



法治化营商环境视域下行政检察监督的实践检视与规范构建

秦前红 李天雨

摘要: 改革开放以来,检察机关服务经济社会发展的主要途径在于刑事检察,“四大检察”的提出为检察机关以更广泛的途径服务社会经济发展提供了可能。行政检察“一手托两家”的履职特色,使其具备了规范行政执法、推进公正司法的能力,这与法治化营商环境的建设需求相符合。在实践中,行政检察对法治化营商环境领域存在的有关机关不积极履职、不当行使权力等现象进行了监督,并引导企业开展了行政合规建设。当前,行政检察在法治化营商环境领域还存在着工作体系性不足、监督重心与现实需求错位、权力行使边界模糊等瑕疵。应当强化检察一体化的组织优势,为行政检察工作赋能,并针对行政检察履职边界问题,运用基于过程的国家权力分工和明确监督对象进行厘定,以监督行政违法行为、提高人民法院诉讼效率、降低市场主体维权成本为核心,秉持能动履职理念,拓展行政检察的可能作为空间,塑造行政检察优化法治化营商环境的工作体系。

关键词: 行政检察监督;法治化营商环境;行政争议;检察机关;法律监督

DOI: 10.13734/j.cnki.1000-5315.2024.0308

收稿日期: 2024-02-25

基金项目: 本文系研究阐释党的十九届六中全会精神国家社科基金重大项目:“新时代党和国家监督体系完善研究”(22ZDA040)的阶段性成果。

作者简介: 秦前红,男,湖北仙桃人,武汉大学珞珈特聘教授,武汉大学法学院教授、博士生导师,《法学评论》主编,国务院政府特殊津贴专家,教育部“长江学者奖励计划”特聘教授,E-mail: qqh@163.com;
李天雨,男,湖北潜江人,武汉大学法学院硕博连读研究生。

习近平主持召开的中央全面依法治国委员会第二次会议指出:“法治是最好的营商环境。”^①法治化是优化营商环境的根本途径,也是发展市场经济的必然要求。法治化营商环境的实现既需要建立严密科学的社会主义市场经济法律体系,更需要通过规范行政执法、推进公正司法以确保法律的正确实施。检察机关作为国家的法律监督机关,肩负着维护法律统一正确实施的责任。因此,检察机关应当参与到法治化营商环境建设中来。法治化营商环境建设是经济社会发展的一个具体方面,事实上,自 1979 年检察机关恢复设立以来,因一度兼具自行侦查经济犯罪与反贪反腐的职能,检察机关长期主要通过刑事检察来参与、服务经济社会发展。《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》(下称《意见》)指出,检察机关要“服务保障经济社会高质量发展”。当前经济建设重点关注的法治化营商环境对行政机关的依法行政水平和人民法院的公正裁判水平寄予了更高的期待。近五年来,在服务经济社会高质量发展方面,检察机关的主要路径仍在于刑事检察,例如在 2022 年最高人民检察院工作报告对近五年检察工作的总结中,有关能动检察促推高质量发展的内容仍是以刑事检察为主。但在 1996 年《刑事诉讼法》修改和 2018 年党和国家机构改革后,检察机关自行侦查经济犯罪和反贪反腐职能已经被剥离,单一的刑事检察难以满足法治化营商环境建设的迫切需

^①《完善法治建设规划提高立法工作质量效率 为推进改革发展稳定工作营造良好法治环境》,《人民日报》2019 年 2 月 26 日,第 1 版。

要。而“四大检察”理念的提出为检察机关在刑事检察之外寻找服务经济社会发展增量提供了可能。“2018年新修订的《人民检察院组织法》最终确认了刑事、民事、行政与公益诉讼‘四大检察’为核心的监督格局”^①。《意见》同样要求检察机关“以高度的政治自觉依法履行刑事、民事、行政和公益诉讼等检察职能”，使行政检察、民事检察、行政检察公益诉讼被提高到了与刑事检察相当的地位，法律监督的内涵因此得到了丰富，也使检察机关具备了在更广泛领域服务经济社会发展的制度基础。

在“四大检察”中，行政检察“一手托两家”的履职特色，使其能够同时监督行政机关与人民法院，而规范行政执法、推进公正司法正是建设法治化营商环境的两项必要举措。行政检察的履职特色与法治化营商环境建设的需求正相匹配，使得行政检察在这一领域具备了充分的作为空间。基于此，行政检察在实践中以能动履职理念为指引，积极参与法治化营商环境建设，呈现出了相当丰富的工作样态。行政检察的实践做法并非善尽善美，在工作方式、工作重点、工作内容上均存在一定瑕疵，尤其是在工作内容上存在权力行使边界模糊的情况。以法治原则为根本遵循，从体系化、规范化的角度出发，探索进一步推进实现行政检察质效履职的路径，使行政检察为法治化营商环境建设作出更多贡献就是本文写作的目的。

一 行政检察参与法治化营商环境建设的实践考察

法治化营商环境，不仅意味着依法保护市场主体的合法权益，更意味着以法律规范为标准，建立稳定有序的市场秩序。“法治化的营商环境意味着要发挥法治在社会资源配置中的引导、规范、促进和保障作用，加强法治建设，依法规范市场主体和政府行为，对违法经营的市场主体予以惩治，切实保障市场主体的合法权益”^②。在法治化营商环境建设中，行政检察延续“一手托两家”的履职特色，对现实中存在的违法、违规行为进行监督，秉持实质性化解行政争议的理念，加快具体行政纠纷的解决进程，实现对市场主体利益的切实保障。从主体角度来划分，行政检察主要从以下三个方面参与法治化营商环境建设。

(一) 对行政机关的行政检察监督

行政检察对行政机关的监督包括督促行政机关积极履职和纠正行政机关的行政违法行为两个方面。

行政机关作为市场秩序的直接维护者，对市场中的违法行为、不规范现象负有监管责任。行政机关所负有的监管责任，不仅是在消极意义上的被动受理案件并整改违法行为、处罚违法主体，更是要积极主动地以法律规定为标准维护市场秩序。政府应贯彻落实权利平等、机会平等、规则平等的宪法精神，要平等对待各类市场主体，建立统一开放、竞争有序、公开透明的市场规则^③。行政机关对市场主体的平等对待，不仅体现在对不同所有制市场主体的平等保护，同样也应体现在对违法市场主体的制裁上。违法市场主体往往会通过不法行为，以破坏市场规则的方式，在市场竞争中取得上风，牟取不当利益，并且存在侵害消费者权益，破坏行业信誉的可能，使守法经营市场主体成为间接的受害者。行政机关积极履职则是对市场主体平等保护的一种体现。此外，行政机关积极履职还意味着行政机关负有及时办结案件，并将相关信息告知有关机构，以消除对涉案市场主体不良影响的责任。行政检察对行政机关未积极履职的监督手段主要是制发各类型检察建议，并以会签文件、制定工作方案等方式加强与行政机关的合作。例如，黑龙江某检察机关在履职过程中，发现当地新型住宿业缺乏监管，导致新型住宿业刑事案件多发，在从个案监督出发建议公安机关及时履职的同时，向公安、住建、消防、卫生等行政机关制发了社会治理检察建议，并与行政机关共同研究联合制发规范性文件的可能。又如，浙江某检察机关在履职过程中，发现住建部门存在不依法履行监管职责的情况，据此向当地住建局制发了类案监督检察建议，并与有关行政机关会签了联动治理文件^④。再如，福建某检察机关发现某公司因环保手续不完整被责令限期改正，后重新办好环评手续，却因环保部门未及时向法院作结案说明，导致该公司被法院列入失信被执行人名单，在调查核实后，督促相关单位向人民法院作出了结案说明^⑤。同时，依法保护劳动者权益同样是法治化营商环境的一部分。检察机关同样关注行政机关对劳

① 周新《论我国检察权的新发展》，《中国社会科学》2020年第8期，第69页。

② 李志军《优化中国营商环境的实践逻辑与政策建议》，《北京工商大学学报(社会科学版)》2023年第1期，第31页。

③ 王雨亭《法治化营商环境的宪法保障》，《法律科学(西北政法大学学报)》2023年第5期，第159页。

④ 张相军、秦前红主编《中国行政检察发展报告(2022年)》，中国检察出版社2023年版，第145—152、344—346页。

⑤ 刘亭亭《为民营经济高质量发展贡献“检察方案”——行政检察护航法治化营商环境专项活动综述》，《检察日报》2023年8月31日，第1版。

资纠纷问题的处理,确保劳动者的合法权益得到保护。例如,河南某市检察机关在办理生效裁判检察监督案件中,发现下属某区行政机关对“劳资社保”领域监督相对薄弱滞后,依法将涉案线索移交该区检察院进行监督,该区检察机关据此向人社部门制发了行政违法行为监督检察建议,并积极同行政机关加强工作协作,制定专门工作方案^①。

行政机关的行政违法行为直接侵害市场主体的合法权益,违法行政处罚的作出不仅会导致市场主体既得利益的损失,还会影响市场主体的正常经营活动,对市场主体的可期待利益造成不利影响。法治化营商环境建设的痛点正是基于法治政府的建设水平还不够高,部分领域行政违法行为仍处于高发、易发态势,因此涉市场主体的行政违法行为理应是行政检察的监督重点。在法治化营商环境建设中,与监督行政机关未积极履行职责相比较而言,行政检察在直接监督行政违法行为方面的案例比较少见,其中比较有代表性的案例有:云南检察机关依当事人申请,采取省、市、县三级检察院一体化办案做法,对案件中行政机关存在的逾期处罚、侵害市场主体信赖利益行为进行了监督,向有关行政机关制发了检察建议,建议行政机关坚持执法为民,推进执法规范化建设,全面提升行政执法质量;湖北检察机关依当事人申请,采取检察一体化的办案方法,认定行政机关对同时、同地、同行为的违法情节和社会危害程度相当的案件,适用不同处罚幅度不合理,据此向有关行政机关制发检察建议,建议该机关规范行政处罚执法活动,严格遵守执法程序^②。

此外,在构建法治化营商环境领域,部分地方检察机关还探索开展了在行政检察工作过程中监督行政规范性文件完善的完善。例如,四川某检察机关在监督过程中发现,有关行政规范性文件规定先由供水企业验收,再由市水务局等单位进行验收,实际上加重了建设单位的负担和义务,当地检察机关据此建议某市水务局进一步修订完善相关行政规范性文件,维护自来水安装工程市场公平竞争机制^③。

(二)对人民法院的行政检察监督

行政检察对人民法院的监督,主要包括行政诉讼监督和非诉执行监督两个方面。人民法院在行政诉讼和非诉执行上最终的行为表现形式均是裁判,而裁判行为代表着司法公正,错误的裁判不仅会将行政处罚设定的惩罚事项转化为现实损害,还会严重损害司法公信力。“法治化营商环境是一个内涵极为丰富的概念,涵盖立法、行政、司法等诸多方面,这其中司法与当事人距离最近,也最容易为当事人所感知,故司法环境可谓法治化营商环境最直观、最生动的体现”^④。个案错误裁判对司法环境的影响固然有限,但会导致作为当事人的市场主体对法治的信任程度降低。此外,个案错误裁判的影响也并不仅限于案件当事人,其不良扩散效力对司法环境所造成的影响是客观存在的。习近平指出,要“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”^⑤。个案正义的实现必然是公正司法的追求目标,对人民法院违法裁判监督的重要性不言而喻。

在行政诉讼监督方面,以穿透式监督为理念指导,行政检察实现了在监督行政诉讼的过程中监督行政违法行为。针对错误的行政裁判,行政检察采取的监督手段是法定的再审建议和抗诉,而对于行政违法行为,则多使用督促、建议等手段。例如,江苏某检察机关依当事人申请,对有关行政诉讼案件展开监督,经调查核实,发现该案判决确有错误,据此向人民法院提出了再审建议,并督促行政机关尽快撤销虚假注册登记。又如,河南某检察机关依当事人申请,对有关行政诉讼案件展开监督,经审查后认为该案行政处罚适用法律错误,处罚结果明显不合理,原审判决认定事实的主要证据不足,据此向人民法院提出了再审建议,并建议行政机关规范执法行为,力争行政处罚合理、适当^⑥。再如,吉林某检察机关依当事人申请,对有关行政诉讼案件展开监督,经审查后认为该案行政处罚适用法律错误,认定事实的主要证据不足,处罚结果明显不合理,据此

① 张相军、秦前红主编《中国行政检察发展报告(2022年)》,第153—154页。

② 张相军、秦前红主编《中国行政检察发展报告(2022年)》,第362—364、367—369页。

③ 《“检察为民办实事”——行政检察与民同行系列典型案例(第十三批)》,中华人民共和国最高人民检察院网站,2023年7月11日发布,2023年12月2日访问, https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbt/202307/t20230711_621239.shtml。

④ 朱昕昱《法治化营商环境的司法现状、问题与优化对策——基于“执行合同”第三方评估结果展开》,《法学论坛》2023年第5期,第65页。

⑤ 习近平《坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障》,《求是》2021年5期,第13页。

⑥ 张相军、秦前红主编《中国行政检察发展报告(2022年)》,第358—360、360—362页。

向人民法院提出了抗诉^①。

在非诉执行监督方面,因非诉执行监督乃是行政检察监督的传统重点,相关案例较为丰富,其中较有代表性的是江苏检察机关办理的两起案件。两起案件的主要矛盾均在于企业以恶意注销手段逃避行政处罚,法院认为涉事市场主体已办理核准注销登记手续,裁定不予执行。第一起案件来源于行政机关的反映,检察机关采取的做法是:(1)向工商登记机关制发检察建议,建议依法撤销涉案企业的恶意注销登记;(2)向法院制发检察建议,建议法院依法受理。第二起案件由检察机关在履职过程中发现,检察机关采取的做法是:(1)向法院制发检察建议,建议法院撤销原裁定;(2)通知申请机关变更木业公司股东为被执行人^②。

此外,现实中还存在少量人民法院不积极履行执行职责的情况,已经受到了部分地方检察机关的关注。例如上海某检察机关就人民法院未及时发还执行案款,导致劳动者合法权益未能得到及时实现这一问题,向人民法院制发了纠正违法检察建议^③。

(三)引导企业开展行政合规建设

在实践中,部分地方检察机关的行政检察部门将开展企业行政合规作为参与法治化营商环境建设的一种手段。企业合规作为一种公司治理制度,起源于西方国家,目的在于最大限度地减少企业经营所面临的法律风险,在改革开放的时代背景下,这一做法逐渐传入国内。中国的企业合规包括行政监管领域和刑事司法领域^④。行政监管领域的企业合规的起步时间较早,“早在2005年前后,我国金融监管部门就发布了金融企业合规指引,以指导金融企业建立合规管理体系。2018年,国资委发布了《中央企业合规管理指引(试行)》,国家发改委则会同其他行政部门发布了《企业境外经营合规管理指引》”^⑤。刑事司法领域的企业合规在2020年由最高人民检察院部署推动。从2020年3月起,最高人民检察院决定在上海、江苏、山东、广东的6家基层检察院开展涉案企业合规改革试点工作;2021年3月,最高人民检察院决定扩大试点范围,部署在北京、上海、江苏、浙江等10个省市开展第二期试点工作,试点范围涵盖了62个市级院和387个基层院^⑥。企业合规以公权介入的方式,帮助市场主体修补经营中存在的违法犯罪风险漏洞,实现了政府与市场主体的良好互动,是法治化营商环境建设的重要途径。目前,检察机关的企业合规工作还处于试点阶段,未上升至立法层面,工作重心在于刑事司法领域的合规不起诉及其配套措施的完善。

行政检察在企业行政合规方面的做法有二。一是直接帮助企业开展行政合规建设。例如,河南某检察机关在发现企业存在“劳资社保”方面的行政违法漏洞后,主动向企业制发风险提示函,就企业运营中的法律风险点提出了具体防范对策,帮助企业完善改进风险内控制度。二是向企业制发社会治理检察建议,使其认识到行为违法性。例如,上海某检察机关在办理案件过程中发现,某企业的住房公积金缴纳存在制度管理漏洞,就此向企业制发了社会治理类检察建议,使涉案公司认识到了欠缴职工公积金行为的违法性^⑦。

二 行政检察参与法治化营商环境建设的理论反思

通过考察最高人民检察院发布的相关行政检察典型案例以及部分地方检察机关的实践工作,能够发现行政检察在法治化营商环境建设中采取了诸多积极做法,主要对行政机关不依法积极履职、行政违法行为、错误司法裁判乃至市场主体在经营中存在的法律风险漏洞进行了监督。总的来说,行政检察的实践做法取得了较好的法律效果和社会效果,但从体系性、现实性、规范性的角度来看,行政检察在建设法治化营商环境领域的工作存在以下瑕疵。

(一)工作方式体系性不足

①《“检察为民办实事”——行政检察与民同行系列典型案例(第十三批)》,中华人民共和国最高人民检察院网站,2023年7月11日发布,2023年12月2日访问,https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbt/202307/t20230711_621239.shtml。

②张相军、秦前红主编《中国行政检察发展报告(2022年)》,第331—334、335—338页。

③张相军、秦前红主编《中国行政检察发展报告(2022年)》,第161页。

④陈瑞华《论企业合规的中国化问题》,《法律科学(西北政法大学学报)》2020年第3期,第34—48页。

⑤陈瑞华《论企业合规在行政监管机制中的地位》,《上海政法学院学报(法治论丛)》2021年第6期,第2页。

⑥孙风娟《犯其至难,图其至远——检察机关开展涉案企业合规改革试点工作纪实》,《检察日报》2023年2月24日,第3版。

⑦张相军、秦前红主编《中国行政检察发展报告(2022年)》,第154、161页。

行政检察在法治化营商环境领域已经初具规模,具体表现在三个方面。一是案件来源广泛。从实践情况来看,在法治化营商环境建设中行政检察的案件来源包括行政检察部门在履职过程中发现、刑事或民事检察部门在履职过程中发现后移交、上级或下级检察院的移送、当事人的申请、行政机关的反映以及信访。二是监督事项多样。行政检察对涉市场主体的行政案件监督事项涉及较广,具体而言,在监督行政机关方面,既监督行政机关积极履行法定职责,也监督行政机关的行政违法行为,同时还对行政规范性文件进行监督;在监督人民法院方面,既监督行政诉讼的判决结果,也监督非诉执行的裁定结果,同时还对人民法院未及时执行进行监督。三是监督手段、处理方式丰富,注重行政争议实质性化解。在涉及市场主体的行政案件中,行政检察的监督手段主要是法定的制发检察建议、提出再审建议;对于行政机关未积极履职的情形,检察机关在制发检察建议督促履职的同时,还会采取与行政机关会签相关文件、建立合作机制、推动行政机关共同研究联合制发规范性文件等方式,实现“治未病”的监督效果;此外,为促进行政争议实质性化解,帮助企业纾困解难,行政检察还会采取沟通协商、制发通知书等手段推动行政违法行为尽快撤销,以降低行政违法行为的负面效益,对于撤销后重新作出或是原本合理、合法但企业难以承担的行政处罚,行政检察也会通过召开联席会、听证会的方式讨论行政处罚的具体实施方案,以最大限度降低对企业经营运作的负面影响。

行政检察在建设法治化营商环境领域固然取得了一定的工作成绩,但短板同样明显,即缺乏整体工作规划,多为零敲碎打式的监督,不同检察机关对相同情形的处理方式不一,做法缺乏一致性。

从整体工作来看,很少有检察机关形成专门的行政检察参与法治化营商环境建设工作方案。以发现案件环节为例,法治化营商环境领域行政检察的案件线索来源广、涉及事项多,使行政检察发现案件的途径呈现出一种多样化的倾向。在实践中,就依职权监督而言,便有行政检察部门自身在履职过程中发现问题、民事检察部门在履职过程中发现问题移交、刑事检察部门在履职过程中发现问题移交三种情况;就依申请监督而言,既有依案件当事人申请展开的监督,也有依行政机关反映展开的监督。但事实上,很少有检察机关关注到以上五种途径均可作为日常案件来源,并予以明确列举,更多的是以开展专项行动的方式进行监督。多数检察机关仅关注到了其中的部分途径,而被忽略的案件来源途径中,可能存在游离在监督视野之外的公权行使违法情况,因而导致监督缺位。没有明确、具体的日常案件来源,便无法建立常态化的监督机制,依赖于专项行动进行监督,更类似于一种“运动式”的监督,无法发挥行政检察作为一种补强监督力量的真正功能。

从案件具体办理来看,在相同情形下,行政检察采取的监督手段、处理方式亦有不同,对法秩序的统一造成了消极影响。例如,在前文所提及的两个关于企业恶意注销的非诉执行监督典型案例中,行政检察分别采取了建议工商机关依法撤销涉案企业的恶意注销登记,并建议法院依法受理,以及建议法院撤销原裁定,并通知申请机关变更木业公司股东为被执行人两种不同做法。虽然最终的监督效果相同,但实现途径却大相径庭,行政检察工作实施过程中的不统一由此可见一斑。又如,针对行政机关不积极履职这一情形,在前文提及的三个典型案例中,检察机关制发了社会治理检察建议、类案监督检察建议、行政违法行为监督检察建议三类检察建议。《人民检察院检察建议工作规定》第五条关于检察建议的分类有以下五种:(一)再审检察建议;(二)纠正违法检察建议;(三)公益诉讼检察建议;(四)社会治理检察建议;(五)其他检察建议。其中,再审检察建议、纠正违法检察建议均主要在诉讼监督领域适用,公益诉讼检察建议在公益诉讼领域适用,行政检察工作能够适用的只有社会治理检察建议和其他检察建议。据此可知,所谓“行政违法行为监督检察建议”和“类案监督检察建议”均属于“其他检察建议”。对于行政机关不积极履职的这一种情况,适用了三种类型的检察建议,这同样说明行政检察在建设法治化营商环境领域的工作缺乏体系性,不利于树立监督权威。

(二) 监督重心与现实需求错位

当前,行政检察在建设法治化营商环境领域的监督重心在于行政机关是否积极履行职责以及行政诉讼监督和非诉执行监督,而针对行政违法行为开展的监督较少。但是,纠正具体的行政违法行为最能使行政机关认识到自身法治意识的薄弱之处。在少有的针对行政违法行为的监督中,最终制发的检察建议也并不会针对该违法行为,内容多是要求行政机关规范做法、改进程序、更新理念,对行政机关的威慑力有限,不足以达到强化行政机关法治意识的效果。

事实上,在法治化营商环境建设中,目前最明显的短板为行政机关欠缺依法行政意识。尽管在1993年

党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中便提出了“依法行政”的理念,但受历史惯性影响,在处理政企关系上,行政机关始终存在几项突出问题。一是法治观念落后,平等意识淡薄,行政机关并未将企业当作法律意义上的平等主体来尊重,习惯于干预甚至掠夺企业;二是行政自制薄弱,治理能力不足,在涉及企业的重大决定中,行政机关为维护自身利益,进行理性权衡的结果往往是牺牲少数企业的利益;三是沟通合作不畅,诚信透明不够,政企沟通机制不健全带来了沟通上的主观随意性,政府与企业之间存在的信息不对称则是政府寻租行为产生的主要原因^①。人民法院在行使审判权的过程中,受到的干预也多来自行政机关。“从司法看,存在着企业合法权益保护不够、公信力不强等问题,例如有的地方利用行政权力干预司法审判,使相关企业受到不公正对待,有的司法部门对涉及地方政府失信违约问题,借故不予受理立案,使受损企业投诉无门”^②。无论是行政权的滥用,还是对司法权的干预,都是行政机关依法行政意识欠缺的表现。

此外,行政检察对行政诉讼的监督多关注最终的裁判结果,对行政诉讼效率低下所带来的市场主体诉讼成本高昂问题关注不足。司法案件的公平正义不仅体现在裁判结果,同样体现在诉讼效率上。正义不仅意味着分配正义,有时也意味着效率。在法治化营商环境中,评价司法机关的指标主要有三项:平等保护、裁判效率、裁判权威^③。在行政诉讼中,立案难的问题当前仍然存在。2014年《行政诉讼法》的修改确立了形式上的行政诉讼立案登记制度,这一改革内容虽有助于克服由法官“不立不裁”的枉法行为所造成的立案难问题,但因法院仍需在立案阶段便对诉讼要件作出判断,因此,当前的行政诉讼实质上仍然是立案审查制^④。行政诉讼的立案难问题直接延长了行政纠纷解决的时限,甚至会导致行政纠纷无法处理,裁判权威因此无法彰显,纠纷解决的效率也因此降低。此外,“司法救济虽然能够在事后对行政行为进行纠正,但从各案例历时和过程来看,司法救济受案范围窄、时间滞后、诉讼期长、成本较高、执行较困难”^⑤。建设法治化营商环境,就是要让市场主体的合法权益得到实实在在的保障,在市场主体已经因行政违法行为付出了沉重代价之后,迟来的胜诉判决也将难以弥补其遭受的损失。

(三)权力行使边界模糊

检察机关在履行法律监督职责的过程中具备能动履职的特点,而能动履职的前提在于检察权应恪守运行边界,以职权法定原则作为根本遵循。部分地方检察机关在参与法治化营商环境建设的过程中,存在代替行政机关履职的情形。例如,与行政机关联合制发社会治理类的规范性文件、开展联合执法等,这难免有超出检察权的运行范畴之嫌。“检察机关‘代替’行政机关开展调查核实,或者与行政机关一道,开展所谓‘联合执法’调查取证,这就与检察机关法律监督的定位不相符合,甚至造成不良社会影响”^⑥。同时,联合执法使检察机关从“监督者”变成了“执行者”,不再置身于行政事务之外,直接导致了检察监督客观性的丧失和权威性的弱化。

与之相类似,行政检察在参与法治化营商环境建设的已有做法中,直接开展企业行政合规这一行为也存在一定的规范隐忧。企业行政合规属于社会治理事项,单从国家机关所具备的功能和责任角度而言,检察机关并非不能参与社会治理。“社会治理检察建议”是检察建议的法定类型,开展企业刑事合规也是检察机关参与社会治理的重要手段。需要强调的是,受限于法律监督的程序性特点与国家机关的权力分工,检察机关开展企业行政合规的正当性有待考量。检察机关向涉案企业制发社会治理检察建议,指导企业开展刑事合规的正当性根据有二:一是检察机关作为公共利益守护者的应有之义;二是契合民营企业犯罪治理的刑事政策^⑦。检察机关作为公诉机关,在刑事诉讼中能够决定是否对涉案企业提起公诉,换言之,检察机关能够在

① 彭向刚、马冉《政企关系视阈下的营商环境法治化》,《行政论坛》2020年第2期,第94—95页。

② 沈荣华《优化营商环境的内涵、现状与思考》,《行政管理改革》2020年第10期,第29页。

③ 石佑启、陈可翔《法治化营商环境建设的司法进路》,《中外法学》2020年第3期,第707—710页。

④ 施立栋《得形忘意:行政诉讼立案登记制之省思》,《浙江学刊》2021年第3期,第87页。

⑤ 彭向刚、马冉《政企关系视阈下的营商环境法治化》,《行政论坛》2020年第2期,第95页。

⑥ 张杰《检察机关法律监督刚性视域下的调查核实权》,《政法论坛》2023年第3期,第101页。

⑦ 李奋飞《论企业合规检察建议》,《中国刑事法杂志》2021年第1期,第100—103页。

审查起诉阶段排除涉案企业的犯罪嫌疑。《关于营造更好发展环境支持民营企业改革发展的意见》明确要求“加大对民营企业的刑事保护力度”，检察机关在相关民营企业犯罪治理的刑事政策指导下对企业开展刑事合规建设，仍然属于检察权的运行范畴，可以看作是检察职能的一种延伸。与之相对应，检察机关并不具备判断有关市场主体是否实质构成行政违法的权力。检察监督始终具备程序性的特点，在刑事诉讼中只是因具备不可替代性，从而展现出了影响实体利益的属性^①。但在行政检察中，检察监督并不具有不可替代性，有争议的行政行为是否违法，最终判断要由人民法院作出。“在平级机关中，只有审判机关执有对行政主体的实体处分权，而且裁判的终局性也意味着唯一性，只能由一个机关掌握一锤定音的权力”^②。大多数的行政行为因其本身所具备的公定力、确定力、拘束力、执行力特点，也会被推定为合法，即刻发生效力。行政检察只能就行政行为是否违法的问题，要求行政机关、人民法院作出合法的、有效力的判断，不能代替行政机关、人民法院作出相应决定。

三 行政检察参与法治化营商环境建设的规范构建

行政检察在法治化营商环境领域的工作已经初具规模，所具备的检察一体化组织优势，令其有了进一步做实、做全、做好优化法治化营商环境工作的深厚潜力与发展空间。应当发挥行政检察的特色优势，在厘定行政检察履职边界的前提下，促进依法能动履职，以监督行政违法行为和行政诉讼活动为核心，积极开展行政争议实质性化解工作，提高行政争议化解效率，更好地服务于法治化营商环境建设。

（一）检察一体化组织优势的制度建构

1. 案件管辖的机动性

检察一体化不仅意味着全国检察机关可以形成一个整体，同样意味着省、市的检察机关是一个整体，案件在检察系统内部能够实现“可上可下”，在案件办理的地域和层级上相当灵活。“在一体化办案模式下，可以充分整合检察系统的内部资源，破解基层检察机关办案能力有限的困局。一方面，下级检察机关发挥属地优势；另一方面，上级检察机关发挥层级优势，发挥指导、协调以及督导的作用，并为行政机关积极配合行政争议化解工作创造条件，弱化科层体制下层级差异对基层检察机关办案带来的不利影响”^③。有的案件直接由上级检察机关受理，但案件复杂程度较低，且属于基层检察院管理权限范围，考虑到案件的调查取证基层检察院更具备优势，可以直接移交基层检察机关。例如，贵州省检察机关以当地的一起市、县一体化办理行政机关不作为案为例，指出“通过发挥检察纵向一体化办案优势，向下交办案件，发挥基层院‘案涉地’距离当事人近、熟悉当地情况、便于开展工作优势，让基层院积极参与裁判结果监督案的行政争议化解工作，提升行政争议化解效果”^④。有的案件超出了基层检察机关的管理权限范围，或是有其他原因不便由基层检察机关办理的，基层检察机关可以移交上级检察机关。例如，浙江某区检察机关运用数字检察工作方式，发现当地全市范围内存在冒用残疾人名义虚假申请烟草零售专卖许可证现象，据此提请市检察院向烟草局制发检察建议，推动了全市整治专项行动的开展^⑤。上级检察机关也可以主动对有关案件进行指定管辖。“例如，为了排除地方干扰，湖北省检察院将两起土地领域重大行政违法行为监督线索，指定正在试点跨行政区划检察改革的某检察院异地管辖，并全程跟踪指导，取得了良好效果”^⑥。

2. 案件流转的可能性

检察一体化使“四大检察”能够融为一体，让检察机关在办理案件过程中实现一体化履职，破解监督行政机关的盲区。部分领域案件所涉及的法律关系往往较为复杂，一起纠纷、一桩案件的背后可能同时存在民事、行政乃至刑事法律问题，不同性质的法律问题之间或是彼此牵连、或是互为因果。在这种复杂的法律纠

① 陈家勋《行政检察：国家行政监督体系中的补强力量》，《现代法学》2020年第6期，第127页。

② 陈家勋《行政检察：国家行政监督体系中的补强力量》，《现代法学》2020年第6期，第128页。

③ 秦前红、张演锋《检察机关能动履职的形态界分、宪制基础与完善方向》，《国家检察官学院学报》2023年第2期，第77页。

④ 张相军、秦前红主编《中国行政检察发展报告（2022年）》，第262页。

⑤ 张相军、秦前红主编《中国行政检察发展报告（2022年）》，第175页。

⑥ 戴小巍、潘雪峰《一体化履职推进进行检察现代化——专访二级大检察官，湖北省检察院党组书记、检察长王守安》，《检察日报》2024年1月13日，第1版。

纷中,民事、刑事问题因有当事人积极行使权利、公安机关履行侦查职责等积极因素,且多是显性的、直接呈现在案卷中的事项,最终多会经过诉讼,由人民法院以裁判的方式予以解决。但无论是在民事或是刑事诉讼中,在没有当事人提出的情况下,受“不告不理”诉讼原则的限制,人民法院无法对行政机关的行政行为进行监督。而对于因行政机关未积极履职而导致民事、刑事案件这类情形,更是较为隐性的存在,若非案件当事人专门提出,难以进入有关机关的视野。因此,这可以看作是对行政机关监督的一部分盲区。在实践中,民事、刑事检察部门在履职过程中发现行政机关存在有关问题的,交由行政检察部门直接办理,在提高案件办理效率的同时,实现了对行政机关的有效监督。例如,浙江某检察机关刑事检察部门在办案过程中发现市场监督管理存在履职不到位的情况,遂将案件线索移送行政检察部门立案侦查,行政检察部门在经过调查核实后,向市场监督管理局制发了检察建议,推动了行政处罚的作出与专项监管活动的开展。又如,浙江省某检察机关民事检察部门在办案过程中发现住建局存在未依法履行监管职责的情形,遂将案件移送行政检察部门立案侦查。行政检察部门在经过调查核实后,发现该案情况并非个例,遂向当地住建局制发类案监督检察建议,并与相关行政机关会商制发衔接联动机制文件^①。

依托检察一体化的组织优势,行政检察可以构建一套案件管辖能上能下,部门之间快速流转的受案机制。在案件管辖上,使案件在上下级、跨区域检察院之间能够灵活移交、指定管辖,既可以提高办案效率与办案效果,也具备打破地方行政保护主义的潜力。在部门协作上,能够有效扩大行政检察的案件来源与监督广度,对隐匿在民事、刑事案件中的行政违法行为实现有效监督。具体而言,即以依职权监督、依申请监督为区分,建立全面完整的受案机制。在依职权监督方面,检察机关在履行刑事、民事、行政检察职责的过程中发现有相关违法情况的,均可由行政检察部门立案监督。依申请监督包括依当事人申请和依行政机关申请两种情形。需要注意的是,行政检察目前尚不能依据当事人的申请直接对行政违法行为展开监督^②。同时,各级检察机关所受理的行政检察案件可以在上下级检察院间进行移交,上级检察院能根据现实情况对相关案件做出指定管辖。

此外,检察一体化在统一工作方式方法,提高工作效率方面亦有作用。当前法治化营商环境领域的行政检察工作存在体系性不足的瑕疵,即不同检察机关对相同情形的处理方式不统一,做法缺乏一致性。可以尝试由省级检察机关先行构造适用于本辖区的体系化监督方案,对相同情形采取相同监督手段和处理方式,实现内部工作方式的统一,以提高工作效率,强化监督效果。具体方案可以是针对缺乏专门规定的现实问题,充分参考已有的法律法规,探索构建固定的监督模式,并以规范依据强化自身的监督权威。例如,在前文提及的两个典型非诉执行监督案例中,针对市场主体恶意注销逃避行政处罚的情况,建议法院撤销原裁定,并通知申请机关变更木业公司股东为被执行人这一做法,有最高人民法院的司法解释及相关回复作为规范依据,可以将其构造为固定的监督模式。

(二)行政检察能动履职的边界厘定

能动履职的发挥前提在于检察权的行使不越界。依法能动履职,就是要以法治原则规范监督行为,既要确保行政检察监督不越界,也要在最大程度上让行政检察的监督行为有规范作为支撑。具体而言,行政检察能动履职受到国家机关权力分工与监督对象的双重限制。

基于国家权力的运行过程,可将国家权力分为立法、执行和监督三种,立法权和执法监督权本为代表机关独有,但由于能力的限制,代表机关侧重于立法职能的履行,难以充分行使执法监督权,为维护社会主义法制的统一,代表机关将执法监督权授予检察机关^③。需要强调的是,检察机关固然具有监督行政执法的权力,但其对行政行为的监督是程序性的,无法对行政行为是否合法作出终局性的判断。“检察权是监督性、非实体性、非终局性的权力,这些特点决定了检察权运行的正当性会受到后续程序的检验,它的实现有赖于其他国家权力的确认”^④。判断行政行为是否实质违法的权力归属于人民法院。“法律的统一实施最终仍然要

①张相军、秦前红主编《中国行政检察发展报告(2022年)》,第338—340、344—346页。

②张相军、马睿《检察机关开展行政违法行为监督的理论与实践》,《法学评论》2023年第6期,第17—20页。

③陈明辉《论我国国家机构的权力分工:概念、方式及结构》,《法商研究》2020年第2期,第106页。

④王玄玮《中国检察权转型问题研究》,法律出版社2013年版,第104页。

由上级法院乃至最高法院通过司法裁判程序来加以实现。检察机关对国家法律统一实施的维护主要是通过行使诉讼请求权的方式来实现的”^①。在实践中,行政检察直接指导企业开展行政合规,可能意味着检察机关具有判断行政行为是否合法的实质性权力。基于检察监督的权威性与法律的专业性,倘若检察机关指导开展的企业行政合规与行政机关就有关事项的判断并不一致,是否意味着行政行为在作出前便被推定为违法?“国家机关相互之间的合法性评价是权力制约的核心意涵,即下一阶段工作的国家机关依法审查上一阶段工作的国家机关权力行使的合法性,上一阶段工作的国家机关对下一阶段工作的国家机关作出的否定性评价有提出异议的权力”^②。在这一意义上,行政检察甚至可能具备了事先否定行政行为合法性的权力。因此,检察监督与行政执法在开展企业行政合规方面形成了一种紧张关系,有待实践给出回答。

就法律监督的对象而言,从广义上来看,一般公民与法人属于法律监督的可能对象。较为典型的是,检察机关在办理刑事案件的过程中,必然会对一般公民与法人的违法犯罪行为进行调查核实,但这并不属于行政检察的工作范畴。而行政检察在法治化营商环境领域建设中所采取的部分做法,有让人误将市场主体也看作行政检察监督对象的可能。例如,在法治化营商环境领域,行政检察督促行政机关积极履职的具体方式,是将履职过程中发现市场主体的违法行为及相关线索移交行政机关,告知行政机关履行职责,以督促行政机关履职。看似检察机关直接搜集了市场主体的违法行为线索,但这并不意味着行政检察的监督对象包含市场主体。“法律监督的可能对象包括国家机构、社会组织、国家工作人员和一般国民,检察院法律监督的核心是对国家公权行为是否严格遵守法律进行监督与审查,所产生的法律责任和制裁措施亦应由公权行为对应的有关主体来承担”^③。检察机关将履职中发现的市场主体违法线索予以移交,目的在于督促行政机关、人民法院积极合法履行职责。行政检察主动发现市场主体存在的违法行为,并不是对市场主体的监督,而是为了实现对行政机关和人民法院的有效监督所采取的必要手段,本质上仍然是一种对公权力的监督。因此,在法治化营商环境建设中,行政检察的监督对象是行政机关与人民法院,市场主体不是行政检察的监督对象。

结合上述能动履职的边界划定,以目前行政检察在建设法治化营商环境领域中的工作瑕疵为例,应当作出以下改进。一方面,审慎对待直接开展企业行政合规工作。一种有助于缓解检察监督与行政执法紧张关系的做法是,由检察机关督促行政机关开展企业行政合规工作。这一做法既使检察权的运行回归了程序处分范畴,且安排行政机关开展企业行政合规亦与当前的主流认识相吻合。企业行政合规的实施主体应是行政监管部门^④。在实践中,有的地方已经开展了行政领域企业合规改革试点,就企业行政合规工作的实施主体而言,也仅包含行政机关^⑤。另一方面,明确检察机关不得代替行政机关履行职责,并以文件涉及事项为标准,对联合制发规范性文件作出区分。行政检察在能动履职的过程中应恪守监督本位,遵循国家机关权力分配的基本原则,不染指行政权的具体运行过程,不替代行政机关作出有关判断。具体而言,检察机关不应与行政机关直接开展联合执法行动,慎重与行政机关签署有关联合执法、一同治理的规范性文件,但可以就行政执法与行政检察之间的程序衔接问题,签署建立线索移送、信息共享、沟通协调运作机制的文件。

(三)行政检察参与法治化营商环境建设的主要优化路径

1. 对行政机关监督的主要优化路径

在对行政机关的监督中,完善行政检察工作的主要路径在于,以落实个案监督为前提,深入开展类案监督,探索对行政协议、行政规范性文件的监督。类案监督是个案监督的必要补充和提升^⑥。开展类案监督的目的在于将个案监督的效果最大化,实现“办理一案,治理一片”的理想状态。个案监督的效果是客观可见

① 陈瑞华《论检察机关的法律职能》,《政法论坛》2018年第1期,第8页。

② 朱福惠《国家权力分工与制约的宪法实践及其当代意涵》,《四川师范大学学报(社会科学版)》2022年第6期,第70页。

③ 秦前红《两种“法律监督”的概念分野与行政检察监督之归位》,《东方法学》2018年第1期,第180页。

④ 解志勇《行政法上企业合规治理制度体系的建构思路》,《法律科学(西北政法大学学报)》2023年第3期,第113—114页。

⑤ 顾阳、叶大刚《构建行政与刑事一体化涉案企业合规工作机制》,《民主与法治时报》2023年9月14日,第6版。

⑥ 徐日丹、刘亭亭《通过类案监督治理一个领域解决一类问题——最高检第七检察厅负责人就最高检第三十六批指导性案例答记者问》,《检察日报》2022年4月19日,第1版。

的,例如行政违法行为的撤销或变更均会直接对当事人的权益产生影响。而类案监督的效果实现,因涉及行政机关做法和观念的变化,取决于行政机关的重视程度与后续表现,并非由行政机关的一纸回复即可说明。行政机关对类案监督检察建议的重视程度在一定程度上取决于检察机关在个案监督中的监督方式,柔性、非正式的监督方式固然有利于解决个案问题,但也可能使行政机关感觉无关痛痒,无法令行政机关真正认识改进做法的重要意义。或是为回避行政权的“锋芒”,行政检察多以非正式的沟通、协调等方式向行政机关传达行政违法行为的具体错误,而少有以正式的制发检察建议方式要求行政机关改进相关做法,这一做法难免有本末倒置之嫌。对行政机关已经存在的错误尚不能以制发检察建议的方式明确指出,要求改正,令行政机关真正感受到被监督的压力,这让人很难期待以改变观念、做法为主要内容的类案监督建议会得到行政机关的真正重视。《人民检察院检察建议工作规定》第十六条规定,检察建议书一般包括的内容之一即“存在的违法情形或者应当消除的隐患”。行政检察或可直接在检察建议中针对性地指出行政违法行为的具体错误之处,并同时提出类案监督建议。需要强调的是,指出行政违法行为的具体错误之处并不意味着行政检察要去简单地制衡、约束行政权,而是可以在指出行政机关存在的违法问题后,给予行政主体更多自我纠错的机会,在合法前提下允许向行政主体作出让步,提出富有可行性、建设性的检察建议,践行“双赢多赢共赢”新理念^①。

同时,及时的个案监督有利于最大化地保障市场主体的合法权益。例如,在法治化营商环境领域的具体行政违法行为中,涉市场主体的查封、扣押、冻结等行政强制措施,因及时生效的特点,在具备高效优势的同时也存在侵权可能较大的隐患,多会对涉案企业的正常生产经营活动造成较大影响。一般而言,涉案市场主体寻求救济的途径在于提起行政复议或行政诉讼,但在纠纷解决期间,强制措施将持续性影响市场主体的正常经营活动,即使最终市场主体复议成功或胜诉,因强制措施所遭受的经营损失仍然难以弥补。行政检察应在履职过程中主动监督违法行政强制措施,及时以制发检察建议等方式对其予以纠正,以实现降低市场主体的维权成本、切实维护市场主体权益的目的。

对行政规范性文件开展监督同样可以作为优化行政检察工作的进路之一。最高人民检察院在第十三批行政检察与民同行系列典型案例中指出:“发现地方规范性文件存在明显不利于企业经营发展的,建议行政机关改进完善相关行政管理制,减少审批前置程序,简化审批手续,优化审批流程,推动破解影响市场主体发展的深层次问题,有效激发市场主体活力。”^②行政违法行为会损害特定市场主体的合法权益,而行政规范性文件本身即是市场秩序的一部分,不合理乃至与法律法规相抵触的行政规范性文件会直接影响市场秩序的稳定,对涉及领域的所有市场主体均会造成影响。同时,行政检察监督行政规范性文件这一做法亦并非法治化营商环境领域的独创举措,而是有着相当丰富的实践经验。近年来,部分地方检察机关已在行政检察监督行政规范性文件方面取得了一定的工作成果,并获得了地方性法规的支持^③。因此,在法治化营商环境建设过程中,由行政检察对行政规范性文件展开监督,既有必要,也相当可行。

此外,行政检察还可以探索对部分利益交错的复杂行政纠纷以法律视角为切入进行监督。例如,在行政协议纠纷问题上,“司法实践中存在对单方变更解除权行使确认标准模糊、对行使程序审查不足、行使后果补偿标准混乱、判决不一致等情形,给检察机关留下了较大的监督空间”^④。检察机关既是独立于行政机关与人民法院的国家机关,具有权威性,又具备法律专业性,使行政检察具备对行政协议纠纷进行监督的可能。

2. 对人民法院监督的主要优化路径

在对人民法院的监督中,优化行政检察工作的主要路径在于,以行政诉讼立案监督、在诉讼中开展行政争议实质性化解工作、行政诉讼执行监督为进路,有效提高行政争议解决效率,降低市场主体的诉讼成本。“检察机关应秉持‘正义既不能缺席也不应迟到’的信念,采取针对性措施促进规范执法司法,提高诉讼质量

^① 秦前红、陈家勋《打造适于直面行政权的检察监督》,《探索》2020年第6期,第77页。

^② 《“检察为民办实事”——行政检察与民同行系列典型案例(第十三批)》,中华人民共和国最高人民检察院网站,2023年7月11日发布,2023年12月2日访问,https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbt/202307/t20230711_621239.shtml。

^③ 秦前红、李天雨《行政规范性文件的检察监督:实践分析与完善对策》,《湖湘法学评论》2022年第4期,第12—14页。

^④ 梁茂泉、黄棋双《行政检察参与优化营商环境的路径》,《中国检察官》2023年第23期,第43页。

和效率,为涉诉企业减负”^①。

在行政诉讼立案监督方面,行政检察暂时还处于相对消极的状态。有研究者基于现实中行政检察对行政诉讼立案难问题介入监督较晚的情况,建议可以考虑将对行政诉讼立案问题的监督程序前移。“今后修改《行政诉讼法》时明确规定,在法院作出维持一审不予立案的二审裁定之后,相对人或者利害关系人既可以选择向上一级法院申请再审,也可以选择直接向检察机关申请监督”^②。事实上,《人民检察院行政诉讼监督规则》第八十八条明确规定,地方各级人民检察院发现同级人民法院已经发生法律效力的不予立案或者驳回起诉确有错误的,可以向同级人民法院提出再审检察建议。这一规定赋予了行政检察在行政诉讼立案监督问题上的能动履职空间,使行政检察更能积极、主动地参与解决行政诉讼立案难问题。

在诉讼中开展行政争议实质性化解工作能够有效缩短争议解决时限,降低市场主体的维权成本。冗长的诉讼流程会直接导致显性诉讼成本的增加。行政机关所采取的行政强制和人民法院所采取的诉讼保全等手段亦会直接影响涉案市场主体的正常交易活动,因而可以看作一种隐性的诉讼成本。一般行政诉讼案件的诉讼成本尚还可控,对当事人的影响止步于日常生活,而涉市场主体行政诉讼案件的隐性诉讼成本则是不可控的,往往会导致涉案市场主体经济损失严重,甚至面临倒闭风险。此时纠纷解决效率对保护市场主体的合法权益而言显得尤为重要。诉讼中的行政争议实质性化解工作具有良好的工作基础,工作内容以督促行政机关及时纠正自身错误,促成行政机关、市场主体达成和解方案为主。未来行政检察应以提高诉讼效率,降低市场主体诉讼成本为导向,继续深入开展诉讼中的行政争议实质性化解工作。

案件执行完成是落实市场主体权益保护的最后一步,绝不能让当事人赢下了诉讼,却还是拿不回应有权益,导致人民法院的正确裁判在此时失去了其应有的纠正行政违法行为的作用,这对司法公信力的损害是巨大的。为维护市场主体的合法权益和司法公信力,行政检察应根据《人民检察院行政诉讼监督规则》第一百一十一条的规定:“人民检察院发现人民法院有不履行或者怠于履行执行职责情形的,应当向同级人民法院提出检察建议。”以此强化对人民法院的执行活动开展监督,确保对市场主体权益的保护能够落到实处。

四 结语

“营商环境只有更好,没有最好”^③。改革开放四十多年来的历史经验证明了以经济建设为中心的正确性,而改革越是深入,开放越是全面,市场经济越是发达,对法治的需求就越是强烈。法治化,就是营商环境最切实的需求。法治化营商环境的实现,更多依赖于全面依法治国的推进与宏观政策的设计。行政检察仅是检察机关的主要职能之一,作为建设法治化营商环境的一环,能够起到的作用有限。但作用有限,并不意味着不应作为。行政检察在法治化营商环境中发挥的作用具体的,作为一种多面向、灵活性的监督方式,行政检察能够解决多数“小”而“难”的问题,并有效提高行政争议的解决效率,以此实现对市场主体权益的具象保护。从微观层面而言,以高质效履职切实保护市场主体的每份合法权益,体现了法治化营商环境的核心理念,这也正是行政检察当前所能做并且具备在未来能做得更好的潜力的事项。

[责任编辑:苏雪梅]

①尹伊君《能动发挥检察职能 优化法治化营商环境》,《人民检察》2022年第7期,第3页。

②沈福俊《行政检察化解行政争议功能论析》,《政治与法律》2022年第7期,第174页。

③习近平《共建创新包容的开放型世界经济——在首届中国国际进口博览会开幕式上的主旨演讲》,《人民日报》2018年11月6日,第3版。