



检察建议：

法律监督的重要手段

□任婕

进管理监督工作或需要相关部门完善风险预警防范措施，加强调解疏导工作的，可以向有关单位和部门提出改进工作、完善治理的检察建议。

检察建议的发展历程

在我国，检察建议是伴随着新中国的检察制度而产生的。1954年《人民检察院组织法》中规定“最高人民检察院发现国务院所属各部门和地方国家机关的决议、命令和措施违法的时候，有权提出抗议”“地方各级人民检察院发现本级国家机关的决议、命令和措施违法的时候，有权要求纠正”，当时制发的检察建议主要根据这一原则性的规定，侧重于指出违法行为、提出纠正违法行为的意见和措施等。

1978年以后，检察建议作为检察机关履行一般监督权的重要方式，主要体现在检察机关作为国家治理体系的一部分参与社会治安综合治理的过程之中，并强调检察机关通过检察建议的方式，督促相关单位加强管理、健全制度，从而有效预防和减少犯罪发生。此后，检察建议的范围不断扩大，除一般监督外，还逐渐用于刑事诉讼、监所检察以及对侦查、审判活动的监督，如对侦查机关未严格执行侦查羁押期限的规定、审判机关审判活动的违规等行为提出建议等。1983年，最高人民检察院还制定了检察建议书的基本格式，并将检察建议用于贪污贿赂、渎职等职务犯罪案件的预防之中。

1995年颁布的《检察官法》首次在法律中明确使用“检察建议”一词，规定检察官提出检察建议效果显著的，应当给予奖励。2001年的《最高人民检察院关于刑事抗诉工作的若干意见》和《人民检察院民事行政抗诉案件办案规则》将检察建议确立为纠正人民法院审判活动中违法情形的重要方式，并明确提出了向单位发出检察建议的具体情形，为检察建议的规范化、具体化提出了较为明确的标准。

2009年最高人民检察院制定《人民检察院检察建议工作规定（试行）》，明确了检察建议的概念、适用范围、制发主体、制定程序等内容，为检察机关通过检察建议充分履行法律监督职责打下了良好的基础。2012年修订的《民事诉讼法》和2014年修订的《行政诉讼法》首次从国家立法的层面将检察建议列为检察机关履行诉讼监督职责的重要方式。2018年修订的《人民检察院组织法》也明确规定人民检察院在行使对刑事案件进行审查、提起公益诉讼、对诉讼活动实行法律监督等职权时，可以提出检察建议。今年2月26日，最高人民检察院发布了新修订的《人民检察院检察建议工作规定》，对检察机关制发检察建议的类型和适用范围进行了明确的划分，为检察建议工作的规范有序开展提供了更加明确具体的依据。

检察建议发挥的作用

2018年，全国检察机关共提出各类检察建议252966件，相关单位已采纳208438件，采纳率82.40%。近年来，实践证明，检察机关运用检察建议发挥法律监督的功能，取得了良好效果，主要表现在以下方面。

督促行政机关依法履职，加强对行政行为的法律监督。检察建议作为检察机关提起行政公益诉讼的前置程序，能够及时纠正生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域负有监督管理职责的行政机关行政乱作为或不作为的行为，更好地化解社会矛盾，维护人民群众的利益。

敦促审判机关自查自纠，加强对审判活动的法律监督。再审检察建议是检察机关落实对民事行政案件审判监督的重要途径，它改变了检察机关仅以抗诉作为对民事行政案件法律监督的方式所带来的市县两级检察机关对于二审终审的民事裁判案件无抗诉权、最高人民检察院和省级检察机关的案件繁多的办案结构，解决了检察机关提起抗诉周期长、程序复杂等弊端，有效节约了司法成本、提高了诉讼效率，有助于检察机关准确、及时地敦促审判机关自查自纠，充分履行检察机关在民事行政审判活动中的法律职责，从而最大限度地保护当事人的合法权益。

推动社会治理法治化，充分发挥检察机关的社会职能。检察机关在履职中发现需要涉案单位及时消除违法犯罪隐患、督促某类多发犯罪的行业主管部门加强和改

全面提升长三角洲区域协同立法水平

□金 梦

区域协同立法是推动新时代法治发展的重要举措。习近平总书记主持中央政治局会议审议《长三角洲区域一体化发展规划纲要》时强调，把长三角一体化发展上升为国家战略是党中央作出的重大决策部署。长三角洲区域是我国区域一体化发展的代表性区域，也是法治建设先导区，建立健全区域协同立法机制，有利于全面提升长三角洲区域一体化发展的质量和水平。

明确长三角洲区域协同立法的重要目标。首先，在法学理论层面，构建符合长三角洲区域现实需求的协同立法理论。综合运用立法理论和协同理论对长三角洲区域协同立法的命题内涵、合法性、制度症结、运行机理、组织形式、工作机制及监督落实等展开系统研究，形成长三角洲区域协同立法的理论体系，深化区域协同立法的研究层次，完善和拓展国家治理体系的理论外延。其次，在区域法治实践层面，完善协同立法的工作机制并提供立法决策参考。围绕长三角洲区域协同立法的动力来源、价值目标、性质内容和路径选择，在立法准备、法案起草、立法完善三个阶段，完善长三角洲区域协同立法的工作机制和监督制度，为该区域的协同立法实践和法治建设提供决策参考。再次，在全国法治实践层面，为全国的区域法治建设提供可借鉴和推广的实践经验。通过总结长三角洲区域协同立法的实践经验，使其对其他区域，如京津冀、粤港澳大湾区等地的协同立法实践起到示范和推动作用。在坚持科学立法、民主立法和依法立法的前

提下，构建开放型区域协同创新共同体，形成高质量发展的区域集群，优化治理结构，促进国家治理体系和治理能力的现代化。

健全长三角洲区域协同立法的工作机制。区域协同立法理论涉及法学和系统科学研究的交叉融合，需要具体运用立法学理论和协同理论，并结合梳理区域协同立法的主流学术观点，阐释区域协同立法的涵义和相关内容。通过长三角洲区域内省际、市际地方性法律法规在经济、婚姻家庭、知识产权、环境保护等领域产生的具体冲突问题，分析问题产生的制度症结，结合该区域在协调法律冲突和构建协调机制过程中取得的成绩和遇到的现实困难，找出长三角洲区域在协同立法上的重点需求。

健全工作机制，需要从组织形式和路径模式上解决长三角洲区域协同立法的制度设计问题。作为中国法治建设的先导区，长三角洲区域的协同立法机制需要设计出一个科学的组织形式，来满足长三角洲区域一体化发展的需求。在长三角洲区域现有的制度框架下，区域立法合作面临着区域立法和地方立法的冲突和脱节危险，这涉及立法权限的优化和立法体系的完善问题。如何通过制度设计使长三角洲区域政府间达成的一致协议和立法规划最终取得实效，是该区域协同立法要解决的核心问题。长三角洲区域的协同立法需要优化央地立法权限和结构，加强区域协同立法组织形式的顶层设计，通过分析政府推进型与社会演进型、中央协调型与地方协调型、松散型与紧密型的协同

立法模式，找出优势与不足，进行合理高效适宜的协同立法路径选择，勾勒出长三角洲区域协同立法机制的基本框架。

健全长三角洲区域协同立法的工作机制，需要从立法程序和监督措施上解决长三角洲区域协同立法的制度落实问题。由于长三角洲区域需要参与协同立法的主体在数量上比较多，各地立法主体互不隶属，管辖的地域不同，设置区域立法与地方立法的衔接程序，完善争议解决机制，明确地方政府的责任和惩罚机制，确保适用于长三角洲区域事务的共同规定和协议等政策性内容转化成为行之有效的法律，保障区域一体化的进程。长三角洲区域协同立法涉及立法全过程的地方协同，尤其是区域立法与地方立法的衔接方式与程序，包括协同区域立法规划和年度立法计划，法律案起草和草案条款表述，公布征求意见稿、立法座谈会和立法听证会，立法表决程序，公布法，立法评估、备案审查和法律修改、法律废止、法律清理、法律解释等。为了增强长三角洲区域协同立法的实效，需要明确区域立法主体的权限范围，进一步完善该区域协同立法的争议解决机制。明确地方立法主体的协同立法责任，并探讨对地方立法主体的约束方式，同时规定地方政府急于落实协同立法所承担的责任和惩罚措施。将长三角洲区域协同立法的工作机制作为一个动态系统加以分解和整合，可以说，协同立法能否取得实效，最终取决于立法主体对于工作机制和监督制度的落实和完善。

发挥长三角洲区域协同立法的示范作用。发挥长三角洲区域协同立法的示范作用，是全面提升该区域协同立法水平的价值所向。在长三角洲区域协同发展过程中，发挥立法的引导、推动、规范和保障作用，统筹立法资源与立法需求，立法效率与立法质量，切实提高区域内地方立法的质量，为长三角洲区域更好地协同发展提供立法建议和制度支撑。通过长三角洲区域协同立法的总体目标、路径选择、动力机制的分析阐述，为新时代的立法理论提供储备性、先导性和标杆性研究。

区域协同立法对于地方立法的实践提出了新要求，从立法规划、立法论证、公布征求意见稿、立法评估和备案审查等立法过程需要不同地方立法主体的协作。长三角洲区域协同立法的实践是法治中国建设的示范性作用，有利于优化央地关系，全面助推中国的法治化进程。建立以上海立法引领长三角城市群协同立法的新模式，发挥长三角洲区域协同立法的示范作用，推动长三角洲区域法治融合互动发展，建设具有全球影响力的世界级城市群，从而为世界贡献具有中国特色的区域法治经验。



我国古代的“行政诉讼”

□姬亚平

核心阅读

中国古代虽然没有近现代意义上的行政诉讼制度，但延续千年的以“民告官”为主要特征的中国传统法律文化，是包括行政诉讼制度在内的当代司法体制的重要渊源。这一传统体现在“为民申冤”的直诉制度、“便民告官”的越诉制度、“以上制下”的申控制度、“从严治吏”的监察制度等方面。

“民告官”的制度类型

历朝历代的统治者为了缓和阶级矛盾，维护其政权稳定，建立了多种救济制度来体恤百姓，安抚民生，防范并制止各级官员滥用权力。其中，符合“民告官”基本特征的具体制度主要有五项。

采风。就是国家统治者派专人负责到民间采集四方风俗善恶，代诰歌谣的活动。通过采风，统治者可以观政之清明，官之清廉，同时也是国家提供的救济人民权益的最原始途径。《左传·襄公十四年》引《夏书》云：“每岁孟春，道人以木铎徇于路，官师相规，工执艺事以谏。其或不恭，则有常刑。”说的是周代曾设置“道人”之官，其职责是敲打木铎于乡间道路，听取人民的呼声，征求人民的意见。春秋时代，管仲在齐国创造了“问事”的制度：“问人之所害于乡里者何物也？”“除人害者几何矣？”“问刑论有常以行不可改也，今其事之久留也何若？”这实际上是统治者在直接听取人民控诉申告。

直诉。是指在个别案情重大和冤抑难申的情况下，人民可超越一般诉讼管辖和诉讼程序，直接向最高统治者申诉的制度。从表面上看，这种制度仅仅是允许当事人越级诉讼，但从案件性质上看，往往是民告官案件，因为一般的民事纠纷和刑事案件是无需最高统治者亲自处理的，只有民告官的案件在地方上是很难讨得公道的，法律才特设此道。直诉制度起源于周朝的路鼓制度。所谓路鼓，即“建路鼓于大寝之门外而掌其政，以待达穷者与遽令，闻鼓声，则逆逆御仆与御底子”。唐

朝的直诉制度则更为具体。《唐律·斗讼》曰：“即邀车驾及挝登闻鼓，若上表诉，而主司不即受者，加罪一等。”此后，宋元明清，都有直诉制度，而且愈加完善。通过直诉途径，最高统治者能够发现冤假错案，发现官吏为非作歹，通过对错案的纠正，对受害当事人进行救济，进而达到政通人和的目的。

越诉。即越级申告控诉，越过本司本管官员进行控诉。越诉因严重扰乱司法秩序，历代都严行禁止。但是，为了保护人民的正当权益，防止基层官吏滥用权力、堵塞谏路，古代中国历代王朝曾作出了许多例外的规定。表面上看它仅是一种诉讼程序制度，实际上这些规定目的在于提供行政救济的功能。宋律规定，司法机关对于渎职行为，当事人可以越诉。为了革除弊端，整饬吏治，南宋统治者一方面设立“民事被罪法”，重处官吏额外讲求、肆意科罚的行为。另一方面增置越诉之法，扩大百姓的诉讼权利，以越诉悦百姓之心，从而达到宽恤民力、恢复生产、巩固政权的目的。以后的明清时代，均有类似制度。明代规定“若告本县官吏，则发该府；若告本府官吏，则发布政司；若告布政司官吏，则发按察司”。清代规定“凡在外州县有事务款干碍本官不便控告，……上司官方许受理”。

监察。监察制度是我国古代吏治的重要组成部分，最高统治者经常派员在全国各地巡回监察地方官吏，接受人民的申控，它既具有监督功能，又具有救济功能。监察制度的起源可以追溯到黄帝时代，据说那时就曾“置左右大监，监于万国”。汉武帝时代建立了刺史制度，“刺史掌奉诏察州，以六条问事。一条，强宗豪右田宅逾制，以强凌弱，以众暴寡。二条，二千石不奉诏书遵承典制，倍公向私，旁诏守利，侵渔百姓，聚敛为奸……”，这说明老百姓可以对官吏这六个方面的贪赃枉法、损害权益的情形向刺史控告，寻求救济或保护。唐代继承了汉代的六察制度，宪宗元和七年敕：“前后累降制敕，应诸道违法征科，及行政冤滥，皆委出使郎官御史访察闻奏。”其中的“违法征科”“行政冤滥”主要是针对官吏违法行政、滥用权力、损害百姓正当权益的情形。

拿官。拿官是明太祖为了打击贪赃枉法、滥用权力的贪官污吏，也为了保障人民的正当权益，专门给人民设立的一项特殊的救济制度。他明确授权人民捉拿贪官害吏，惩：“今后所在有司官吏，若将刑名以是为非、以非为是，被冤枉者告及四邻，旁入公门，将刑房该吏拿赴京来；若赋役不均，贫差卖富，将户房该吏拿来；若保举人材抗害于民，将吏房该吏拿来。”

古代“行政诉讼”的特征

古代的民告官制度与现代的行政诉讼有许多相通之处，其特征主要表现在三个方面。

“民本”思想是古代“行政诉讼”的理论基础。民本思想是中华民族在治国安邦的实践中形成的智慧结晶。它滥觞于殷周时代，兴盛于春秋战国时期，经由孔孟建构为较为完整的思想体系，成为儒家政治理论的基石，且在历史上不断丰富和发展，成为中国传统文化中珍贵的历史遗产。民本思想强调人民是国家和社会的根本，并把民心向背看作政治兴衰的关键，主张国家以民为本，民贵君轻，王者应以民为天等。《尚书·五子之歌》云：“民可近，不可下；民为邦本，本固邦宁。”孟子明确主张“民为贵，社稷次之，君为轻”。

古代行政诉讼发挥了救济百姓权益的功能。行政诉讼的基本功能是救济当事人自身的权益，因此，与一般的检举控告不同，后者的直接目的是监督控制官吏，不见得与控告人自身利益有必然的利害关系，这也是行政诉讼与一般的对官吏监督制度的重大区别。

“民告官”案件通过诉讼程序解决。诉讼的程序特征是当事人双方对抗，法官居中裁决，不同于一般的上下级的监督程序。古代民告官案件有多种多样的方式，直诉、越诉、上诉不用说，属于诉讼模式，有些看似不是诉讼程序，如“采风”“监察”，但实际上采用了当事人双方对抗、法官居中裁决的模式，实质上具备了诉讼特征。如监察官在巡行时，平民通过拦车喊冤、投书揭发或告密、击鼓申诉等方式反映情况，监察官受理后要调查取证，召集双方质对证词，而后作出处理，基本上按照诉讼程序处理。也正因为这一特征，其才能称作诉讼制度。