基层检察机关行政非诉执行监督：问题、路径与方法

杨洋 易海辉 徐斌[[1]](#footnote-0)

摘要：新时期，检察机关法律监督需要“四大检察”齐头并进。基层检察院占据全国检察机关数量的绝大部分，承担绝大部分的检察工作任务量。行政检察长期以来在基层检察业务中处于薄弱地位，没有取得理想监督成效。行政非诉执行监督属于行政检察新的业务增长点，对于促进司法公正，规范行政执法，保护公共利益，维护行政相对人合法权益等有重要的意义。然而，受制于认识不到位、机制不健全、能力不匹配等问题，行政非诉执行监督的办案数量和质效还有明显不足。基层检察院作为行政非诉执行监督的主要承担者，需要从思想认识、队伍能力、机制制度、办案方法、履职宣传等多方面体系化加以着力，方能破解监督困境，真正发挥新业务增长点的价值。

关键词：基层检察院；行政非诉执行监督；问题；路径；方法

党的十八大以来，在党中央的坚强领导下，我国开始了全面深化改革以及全面推进依法治国的伟大新征程，深化司法体制改革即是其重要内容之一。[[2]](#footnote-1)客观而言，随着改革的不断深入，当前我国司法环境、司法公信力都有了质的提升，相比改革前有明显的改观。在全面深化改革以及全面推进依法治国的大背景下，作为专门法律监督机关的检察机关，在监督理念、机构、权力范围、方式等方面也发生了诸多新变化，同时也面临着诸多新挑战。检察机关如何有效发挥检察职能提升监督效果，在全面推进依法治国中发挥更大的作用，是新时期面临的重大课题。

其中，作为行政检察重要组成部分的行政非诉执行监督，便是值得我们深入思考的子课题。行政非诉执行监督至今仍然是检察工作非常薄弱的部分，甚至对一些基层检察院而言依旧是一块处女地。而现实却是法院每年审理大量行政非诉案件，能否对其进行监督、监督的内容、方法等都值得我们大力探讨。尤其是当前很多基层检察院在行政检察如何破局、拓展存在困难的形势下，加强对行政非诉执行的检察监督，将是一个重要的基点和增长点。[[3]](#footnote-2)

一、行政非诉执行检察监督的基本内涵

（一）行政非诉执行检察监督的概念

行政非诉执行见之于行政强制法以及行政诉讼法。行政强制法第53条规定：“当事人在法定期限内不申请行政复议或者提起行政诉讼，又不履行行政决定的，没有行政强制执行权的行政机关可以自期限届满之日起三个月内，依照本章规定申请人民法院强制执行。”行政诉讼法第97条规定：“公民、法人或者其他组织对行政行为在法定期限内不提起诉讼又不履行的，行政机关可以申请人民法院强制执行，或者依法强制执行。”从以上规定看，行政非诉执行的申请者为行政机关，与为公众熟知的行政诉讼民告官恰巧相反。行政诉讼是行政相对人不服行政机关作出的行政行为而向法院提起诉讼。综上，行政非诉执行是指，没有强制执行权的行政机关，针对在法定期限内不申请复议又不提起行政诉讼，不履行行政行为的行政相对人，申请法院依法强制执行，以实现行政行为。法院受理行政机关申请后，需要对行政行为进行审查，作出准予执行或不予执行的裁定。裁定准予执行的，由法院依法强制执行。对法院的裁定，行政相对人无权提起复议或申请再审。可见，行政非诉执行涉及行政机关的行政行为、法院的司法审查行为以及强制执行行为。

顾名思义，行政非诉执行检察监督就是检察机关对行政非诉执行进行监督的活动。检察机关行政非诉执行监督活动的法律依据见诸于宪法、行政诉讼法、检察院组织法以及高检院的规范性文件。2018年修改后的宪法第134条规定，检察院是国家的法律监督机关。2017年修改的行政诉讼法在第11条明确规定，检察院有权对行政诉讼实行法律监督。2018年修改的检察院组织法第20条规定，检察院行使下列职权：……（四）依照法律规定提起公益诉讼；（五）对诉讼活动实行法律监督；（六）对判决、裁定等生效法律文书的执行工作实行法律监督；……。2016年实施的《人民检察院行政诉讼监督规则（试行）》第29条规定，检察院发现法院执行裁定、决定等有下列情形之一的，应当向同级法院提出检察建议：……（八）对行政机关申请强制执行的行政行为作出准予执行或者不准予执行的裁定违反法律规定的；……。可见，以上规定为行政非诉执行检察监督提供了较充分的规范性依据，检察机关加强对行政非诉执行监督是落实宪法、法律规定的必然要求。

（二）行政非诉执行检察监督的价值

从概念的从属性上看，行政非诉执行检察监督属于行政检察的子项目，行政检察又隶属于法律监督。基于上述隶属关系，行政非诉执行检察监督既具有法律监督的共性价值又具有其特殊的价值所在。

1、促进司法权公正行使，提升公正司法水平。对于没有强制执行权的行政机关，对于已经生效但行政相对人不执行的行政行为，其只能申请法院强制执行。法院需要启动司法审查，作出是否执行的裁定，准予执行的再由法院进行强制执行。裁定是法院审理案件的具体表现结果之一。因此，审理行政非诉案件是法院行使行政审判权的重要体现，是法院司法活动的重要内容。司法活动作为人的主观能动性活动，因为人类认知能力的有限性、个体认知能力的差异性，先天就具有主观认知容易偏离客观实际的弊病，即司法先天具有可错性。[[4]](#footnote-3)因而，导致裁定准予执行或不准予执行并不必然具有准确性，也即需要作为法律监督机关的检察院对其裁决活动进行外部监督。法院司法审查行为也就成为检察机关行政非诉执行监督的首要对象。[[5]](#footnote-4)合法性是公正性的必要条件，监督裁定的合法性，目的最终是为确保司法的公正性。

2、促进行政权规范行使，推进法治政府建设。行政机关属于执法机关，行政权是否规范运行直接关系到法治政府建设水平。在国家公权力体系中，行政权与百姓的关系最为密切，而且权力的触角几乎触及社会的方方面面。然而，由于行政权的单方性、强制性，行政权极容易被滥用，侵犯行政相对人合法权益。[[6]](#footnote-5)以顺德区检察院所办案件看，监督发现的问题均为行政行为违法，还未发现审判违法。检察机关对行政非诉执行案件进行监督，虽然形式上是直接监督法院的司法审查行为，但实质上是间接对行政权的行使进行监督。即具体监督法院裁定准许执行的行政行为到底是否合法，如果不合法而被裁定准予执行，检察机关要监督纠正法院的错误裁定，从而倒逼行政权规范行使以获得司法审查的肯定。同时，对于不合法的行政行为被法院裁定执行的，还要监督违法行政行为是否存在损害相对人合法权益以及行政人员违法犯罪的现象，对于发现的违法犯罪线索要依法进行处置。对于法院裁定不予执行的违法行政行为，检察机关要监督行政机关重新做出合法的行政行为，确保法律的统一正确实施。因此，对行政非诉执行进行检察监督，实际上是既促进法院公正司法，又促进行政机关依法行政，起到“一手托两家”的监督效果。[[7]](#footnote-6)

3、维护国家利益和社会公共利益。行政机关作为执法机关，其职权的行使具有鲜明的公益性特点。如行政机关对行政相对人的行政违法作出罚款的行政行为、行政征收行为、行政拆违行为等，都是旨在维护或实现国家和社会公共利益。当然，行政行为的作出也必须符合公共目的和范围。合法行政行为无法得到执行，表明行政相对人没有自觉履行守法义务，同时也意味着公益保护的落空。检察机关对行政非诉执行监督，通过检察建议督促法院纠正错误裁定，监督准许执行裁定有效落实，避免应当裁定执行而未准予执行或裁定执行后未有效执行，有利于促使合法生效行政行为得到有效落实，最终实现、维护国家利益和社会公共利益。这也正是检察机关公共利益维护人的使命所在。

4、保护公民、法人和其他组织的合法权益。行政行为直接指向行政相对人，即公民、法人和其他组织。行政权还具有明显的优益性，即行政机关相对行政相对人具有法律地位的优越性，在作出行政行为时国家由特殊的法律保障，享有行政优先权和行政收益权。这种优益性造成的地位悬殊以及单方性、强制性造成的力量强弱对比明显，作为行政相对人的公民、法人和其他组织的合法权益就容易被地位高、力量强的行政主体所侵害。检察机关对行政非诉执行案件进行监督，有依职权和依申请两种方式，后者通常主要是由行政相对人申请而启动，而相对人申请的理由无非是认为行政行为侵犯自身合法权益不应得到执行。通过调查核实，审查法院裁定是否存在错误，检察机关发现法院将违法行政行为错误裁定准予执行的，要监督纠正，进而维护行政相对人的合法权益。[[8]](#footnote-7)

5、促进社会矛盾化解。行政行为得不到执行，部分是因为行政行为本身违法导致，还有部分是行政行为本身合法但合理性不够，导致行政相对人本身主观故意不执行。行政行为合法但不合理，长期得不到执行，行政相对人与行政机关之间矛盾重重。如在一些行政征收、违建房屋拆迁、行政罚款案例中实则隐含着重重社会矛盾。[[9]](#footnote-8)在2014年行政诉讼法修改以前，行政诉讼不允许调解，修改后的行政诉讼法打破了上述规则，在第66条规定行政赔偿、补偿以及行政机关行使法律、法规规定的自由裁量权的案件可以调解。这为长期得不到执行或难以执行的行政非诉执行案件进行执行和解提供了法律依据。[[10]](#footnote-9)检察机关对此类案件进行监督，可以通过审查案件久拖不决的原因，对于明显不合理的，建议法院裁定不准予执行；对于合法且没有明显不合理的，建议执行机关、行政机关与行政相对人进行协商、对话，必要时可以组织双方沟通协商，进行执行和解，进而促进社会矛盾化解，构建和谐社会。[[11]](#footnote-10)

二、行政非诉执行检察监督存在的问题和困难

以往，检察工作重心在刑事案件上，民事、行政检察处于薄弱地位，公益诉讼更是处于探索阶段。十八大以来，随着民事诉讼法、行政诉讼法的修改以及监察体制改革，检察机关的工作格局有了明显变化，“四大检察”模式也应运而生。[[12]](#footnote-11)民事检察、行政检察以及公益诉讼被提到了前所未有的高度，也取得了诸多成效。就行政检察而言，其中过去被忽略的行政非诉执行监督也受到了前所未有的重视。高检院在2018年3月至12月底在全国组织开展了民事行政非诉执行监督专项活动。据统计，专项活动期间全国检察机关共受理行政非诉执行监督案件7500余件，提出检察建议6500余件，被采纳5100余件，采纳率70%以上；移送犯罪线索20余件。受理的案件中涉及国家利益和社会公共利益的案件3300余件。[[13]](#footnote-12)

从以上数据可以看出，短短几个月时间检察机关的监督办案成效明显，提出的检察建议采纳率较高，但在整体数量上还是偏低，与全国法院实际办理的行政非诉执行案件数量严重不匹配。以佛山市顺德区为例，2017年该区法院审查行政非诉案件696件，2018年审查行政非诉案828件，[[14]](#footnote-13)行政非诉执行案件呈上升趋势，但该区检察机关至今总共办理的行政非诉执行监督案件仅有区区几十件。总体上，因为多方面的原因，检察机关对行政非诉执行监督还处于比较薄弱的局面，影响了其应然价值的实现。

（一）自身对行政非诉执行监督认识不到位

受传统重刑事轻民行工作思路影响，检察机关及其检察人员对行政检察工作认识存在偏差，没有给予应有的思想重视，导致行政检察工作长期处于可有可无的边缘地位。[[15]](#footnote-14)近年来，随着检察体制的改革以及行政诉讼法等法律的修改，检察机关面临的形势发生了巨大变化，促使检察机关重新思考、认识刑事检察工作以外的工作内容，以应对形势变化所带来的使命挑战。在此背景下，高检院将行政检察定位为四大检察之一，系统内从上而下对行政检察的认识明显提升。然而，需要正视的是，大部分检察机关和检察人员对行政检察的认识还主要是停留于行政抗诉、行政公益诉讼两个方面，对行政非诉执行监督基本处于茫然状态。据笔者调研，检察机关一些院领导甚至连行政非诉执行案件的概念都不清楚，更别说普通检察干警有多深的认识。有的对其概念有所了解，但对其重要性以及如何开展监督又不甚明了，工作积极性较差。总体上，对行政非诉执行监督的概念、地位和价值、工作规律和方法等都存在认识不到位的问题。思想认识上的薄弱，很大程度上导致行政非诉执行监督工作普遍呈现较薄弱的态势，亟待强化认识。

（二）队伍能力供给与外部司法需求不匹配

工作能力是影响工作成效的重要因素。当前，随着司法责任制改革的深化，检察官队伍素质能力总体上有了较大提升，但四大检察之间队伍能力不平衡。刑事检察队伍素质能力较强，而民事、行政和公益诉讼检察的队伍素质能力相比还有较大差距，与满足人民群众对检察工作的需求还有较大差距。[[16]](#footnote-15)检察队伍能力与民众司法需求不匹配，意味着检察工作成效还未达到民众所期望的程度。就行政非诉执行检察监督而言，影响队伍工作能力的因素有多方面，突出表现在人员配备不足不强、工作方法不科学。行政非诉执行监督与民事诉讼监督在工作格局上有明显区别。前者是正三角结构，即工作任务主要在基层检察机关，而后者是倒三角结构，工作任务更多在上级检察机关。[[17]](#footnote-16)基层检察机关民行部门人员配备不足不强是长期以来的通病，不少基层检察院出现一人或两三人的民行科室。刑事检察不愁案源，但行政非诉执行监督案源需要检察机关自身努力开拓，而这又很大程度上取决于人力投入的多寡。相比于法院每年数量巨大的行政非诉案件，检察机关相应的监督力量配备明显不够。而且，检察机关当前熟悉、精通行政法律知识、业务的人员更是不足，严重制约了工作能力提升。[[18]](#footnote-17)此外，在开展行政非诉执行检察监督时，工作方法也比较欠缺。如面对法院数量庞大的行政非诉执行案件，检察机关苦于没有案件线索，导致监督无从下手；对于受理的监督案件，难以精准地进行审查并提出检察建议；对于社会矛盾深的行政非诉执行案件，不知道如何有效化解社会矛盾等。

（三）行政非诉执行监督外部公众知晓度低

社会公众对行政非诉执行监督工作的知悉程度，直接影响到寻求检察机关监督救济数量的多少。换言之，很大程度上决定了行政非诉执行检察监督工作的效用程度。客观而言，包括行政非诉执行监督工作在内的行政检察对外部而言都属于冷门。[[19]](#footnote-18)上文已指出，检察系统内部本身对行政非诉执行监督工作都不甚了解，系统外的社会公众更加缺乏对该项检察职能的了解。因为不了解，就导致行政相对人在不服法院强制执行的裁定时不知道向检察机关寻求监督救济。以顺德区检察院为例，从高检院部署开展民行非诉执行监督活动以来，行政非诉执行案件公众申请监督仅为7.14%，占比极低，绝大部分为检察机关依职权监督。之所以公众不了解检察机关此项职能，一方面是由于行政非诉执行检察监督工作本身作用不突出，影响力还不够，另一方面很大程度上与检察职能宣传不够有直接关系。具体问题主要表现在检察宣传的广度不够、缺乏针对性、内容不新、手段不足等。

（四）行政非诉执行监督工作机制不健全

健全的工作机制对于工作规范化、常态化开展具有重要意义。[[20]](#footnote-19)行政非诉执行监督作为一项相对较新且陌生的检察业务，实践中还没有建立健全相关工作机制，导致工作呈现零散状态。从制约行政非诉执行监督工作的严重性上看，主要有以下几方面机制没有建立健全：一是与法院的信息共享机制。面对行政非诉执行案件受案数大大超过行政诉讼案件的情况，检察机关却很难全面、有效掌握行政非诉执行案件法院的裁定情况，底数不清、情况不明，自然难以有效开展监督；二是行政执法与行政检察衔接机制。面对海量的行政非诉执行的基础行政执法行为，检察机关并没有有效的途径掌握执法情况，行政机关是否积极履职将所有应当申请强制执行的都及时向法院申请不得而知。三是内部横向协作机制。实践中，在行政非诉执行监督线索移送上，行政检察部门与其他业务部门之间的横向协作关系比较松散，其他业务部门发现以及移送线索的积极性较差，呈现配合不足的状态。四是上下一体机制。实践中，上级院对于行政非诉执行监督工作的对下指导有待加强。另外，源于缺乏有效的刚性监督措施，检察机关在监督同级法院、行政机关时，表现在一些个案上往往力不从心。此时，通过上级检察机关向上级法院、行政机关提出督促整改，上下一体发力开展监督显得非常有必要。

三、强化行政非诉执行检察监督的主要路径

从上文分析可以看出，行政非诉执行检察监督意义重大，但却处于比较薄弱的地位，存在诸多问题和困难。作为基层检察院而言，行政检察工作要开创新的局面取得更大成效，就需要将行政非诉执行监督作为新的业务增长点做实。[[21]](#footnote-20)笔者认为，要想取得新的突破，需要采取体系化路径从以下几个方面着力：

（一）重塑对行政非诉执行监督的正确认识

思想认识是行动的先导，只有树立正确的思想认识，才能确保行动沿着正确方向进行并取得成功。[[22]](#footnote-21)就行政非诉执行监督工作而言，笔者认为，检察人员要重塑以下几个方面的认识：

一是要深刻认识行政非诉执行检察监督的重要意义。行政检察工作依赖传统的抗诉监督远远不够，尤其是法院行政诉讼案件集中管辖以来，很多基层检察院已经没有行政诉讼监督案件可以办理，而行政公益诉讼督促履职案件也受制于案件线索不足等困难，行政检察的成效和社会影响力至今比较薄弱。在此情形下，就需要充分认识到行政非诉执行监督的重要意义，认识到行政非诉执行检察监督绝非可有可无的业务选项，要高度重视其作为基层行政检察业务增长点的必要性和重要性。在统一思想认识的基础上，提升工作积极性，充分发挥此项监督职能。

二是要树立正确的监督理念。相比于其他监督业务，行政非诉执行监督首先需要树立司法权与行政权监督并重理念。由于行政非诉执行案件既涉及到对行政行为的审查监督，又涉及到对审判活动的监督，因而行政非诉执行监督具有“一手托两家”的影响力。且从核心目的上看，是要促进行政行为合法、合理实施，保护公共利益和行政相对人合法权益，因此，一定意义上行政非诉执行监督案件中对行政权的监督重要性大于对审判权的监督。当然，对行政权的监督又直接依赖于通过对审判权的监督。所以，要打破单一思维，树立审判权与行政权监督并重的理念。其次要树立监督与支持并重理念。办理行政非诉执行监督案件，既要对法院、行政机关的违法行为进行监督，同时又要深入了解行政非诉执行工作的困难和问题，提出合理的检察建议，帮助共同克服困难，解决问题。再次要树立监督实效理念。对于诉讼类的监督而言，基于程序法的明确性以及长期的实践经验积累，检察监督更容易取得确定、直接、刚性的监督效果。而对于非诉讼类的行政非诉执行监督，由于缺乏明确的程序性规则，也缺乏刚性的监督措施，而需要监督解决的是复杂的行政关系，容易导致监督半途而废或效果甚微。因此，尤其需要有监督的决心、恒心和智慧，将每一件行政非诉执行监督案件都办出实效，实现法律效果和社会效果的有机统一。

（二）多措并举优化队伍监督能力

提升行政检察队伍能力有助于持久推动监督工作发展，是提升监督成效的核心举措。笔者认为，当前要多措并举，体系化加强队伍监督能力建设：

一是要积极充实熟悉行政法律业务的检察人才。基层检察机关有必要积极向全国法院、政府法制部门选调一批懂行政法律业务的人才，同时在公开招录毕业生时定向招录行政法学方向的人才。从工作开展实际需要出发，基于司法责任制办案模式，每个基层检察院应当至少有两名行政检察专业人才，其中一名至少是检察官，而且人员数量应当与案件数量相匹配，避免监督“心有余而力不足”。

二是要加强行政检察人员素能培训。行政检察业务涉及的知识面非常广泛，远比刑事检察内容复杂，需要大力提升队伍素能。素能培训作为提高检察队伍业务能力的常规途径，需要在培训内容针对性、培训方式创新性、培训常态性以及实效性上进一步提升，如在培训方式上可与法院行政庭或行政机关联合开展相关行政法律业务培训。要对培训效果进行检测，并将培训效果作为个人绩效考核的重要内容。

三是要加强上级对下指导。上级检察院具有对下指导职责，要充分利用编纂典型案例指引、制定工作规范性文件、推广工作经验、开展业务讲座、调研指导等途径，加强对基层检察院开展行政非诉执行监督的指导。下一级要及时将工作中遇到的疑难复杂问题向上级院请示汇报，请求支援和指导，形成上下一体的工作格局。

此外，还要加强行政检察调查取证手段的科技化配备，比如取证无人机、环境污染取证仪器等。同时要建立行政非诉执行检察监督案例数据库，通过运用大数据技术进行类案研判、个案检索等，方便对工作进行总结分析，避免传统人工统计调研数据资料获取难、分析难的弊病。

（三）健全行政非诉执行监督工作规范化发展机制

首先要建立法、检信息共享机制。检察机关要加强与法院的沟通协调，通过阐明监督的法律依据以及双赢多赢共赢的监督理念，联合制定规范性文件，明确法院应当将受理审查的行政非诉执行案件的相关信息同步通报检察机关，具体可以采取信息化途径进行共享，确保检察监督有案可办。

其次要建立健全行政执法与行政检察衔接机制。目前，行政执法与刑事司法衔接机制已经有多年实践探索，各地检察机关也积累了不少经验，但该机制主要是行政机关在执法过程中发现的犯罪线索移送检察机关，避免行政机关“以罚代刑”，而对大量行政执法行为本身没法受到检察监督。因此，要进一步加强与行政机关的沟通协调，加强执法信息共享，拓展行政检察监督的案源。[[23]](#footnote-22)当然，基于行政行为种类繁多且数量巨大，当前应重点加强对行政处罚、强拆以及土地行政征收等几类影响公共利益和行政相对人利益较大的行政非诉执行行为的信息共享，将来检察监督大数据运用技术成熟时，可以逐步拓展信息共享的范围。

再次要健全内部协作机制。检察机关内部有不同的部门分工，各自负责不同的业务板块，不同业务之间相对独立，但仍有需要其他部门协作配合的内容。因此，需要健全行政检察与其他三大检察之间的线索相互移送的协作机制，实现整体联动。[[24]](#footnote-23)比如控申部门、刑事检察业务部门等发现的行政行为违法线索应及时移送行政检察部门，否则应当受到惩戒。

最后要健全上下一体机制。检察权运行本身应当遵循检察一体规律，即上命下从。[[25]](#footnote-24)就行政非诉执行监督而言，上下一体机制更加强调的是上级院对基层院监督工作的指导和支持。实践中，一些行政机关出于错误认识，对检察监督存在抵触、不配合心理，而检察机关在行政非诉执行监督方面又缺乏刚性的监督措施，此时就需要上级检察机关及时向同级行政机关提出督促下级整改的建议，上下合力推动纠正行政违法行为。在具体机制构建上，要明确下级请求上级支持的事项范围、具体方式、上级审查答复时间等内容，将上下一体监督规范化制度化。

（四）强化对行政非诉执行监督的考评奖惩

绩效考评是组织管理的重要手段。从考评对象上看，绩效考评既有对组织集体的考评，也有对组织个人的考评。考评结果通常关乎组织和个人的各种荣誉或待遇的获得，具有实质利益相关性。出于经济人理性，无论是组织还是个人都会趋利避害，自觉不自觉以考评指标作为指挥棒指引工作开展。检察机关作为履行法律监督职责的公权力组织，同样需要运用绩效考评手段来进行监督管理。通过考评，能够在一定程度上掌握哪些检察机关以及检察官绩效良好，哪些还存在不足，从而引导被考评对象改进问题提升绩效。作为监督管理手段，绩效考评对基层检察院和检察官具有重要的评价和指挥棒作用。[[26]](#footnote-25)

相比具有诉讼性质的审查批捕、起诉等司法审查工作，包括行政非诉执行监督在内的检察监督业务需要检察机关积极主动发现线索办理案件，而前者基本以被动受理审查为主。因此，检察监督工作更需要通过考评以及奖惩机制来推动。如上所言，行政非诉执行监督主要任务在基层检察院，且全国检察机关80%是基层检察院，科学运用考评奖惩，加强对基层检察院监督管理显得至关重要。考评体系的核心在于考评指标的科学合理设定。然而，当前在行政非诉执行监督考评指标上缺乏具体、明确、合理的指标。[[27]](#footnote-26)笔者认为，基于指标利益驱动，需要将发现案件线索数、审查案件数、审查意见采纳数等列为上级院考核下级院，本院考察员额检察官的绩效指标。总之，考评指标要涵盖履职能力、行为和效果三个方面的评价。[[28]](#footnote-27)对于考评优秀的检察院和检察官，要给予相应的物质和精神奖励。唯有如此，方能较快改变履职不积极，成效不明显的困局。

（五）提升检察机关履职宣传的实效

有效的检察宣传对于扩大检察机关、人员的知名度、美誉度具有重要作用。在公检法三家中，社会公众对公安以及法院的性质、职能等都有比较充分的了解，法院、公安在公众中的知名度客观上要比检察院高。造成这种现象的原因是多方面的，其中一个重要原因就是对外宣传成效不够。相比法院（审判机关）以及公安机关（警察机关），检察机关作为诞生于欧陆的“革命之子”，其历史仅为区区两百多年，且至今一直处于变革之中，而审判机关与警察机关则历史更久远且世界范围内对其都有普遍性共识。我国检察机关从1978年恢复重建以来，在机构设置以及权力配置等体制机制上发生了多次变革，这种不稳定性也为社会公众知悉增加了难度。

面对检察制度发展新趋势以及当前社会对司法的新期待，笔者认为，检察机关要在尊重传播学规律的基础上，多措并举努力在行政非诉执行监督履职宣传上取得更突出更实际的成效：一是要充分利用互联网、移动终端、报纸等媒介扩大检察履职信息的传播范围，通过信息化手段营造检察机关良好的公共关系；[[29]](#footnote-28)二是要加大检察进社区、村居、学校、企业等人口集中地区，进行面对面宣传，增强传播的现场感；三是要确保传播内容的时效性、针对性、丰富性，内容表现形式的多样化，确保传播的内容为社会公众所喜闻乐见并有效接收，力戒千篇一律的空洞宣传。当然，基于检察一体化，检察机关作为一个整体存在于国家权力架构中，需要检察系统从上到下共同提升宣传效果。

四、强化行政非诉执行检察监督的主要方法

认识世界、改造世界必须要依靠一定的方式、方法，而科学的方法有利于正确认识世界和改造世界。开展行政非诉执行检察监督工作，同样需要科学的方法论作指导。笔者认为，在具体案件线索发现以及案件办理上要把握“三抓”方法论，实现由面到点的立体监督：

（一）抓系统

所谓抓系统，就是要紧紧围绕行政违法突出、公共利益受损多发的领域、行业、单位等开展行政非诉执行检察监督，体现的是纵向思维。随着经济社会的发展，社会主要矛盾发生了变化，进而促使检察制度进行了诸多变革。面对社会发展新形势和检察制度新发展，检察机关需要推动四大检察全面协调发展。行政非诉执行检察监督作为行政检察发展的新增长点，检察机关在监督方式方法上也需要与时俱进。抓系统的方法是新形势下加强行政非诉执行监督的客观要求，能有效解决监督匮乏制约监督工作发展的问题，是提高监督质量和效果，扩大监督影响的重要手段，有利于更好地促进法治发展。

抓系统就是要拓宽监督思维，加强对案件线索的审查判断，由表及里，由此及彼，达到办理类案、窝案、串案的监督效果。重点要做好类案分析，挖掘监督线索，从而实现条线、领域的系统整治。如结合城市拆迁改造、环境污染整治等领域涉及公共利益，社会矛盾突出的领域，从中发现行政违法或公共利益受损的监督线索，促进系统性、行业性整治。要借助上文所言的行政执法与行政检察信息共享机制，加强情报网络建设，建立庞大的线索信息库，实现对行政执法所涉及的重点领域、重点事项、重点单位的监督全覆盖。此外，还要广泛发动群众举报，主动深入行政机关、企业、社区、村居等走访摸排，收集挖掘线索。对于收集掌握的监督线索，要集体会诊，确保线索的成案率和利用率。要安排专人对监督线索的收集、归纳、流转进行管理，以便及时掌握办案情况。

（二）抓专项

专项行动是以问题为导向，集中一段时间内对突出问题进行整治的工作办法，体现的是横向思维。抓专项能够在一定期限内集中取得明显工作成效，同时也可以就特定问题或事项进行集中解决或推动。因而，抓专项的工作方法在实践中也被广泛运用。如为推动解决公众关注的“执行难”、“执行乱”问题，高检院部署了从2018年3月至2019年10月长达一年多的民事和行政非诉执行监督专项活动。从公布的数据看，目前已经取得了明显的阶段性成果，尤其是行政非诉执行监督成效显著。

笔者认为，为推动行政非诉执行监督工作取得更大成效，上级院应定期部署开展专项行动，既可以是针对一段时期，也可以是针对一定领域。基层院本身作为行政非诉执行监督的主要承担者，也有必要以专项行动为抓手，在贯彻落实上级专项部署之外，自行部署开展专项监督活动，以期集中解决一批公众关注的行政执法热点、难点问题。[[30]](#footnote-29)

此外，还需要开展监督案件回头看专项活动。通过开展回头看专项活动，查找是否存在检察监督意见没有落实之处，行政违法是否得到有效纠正，以及国家利益和社会公共利益是否得到有效保护，从而确保监督效果真正落地。如高检院2019年上半年即部署开展了公益诉讼回头看专项活动，以跟进监督检察建议落实的效果。实践中，一些行政违法或行政相对人损害公共利益现象具有多发性、反复性。因此，要对办理的行政非诉执行案件适时开展回头看，回访被监督对象以及监督事项落实情况，同时查看是否存在其他需要纠正的违法问题。对于回访发现的问题，要进一步采取监督措施。

（三）抓个案

行政非诉执行监督最终需要落实到具体个案，因此，关键要抓个案，实现精准监督，让监督效果在每一个个案中得到体现。笔者认为，抓个案要把握以下三个方面：

一是要善于发现典型个案。行政非诉执行监督线索发现难，但行政违法或损害公共利益的现象又非常普遍，这就需要检察官做一个发现个案线索的有心人，尤其要善于发现典型性、代表性的个案。具体要善于从日常生活、各类新闻媒体曝光、政务投诉等途径发掘监督线索。

二是要善于抓案件重点。如上所言，行政非诉执行案件涉及行政机关基础行政行为、法院的审判行为以及执行行为，都属于检察监督的对象。对行政机关与对法院的监督两者在监督内容上有所区别，应当把握各自不同的重点，做到有的放矢。其中，对行政机关的监督是一种事后监督，重点要审查：行政行为是否遵循法定程序及权限、是否明显不公、申请强制执行是否符合法定要件、是否存在怠于申请强制执行的情形、是否存在损害公共利益的情形等；对法院审判以及执行的监督，重点要审查：立案、审判和执行程序是否合法、执行和解是否合法自愿、是否存在怠于裁判或执行的情形等。[[31]](#footnote-30)

三是要善于办好个案。当前，基层检察院由于案多人少疲于应付，普遍缺乏将案件办成精品案、典型案的意识，完成任务式的办案思维普遍存在。在行政非诉执行监督工作当前仍处于起步阶段，案件数量不多的情况下，检察官更应当要努力把每个个案办成精品案例、典型案例，发挥精品案例、典型案例的指引、警示作用，达到办理一案影响一片的效果。[[32]](#footnote-31)具体而言，在受理案件或依职权启动监督后，对于疑难复杂、社会矛盾突出或被监督单位不支持、不配合的案件，领导干部要带头亲自办理；没有亲自办理的，要加强领导，靠前指挥，统筹调度业务骨干，协调外部关系，为案件办理提供坚强的组织保障。在个案办理中，还要善于依靠党委、人大的力量，排除监督阻力，有时候能取到事半功倍的效果。要加强释法说理，提高检察建议的精准度，不仅要解决个案问题，还要推动解决案件反映的背后深层次、普遍性问题，提升社会治理水平。

五、结语

在传统重刑事轻民行的工作格局下，行政检察长期以来处于薄弱地位，甚至被忽略，导致行政检察没有取得明显监督成效，社会知晓度以及美誉度较低。新时期，检察机关法律监督工作格局发生了新变化，“四大检察”需要齐头并进，合力发挥法律监督的应然效果。行政非诉执行监督属于行政检察的新兴内容，得益于行政诉讼法、检察院组织法的修改，日益受到检察机关的重视，但总体上当前还处于起步阶段。行政非诉执行检察监督作为行政检察的新业务增长点，有利于促进审判权公正行使，提升公正司法水平；有利于促进行政权规范行使，推进法治政府建设；有利于维护国家利益和社会公共利益，保护公民、法人和其他组织的合法权益，促进社会矛盾化解。然而，当前实践中对于行政非诉执行监督，还存在认识不到位、能力不匹配、机制不健全、公众不了解的困难和问题，以至于检察办案数量极少，与法院受理的行政非诉执行案件数严重不相匹配。

行政非诉执行监督的工作任务主要在基层检察院。为此，广大基层检察院需要进一步深刻认识行政非诉执行检察监督的重要意义，树立正确的监督理念；要充实熟悉行政法律业务的检察人才，加强行政检察人员素能培训，要加强上级对下指导，从而不断提升监督能力；要建立健全法、检信息共享机制、行政执法与行政检察衔接机制、内部协作机制、上下一体机制等，促使工作规范化制度化推进；要进一步完善行政非诉执行监督工作考评指标，发挥考评指挥棒作用；要遵循宣传规律，进一步强化履职宣传，增强社会公众对行政非诉执行检察监督的了解和支持。此外，有效推进行政非诉执行检察监督工作，还需要依靠科学的方法作指引，具体要坚持“三抓”方法论，即抓系统、抓专项、抓个案。简言之，对于行政非诉执行检察监督工作，要从理念、能力、机制、方法、宣传等多方面体系化着力，方能取得突破性成效。

1. 佛山市顺德区人民检察院 [↑](#footnote-ref-0)
2. 十八大以来，党中央出台了一系列重大决策部署，开启全面推进依法治国的伟大新征程，如党的十八大提出[全面深化改革](https://baike.baidu.com/item/%E5%85%A8%E9%9D%A2%E6%B7%B1%E5%8C%96%E6%94%B9%E9%9D%A9/12622514" \t "https://baike.baidu.com/item/%E4%B8%AD%E5%85%B1%E4%B8%AD%E5%A4%AE%E5%85%B3%E4%BA%8E%E5%85%A8%E9%9D%A2%E6%B7%B1%E5%8C%96%E6%94%B9%E9%9D%A9%E8%8B%A5%E5%B9%B2%E9%87%8D%E5%A4%A7%E9%97%AE%E9%A2%98%E7%9A%84%E5%86%B3%E5%AE%9A/_blank)的[战略部署](https://baike.baidu.com/item/%E6%88%98%E7%95%A5%E9%83%A8%E7%BD%B2" \t "https://baike.baidu.com/item/%E4%B8%AD%E5%85%B1%E4%B8%AD%E5%A4%AE%E5%85%B3%E4%BA%8E%E5%85%A8%E9%9D%A2%E6%B7%B1%E5%8C%96%E6%94%B9%E9%9D%A9%E8%8B%A5%E5%B9%B2%E9%87%8D%E5%A4%A7%E9%97%AE%E9%A2%98%E7%9A%84%E5%86%B3%E5%AE%9A/_blank)，十八届三中全会审议通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，十八届四中全会审议通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，中央全面深化改革领导小组第二次会议审议通过《关于深化司法体制和社会体制改革的意见及贯彻实施分工方案》等。 [↑](#footnote-ref-1)
3. 参见张相军：《以“五化”为方向担当使命做实行政检察》，载《检察日报》2019年9月9日，第3版。 [↑](#footnote-ref-2)
4. 参见张保生：《事实、证据与事实认定》，载《中国社会科学》2017年第8期，第111页。 [↑](#footnote-ref-3)
5. 参见朱曙光、万晓东：《对行政非诉案件进行检察监督的路径选择》，载《江苏法制报》2019年9月16日，第C版。 [↑](#footnote-ref-4)
6. 参见余书金、沈红波：《行政权检察监督的基点探析》，载《太原师范学院学报（社会科学版）》2014年第1期，第40页。 [↑](#footnote-ref-5)
7. 参见张相军：《以行政非诉执行监督为突破口做实行政检察工作》，载《检察日报》2019年5月27日，第3版。 [↑](#footnote-ref-6)
8. 需要指出的是，行政非诉执行裁定一经作出即生效，但目前法律上没有规定行政相对人可以申请复议或请求再审的救济途径。其原因概为，立法上已经赋予相对人对行政行为的复议和诉讼权利，由于其不行使，所以待行政机关申请强制执行后便不再给予其救济手段以示惩戒。然而，相对人对具体行政行为不复议不诉讼是否就能直接导致对法院裁定的异议失权，值得进一步考量。 [↑](#footnote-ref-7)
9. 笔者对一些企业调研发现，基于行政自由裁量权同时也图省事，导致一些行政机关在行政执法上基本以罚款为主，而且金额顶格处罚，教育、训诫措施基本缺失，引起行政相对人怨声载道。 [↑](#footnote-ref-8)
10. 参见李月恒：《行政非诉执行案件适用和解结案的思考》，载《深化司法体制改革--第六届河北法治论坛》，第341页。 [↑](#footnote-ref-9)
11. 参见姜明安：《行政非诉执行检察监督功能价值的五方面体现》，载《检察日报》2019年5月27日，第3版。 [↑](#footnote-ref-10)
12. 参见本报评论员：《推动“四大检察”全面协调充分发展》，载《检察日报》2019年1月23日，第1版。 [↑](#footnote-ref-11)
13. 以上数据来源搜狐网，参见《全国检察机关10个月共受理行政非诉执行监督案件7500余件》，http://m.sohu.com/a/297612327\_362042，浏览日期：2019年9月15日。 [↑](#footnote-ref-12)
14. 以上数据来源于该法院年度工作报告。 [↑](#footnote-ref-13)
15. 参见广晓健：《行政违法行为检察监督制度的困境与完善》，载《牡丹江大学学报》2019年第6期，第67页。 [↑](#footnote-ref-14)
16. 参见朱宁宁：《张军向全国人大常委会报告人民检察院加强对民事诉讼和执行活动法律监督工作情况》，http://www.legaldaily.com.cn/locality/content/2018-10/25/content\_7675800.htm，浏览日期：2019年9月15日。 [↑](#footnote-ref-15)
17. 参见张相军：《以“五化”为方向担当使命做实行政检察》，载《检察日报》2019年9月9日，第3版。 [↑](#footnote-ref-16)
18. 参见朱宁宁：《进一步加强民事诉讼执行法律监督队伍建设》，载《法制日报》2018年10月26日，第2版。 [↑](#footnote-ref-17)
19. 参见张相军：《关于做好新时代行政检察工作的思考》，载《中国检察官》2019年第4期，第57页。 [↑](#footnote-ref-18)
20. 参见刘艺：《构建行政检察监督机制的意义、方法和重点》，载《人民检察》2016年第16期，第23页。 [↑](#footnote-ref-19)
21. 参见张相军：《以“五化”为方向担当使命做实行政检察》，载《检察日报》2019年9月9日，第3版。 [↑](#footnote-ref-20)
22. 参见龚振羚：《认识的特性及认识对实践的指导作用新论》，载《贵州社会科学》2005年第4期，第49-52页。 [↑](#footnote-ref-21)
23. 参见孙晓茹：《浅析行政非诉执行案件检察监督工作》，载《中国检察官》2019年第3期，第70页。 [↑](#footnote-ref-22)
24. 参见傅国云：《创新机制推动行政争议实质性化解》，载《检察日报》2019年9月9日，第3版。 [↑](#footnote-ref-23)
25. 参见谢小剑：《司法责任制改革中检察一体化的完善》，载《中国刑事法杂志》2017年第5期，第83页。 [↑](#footnote-ref-24)
26. 参见郭松：《绩效考评与司法管理》，载《江苏行政学院学报》2013年第4期，第124-126页。 [↑](#footnote-ref-25)
27. 从广东省检察院制定的基层院考评标准看，对行政非诉执行检察监督没有设置具体的评价指标，无法对其进行精准考评，基层行政检察人员也无法将此项工作进行对标对表推动。 [↑](#footnote-ref-26)
28. 参见天津市人民检察院第二分院课题组：《论司法责任制改革背景下检察官绩效评价体系构建》，载《中国检察官》2018年第3期，第5页。 [↑](#footnote-ref-27)
29. 参见江伟：《对“互联网+深化检务公开”的探索与思考》，载《人民检察》2017年第8期，第39-40页。 [↑](#footnote-ref-28)
30. 抓专项的办法已经为行政非诉执行监督实践检验取得明显成效，高检院对此予以明确肯定，并提出要围绕中心服务大局，结合各地特点适时开展各类“小专项”监督活动。参见张相军：《以行政非诉执行监督为突破口做实行政检察工作》，载《检察日报》2019年5月27日，第3版。 [↑](#footnote-ref-29)
31. 参见孙晓茹：《浅析行政非诉执行案件检察监督工作》，载《中国检察官》2019年第3期，第69-70页。 [↑](#footnote-ref-30)
32. 参见张相军：《以“五化”为方向担当使命做实行政检察》，载《检察日报》2019年9月9日，第3版。 [↑](#footnote-ref-31)