



经济法文库 (第二辑)

Economic Law Library

经济行政权的法律监督 利益衡平的视角

*The Procuratorial Supervision on Economic Administrative Power:
From the Perspective of the Equity of Interest*

◎ 张雪樵 著

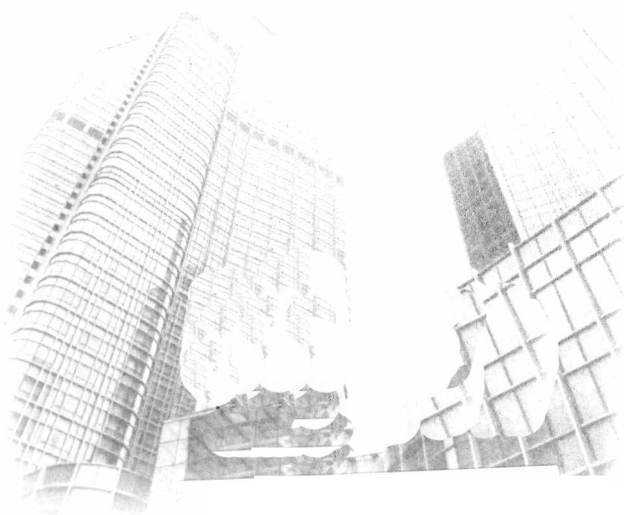


北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

经济行政权的法律监督 利益衡平的视角

*The Procuratorial Supervision on Economic Administrative Power:
From the Perspective of the Equity of Interest*

◎ 张雪樵 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

经济行政权的法律监督:利益衡平的视角/张雪樵著. —北京:北京大学出版社,2012.6

(经济法文库.第2辑)

ISBN 978-7-301-20376-7

I. ①经… II. ①张… III. ①经济法:行政法-研究-中国 IV. ①D922.104

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第036942号

书 名: 经济行政权的法律监督——利益衡平的视角

著作责任者: 张雪樵 著

责任编辑: 旷书文 朱 彦 王业龙

标准书号: ISBN 978-7-301-20376-7/D·3069

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路205号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 电子邮箱: law@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027 出版部 62754962

印 刷 者: 河北滦县鑫华书刊印刷厂

经 销 者: 新华书店

730毫米×980毫米 16开本 15.75印张 280千字

2012年6月第1版 2012年6月第1次印刷

定 价: 36.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn



经济法文库（第二辑）

Economic Law Library

上海市第三期重点学科——经济法学（S30902）

《经济法文库》总序

我国改革开放三十余年来的经济法制状况,可以用“突飞猛进”这几个字形容。仅从经济立法看,在完善宏观调控方面,我国制定了预算法、中国人民银行法、所得税法、价格法等法律,这些法律巩固了国家在财政、金融等方面的改革成果,为进一步转变政府管理经济的职能,保证国民经济健康运行提供了一定的法律依据。在确立市场规则、维护市场秩序方面,制定了反不正当竞争法、消费者权益保护法、城市房地产管理法等法律,这些法律体现了市场经济公平、公正、公开、效率的原则,有利于促进全国统一、开放的市场体系的形成。

然而,应该看到,建立与社会主义市场经济相适应的法制体系还是一个全新的课题。我们还有许多东西不熟悉、不清楚,观念也跟不上。尤其是面对未来逐步建立起的完善的市场经济,我们的法制工作有不少方面明显滞后,执法、司法都还存在着许多亟待解决的问题。

三十余年的经济法研究呈现出百家争鸣、百花齐放的良好局面,各种学术观点和派别不断涌现。但是,总体来说,经济法基本理论的研究还相当薄弱,部门法的研究更是分散而不成系统。实践需要我们回答和解释众多的疑难困惑,需要我们投入精力进行艰苦的研究和知识理论的创新。

在政府不断介入经济生活的情况下,我们必须思考一些非常严肃的问题:政府介入的法理依据究竟是什么?介入的深度与广度有没有边界?政府要不要以及是否有能力“主导市场”?我们应如何运用法律制度驾驭市场经济?

在国有企业深化改革过程中,我们不能不认真研究这样一些问题:国有的资本究竟应由谁具体掌握和操作?投资者是否应与监管者实行分离?国有企业应当覆盖哪些领域和行业,应通过怎样的途径实现合并和集中?如何使国有企业既能发挥应有的作用,又不影响市场的竞争机制?

加入 WTO 以后,我国经济、政治、社会生活的方方面面都会发生重大变化。我们必须研究:市场经济法制建设将面临什么样的挑战和机遇?在经济全球化

的背景下,我们的经济法制将如何在国际竞争中发挥作用?国外的投资者和贸易伙伴进入我国,我们会提供一个什么样的法律环境?我们又如何采取对策维护国家的经济安全和利益?

面对环境日益恶化和资源紧缺的生存条件,循环经济法制建设任务繁重。如何通过立法确定公众的权利义务,引导和促进公众介入和参与循环经济建设?怎样增强主动性和控制能力,以实现经济发展与环境资源保护双赢,实现利益总量增加?如何发挥法律的鼓励、引导、教育等功能,通过受益者补偿机制,平衡个体与社会之间的利益?

在市场规制与监管方面,如何掌握法律规制监管的空间范围、适当时机和适合的力度?在法律上,我们究竟有什么样的有效规制和监管的方式、方法和手段?对各类不同的要素市场,实行法律规制和监管有什么异同?

.....

我们的经济法理论研究应当与经济生活紧密结合,不回避现实经济改革与发展中提出的迫切需要解决的问题,在观念、理论和制度等方面大胆创新。这是每一个从事经济法科学研究者与实际工作者应尽的义务和光荣职责。我们编辑出版《经济法文库》,就是要为经济法研究者和工作者提供交流平台。

《经济法文库》的首批著作汇集的是上海市经济法重点学科和上海市教委经济法重点学科的项目成果,随后我们将拓展选择编辑出版国内外众多经济法学者的优秀研究成果。我们坚信,这些优秀成果一定会引起社会各方面的广泛关注,一定会对我国的经济法制建设起到推动和促进作用。

期望《经济法文库》在繁花似锦的法学苑中成为一株奇葩。

华东政法大学 顾功耘

感恩与梦想(自序)

当历尽艰辛,站在华东政法大学学位典礼的颁奖台上庄严行礼之时,我思潮如涌,因为有太多的感恩要表达,有太多的故事在回味,有太多的梦想正憧憬,也有太多的命题待思索。

感恩是因为机缘的难得,感恩是因为人生的幸运。二十多年前,我第一次以朝圣者的虔诚,带着美丽的梦想走进了华政园,开始了我与华政难解难分的求学之缘。1992年,我在用了四年的时间通过法律专科、本科自考的28门课程后,获得了法学学士学位。千禧之年,我如期获得法律硕士研究生学位,在学位典礼上,也是何勤华校长亲手为我拨转了学位帽的帽穗。数年之后,我又幸运地回到顾耘教授门下,再度沐浴华政园智慧的光辉。一次次的求学历程,也展开了我一页页的进取人生。取得法律文凭后,我如愿成为一名律师,代理的全国首例大熊猫咬伤九龄童损害赔偿案、全国首例无证行医损害赔偿案都成为高等法学教育的经典案例。硕士毕业后,我公选上了市级检察院的副检察长,出庭公诉的全国首例特定关系人受贿案被列为当年的“中国十大经典反腐案件”。考上博士生后,我又走上了厅级领导干部的岗位,开始与法学家们同台演讲、点评论坛。因此,由衷而言,华政是我的鸿运福地,是我的精神殿堂。也可以说,华政是我青春飞扬的力量之源,也是我激情人生的坚实根基。

今天,厚重的博士袍已经穿上了,艰苦的学业终于修成了,苏州河的涛声、稻菽奋楼的钟声以及美丽校园里云雀的欢叫声都为我们奏响了庆典的乐章。但是,务实进取、思辨理性的校风也在清醒地追问我们:法律的正果是否已经修成?时代的命题是否已经破解?

在全国人大十一届四次会议上,吴邦国委员长庄重宣告:中国特色社会主义法律体系已经形成。这是中国法治史上具有里程碑意义的大事,中国法治的光明前景让我们每位法律人充满信心而步伐坚定。但是,西方几百年的法治进程我们毕竟只是通过三十多年的法制建设就走完了,我们的法治正面临着前所未

有的困难与挑战:因为法典的经义解释不时与民众的朴素认知大相径庭,以致我们时常被拷问:学好了法律是否丢掉了良心?因为过分迷信于三段论的逻辑和证据至上的机械司法,我们往往无奈地让谎言和伪证在程序规则的保护伞下变为真理,以致严格司法的后果可能是颠倒黑白、冤案累累。不可否认,赵作海、“躲猫猫”、“天价逃费”诈骗案等等荒唐的司法,偏离了公正,已经让司法的权威受到了严重的怀疑与挑战,响亮的法槌已经难以镇定当事人的浮躁与愤懑,神圣的法庭似乎成了法律人玩弄诉讼的竞技场,而群众的正当诉求更相信于漫漫的申诉与上访。

问题就是命题。在今天这个特定时代、特定国情之下,我们该怎样理解公平的核心本位?该怎样把握正义的思维基点?我们恪守法律条文的传统习惯,是否还应该保持对朴素正义的敬畏之心?我们严格维护裁判正义的权威,是否也应该充分保证协商正义的和谐?我们崇尚一统天下的法治,是否应该首先尊重民众对法律的认同?历史的经验与现实的问题告诉我们:我们只有仰望理性的星空,才能坚守正义的底线;我们只有植根于群众的基础,法律才会彰显生命的力量。

转型期的法治是一条前人从未走过的路,但只要本着“笃行致知”的教义,法律的知识就会化成正义的智慧,为苍生立言而积其功德;只要本着“明德崇法”的精神,法律的规矩就会成就社会的方圆,为法治立功而普照正义的光辉!

以上是我在华东政法大学学位典礼上的感言,谨为本书之出版缘起。

CONTENTS 目 录

导 言	1
-----	---

第一章 经济行政权概述	13
第一节 经济行政权的学理分析	13
第二节 经济行政权的宪法设计	17
第三节 经济行政权的主体与行为	23
第四节 我国经济行政的执法现状	31

第二章 经济行政权法律监督的一般理论	35
第一节 经济行政权法律监督制度溯源	35
第二节 法律监督概述	54
第三节 经济行政权法律监督的现实必要性	62
第四节 经济行政权法律监督的经济分析	71
第五节 经济行政权法律监督的利益衡平功能	77

第三章 经济行政权法律监督的原则及方式	85
第一节 经济行政权法律监督的一般原则	85
第二节 经济行政权法律监督的利益衡平原则	91
第三节 经济行政权的法律监督方式	104

第四章 经济行政抗诉监督	108
第一节 经济行政抗诉的属性	108
第二节 经济行政抗诉的现状	110
第三节 经济行政抗诉的职权配置与程序完善	114
第四节 经济行政抗诉监督与检察调处	125

CONTENTS 目 录

第五章 民事督促起诉	136
第一节 民事督促起诉制度的实践考察	136
第二节 民事督促起诉制度的理论探讨	139
第三节 民事督促起诉的条件与范围	146
第六章 经济行政公诉	155
第一节 经济行政公诉的本质属性	155
第二节 经济行政公诉的现实性	158
第三节 经济行政公诉权的制度设计	162
第七章 经济行政执行权法律监督	165
第一节 行政执行权检察监督的缺陷与困局	166
第二节 经济行政执行权的性质	174
第三节 行政执行权法律监督的必要性	176
第四节 程序性异议救济制度的设计与建构	179
第八章 经济行政权的非诉讼法律监督	186
第一节 经济行政权非诉讼法律监督的必要性	186
第二节 非诉讼法律监督程序的实证分析	188
第三节 经济行政权非诉讼法律监督模式的 借鉴与完善	192
第九章 经济行政权法律监督的立法完善	197
第一节 法律监督立法的现实背景	197
第二节 完善法律监督立法的理性思考	198

CONTENTS 目 录

第三节	目前法律监督规范体系中存在的问题	206
第四节	加强法律监督的地方立法评价	211
第五节	完善经济行政权监督立法的设想	216
参考文献		231
后记		241

导 言

一、问题提出及研究意义

(一) 问题提出

本书为什么仅限于探讨经济行政权的法律监督,而不去研究经济行政权的一般论题?为什么侧重于从利益衡平的视角研究经济行政权的法律监督,而不去对经济行政权的监督加以全方位讨论?这是笔者动笔伊始就萦绕于心的问题。“文章千古事,得失寸心知”。如果文章回避了社会矛盾,丢弃了社会责任,就等于是没有灵魂的躯壳,不值一读的文字。中国改革开放的三十多年也是加快法治化进程的三十多年,我们在创造经济大国崛起的同时,也摆脱了法治虚无主义的泛滥。但是,我们今天所面临的极其复杂的严峻形势和多元的社会矛盾,不断地警醒和敦促我们:“只有激进的思考才能够使我们有希望得到真理的候选者。当然,得到真理的候选者同得到真理不是一回事:如果真理是我们的目标,我们必须准备好只能在非常有限的程度上达到它,而且还不带有确定性。”^①

美国开国者们早就指出过:“在组织一个人统治人的政府^②时,最大困难在于必须首先使政府能管理被统治者,然后再使政府管理自身。”^③现实告诉我们,在控制社会和管理自身两个方面,政府都面临着巨大的压力。现代民主社会的控制早已不是简单的高压统治,当人类社会完成了从身份到契约的超越,平等已成为社会文明的核心。今天正在走向从契约到和谐的超越,和谐的理念已为人类未测的未来开启了一扇光明的门户。但是,中国的社会主义市场经济还只是刚刚起步,契约与自由在为中国社会积蓄了空前巨大的财富的同时,也制造了空前巨大的财富鸿沟,从而引发了诸多成本巨大的社会矛盾,成为“巨龙腾飞”的

① [美]T. 内格尔:《什么是客观性?》,姚大志译,载《世界哲学》2003年第3期。

② “政府”一词的广义外延通常包括行政机关、立法机关和司法机关等所有政权机关。

③ [美]汉密尔顿等:《联邦党人文集》,程逢如等译,商务印书馆1980年版,第264页。

巨大障碍。“虽然中国沿海地区和一些大中城市呈现出现代化的繁荣,但中西部和广大农村的不少地方仍然相当落后,还有 1.5 亿人口生活在联合国设定的贫困线之下。中国民生有了很大改善,但社会保障体系不健全,就业压力很大。中国社会政治生活日趋活跃,公民基本权利得到较好的维护,但民主法制还不够健全,社会不公和贪污腐败等问题依然存在。中国现代化走到今天,先进落后并存,新旧矛盾交织,面临诸多前所未有的挑战。中国仍然处于社会主义初级阶段,仍然属于发展中国家。这就是我们的基本国情,这就是一个真实的中国。”^①

比如,2010 年初中国百姓最关注的住房问题。房价问题是当前困扰政府和市民的双重问题。针对房价自 2009 年下半年开始疯涨的市场现状,国务院通过加大加快保障性住房建设、遏制投机炒房、提高土地出让门槛等经济干预手段,密集出台了针对性很强的调控政策。直至 2010 年 4 月“国十条”出台,房价上涨之潮终于应声而落。但是,市场多空双方僵持不到半年,同年 8、9 月,全国房地产成交量开始回升,价格趋稳甚至上涨,新一轮疯涨已貌似“乌云压城城欲摧”。那么,到底是谁推动了房价?中央电视台 2009 年 7 月 28 日播出了《“谁”抬高了房价?》,这个节目展示了全国工商联的一份报告。报告直指地价是造成房价高涨的主要原因。报告对北京、上海、广州、深圳等 9 个城市、62 个企业的 81 个项目,从成本角度进行了分析。报告指出,土地成本占总成本比例的 41.2%,占直接成本的比例高达 58.2%,而相比较于国外:地价占房价比在美国是 28%,英国是 25%—38%,韩国是 50%—65%,日本是 60%—75%。^②由此可见,土地成本是房价上涨的首要推力。因为地方政府以“经营城市”为理念,对它们来说,房地产是地方的支柱产业,对 GDP 的拉动作用是最为明显的。众所周知,每一任地方政府的首长需要政绩支撑他们的官场升迁,没有比房地产更能够用短短的几年时间让所在的城市旧貌换新颜了。因此,政府都热衷于把每个城市装点得像欧洲,尽管附近的乡村依然像非洲,他们也无暇去顾及工作一辈子哪怕不吃不喝也买不上一套房子的工薪阶层。于是,未富起来的老百姓尽管坐在国家、社会、先富裕者并驾齐驱、高歌猛进的“三套车”上,仍是低着头唱着他们忧郁的歌:我口袋里的钱还会贬值吗?我的工资会增加吗?我还买得起房子吗?上学、就业能容易些吗?看病还会那么难吗?

市场博弈的结果是利益失衡,究其原因,主要是市场主体博弈能力的差异造成的,但这绝不是主要原因。政府行政体系与市场体系是控制社会、影响社会的

^① 国务院总理温家宝在纽约第 65 届联大一般性辩论上的讲话,2010 年 9 月 23 日。

^② 参见郭振玺主编:《提问 2010——中国百姓关注的十大民生问题》,红旗出版社 2010 年版,第 103 页。

两种最重要的制度安排。除了市场这只“看不见的手”,政府对经济市场的干预功能是无法替代的,其主要应该体现在协调解决社会整体利益和社会个体利益之间的矛盾以及与社会整体利益直接相关的社会个体利益之间的矛盾上。我国的发展现实证明,国家干预经济对经济的健康发展起了十分积极的作用,在2008年的全球金融危机中我国最先走出低谷便是最有说服力的铁证。但是,不得不承认,我国在解决利益失衡的问题上是具有十分深刻的教训的。我们不愿看到的是,贫富两极分化的倾向还在不断加剧。应该清醒认识到:利益失衡的后果不仅是弱者生存环境的恶化,严重的是将很容易引起社会动乱。^①

利益的分配失衡必然引发社会矛盾的尖锐与激化,而一切的根源必然在于政府的权力作恶。由于经济行政权自身的强势性与难以遏制的膨胀,以及经济行政权对社会生活的直接干预,它的滥用和侵害已是不争的事实。比如,近些年大规模的拆迁纠纷、土地征收补偿纠纷、工人维权和上访,绝大多数与行政机关的与民争利、权力寻租等滥权、不法行为相关,以致老百姓仇官仇富,恶性抗法等群体事件频发。

经济领域的行政权直接承担着国家干预经济、配置市场资源、平衡主体利益的责任,是国家、政府的核心权力,也是极具张力的公权力。我国在经济行政权的立法、执法和监督等法制过程中均需进一步完善。

在立法环节上,宏观调控领域存在供给不足的问题。比如,房地产市场过于强调交易自由,任由炒房者牟取暴利;房产税迟迟不出台,而且房贷管制过散,以致出现一边是无房可卖,一边又是1/3以上的楼盘空置的怪象。我国是个人口大国,不是移民大国,土地资源有限,对居住房应该实行限量供给,以保证人人有房可居这一基本人权的实现。此外,在立法质量上存在民主参与性不足而导致法律回应性缺失等问题。

在执法环节上,经济行政执法部门对行政相对人强制约、轻服务。经济行政权是分配利益之权,应遵守公共利益与私人利益的管制平衡原则。但是,实践中却往往忽视弱者的合理诉求,或者放任市场的不法经营。在具体行政执法过程中,滥用行政自由裁量权,对严重违法犯罪甚至可以“以罚代刑”;当个人利益与公共目标冲突时,利用职权谋取个人或单位不正当利益,为实现个人利益最大化而不惜违法犯罪。

在监督环节上,经济行政司法成本过高而效益低下。行政复议首先是“左

^① 衡量贫富差距的国家标准是根据国内居民可支配收入计算出的基尼系数。按照世界通常标准,基尼系数在0.3以下为最佳平均状态,在0.3至0.4之间为正常状态,超过0.4就算进入警戒状态。若达到0.6,则属社会动乱随时发生的危险状态。我国的基尼系数由1979年的0.33上升到1995年的0.445、2000年的0.458、2005年的0.47、2009年的0.49,贫富差距逐年扩大。

手不打右手”，对内部执法监督不充分，对行政相对人的经济权利保障不足，以致相对人担心官官相护或者惧怕行政官员打击报复而不敢表达诉求，更不敢与执法者对簿公堂。虽然我国已经形成了较为完备的经济行政监督体系，但是存在着行政监督主体缺乏整合、监督法制化程度不高、监督标准模糊、监督体制不健全、监督手段薄弱、监督程序单一等问题，导致“监督悖论”，从而降低了经济行政监督的制度绩效。

特别是在经济行政救济领域，尽管在理论上行政救济可以恢复和弥补行政相对人受损的合法权益，但是现行行政赔偿程序的设计对申请人设置的门槛过高，程序复杂，似乎在立法之初就有为防止不良刁民寻机滋事而故意限制赔偿申请人获得赔偿之嫌疑。比如，因环境污染受损，首先要申请人证明与污染行为具有直接利害关系的主体资格，否则不予受理。在这种立法模式之下，相对人往往是支付了较多的人力、物力及时间成本，而结果可能除了无休无止的拖延、推诿，将一无所获。所以，现阶段出现的大量上访，多数是行政救济不力所逼而为。

法治的灵魂是公正，应当依靠合理的分配规则实现公正的利益分配。但是，在社会转型期，政治、经济和社会体制在不断变革，法律规则在不断改变，社会情势在不断变化，规则与规则之间的冲突、主观预期与客观结果的落差、主体与主体的不平衡都不可避免地冲击着法治的公正价值和秩序价值。即使最高明的法学家也很难分清哪个规则最合理、哪种分配最公平；即使最诚实善良的老百姓也不知道是应该买房炒股投机发财还是去打工种田勤劳致富。当分配规则缺乏了稳定，认同危机便应运而生。所以，即使今天的法律体系已经基本建立，但民众心目中对法律权威的崇尚、依赖还没有产生，甚至有所减弱，包括持有某种程度的怀疑。这也是当前社会矛盾和涉法涉诉信访多发的重要原因。“徒法不足以自行”，任何法律缺失了认同，都没法发挥其社会调节作用。

自从人类进入了阶级社会，利益分配的不平衡作为社会的必然现象，既是社会发展的激励动因，也是社会矛盾的孵化器。社会的发展产生了利益不平衡和社会矛盾，而在社会矛盾的化解过程中重新调整了某种利益分配，推动了社会进步，继而又产生了新的利益不平衡和新的社会矛盾，周而复始，循环往复。因此，矛盾的发展推动了历史的进步，社会历史的进程实际上也就是社会利益分配的平衡与不平衡的调整过程。基于此，“利益平衡”的理念贯穿于社会治理的整个体系，无论德治还是法治。天时地利人和，达则兼济天下，中国传统的德治思想深深显示着衡平理念的烙印。自古以来，执法者往往依据衡平原则，使案件得到公正处理。明朝海瑞曾如是介绍他的判案经验：“凡讼之可疑者，与其屈其兄，宁屈其弟；与其屈叔伯，宁屈其侄；与其屈贫民，宁屈富民；与其屈愚直，宁屈刁顽。事在争产业，与其屈小民，宁屈乡宦，以救弊也。事在争言貌，与其屈乡宦，

宁屈小民,以存体也。”在涉及财产的纠纷中倾向于穷人,在涉及人格尊严和体面的问题时倾向于富人,很符合科斯定理中所说的“将产权分配给对其评价最高的人”的理论,关键是这种利益的平衡达到了良好的社会治理效果。

三十多年的改革开放创造了空前的财富,同时我们也面临着贫富分化空前严重的尴尬局面,分配的不公引发了社会矛盾,运用执法方式寻求利益平衡成为化解社会矛盾的当务之急、工作之重。利益衡平与其说是解决实际问题的权宜之计,不如说是推动社会持续发展的根本良策。因为认同是内心的公正判断,稳定是客观的公正因果。只有平衡才能得民心之认同,只有认同才能巩固社会改革之成果,只有稳固才能可持续科学发展,只有科学发展才能实现理想的、公正的利益平衡。所以,社会转型期给利益分配的公正正义提出了新的挑战,也赋予了衡平理念下的法律监督以鲜明的时代性。

我们不难作出以下逻辑推论:社会矛盾的根源在于利益失衡,利益失衡的原因是经济行政权的越位或者缺位,而公权力的滥用必定源于监督的缺位。若要化解社会矛盾,必须抓住利益失衡这一社会矛盾的根源,对经济行政权予以有力的外部监督。我国的宪法和法律已经规划了若干个对经济行政权监督的制度设计,主要有:一是通过立法机关、执政党对经济行政执法活动的专项检查以及人大质询、罢免等非日常性手段监督国家机关及其工作人员的经济行政执法活动;二是通过审判机关的司法裁判活动防止经济行政权的滥用,弥补经济行政权滥用造成的不良后果;三是通过检察机关的法律监督权的实现制约行政权的滥用。这些制约机制表面上似乎构筑了几道防火墙,但多年来的实践已证明,它们仍然时不时付之阙如。因为国家权力机关的监督固然不错,但借助专项检查、质询、罢免等手段显然难以维持对经济行政执法机关日常性、具体性的执法行为进行及时有效监督。审判机关裁判活动的中立性与被动性也导致法院难以承担制衡经济行政权的重任。检察机关作为国家法律监督机关,理应是制约监督行政权的最佳选择,可是基于理论与实践的困惑,学术界和实务界至今仍然存在着检察机关监督经济行政执法是与非、内涵与外延大小的纷争。不管怎么说,检察机关毕竟是宪法确定的法律监督机关,舍我其谁?公权是法定的,公平正义的大门永远是打开的。转型期的法治是一条前人从未走过的路,但只要本着法治的精神,守正出奇,经济行政权法律监督制度的探索一定会让公正的光辉普照大地。

(二) 研究意义

1. 实践意义

第一,为完善我国经济行政权的法律监督提供制度设计。

由于法律制度的不足,对经济行政权进行法律监督的手段、方法不多,措施也不够有力。实践中对于经济行政执法人员滥用职权、玩忽职守的监督,一般只

有了触犯刑律的程度,检察权才予以介入,即按照刑事诉讼法规定追究相关人员的刑事责任。对于日常行政管理、具体执法中的滥用职权、不作为违法等导致国家利益、公共利益严重损害的问题,只要不符合刑事指控条件,最多将发现的这类违法线索移交有关部门处理,对相关的国资流失和公共利益损害问题往往不予顾问,即便建议责任部门加强监管,也难以收到实际效果。为此,一些地方基层检察机关积极探索法律监督新途径,在民事督促起诉、民事公益诉讼、执行监督以及建立行政执法信息库和创立统一举报平台等非诉讼监督等方面作了有益的尝试。但是,许多做法并未就法律依据或法理依据作成熟的思考,更多地是以社会效果、机制创新作为内在动因,以致实践因缺乏应有的理论指导而五花八门,难免违背契约自由的原则与精神而误入检察权不当干预经济行政的窘境。鉴于此,本书从我国宪政实际出发,按照检察机关的法律监督权属性、定位,科学地界定现行经济行政权法律监督的模式、具体范围,设计相应的监督程序。

第二,有助于我国经济行政执法机关的规范执法。

目前,在我国经济行政执法领域的问题主要表现为多、乱、滥现象。一些执法人员缺乏职权法定意识、公正执法意识、恪守职责意识、程序和证据意识。这不仅会妨碍市场经济的健康发展和效率的增长,还会侵害市场主体、行政相对人的合法权益;不仅会损害政府行为的合法性和执政公信力,也会增加行政成本、降低行政效率。检察机关积极拓展对经济行政领域的法律监督,可以有效遏制经济行政执法中的乱作为和不作为,以此督促经济行政执法部门规范执法,提高执法质量,而且以刚性手段防止经济行政权的权力寻租。

第三,为公共利益和弱者利益的法律救济提供程序建议。

市场经济的时代也是一个多元利益主体的博弈时代。随着我国经济的高速发展,社会的贫富差距也在急剧扩大,在社会缺乏合理的利益均衡机制的背景下,弱者作为利益失衡的被动接受者,不仅失去了利益的博弈能力,而且失去了利益诉求的表达机会;公共利益则是因为其法定保护者为经济行政部门,为追求单位本位主义或者个人利益的最大化等而时有失职。基于此背景下的经济行政抗诉、民事督促起诉、经济行政公诉以及检察建议纠正违法等制度的构建,既是对经济行政权的制衡,也是补强经济行政权利益平衡功能的不足。

第四,为完善法律监督统一立法提供理论支持。

基于宪法对检察机关法律监督职能定位、我国司法改革的走向以及当前人民群众对强化法律监督的热切期盼,本书建议由全国人大制定一部统一的、专门的法律监督法,以解决现有法律监督立法体系散乱问题,使其具有全面性、系统性和协调性,促进法律监督的协调一体运行。同时,该法具有被其他国家机关普遍认可和遵循的效力,能从根本上解决检察机关在开展法律监督工作中所遇到