

“标杆案”是如何炼成的？

——检察官讲述指导性案例破局之路

编者按 最高人民法院日前聚焦行政生效裁判监督主题发布第五十八批指导性案例。这些案例或法律关系复杂,或矛盾争议尖锐,都是难啃的“硬骨头”。检察官们坚持“三个善于”和依法全面审查,敢于监督、善于监督,把一个个“硬骨头”案件办成了具有指导意义和示范作用的“标杆案”。本期封面“连线”本批指导性案例的承办检察官(办案组),听他们讲述办案背后的故事。

穿透协议看本质

□讲述人:河南省人民检察院 李军

指导性案例:

曹某等诉河南省某市区人民政府某街道办事处行政奖励诉讼监督案(检例第233号)

曹某等16户独生子女家庭的诉讼之路,始于一份政府未能兑现的“承诺”——《河南省人口与计划生育条例》(2011年修正,下称《条例》)明确规定,独生子女家庭在征地补偿中可“多分一人份”。然而,在实际操作中,“一人份”成了“半人份”,政府的“承诺”被悄然“打折”。

作为此案的承办人,我意识到这起案件不仅关乎16户家庭的合法权益,更涉及行政奖励的法定性、行政协议效力认定等法律问题。翻阅案卷时,一份《改造项目搬迁补偿安置协议》引起了我的注意:从协议性质来看,这份协议表面上采用了平等协商的形式,实则是行政机关单方意志的体现;从协议缔约过程来看,协议文本由行政机关单方拟定,村民只能选择“签或不签”。这种情形下形成的“合意”,显然难以体现真实的意思表示。在权力不对等的关系中,所谓的“协议”往往只是披着合意外衣的行政命令。检察监督就是要揭开这层外衣,从纷繁复杂的法律事实中准确把握实质法律关系。

2019年2月,河南省检察院将本案提请最高检抗诉。同年10月,最高检在郑州就该系列案举行公开听证,查明曹某等人在协议上签字时并未充分了解相关奖励内容,放弃奖励并非出于自愿。听证会上,法学专家一致指出,“放弃权利需以知情为前提”“案涉城中村改造中的拆迁补偿应当执行《条例》有关计划生育奖励的规定”。

2021年,最高检向最高法提出抗诉,最高法采纳抗诉意见,指令河南省高级人民法院再审。案件最终通过“抗诉+类案检察建议+争议实质性化解”的“组合拳”得以妥善解决。在我看来,该案更深层的价值在于确立了三个规则:一是地方性法规设定的奖励标准,行政机关无权打折执行;二是权利放弃明示规则:不能仅以签字推定放弃法定权益;三是协议合法性审查标准:凡是减损相

对人权益的行政协议,必须审查是否履行告知义务。

回望此案的办理过程,我有三点感悟尤为深刻:

要敢于监督,做法律的忠诚“捍卫者”。当前,行政诉讼监督工作同人民群众更高要求相比还存在一定差距,这要求我们每一名行政检察干警要牢固树立“高质效办好每一个案件”理念,对每一个案件都要有“鸡蛋里挑骨头”的较真劲儿,才能发现问题。要用足用好调查核实权,从案卷中走出来,从办公室里走出来,从检察机关走出来,以法律事实最大限度还原客观真实。

要善于监督,做基层治理的“助推器”。监督不是冰冷的纠错,抗诉不是对抗的起点,结案不是治理的终点。本案揭示了基层治理中一个普遍存在的困境:在政策执行过程中,一些地方政府习惯于用“土政策”替代法律法规,用“惯例操作”架空明文规定。这种治理方式的危害性在于,它使法律在基层实践中被层层消解,最终导致“纸面上的法律”与“现实中的法律”脱节。本案得以成功办理很关键的一点就是正确把握了行政诉讼监督案件的价值取向,凝聚了法检共识,通过双方联动,推动系列行政争议得到实质性化解。

要坚持检察为民,做群众权益的“代言人”。习近平总书记强调,“中国式现代化,民生为大”。我们每一名行政检察干警都要认真贯彻落实党中央、最高检决策部署,在办案中回应当事人正当诉求,在听证会上让当事人“把委屈说透、把道理讲明”,以实实在在的履职监督做实人民群众可感受、能体验、得实惠的检察为民。

以“全案证据链”破解历史遗留难题

□讲述人:湖南省人民检察院 陈艳霞

指导性案例:

甲村村民小组诉湖南省某县人民政府、某市人民政府山林权属行政裁决及行政复议诉讼监督案(检例第234号)

山林权属争议案件往往涉及数十年历史沿革,证据材料庞杂且存在权属凭证冲突,这起指导性案例也不例外。该案历经三级法院审理、最高检抗诉,涉及土地改革、“林业三定”、国土详查等多时期权属凭证,法律关系复杂,争议各方提交的山林权属证据均不足以支持各自主张,检察机关依法调查核实还原真相。回顾办案的全过程,有几点体会。

办理涉及历史遗留问题类型的行政诉讼监督案件,只有打破“就案办案”的思维,通过构建纵向溯源、横向比对、立体印证的多维证据体系,方能穿透表象发现真相。比如,在办理该案中,我们纵向梳理事实脉络——先后整理了土改证、“林业三定”权证、国土详查图、集体土地证等12类40余份证据,并绘制出权属演变时间轴,发现了行政行为自相矛盾之处;我们横向比对登记瑕疵——通过调取同期13个村组的1982年山林权证,发现普遍存在无编号、未盖章、联次错乱等问题;我们立体印证管理事实——结合甲村1983年的看牛合同、2006年的养殖场租赁协议等经营管理证据,形成“权证+管理”的完整证据链,证实争议地的实际管理情况。

要加强调查核实,以“行政行为合法性审查”纠正行政乱象。调查核实是实现有力有效监督的基础。结合这起案件的特点,我们采取了“四查法”深入推进调查核实工作。一查权证核发合法性,二查证据采纳标准,三查履职连续性,四查程序公正性。“四查法”帮助我们及时发现和查明了该案中存在的权证核发程序违法,行政裁决证据不足,重形式确权、轻争议化解等问题,为后续向自然资源部门精准发出社会治理检察建议、推动开展林权登记专项整治、促进依法行政打下了基础。

践行新时代“枫桥经验”,以多元协同实现案结事了。此案争议持续了8年,矛盾尖锐。我们在依法监督的同时,创新运用“三协同”工作法,积极促成争议化解。一是协同专业力量。我们通过向省林业局咨询、组织省内其他

区县权属纠纷处理专家研讨,破解林业权属纠纷专业知识不足难题;二是协同基层组织。我们联合县、乡人民政府及村集体经济组织,商讨妥善处理案涉村庄之间矛盾的重要性,从维护当事人合法权益和社会和谐稳定的角度出发,凝聚共识;三是协同利益平衡。我们会同法院组织各方当事人召开协调会,为他们搭建沟通平台,按照处理林权争议应当尊重历史和现实情况,遵循有利于安定团结、有利于保护、培育和合理利用森林资源,有利于群众生产生活的原则,对案涉权属争议提出解决方案,并逐步被各方当事人接受。

经湖南省检察院提请抗诉,2021年11月24日,最高检就本案向最高法提出抗诉,成功推动再审改判。我在办理此案时也深刻感受到行政检察在推进法治政府建设中所发挥的独特作用。它是对权利的救济——当法院审判程序未能有效纠错时,检察监督成为当事人实现权利救济的最后渠道;它是对权力的制约——通过对行政行为的合法性进行审查,倒逼行政机关完善执法程序、提升履职效能;它是法律统一正确实施的有力保障——纠正法律适用偏差,维护确权规则运行的一致性,避免“同案不同判”;它还是推动社会治理的重要力量——从个案监督延伸至类案治理,推动林权历史登记不规范问题得到全面整改。

高质效办案重在精准监督

□讲述人:湖北省人民检察院 张望

指导性案例:

湖北省安全生产监督管理局不服甲公司诉湖北省安全生产监督管理局行政处罚诉讼监督案(检例第235号)

2016年5月,因工作需要,我从刑事检察部门调入负责行政检察业务的部门,秉持对公平正义的追求开启了新的旅程。2017年7月,我院受理了湖北省安监局不服甲公司诉湖北省安监局行政处罚诉讼监督案。这是我办理的第一件由行政机关提出监督申请的案件。当时,在还不十分丰富的行政诉讼监督经历中,该案显得神秘而特殊——作为手握公权力的执法部门,竟然也会因为不服判决向检察机关申请监督。

这起案件主要分歧在于证据采信问题。三级法院采信的证据系事故技术专家组作出的《技术报告》。该报告未对甲公司是否应当承担相应责任作出判断,仅指出,即便事故桥梁护栏按国家标准修建,事故车辆的冲击力同样能将事故护栏撞断导致车辆冲出。从法律效力来讲,《技术报告》仅作为事故调查组作出的《事故调查报告》的参考依据,而《事故调查报告》则是经过多部门调查后得出、经湖北省政府批复同意的法定结论,理应作为法院作出判决而采信的证据。法院对专家组成员所做的调查笔录也证实了施工质量与车辆撞击护栏冲出有因果关系,甲公司对该工程监理失职,导致了事故后果的严重性。但在二审、再审阶段,法院均未采信专家组成员的证言,且未对不采信上述两份证据说明理由。

《事故调查报告》一经作出即具有公定力,未经法定程序撤销不能否认其效力。秉持这一理念,经过对基本案情和相关证据的全面审查,我初步形成了该案系法院采信证据错误导致认定事实错误作出错误判决、应提请最高检抗诉的意见。经我院检察官联席会议讨论后,该案被提请最高检抗诉。

此后不久,我又被调回了刑事检察部门。慢慢地,办理这起案件的点点滴滴在我的记忆里渐渐远去。直到2023年5月,我接到了原省安监局(现省应急厅)诉讼代理人的电话,被告知我们当年提请抗诉的这起案件,经过最高检向最高法抗诉,最高法改判行政机关胜诉,认定原处罚决定正确!刹那间,关于该案的一切再次闪现在我的脑海中——安全生产事关民生福祉,事关经济社会发展大局,我们通过检察履职,支持安全生产监督管理部门作出的行政处罚,依法纠正错误的生效判决,既具有保护行政机关依法执法权威和公信力的个案意义,又在司法和执法领域达成了对该类问题

在证据采信和法律适用上的统一标准,促使企业重视和加强安全生产监管,落实安全主体责任,提升行业管理水平,确保人民群众生命财产安全。那一刻,我为我们的坚持和努力感到无比欣慰和自豪。

习近平总书记强调,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。具体到检察办案环节,就是要高质效办好每一个案件。行政检察监督的实效取决于监督的精准度,唯有准确把握抗点和监督点,行政检察监督才更具有生命力和权威性。

“职业性中暑”应当认定为工伤

□讲述人:四川省人民检察院邹某某办案组

指导性案例:

邹某某诉四川省某市人社局行政确认诉讼监督案(检例第236号)

“检察官,工伤待遇都兑现了,这是我们一家人继续生活下去的希望,这个心结总算解开了。”2024年5月15日,我们接到了监督申请人邹某某的电话。

邹某某的丈夫罗某某是一名普通的建筑工人。2018年7月19日19时许,他倒在了工地上,后因救治无效死亡。医院病历和司法鉴定均显示其死因是“热射病”。医生向邹某某解释,热射病是最严重的中暑类型。2018年10月,邹某某向某市人社局申请工伤认定。由于缺乏职业病诊断证明,人社局认为罗某某的死亡不符合《工伤保险条例》规定的认定工伤以及视同工伤的情形,对罗某某作出《不予认定工伤决定书》。邹某某起诉到法院后,经过一审、二审和再审,邹某某的诉求最终未获法院支持。2021年2月,她向绵阳市检察院申请监督。

因案件历时长、争议大,我们两级检察院一体化办案,成立了办案组,全面审查了案卷材料,开展了大量调查核实工作,最终认为,人社局和法院严格适用法律并无过错,案件的关键问题在于缺乏罗某某的职业病诊断证明。但是目前这样的结果对于老百姓来说,不是能被感知的正义。这虽然看似一件小案,但对当事人来说却是天大的事,不管最终结果如何,我们都要争取让家属得到一个职业病诊断的机会。

在我们的建议下,邹某某再次前往四川大学华西第四医院(下称“华西四医院”)职业病中心挂号并提出诊断请求。华西四医院接诊后,需要用人单位提交相关资料的规定使得诊断又一次陷入困境。2022年3月,我向西四医院商请绵阳市检察院协助提供相关资料,绵阳市检察院经过全面调查核实,出具了详细说明,并将案卷中能够证明用工关系、劳动者职业史、职业病危害接触史、工作场所职业病危害因素检测结果等内容逐一附上。诊断前后历时几个月,科室集体审慎讨论多次,最终,3位医生共同出具了《职业病诊断证明书》,认定罗某某属于职业性中暑(热射病)。

我们经审查认为,罗某某的职业病诊断证明属于本案新的证据,该新的证据足以推翻二审判决。2023年11月14日,四川省检察院依法向省高级法院提出抗诉,最终推动该案行政争议得到实质性化解。2024年4月19日,人社局重新作出工伤认定,认定罗某某为工伤。同年5月15日,社保中心依法向邹某某拨付包括一次性工亡补助金在内的工伤待遇75.6万元。

这起案件是四川省首例劳动者因患职业性热射病被认定为工伤的司法案例。记得在开庭前,法检双方交换了意见,大家的意见虽然存在分歧,但都认为这些分歧属于司法技术层面的争议,法检双方对案件本身的价值判断是一致的。再审期间,我们会同省高级法院办案人员同步开展了行政争议实质性化解工作,为实现案结事了政和奠定了基础;针对在办案中发现的问题,我们与省高级法院一同向相关行政主管部门提出社会治理建议,并邀请卫健部门、人社部门和行业专家等召开劳动者权益保障座谈会,共同研究健全职业病诊断与鉴定管理、畅通职业病诊断和工伤认定

流程、推进新业态等重点行业专项治理、加强职业病宣传和教育等举措,协力推动完善职业病防治管理体系,保障劳动者健康权益。

电话那头,邹某某的声音有些哽咽。通话中,我们欣慰地得知,她和生活正慢慢回归正轨,女儿也披上嫁衣开始了崭新的人生。此时,我们真切触摸到了法治温度的真实质感。

从“个案正义”到“类案标准”

□讲述人:上海市人民检察院第一分院 张雪静

指导性案例:

钱某诉上海市某区某村委会不履行法定职责诉讼监督案(检例第237号)

当我第一次翻开钱某的监督申请材料时,我以为这是一起相对简单的案件——没有复杂的法律关系,没有烦琐的证据认定,没有艰深的论证阐释,没有纠缠不清的矛盾冲突,三言两语就能概括案情;村民钱某向村委会提交书面建房申请,村委会没有按照规定受理上报,而是答复他不符合条件。他向法院起诉,法院说属于行政诉讼受案范围。

然而,在我审查全部证据、听取当事人意见、全面了解钱某家庭情况及另案诉讼情况后,直觉告诉我,这个案子并不简单。于是,我参照进行了类案检索。果然,对于村委会受理上报宅基地申请的行为是否属于行政诉讼受案范围这一问题,不仅在本市的裁判实践中存在认识分歧,在其他省市也有同样的情况。

经过思考,我认为分歧的源头在于村委会的行为应当如何定性,这个问题如一团迷雾萦绕在我心头。我深入研究行政诉讼法、土地管理法,发现土地管理法规定,农村村民住宅用地由乡(镇)人民政府审核批准。该条款明确了两个方面:第一,村民取得宅基地必须经过行政审批,宅基地审核批准行为显然是履行行政管理职责的行为。第二,宅基地审批的法定主体是乡(镇)人民政府,其他任何主体也包括村委会都无权对村民是否符合宅基地建房条件作出实质性认定。如果认为村委会行为是自治行为或是代表成员集体行使所有权的行为,则意味着村委会有权作出实质决定,这显然与土地管理法的规定相悖。

那么,法规、规章的规定是否是对村委会的授权呢?我在检索案例的时候发现,有的裁判文书虽然认为属于行政诉讼受案范围,但并不直接提及“授权”二字。对此,我逆向思考:村委会作为民事主体,以自身名义履行了行政管理职责,如果不是授权,其行政管理职责从何而来?因此我认为,法规、规章关于村委会受理上报宅基地申请的规定,是将宅基地审批职责中的受理程序前置至村委会,其实质是对宅基地审批职责的再分配,具有授权属性。并且,在土地管理法已经明确规定乡(镇)人民政府履行宅基地审批职责的情况下,法规、规章的授权仅限于受理上报这一程序性事项,否则将违背上位法的规定。

在形成初步意见后,我们到上级检察院行政检察部进行汇报并得到认可和支持。该案经院委会审议后,我院依法向法院提出再审检察建议。最终,法院裁定再审后,判决村委会对钱某提出的宅基地申请依法作出处理。

回顾整个办案过程,我执着于挑战争议的初心很简单——让村民有个说理的地方。不仅仅是为钱某,还有许许多多我并不认识的李某、陈某、王某们,他们是否符合建房条件,依法应当由行政机关审核决定,司法对此应牢牢守住边界不越位。

作为一名法律人,我感动于法院审判监督工作的实事求是和责任担当。办案实践中,法律争议和观点分歧是客观存在的,但在实现公平正义的路上,我们之间没有检察官与法官的身份差异,没有监督与被监督的立场分别,我们都是追求法治信仰的同路人,秉持着人民至上的信念,并肩守护人民群众的合法权益。

指导性案例全文



▲李军



▲陈艳霞



▲张望



▲四川省人民检察院
邹某某办案组



▲张雪静