

检·察·基·础·理·论·文·库

JIANCHA JICHU LILUN WENKU

伍

行政执法检察监督论

谢鹏程 等 / 著

探索和建立行政执法检察监督机制，既是推进依法行政和建设法治政府的需要，也是完善中国特色社会主义检察制度的需要。行政检察从行政诉讼监督发展到行政执法监督，将会引起行政检察工作格局乃至整个检察工作格局发生重大变化。为迎接这些重大变化，本书构建了一个具有探索性和储备性的理论框架，提出了一些具有前瞻性和操作性的政策建议。



中国检察出版社

▶ 国家2011计划司法文明协同创新中心研究成果
中国法学会“深入研究党的十八届四中全会精神”重点专项课题

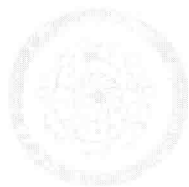
检·察·基·础·理·论·文·库

JIANCHA JICHU LILUN WENKU

伍

行政执法检察监督论

谢鹏程 郑 青 傅国云 韩成军
田 凯 周 伟 孙长春 / 著



中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政执法检察监督论/谢鹏程等著. —北京: 中国检察出版社, 2016. 2
ISBN 978 - 7 - 5102 - 1556 - 8

I. ①行… II. ①谢… III. ①行政执法 - 司法监督 - 研究 - 中国
IV. ①D922. 114

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 322430 号

行政执法检察监督论

谢鹏程 等著

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区香山南路 111 号 (100144)

网 址: 中国检察出版社 (www. zgjccbs. com)

编辑电话: (010) 68682164

发行电话: (010) 68650015 68650016 68650029

经 销: 新华书店

印 刷: 保定市中华美凯印刷有限公司

开 本: 720 mm × 960 mm 16 开

印 张: 15 印张 插页 4

字 数: 274 千字

版 次: 2016 年 2 月第一版 2016 年 2 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 1556 - 8

定 价: 42.00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

序 言

Preface

十八届四中全会从全面推进依法治国的战略高度对检察机关的行政检察工作提出了一系列新要求、新任务：“完善对涉及公民人身、财产权益的行政强制措施实行司法监督制度”，“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”，“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”，“完善检察机关行使监督权的法律制度”。为建立健全行政执法的检察监督机制指明了方向，提供了政策依据，也使行政检察从行政诉讼监督发展到行政执法监督，工作格局发生了重大变化。我们应当深入研究行政检察工作面临的新形势、新问题，努力创新行政检察理论体系，积极筹划行政检察工作布局，形成具有可操作性和前瞻性的政策建议。

一、当前行政检察工作面临的四大问题

（一）行政执法检察监督的必要性和可行性

在当代中国，检察机关在党的领导下和人民代表大会制度中依法独立行使职权，发挥法律监督职能，有利于加强对权力运行的监



督制约,有利于推动依法治国基本方略全面落实,有利于维护社会主义法制统一、尊严、权威。检察权对行政权的监督制约是由我国人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体所决定的。20世纪50年代初期,国家从宪法和法律上确立了检察机关的一般监督职能,“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年宪法第81条)但是在反右运动中一般监督制度及其相关理论都受到严重冲击。至今人们对此问题多采取回避的态度。因此,本课题的首要任务就是要努力解决这个认识问题,正本清源,澄清理论上的是非。

行政执法检察监督的必要性:(1)行政执法作为一种权力应当受到监督和制约;(2)行政执法作为行政职能应当受到立法机关和司法机关的监督制约;(3)全面推进依法治国必须进一步加强和完善行政执法的监督机制。

行政执法检察监督的可行性:(1)健全行政执法检察监督机制符合检察机关的宪法定位;(2)检察监督具有独立性和中立性,便于克服行政机关内部监督的不足和缺陷;(3)检察监督具有专门性和专业性,有助于促进行政机关依法行政;(4)检察监督具有程序性和司法性,无碍于行政能动性的发挥;(5)健全行政执法检察监督机制具有一定的规范基础和实践依据。

(二) 行政执法检察监督范围的科学界定

对行政执法的检察监督既是一般监督的主要内容,也是当年一般监督存废之争的焦点。当前,虽然我们不用“一般监督”这个概念已经不是一个政治问题了,但是其科学性和适当性却成了一个问题。首先,一般监督的范围过于宽泛,有点漫无边际,既不利于规制,也难以有效行使。在一个法治国家里,任何机关的权力都不能宽大无边,都必须有明确的边界。在这个意义上说,“一般监督”概念已经不符合当前全面推进依法治国的要求了。其次,“一般监督”概念中包含着合理的内核,即对行政执法进行法律监督。这是社会主义政体的内在要求,是加强和完善行政执法监督、推进依法行政和建设法治政府的需要,也是完善中国特色社会主义检察制度的需要。

从全面推进依法治国的基本要求出发,我们既不能简单地沿用“一般监督”概念,也不能简单地抛弃它,而应当对其进行批判地继承,取其精华,去其糟粕。根据十八届四中全会精神,检察机关新增的对行政执法的监督有两个方面,即涉及公民人身、财产权益的行政强制措施和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,简单地说,就是特定范围

的行政违法行为。结合现行法律规定，行政执法检察监督的范围应当包括三个方面：一是行政诉讼中干预审判活动的行政行为；二是涉及公民人身权或财产权的行政强制措施；三是检察机关在履行职责中发现的行政违法行为。特别值得注意的是，对行政违法行为的监督应当局限于“检察机关在履行职责中发现”，检察机关不能像人大及其常委会那样搞执法检查，也不能搞巡视或者预防调查。这里的“职责”只包括职务犯罪侦查、公诉、诉讼监督（包括审查逮捕）三项职能。

（三）运用行政执法检察监督手段的政策和策略

检察机关对行政执法进行法律监督，一要慎重，二要适度。十八届四中全会决定给检察机关监督行政执法增设两种手段，即督促纠正和提起公诉。结合现行法律的有关规定，行政执法检察监督的手段主要有检察建议、督促纠正、公诉、抗诉、职务犯罪侦查等五种。从总体上说，现行法律和政策给定的范围不窄，手段够用；监督的力度在于运用之妙，监督的效果在于满足实际需要。

在行政检察工作中，我们要注意三个问题：首先，我们要区分行政执法检察监督与行政检察工作。职务犯罪侦查作为行政执法检察监督最严厉的手段是针对所有公权力运行的而不是针对行政执法的，是检察机关的一项专门的、常规的职能，可以作为行政执法的检察监督手段，但不宜纳入行政检察工作的范畴。其次，现阶段行政检察工作既有历史的共性，又有时代的特殊性。我们既要了解现阶段行政检察工作的历史渊源、国外先例和发展前途，这是历史共性，又要认识到行政检察工作刚刚起步，其前途取决于当代中国的特定历史条件，要服从党和国家工作大局，以满足全面推进依法治国进程的需要，这是历史特殊性。随着司法机关人财物省级统管改革的推进，司法机关可以逐步摆脱地方束缚和制约，为检察机关开展行政检察工作创造了重要条件，但是这可能需要相当长的过渡期。最后，正确认识和把握行政检察工作在质和量上的界线。行政检察工作的宗旨是促进依法行政，维护国家利益和社会公共利益。所有的行政检察工作都必须围绕这个宗旨来展开，不能有半点部门主义、个人主义的因素介入，否则就可能越界或者偏离正轨。在具体行政检察工作中，必须坚持四项原则即职权法定原则、比例原则、事后监督原则和行政处理先行原则。

（四）行政执法检察监督制度的立法完善

立法滞后或者立法空白是当前行政检察工作面临的最大挑战。行政检察要促进依法行政，首先要自己依法监督。目前，行政执法基本上都有法律依据，但是监督行政法则基本上没有法律依据。十八届四中全会决定对于“完善



对涉及公民人身、财产权益的行政强制措施实行司法监督制度”的要求，本意是要扩大检察机关参与司法监督的范围和方式，为当事人提供便捷的司法救济途径，强化对行政强制措施实施过程的司法监督，及时纠正违法行政强制措施，但是，检察机关除了现有的行政诉讼监督和职务犯罪侦查之外，还应以什么法定方式或者通过什么法律程序来介入司法监督？对于“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”的要求，目前，除了限制人身自由的行政强制受检察监督有法律依据外，其他大量的行政违法行为不在法定的检察监督范围之内。检察机关要对这些行政违法行为进行法律监督，必须等待国家立法。对于“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”的要求，除了经全国人大常委会特别授权的部分省进行试点之外，其他地方也必须等待国家立法。从现行法律体系来说，首先要从人民检察院组织法上确立检察机关对一定范围的行政执法具有法律监督权。其次，要在行政程序法中界定检察监督的范围和手段。最后，要在行政诉讼法中建立行政公诉制度。从立法技术来说，行政执法检察监督制度的立法完善需要在三个环节加上制度补丁：一是行政救济的检察监督；二是司法救济的检察监督；三是违宪审查的检察监督。

二、关于行政检察理论的十项基本观点

有关行政执法检察监督的理论经过了长期的学术积累和实践探索。十八届四中全会的决定具有里程碑意义，它把有关理论推进到一个新阶段，提升到一个新平台。站在这个新平台上，我们认为行政检察理论包含如下十项基本观点：

（一）关于行政执法检察监督与一般监督关系的观点

行政执法检察监督源于一般监督，又不同于一般监督，保留了一般监督的合理内核，丰富了行政检察工作的内容（由检察建议、抗诉扩展到督促纠正、提起公益诉讼），拓展了行政检察工作的范围（由行政诉讼监督扩展到行政违法行为监督），适应了全面推进依法治国的时代要求，体现了国家治理能力和治理体系现代化的发展趋势。

（二）关于行政执法检察监督具有双重合理性的观点

建立健全行政执法检察监督机制，既是行政执法监督机制弥补不足、克服局限的需要，也是检察机关法律监督职能完善、宪法定位适当回归的需要，与党的领导、人民代表大会制度、公权监督专门化等中国特色社会主义政治制度密切相关，因而具有坚实的政治基础、社会基础和法理基础。现行宪法和法律

确立了检察机关的法律监督地位，但是只赋予它监督审判活动的权力而没有赋予它监督行政执法活动的权力，建立了刑事公诉制度而没有建立民事公诉和行政公诉制度，这样的检察制度是不完整的，也难以发挥出应有的法律监督功能。

（三）关于检察权与行政权关系的观点

加强检察权对行政权的监督制约是社会主义政体的内在要求。在实行三权分立、多党竞争和新闻自由的资本主义国家里，来自在野党和新闻媒体对行政执法的监督无孔不入、无所顾忌，来自立法部门和司法部门对行政执法的制衡力量强大、持续不断。在实行人民代表大会制度的社会主义国家里，对行政执法的监督和制约是多种多样的、多层次的，同时也是有序的、可控的，但是这种行政执法监督制约机制容易出现失灵现象和短板或者短路故障，因为所有的监督都处于高度一体化的控制之下，“一统就死，一放就乱”的问题在我国监督体系中也同样存在。这对我国监督制约体系的完善提出了更高的、更迫切的要求。司法机关相对独立于地方的改革可以适当地打破这种局限，使检察机关可以通过温和的诉讼方式来制约行政权，防止其专横和滥用。

（四）关于御史制度与检察制度关系的观点

中国的御史制度历史悠久，体制完备，是中国古代政治制度的重要组成部分，是集权体制中权力控制的有效方式。它既是行政监察的历史渊源，也是法律监督的文化渊源。在中国历代封建政权中，这种相对独立的、兼有行政和司法手段的、强有力的御史机关发挥了纠察百官、监督法律实施、维护法制统一、保证吏治清明的重要作用。当代中国实行的是人民民主专政，与封建专制统治具有本质上的差异，但是历史的经验值得借鉴，特别是在没有实行分权制的政体中，专门化的监督机构仍然是十分必要的控权机制。当然，御史制度具有人治属性等历史局限性，不能与现代检察制度相提并论。我们必须理性地对待这两者之间的联系和差异，自觉地发展和张扬检察制度的现代性和民主性，使其为现代化的国家治理体系服务。

（五）关于行政执法检察监督历史方位的观点

建立健全行政执法检察监督机制已经具有初步的实践基础。21世纪初以来，行政执法检察监督的探索实践大致经历了起步、发展、逐渐完善、形成较为完整的监督体系等几个主要阶段。起初，检察机关在行政执法与刑事司法衔接机制中初步建立了监督行政机关向公安机关移送涉嫌犯罪案件的程序、时限及管辖等内容，以及初步探索了行政执法监督的一些做法，检察机关可以向行政机关提出完善制度和追究个人责任的检察建议。2006年中共中央在《关于



进一步加强人民法院、人民检察院工作的决定》中明确提出：“人民检察院要抓住人民群众反映强烈的执法不严、司法不公等突出问题，加大法律监督力度，促进依法行政、公正司法。”由此，行政执法检察监督的创新发展进入了一个新的阶段，不仅“两法衔接”机制的各项内容、程序逐渐完善，而且出台了一系列司改文件和指导意见，特别是十八届四中全会的决定，丰富了行政执法检察监督的内涵，明确了监督的方式。行政执法检察监督机制探索创新的过程，同时也是党中央和检察机关对行政执法监督工作的认识逐渐加深、要求逐渐明确的过程。

（六）关于检察监督在行政执法监督体系中科学定位的观点

把权力关进制度的笼子里，既是人类政治文明的重大进步，也是现代法治的主要功能之一。编织好关住行政执法权的制度笼子需要建立健全各方面的监督机制，行政执法检察监督机制只是这个制度笼子的一条经线。增设这条经线，制度笼子就会严密一些，行政滥权的可能性就少一些。我们对于行政执法检察监督机制这条经线的地位和作用应当有一个清醒的认识，它既是必要的，也是作用有限的，而且它必须与其他“经纬”相互结合，而且，只有当它逐步摆脱地方主义的束缚以后，才能发挥出应有的效果。检察机关要努力在法定职责范围之内发挥法律监督作用，但是不能大包大揽，不能指望解决行政执法中的所有问题。不论是试点阶段，还是立法完善之后，检察机关都特别需要防止监督权越位，既不能代行人大监督权，也不能代行行政权；既要注意与行政机关沟通，又要注意与审判机关协调。在追求法律效果的基础上，要争取最好的社会效果和政治效果。

（七）关于行政执法检察监督发展路径的观点

顶层设计与基层探索相结合是进一步推进行政执法检察监督机制建设的必由之路。2015年7月1日，全国人大常委会授权最高人民检察院在十三个省、自治区、直辖市开展提起公益诉讼试点，这就赋予行政公诉以一定范围的合法性。最高人民法院和最高人民检察院不仅要制定相应的实施办法，而且要对试点工作及时有效的组织指导和监督检查，总结经验教训，防偏纠错。对于尚未授权检察机关进行法律监督的行政强制措施和行政违法行为，各地探索行政执法检察监督机制的依据主要是政策（十八届四中全会决定）。这在全面推进依法治国，强调重大改革于法有据的背景下，人们难免有合法性不足的疑虑，因而迫切需要在国家层面进行顶层设计和系统论证，在人民检察院组织法等法律的修改中，既要提炼和反映经过实践检验的行政执法检察监督机制，实现其法律化，又要留有余地，对有待改革探索的领域作出初步授权，使未来的

改革既于法有据，也防止走得太远或者太偏。

（八）关于行政执法检察监督原则的观点

检察机关对行政执法的法律监督作为一种公权力活动必须受到法律原则和法律规则的限制。在法律规则尚未健全的情况下，我们必须特别强调检察机关开展行政执法检察监督要严格遵循以下四项原则。一是职权法定原则。检察机关应当严格按照法律规定的范围、对象、条件和方式履行职责，不能越权解释法律、自我授权，否则就会失去监督的正当性。改革探索必须在法律框架范围内，严格掌握政策界线。二是比例原则。检察机关应当充分尊重行政机关的能动性，尊重行政自由裁量权，保持监督的理性和谦抑，以维护行政秩序的稳定。在确有必要的情况下，即在行政执法严重损害国家利益、公共利益，而又缺乏其他法律救济途径的情形下，才启动监督程序。在确定监督范围时，严守公共利益的边界，不随意扩张；在适用监督方式时，选择最有利于行政管理经济高效、发挥行政机关及其工作人员能动性的方式进行。当行政机关认为自己的行政执法行为并无不当，未采纳检察机关的建议、意见时，检察机关可以依法提起行政公益诉讼，但“诉讼不停止执行原则”仍然适用，以免造成对行政执法的不当干预。三是事后监督原则。基于行政行为的公定力、先定力原则，在现实的行政过程中，行政行为应当具有相当的法律效力与强制力，检察机关应当给予尊重，以确保行政的连续性和稳定性；同时，基于检察监督资源的有限性和行政执法范围的庞大，为了保障监督的实效性和权威性，行政执法检察监督应当以事后监督为原则，以参与式监督为例外。四是行政处理先行原则。当检察机关发现行政违法行为损害国家利益或社会公共利益，检察机关首选的监督方式是督促有关行政机关在合理的期限内履行自己的职责，其次是寻求行政体系内部的纠错机制予以矫正，在难以通过行政系统内外的各种救济途径解决问题时，才依据比例原则采取相应的监督措施。当然，这里有两个例外，一是对于侵犯公民人身权利的行为要及时纠正；二是对于涉嫌职务犯罪的行为要及时立案侦查。这既包括检察监督作为公权力应当遵循的原则，也包括检察监督作为司法性的监督权力应当遵循的原则。

（九）关于行政执法检察监督的核心任务和主要目标的观点

行政执法检察监督应当以监督公权力为核心，以维护国家利益和公共利益为主要目标。这里包含着一系列关系：首先，监督公权力必须以法律为依据，没有违法性就不能启动监督程序。其次，检察机关不能陷入具体的行政法律关系之中，充当行政机关或者组织与相对人之间的调停人，也不能充当行政机关的协助管理者，只能监督行政执法行为。最后，检察机关监督行政执法的主要



目标是维护国家利益和社会公共利益，客观上可能发挥私权救济的作用。当然，保障人权也是检察监督的目标和功能，但是人权受到侵犯常常是作为检察机关介入监督的一个条件，也是检察机关发现行政违法行为的一条途径。检察机关以保障公民、法人的权利为契机，通过受理控告、申诉等方式得知行政执法中发生的违法情形，从而立案调查，开展监督。这种人权保障也是通过监督公权力来实现的，不同于行政机关、审判机关直接采取的人权保障措施。在这个意义上说，人权保障对于检察机关来说主要是派生性的、辅助性的或者附属性的目标和功能。至于将来人权保障的价值是否应当发展成为检察机关法律监督的主要目标和功能，这是一个有待研究的重大理论问题。

（十）关于当前行政检察工作的形势和任务的观点

承担并履行行政执法检察监督职能是当前检察机关面临的一项艰巨任务。十八届四中全会后，许多检察人员为检察机关新增行政执法检察监督职权而倍感鼓舞。这是党和人民对检察机关的信任，也是检察机关在全面推进依法治国进程中担当的一份新的责任。检察机关应当深刻领会党中央的决策，不断提升法律监督能力，积极探索开展行政执法检察监督的途径和程序，为国家完善相关立法积累实践经验。目前，检察机关至少面临三大困难或者任务：一是法律依据不足，立法研究十分紧迫；二是组织保障、人员配置和专业培训等能力建设亟待加强；三是检察机关自身的行政检察工作机制、与行政系统内部监督的配合机制以及与行政复议和行政审判的衔接机制都有待探索 and 建立。

三、关于行政检察工作的六项政策建议

根据十八届四中全会精神和当前检察机关开展行政检察工作面临的形势和任务，我们谨提出如下六项建议：

（一）舆论先行

行政执法检察监督对于检察机关和行政机关来说都是一项新工作，检察系统内外都需要进一步宣传和普及行政检察的知识，检察机关要有推进行政检察宣传工作的计划和实施机制，努力为行政检察工作的顺利开展营造良好的舆论环境和理论氛围。

（二）案例引导

在行政执法检察监督工作的许多方面都缺乏实践经验的条件下，规则先行，比较困难。要抓住检察工作的突出特点即办案，以办案为契机推动行政检察工作。在行政检察试点工作中，要边总结个案边推广适用，用正反两个方面的案例、合理的政策和科学的理论引导全国行政检察工作创新发展。

（三）谋篇布局

当前和今后相当长一个时期，行政检察工作都处于开拓创新阶段。既要灵活机动地抓重点，求突破，更要谋篇布局，做好规划。首先，我们要厘清行政检察的工作格局。结合行政检察监督的范围和手段，从作为检察机关内设机构的行政检察部门的工作内容来看，行政诉讼监督、行政违法监督和行政公诉等三项工作构成了行政检察工作的基本格局。查办行政机关工作人员职务犯罪不宜纳入行政检察工作部门的职责范围。其次，目前这三项工作格局还是一个框架和工作思路，不能要求各地检察机关全面开展起来。各地检察机关应当根据上级检察机关的部署，结合本地实际，抓重点，抓亮点，以点带面。

（四）推动立法

检察机关要发挥作为探索实践主体的优势和条件，把行政检察工作的规则建设放在突出位置，从实践中提炼规则，在实践中检验规则，及时研究立法需求，形成立法建议，推动国家立法发展。从当前的立法发展情况来看，可以行政程序法的立法为中心，以人民检察院组织法的修改和行政诉讼法的修改为两翼，构建相对完整的行政执法检察监督法律体系。目前的应急之策是通过人民检察院组织法的修改给予检察机关以笼统的授权，为行政执法检察监督提供基本的合法性基础。

（五）立规矩、建机制，着眼长远发展

检察机关对行政执法的法律监督涉及地方政府及其各部门的工作，对当地的经济、政治、社会和文化生活可能产生重大影响，容易形成新闻事件，必须慎重，不能搞“放手闯、大胆试”，而应当先制定规章制度，建立内部审查监督机制，防止滥权。

（六）建队伍、抓培训，立足能力建设

行政检察工作需要具备系统的行政法学专业知识，这样的人才在检察机关并不多，要形成一定规模的行政检察人才队伍，一是要把检察系统内的行政法学人才用起来，尽可能集中到行政检察部门；二是要注意从各方面适当引进行政法学人才；三是加强行政检察业务培训。

本书是中国法学会“深入研究党的十八届四中全会精神”重点专项课题《行政执法的检察监督机制研究》的主要成果。课题主持人是谢鹏程，课题组成员有郑青、傅国云、韩成军、田凯、周伟和孙长春。谢鹏程撰写序言和导论，韩成军撰写第二章，田凯撰写第三章，郑青和周伟撰写第四章，傅国云撰写第五章，孙长春撰写第六章。

目 录

Catalogue

序 言	/ 1
第一章 导论	/ 1
第一节 行政执法及其监督	/ 1
一、行政执法的概念和特征	/ 1
二、行政执法的监督机制	/ 5
三、行政执法监督机制存在的问题	/ 6
第二节 行政执法检察监督	/ 12
一、行政执法检察监督的概念	/ 12
二、行政执法检察监督的必要性	/ 14
三、行政执法检察监督的可行性	/ 17
第三节 从一般监督到行政执法检察监督	/ 23
一、一般监督的来龙去脉	/ 24
二、一般监督的合理内核	/ 28
三、行政执法检察监督的三项机制	/ 31
第四节 行政执法检察监督机制建设的理论基础	/ 32
一、行政执法检察监督机制建设的政治基础	/ 32
二、行政执法检察监督机制建设的法理基础	/ 34
第二章 行政执法检察监督机制比较研究	/ 41
第一节 大陆法系代表性国家的行政执法检察监督机制	/ 42
一、行政执法检察监督概况	/ 42
二、代表性国家的行政执法检察监督	/ 43
三、代表性国家行政执法检察监督的启示与借鉴	/ 51
第二节 英美法系代表性国家的行政执法检察监督机制	/ 55



一、行政执法检察监督概况	/ 55
二、代表性国家的行政执法检察监督	/ 56
三、代表性国家行政执法检察监督的启示与借鉴	/ 61
第三节 苏联社会主义法系代表性国家的行政执法检察监督机制	/ 64
一、行政执法检察监督概况	/ 64
二、苏联解体之前代表性国家的行政执法检察监督	/ 65
三、苏联解体之后代表性国家的行政执法检察监督	/ 71
四、代表性国家行政执法检察监督的启示与借鉴	/ 76
第三章 中国行政执法监督制约机制的历史发展	/ 80
第一节 中国古代行政执法监督制约机制	/ 81
一、古代行政执法监督概述	/ 81
二、古代监督制度的历史发展	/ 84
三、中国古代行政执法监督制度的评价与启示	/ 87
第二节 民国时期的行政执法监督制约机制	/ 90
一、民国时期行政执法监督产生的历史背景	/ 90
二、行政执法监督的制度设置	/ 90
三、民国各阶段的制度实践与评价	/ 92
第三节 新中国成立初期的行政执法检察监督机制	/ 104
一、新中国成立初期检察制度设立的历史背景	/ 105
二、新中国检察制度的安排	/ 106
三、新中国成立初期行政执法检察监督的实践与评价	/ 109
四、行政执法检察监督的方式	/ 109
第四节 改革开放时期行政执法的检察监督机制	/ 111
一、改革开放时期的历史背景	/ 111
二、检察制度的设置安排	/ 112
三、检察监督制度的实践与评价	/ 113
第四章 近年来行政执法检察监督机制探索实践的实证分析	/ 116
第一节 全国各地探索创新行政执法检察监督机制概况	/ 116
一、各地探索行政执法检察监督基本情况的梳理	/ 117
二、各地探索创新监督机制的主要内容	/ 128
第二节 湖北省行政执法检察监督机制改革的样本分析	/ 141
一、湖北省行政执法检察监督工作基本情况	/ 142
二、湖北省行政执法检察监督机制的探索与实践	/ 150

第三节 对各地行政执法检察监督机制的思考	/ 159
一、各地探索行政执法检察监督机制的经验	/ 159
二、探索行政执法检察监督机制面临的困境和问题	/ 164
第五章 行政执法检察监督机制的构建	/ 168
第一节 行政执法检察监督目的和原则	/ 168
一、行政执法检察监督的目的	/ 168
二、行政执法检察监督的原则	/ 174
第二节 行政执法检察监督立法建议	/ 176
一、行政执法检察监督体系	/ 176
二、具体法律条文设计	/ 184
第三节 行政执法检察监督工作机制改革	/ 189
一、规范行政执法检察监督工作机制	/ 189
二、建立、完善检察监督与行政体制内部监督的配合协作机制	/ 192
三、建立检察监督与行政复议、行政审判相衔接的机制，促进法治政府建设	/ 194
第四节 检察监督能力建设	/ 195
一、组织机构保障	/ 196
二、配备具有专业素质的监督人员	/ 197
三、加强检察人员的专业训练，提升法律监督能力	/ 198
四、建立健全行政执法检察监督信息共享机制	/ 198
第五节 检察监督权的监督制约	/ 199
一、权力机关的监督	/ 199
二、法院审判权对检察权的监督制约	/ 200
三、自身规范制约行政执法检察监督工作	/ 202
第六章 行政执法检察监督文献综述	/ 205
第一节 关于行政执法检察监督理论基础的主要文献	/ 208
第二节 关于行政执法检察监督比较研究的主要文献	/ 211
第三节 关于行政执法检察监督历史经验的主要文献	/ 212
第四节 关于行政执法检察监督实践探索的主要文献	/ 214
第五节 关于行政执法检察监督改革建议的主要文献	/ 215
第六节 关于行政执法检察监督工作科学发展的主要文献	/ 219

导 论

行政权是最活跃、最宽泛的一种国家权力，也是对政治、经济、社会、文化发展和公民权利影响最直接、最频繁的一种国家权力。一个国家的法治水平通常取决于行政权力是否受到有效的监督制约、政府是否依法行政。因而，建立健全行政执法的监督制约机制往往是国家法治的重心。在我国人民代表大会制度下，建立健全行政执法的检察监督机制既是全面推进依法行政的迫切需要，也是中国特色社会主义检察制度发展的内在要求。

第一节 行政执法及其监督

行政执法检察监督是一个复合型概念，其中包含行政执法、监督、行政执法的监督等一系列概念。我们逐一厘清这些概念，才能合理地界定行政执法检察监督概念。

一、行政执法的概念和特征

行政执法是相对行政立法而言的，是行政组织执行法律的行政行为。目前，行政执法的概念在学术界和实务界都不统一。比如，皮纯协主编的《中国行政法教程》（1988年）认为：“行政执法，指以行政机关为主依照行政执

法程序贯彻执行行政法的行政行为。”^① 罗豪才、应松年主编的《行政法学》(1989年)认为:“行政执法是行政机关执行法律的行为,是主管行政机关依法采取的具体的、直接影响相对一方权利义务的行为;或者对个人、组织的权利义务的行使和履行情况进行监督检查的行为。”^② 姜明安主编的《行政执法研究》(2004年)认为:行政执法“是基于法定职权和法定职责对社会进行管理,依法作出影响行政相对人权利义务的行为,而不能对相对人任意发号施令,对相对人实施没有法律根据的行为。”^③

宋大涵主编的《行政执法教程》(2011年,国务院法制办组织编写的行政执法培训教材之一)将我国学术界关于行政执法的概念归纳为三种:“一是行政执法是行政机关实施宪法、法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章等法律规范性文件的活动。……其中有行政决策行为、行政规划、行政立法以及行政机关执行法律和实施国家行政管理的各种行为。二是行政执法是指具体行政行为,即主管行政机关依法采取的具体的、直接影响相对一方权利义务的行为;或者对个人、组织的权利义务的行使和履行情况进行监督检查的行为。三是行政执法是和行政立法、行政司法相对而言的,指行政机关及其行政执法人员为了实现国家行政管理目的,依照法定职权和法定程序,执行法律、法规和规章,直接对特定的行政相对人和特定的限制事务采取措施并影响其权利义务的行为。”^④

面对上述不同的概念,人们都想找到一个大家都能接受的定义,但是在可以预见的将来还难以达成共识。姜明安教授感叹说,这些关于行政执法的不同定义不存在谁对谁错的问题我们也不能找出或者归纳出一个能为学界和实务界普遍接受,并能适用于任何时间、任何地点的普遍性的定义。不过,姜明安教授指出了争议的焦点在于行政执法到底是行政行为的全部还是一部分。^⑤ 这实质上给我们提供了一个理解行政执法概念的特殊视角。广义的行政执法概念就是将行政执法与行政行为等同,即行政执法是行政行为的全部。一般意义(中义)的行政执法概念是,将行政行为一分为二,即行政立法和行政执法,这与抽象行政行为和具体行政行为的分类基本一致。狭义的行政执法概念是,

① 皮纯协主编:《中国行政法教程》,中国政法大学出版社1988年版,第110页。

② 罗豪才主编:《行政法学》(应松年任副主编),中国政法大学出版社1989年版,第133页。

③ 姜明安主编:《行政执法研究》,北京大学出版社2004年版,第8~9页。

④ 宋大涵主编:《行政执法教程》,中国法制出版社2011年版,第1~2页。

⑤ 参见姜明安主编:《行政执法研究》,北京大学出版社2004年版,第6页。