



行政争议多元化解工作的检察参与

杨曙光, 张子辰

(烟台大学法学院, 山东烟台 264005)

摘要: 检察机关推进行政争议实质性化解的理论与实践, 揭示了行政检察在行政争议多元化解机制中的重要地位。基于对矛盾纠纷多元化解地方立法的考察, 结合现有的行政救济体系, 可以明确多元主体协同下检察机关的角色定位是“监督者”和“促进者”。这一双重面向与检察机关的多种参与方式相契合, 二者共同体现了检察机关参与行政争议化解的运行机理。为提升检察机关参与行政争议多元化解工作的效能, 应合理运用检察参与的各种手段, 推进行政检察的一体化履职, 并加强检察机关与其他行政争议化解主体的联动。

关键词: 行政检察; 行政争议; 多元化纠纷解决; 社会治理

中图分类号: D926.3

文献标志码: A

文章编号: 1673-3851(2025)12-0750-08

Procuratorial participation in the diversified resolution of administrative disputes

YANG Shuguang, ZHANG Zichen

(Law School, Yantai University, Yantai 264005, China)

Abstract: The theoretical and practical explorations into procuratorial organs' promotion of substantive resolution of administrative disputes reveal the significant position of administrative procuratorate in the diversified resolution mechanism of administrative disputes. Based on the investigation of local legislation on multi-dimensional resolution of contradictions and disputes, and in light of the existing administrative remedy system, the role of procuratorial organs in multi-stakeholder collaboration can be defined as that of a "supervisor" and "facilitator". This dual orientation aligns with the diverse modes of engagement by prosecutorial organs, and together they embody the operational mechanism of prosecutorial involvement in the resolution of administrative disputes. To enhance the effectiveness of procuratorial organs' participation in the multi-dimensional resolution of administrative disputes, it is necessary to rationally apply various means of procuratorial participation, promote the integrated performance of administrative procuratorial functions, and strengthen the linkage between procuratorial organs and other subjects involved in resolving administrative disputes.

Key words: administrative prosecution; administrative disputes; diversified dispute resolution; social governance

作为全面依法治国的基本要求^[1], 在法治轨道上推进行政争议多元化解, 既与法治中国建设的工作规划相契合, 也是法治政府建设需着力推进的

重点任务。然而, 当前行政争议多元化解工作的理论与实践, 对检察机关参与解纷的重视程度存在不足。例如, 在相关理论研究中, “多元化纠纷解决机

制”在一定程度上已然成为民事领域的专属内容,研究重心不在行政争议,亦未涉及其中的检察参与。《最高人民法院关于进一步推进行政争议多元化解工作的意见》(法发〔2021〕36号)以法院为主体对行政争议多元化解工作进行了规定,尤其规范了法院同行政机关的联动与对接,然而关于如何与检察机关进行工作联动未有提及,甚至连“检察机关”的概念都隐含于“加强与其他国家机关、社会组织、企事业单位的联系”这一概括性表述中。在立法层面,尽管检察机关参与相关内容有所涉及,但整体上对其角色定位、参与价值等呈现仍显薄弱。这一现状显然与检察机关在行政争议解决工作中起到的作用不相称。检察机关关于2019—2020年开展了“加强行政检察监督 促进行政争议实质性化解”专项活动,展现了行政检察的解纷成效;《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》对检察机关“在履行法律监督职责中开展行政争议实质性化解工作”提出要求;《人民检察院行政诉讼监督规则》不仅在总则部分明确了检察机关实质性化解行政争议的职责,还对具体方式以及部分程序性事项进行了规定。由此可见,在实践、政策以及规范层面,均足以印证检察机关在行政争议化解工作中是不可缺少的参与者。

当前,理论层面对检察机关参与行政争议化解工作的研究日益深入,既从制度基础、现实需求、立足点与重点路径等方面分析了行政检察化解行政争议的功能^[2],亦围绕检察机关实质性化解行政争议的角色定位^[3]、属性与效力^[4]等问题展开了讨论。另有研究从新的视角切入,将新时代“枫桥经验”与行政争议实质性化解相结合,论述行政检察工作中的实践模式、路径、困境与对策^[5-6]。但研究者多侧重关注检察机关实质性化解行政争议的功能,鲜有

研究将行政检察机制置于整个行政争议多元化解体系下进行考察。鉴于此,本文通过梳理多元化纠纷解决的地方立法,探究行政争议多元化解工作中检察机关的角色定位,进而阐释检察机关参与行政争议化解的方式、优化路径等问题,以期在理论层面更加全面地理解行政争议多元化解工作的运作模式,在实践层面推进多元化解机制的完善,回应法治社会建设的要求。

一、检察机关参与行政争议化解的立法体现

探究行政争议多元化解工作中的检察参与,首先需要明确检察机关在多主体协同工作布局中的角色定位以及它与其他纠纷化解主体的关系,还应关注检察机关如何发挥争议化解作用等问题。由于多元化纠纷解决的法律规范对前述问题有所涉及,因此,可将相应的地方立法作为研究起点。

(一)多元化纠纷解决机制地方立法对检察机关的规定

自2015年《厦门经济特区多元化纠纷解决机制促进条例》公布施行以来,我国各地因地制宜推进多元化纠纷解决机制立法工作,相继出台了地方性法规以及地方政府规章,总体呈现出“国家立法缺位,地方立法繁荣”的局面。

据统计,当前至少存在18部省级地方性法规、8部设区的市级地方性法规、2部经济特区法规、2部地方政府规章以及若干地方规范性文件。通过对地方立法文本的观察分析,可以发现各法规在整体上均对检察机关参与多元化纠纷解决作出了规定,但在形式与内容方面存在一定的差别。本文选取山东省、黑龙江省、福建省、安徽省四地的省级地方性法规为分析样本,其中涉及检察机关的规定分别见表1—表4。

表1 《山东省多元化解纠纷促进条例》中关于检察机关的规定

位置	条文数	涉及方面
第一章 总则	第五条	纠纷解决工作的参与主体
第二章 职责分工	第九条	检察机关的职责
第四章 程序衔接	第三十二条	各主体的程序衔接原则
	第三十八条	检察—和解的衔接规定
第六章 保障措施	第五十八条	各主体信息化建设职责
	第五十九条	各主体宣传教育职责
第七章 监督考核和责任追究	第六十条	各主体责任机制建设要求

由表1—表4可知,在形式上,各地立法关于检察参与的差异主要表现为反映此类内容的条文在体例结构中的位置不同。例如,相关立法文本中存在检察机关与其他纠纷化解主体协调配合的内容,但

分布情况各有不同。《山东省多元化解纠纷促进条例》将此部分规定于“第四章 程序衔接”中;《福建省多元化解纠纷条例》在“第二章 职责分工”“第四章 效力确认”都有体现;而《安徽省多元化解纠纷

促进条例》则在“第二章 化解主体”和“第三章 化解途径”对此进行规定。此外,各地有关检察参与的规定在内容上也存在一定差异。例如,关于检察机关参与化解纠纷的具体职责,《黑龙江省社会矛盾纠纷多元化化解条例》仅规定了刑事和解方面的职责,

《山东省多元化解纠纷促进条例》同时规定了民事行政和解的检察参与,《福建省多元化解纠纷条例》在前述基础上强调了检察院的诉讼监督职能,还从人民法院角度规定了与检察院关于调解、和解的对接工作机制。

表2 《黑龙江省社会矛盾纠纷多元化化解条例》中关于检察机关的规定

位置	条文数	涉及方面
第一章 总则	第二条	纠纷解决工作的参与主体
第二章 职责分工	第九条	检察机关促进刑事和解
第六章 工作规范	第四十三条	社会矛盾纠纷化解责任制
	第四十四条	多元化化解工作的宣传职责
	第四十六条	各解纷主体的业务培训职责
	第四十九条	收取纠纷化解费用的规定
第七章 工作保障	第五十六条	购买服务支持调解工作
第八章 责任追究	第五十八条	司法救助
	第六十条	对各主体追究责任的情形

表3 《福建省多元化解纠纷条例》中关于检察机关的规定

位置	条文数	涉及方面
第一章 总则	第五条	纠纷解决工作的参与主体
第二章 职责分工	第十一条	检察机关的职责
	第十二条	公安机关加强与检察机关在刑事和解工作中的协调配合
	第二十条	对附带民事纠纷的调解
第三章 化解途径	第二十一条	各主体对多元化化解途径的告知、引导
	第二十二条	应鼓励、引导自行和解,或促成和解
	第三十一条	检察机关在办案过程中对和解、调解的引导要求
第四章 效力确认	第四十一条	与人民法院的刑事和解、调解对接工作机制
第五章 组织保障	第四十九条	人民调解组织联络点/派驻专兼职调解员(基层检察机关)
	第五十五条	司法机关的司法救助
第六章 管理监督	第六十二条	各主体违反条例规定的处理

表4 《安徽省多元化解纠纷促进条例(2023修正)》中关于检察机关的规定

位置	条文数	涉及方面
第一章 总则	第五条	纠纷解决工作的参与主体
第二章 化解主体	第十条	检察机关建立健全检调对接制度等职责
第三章 化解途径	第三十四条	检察机关办案中对当事人和解的建议与引导
	第三十七条	各主体应加强协调配合
第四章 保障措施	第四十四条	各主体信息化建设职责
	第四十六条	各主体责任机制建设要求
第五章 监督管理	第四十九条	各主体违反规定的处理

(二)相关立法对检察机关参与行政争议化解的呈现不足

各地多元化纠纷解决立法对多元化纠纷解决的原则、主体职责、工作重点、程序事项、保障监督等方面进行了规定,促进了多元化纠纷解决机制的运行。其中涉及检察机关的规定虽然为研究行政争议多元化化解工作中的检察参与提供了规范层面的参考,但仍存在不足之处。

第一,部分条文概括性强,但欠缺明确性。如《福建省多元化解纠纷条例》第二十二条规定的促进和解职责,需根据文本的整体表述,结合条文目的、检察机关职能以及相关解纷实例,通过法律解释才能得出检察机关工作人员是相关义务主体的结论。第二,相较于民事纠纷,各地立法整体对行政争议多元化化解工作缺乏足够的关注,在篇幅上着墨甚少以至于具有一定的片面性,体现不出检察机关在其中的独特价

值。第三,各地立法虽然体现了争议化解工作的“多元主体参与”,但是未侧重突出“多元主体协同”,参与化解行政争议的各主体关系有待厘清。因此,探讨行政争议多元化解工作中的检察参与问题,需要在立法文本的基础上作进一步的梳理与完善。

二、检察机关参与行政争议多元化解的角色定位与参与方式

(一)行政争议多元化解工作中检察机关的角色定位

行政争议解决机制针对的对象是引起纠纷的行

政行为,具体表现为违法行政行为和不当行政行为^[7]。围绕这些行为,结合当前以“行政复议、行政诉讼、调解、和解”为主要解纷途径^{[8]①}的行政救济制度,可以梳理出当前行政争议多元化解工作机制的概况,如图1所示。其中,行政机关、人民法院为主导者,通过行政复议、行政诉讼解决多数争议;检察机关为监督者、促进者,通过行政检察监督行政权与审判权,并在履职过程中参与社会治理;人民团体、基层群众性自治组织、企业事业单位等其他主体为参与者,与行政机关、人民法院、检察机关协同,通过调解、促成和解来化解部分争议。

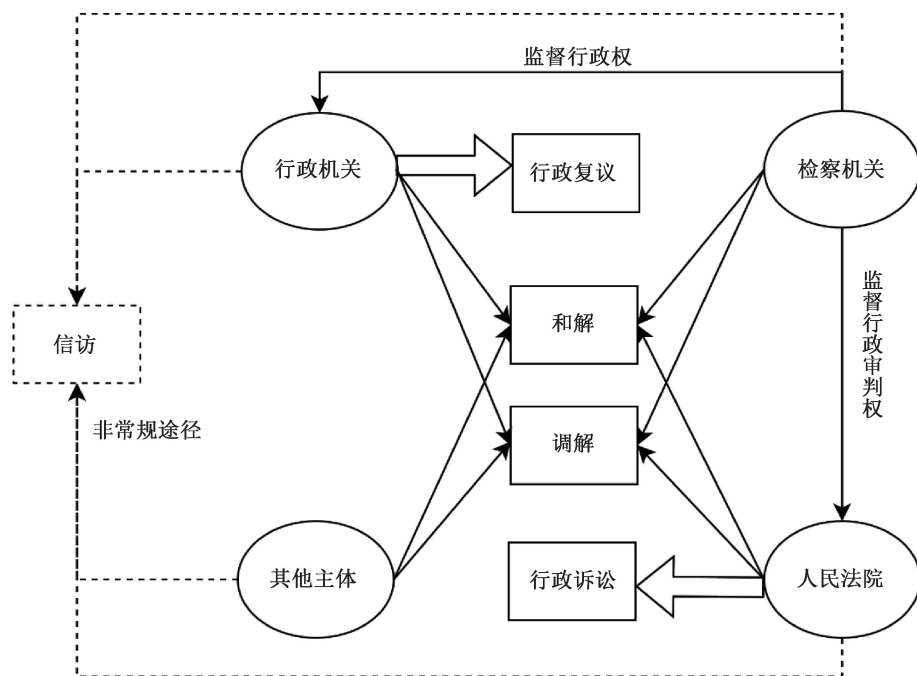


图1 行政争议多元化解工作机制概况

行政诉讼法律监督是行政检察的基石^[9],检察机关对行政争议多元化解工作的参与主要围绕诉讼监督展开。基于检察机关的法定定位、我国《人民检察院组织法》第二十条以及《行政诉讼法》第十一条规定的检察职权,人民检察院通过对行政诉讼活动的直接监督以确保人民法院公正、及时审理行政案件,唯有以“公正”为前提行政诉讼才能保障权利、化解行政争议,实现案结事了^[2]。在此过程中,由于行政诉讼是审判权对行政权的一种监督,因此检察机关借助对诉讼活动的监督,可以间接实现对行政机关实施法律活动的监督。

党的十八届四中全会提出的三项行政检察改革举措反映出检察机关的行政检察职能正在逐步扩展^[10],此后检察机关只能针对行政行为实施间接监督的状况随之发生转变。2017年修改的《行政诉讼法》在法律层面创设了行政公益诉讼制度,使得部分

涉公共利益的行政行为得以通过诉前程序被纳入监督范围。2019年最高人民检察院提出“穿透式”行政检察监督的理念,立足我国行政检察“一手托两家”的作用,由表及里,通过“行政诉讼监督、促进依法行政、化解行政争议、参与社会治理”四个层次发挥检察机关的职能^[11]。该理念的提出,使得检察机关从借助监督诉讼活动间接监督行政行为转向直接针对行政权进行监督成为可能。最高人民检察院第169号指导性案例针对此提供了实例,该案中的检察机关突破了常规的争议解决方式,在面对超过起诉期限的困境时,基于与人民法院合作的工作纪要在诉讼程序外向区市场监管局发出检察建议,以此

① 尽管信访是争议解决的重要途径之一,但应当被视为是一种非常规途径,当某些特殊纠纷不能通过国家正式的解纷渠道化解时才考虑使用。

实现了行政检察监督职权的隐性扩张^[12]。

在国家治理新理念新思想新实践的推动下,社会治理体系日渐强调多元主体的协同。在此背景下,新时代行政检察理念以“参与社会治理”为要求,积极回应促进社会治理体系与治理能力现代化、提升社会治理活力的需要。参与社会治理要求检察机关依法能动履职,将行政争议实质性化解贯穿办案始终,主动融入社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制^[13]。具言之,以当事人自愿为前提,围绕人民群众合理诉求,对监督职能进行合理延伸,主持、促进调解或引导当事人自行和解^{[14]9},推进行政争议的源头预防工作。在办理好个案的基础上,注重类案监督,以实现“办理一案,治理一片”的良好社会效果。

总之,基于行政检察工作的开展,检察机关的角色定位表现为“监督者”和“促进者”的双重面向。其中,“监督者”是指行政检察“一手托两家”,既保障人民法院公正司法,又促进行政机关依法行政^{[14]8}。一方面,通过行使检察权进行诉讼内监督,包括生效裁判监督、审判活动监督、行政执行活动监督等;另

一方面,将法律监督范围从诉讼领域向诉讼领域外拓展^[15],实施行政违法行为的检察监督。“促进者”是指检察机关对社会治理发挥促进作用。申言之,在办理行政检察监督案件的过程中,重视行政争议的多元化解工作,积极与其他主体联动衔接,运用调解、和解等诉讼外方式将行政争议化解在前端,以实现矛盾纠纷的源头预防。此外,遵循“个案办理—类案监督—社会治理”的办案思路,切实解决履职过程中发现的普遍性、代表性问题,以深入推进社会治理^[13]。

(二)行政争议多元化解工作中检察参与的具体方式

《人民检察院组织法》与《人民检察院行政诉讼监督规则》规定的检察机关多种履职手段是其在行政争议多元化解工作中具体参与方式的规范依据。检察参与的具体方式如图2所示,主要表现为三类:其一,强制性参与方式,如抗诉;其二,非强制性参与方式,如检察建议、调解、促成和解等;其三,辅助性参与方式,如调查核实、检察听证、检察宣告、司法救助、检察宣告等^①。

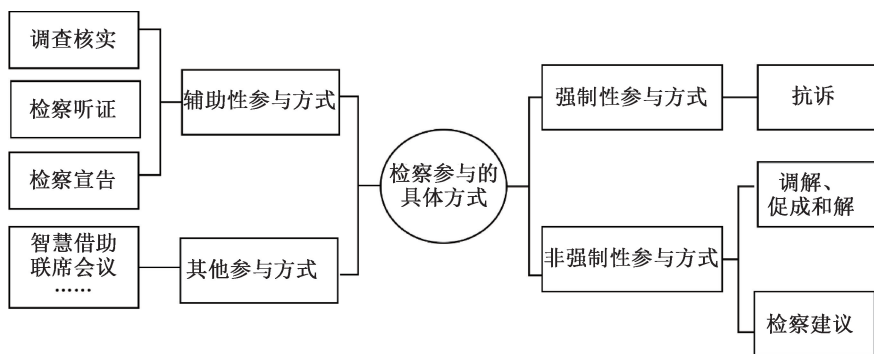


图2 检察参与的具体方式

强制性和独立性的不同导致各类参与方式在实践中呈现适用上的差异。例如,抗诉是行政检察监督中传统、重要的监督手段,最具刚性监督效力^{[14]29}。这种强制性监督效力能够启动再审程序,其单独使用时直接导向行政争议的化解,是纠纷化解的有力保障,而有的参与方式只能起到辅助作用。例如,检察听证的运用使得检察机关在充分听取和考虑参与主体意见的基础上作出决策,增强办案的透明度与公信力^[16]。听证的主要目的是解决案件处理过程中涉及的事实与法律争议,或是在有重大社会影响的案件中充分听取各方意见。其虽然具有独立的程序价值,但只能作为化解工作中诸多程序中的一环,需要与其他手段联合使用,而无法独立实现化解争议的效果。

基于“监督者”与“促进者”的角色定位,结合上述检察参与方式,可以揭示行政争议多元化解机制中检察机关的参与机理。具体表现为:a)通过对行政诉讼的检察监督维护司法公正和司法权威,保障行政诉讼活动的规范性,确保其作为行政争议多元化解机制的重要方式的运行有效性;b)通过广义行政违法的检察监督(如行政诉讼活动监督、穿透式监督、检察公益诉讼、对行政违法行为直接进行的检察监督)纠正个案行政违法行为,确保行政权的规范行

① 实践中,检察机关还通过智慧借助(如专家咨询、专家论证)、联席会议、行政诉讼监督报告、跟进监督等其他方式开展工作,这些方式在释法说理、实质性化解争议、风险防范等方面起到了良好的效果。

使,在长远意义上促进依法行政,实现争议的源头预防;c)通过积极促成调解、和解以实现行政诉讼、行政复议外解纷形式的有效替代作用;d)通过司法救助等途径辅助化解行政争议。

三、检察机关参与行政争议多元化解的发展方向

在当前的行政争议多元化解机制中,检察机关灵活运用多种方式,使实质性化解行政争议工作取得了良好成效。为促进行政争议化解工作提质增效,应合理运用检察机关参与行政争议多元化解的各种手段,充分发挥检察系统的内部合力,推进行政检察的一体化履职,并加强检察机关与其他行政争议化解主体的联动。

(一)合理运用检察参与的方式

1. 充分发挥非强制性参与方式的作用

检察建议是典型的非强制性参与方式。最高人民检察院发布的一系列指导性案例和典型案例表明,灵活多样的检察建议能够有效促成行政争议的实质性化解。例如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一案(检例第208号),检察机关通过制发再审检察建议纠正错误判决,使赵某定期生活补助得以补发。该案中,在行政裁判错误的情况下,通过再审检察建议启动审判监督程序具备独特优势,具体有二:一是监督手段的灵活性,检察院在制发再审检察建议前可与法院就案涉问题充分沟通,达成监督结果上的共识,减轻争议解决的阻力^[17];二是监督效率较高,再审检察建议向同级法院提出,程序更加简单,缩减了调查核实、重新审理等步骤的时间,节约了司法资源。

在对行政诉讼的监督之外,检察建议还能通过督促行政机关自我纠错以化解争议。例如最高人民检察院第169号指导性案例,该法定起诉期限已过,检察院通过对市场监督管理局制发检察建议,促使市监局依建议内容启动公示调查程序,纠正了错误登记。近年来社会治理类检察建议顺应“共建共治共享”的社会治理格局,呈现出新的发展态势。针对涉案单位、行业主管部门等制发“改进工作、完善治理”的建议,将个案中发现的普遍性问题通过检察建议的方式予以治理,能实现类案监督和纠纷预防的效果。

在有些行政争议中,特别是涉及房屋拆迁、土地征收补偿等问题的案件,行政行为通常在形式上不违法,争论的焦点往往集中于补偿数额等财产层面的问题。此时通过抗诉或检察建议的方式难以实现

行政相对人的实质诉求,检察机关可通过发挥其“促进者”的职能,积极主持调解或促成当事人之间的和解。在双方“让步”的前提下,由当事人处分自己的权利,以便获取对方的妥协^[18],如此更易实现争议化解的目标。由于行政主体仅能在有限空间内依据自己的意志处分公权力^[19],所以检察机关在调解、促成和解时,应严格把握案件的范围。除了《行政诉讼法》第六十条规定的可调解情形外,从司法实践看,下列案件可促成和解:行政裁决案件、行政机关不履行法定职责的行政案件、行政协议案件、程序瑕疵案件、行政行为违法但超过法定救济期限的案件等^{[14]204}。

2. 以强制性参与方式为保障

非强制性参与方式的法律监督效能存在局限性。例如检察建议旨在通过协商产生一定的程序效果,但不具有对实体权利义务进行处分的内容^[20],因此其强制力整体较弱,对被建议对象只具有柔性效力。虽然检察建议拓展了行政检察的社会治理功能,但仍不能忽视其在适用范围、监督效力、接续程序方面的困境^[21],必要时应以刚性的抗诉方式作为保障。

作为最具刚性特征的参与手段,抗诉直指行政诉讼过程中的错误之处,能够为行政争议化解奠定重要保障。例如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(检例第146号),由于再审检察建议未被采纳,检察机关只得通过抗诉纠正行政审判的错误,充分体现了检察机关“监督者”的角色职能,对非强制性手段的监督效能予以补强,为行政检察化解行政争议的功能提供了有力保障。

3. 重视辅助性参与方式的运用

考虑到行政案件中当事人情绪的对立,同为公权力机关的检察机关需要重视辅助性参与方式的运用。例如,综合运用查档阅卷、走访询问、司法鉴定等方式查清案件事实,核定违法,以保证行政检察的强制性,有效制约权力^[22]。又如,通过检察听证这类程序设计增强其行为的可信服力,消解行政争议化解过程的对抗性。听证员与旁听群众的加入,不仅能起到第三方对行政行为的监督作用,还能将多种意见纳入案件争论点的探讨中,以此缓和当事人的情绪,减少双方分歧。在有些情形中,听证程序本身就是调解或和解的过程,争议方在检察机关的引导与斡旋下充分交换意见,就案件的事实认定和法律适用问题达成共识,在协商中实现行政争议的和谐化解。

(二)推进行政检察的一体化履职

推进“检察一体化”建设是检察机关整合检察资源、提升法律监督效能的重要举措^[23]。在检察机关

“四大检察”“十大业务”新发展格局下,检察一体化的内涵主要围绕组织和业务两方面展开,强调检察机关上下级之间的领导关系和以分工为基础的统筹与协作^[24]。为提高行政检察在行政争议多元化解机制中的效能,需纵向横向联合发力以推进行政检察的一体化履职。

1. 坚持上下一体的目标导向

上下一体是检察一体化的首要问题,其核心在于纵向的上命下从;申言之,下级检察机关在上级检察机关的领导下进行案件办理,执行指示、服从安排部署。在此建制之下,应基于上下级检察机关的职能定位实现纵向一体发力。

一是合理把握上下级检察机关在行政争议化解工作中的职能分工与履职重点。下级检察机关办理占比较多的案件、落实上级决策;上级检察机关基于办案指导权、管理监督权等予以适时的监督指导^[25],并应主动提请办理重大疑难复杂案件,以实现良好的社会治理效果,体现司法引领价值。

二是加强督导指导的力度。下级检察机关主动向上级汇报办案过程中发现的普遍性问题、具有示范性意义的案件等;上级检察机关应提示和督导个案中存在的问题,并及时总结,对于共性问题可开展专项活动进行整治。例如广东省某市人民检察院督促住房和城乡建设行政主管部门依法履行监管职责检察监督案(检例第170号),省检察院对市检察院专项监督中发现的建设工程竣工验收备案问题开展调研走访,从而推动省住建厅对该问题在全省范围内的专项整治,并促成相关配套制度机制的出台。同时,应推动检察指导性案例的制度完善,构建类型化、体系化的指导性案例群并进行案例的动态调整^[26],以便各级检察机关参照与援引。

三是坚持行政检察业务的上下联动。办案过程中,下级检察机关可围绕案件争议的关键事实开展调查核实;上级检察机关科学规划、综合协调,对资源进行合理统筹,对于复杂案情案件、需要跨区域调查案件、群众反映强烈等案件,有效整合辖区内的资源(如办案信息、检察人员、信息化装备等)集中攻克。通过上下联动,增强办案与监督的合力。

2. 加强内部协同与横向协作

检察一体化的另一重构造是横向一体化,其侧重强调检察机关内部职能部门之间的关系以及不同地域之间检察机关的关系。因此,加强内部协同是推进行政检察横向一体化建设的要求之一。一方面,构建行政检察内部的一体化履职机制,以行政诉讼监督为

核心,以行政争议实质性化解为牵引,统合行政裁判结果监督、审判人员违法行为监督、行政执行监督、行政违法行为监督;明确行政检察业务范围内各工作职能的重难点,通过“穿透式”监督理念将各业务相连接,共同拓展行政检察工作的社会治理功能。另一方面,加强行政检察与其他检察业务的协同,整合四大检察等业务部门力量,在明确职权划分、不逾越本职范围的前提下融合履职,优化各业务部门间的案件线索互通、案件办理互助,以检力协同实现工作质效的提升。例如,在民事行政交叉案件中,通过对民事争议的化解间接实现化解行政争议的目的,对于类案还能实现跨业务部门的类案监督,助推系统治理。

在加强内部协同的基础上,横向一体化还要求跨区域间的协调配合。对于跨地域的复杂行政争议、相互关联的同类型案件等,需要不同辖区的检察机关互相支持配合,共享线索以交流案件的办理情况。将关联线索统一整合研判,为调查核实案情提供便利,进而共同磋商制发处理意见^[24]。尤其要充分利用数字检察优势,将检察业务数据化,利用平台与算法消解业务同步、数据传输、人员互动等环节的壁垒,构建“业务主导、数据整合、技术支撑、重在应用”的工作机制,实现检察资源的高效利用。

(三)加强检察机关与其他解纷主体的互动

行政争议多元化解机制的核心在于多元解纷主体的协同,通过整合化解行政争议的社会资源,构建多元参与、相互强化、合作治理的解纷机制^[27]。与之相适应,检察机关应与其他主体协同参与行政争议多元化解工作,从三个维度加强与其他解纷主体的互动。

第一,促进行政检察办案中与其他主体的协同。在行政检察办案过程中,检察机关可通过与其他主体沟通协商,以解决事实认定、法律适用中的疑难问题,针对专业性问题提出更加切实可行的对策;亦可联合其他主体共同搭建多方磋商平台,或建议行政机关出面协调,以畅通表达渠道,回应当事人诉求。行政检察办案中的多方协同不仅能促进个案的争议解决,有时还能扩大案件的影响范围,实现社会治理效果。例如,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(检例第146号)中,省检察院积极与省高院、省公安厅沟通协商,对案件争论焦点(驾驶证吊销问题)开展座谈,就存在争议的问题达成共识,统一了区域内类似案件的执法标准和裁判尺度,消除了潜在争议。

第二,优化检察机关与其他主体的工作衔接机制。例如,促进行政检察工作与调解工作衔接,借鉴

民事及轻微刑事领域的“检调对接”工作机制,坚持“预防在前、调解优先”的纠纷化解理念,注重个案中权利与方法的告知、争议问题的释明,引入第三方非诉纠纷化解组织,争取实现行政争议在前端的一站式解决。又如,注重“府检联动”的机制建设,基于重点案件、重大工作中的常态互动,进一步创新联动工作机制,通过规范程序加强检察监督与行政执法监督的衔接,凝聚共治合力。

第三,构建行政争议综合调处机制,各主体联合化解。各地方应构建并逐步完善行政争议预防与实质化解“3+N”工作机制,以复议机关、审判机关、检察机关为主体,联合其他有助于行政争议化解的主体(尤其是重点领域执法部门),以协作方式化解行政争议。具言之,通过示范庭审、召开联席会议、联合培训调研、发布典型案例和会议纪要等方式,对于行政争议多发领域的重难点问题达成共识,使行政执法、行政复议、行政审判、行政检察在相应的标准上做到统一,凝聚多方主体之间的强大合力。

四、结 语

当前行政争议化解的检察实践表明,行政检察工作逐步走出被忽视的低谷,已成为“四大检察”法律监督新格局的重要组成部分。在推进国家治理体系和治理能力现代化,坚持和发展新时代“枫桥经验”的背景下,于行政争议多元化解机制下分析检察机关的地位和作用具有现实必要性。本文通过梳理与总结矛盾纠纷多元化解工作的地方立法,并结合行政救济的总体格局,明确了检察机关在行政争议多元化解工作中的角色定位呈现出“监督者”和“参与者”的双重面向,并且阐释了此定位下行政检察以何种手段和方式化解行政争议。在此基础上,进一步提出了检察机关参与行政争议多元化解的三个发展方向,即参与手段的合理使用、行政检察的一体化履职、与其他主体的有效互动。为了进一步提升行政检察的效能,应尽早将完善规范依据、深入实施数字检察战略付诸实践,以检察力量推进社会治理。

参考文献:

- [1] 程琥. 在法治轨道上推进行政争议多元化解[J]. 中国法律评论, 2015(2): 23-29.
- [2] 沈福俊. 行政检察化解行政争议功能论析[J]. 政治与法律, 2022(7): 163-176.
- [3] 章志远. 检察机关在行政争议实质性化解中的角色定位[J]. 中

- 共中央党校(国家行政学院)学报, 2023, 27(2): 134-141.
- [4] 傅国云. 检察机关实质性化解行政争议的属性、定位及效力[J]. 人民检察, 2022(9): 50-54.
- [5] 袁梦银. 行政检察视角下的行政争议实质性化解与“枫桥经验”[J]. 中国检察官, 2021(1): 56-59.
- [6] 李建超, 秦婧. 运用新时代“枫桥经验”推动行政争议实质性化解[J]. 人民检察, 2024(15): 20-22.
- [7] 林莉红. 法治国家视野下多元化行政纠纷解决机制论纲[J]. 湖北社会科学, 2015(1): 10-16.
- [8] 章志远. 信访潮与中国多元化行政纠纷解决机制的重构[J]. 法治研究, 2012(9): 10-17.
- [9] 浙江省人民检察院课题组, 傅国云. 检察机关实质性化解行政争议问题研究[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2022, 52(9): 25-36.
- [10] 梅扬. 行政违法行为检察监督的概念谱系和运作机理[J]. 社会科学, 2024(5): 171-180.
- [11] 张相军, 何艳敏, 梁新意. 论“穿透式”行政检察监督[J]. 人民检察, 2021(10): 6-13.
- [12] 姚魏. 论行政检察监督职权的扩展及其路径: 以最高人民检察院第169号指导性案例为视角[J]. 行政法学研究, 2024(3): 42-56.
- [13] 张相军. 论高质效办好每一个行政检察监督案件[J]. 人民检察, 2024(12): 17-21.
- [14] 杨春雷, 万春, 姜明安. 行政检察业务[M]. 北京: 中国检察出版社, 2022.
- [15] 江国华, 王磊. 行政违法行为的检察监督[J]. 财经法学, 2022(2): 82-96.
- [16] 于丽红, 邓洪涛. 论检察听证制度诉讼化改造[J]. 江西社会科学, 2022, 42(9): 157-165.
- [17] 陈炜彤, 王贵生. 民事检察监督中抗诉与再审检察建议路径选择研究[J]. 河北法学, 2024, 42(11): 182-200.
- [18] 章剑生. 行政争议诉前调解论: 法理、构造与评判[J]. 求是学刊, 2023, 50(4): 89-101.
- [19] 陈永革, 肖伟. 行政调解: 内涵界定、法理基础和应然价值[J]. 甘肃行政学院学报, 2011(3): 119-126.
- [20] 叶燕培. 检察建议的法理分析[J]. 中国检察官, 2020(21): 61-64.
- [21] 范怡倩. 论民事再审检察建议制度的三重困境与出路[J]. 中国法律评论, 2023(6): 94-109.
- [22] 张杰. 检察机关法律监督刚性视域下的调查核实权[J]. 政法论坛, 2023, 41(3): 95-105.
- [23] 陈文聪. 检察一体化问题研究[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2023, 41(2): 164-176.
- [24] 张智辉. 论检察一体化[J]. 中国法学, 2023(3): 246-263.
- [25] 朱铁军, 李碧辉. 三个维度强化检察一体履职[N]. 检察日报, 2024-06-07(09).
- [26] 胡聪沛. 检察指导性案例的应用现状及效果提升[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2024, 54(10): 110-126.
- [27] 左文君, 张竞匀. 构建矛盾纠纷多元化解机制: 新时代“枫桥经验”解析[J]. 长江论坛, 2019(5): 83-89.