

试论预算执行诉讼的主体

——以检察机关为对象的分析

曾发亮

华中师范大学法学院,湖北 武汉 430079

摘要:我国2017年6月修改的《中华人民共和国行政诉讼法》赋予了我国检察机关提起行政公益诉讼的原告资格。尽管其中并未提及检察机关是否可以提起预算执行诉讼,但是从理论、法律精神和检察机关自身的优势来讲,检察机关是最合适提起预算执行诉讼的主体。

关键词:检察机关;当事人适格;公共信托;可行性;法律地位

中图分类号:D925.3

文献标识码:A

文章编号:2095-4379-(2018)21-0106-02

作者简介:曾发亮(1994-)男,汉族,湖北十堰人,华中师范大学法学院2017级硕士研究生,研究方向:经济法学。

一、预算执行诉讼——检察机关的新职权

众所周知,检察机关要想提起预算执行诉讼,就必须具备原告的起诉资格。那么检察机关获得起诉资格的根据是什么?关于这个问题,西方国家公共信托理论、我国现有的法律规定及精神、检察机关自身的优势或许对我们有所帮助。

(一) 检察机关原告资格取得的理论基础

1、当事人适格理论的突破

所谓当事人适格,是指当事人对于作为诉讼标的权利或法律关系可以实施诉讼并请求本案判决的资格。^①该理论适用于一般的诉讼,比如民事和行政诉讼,当事人就必须符合该理论的要求。但是,现实情况却是,某些民事和行政法律关系却与具体的当事人没有利害关系。比如在我国行政法律关系中,其中一部分的行政法律关系有具体的行政相对人,因此可以根据当事人适格理论提起行政诉讼。然而,还有一部分行政法律关系,其并没有具体的行政相对人,其与社会公众的生活有关,以公共事务的管理为内容,所以这一部分关系从某种程度上来说调整的就是公共利益关系,而非一般行政诉讼中的具体行政相对人之间的权利义务关系。^②那么问题在于,当行政机关的违法行为侵害了社会公共利益时,是否可以将行政机关诉至法院,要求其承担法律责任?如果可以提起诉讼,那么在这种情况下,谁可以成为适格当事人,从而提起公益诉讼?毫无疑问,最合适的莫过于检察机关。换句话说,为了保护受到行政机关违法预算执行行为侵犯的社会公共利益,法律可以赋予检察机关在某些特定领域以“诉的利益”。

2、公共信托理论

“公共信托”产生于罗马法,根据这一理论,非属私人的水、空气、河流等自然资源和财政税收等是国民的共同财产,为了公共利益和公众利用之目的,国民通过委托方式由政府管理这些财产。^③根据这一理论,国民将自己所拥有的部分权利让渡给政府,通过委托的方式由政府管理这些财产。因此,政府就必须尽到善良管理人的义务,管理和保护好这些财产。如果政府没有保护好这些财产,或者侵犯委托人的合法权益,或者不公正的对待多数受益人,那么委托人就有权要求

政府履行自己的义务,保护其所委托的公共财产。既然国民可以将部分财产委托给国家管理,那么国民同样可以将其部分诉权委托给国家行使,由国家的特定机关来行使该项权利。^④根据这一理论,我国全国人民代表大会既然代表人民,那么其可以让司法介入到对公共利益的保护之中,比如让检察机关来保护公共利益。由此,当违法的预算执行损害了社会大众的权益时,作为公共利益代表的检察机关就可以向人民法院提起预算执行诉讼,要求行政机关承担相应的法律责任。

(二) 检察机关取得原告资格的法律支撑

《中华人民共和国行政诉讼法》第25条第4款规定:人民检察院在履行职责中发现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违法行使职权或者不作为,致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的,应当向行政机关提出检察建议,督促其依法履行职责。行政机关不依法履行职责的,人民检察院依法向人民法院提起诉讼。由此可见,我国已经从法律上赋予了检察机关一定范围内提起行政公益诉讼的原告资格,尽管没有提到是否可以就违法的预算执行提起诉讼,但根据全面依法治国的精神和将权力关进制度的笼子的精神,将违法的预算执行列入行政公益诉讼中也是必然的选择。

二、检察机关取得原告资格的可行性分析

(一) 检察机关本身就是法律监督机关

《中华人民共和国人民检察院组织法》规定检察机关是我国的法律监督机关,且其负有保护国家财产和社会公共财产的职责。^⑤同时《中华人民共和国预算法》规定检察机关也享有对国家机关的监督权。^⑥政府的违法的预算执行行为,其本身就违反了预算法和预算计划,因此,作为国家的法律监督机关,检察机关自然有权力对政府的违法预算行为进行监督。因此,检察机关作为我国的法律监督机关,其理应有权对预算执行行为进行监督。

(二) 检察机关具有相对的独立性

我国宪法规定检察机关独立行使检察权。^⑦尽管

在现实生活中检察机关行使检察权时会受到行政机关的干预,但是在司法改革逐步落实的情况下,我国地方检察机关、审判机关的人力、物力、财力都将收归省一级的司法机关管理,并且诉讼管辖也不再完全与行政区划相同,目前部分地区已经在实行新的制度。所以,在检察机关和审判机关的独立性大大增强的情况下,人民检察院和人民法院能够独立自主提起诉讼、审理预算案件而不受行政机关的干扰。

(三) 检察机关有很强的诉讼能力

检察机关作为专业的法律监督机关和公诉机关,其工作人员不仅接受过至少四年的法学专业教育,拥有较高的法学专业素养,且其通过办理各种案件也积累了相当丰富的办案经验,在调查取证、出庭应诉等方面具有无可比拟的优势。不仅如此,其每年都会有国家拨付的经费,因此不用担心诉讼的成本问题。

(四) 现行监督制度的无力

根据我国预算法的相关规定,预算执行的监督主要是人大监督同级人民政府和其所属部门,政府审计部门、监察部门、财政部门对同级其他部门和下级政府、下级部门进行监督,上级政府对下级政府及其下级政府部门的监督。虽然看似有多重监督制度,然而这些制度并没有起到很好的作用。政府自身对自身的监督,其既当运动员又当裁判员,本身就很难做到自我监督。即使是不同的部门互相监督,但其终归仍属于行政系统,部门间仍有各种各样的利益联系,自然也很少启动监督、问责程序。即使真的启动了这些程序,往往也是大事化小、小事化了,实际上也没有起到实质上的监督作用。至于人大,尽管其享有对政府及其各部门的监督权,但是从现实中来看,我国人大由于与政府间的工作关系较为密切,因此其本身也很少启动相关问责程序。因此,尽管人大及政府本身具有对预算行为的监督、问责的权力,但由于其本身并不行使这些权力,所以导致其监督、问责权力的虚化,预算执行中的违法行为也就不会真正得到纠正和制裁。并且,检察机关的介入还可以填补因权利主体不明确而无人起诉的漏洞,还能够在一定程度上限制诉权滥用。

三、检察机关在诉讼中的法律地位

检察机关在提起预算执行诉讼中,其法律地位是什么,也值得我们探讨。根据目前学界的探讨,主要有以下几种学说:第一:法律监督说,即在提起诉讼后,检察机关只能处于法律监督者的地位;第二种:双重身份说,即在提起诉讼后,检察机关既是原告,也是法律监督者;第三:原告人说,即检察机关在诉讼中处于原告的位置;第四:公益代表人说,即在检察机关是公共权利的代表;第五:公诉人说,即提起诉讼后,其是以公诉人的身份参与诉讼。^⑧在这几种学说中,笔者认为,公诉人说比较妥当。首先,就第一种学说来说,其只关注到了检察机关在诉讼中法律监督者的角色,却忽略了其享有的原告的权利。对第二种学说来说,检察机关既是原告,又是法律监督者,这也是说不通的。作为原告,其与被告从法律角度来看是平等的,法官在二者中

保持相当的中立性从而公平公正的审理案件。然而,在预算执行诉讼中,检察机关不仅仅起着原告的作用,其同时还要履行法律赋予它的监督职能,监督法院和原告、被告。因此当检察机关提起诉讼时,其就变成了自己监督自己,既是裁判员,又是运动员,那这又何以保障司法的公平公正?针对第三种学说,检察机关不仅仅扮演着原告的角色,同时还起着法律监督的作用,前面已有论述,不多赘述。对于第四种学说,虽然其具有一定的合理性,但是也具有巨大的缺陷。该理论仅仅从行政公益诉讼的目的来对检察机关的法律地位进行界定,而忽略了其法律监督的属性,具有不完整性。至于最后一种学说,公诉人说,笔者认为符合检察机关的法律定位的。首先,从目的来看,“公诉”的目的就是为了维护社会的公共利益。比如刑事公诉,检察机关与公诉的对象就没有任何关系,其目的就是为了打击犯罪,惩恶扬善,从而维持良好的社会秩序,而这就是对社会公益的维护,而预算执行诉讼也可以起到保护社会公益的作用。其次,虽然检察机关在预算执行诉讼中起着原告的作用,可由于它是国家公权力机关,其又不同于一般的原告,而是一个有着强有力的公权力的原告。最后,检察机关所起的法律监督的作用也在公诉人的法律定位中得到体现。我国《刑事诉讼法》规定,人民法院在审判过程中有不符合法律规定的,检察机关可以依法行使监督权。同时对法院确有错误的判决和裁定可以提起抗诉,并对执行进行监督。而在行政公益诉讼中,检察机关也同样起着这样的作用。所以,只有当检察机关作为公诉人时,其才既具有原告,又具有法律监督者,同时又代表社会公众利益的三重属性。因此,就我国的情况来看,检察机关是提起预算执行诉讼最合适的主体。

[注 释]

①朱汉卿:检察机关的行政公益诉讼原告人的资格探讨——以民事诉讼法修正案颁布、民事公益诉讼的确立为契机[J]. 江汉大学学报(社会科学版) 2013(1).

②王太高:诉的利益与行政公益诉讼[J]. 甘肃政法学院学报 2007(6).

③张晓玲:行政公益诉讼原告资格探讨[J]. 法学评论 2005(6).

④张晓玲:行政公益诉讼原告资格探讨[J]. 法学评论 2005(6).

⑤《中华人民共和国人民检察院组织法》第一条“中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关。”第四条“人民检察院通过行使检察权,镇压一切叛国的、分裂国家的和其他反革命活动,打击反革命分子和其他犯罪分子,维护国家的统一,维护无产阶级专政制度,维护社会主义法制,维护社会秩序、生产秩序、工作秩序、教学科研秩序和人民群众生活秩序,保护社会主义的全民所有的财产和劳动群众集体所有的财产,保护公民私人所有的合法财产,保护公民的人身权利、民主权利和其他权利,保卫社会主义现代化建设的顺利进行。”

⑥《中华人民共和国预算法》九十一条“公民、法人或者其他组织发现有违反本法的行为,可以依法向有关国家机关进行检举、控告。”

⑦《中华人民共和国宪法》第一百三十一条“人民检察院依照法律规定独立行使检察权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”

⑧王珂瑾:行政公益诉讼制度研究[M]. 山东:山东大学出版社, 2009 8:186-187.