

■主持人

王 强 静安区人民检察院副检察长

■嘉 宾

王松林 上海市行政法治研究所副所长

王 朋 上海市人民检察院检察官

符德强 上海铁路运输法院原审判委员会
委员

黄 娟 华东政法大学副教授

今年全国检察长会议强调，要持续强化行政诉讼监督，协同完善实质性化解行政争议机制，依法规范开展行政违法行为监督。实践中，有相当比例的行政诉讼案件以撤诉方式结案，虽在个案层面实现了争议化解，然而，撤诉程序可能使行政行为的合法性规避了司法裁判的最终审查，若其中存在违法情形而未获纠正，则可能背离“实质化解行政争议”的目的。

本期“圆桌论法”就围绕行政撤诉案件中行政违法行为检察监督的权力来源、必要性以及监督边界展开。

权力来源和理论基础

王松林：检察机关对行政撤诉案件开展行政违法行为监督，其来源是我国宪法的顶层设计和行政诉讼法、人民检察院组织法等法律的具体授权，明确赋予了检察机关监督职权。《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》明确了检察机关在履行法律监督职责中开展行政违法行为监督的要求。最高检印发的《关于人民检察院在履行行政诉讼监督职责中开展行政违法行为监督工作的意见》为检察机关在行

政诉讼撤诉案件中开展行政违法行为监督提供了规范基础。就其必要性来看，随着行政争议实质性化解工作的推进，法院裁定准予撤回起诉案件占比持续攀升。但是，某些情况下，行政诉讼撤诉并不等同于违法行政行为得到纠正，行政违法行为容易因相对人撤诉而被掩盖。对撤诉案件中行政行为是否存在违法情况，以及错误行政行为是否得到纠正，是否以侵害国家和社会公共利益的方式换取当事人撤诉，往往缺少有效监督，客观上需要检察监督补位。

职权依据和实践需要

王朋：根植于国家法律监督机关的宪法定位，毫无疑问检察机关可以依据人民检察院组织法、行政诉讼法以及《人民检察院行政诉讼监督规则》等相关规定，对行政诉讼撤诉案件中损害国家利益、社会公共利益的行政违法行为依法启动监督程序。这并非对审判权的干预，而是检察监督权在行政诉讼终结后的合理延伸和必要补充，体现了对行政权运行进行全程监督的法治精神。

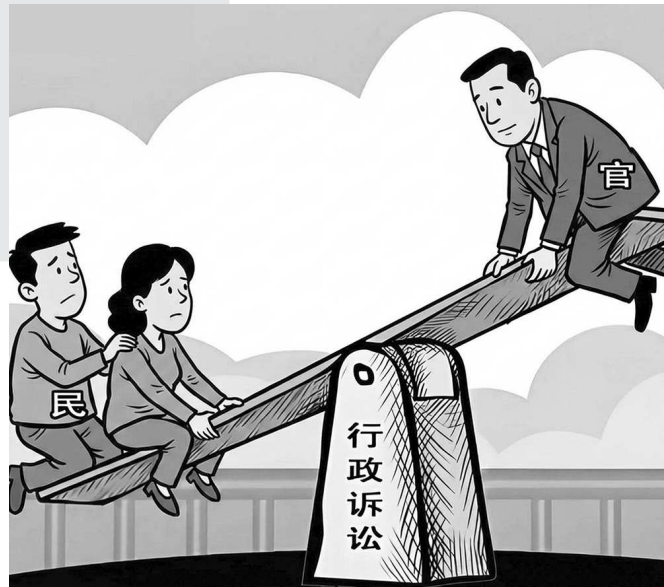
对于职权依据，《关于人民检察院在履行行政诉讼监督职责中开展行政违法行为监督工作的意见》中明确列举了监督范围，虽然撤诉案件中行政违法行为未被涵盖在该监督范围内，但我认为，由于行政诉讼撤诉案件已经进入行政诉

讼，对行政诉讼撤诉案件开展监督，属于行政检察监督范围，其中侵害国家利益或者社会公共利益的，也应当在行政检察监督范畴内开展，这可以适用该条第一款第六项“法律规定的其他应予监督的情形”予以解释。

关于实践需要，由于实践中法院仅对撤回起诉作形式审查，且很少见到不准许撤诉的情况，容易导致相关行政行为无法受到实质性审查。

因此，在行政检察工作中对行政诉讼撤诉案件开展监督，既符合行政检察穿透式监督理念，也是检察监督对行政复议、行政诉讼所未达成的监督行政目的的补位和实现，更是维护国家法制统一的必然要求，应当将其置于与抗诉、再审检察建议同等重要的位置看待。

行政撤诉案件检察监督的边界



AI 生图

介入尺度和方式

符德强：在行政诉讼撤诉案件中，法官基于对案件情况的综合评估，包括行政行为是否存在明显违法、原告撤诉是否真实自愿、是否损害公共利益等，进行一种虽未形诸文字但实质存在的“审查”。

因此，我认为检察监督的介入应建立在理解这种司法实践逻辑的基础上。

首先，监督必须尊重审判权的核心领域，尤其是法官在程序性事项上的裁量权，例如对撤诉自愿性的判断。其次，监督应秉持谦抑和审慎原则，应重点监督通过常规司法审查难以暴露的、严重的“明显违法”行政行为，而对于行政机关在合法范围内的裁量行为和政策选择，以及因特定时期社会治理需要而采取的柔性措施，则应保持必要的尊重。此外，监督工作必须充分考虑社会的客观现实和特定阶段的政策导向，实现法律效果与社会效果的统一。

理想的境界是，检察监督与行政审判需要形成目标同向、良性互动的共进关系，共同推动依法行政，而非此消彼长的对立关系。

理想的境界是，检察监督与行政审判需要形成目标同向、良性互动的共进关系，共同推动依法行政，而非此消彼长的对立关系。

黄娟：解决开展撤诉案件中行政违法行为监督的尺度问题，本质上需要厘清检察权与审判权、行政权之间的关系。我认为，应就检察权的关系定位做审慎解释：一方面，检察权与审判权属“协同型监督”，二者共同追求公正司法，但检察监督更具程序启动性，通过启动监督程序将违法行政行为纳入司法程序解决，而非直接干预审判；另一方面，检察权对行政权属“保障型监督”，需坚持司法谦抑，通过制发检察建议等程序性手段督促行政机关自我纠错，而非替代行政决策。具体来说：一是监督措施要满足“三性”，可以借鉴比例原则的适当性、必要性和均衡性三个维度来判断。“适当性”即所采取的监督措施是否有助于促进依法行政目的的实现；“必要性”是在众多同样能达到监督效果的措施中是否选择了对行政效能影响最小的方式；“均衡性”是指监督措施所追求的目的与其对行政效能的影响是否成比例、相均衡。二是监督的核心应聚焦公权力运行的合法性，尊重行政裁量权和司法判断空间，通过程序性约束保障实质正义，而非无限扩大监督范围。例如，对程序性瑕疵可采用柔性沟通，对重大违法行为则需正式介入，而对于涉及的法律解释争议需谨慎评估裁量权边界。

(发言整理：静安区人民检察院 刘媛 王嘉 上海市人民检察院 樊华中)