

三招推动解决“裁执分离”模式下行政非诉执行难题

□张鑫

一直以来,行政行为的强制执行都是执行难点问题。近年来,“法院裁定、政府实施”的行政非诉执行模式取得了一定的成效,在这种执行模式下,强制执行的审查裁定与组织实施在法律主体上相分离。法院负责在法律决定上是否符合强制执行条件进行审查,对符合强制执行条件的裁定准予执行,并对申请执行内容中的经济处罚或罚款部分强制执行,有关行政机关负责组织实施建筑物拆除、责令交出土地等强制执行内容。

“裁执分离”解决了行政非诉执行的实施主体问题,但对于如何具体开展强制执行活动目前没有相关规定,导致个别案件的强制执行程序久拖不决。结合近些年来检察机关的行政非诉执行监督实践,笔者发现,行政机关组织实施强制执行存在三个突出问题,影响了行政强制执行活动的顺利开展。

一是执行期限不明,强制执行不能及时落实。在法院裁定准予强制执行,同时明确涉及土地及建筑物的强制执行由政府组织实施后,政府一般交由综合执法部门指导,督促当地街道、社工委具体推进,但由于没有明确的执行期限,且行

政强制执行本身存在某些主客观难题,致使被法院裁定准予执行的生效法律文书所确定的内容长期不能落实到位。

二是执行费用无着,强制执行难以顺利开展。行政非诉执行,特别是行政机关负责实施的建筑物拆除、责令交出土地等,在被执行人不配合的情况下,往往涉及强制执行、清理、提存等费用,虽然法律规定强制执行的费用由被执行人承担,但在“裁执分离”的情况下,这部分费用如何支出、如何追缴均缺乏相应规定,导致行政机关在具体实施时面临经费无着的难题。

三是执行手段单一,强制执行推进乏力。在强制执行过程中,有时会出现被执行人强行居住甚至让老人居住的占地方式。例如,在一起非法占用土地案中,被执行人负责人将其年迈的父母安置在被非法占用的土地上居住,还养数条狗看门,由于将老人安全撤离并妥善安置等问题一时难以解决,该案的执行工作迟迟无法进行。

上述问题的存在,给“裁执分离”模式下行政机关组织实施强制执行工作带来很大困扰,更使非诉执行工作面临很多挑战。“裁执分离”模式下的行政非诉执行工作涉

及法院、政府、综合执法部门、属地街道、社工委等众多机关和单位,笔者认为,检察机关在加强行政非诉执行监督工作中,可以从以下三方面加强协调,明确衔接机制,助力破解“裁执分离”模式下行政非诉执行难题。

一是明确行政机关的执行期限。根据《最高人民法院关于人民法院办理执行案件若干期限的规定》,非诉执行案件一般应当在立案之日起3个月内执结;有特殊情况须延长期限的,应当报请本院院长或副院长批准。“裁执分离”模式下,行政机关组织实施强制执行是法院强制执行行为的具体落实和延伸,根据行政诉讼法、民事诉讼法、行政强制法等法律,行政执行没有规定的,适用民事执行的相关规定。因此,行政机关组织实施强制执行也应在3个月内执结,有特殊情况需要延长期限的,应当报请作出裁定的法院院长或副院长批准,以保证非诉执行工作及时完结。

二是落实执行费用的承担方式。根据《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》,法院可以选定代履行人,代履行费用由被执行人预先支付或者由人民法院强制执行。因此,法院在裁定

准予执行的同时应明确被执行人不履行生效法律文书确定的内容时,行政机关在组织实施过程中可以在符合条件的对象中推荐代履行人,也可以自己代为履行,如果法律、行政法规对此有资格限制,则应当从有资格的对象中选定代履行人。必要时,可以通过招标的方式确定代履行人,代履行费用的数额由法院根据案件的具体情况确定,并由被执行人在指定期限内预先支付。被执行人未预付的,法院可以对该费用予以强制执行。对于行政机关自己代为履行的,执行费用由行政机关提供相应的费用清单,等代履行结束后,被执行人可以查阅、复制费用清单以及主要凭证。

三是多管齐下推进强制执行。在“法院裁定、政府实施”的行政非诉执行模式下,负责组织实施的行政机关能够采取的执行手段不多,对于以暴力或者软暴力方式抗拒执行的,可以联合公安机关、司法机关,通过依法采取治外处罚或刑事处罚的方式予以打击。特别是对于存在涉黑涉恶行为的,应及时移送相关线索,以保证行政强制执行的及时、顺利推进。

(作者系江苏省苏州工业园区人民检察院检察委员会专职委员、四级高级检察官)

加强“府检联动”实现“1+1>2”效果

□白树文

近年来,山东省青岛市检察机关深入贯彻落实习近平法治思想,通过加强“府检联动”,强化依法行政和检察监督协同发力,实现“1+1>2”的效果,推动建设更高水平的平安青岛、法治青岛。

2023年12月,青岛市政府与市检察院联合印发《青岛市人民政府青岛市人民检察院关于建立“府检联动”工作机制实施意见》(下称《实施意见》),这既是对以往相关工作经验的总结和成果的固化,也是在新时代新征程全面提升依法行政和检察监督水平的有力举措。《实施意见》印发以来,青岛市检察机关和行政机关通过开展多维度多层次联动协作,构建优势互补、良性互动的“府检”关系,为“府检”合力服务保障青岛经济社会高质量发展奠定了制度基础,搭建了全新载体,在促推依法行政的同时,也有力推动了检察机关行政检察工作的高质量发展。

突出“三个着力”谋新篇,推动“府检联动”有章有法

围绕如何与上级决策同频共振,如何让“府检”为平安青岛、法治青岛建设赋能,探索建立“府检联动”青岛模式。一是着力加强顶层推进。工作之初,青岛市检察院党组高度重视,将建立“府检联动”机制作为创优目标。积极与市政府对接,与市司法局多次召开会商会,广泛征求意见,凝聚共识,为“府检联动”机制的构建奠定了坚实基础。二是着力拓展“行政+检察”工作机制。《实施意见》印发后,青岛市检察院和34个市直单位成为联动成员单位,青岛市检察院以此为契机,建立健全“行政执法与刑事司法衔接、公共利益协同保护、行政执法监督与行政检察融合发展、检察建议办理及督导”四大工作机制,明确“国家安全和社大局稳定、打造法治化营商环境、解决突出问题促进社会治理、提升全社会法治意识”四大重点任务,推动实现“府检”信息共享、风险联控、社会共治。三是着力打造“衔接+联动”工作模式。制定“联席会议、专项行动参与、交流培训、动态调整”四项保障措施,推进“府检”有效衔接、协同联动。目前,青岛市检察院和10个基层检察院均已与当地政府建立了“府检联动”工作机制,实现“府检联动”全市全覆盖。

突出“三个强化”促联动,推动“府检联动”有力有序

找准“府检联动”的契合点,着力解决突出问题,释放制度优势、组织优势、系统优势。一是强化责任落实促联动。青岛市政府将“健全常态化‘府检联动’机制”写入2024年政府工作报告,纳入《青岛市2024年法治政府建设工作计划》,明确责任单位。青岛市检察院专门制定贯彻落实《实施意见》的方案,成立“府检联动”工作领导小组,细化实化19项工作任务,明确责任部门。领导小组下设办公室,办公室设在行政检察部,加强与政府有关部门的日常沟通联络。明确提出“重点联动事项一汇总一联席会议审议一执行”的工作流程。加强对任务清单、会议纪要落实情况日常督促检查,形成清单化、闭环式落实机制。

二是强化过程管理促联动。2023年以来,青岛市检察院积极搭建会商平台,与有关行政机关保持常态化沟通60余次,会签协作机制23个,推动行政执法与检察监督同向发力。组织开展行政检察护航民生民利等专项活动,推动市场监管、社会治安、土地执法查处等领域行政行为规范化,推动行政机关在企业注销、机动车交强险监管等方面“堵漏”“消患”。同时,强化交流培训。青岛市检察院从行政执法部门聘任27名特邀检察官助理,参与检察办案65件。通过同堂培训、案件共商等形式,提升履职能力。

三是强化问题导向促联动。青岛市检察院与青岛证监局、市文化和旅游局、市税务局等单位会签行政执法与刑事司法衔接工作机制,着力破解行刑衔接不畅问题。2023年以来,共办理行刑反向衔接案件1727件,提出检察意见523件。推动将行政机关办理检察建议情况作为依法治市的一项重要内容,通过向政府通报检察建议落实情况等,着力破解检察建议回复、落实到位等问题。2023年以来,青岛市检察院共向行政机关制发检察建议1025件,其中4件获评最高检、省检察院优秀检察建议。制定《数字检察三年规划》,探索“大数据+自主研发”模式,采集行政机关数据源54个,着力破解数据壁垒问题。2023年以来,青岛市检察院借助自主研发的法律监督模型成案7176件,4个法律监督模型在全省检察机关法律监督大数据模型比赛中获奖。

突出“三个共同”凝合力,推动“府检联动”有为有效

“府检联动”基础在“联”,关键在“动”,核心在“效”。为充分发挥“府检联动”机制的作用功效,青岛市检察院行政检察部从三方面做优做强。一是共同打造法治化营商环境。行政检察部主动对接政府职能部门,围绕服务上合示范区、自贸试验区青岛片区等重大战略,相继构建“四专合一”等联动平台,以法治力量护航区域经济高质量发展。二是共同增进民生福祉。聚焦人民群众急难愁盼,行政检察部将实质性化解行政争议作为重要抓手,联合相关部门建立矛盾纠纷依法联调机制,实质性化解行政争议,既维护了群众合法权益,又促进了行政机关依法行政,实现了案结事了政和。三是共同提升全社会法治意识。行政检察部多次会同青岛市政府及有关单位开展“法治进社区”等普法宣讲活动,同时常态化举办检察开放日、检察宣传周、新闻发布会等活动,依托新媒体平台发布行政检察典型案例、办案数据、工作动态,让社会各界更直观地了解行政检察职能,在全社会积极营造尊法学法守法用法的良好氛围。

(作者单位:山东省青岛市人民检察院)

化解欠薪纠纷,实现劳企双保护

案例速写

□朱雯琰 金言鸽 张一帆

【关键词】 行政非诉执行 终结执行 劳动报酬 实质性化解 劳企双保护

【基本案情】

2023年9月19日,王某某、梁某某(系农民工)因河南某建筑集团有限公司(下称“建筑公司”)拖欠其工资,向洛阳市西工区人力资源和社会保障局投诉,该局作出《劳动保障监察行政处理决定书》。该建筑公司收到决定书后在法定期限内未申请执行复议也未提起行政诉讼,经西工区人社局催告,仍未支付农民工工资。2024年9月11日,西工区人社局向西工区法院申请强制执行,法院作出准予执行行政裁定后,向被执行人送达执行通知书、报告财产令。今年1月13日,该建筑公司与工人代表王某某达成执行和解协议,约定将拖欠的劳动报酬共计27万余元分两次支付,西工区法院以当事人达成和解协议为由对案件终结执行。在和解协议约定的支付期限届满后,被执行人某建筑公司未按约定支付工资。

【检察履职过程】

案件来源 今年4月,西工区检察院在开展社会保障领域行政非诉行政检察监督专项活动中发现该案线索,依职权受理立案。

调查核实 西工区检察院通过

调取卷宗材料、走访西工区人社局工作人员、听取当事人意见等方式查明:在本案执行阶段,该建筑公司与农民工代表达成的和解协议尚未履行,西工区法院即作出终结执行裁定,违反了《最高人民法院关于执行案件立案、结案若干问题的意见》第十七条“当事人双方达成执行和解协议,申请执行入撤回执行申请的,可以以‘终结执行’方式结案”的规定。本案中,虽然某建筑公司和农民工代表达成了和解协议,但申请执行人未向法院撤回执行申请,法院却对本案终结执行。在和解协议约定的时间内某建筑公司没有支付欠薪,法院也未对某建筑公司继续采取执行措施。

监督意见 今年6月18日,西工区检察院向该区法院发出检察建议,建议其依法纠正违法情形,恢复对本案的执行,对被执行人某建筑公司依法采取信用惩戒措施,督促被执行人尽快支付王某某、梁某某等农民工的工资,使农民工合法权益尽早实现。

争议化解 检察建议发出后,法院告知某建筑公司将对本案恢复执行并将采取信用惩戒措施,该建筑公司向法院承诺,将尽快支付拖欠农民工的工资,同时提出希望能够暂缓恢复执行。西工区检察院开展实地走访调查后了解到,某建筑公司是本地有较大影响力的建筑企业,采取信用惩戒措施将对该公司的生产、经营活动产生不利影响。为统一认识、促进矛盾实质性化解,检察机关邀请法院承办法官、人大代表、政协委员、律师、西工区人社局工作人员、某建筑公司代表以及农民工代表召开公开



今年6月,检察机关邀请多方代表召开公开听证会,推动实质性化解矛盾。

听证会,让各方充分了解现阶段建筑公司的经营困境、耐心倾听农民工代表的意见。会上,听证员一致认为,可以对建筑公司暂缓恢复执行,避免影响企业的生产、经营活动,但建筑公司应在一个月内支付拖欠的农民工工资。双方当事人均认可听证意见。今年7月3日,某建筑公司将拖欠的工资全部支付完毕,矛盾纠纷得到实质性化解。法院表示将从本案中吸取教训,严格按照法定程序终结案件,保障案件当事人的合法权益。

【典型意义】

一、检察机关应加大对农民工、灵活就业人员等劳动者合法权益的保护力度。农民工欠薪问题一直是社会广泛关注的焦点问题,不仅关系到农民工群体的切身利益,也影响到社会的和谐稳定。检察机关发现法院在办理劳动报酬执行案件中存在违法终结、怠于履行法定职责的行为

时,要依法提出监督意见,切实保障劳动者合法权益。

二、检察机关要强化高质效履职,找准融入服务地方经济大局的切入点和着力点。近年来,由于市场经济环境发生变化,企业生产经营面临不少困难和压力。检察机关在监督办案过程中应监督有方,最大限度降低对案涉企业造成的负面影响,保障市场主体的正常生产、经营活动,避免“办理一个案件、拖垮一个企业”。

三、实质性解决案件中的难点问题,是检察机关落实司法为民理念的重要体现。检察机关在办理行政非诉执行监督案件的过程中,既要依法纠正法院在执行中存在的问题,又要注重实质性化解矛盾纠纷,既保障劳动者合法权益又不影响企业生存发展,实现法律效果与社会效果的有机统一。

(作者单位:河南省洛阳市西工区人民法院)

办理串通投标罪行刑反向衔接案件如何破解“三难”问题

□杨涛 翁武华

最高人民检察院印发《关于推进行刑双向衔接和行政违法行为监督 构建检察监督与行政执法衔接制度的意见》(下称《意见》),明确由行政检察部门牵头负责行刑反向衔接工作后,串通投标罪行刑反向衔接案件成为检察机关行政检察部门所办案件的重要类型。实践中,行政检察部门在办理此类案件中常常面临着行政处罚必要性、处罚对象确定和案外人违法行为处理等“三难”问题。本文结合基层一线办案实际提出破解对策,期待为行政检察同仁高效办好串通投标罪行刑反向衔接案件提供参考。

一、理解一事不再罚原则,破解处罚必要性难题

在串通投标罪行刑反向衔接案件中,公安机关和刑事检察部门对被不起诉人已采取过取保候审强制措施和没收违法所得的,行政检察部门是否还需向行政主管机关制发对被不起诉人予以行政处罚的检察意见面临着争议。一种意见认为,鉴于被不起诉人曾被采取取保候审强制措施和被没收违法所得,属于已被给予处罚的情形,检察机关不可制发对被不起诉人给予行政处罚的检察意见。另一种意见认为,被不起诉人实施了串通投标行为,虽被采取过取保候审强制措施和被没收违法所得,但为维护市场秩序、维护其他参与投标者权益、体现法律的严肃性以及预防类似行为再次发生,检察机关应向

行政主管机关制发对被不起诉人给予行政处罚的检察意见。笔者认为,要科学界定串通投标罪行刑反向衔接案件中的行政处罚必要性问题,需深刻理解一事不再罚原则的内涵和外延。

首先,从立法上看,我国行政处罚法第二十九条明确,对当事人的同一个违法行为,不得给予两次以上罚款的行政处罚,并规定一个违法行为触犯多个法律的,按照罚款数额高的规定处罚,即一事不再罚的“罚”只限定在“罚款”范围内,而对其他类型的行政处罚未作限制。从法理上看,虽然我国法律如此规定,但一事不再罚原则还应当包括,对同一行政违法行为不得给予两次以上相同类型的行政处罚,比如不得给予两次以上警告、拘留等行政处罚,但可以处以两项以上不同类型的行政处罚,如对于殴打他人的违法行为,公安机关可以同时对他处以罚款和行政拘留的行政处罚,这并不违反一事不再罚原则。

其次,没收违法所得并不意味着可以免除其他类型的行政处罚。根据招标投标法和政府采购法的相关规定,实施串通投标的违法行为,除了要给予一定数额的罚款外,还要被处以禁止参加政府采购活动、没收违法所得、吊销营业执照等行政处罚,也就是说,一个串通投标的行政违法行为可以被处以多种类型的行政处罚,这并不违反一事不再罚原则。实践中,对于实施串通投标违法行为的被不起诉人,除了没收违法所

得,还应并处罚款、禁止参加政府采购活动等行政处罚。因此,即使被不起诉人已采取取保候审强制措施和没收违法所得,检察机关也应根据法律规定建议行政主管机关对其处以其他类型的行政处罚。

二、秉持处罚法定原则,破解处罚对象确定难题

在串通投标罪案件中,刑事处罚可能既涉及单位也涉及个人,行刑反向衔接后对单位和个人是否都应予以行政处罚面临着争议。一种观点认为,根据刑事处罚优先原则,被不起诉人已经实施了刑法规定的犯罪行为,为体现对违法行为的惩罚性,应对被不起诉人全部予以行政处罚,才能有效避免串通投标违法行为的再次发生。另一种观点认为,行政处罚对象的确定,必须遵循处罚法定原则,这是办理行刑反向衔接案件须遵循的基本原则,因此对违反行政法处罚,处以何种形式的处罚,都必须依据具体适用的法律规定进行确定。笔者认为,科学处理处罚对象,必须秉持处罚法定原则。

首先,单罚还是双罚体现不同的价值导向。在行政法理论中,对于单位违法行为存在着“单罚制”和“双罚制”两种理论。主张行政处罚“单罚制”的观点认为,个人对于单位违法,往往处于执行单位的集体意志的地位,因此并不

存在个人的主观违法故意,同时在某些单位中,个人财产与公司财产混同,对单位和个人进行处罚,将构成重复处罚,故只处罚单位即可。而主张行政处罚“双罚制”的观点认为,单位犯罪实质上是某些主管人员意志的体现,因此,为体现行政处罚的全链条打击,应当将单位和主管人员一同纳入行政处罚范围,方能体现行政处罚的惩戒性。比如我国污染防治法就明确规定,企事业单位造成水污染,对单位和直接负责的主管人员实行双罚。应当说实行“单罚制”还是“双罚制”从理论上都有一定的道理,体现不同的价值导向,需要在办案中加以领会。

其次,单罚还是双罚取决于法律的规定。从行政检察部门开展行刑反向衔接工作的角度来看,实行单罚还是双罚应恪守处罚法定原则,制发检察意见必须依据具体的法律规定,而不能凭个人的主观意志进行选择。政府采购法第七十七条第一款第三项明确规定只对供应商处罚,也就是只对单位进行行政处罚。而招标投标法第五十三条规定不仅要对单位进行处罚,还要对直接负责的主管人员进行处罚。可见,选择适用的法律不同,处罚的情况也不一样。至于适用哪部法律,则要结合具体情况分析。政府采购法实施条例第七条明确规定,政府采购工程以及与工程建设有关的货物、服务,采用招标方式采购的,适用招标投标法及其实施条

例,其他的适用政府采购法。因此,对于涉及政府采购工程以及与工程建设有关的货物、服务的串通投标罪行刑反向衔接案件,就应当适用招标投标法及其实施条例实行双罚,即对单位和个人都予以行政处罚,而对于其他的串通投标罪行刑反向衔接案件,则适用政府采购法实行单罚,即只对单位予以行政处罚。

三、遵循谦抑性原则,破解其他人违法行为处理难题

在串通投标罪行刑反向衔接案件中,除了被不起诉人外,往往还有其他人及单位参与串通投标和围标的违法行为,实践中,行政检察部门对案外人违法行为如何处理面临着争议。一种观点认为,虽然其他人不属于被不起诉人,但检察机关也应向行政主管机关制发检察意见。另一种观点认为,为保持检察权的谦抑性,检察机关只能对被不起诉人提出检察意见,对办案中发现的其他违法行为人,应以线索移送的形式移交相关行政主管机关处理。笔者认为,对参与串通投标的其他违法行为人的处理,应严格遵循检察权的谦抑性原则,以稳妥的程序进行处理。

首先,对参与串通投标的其他违法行为人不能作为提出检察意见的对象。《意见》明确规定行政检察部门对不起诉案件,经审查认为有行政处罚必要

的,依法向相关行政主管机关提出检察意见,这就限定了检察意见只能针对被不起诉人提出,而不能扩大至其他对象。虽然从理论上讲,公安机关决定不立案的案件、法院判决无罪案件都应属于行刑反向衔接案件的范围,但在职能法定、职权法定的前提下,检察机关开展行刑反向衔接工作必须恪守检察权的职能边界,严格遵守将提出检察意见的对象限定在被不起诉人的范畴,而不能随意将除被不起诉人外的其他违法行为人也作为提出检察意见的对象。

其次,对其他违法行为人应通过线索移送函的形式移送行政主管机关处理。根据行政处罚法第二十七条规定,行刑反向衔接中检察机关提出的检察意见属于案件而不属于案件线索,这意味着相关行政主管机关对于检察机关提出的检察意见必须启动相应的法律程序,并及时按期回复办理情况,检察机关对其不履行或怠于履行行政处罚职责的行为可以进行监督。但对于在办案中发现的其他违法行为人,检察机关可以根据政府采购法第十三条第一款“各级人民政府财政部门是负责政府采购监督管理的部门,依法履行对政府采购活动的监督管理职责”之规定,将其违法行为和相关证据材料作为案件线索,通过线索移送函的形式一并向各级财政部门移送,由其查实后,根据相应的法律规定进行行政处罚。需要强调的是,对于这类案件线索,检察机关不宜依照相关规定,对行政主管机关怠于履职行为直接开展跟进监督。

(作者单位:贵州省人民检察院、贵州省黔南布依族苗族自治州人民检察院)