



坚持权力监督与权利救济相结合 做强民事检察

□ 武晓艺

健全虚假诉讼防范、发现和制裁机制，保障人民群众合法权益。虚假诉讼是当前民事诉讼工作中的一大阻碍，不仅严重侵害当事人及案外人的合法权益，而且扰乱了正常的诉讼秩序。深化虚假诉讼监督质效，是健全法律监督、实现权利救济的重要方面。应通过法院与检察院紧密协作，联合惩治，维护每件个案的公平正义，及时为人民群众挽回巨大损失，形成威慑力，着力维护诉讼秩序和司法权威。具体做法主要包括：加快推出典型案例，为惩治虚假诉讼提供鲜活的“操作指南”；制发类案检察建议，助推法院强化对民事虚假诉讼的预防和制裁；依托信息技术，通过数据共享共治提升监督质效；强化民事检察部门与刑事检察部门的分工协作配合，构建综合监督格局；结合虚假诉讼深层次违法行为监督专项活动，坚持虚假诉讼监督与审判人员违法监督并举。

强化民事审判程序和审判人员违法监督，实现司法不公案件中的当事人救济。实践中，在民事审判领域问题突出、人民群众反映强烈的司法不公案件背后，有不少与审判人员违法、失职或审判程序违法相关。民事检察机关应当依法履行审判人员违法监督职责，推动对隐藏在司法不公案件背后的审判人员违法行为进行调查、监督、追责，有助于解决民事审判领域深层次违法问题。具体做法主要包括：对事监督与对人监督相结合，注重从生效裁判监督、审判程序违法监督、民事执行监督等案件中发现审判人员违法线索，充分履行监督职责；着重监督虚假诉讼案件中审判程序违法及司法人员违法问题，督促法院规范审判程序、追究涉案司法人员违法责任，修复司法公信力；对于在履职中发现的相关党员干部涉嫌违纪违法问题线索，依规依法移送有关机关或者部门处理；加快推进民事诉讼监督规则修订工作，进一步完善对审判人员违法监督相关条款，为各级检察机关深入开展审判人员违法监督工作提供明确指引。

深入推进执行监督，着力推动解决“执行难”问题。裁判能否执行，直接关系司法公信力。因此，对执行的监督不可或缺。各级民事检察机关应当以双赢多赢共赢理念为指引，强化民事执行监督，督促法院针对执行中存在的违法问题，审视立案、审判环节中有无源头性违法问题，实现检察监督与审判机关内部预防、纠错机制的良性互动。因民事检察工作在化解矛盾纠纷、维护社会稳定、促进经济发展等方面具有不可替代的作用，故为解决执行难问题，应当推动建立全国执行与监督信息法检共享平台，加强动态支持与监督；重点监督纠正违法拍卖、超标的查封、变相变更裁判结果等突出问题。

完善案件复查制度，确保个案公正及法律价值实现。案件复查工作是人民法院确定案件是否应该重新审判的必经程序，是审判监督程序的有机组成部分，该制度有利于完善检察机关的诉讼监督架构，推进检察机关执法规范化。在民事诉讼程序中，无论是法官或检察官，其在审查案件过程中，并非被动、机械地实施法律，而是建立在对事实的认定、法律的理解甚至价值理念的指导之下所进行的思维活动，受限于人的认知水平和能力。通过案件复查制度使得每个不公正的个案得到救济，体现了保障人民群众合法权益的必然需要。

规范支持起诉制度，排除当事人行使诉权的障碍。支持起诉是检察机关履行法律监督职能的表现之一。检察机关支持起诉是指人民检察院对损害国家利益和社会公共利益的行为支持受损害单位或个人向人民法院起诉并参与诉讼的活动。国家、集体、社会公共利益及弱势群体的民事权利遭受侵害，有诉权的当事人因诉讼能力欠缺等原因未提起诉讼的，检察机关可支持受侵害的单位、集体或个人向人民法院提起民事诉讼。这一制度能够帮助当事人排除行使诉讼权利的各种阻碍性因素，从而最大限度地发挥民事诉讼解决矛盾纠纷、保护民事主体合法权益的功能，是检察机关践行司法为民理念的重要载体，其目的在于维护民事权益受损的国家、集体及个人的利益。近年来，为了使支持起诉工作稳步开展和逐步深入，各地检察机关积极开展探索研究，不断丰富支持起诉的具体路径、方式等。接下来，需要进一步规范支持起诉的范围、条件和程序，将支持起诉和诉讼监督有机结合起来，支持和帮助当事人行使好诉权。



分清行政职权的“四种形态”

□ 胡建森

行政职权（也称国家行政权力）是行政执法的基础，也是行政法律制度 and 行政法学的核心概念。行政职权的设定、授权、委托和协助是行政职权产生和运行的四种形态。但有一些执法人员，对于这四种形态还分辨不清；有的法律文件，也存在概念混用的情况；现实操作中，任意授权、任意委托、任意下放权力等现象依然存在，违背了“职权法定”的法治原则。分清这四种形态，是理论和实践中基础且重大的问题。准确地说，设定是行政职权的产生方式，授权和委托是行政职权的调整方式，协助是行政职权的合作方式。

行政职权的设定。行政职权的设定，是国家行政权力的形成方式，是宪法和法律对国家权力架构和体系的设计，是人民通过国家法律对国家行政机关的首次赋权。行政职权作为国家权力的组成部分必须依法设定，这是人民主权和依法治国的要求和体现。我国宪法、国务院组织法、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法，赋予国务院和地方各级人民政府以行政管理权。此外，行政处罚法等法律把行政处罚权，行政强制法等法律把行政强制权，行政许可法等法律将行政许可权赋予给一定的行政机关。凡此种种，都属于行政职权的设定。

行政职权的设定，性质上属于国家的立法活动。设定行政职权的“法”就是“设定法”。“设定法”位阶的高低，取决于所设“权力”的性质，不能一概而论。例如，行政组织权、行政拘留、行政强制权等必须由宪法和法律设定，但有的行政职权可以由法规、规章设定，如行政法规和地方性法规可以设定没收权、查封权和扣押权，规章可以设定警告和一定数额的罚款权。

在行政职权的设定关系中，设定方是国家立法机关，被设定方一般是国家行政机关，但也不排斥在某些特殊领域，国家法律将某些特殊的行政职权设定给行政机关以外的其他组织。行政职权设定的法律效果，是被设定方成为独立的行政主体，可以自己的名义实施行政管理，并由自己独立承担法律后果。

行政职权的授予。行政职权的授予，是国家行政权力的调整方式，是我们也称为“授权”，指通过法律设

定获得行政职权的行政主体，在法律允许的前提下，基于真实意思表示，通过法定程序，将自己的职权调配给没有该职权的组织的过程。行政职权设定是国家法律对行政权力的初次安排，授权则是对初次安排的权力作事后调整，是对权力原始安排的一种“变通”。

授权的法律特征是经法律设定的行政主体，将自己的权力转让给另外一个组织来行使，使另外一方主体成为法律上的行政主体。授出职权一方称为授权方，接受职权一方为受权方。授权关系成立之后，原本不是行政主体或不是这方面的行政主体的组织，从此成为这一行政关系中的行政主体，完全可以自己的名义实施该职权，并对职权行为承担责任。

在现实中，行政职权的授权通过两种形式进行：一是通过法律法规授权。如行政处罚法规定，法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织可以在法定授权范围内实施行政处罚。这就是说，有关行政主体要将某些行政处罚权授权给具有管理公共事务职能的组织，必须通过法律法规的形式。二是通过行政决定授权。这类授权也大量存在，如计量法规定，县级以上人民政府计量行政部门可以根据需要设置计量检定机构，或者授权其他单位的计量检定机构，执行强制检定和其他检定、测试任务。

尽管存在两种形式的授权，但是不少人将授权解释为“通过法律法规的授权”，从而造成授权既难以与“设定”相区别，又难以与“委托”相区别。其实，授权与设定的区别，主要不在于是否通过法律法规（因为有一类授权和设定一样，也是通过法律法规的），也不在于受权主体是行政机关还是具有管理公共事务职能的其他组织，而主要在于是原始赋权，还是事后转移权力。职权的设定是对权力的原始取得，授权是事后对原始权力的调配，这才是行政职权“设定”与“授权”的最大区别。

授权是对职权设定的“事后变通”，因而必须受严格限制。第一，授权应当出于国家管理的需要，确实因原职权主体行使权力条件的限制而需要作事后的职权调整；第二，授权应当有法律的明文许可依据，法律没有规定可以授权的，行政主体不得擅自授权；第三，授权必须通过法定程

序并符合法定形式，必须由授权方通过法律法规或者通过其他授权决定来宣布授权过程和结果；第四，禁止再授权原则。受权主体得到所授职权后，不得将所授职权再次转让。

行政职权的委托。行政委托是指一个行政主体虽然具有行政职权，但它由于行使职权条件上的限制或其他原因，不便或无法实施该职权，在法律允许的前提下，委托另外的组织以委托方的名义实施该职权。例如，城市规划部门具有拆除违法建筑的职权，但它缺乏拆卸建筑的技术和设备，特委托建筑公司拆卸违法建筑。

在行政委托关系中，一方是职权的委托方，另一方是受托方。委托方不是将行政职权，而仅仅是将行政职权中的行为权能，转让给受托方，受托方便可以，也只能以委托方的名义实施该行政行为，但行为后果由委托方承受。和授权一样，行政职权的委托也是国家权力的调节方式，但它和委托不同的是：首先，授权是一种单方行为，而委托是一种双方行为。授权通过法律法规或授权决定而形成授权关系，无须以被授权人的同意为前提，而委托是基于双方的合同关系而发生，须以双方意思一致而成立。其次，授权的效果是发生行政职权的转移，而委托只发生行为权能的转移。行政权能与行为权能是行政职权的基本构造，前者指法律上的权力资格，后者是指法律上的行为资格。再次，授权的结果使受权方成为行政主体，但委托的结果只是让受托方成为行为主体而不是行政主体。最后，在授权关系中，被授权方作为行政主体，可以自己名义实施行政行为并对行为后果承担责任，而在委托关系中，被委托方作为行为主体，只能以委托方的名义实施行政行为，行为后果由委托方承担。

由于委托同样是对国家所设定职权行使过程中的临时变通，因而也须受到严格限制，以免冲击“职权法定”原则。一是以法律允许委托为前提，没有法律依据的，不得委托。委托的法律依据可以是法律、法规、规章，但是委托法必须和设定法相一致。二是被委托人可以是组织，也可以是个人；可以是行政机关，也可以是社会组织。委托法对被委托组织有特别要求的，就必须符合特别要求。

行政职权的协助。行政职权的协

助，是指基于国家机关之间的合作关系，一个行政机关在行使职权过程中，受到另一行政机关或其他国家机关配合的法律制度。例如，海关法规定，海关在执行公务受到抗拒时，可请求公安机关和人民武装警察部队提供职务协助。

行政职权的协助，包括行政机关之间的协助，也包括其他国家机关对行政机关的协助；它可以由请求协助和提供协助的机关，以共同署名方式作出一个共同行为，也可基于同一个工作目标各自作出独立的行为。行政职权的协助表现为国家机关之间的一个合作关系。它不同于行政职权的设定，因为它没有因此产生新的职权；它也不同于授权，因为它没有因此转让职权；它同样不是委托，因为它们之间不存在一方以另一方名义活动的事实。

以上四种形态都必须遵循一个共同的原则，那就是职权法定。其中，职权依法设定是职权法定原则的核心，是依法授权、依法委托和依法协助的前提和基础。在这四种职权制度中，除职权协助外，授权和委托都是对职权设定的“变通”，必须严格控制。国家权力设定之后，原则上不得变动。授权是对权力设定的调整，应当是一种非常“例外”的制度，只有在确实出于国家管理的需要，并经“设定法”许可的条件下才被允许采用。委托是对行政职权行为权能的重新调配，也应当是一种“个例”制度。所以现实中存在的“频繁授权”“任意授权”“轻意授权”“普遍授权”“广泛委托”等现象，都是对职权法定原则的忽视甚至背离。必须记住：国家的权力由人民通过法律设定以后，原则上不得变动；只有在极其严格的条件下，确因国家管理的需要，并以法律许可为前提，方可经过法定程序并以法定形式实现权力调整。行政职权一经依法设定，应当以“不动”为原则，以“变通”为例外。

（胡建森专家工作室供稿）

新时代领导干部



（上接1版）这里讲的就是我们党的指导思想要随着实践的发展而发展，随时总结出创新经验、赋予其鲜活的内容、提炼出新的思想论断，从而创造新的理论内涵，写出代表新时代马克思主义发展水平的新论著，把马克思主义推上理论高峰，培养出自己的思想家、理论家。进入新时代，我们党更加提倡在实践基础上创造性地总结思想理论的新鲜内涵，进而“把党的创新理论转化为推进新时代中国特色社会主义思想伟大事业的实践力量”。“宣传创造性的马克思主义”，是我们党永葆青春活力和战斗力的理论支点。理论上充满生机活力，反映了这个党在思想内涵上的年轻，更支撑了这个党的理论自信。

“善于自我完善、自我发展，充满生机活力”的党

永远年轻，全面反映在她的制度密码上。回望百年大党建立和完善的制度、运行机制和自我约束机制，中国共产党透出又一种具有青春活力的内在精神：这个党在体制机制上善于自我完善、自我发展，始终充满着制度上的生机活力！正如习近平总书记在谈到全面深化改革时所说的：“既要保持中国特色社会主义制度和国家治理体系的稳定性和延续性，又要抓紧制定国家治理体系和治理能力现代化急需的制度、满足人民对美好生活新期待必备的制度，推动中国特色社会主义制度不断自我完善和发展、永葆生机活力。”

始终抓住主要矛盾和矛盾的主要方面，以问题为导向，坚持改革不停步、不断推进治理体系和治理能力现代化，同时推进社会革命和自我革命

的不断深入，这是我们党自成立以来在制度建设和机制运转上保持永远年轻的制度密码。我们党在全面总结当前我国国家制度和国家治理体系具有的多个方面显著优势时，特别提到了“坚持改革创新、与时俱进，善于自我完善、自我发展，使社会始终充满生机活力的显著优势”。制度特点及其显著优势，是保持这个百年大党风华正茂的机理，也是维系我们这个党一路走来并继续充满活力地前行的强大动能。特别是中国共产党领导建立起来的中国特色社会主义制度和国家治理体系，经实践证明，“是以马克思主义为指导、植根中国大地、具有深厚中华文化根基、深得人民拥护的制度和治理体系，是具有强大生命力和巨大优越性的制度和治理体系”。

制度的生机，恰恰反映了中国共产党在进行社会革命和自我革命方面蕴含的革故鼎新、自我完善、自我纠错、自我纠错、自我发展的精神活力。正因如此，站在实现“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期，习近平总书记提出了“百年恰是风华正茂”的判断，并从制度建设角度阐述了“中国共产党能够带领人民进行伟大的社会革命，也能够进行伟大的自我革命”等问题，提醒全党同志“要永葆蓬勃朝气”“全面从严治党永远在路上”“将继续清除一切侵蚀党的健康肌体的病毒”“凝聚起推动中国发展进步的磅礴力量”。在开局“十四五”、开启第二个百年奋斗目标新征程的时候，习近平总书记又特别强调说：“我国有独特的政治优势、制度优势、发展优势和机遇优势，经济社会发展依然有诸多有利条件，我们完全有信心、有底气、有能力谱写‘两大奇迹’新篇章。”制度优势，是党领

导人民继续前进的重要的底气，也是我们党充满活力的体现；制度的不断完善所催生的无尽活力和强大动力，又支撑了我们党的制度自信。

“不忘初心、牢记使命、永远奋斗”的党

永远年轻，根本反映在她的文化内涵上。中国共产党人的文化，从根本上说蕴含的是初心、使命和奋斗精神。共产党人作为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴的初心使命，是共产党人永远的生命支撑。共产党人时时刻刻扎根在人民中间，永远在全心全意地为人民服务中“开鲜花”。正如一首歌所表达的：“我们共产党人好比种子，……在人民中间生根开花。”

对于一个国家和民族而言，文化自信是更基本、更深沉、更持久的力量；对于一个政党也是如此，正是中国共产党人独有的初心、使命和不懈奋斗的文化，滋养了他们坚定的自信和强大的力量。回望100年来，我们看到中国共产党的初心一如既往、使命牢固在肩，百折不挠地带领人民奋斗，信仰坚定地朝着蓝图绘制的方向前行。初心、使命、信仰、奋斗……这些概念，早已经转化成了中国共产党人思想深处的文化符号，成为滋养他们保持年轻的源头活水，凝塑成这个党特有的文化内涵，支撑起她永远年轻的精神家园。正如习近平总书记深刻指出的：“只有不忘初心、牢记使命、永远奋斗，才能让中国共产党永远年轻。”

100年前建党之初，我们党的文化基因就厚植起了自己的精神家园。从那时的精神根脉出发，我们党一路走来，开启了开天辟地、敢为人先的

首创精神，坚定理想、百折不挠的奋斗精神，立党为公、忠诚为民的奉献精神。习近平总书记在瞻仰中共一大会议会址时，从文化根脉和精神谱系起点的角度谈到“我们党的根脉”，曾动情地说过：“毛泽东同志称这里是中国共产党的‘产床’，这个比喻很形象，我看这里也是我们中国共产党人的精神家园。”在这个精神家园里，我们党的精神谱系不断扩展、枝繁叶茂，一路汇聚起各个时期产生的宝贵精神力量，包括：革命时期的井冈山精神、长征精神、遵义会议精神、延安精神、抗战精神、西柏坡精神等等，建设时期的抗美援朝精神、铁人精神、雷锋精神、焦裕禄精神、“两弹一星”精神等等，改革时期的拓荒牛精神、抗洪精神、抗震救灾精神、载人航天精神、抗击“非典”精神、抗疫精神等等。这些伟大精神，伴随着中国共产党百年光辉历程，共同构成这个党在前进道路上战胜各种困难和风险、不断夺取新胜利的强大精神力量和宝贵精神财富，蕴含着极其丰富和博大精深的内涵，成为支撑这个党永葆青春活力的内在精神元素。这就是中国共产党有别于其他政党的一个独特的文化现象。

文化基因的强大，支撑了我们党坚定的文化自信和最根本的战斗力量。100年前，一艘小小的红船，承载着十几个年轻人所代表的几十个党员的中国共产党，艰难起航；100年后，这个党已经发展成为9100多万名党员，世界第一大政党。其中的根本道理和自信来源，最基础的就是她来自于人民又服务于人民的文化内涵。初心使命的力量和信仰坚定的力量，是我们党战无不胜和永远年轻的真正密码。

（作者系中央党史和文献研究院对外合作交流局局长、研究员）