

政和周刊

行政检察

2022年11月23日

第038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

010-86423425

电子邮箱

xinminxing2020@163.com

“再也不用为排水发愁了”

□本报记者孟红梅 通讯员陈鸿江

“今年我们家下水道终于通畅了，再也不用为排水发愁了！”近日，河南省晋山县检察院的检察官接到一起行政争议案件当事人谢某的致谢电话。

谢某是晋山县下汤镇某村村民，他与亲戚杨某比邻而居。谢某家地势较高，杨某家地势较低，两家的宅基地中间隔着一条长约7米、宽约1米的胡同。下雨时，雨水从胡同注入下水道。杨某想在胡同内建房，谢某担心影响自家排水，两家因此产生矛盾。

在中间人的说和下，谢某和杨某先后两次达成书面协议，晋山县自然资源局也为杨某办理了集体土地使用证。2020年，杨某在未与谢某商谈的情况下，占用胡同大部分面积，在宅基地上修建了两层楼房。长期在外的谢某得知后予以阻止并要求杨某拆除楼房，遭到杨某拒绝。谢某先后到村委会、信访局、自然资源局等部门反映，均未能解决争议。

2021年2月，谢某将杨某诉至法院，请求拆除胡同内楼房。因杨某提供了集体土地使用证，谢某遂将县自然资源局诉至法院，请求法院判决撤销该局为杨某颁发的集体土地使用证。县自然资源局答辩认为，颁证程序合法，登记要件齐全，请求法院驳回谢某的诉讼请求。杨某也坚持称，自己建房不会影响谢某家排水。

法院根据与检察机关签署的行政争议实质性化解工作机制，邀请晋山县检察院参与争议化解。办案检察官与承办法官、县政府法制办负责人、人民调解员、村两委干部等先后两次到案发地实地察看，全面了解案情，听取当事人的诉求。通过分析，办案检察官认为，如果撤销案涉土地使用证，进而拆除建筑，不但执行难度大，且无法解决当事人之间的争议，甚至可能引发更多不安定因素。谢某最关心的是排水问题，如果能将这一问题解决，不但有助于化解矛盾，而且还能弥合亲情，遂提出了争议化解方案。征求谢某、杨某意见后，二人均表示愿意，村两委干部也帮忙从中做工作。

通过释法说理和调解，杨某当众向谢某赔礼道歉，并承诺一个月内解决谢某家的排水问题；谢某表示撤诉不再追究此事，双方签订了和解协议。法院裁定准予谢某撤诉。此案争议至此得到实质性化解。

以大局观扎实履职 以小切口化解争议 打造首都行政检察特色品牌

□本报记者 简洁
通讯员 丛珊

近日，记者从北京市检察院获悉，近年来，随着公民法治意识不断增强和法治化进程加快推进，特别是2014年修订行政诉讼法确立行政复议双被告制度以来，以国家部委为原审被告的行政诉讼监督案件数量上升，成为首都行政检察的一个重点领域。

“这类案件具有行政机关层级

高、涉案地域分布广、矛盾纠纷历时长、当事人期许高等特点，虽然行政相对人起诉的是国家部委，但根源性问题往往发生在全国各地，对北京行政检察履职能力提出了更高要求。监督质效好不好，直接关系到人民群众的司法获得感，关乎司法公信和司法权威，关乎首都社会安全稳定。”北京市检察院第七检察部主任李显辉介绍，该院于2021年6月制定相关工作方案，研究建立符合行政检察案件特点的工作机制，着力

打造首都行政检察特色品牌。

一年多来，北京市检察机关深刻把握行政检察“小案”内含“大政治”的要求，始终坚持把提升行政检察案件办理质效置于助力国家治理体系和治理能力现代化的高度予以推进，以实现“案结事了政和”为目标，不断完善制度机制，综合运用一体化办案、领导包案、公开听证、智慧借助等多种方式，提高行政检察案件办理的“三个效果”，品牌建设影响力和知名度显著提升。

内外兼修 促监督专业化水平提升

2021年，在办理苗某诉中国人民银行履行作出行政处罚决定职责检察监督案的过程中，李显辉发现该案争议虽源于金融领域投诉举报事项，但核心争议在于申请人所投资的互联网金融产品的交易方式、风险责任承担等内容。考虑到该案的核心争议涉及金融领域的前沿问题，专业性、技术性较强，为准确识别争议焦点、厘清所涉法律关系，检察机关邀请互联网金融法律事务专业委员会专家开展论证。

论证会上，与会专家在对资金扣划、强制平仓、免责条款、结算方式等专业内容进行解读的基础上，深入分析了本案所涉的交易结构及所形成的法律关系，对交易过程中涉及的个人用户、金融服务方、商品交易所等主体的权利义务进行明晰，厘清了个人投资的风险承担内容与金融监管机构的监管职责范围。“专家们帮了大忙！我们在此基础上，对申请人投诉举报请求权的事实及法律基础进行充分分析，对本案核心争议焦点进行深入研判，对申请人的监督理由进行全面回应，最终实现了较好的释法说理效果。”李显辉说。

据了解，近年来，随着北京市检察机关受理的涉部委行政检察案件

增多，案情简单和案情疑难复杂两极分化的特点逐渐显现。从案件所涉实质行政争议看，除传统的征地拆迁、医疗、教育等领域的案件外，金融、知识产权等领域的案件占比逐年增高。

“查清案件事实、厘清法律关系是精准回应当事人监督申请、做好释法说理的基本前提。尤其是面对疑难复杂案件，在法律适用不明确的前提下化解行政争议，难免给当事人留下‘和稀泥’‘葫芦僧乱判葫芦案’等印象，不仅难以服众，而且容易引发新的矛盾。”李显辉告诉记者，对于法律关系复杂、所涉领域专业性强的涉部委行政检察案件，北京市检察机关采取了“内外兼修”的思路来应对——对内强化人才培养，打造人才高地；对外注重加强智慧借助，通过专家咨询，共同研判，厘清法律适用争议问题。

目前，北京市检察机关按照业务专攻、专案专办原则，在市检察院和各分院分别设立专门的办案组，选配工作认真负责、办案经验丰富、协调能力强的检察官专门办理涉部委行政检察案件，在实践中着力提升特色检察专业化水平。

采访中，李显辉拿出了一份名单，上面是北京市检察机关入选全国检察机关首批行政检察人才库的7名检察官和28名北京市行政检察专家和骨干。“这些人既是北京行政检察队伍的‘生力军’，也是承担新生人才培养任务的‘老师傅’。”李显辉说，同时，为了高质量办理涉部委行政检察案件，北京市检察机关也在提升行政检察理论研究水平上下了大力气，以推动理论与实践深度融合来带动履职能力与办案质效整体提升。

依托北京市行政诉讼监督研究基地，近年来北京市检察机关行政检察理论研究硕果丰硕。《行政检察指导性案例研究》等多项课题获最高人民检察院检察理论课题研究课题、检察应用理论研究课题立项。其中，在最高检第七检察厅与检察日报社组织开展的“做实新时代行政检察”征文活动中，多篇论文获奖。同时还有多项理论研究成果获评全国检察基础理论研究成果。

高校众多、人才聚集的优势，是北京的地域优势。一直以来，北京市检察机关坚持充分利用该优势，积极引入“外脑”，不断提升检察履职质效，行政检察监督工作也不例外。记者了解到，依托北京市行政诉讼监督研究基地，北京市检察机关专门组建了北京自身的行政检察智库，智库的构成领域逐步从传统法学向金融证券、知识产权、计算机网络等新兴学科转向。实践中，各领域的专家们也在办案中充分发挥“外脑”作用，为检察官办案排除技术壁垒，促进办案专业化、精细化水平显著提升。

“涉部委行政检察案件影响大，需要把提升此类案件监督质效置于助力国家治理体系和治理能力现代化的高度予以推进。这类行政争议案件关系老百姓的切身利益，需要以专业的精神让案子‘立得住’，也要以‘看得见’‘听得到’的形式促进争议实质性化解。”李显辉说。

图①：北京市检察院第一分院检察官赴外地，在监督申请人“家门口”召开公开听证会。

图②：北京市检察院第三分院针对当事人希望平等对话的诉求，专门召开公开听证会。

图③：北京市检察院办案检察官当面听取监督申请人意见。

联动协作 探究诉讼背后的实质争议

“涉部委行政检察案件的特点之一就是案件监督申请人多为京外公民，实质性行政争议主要源于申请人户籍地或居住地，这些原发行政争议未得以解决是当事人起诉的根本原因。”李显辉告诉记者，如果只是就案办案，难以发现和纠正问题，就会导致当事人持续、重复信访，行政检察监督也最终可能成为“程序空转”中的一环。“想要确保全面查清案件事实，就必须改变传统‘坐堂办案’‘书面审查’的办案方式，加大‘走出去’实地调查核实力度。”

2018年，陈某认为住房和城乡建设部作出的复函造成了当地政府、法院关于强制腾空拆除当事人房屋的决策错误，造成强拆民房的严重后果，遂起诉至法院，要求确认复函违法。在一审、二审和再审均未获法院支持的情况下，2020年9月，陈某向北京市检察院申请监督。

办案检察官闫俊瑛审查后认

为，住房和城乡建设部作出的复函实际上属于国务院各部委就特定事项进行释明而制定、发布的具有普遍约束力的规范性文件，具有针对不特定对象、反复适用等特点，此类抽象行政行为不属于行政诉讼的受案范围。

“为了解决申请人的实际诉求，我们决定商请陈某所在地检察机关查明案件背后的原发行政争议。”闫俊瑛说，在当地检察机关的协助下，办案人员了解到申请人的真实诉求其实是意图通过确认住房和城乡建设部作出的复函违法，从而认定当地行政机关违法拆迁许可证明期限的行为违法，进而确认拆迁行为违法，以此表达对拆迁补偿安置工作的不满。

随着调查核实的深入，办案组了解到申请人其实已经签订了拆迁补偿安置协议、产权调换协议及补充协议，并已落实到位。据此，办

案组根据审查情况加强释法说理，并得到申请人认可，这起行政争议最终以实质性化解。

李显辉介绍，“调查”与“评估”都是促进行政争议实质性化解的前置程序，由于涉部委行政检察案件申请人的跨地域特点，北京市检察机关在实践中持续建立健全上下联动和跨省协作机制，加强与行政争议原发地相关行政机关和案涉部委的沟通联动，切实发挥行政争议所在地检察院的属地优势，查清当事人的实质争议，并评估是否有化解空间。“尤其是在疫情防控形势下，联动协作的一体化办案模式作用更加凸显。”李显辉说。

公开听证 实现剖析争议与平等对话

“我期待这个听证会很久了，感谢检察机关提供这次机会，让我把憋在心里十多年的话说出来。”2021年7月9日，一场行政争议监督案件的公开听证会在北京市检察院第三分院举行。听证会上，监督申请人魏某的法定代理人激动地说。

原来，魏某出生后被诊断为一级脑瘫，其家人认为脑瘫系其出生时医院的医疗行为不当所致，并委托某地司法鉴定科学研究院进行了鉴定。鉴定结果显示，医院的医疗行为与魏某脑瘫的损害结果之间无因果关系。魏某及其家人对鉴定结果不满，多次向该地司法局投诉，后因其答复行为以及司法部的复议行为不服，向该地司法局、司法部申请公开听证。2019年6月，魏某（其家人作为法定代理人）以申请公开听证均未举行，剥夺当事人申辩权利为由提起行政诉讼，案件经过一审、二审，法院均以公开听证程序并非法定程序为由驳回其诉讼请求。2021年3月，魏某据此向北京市检察院第三分院申请检察监督。

“经审查，我们认为法院裁判并无不当，考虑到当事人已进行数十次民事或行政诉讼，其根本诉求是希望行政机关对不利于自身的结论作出解释和说明，核心在于进行一次‘平等对话’。”办案检察官刘京蒙说。经研究后，该院决定依当事人申请举行听证会。

当日，听证会邀请法医学、行政法领域的专家作为听证员。会上，魏某的法定代理人充分表达了诉求，听证员与检察官围绕专业问题进行了深入的释法说理。听证会后，魏某的法定代理人连连表示感谢，说这场听证会让自己感受到了重视和关心。

记者了解到，公开听证作为检察机关广泛听取各方意见、深化政务公开、自觉接受监督、确保案件得到依法正确处理的一种办案方式，已逐步成为北京检察机关办理涉部

委行政检察案件的新常态。

2020年，王某就两件行政诉讼案向北京市检察院第一分院申请监督。在此之前，王某因房屋质量问题已先后提起90多件行政、民事诉讼，要求换房并给予赔偿，诉讼涉及住房和城乡建设部等多个部委。

“我们经审查认为，王先生的起诉不符合法定起诉条件，原审法院裁定驳回其起诉并无不当，遂作出了不支持监督申请的决定，但他还是不甘心，多次来信来访要求重新处理。”李显辉介绍，考虑到王某居住在京外，且年过七旬，进京不便，为就地化解矛盾，办案组决定争取当地检察机关的支持合力化解，举办一场听证会来为王某解开“疙瘩”。

2021年7月27日下午，北京市检察院第一分院副检察长张际枫带领办案团队奔波700多公里，在申请人家门口举办了听证会。会前，办案团队对王某进行了走访调查，了解王某居住小区房屋质量和居住情况。会上，听证员对案涉争议进行了剖析，建议当事人理性诉讼；检察官从办案过程、适用法律等方面耐心地释法说理。经过沟通，王某渐渐放下了对司法机关的不信任，现场气氛也由剑拔弩张转向心平气和。王某坦陈，“之所以进行多次行政诉讼，意在借行政诉讼向行政机关施压，进而解决民事争议”，并对办案组远赴当地为其举行听证会表达了感谢。

召开听证会不仅能够充分保障当事人的陈述、申辩、辩论权利，还可以尽最大可能争取当事人对裁判结果的接受和认可。实践中，公开听证为涉部委行政检察案件的当事人搭建了公平公开、高效畅通的“面对面”对话平台，充分尊重和保障其知情权、参与权与监督权，通过“晒出”办案过程以及听证员的专业支持，以“看得见”“听得到”的法治形式，赢得当事人的高度认可。



提升行政检察案件办理质效 实现做实做强做优目标

□北京市人民检察院党组成员、副检察长 黄宝跃

习近总书记在党的二十大报告中强调，坚持全面依法治国，推进法治中国建设。他指出，全面依法治国是国家治理的一场深刻革命，关系党执政兴国，关系人民幸福安康，关系党和国家长治久安。必须更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家。北京市检察机关将深入学习贯彻党的二十大精神，坚持把提升行政检察案件办理质效置于助力国家治理体系和治理能力现

代化的高度予以推进，实现行政检察特色品牌做实做强做优目标。

一是完善一体化办案机制，强化调查核实+矛盾化解工作。改变传统“坐堂办案”“书面审查”的办案方式，“书面审查”“书面审查”的办案方式，加大“走出去”实地调查核实力度，加强远程调查核实工作，确保全面查清案件事实，积极商请行政争议发生地的外省

市检察院，共同做好争议化解、风险防控工作；坚持繁简分流、精准监督，针对案件不同特点开展释法说理或行政争议实质性化解；持续建立健全与国家部委的信息共享等机制，深入开展政策咨询、联合接访、联合听证工作。

二是加强科技赋能检察机制支撑。充分利用远程视频技术手段，完善检察听证室等建设，为检察人员远程开展听取意见、听证、宣告、化解等工作提供科技支撑，努

力为京外人民群众提供优质、高效、便捷的检察服务；发挥首都科技资源集聚的优势，依托北京市政法办案智能管理系统、跨部门大数据办案平台建设等，加强与法院、外地检察机关、相关国家部委的信息共享，加大对内外资源数据的整合统筹、深度分析和应用，切实将科技优势转化为监督效能，通过深化“智慧赋能检察”支撑首都行政检察高质量发展。

三是践行“穿透式”监督理念，以

特色品牌建设为牵引，确保行政检察产品引领社会、促进治理、推动发展作用更加凸显。争取通过行政检察监督，促进中央部委某一领域或者全国条线行政执法、制度机制的完善，将监督效应辐射到全国；强化源头治理和防范，加强对规章及规章以下规范性文件附带性审查，积极发挥法律监督年度报告、检察建议等功能作用，突出“治理”导向，抓好类案监督，促进执法标准统一和治理制度机制健全。