把握监督要点，精准开展行政赔偿类案件检察监督

□毛宽桥

新颁布的《最高人民法院关于审理行政赔偿案件若干问题的规定》（以下简称《规定》）已于今年5月1日起施行，这对精准开展行政赔偿案件检察监督提出了更高要求。当前，检察机关受理的行政赔偿类监督申请主要集中于房屋与土地征收、违建拆除、环境资源整治等领域，此类纠纷多是个体利益与公共目标的冲突。检察机关对此不能简单地就案办案、机械办案，而是要以争议化解为导向，关注深层次矛盾，通过对案件的立案、裁判和执行等环节进行审查，在衡量监督必要性的基础上，选择更为适宜的监督措施，回应当事人的真正诉求。

立案环节监督要点：案涉争议应否进入实体审理

相较于其他行政案件，行政赔偿案件涉及的流程更为复杂。作为相对弱势方的当事人，往往难以准确全面表达诉求，很多案件无法得到实体审理，由此引发的上诉、再审审查、检察监督是对司法资源的无谓消耗。检察机关对法院受理环节的审查，重点在于判断不予立案或者驳回起诉的理由是否正当。审查内容应具体包括以下方面：

法院对单独提起赔偿之诉的处理。《规定》首次明确，提起赔偿诉讼时行政行为未被确认违法的，视为一并提起赔偿诉讼。即如果原告在诉状中只提出了赔偿请求，但其所称的行政行为未被复议或诉讼确认违法，法院就不能以不符合受理条件为由将案件拒之门外，而是应将该赔偿请求视为与行政诉讼一并提出的赔偿请求，对案涉行政行为的合法性和行政赔偿两个问题共同审理，无须向原告释明变更或者增加诉讼请求。

法院认定案件超出起诉期限的理由是否正当。一般而言，因等待行政机关对赔偿事项的处理及司法机关对关联案件的审理，属于不可以归责于相对人的原因，应扣除相应的期限。有观点认为，因诉讼扣除的期限只限于裁判生效前耽误的期限。笔者认为，申请再审和检察监督均为行政诉讼法赋予当事人的权利，当事人希望通过再审或者检察监督纠正其认为存在错误的裁判，仍是基于对司法途径的信任而等待，应视为正当理由。

法院是否遗漏了应当参加诉讼的当事人。在以往的赔偿案件中，共同侵权、复议加重等情形会被认定为可分的普通共同诉讼，法院不会向原告释明可以追加被告，也不会主动追加，这就容易导致行政机关之间互相推诿，不利于查明案件事实。《规定》指出，此类情形应认定为必要共同诉讼，即使原告单方面放弃向部分当事人主张赔偿，法院也要将未被起诉的当事人追加为第三人。如果法院遗漏了应当参加诉讼的当事人，就属于可能影响案件审理的程序错误，符合再审条件。

裁判环节监督要点：受损权益有无得到全面支持

检察机关应结合《规定》在举证责任、赔偿范围、判决方式等方面的规定，对生效裁判的事实认定和法律适用进行全面审查。

从法律适用上看，主要涉及《规定》的溯及力问题。司法解释原则上不溯及生效判决，当事人依据《规定》申请再审或者检察监督的，除非生效判决在认定事实和适用法律上存在其他错误，一般不宜支持，否则将动摇司法秩序的稳定性。若当事人确实存在需要维护的正当权益，检察机关要关注是否存在另行起诉等救济途径，也可以开展争议化解工作，减轻当事人讼累。

从事实认定上看，主要是赔偿范围的认定和赔偿时点的选择。尤其是在征收类案件中，因为涉及补偿和赔偿的竞合，原、被告就赔偿范围的分歧更为明显。检察机关应比照征补方案确定的项目和标准，审查生效判决确定的赔偿范围有无实现对被征收人的全面救济。对于一些时间跨度较长或者标的物价格波动较大的案件，还要关注赔偿时点是否公允，如果有证据证明当事人依据该标准获得的赔偿明显无法覆盖其实际损失，应积极开展监督。

从裁判结果上看，主要是有无遗漏诉讼请求。有的当事人会以判决内容和请求事项不一致为由，认为遗漏了诉讼请求，向检察机关申请监督。即便原告确有需要维护的合法权益，有时确因客观原因，法院也无法作出与诉请对应的判决。如行政机关强制拆除房屋后，恢复原状已无现实可能，如果判决驳回该项诉请，要求原告另行主张，只会引发循环诉讼。法院在保证案涉诉讼标的同一性的前提下，选择更有利于原告、更加切实可行的赔偿方式，比如说判决支付赔偿金或者履行赔偿职责等，表面上似乎与诉讼请求有所偏离，实质上仍然支持了原告，并不属于遗漏诉讼请求。检察机关也要通过释法说理等工作，支持法院作出此类判决。

执行环节监督要点：是否存在需救济的实体权益

行政检察监督的理念是全面监督，不拘泥于申请人的申请理由，也不局限于裁判结果，而是要从案涉争议出发，对关联诉讼和执法活动进行全面审查。

即便当事人的申请理由不成立，也不能简单地一推了之，而是要探究背后是否存在需要救济的实体权益。比如，因申请再审或者检察监督超过法定期限等程序性原因不符合监督条件的，当事人的受损权益确实无法通过诉讼途径予以保护。如果检察机关也漠视这些形式上不合法、实质上却合理的诉求，当事人在司法期望落空之后，往往就只能选择信访方式维权，徒增不必要的社会矛盾。此时，检察机关就应该积极发挥法律监督职能，通过开展行政违法行为监督等方式推动行政机关主动纠错，以能动履职促进诉源治理。

不容忽视的是，赔偿请求得到法院支持并不意味着结束，因为行政机关的抵触或者不配合，赔偿判决难以落实到位的情况并不鲜见。因此，检察机关还要关注生效判决的执行情况，包括法院的执行活动有无违法，行政机关是否全面恰当履行判决、是否及时作出赔偿决定、是否及时给付赔偿金、在相对人拒绝受领时是否依法公证提存等。若行政机关不合理延迟履行赔偿义务，导致相对人损失扩大的，检察机关可以通过开展执行监督或者行政违法行为监督等措施，支持申请人的相应诉求。

（作者单位：江苏省苏州市吴中区人民检察院）

观点速递

基层检察院如何做好行政争议实质性化解工作

□冯秀芬 敖杰

行政检察作为“四大检察”中的重要一环，其政治性、法律性都很强，且有着“一手托两家”的特性，发挥着监督法院公正司法和促进行政机关依法行政的双重作用。行政诉讼监督长期以来作为一种权力监督机制，在一定程度上忽略了其纠纷解决功能。随着新行政诉讼法的出台和人民群众“民告官”法律意识的增强，公众对及时有效化解行政争议的需求也逐渐凸显出来。行政诉讼法第一条在关于行政诉讼制度的目的中特别强调了“解决行政争议”；2021年6月《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》（以下简称《意见》）中明确提出“在履行法律监督职责中开展行政争议实质性化解工作，促进案结事了”；新修订的《人民检察院行政诉讼监督规则》第六条也规定了“人民检察院办理行政诉讼监督案件，应当查清案件事实、辨明是非，综合运用监督纠正、公开听证、释法说理、司法救助等手段，开展行政争议实质性化解工作”。

然而在实践中，行政争议往往存在化解周期长、矛盾尖锐、情况复杂等问题，检察机关的行政诉讼监督不能全面满足当事人对争议化解的需要。最高检党组提出，检察机关要在办案中发现履职缺位，就要以“初心”的执着、“守心”的标准为民司法；以依法监督的“我管”，促职能机关依法履职的“都管”。行政争议实质性化解工作正是以“我管”促“都管”的具体体现，要持续做深做细做实。对于广大基层检察院而言，虽然位于社会治理的前沿阵地，具有化解矛盾和争议的天然优势，但在常态化开展行政争议实质性化解工作中，仍面临如下问题：

第一，行政争议化解难度大。行政争议案件多发生在“民与官”之间，一般此类案件均存在当事人双方矛盾冲突大、举证责任认定难的问题，甚至有些问题涉及行政法律、法规、部门规章、条例等专业领域及地方政府出台的政策，知识体系庞杂，所以此类案件具有行政权力与私权的冲突性强、专业性强等特点，对于多数基层检察院而言，都存在办案经验不足、争议化解难度大等问题。

第二，基层检察院行政诉讼监督案源少。由于行政争议实质性化解工作开展时间较短，社会公众大多对检察机关的行政争议实质性化解工作不甚了解，且大部分当事人都选择上诉途径解决诉求，因此对于基层检察院来说，依当事人申请而获得的监督案源较为匮乏，目前所掌握的线索绝大多数是依职权主动发现的。

第三，检察机关介入机制不完善。行政检察监督以事后监督为主，以事前、事中监督为辅，在充分尊重行政机关行使行政权、司法机关行使审判权的前提下，如何介入行政争议案件的化解，尚需与各单位在细节方面不断进行磋商。目前，行政检察对内仍缺乏较为完善的上层制度建设的支持，对外仍需要相应的立法支撑。这样的现状导致基层检察院对于介入机制的探索推进往往具有一定的难度。

为有效解决上述问题，基层检察院在开展行政争议实质性化解工作方面不妨尝试开展以下工作：

第一，建立基层检察院结对开展行政争议实质性化解机制。当前，法院施行的行政诉讼案件集中管辖，是一项法院通过统一指令管辖方式，实现司法审判区域与行政管理区域的有限分离，从而摆脱地方干扰，增强法院依法独立公正审理行政诉讼案件的司法能力的行政审判体制改革。结合基层法院行政诉讼案件集中管辖和交叉管辖的实际情况，检察机关可以探索将基层检察院分为若干组，结对开展行政争议化解工作。案件管辖地检察院从超脱于地方保护的角度，被告住所地检察院从了解本地行政机关情况的角度，共同发力，互相配合，通过集中办理案件，发挥各自优势，落实监督职责，强化监督效果。

第二，实施“内脑”智慧与“外脑”助力相结合的争议化解方式。行政争议案件往往涉及较为专业的法律政策问题，因此在开展争议化解工作中，基层检察院可利用自身司法审查的专业优势，发挥“内脑”智慧，组建专门的行政争议化解中心，定点设立，配齐相关设施，以案件为单位成立办案组，实现行政争议实质性化解工作的常态化、制度化。同时，根据实质性化解行政争议的需要，可借助“外脑”力量，邀请相关领域、相关行业的专业机构和专业人士，以及群团组织、基层群众性自治组织等参与化解，协助解决不同领域、不同类型的行政争议。

第三，推行“检察+司法+行政”三位一体的复合办案模式。党的十八届四中全会强调建立多元化纠纷解决机制，实践中，基层检察院应与法院、司法行政机关加强协作联动和沟通联系，探索建立“三位一体”的复合办案模式，深入探求行政相对人的根本诉求，整合司法资源，弘扬新时代“枫桥经验”，充分发挥检察院、法院、司法行政机关在国家治理体系和治理能力现代化建设中各自的职能作用，解决群众反映强烈的行政争议问题，围绕新时代人民群众多样化、多层次的司法需求，为人民群众提供优质的检察产品和服务。一方面，基层检察院与法院建立良性的互动，对于那些经法院审理后，拟判决确认行政行为违法或无效、给原告造成损失、有调解可能的案件，法院可以邀请检察院参与调解；另一方面，基层检察院与司法行政机关建立联合工作机制，对于进入行政复议阶段的案件，司法行政机关可以邀请检察机关介入相关行政争议的化解。检察机关接到邀请后应积极参与，并提出争议化解方案，酌情开展调查核实工作，还可通过公开听证、释法说理、心理疏导等方式，与法院、司法行政机关共同做好争议化解工作。

（作者单位：内蒙古自治区呼伦贝尔市扎赉诺尔区人民检察院）

签名笔迹明显不一致是否属于登记机关审慎审查义务的范围？

□翁武华 李可眉

2015年8月17日，A公司委托甲到某市市场监督管理局办理股权变更登记，申请将公司的股东由王某、张某、刘某变更为王某。2015年8月19日，某市市场监督管理局根据甲提供的《A公司股东会会议决议》、张某与王某签订的《公司股权转让协议》、刘某与王某签订的《公司股权转让协议》等材料，为甲办理了股权变更登记。2018年5月9日，张某与刘某得知此事后，以某市市场监督管理局为被告向法院提起行政诉讼，诉请撤销该股权变更登记行为。

在诉讼过程中，2018年7月18日，张某与刘某申请对《A公司股东会会议决议》和《公司股权转让协议》上张某和刘某的签名及手印进行司法鉴定。司法鉴定中心出具的鉴定意见为：《A公司股东会会议决议》《公司股权转让协议》中刘某、张某的签名均不是本人所书写。2018年12月24日，某市市场监督管理局作出决定，撤销了2015年8月19日作出的股权变更登记。一审、二审法院均认为《A公司股东会会议决议》中张某、刘某签名的字样，与两份《公司股权转让协议》中张某、刘某签名的字样存在明显不同，某市市场监督管理局未尽到审慎审查义务，导致登记错误，鉴于其已撤销原股权变更登记，遂判决确认某市市场监督管理局原股权变更登记的行政行为违法。某市市场监督管理局不服，向检察机关申请监督。

本案中，对于签名笔迹明显不一致是否属于行政机关审慎审查义务的范围，以及法院判决是否正确，存在两种不同意见：

第一种意见认为，行政许可法规定申请人对自己提供的材料真实性负责，公司登记管理条例第二条第二款规定：“申请办理公司登记，申请人应当对申请文件、材料的真实性负责。”法律、行政法规和规章没有规定签名笔迹明显不一致由登记机关负责审查。另外最高人民法院《关于审理公司登记行政案件若干问题的座谈会纪要》（以下简称《纪要》）不是司法解释，对登记机关没有拘束力，因签名明显不一致而导致登记错误的应通过民事诉讼解决。因此，某市市场监督管理局在履行职责时，不存在履行审慎审查义务问题，法院判决确认某市市场监督管理局股权变更登记的行为违法错误，检察机关应提出抗诉予以纠正。

第二种意见认为，根据《纪要》规定，审慎审查义务主要是指公司登记机关在履行登记行政案件若干问题的座谈会纪要》的疑问的答复中明确指出：“《纪要》关于审慎审查义务的规定，主要是指公司登记机关在登记过程中存在重大过错，如已经有明显证据表明登记材料可能存在虚假，或非专业人员在不采取专业技术辨别的情况下也可发现疑问，而公司登记机关未采取进一步调查核实的措施导致错误登记等情况。”本案中，A公司申请股权变更登记提交的《股东会会议决议》中张某、刘某签名的字样，与两份《公司股权转让协议》中张某、刘某签名的字样存在明显不同，该不同之处某市市场监督管理局的工作人员凭普通“理性人”的注意义务就能觉察到却没有发现，也没有要求A公司补充相关证明材料或采取必要措施对这一问题进行核实，导致登记错误，应视为在作出案涉登记行为时未尽到审慎审查义务。

第三，登记机关适用审慎审查义务有利于维护交易安全。从我国公司登记的历史沿革来看，公司登记行为从最初的以审查登记材料真实性为主的实质审查发展到以审查公司登记材料是否齐全为主的形式审查。应当看到，形式审查的出现的确提高了登记机关审查义务的出现有效弥补了形式审查存在的弊端，审慎审查并不是介于形式审查和实质审查之间的所谓折中审查，而是行政机关不管在形式审查还是实质审查中都应尽到的一种职责，即行政机关作为相应职能部门，其工作人员作为普通“理性人”，在履行职责时应具有注意义务，通过对申请材料进行力所能及的把关，减少公司交易纠纷，维护市场交易安全。

处理结果：检察机关审查后认为，本案某市市场监督管理局在履行股权变更登记职责时，对A公司提交的《A公司股东会会议决议》与《公司股权转让协议》中张某、刘某二人签名的字样存在明显不同问题未尽审慎审查义务导致登记错误，法院在行政机关自动撤销原行政行为、申请人又不撤诉的情况下，判决确认某市市场监督管理局原股权变更登记的行为违法并无不当，遂依法作出不支持监督申请决定。同时，为统一法律适用，检察机关与某市市场监督管理局进行座谈，就审慎审查义务问题进行讨论。经检察机关释法说理，某市市场监督管理局表示将认真遵守审慎审查义务的规定，推动登记行为依法、规范、安全实施。

（作者单位分别为贵州省人民检察院、贵州省高级人民法院）

实务解疑

【公 告】

检察日报2022年6月22日（总第9911期）

由倍传：本院受理原告城阳区金品源鞋底加工厂诉你买卖合同纠纷一案，现依法向你公告送达起诉状副本、应诉通知书、举证通知书及开庭传票，自公告之日起30日即视为送达。提出答辩状和举证期限均为公告期满后15日内。并定于举证期满后第3日上午9时（节假日顺延）在本院监村法庭第一审判庭开庭审理，逾期将依法缺席裁判。

山东省青岛市即墨区人民法院

卢希迪、青岛招联金服不动产投资有限公司、第三人青岛市喜盈门典当有限公司：本院受理原告刘晓冰诉你们不当得利纠纷一案，现依法向你们公告送达起诉状副本、应诉通知书、举证通知书及开庭传票，自公告之日起30日即视为送达。提出答辩状和举证期限均为公告期满后15日内。并定于举证期满后第3日上午9时（节假日顺延）在本院监村法庭第一审判庭开庭审理，逾期将依法缺席裁判。

山东省青岛市即墨区人民法院

李时福、青岛好利淮工贸有限公司：本院受理原告孙述霞诉你们劳务合同纠纷一案，现依法向你们公告送达起诉状副本、应诉通知书、举证通知书及开庭传票，自公告之日起30日即视为送达。提出答辩状和举证期限均为公告期满后15日内。并定于举证期满后第3日上午9时（节假日顺延）在本院监村法庭第一审判庭开庭审理，逾期将依法缺席裁判。

山东省青岛市即墨区人民法院

孟庆敏、葛红敏：本院受理原告中国邮政储蓄银行股份有限公司青岛即墨区支行诉你们金融借款合同纠纷一案，现依法向你们公告送达起诉状副本、应诉通知书、举证通知书及开庭传票，自公告之日起30日即视为送达。提出答辩状和举证期限均为公告期满后15日内。并定于举证期满后第3日上午9时（节假日顺延）在本院监村法庭第一审判庭开庭审理，逾期将依法缺席裁判。

山东省青岛市即墨区人民法院

杨肖静：申请执行人深圳农村商业银行股份有限公司大鹏支行与被执行人深圳海博瑞网络技术有限公司、杨肖静借款合同纠纷一案，本院作出的（2021）粤0307民初2210号民事判决已发生法律效力。由于被执行人没有履行生效法律文书确定的义务，申请执行人向本院申请强制执行，本院依法受理。因你方下落不明无法直接送达，本院依法向你方公告送达下列执行法律文书，主要内容分别为：一、本院（2022）粤0307执1432号执行通知书。限你方自本通知送达之日起5日内履行生效法律文书确定的义务，并承担迟延履行期间的债务利息、申请执行费及其他相关费用等。逾期不履行，本院将依法强制执行。二、本院（2022）粤0307执1432号报告财产令。限你方在本令送达之日起5日内，如实向本院报告当前以及收到执行通知之日前一年的财产情况。执行中，如果财产状况发生变动，应当自财产变动之日起10日内向本院补充报告。三、本院（2022）粤0307执1432号执行裁定书。裁定查封、冻结或划拨被执行人深圳海博瑞网络技术有限公司、杨肖静名下价值人民币5002713.88元的财产（以人民币5002713.88元及迟延履行期间的债务利息、申请执行费、执行中实际支出的费用等为限）。四、本院（2022）粤0307执1432号查封通知书。本院已于2021年2月5日查封了你方名下位于被执行人杨肖静名下位于深圳市龙岗区平湖镇华南国际纺织服装原辅料物流区二期3E-144、3E-145、3E-146、3B-010、1A-067房产【权属证号：粤（2017）深圳市不动产权第0240437、0239729、0239827、0240146、0239761号】。限你方在本通知送达之日起10日内履行生效法律文书确定的义务；逾期不履行，本院将依法处置上述财产。五、本院（2022）粤0307执1432号之一执行裁定书。裁定拍卖、变卖被执行人杨肖静名下位于深圳市龙岗区平湖镇华南国际纺织服装原辅料物流区二期3E-144、3E-145、3E-146、3B-010、1A-067房产【权属证号：粤（2017）深圳市不动产权第0240437、0239729、0239827、0240146、0239761号】以清偿债务。六、本院（2022）粤0307执1432号报告财产市价查询结果通知书。本院经于2022年5月27日在鹰眼执行综合应用平台查询：1.深圳市龙岗区平湖镇华南国际电子商务产业园1A-067房产【权属证号：粤（2017）深圳市不动产权第0239761号】的最后一次评估价为人民币1116232.08元。本院将以上述查询价格的80%即人民币892985.67元作为司法网络拍卖的起拍价对上述房产进行司法网络拍卖；2.深圳市龙岗区平湖镇华南国际纺织服装原辅料物流区二期3E-146房产【权属证号：粤（2017）深圳市不动产权第0239827号】的最后一次评估价为人民币955841.78元。本院将以上述查询价格的80%即人民币764673.43元作为司法网络拍卖的起拍价对上述房产进行司法网络拍卖；3.深圳市龙岗区平湖镇华南国际纺织服装原辅料物流区二期3B-010房产【权属证号：粤（2017）深圳市不动产权第0240146号】的最后一次评估价为人民币889495.89元。本院将以上述查询价格的80%即人民币711596.72元作为司法网络拍卖的起拍价对上述房产进行司法网络拍卖；4.深圳市龙岗区平湖镇华南国际纺织服装原辅料物流区二期3E-145房产【权属证号：粤（2017）深圳市不动产权第0239729号】的最后一次评估价为人民币955841.78元。本院将以上述查询价格的80%即人民币764673.43元作为司法网络拍卖的起拍价对上述房产进行司法网络拍卖；5.深圳市龙岗区平湖镇华南国际纺织服装原辅料物流区二期3E-144房产【权属证号：粤（2017）深圳市不动产权第0240437