

# 河南郑州: 用心用情化争议 案结事了促政和

## 中牟县: 18万元的处罚数额有没有依据

“我们将减免的罚款用于改良生产设备,已升级全封闭环保型生产线,避免造成环境污染……”近日,中牟县检察院检察官到某建材厂进行回访时,该企业负责人介绍道。看着企业恢复了正常生产秩序,检察官露出了欣慰的笑容。

某建材厂是一家小型民营企业。因该企业存在环境污染问题,当地生态环境监管部门对该企业作出18万元的行政处罚,并向法院申请强制执行,获得法院支持。该企业自行缴纳8万元罚款后,拒绝缴纳剩余罚款。

检察机关在与生态环境监管部门召开日常联席会议时获知该案件线索,在调查核实相关情况,决定于2020年12月立案并启动监督程序。经审查发现,生态环境监管部门对该企业作出行政处罚的依据是河南省环境保护厅制定的《河南省环境行政处罚裁量标准》,针对该条有明确的细化规定:“当年度再犯的应当处5万元以上10万元以下罚款。”

体到该案中,该企业是年度内再犯,应在5万元以上10万元以下的范围内进行处罚。生态环境监管部门对该企业处罚18万元,处罚过重。

在找到突破口后,该院及时向生态环境监管部门发出检察建议,建议其纠正违法行为,避免同类现象再次发生。该行政机关采纳了检察建议并进行了整改,最终对该企业罚款依法减少至8万元,保护了涉案民营企业的合法权益。

## 自贸区: 被搁置的5起违法占地案完成了整改

“检察机关通过行政争议实质性化解,推动解决了5起长期违法占地问题,落实了最严格的耕地保护制度。在土地执法查处领域,我们要加强行政执法与行政检察的衔接,形成更大工作合力。”日前,郑州市自然资源和规划局郑东新区分局工作人员对前来回访的河南自由贸易试验区郑州片区检察院(下称自贸区郑州片区检察院)检察官说道。

近期,自贸区郑州片区检察院在办理一起违法占地案件时,发现5起违法占地案件行政处罚决定未得到执行,包括未经批准占用耕地建设饭店、仓库、驾校等违法情形,违法占地均为3年以上。

该院经调查发现,上述案件土地执法部门多年前均已作出行政处罚,并向法院申请强制执行,但法院依据《最高人民法院关于违法的建筑物、构筑物、设施等强制拆除问题的批复》(法释[2013]5号)裁定不予执行,案件被长期搁置。该院经研究认为,一方面法院裁定不予执行适用法律确有不当,但因机构调整,该院已不管辖该区域行政非诉执行案件,无法纠正并重新作出裁定;另一方面,违法情形长期客观存在,行政机关仍有职责消除违法占地情形。该院遂向法院制发检察

建议,指出裁定存在的问题,建议其在以后工作中注意类案处理时的法律适用;向郑州市自然资源和规划局郑东新区分局制发检察建议,建议依法履职,推动违法占地情形整改。

为推动违法情形彻底整改,该院成立由郑州市自然资源和规划局郑东新区分局、金水路办事处及所在地村委会组成的联合争议化解组,讨论违法占地现状,分析整改面临的问题,研究制定化解方案。联合争议化解组对当事人进行充分的释法说理,指出占用耕地的违法性、危害性,拒不执行行政处罚决定可能产生的后果,同时建议当事人自行拆除,对拆除的设施充分再利用。最终,当事人认识到自己的错误,主动拆除违法建设,5起违法占地案件全部得到整改。

## 二七区: 申请人多年怨气消解了

“多亏了检察机关,让我们一家人长期以来心里的怨气消解了。”日前,接到郑州市二七区检察院承办检察官的电话时,因邻里纠纷引发的行政争议案件申请人何某难掩激动地说道。

2015年6月,何某发现自己房屋屋顶的沥青防水层被人揭掉,影响正常居住。何某遂向公安机关报案。某公安分局经调查取证,确定此事为邻居王某所为,其涉嫌故意损毁财物,遂对其作出拘留五日的行政处罚决定。何某认为某公安分局作出的处罚决定不当,向法院提起行政诉讼,请求判令撤销该决定并由相关部门重新作出具体行政行为。案件历经三年、三次审判后判决生效,法院判令某公安分局对何某涉案举报事项作出处理。

因某公安分局未执行判决内容,何某申请法院强制执行。法院执行立案后,某公安分局于2019年7月作出情况说明,表明民警已对王某进行了批评教育。法院认为该案已经执行完毕便作出结案处理。何某认为法院的行政执行活动违反法律规定,遂向检察机关申请执行监督。

二七区检察院受理该案后,一方面通过电话、当面约谈等方式与申请人充分沟通,了解申请人反映的核心问题;另一方面积极与法院、公安机关沟通协调,找准案件症结。

该院经审查认为,某公安分局对行政相对人的“批评教育”并非法定的行政行为,不能作为法院执行结案的依据。该院遂依法向法院发出检察建议,建议其在恢复执行的同时,强化执行力度,保护申请人的合法权益。法院采纳检察建议并书面回复,要求公安机关作出实体处理决定。2021年3月,公安机关作出了对行政相对人行政拘留十五日的决定。同时,承办检察官再次约谈申请人何某,公开答复处理决定,并对何某进行释法说理和心理疏导,彻底消除了其多年来积累的怨气。

## 航空港区: 被占用的深坑修复成了麦田

近期,当郑州航空港区经济综合实验区检察院(下称航空港实验区检察院)检察官来到一起行政争议案件所涉及的土地进行回访时,发现涉案土地已经平整完好,并种上了绿油油的麦田。

2016年3月,左某在未取得合法用地手续的情况下,在航空港实验区某村非法占用约50亩土地用来堆土。2020年8月,航空港实验区自然资源和规划局对左某作出31万余元罚款,要求其将非法占用的土地恢复原状。由于左某承租的土地是一个深十几米的大坑,如果要求其恢复原状,意味着要将非法占用的土地重新变成一个深坑。基于此,法院裁定恢复原状部分处罚缺乏现实可行性,不予执行。

行政处罚无法被强制执行,将导致违法占地的状态持续存在,不利于下一步执法工作。航空港实验区检察院依职权受理该案后,着手开展调查工作。经审查,承办检察官认为自然资源和规划局作出的行政处罚决定存在处罚内容不具体、不具有可执行性的问题,致使法院不支持其全部强制执行申请。

对此,2021年11月,该院邀请人民监督员、区自然资源和规划局负责人、区法院工作人员、律师代表等举行公开听证会,就本案处理征求意见。听证员均同意检察机关向自然资源与规划局制发检察建议,同时对检察机关开展行政争议实质性化解的做法表示认同和支持。

听证会当天,该院向航空港实验区自然资源和规划局发出检察建议,建议其在作出类似行政处罚时,要在充分调查核实的基础上综合考虑法律规定和现实情况,做到行政处罚具体清晰,具备可执行性。同时,该院多次与左某进行谈话,讲明案件利害关系,使左某认识到主动修复对其更为有利,督促其尽快将非法占用的土地堆进行清运。至此,在检察机关的努力下,该案件最终得以解决。

## 高新区: 拆除养殖场到底有没有瑕疵

“如今我们拿到了部分赔偿款,养殖场经营时的贷款也已基本还清。”日前,郑州高新技术产业开发区检察院(下称郑州高新区检察院)办案检察官对某养殖场负责人高某进行电话回访。

2021年初,郑州高新区检察院受理一起行政裁判结果监督案件。惠济区某养殖场向法院起诉,请求确认负责其辖区行政管理的镇政府的拆迁行为违法。法院受理案件后,以该涉案行政行为已受生效裁判的“羁束”,行政相对人不能对此提起行政诉讼为由,驳回了养殖场的起诉。高某不服裁定,向郑州市中级人民法院申请再审,法院驳回

其申请。高某于是到检察机关申请监督。

该院检察官经调查发现,养殖场的诉讼请求是确认某镇政府强制拆除其厂房的行为系违法行为,而法院在裁定书中提到的“羁束”理由,是以该区某行政机关对养殖场作出行政处罚后申请法院准予强制执行,而法院准予执行该行政处罚为依据的。对此,承办检察官充分运用调查核实权,调取了该案大量卷宗,多次和养殖场及镇政府、某行政机关的相关人员沟通了解相关案情,并按照法律文书的时间顺序绘制了详细的案件诉讼流程图,最大程度地还原了这起行政诉讼案件的全貌。

原来,该案中法院判决认定镇政府拆除



①



②



③



④



⑤

图①:高新区检察院干警在办理某养殖场与区自然资源和规划局行政争议案。图②:郑州市检察院副检察长陈宏钧接待来访群众。图③:郑州市检察院召开公开听证会促进行政争议化解。图④:郑州市检察院第七检察部干警实地调查案件情况。图⑤:郑州经济技术开发区检察院干警实地回访。

□本报记者 刘立新  
通讯员 周庆华 康前 蒋瑞东

“最近公司运营资金很紧张,这笔赔偿款真是‘及时雨’!”日前,河南省郑州某公司负责人李某专程来到郑州市检察院表示感谢。不久前,该公司收到了某区政府发放的165万元赔偿款,一起持续7年的行政征收补偿纠纷终于画上了句号。

2015年,该公司在租赁土地上建造使用的临街楼房被征收拆除,围绕征收补偿如何发放,该公司、土地出租方和某区政府前后后打了多年官司,争议一直未解决。郑州市检察院受理该案后,与三方当事人多次沟通协调,终于化解了这起争议多年的“老大难”问题。

通过实质性化解行政争议让“空转”的诉讼程序停下来,折射出郑州市检察机关在转变司法理念、积极能动履职方面所作的种种努力。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》印发,要求检察机关全面深化行政检察监督。在此之后,郑州市检察机关更加重视这项工作,常态化开展行政争议实质性化解,取得了喜人的成绩。

### 用心用情办好“小”案

“这些案件中有70%是小案,有的是田间地头的争议,有的是信息公开纠纷。虽然我们办理的只是个案,但在当事人那里可能就是天大的事,所以‘小’案不小,要认真办好。”在郑州市检察院副检察长陈宏钧看来,行政检察工作的目标并不在于办理了多么多案件,而在于把纠缠了多年的矛盾真正解决。

1998年9月土地改革时,巩义市某村村委会将田某柱承包的半亩地调整给田某威(村委会有记录),但田某威未与村委会签订土地承包合同。后来,两家因为半亩地的权属发生纠纷并诉诸法院。经过一审、二审,法院依据田某柱提供的土地承包合同把土地确权给了田某柱。田某威不服,于2017年打起了行政官司。经过一审、二审、再审,其诉求均被驳回。田某威于是向检察机关申请监督。受理该案后,该院第七检

察部主任房伟经审查认为,田某威未与村委会签订土地承包经营权证,不符合颁发土地承包经营权证的条件,该案不符合监督条件。案件本可以就此办结,但房伟了解到田某威与田某柱系同族亲属,因为半亩地两家反目成仇,其间还发生过肢体冲突,引发报警、治安处罚、举报村委会干部等问题,双方的矛盾以及与村委会的矛盾已结成“死结”。

为彻底解开这个症结,房伟与同事一方面与巩义市某镇政府、某村委会召开行政争议化解协调会,共同协商和解方案;另一方面有针对性地做好释法说理工作,打开申请人的心结,促使和解方案获得申请人的认可。最终巩义市某镇政府、某村委会、申请人三方当事人,在平等自愿、自主协商的基础上达成和解。某村委会承诺在申请人所在组解决一处适

合耕种的土地并为其办理土地承包经营权证,申请人明确表示息诉罢访。

据悉,郑州市检察机关建立行政争议实质性化解一体化办案机制,综合运用调查核实、走访说理、沟通座谈、检察建议、以抗促调等多种化解手段,持续推进行政争议实质性化解。三年来,郑州市检察机关共实质性化解行政争议97件,以办好“小”案彰显为大局服务、为人民司法的“大”情怀。

### 公开听证消解“难”案

“各位听证员、各位当事人,为促进行政争议实质性化解,根据《人民检察院行政诉讼监督规则》《人民检察院审查案件听证工作规定》,现就某投资督管案件公开听证监督案举行听证会……”2021年12月17日,随着主持人铿锵有力的宣读,郑州市检察院第85场行政检察听证会如期举行。

自2019年成立以来,该院第七检察部就公开听证作为化解争议的重要手段,在全省率先出台《行政检察听证会公开听证暂行规定》,成功办理全省首例行政检察听证案件,多项探索受到上级院肯定,并先后协助上

级院办理了多起公开听证案件。最高检关注的一件信访群诉的行政诉讼监督案,涉及人员多、“空转”时间长、信访隐患大。公开听证前,该院承办检察官崔向辉、李志、王涛多次讨论案件细节,约见申请人代表,到行政机关走访,调取关键文件资料;公开听证后,承办检察官逐个对申请人进行释法说理。经过公开听证、调查核实、专家咨询、走访沟通等多元化手段,这起信访近6年的案件最终得以实质性化解。一名当事人拉住承办检察官的手动情地说:“如果早有人像你们这样把案子查得这么细、讲得这么清,我就不告了。”

“公开听证的价值就在于促进案结事了,争议化解。目前郑州市检察院从院领导到检察官都有了听证经验,检察听证已成为郑州检察的一张‘名片’。”主持过多起公开听证案件的郑州市检察院检察长刘海奎对此深有体会。

### 精准监督破解“疑”案

“被拘留后我始终在村里抬不起头,孩子上学也被同学们笑话,感谢检察机关为我主持公道,还我清白。”从一起持续多年的“疑”案中解脱出来的申请人周某,近期接到了郑州市检察院承办检察官李志的回访电话。电话那头,周某的感激之情溢于言表。

周某是一名钩机司机。2013年11月26日,在某县政府主导的合村并城改造项目施工中,周某在操作中误将案某的部分房屋设施推倒损坏。秦某报案后,公安机关于2013年11月受理立案。2017年11月,公安机关以故意毁坏财物为由,对周某作出行政拘留十日的处罚决定。申请复议被维持后,周某起诉至法院,要求撤销行政处罚及行政复议决定。

承办该案后,李志在认真审查案件的基础上梳理出了两个疑点——周某是否应当承担法律责任?该案为何时隔4年才作出处罚决定?对此,李志通过实地调查核实、组织专家论证等方式查明了案件事实:周某的行为是政府行政行为的一部分,由此产生的法律后果应由政府承担;公安机关提供的证据不能证明周某具有损毁公私财物的主观故意,并且公安机关在立案之后一直进行调查和调解工作,致使行政处罚办案期限明显超期。该院据此向河南省检察院提请抗诉。

2021年10月,河南省高级人民法院依法作出改判,撤销案涉行政处罚及行政复议决定。

“促成一起案件的和解,检察官的确要付出很大的努力,在很多人看来是在‘自讨苦吃’。但看到当事人能从多年的讼累中解脱出来,行政机关能认同我们的努

力,多年的争议能得到化解,我们虽累却满足。”刘海奎说。

文稿统筹:本报记者 刘立新 通讯员 董雪梅 代欣 谢琨 李濯清 程晓凯