

政和周刊

行政检察

2024年11月20日

第071期

本刊策划 李英华 杨波

编辑 樊悦池

美编 赵一诺

校对 孙瑶

联系电话 010-86423425

电子信箱 xinminxing2020@163.com

高效履行行政检察职能 全力服务保障更高水平法治江苏建设

江苏省人民检察院党组书记、代理检察长 赵铁实



行政检察肩负着促进审判机关依法审判和推进行政机关依法履职的双重责任，是落实党中央全面依法治国战略、推进法治国家、法治政府、法治社会一体建设的重要力量。江苏检察机关深入践行习近平法治思想，以“走在前、做示范”的使命担当，高质效办好每一个行政检察案件，切实在建设更高水平法治江苏中取得新成效、彰显新作为。

强化思想认识，以更高站位推

进行行政检察工作高质量发展。行政检察作为中国特色社会主义检察制度的重要组成部分，在保障国家法律统一正确实施方面具有不可替代的作用。监督行政机关依法行政，是行政检察监督的职责使命。江苏检察机关深化认识、提高站位，切实增强全面深化行政检察的责任感和使命感，把推进行政检察工作摆在突出位置，实行项目推进，以更加积极、高效的方式与法治江苏建设同向发力、同频共振。江苏省检察院深刻学习领会党中央精神、贯彻党中央重大决策部署，在全国率先配合省人大开展地方立法，以地方性法规的形式落实党中央要求，明确行政检察监督职责，推动行政机关自觉接受检察监督，为行政检察工作的顺利开展提供了立法支撑和制度保障。同时，始终牢记司法为民宗旨，自觉结合“检察为民”专项行动，聚焦人民群众反映强烈的执法司法突出问题，高质效办理一批有引领性、影响力的案件，2件案件被最高检评选为指导性

案例，有效推动行政机关健全完善规章制度，惠民利民。

强化监督办案，以更大力度加快推动新时代行政检察工作提质增效。最高检党组提出，行政检察重在强化履职，实现有力监督。江苏检察机关认真贯彻落实最高检部署要求，加大监督力度、提升监督质效，奋力开创行政检察高质量发展新局面。一是切实转变监督理念。践行“精准监督”理念，将依申请监督与依职权监督相结合、个案监督与类案监督相结合、对事监督与对人监督相结合，不断强化对案源结构的科学运用。坚持把监督质量和效果放在首位，做到将“有数量的质量”和“有质量的数量”统筹在更加注重质量上。准确适用抗诉、再审检察建议监督手段，不断完善跟踪督促、跟进监督工作机制。二是切实突出履职重点。坚持以行政诉讼监督为重点，树立“穿透式”监督理念，透过审判行为与审判结果审查行政行为的合法性，透过行政行为审查相应

行政法律关系的正当性，着力以个案解决带动类案办理，以类案办理推动完善行政法治。做实行政争议实质性化解工作，积极探索“领导包案+公开听证+司法救助”工作机制，着力解决企业“急事”、民生“烦事”。三是切实提升专业能力。强化人才培养，构建检察业务专家、业务标兵、业务骨干梯次分布、结构合理的人才方阵，量身制定跟踪培养计划，分层分批定向培育，带动更多行政检察人员成为“行家里手”。强化借智借力，建立行政检察专家库，充分发挥外脑优势，为检察办案提供专业意见，激发检察工作高质量发展的新动能。

强化组织领导，以更实举措为行政检察高质量发展提供有力保障。推动新时代行政检察工作实现新跨越、新突破、新发展，离不开检察机关各部门各条线的履职尽责、通力合作。江苏检察机关狠抓工作落实，持续补短板、强弱项、调结构、增优势，以强有力的组织领导推进行政检察高质量发展。一是统筹谋划推进。各级检

察院党组坚决把党中央、江苏省委和最高检关于加强法律监督工作的各项部署落实到位。有效发挥统筹协调作用，结合各地工作实际，有针对性地开展工作，精准规范开展行政检察工作。二是加强组织保障。在省委的坚强领导和大力支持下，江苏省检察院今年年初增设了行政检察部，各设区市检察院均成立专门机构，各基层检察院均安排专门人员从事行政检察工作，行政检察业务结构更趋合理，一体履职机制不断完善，法律监督质效稳步提升。三是密切协调配合。主动强化“府检联动”，积极向党委和人大报告、向政府通报行政检察监督工作情况。与公安机关、法院、司法行政机关等建立案件会商、定期座谈、信息共享等常态化联络机制。会同行政机关共同推进完善检察监督与行政执法双向衔接制度，今年前三季度共办理刑行双向衔接案件11807件，规范做好刑行双向衔接工作，确保了刑事、行政法律实施的连贯性。

在这里，陷入困局的案件峰回路转

江苏：充分行使调查核实权让行政诉讼检察监督更有力更有效

□本报记者 卢志坚 通讯员 余燕娟 葛梦桐 窦开

行政检察与民同行

土地征收补偿协议还未达成一致，是谁清除了土地上的农作物？以“被冒名”为由不承认法定代表人变更登记，提起行政诉讼并获判决支持，他究竟是“李逵”还是“李鬼”？案件诉讼了四年，怎么一直在程序中“打转”？

在监督办案过程中，江苏检察机关充分行使调查核实权，综合运用调阅卷宗、实地走访、司法鉴定等举措，查明案件事实，将上述问题一一破解，让行政诉讼监督更有力更有效。



2022年11月28日，办案人员来到黄某某征地现场，了解地上农作物被强制清除情况。陈祎楠摄

依职权监督，打破“程序空转”僵局

2020年9月，常州市某镇村民黄某的承包经营地被纳入某道路建设项目征收范围。2021年5月，在属地镇政府未与黄某达成补偿协议的情况下，黄某承包地上的油菜被负责施工的建筑工程公司清除。2021年7月，黄某向集中管辖一审行政案件的常州市某区人民法院提起行政诉讼，请求确认镇政府的强制清除行为违法。2022年3月，该区法院认为，黄某承包地上的农作物是由负责施工的建筑工程公司清除的，黄某提供的证据未能证明该行为是由镇政府组织施工方实施的，因此裁定“不存在适格被告”，驳回了黄某的起诉。

2022年10月，某区检察院在履职

中发现该案线索，依职权启动监督程序。承办检察官郑瑞璋认为，在与土地征收相关的行政案件中，强制行为通常由行政机关委托拆迁公司等非行政主体实施，因诉讼主体地位不平等，行政相对人很难收集到齐全的文件、手续等资料，导致无法充分证实强制行为的行政主体是谁，维权往往陷入困境。

为查明事实，承办检察官调取了该案的卷宗材料、房屋征收补偿协议等证据，并实地走访周边群众，询问相关证人，了解到镇政府才是道路建设项目的征地实施主体，负责提供净地给用地单位，强制清除行为有可能是镇政府实施的。

为夯实证据，2022年11月，承办

检察官调取了相关职能部门编制文件，一系列证据材料充分印证道路建设项目征地、拆迁的前期工作的确是由镇政府负责，施工方是接受镇政府的安排对案涉承包地施工。“我们调查取证的结果与黄某提供的证据一致，足以证明实施强制清除行为的责任主体确实是镇政府，法律责任应由镇政府承担。”

2022年12月，区检察院向区法院提出再审检察建议。2023年7月，法院经审理，判决撤销了原裁定，并确认镇政府的违法行为违法。

今年3月，镇政府作出行政赔偿决定书，对黄某给予土地征用费、损失赔偿金等费用1.6万余元。

提出抗诉，推动案件进入实体审理

陈某某在某镇沿河有三间房屋，用于家禽养殖。2014年，他听说因某航道工程建设需要，可能会拆他家的房屋，但一直没有收到正式通知。2015年6月，在陈某某不知情的情况下，他的三间房屋被拆除。

因陈某某没有收到任何拆除通知，也没有行政机关承认拆除其房屋，陈某某只好根据自己的猜测，于2015年11月，将某镇政府和县政府起诉至某市中级人民法院，要求确认拆除行为违法。某市中级人民法院经审理认为，没有证据证明案涉房屋是某镇政府和县政府拆除的，遂于2016年5月裁定驳回陈某某的起诉。陈某某不服，提起上诉。2017年5月，江苏省高级人民法院裁定驳回陈某某的上诉。陈某某后申请再审也被驳回。

2019年，某镇调整为甲、乙两个街道，陈某某被拆除的房屋处在甲街道，于是他又以甲街道办事处为被告，第二次提起行政诉讼。某县法院经审理认为，从第一次诉讼的二审裁定生效起计算，陈某某第二次起诉超过了相关司法解释规定的一年起诉期限，再次裁定驳回陈某某的起诉。陈某某不服，先后上诉至市中级人民法院、申请省高级人民法院再审，均未获得支持。

2021年6月，陈某某的银行账户收到一笔拆迁补偿款，但他认为拆迁未经他同意，也未与他签订任何协议，有关部门强制拆除其房屋的行为严重侵害其合法权益，而且该补偿款远不能弥补其实际损失。

2022年初，陈某某向某市检察院申请监督。承办检察官审查认为，行政机关未履行法定程序，导致陈某某不知道是谁拆了房屋，只能靠猜测起诉，却因此被认定超过起诉期限，这不是法律设定行政诉讼起诉期限的本意。鉴于该案系法律适用错误导致长期程序空转，陈某某的权利受到实质性侵害，具有监督必

深入调查，揭开行政虚假诉讼面纱

2023年7月，昆山市检察院依托苏州市检察院大数据法律监督平台，发现A公司涉及一起行政案件、两起民事案件，公司法定代表人史某因在民事案件执行中被限制高消费，以被冒名登记为由提起了行政诉讼，存在规避执行的可能性。昆山市检察院遂依职权展开调查。

经查，2020年1月，史某在得知自己被“限高”后，以“被法定代表人”为由提起行政诉讼，要求撤销登记。法院依史某申请，对法定代表人变更登记材料上的签名委托鉴定机构进行笔迹鉴定，确认材料上的签名并非史某所写。法院据此认为，A公司在变更登记中提供了虚假材料，故于2020年7月判决撤销该工商变更登记，双方均未上诉，一审判决生效。而A公司作为第三人缺席了庭审。

承办检察官在审查案卷时发现，A公司的变更登记材料上竟有两个签名，一个写得工工整整，另一个则写得龙飞凤舞。法院委托鉴定的究竟是哪一个签名的字迹？难道两个签名都不是史某所签吗？

承办检察官随即联系到A公司的原法定代表人。他向检察官反馈，当初是史某本人亲自到工商所办理的法定代表人变更登记，公司还委托了代办人陶某陪同办理。检察官询问陶某时，陶某表示对此事印象深刻，称当时史某的右胳膊还打着石膏。然而，对于陶某的话，史某矢口否认：“我的胳膊从来没有受过伤，我是因为身份证被人偷了才被冒名登

记为这家公司的法定代表人。”

承办检察官认为，查清史某的手臂是否曾经受过伤是本案的突破口。检察官于是从史某的医保信息入手展开调查，发现史某已多年未参保；又尝试通过卫健委信息中心查询史某的就医记录，发现史某曾因胳膊骨折在苏州某医院就诊，出院小结记载“予以石膏固定”，且其出院当天恰好是A公司办理变更登记之日。这些细节与陶某的陈述相互印证。

为核实真相，承办检察官再次对史某进行询问，向其展示骨折就医病历，并耐心地对其释明法理、讲明道理。最终，史某主动承认是受人之托担任A公司的法定代表人，办理变更登记时他本人到场，且全程参与。后来，因民事执行被“限高”，为了不影响家人，才一时起意提起了行政诉讼。

那么，登记表上的两个签名和笔迹鉴定结果又是怎么回事？承办检察官从陶某处了解到，原来，书写工整的签名是她提前代签的，窗口经办人员看到史某右手打着石膏但签字笔迹工整，明显不符合常理，遂要求史某本人重

新用打着石膏的右手面签，这才有了两个签名。而此前在审理过程中，法院仅对书写工整的签名委托鉴定，忽略了较为潦草的签名。检察机关于是重新对被遗漏的签名进行了鉴定，鉴定意见为“倾向是史某本人所写”。至此，所有证据形成了闭环。

2023年11月，昆山市检察院以该案涉及行政虚假诉讼为由提请苏州市检察院抗诉。苏州市检察院仔细审查证据，准确把握争议焦点，组织召开专家论证会，一致认为该案涉及虚假诉讼，检察机关应当监督。苏州市检察院遂于2023年12月向苏州市中级人民法院提出抗诉。苏州市中级人民法院指令昆山市法院再审。今年5月，昆山市法院再审裁定撤销原判决，驳回原告史某的起诉，并对史某处以司法拘留3日、罚款1万元的处罚。



2023年9月6日，史某书写自己的姓名，承办检察官、书记员现场见证，并对其笔迹样本进行提取。

她不再是被遗弃的新娘

□本报通讯员 于政文 周民廷

新婚不久，南某突然身患重病，丈夫武某某不再履行扶养义务，南某该何去何从？经过辽宁省大连经济技术开发区检察院（下称“大连经开区检察院”）开展刑行衔接工作，如今武某某已经悔悟，积极履行扶养义务，南某的生活有了保障。

2023年9月的一天，一位年迈的老人来到大连经开区检察院寻求帮助。询问后，检察官得知老人的女儿南某新婚不久突然身患重病，遭丈夫遗弃。因没钱进行后续治疗，南某双眼视神经萎缩，已无法独自行走，生活陷入困境。随后，检察官去看望了南某，了解其病情和经济状况，并帮助老人到辖区派出所报案。公安机关以涉嫌遗弃罪对南某的丈夫武某某立案。2023年10月，公安机关将武某某移送检察机关审查起诉。鉴于南某急需治疗费用，检察机关及时启动司法救助程序，还向南某发放了司法救助金。

经查，武某某和南某是大学同学。结婚不到一年，南某突发疾病，被诊断为广泛性脑动脉畸形，武某某在陪伴南某做了手术后，认为南某的病已经无法医治，遂将二人的共同积蓄转走，并将南某从河南老家带到大连经开区某旅馆后独自离开，不再履行作为丈夫的扶养义务，还向法院提出了离婚诉讼。

检察官了解到，虽然南某的父母希望照顾她，但南某多次表示还是希望能够跟武某某在一起生活。在讯问武某某时，检察官发现他对妻子还是有感情的，在对其进行释法说理和教育感化后，武某某最终回心转意，表示愿意继续照顾南某，并主动向法院撤回了离婚诉讼，他也取得了南某及其父母的谅解。考虑到武某某真诚的悔罪表现，检察机关决定对其作出不予起诉决定。

根据刑行双向衔接机制，今年7月，大连经开区检察院刑事检察部门将案件材料移送行政检察部门。行政检察部门通过审查卷宗，向办案民警了解情况后，请当地妇联派员前往南某住所，核实武某某对南某已确实履行扶养义务，南某的生活已得到周全保障。9月，该院召开听证会，听取了南某及其近亲属、人大代表、妇联代表、公安民警的意见，各方一致认为没有必要对武某某予以行政处罚。听证会后，检察机关决定不将武某某移送行政机关进行处罚。同时，为更好地关爱南某的心理，该院还向妇联发函，建议对南某进行定期的心理疏导。

为民故事会