

帮当事人走出程序空转“漩涡”

——检察机关开展行政争议实质性化解工作纪实

回眸五年奋斗路 新时代新理念新作为 (22)

□本报记者 刘亭亭

与即将返回大学校园的孩子告别后，李女士又恢复了在单位与医院间奔波的生活——一边上班，一边照顾病床上的爱人。“虽照旧忙碌，但与前几年相比，了却了一桩愁心事，心里的负担少了一大半。”李女士说。

2016年，李女士的丈夫在工作时突然晕倒被送医院，至今仍在治疗中。李女士为丈夫重新认定工伤，人社局作出不予认定工伤的决定。随后，她向法院起诉。法院判决要求人社局重新认定，但人社局仍不予认定。李女士又两次提起诉讼，结果如出一辙。

长达5年多的时间里，李女士身陷“程序空转”。“像一个循环，走了很远，又回到起点，无助又心力交瘁。”她告诉记者，直到检察机关介入，给这个循环按下了“终止键”——检察机关依法开展行政争议实质性化解，督促人社局对李女士的丈夫重新认定工伤，并帮助其拿到了工伤赔付款。

近年来，与李女士一样卸下“程序空转”包袱的人越来越多——自2019年11月以来，检察机关促进行政争议实质性化解3.3万余件，其中行政争议1400件以上的1600余件，20年以上的400余件，让“结案了事”变“案结事了”。

回归初始，最高检为何紧抓这项工作？如今又有何新突破？

从专项到常态，再到必经程序

现实中，一些行政案件反复纠缠于是否符合起诉、立案条件，经过行政复议和法院一审、二审、再审程序，有的甚至发回重审，几年甚至十几年仍未进入实体审理程序，程序已结但纷争未解，影响了群众的获得感。

自2018年最高检单设专司行政检察的第七检察厅以来，针对行政诉讼“程序空转”这一人民群众急难愁盼问

题，最高检以前所未有的决心与力度扎实推进行政争议实质性化解，让“程序空转”变“峰回路转”。

2019年，在“不忘初心、牢记使命”主题教育中，一起历时30余年的行政争议案件，经由最高检投诉得以实质性化解，成为广大检察人员开展“办实事、求极致、解难题、葆本色”深刻教育的生动教材——对此案反映出的“程序空转”、行政争议化解难题，最高检党组明确指出：“办理行政争议案件，不能单纯强调‘依法办理’且‘程序正当’，更须将法、理、情融为一体，实质性解决好人民群众实际问题。”

随即，最高检于2019年11月至2020年12月在全国检察机关开展“加强行政检察监督促进行政争议实质性化解”专项活动。此次专项活动灵活运用最高检挂牌督办、各級院领导包案、开展公开听证、司法救助等工作方式，实质性化解行政争议6304件。

自此，行政争议实质性化解渐成“燎原之势”：2021年，结合党史学习教育，政法队伍教育整顿，检察机关在“检察为民办实事”实践活动中，常态化开展行政争议实质性化解，共实质性化解行政争议9000余件；2022年，伴随着检察工作“质量建设年”的部署落实，行政争议实质性化解的案件数量超过1.7万件，再创历史新高……

2021年6月，党中央印发《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》，要求检察机关全面深化行政检察监督，“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”。

为进一步强化该项工作，新修订的《人民检察院行政诉讼监督规则》以及新印发的《人民检察院开展行政争议实质性化解工作指引（试行）》，明确规定实质性化解行政争议的原则、方式等，要求做到“一案三查”（即一查法院生效裁判是否准确，审判、执行是否合法；二查行政机关行政行为是否合法；三查有无行政争议实质性化解的可能），将实质性化解行

政争议作为审查行政诉讼监督案件的必经程序贯穿监督办案的全流程、各环节，持续解决人民群众的堵点、难点和痛点。

对于开篇提及的李女士申请检察监督案件，海南省儋州市检察院组织召开了有人大代表、人民监督员、律师等参加的公开听证会。

作为该案的听证员，海南林源律师事务所律师蒲功明在接受记者采访时说：“当事人由听证会开始时的低沉，到争议成功化解后重燃希望的变化，让我深受感动。行政争议实质性化解这项工作不仅为当事人解决了难事，减少了当事人讼累，还节约了司法资源，统一了工伤认定标准，维护了司法判决的公正，真正做到了让人民群众在每一个案件、每一个环节感受到公平正义。”

从一案到类案，护航民生民利

房屋质量不合格、房屋被冒名“占有”、拆迁补偿有纠纷、见义勇为医疗报销难、工伤认定难……在刚刚公布的2022年度十大行政检察典型案例中，超过一半的案件涉及行政争议实质性化解，且直接影响群众获得感、幸福感。其中，多起案件的办理促进了一类问题的解决。

上海某姓父女人购买房屋后发现，房屋与原规划不一致，因诉求未解决而拒交物业费，进而引发新的纠纷。检察机关一揽子采用“行民”纠纷，并与行政机关、企业采用该行政争议实质性化解方案解决了同小区的同类诉讼。

行政检察依托“一手托两家”的职能优势，在行政争议实质性化解中秉持穿透式监督、能动监督、系统监督理念，以个案为切口，对办案中发现的苗头性、倾向性问题，从源头减少内生、次生案件发生。

备受关注的“姚某诉福建省某县民政局撤销婚姻登记检察监督案”中，检察机关以此案为切入点，向该案反映出“骗婚”“被结婚”法律途径救济难问题出手，联合最高人民法院、公安部、民政部出台专门指导意见，打通司法与行政堵点，为被冒名

顶替、弄虚作假假婚姻登记受害人提供了有效救济。

“依法履职重调查，化解争议求极致。”中国法学会行政法学研究会副会长、中国人民大学法学院教授杨建顺对入选2022年度十大行政检察典型案例的“任某诉湖南省长沙市某街道办事处行政强制监督系列案”如是评价。

该案中，任某等10位老人对拆迁补偿方案不满意，但行政机关与审判机关的处理并无不当。检察机关持续与相关部门沟通协调、对当事人释法说理。最终，当事人与行政机关重新签订新的补偿方案，让持续了4年的6起类案画上句号。检察机关还依法帮助独居且生活特别困难、无住房的一位老人申请了公租房与困难补助，帮其拥有了安定的晚年生活。

杨建顺表示，检察机关开展行政争议实质性化解，依法履职，不仅将法律的规定做到位，更充分考虑到了法以外的人情，综合案件事实、法律适用、当事人诉求、专家论证、国法天理人情等各方面，既解“法结”，又解当事人“心结”，通过“办理一案、治理一片、造福一方”，让历史遗留问题有了新时代的解决方案，也为法学界关于值得保护利益等相关理论探讨提供了实践参考。

从个案到类案，实际上也是检察机关逐渐从被动监督到主动监督、从监督办案到社会治理转变的具体体现。行政争议也逐步从一案化解，到融入一个地区、一个行业、一个领域突出问题的源头治理、系统治理。

据了解，2022年，最高检部署开展“全面深化行政检察监督依法护航民生民利”专项活动，聚焦就业、教育、社保、医疗、住房、养老、治安、婚姻登记等重点民生领域，与妇女、老年人、残疾人、退役军人、农民工和市场主体等特定群体合法权益保护，并指导各地以行政争议实质性化解为牵引，开展有特色的“小专项”，让人民群众在“春风化雨”中感受到公平正义，不断厚植党长期执政的政治根基——

山东省检察机关开展依法护航市场主体权益保护小专项，实质性化解行

政处罚非诉执行监督等案件330余件。

安徽省检察院联合相关部门开展冒名顶替或弄虚作假假婚姻登记行为专项清理行动，实质性化解行政争议82件，监督撤销虚假婚姻登记126件。

“只有把老百姓的事儿放心上，才能换来老百姓的心、让老百姓信赖。”全国人大代表、儋州市白马井镇学兰村党支部副书记吴少玉表示，近年来，检察工作做得越来越精细，行政争议实质性化解对群众的诉求回应及时、精准，检察官多跑腿多费心，换来当事人少跑腿少操心。检察官办案遇到困难解决不了，检察长亲自办，检察院一个机关解决不了，相关机关加入一起解决。正是因为这样务实执着的办案方式，才真正把案子办到了老百姓心坎里、办得让老百姓满意。

以“我管”促“都管”，推进诉源治理

“对于一些法律只有原则规定，却涉及人民群众急难愁盼的‘不明确事项’，要不要、能不能、敢不敢履行‘兜底’职责，以履职‘我管’促依法‘都管’，检验的就是‘人民至上’还是‘但求无过’，是口号震天价响还是真正为党为民分忧解难？”2023年伊始，全国检察长会议对依法能动履职提出了明确要求。

在行政争议实质性化解中，检察机关以解决老百姓的实际问题作为“监督权力”“保护权利”的结合点和落脚点，将末端监督向前端治理延伸，成为基层社会治理的一大“法宝”，得到了行政机关、审判机关等的支持与“加盟”。

2022年11月，江苏省盐城市与滨海县两级检察院领导包案化解一起行政争议案。在办案中，检察机关适时组织召开公开听证会，滨海县交通运输局副局长出席听证会并参与化解，共同为该案画上了圆满句号。

事实上，在滨海县的行政争议实质性化解工作中，常能看到行政部门负责人现场参与的身影。这源自于当地的一项创新工作——行政机关负责人参与行政争议实质性化解试点（下

称“试点工作”）。

2022年下半年，江苏省检察院《关于2019至2021年全省行政检察案件态势分析报告》，得到了全省的高度重视。各地纷纷探索检察机关与行政机关联合推动“府院”联合实质性化解行政争议的模式与机制。其中，滨海县检察院的这项试点工作，经过不到一年的探索，已成为兄弟院争相学习的教材：

滨海县委县政府出台《关于加强行政争议实质性化解工作的意见》，县委政法委专门召开工作推进会，并成立“滨海县行政争议实质性化解中心”，检察院会同县法院、县司法局签订《关于推进行政争议实质性化解的衔接办法》。

“试点工作落实了法治政府建设中抓住领导干部这个‘关键少数’，并将行政争议实质性化解作为相关单位必考项，促进相关职能部门、主体协同合作，加强与行政复议、行政诉讼的衔接，加强与人民调解、行政调解、审判调解等的对接，将实质性化解贯穿于行政诉讼全链条，完善共建共治共享的社会治理制度，真正做到以点带面、事半功倍的效果。”滨海县委全面依法治县委员会办公室主任鞠冬胜告诉记者，试点工作开展近半年来，进入诉讼前的化解率大幅提升，“抓前端、治未病”效果凸显。

“人间烟火气，最抚凡人心。一件件行政争议得以实质性化解的背后，让寻常老百姓心里的‘石头’一块块落地，平凡却让人倍感温暖、充满正能量。这是检察机关而不舍抓监督、扑下身子办实事、用心用情抓维权的体现。”曾挂职最高人民法院行政审判庭庭长的华东政法大学教授章志远深有感触。

章志远表示，检察机关在监督办案中，以一种开放包容的姿态，通过搭建桥梁平台的方式，让多个社会主体参与，以“我管”督相关职能部门“都管”，合力促成行政争议实质性化解。这也为行政法学界进一步思考、研究中国特色行政检察制度，如何在法治国家、法治政府、法治社会一体化建设中发挥更大优势与作用，提供了珍贵的实践样本。



杨蓉代表：

办好“小案”助推基层治理向纵深发展

前不久，山西省太原市检察机关举办的精品“小案”讲述会，就是对她提出上述建议的一个有力体现，尤其是当事人到场所作的发言，让她深刻体会到了“你办的不是案子，而是别人的人生”司法担当背后的意义。

办好“小案”会对案件当事人的人生产生怎样的影响？记者联系到了参加“小案”讲述会的一位案件当事人刘某。刘某告诉记者：“一次偶然的机会，我发现拼车业务是司乘分离计费，平台是按照实际跑的里程数给司机结算。为了多挣一点钱，就想通过虚假的拼车订单获取额外补贴。两年来，我累计骗取平台9000多元的补贴。”

据悉，这起案件中一共有23名网约车司机涉案，检察机关对其中22名司机作了不起诉决定，仅对李某提起公诉。为何会作出这样的处理？

“受理案件后，我们发现这些犯罪嫌疑人大多是家里的顶梁柱，为了生

计而产生贪念，如果都提起公诉，不仅会影响涉案人及其家庭的生存状况，还可能增加社会对抗。综合考虑案件事实、情节、动机，对被发发现作弊并扣款后仍继续恶意绕路，累计骗取补贴达2.2万余元的李某依法提起公诉；对诈骗数额不大、被发现后及时改正、到案后认罪认罚、积极退赔的刘某等22名网约车司机，经集中公开听证，依法对他们作出不起诉决定。”山西省太原市检察院第一检察部主任郭瑞琦向记者介绍了办案情况。

刘某告诉记者，当听到检察机关对其作出不起诉决定时，他内心很受触动，“以后踏踏实实工作，好好生活”。

记者了解到，这起案件是太原市检察机关在2022年部署开展“依法能动履职，办好群众身边‘小案’”专项活动中办理的案件之一。

“太原市检察机关认真贯彻落实宽

严相济刑事政策和少捕慎诉慎押刑事司法政策，坚持‘小案不小看，小案不小办’和‘如我在诉’的检察态度，依法能动履职，集中办理了一大批与群众切身利益相关的轻微刑事案件，以检察工作的‘民生指数’提升群众的‘幸福指数’，彰显了检察机关的为民情怀。”杨蓉代表表示。

今年全国两会上，杨蓉代表将提出《关于制定中华人民共和国城乡社区治理促进法》的议案和未成年人保护等方面的建议。“上面千条线，下面一根针。社区是党和政府联系、服务人民群众的‘最后一公里’，推进城乡社区治理法治化，将更加有助于党和国家重大决策、重要部署及惠民利民政策落地，也将推动把城乡社区建设成为和谐有序、绿色文明、创新包容、共建共享的幸福家园。”杨蓉向记者解说了她持续关注基层社会治理的原因。

高金凤委员：

建设高素质基层法律服务队伍



本报北京3月6日电（记者刘亭亭）今年的政府工作报告指出，完善公共法律服务体系。对此，全国政协委员、江苏省泰州市姜堰区实验小学教育集团校长高金凤在接受本报记者采访时表示，随着经济社会的发展，基层法律服务需求尤为突出。“建设一支高素质的基层法律服务工作者队伍，提高基层法律服务工作质量，是一项亟待解决的重要课题。”

“现行制度下，律师队伍主要分布在城市地区，相比之下，基层法律服务市场供应不足，部分偏远、经济欠发达地区更是难以吸引到优秀法律人才。”高金凤委员说，实践中，基层法律服务工作者与律师都是为社会提供法律服务的专业技术人才，准入门槛相近，但管理制度不同，执业时间执业区域、部分调查取证权、出庭免检权和申请法院调查令等限制。“因基层法律服务工作者称谓冗长，很多人也称该群体为‘律师’。显然这样的称谓并不严谨。”

“应将基层法律服务工作者纳入律师法管理，以适应依法治国、乡村振兴等时代需要，并简化基层法律服务工作者称谓，更名为基层律师。”高金凤委员认为，律师分类增设基层律师这一类别并不影响目前的律师职业分类管理制度框架。“相关部门可以在部分省市开展试点工作，循序渐进地推进律师法修订。”

高金凤委员表示，希望能够重新确定基层法律服务工作者执业代理项目范围，如在国家法律职业资格所划分的ABC三类管理基础上，增设D类基层律师管理，让其可以承担律师刑事咨询、代书、会见等简单便民的法律服务，以满足基层法律服务需求。

侯蓉代表：

关注野生动物保护法治建设



本报讯（记者史兆琨 郭荣荣）在3月5日的十四届全国人大一次会议首场“代表通道”上，全国人大代表、成都大熊猫繁育基地副主任侯蓉说，在她担任人大代表期间，共领衔提交了31件建议和10件议案，其中80%的议案对相关领域法律法规的制定和修订发挥了积极的作用。

“我在从事大熊猫保护中深刻认识到，野生动物遗传资源的保护和疾病防控对保护野生动物是多么重要。而在当时，我国野生动物保护法和动物防疫法中都缺乏相关的法律规定。”侯蓉代表谈到，自2008年担任全国人大代表以来，她曾三次提交修订野生动物保护法的议案，一次提交修订动物防疫法的议案，提出加强野生动物遗传资源的保护与管理、建立野生动物疫病联防联控机制、加强流浪动物管理、建立野生动物疫病的检疫标准等建议。

记者了解到，侯蓉代表曾在2021年提出大熊猫国家公园管理法的立法议案。当年，我国正式建立大熊猫国家公园等第一批国家公园，侯蓉代表即针对相关法律较少的情况提出了有关国家公园管理法的立法议案。

“我的这些建议在野生动物保护法和动物防疫法修订中得到了不同程度吸纳。”这让侯蓉代表感到十分欣喜。据悉，新修订的动物防疫法已于2021年5月1日起正式施行，而新修订的野生动物保护法也将于今年5月1日起施行。

发挥法律监督专业优势实现“办理一案、治理一片”

解读案例：三级检察院接续监督一起历时8年3次审理的工伤认定行政诉讼案，最高检依法抗诉获改判

解读专家：最高人民检察院行政检察研究基地（武汉大学行政检察研究中心）主任，武汉大学法学院教授秦红

2022年度十大法律监督案例 深度解读 (10)

这起工伤认定案件的事实并不复杂，但其引发的争论却历经8年，法院3次审理、检察院2次抗诉才得以平息。个中原因，主要是工伤认定类案件的法律适用争议大、争议化解迫切性强。一方面，劳动市场用工形态、工作形式多种多样，相应发生工伤事故的情形纷繁复杂，现行《工伤保险条例》虽列举了多项工伤认定情形，但仍难以覆盖各类实践问题，工伤认定的法律适用经常会引发争议。造成该案久拖不决的一个重要原因，就是劳动者与人社部门对于涉案工伤事故的发生时间，在法律上是属于下班途中还是因公外出期间各执一词。

另一方面，工伤认定又构成当事人寻求权利救济的关键前提，关乎其工伤保险待遇等切身利益，甚至关乎当事人能否维持正常生活，故工伤认定所产生的争议属于高度敏感且尤为重要的问题。一旦处置有所偏重，便会引发长期争议，甚至影响社会稳定。由此，争议中的法律适用问题需要得到解决，争议背后劳动者的其他切身利益需求也不容忽视。

在办理该案中，检察机关紧扣案件事实，发挥法律监督的专业优势，洞悉法律适用中的盲点，确认当事人下班时间外出工作，在返回期间发生工伤事故时，其因公外出的状态仍在持续，并指出劳动者与用人单位在举证责任上的区别，人社部门不能因劳动者没有提供事故责任认定书而不予认

定工伤，使案件最终以改判。当然，抗诉成功、案件改判只是阶段性进展。在事实清楚、适用法律正确的基础上，检察机关进一步推动案件纠错落地见效，更突出为当事人合法权益提供实质性保护。一方面及时跟进监督，促成人社部门作出工伤认定处理决定，另一方面依法为当事人申请司法救助金，解决其实际困难。检察机关的上述监督举措，既符合法律的基本原理，又契合了社会大众的情理期待，彰显了法律监督的理性和温度。

近年来，检察机关切实贯彻以人民为中心的司法理念，以推动行政争议实质性化解为抓手做实行政检察，有效解决了工伤认定和工伤保险类案件中争议突出、影响社会和谐的问题。未来，检察机关还可以进一步总结此类案件中的法律适用问题，推动工伤保险制度完善，并将相关办案经验推广到其他行政检察案件中，全面提高行政检察水平，系统提升法律监督质效。