

行政诉讼中的检察监督与行政公益诉讼 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/53/2021_2022__E8_A1_8C_E6_94_BF_E8_AF_89_E8_c36_53291.htm [内容摘要]

在《行政诉讼法》制定之时，立法机关对检察监督的范围加以较大限制还有一定的理由和根据，但在现时的条件下，仍然将检察监督局限于抗诉一途就完全没有道理，已经不适用今天我国行政法治的现实需要了。因此，修改《行政诉讼法》，增加关于检察监督的具体条文，进一步明确检察监督的对象、方式和手段是非常必要的。《行政诉讼法》总则第10条规定，“人民检察院有权对行政诉讼实行法律监督”。这一规定确立的检察监督的范围是非常宽泛的，其涉及的监督对象可以包括人民法院、人民法院的审判人员、行政诉讼所有参加人、参与人，甚至可以包括与被诉行政行为有关的其他任何行政机关、组织和个人；其监督方式可以包括检察机关为实现监督目的能够和应该采取的任何方式，如主动提起公诉，支持原告起诉，出席法庭审理和在法庭审理中提出纠正违法的意见，依上诉审程序提出抗诉，依审判监督程序提出抗诉，以及查处审判人员在行政审判中徇私舞弊、枉法裁判的行为等；其监督手段可以包括为实现监督目的能够和应该采取的任何监督手段，如接受当事人和其他公民、组织的申诉、控告、检举，听取与案件有关的利害关系人的陈述、申辩，调阅法院案卷材料，向有关行政机关以及公民、组织了解情况、调取证据，以及必要时委托有关鉴定机构进行鉴定，等等。当然，这只是对《行政诉讼法》总则第10条规定的字面理解，《行政诉讼法》的具体条文对检察监督并没有规定这么广

泛的监督对象、监督方式和监督手段。《行政诉讼法》的具体条文关于检察监督的规定仅有一条，即第64条。该条规定，“人民检察院对人民法院已经发生法律效力的判决、裁定，发现违反法律、法规规定的，有权按照审判监督程序提出抗诉”。根据这一规定，行政诉讼中检察监督的范围非常狭窄，其涉及的监督对象仅仅包括人民法院的判决、裁定；其监督方式仅仅包括依审判监督程序提出抗诉；监督手段则更没有具体规定。可见，《行政诉讼法》总则确定的检察监督的基本原则在该法具体条文中并没有得到很好的落实，或者说，落实得很不好。当然，法律总则确定的基本原则在以具体条文具体的过程中总是要受到一定具体时空条件的限制，具体条文对于基本原则总会留有余地，因为基本原则需要适用更广泛的时空。但是，就《行政诉讼法》总则确立的检察监督基本原则与其具体化的具体条文的关系来说，在1989年全国人大通过的《行政诉讼法》中，二者太不成比例了，太不协调了。如果说，在16年前，在《行政诉讼法》制定之时，立法机关对检察监督的范围加以较大限制还有一定的理由和根据的话，那么，在现时的条件下，仍然将检察监督局限于抗诉一途就完全没有道理，完全不适用今天我国行政法治的现实需要了。因此，修改《行政诉讼法》，增加关于检察监督的具体条文，进一步明确[1]检察监督的对象、方式和手段是非常必要的。由于时间的关系，这里不讨论行政诉讼中检察监督的所有问题，而只探讨行政诉讼中检察机关提起公益诉讼的必要性和可行性的问题。关于检察机关提起行政公益诉讼的必要性问题，可以从以下三个方面考察：其一，行政主观诉讼对维护国家和社会公共利益的限制性行政主观

诉讼对维护国家和社会公共利益的限制性是多方面的：首先，就行政主观诉讼而言，法律只允许本人主观权利受到行政行为侵犯的行政相对人提起诉讼，对于与本人特定权益无涉的国家和社会公共利益被侵犯，任何个人、组织都无权起诉。然而，在现代社会，行政侵权行为侵犯非特定行政相对人的非特定权益的现象却越来越多，例如，国企主管行政机关在国有企业转制过程中非法处置国有资产，导致国有资产流失；国土资源主管行政机关非法转让国有土地使用权或国有矿产资源采矿权，导致国家财产损失；环境主管行政机关不作为，放任企业排放废水、废气、废渣，污染环境；林业主管行政机关违法颁发森林采伐许可证，造成森林大面积被滥伐和导致生态破坏；政府违法制定、修改或废止城市、乡镇规划，导致国家重要历史文化遗产遭受破坏，等等。其次，根据行政主观诉讼的规则，即使行政相对人本人权益受到侵犯，其他人的权益以及国家和社会公共利益也同时被侵犯，如果被侵权人不能证明自己被侵犯的权益有不同于他人权益以及国家和社会公共利益的特别之处，也同样不能提起行政诉讼。此外，被侵权的行政相对人即使能证明自己被侵犯的权益有不同于他人权益以及国家和社会公共利益的特别之处，其起诉被法院受理，法院也只对相对人被侵犯的权益予以救济，而不会同时对受到侵犯的国家和社会公共利益给予救济，或同时追究侵犯国家和社会公共利益的行政行为的行政责任。其二，现行监督制度对维护国家和社会公共利益的限制性有人认为，对于违法侵犯国家和社会公共利益的行政行为（作为或不作为），可以通过我们现行监督机制予以监督和查处，而无需通过检察机关提起行政公益诉讼进行监督和救

济。诚然，我国现行监督机制对于违法侵犯国家和社会公共利益的行政行为（作为或不作为）确实能发挥重大监督作用。但是，这种作用也是有很大局限性的。首先，就人大对行政的监督而言，其监督对象主要是行政立法和抽象行政行为，一般不及于具体行政行为，而侵犯国家和社会公共利益的行政行为（作为或不作为）大多是具体行政行为。其次，就行政监察对行政的监督而言，其职责主要是检查行政机关执行法律、法规和政府的决定命令中的问题；受理对行政机关和行政公职人员违反政纪的控告、检举；查处行政机关和行政公职人员违反政纪的行为。[2] 这种监督对于追究违法侵犯国家和社会公共利益的行政行为的机关和个人的责任是有作用的，但对于及时和有效维护和保障违法侵犯国家和社会公共利益的作用却有很大的局限性。此外，就检察机关提起刑事公诉对行政可能产生的监督作用而言，一是其监督的重点是行政公职人员贪污、受贿及渎职的犯罪行为，而很难及于行政机关侵犯国家和社会公共利益的一般违法行政行为（作为或不作为），二是此种监督因属事后监督，从而很难及时和有效地维护和保障国家和社会公共利益。其三，行政主体维护国家和社会公共利益的局限性 有人认为，对于行政行为（作为或不作为）违法侵犯国家和社会公共利益的问题，可以通过行政系统内部的层级监督和专门监督解决，而无需通过检察机关提起行政公益诉讼进行监督和救济。诚然，行政系统内部的层级监督和专门监督对于解决行政行为（作为或不作为）违法侵犯国家和社会公共利益的问题可以发挥重要的作用。但是，这种作用也是有局限性的：首先，就层级监督而言，上下级行政机关因各种因素的缘故，可能构成利益

共同体，下级行政机关的行为有时事前即请示过上级，有时甚至是奉上级指示而为，在这种情况下，下级行政机关的违法行为很难企望通过上级机关的监督得到纠正。其次，就专门监督而言，例如，国资局对一般行政机关违法处置国有资产的监督，环保局对一般行政机关违法行政行为导致环境污染、生态破坏的监督，其监督作用有可能还不如层级监督。因为，其一，专门机关对同级行政机关的监督，不如上级机关有权威性；其二，专门行政机关的监督要受到同级人民政府的制约，政府和政府部门首长如果不高兴，专门机关很难采取有效处置措施；其三，专门行政机关（如国资局、环保局）自己即具有实施违法侵犯国家和社会公共利益的行政行为（作为或不作为）的机会与可能，它们如果自己违法，更难于得到及时有效的监督。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com