕 参见潘剑锋：《论检察公益诉讼前程序检视与完善》，载《政法论丛》2025 年第 6 期，第 104 页。

〔32〕 参见潘剑锋、牛正浩：《书证提出命令程序性制裁理论检视——以商业秘密侵权诉讼为切入》，载《政法论丛》2021 年第 5 期，第 61 页。

衔接协同机制依法治理行政机关证明妨碍行为提供了工作思路与正当性理据。程序性制裁理论在监检衔接协同机制当中的应用，有助于提升调查核实权刚性。检察机关调查核实权是检察机关得以顺利启动公益诉讼调查、取证、起诉、审理、执行等各环节的重要支撑与根本保证之一，调查核实权的刚性程度直接决定着检察公益诉讼的办案质效。公益诉讼视域下，检察机关面临的一大程序短板就在于调查核实权的弱势运行状态，行政机关及其他相关主体实施的证明妨碍行为阻碍着调查核实权运行。为解决证明妨碍的监督问题，有必要运用程序性制裁的理念，从不同维度探索研究通过监检衔接协同赋予检察机关调查核实权刚性的程序设计。

一方面，行政机关在公益诉讼中的证明妨碍行为属于《公职人员政务处分法》和程序法层面的双重违法行为，理应由监察机关进行管辖、调查和监督。具言之，其一，隐匿证据、拒不配合调查等消极性证明妨碍行为本身即属于行政机关违法不作为或缓作为的情况；其二，行政机关采取措施销毁档案材料、毁灭相关物证、组织人员串供等行为本身则有可能属于《公职人员政务处分法》中的加重处分情节，^{〔33〕}构成严重职务违法甚至犯罪行为。《草案》对监察机关的介入监督路径进行明确，实际上是就行政机关及其工作人员实施证明妨碍行为之后可能面临的程序性制裁措施和潜在不利后果进行规范，进而提升了行政机关及其工作人员在公益诉讼中主动作为与协同配合的积极性，有助于检察公益诉讼调查核实权的刚性得到强化和保障。

另一方面，公益诉讼制度与监察监督制度的耦合，应注重培育针对证明妨碍行为的源头治理、协同治理合力。矛盾纠纷源头化解与综合治理、协同治理，是司法机关在开展工作时所需要秉持的重要理念。对于妥善化解调查核实矛盾冲突而言，检察机关与监察机关开展源头治理、协同治理无疑是解决问题的最优路径。其一，源头治理的重要价值在于最大限度减少治理资源的浪费，避免由于行政机关及其工作人员实施证明妨碍行为造成检察公益诉讼程序内耗，尽可能减少由于证据不充分致使审判程序“空转”的情况。其二，协同治理的核心意义在于充分调动各方治理主体的积极性，发挥各方治理资源的协同联动。公益诉讼治理场域是典型的“复杂治理网络结构”，^{〔34〕}各方利益冲突和矛盾张力交织浮现，只有通过监察机关和检察机关形成协同治理网络，才能从根本上破解检察公益诉讼调查取证难题。

（四）检察公益诉讼可诉性理论

就监检协同机制对于拒执行为监督力度不足的问题，可通过检察公益诉讼可诉性理论加以有效因应。所谓检察公益诉讼的“可诉性”，通常是指检察机关办理的公益诉讼案件可以被法院受理并作出司法审查的属性，亦即检察机关所提出的诉讼请求能否被法院所受理并得到最终支持、妥善执行的程度，^{〔35〕}这是衡量公益诉讼制度社会治理效能和公益诉权运行质量的核心因素。生效公益诉讼裁决是否能得以顺利执行，是衡量检察公益诉讼可诉性质效的关键要素。因此，针对公益诉讼生效裁决拒执行为监督机制不力的现实困境，应从提升检察公益诉讼可诉性的理论维度加以应对。

〔33〕 参见《公职人员政务处分法》第13条第3款。

〔34〕 参见范如国：《复杂网络结构范型下的社会治理协同创新》，载《中国社会科学》2014年第4期，第98页。

〔35〕 参见周晓霞：《行政公益诉讼“可诉性”的学理解读和实践应用》，载《国家检察官学院学报》2025年第4期，第101页。

一方面，检察机关移送行政机关拒绝履行生效裁判文书等拒执行行为的线索并交由监察机关调查处置，有助于及时有效实现对拒执行行为的有力监督。拒绝履行公益诉讼生效裁决，造成公共利益存在现实损害或风险敞口难以充分救济的事实本身已然构成不作为、乱作为等政务违法事实，理应得到监督纠正。在监检衔接协同机制下，检察机关在提请执行过程中发现相关行政机关及责任人员存在拒执行行为线索后，可以由监察机关作为主调查机关切入，通过监察立案打开突破口，运用多种方式查清相关拒执行行为关联的失职渎职、滥用职权相关职务违法甚至犯罪事实后作出相应处分决定和处理建议，通过促进顺利执结，提升检察公益诉讼可诉性。

另一方面，对于行政机关拒不履行生效公益诉讼裁判文书的行为向监察机关通报，有助于顺利实现公共利益的及时修复。检察公益诉讼可诉性既强调“诉得出去”与“判得理想”，更强调“执行得了”。目前，综合治理“执行难”依旧任重道远，近年来全国法院执行到位率有待提升。^{〔36〕} 检察公益诉讼生效裁判的“执行难”困境相较于其他“执行难”问题而言，其执行难度更大，所造成的消极影响与公益损害负面效应通常更为严重。《草案》第 45、46 条通过确立“检察提请执行—法院司法建议—通报监察机关”的拒执行行为监督路径，实现对生效公益诉讼裁判文书执行过程的必要监督。理论上，应在明确拒执行行为监督标准的前提下，着力于推动对公益诉讼特别是行政公益诉讼裁判文书“执行难”现象的预防式治理、源头治理，在维护行政机关的公信力和权威性的同时，避免公共利益受到不可逆转的损害。

四、检察公益诉讼监检衔接协同机制的科学优化

围绕检察公益诉讼监检衔接协同机制的现实程序困境，应以前述科学理论作为指引，在立法工作推进的同时，可考虑通过国家监察委员会与最高人民检察院共同制定司法解释或者司法规范性文件的方式，从细化违法犯罪线索移送程序、构建监检线索双向衔接移送制度、明确针对行政机关证明妨碍的监察建议机制、完善针对拒执行行为的监督与制裁机制等角度，逐步建立科学高效的新时代检察公益诉讼监检衔接协同程序方案。其中，细化违法犯罪线索移送程序、构建监检线索双向衔接移送制度更侧重于“衔接”关系，以期通过顺畅的信息流动与共享机制实现高效监督；明确针对行政机关证明妨碍的监察建议机制、完善针对拒执行行为的监督与制裁机制更侧重于“协同”关系，目的在于更好地提升监督质量，促推检察公益诉讼制度目的妥善实现。

（一）细化违法犯罪线索移送程序

依据国家法律监督理论，针对检察公益诉讼中监检衔接协同机制的违法犯罪线索移送程序而言，在今后《检察公益诉讼法》制度演进过程中，应当秉持公益诉讼制度项下的程序法治原则与《监察法》项下尊重法定程序的监察工作原则，^{〔37〕} 从完善检察机关作为国家法律监督主体的初步核查职责和移送监察机关的证据标准两个维度，对违法犯罪线索移送程序予以细化。

〔36〕 参见最高人民法院咨询委员会第三调研组：《新时代人民法院解决执行难问题的调研报告》，载《中国应用法学》2024 年第 4 期，第 108 页。

〔37〕 参见郭华：《〈监察法〉权力制约与权利保障的规范体系阐释——基于修改后〈监察法〉的展开》，载《财经法学》2025 年第 3 期，第 64 页。

一是明确检察机关初步核查职责。检察机关作为国家法律监督机关，对于公益诉讼履职中通过各种渠道汇集与接收的案件材料，原则上负有进行初步的、必要的调查与核实职责，确实属于相关领域公职人员违法犯罪的情况，应当尽快移送监察机关。从法理基础而言，检察机关在公益诉讼场域中对于相关公职人员违法犯罪线索的初步核查，并非越俎代庖替监察机关开展监察调查活动，而是程序法治原则下行使国家法律监督权的应有之义。其原因在于，公益诉讼中检察机关开展调查核实工作必然会涉及对于在特定领域中负有监督管理职责的行政机关是否依法全面履职、是否存在违法不作为乱作为，相关责任人员是否存在滥用职权或玩忽职守等情况进行了解取证，从而查明公共利益受损的事实情况。从这一点来说，公益诉讼中检察机关将调查核实权的行使对象严格限定在“对事监督”而完全忽略或排除“对人监督”，显然既不现实，更无必要。因此，在相关规范性文件中，可以明确规定检察机关对其在公益诉讼履职中发现的有关公职人员涉嫌违法犯罪的线索具有初步核实的协助义务与职责，从而提升监检衔接协同机制的监督效率。

二是优化检察机关的移送标准。检察机关在初步核实后，决定移送涉嫌公职人员违法犯罪线索所应满足的证据标准原则上应与《监察法》的法定立案标准保持一致，即“涉嫌职务违法犯罪，需要追究法律责任”。如此理解的主要理由在于：第一，保障监督效能。检察机关初步核查完毕进行移送的证据标准与监察机关立案的证据标准相趋同，可提升检察机关移送公益诉讼领域涉嫌违法犯罪线索的成功率，减少因不满足监察机关立案标准被退回、不予立案监督、线索查否等程序倒流或者程序空转的情况，使线索移送程序运行更加顺畅。第二，体现检察谦抑。采取上述证据标准作为较高“证明门槛”，有助于督促检察机关在公益诉讼环节中进行精准监督，减少检察机关滥用线索移送职权、动辄便将尚未满足监督条件的相关情况移送监察机关的情形。此外，从程序效率的角度考量，对于具体移送环节的证据标准高低而言，检察机关对于公职人员涉嫌违法犯罪行为通过移送方式进行监督，应当满足高度盖然性标准，即公职人员所涉嫌的违法犯罪行为具有比较高的发生可能性，但没必要达到监察调查结束针对违法行为作出政务处分的“清晰且令人信服”标准或者移送检察机关审查起诉的“排除合理怀疑”标准。检察机关在公益诉讼中的国家法律监督权由于缺乏强制性，原本就难以将相关案件事实证据标准推进至更高的维度，从实践角度出发，采用高度盖然性标准也是合乎逻辑的。

（二）构建监检线索双向衔接移送制度

《检察公益诉讼法》与《监察法》之间的双向衔接、协同治理，既是监察体制改革与法治化发展的关键步骤，亦是全面依法行政的必要程序保障，更是中国式公益诉讼现代化发展的必然要求。步入“内涵式”发展阶段的监察制度体系建设，需要面对消除法际关系内在冲突的重大问题，在重视双向衔接的积极价值的同时，强化双向衔接模式的主导地位。^{〔38〕}从促进政府全面依法行政的目的出发，似乎应当考虑在《草案》既有的“检→监”线索单向衔接移送制度的基础上，在适当时机下探索检察公益诉讼中监检双向线索移送机制，实现监检协同“治理主体”“治理资源”“治理信息数据”三维紧密衔接与协作的闭环。

第一，应当根据协同治理基本理论框架，完善检察公益诉讼监检双向协同衔接主体机制。当

〔38〕 参见魏昌东：《监察法制体系发展中“双向衔接”模式之提倡与重点选择》，载《财经法学》2025年第3期，第80页。

前,监察机关对于行政机关的政治监督主要局限于“对人监督”,但对于调查和处置中发现的大量检察公益诉讼线索,由于监察机关并非公益诉讼的法定起诉主体,公益现实损害或损害风险隐患在既定的法律制度框架下难以得到妥善因应。协同治理框架下,治理主体的密切合作与互利共赢是应对复杂困难治理挑战的前提基础。今后可以探索形成公益诉讼领域中相关线索的双向协作机制,从治理主体层面肯定监察机关与检察机关就公益诉讼治理问题进行双向沟通合作的合法性、合理性与必要性,从而方便监检之间名正言顺地开展办案资源共享、进行案件线索与信息数据双向顺畅衔接移送。当然,双向协同衔接机制的成立不应以模糊监检之间各自的职能定位和部门权责为代价,在监检双向协同衔接主体机制中,双方应当恪守监察权、检察权各自的权力边界,^[39]做到相互补位、相互配合、相互制约,共同实现监察权和检察权的高效运转。

第二,应当根据多元解纷的基本观点要义,实现治理资源层面的监检融合,推动检察公益诉讼领域公益损害矛盾纠纷的多元治理。监察资源与检察资源的有机整合,是检察公益诉讼视域下公共利益矛盾纠纷多元化解的必要依托。检察公益诉讼制度作为一种我国原创的“协同之诉”“督促之诉”,^[40]具有其特有的矛盾纠纷多元化解规律与要求。一方面,“协同之诉”性质要求包括监察资源和检察资源在内的多种治理资源进行协同共治,共同妥善解决公共利益的矛盾纠纷,充分保障人民群众安居乐业和经济社会持续稳定繁荣发展,实现公益保护、宪法实施、民生保障与国家治理的有机融合统一。^[41]另一方面,检察公益诉讼的“督促之诉”性质决定了无论是检察机关抑或监察机关,均并非公共利益第一顺位的责任人和维护者,其监检资源协同衔接配合的目的是督促行政机关依法履职,亦即利用监察资源、检察资源等监督资源共同督促行政机关积极主动担当作为、维护社会公共利益,实现公共利益矛盾纠纷的多元化解、源头治理。

第三,应当根据互构治理的基本逻辑框架,促进监督线索信息数据层面的贯通共享,最大程度压缩行政违法导致的“公益损害黑数”。一方面,就共享信息数据内容的范围而论,应当限于检察公益诉讼相关的案件事实,与公益诉讼无关的案件事实依法不应共享。监检协同的基础在于所调查取证事项具有高度重叠的特征,上述重叠事项,本身就是检察机关开展公益诉讼检察监督过程中需要调查了解的事实和证据,因此可以进行监检之间线索方面的信息与数据共享。另一方面,就共享信息数据的保密措施而论,监察机关向检察机关共享资料,应采取必要的脱敏措施。由于“对人监督”和“对事监督”二者之间并不存在一条明确的分界线,实践中亦无法实现二者的绝对割裂。共享线索时,应当注意依法采取脱敏处理的方式,防止信息泄露,实现持续高压进行反腐败斗争工作与大幅压缩“公益损害黑数”的辩证统一。

(三) 明确针对行政机关证明妨碍的监察建议机制

依据程序性制裁基本理念,针对证明妨碍行为的程序性制裁措施应成为今后监检衔接协同相关制度完善的重点方向之一。为节约立法资源和制度成本,首先应充分发掘利用既有的法律、法

[39] 参见潘剑锋、牛正浩:《检察公益诉讼案件范围拓展研究》,载《湘潭大学学报(哲学社会科学版)》2021年第4期,第26页。

[40] 参见徐向春:《以习近平法治思想为指引 加快构建中国检察公益诉讼自主知识体系》,载《民主与法制》2026年第1期,第22页。

[41] 参见马怀德:《检察公益诉讼法的立法定位》,载《法律适用》2026年第1期,第3页。

规和司法解释规定，创新探索针对行政机关证明妨碍行为的监督机制。结合既有法律制度和监督方式而言，由检察机关针对证明妨碍的行为向监察机关进行通报，监察机关在接到检察机关的情况通报后，有权视情况开展立案、调查和审理工作，并且视情况向存在证明妨碍的行政机关及其人员提出纠正违法行为监察建议，无疑是规制证明妨碍的最优路径。监察建议的具体程序设计详述如下：

首先，应在规范层面明确针对行政机关证明妨碍行为进行监督的监察建议制度依据。《监察法实施条例》第22条明确规定，监察机关在履职中发现相关部门在制度建设、权力配置、监督机制等方面存在的问题，可以通过监察建议的方式促进完善制度，提高治理效能。行政机关及其相关人员在公益诉讼中实施证明妨碍行为，源于行政权的配置不合理、行政机关内部监督机制不健全，监察机关就此制作并发送监察建议具有制度规范授权方面的天然合理性与法定正当性。因此，可将《监察法实施条例》第22条作为制度依据和重要参考，明确通过监察建议方式，纠正解决公益诉讼中行政机关的证明妨碍行为。

其次，应科学界定此类监察建议的法定情形与制度目的。根据《监察法实施条例》第39条第1款第4项、第5项，监察机关在履职过程中发现监察对象所在单位存在执行法律法规制度不到位、不履行或者不正确履行法定职责的情形，可以通过提出监察建议的方式予以督促整改纠正。行政机关在检察公益诉讼过程中未能依据检察公益诉讼程序法规定对检察机关的调查核实取证行为予以配合协助，或者针对检察机关的调查取证行为进行阻碍甚至抗拒的，理应被认定为属于执法不到位且未能依法履行法定职责。据此，未来在相关规范性文件中可将之合并称为“纠正行政违法行为”监察建议，该类监察建议的制度目的应理解为纠正行政违法行为，保障检察公益诉讼活动顺利开展，促进检察机关调查核实权依法实施。

最后，应合理规定证明妨碍监督监察建议的办理期限和报送对象。《监察法》及《监察法实施条例》中对监察建议的调查、办理和结案时限均未进行细致规定。为实现在办案时限层面的监察建议制度与检察公益诉讼制度的有机衔接，宜参考监察机关对于职务违法犯罪案件的一般调查和审理期限，并且结合检察公益诉讼程序期间等因素共同合理确定相关时限。原则上对于证明妨碍监督监察建议的办理期限应确定为两个月，亦即：自监察机关收到检察机关通报之日起，应当在两个月内调查审理完毕并作出相应处置。理由在于：一方面行政机关的证明妨碍相关事实调查难度和范围广度相较于公职人员其他严重违法犯罪行为而言相对较低，为保障监察建议的效率，原则上其时限应当相较于严重违法犯罪案件三个月的一般调查期限、一个月的一般审理期限^{〔42〕}进行缩短处理；另一方面，为保障检察公益诉讼调查取证效率，此类监察建议的期限不宜过长。同时，未来在规范性文件中，还应确定监察建议的主送对象为违法行政机关本身，但同时应抄送其上一级负有监管职责的行政机关，从而实现监察监督与行政机关内部执法监督的充分协调。

（四）完善针对拒执行行为的监督与制裁机制

公益诉讼可诉性理论强调正当程序与预防性治理。因此，一方面，应尽快构建针对行政机关拒执行行为的法定监督标准作为正当程序的依托。在未来司法规范性文件制定过程中应着重从主

〔42〕 参见《监察法实施条例》（2025年修订）第133条、第224条。

体、行为、后果三方面，明文规定针对行政机关拒执行行为的法定监督标准。第一，拒执主体方面，既应当包括负有履行职责和义务的行政机关本身，亦应包括行政机关的相关负责人员及接受行政机关委托从事公共管理的机构等主体，从而开展全面协同监督工作，减少拒执监督死角。第二，拒执行为方面，消极执行生效裁判文书属于行政不作为，积极抗拒执行公益诉讼裁判文书属于行政乱作为，二者均属于行政违法甚至犯罪行为，均理应受到监检协同监督规制。第三，拒执后果方面，由于检察公益诉讼生效执行名义之中的执行标的与国家利益、社会公共利益密切相关，拒执行为有可能在导致已经遭到损害的公共利益无法救济的同时，带来新的、更大的公共利益现实损害或损害风险的扩张。因此，监检协同监督机制的监督标准原则上应当考量拒执行为潜在损害后果的严重程度、不可逆可能性。此外，在监督标准方面，监察机关应恪守监察权仅限于对公职人员实施的职务违法、职务犯罪进行监督与管辖的边界，监检衔接协同不能成为监察机关或者检察机关不当扩张甚至滥用其管辖权力的理由。对于尚不构成职务违法或者职务犯罪的行为，例如轻微消极不履行生效公益诉讼裁判且尚未造成严重后果，或者经过检察机关或人民法院进行督促后主动履行，则不宜启动监察审查调查程序，原因在于一是避免行政机关及其公职人员所代表的行政公信力轻易遭受影响，二是出于公权力运行的比例原则与谦抑原则之考量。

另一方面，在法定监督标准之上，应完善预防性拒执行为监督体系。第一，从预防性监督的灵活性因素出发，应当授予监察机关与检察机关选择多种监督方式、手段进行监督的自由裁量权，理性保证协同监督手段与拒执行为影响程度成比例，^{〔43〕}实现针对行政机关拒绝执行公益诉讼生效裁判文书的综合治理。第二，基于预防性监督的动态性因素，应当相应构建针对行政机关拒执行行为的瑕疵治愈机制。实际上，从“失信”与“失能”的区分角度而言，^{〔44〕}绝大多数行政机关及其责任人员在生效公益诉讼裁判文书送达后，并非在主观层面上不愿履行，而是受制于客观层面相对有限的行政资源，难以开展修复治理等工作。对此，监检协同监督体系的制度规划中应当充分考虑现实情况，构建动态瑕疵治愈机制，即由监察机关和检察机关跟进监督，对于在一定合理展期内及时纠正拒执行为，分步骤、分批次、分地域逐步设法履行的，应当动态作出从轻、从宽、减轻乃至免除追究行政机关及相关主体责任的决定。第三，考虑到预防性监督的源头性因素，应将监检协同监督关口提前至履行期限届满之时。公益诉讼生效判决的履行期限届满，检察机关在提请人民法院进行强制执行的同时，原则上就应当将有关情况及时同步通报给监察机关，监察机关可据此决定是否开展提前介入监督，从而有效保障强制执行工作的顺利完成。

五、结 语

检察公益诉讼制度是中国式现代化的重要组成与保障，也是推进全面依法治国的关键环节。党的二十大报告提出，要“完善公益诉讼制度”，党的二十届四中全会指出要“强化检察监督，加强公益诉讼”。从“完善”到“加强”，表明以习近平同志为核心的党中央高度重视检察公益诉

〔43〕 参见蒋红珍：《比例原则适用的范式转型》，载《中国社会科学》2021年第4期，第106页。

〔44〕 参见刘贵祥：《关于当前破产审判中的若干问题》，载《中国应用法学》2025年第2期，第8页。

讼制度的持续强化、不断发展与改革创新。在新时代中国式公益诉讼法治现代化的制度改革过程中，本次检察公益诉讼立法中的监检衔接协同机制原则规定和程序框架成为令人瞩目的重要制度创制，开创了监察机关“对人监督”与检察机关“对事监督”二元协同治理的创新路径，有助于推进实现全面依法行政、全面筑牢守护公共利益的监督防线。在《草案》已作出明确指向的当下，应始终坚持以习近平法治思想作为根本遵循，细化违法犯罪线索移送程序，构建监检线索双向衔接制度，明确针对证明妨碍的监察建议程序，完善针对行政机关拒执行为的有效制裁机制，进而构建科学完善的监检衔接协同机制，为中国式法治现代化贡献力量。

Abstract: The Fourth Plenary Session of the 20th Central Committee of the Communist Party of China pointed out that it is necessary to strengthen procuratorial supervision and enhance public interest litigation. The current collaborative mechanism between supervision and procuratorial organs in public interest litigation faces issues such as unclear standards for case transfer, unsmooth operational procedures, unclear mechanisms for supervising obstruction of evidence, and insufficient supervision over refusal to comply with court orders. To address these issues, we should be guided by theories such as national legal supervision, law-based administration, procedural sanctions, and the justiciability of public interest litigation. By refining the procedures for transferring clues of illegal and criminal activities, establishing a bidirectional connection system between supervision and procuratorial clues, clarifying the mechanism for supervisory recommendations on obstruction of evidence, and improving the sanctions mechanism for refusal to comply with court orders, we can fully achieve high-level collaboration and coordination between supervision and procuratorial organs, and promote the modernization of the rule of law in Chinese-style public interest litigation.

Key Words: procuratorial public interest litigation law, coordination between supervision and prosecution, collaborative governance, preventive public interest litigation, chinese modernization

(责任编辑：范佳慧)