

政和周刊

行政检察

2022年4月13日

第 028 期

本刊策划 李英华
杨波
编辑 高扬
美编 赵一诺
校对 侯静

联系电话
010-86423385
电子信箱
xinminxing2020@163.com

“云”听证解纠纷

□本报记者 刘立新 通讯员 李蕊

“请问，听证员有无具体问题要询问当事人？”4月2日，河南省新乡市检察院党组成员、副检察长陈顺芝正通过视频会议系统主持一场行政赔偿纠纷系列监督案件公开听证会。因疫情原因，该院通过“云”听证，以视频方式举行公开听证，在严格落实疫情防控要求的同时，保证了检察办案工作的正常开展。

2011年，长垣市某镇高某等14家村民在自家耕地上建设养殖场养殖禽畜。2019年6月，当地镇政府根据上级整治要求拆除该养殖场。经高某等人提起诉讼，法院认为镇政府行为缺乏执行依据，确认其拆除行为违法。之后，高某等人再次提起诉讼，要求镇政府赔偿其经济损失。经一审、二审、再审，法院均判决镇政府以10元/平方米的标准赔偿。高某认为镇政府未提前告知就拆除，该行为导致其建筑大棚及内部设施全部损毁，无法再次利用或变卖，镇政府应增加其赔偿金额。2022年1月11日，高某等人以此为由向检察机关申请监督。

审查卷宗后，承办检察官挨家挨户进行了走访，认为养殖场所占土地性质为基本农田，属于违法建筑，虽然镇政府的拆除行为违法，但依据国家赔偿法规定，镇政府的赔偿范围应仅限于直接损失，因此法院判决并无不当。

这起行政赔偿纠纷系列案件涉及同村14户村民，在当地影响较大，如何确定赔偿标准是案件的关键所在。为化解行政争议，市检察院决定召开公开听证会。

“10元/平方米的赔偿标准大大低于我们的建筑和内部设施成本，违反了司法公平原则。”“养殖场属于违法建筑，拆除赔偿没有法律依据。”

“虽然涉案养殖场属违法建筑，不属于国家赔偿范围，但镇政府的违法拆除行为导致建筑材料损毁，应当对其直接损失进行赔偿。”

“就目前建筑材料价格来看，10元/平方米的赔偿标准过低，应当酌情调整。”

听证会现场，当事人双方围绕案件争议焦点激烈交锋，火药味很浓。

在长达2个小时的辩论中，听证员就案件事实、证据和法律适用逐条逐项进行分析，双方当事人情绪慢慢平复下来，不时点头认同，并表示了和解意愿。

“感谢检察院专门召开这场‘线上’的听证会，没让疫情耽误我们的案件，也给了我们一个说理的地方。”听证会最后，申请人由衷地表示。

4月11日，根据当地建筑材料市场价格和折旧情况，镇政府决定以40元/平方米的标准进行赔偿，双方签署了行政和解协议。

liby 立白 健康幸福每一家



从典型案例看行政检察·司法为民篇

牢记“国之大者”，为民而“行”

□本报记者 徐日丹
见习记者 刘亭亭

2021年，最高人民法院连发十三批行政检察案例，史无前例。

2021年5月，最高检发布工伤认定和工伤保险类行政检察监督典型案例；三个月后，为深化行政争议实质性化解，最高检发布第一批“检察为民办实事”——行政检察与民同行系列典型案例；9月，最高检发布第三批指导性案例，示范指导行政争议实质性化解办案实践；2021年的最后三个月，最高检又聚焦群众住房利益、依法保护民营企业、保障农民工工资支付分别发布三批典型案例；2022年1月，最高检第二次发布年度十大行政检察典型案例……

“小案”不小办，件件系民心。

90余年人民检察史，就是一部党领导检察机关为人民司法、不断满足人民对美好生活向往的奋斗史。新时代新征程，最高检党组以习近平新时代中国特色社会主义思想

为引领，全面贯彻习近平法治思想，赓续党绝对领导下的人民检察制度红色基因，坚持人民至上，比以往任何时候都更加注重让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义，不断以更好履职办好群众身边“小案”，充分体现人民国家之情、人民立法之义、人民司法之本。

国以民为本，亦为民而立。最高检第七检察厅相关负责人表示，行政检察典型案例、指导性案例的发布，充分表明了以行政检察监督为基础、以行政争议实质性化解为牵引、以行政非诉执行监督和行政违法行为监督为新的增长点，行政检察不断做实做深，人民群众在每一件行政检察案件中对公平正义的感受也越来越深、越来越具体。“而这些案件的成功办理都离不开‘以人民为中心’这一不二法则。”

进入新时代，人民群众不仅要求实体公正，对程序公正也有更高的要求。

对于行政检察监督案件来讲，

行政诉讼程序空转、行政争议化解难，成为人民群众的急难愁盼。为此，在总结为期一年零两个月的行政争议实质性化解专项活动经验基础上，检察机关常态化部署开展实质性化解行政争议工作，坚持季度通报制度，并与检察为民办实事实践活动紧密结合，创新指导方式，通过修订规则和出台指引确保规范开展，通过制发指导性案例和系列典型案例提供参照参考、扩大影响，通过加强理论研究消除误解和质疑，推动解决人民群众的操心事、烦心事、揪心事。

据介绍，2021年，全国检察机关共化解行政争议9153件，其中争议20年以上的77件、10年以上的358件，实现了政治效果、社会效果与法律效果的有机统一，切实解决了一大批群众的急难愁盼。

每一个案件都有一份人民群众对司法公正的期待，每一个案件又是一份人民检察院为民司法答卷，卷卷见担当——

某百货公司专柜商品的一名普通促销员通勤途中发生交通事故，因与公司未签订劳动合同，无法进行工伤认定，检察机关多方走访调查，发现新证据，督促相关部门重新作出工伤认定，并将司法救济和社会救济有效结合，解决当事人生活的后顾之忧。

钩机车司机毛某在当地政府主导的一个项目施工中因损坏某部分房屋设施而面临处罚，检察机关抽丝剥茧，发现法律适用错误，并提出抗诉，法院依法作出改判，撤销案涉行政处罚决定及行政复议决定，维护了公民合法权益。

行政检察因其案件有很大一部分属于“民告官”案件，在实际工作开展中更加重视主动接受人民监督，用心用情倾听民意，求极致办代表委员建议提案和转交案件，贯彻落实好全过程人民民主。

为此，2021年，最高检第七检察厅专门组织邀请22位全国人大代表

专门围绕“检察为民办实事”这一主题开展视察活动；对承办的每一件建议提案和案件，制定工作台账，明确责任人和完成时限并定期向代表委员汇报进展；密切与代表委员的日常联系，邀请全国人大代表参加行政检察会议等；相关负责同志在基层调研时，多次走访全国人大代表并认真听取代表意见建议……

民心所向，胜之所往。

记者从最高检了解到，为落实好《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》关于全面深化行政检察监督的新要求，2022年，最高检在全国检察机关部署开展“全面深化行政检察监督 依法护航民生民利”专项活动，进一步加大民生领域尤其是教育就业、社会保障、公共卫生、征收拆迁、治安管理等、城市管理、交通运输、产权保护等关系群众切身利益行政检察案件的办理力度，注重行政争议实质性化解，用心用情办好涉及民生民利案件，厚植党执政的政治根基。

2021年度十大行政检察典型案例之某百货公司诉山东省某市人社局工伤认定监督案

“5年了，最终能有这么好的结果，我自己都没想到！”面对回访的山东省济南市检察院承办检察官，张娟（化名）的眼泪再次止不住地流了下来。5年多的艰难维权，检察官不遗余力的付出，又像电影画面一样，清晰地浮现在张娟的脑海中……

下班途中遭遇事故 工伤认定却被撤销

张娟是山东某百货公司派驻大型连锁超市的专柜商品促销员。没有过半百的她早年离异，没有子女也没有社会统筹养老保险，仅靠微薄的收入生活。虽然每天都在努力工作，但不懂法的她并未与公司签订书面劳动合同。2016年5月的一天，张娟在下班回家途中发生交通事故，造成腿部三处骨折，经鉴定为十级伤残，劳动能力障碍程度八级。

为获得交通事故赔偿，张娟请求百货公司出具了聘用证明、工资表、停发工资证明等材料。与此同时，她了解到，自己的情况应该符合工伤的标准，于是向有关部门提出了工伤认定申请。工伤认定部门经审查，认定张娟与百货公司存在劳动关系，并出具了《认定工伤决定书》。

张娟本以为，这份工伤认定会给自己艰难的日子多一份保障。但让她意想不到的是，百货公司对工伤认定不服，提起行政诉讼，主张其与张娟之间不存在劳动关系，并提交了新证据，要求法院撤销该工伤认定。

原来，百货公司在为张娟出具聘用证明等3份材料时，要求张娟写下“这三份证明只用于处理道路交通事故，本次事故及与事故有关的事宜均与百货公司无任何关系”的保证书。诉讼过程中，百货公司将这份保证书作为新证据提交给了法院。经法院一审、二审以及重审一审、二审及再审，法院最终以证据之间存在矛盾、导致认定劳动关系的主要证据不足为由，作出了撤销该工伤认定的终审判决。

苦求索找到关键证据 下决心护劳动者权益

对于这样的结果，张娟难以接受。她抱着一线希望向济南市检察院提交了监督申请。

济南市检察院第七检察部检察官孙勤受理该案后，立即调阅了审判卷宗和工伤认定档案。经审查发现，本案的争议焦点是张娟与某百货公司之间是否存在劳动关系。从现有证据来看，确实不足以认定二者之间存在劳动关系，法院判决并无不当。而工伤认定部门依据双方当时提供的证据材料认定工伤也没有错。如果不能调取到有价值的“新证据”，就意味着张娟的监督申请不能得到检察机关的支持。因此，找到新证据证实张娟和百货公司之间存在劳动关系是突破此案的关键和难点。

面对法院之前“现有证据之间存在矛盾，导致证据真实性存疑，无法证实劳动关系”的认定，检察官启动了调查核实程序，对申请人张娟曾经工作的超市展开调查，以期由超市提供张娟是否被聘用的证据。经过一段时间反复、深入地沟通，超市最终提供了其与某百货公司签订的《超市供货合同》以及《促销员进场申请表》等新的证据材料，显示交通事故发生时，张娟系用人单位某百货公司派驻的超市商品促销员，二者之间存在劳动关系。至此，认定劳动关系的主要依据终于找到了。

十大行政检察典型案例？

这件看似普通的工伤认定行政检察监督案缘何获评二〇二一年度

如我在诉，实现办案『最优解』

□本报记者 卢金增 通讯员 张军锋 丁洪亮

秉持“如我在诉”的工作理念，迎难而上，选择以最优、最快方式帮助申请人维护合法权益。

最难的是赢得信任。如何让申请人心悦诚服地撤回监督申请，从而尽快恢复工伤认定程序？如何让申请人相信撤回申请后，检察机关还会对她的事一管到底？检察官的答案是“以我真心换她真意”。

在一次次会见中，承办检察官和张娟交流得越来越多，对她的生活状况也越来越了解：遭遇车祸后不但花费了大量的医药费，身体致残又导致她的劳动能力大幅下降，以拾捡废品为生的她，年收入不足1万元。考虑到张娟的情况符合司法救助条件，检察官手把手教她写司法救助申请，协助她准备材料，最终帮她获得了1万元国家司法救助金。

一次会见中，张娟还说起，她曾申请办理残疾人证，却因不了解政策没成功。于是，承办检察官咨询相关部门后，鼓励张娟重新按要求递交申请，并一直跟进办理进度，直到张娟拿到残疾人证，享受到相应的优惠政策。考虑到她独居无子女、无社保医保的情况，承办检察官又邀请人社部门一同对她开展就业指导。同时，承办检察官也将案思路融入与张娟的一次次交流中，那就是早点结案以便再次进入工伤认定程序。

在又一次的会见中，检察官真诚地告诉张娟：“无论是否撤回申请，我都会竭尽全力帮你。”

张娟被检察官高度负责的态度和一颗赤诚的心打动了，她回应道：“遇到你这样的检察官，办不成我也认，我自愿撤回监督申请。”随即，张娟义无反顾地撤回了监督申请。

排除万难一管到底 历时半年拿到赔偿

背负着当事人最大的理解、信任和期望，承办检察官加紧跟进工伤认定进度，做好排除万难的准备。鉴于第一次工伤认定被撤销，工伤认定部门的证据把关一定会更加严格，且检察监督程序结束后，检察机关既不能越俎代庖干扰行政机关作出决定，在取证方面同样不能伸手，只能提供思路和建议。最终，在与工伤认定部门前期形成的良好协作关系基础上，两机关通力合作，反复论证，将所有存疑的细节逐一排查落实，最终扎实认定张娟和某百货公司之间存在劳动关系。

2021年7月19日，工伤认定部门依据检察机关调取的新证据，再次作出了《认定工伤决定书》。为使张娟顺利拿到工伤赔偿，承办检察官多次登门寻访用人单位某百货公司，一开始用人单位负责人避而不见，委托代理人敷衍搪塞。经过5个月的持续跟进，用人单位感受到了检察机关的决心和韧劲儿后，心服口服，主动提出和解并接受了申请人请求，一次性给付15万元工伤赔偿款。

至此，历时五年半的工伤认定争议圆满化解。从申请人撤回监督申请到拿到赔偿款不足半年。

记者在采访中了解到，2021年以来，济南市检察机关已有29起案件入选最高检、省检察院典型案例、精品案例，本案是其中颇具代表性的一起。济南市检察院党组书记、检察长鲍峰表示，在今后工作中，济南市检察机关将进一步牢固树立“以人民为中心”的发展思想，通过依法能动履职实现以“我管”促“都管”，切实以更优质、更高效、更高质量的检察履职回应人民群众期盼。

专家点评

高水平履行检察监督职能 保证当事人权利实现的彻底性

□清华大学公共管理学院教授、中国法学会行政法学研究会副会长 于安



2014年修订的行政诉讼法提出了行政诉讼新宗旨，行政诉讼法活动从诉讼流程导向转向实质性解决行政争议，这对检察机关履行监督职责及其活动方式提出了新要求。

为了适应这一新要求，检察机关需要不断通过司法实践创新，来推进诉讼活动向实质性化解行政争议转变，以更好地履行法律监督职能和促进行政机关依法行政。本案就是在检察监督实践中脱颖而出的一个重要创新案例，具有极大的示范意义。行政司法新宗旨，要求行政诉讼不仅在程序上做到争议案结，而且要通过“民安政和”实现实质性的争议事了，这一崇高目标在本案中得到了充分彰显。

纵观检察机关在本案办理过程中所采取的监督理念和监督方式，可以概括出以下三个方面的典型性：第一，检察机关依法受理案件后能够高水平地履行检察监督职能，围绕案件的核心争议展开司法调查，取得影响裁判适当与合法的关键证据，作出正确的检察监督判断；第二，按照在每一个案件中实现公平正义的国家司法宗旨，积极选择在案件中实现公平正义的最佳法律途径，依法进行司法沟通和司法协调，使本案当事人主动撤回监督申请，促使用行政机关恢复工伤认定程序并依据检察机关调取的证据再次作出工伤认定；第三，坚持“以人民为中心”的理念，结合特殊群体涉案者权利救济的实际需要，本着代表国家机关推动最大程度实现公平正义的价值导向，积极启动并尽力协调引入对特殊群体的司法救助、行政救助和社会救助。这样的监督思维和实践路径，既做到了救助资源动员的充分性，又保证了当事人权利实现的彻底性，可以完整体现检察机关履行诉讼监督职能的合法性和时代性。

行政检察能动履职司法为民更多案例故事

抢救超48小时死亡，不能认定工伤吗？

梁某在出差返程中突发疾病，送医后靠呼吸机维持呼吸和心跳，经过十多天的救治仍未见好转。梁某的妻子颜某忍痛签下放弃治疗同意书，梁某在撤走呼吸机5分钟后离世。事发后，颜某提出工伤认定申请，但收到的却是一纸不予认定工伤决定书。历经行政复议，法院一审、二审和再审，只有一审法院认为梁某的离世符合工伤认定情形。颜某无奈之下向检察机关申请监督。广西检察机关从天理国法人情出发，作出合法合理的监督决定……



挺身而出后，他迎来了公正待遇

面包车司机胡平安路见不平、挺身而出后，因气愤打了交通肇事逃逸者一巴掌。司机是否受到行政处罚？江苏省昆山市检察院审查认为，虽然司机行为过激，但其动机系公民朴素的正义感，且并未达到需要给予治安处罚的严重程度，不应受到行政处罚。该院遂向相关部门发出检察建议，建议撤销对胡平安的行政处罚决定。相关部门采纳检察建议后，撤销了对胡平安的行政处罚。挺身而出后的他终于迎来了公正待遇。



这件“婚姻大事”困扰了她20年

真丈夫，假身份。一场使用虚假身份登记的婚姻，困扰了福建的阮女士20年。而身在江西的傅某，莫名在福建多了个“妻子”，多年来顶着“重婚”的帽子，也给他的家庭、生活及声誉造成了很大的影响。直到2021年，福建省周宁县检察院通过开展行政争议实质性化解，帮助当事人阮女士彻底解决了这件烦心事。

