

有关部门违规将已划入自然保护区范围的海域承包给海参养殖户,中央环保督察组责令停止养殖行为后,引发三起“民告官”行政赔偿案。检察机关受邀介入后,找到化解争议的良药,最终——

诉争平息了 补偿到位了



手记

一个猝不及防的拥抱

讲述人:新疆维吾尔自治区博乐市检察院 陶智华
本报记者 何海燕 通讯员 冯素珍 廖月铭/整理

2021年12月14日一大早,报话机里传来门卫的声音:“陶检,有个大姐要找你。”哪个大姐?不会是李大姐吧?她的案子才解决,难道又出新情况了?推门而入的果然是李大姐。她一进门就抖开了一面锦旗,激动地说:“我今天是特地来感谢你的,多少年来我头一回这么高兴!”那一刻,我悬着的心终于放下了。

跨类别转岗后,退休时引发纠纷

一年前一个漫天飞雪的冬日,李大姐找到检察院寻求法律帮助:2012年,50岁的她从工勤人员岗位转到专业技术岗位。工作至2017年12月,相关部门又认为她不符合跨类别转岗条件,并认定她应于2012年11月以工人待遇退休,致使她作为女职工,工作到55岁才退休,个人的合法权益受到侵害。为了这个事,她多次前往博乐市相关部门和原工作单位反映情况,但没有任何结果。她怎么也想不通,辛辛苦苦工作了一辈子,怎么就不能好好退休?

原来,李大姐长期在单位从事财务工作,但一直属于工勤人员身份。1997年,李大姐调入博乐市某单位继续从事财务工作。2010年6月,李大姐工作的单位拟聘用她任初级专业技术岗位,并为其向博乐市相关部门申请了跨类别转岗。2012年10月,博乐市相关部门批准李大姐进行跨类别转岗,即由工勤技能岗位二级变为专业技术岗位十二级。转岗后,李大姐享受相应专业技术岗位级别待遇。

2012年11月,单位将李大姐由助理会计师聘为会计师。2017年,李大姐在专业技术岗工作到了55岁的退休年龄。当年11月,博乐市相关部门在审核她的人事档案时发现:相关文件规定由工勤岗位受聘到专业技术岗位的人员,在专业技术岗位工作满10年且在所聘岗位退休的,可按照所聘岗位国家规定的条件办理退休,据此认定李大姐2012年是不符合跨类别转岗要求的,她应按照工勤技能岗二级身份自2012年11月退休,并要求李大姐工作的单位为其办理退休手续,退休工资自2012年11月起执行。

李大姐工作的单位照此办理后,便引发了相关争议。处理该问题的领导小组经过研究认为,李大姐在2012年至2017年领取的是财政按照干部工资待遇发放的工资,如果以她2012年11月退休时按照工人待遇计酬,应得的退休工资数额要少于在在职干部发放的工资数额,这样计算下来她还占有财政多发的工资。

为此,处理问题的领导小组提出解决方案:要求李大姐先将“在岗工作五年”期间多发的部分退还财政,五年内劳动报酬按临时聘用人员标准发放,再计算其劳动报酬。李大姐不接受该处理方案,后来因为人员调整等各种因素影响,李大姐的诉求迟迟未能得到解决。

发送检察建议,单位退还社保费用

耐心听完李大姐的故事和她的诉求后,我初步判断,这个案子是李大姐与博乐市相关部门,以及她退休前就职的工作单位之间的人事争议纠纷,相关行政争议有进行实质性化解的必要。

受理此案之后,李大姐的烦心事也成了我的一块心病。我一边积极联系相关部门及李大姐原工作单位,一边向相关部门的工作人员求教,并查找政策依据,研判解决方案。

一年的时间过得飞快,窗外的苹果树开满了花,一转眼又挂满了果实,可李大姐的问题还没有进展。看着李大姐一次次满怀希望而来,又一次次失望而归,我的心里特别难受。

希望总在失望之后。通过与各部门锲而不舍的沟通,我们终于收集齐了所有的证据材料,查清了事实。我院将该案件作为行政争议实质性化解案件向博乐市党委政法委作了专题汇报。在市委政法委的支持下,多部门共同商讨,市政府分管领导也提出了解决方案。但经过3轮沟通,仍没有结果。

我们没有放弃,一边对李大姐持续开展释法劝导,一边就事实证据、法律政策适用等提出了处理意见和建议,并向相关部门制发了检察建议书。李大姐退休前的工作单位采纳了我们的检察建议,同意她应得劳动报酬和应退还财政部分相抵,并答应尽快退还李大姐“在岗工作的五年”个人缴纳的社保费用28865.61元和地应该享受的计划生育奖励7014.8元。

经过我们对检察建议落实情况的跟踪督促,2021年11月底,李大姐的原工作单位退还了她个人缴纳的5年社保费用和计划生育奖励金。

李大姐说:“这一年检察官为我所做的一切,让我感受到了公平正义,心里特别温暖。”她走出办公室后又突然折返,不由分说地用力拥抱了我。这个猝不及防的拥抱,让我真切地感受到李大姐内心的快乐,更感受到了检察官的使命和荣耀。

送走了李大姐,手上托着沉甸甸的锦旗,我思绪万千。检察官,于我而言,不止是一份工作,更是一份信仰。这一年里,如果我有一次因为困难而放弃,李大姐的笑容就不可能再现。这面锦旗,承载着群众对检察机关的信任。我也切实体会到,前路漫漫,道阻且长,唯有奋斗方能成为公平正义的守护者,成为司法温情的传递者。

参养殖损失方面存在证据造假。同时,经调查核实,还原了涉案海域使用权变迁及韩某华等人违法用海的事实。

化解

为行政争议找到最优解

有了新证据,经过各单位、各部门对案件的重新分析评估,垦利区检察院办案人员一致认为,三起行政赔偿案件均存在诸多问题,涉案部门可依法向最高人民法院申诉。

“这就意味着,无论是区政府,还是养殖户,都将再次经历旷日持久的诉讼程序,讼累更重,官民关系势必闹得更僵。”结合这几起“民告官”的实际,秦力中分析认为,在实施强拆之前,区政府曾与韩某华等人进行过协商,虽因赔偿数额问题未能达成共识,但也说明了双方都有协商解决问题的意愿,该案存在争议化解的基础和空间。据此,垦利区检察院决定启动行政争议实质性化解程序,这样既有利于彻底解决双方争议,又可有效节约司法资源,同时还缓和了社会矛盾,案件的处理结果也将更加符合双方的利益诉求。

但涉及如何给双方做工作时,秦力中也一时犯了难,“这么多年的官司缠身,韩某华等人已经丧失了对政府的信任,如何让其建立对检察机关的信任也是件难事。”

秦力中决定邀请韩某华的律师一道来检察院进行协商。

功夫不负有心人。从新的证据和事实情况,到案件性质分析和证据采信规则,再到事实认定和法律适用等,秦力中等办案人员经过多层次、多角度、耐心细致、全面透彻的分析和释法说理,最终使韩某华等人改变了对案件的固有认知。

“从今天起,谁的话我也不听,就听检察官的。”走出垦利区检察院的大门,韩某华对代理律师说。

2021年9月8日,经过垦利区检察院等多个部门的共同努力,韩某华等人与涉案行政机关现场达成和解方案:黄三角管委会、垦利区政府一共给付韩某华等人补偿1000万元,赔偿到位后,韩某华等人不再以任何理由和任何形式向管委会、垦利区政府提出任何赔偿要求,放弃因此事产生的一切诉讼主张和其他一切权利,涉案纠纷一次性彻底处理完毕。

2021年9月24日,韩某华等人与黄三角管委会、垦利区政府在东营市中级人民法院达成执行和解协议,确定了双方的和解意向。

2021年11月9日,拿到政府补偿款后的韩某华等人专门定制了一面锦旗,送至垦利区检察院。至此,历经多年的行政赔偿争议彻底化解。

如今,韩某华已与弟弟韩某良回到家乡,在允许养殖的海域承包了500亩养殖池,开启了新生活。



姚雯/漫画

检察官说法

坚持平等保护 实现公平正义

信赖利益保护原则是我国行政法的一项重要原则,指行政机关实施的行为引发了相应的法律状态,公民善意地信赖这一法律状态而对自己的生活作出了相应的安排,公民因基于对行政机关的信任而产生的正当利益应该受到法律的承认和保护,但是信赖利益的产生需要公民对行政机关的信任建立在合法善意的基础上。

本案中,经调查,韩某华在明知涉案海域位于自然保护区范围内、涉案海域禁止养殖开发的情况下,非法使用该海域进行养殖经营,对其在涉案海域养殖设施的建设投入不具有合理的信赖利益。同时,行政

机关对韩某华因强制拆除受到的经济损失也并非一概不予赔偿,韩某华可根据缔约过失责任向有关机关主张经济赔偿。

在行政诉讼中,因行政机关与行政相对人力量悬殊较大,司法机关通常倾向于保护行政相对人利益。在具体案件中,行政机关因客观原因举证不能,导致承担过重赔偿责任时,检察机关应坚持平等保护原则,客观公正评价行政机关应承担的责任,防止审判机关对行政赔偿数额自由裁量过高,造成国有财产受损,实现真正意义上的公平正义。

(山东省东营市垦利区检察院 秦力中)

三角管委会、垦利区政府为被告,向东营市中级人民法院提起请求确认行政强制拆除行为违法的诉讼,并就强拆所造成的损失提起了三起行政赔偿诉讼。

争议

行政赔偿难以接受

经过东营市中级人民法院一审,山东省高级人民法院二审,其中两起案件均判决养殖户胜诉,要求被告方分别赔偿养殖户损失1031.22万元和1104.3万元。另一起行政赔偿诉讼案件则被指定由潍坊市中级人民法院重审。

“不同于刑事案件由公诉人或自诉人举证,民事案件中谁主张谁举证,行政诉讼中明确了行政机关举证的原则,但因为垦利区政府在执行强制性拆除时并不能拿出有力证据证明当时海参养殖状况,这也最终导致了垦利区政府的败诉。”一直关注上述案件的垦利区检察院副检察长秦力中分析认为。

原来,垦利区政府工作人员在接到黄三角管委会的强

拆通知进行强拆时,周围环境光线昏暗,视线不清。当时虽然留存了影像,但仍然很难识别中海参的养殖状况,严重影响了拆除过程的证据留存。

面对法院的生效判决以及高额的赔偿金额,垦利区政府难以接受。垦利区委对此案高度重视,专门组织成立法律研判小组,邀区检察院派员参加,从案件证据采信、事实认定、法律适用以及诉讼程序规范等方面征求意见。

也就是从那时开始,在东营市检察院检察长丁西超的指导下,市、区两级检察院启动一体化办案模式,决定由垦利区检察院正式介入。

介入

在调查中发现新证据

秦力中被邀请参与法律研判小组。查阅卷宗、寻找证人、前往青岛等地与案件双方律师交流案情……经过一系列工作后,秦力中发现,两级法院判决书中所认定的韩某华等人享有信赖利益缺乏证据支撑。

所谓“信赖利益保护原

则”,是指当个人对行政机关作出的行政处分已产生信赖利益,并且这种信赖利益因其具有正当性而得到保护时,行政机关不得撤销这种信赖利益,而如果撤销就必须补偿其信赖利益损失。但若当事人对其行为违法性有明确认识,则不存在信赖利益基础。此案中,2010年4月,涉案海域的使用权到期,因被划入自然保护区范围,区政府未再延长涉案海域使用权。2012年有关部门违规又将涉案海域承包给韩某华。因此,韩某华对该海域不能养殖的情况系明知。

此外,秦力中等办案人员还发现,在韩某华等人提交的证据中,用于证明海参养殖成本的收据等存在造假嫌疑。“若查证属实,作为定案依据的评估机构出具的海参损失《评估报告》是不能采信的。”办案人员认为。

于是,检察机关向法律研判小组提出两点建议:一是对原告提交的证据进行认真核实;二是查明涉案海域使用权变迁情况。

依据上述建议,相关部门查明了部分养殖户在提供海

□本报记者 郭树合
通讯员 王艳青 李文洁

对韩某华和9名海参养殖户而言,2021年11月9日是个特殊的日子。

这天上午,山东省东营市垦利区检察院门口人头攒动。穿着一件刚刚洗过的棕褐色西装的韩某华,召集着从家里赶来的养殖户们。他手里握着的锦旗卷成长筒,露出金色的穗边。

“人齐了,咱们进去吧!”韩某华带头走进检察院,垦利区检察院检察长贾永胜、副检察长秦力中及办案检察官们上前去迎接。

“政府补偿款已经打到俺们的账户上了,这段日子真的谢谢你们了。”韩某华将锦旗交给秦力中时,情绪有些激动。

这一幕的发生,还得从三年前的一场强制拆除说起。

源起

“凭什么说我违规?”

韩某华的2000亩海参养殖池所在的涉案海域,位于山东省黄河三角洲国家级自然保护区的缓冲区内。缓冲区属于核心区的延伸,是为保护河流生态系统、珍稀濒危鸟类及其栖息地而规划的。依据《中华人民共和国自然保护区条例》的规定,缓冲区内禁止进行渔业生产养殖。

2017年12月,中央环保督察组在东营市督查期间,发现韩某华所经营的养殖区域位于禁养区内,要求相关部门责令其停止养殖行为,并就相关补偿事宜与养殖户进行协商,但双方未达成共识。

“我是跟政府签订了养殖合同的,在这里养了十几年的海参,凭什么说我违规?还让我拆除养殖设施?”韩某华对此十分不解。原来,早在2008年,韩某华和弟弟韩某良得知养殖海参收益高,便从黄河口镇企业管理委员会、垦利县黄河口安装工程处购买了大汶流海埔2000亩的海域经营权。在拿到经营合同之后,韩某华将其承包给另外9名海参养殖户。政府责令停止养殖后,补偿一事又谈不妥,韩某华等人拿着当初签订的《大汶流海埔转让协议》,将黄河口镇企业管理委员会、垦利县黄河口安装工程有限公司告上了法庭。

2019年初,经东营市仲裁委员会认定,韩某华所承包的海参养殖区域属自然保护区范围,《大汶流海埔转让协议》属于无效协议。随后,垦利区(2016年7月垦利撤县设区,改为东营市垦利区)政府受黄三角管委会委托,组织人员对韩某华及其他9名养殖户所养殖海参区域的堤坝、码头、房屋等设施进行拆除,并对其养殖池进行了填埋。

2019年9月,韩某华、李某及杜某等8人分别以东营市黄



新时代“四大检察”全面协调充分发展·做实行政检察

案结事了人和 案结事了政和