



# 海南二分院: 积极探索行政争议实质性化解新路径

海南省检察院第二分院通过“穿透式”监督,以“解决争议”作为“监督权力”和“保护权利”的结合点,积极探索破解行政争议实质性化解难点的路径,着力解决行政争议“程序空转”等突出问题。

## 一、检察机关实质性化解行政争议的现状和问题

行政争议实质性化解工作,是行政检察的重要组成部分,不但能够以当事人易于接受的方式有效解决行政争议,更是确立以行政诉讼监督为基石,以化解行政争议为牵引,以行政非诉执行监督为延伸的行政检察工作格局,做实行政检察的必然要求。

尽管行政争议实质性化解工作已向纵深发展,取得了显著成效,但与我国经济社会高质量发展要求、行政检

察工作需要以及人民群众的新期待仍有较大差距,还存在行政检察监督案源少、行政争议实质性化解前期铺垫工作准备不足、行政争议实质性化解工作针对性不强等问题。

## 二、检察机关参与行政争议实质性化解的难点分析

检察机关在开展行政争议实质性化解工作中,对于在何种条件下化解、化解对象以及化解范围等问题认识不清,难以满足当事人的实质诉求,致使化解陷入困境。行政争议实质性化解实际上就是解决实质性争议问题。明确行政诉讼监督中以及行政诉讼监督外的行政争议实质性化解范围,并从中找出实质性争议问题,成为实质性化解的关键点和切入点。行政诉讼监督中的实质性争议可能与行政诉讼中的行政争议无关,有关或者其本身就

是行政诉讼中的行政争议。

检察机关开展行政争议实质性化解工作,需要对整个穿透监督过程的相关情况进行全面审查,这是在行政争议实质性化解中全面审查的难点所在。但行政争议实质性化解的关键在于明晰案件事实与法律适用的正确性,因此,对案件事实与法律适用全面审查是行政争议实质性化解的重点。由于行政争议持续时间久、当事人之间矛盾积怨深、不同案件相互交叉、案情疑难复杂等问题,是检察机关进行全案审查时面临的困境。

行政检察作为“四大检察”的重要组成部分,在检察业务中仍是“短板中的短板,弱项中的弱项”。虽然当前检察机关在不断加强行政检察工作,但在人员配置、专业素质、工作实效等方面仍然存在不足。办案人员配备不足、不强、不匹配,案源分布不均,行政争议的纷繁复杂性,化解工

作的专业性等特点决定实质性化解工作难度较大,成为增强检察机关化解争议能力的难点问题。

## 三、检察机关参与行政争议实质性化解的破解路径

分类实质性化解行政争议。一是对于经过或未经过实体审理且行政诉讼程序终结案件,进入审判阶段且诉讼程序尚未终结案件、相互关联行政争议案件、行政争议和民事争议交叉案件等进入行政诉讼程序类案件,检察机关应当围绕实质诉求,结合实际情况,正确认定实质性争议问题,从而因案施策实质性化解行政争议。二是对于行政非诉执行类案件,检察机关应当先审查行政非诉执行活动本身是否产生争议,再根据行政争议的事实,结合当事人实质性诉求以及行政非诉执行案件实际情况,从中寻找出

实质性争议问题,以此实质性化解行政争议。三是对于未经过行政诉讼程序类案件,严格地说,未经过行政诉讼程序的行政争议,并不是行政检察监督中行政争议化解的对象。从广义上来说,也可以作为行政检察职能的拓展来进行行政争议实质性化解。但检察机关应当根据实际案情,依法适当介入该类实质性争议问题。

精准实质性化解行政争议。一是从“坐堂办案”转变到“主动出击”,运用调查核实权,查询、了解、收集相关事实证据材料,查清和查证案件事实,通过调查核实做实行政争议实质性化解。二是从“闭门审查”转变到“开门办案”,以公开听证为抓手,围绕实质诉求,找准实质性争议问题,对症下药,综合施策,通过公开听证做好行政争议实质性化解。三是从“以己之力”转变到“外部借力”,加强智慧借助,尽可能借用社会专业机构、专业人士的

“外脑”,充分借助大数据等技术手段,为切实推动行政争议实质性化解“赋能”,通过借助外力做强行政争议实质性化解。

协同实质性化解行政争议。检察机关参与行政争议实质性化解,应当监督与支持并重,依法治理与源头治理相结合,不能“单打独斗”,需要形成共同融合化解机制。一方面,通过加强检察机关各职能部门之间配合、同级检察机关之间横向协作、上下级检察机关之间纵向联动,建立检察一体化协同化解机制。另一方面,检察机关应当以防治并举为导向,以多元联动为基础,以相互衔接为抓手,依托基层多元化矛盾调解平台,借助职能机构、行业协会、群团组织、基层群众自治性组织等广泛联系群众的功能和作用,构建检察机关与相关主体之间多元化协同化解机制。

(刘子金)

# 临高:特色检察文化成为队伍建设强大引擎

海南省临高县检察院找准检察文化与传统文化的结合点,探索检察文化与临高优秀传统文化融合发展的路径,着力推进文化强检,为检察工作高质量发展提供坚强思想保证、强大精神力量、有利文化条件,努力建设忠诚干净担当检察铁军,更好为大局服务、为人民司法、为法治担当,为新时代检察事业发展注入活力。

## 一、文化育检,加强检察文化建设意义深远

检察文化作为中国特色社会主义文化的组成部分,检察机关在社会主义法治建设、文化建设中肩负着重要职责使命。文化育检战略,是检察队伍建设和促进检察业务发展的有效载体,是检察思想政治工作的有效方法。随着检察工作的不断发展和检察改革的日益深入,检察文化发挥着鼓舞人、陶冶人、塑造人、凝聚人的文化功能,为新时代检察队伍建设提供内生动力。因此,加强检察文化建设已经成为检察机关必行的任务之一,意义深远。

## 二、以文铸魂,融合临高文化充实检察文化

临高作为解放海南的桥头堡,是一座具有光荣革命传统的城市。硝烟战火散去,革命精神永存。临高县检察院

始终坚持党的绝对领导,推进检察文化建设,把“为大局服务、为人民司法、为法治担当”作为新时代新征程检察机关的重要使命,聚焦法律监督主责主业,不断推动“四大检察”全面协调充分发展。

一座瀟江城,千载清廉史。临高县检察院坚持把廉洁从检作为检察干警立身之本、从业之基,自觉正己修身,坚守廉洁的基本操守。该院梳理典型案例通报文件,在党支部、党组理论学习中心组、党支部大会、党风廉政建设联席会等会议上进行学习,督促干警经常“照镜子”“正衣冠”,举一反三开展检视剖析,推动以案促教、促改、促治。通过观看警示教育片、参观党风廉政教育基地和旁听庭审等方式开展警示教育,引导干警以案为鉴、拒腐防变。开展家风建设活动,向全体干警及其家属发放家风建设倡议书,做到“以廉治家”“以检兴家”,以清廉家风促党风政风。健全防止干预司法“三个规定”等重大事项记录报告制度常态化落实机制,全覆盖开展党纪学习教育。

办为民实事,守为民初心。临高县检察院把为人民司法、让人民满意作为检察工作的出发点和落脚点,牢固树立为民司法的价值目标。开展“整治养老诈骗”“严惩电信网络诈骗犯罪”等专项行动,聚焦民生热点,积极回应人民群众对美好生活的向往,

持续加强人权司法保障,守护社会公共利益,持续做实人民群众可感受、能体验、得实惠的检察为民。办理王某俊等47人涉黑案,有效保障群众的人身和财产权益;通过释法说理,化解企业与员工的矛盾,成功帮助农民工追回百万余元欠薪;通过“检察+政府+县委督查+纪检监察”四位一体公益诉讼检察工作机制,有效促进水源地保护;通过履行行政公益诉讼检察职责,依法督促住建、税务等相关职能部门完成4056万余元的税(费)征缴入库;充分发挥公益诉讼检察职能,督促相关职能部门依法履行文物保护监督管理职责,及时发现并修缮临高角灯塔等文物,坚决守住文物保护的红线。

临高县检察院获得“全国文明单位”“全国维护妇女儿童权益先进集体”等荣誉,涌现出一批在扫黑除恶专项斗争、维稳安保工作等领域的先进个人,多名干警在全国检察机关公益诉讼检察业务竞赛等比赛中斩获名次。

## 三、以文化人,以检察文化助推检察队伍建设

临高县检察院始终将思想理论学习教育作为工作重心,坚守思想阵地。院党组以身作则,率先垂范,带头学理论、强信念,坚持把讲政治的要求贯穿到检察工作全过程,倡导通过读书学习,锤炼忠诚政治品格。以习近平新

时代中国特色社会主义思想为引领,牢固树立“四个意识”,坚定“四个自信”,坚决做到“两个维护”,制定出台《临高人民检察院党组中心组理论学习制度》,引导干警将个人自学和集中学习相结合,通过丰富多彩的文化培育形式,助推检察队伍建设。

一是开展各项学习培训活动。结合“线上+线下”的方式开展各项学习活动。通过召开党支部、党组理论学习中心组学习、“三会一课”、参加海南自贸港讲堂、检察实务云课堂等形式开展集中学习培训。二是开展各项强化练兵活动。举办知识竞赛、“勇当先锋,做好表率”演讲比赛等活动,进一步增强干警业务素质。三是开展各项文化活动。结合主题党日,开展重温入党誓词、参观解放海南临高角登陆纪念馆、四十年烈士陵园、百年灯塔、临高县一大会址旧址等活动,充分感受革命先烈英勇无畏的革命精神,进一步锤炼党性,结合敢于斗争的“抢滩精神”,引导党员干部勇当先锋,为检察事业发展艰苦奋斗、拼搏争先、一往无前。

临高县检察院将以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引,主动将检察文化建设融入队伍建设和检察工作中,与临高传统文化、红色文化结合起来,助推检察队伍建设,促进检察工作再上新台阶。

(王宁宇 王冬茹)

# 陵水:以“三个善于”赋能基层检察工作高质量发展

“三个善于”是检察机关立足于检察职能,顺应时代发展需求,通过检察实践逐步形成并创立的重要性、创新性理论,更是检察机关“质效办好每一个案件”的方法论和认识论。海南省陵水黎族自治县检察院深刻领悟、准确把握“三个善于”的丰富内涵,把实体、程序、效果的要求一体落到实处,做实“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”,以高质效检察履职赋能基层检察工作高质量发展。

## 一、“三个善于”是高质量办好案件的“风向标”

“三个善于”中,准确把握实质法律关系是基础,深刻领悟法治精神是关键,在法理情的有机统一中实现公平正义是目的。检察人员要把握好三种思维,把“三个善于”贯穿于司法办案全过程,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

一是用好辩证思维,善于从纷繁复杂的法律事实中准确把握实质法律关系。检察人员司法办案是重构法律事实的过程,实质性法律关系往往蕴藏在众多法律事实、法律关系之中,需要厘清主次矛盾,科学把握一般与特殊的关系、整体与部分的关系,透过现象看本质,才能查明法律事实、准确适用法律。

二是用好穿透性思维,善于从具体法律条文中深刻领悟法治精神。司法办案,既要注重在普遍性原理的指导下分析案件的特殊性,又要深刻领悟法治精神,准确理解解的领导、以人民为中心、公平正义、保障人权、权利平等、惩恶扬善、公序良俗、诚实守信等社会主义法治精神,在符合法治精神和具体法条文中寻找契合点,在法治精神、法治原则指引下准确适用法律条文,切实做到以事实为依据、以法律为准绳。

三是用好系统思维,善于在法理情的有机统一中实现公平正义。强化司法为民、“如我在诉”理念,充分全面考虑世之常理、人之常情,坚持于法有据、以理服人、以情感人,做到既严格依法办案,遵循法律规定的法治精神,纠正偏离法治轨道的错误行为,又契合人民群众朴素价值观,符合人民群众对公平正义的基本认知,达到政治效果、法律效果、社会效果有机统一。

## 二、“三个善于”是推动检察工作现代化的“动力源”

“三个善于”既是对高质效办案的规律认识,也是对高质效履职的能力要求。检察机关作为国家法律监督机关和保障国家法律正确实施的司法机关,为大局服务、为人民司法、为法治担当最终都要通过履职办案来实现。

一是立足检察履职,服务保障大局。要紧紧围绕党和国家中心任务、首要任务、战略任务,从政治上着眼、从法治上着力,坚持“法定职责必须为”,立足“三个善于”,切实以更高政治站位维护国家稳定和社会稳定,以更牢固的底线思维防范化解重大风险,以更强烈的担当助推法治化一流营商环境建设,以更严法治守护好海南得天独厚生态环境,在法治轨道上履行好维护稳定、促进发展、保障善治、守护民生的使命,服务保障好海南自贸港建设。此外,还要坚持“法无授权不可为”,明晰法律监督

## 三、“三个善于”是加强检察队伍建设的“金钥匙”

落实好“三个善于”要求,离不开高质量的检察队伍。基层检察机关既要加强队伍建设,为落实“三个善于”引入源头活水,又要以“三个善于”引领素质提升,打造一支忠诚干净担当的过硬检察队伍。

一是强化政治建设保障。要从讲政治的高度,深刻把握政治与法治的内在联系,深刻认识到检察工作现代化支撑和服务中国式现代化的重要性,从行动上践行对党忠诚,不断提高检察履职的政治敏感性和政治鉴别力,以高质效办好每一个案件满足人民群众司法需要,厚植党的执政根基。

二是强化队伍建设保障。持之以恒开展业务培训、岗位练兵、实战竞赛,建立学、练、赛、考、训一体培养模式,让业务骨干到办案一线锤炼磨砺,到讲台上以讲促学,到上级院跟班学习,到全国、全省业务竞赛中比拼竞争,提升专业化履职能力。建立导师联系、师徒结对机制,推动公务员“新苗”培养计划,对年轻干警政治理论素养和岗位履职能力进行定向指导、精准培养,做实政治帮带、业务帮带、生活帮带。建立完善与大抓落实、真抓实干相一致的用人导向、价值取向,激励检察人员奋力实干实绩,推动各项工作争先创优。

三是强化纪律作风保障。全面准确落实司法责任制,探索建立检察履职风险报备纠错制度、符合检察工作实际容错纠错制度等,为检察人员落实好“三个善于”提供制度支持。深入推进检察业务管理,科学把握办案与管理、放权与控权、管案与管人等辩证关系,加强检察机关内部制约监督,确保检察权始终依法规范运行。深化党纪学习教育成果,完善一体推进“三不腐”责任落实机制,严格落实防止干预司法“三个规定”,以自我革命精神纵深推进全面从严治党,以过硬纪律作风保障依法履职办案。

(伍晶晶 程畅)

# 白沙:守护绿色“活化石”,公益诉讼在行动

古树名木是宝贵的自然文化遗产,是不可再生的物种资源、景观资源和生态资源,具有极高的生态、历史、文化、经济和科研价值。加强古树名木保护是推进生态文明建设、促进人与自然和谐共生的必然要求,是建设美丽中国、推动乡村振兴的内在需要,是保护生态资源、维护生物多样性的重要举措。

海南省白沙县作为海南生态核心区,森林资源极为丰富,辖区森林面积267.79万亩,森林覆盖率达83.47%。据统计,白沙县纳入管护名录的古树名木共有302株,其中树龄300年以上纳入全省一级保护古树名木的有15株,100年以上300年以下的古树名木有287株。

2021年,白沙县检察院在充分调查核实的基础上,针对古树名木保护领域立案办理行政公益诉讼案件3件,主要采取以下措施确保整改实效:一是制发检察建议规范整改。针对古树名木保护不规范问题,白沙县检察院向辖区古树名木保护主管部门以及部分乡镇制

发检察建议,相关部门均采纳检察建议,立即采取有效措施加强古树名木保护日常管控力度,由点及面推进古树名木保护整改工作。二是组织圆桌会议推动形成工作合力。2021年6月2日,白沙县检察院联合该县林业局召开古树名木保护行政公益诉讼案件协调会议,就全县古树名木保护现状、存在问题及解决途径进行深入探讨,达成古树名木保护共识,确保古树名木保护整改成效。三是开展法治宣讲强化规范意识。白沙县检察院联合该县林业局在牙叉镇、打安镇举办特定林木(古树名木)管护培训班,指派检察干警到公益诉讼保护角度向相关职能部门、乡镇工作人员及古树名木养护人进行法治宣讲,切实解决古树名木保护不规范问题。

古树名木具有重大生态价值和资源价值。不履行古树名木监管、养护职责导致古树名木破坏以及擅自移植、钉钉等危害古树名木行为,既破坏当地生态环境、损害资源价值,更对人文历史

传承造成不可修复的损伤,存在损害社会公共利益的情形,符合检察机关开展公益诉讼监督的法定条件。

针对辖区古树名木保护存在的问题,白沙县检察院通过制发检察建议的方式推动有关部门有效整改:一是推动建设工程损毁古树名木问题得到针对性整改。通过制发检察建议,促使林业部门牵头对辖区铺设水泥硬化路面不规范影响古树名木的问题,采取开设透气孔、排水孔等方式进行整改。二是从根本上解决违规钉钉损毁古树名木问题。在相关职能部门牵头推动下,拆除辖区全部古树名木钉钉设置的保护牌、宣传牌,并统一制作新型悬挂式钉古树名木保护牌。三是推动建立古树名木长效保护机制。有职能部门针对检察建议内容,组织相关管护人员学习《海南省古树名木保护管理规定》等相关规定,并强化古树名木主管部门与城乡建设规划部门、综合行政执法部门等相关职能部门的沟通配合,确保有效防范危害古树名木行为。四

是推动规范古树后续资源保护。检察建议发出后,相关职能部门立即组织对辖区60年以上不满100年的古树后续资源组织开展普查、鉴定、登记、拍照、定位等相关工作,并根据普查鉴定结果对3棵古树后续资源建立图文档案,统一编号并制作保护牌。

古树名木保护实践中普遍存在古树名木保护管理体制不顺的问题,其主要原因集中在行政部门职能交叉、信息不畅等,以及由于古树名木分布广、部分古树位置偏僻分散导致古树名木行政监管盲区的出现,引发古树名木保护监管措施无法确保针对性和监管实效性,特别是部分偏远地区的古树名木保护工作中容易出现责任不清、职责不明的情形。下一步,白沙县检察院将在古树名木以及古树后续资源的普查、鉴定、认定、公布和挂牌管理有效性上加强监督,确保古树名木保护管理工作规范有序开展。

(宋幸)



近日,海南省检察院第二分院就两起涉个人信息保护行政公益诉讼案向两家行政机关公开宣告送达检察建议。 吴翔翔/摄



近日,海南省陵水县检察院领导包案办理一起土地权属争议纠纷案,通过调查核实、举行公开听证的方式,实质性化解这起持续8年的土地权属争议纠纷。 伍晶晶/摄