检察日报

政和周刊

ZHENGHE ZHOUKAN

行政检察

2022年3月23日

第 027 期

本刊策划 李英华 杨 波

编 辑 刘文晖

美 编 赵一诺

校 对 杨金辉

联系电话
010-86423385

电子信箱
xinminxing2020@163.com

环卫工领到了伤残补助金

□本报记者 满宁
通讯员 周传龙 李雨

环卫工人因工致伤，拿着胜诉判决却迟迟领不到工伤赔偿金，原来是执行支付环节“打了结”。为此，重庆市巫山县检察院依法监督，推动化解“执行结”，不让胜诉判决成“白条”。日前，办案检察官回访得知，拿到伤残补助金后，年近七旬的当事人如今正在家中安享晚年。

2016年8月，重庆市巫山县的环卫工人陈鹏（化名）工作期间被摩托车剐倒，造成右胫骨平台外侧骨折。县人力资源和社会保障局认定其为工伤，伤残等级为十级。

事发时，陈鹏已年过六旬，伤后因劳动能力受损失去固定收入来源。肇事司机除医药费外，无力承担其他赔偿费用，陈鹏一家仅靠其儿子打工的收入补贴家用，日子难以为继。

2019年2月，陈鹏向县社会保险局申请工伤保险待遇。社保局根据有关规定认为，超龄人员在工作中受到事故伤害或者患职业病的，经认定由用人单位承担工伤主体责任的，由用人单位承担赔偿责任，不适用社会保险法和《工伤保险条例》的规定，遂对陈鹏申请支付工伤保险待遇不予受理。

2019年4月，经陈鹏提起行政诉讼，巫山县法院作出判决，撤销了县社保局作出的不予受理决定，并要求其在判决生效后60日内重新作出处理决定。

“终于打赢了官司，我拿着判决跑了好多次社保局，但还是没能拿到钱。”2019年9月29日，陈鹏向巫山县检察院申请执行监督。

工伤补助金支付缘何“卡壳了”？为查明原因，办案检察官走访了当地社保局，并就陈鹏工伤保险待遇相关问题召开联席会议。社保局认为，法院只是判决其撤销原决定，未明确让其支付陈鹏的工伤保险待遇，加之受先前不予支付决定的影响，若直接支付陈鹏的工伤保险待遇，社保局担心支付后会出现审计问题，因此迟迟未能向陈鹏发放相关款项。

“行政机关重新作出的行政行为，应受法院撤销判决所认定事实和阐述理由的约束，不得以同一事实和理由作出与原行政行为基本相同的行政行为。”因此，巫山县检察院调查核实后向县社保局发出检察建议，建议该局撤销不予支付决定，并依法向陈鹏支付一次性伤残补助金。社保局采纳检察建议，一个月后向陈鹏支付一次性伤残补助金20970.81元，这起行政争议终获实质性化解。

liby立白
健康幸福每一家

从典型案例看行政检察·服务大局篇

编者按 为深入贯彻落实2022年全国两会精神和会议关于最高人民检察院工作报告的决议精神，进一步做实做好新时代行政检察工作，《政和周刊》从本期开始，与最高检第七检察厅联合推出“从典型案例看行政检察”系列报道，以2021年度十大行政检察典型案例为切入口，切实发挥典型案例引领示范作用，激励全国检察机关行政检察人员更加自觉践行习近平法治思想，树牢检察监督新理念，展现行政检察新作为，通过依法能动履职实现高质量发展。敬请关注。

服务大局，依法能动做实行政检察

□本报全媒体记者 徐日丹
见习记者 刘亭亭

因被冒名注册企业而背负连带之债的王某，通过提起诉讼未能实现撤销该虚假工商登记的诉求。检察机关根据申请依法抗诉，推动行政机关撤销冒名登记，并会同法院就冒名企业登记裁判的现实困境共研裁判标准。

国家实施三孩生育政策后，征收社会抚养费等制约措施相应取消，但实践中仍存在未执结案件，检察机关从个案入手，准确把握国家政策精神，与相关单位合力解决涉及上千户人民群众切身利益问题，为国家人口政策落地落实提供司法保障……

“小”案关乎大局。

2022年的第一个月，最高检如期发布“2021年度十大行政典型案例”，引发关注。这些俗称“民告官”的典型案件的办理情况，正是行政检察为大局服务、为人民司法务实举措的精准落地。

最高检党组强调，要把握安全大势，以依法能动履职助力更高水平安全；把握发展大势，以依法能动履职助推更高质量发展；把握民生大势，以依法能动履职满足人民群众更高要求。

纲举目张，执本末从。

最高检第七检察厅相关负责人介绍，“四大检察”新的法律监督格局下，行政检察自觉践行习近平法治思想，树牢检察监督新理念，找准行政检察服务大局的切入点和发力点，不断完善和落实坚持诉讼内监督和诉讼外监督“双轮”驱动，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和行政违法行为监督为新的增长点，上下级院各有侧重、上下联动、全面履职的行政检察工作格局，切实扛起服务经济社会高质量发展的政治责任、法治责任、检察责任，以践行行政检察与民同行宗旨，厚植党执政的政治根基。

新时代新征程上，党和人民的要求更高，主动适应的责任更加重大。

全国各级检察机关置身党和国家事业发展的大局，落实党中央全面深化行政检察监督新要求，不断在“深化”上发力，始终做到从政治上看，切实把行政检察监督重心放到提质量、增效率、强效果上，为贯彻新发展理念、推动高质量发展、构建新发展格局提供有力法治保障，在各领域相继都办理了一批政治效果、社会效果与法律效果有机统一的行政检察典型案例：

——依法严格保护每一亩土地，不断加强与自然资源主管部门在土地执法查处领域的协作配合，于2021年部署开展土地执法查处领域行政非诉执行监督专项活动，一年来制发检察建议1.6万余件，涉及各类土地面积19万亩，通过编发典型案例提供示范，凝聚落实最严格耕地保护制度的合力。

——围绕涉案企业超标的额查封、行政处罚、行政补偿等民营企业发展的重大问题，努力为企业发展“松绑”解困，发布六件典型案例，引导进一步深化行政检察监督，为保障民营经济健康发展营造法治化营商环境。

——发布一批以“保障农民工工资支付”为主题的典型案例，引导推进农民工欠薪问题源头治理、依法治理、综合治理。

……

检察工作服务大局的载体与落脚点是办案，既要跳出一域谋全局，又要在谋全局中抓好一域。

记者了解到，行政检察牢记“国之大者”，把讲政治融入检察办案的每一个环节，坚持人民至上，2021年受理行政检察监督案件超6万件。2021年，检察机关将深化行政争议实质性化解作为办理行政诉讼监督案件的必经程序和核心任务，严格落实“一案三查”制度，综合运用监督纠正、促成和解、调查核实、公开听证、司法救助、释法说理等多种方式，推动实质性化解行政争议9100余件。此外，主动服务“六稳”“六保”，实质性化解涉及“六稳”“六保”的行政争议案件共1037件。

据悉，下一步，行政检察将进一步提高从政治上看的自觉性和主动性，把依法能动履职作为实现高质量发展的基本路径，自觉、更优融入大局，通过部署开展“全面深化行政检察监督依法护航民生民利”专项活动，服务保障国家重大战略实施，强化共同富裕法治保障，加强产权司法保护等，为经济社会高质量发展提供有力的法治保障，为党的二十大胜利召开营造安全稳定的社会环境。

■2021年度十大行政检察典型案例之王某诉江苏省无锡市某区市场监督管理局行政登记监督案

叫停“程序空转” 化解“过期之诉”

撤销冒名工商登记的难题解了

□本报记者 卢志坚
通讯员 郭筱琦

“要是没有你们的坚持，我不知还要背着这个莫名其妙的身份走多久！”近日，江苏省无锡市滨湖区检察院副检察长、行政检察办案团队领队赵文清在回访行政争议当事人王某时，王某依旧难掩激动的心情。

无锡市滨湖区检察院举行公开听证实质性化解行政争议

莫名成被告 向检察机关申请监督

2020年6月，滨湖区检察院行政检察部门利用中国裁判文书网搜索比对数据时，发现了几起因被他人冒用身份引起的行政争议。网格检察官找到了其中一名当事人王某，了解到其身份被冒用注册企业，问题多年未能得到解决。“您可以随时向检察机关进行行政申诉。”网格检察官告知王某。

不久，一纸申诉递到了赵文清的案头。在申诉材料中，王某详细反映了自己先是身份被冒用注册企业，后又莫名其妙地陷入债务纠纷的经过——

2009年，王某刚大专毕业不久，前继母钱某为享受毕业生创业的政策福利，在王某不知情的情况下，拿其身份证申请设立了一家公司。公司虽在王某名下，但实际控制人为钱某。

后来，该公司对外负债，当时钱某与王父已离异且下落不明，王某便被债权人推上了法庭。2017年，法院经审理，认定王某系被冒名注册为公司投资人的事实，判定公司债务应由钱某负责偿还。同年，王某就自己被冒名注册一事向某区市场监管局举报，要求依法撤销被冒名注册的企业登记。2018年5月17日，该局出具行政处理告知书称，因钱某下落不明，暂时无法核实，故延期处理。

2019年4月，依据2013年《最高人民法院关于开展行政案件相对集中管辖试点工作的通知》规定，行政案件调整为集中管辖，王某便跨区向滨湖区法院提起行政诉讼，请求撤销被冒名注册的企业登记。法院经审理，以超过诉讼时效为由驳回了王某的诉讼请求。

“希望检察院能依法监督，还我一个‘清白’。”在申诉材料的结尾，王某诚挚地恳求。

抽丝剥茧 督促行政机关依法履职

薄薄几页纸，承载了当事人十余年的辛酸。赵文清了解完事情的来龙去脉后，立即带领办案团队开展调查取证。

通过调阅涉案两个区的法院审判案卷材料和行政卷宗，涉案公司的工商登记注册材料、公安机关的笔录后，办案团队梳理出本案的争议焦点，进一步明确审查重点；通过审查案件，检察官认为，本案涉及两个行政行为，即工商部门对企业设立的核准登记行为，以及接到举报后的核实复查处理行为，而这两个行为的起诉期限起算并不相同。王某因欠缺法律知识而未能正确表达其诉讼请求，而法院未经释明，便以超期为由裁定驳回起诉，且未要求王某予以明确，导致适用法律确有错误。

依据上述审查情况，2020年7月20日，滨湖区检察院向无锡市检察院提请抗诉。7月29日，无锡市检察院采纳提请抗诉意见，向市中级法院提出抗诉。无锡市中级法院指令滨湖区法院再审该案。

“2019年，国家市场监管总局曾发布指导意见，明确对人民法院生效判决已经认定为冒名登记事实的，登记机关应当主动作为。本案中，法院判决后，行政机关长达3年未予以处理，存在怠于履职的情形，同样应当监督。更何况王某被冒用身份信息创办公司，侵犯的不仅仅是她个人权益，还事关公民身份信息安全、正常的企业登记注册秩序和公平公正的营商环境。”再审过程中，办案团队的成员们一致认为。

2020年8月，滨湖区检察院向负责登记的某区市场监督管理局发出检察建议，督促该局依法履职，及时撤销冒名登记。

公开听证 厘清职责达成共识

检察建议发出后，某区市场监管局却反馈告知，自2019年10月起，有关市场主体注册登记事项已转移至该区行政审批局，相关材料也已移送审批局。2020年10月30日，审批局书面答复称，因撤销登记可能对公共利益造成重大损害，决定不予撤销。

“‘法无授权不可为，法有授权必须为’，围绕行政机关履职的正当性这个争议焦点，我们最终决定组织公开听证。”办案检察官介绍说。

2020年11月11日，滨湖区检察院就此案组织公开听证会。除争议各方外，还邀请了包括人大代表、政协委员、大学教授、律师在内的4名听证员参加，共商解决之道。

在听证过程中，申请人王某愤愤不平：“我不明白，撤销一个错误的工商登记怎么就对公共利益造成损害了?!”

“不同的单位、个人站在各自立场上，持不同的观点是正常的。今天我们找双方当事人坐下来好好谈一谈，就是想让你们听听对方和社会各界的意见。”主持人检察官的一番话缓和了紧张气氛。

随后，办案人员、听证员围绕案件事实、法律适用等，从法律、社会等不同专业角度发表了自己的意见：

“行政部门主动纠错，才能增进当事人对政府和社会的信任。”

“案件并不复杂，行政部门要有错就改，敢于担当才能让人民满意。”

……

公开听证厘清了职责、明确了分工，某区市场监管局、行政审批局代表均表示，将通力合作解决此事，在各自职责范围内履行调查、撤销等职能。

听证会后不久，行政审批局决定启动撤销行政许可程序。经公告程序，2021年6月28日，该局依法作出了撤销行政许可决定。

能动履职 助力营造法治化营商环境

进入法院再审程序后，王某要求某区市场监管局撤销冒名登记的诉求自动成为再审请求。行政机关的依法主动履职使原有行政争议获得了实质性化解，王某随即向法院申请撤回了再审请求。随后，法院依法裁定终结再审程序。

至此，这起长达12年之久的行政争议终于得到了实质性化解。

“在办理此案过程中，我们主动探索化解‘过期之诉’路径，让群众走出程序空转的‘迷宫’，切实解决了困扰申请人多年的烦心事；通过能动履职，推动行政机关主动撤销冒名企业登记，并会同法院就冒名企业登记裁判的现实困境，共研裁判标准、统一案件裁判尺度，对助力营造法治化营商环境发挥出行政检察的应有作用。”赵文清介绍说。

“行政检察如何做实做强？关键要积极贯彻落实习近平法治思想，主动融入经济社会发展大局，以更高政治站位看待和办理每一起身边‘小案’。”无锡市滨湖区检察院党组书记、检察长舒广权告诉记者，“王某案看似一桩‘个案’，但该案所涉及的企业冒名登记问题却不是‘个例’，它不仅对当事人的姓名权、财产权等造成严重侵害，更会破坏市场管理秩序和经济发展环境。行政检察官只有胸怀‘国之大者’，才能让监督办案真正实现‘三个效果’的有机统一。”

■专家点评

主动融入大局，实现三个效果统一

□北京金融法院副院长 薛峰

检察机关在王某诉江苏省无锡市某区市场监管局行政登记监督案的办理过程中，充分发挥了法律监督的职能作用，创造性地运用多种方式，通过推进行政机关依法履职，监督审判机关依法审判，以公开听证明确职责划分，以协同治理实质性化解行政争议，解决了企业冒名登记案件中存在的突出问题。该案的办理是检察机关贯彻依法能动履职理念，竭力优化营商环境，自觉融入和服务保障经济社会发展大局的可贵探索和生动实践。

我国行政许可法规定，被许可人以欺骗、贿赂等不正当手段取得行政许可的，应当予以撤销。市场监督管理部门作为法定企业登记机关，对于冒用他人身份信息取得公司登记的行为，应当依法履行管理职责，撤销被冒用的登记决定。本案中，无锡市某区市场监督管理局在收到王某举报后，仅向王某作出行政告知书，未能积极履行职责。检察机关通过制发检察建议的方式督促行政机关自我纠错，及时撤销冒名登记行为，既保护了行政相对人的合法权益，也保障了各类市场主体公平参与市场竞争。

需要注意的是，行政诉讼法从提升行政效率和保障行政秩序的角度出发，对除不动产之外的行政诉讼案件设定了最长5年的法定起诉期限，这也使得冒名登记类的案件受到行政诉讼最长5年起诉期限的限制。对此，检察机关从长远解决企业冒名登记问题、优化法治化营商环境出发，采用类案监督、类案治理的方式，与法院会商出台相关实施意见，共同推进行政争议实质性化解，为此类案件的处理提供了新的思路。

在本案中，针对两个行政机关之间职责划分不清等情况，检察机关创造性地采用公开听证的方式解决行政机关的争议问题，邀请人大代表、政协委员、律师、专家等各方代表参加，使得问题得以明确，促使区行政审批局在听证会后主动作出撤销行政许可决定。检察公开听证在行政机关与行政相对人以及行政机关之间搭建了平等对话、充分沟通的平台，切实保障了社会各方的知情权、参与权，进一步明确了行政机关的职责分工，消除了行政机关的顾虑，确保案件得到依法妥善处理，既回应了社会关切，又增进了行政机关对司法权威的尊重和认同，真正实现了政治效果、社会效果和法律效果的有机统一。

■行政检察能动履职服务大局更多案例故事

破局！十余年烦“薪”事终化解

行政机关作出责令用人单位支付工资决定后，申请法院强制执行两次遭拒，此后十余年，行政机关不再作出类似决定，导致农民工讨要薪资不得不经历仲裁、诉讼的漫长维权路。广东省珠海市检察院主动作为，打通了助力农民工方便快捷讨薪的渠道。

两万条娃娃鱼有了新家

大鲵自然保护区升级成为国家级自然保护区，保护区内原先养殖大鲵的水产公司面临搬迁困境。申请行政补偿未果，提起行政诉讼被驳回。湖北省恩施土家族苗族自治州检察院受理监督申请后，督促行政机关履职，并进行多元协调，最终破解困局。

停产两年的木材厂成了纳税大户

一家停产近两年的木材厂重新开业了，而且还成了当地的纳税大户。说起这家企业的“起死回生”，绕不开河南省新乡市检察院办理的一起因宅基地纠纷而引发的行政监督案件。检察机关通过公开听证成功化解了行政争议，并助力企业复工复产，使停产企业重获生机。

《牢记“国之大者”能动司法创新履职》
圆桌共话见今日七版