

“三管齐下”做实行政审判人员违法行为监督

□翁武华 张旭霞

行政审判人员违法行为监督工作,是检察机关开展行政诉讼监督的重要组成部分,对维护审判程序正义、促进法院依法规范行使行政审判权具有重要意义。但实践中,该项工作在行政检察中的作用常被忽视。如何进一步加强自身建设,不断完善制度机制,更好地履行行政审判人员违法行为监督职责,是近年来摆在行政检察人员面前的一道难题。

《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》强调“全面深化行政检察监督”,行政审判人员违法行为监督作为行政检察的一项重要内容,亟须找准和破除影响工作开展的问题,以实现突破性进展。笔者认为,该项工作目前存在以下问题:

一是案卷调取机制不畅,线索获取难。根据《人民检察院行政诉讼监督规则》第二十九条、第三十六条规定,当事人认为行政审判程序中审判人员存在违法行为或执行活动存在违法情形的,可以向人民检察院申请监督,人民检察院也可以依职权监督。但实践中,由于当事人对行政审判程序相关的法律知识不了解,其通过向检察机关申请监督的案件少之又少,检察机关要实现行政审判人员违法行为的监督,往往只能通过主动调取行政审判卷宗来实现。而现实中,部分检察院调取法院行政审判案卷,尤其是副卷,存在一定困难,导致难以对行政审判活动进行全面监督,难以准确认定行政审判中存在

的问题。二是监督类型单一,监督刚性不足。目前监督发现的问题主要以违反送达规定、违反相关告知程序、庭审笔录制作不规范、诉讼费收取错误、案件证据材料不规范、违反审限规定等程

序性问题为主,部分法院甚至认为这类监督就是对“鸡毛蒜皮”问题的监督,进而不重视检察机关的监督意见,仅针对被监督案件改正错误,但在之后办理案件中依然再犯相同错误,严重影响了检察监督的效果。

三是办案质效低,监督层次不深。从现有监督案件来看,检察机关的监督侧重于办案数量的提升,办案质量不高。主要体现在:检察建议质量不够高。从促进社会治理的角度出发,提出类案检察建议的案件较少,仅是就案办案地提出相应检察建议,如某地区检察机关针对法院出现的违反送达规定情形,制发了数百个检察建议,但没有从地区高度制发类案检察建议,严重影响了检察建议的刚性和权威。

针对上述问题,笔者建议从以下三个方面加以改进,以期检察机关在做实行政审判人员违法行为监督工作中取得更好成效。

一是加强与法院的沟通,着力解决调卷难问题。《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》明确规定“完善案卷调阅制度”。各地检察机关应主动对接法院行政审判部门,有效畅通案件卷宗调取渠道。如贵州省检察院为畅通案件卷宗调取渠道,民事、行政检察部门联合与省高级人民法院民事、行政审判庭座谈,省高级人民法院于2021年4月14日向全省法院下发了《贵州省高级人民法院档案管理工作暂行规定》,明确提出“检察院办理民事、行政诉讼监督案件,可以一并调阅人民法院诉讼卷宗正卷、副卷”。该文件下发后,各基层检察院积极主动与案件中管辖法院沟通对接,有效畅通了案件卷宗调取渠道,使案件线索获取难题得到有效缓解。

此外,为解决行政审判人员违法行为监督数据获取难,人工分析数据

效率低、可靠性差等问题,检察机关应积极探索大数据助力行政审判人员违法行为监督工作,通过与法院实现案件数据共享,努力实现行政审判案件数据可读、可复制、可运算。通过对法院行政审判案卷进行要素筛查、数据碰撞,确定某一法院某一审判人员的频发问题及共性、倾向性问题,有针对性地提出解决对策,以便法院有针对性地开展整改。同时,要对法院行政审判的实体问题进行分析,上级检察院也要及时总结和总结一段时间以来法院审判工作在法律适用和审判程序方面易发、高发的问题类型,并下发基层检察院认真对照学习,通过具有指导性、目标性的审查监督,依托大数据对法院行政审判活动开展全面“体检”,推动法院行政审判活动规范化运行。

二是调整监督方向,改善以程序性监督为主、其他监督不足的问题。检察机关除针对人民群众反映强烈的行政审判程序问题开展监督外,还应当依据《人民检察院行政诉讼监督规则》第一百零四条、第一百零五条的规定,对法院行政审判程序中审判人员存在违反法官第四十六条等规定,且可能影响案件公正审判、执行的行为,依法提出监督意见。笔者认为,行政检察人员在办理案件中如发现行政审判人员涉及贪污受贿、徇私舞弊、枉法裁判等违纪违法线索的,除可以向法院提出监督意见外,还应将相关线索向纪检监察部门移送,将涉及检察机关管辖的14个罪名的线索,向检察机关相关职能部门移送。

根据《人民检察院行政诉讼监督规则》第一百零四条第(一)项规定,检察院在审查行政审判人员违法行为监督案件中,发现法院判决、裁定确有错误,但不适用再审程序纠正

的,可以向同级法院提出检察建议。检察机关在办理行政审判人员违法行为监督案件中,要努力提高发现法院行政审判实体问题的意识和敏感度,深挖案件背后的实体审判问题。如在最高人民检察院发布的湖南省湘潭市雨湖区检察院对雨湖区法院立审不分为检察监督典型案例中,检察人员发现法院不仅在立审不分的问题,还发现法院在审判时认定当事人房屋不在红线范围内的事实错误,但由于当事人未提起上诉,不符合生效裁定监督条件,该院遂依法向法院提出检察建议,督促其纠正。

三是创新监督方式方法,提升监督质效。检察机关应杜绝就案办案的做法,积极探索类案检察建议的制发工作,通过收集行政审判违法监督案件检察建议信息,及时归纳汇总,针对法院审判工作中存在的普遍性问题制发类案检察建议,进一步推动法院审判工作某类问题的集中解决。如最高人民检察院对2015年至2018年6月办理的民事公告送达监督案件进行分析后,向最高人民法院制发了二号检察建议,推动最高法院相关职能部门共同制定完善相关规定、创新技术手段,共同破解民事审判工作中的送达难问题。虽然二号检察建议是针对民事审判中存在的问题而制发的,但对于行政审判人员违法行为监督工作的开展同样具有借鉴意义。各地检察机关可以针对本地区行政审判工作中存在的突出问题,主动与法院沟通,通过分析报告等形式,提出有针对性的检察建议,推动某类问题的集中解决。

(作者单位:贵州省人民检察院)

观点速递

基层行政检察如何突破困境实现“做实”目标

□罗海萍

党的二十大报告强调,加强检察机关法律监督工作。行政检察是检察机关法律监督职能的重要组成部分,它与刑事检察、民事检察、公益诉讼检察共同构成“四大检察”并行的法律监督格局。对于广大基层检察院而言,如何深入贯彻落实党的二十大精神,做实新时代行政检察工作,这是当前必须认真思考的重要问题。而正视基层行政检察监督中存在的问题,并不断加大以完善,是实现“做实”目标的必由之路。

从实践来看,基层行政检察监督现状不容乐观:

首先,机制不健全导致监督作用发挥有限。具体表现为:一是行之有效的线索发现机制尚未建立,行政执法信息尚未完全实现共享,基层行政检察监督线索大多还是依靠群众举报和行政机关移送;二是基层检察院调查核实力度落实得还不到位,智慧借助的手段和能力还有待提高;三是办案质量保障机制、普法宣传机制、释法说理等息诉协作机制尚不完善,面向社会公众的行政检察职能宣传力度还不够大。

其次,多元化的监督格局尚未建立,导致监督效果不佳。长期以来,行政检察监督一直是重裁判结果监督,轻程序监督,未完全形成以裁判结果监督、审判人员违法行为监督、执行监督三大监督为主体的多元化监督格局。这导致裁判结果监督“倒三

角”问题突出,严重制约了基层检察院行政检察监督职能的充分发挥。

再次,行政诉讼“程序空转”等问题导致服判息诉工作压力大。行政案件上诉上访率高是长期困扰基层检察院行政检察监督工作的突出难题。监督申请未得到检察机关的支持后,不少监督申请人仍持续来信来访,有的申请人甚至出现缠诉缠访情况,在信访办、法院、检察院之间轮流申诉。

此外,监督力量和监督能力不足也是基层行政检察队伍的现状之一。基层检察院行政检察监督部门编制少,力量薄弱,人员素质能力还不适应时代发展和办案需要。

如何突破基层行政检察监督工作面临的困境?笔者认为,可从以下四个方面充分发力:

第一,完善法律和制度,激发基层行政检察监督活力。一是对于行政诉讼法总则中的“有权进行监督”规定进行细化,如明确规定检察监督的介入时间、检察机关在诉讼活动中的地位、权限,明确检察监督的范围、程序和具体方式等。二是完善普法宣传机制,提升行政检察监督的社会知晓度。积极利用新媒体宣传途径,定时推送法律知识和典型案例,注重线下普法宣传,通过现场法治宣讲等方式,主动深入群众,延伸法律触角。三是建立内外信息共享机制。加强民行检察部门与内部其他业务部门之间的协调配合,在案件信息通报、线索移

送、调查核实、监督支持等方面做到“一体化”联动。加强民行检察部门与辖区内行政执法部门的沟通联系,积极走访,了解执法状况,打通案源线索壁垒。四是完善办案质量保障机制,强化释法说理成效,强化案件质量监督、评估机制等。

第二,构建多元化的监督格局,提升监督质效。首先,综合运用多种监督方式,全面履行裁判结果监督、审判人员违法行为监督和行政执法监督等行政诉讼监督职能,形成上级院以办理裁判结果监督案件为主,基层院以办理审判人员违法行为和执行监督案件为主,各有侧重、全面履职的多元化行政检察监督格局;努力在办理引领性和典型性的精品案件上下功夫,着力解决监督规模小、影响小的问题;建立行政诉讼监督意见采纳情况跟踪和通报机制,掌握监督意见未被采纳的原因,及时总结分析;规范行政公益诉讼监督中检察建议的制作、审核、送达、反馈以及质量和效果评估,增强检察建议的刚性,提高检察监督质效。

第三,着力推动解决服判息诉难问题。一是在办案中加强释法说理,不断改善工作方式方法,主动从当事人角度考虑问题,引导当事人通过合理、有效的途径解决问题。二是积极运用公开听证、公开宣告的方式增强司法透明度,提升司法公信力。对于行政诉讼可能产生的合法但不合理问题,加强与行政机关、法院的配合,

致力于行政争议的实质性化解,努力实现“案结事了政和”的办案效果。三是注重研究行政诉讼背后的实质性问题,有针对性地化解矛盾。同时,还要落实好司法办案风险评估预警机制,完善行政检察与控告申诉检察的衔接机制,完善公开审查、听证机制,探索检察官宣告制度,深化律师参与化解争议工作,改进不支持监督申请评价考核机制等。

第四,全面提升队伍整体素质和业务能力。做实基层行政检察,必须突出加强队伍的专业化建设,把其作为当前和今后一个时期的一项重要任务来抓。一要挖掘内部潜力,加强教育培训的规模和力度。突出实战、实用、实效导向,加强分级分类培训、岗位练兵、实践磨砺,培养基层行政检察人员更强的专业素质、专业能力、专业思维和专业精神,全面提升基层行政检察队伍的能力和水平。二要充分借助外脑,建立和依托行政检察专家委员会制度,使基层行政检察监督工作获得更多的专业支持。针对重大、疑难、复杂的行政检察监督案件,可邀请法学专家、律师以及有法律背景的人大代表、政协委员参与评议、咨询和研判;对于涉及金融、知识产权等专业领域的行政检察监督案件,探索建立专业人员辅助办案机制,助力基层行政检察人员不断提升专业化的办案能力和监督水平,提高办案质效。

(作者单位:重庆市永川区人民检察院)

进一步完善行政争议实质性化解工作的几条路径

□卢佳佳

检察机关在办理行政检察监督案件中坚持行政争议实质性化解,分析争议产生的根源,有针对性地展开争议化解工作,对于减轻行政相对人的讼累,促进社会和谐稳定具有重要意义。如何及时有效化解行政争议,进一步完善行政争议实质性化解工作,无论在理论还是实践层面,都是检察机关所面临的重要课题。

当前,行政争议实质性化解工作虽然取得了一定成效,但在立法和检察实务中仍存在一些亟待解决的问题。主要表现为:一是法律规定不够完善。立法上并没有对检察机关化解行政争议的范围、方式、标准等作出具体规定。法律规定的空白制约了检察职能的发挥。二是线下办案不够规范。行政检察监督案件中仅有争议化解案件是手工填报案卡,不需要录入全国检察业务应用系统。案件的文书模板、入卷材料

以及卷宗装订、归档尚无具体的要求。三是考核标准不够明确。目前,判断争议化解案件办成与否的标准一般为是否解决了行政相对人的实质性问题,包括实质性利益增加或不利减损,以及行政相对人息诉罢访等,若是只解决了行政机关行政决定履行问题的,不算是争议化解。上述考核标准对检察机关办理该类案件形成了一定的限制,但这也仅是原则性的规定,实践当中如何正确把握上述标准,未有进一步的解释说明。四是综合能力不够高。开展争议化解工作需要检察人员具备较高的综合素质和调解矛盾的实践能力。而现实中,一些检察人员实践经验积累较少,司法理念跟不上,发现线索、调查取证、沟通协调等能力欠缺,综合素质总体偏弱。

针对行政争议实质性化解工作中存在的上述问题,笔者建议可循着以下几条路径获取解题良方:

第一,夯实争议化解制度基础。《中

共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》明确要求,在履行法律监督职责中开展行政争议实质性化解工作,促进案结事了。这为检察机关更实开展争议化解工作提供了遵循。虽然行政诉讼监督规则对检察机关开展争议化解工作进行了明确赋权,但对于涉案范围、监督方式、办案时限,以及如何与其他部门配合衔接等具体问题未作出详细规定。建议根据理论和实践方面的研究,论证情况,出台范围明确、权责清晰、程序合理、内容完善的行政争议实质性化解司法解释,为检察机关开展争议化解工作统一规范标准。

第二,凝聚争议化解工作合力。一是争取地方党委、政府的支持。积极向党委、政府汇报检察机关开展行政争议化解工作的情况以及工作中存在的困难和问题,并以服务当地经济和社会发展为着力点,发挥行政争议化解工作在助推社会治理能力现代化方面的积极作用。二是与相关部门建立常态化化

解机制。加强行政检察与行政审判、行政执法的紧密衔接,采取多部门会签文件等方式密切与法院、行政机关、政府法制部门的日常联络与协作配合,分析争议化解的重点领域及存在的普遍性问题,统一化解标准,提升化解质效;畅通信息共享渠道,通过召开联席会议、加强情况通报和结果反馈等途径,健全合作机制,形成化解行政争议的合力。

第三,优化争议化解工作考核制度。一是完善检察业务应用系统。目前行政争议化解案件办理不规范的重要原因是该类案件未进入全国检察业务应用系统,缺乏统一的规范指引。当务之急是将争议化解案件纳入该系统,并在此基础上配套完善卷宗装订、归档等各项程序性规范。通过系统办案,提取关键考核指标。二是建立科学合理的考核评价体系。一方面,增加考核权重分值。将行政争议化解工作纳入检察官业绩考评,加大争议化解案件在绩效考评中的权重,优化“案-件比”指

□卢成仁

2021年8月28日,某建筑公司(施工单位)指派公司职员引导李某、吕某、王某、柯某等4名个体户,对W市南塘地块的建筑垃圾进行外运处置,并引导4人将建筑垃圾随意倾倒在W市D区新城二期区域内,共外运处置建筑垃圾10车次,40立方米。同年12月14日,D区执法局认为该行为已违反《城市建筑垃圾管理规定》(2005年施行)第十三条“施工单位不得将建筑垃圾交给个人或未经核准从事建筑垃圾运输的单位运输”,遂依据《城市建筑垃圾管理规定》第二十二条第二款“施工单位将建筑垃圾交给个人或者未经核准从事建筑垃圾运输的单位处置的,由城市人民政府市容环境卫生主管部门责令限期改正,给予警告,处一万元以上十万元以下罚款”的规定,对某建筑公司作出行政处罚:1.警告;2.罚款人民币四万元。

D区检察院认为该行政处罚适用法律错误,量罚畸轻,拟开展行政违法行为检察监督。办案检察官经审查认为,本案的关键在于如何正确适用法律确定的行政处罚标准。

第一种观点认为,某建筑公司将建筑垃圾交给不具备处置资格的个体户进行外运处置,并引导4人随意倾倒的行为,完全符合《城市建筑垃圾管理规定》第十三条的规定,D区执法局适用该规定第二十二条第二款对案涉公司给予警告并罚款四万元,适用法律正确,量罚适当,不宜对该案开展行政违法行为检察监督。同时,经查询浙江政务网,发现浙江省各地行政机关对非法倾倒建筑垃圾的违法行为,长期以来一直依据现行有效的《城市建筑垃圾管理规定》进行处罚,检察监督难度大、风险高。

第二种观点认为,依据《浙江省城市市容和环境卫生管理条例》(2021年9月修正)第二十八条的规定,施工单位应当按照规定及时清运、处置施工过程中产生的建筑垃圾,防止污染环境。处置建筑垃圾的单位应当按照规定的路线、时间清运建筑垃圾,不得沿途丢弃、遗撒、随意倾倒。装修房屋产生的建筑垃圾应当堆放到指定的地点。违反本条第二款或者第三款规定的,责令改正,对单位处十万元以上一百万元以下罚款,有违法所得的,并处没收违法所得;对个人处二百元以下罚款。某建筑公司将建筑垃圾交给不具备处置资格的个体户进行外运处置,并引导4人将垃圾随意倾倒的行为,符合该地方性法规第二十八条的规定,应当处十万元到一百万元的罚款,D区执法局适用法律错误,量罚畸轻,检察机关应当依据《浙江省城市市容和环境卫生管理条例》第二十八条的规定予以监督纠正。

第三种观点认为,依据《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》(2020年修正)第一百一十一条第一款第四项“违反本法规定,有下列行为之一,由县级以上地方人民政府环境卫生主管部门责令改正,处以罚款,没收违法所得;……(四)工程施工单位擅自倾倒、抛撒或者堆放工程施工过程中产生的建筑垃圾,或者未按规定对施工过程中产生的固体废物进行利用或者处置的”;第一百一十一条第二款“……单位有前款第二项、第三项、第四项、第五项、第六项行为之一,处十万元以上一百万元以下的罚款;……”D区执法局适用法律错误,量罚畸轻,应当对某建筑公司将建筑垃圾交给不具备处置资格的个体户进行外运处置并引导其随意倾倒的行为,处十万元以上一百万元以下的罚款。本案符合行政违法行为检察监督的办案要求,应当开展行政违法行为监督。

笔者同意第三种观点。本案中,某建筑公司将建筑垃圾交给不具备处置资格的个体户进行处置,且引导个体户随意倾倒垃圾,同时符合《城市建筑垃圾管理规定》《浙江省城市市容和环境卫生管理条例》《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》的处罚规定,但该案应当适用《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》进行处罚,具体理由如下:

第一,《城市建筑垃圾管理规定》对某建筑公司违法行为的评价不全面。经审查,某建筑公司的行为包括两个方面,一是将建筑垃圾交给不具备处置资格的个体户进行处置;二是引导个体户随意倾倒垃圾,其行为事实上等同于擅自将施工过程中产生的建筑垃圾倾倒在新城二期区域内,D区执法局适用《城市建筑垃圾管理规定》第二十二条第二款,仅对某建筑公司将建筑垃圾交给个人处理的情形进行了处理,未对该公司随意倾倒建筑垃圾的违法行为进行处置,显属不当。

第二,在适用位阶上,法律优先于部门规章。在同一违法行为同时违反不同的法律规范时,D区执法局应当优先适用全国人大常委会制定的法律《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》,而非原建设部制定的部门规章《城市建筑垃圾管理规定》。且《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》于2020年修正,《城市建筑垃圾管理规定》于2005年施行,根据新法优于旧法的原则,适用违法行为发生时的法律规定更能实现罚当其过,也更为适当。

第三,根据《中华人民共和国行政处罚法》第二十九条的规定,对当事人的同一个违法行为,不得给予两次以上罚款的行政处罚。同一个违法行为违反多个法律规范应当给予罚款处罚的,按照罚款数额高的规定处罚。《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》的罚款数额为十万元到一百万元,罚款数额更高,D区执法局应予适用。

第四,《浙江省城市市容和环境卫生管理条例》修订后的施行时间是2021年9月,本案违法行为发生时间是2021年8月28日,即违法行为发生时,该修订后的地方性法规尚未正式施行,不宜适用,且根据《浙江省城市市容和环境卫生管理条例》第二条第一款的规定,本条例适用于本省行政区域内城市建成区的市容和环境卫生的管理。某建筑公司倾倒建筑垃圾的地址是D区新城二期,该区域不属于城市建成区,因此不应适用《浙江省城市市容和环境卫生管理条例》。

处理结果:检察机关向D区执法局发出纠正违法检察建议书。D区执法局完全采纳检察建议,决定撤销行政处罚决定,并按照相应程序,对某建筑公司重新立案查处。

(作者单位:浙江省温州市人民检察院)

非法倾倒建筑垃圾行政处罚的法律适用问题

法律冲突背景下的行政违法行为检察监督

实务解疑

促进行政决定的有效落地;对于行政审判活动监督案件,可向法院发送检察建议督促其自行整改,从而化解争议。二是加强调查核实,多措并举促进争议化解。检察机关通过书面审查卷宗、证据材料后仍无法查清案件事实的,可以围绕被诉行政行为等是否合理合法、行政争议是否得到实质性解决等方面主动进行调查核实。在化解过程中可加强释法说理,对于双方争议较大、案情较为复杂的案件,可组织公开听证,邀请人大代表、政协委员、人民监督员等共同参与,化解双方的对立情绪。此外,对于行政裁判和行政行为并无明显不当,不符合监督条件,但申请人的诉求具有一定合理性的案件,要认真做好释法说理工作;若申请人符合司法救助条件,应及时启动司法救助程序或者协调社会救助等,让申请人打开心结,感受到法律的温度,自愿息诉罢访。

(作者单位:山东省威海火炬高技术产业开发区人民检察院)