检察日报

政和司刊

ZHENGHE ZHOUKAN

行政检察

2022年8月3日

第 033 期

本刊策划 李英华 杨 波

编 辑 刘文晖

美 编 赵一诺

校 对 侯 静

联系电话

010-86423385

电子信箱

xinminxing2020@163.com

冒名顶替婚姻登记被撤销

□本报记者 张吟丰

通讯员 刘健

近日，怀化铁路运输检察院与怀化铁路运输法院针对冒名顶替婚姻登记案件，在湖南省麻阳苗族自治县司法局召开调解会，成功化解一起因冒名顶替、弄虚作假导致婚姻登记错误且撤销难的行政争议案件。

2007年，吴某甲的妹妹吴某乙因未达到法定结婚年龄，冒用吴某甲的身份信息与邓某到麻阳苗族自治县民政局婚姻登记处进行结婚登记。今年1月，吴某甲在凤凰县民政局婚姻登记处申请办理结婚登记时，被告知自己已登记结婚，无法再办理结婚登记。5月，吴某甲向怀化铁路运输法院提起行政诉讼，要求撤销该婚姻登记并申请诉前调解。怀化铁路运输法院根据《怀化铁路运输法院 怀化铁路运输检察院关于参与诉源治理共治、建立行政争议实质性化解工作机制的实施办法（试行）》，邀请怀化铁路运输检察院共同开展诉源治理。

怀化铁路运输检察院在案件办理过程中了解到，该案已过最长起诉期限，进入诉讼程序已无实际意义，民政局主动撤销结婚登记依据不足。该院还查明，吴某乙与邓某私自拿着吴某甲的户口簿、冒领的身份证到麻阳苗族自治县民政局婚姻登记处申请结婚登记时，该婚姻登记处为双方办理了结婚登记手续并颁发了结婚证。在办理过程中，吴某乙的冒名登记行为违反了诚信原则，而麻阳苗族自治县民政局婚姻登记处因受当时技术条件限制，未能审查发现吴某乙系冒用他人身份信息而为其进行了不当婚姻登记，导致吴某甲的合法权益受到损害。

调解现场，怀化铁路运输检察院向麻阳苗族自治县民政局发出检察建议书，建议麻阳苗族自治县民政局根据最高人民法院、最高人民检察院、公安部、民政部《关于妥善处理以冒名顶替或者弄虚作假的方式办理婚姻登记问题的指导意见》第四条之规定，依法撤销怀麻结字某号结婚登记。麻阳苗族自治县民政局采纳检察建议，并承诺将按照行政程序依法依规撤销该案婚姻登记。

liby立白
健康幸福每一家

擅自占用承包林地建房，法院作出裁定准予强制拆除，可违建依旧岿然不动。检察机关依法实施行政非诉执行检察监督后，事情发生了转机——

一场“强拆”变“自拆”的嬗变

□本报记者 郭树合

近年来，一些土地承包者擅自改变土地用途，在承包土地上建设违法建筑，当行政执法部门进行查处时，他们往往以建设“看护房”的名义蒙混过关，导致拆除工作久拖不决，形成了不良的示范效应。日前，山东省某市检察院在查办一起案件中积极探索以行政非诉执行监督方式，兼顾法、理、情，消除了当事人的抵触心理，使政府难以实施的“强拆”变为当事人心甘情愿的“自拆”，并为当地处理其他同类型案件提供了可借鉴的经验。

此案因取得了案结事了政和的办案效果，被评为全国检察机关“土地执法查处领域行政非诉执行监督”专项活动优秀案件。

群众来信举报3200平方米违建

“我们村的林地里有一处违建别墅，行政机关早已作出限期拆除的行政处罚，法院也作出准予强制拆除的裁定，但是好几年过去了，违建别墅依然存在。检察院能不能好好查一查？”2020年6月的一天，山东某市检察院控告申诉检察部门移交过来的一封群众来信引起了该院行政检察部门检察官的注意。这是该院推动“四大检察”融合发展、建立案件线索内部移送机制后，首次将该机制应用于行政检察的办案实践中。

对这封群众来信所反映的情况进行初步分析后，该院行政检察办案团队敏锐意识到，这是一条有价值的行政非诉执行监督线索。经检察官联席会议讨论，该院决定对这一线索启动初查。办案团队随即制定初查方案，以法院、行政执法部门为目标，兵分两路开展调查取证工作。

通过调阅法院、行政执法部门的相关案卷，办案检察官初步了解到：被举报人刘某承包某村2000余亩荒山林地用于奶牛养殖和板栗种植。2016年5月，刘某未经相关部门批准，擅自占用承包林地中的3200平方米建设了别墅等建筑设施。行政执法部门对其违法建设行为依法进行查处，并作出行政处罚决定，责令刘某缴纳人民币8万元罚款，并限期拆除违法建筑设施。刘某在法律规定期间既未申请行政复议或提起行政诉讼，又不履行行政处罚决定，行政执法部门催告无效后向法院申请强制执行。2017年3月，法院裁定准予强制拆除刘某违法建造的别墅及其他建筑设施，具体由镇政府组织实施，行政执法部门协助配合；刘某于裁定送达之日起十日内履行缴纳罚款义务。

了解了基本案情后，检察机关立即函询法院执行局，得到的反馈情况证实，人民币8万元的罚款尚未收缴到位。

无人机高清摄像固定证据

初查情况与群众来信反映的情况基本吻合。为进一步查明案情，摸清违法建筑设施的现状，办案检察官决定前往违法建筑所在地进行实地调查。

到达现场后，办案检察官发现，违法建筑设施位于刘某承包的荒山林地内部，出于看护和防火等需求，进出山林的道路均被人为设置的隔离栅栏封闭。办案检察官多次拨打刘某电话，却始终无人接听；通过当地政府工作人员帮忙联系到刘某并释明来意后，刘某又以身在外地、防火期内非工作人员禁止进山等理由推托。

第一次进行实地调查，办案检察官就吃了“闭门羹”，这让办案团队对此案的办理难度有了更清醒的认识。为稳妥、安全地掌握第一手关键证据，避免因措施不当而激化矛盾、引发负面舆情，该院分管副检察长亲自挂帅，安排成立联合调查组，由技术保障、警务等部门全力配合行政检察办案团队的调查取证工作，进一步提高调查取证工作质效。针对违法建筑设施地处荒山林地内部、人员直接进入取证存在困难的情况，技术部门建议利用无人机高清摄像功能，远程固定证据。这一建议得到调查组其他成员的一致认可。

再次前往违法建筑设施所在的林地后，调查组使用无人机进行远程抓拍，发现违建别墅等设施仍然存在。为增强证据的证明力，调查组采用持续定点拍摄的方式，进一步抓拍到违建内不时有人员进出，而且屋内有人吃饭、健身。

掌握了关键证据后，某市检察院就此案于2020年6月30日、7月16日分别向法院、当地政府发出检察建议，建议依法启动强制执行程序。

违建长期未拆除原因复杂

在长达4年多的时间里，行政执法部门和法院都依法履行了相应职责，可到头来罚款没缴、违建也没拆。究竟是什么原因导致行政处罚决定和法院裁定成了“一纸空文”？这一次，检察建议能够落实到位吗？

经办案检察官多方走访调查，这处违建长期未被拆除的复杂原因终于被查明——原来，违法建设的别墅等设施位于山区内部，建设体量较大。当初刘某投入很大心血，投资近千万元，且有部分建筑设施的建设目的符合法律规定。行政处罚决定作出后，刘某无法接受自己千辛万苦建成的房屋说拆就拆。此外，根据《中华人民共和国森林防火条例》《山东省森林防火管理规定》的相关规定，当事人依法应当为其经营林地配备必要的防火设施和设备。刘某承包2000多亩荒山林地，为此建设一些看护设施也属必要。正因如此，刘某的内心不舍、不满等多种情绪交织，对强制拆除工作的抵触情绪很大。

另一方面，违建设施处于山区丘陵地带，大型施工机械不便进场，拆除施工较为困难，且需要较多的资金投入。而刘某又是当地知名企业家，对地方经济发展贡献较大，法院作出准予强拆裁定后，刘某通过多种途径向当地政府表达自身诉求，给当地政府实施强拆工作增添了不小压力。

综合上述情况，办案检察官分析认为，在刘某的“心墙”消除前，直接采用强制手段拆除违建设施，既不利于拆除工作的顺利实施，也不利于优化地方营商环境和稳定民营企业的投资信心。

如何才能实现最佳办案效果？该院在发出检察建议后，安排专人靠前、盯紧，跟进检察建议的落实，并与法院、当地政府一道想办法，共同研究妥善解决问题的方案。

从“坚决不拆”到自动拆除

2020年12月31日，自然资源部办公厅、最高人民检察院办公厅联合签署《自然资源主管部门与检察机关在土地执法查处领域加强协作配合的试点方案》。随后，最高检在全国部署开展“土地执法查处领域行政非诉执行监督”专项活动。

如何在破解土地执法领域执行难题中实现双赢多赢共赢的目标？检察机关坚持问题导向，进一步加强与自然资源部门、综合行政执法部门、当地政府的沟通协商，更多地适用换位思考的方式做工作、想办法，多方协作一致，共同推动行政争议的实质性化解。最终，本着从当事人角度出发，立足于解决问题的同时最大限度消除当事人抵触情绪、化解当事人违建拆除的“心结”，确立了两步走方案：第一步，由当地政府积极牵线搭桥，寻求规划、土地等相关部门的帮助，探讨补办合法手续的可能性；第二步，联合行政执法部门、当地政府，加强与当事人的沟通，强化释法说理，让当事人充分了解国家的法律政策，逐步接受强拆事实，配合相关工作的实施。

图①：违建别墅拆除前
图②：采用无人机固定证据
图③：去现场摸排走访
图④：现场协商制定预案

方案确定后得到了各方的认可。随后，当地政府利用国家开展第三次土地调查的契机，与有关部门充分论证后重新调整镇村规划，同时通知刘某提供相关的租赁合同、建房证明、土地类别。经充分查证，刘某承包的地块位于山区林地，不属于镇驻地国土空间规划编制范围内，新的规划方案未得到上级批准，补办合法手续这一步行不通。

于是，第二步方案马上跟进。为全力实现行政争议实质性化解，由检察机关牵头，联合有关部门成立针对强拆的工作专班。经深入研究后，工作专班决定依法拆除餐厅、人造景观等大部分违法建筑设施，保留涉及养殖化验、森林防火等必要的小规模看护房，同时各方共同努力，进一步做好当事人的思想工作。在近一年的接触中，工作专班设身处地了解当事人的想法和诉求，以“求极致”的工作态度慢慢感化了刘某，使他“坚决不拆”的心态逐渐发生转变。

“我知道建这片房屋是没有经过审批的，但我为当地经济发展作出了那么大贡献，又承包了这片林地用于畜牧养殖、林业种植，建房子也是为了搞好经营管理。行政机关一纸处罚决定就要拆除，我当时根本接受不了。”当检察官再次登门做工作时，刘某袒露心声，“不过，一年来，通过检察机关和地方政府的一次次上门走访、不断地释法说理，我也知道了国家对林地保护、违建拆除的决心。你们的工作态度和良苦用心我都看在眼里，我愿意接受处罚，自己拆除违建设施。”

最终，刘某表示愿意履行义务，不但补缴了8万元罚款，还承诺主动拆除违建设施。目前，除允许保留的必要的看护房外，其他如会所，健身、娱乐设施等均已全部拆除。

做好监督办案“后半篇文章”

这起违法建筑设施的拆除，不仅实质性化解了长期存在的行政争议，还为该市土地执法查处领域行政非诉执行监督工作的开展起到很好的示范作用。

办结该案后，某市检察院并没有停下脚步，而是通过制发检察建议的方式积极开展类案监督工作，一方面建议行政机关通过详细的释法说理，化解当事人对行政处罚的疑虑与误解，促进执行难问题的有效解决；另一方面加强与法院、行政部门的沟通，对于不及时履行法院生效裁定行为予以纠正。同时，针对此类案件中暴露出的执行不顺畅、沟通不及时等问题，主动延伸工作触角，结合最高检“基层院建设落实年”、山东省检察院“全省基层院建设三年攻坚行动”各项部署，以专项活动为抓手，加强与自然资源主管部门协作配合机制的建设，推动建立自然资源行政执法与行政检察衔接平台，实现信息共享、案情通报、案件移送良性循环工作机制。

日前，该院与法院、司法局联合会签了关于《建立内外协作监督行政执法联动机制的意见》，该意见经市委全面深化改革委员会会议研究通过并印发实施。通过检察机关法律监督工作的积极推动，该市行政争议实质性化解平台目前已初步建立，行政检察监督、行政审判与行政执法之间协作配合通道得以打通。

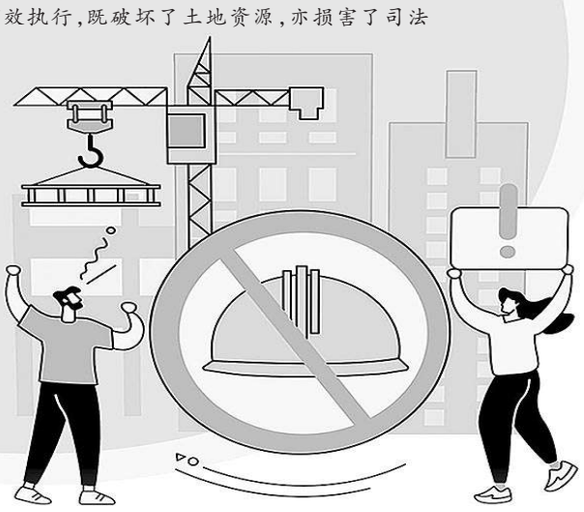
此外，为进一步落实检察建议，以此案办理为契机，该市自然资源局、综合行政执法局联合开展了拆违治乱攻坚专项行动。截至目前，已累计拆除存量违建46万平方米，拆除新生违建17处7674平方米。结合“作风能力提升年”活动，该市在建立三级网格巡查制度的基础上，还积极开展了“无违建”镇街、社区创建活动。

依法精准监督 防范“破窗效应”

□山东省检察院第七检察部主任 宋燕敏

在土地执法查处领域行政非诉执行案件中，法院以“裁执分离”模式作出准予执行的裁定后，如何达到行政权与司法权的最大匹配效益是一个重要课题。

对于怠于执行、执行不到位等情形，检察机关应树立能动检察理念，坚持全面审查与重点审查并重，精准提出监督意见，既监督法院依法履行职能，又监督行政机关落实主体责任，切实保障土地行政处罚决定全面有效执行，推动解决土地执法领域执行难题。

本案中，刘某的违法建筑设施长期存在，给地方政府土地管理、村镇建设带来了不良影响。非诉执行裁定得不到有效执行，既破坏了土地资源，亦损害了司法权威，对法治政府建设产生负面影响，且极易形成社会管理中的“破窗效应”。

检察机关以“土地执法查处领域行政非诉执行监督”专项活动为抓手，在制发检察建议后，加强跟进监督，推动提升土地执法查处效率，保护土地资源，切实体现了行政检察“一手托两家”的职能作用。