

论行政执法与刑事司法衔接的检察监督

王素珍

(四川大学法学院, 四川成都 610065)

摘要: 检察机关是中国法定的法律监督机关。在行政执法与刑事司法衔接活动中, 检察监督的缺失或缺位是造成行政执法与刑事司法衔接不畅的重要原因之一, 在某些领域, 行政犯罪甚至还呈现多样化上升趋势。解决我国行政执法与刑事司法衔接不畅的问题, 就必须加强检察机关对行政执法以及行政执法与刑事司法衔接的监督。

关键词: 行政执法与刑事司法; 衔接; 检察监督

【中图分类号】D926.3

【文献标识码】A

【文章编号】1672-867X(2014)01-0139-04

DOI:10.13727/j.cnki.53-1191/c.2014.01.025

一、行政执法与刑事司法衔接检察监督存在之问题

行政执法是一个庞大的活动, 它渗透到我国社会管理的各个领域, 因此, 对行政执法的监督显得尤为重要。正如我国台湾地区检察官陈志铭所说“盖被动之法院对于行政权之监督功能有限, 唯有主动侦查的检察机关, 才是对行政权之强大监督力量。”^①就行政执法与刑事司法衔接的监督而言, 检察机关的监督无疑是现成的且最有效的。目前我国行政执法与刑事司法衔接检察监督的理论研究虽已取得一些成果, 但行政执法与刑事司法衔接仍存在衔接不畅、监督缺位等现象, 令人堪忧。

在行政执法与刑事司法衔接过程中, 行政执法与刑事司法“脱节”和过度“亲密”现象大量存在, 在某些领域或地方甚至还越来越严重, 检察监督存在很大的问题。由于行政执法缺乏检察监督和刑事侦查不受司法审查, 在行政执法机关方面, 一方面表现在对行政机关对可能构成犯罪的行为不移送、以罚代刑现象严重; 另一方面表现在过度热衷于刑事司法手段, 对未构成刑事犯罪的通过移送刑事司法处理, 规避行政司法审查。行政处罚检察监督缺位, 对经济犯罪执法不严、有罪不纠、打击不力等现象缺乏监督。在刑事侦查方面, 表现在对刑事侦查机关假借刑事侦

查插手经济与民事纠纷等现象监督乏力, 特别表现在对公安经济侦查活动的监督乏力。由于刑事侦查行为在我国尚属保密程序, 几乎所有的侦查都是不对外开放的, 加上刑事侦查程序不受司法审查, 缺乏司法监督, 因而一些“有关系”的当事人为了其经济纠纷得以迅速解决, 通过关系寻求公安经济侦查以刑事侦查名义对民事或经济纠纷当事人进行讯问, 甚至利用刑事侦查中的强制手段控制当事人的人身或财产, 以取得有利于其“请托人”民事或经济纠纷的证据。

不管是对行政执法机关“以罚代刑”的消极行为缺乏监督还是对刑事侦查机关的“过度热情”监督乏力, 都将会对法治造成极大的破坏。行政犯罪行为如果不能得到刑事法律制裁, 没有刑事责任风险, 犯罪分子就会变本加厉, 不择手段地从事严重破坏社会主义市场经济秩序的牟利犯罪活动。^②刑事侦查如果可以肆无忌惮地利用刑事司法手段干涉民事活动、插手经济纠纷而不受任何监督, 将会对公民的人身财产及法人的财产权利造成严重的侵害, 这是法治所不能容忍的。

二、检察监督存在问题之原因分析

我国检察机关具有特殊职能, 不同于世界其他国家及地区的检察机关。作为国家公诉机关, 其具有公诉、侦查职能; 作为监督机关, 其具有法律监督职能, 特别是对刑事司法及司法审判的监督。在

【作者简介】王素珍, 四川大学法学院博士研究生。

【项目基金】国家社会科学基金项目“‘反假冒贸易协定’背景下我国商标制度改革研究”(项目编号: 11BFX045) 阶段成果。

① 刘远 《行政执法与刑事司法衔接》, 《中国检察官》2009年第4期。

② 唐光诚 《论人民检察院对行政处罚权的刑事法律监督》, 《行政法学研究》2008年第2期。

实际运作中,检察机关作为侦查、公诉机关的诉讼职能具体而实在,作为监督者的职能则较为虚化。^①究其原因,主要表现在以下三个方面

(一) 立法问题

法律规定缺失或不健全,导致检察监督地位遭受质疑。检察机关作为我国的法律监督机关,是指对我国所有法律的监督,当然也包括对数量众多的行政法律的监督。然而,在实践中,对于检察机关在刑事法律领域的监督以及对法院判决的监督毋庸置疑,但对检察机关在行政法律领域的监督,在法律界引起了颇多争议。自2001年以来,我国关于行政执法的检察监督仍是空白,更遑论行政执法与刑事司法衔接检察监督了。对于检察机关的法律监督职能,虽然我国《宪法》(2004年)第一百二十九条明确规定“中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关。”然而《人民检察院组织法》第五条第(三)、(四)、(五)项却将检察机关的法律监督职能具体化为对侦查活动、审判活动的合法性监督和对刑事案件判决、裁定的执行以及监狱、看守所、劳动改造机关活动的合法性监督。这实质上就是对检察机关法律监督职能的缩小和限定,排除了其对行政执法的监督权力,导致其对行政执法与刑事司法衔接的监督权力遭受质疑。

立法位阶低,缺乏权威性。规定行政执法与刑事司法衔接的检察监督的现有法律规范,除了国务院颁布的《关于行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》(2001年)外,就是最高人民检察院、最高人民法院协同国务院相关部门发布的几个《意见》。前者属于行政法规,是“两法衔接”的最高位阶法规,后者连严格意义上的规章都不是,更没有法律上的普遍约束力,其法律效力更低,缺乏权威性。由于行政执法机关与公安机关从属不同的部门,而对行政执法与刑事司法衔接的检察监督又缺乏超越部门规定之上的法律规范,实践中极易造成行政执法机关与公安侦查机关相互推诿,导致行政执法与刑事司法衔接难以畅行。

立法规定的范围狭窄,导致检察监督乏力。首先是立法规定的监督范围狭窄,且都是被动监督。2001年国务院出台的《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》(以下简称《规定》),该《规定》第九条与第十四条对行政执法与刑事司法衔接的检

察监督分为两种情况:一是公安机关不予立案时,行政机关可以向公安机关申请复议,也可以建议检察机关进行立案监督;二是经过复议后公安机关仍不予立案的,行政机关认为应当立案的,应当建议检察机关进行立案监督。该条规定案件移送必须接受检察机关及监察机关的监督,强调的仍是检察机关对公安机关刑事立案与否的监督,而对行政机关的移送与否及公安机关是否受理的监督却缺乏规定。“由于立案监督的效力只针对公安机关的立案权而不能及于行政执法机关的移送案件权,因此,一旦行政执法机关不向公安机关移送案件,针对公安机关的立案监督就可能落空。”^②从该条第二款来看,检察机关的监督主要是被动监督,即受理举报或行政机关的建议后才行使监督权,这也使得检察监督的效率大打折扣。其次是立法规定模糊,淡化了检察监督效力。2004年,最高人民检察院会同公安部、全国整顿和规范市场经济秩序领导小组办公室发布了《关于加强行政执法机关与公安机关、人民检察院工作联系的意见》(以下简称《工作联系意见》),该文件虽然强调了检察机关对行政执法机关向公安机关移送案件的监督,但由于同时也强调了检察机关对刑事立案的监督,使得检察机关的该监督职能又因对其公安机关立案监督的强调而被弱化或冲淡。最后是立法规定偏失,导致一些方面检察监督缺位。2006年,最高人民检察院、最高人民法院会同全国整规办、公安部、监察部发布了《关于在行政执法中及时移送涉嫌犯罪案件的意见》(以下简称《移送意见》),该《移送意见》对国务院上述《规定》作了进一步详细解释。但遗憾的是,该《移送意见》第十七条对行政执法机关作了限定解释,即《移送意见》所指的行政执法机关不包含公安机关。因为在我国,除了刑事侦查以外,大部分维护社会治安的职能也都是由公安机关行使,公安机关享有最广泛的行政执法权。将公安机关排除行政执法之外,将使公安机关行政执法与刑事司法衔接成为无监管的真空地带。

(二) 体制问题

在我国,公安机关具有双重身份,既是以治安管理职能为中心的行政执法机关,又是以刑事侦查为中心的刑事司法机关,在行政执法机关层面,公安机关是行政管理体制下的执法主体,其同样无

^① 龙宗智 《中国法语境中的检察官客观义务》,《法学研究》2009年第4期。

^② 陈宝富,李文军 《行政执法与刑事司法衔接中的检察法律监督》,《天津市政法管理干部学院学报》2009年第2期。

法摆脱行政机部门利益为中心的惯性。从我国的体制设置来看,检察院、法院与同级人民政府是处于并列地位,不存在谁领导谁。由于我国检察机关没有独立的财产和经费来源,其在机构、人员和经费等方面都跟地方政府有着密切的依附关系,而行政执法机关又是在地方政府的领导之下。因此,检察监督独立无从谈起。在对刑事立案的监督方面,检察院对公安机关的监督制约能力也很有限,甚至弱于公安机关对检察院的制约。^① 因为我国现行法规定的侦查监督是被动的事后监督,检察院对侦查行为中的违法情况提出纠正意见只是在事后进行,而在侦查行为进行过程中并不能对之主动进行有效的监督。^②

(三) 检察机关自身原因

检察机关相关配置落后,导致检察监督形同虚设。自提出检察机关在行政执法中的监督以来,检察机关对此职能热情非常高,但由于检察机关配置的局限性,如检察机关人员配置问题、经费划拨问题、相关配套问题等,使得检察机关本身对监督也仅停留在形式上,表现在理论研究上“一头热”,在现实环境中中心有余而力不足。

检察机关自身认识也有偏差,导致对行政执法的监督拘于形式。在理论研究方面,过多地纠结于检察监督的合法性和权力性质上,而对行政执法及行政执法与刑事司法衔接的检察监督职能缺乏足够的认识。在检察监督实践方面,忽视了横向上的各平行国家机关之间的关系和联系。

三、行政执法与刑事司法衔接的检察监督之完善

就我国目前来说,检察监督自身存在很多问题毋庸置疑,完善检察监督对加强行政执法与刑事司法衔接显得尤为重要。在我国现行体制之下,做到检察机关和检察官独立是很难办到的。但在制度上进行一些改革,以期提高检察监督在行政执法与刑事司法衔接中的作用是可行的。根据我国目前的现状,除了现行有效的机制(如:案件移送机制、信息共享机制等)以外,还可以从以下几个方面对检察监督制度进行完善。

(一) 完善立法,明确检察机关对行政执法监

督的法律地位

正如德国法学家拉德布鲁赫所言,立法者可能对社会的发展无法驾驭,但他确实能够使之较容易、较迅速地形成,即“加速时代分娩的阵痛”^③。因此,完善我国检察机关在行政执法与刑事司法衔接中的监督作用,得首先从立法上为检察机关的法律监督地位“正身”。完善相关立法,还原检察机关法律监督职能。建议在经后的《人民检察院组织法》和《刑事诉讼法》修改中,还原《宪法》赋予检察机关的法律监督权力,在检察院监督职能条款中,增加一项作为第(六)项,规定人民检察院对行政执法的监督权。相关立法完善后,检察监督权力与宪法规定一脉相承,其权威性和普遍约束力也将不言自明。

(二) 检察机关内部改革

由于在我国现有的体制下,要从制度上做到检察权独立行使比较困难,但如从检察机关内部做一些完善,对提升我国检察机关的监督作用还是大有裨益。首先是检察机关的人员配置问题。针对行政执法与刑事司法衔接监督脱节现象,建议配备专门人员专职监督,对整个行政执法到刑事司法的监督,以达到监督的连贯性和延续性。只有扩充检察机关的人员配备,检察机关才能真正行使对行政执法与刑事司法衔接的监督权力,离开了人力,一切“口号”和“理论”都是空谈。其次是内部机构设置问题。解决了人员配置问题后,检察机关内部的机构设置应当合理,各部门的职责分明,并相互配合,也就是说,检察机关的各项权能都有相应的内设机构(或人员)来承担,不能出现遗漏,也尽量避免重复。^④ 在检察机关内部,建议将行政检察部门从民事行政检察部门中分解出来,设立独立的行政检察机构,行使对行政机关行政执法的监督权。^⑤ 对其他内设机构进行优化整合,这样不仅可以优化检察资源,协调各内设机构的业务工作量,而且可以明确监督责任,加强对行政执法的监督力度,提高我国的行政执法水平,对改变检察机关当前“大侦查、大审判、小监督”的刑事诉讼格局也具有极其重要的意义。再次是转变检察机关监督方式,变被动监督为主动监督。被动监督难以覆盖

① 韩大元,于文豪 《法院、检察院和公安机关的宪法关系》,《法学研究》2011年第3期。

② 伍光红 《越南律师在场权制度对中国的启示》,《云南民族大学学报》(哲学社会科学版)2013年第2期。

③ [德]拉德布鲁赫 《法学导论》,北京:中国大百科全书出版社,2003年,第28页。

④ 邓思清 《检察权内部配置与检察机关内设机构改革》,《国家检察官学院学报》2013年第21卷第2期。

需要监督的方方面面,只有变被动监督为主动监督,才能实现检察监督的真正作用。因此,在立法完善的情况下,检察机关不但应当对移送案件活动(包括立案与否和接受与否)进行监督,而且对行政机关行政执法活动也应当进行主动监督,使监督处于动态和连续的过程,将监督覆盖整个行政执法和刑事司法活动,以确保权力的正常运行和法律的正确实施。最后是在检察机关内部做到检察官独立,建立检察民主制度。检察官独立就是检察官在进行法律监督过程中,应当严格按照法律要求进行监督,不受检察机关领导和其他个人的影响。在无法摆脱行政权力干扰的现行体制下,检察机关内部应当给检察官营造一个独立自主的检察监督环境,以最大限度地确保检察监督职能的正常发挥,维护社会主义法治建设。做到检察民主就是要做到检察官任免民主、检务公开、民主协商以及民主评价。众所周知,在我国,检察权源自人民,检察权服务于人民,检察权运行的效果直接与人民的利益休戚相关。将检察监督民主、公开、透明,是检察监督工作行之有效的“助推器”和“防腐剂”。

(三) 完善检察官制度,提高检察官自身素质

检察官的素质高低,直接决定了检察职能履行的效果,特别是对于监察监督职能,更需要有高素质的检察官队伍。一是严格检察官准入机制。目前我国检察官素质存在参差不齐状态,而大部分优势检察力量都集中在检察侦查和公诉职能上。为提高检察监督效力和质量,建议提高专职从事检察监督的检察官的准入门槛,比如在达到一般检察官规定要求外,还要对年龄和工作经历有所要求。二是完善检察官考核机制。我国目前的检察官考核与普通公务员的考核机制大致相同,这种考核机制并不科学。对于检察官的考核,应当既要参照公务员的考核制度,又要有适合检察机关性质及符合检察官自身特性的考核机制。公务员考核必须以政府组织战略为中心,并通过战略管理系统与公务员绩效管理系统的“无缝链接”服务于组织战略的实现。^① 检察官的考核更要以政府组织战略为中心,以法律监督的“无缝衔接”服务于我国的法治建设。三是提高检察官待遇,高新养廉,留住人才。适当提高检察官的待遇既能留住人才,又能有效防止检察官自身渎职问题的出现,稳定检察官对外,以保障法律监督工作的有效开展。”

Supervision of the Procuratorial Institution over the Cooperation of Administrative Law Enforcement and Judicial Justice in China

WANG Su - zhen

(Law School , Sichuan University , Chengdu 610065 , China)

Abstract: The procuratorial institution is the legal supervisor of China's statutory authority, while the deficiency or absence of procuratorial supervision is a major cause for the poor cooperation of administrative law enforcement and judicial justice. In some domains, the administrative crimes of various kinds are on the increase. The solution to this problem relies on the improvement of the supervision of the procuratorial institution over the cooperation of administrative law enforcement and judicial justice in China.

Key words: administrative law enforcement and judicial justice; cooperation; procuratorial supervision

(责任编辑 王东昕)

^① 方振邦,金洙成 《政府组织战略管理流程创新对公务员考核的影响》,《东疆学刊》,2011年第10期。