

# 新时代行政生效裁判检察监督之道

章志远\*

**内容提要：**近五年来，中国特色行政检察监督的范围不断拓展、手段日渐丰富，在全面依法治国进程中的独特作用更为明显，同时也面临规范依据欠缺和监督资源不足的现实问题。新时代国家治理现代化进程中行政检察监督的全面深化，应当坚持依法履职和积极稳妥拓展并重原则，围绕行政生效裁判监督高质效办好每一个案件。着眼于为行政诉权提供全面有效的司法保护，检察机关应秉承起诉条件低阶化原则，积极拓展对确有错误的不予立案、驳回起诉裁定的监督形态，提升国家吸纳化解行政争议的治理能力。为实现行政法律规范的统一正确适用，检察机关应熟练运用文义解释、目的解释方法，不断拓展对适用法律、法规确有错误的生效裁判的监督形态，提升国家维护社会主义法治统一的治理能力。从坚持党的领导和执法办案“三个效果”相统一的理念出发，检察机关应树立法政兼容思维，不断拓展法理、情理、事理融入行政生效裁判监督的形态，提升国家定分止争和塑造法治社会的治理能力。行政生效裁判检察监督制度的发展，能够进一步丰富贯彻习近平法治思想的检察实践，为中国式现代化贡献更多行政检察力量。

**关键词：**行政检察 检察监督 行政生效裁判 行政争议实质性化解 国家治理现代化

## 一、问题的提出

党的二十大报告首次专章部署“坚持全面依法治国，推进法治中国建设”，专门提出“加强检察机关法律监督工作”，明确要求“全面推进国家各方面工作法治化”。〔1〕近五年来，在中共中央文件高位推动和最高人民检察院精心部署下，作为中国特色社会主义法治实践新形态的行政检察监督步入发展快车道。最高人民检察院根据《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》有关“全面深化行政检察监督”的部署，修订《人民检察院行政诉讼监督规则》，印发《关于推进行刑双向衔接和行政违法行为监督 构建检察监督与行政执法衔

\* 华东政法大学教授。

〔1〕 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告（2022年10月16日）》，《求是》2022年第21期，第22页。

接制度的意见》《关于人民检察院在履行行政诉讼监督职责中开展行政违法行为监督工作的意见》，不断健全行政检察监督的制度规范体系；先后印发五批行政检察指导性案例，强化指导性案例对行政检察监督活动的规范引领作用。行政检察监督的范围已从传统诉讼领域拓展至具体行政领域，行政裁判结果监督、行政审判活动监督和行政执行活动监督等诉讼内监督不断强化，行刑反向衔接和行政违法行为监督等诉讼外监督稳步推进，行政检察“结构比”正处于优化之中，在检察机关“四大检察”新格局中的地位日益凸显。新时代行政检察活动的积极探索，丰富和拓展了我国宪法关于法律监督的具体形态。

历经“黄金五年”，行政检察监督的法治监督力和社会影响力不断提升，在全面依法治国进程中的独特作用日益明显，但与此同时，诉讼外监督面临法律依据不足、重点不够突出、范围尚不明确等现实困境，诉讼内监督存在监督资源不足、监督动力匮乏、监督能力孱弱等突出问题。统计数据显示，2023年全国检察机关共受理行政诉讼监督案件79209件，其中，行政生效裁判监督案件24975件，占比31.5%；检察机关对认为确有错误的生效裁判提出抗诉192件（同期法院审结改变率82.2%），提出再审检察建议432件（同期法院采纳率91.7%），同步向行政机关提出检察建议6900件。<sup>〔2〕</sup>行政诉讼监督现状与大量行政争议、行政申诉得不到有效解决形成反差，行政生效裁判监督案件逐年攀升和行政审判活动监督、行政执行活动监督案件趋于回落态势并存，提出抗诉、再审建议和向行政机关制发检察建议在行政生效裁判监督意见中占比失衡，这些都昭示出作为行政检察重中之重的行政生效裁判检察监督仍然具有很大的发展空间。“行政检察站位要高、视野要宽，方向要明确、路子要走稳，重点加强行政诉讼监督，有序推进行政违法行为监督，解决不敢、不力等问题。”<sup>〔3〕</sup>新时代的行政检察工作，要坚守“重在强化履职，实现有力监督”的法治新要求，切实履行好行政诉讼监督这一最重要、最常用的法定职责，确保行政检察始终在法治轨道上健康运行，避免无处不在、无所不能的泛化式、粗放式行政检察监督探索。

党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》指出：“法治是中国式现代化的重要保障。”检察机关要以法律监督为主线，自觉融入中国特色社会主义法治体系建设大格局之中。我国检察机关一致认为，行政检察要在“健全公正司法执法体制机制”中有积极作为，首先就要求检察机关必须“加强对行政生效裁判、审判活动和执行活动的监督，在确保案件质量的基础上加大监督力度”；检察机关协同人民法院、行政机关依法规范推进行政争议实质性化解，必须“结合办理行政诉讼监督案件”；检察机关有序开展行政违法行为监督，必须“在履行行政诉讼监督职责中”。<sup>〔4〕</sup>检察机关坚持以行政诉讼监督为重心、依托履行行政诉讼监督职责开展行政争议实质性化解和行政违法行为监督，是在法治轨道上提升行政检察监督质效、推进行政检察现代化的必由之路，也是回归行政诉讼法第93条之授权性规定、坚持依法规范监督的必然要求。围绕人民法院行政生效裁判依法精准开展检察监督，是新时代检察机关“高质效办好每一个案件”的题中应有之义。

“公正司法是维护社会公平正义的最后一道防线。”<sup>〔5〕</sup>人民群众的合法权益能否通过行政生效裁判获得切实保护，进入司法程序的行政争议能否通过行政生效裁判获得实质性解决，

〔2〕 参见《行政检察工作白皮书（2023）》，最高人民检察院2024年3月9日发布。

〔3〕 《紧紧围绕推进中国式现代化这个最大的政治 加快推进检察工作现代化》，《检察日报》2024年1月16日第1版。

〔4〕 《进一步全面深化改革检察改革，划重点！》，《检察日报》2024年7月30日第2版。

〔5〕 习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第22页。

行政机关依法行使职权能否通过行政生效裁判获得有力监督，这既是行政审判制度的初心使命，也是行政检察质效的评价标准。随着行政执法规范体系的不断健全、行政复议化解行政争议主渠道作用的逐步发挥、行政审判实践“两高一低”现象司法治理的有效推进，行政生效裁判监督所置身的整体行政法治环境正在悄然发生变化，这对检察机关的法律监督能力提出了更高要求，也为形塑公正执法司法的自我监督与外部监督更好结合提供了新的契机。新时代国家治理现代化进程中的行政生效裁判监督，应当立足高质量法治政府建设的新背景和新要求，依次从低阶、中阶和高阶三个层面为国家吸纳行政争议、维护法治统一和实质定分止争的治理能力现代化贡献检察力量。本文立足于对最高人民检察院行政检察监督实践探索成效的实证观察和学理阐释，辅之对最高人民法院公报行政案例裁判要旨的适度运用，围绕起诉能否为法院受理、案件能否得到依法裁判、争议能否实现案结事了三个事关行政生效裁判检察监督实效提升的关键问题进行研究，从保障诉权取向的吸纳争议、监督行政取向的法治统一和争议化解取向的法政兼容三个重点维度，以点带面式探寻新时代行政生效裁判检察监督发展之道，希冀使我国行政检察的制度优势更好转化为助推法治国家、法治政府、法治社会一体建设的治理效能。

## 二、吸纳争议：对不予立案或驳回起诉裁定之监督

“制度优势是一个国家的最大优势，制度竞争是国家间最根本的竞争。制度稳则国家稳。”〔6〕中国共产党之所以能够领导中国人民创造世所罕见的经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹，就在于始终自觉运用法治思维和法治方式处理改革、发展进程中出现的各种问题和矛盾，“努力以法治凝聚改革共识、规范发展行为、促进矛盾化解、保障社会和谐”。〔7〕作为国家专门吸纳和化解行政争议的制度装置，行政诉讼制度是我国法治发达程度和社会文明程度的“显示器”，也是弥合社会纷争、维护和谐稳定的“压舱石”。2014年修订的行政诉讼法实施以来，人民法院受理的行政案件数量不断攀升，但驳回起诉裁定率也成倍增加，近年来在一审行政案件中的占比稳居1/5至1/4之间。如果加上同期被法院直接裁定不予立案的案件数量，二者在一审行政案件结案数中已占据三成之多。除去一些起诉明显不符合法定要求之外，还有部分案件被法院以不属于行政诉讼受案范围、原告不合格、被告不明确、诉讼请求不具体、超过起诉期限等为由，裁定驳回起诉或者不予立案。当事人不服提起上诉后，二审法院往往又以同样理由驳回上诉、维持原审裁定。有的案件当事人还继续申请再审，但最终仍被驳回。一个案件历经多道法律程序却依旧滞留在法院大门之外，案涉行政争议中的实体诉求始终得不到回应和处理，这种“程序空转”现象已成为影响行政审判制度公信力的顽瘴痼疾。〔8〕

全面依法治国是一项系统工程，“空转的不只是诉讼程序，落空的应该是法治的精神；错位的不只是行政诉讼，缺位的应该是行政诉讼监督”。〔9〕行政诉讼法第91条将“不予立案或者驳回起诉确有错误”列为再审事由的首要情形，足见法律对行政诉权保护的重视程度。新时代的行政检察监督应当站在厚植党的执政根基、护航跳出治乱兴衰历史周期率的第一个答

〔6〕《习近平谈治国理政》第3卷，外文出版社2020年版，第119页。

〔7〕前引〔5〕，习近平书，第21页。

〔8〕参见黄先雄：《行政诉讼“程序空转”现象的多维审视》，《法治研究》2023年第1期，第52页。

〔9〕张雪樵：《坚持司法为民 做实行政检察》，《人民检察》2019年第19-20期，第10页。

案——人民监督政府——制度载体的政治高度，针对确有错误的不予立案、驳回起诉裁定及时进行监督，确保当事人行政诉权获得全面有效的司法救济，进一步提升新时代国家吸纳和化解行政争议的治理能力。

### （一）确保行政诉权获得全面有效司法保护的法治要义

有权利必有救济。作为权利救济权的诉权通常被视为“第一制度性人权”，其作为应有权利，是“社会主体的价值确认方式”和“人的自主性的权能表现之一”。〔10〕诉权是公民享有的一项基本权利，但我国现行宪法并未对诉权作出明确规定，行政法学理往往从对现行宪法第41条的规范解读中寻找和证成行政诉权的宪法依据。〔11〕2014年修订的行政诉讼法在第3条第1款中规定：“人民法院应当保障公民、法人和其他组织的起诉权利，对应当受理的行政案件依法受理。”这是立法机关为解决长期以来我国行政诉讼实践中最突出的“立案难”问题所作出的重大修法抉择，此举既使“制度形态的行政诉权终于通过国家立法得以清楚宣示”，也实现了“将一项重要的宪法权利具体化为一项法律权利”。〔12〕

除了在“总则”中对作为行政诉权核心内容的起诉权予以宣示外，2014年修订的行政诉讼法还规定了扩大受案范围、方便当事人行使诉权、强化受理程序约束、明确人民法院相应责任等一系列行政诉权保护的具体措施。在最后一次审议修改行政诉讼法决定草案期间，恰逢党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》正式发布。“有的常委委员提出，草案应当按照党的十八届四中全会决定关于对人民法院依法应该受理的案件，做到有案必立、有诉必理的精神，对立案程序作相应修改，进一步解决立案难问题”，切实保障当事人诉权。〔13〕于是，贯彻“改革法院案件受理制度，变立案审查制为立案登记制”全会精神的“登记立案”规定，终于在修改决定表决通过前被写进行政诉讼法第51条之中。立案登记制的规定与诉权保护原则一起，彰显出全面有效保护行政诉权的法治要义，奠定了行政诉讼法作为当事人行政诉权保障基本法的重要地位。

近十年来，不予立案、驳回起诉裁定在一审行政案件中占比激增，反映出人民法院在行政诉权充分保障与必要规范之间的踟躇。〔14〕登记立案的前提是行政相对人的起诉必须符合法定条件。目前有关起诉条件的规定以行政诉讼法第49条为中心，并散见于“起诉和受理”章的其他条款之间，具体包括属于法定受案范围、属于受诉人民法院管辖、原告适格、被告明确、诉讼请求和事实根据具体、遵守起诉期限的要求、遵守复议前置的要求、不属于重复起诉等方面的基本要求。对于一些不确定法律概念，人民法院在行政审判实践中普遍采取“起诉高阶化”司法策略，〔15〕导致一些行政争议因各种理由，如不属于行政诉讼受案范围、原告不适格、被告不明确、诉讼请求不具体和超过起诉期限等，被拒于司法大门之外。与此同时，行政审判体制机制方面的种种原因，进一步加剧了登记立案制度实施的“异化”：一是法院立、审

〔10〕 参见程燎原、王人博：《权利及其救济》，山东人民出版社1998年版，第316页。

〔11〕 参见章志远主编：《迈向新时代的中国行政诉讼法学》，北京大学出版社2024年版，第38页。

〔12〕 李广宇：《新行政诉讼法逐条注释》上，法律出版社2015年版，第26页。

〔13〕 全国人大常委会法制工作委员会行政法室编：《行政诉讼立法背景与观点全集》，法律出版社2015年版，第20页。

〔14〕 2017年8月，最高人民法院印发《关于进一步保护和规范当事人依法行使行政诉权的若干意见》（法发〔2017〕25号），强调“要正确理解立案登记制的精神实质，在防止过度审查的同时，也要注意坚持必要审查”。但是，从七年来我国行政审判实践中驳回起诉率依旧畸高的事实上看，准确把握诉权保障与规范之间辩证关系的文件要求并未得到有效落实。

〔15〕 参见高鸿：《行政诉讼起诉条件的制度与实践反思》，《中国法律评论》2018年第1期，第159页。

分开的体制安排，使法院立案庭和行政庭之间在尺度把握、审查标准、工作衔接上存在脱节，立案之后被法院裁定驳回的客观事实与原告对案件获得实体审理的主观期待产生冲突，行政案件上诉率、申诉率自然被拉高；二是法院时常出于维护社会稳定、案件性质敏感、案件数量考核等法律规范之外的考虑，以系争行为属于“政策性处理”“信访事项范畴”等为由裁定不予受理或驳回起诉；<sup>〔16〕</sup>三是“由于权利保障缺位现象严重、司法之外的其他救济渠道不畅通和社会法治化程度低等原因”，<sup>〔17〕</sup>行政诉讼实践中一些当事人恶意诉讼、无理缠诉现象有所抬头，对滥诉权予以严格规制的司法反应难免过度。

“老百姓到法院是为了解决问题的，绝不是来‘走程序’的。”<sup>〔18〕</sup>大量行政争议仅仅“路过”法院却无法通过司法程序得到有效化解，不仅严重影响到法院行政审判事业的长远发展，而且直接弱化了国家吸纳行政争议、修复官民关系的能力。人民检察院作为宪法规定的国家的法律监督机关，应当充分发挥法律监督机关“人民性”和“国家性”的政治优势，切实肩负起维护国家法治统一的法律监督任务。检察机关聚焦行政诉讼起诉和受理监督这一行政诉讼检察监督的首要环节，努力将促进审判机关依法审判、维护行政相对人合法权益的监督要义落到实处，是行政检察工作坚持以人民为中心理念的具体体现。围绕为行政诉权提供全面有效司法保护理念的践行，回归行政诉讼法第91条第1项有关“不予立案或者驳回起诉确有错误”的文本规定，做实两类行政生效裁定的检察监督，是新时代检察机关行政诉讼监督工作的首要生长点。

## （二）对不予立案、驳回起诉裁定的监督形态

在诉讼法上，一个完整的诉讼过程可分为起诉要件审查、诉讼要件审查和胜诉要件审查三个阶段。我国行政诉讼法对此未作严格区分，实践中，诉讼要件、胜诉要件与起诉要件时常发生混同，一些法院甚至习以为常地将诉讼要件、胜诉要件前移至起诉阶段予以审查。对起诉条件的严苛审查，人为抬高了行政相对人的起诉门槛。目前，行政法学理普遍认为，要进一步完善立案登记制改革，实现诉的审查三阶层构造，完成现行法中行政诉讼起诉条件的“低阶化回归”。<sup>〔19〕</sup>在现行行政诉讼法有关起诉条件的规定正式修改之前，比较可行的做法是，通过对各项法定要素的解释，严格限定驳回起诉裁定的适用，结合个案具体案情有针对性地放宽对受案范围、实际影响、利害关系等起诉条件的判断标准，“对明显不符合起诉条件的依法不予登记立案，及时释明引导原告依法另行寻求救济，避免在行政诉讼程序中空转”。<sup>〔20〕</sup>我国法院以往对行政诉权的初步形塑成效表明，行政审判实务并未实际扩充行政诉权的法定范围，只是在实然层面提升了行政诉权的实际享有程度；应当在深入观察行政检察监督、行政审判实践经验的基础上，不断丰富对确有错误的不予立案、驳回起诉裁定的检察监督形态，保障行政诉讼制度始终能在审理一定数量行政案件的基础上有序运转，不断提高国家吸纳和化解行政争议的治理能力。

作为起诉条件中的首要判断标准，行政诉讼受案范围直接决定着司法权监督行政权的范

〔16〕 参见汪庆华：《政治中的司法：中国行政诉讼的法律社会学考察》，清华大学出版社2011年版，第44页。

〔17〕 耿宝建：《裁判的方法》，人民法院出版社2016年版，第13页。

〔18〕 《抓实抓好公正与效率 为大局服务为人民司法》，《人民法院报》2023年3月17日第1版。

〔19〕 前引〔11〕，章志远主编书，第271页。

〔20〕 耿宝建：《行政争议实质化解理论与实践探索》，《中国法律评论》2024年第3期，第50页。也有研究者指出：“要把大量裁定驳回情形放在诉讼条件中，在实体审理时审查，并作出实体判决，而不是放在起诉条件中严格审查裁定驳回起诉。”参见程琥：《行政审判现代化与行政争议实质性解决》，《法律适用》2023年第2期，第86页。

围,以及公民、法人和其他组织诉权司法保护的范围。受制于行政活动方式的多样性和复杂性、司法权与行政权关系解释立场的多元性和开放性等因素,行政诉讼法及相关司法解释中有关受案范围的规定仍然存在诸多争议。〔21〕基于法治国家中公民行政诉权应获得全面有效司法保护的理念,检察机关应当积极行使法定监督权力,对行政诉讼受案范围与时俱进地作出扩展性解释。以2023年度十大行政检察典型案例之三钱某诉某村委会要求履行法定职责检察监督案为例,〔22〕针对法院以“被诉行为属于村民自治行为”为由裁定驳回起诉,检察机关认定,村委会受理宅基地申请并上报的行为是依据法规、规章授权履行行政管理职责的行为,村委会未受理并上报直接导致宅基地申请无法进入乡镇政府审批流程,对建房申请人产生终局性影响,属于行政诉讼受案范围。据此,检察机关依法提出再审检察建议并被法院采纳。这一典型案例的要旨就在于,划清了村委会村民自治行为与法律法规规章授权行为之间的边界,拓展了生效驳回起诉、不予立案行政裁定检察监督的形态。从最高人民法院以往公布的典型行政案例来看,立足权利义务是否受到实际影响而不论行为具体表现形式,已经成为法院判定可诉性行为范围的基本立场。在公报案例中,法院认为,“会议纪要”是有具体执行内容的行政决定行为,具有可诉性;〔23〕产生直接外部法律效果的上级指示是具有强制性的行政命令,具有可诉性。〔24〕在指导性案例中,法院指出,属于内部行政行为的批复已实际执行并外部化,具有可诉性;〔25〕产生拘束力的消防验收备案通知具有行政确认的性质,具有可诉性;〔26〕对权利义务产生明显实际影响的程序性行政行为,具有可诉性。〔27〕人民法院案例库收录了陈某永诉河池市金城江区人民政府行政补偿案,该案判决结果认为,“行政机关以信访形式处理安置补偿争议的行为”属于受案范围。〔28〕这些行政审判实践中形成的成熟经验法则,对检察监督具有重要引领作用。

在受案范围符合法律规定的前提下,原告适格、被告明确是起诉条件的次级判断标准。行政诉讼原告资格中“利害关系”认定标准不断放宽、被告“明确”的标准限于易与其他行政机关相区别,既是行政审判实践发展的趋势,也是行政诉讼检察监督的标尺。在王某凤等45人诉北京市某区某镇政府强制拆除和行政赔偿检察监督系列案中,〔29〕检察机关认为,王某凤等45名申请人虽未取得产权证明,但作为房屋实际购买者和使用者,直接受到被诉行政行为实际影响,属于行政行为的利害关系人,应当享有对案涉房屋相关处理决定的知情权和申辩权;

〔21〕 以当下行政执法中十分常见的公安机关交通管理部门对机动车驾驶人交通违法行为的“记分”为例,围绕其行为属性和可诉性,行政审判中存在理解分歧。有的法院以记分行为是附随行政管理措施而非行政处罚为由,认定其不属于行政诉讼审查范畴。参见周某诉上海市公安局虹口分局行政处罚及上海市虹口区人民政府行政复议案,上海铁路运输法院(2023)沪7101行初424号行政判决书。有的法院则以记分行为具有一般行政处罚的行政性、具体性、外部性、终局性、制裁性及一次性特征,系对行政相对人权利义务产生直接影响的行为为由,认定其属于行政诉讼审查范围。参见金某宇诉临海市公安局交警大队行政处罚及临海市人民政府行政复议案,浙江省临海市人民法院(2020)浙1082行初84号行政判决书。

〔22〕 参见《2023年度十大行政检察典型案例评选结果揭晓》,《检察日报》2024年1月28日第1版。

〔23〕 参见吉某仁等诉盐城市人民政府行政决定案,《最高人民法院公报》2003年第4期。

〔24〕 参见建明食品公司诉泗洪县政府检疫行政命令纠纷案,《最高人民法院公报》2006年第1期。

〔25〕 参见魏某高、陈某志诉来安县人民政府收回土地使用权批复案(最高人民法院指导性案例22号,2013年11月8日发布)。

〔26〕 参见戴某华诉济南市公安消防支队消防验收纠纷案(最高人民法院指导性案例59号,2016年5月20日发布)。

〔27〕 参见王某德诉乐山市人力资源和社会保障局工伤认定案(最高人民法院指导性案例69号,2016年9月19日发布)。

〔28〕 参见最高人民法院(2020)最高法行再433号行政裁定书(人民法院案例库第2023-12-3-019-011号)。

〔29〕 参见最高人民检察院指导性案例第120号(2021年8月17日发布)。

在支某兰诉山东省某市自然资源和规划局宅基地使用权登记诉讼监督案中，<sup>〔30〕</sup> 检察机关指出，非本村集体经济组织成员的“外嫁女”，基于继承和集体经济组织成员共同取得房屋所有权而占用农村宅基地，因不动产登记机构依据相关农村集体经济组织成员申请颁发集体土地使用证而侵犯其合法权益的，属于法律规定的利害关系人；在 2022 年度十大行政检察典型案例之八苏某诉山东省某市房管局、赵某房屋行政登记监督案中，<sup>〔31〕</sup> 检察机关主张公房承租人对行政机关的颁证行为具有诉的利益，与颁证行为存在法律上的利害关系。对房屋实际购买者、公房承租人、农村外嫁女等非产权人财产权司法救济之门的开启，体现了检察机关对利害关系从宽解释的实用主义进路，这与最高人民法院公报案例之夏某荣诉徐州市建设局行政证明纠纷案、黄某军等人不服金华市工商行政管理局工商登记行政复议案裁判要旨体现出的“行政法上值得保护的利益”之认定标准有异曲同工之效。<sup>〔32〕</sup>

法律不能强人所难，对于起诉条件中的“有明确的被告”不宜作机械性、教条式理解。“如果被诉行政机关不容易为起诉人所知晓或者极易为社会公众知晓的情况下，可以降低对‘明确’的标准。”<sup>〔33〕</sup> 司法实践中形成的被告推定规则，具有降低起诉门槛、畅通救济渠道的实际功效，是不予立案和驳回起诉裁定检察监督的有益参考。在陈某诉江苏省某市某区人民政府强制拆迁及行政赔偿检察监督案中，<sup>〔34〕</sup> 检察机关认为，案涉强制拆除行为系因行政征收拆迁引起，区人民政府作为最初委托主体和征收行为主体，应当对受委托公司行为的后果承担责任；在 2023 年度十大行政检察典型案例之一马某诉某镇人民政府强制拆除检察监督案中，<sup>〔35〕</sup> 镇政府提交马某所在村委会出具的《关于拆除马某违法用地情况说明》，村委会“自认”实施了案涉房屋强制拆除行为，检察机关经调查核实，上述情况说明系村委会在镇政府授意下出具，与实际不符，故提出抗诉，刺破了村委会自认的“面纱”，准确识别作出查处违法建设等前置行政行为的镇政府为强拆案件的适格被告。

在当事人适格的情况下，诉讼请求是否具备相应的请求权基础、是否超过法定起诉期限，是起诉条件的必要判断标准，也是不予立案和驳回起诉裁定检察监督的重点内容。行政诉讼的专业性、行政争议的复杂性和行政相对人认知条件的有限性，决定了有关诉讼请求、起诉期限的法律规定都不应成为行政相对人诉权积极行使的阻碍。“不可以因原告选择了一个不适当的诉讼种类，而将该诉作为不合法的诉驳回。”<sup>〔36〕</sup> 在 2021 年度十大行政检察典型案例之四王某诉江苏省无锡市某区市场监管局行政登记监督案中，<sup>〔37〕</sup> 王某因被冒用身份信息登记为某机械厂投资人而向无锡市某区市场监督管理局举报，该局向王某出具行政告知书，告知因无法进行核实，故作延期处理，后未给予其他答复。其后，王某向法院提起行政诉讼请求判令撤销工商核准登记，法院以登记行为已超过 5 年最长起诉期限为由驳回起诉。检察机关指出，案涉企业设立核准登记和对举报申请撤销复查处理是两个不同的行政行为，王某起诉时未明确表达被诉行政行为具体指向，法院未经释明被诉行政行为直接裁定驳回起诉，属于适用法律错误。针对

〔30〕 参见最高人民法院指导性案例第 207 号（2024 年 4 月 2 日发布）。

〔31〕 参见《2022 年度十大行政检察典型案例评选结果揭晓》，《检察日报》2023 年 2 月 20 日第 1 版。

〔32〕 这两个案例的裁判要旨分别载于《最高人民法院公报》2006 年第 9 期、《最高人民法院公报》2012 年第 5 期。

〔33〕 梁风云：《行政诉讼讲义》，人民法院出版社 2022 年版，第 546 页。

〔34〕 参见最高人民法院指导性案例第 117 号（2021 年 8 月 17 日发布）。

〔35〕 同前引〔22〕。

〔36〕 [德] 胡芬：《行政诉讼法》，莫光华译，法律出版社 2003 年版，第 203 页。

〔37〕 参见《2021 年度十大行政检察典型案例评选结果揭晓》，《检察日报》2022 年 1 月 25 日第 2 版。

行政审判实践中当事人诉讼请求有失精准恰当的情形,最高人民法院法官会议纪要指出,“基于有效监督依法行政、实质化解纠纷、更好保护当事人合法权益等因素考量”,可以结合个案具体案情对诉讼请求作“穿透理解”。〔38〕这种适度增加法院释明义务、宽容对待当事人未正确表达诉求的实践做法,应当成为驳回起诉、不予立案行政裁定检察监督的基本取向。在糜某诉浙江省某市住房和城乡建设局、某市人民政府信息公开及行政复议检察监督案中,〔39〕检察机关认为,邮政公司法律文书送达不规范,不能影响当事人诉讼权利的行使,于是针对法院以超过起诉期限为由作出的不予立案裁定提出抗诉;在某村委会诉黑龙江省某市不动产登记中心行政登记诉讼监督案中,〔40〕检察机关指出,公民、法人或其他组织在提起诉讼前依法主张权利的过程中,基于对行政机关承诺自行纠错的信赖,等待行政机关处理的期间,属于法律规定的“不属于其自身原因耽误起诉期限”,不计入法定起诉期限。检察机关在实践中积极对以超过起诉期限为由的不予立案或驳回起诉裁定提出抗诉,表明了其依法监督、切实保障行政诉讼行使的鲜明立场。

如果司法制约对行政违法失之于宽,就会从根本上动摇行政相对人对法治的信心。行政诉讼“若非行政机关所讨厌的存在”,就无法“救济国民与控制违法行政”。〔41〕行政诉讼的大门有多开,人民法院保障行政诉讼的舞台就有多大,行政生效裁判检察监督的天地就有多宽。鉴于当下行政审判实践中不予立案、驳回起诉裁定居高不下的状况,检察机关要站在持续巩固立案登记制改革成果的法治立场,充分利用行政诉讼法第91条第1项赋予的制度空间,对确有错误的不予立案、驳回起诉裁定开展靶向性监督,助力国家吸纳行政争议能力现代化。

### 三、法治统一：对适用法律法规确有错误裁判之监督

随着法律规范体系的不断健全,我国法治建设进入以法律正确实施为中心的时代。“如果有了法律而不实施,或者实施不力,搞得有法不依、执法不严、违法不究,那制定再多法律也无济于事。”〔42〕我国行政机关承担着绝大多数法律、法规和规章的实施任务,行政执法是法律规范实施的重中之重。“行政执法工作面广量大,一头连着政府,一头连着群众,直接关系群众对党和政府的信任、对法治的信心。”〔43〕在行政执法活动引发的争议诉至法院之后,人民法院能否依法对行政案件独立行使行政审判权,围绕被诉行政行为的合法性进行全面审查并作出正确裁判,直接关系到人民群众对社会公平正义的获得感。就当下我国行政法领域的法律实施现状而言,由于法律规范数量大、层级多、范围广,不同适用主体对法律规范具体规定的理解时常存在分歧,行政执法标准不统一、行政审判同案不同判现象尤为突出。“对执法司法状况,人民群众意见还比较多,社会各界反映还比较大,主要是不作为、乱作为特别是执法不

〔38〕 最高人民法院行政审判庭编：《最高人民法院行政审判庭法官会议纪要》第1辑，人民法院出版社2022年版，第33页。

〔39〕 参见最高人民检察院指导性案例第149号（2022年3月3日发布）。

〔40〕 参见最高人民检察院指导性案例第206号（2024年4月2日发布）。

〔41〕 [日]原田尚彦：《诉的利益》，石龙潭译，中国政法大学出版社2014年版，第226页。

〔42〕 前引〔5〕，习近平书，第21页。

〔43〕 习近平：《坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障》，《求是》2021年第5期，第12页。



严、司法不公、司法腐败问题比较突出。”〔44〕作为保障国家法律统一正确实施的司法机关，检察机关通过办理行政诉讼监督案件，针对适用法律法规确有错误的行政生效裁判进行精准监督，能够进一步提升国家规范解释、统一适用法律法规的治理能力。

#### （一）行政法律规范统一正确适用的时代需求

人民对美好生活的向往，是党和国家一切工作的出发点和落脚点。“现在，人民群众对美好生活的向往更多向民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面延展。人民群众对执法乱作为、不作为以及司法不公的意见比较集中，这要成为我们厉行法治的聚焦点和发力点。”〔45〕以人民为中心的理念必须落实到全面依法治国的各领域和全过程，让人民群众从每一项法律制度的制定、每一个执法决定的作出、每一宗司法案件的审理中，都能够切实感受到公平正义。在中国特色社会主义法治体系的建构过程中，严格执法和公正司法上接科学立法、下承全民守法，处于承上启下的关键地位。目前，我国行政执法领域的突出问题就是执法标准不够统一，“毒芹菜案”“拍黄瓜案”等“小过重罚”“过罚不当”现象屡屡发生，行政机关选择性执法、僵化执法严重影响执法公信力和全社会对法治的信仰。行政审判领域的突出问题则是裁判尺度不够统一，当事人维权往往陷入无尽的程序空转之中，案件是否能够立案、诉求能否获得回应、权益能否得到保障、违法能否及时纠正，都充满着很大的不确定性。法院机械办案、就案论案的结果，导致行政审判空洞化现象加剧，司法权威性受到严重影响。“维护国家法治统一，是一个严肃的政治问题。”〔46〕只有促进各个行政管理领域的行政执法、行政复议、行政审判和行政检察全链条的法律适用标准统一，才有可能不断满足人民群众对更高水平公平正义的新需求。

行政系统自上而下追求行政执法标准的统一，已成为政府治理体系改革的重要面向。〔47〕2004年《全面推进依法行政实施纲要》的印发，开启了一个“以行政为中心”的法治政府建设新时期。二十年来，为实现“努力让人民群众在每一个执法行为中都能看到风清气正、从每一项执法决定中都能感受到公平正义”的目标，国务院自上而下围绕行政执法体制改革深化、重点领域执法力度强化、行政执法程序简化和行政执法方式优化，推出了多项旨在促进行政法律法规统一正确适用的措施。2021年修订的行政处罚法实施以来，国务院先后印发《关于进一步贯彻实施〈中华人民共和国行政处罚法〉的通知》（国发〔2021〕26号）、《关于取消和调整一批罚款事项的决定》（国发〔2023〕20号）、《关于进一步规范和监督罚款设定与实施的指导意见》（国发〔2024〕5号），国务院办公厅印发《关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见》（国办发〔2022〕27号），明确提出“坚持行政处罚宽严相济”“确保过罚相当，防止畸轻畸重”“统筹考虑相关法律法规与行政处罚法的适用关系”“行政裁量权基准的设定要坚持法制统一原则”，旨在通过行政处罚领域执法标准的统一，带动整体性的行政法律规范统一正确适用。

积极探索统一法律适用制度机制、着力破解同案不同判问题，已成为最高人民法院近年来行政审判的工作重心。鉴于我国行政审判领域裁判标准不统一、同案不同判现象较为突出，最高人民法院严格履行“监督指导全国审判工作、确保法律正确统一适用”职责，通过制定

〔44〕 前引〔5〕，习近平书，第45页。

〔45〕 同上书，第224页。

〔46〕 前引〔43〕，习近平文，第9页。

〔47〕 章志远：《行政基本法典的属性辨析》，《政治与法律》2023年第1期，第99页。

“小快灵”司法解释、发布典型行政案例、针对法律适用请示作出批复答复、编辑出版行政审判庭法官会议纪要等多种有效方式，努力构建统一法律适用的新型工作格局，正在实现从“忙于再审案件办理”向“专注法律统一适用”的飞跃。<sup>〔48〕</sup>自2023年2月第六次全国行政审判工作会议召开以来，最高人民法院围绕“以审判工作现代化服务保障中国式现代化”主题，以做实行政审判理念现代化为牵引，全面带动行政审判机制、行政审判体系和行政审判管理现代化的整体推进和系统落实。<sup>〔49〕</sup>2024年2月，人民法院案例库正式上线并向社会开放，这是最高人民法院促进法律统一正确适用的又一重要举措。同时，最高人民法院正在积极探索“3+N”联席会议与会议纪要机制建设，针对行政争议多发频发行政管理领域的法律适用问题，通过府院互动、法检互动形式联合发布座谈会纪要，逐步统一执法和裁判标准，从源头上预防和化解行政争议。这些最新动向，体现出最高人民法院对统一法律适用的不懈探索，是人民法院行政审判理念和机制现代化的真实写照。

行政生效裁判检察监督力度不断加大，是新时代行政检察监督职能全面发挥的重要表征。“人民检察院作为法律适用的‘第三只眼睛’，无论采取何种形式对行政违法进行监督，都应当切实肩负起监督国家行政法律规范得以统一适用的职责。”<sup>〔50〕</sup>在制度设计层面，《人民检察院行政诉讼监督规则》第84条将行政诉讼法第91条第4项中的“适用法律、法规确有错误”具体化为六种情形，并以“导致原判决、裁定结果确有错误”作为构成要件，增强了检察监督促进法律统一适用的可操作性；第90条将“原判决、裁定适用法律、法规确有错误的”明确为行政诉讼法第93条第2款“提请抗诉”的法定情形，丰富了行政生效裁判检察监督的具体手段；第119条赋予人民检察院针对多起同类行政案件存在“同类问题适用法律不一致”“适用法律存在同类错误”的情形提出检察建议的权力，拓展了行政生效裁判检察监督的权力空间。在制度实施层面，人民检察院与人民法院同频共振，形成了保障行政法律规范统一正确适用的监督合力。在卢某诉福建省某市公安局交警支队道路交通行政处罚检察监督案中，<sup>〔51〕</sup>针对长期以来行政执法和司法裁判有关道路交通安全法第91条第2款“醉酒驾驶机动车的，吊销机动车驾驶证，依法追究刑事责任”规定适用法律不一致的共性问题，检察机关通过依法抗诉，确立了“吊销机动车驾驶证是吊销行为人持有的所有准驾车型而非某一准驾车型的机动车驾驶证”的适用规则。在陈某诉江苏省某市人社局撤销退休审批检察监督案中，<sup>〔52〕</sup>针对企业职工退休审批中存在的违反法律政策的问题，检察机关通过依法抗诉重申了“企业职工退休年龄应当依据所从事的岗位类型依法确定”的适用规则。这些典型案例对行政法律规范中不确定概念的权威解释，折射出行政检察监督正从注重工作方法宣介向聚焦法律规则指引的转变，是人民检察院行政生效裁判监督助力行政法律规范统一正确适用的生动写照。

## （二）对适用法律、法规确有错误裁判的监督形态

适用法律、法规确有错误，一般是指“应当适用之法律、法规未予适用，不应适用之法律、法规误予适用”。<sup>〔53〕</sup>从行政审判实践和《人民检察院行政诉讼监督规则》的规定来看，

〔48〕 章志远：《以习近平法治思想引领行政审判制度新发展》，《法学研究》2022年第4期，第13页。

〔49〕 参见《稳中求进 守正创新 以审判工作现代化服务保障中国式现代化》，《人民法院报》2023年7月14日第1版。

〔50〕 章志远：《行政违法检察监督的功能定位》，《国家检察官学院学报》2024年第2期，第66页。

〔51〕 参见最高人民法院指导性案例第146号（2022年3月3日发布）。

〔52〕 参见最高人民法院指导性案例第167号（2023年4月4日发布）。

〔53〕 李广宇：《新行政诉讼法逐条注释》下，法律出版社2015年版，第771页。

裁判适用法律、法规错误大体上可分为选择错误型和理解错误型两类。前者属于适用前提性问题，主要包括性质明显不符型和违反适用规则型；后者属于适用解释性问题，主要包括文义解释错误型和目的解释错误型。从行政诉讼检察监督实践情况看，适用的法律、法规与本案案件性质明显不符是较为常见的情形。在2021年度十大行政检察典型案例之七毛某诉河南省某市公安局、市政府行政处罚及行政复议监督案中，<sup>[54]</sup> 行政机关和法院针对征收拆迁过程中行政机关组织公民个人实施的具体拆除行为，都错误定性为故意损毁公私财物的个人行为并适用治安管理处罚法进行行政处罚；检察机关以毛某实施的拆除行为是政府强制拆除行为的一部分、法律后果应由市人民政府承担为由，认定生效判决适用法律错误并依法提出抗诉。在行政检察与民同行系列典型案例（第十三批）之三某公司诉吉林省某县环保局、某县人民政府行政处罚及行政复议检察监督案中，<sup>[55]</sup> 检察机关认为，某公司利用无防渗措施土坑存放猪血等废弃物行为，应适用水污染防治法第85条第9项关于“利用无防渗漏措施的坑塘存贮含有毒污染物的废水、含病原体的污水或者其他废弃物”的规定，而行政机关和法院适用第83条第3项关于“以渗坑排放水污染物”的规定属于行政处罚决定适用法律条款错误。在这些典型案例中，检察机关根据对案涉行为的准确定性选择适用相匹配的法律法规，有效监督和纠正了行政裁判适用法律法规中的错误。

立法法确立的法律适用规则，是维护社会主义法治统一性和权威性的关键举措，违反法律适用基本规则的行政生效裁判是行政诉讼检察监督的重点。目前，我国行政法治领域呈现“依法行政与依文件行政并举”的多元规范共存局面。<sup>[56]</sup> 行政规范性文件在补强、细化法律法规和填补行政监管真空的同时，也存在违法减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的潜在风险，司法机关应当坚守对行政规范性文件进行合法性审查的职责。在2023年度十大行政检察典型案例之八杨某某诉某市医疗保障局劳动保障行政给付检察监督案中，<sup>[57]</sup> 检察机关认为，某市法院适用的3份行政规范性文件违反了保险法规定，将不纳入基本医疗保险支付范围的医疗费用扩大到“因医疗事故所发生的费用”，减损了公民合法权益，属于典型的适用法律错误情形。在当下行政规范性文件普遍成为行政执法依据和行政审判参考的常态化法律实施情境中，检察监督重申了立法法明确规定的法律适用规则，维护了社会主义法治的统一性。针对行政执法实践中普遍存在的“小过重罚”“过罚不当”现象，检察机关充分利用行政生效裁判监督的契机，激活行政处罚法中有关从轻、减轻、不予、可以不予处罚情形的适用。在行政检察与民同行系列典型案例（第十五批）之七胡某某诉河北省张家口市某区市场监督管理局行政处罚检察监督案中，<sup>[58]</sup> 检察机关通过依法监督，向区市场监督管理局制发检察建议书，该市场监管局则采纳了检察建议，变30万元罚款为5万元罚款，实现了依法保障小微企业权益，促进执法机关转变执法理念、改进工作方式的良好效果。通过这些专项治理行动，检察机关确立了“行政特别法具体罚则—行政处罚法从轻减轻规则—行政处罚法过罚相当原则”的适用顺位原则，奠定了行政处罚法作为所有行政领域中设定和实施行政处罚都必须遵守的“中层行政法”地位，为行政执法、行政复议、行政审判和行政检察提供了共同遵循的法

[54] 同前引〔37〕。

[55] 参见《加强行政生效裁判监督，护航企业健康发展》，《检察日报》2023年7月12日第1版。

[56] 参见前引〔47〕，章志远文，第101页。

[57] 同前引〔22〕。

[58] 参见《扎实推进两个专项行动，让企业获益群众得实惠》，《检察日报》2024年7月9日第1版。

律适用原则。〔59〕

文义解释是法律适用中最常见、最基本的解释方法。法律适用机关必须紧扣立法文义，对具体法律条款和法律概念作出合乎客观规律的解释。如果行政生效裁判存在文义解释错误情形，检察机关就应当通过依法监督予以纠正。在2023年度十大行政检察典型案例之五某公司诉某县人社局支付保险待遇检察监督案中，〔60〕检察机关纠正了行政机关和法院将参保人员备案登记错误解释为支付工伤保险待遇条件的做法，指出参保人员备案登记仅是一项管理措施。用人单位未及时进行参保人员备案，不影响工伤职工从社会保障部门获得工伤保险待遇。目的解释是法律适用中的重要解释方法，而立立法目的可以从立法当时的社会情境和有关说明中求得。在行政法律规范的现实世界，“许多法律概念的确定性就像一个越来越高或者越来越低的刻度表”，〔61〕借助立法目的和基本原则的阐释，可以实现不确定法律概念的具体化。如果行政生效裁判在适用法律、法规方面存在目的解释错误的问题，检察机关就应当通过依法监督予以纠正。在2021年度十大行政检察典型案例之二张某诉辽宁省某县农合局履行报销医疗费用职责监督案中，〔62〕检察机关指出，国家建立新农合的目的是充分保障参保人员按照国家规定享受医疗保险待遇，在发生特定情形时享有依法从国家和社会获得帮助的权利。对案涉行政规范性文件“交通事故不予报销”的规定，应当理解为“有第三方责任人的侵权交通事故”，从而与社会保险法中“应当由第三人负担”的不予报销情形相衔接，并与立法目的保持一致。上述典型案例均展现出检察机关立足最大限度保护行政相对人合法权益、最大程度压缩行政权恣意和怠惰空间的法律解释立场，为拓展行政生效裁判检察监督的具体形态提供了示范。

#### 四、法政兼容：法理情理事理融入裁判过程之监督

全面推进依法治国，必须正确处理好法治与政治之间的关系。“法治当中有政治，没有脱离政治的法治。”〔63〕作为维护社会公平正义的最后一道防线，公正司法关乎法律定分止争功能的实现。“如果人民群众通过司法程序不能保证自己的合法权利，那司法就没有公信力，人民群众也不会相信司法。”〔64〕最高人民法院领导指出，“行政审判工作是政治性极强的业务工作，也是业务性极强的政治工作”，必须做实“从政治上看，从法治上办”。〔65〕新时代的行政检察监督工作，应当坚持以强化履职、实现有力监督为目标，坚持把行政生效裁判监督作为重中之重，引入法政兼容思维，不断拓展行政生效裁判中法理、情理、事理深度融合的检察监督形态，提升国家定分止争和塑造法治社会的治理能力。

##### （一）法政兼容思维在行政裁判监督中的引入

坚持党对政法工作的绝对领导，是在行政裁判监督中引入法政兼容思维的政治逻辑。“党

〔59〕 参见章剑生：《高额行政处罚款法律适用还需多思量》，《上海法治报》2023年7月7日B7版。

〔60〕 同前引〔22〕。

〔61〕 [德]哈特穆特·毛雷尔：《行政法学总论》，高家伟译，法律出版社2000年版，第133页。

〔62〕 同前引〔37〕。

〔63〕 中共中央文献研究室编：《习近平关于全面依法治国论述摘编》，中央文献出版社2015年版，第34页。

〔64〕 前引〔5〕，习近平书，第22页。

〔65〕 《提升行政审判工作质效 携手行政复议工作共同促进法治政府建设》，《人民法院报》2023年11月8日第1版。有研究者在论述行政审判理念现代化时指出：“要善于从落实人民监督政府的政治高度，从政治上看行政审判推动法治政府建设的重大意义。”前引〔20〕，程琥文，第82页。

的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是社会主义法治最根本的保证。”〔66〕作为百年大党领导政法工作实践经验制度化、系统化和法治化的结晶，2019年施行的《中国共产党政法工作条例》以基础性党内法规形式将“坚持和加强党对政法工作的绝对领导”正式确立为新时代政法工作应当遵循的首要原则，将审判机关、检察机关等政法单位明确定位为“党领导下从事政法工作的专门力量”，将政法工作的主要任务框定在“维护国家政治安全、确保社会大局稳定、促进社会公平正义、保障人民安居乐业”，这些都是审判权、检察权的行使必须遵循的基本政治准则。行政审判制度是观察法治国家建设水平和社会文明进步程度的重要窗口，行政诉讼监督则是检察机关作为审判机关“诤友”的制度载体，对监督人民法院依法审判、促进行政机关依法行政具有重要保障作用。在党的领导之下，作为法律机关的检察机关和审判机关都具有鲜明的政治属性，都应当在法治思维与政治思维的相互融合中履行法定职责。如果政治功能缺失或者弱化，人民法院和人民检察院“实际上既无政治地位，更无力担当实现法治的重任”。〔67〕政法机关共同体意识和法律属性与政治属性的有机统一，是行政生效裁判检察监督引入法政兼容思维的政治逻辑基础。

中国特色新兴政法话语的嵌入，是在行政裁判监督中引入法政兼容思维的思想逻辑。“政法工作要自觉维护党的政策和国家法律的权威性，确保党的政策和国家法律得到统一正确实施，不能把两者对立起来、割裂开来。”〔68〕中国特色新兴政法话语是以意识形态为依据的党的路线方针政策的外在体现，已经深度嵌入新时代行政法治实践活动过程之中。在权力关系层面，“府院互动”“法检互动”“府检联动”成为审判机关与行政机关、检察机关与审判机关、检察机关与行政机关之间“监督就是支持，支持就是监督”关系的生动写照；在司法为民层面，“行政争议实质化解”“诉源治理”成为行政审判、行政检察质效提升的根本目标；在工作方式层面，“穿透式审判”“穿透式监督”成为人民法院坚持“一次判到位”、人民检察院坚持“一手托两家”的内在要求。这些极具中国本土特色的新兴政法话语，来自于新时代丰富的行政法治实践，经由党和国家政策性文件和司法解释的明确宣示，已经成为进一步做好行政审判、行政检察工作的明确要求。

坚持执法办案“三个效果”相统一，是在行政裁判监督中引入法政兼容思维的实践逻辑。实现公平正义是一切执法司法工作的出发点和生命线。政法机关在执法办案中要树立正确的法治理念，“坚持以法为据、以理服人、以情感人，努力实现最佳的法律效果、政治效果、社会效果”。〔69〕法律效果、政治效果和社会效果相统一，既是人类社会法律与政治、法律与社会相互关系的普遍要求，也是克服法律局限、实现良法善治的客观需要，更是坚持中国特色社会主义法治道路、实现政法工作高质量发展的内在要求。执法办案三个效果相统一是全面、辩证的有机体，三者缺一不可。法律效果是前提和基础，离开了法律效果，政治效果和社会效果就无从谈起。反之，执法办案如果不关心政治效果和社会效果，就容易落入生搬硬套、机械办案的窠臼。“一纸判决，或许能够给当事人正义，却不一定能解开当事人的‘心结’，‘心结’没有解开，案件也就没有真正了结。”〔70〕在行政审判过程中，如何坚持“如我在诉”理念，

〔66〕 前引〔5〕，习近平书，第92页。

〔67〕 江必新：《正确认识司法与政治的关系》，《求是》2009年第24期，第52页。

〔68〕 前引〔5〕，习近平书，第43页。

〔69〕 同上书，第260页。

〔70〕 前引〔5〕，习近平书，第23页。

在法定范围内,选择对当事人最有利、最合适、最易于接受的裁判方式“判到位”,如何通过一并解决民事争议和衍生争议、协调化解、行政应诉等辅助方式的灵活运用实质性解决行政争议;在行政诉讼检察监督过程中,如何充分利用刚性的抗诉和柔性的检察建议方式更好发挥审判监督实效,如何综合运用监督纠正、公开听证、释法说理、司法救助等手段开展行政争议实质性化解工作,都是审判机关、检察机关执法办案三个效果相统一的具体表现。

完善中国特色社会主义法治体系,是在行政裁判监督中引入法政兼容思维的制度逻辑。社会主义法治体系是中国法学自主知识体系构建中具有丰富内涵的标识性概念。与静态、单一的法律体系概念相比,法治体系是表征“法治运行与操作各个环节彼此衔接、结构严整、运转协调状态”的动态、复合概念。<sup>[71]</sup>作为全面依法治国的总抓手,中国特色社会主义法治体系建设目前还存在一些短板和不足,“法治实施体系不够高效,执法司法职权运行机制不够科学”,“法治监督体系不够严密,各方面监督没有真正形成合力”尤为突出。<sup>[72]</sup>行政诉讼检察监督作为法治监督体系的重要组成部分,对行政审判权和行政执法权的行使发挥着重要的监督作用,对促进行政法实施、加快高质量法治政府建设能够形成外在的监督合力和倒逼效应。

## (二) 法理情理事理融入生效裁判的监督形态

用心用情解决民生实事,是法理情理事理融入行政生效裁判检察监督的基本要求。行政审判既是专业性强的法律工作,也是民生性强的群众工作。行政法官只有带着对人民群众的深厚感情,才能依法作出彰显司法良知和温度的行政裁判。行政案件上诉率、申诉率居高不下的事实表明,行政裁判合法、合理、合情之间还存在不小缝隙。在2021年度十大行政检察典型案例之一崔某诉北京市公安局某分局政府信息公开监督案中,<sup>[73]</sup>被赶出家门、居住条件恶劣的崔某身陷政府信息公开诉讼的程序泥潭之中,检察机关针对行政生效裁判提请抗诉后积极开展化解工作,将抗诉势能转化为解决群众实际困难的动能,实现了执法办案三个效果相统一。在行政检察与民同行系列典型案例(第十五批)之六某集团有限公司与浙江省某县综合行政执法局环保行政处罚检察监督案中,<sup>[74]</sup>检察机关针对个案监督暴露出的“小过重罚”共性问题开展专项监督,充分践行“个案办理—类案监督—系统治理”的监督理念,有效解决行政执法力度与温度不平衡问题,真正实现从源头上预防和减少行政争议发生的治理功效。这些典型案例展现出检察机关将心比心、设身处地、感同身受的情理事理观,是自觉运用法政兼容思维不断拓展行政生效裁判监督具体形态的良好示范。

对弱势群体倾斜性保护,是法理情理事理融入生效裁判检察监督的特殊要求。行政诉讼案件的当事人有不少是失地农民、拆迁户、公房承租人、下岗职工、工伤受害者等社会弱势群体,这些群体的合法权益尤其需要司法机关给予特殊的倾斜性保护。在刘某诉新疆某市某区人力资源和社会保障局工伤保险待遇行政赔偿检察监督案中,<sup>[75]</sup>刘某2001年受伤后经历过包括最高人民检察院抗诉在内的多轮法律程序,直至2013年才获得工伤认定。因用人单位不支

[71] 张文显:《建设中国特色社会主义法治体系》,《法学研究》2014年第6期,第13页。

[72] 习近平:《坚持走中国特色社会主义法治道路 更好推进中国特色社会主义法治体系建设》,《求是》2022年第4期,第5页。

[73] 同前引〔37〕。

[74] 同前引〔58〕。

[75] 参见《最高检发布工伤认定和工伤保险类行政检察监督典型案例》,《检察日报》2021年5月12日第1版。

付工伤保险待遇，刘某又启动新一轮诉讼，直至检察机关再度介入后，才在 2021 年促成某市社会保险中心工伤保险基金先行支付经办规程出台，从而为刘某通过申请工伤保险先行支付提供了救济通道。在行政检察与民同行系列典型案例（第十四批）之四张某诉北京市某区人民政府不履行变更公房承租人职责检察监督案中，<sup>[76]</sup> 检察机关通过调查核实、发送检察建议等方式督促行政机关积极采取补救措施，有效保障了张某作为公房承租人的居住权。这些关心民瘼、同情弱者的行政检察监督典型案例具有重要的示范引领价值，是法理情理事理融入行政生效裁判检察监督的生动写照。

就原告诉求一次判到位，是法理情理事理融入生效裁判检察监督的重要表现。行政诉讼实质性化解行政争议目标的实现，有赖人民法院依法积极回应当事人的正当诉讼请求，一次性直接作出具有明确内容指引的判决，真正提升当事人对司法产品的获得感。我国目前的行政审判实践中还存在另一类程序空转现象，就是对驳回诉讼请求判决、确认违法判决等不能一次性解决问题的判决的不适当适用。在李某诉湖北省某市人力资源和社会保障局某市人民政府工伤保险资格认定及行政复议诉讼监督案中，<sup>[77]</sup> 法院在生效的驳回诉讼请求判决中错误地将劳动者上下班途中遭受的交通事故伤害“非本人主要责任”的举证责任分配给劳动者，检察机关在跟进监督后指出，李某因完成单位领导指派的工作任务而改变工作时间和路线，相比于一般正常工作时间会遇到更多不确定的风险，且无证据显示李某返程回家途中从事过与工作完全无关的个人活动，因而法院生效判决有违公平合理原则，在人民检察院两次提出抗诉后，当事人最终在交通事故发生八年之后获得工伤认定。在赵某诉内蒙古自治区某旗退役军人事务局给付烈士子女定期生活补助诉讼监督案中，<sup>[78]</sup> 法院在生效的驳回诉讼请求判决中错误地将行政机关应当主动履行给付生活补助的举证责任分配给原告一方，检察机关介入后认为，负责烈士子女定期生活补助发放的行政机关应当严格掌握政策，执行落实好政策，深入细致做好调查摸底工作。检察机关提出再审检察建议被法院采纳。虽然被告在收到再审判决后履行了补发义务，但再审判决撤销答复意见本身仍然存在可商榷之处，其实际效果远不及法院直接判决被告向原告一次性履行具体给付义务。这些典型案例展现出检察机关针对法院“就案论案”“判不对题”依法予以靶向监督的实践智慧，是法理情理事理融入行政生效裁判检察监督的重要表征。

提炼引领社会风尚的规则，是法理情理事理融入生效裁判检察监督的应有表现。法治的本质是规则之治。只有通过个案监督形成符合社会主义核心价值观要求、能够引领社会风尚的行为规则，才能真正实现法律效果、政治效果和社会效果的统一。《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，要将社会主义核心价值观融入检察机关法律监督，规范社会行为、引领社会风尚。以工伤认定行政案件为例，关于“工作时间”“工作地点”“工作原因”“上下班途中”“在 48 小时之内经抢救无效死亡”等不确定概念的理解，就需要遵循恪守立法原意、合乎生活情理原则，将社会常理、常识、常情元素融入其中，形成有助于统一行为规则的裁判。在行政检察与民同行系列典型案例（第十四批）之三张某诉河南省某市人力资源和社会保障局工伤认定检察监督案中，<sup>[79]</sup> 检察机关充分考虑到河南省某市 2021 年 7 月遭遇罕见特大暴雨灾害和张某丈夫杨某参加抢险突击队从事抢运救灾物资特殊工作的事实，依

[76] 同前引 [58]。

[77] 参见最高人民法院指导性案例第 205 号（2024 年 4 月 2 日发布）。

[78] 参见最高人民法院指导性案例第 208 号（2024 年 4 月 2 日发布）。

[79] 同前引 [58]。

职权调取杨某所有病历资料，并委托当地资深神经医学专家集体进行专门审查，一致认为，杨某在入院48小时内脑死亡已经发生，采用脑死亡标准认定杨某死亡时间完全符合《工伤保险条例》的立法精神。在颜某某诉广西某县人力资源和社会保障局、某市人力资源和社会保障局工伤认定及行政复议检察监督案中，<sup>〔80〕</sup>检察机关认为，在法律对死亡认定标准没有明确规定的情况下，应当全面把握《工伤保险条例》的立法精神，从有利于保护职工等弱势群体的立场予以解释，助力同情弱者社会风尚的形成。这些典型案例展现出检察机关坚守社会常理、维护社会常识、弘扬社会常情的价值立场，为法理情理事理融入生效裁判检察监督提供了样板。在近年的行政审判实践中，“哺乳期内女职工上班期间返家哺乳、哺乳结束后返回单位工作的往返途中”“职工在法定节假日或约定休息日期间，为上下班在合理时间内跨越城际往返于相隔两城的家庭住所地与工作地的合理线路”等，都被解释为“上下班途中”，树立了充分保护女职工特殊权益和尊重跨越城际劳动者出行习惯的社会风尚。<sup>〔81〕</sup>这些充满人性关怀、彰显亲民惠民便民要义的鲜活司法个案，同样为法政思维融入行政生效裁判检察监督树立了标杆。

## 结语

“一个国家实行什么样的司法制度，归根到底是由这个国家的国情决定的。评价一个国家的司法制度，关键看是否符合国情、能否解决本国实际问题。”<sup>〔82〕</sup>在历经“黄金五年”的迅猛发展之后，中国特色行政检察监督实践活动的得失亟待从行政法学层面予以反思。“监督资源的有限性与行政行为的广泛性，决定了检察机关必须以精准监督为导向，围绕提升行政抗诉、再审检察建议采纳率和行政检察影响力，进一步强化精准监督。”<sup>〔83〕</sup>在“法律监督机关”的宪法定位之下，检察机关既要继续按照《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》的要求“全面”做好行政检察监督，更要立足行政诉讼法规定“深化”作为重中之重的行政生效裁判监督。唯其如此，检察机关与审判机关围绕生效裁判展开争辩时才能在监督与尊重之间维系平衡。<sup>〔84〕</sup>

就依法监督而言，行政诉讼法第91条规定的再审事由，涉及事实问题、法律问题和程序问题，都是检察机关对行政生效裁判进行监督的基本理据。从行政审判制度实践和发展走势上看，对不予立案或者驳回起诉确有错误、原裁判适用法律法规确有错误的监督，是展现行政检察监督能力的重要场域。从政法机关双重属性和法治体系建设的视角上看，坚持法政兼容思维，将法理事理情理融入行政裁判之中，既是司法机关执法办案的根本要求，也是展现行政检

〔80〕 同前引〔75〕。

〔81〕 参见上海欧帛服饰有限公司诉南京市江宁区人力资源和社会保障局工伤认定决定案，《最高人民法院公报》2022年第12期；王某国诉重庆市万州区人力资源和社会保障局工伤认定及重庆市人力资源和社会保障局行政复议案，《最高人民法院公报》2022年第5期。

〔82〕 前引〔5〕，习近平书，第59页。

〔83〕 张相军：《论高质效办好每一个行政检察监督案件》，载最高人民法院行政检察厅编：《行政检察工作指导》（总第5辑），中国检察出版社2024年版，第26页。

〔84〕 有学者指出：“是否所有法律上的不同见解都是错误、是否所有的错误都应当再审，是可以讨论的。法律议论向来是一个充满分歧的过程，能够确定谁对谁错的不是真理而是权力。认识到这一点，有权者应当节制手中的权力。”何海波：《行政诉讼法》，法律出版社2022年版，第683页。



察监督担当的重要体现。本文立足我国当下行政生效裁判检察监督的实证观察展开学理阐释，目的在于从充分吸纳行政争议、精准开展法律适用和养成法政兼容思维三个维度，探寻新时代行政生效裁判检察监督制度生长的空间，助力行政检察进一步发挥在国家治理体系和治理能力现代化中的作用。行政诉讼制度在现代法治国家中扮演着“强大的行政机关与一介市民站在真正对等的立场上，就事关自己利害关系的事项展开富有诚意的对话”的平台角色，<sup>〔85〕</sup>应当始终保持畅通、运行有序。检察机关围绕行政生效裁判是否确有错误与审判机关之间展开对话，将进一步丰富贯彻习近平法治思想的检察实践，为中国式现代化贡献更多“检察力量”。

---

---

**Abstract:** In the past five years, administrative procuratorial supervision with Chinese characteristics has been continuously expanding in terms of scope and means, and its unique role in comprehensive law-based governance has become increasingly prominent. At the same time, it also faces such practical problems as lack of normative basis and insufficient supervision resources. In the modernization of state governance in the new era, China should comprehensively deepen administrative procuratorial supervision by adhering to the principle of attaching equal importance to the law-based performance of duties and active yet steady expansion, and handle every case of supervision over effective administrative judgments with high quality and efficiency. To provide comprehensive and effective judicial protection for the right of administrative litigation, procuratorial organs should adhere to the principle of lowering the level of prosecution conditions, actively expand the forms of supervision over erroneous rulings of not docketing a complaint or dismissal of a complaint, and enhance the ability of the state to absorb and resolve administrative disputes. To achieve the unified and correct application of administrative legal norms, procuratorial organs should proficiently use the methods of interpretation of meaning and purpose, continuously expand the forms of supervision over erroneous application of laws and regulations, and enhance the capacity for upholding the unity of the socialist rule of law. Starting from the concept of adhering to the leadership of the Party and unifying “the three effects” in law enforcement and case handling, procuratorial organs should establish a mindset of compatibility between law and politics, continuously expand the form of integrating legal principles, common sense, and reason into the supervision over effective administrative judgments, and enhance the ability of the state to settle disputes and shape a law-based society. The development of the system of procuratorial supervision over effective administrative judgments can further enrich the procuratorial practice of implementing Xi Jinping Thought on the Rule of Law and contribute more administrative procuratorial power to Chinese modernization.

**Key Words:** administrative prosecution, prosecutorial supervision, effective administrative judgments, substantive resolution of administrative disputes, modernization of state governance

---

---

---

〔85〕 前引〔41〕，原田尚彦书，第242页。