

行政违法行为的检察监督

江国华 王 磊*

内容提要：行政违法检察监督将检察机关的法律监督范围从诉讼领域向诉讼领域外拓展，丰富了检察权的内容。行政违法检察监督符合法律监督基本原理。检察权介入对行政行为的监督，这符合当下依法治国和国家治理体系现代化建设的需要。行政违法检察监督仍然具有检察权的“法律监督”属性，监督的对象、权力性质和监督原则都有限度。当前实践运作中，需要从线索来源、监督范围、监督方式上进行探索，尤其要处理好与现有检察制度设计的衔接，同时强化机制保障，建立案件化办理机制、检察一体化机制和外部协作机制，以实现检察监督的规范化运行。

关键词：行政违法行为 检察监督 实践运行

2021年《中共中央关于加强新时代检察机关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其纠正”，这与党的十八届四中全会提出的“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”一脉相承，再次为检察机关开展行政违法行为监督提供了依据。近年来，地方立法和检察工作中也多有探索。^{〔1〕} 检察机关开展行政违法行为监督（以下简称“行政违法检察监督”）已经成为实践命题。但从文本概念到实践定型，还需要理论层面和实务层面的持久努力。本文试就行政违法检察监督的理据、内涵进行分析，并对制度构建提出设想。

* 江国华，武汉大学法学院教授；王磊，武汉大学法学院博士研究生、湖北省人民检察院行政检察部主任。

本文为湖北省人民检察院2020年度检察理论研究重点课题“行政检察监督基础理论研”（HJ2020A07）的阶段性成果。

〔1〕 2019年以来，山东、湖南、湖北等省人大常委会对行政违法检察监督进行了规定。《山东省人民代表大会常务委员会关于加强新时代检察机关法律监督工作的决议》第4条第3款规定：“强化对行政权力的制约和监督，探索建立相关工作机制，对履行职责中发现的行政机关违法行使职权或者不行使职权行为，依法督促纠正。”《湖南省人民代表大会常务委员会关于加强新时代人民检察院法律监督工作的决议》第5条规定：“……对行政机关及其工作人员违法行使职权或者不行使职权的，应当依法督促纠正。……”《湖北省人民代表大会常务委员会关于进一步加强新时代检察机关法律监督工作的决定》第4条第3款规定：“加强对行政违法行为法律监督，对履行职责中发现的行政机关违法行使职权或者不行使职权行为，依法督促其纠正。”

一、行政违法检察监督的合理性

行政权本身具有扩张性、侵犯性、任意性的内在基因，是最易被滥用的权力，也是最不愿接受监督、最难以监督的权力。客观上需要对行政权进行监督制约以防止其滥用是不言而喻的，但检察机关作为国家法律监督机关，其法律监督是否包含对行政违法的监督呢？现实中作出这种安排的合理性又在哪里？

（一）行政违法检察监督符合法律监督原理

行政违法检察监督是否符合法律监督原理，其实质是检察机关的法律监督理论能否涵盖对行政权的监督。由于我国检察监督存在从“一般监督”到“法律监督”的历史变迁，在此问题上容易产生误解。我国检察制度并非内生于中国传统文化，其一方面为西方法治文化冲击的产物，另一方面很大程度上受苏联“一般监督”理念影响，最终形成我国“法律监督机关”之定位。^{〔2〕}借鉴和脱胎于苏联检察制度，我国1954年《中华人民共和国人民检察院组织法》从立法层面明确了检察权的具体内容，并且确立了我国检察权“一般监督”的基础。^{〔3〕}“一般监督”的目的是维护法律的统一实施，检察机关可以对各级国家机关、国家机关工作人员和公民遵守法律进行监督。但基于检察力量等各方面因素的影响，“一般监督”并未在实践中实施，只存在于国家权力设计理念和宪法规定之中。1982年《宪法》是我国新时期检察制度发展的基础，规定了检察机关为国家法律监督机关，检察监督就此进入“法律监督”阶段。从现实情况来看，“法律监督”主要局限于诉讼领域发挥作用。行政违法行为监督是直接面向行政权的监督，是否违背了法律监督原理以至于产生理论实践的错位呢？

其一，“法律监督”不等于“诉讼监督”。检察制度作为国家制度不能仅从诉讼制度角度进行研究，而应当考虑国家权力安排中的功能需求，从国家制度层面考察。在国家制度设计层面，国家机构定位与功能作用相生相伴，性质归属在中国特色语境下应该退居其次，而更多地满足功能需求。为了全面了解我国的检察制度，就不能限于以往的研究范围和研究方法，仅仅或者主要把检察制度作为诉讼制度来看待，而应当从国家制度的更高层次上加以研究。^{〔4〕}中国国家权力机构设置中由检察机关承担法律监督功能，体现了鲜明的中国特色。我国人民代表大会制度下产生

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

〔3〕 1954年《宪法》第81条规定：“中华人民共和国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。……”1954年《人民检察院组织法》第3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。”第4条规定了地方检察机关的主要职权，包括：（1）对于地方国家机关的决议、命令和措施是否合法，国家机关工作人员和公民是否遵守法律，实行监督；（2）对刑事案件进行侦查；（3）对于侦查机关的侦查活动是否合法，实行监督；（4）对于人民法院的审判活动是否合法，实行监督；（5）对于刑事案件判决的执行和劳动改造机关的活动是否合法，实行监督；（6）对于有关国家和人民利益的重要民事案件有权提起诉讼或者参加诉讼。第8条规定了最高人民检察院的职权，即最高人民检察院发现国务院所属各部门和地方各级国家机关的决议、命令和措施违法的时候，有权提出抗议。这赋予最高人民检察院纠正行政违法的职权。为方便检察机关行使纠正行政违法权，1954年《人民检察院组织法》第19条还规定：“人民检察院为执行检察职务，有权派员列席有关机关的会议，有权向有关的机关、企业、合作社、社会团体调阅必要的决议、命令、案卷或者其他文件，有关的机关、团体和人员都有义务根据人民检察院的要求提供材料和说明。”

〔4〕 参见王桂五：《中华人民共和国检察制度研究》，法律出版社1991版，第154页。

的国家机关都向人大负责，受人大监督，由于人大监督宏观性的特点，需要设置专门的法律监督机关来实现对权力的监督制约。我国检察机关拥有的法律监督权是一种独立的国家权力，其目的和功能是监督、保障和促进宪法和法律的统一正确实施。检察机关的权力来源于国家权力的分配，通过权力监督来实现国家意志。

检察权与行政权属于同一层级的国家权力，在我国两者之间并不存在制约关系，而检察权对行政权应当具有有限的监督权。这符合检察权的作用和功能。检察机关“法律监督”在实践中更多地作用于诉讼领域，但诉讼性是检察权不得已而为之的实然状态，还是检察权本身应具备的品质，值得探讨。实际上，诉讼性只是对检察权实际特性的归纳，反映的是一种现状或实然状态。但“法律监督”与“诉讼监督”不应等同，“对诉讼活动的法律监督”只是“法律监督”的一部分。尽管我国检察机关的法律监督目前仍局限于诉讼活动中的司法监督，但宪法明定检察机关为国家的法律监督机关显然为检察权的拓展预留了广阔的空间。^{〔5〕}从实践来看，检察监督也有对行政领域的涉足，如检察机关开展社会治理提出的检察建议；从检察制度发展来看，检察公益诉讼制度也突破了诉讼领域。因此，“法律监督”集中于诉讼领域只是实然状态，或受限于检察力量等诸方面因素，但并不意味着将行政违法监督排除在外。对于检察机关的宪法定位与实际作用不相符的质疑，解决思路不在于降低宪法定位，而在于实际运作中强化检察权对于保证宪法和法律正确统一实施的功能，构建起具有中国特色的、既不同于苏联“一般监督”又非“诉讼监督”的法律监督定位。

其二，行政违法检察监督不是“一般监督”。检察机关对行政权进行监督，其监督范围更加广泛，只要是行政机关的违法行为都可纳入检察监督的视野。有观点认为这是对“一般监督”的回归，应当在借鉴苏联一般监督权理论的基础上，保证检察机关对政府权力进行全面监督，这既是对实现行政法治这一时代诉求的回应，也是基于检察监督本义的必然选择。^{〔6〕}但现行法律规定和理论实务层面，一般都不认为检察权属于一般监督权。一般监督的范围不仅包括对违反法律的行为实施的监督，还包括对国家机关、企事业单位及其工作人员违反一般性的决议、规定或党和国家的方针政策的行为实施的监督。^{〔7〕}这种监督具有全方位、全能型的特点。从“专项监督”反观“一般监督”，两者之间的本质区别是监督对象是否具有一般性，即一般监督不针对特定主体、特定事务或特定对象。^{〔8〕}而法律监督与此不同，法律监督的基本属性包括法定性、程序性、事后性、随机性、谦抑性，特别是行政违法检察监督还遵循协同补充的重要原则，可以将其看作国家监督体制中的“专项监督”。漫无边际的“一般监督”，检察机关难以做到，也非其应承担的使命。由“一般监督”发展到“法律监督”，有其历史的必然性和合理性。同时，在一定的历史时期和条件成熟时可吸纳“一般监督”的合理内核。检察院专门的“法律监督”是对行政权力规制最有效和最可靠的制约手段。^{〔9〕}法律监督的行使以程序控制为限，而不是追求实体性、终局

〔5〕 参见石少侠：《检察权要论》，中国检察出版社2006年版，第9页。

〔6〕 参见谢佑平等：《中国检察监督的政治性与司法性研究》，中国检察出版社2010年版，第299页。

〔7〕 参见张运萍、严然：《行政违法行为检察监督研究》，载《法学杂志》2009年第9期。

〔8〕 参见韩成军：《人民代表大会制度下检察机关一般监督权的配置》，载《当代法学》2012年第6期。

〔9〕 参见前引〔6〕，谢佑平等书，第280页。

性的裁决权。行政违法检察监督也符合这一特点，作为事后监督和程序监督，并不影响行政行为的程序和实体。在“法律监督”中强化行政违法检察监督，万变不离其宗，仍契合法律监督最根本的特点，即“有限性”，而非“一般监督”的“一般性”。

（二）行政违法检察监督因应现实需求

中国进入社会主义新时代，建设法治国家、法治政府、法治社会，推进国家治理体系和治理能力现代化成为时代命题。“检察之治”在“中国之治”中承担了重要历史使命，行政违法检察监督因应了这一时代需求。

其一，检察权是依法治国和国家治理的重要力量。党的十九届四中全会强调了对法律实施的监督，以推进国家治理体系和治理能力现代化、推进全面依法治国。法律监督的产生基于法制统一性的需要，加强对法律实施的监督有助于把法律制度优势转化为国家治理效能。从权力控制论的理论观察，在法律实施的各个环节上对国家机构具体执行和适用法律的情况进行有组织的、制度化的监察和矫正，是在现实中维护法制统一所不可或缺的保障。^{〔10〕}维护法制的统一是与法律相伴而生的制度性要求，法律作为一种制度性、规则性的设计，其目的是为人们的行为提供统一的准则，要求在一国的范围内被统一适用。中国特色社会主义法律体系形成后，确保法律统一正确实施的任务已经摆到更加重要的位置。加强法律实施的监督，就是要以严密的法治监督体系，更好解决保证法律统一正确实施这个法治中国建设的主要矛盾。^{〔11〕}检察机关作为我国宪制秩序下的法律监督机关，是权力监督体系中的必要环节。^{〔12〕}在中国特色社会主义法治体系、司法制度中，检察机关的法律监督是法定的防错纠错机制，是司法监督的重要组成部分。^{〔13〕}

检察机关的法律监督，既是中国特色社会主义法治“高效的法治实施体系”的重要组成部分，又是“严密的法治监督”的重要组成部分。我国已有的对行政权运行的监督体系中，行政监察、复议均是内部监督机制，受人事关系、利益驱动等因素影响较大，舆论、网络、群众监督没有强制约束力，法院通过司法审查对行政权进行监督只限于进入诉讼程序的行政行为。而检察权作为主动积极的公权力，发挥监督作用的空间比较大，又是程序性的权力，不直接配置、处分权利义务，易于保持对行政权监督的超然地位。由此，在国家治理体系现代化改革的背景下，行政检察与法治政府不再是两个相互分立平行的系统，而是两个互相利用和依赖的复杂系统。^{〔14〕}

其二，行政违法检察监督契合对检察权功能的需求。依法治国和国家治理对检察权功能提出新需求。检察权功能和检察职能的含义有所不同。检察职能是基于国家机构分工所应该承担的工作及具有的能力。检察权功能则是检察机关通过行使检察权而对社会生活产生的作用和影响。在我国这样的社会主义国家，由于制度上的某种一体化特点，检察制度的社会政治功能更为突出。

〔10〕 参见中国法学会检察学研究会检察理论委员会编：《诉讼规律和诉讼监督规律与检察职能的优化配置》，湖北长江出版集团、湖北人民出版社2011年版，第182页。

〔11〕 参见《在国家治理体系和治理能力现代化进程中落实检察责任（权威方谈）——访最高人民检察院党组副书记、副检察长邱学强》，载 <https://china.huanqiu.com/article/9CaKrnKogwj>，最后访问时间：2021年1月10日。

〔12〕 参见秦前红、张演锋：《习近平法治思想指引下的行政检察探索与发展》，载《人民检察》2012年第8期。

〔13〕 参见前引〔11〕。

〔14〕 参见刘艺：《行政检察与法治政府的耦合发展》，载最高人民检察院行政检察研究基地、武汉大学行政检察研究中心编：《中国行政检察发展报告（2020年）》，中国检察出版社2021年版，第645页。

检察机关兼顾法治原则与特定的政治需求,通过司法手段贯彻国家政策,强调服从服务于党和国家工作的大局。^[15] 基于检察权在社会政治生活中的作用和影响,可对其功能作出不同层次的分析,如检察权的法治功能和政治功能。^[16] 从社会学领域来看,结构决定功能是指事物的结构决定着事物功能的发挥程度,功能对结构的反作用主要体现在功能指导着结构的构建。基于结构的决定作用,要想使制度设计的功能得到发挥,必须在功能的指导下设计事物的结构,使结构向更有序的方向发展,符合事物功能的需要。在我国权力结构体系中,检察权功能的发挥,取决于检察权结构的制度设计;检察权结构要在检察权功能的指导下进行构建,才能够确保检察权功能的实现。^[17] 新中国检察制度经过七十余年发展,检察职能也发生变化。特别是十八大以来检察职能的减损和扩大,都是基于国家权力功能进行的调适。行政违法检察监督的开展,符合调整职能适应功能之需的内在要求。

(三) 行政违法检察监督不乏国外的制度借鉴

我国与西方国家的检察权在性质与定位上有着本质不同,总体上西方检察权隶属于行政系统,检察权本质上不被认为具有监督属性,但从检察制度的起源和历史作用来看,在西方“三权分立”结构下,检察权作为二级权力依附于一级权力(行政权)参与权力制衡,具有隐性监督特质。更为重要的是,不论检察权性质如何,仍可抽离出与行政权相关的检察职能,作为域外的借鉴与参考。

其一,各国检察职能的设置不尽相同,普遍存在检察权对行政权的介入。现代世界各国检察机关的职能总体上以刑事诉讼为主,但是作为国家与社会公共利益的代表,检察机关职能及于民事诉讼领域。如大陆法系国家中,法国检察官有权参加一切涉及社会公共利益和公民权益的行政诉讼案件,包括就行政机关因不当或违法行政行为而损害社会公益的案件提起诉讼,并且拥有对行政法院违背社会公益的判决提出上诉的权力。^[18] 法国检察机关还行使一定的行政监督职能。^[19] 除此之外,检察官还负责监督司法辅助人员,监视司法救助机构的运行,监督户政官员,监督私立教育机构,监督公立精神病院,对开设咖啡店、酒店等特种营业的资格进行审查,对新闻、杂志等定期刊物进行审查等。^[20] 德国检察机关有权参与一切涉及社会公共利益的行政诉讼案件。^[21] 英美法系中,英国对凡涉及公共权力和利益的诉讼,并要颁布令状或宣布加以保护的,必须有检

[15] 参见龙宗智:《检察制度教程》,中国检察出版社2006年版,第8-11页。

[16] 参见甄贞等:《法律监督原论》,法律出版社2007年版,第28-34页。

[17] 参见王会甫:《我国检察权的功能——以我国宪政体制为视角的分析》,载《中国检察官》2010年第5期。

[18] 参见洪浩:《检察权论》,武汉大学出版社2001年版,第63-66页。

[19] 法国检察官通过日常的司法行政活动参与对法院的管理,实现对法院的监督。参见张培田:《检察制度本源刍探》,载《中国刑事法杂志》2000年第5期。具体的活动比如检察官可参加法官会议以解决法院内部活动及程序问题、讨论法院内部管理规则;参与对同级法官人事档案的管理和考核;会同主管法院院长向司法部长推荐该职位的候选人;记载一切法官的个人事务并向司法部长主送对法官的考语;对法官审判的治安案件进行监督和查核。参见金明焕主编:《比较检察制度概念》,中国检察出版社1991年版,第18页。以上转引自李征:《中国检察权研究——以宪政为视角的分析》,中国检察出版社2007年版,第14页。

[20] 参见王然冀主编:《当代中国检察学》,法律出版社1989年版,第70页。

[21] 《德国行政法院法》第35条规定:“在联邦行政法院内任命一名检察长,他可以参与联邦行政法院的每件诉讼,以维护公共利益。”第36条规定高级行政法院和行政法院内的公益代表人普通案件或指定案件中都可以作为州或者州政府的代表参加。因而德国检察官有权参加一切涉及社会公共利益和公民权益的行政诉讼案件。参见卢建平:《检察学的基本范畴》,中国检察出版社2010年版,第55页。

察长参加。^{〔22〕}英国检察机关还对地方机关的活动进行监督,对由地方机关违法行为造成的损害,给予受害者以救济。这一职能类似在行政诉讼中的监督职能。^{〔23〕}总检察长还可以就相关法律问题向政府各部门提供意见,对慈善事业行使普遍监督权等。^{〔24〕}美国检察官亦有参与行政诉讼的职权。^{〔25〕}当然,以上各国检察权对于行政权的介入主要是行政公益诉讼,但不难看出检察权向行政领域的延伸。

其二,苏联及俄罗斯检察权对行政领域监督范围广泛。众所周知,苏联在检察权配置方面突出表现在“一般监督权”,即检察机关对遵守宪法和法律实行一般监督。^{〔26〕}苏联还赋予了检察机关广泛的诉讼监督职能,包括刑事诉讼的全过程及支持民事诉讼的职能。^{〔27〕}俄罗斯在苏联解体后对国家权力结构进行了重大调整,但在一定程度上还保留了检察权的监督权能,甚至在很多方面更加完善和丰富。^{〔28〕}根据《俄罗斯联邦检察院组织法》,涉及行政权的检察职能主要有对法律执行的监督权(这项监督权也被认为继承了苏联的“一般监督”权^{〔29〕})和诉讼监督权,^{〔30〕}以及一定范围的提起违宪审查权。^{〔31〕}需要重视的是,俄罗斯检察机关在行政检察中拥有抗告、消除违法建议、预防违法警告、诉诸法院、提交结论、抗诉、检察检查、行政调查、预防约谈、预防审计、预防检查、处罚等丰富多样、刚柔并济的手段,使得其无论面对的是行政权还是司法权,无论在行政程序中还是在司法程序中,无论面对何种违法行为,无论在违法行为出现前、进行时或完成后,都可以选择适用最恰当、最有效的手段。^{〔32〕}这对于完善中国行政检察的具体监督方式提供了有益借鉴。

〔22〕 参见前引〔21〕,卢建平书,第52页。

〔23〕 参见施业家、吴忠良、罗林、谭明、郎艳辉:《检察机关职能研究》,中国地质大学出版社有限公司2013年版,第37页。

〔24〕 参见王运生、严军兴:《英国刑事司法与替代刑制度》,中国法制出版社1999年版,第18页。

〔25〕 美国检察机关能够参与行政诉讼,在行政诉讼中享有更为广泛的权力,当诉讼影响到公共利益时,检察机关可以提起私人性质的诉讼,如联邦总检察长可参与他认为为维护美国的利益而需要他参与的任何行政案件,同时,检察机关可以以直接调查和提起诉讼的方式介入那些关系到合众国或州的公共利益的行政案件中。美国对利益的保护比较周密,法律授权公民个人对侵害公共利益的行为提起诉讼,当公民个人提起诉讼时,他们被称为“私人总检察长”,只要私人检察总长能起诉,就由他来发动司法审查程序,如果私人总检察长不能,则由检察总长发动司法审查程序。参见韩大元主编:《中国检察制度宪法基础研究》,中国检察出版社1991年版,第278页。

〔26〕 苏联检察机关所享有的“一般监督权”是一种最广泛的监督,无论政权机关、企事业单位、合作社、社会团体,还是全体公民,检察机关都享有对他们执行法律情况的监督权,检察机关还对各级机关、组织发布的文件是否与法律冲突执行监督,保证法律被统一正确执行。参见前引〔19〕,李征书,第31-32页。

〔27〕 参见前引〔19〕,李征书,第34-38页。

〔28〕 参见刘天来:《俄罗斯行政检察制度研究》,载《北方法学》2019年第3期。

〔29〕 俄罗斯检察机关负责对联邦执行权力机关、各主体代表权力机关和执行权力机关、地方自治机关、军事管理机关、监督机关以及上述机关的公职人员,商业组织和非商业组织的管理机构及其领导人员遵守宪法、法律的情况实行监督,对上述相关主体颁布的法律文件是否合法实行监督。具体来说,如检察长和副检察长发现与法律抵触的文件,可以向制定机关和公职人员提出抗告,也可以向上一级机关提出抗告,或者依法向法院提出认定法律文件无效的请求。对发现违法行为的,检察长和副检察长有权直接向作出行为的机关和公职人员提出。参见前引〔21〕,卢建平书,第252页。

〔30〕 新的《俄罗斯联邦刑事诉讼法典》取消了旧法典第25条关于检察机关对刑事诉讼实行法律监督的原则性规定,但检察机关在刑事诉讼中对侦查机关、调查机关的监督权仍然存在。检察长可以在自己职权范围内依照审判监督程序向上一级法院提出抗诉,即检察机关只能以抗诉的方式监督、制约审判权。参见前引〔19〕,李征书,第39-40页。

〔31〕 参见孙谦主编:《中国特色社会主义检察制度》,中国检察出版社2009年版,第84页。

〔32〕 参见前引〔28〕,刘天来文。

二、行政违法行为检察监督的内涵

行政违法检察监督将检察监督的范围从诉讼领域延展至行政领域，这是其最显著的特点。学界对此已形成基本共识。行政检察是出于维护行政法秩序的需要，依法对特定行政机关的活动、特定类型的行政行为、行政诉讼活动、行政公职人员严重违法进行监督、纠正和追究的活动与制度。^{〔33〕}行政检察监督权是指人民检察院依据宪法和法律的规定，对行政行为和行政审判行为的合法性与公正性予以监督的权力。^{〔34〕}行政检察是检察机关为了有效地支持和促进依法行政，根据宪法授予其享有的法律监督权，以相关法律规定为基础，按照一定的法律程序，监督行政机关行使职权，并对履行监督职责过程中发现的损害国家利益、社会公共利益以及公民法人合法权益的违法行为进行纠正的活动。^{〔35〕}我国检察院监督各方主体实施公共行政活动是否严格遵守宪法法律。^{〔36〕}可将新时代行政检察的范围分为三大类别：行政诉讼检察监督，行政判决、裁定执行和非诉执行检察监督，以及对违法行政行为的检察监督。^{〔37〕}以上观点的分歧在于“行政检察”的广义或狭义的表达使用上，有的将其专属用于对行政违法的监督，有的将其概指与行政领域相关的诉讼监督和行政违法行为的监督，但对于检察机关有权监督行政行为均不持异议。在整体认可行政违法检察监督的基础上，还需要对其内涵深入研究，才能对实践予以准确指导。

（一）行政违法检察监督对象的限定性

行政权力内容丰富、涉及面广，行政行为种类繁多，但并非所有行政行为都是行政违法检察监督的对象。对此学界从不同角度进行了分析，有观点将其提炼为“公共行政”，认为检察监督之面向并非“行政权”，也不是一般意义的“行政行为”，而是“公共行政”，其含义指的是各方主体在国家公权力范畴内管理公共事务实施的具有受控性和执行性的外部活动。^{〔38〕}有观点从行政活动类型化视角探讨，将行政活动分为制定规范、执法和解决纠纷。检察机关对制定规范中规章以下一般规范性文件的监督可以论证研究，行政执法亟须行政检察监督介入，对解决纠纷的活动包括调解、裁决、复议等应该介入。^{〔39〕}还有观点从检察机关实际能力出发，认为一个地方的行政检察监督不可能、不应该及于所有领域的所有违法行政行为，而应该根据各地实际情况确定对行政行为监督的范围。^{〔40〕}根据以上观点，可以认为行政违法检察监督的范围包括：

其一，具体行政行为。行政违法检察监督不是涉及所有具体行政权能，外交权、军事权、审计权、赦免权、内部管理权，大多与公民权利没有直接关系，不属于法院行政诉讼受案范围，显然也不属于检察机关监督范围。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，

〔33〕 参见张步洪：《行政检察制度论》，中国检察出版社2013年版，第14页。

〔34〕 参见周佑勇、汪艳：《论行政检察监督权》，载孙谦、刘立宪主编：《检察论丛》第3卷，法律出版社2001年版，第177页。

〔35〕 参见肖中扬：《论新时代行政检察》，载《法学评论》2019年第1期。

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

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

〔38〕 参见前引〔36〕，秦前红文。

〔39〕 参见应松年：《以行政检察监督推进法治政府建设》，载《人民检察》2021年第16期。

〔40〕 参见前引〔37〕，姜明安文。

监督的必要性最突出，行政违法检察监督主要应集中在这个方面。对于具体行政行为中的违法进行监督不存在理解歧义，从违法行为情形来看，主要是行政行为证据不足、适用法律错误、违反法定程序、超越权限、滥用职权、不履行或拖延履行法定职责、行政处罚显失公正等。^{〔41〕}

从行为类型来看，行政许可、审批、征收、处罚等具体行政执法行为中，那些会损害相对人合法权益的损益性行政执法行为是行政检察的重点。但是在具体实施中，仍然有限度的考量。（1）主要对严重违法进行监督。行政违法检察监督的范围广泛，但实际上不可能做到全覆盖，应当限于行政行为严重违法。轻微行政违法则由其自动纠正。如对案件范围不加以限制，可能大量行政相对人为降低维权成本而放弃行政复议、诉讼等渠道，转向检察机关提出监督申请，既不利于行政复议、行政诉讼制度的发展，检察机关也没有能力承担。（2）主要对合法性问题进行监督。合理性问题主要取决于具体行政行为所面对的事实，具有一定特殊性，属于行政机关自由裁量的内容。权力之间可以相互监督和制约，但是不能相互替代。自由裁量权既有职责专司带来的专业性、亲历性问题，更有不同权力的界限区别，检察机关难以有效进行监督，应对行政权保持必要的尊重。（3）行政复议、行政裁决、行政调解和行政仲裁等行政司法活动，具有“受控性”和“执行性”两大根本特征，是源于立法授予，裁判之过程受法律制约，其本身出于执行法律以实现社会管理之目的，而非以司法身份对社会纠纷作出终局性的裁判。^{〔42〕}有观点认为这些行政司法行为不是行政检察的对象。^{〔43〕}以上行政司法活动诚然有行政机关的准司法活动性质，但涉及对原行政行为的维持或改变，应当属于检察监督范围，而且基于两者之间的关联性，可对于行政行为和行政司法活动一并进行监督。

其二，抽象行政行为。有观点认为，由于抽象行政行为的普遍约束性、反复适用性和准立法性，其中可能包含大量的专业设定和较全面的行为考虑，就检察机关特别是基层检察院现阶段的力量来看，难以对抽象行政行为实现有效监督。^{〔44〕}这仅仅从能力角度考虑，而未从权力角度考量。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。^{〔45〕}但检察监督亦应有重点，主要针对行政主体制定的规范性文件违反上位法或制定规范性文件的程序违反法律规定的情况。行政立法权中，对于行政法规、规章等文件，《立法法》已经明确规定了裁决、改变、撤销的程序和权限。只有对于规章以下规范性文件，检察机关可以进行附带审查，认为该文件不合法的，应向制定机关提出处理建议。需要注意的是，对于抽象行政行为监督还包括提请违宪审查。对于规章和法律，检察机关应当具有提请违宪审查权，必要时可以提请国家权力机关进行违宪审查，通过权力机关改变或撤销违宪的规章和法律。检察机关作为国家的法律监督机关，对规章和法律进行监督并提请启动审查，从而形成检察监督与权力机关违宪审查相衔接的格局，可以使中国违宪审查由虚变实、由弱变强。^{〔46〕}但违宪审查有其自身的

〔41〕 参见王学成、曾骅：《我国检察权制约行政权的制度构建》，载《行政法学研究》2007年第4期。

〔42〕 参见前引〔36〕，秦前红文。

〔43〕 参见前引〔35〕，肖中扬文。

〔44〕 参见前引〔35〕，肖中扬文。

〔45〕 参见韩成军：《人民代表大会制度下检察机关一般监督权的配置》，载《当代法学》2012年第6期。

〔46〕 参见傅国云：《行政权检察监督的定位与方式》，载《汕头大学学报（人文社会科学版）》2009年第1期。

独立性,可作为检察职能或行政检察职能,不宜将其归于行政违法行为监督。

(二) 行政违法检察监督属于程序性权力

法律监督权的显著特征之一是其属于程序性权力,而没有实体上的处分权,其特点还包括附带性、偶然性、随机性等。行政违法检察监督也不违背法律监督的基本原理,其监督本质上属于程序性权力。

其一,行政违法检察监督是程序性权力而非实体性权力。检察权与行政权、审判权不同,它没有实体上的处分权,所作决定并无终局性,实质上属于程序性权力。行政违法检察监督没有终局权和强制力。检察机关发现行政违法只能对行政机关提出检察建议,而不能取代其作出决定,也不能强制行政机关执行。检察建议的强制性体现于启动程序,有关行政机关必须在程序上接受,不得拒绝、推脱,而要按照检察建议对涉及行政事项的实质内容予以审议并作出有根据的答复。作为监督者的检察机关只有异议权而没有实体处分权或代行使决定权,两者从权力行使的程序和实体上相互分离,从而达成相互制约、平衡的局面。^[47]至于更具刚性的监督方式,如检察意见、纠正违法通知书、检察令状甚至行政公诉,还有待实践中的探索。

其二,行政违法检察监督是结果监督而非过程监督。对于行政违法检察监督是过程监督还是结果监督,存在不同认识。有观点认为,因传统行政检察的介入时间点是行政违法行为或行政不作为已经导致了损害人民利益的事实,此时作为末端监督的行政检察再介入显然为时已晚。因此,只有聚焦于行政运作全过程的检察监督才能真正维护人民权益。^[48]对正在运行的行政行为实施程序控制具有十分重要的意义。行政行为的运行有了其明确的法定程序后,检察机关所要跟踪、监督的就是这一法定程序是否得到遵守。^[49]但检察机关对行政过程的监督既不可能,也不符合法律监督原理。行政违法检察监督不同于行政诉讼监督,检察环节并不属于其必经程序。如果建立类似审核或备案的机制,则超出法律监督的范畴,造成对行政权的侵害,同时不具备现实可行性。只有行政行为既已违法,检察机关才有可能发现并开展监督。因此,行政检察,即检察院对于行政权的监督,必须以不损及行政过程的完整性为前提,这就为具体的监督手段及其法定效果确定了一条总体界限。^[50]

(三) 行政违法检察监督遵循补充谦抑原则

检察权嵌入行政执法活动的法律监督,是以积极主动的形式出现的,不同于行政复议、行政诉讼等被动监督方式。但是这一主动性具有前提,只有法律规定的情形出现时才能实施法律监督。检察机关要坚持司法能动检察,同时也要坚持监督的基本原则。

其一,行政违法检察监督具有协同补充性。在当前制度条件下进行行政检察的制度探索,应当在宏观层面充分了解依法行政制度积累、制度保障的现状,尽量避免来自检察院的监督与既有的监督机制之间形成叠床架屋、甚至互相扯皮的状况。^[51]行政权监督体系由多元主体构成,各项监督制度均有其优势。法律监督并非全能型监督,行政违法行为监督在行政权监督体系中要找

[47] 参见前引[46],傅国云文。

[48] 参见前引[12],秦前红、张演锋文。

[49] 参见前引[41]王学成、曾翀文。

[50] 参见黄明涛:《法律监督机关——宪法上人民检察院性质条款的规范意义》,载《清华法学》2020年第4期。

[51] 参见前引[50],黄明涛文。

到合适的定位，要尊重其他监督机关职权的行使和职能的发挥，并尽可能依托其他监督机制和行政系统内部监督机制作用的发挥，在其他各种外部监督和内部监督方式不能或难以发挥预防、制止和纠正行政违法行为的情况下，秉持谦抑有限理念，根据相关法律、法规、政策性文件明确授权而开展“特定监督”，确保行政检察的实效。^{〔52〕}在行政权监督体系中，检察监督应与其他监督发挥合力。凡是其他监督主体已经在进行监督的事项，检察机关不应重复介入，检察监督应当是制止和纠正违法行政行为，维护国家利益、社会公共利益或公民、法人、其他组织的合法权益的“最后一道防线”。^{〔53〕}

其二，行政违法检察监督具有谦抑性。检察机关应当在宪法法律的框架内行使行政检察监督权，遵守宪法关于国家权力分工的规定，对行政审判权、行政执法权保持一定的尊让和克制。检察机关可以直接监督行政行为，即依职权进行，体现出监督的主动性。但主动性不能是肆意的、放任的，相反要保持谦抑性、有限性。^{〔54〕}

第一，不替代行政权。行政违法检察监督针对行政行为的违法性开展，不介入行政权运行过程、不取代行政权行使。无论是监督对象的限定，还是监督权力的局限，都是为了明确检察权与行政权的界限。检察监督不是行政权运行的必经程序，其监督不伴随行政权运作的过程，不介入行政机关执法活动的进程之中；检察监督职能的发挥和权力行使以程序控制为限，只具有提请行政机关重新审视行为并作出调整纠正的请求权，并不影响行政行为的程序和实体；检察监督具有补充性，对于行政机关能够主动纠正的，不必开展监督。由此，才能保证行政违法检察监督不构成对行政权的干预。

第二，不替代当事人救济权。行政相对人认为行政行为违法、侵犯其自身合法权益的，其救济方式包括行政复议、行政诉讼以及一定条件下的调解、和解等。行政违法检察监督与行政相对人的救济权是否会产生冲突？从指向来说，行政违法检察监督指向的是公权力，体现的是公权力对公权力的监督，只要行政违法存在，对其监督的必要性就存在。但在实践中需区分情况处理。（1）如果当事人丧失了救济权，检察机关可以进行监督纠正行政机关的违法行为，弥补当事人权益是其附带后果。（2）如果当事人正在行使救济权，启动了行政复议或行政诉讼来寻求救济，此时应由行政权或审判权先行确认。如果检察机关认为法院审判有误，则可通过行政诉讼监督职能继续监督。（3）如果当事人有救济权而不行使，产生这种情况的原因较为复杂，有当事人因行政违法而不当获利的，如应处罚不处罚、不应许可而许可，也有行政程序违法而对当事人实体权益未发生损害的，还有当事人放弃救济的，此时检察机关可以进行监督。

第三，不替代对“人”的监督。行政违法检察监督的对象是“机关”或“行为”，而不是“人员”。行政违法行为监督中发现的“个人”违法在实际中有可能涉及政纪、党纪和监察三方面，由于三种情形分别规定有不同的处理和追责机关，应当根据不同情况分别处理。（1）发现行政机关工作人员违法需予以行政处理的，向行政机关提出检察建议。^{〔55〕}（2）发现党员涉嫌违反

〔52〕 参见前引〔35〕，肖中扬文。

〔53〕 参见前引〔37〕，姜明安文。

〔54〕 参见前引〔35〕，肖中扬文。

〔55〕 根据《人民检察院检察建议工作规定》第11条规定，需要给予有关涉案人员、责任人员或者组织行政处罚、政务处分、行业惩戒，或者需要追究有关责任人员的司法责任的，此时应当以社会治理检察建议进行监督。

党纪或者公职人员涉嫌职务违法、职务犯罪线索的,按照规定移送纪检监察机关或者有关党组织、任免机关和单位依规依纪依法处理。行政违法检察监督中发现的人员违法,检察机关并不自行处理,而是采取移送方式。这既不会替代和干扰有权机关的处置,而且能够弥补不足、形成合力。监察监督主要聚焦于纪律作风监督、权力腐败监督,但对权力运作过程是否符合法律规范的要求,是否存在应当适用而未适用或错误适用法律法规的情况,以及是否存在权力不作为等问题,缺少正面回应。^{〔56〕}而这正是行政违法检察监督可以弥补的。

三、行政违法检察监督的实践运作

行政违法检察监督相对于传统检察业务是新的工作安排,实践运行中还面临规范化定型化的任务,首要需解决其案件来源、监督范围和监督方式问题,同时需与原检察制度安排进行衔接。

(一) 明确线索来源渠道

行政违法检察监督要求“在履行法律监督职责中发现”,这既是对线索渠道的规定,也体现了监督的限度,具有双重价值。一方面要求与检察职能具有关联性,防止监督范围的盲目扩大,避免权力的扩张。检察机关对行政违法行为进行监督,不可能另行建立一套监督行政违法的体系,只有不脱离检察活动发现和监督行政违法才是适当的、合理的。另一方面,也赋予检察机关自主性,防止当事人急于行使救济权,凡事向检察机关申请监督,检察机关既无能力处置,也减损其法律监督的地位和权威。

其一,明确和建立线索来源渠道。应当明确,“履行法律监督职责”不等于“检察办案”。检察机关对于办案中发现的行政违法进行监督早有规定,如作此限制体现不出监督的拓展,特别是行政违法检察监督的初始阶段,需要一定的案件规模来扩大影响,较为恰当的是将检察活动中发现的案件线索均纳入监督视野。具体可包括:(1)检察机关在办理行政诉讼监督案件或非诉执行监督案件中发现;(2)检察机关在服务大局、走访调研中发现;(3)检察机关受理当事人申请或控告;(4)检察机关在参与社会治理中,通过参加专项治理活动、参与多元矛盾纠纷化解机制发现;(5)刑事检察、民事检察、公益诉讼检察或其他部门移送线索;(6)检察机关在与行政机关建立和运用信息共享、案件移送等机制中发现;(7)检察机关主动运用“两法”衔接平台中发现;(8)国家机关、社会团体和人大代表、政协委员等转交的;(9)新闻媒体、社会舆论等反映的。

其二,建立线索研判机制。对于发现的线索只能称之为案源,能否成为案件,尚需检察机关进行研判。而这也体现了检察机关的主动性,能够保持“监督”属性,避免沦为信访机构。检察机关对于发现的线索进行初步研判,分析行政行为是否已经作出,是否属于监督的重点范围,当事人是否存在救济权利,是否存在与行政权、司法权的冲突。通过研判,确定是否受理并开展监督。

(二) 明确行政违法检察监督范围

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

〔56〕 参见前引〔12〕,秦前红、张演锋文。

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。

其一，面对行政违法的“直接监督”。这是当前开展行政违法检察监督的重点，要根据行政违法检察监督的对象特点，明确选取监督的重点领域，形成社会共识，扩大社会影响。在工作推进层面，应当坚持“系统抓、抓系统”的方法，结合服务营商环境案件办理，加强对市场监管、税收管理、市场准入、经营许可、安全生产监管等部门的行政违法行为监督，通过监督纠正行政违法，实现对市场主体合法权益的保护；围绕当地党委政府统一开展的执法专项整治、社会治理活动，有针对性选取行政执法重点领域确定小专项，在一段时间内集中力量攻坚、接续推进。选取监督重点，围绕行政许可、行政处罚、行政强制、行政确认、行政收费中存在的突出问题开展行政违法行为监督。梳理群众反映强烈的问题，结合“检察为民办实事”要求，聚焦扶贫救助、社会保障、房屋征迁安置、违章建筑拆除、农民工等弱势群体保护等方面开展行政违法检察监督，维护人民群众合法权益。

其二，原行政诉讼监督中的“间接监督”可转化为“直接监督”。行政违法检察监督可以直接面向行政领域，对此不难理解。实践中更为困惑的反而是原行政诉讼监督中的“间接监督”“穿透监督”。对于行政诉讼监督中涉及对行政违法的监督，有观点认为，将监督行政诉讼之被告纳入行政检察监督无法区分“行政权”和“有行政属性的活动”，行政主体参加行政诉讼并非“公共行政”，而是参加“司法裁判”，应纳入诉讼监督序列。^{〔57〕}此观点不免偏颇。行政诉讼监督的对象既包括行政机关的诉讼活动，也包括经由法院司法审查的行政行为，需要一并监督法院审判活动和行政行为合法性，将其纳入监督范围并不存在明显的不合理。检察机关在行政诉讼监督中对法院是直接监督，而对行政机关则是间接监督。原来基于“穿透监督”理念，对行政违法行为的监督主要是通过监督法院的行政审判和执行活动，以及通过延伸参与社会治理触角来间接实现。^{〔58〕}这种“穿透监督”和“间接监督”存在限制条件，包括：（1）办理行政诉讼监督案件或者执行监督案件中发现有行政违法，需要符合“行政违法可能影响法院公正审理和执行”的条件；（2）社会治理检察建议主要是督促行业主管部门完善制度、改进工作、依法履职，其中包含行政违法检察监督的含义，但对于涉及具体行政违法而缺少普遍性倾向的问题，采用社会治理检察建议显得有些牵强。

行政违法检察监督重塑了行政检察格局，其拓展也体现在行政诉讼监督中，监督对象不限于可能影响法院公正审理和执行的情况，原“间接监督”可转化为“直接监督”。目前由于检察建议工作规定尚未修改，事实上出现了“间接监督”与“直接监督”的并存，这种区分完全是因为过渡期造成的，应当尽快修改相关规定，避免引起混乱。在实践操作中还要注意，对于法院经过实体审查而裁判确有错误的案件，即法院对行政行为的司法审查判断有误，检察机关应抗诉或提出再审检察建议而不宜对行政违法行为直接监督，否则会造成法院生效裁判与行政行为之间的冲突。对于法院未经实体审理的裁判，由于行政行为未经司法审查认定，行政机关经监督改变原行政行为亦不会影响审判权威，检察机关可以直接监督。

〔57〕 参见前引〔36〕，秦前红文。

〔58〕 参见张相军：《加强行政检察理论研究 为做实行政检察提供理论引领和支撑》，载《人民检察》2019年第15期。

其三,其他与行政权相关监督的性质归属。(1)行政公益诉讼与行政违法检察监督存在重合交叉的可能,对此应区分情形。广义来说,行政公益诉讼也属于行政检察的范围。有观点认为,行政公益诉讼的三角关系与民事公益诉讼、刑事公诉相似,检察公诉方与被告方处于同等的地位,区别于行政检察对公共行政行为主体的“单向监督”,应归于公诉职能之扩张,而不宜纳入行政检察范畴。^[59]此观点有一定道理,但并非所有行政公益诉讼都具有完整的构造,大部分行政公益诉讼案件都止步于督促履职,审查前置程序与行政公益诉讼程序具有相继性,通过诉前程序理顺检察监督与行政公益诉讼的关系,前者是行政检察监督,后者是提起公诉。也正基于此,行政公益诉讼与行政违法检察监督存在交叉重合的可能。对于凡不属行政公益诉讼领域或虽属该领域但不具备“公益”性质或不具有“可诉性”的线索,均可进行行政违法检察监督;对于行政公益诉讼前督促履职后,行政机关据此作出的具体行政行为,检察机关对其合法性进行的“二次监督”,也可归于行政违法检察监督。检察权统一对外行使,无论运用哪种方式,在权力性质上并不存在必然冲突,可以从监督效率、效果方面来进行考量和选择,尤其基层检察院大多实行民事、行政和公益诉讼“三合一”或“二合一”的机构设置,有利于发挥检察一体化机制的功能,实现案件在一定条件下的转化。

(2)刑事检察部门对侦查活动、刑事执行和监管活动的监督,体现的是对行政权的制约,但不是对公共行政的制约。公安和其他专门机关刑事侦查活动一定程度上可视为具有司法属性,从根本上说其产生的是诉讼意义而不是行政意义上的法律效果。如将其纳入行政违法检察监督,未能区分“行政权”和“公共行政”,混淆了检察职能本身和检察职能产生的法律效果。但监管场所中的拘留所是执行行政处罚和治安处罚的机构,检察院对拘留所监管活动的监督可归属于行政违法检察监督。^[60]

(3)对行政执法机关移送涉嫌犯罪案件工作的监督,即通常所说“行政执法和刑事司法衔接”,虽有监督行政执法之意,但主要归入刑事检察部门,作为侦查活动监督的范畴。目前正探索扩大监督范围,实行双向移送,对于检察办案移送行政机关的线索,行政机关后续的执法行为可纳入行政违法检察监督的范围。

(4)检察机关目前正在开展行政强制措施监督的探索,包括对公安机关行政强制隔离戒毒决定和司法行政机关强制隔离戒毒所执行行为的监督。^[61]《行政强制法》规定的限制公民人身自由和财产的行政强制措施,可分为执行性强制措施、即时性强制措施和一般性强制措施。即时性强制措施和一般性强制措施做出时并没有为被强制的相对人设定义务的具体行政行为存在,原则上应当单独作为行政强制措施进行监督,但为促使行政相对人履行义务而采取的执行性强制措施,可以作为行政违法检察监督的对象。

(三)明确行政违法检察监督的方式

目前,已经明确的行政违法检察监督的法定方式主要为检察建议,但能否创设专门的检察建议类型,能否探索和运用其他监督方式,还有待实践中探索。

[59] 参见前引[36],秦前红文。

[60] 参见前引[36],秦前红文。

[61] 参见征汉年、王盟、季军:《四方面探索开展行政强制隔离戒毒检察监督》,载《检察日报》2018年5月6日,第3版。

其一，尽快创设检察建议新类型。由于《人民检察院检察建议工作规定》出台在前，目前行政违法检察监督没有独立检察建议类型，只能借用“社会治理”检察建议，这通过修改相关工作规定即可解决。但社会治理类检察建议仍然存在，如何对两者进行区分，是运行中需要解决的。深入分析，两者存在不同的指向：（1）社会治理类检察建议指向普遍性、倾向性违法背后的制度缺漏，行政违法检察监督指向的是具体行政违法本身；（2）社会治理类检察建议的目标指向将来不再产生同类违法，行政违法检察监督的目标指向对已发生的不依法履职进行纠正；（3）社会治理类检察建议的采纳主要是完善制度、改进工作等，行政违法检察监督往往存在行政行为的回转可能，当然不排除有些违法行政行为没有纠正或重作的必要性、可行性。

其二，加强规范性文件的附带审查。行政违法检察监督的对象包括规章以下规范性文件合法性的审查，检察机关发现规范性文件与上位法相冲突的，可提请制定机关修改和纠正，在其不予纠正情况下应向其有权机关提出。此项措施更有利于实现诉源治理。至于检察机关的合宪性审查提请权，因其指向行政法规、地方性法规和自治条例、单行条例等，其着眼点并不在于具体行政执法，不宜纳入行政违法检察监督范围。

其三，探索其他监督方式。有观点提出可以创设检察异议。所谓检察异议是由检察机关向行政机关提起启动行政程序的检察异议申请，推动行政机关依职权重启行政程序以纠正原违法或者侵害相对人合法权益的行政行为。^{〔62〕} 检察异议的特点是检察机关介入行政程序，引发行政程序的启动。检察异议和检察建议的区分在于，检察建议的监督督促有赖于行政机关的主动接受，并不必然引发程序重启。但是此种方式是否过度影响行政权，还需要谨慎把握。有观点提出开展行政公诉。在公益诉讼制度创设形成之前，行政公诉实际主张的是行政公益诉讼。^{〔63〕} 目前对于行政公诉的探讨主要及于行政违法侵害行政相对人私益方面。检察机关对行政违法进行监督，在行政机关不采纳检察建议的情况下，可以向法院提起行政公诉。行政公诉本质上仍是程序启动权，并不涉及对行政权的最终判断与裁决；行政公诉是由检察机关发动的诉讼，体现的是公权力对公权力的监督；行政公诉构造可参照形成类似行政公益诉讼诉前督促履职、过期不纠则诉讼的模式。

（四）建立健全工作机制

行政违法检察监督在实践运作中，还需要建设、完善相关的工作机制，为其提供机制层面的保障。

其一，建立案件化办理机制。行政违法检察监督要实现精准监督、规范监督，应当实行类似诉讼监督案件的案件化办理机制。将监督过程中的线索研判、受理立案、调查核实、审查终结、提出检察建议、后续跟踪等各个环节都纳入办案系统，由系统生成相关法律文书和工作文书。案件办理中实行司法责任制，为保证审慎监督，开展初期可将提出检察建议的决定权确定由检察长行使，今后逐步放权，对于向县市级政府发送检察建议的一律呈省级检察院批准。加强案件的监督管理，实行备案审查制度。

〔62〕 参见刘艺：《检察机关合理介入程序促进行政争议实质化解的必要性与可行性分析——以冒名登记结婚类“过期之诉”切入》，载《人民检察》2021年第15期。

〔63〕 行政公诉，是指当行政机关的违法行为或不作为对公共利益造成侵害或有侵害危险时，法律规定由特定国家机关为维护公共利益提起行政诉讼的制度。参见前引〔33〕，张步洪书，第249页。

其二，完善检察一体化机制。完善内部线索移送、统一办理机制。基层院刑事、民事检察业务中发现的行政违法线索或社会治理问题，可交由行政检察办案组办理，市级院可由各部门办理后交由行政检察部门送达，逐步实现行政违法监督“一个窗口”对外，增强行政检察的权威性和专门性。利用机构和人员设置“二合一”的便利，与行政公益诉讼相互借力，甄别研判线索，对于存在重合或交叉的案件或不易区分的案件，可作为行政违法检察监督案件办理。

其三，健全完善外部协作配合机制。各地充分利用当地的矛盾纠纷多元化解机构和机制，加强与各方的配合与协作，在发现线索、共同纠违方面发挥合力。加强与行政机关的联系沟通，以与自然资源部门建立衔接机制为切入点，由点及面，扩大与行政机关之间的机制建设，在工作中注重沟通协调，与行政机关共同促进法治政府建设，实现双赢多赢共赢。加强与纪检监察机关衔接，对于行政违法检察监督中涉及行政人员违法犯罪的线索及时移送。

四、结 语

行政违法检察监督丰富了检察制度和检察权内容，较之传统以诉讼监督为依托的法律监督，更能凸显检察院法律监督机关的宪法定位，必将对保障宪法法律统一实施产生积极作用。目前在实践运行中，要把握好其拓展与限度的关系，检察机关据此既可直接监督行政行为，又必须坚持监督的程序性、事后性、谦抑性。行政违法检察监督必不可少，又非无所不能，其在对行政权的监督体系中发挥补充和协同作用。检察机关在制度构建中，还要处理好行政违法检察监督与原有检察制度安排之间的关系，推动其规范化与定型化，为争取立法层面的支持做好实践准备。

Abstract: Administrative illegal procuratorial supervision expands the scope of legal supervision of procuratorial organs from the litigation field to outside the litigation field, and enriches the content of procuratorial power. The procuratorial supervision of administrative violations is in line with the basic principles of legal supervision. It should be involved in the supervision of administrative acts, which is in line with the needs of the current rule of law and the modern construction of national governance system. The procuratorial supervision of administrative violations still has the attribute of "legal supervision" of procuratorial power, and the object, nature and principle of supervision are limited. In the current practical operation, we need to explore the clue source, supervision scope and supervision mode, especially deal with the connection with the design of the existing procuratorial system, strengthen the mechanism guarantee, and establish the case handling mechanism, procuratorial integration mechanism and external cooperation mechanism, so as to realize the standardized operation.

Key Words: administrative violations of law, prosecutorial supervision, practical operation

(责任编辑:刘 权 赵建蕊)