论检察机关监督乡镇执法机关的机制构建

吴云, 刘善军, 朱再良, 杨国志, 程相鹏, 曹焯, 程巧玲

(浙江省湖州市人民检察院, 浙江湖州, 313000)

摘要: 目前检察机关监督乡镇执法机关的工作机制极不健全, 存在法律地位不明确、职权缺乏具体规定、监督手段缺乏强制力、法律监督不能独立开展等很多问题。这既与乡镇行政执法的特点有很大关系, 同时也与立法未明确赋予检察机关对包括乡镇执法机关在内的行政执法机关的法律监督权力有着直接关系。基于此, 应当遵循司法规律原则、权力结构完整性原则、决策权执行权监督权等权力相互协调制约机制原则和谦抑性原则, 从明确监督地位、明晰监督职权、完善监督手段、强化队伍建设和经费保障以及建立健全配套制度等方面构建检察机关监督乡镇执法机关机制。

关键词: 检察机关; 法律监督; 乡镇行政执法; 监督机制; 完善路径

中图分类号: D916.3

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2012)05-0076-06

一、检察机关监督乡镇执法机关的现状及其存在问题

当前, 乡镇基层政权已经普遍设立了派出人民法庭、公安派出所、司法所, 部分工商、税务、国土等行政派出机构等, 但是从1998年到2005年间, 检察机关的基层派出机构一直是空白的。^①自2006年以后, 各地检察机关又开始对乡镇检察室进行思考和探索。经历了整顿期、重新探索期之后, 乡镇检察室与人民法庭、基层派出所、乡镇司法所共同组成完备的基层司法工作体制, 也是乡镇行政执法监督的“排头兵”。但由于先天的不足和后天的不完善, 乡镇检察室的监督效果并没有得到充分的发挥。

(一) 法律地位不明确

在现有的基层司法机构体系中, 有关人民法庭、公安派出所的设置及其职能的法律依据比较明确。相比较而言, 乡镇检察室在人民检察院组织法中并未规定, 《人民检察院乡(镇)检察室工作条例》作为最高检察机关颁行的“内部”文件, 其效力不及法律。这导致了目前的乡镇检察室的法律地位不明确, 成为乡

镇检察室建设工作的最大问题和困难, 也致使地方党委政府的认同程度相对较低, 其监督不易被行政执法机关认可与接受。“名不正则言不顺”, 这是乡镇检察室发挥职能的一个首要的先天性不足。

(二) 监督职权缺乏明确、具体的规定

在现行法律法规及政法系统内部规范性文件中规定乡镇检察室职能, 涵盖面太广, 重点不够突出, 也不易掌握。由于目前正处于乡镇检察室重建探索的过程中, 各地设立乡镇检察室时, 结合自身的实际, 在乡镇检察室职能方面作了不尽相同的规定, 这些规定比较笼统、粗略, 造成乡镇检察室工作职能模糊、混乱, 缺乏规范和细化。在这种情况下, 乡镇检察室监督乡镇行政执法的过程中常常会出现“不知道监督什么”“不知道怎么监督”的尴尬情形。

(三) 监督手段缺乏强制力

在实践中, 检察监督一般采用的是检察建议的方式。这种检察建议的应用具有广泛性和针对性, 但是作为一种事实行为, 它并没有法定的约束力。虽然在理论上它具有一定事实的强制力, 类似于“行政指导”, 但收到检察建议的行政机关也常常将检察建议书束之高阁, 不予理睬, 使监督流于形式, 成为一纸空文。

收稿日期: 2012-07-03; 修回日期: 2012-08-06

基金项目: 浙江省人民检察院2011年度重点课题《检察机关监督乡镇执法机关的机制与完善》(sy2011A04)

作者简介: 吴云(1962-), 男, 浙江平湖, 浙江省湖州市人民检察院党组副书记、副检察长, 主要研究方向: 检察学; 刘善军(1963-), 男, 浙江嵊州人, 浙江省湖州市人民检察院检察委员会专职委员, 主要研究方向: 检察学; 朱再良(1966-), 男, 安徽当涂人, 浙江省湖州市人民检察院研究室主任, 主要研究方向: 检察学。

(四) 法律监督不能完全独立地开展

虽然法律规定检察机关行使法律监督权不受行政机关、社会团体和个人的干涉,但在实践中,乡镇检察室受到多方面的压力和影响,有时无法完全独立地行使职权。有些地区的乡镇检察室,在经费、办公地点和设备等方面都依托、受限于地方行政机关。地方政府更希望乡镇检察室配合当地政法工作的开展,而不乐意被监督,或直接或间接或变相地干涉法律监督权的行使,很多情况下面对这样的冲突检察室不得不妥协和让步。与当地行政机关的密切关系及较强的依赖性,也导致了涉及执法人员的犯罪行为的监督不力,影响了监督效果。

(五) 硬件和软件建设上存在不足

与行政执法的纷繁复杂相对照,乡镇检察室的人员和设备配备方面就显得捉襟见肘。一方面,人员数量不足是困扰已久的问题;另一方面,工作任务繁重和培训不足等原因导致了监督队伍专业素质的缺乏。在实践中,往往会由一些老同志到基层一线开展工作,丰富的实践经验和阅历等都是其有利之处,但理论知识的缺乏,对新的领域把握不足,接受新事物、新知识的能力较弱等也是其不足之处,这种人员配置年龄结构的不合理也很大程度上影响了工作的开展。在硬件配置方面,一些乡镇检察室的办公条件较差,设备跟不上,导致了工作效率的低下,也极大地影响了法律监督权的作用发挥。

可见,乡镇执法检察监督的薄弱,与“强化法律监督、维护公平正义”的主题不相适应,也与构建“和谐社会”“法治社会”的任务不相适应,使当前对乡镇一级的检察监督呈现出“心有余而力不足”之态。

二、检察机关监督乡镇执法机关机制的构建原则^[1]

检察机关监督乡镇执法是具有天然的正当性的,因为检察机关是宪法规定的法律监督机关,对行政执法进行监督是法律监督的应有之义,乡镇执法自然应当纳入检察机关的监督范围。而检察机关监督乡镇执法的现状存在问题充分说明检察机关监督乡镇执法应当大力加强和完善,构建完整的、符合乡镇实践需要的监督机制。而构建检察机关监督乡镇执法机制不能盲目,应当遵循一定的原则。我们认为,具体原则大致有以下几个:

第一,有利于司法公正原则。司法规律是指司法活动内在的、本质的必然联系。由于“司法的公正性是司法现象和司法过程内在本质的必然联系,是司法活动必须执行的基本规律”^[2],因此,追求公正应该

是司法活动的基本规律。构建检察机关监督乡镇执法机制必须以有利于实现司法公正为基本准则,围绕保障司法公正来设计各项具体制度。

第二,权力结构完整性原则。构建检察机关监督乡镇行政执法机制,事实上是行政执法检察监督权力在监督乡镇执法部门时的一种权力配置,是在具体法律制度上的构建体现,所以必须遵循权力结构完整性原则。否则,检察权就要遭受行政权、审判权的抵制和非法干扰,失去与审判权、行政权相抗衡的力量,检察权的依法独立行使原则也必然会受到动摇。关于行政执法检察监督权力结构组成的基本法律要素,笔者赞同一些论者关于检察权结构的主张:知情权、诉讼程序决定权、纠正违法和责任追究的程序启动权以及检察建议权四项基本法律要素。^[3]

第三,决策权、执行权、监督权等权力相互制约、协调运行机制原则。这种权力运行机制使决策职能、执行职能、监督职能由不同国家机关(部门)相对独立行使,形成不同性质的权力既相互制约、相互把关,又分工负责、相互协调的权力结构,能够做到决策更加科学,执行更加有效,监督更加有力,从而保证检察权依法运行,最大限度地防止检察权滥用现象的发生。这种权力制约机制使行政执法检察监督权力这种以法律监督为己任的权力同样处在被其他权力的监督制约之下,相应,检察机关监督乡镇执法机制也会受到其他权力机制的监督制约。

第四,谦抑性原则。谦抑性原则是指在权力配置时应当适度收敛和节制,不能片面地、过分地追求权力。检察机关监督乡镇执法机制实质上是行政执法检察监督权力的一部分,其本身虽然是权力制衡的产物,但是它毕竟也是一种单独的国家公权力,仍然具有自我扩张的权力属性,所以应当体现谦抑性,避免过分追求权力,以减少权力错误成本的支出。

三、检察机关监督乡镇执法机关机制的构建设想

检察机关对乡镇执法进行监督能否发挥应有的作用,关键在于遵循原则,构建一套完整的机制,并不断健全与完善。通过明确监督地位、规定监督职权、完善监督方式,建立健全配套制度,更好地实现检察机关监督乡镇执法的效果,有效督促乡镇执法机关依法履职,防止和纠正违法或不当的执法行为,保障相对人的合法权益和社会公共利益,增强司法公信力。

(一) 明确监督地位

首要的任务是完善检察机关监督乡镇执法地位的相关立法。特别是修改《人民检察院组织法》的相关

规定,在法律层面明确赋予检察机关的行政执法监督权,确立检察监督的地位,使这项工作的展开有明确的法律依据,从而推动工作的科学发展。

最高人民法院也在《2009—2012年基层人民检察院建设规划》中提出,要坚持工作重心下沉,把检察工作服务科学发展的阵地前移,深入乡镇、街道、社区,面对面倾听和解决人民群众的诉求,积极探索派驻乡镇、街道、社区检察机关建设。在检察机关对乡镇执法进行监督的过程中,主要依靠的内部机构就是设立在各乡镇的基层检察室。检察机关监督乡镇执法机关应当以乡镇检察室为主力。从近几年乡镇发展的情况来看,对干部的行政执法行为监督不力引起群众的不满,而仅仅依靠县级检察院的力量已经不太能适应新形势的需要:一方面,县级检察院对乡镇执法的监督以书面审查为主,往往不能准确把握真实情况,也存在明显的滞后性缺陷;另一方面,行政相对人上县举报、申诉、控告不便,很大一部分乡镇居民对检察机关的职能是什么、对哪些单位有权进行监督、监督的方式是什么都不清楚。尽管在实践中开展了一系列的涉农专项工作和举报宣传周等活动,但没有日常的工作方式来及时把握和应对出现的新情况、新问题,就无法适应日益增长的司法需求。乡镇检察室作为派出机构直接设在乡镇,贴近基层,同基层群众接触机会较多,可以通过日常工作有条件让基层群众了解熟悉检察机关的法律监督职能,也可以及时了解掌握乡镇执法行为的基本情况,迅速有效地展开监督。因此,以基层检察室为主力对乡镇执法行为进行监督,是现阶段检察工作的内在要求。

检察机关监督乡镇执法是一项系统的工作,仅靠乡镇检察室的力量当然是不够的。有些地区不便于设立乡镇检察室,也有一些监督职权并不是乡镇检察室可以完全独立承担的,所以,在以乡镇检察室为主力的基础上,县级检察机关其他部门也要协作配合,同心协力,强化监督职责,提高监督能力。

(二) 明晰监督职权

“检察机关作为独立行使监督权的国家机关,是监督行政权的权威机关,它不仅应当在出现行政公务罪案时对行政权加以控制,而且可以在任何时候对行政权的运用进行监督”^[4]。但这种监督也要防止矫枉过正,从一个极端走向另一个极端,导致检察权的泛化进而虚化。规制检察机关监督乡镇行政执法机关的监督范围应当遵循谦抑性原则,这样既符合客观现实需要,又具有可行性、可操作性。“客观地说,检察机关不可能监督每个行政行为。从检察权与行政权的界限来说,检察机关也不应全部参加所监督的行政行为

的所有程序,而是有选择地对某些行政行为进行监督,并有选择地参与其中的某些程序。”^[5]因此,检察机关监督乡镇执法机关的范围应严格限定在四个方面:一是只监督各种行政执法的具体行政行为,抽象行政行为不在监督的范围之列。二是重点监督对集体、社会公共利益造成重大损失或者有重要影响,涉及群体性利益的行为。这些行为涉及面广、社会影响大,如果错误会造成无法弥补的损失,是监督的重中之重。三是监督执法行为的合法性,即要监督行政执法行为的行为主体、权限、内容、程序等方面是否符合法律法规规定。针对乡镇执法的特点,特别是要监督是否存在主体不适格、超越职权、滥用职权、违反法定程序等问题。四是监督在行政执法过程中出现的执法人员职务犯罪的情况,依法追究其刑事责任。

检察机关监督乡镇执法启动的程序应有两种:一是依当事人申请启动。根据当地实际,以“便民”为原则,因地制宜地设置举报、投诉和申诉工作流程,接受当事人向检察机关举报、投诉或申诉。接到投诉或申诉后,对不属于职权范围的,及时转交相应的职权部门处理;对属于职权范围的,积极处理,妥善解决。二是依检察职权启动。依照法律监督职权,主动关注乡镇执法行为,审查错误、不当之处,予以纠正。特别是对于一些社会影响较大的事项和案件,主动介入。查找职务犯罪案源,启动案件程序并立案调查。

(三) 完善监督手段

1. 检察建议

检察建议是检察机关监督乡镇执法机关的最主要监督方式,是对乡镇执法活动进行审查,针对其中的不执行或错误执行法律但又不构成犯罪的情况,提出检察建议,督促纠正。这种审查以受理公民、法人和其他组织的控告和申诉为主,以主动介入为补充。自最高人民法院《人民检察院检察建议工作规定(试行)》实施以来,各地检察机关积极开展、不断改进检察建议工作,其中行政执法监督类检察建议也在实践中体现了其针对性、快捷性和有效性,发挥了重要的作用。“目前,已逐步探索并实施了检察建议三级审批、统一编号备案和加强跟踪督促等一系列的保障制度,取得了较好的效果。”^[6]在已取得的实践成果基础上,还要从多个方面进一步对检察建议工作加以完善。

一是严格审批程序。检察建议由承办人起草,经部门负责人审核后报分管领导签发,特别重要的经检察委员会讨论形成决议,由检察长签发。通过审批程序来保证检察建议不被滥用。二是规范登记备案。统一编号登记,定期对检察建议的数量、规范、质量和效果等进行综合分析和评估。必要时可以由作出检察

建议的检察机关将对行政机关发出的检察建议向县区人大及其常委会进行备案, 并将检察建议的回复情况一并报送, 与人大监督相配合。也可以将作出的检察建议书送被建议单位的上级单位知悉, 与行政监察相配合, 更利于检察建议的采纳落实。三是强化跟踪回访。应当特别注重回访、反馈, 主动了解、及时掌握检察建议的落实、采纳情况, 对被建议单位的整改进度和效果进行监督。四是健全纠错机制。被建议单位如果有异议, 可以要求发出检察建议的检察机关另行指定承办人进行复查, 如果对复查结果仍有异议, 可以向上级检察机关提请复核。检察机关对被建议单位的复议复核要求, 有义务进行审查。审查后认为检察建议确有不当的, 应报请检察长或者要求下级检察机关撤销检察建议。通过纠错机制保证检察建议不被错误使用。五是多样化建议形式。不仅要“就事论事”, 发出“个案”检察建议, 还要针对行政执法过程中出现的问题, 进一步深入分析发生原因、多发环节等, 对乡镇执法机关存在的普遍性问题发出“类案”检察建议、以及整章建制、完善措施、创新管理的“行业”检察建议和“综合”检察建议等, 以更加灵活的方式, 增强检察建议的针对性、准确性、灵活性和广泛性, 以取得更好的社会效果。

2. 纠正违法通知

对于乡镇行政执法主体违反法律规定作出的违法执法行为, 检察机关应当依法予以纠正。而如果行政执法主体不予改正, 现行法律则也没有跟进的立法措施, 这导致检察监督处于尴尬地位。因此, 建议立法明确规定乡镇执法机关应当接受检察机关的法律监督义务及不接受法律监督所应当承担的法律责任。“完整的法律监督制度, 不仅要有对监督主体的授权性规定, 而且还应有对监督对象接受监督的义务性规定, 以及不接受监督的制裁性措施。”^[7]如果法律规范对违法者没有规定应有的义务或者不履行义务却没有相应的制裁措施, 该规范就只具有象征意义, 并不具备法律实施的条件。因此, 立法在构建检察机关乡镇执法机关监督制度时, 必须对乡镇行政执法机关接受法律监督义务及拒绝接受法律监督所应当负有的法律责任明确规定具体, 惟其如此, 法律监督才能由软变硬, 才能树立起法律监督的应有权威。

目前作为过渡, 不妨先通过规范性文件等方式明确行政执法机关对检察监督的协助义务。在检察机关监督乡镇执法活动的过程中, 应当通过规范性文件或其他方式形成共识, 对当地执法机关予以合理的定位, 明确乡镇行政执法机关协助检察监督的义务, 以确保检察机关监督行政执法的权力真正得以实现。

3. 支持起诉

检察机关可以对受到违法行为侵害的行政相对人支持起诉。由于乡镇执法的相对人一般法律意识比较薄弱, 法律素养也不高, 在其利益受到违法行为侵害时, 要以行政诉讼的方式加以救济, 有诸多困难之处。而乡镇行政执法机关对于相对人而言, 更加强势, 受害人无力、不敢或不便进行诉讼的情况就更多了。民事诉讼法第十五条规定:“机关、社会团体、企业事业单位对损害国家、集体或者个人民事权益的行为, 可以支持受损害的单位或者个人向人民法院起诉。”据此, 检察机关可以对民事案件当事人支持起诉。而对于行政诉讼, 行政相对人更处于弱势地位, 从立法精神上看, 更有支持起诉的必要。最高人民检察院也在《关于加强民事行政检察工作若干问题的意见》中提出:“积极稳妥地开展支持起诉工作。对侵害国家利益、社会公共利益的案件, 支持有起诉权的当事人向人民法院提起民事、行政诉讼。”因此, 应当赋予检察机关支持起诉权, 扩大监督的职能, 增强监督的效果。

4. 行政监督诉讼

立法赋予检察机关对侵犯国家利益、社会公共利益的违法行政执法行为和行政不作为可以提起行政监督诉讼。所谓行政监督诉讼, 也可称为行政公益诉讼, 是指在监督过程中, 检察机关以国家的名义将涉及国家、社会公益等的行政案件提交审判机关审理, 其直接目的在于维护公共利益的需要。这一诉讼关系也显示了检察机关对行政权的监督与制约。检察机关作为国家法律监督机关, 具有较高的法律地位和独立性, 不易受外界干扰, 代表国家利益和社会公共利益提起公益诉讼, 相比较于社会团体和公民个人, 更具有各方面的优势, 是合适之选。^[8]赋予检察机关行政监督诉讼之权, 能够很好地强化检察监督的权威性和实效性。行政监督诉讼在范围上应作严格的限制: 一是行政机关不作为、不主动履行法定职责, 损害社会公共利益而无人起诉的。如对于造成环境严重污染的行政行为和不作为, 破坏自然资源的行政行为和不作为等都应当纳入公诉的范围。二是公共利益遭受侵害, 而与行政行为有直接利害关系的人是受益者不会提起诉讼的情况。在某些特定的案件中, 有直接利害关系的人, 并不一定代表全社会的利益, 而且只有受益人没有特定受害人的, 此时检察机关应做出监督之诉。三是受害人为多数人, 且大多数相对人受害于同一违法行为时, 该行政违法行为就侵害了公共利益, 检察机关可以作为适格主体提起行政诉讼。

5. 行政抗诉

检察机关针对法院对与违法行为相关的案件进行审理后未能正确裁判可以提出抗诉。行政抗诉案件也体现了检察机关对行政执法行为的监督。由于法院未能对应当纠正的违法行为做出正确裁判,客观上使受到违法行为侵害的相对人没有得到救济。检察机关可以提起抗诉的案件主要有以下七种情形:法院对依法应予受理的行政案件,做出不予受理或者驳回起诉的裁定,或者判决中适用法律错误,或者原判决、裁定认定行政事实行为是否存在、合法发生错误的;原判决、裁定认定事实的主要证据不足的;原判决、裁定错误认定具体行政行为的性质或者效力的;原判决确定权利归属或责任承担违反法律规定的;人民法院违反法定程序,可能影响案件正确判决、裁定的;原判决、裁定违反行政诉讼法规定的举证责任规则的;审判人员在审理该案件时有贪污受贿、徇私舞弊或者枉法裁判行为等情形的,检察机关均可提出抗诉。

6. 追究刑事责任

检察机关对乡镇执法中出现的职务犯罪行为,应当依法严厉查处,追究当事人的刑事责任。职务犯罪是一种严重破坏国家机关的正常管理活动、侵犯职务廉洁性的行为,是极端滥用行政权的表现。法律监督的目标,就是将权力置于法律规则的控制之下。检察机关对乡镇执法行为进行法律监督,查处职务犯罪,是最严厉的监督方式,符合法律监督刚性的需要,也是检察机关法律监督权的应有之义。尽管这是一种事后监督方法,有“亡羊补牢”之意,但对职务犯罪的严厉惩治,能起到特殊预防的作用,给乡镇执法人员最强烈的震慑,所以这也是检察机关监督乡镇执法机关最有效、最直观的监督方法。

(四) 强化队伍建设和经费保障

乡镇执法检察监督工作责任重大,难度也很大,要使这项工作取得好的效果,就必须配好、配强监督队伍:一是要建立制度化的人员保障机制,保证力量、明确任务、责任到人,既要有经验丰富的老同志,以更好地沟通群众,保证监督的准确性,也要有责任心强的年轻干部,以适应形势的新变化,保证工作的热情,形成合理的人员结构和强大的队伍战斗力。二是注意锻炼队伍和奖励队伍,乡镇条件相对艰苦,工作纷繁复杂压力大,群众新要求不断涌现,要通过队伍锻炼来适应工作任务,更要逐步完善激励机制,来充分调动队伍的积极性。三要大力加强检察职业道德建设,确保公正廉洁。乡镇检察监督工作深入第一线,更容易受到各方面的诱惑,直接面对基层群众,接受他们的评议和监督,要求我们特别注意狠抓纪律作风和自身反腐倡廉建设,一刻不能忽视制约公正廉洁的

问题,提升检察队伍形象,提升监督权威。

在办公场所、基本建设和购置技术装备等后勤保障方面,检察机关要更加积极地争取地方党委政府对检察监督工作的认同和支持。但过分依赖乡镇地方保障,会导致检察室在履行职能时容易因为财、物受制于乡镇,出现监督上畏首畏尾,重配合轻监督的现象。因此,要努力争取将乡镇检察室的保障纳入县(区)一级财政统筹,以真正保障乡镇检察室工作的独立性,确保监督职能的有效履行。

(五) 建立健全配套制度

1. 建立行政执法档案备案制度

检察机关及时有效地监督乡镇执法,必须建立在对乡镇执法情况了解和准确掌握的基础之上。面对丰富而大量的乡镇执法行为,仅仅依靠检察监督人员直接去调查是无法有效获取相关信息的,这会导致源头信息掌握不足。此时,建立行政执法档案备案制度^[9],使乡镇执法活动的各个环节置于检察机关监督的视野之下,是一种很好的做法,可以作为检察机关监督乡镇执法的一种前置性机制来具体设计。各地区可以因地制宜,用具体的、可操作性强的程序来规范备案制度操作流程,设计中要特别在如何保证资料移送的真实全面上想办法。备案制度即行政执法资料移送检察机关备案工作机制,有着积极的作用:一方面,备案制度需要执法人员将执法资料移送,等同于主动将自己不当执法和涉嫌职务犯罪的证据移送,在一定程度上起到了警示、预防的作用。另一方面,移送的信息使检察机关有案可查,可以主动及时发现问题、解决问题,有力预防、及时发现和迅速纠正执法中存在的问题。当行政相对人向检察机关进行控告、申诉时,检察监督人员也能够做到有据可依,将行政相对人提供的信息、执法机关提供的信息和自己掌握的证据对应比较,更容易还原案件真相,使群众更加信服。

2. 健全行政执法与刑事司法相衔接制度

行政执法与刑事司法相衔接工作机制是检察机关会同公安机关和有关行政执法机关探索实行的旨在防止“有案不送”“以罚代刑”“有罪不究”,形成执法司法合力的工作机制。其核心是规范行政执法机关与刑事司法机关移送涉嫌犯罪案件及其他相关工作的一系列制度设计和程序安排。“行刑衔接”是实现行政执法与刑事司法相互衔接的运转模式,也是加强行政执法外部监督的重要途径。乡镇执法中“以罚代刑”的现象是比较突出的,应注意充分发挥检察机关在“行刑衔接”机制中的监督作用。特别应着重发挥检察机关在提前介入方面的积极作用。“提前介入”制度是在“行刑衔接”中,对重大的或有广泛社会影响的涉嫌犯罪

案件, 相关职能部门调查处理的同时也应及时通知检察机关介入调查。人民检察院派员提前介入行政机关的调查活动, 将引导取证工作向前延伸到刑事立案之前, 防止证据灭失, 查找和发现犯罪线索。同时, 将乡镇执法的情况纳入到行政执法与刑事司法信息共享平台中去, 以利于加强检察机关法律监督职能的履行, 及时发现和纠正行政执法机关不及时移送涉嫌犯罪案件的情况, 防止“以罚代刑”, 并对行政执法人员在行政执法过程中徇私舞弊、不移交刑事案件或者贪污受贿、渎职的行为依法开展调查。

3. 建立对接乡镇综治中心工作机制

对乡镇执法机关的监督并不是仅仅依靠检察监督就可以实现的, 需要多管齐下, 相互配合。当前各地的乡镇综合治理工作中心是检察监督配合其他资源发挥作用的一个很好的平台。乡镇综治中心以综治建设为抓手, 将综治、司法、信访、调解和警务等力量有机整合, 优化配置利用现有资源的新路子, 其沟通衔接的加强, 优势的互补, 打破了条块分割、各自为战的界限, 有效防止相互推诿的现象, 可以更好地方便服务群众、维护社会稳定。检察机关要积极对接乡镇综治中心, 加强沟通协作, 发挥其人头熟、情况明的优势, 弥补检察机关在监督过程中的人脉劣势, 实现资源共享, 协作共赢。

注释:

- ① 基层检察室产生于上世纪 80 年代初, 期间按时间大致划分, 先后经历过初始阶段(1982~1989 年); 发展扩张阶段(1989~1996 年); 整顿和停滞阶段(1998~2000 年); 严格控制阶段(2001~2005 年); 重新探索阶段(2006 年至今)。参见黄生林:《基层检察室建设调查分析》, 载《人民检察》2010 年第 17 期, 第 32 页。

参考文献:

- [1] 程相鹏. 行政执法检察监督制度的基本原则与内容[J]. 人民检察, 2010(15): 75.
- [2] 吴建雄. 司法规律与检察权的合理配置[J]. 人民检察, 2008(11): 12.
- [3] 朱名胜, 蒙旗. 论检察权的结构与完善[J]. 中国检察论坛, 2004(4): 17-19.
- [4] 胡建淼. 公权力研究[M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2005: 331.
- [5] 王学成, 曾翀. 我国检察权制约行政权的制度构建[J]. 行政法学研究, 2007(4): 31-34.
- [6] 王朋. 检察建议的属性与机制保障[J]. 人民检察, 2011(9): 42.
- [7] 童建明, 万春, 高景峰. 司法体制改革中强化检察机关法律监督职能的构想[J]. 人民检察, 2005(3): 15.
- [8] 检察院提起公益诉讼是合适之选[N]. 法制日报, 2012-3-13 (两会特刊第 005 版).
- [9] 宋英辉, 何挺. 浙江永康行政执法检察备案机制评析[J]. 国家检察官学院学报, 2006(2): 12.

The mechanism construction for procuratorial organs to supervise the rural law enforcement

WU Yun, LIU Shanjun, ZHU Zailiang, YANG Guozhi, CHENG Xiangpeng, CAO Ye, CHENG Qiaoling

(People's Procuratorate of Huzhou city, Huzhou313000, China)

Abstract: Nowadays, in the working mechanism for procuratorial organs to supervise the rural law enforcement, there are so many problems, such as undefined legal status, less regulations of authority, no coercive power in supervisor methods, no independence in legal supervision, which are based on the characters of the rural administrative law enforcement and no supervise right for the procuratorial organs to supervise the administrative law enforcement organs, including the rural law enforcement organs. It is necessary to construct the mechanism for procuratorial organs to supervise the rural law enforcement, according to the principle of judicial rules, the principle of the power structure integrity, the principle of the mutual coordination and restriction of power of decision-making, execution and supervision, and the principle of restraining, form making clear the supervision status and the supervision right, improving the supervision methods, strengthening team construction and funds safeguard, and establishing and perfecting supporting system.

Key Words: procuratorial organs; legal supervision; rural administrative law enforcement; supervision mechanism; improvement path

[编辑: 苏慧]