



手记

纠偏

□讲述人：江苏省淮安市淮阴区检察院 任欢
本报通讯员 马睿/整理

“通过这件事，我明白了作为出租人，不能把厂房租出去就‘撒手不管’，还应尽到出租人的义务，绷紧安全生产这根弦。”不久前，我再次来到半年前办结的一起行政检察监督案件涉企业回访时，企业负责人张某对我说。看到眼前恢复了生产的厂房和工人们忙碌的身影，我感到无比欣慰。

出租厂房被罚申请检察监督

张某是江苏省淮安市淮阴区某工贸企业的负责人。2021年8月20日，他将企业闲置的200平方米厂房出租给赵某作为仓库使用。厂房出租还不到两个月，行政执法人员在安全检查过程中，发现承租人赵某在租赁的厂房中组织7名工人手工组装电脑键盘。执法人员认为，张某将厂房出租给不具备安全生产条件的个人违规从事生产活动，违反了出租人安全生产注意义务，依据《中华人民共和国安全生产法》，拟对工贸公司及张某分别处以15万元和1.3万元罚款，没收租金5000元。

收到《行政处罚告知书》后，张某心里很纳闷：公司一直依法用工、依法纳税，自己只是将闲置厂房作为仓库出租给他人使用，明明是承租人赵某私自违反合同约定组织工人在厂内生产，为何受到处罚的却是自己和公司，承租人什么事都没有？

张某越想越憋屈，在向行政机关提出异议未果后，他想起自己曾参加过检察院组织的“护航民企”检察开放日活动，知道检察机关有行政检察监督职能，遂向检察机关申请监督。

深入调查发现行政处罚确有不当

受理该案后，检察长指定分管副检察长带领我们“励行办案团队”全程办理此案。我们第一时间调取了行政处罚卷宗材料，查看了现场录像，询问了企业职工。通过梳理相关证据，走访和听取区司法局、工商联等部门的意见，大家一致认为，该行政处罚确有不当。

首先，从违法者的主观恶性和社会危害性来看，张某在出租厂房时和赵某签订了《房屋租赁合同》《库房租赁安全管理协议书》《消防安全管理协议》，主观上对安全生产表现出了一定的重视，违法主观恶性较小，并且在案发后也立即要求赵某搬离了承租厂房。承租人赵某虽违反合同约定私自从事生产，但从事键盘组装生产时间短、生产规模小，未造成严重后果。

其次，从处罚公正性来看，直接从事生产的赵某未受到处罚，而出租厂房的企业和张某却承担了相当于租金30多倍的处罚，显然有失公平。

再次，从营商环境的构建来看，该工贸公司是20年前的本地招商引资企业，多年来一直稳定用工、依法纳税，无违法不良记录，应当保护企业在本地投资兴业的信心，为其营造公平公正的法治化营商环境。

此外，根据《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条规定：违法行为轻微并及时改正，没有造成危害后果的，不予行政处罚。2022年4月27日，我们经向检察长汇报并向市检察院请示，就该行政处罚的合理性举行了公开听证，邀请5名人大代表和政协委员担任听证员。听证员在详细了解案情后，从依法行政、保护民营企业、促进企业良性发展的角度，依据行政处罚法等相关法律法规，最终一致认为该行政处罚过重。

处罚金额由15万元调整为1.5万元

听证会结束后，我们在全市范围内首创以《法律风险提示函》的方式，建议行政机关在法律规定的范围内对企业和个人减轻或从轻处罚。

《法律风险提示函》发出后，我们就提示内容及下一步举措与行政机关办案人员及相关领导进行了磋商。经沟通，行政机关也认为作出的处罚较重，应当从立法的本意和保护企业更好发展的角度出发作出公正合理的行政处罚，但对于如何从轻或减轻处罚，法律上没有明确的规定。2022年5月26日，行政机关召开听证会，经领导班子集体讨论，决定将对工贸公司及张某的行政处罚金额由15万元和1.3万元调整为1.5万元和3000元。处罚决定作出后，我与行政机关办案人员共同向张某进行了释法说理，阐释了厂房的出租人义务，解释了出租厂房存在的各种安全隐患。张某也意识到自身行为存在一定过错，对调整后的行政处罚表示认可，当场按新行政处罚决定将罚款全部缴纳到位。

这个案子让我深刻地体会到了“法治是最好的营商环境”这句话的分量。企业的行政争议应当化解“在前、在早、在小”，不能因行政争议影响企业投资兴业的信心，更不能增加企业讼累。检察机关要对危害企业合法权益的行为以及行政、司法机关对中小企业存在不利影响的执法进行依法监督与纠正，努力为企业发展营造公平公正的法治环境。

“作为一名检察官，
我的使命就是运用好法律，
保护好人民群众的利益。”

孙冬冬： 努力把每起案件都办成精品案

□本报记者 郭树合

她带领团队“依申请”精准监督、“依职权”主动监督、推动内外合力联动，构建起“双向多元立体化”监督格局，用三年的时间，打开了所在检察院行政检察工作的新局面，办理的聂某诉镇政府行政检察监督案入选最高人民法院第七检察厅印发的行政审判人员违法行为检察监督典型案例。

她就是山东省海阳市检察院第四检察部主任孙冬冬。

精准监督

保护当事人实体权益

考进海阳市检察院的第二年，孙冬冬被安排到民事行政检察部门工作。她凭借扎实的专业功底和谦虚好学的劲头，大胆开拓，探索创新，不到一年就成长为科室的业务骨干；工作刚满四年，就挑起了科室业务工作的重担。时至今日，孙冬冬已在民事行政检察岗位上历练了11个年头。

“要将线索核查作为办案的重要环节，绝不能流于形式。”这是孙冬冬经常叮嘱团队成员的一句话。在她的带领下，团队成员对每一条案件线索都进行认真研判，制订周密的调查核实计划，并通过走访监督申请人、法院、行政机关、第三人等，切实做到全面审查、深入研判，为精准监督奠定坚实的基础。

采访中，孙冬冬的助理孙晓娟向记者讲述了这样一个办案故事——

2019年10月3日，孙冬冬在协助接待群众来访时发现了一条案件线索：纪某承包的玉米地发生火灾，纪某之女儿某艳当时拨打了110报警电话，称其父母的玉米地被火烧毁。民警到达现场进行勘验后，发现现场没有监控设施。在无法确定是刑事案件还是行政案件的情况下，公安机关按照行政案件的办理程序受理了该案，对相关7名人员进行了调查取证，并制作了询问笔录。由于办案人员在现场没有发现有效线索，未能查明起火原因，案件一直处于调查状态未能推进。2020年8月，纪某将公安机关起诉至法院，请求确认公安机关不予立案行为违法。法院立案后经审理，判决驳回纪某的诉讼请求。

多年的工作经验让孙冬冬敏锐地发现，该案判决违反了行政诉讼法及

其司法解释的相关规定，可能影响行政相对人后续的诉权保护。经过对线索的深入研究、探讨，孙冬冬及团队成员一致认为，行政机关在作出行政行为之前，通常要经过准备、论证、研究、层报、咨询等环节，这些行为尚不具备最终的、对外的法律效力，一般称为“过程性行为”，不属于可诉的行政行为。可诉的行政行为需要具备成熟性、终结性。纪某起诉要求法院判决确认的“违法”行政行为，属于行政机关在作出行政行为之前的“过程性行为”，不是最终的行政行为，故该案不符合行政诉讼法第四十九条规定的起诉条件。根据最高人民法院关于适用行政诉讼法的解释第六十九条第一款之规定，不符合起诉条件，已经立案的，应当裁定驳回起诉。基于此，海阳市检察院决定对此案依法启动监督程序。经该院精准监督，法院目前已依法撤销该案原判决，裁定驳回起诉。

“驳回起诉的裁定和驳回诉讼请求的判决，法律后果截然不同。驳回起诉的裁定发生法律效力后，原告再次起诉的，如符合起诉条件，法院应予受理；驳回诉讼请求的判决生效后，诉讼主体不能就同一诉讼请求和事实向人民法院重新提起诉讼，若当事人仍坚持向法院提起诉讼的，法院应依法裁定不予受理。对本案的依法监督，有利于对当事人实体权益的保护。”孙冬冬告诉记者。

主动监督

30名职工工资终于得偿

“孙冬冬办起案子来总能把自己的知识储备和业务能力发挥到极致，她依职权主动作为，化解了数起行政争议案件，真正实现了‘案结事了’，很不容易。”孙冬冬的分管领导这样评价她。

孙冬冬曾成功化解一起涉职工工资的行政争议案件。

某公司自2021年1月至2021年4月拖欠30名职工工资共计40余万元，行政机关作出相关处罚决定后，该公司仍迟迟不履行。

为维护劳动者合法权益，实现社会稳定，切实化解企业与职工之间的矛盾，在遵循自愿合法性原则、不损害国家利益和社会公共利益的前提下，孙冬冬从行政争议化解的检察职能切入，主动联系企业进行走访，与公司负责人进

行沟通，在了解完公司经营状况后，对公司负责人释法说理，释明支付职工工资是公司应尽的法律责任和义务，涉及公司职工切身利益，更涉及公司的诚信经营和未来发展。公司负责人听后，当场同意将尽己所能先补齐职工工资。孙冬冬还了解到，这家公司负债累累，尚有多笔债务未还清，而公司财产中只有5台尚处于在售状态的轿车不存在抵押情况，如果不及时采取相应法律措施，职工权益有可能得不到保护。于是，孙冬冬和团队成员迅速出击，第一时间与行政部门执法人员沟通，督促其对该公司5台车辆申请保全，以保障职工权益的实现。几经波折，该公司最终以拍卖5台车辆所得钱款支付了职工工资，被欠薪职工的合法权益终于得到了有效保护。

合力联动

从根本上化解矛盾

孙冬冬从小在农村长大，对基层群众有着深厚的感情，这样的成长经历也练就了她坚韧不拔、吃苦耐劳的优秀品格。“作为一名检察官，我的使命就是运用好法律，保护好人民群众的利益。”这是孙冬冬始终秉持的信念。

有一次，孙冬冬在对其他案件开展调查取证工作时了解到，某工厂自2019年至2021年1月，拖欠83名工人工资合计50万余元，工人们为拿到工资回家，拉着横幅集体讨薪。孙冬冬经进一步调查发现，该案裁定执行的程序有瑕疵，但通过监督并不能直接实现对当事人合法权益的救济。于是，她根据《人民检察院开展行政争议实质性化解工作指引（试行）》的相关规定，决定将该案作为行政争议案件进行办理，切实化解该案矛盾，从根本上解决问题。

随后，孙冬冬与执行人员、行政执法人员一起，多途径、多措施解决难题。经过办案人员充分的释法说理，工厂负责人多方筹措，终于在当年中秋节的前一天，凑了25万元，先发放到工人手中。针对所欠的剩余工资款项，孙冬冬引导企业将部分厂房予以租赁，并跟进租赁合同的签订、履行。在租金支付方式上，由承租方直接将租金汇至指定账户，用租金支付所欠的工人工资；对于前期资金的发放方式，优先考虑年事高、行动不便、拖欠数额少的农村工人，一次性发放完毕，其余人员按照比例分批发放。

将这些原则解释清楚后，工人们表示理解并欣然接受。至此，83名工人工资有了着落，权益实现可期。

“如果没有你们的帮助，就算我们这次打赢了官司，也不知道何时何月才能讨回工厂拖欠我们的工资，你们真是帮助我们办了件大好事！”工人们感激地对孙冬冬说。

孙冬冬也由衷地感慨，妥善化解行政争议能有效维护劳动者的合法权益，从根本上消除信访隐患和社会不稳定因素，检察官苦一点、累一点也值了。

从事民事行政检察工作以来，孙冬冬始终坚守着“用心倾听群众诉求，用力解决群众疾苦，用心化解群众矛盾”的初心，力争所办理的每一个案子都实现案结、事了、人和、政和。12年来，孙冬冬所办案件无一引发缠访闹访事件。

在孙冬冬看来，优质高效地办好案、办精品案，是践行以人民为中心的发展思想的生动体现，也是检察官积累经验、成长历练的必经之路。为此，她树牢案例意识，把经办的每一起案件都努力办成精品案。

在聂某诉当地镇政府检察监督一案的审理过程中，法院依法调取的一份证据未在庭审中出示，也未说明调取该证据情况、未听取当事人意见。在对此案进行依法监督的过程中，孙冬冬发现这一审判程序问题后，对全案庭审过程展开全面审查，发现虽然该证据不是认定事实的主要证据、没有影响行政相对人的实体权益、无法从实体上对该案予以监督，但法院对依职权取得的证据不予出示的处理方式容易引发他案不公的实体隐患。孙冬冬认为，法院依职权调查的证据无论是否为本案的主要证据，均应从依法保护当事人的合法诉权出发，依法予以当庭出示，不应以证据的证明力大小作为是否当庭出示的标准，否则有违司法精神。检察机关应从程序上对该审判行为予以提示。随后，该院依法向法院发出检察建议。法院书面回复表示：该证据虽非个案认定事实的主要证据，未对个案事实认定造成实质影响，但若杜绝此类问题，将可能在其他案件中影响实体公正。检察建议非常及时，本院予以采纳。

案件办结后，孙冬冬及时总结、研判，将该案向典型案例方向升华提炼。2021年2月，该案入选最高检第七检察厅印发的行政审判人员违法行为检察监督典型案例，为全国检察机关对该类问题的监督提供了借鉴与示范。

