检察日报

政和周刊

ZHENGHEZHOUKAN

行政检察

2022年12月21日

第 039 期

本刊策划 李英华
杨 波
编 辑 高 扬
美 编 赵一诺
校 对 李 娜

联系电话
010-86423425
电子信箱
xinminxing2020@163.com

为推进法治中国建设提供行政检察样本

——首届行政检察指导性案例学术研讨会综述

□**本报记者** 刘亭亭

“把握行政检察监督的边界，核心在于区分法律问题与行政问题。”

“行政争议实质性化解为化解纠纷提供了一条法律救济的可行性路径。”

……

日前，首届行政检察指导性案例学术研讨会以线上方式在京召开。五十余位来自高校、科研机构以及法院、检察院等法学理论界与司法实务界人士齐聚一堂，聚焦最高检行政检察指导性案例，集思广益，研讨行政检察监督理论与实务发展中的问题与难点。

此次研讨会由中国法学会行政法学研究会主办，中国法学会检察学研究会行政检察专业委员会、中国政法大学法治政府研究院协办。

据了解，最高检自确立“四大检察”全面协调充分发展的法律监督总体布局并成立第七检察厅专司行政检察职能以来，分别以“行政诉讼监督与行政非诉执行监督”“行政争议实质性化解”“行政检察类案监督”为主题，共发布三批13个行政检察指导性案例。这些案例涉及行政许可、行政处罚、行政强制执行、行政登记、行政复议、信息公开等与群众利益密切相关的领域，不仅是检察机关不断做实行政检察的缩影，更是对行政检察工作持续走深走实的有力引领。

“这些指导性案例凝聚着行政检察四年来的发展足迹与经验。”中国政法大学校长，中国法学会副会长、中国法学会行政法学研究会会长马怀德表示，检察机关既不是执法者，亦不是审判者，而是监督者，需要比执法者、审判者更熟悉了解业务本身存在的问题。这样的角色使命，也就决定了检察机关要在更高站位解决一些共性的难点问题，督促实现“案结事了政和”，甚至能为相关法律法规的进一步修改完善提供实践基础。

找准新增长点，科学把握行政检察新格局

2019年9月25日，最高检第七检察厅首次亮相最高检新闻发布会，发布第十五批指导性案例（检例第57—59号），这也标志着最高检指导性案例实现了“四大检察”全覆盖。

该批指导性案例包括1件生效裁判监督类案例、2件非诉执行监督类案例。时隔三年再研究，其指导意义与价值愈加显现。

“检察监督在履职办案中首先要把握好边界，其核心是判断区分法律问题和行政问题的边界。”对外经济贸易大学副校长王敬波教授表示，在某实业公司诉某市住房和城乡建设局征收补偿认定纠纷抗诉案（检例第57号）中，官司的源头在于双方对征收补偿标准的认识不一致。检察机关在各方争执不下的情况下，充分调查核实，挖掘出了一个隐藏的事实，即案涉公司涂改了相关规划许可证件，导致原审判决采信的关键证据存在瑕疵。检察机关在该案办理中恰当地把握了边界问题，对证据选择、补偿标准判断等进行全面监督，而对于行政类问题的专业判断则交由专业鉴定部门或上级行政机关处理，既没有超出法律监督的边界，又充分尊重和发挥行政机关、审判机关的职能作用，各方各司其职，凝聚合力，保护了国家利益。

湖北省某县水利局申请强制执行肖某河道违法建设处罚决定监督案（检例第59号）是检察机关在一则新闻报道中发现的案件线索——肖某在河道内违建持续多年，一直未履行行政处罚决定，严重影响了行洪、防洪安全。而行政机关与法院对违法建筑物未被强制拆除的原因则各执一词，均认为对方具有强制执行权。

“行政检察的效力取决于监督的精准程度。制发检察建议不能‘一发了之’，要真正把问题点出来、点到位，才能让被监督者心服口服，让行政检察监督更具生命力、权威性。”北京大学法学院教授湛中乐进一步介绍说，根据法律规定，行政非诉执行存在三种情形，分别是行政机关有强制执行权；行政机关没有强制执行权，需要申请法院强制执行；行政机关既可以执行，也可以申请法院强制执行。“检察机关依据相关法律规定精准判断出该案属于第一种情况，并且针对背后的程序问题以及涉及的社会治理问题提出有针对性的建议，迅速解决了‘搁浅’数年的违建拆除问题。”

北京师范大学法学院教授张红深有同感。她说，作为法律监督者，检察机关的介入为行政机关依法行政、审判机关依法独立行使审判权注入了强大动能，以能动履行法律监督职能为国家治理体系和治理能力现代化提供了司法保障。

答好新命题，推动行政争议实质性化解

在行政诉讼案件中，“程序空转”备受诟病。针对人民群众反映强烈的“老大难”问题，检察机关在2019年11月至2020年12月部署开展了“加强行政检察监督促进行政争议实质性化解”专项活动。最高检第三十批指导性案例（检例第116—121号）便产生于此。

在陈某诉江苏省某市某区人民政府强制拆迁及行政赔偿检察监督案（检例第117号）中，检察机关查明法院驳回起诉的依据错误，但考虑到抗诉只能解决陈某的诉讼主体资格问题，并不能充分救济陈某的合法权益，遂与审判机关、行政机关联动，最终促成当事双方达成和解。

吉林大学法学院副教授鲁鹏宇认为，“诉讼程序空转”的一个主要原因在于缺乏对当事人实体诉求的认定和判断，过于偏重“形式审查”。而检察机关则聚焦当事人的实质诉求，抓住了实质性化解的关键，效果立竿见影。针对一个比较常见的行政赔偿类案件，检察机关积极践行“能动履职”的理念，四级检察院联动办案，提供了一个实质性化解行政争议的优秀样本。未来，检察机关在推动个案精准监督的同时，还可综合运用检察建议、检察通报、检察宣告等手段，营造依法、公平、有效化解行政争议的良好法治环境，防止诉讼程序空转，促进案结事了。

“检察机关在开展法律监督过程中，对于被监督机关不履行法定职责或者不作为的行为需要有精准的实质判断。”上海交通大学凯原法学院教授蒋红珍教授结合魏某等19人诉山西省某市发展和改革局不履行法定职责检察监督案（检例第118号）分析说，针对魏某等19人的投诉，行政机关已立案并向上级请示，一直未作出行政行为，法院在形式审查上确实无法判定行政机关不履行法定职责。而检察机关根据调查核实情况揭开了这一形式上的问题，准确作出了行政机关不作为的判断。

（下转第七版）

是什么让他对生活重拾信心?

□**本报记者** 蓝恒
通讯员 陈璐萍 樊琪

“我学过技术，会看电路图，每个月的收入还不错，省吃俭用几年，我就能在宁波有个属于自己的房子了。”当水电工何小龙（化名）脸上写满对未来生活的憧憬时，意外却不期而至。入职新公司第三天，他骑电动自行车外出采购材料时不慎摔倒，头部受伤，被紧急送往医院救治。

受伤后，何小龙的生活陷入了困境：他是家里唯一的劳动力和经济来源，为了给他治疗，家里花光了所有积蓄；受伤后，他无法继续干重体力活，收入受到严重影响；为讨回属于自己的公道，他向人社部门申请工伤认定，结果收到了不予认定工伤决定书，向法院起诉，也没有获得想要的结果。

“我是在去采购材料的路上受的伤，凭什么不能认定工伤？我不服！”深陷绝望的何小龙在他人的指点下，选择了向检察机关求助。

浙江省宁波市海曙区检察院受理何小龙的监督申请后，通过“沉浸式”调查获得了新的证据，何小龙的案件和生活自此有了转机……

1 采买材料受伤引发行政诉讼

2019年5月13日下午，何小龙骑电动自行车外出购买材料，在经过海曙区联丰路某路口时摔倒导致头部受伤。事发后，何小龙曾向宁波某工业园区劳动人事争议调解组织提出调解申请，同时向人社局申请工伤认定。但人社局审理完相关证据材料后发现，何小龙无法证明自己是在上班时间受的伤，便作出了不予认定工伤的决定。认定不了工伤，何小龙所在公司也只愿意向他支付一次性病假工资、人道主义照顾费合计1万元。

何小龙不服人社局作出的不予认定工伤决定，便在2020年9月23日将海曙区人社局起诉至区法院，请求撤销相关行政决定书。

法院审理认为，用人公司每天需要考勤四次，何小龙缺少事发当天下午在公司的考勤记录，无法认定其正常上班。同时，何小龙自称受公司指派外出采购材料而摔伤，但根据公司规定，何小龙作为水电工并无采购职责。此外，何小龙采购材料的地址与公司相距较远，同时何小龙工作期间在外另有兼职，因而无法判断其究竟因何事而摔伤。

2020年11月17日，法院作出一审判决，以现有证据不足以证明何小龙受伤是因工外出所致，海曙区人社局作出不予认定工伤的决定并无不妥为由，驳回了其诉讼请求。

何小龙不服法院判决，向宁波市中级法院申请再审。再审法院认为何小龙的诉讼请求并非针对本案审查的行政行为，不属于审查范围，且一审法院驳回其诉讼请求的裁判结果并无不妥，于是驳回了其再审申请。

2 “沉浸式”调查发现新的证据

“本案有很多不确定的情况，既然现有证据不充分，那么相关的地方都应该去走一走。”深陷绝望的何小龙向检察机关申请监督后，海曙区检察院办案检察官通过仔细审查案件材料发现，解开此案谜团的关键，是查清楚几点疑问：事发当天何小龙到底有没有去上班？如果上班了为什么没有打卡记录？既然没有采购职责，何小龙为什么要去买材料，而且偏偏要去离公司那么远的地方买材料？何小龙曾兼职做外卖骑手，那这次摔伤和他做外卖骑手有没有关系？

为解开此案的谜团，办案检察官来到用人企业、何小龙采买材料的五金店等地进行实地调查，对相关负责人、知情人进行了询问，向某外卖平台的浙江片区公司调取了何小龙的外卖接单记录。此外，检察官还骑着电动自行车，从何小龙当时的住处、买材料的五金店，到用人企业重新走了一遍，“沉浸式”模拟了事发当天何小龙的行程轨迹，搜寻所有可能遗漏的证据。事情已经过去了一年多，很多证据都难以找到，证人的回忆也较为模糊，但在检察官抽丝剥茧的调查下，一些新的证据开始浮出水面——

公司老板承认水电工这个岗位比较特殊，有时在工作中遇到材料坏了的情况确实需要自己外出购买，以前的老水电工也有这样的先例。事发前两天，何小龙已经为公司买过一些材料，也获得了公司的报销，受伤那次何小龙确实有可能也是为了购买之前漏买的一个零件才出去的。

检察官查阅了事发前一年的外卖接单记录后发现，何小龙虽然曾在某外卖平台当骑手做兼职，但他在事发当天以及之前一段时间内均没有接单记录，可以证明当天下午他离开公司并不是去做兼职。

走访五金店后检察官发现，何小龙在事发当天所要购买的材料正是公司需要替换的材料，并且与他之前漏买的材料是同一款。这家五金店虽然距离公司较远，但对于入职新公司才三天、并不熟悉公司周边环境的何小龙来说，这家店既是他光顾过的“老店”，又是离他家较近的五金店，且发生事故的地点也在他前往五金店的合理路线内。

这些新发现的证据是能够证明何小龙符合工伤认定情形的，如果认定了工伤，何小龙的医疗费就有保障了。为了维护当事人的合法权益，在谨慎评估后，海曙区检察院就该案向宁波市检察院提请抗诉。宁波市检察院表示，如果新证据所证明的事实的确跟行政审判中认定的事实有出入，市检察院一定会全力支持，充分发挥检察一体化优势，共同维护劳动者的正当权益。

在对案件进行全面审慎的审查后，宁波市检察院向宁波市中级法院提出抗诉。宁波市中级法院后指令海曙区法院再审此案。

3 法律援助与司法救助齐上阵

检察官在办案过程中注意到，何小龙因经济困难并没有聘请律师，缺乏专业人士的帮助，这使得他在诉讼过程中显得力不从心。同时，何小龙目前已不在海曙区工作，每次签署法律文书都要骑上3个多小时的摩托车。为此，检察官想到了法律援助律师。

“当事人的家庭非常困难，应该是符合申请法律援助律师条件的。”检察官认为。海曙区司法局工作人员对此十分重视，对申请法律援助律师的相关政策进行了详细介绍后表示：“在行政诉讼中为符合条件的当事人指派法律援助律师其实并没有法律上的障碍，只是老百姓很少能想到打行政官司还可以申请律师援助。”

得到司法局的肯定答复后，检察官随即征求了何小龙的意见。一开始何小龙有些谨慎和不信任，但在检察官耐心的释疑之后，他打消了顾虑，愿意申请法律援助律师。

“这是区司法局为你指定的法律援助律师，相关案件信息她已经了解过了，接下来你有什么不懂的法律程序和案件问题都可以问她，有些程序也能委托她办理，这样你就不用来回奔波了。”在检察官的陪同下，何小龙见到了自己的法律援助律师。这是一名在工伤案件方面有着丰富办案经验的律师，初次见面，她就将需要何小龙本人签字的全套材料一并带了过来，实现了“一站式服务”。紧接着，律师手把手地教何小龙如何在手机小程序上提交诉讼材料。

“之前自己的法律意识不强，过了很久才知道要走工伤认定程序，在收集证据时吃了很多不懂法的亏。谢谢检察官和法律援助律师帮助我这么多。听了援助律师的解释，我明白了行政机关也没有什么错，要说错那就是错在我没有把证据收集好。”何小龙感慨道。与此同时，何小龙也萌生了和解的意愿。

在检察官、援助律师、行政机关的不断努力下，何小龙和用人单位的沟通变得顺畅起来。双方分别就赔偿问题提出了自己的真实想法。经过一次次的协商，双方最终达成了和解协议：公司在前期已经支付1万元病假工资、照顾费的基础上，再当场向何小龙支付1万元；何小龙承诺不再向公司要求其他经济赔偿。

与此同时，检察官了解到何小龙的家庭十分困难，他的妻子是残疾人，家里还有个未满周岁的孩子需要抚养，何小龙是家中唯一的经济支柱。为此，检察官想到了司法救助。在向何小龙老家的村委会了解完情况后，村委会向检察院提供了何小龙的家庭贫困证明。之后，检察院和法院分别向何小龙发放司法救助金1.8万元、5000元。

“谢谢检察官的帮助。这下我心里的石头也落地了，以后我会去学门技术，找个稳定的工作，开始新的生活。”何小龙的眼里再次燃起了对美好生活的信心与希望。

2022年9月2日，在何小龙的申请下，海曙区法院以本案行政争议已实质性化解为由裁定终结诉讼。

4 能动履职推动纠纷圆满解决

案件办结后，针对在办理本案中发现的新招聘尚未参保、短期灵活用工等人员因客观原因有时难以获得充分的社会保障支持，尤其是受工伤后权益难以得到及时保障的情况，海曙区检察院与区人社局、区法院、区司法局会商制定了关于加强调处协作的工作意见，就如何实质性化解争议、避免“程序空转”、加强治理堵漏等达成共识。

意见对涉工伤、职业病，涉残疾人、怀孕哺乳期女性、外卖骑手、危险作业及重体力劳动者等弱势群体，涉中小微、吸纳就业较多但易受影响和冲击的劳动密集型企业，以及涉劳动者新入职尚未参保、企业若承担过重经济责任易引发经营困难或社会不稳定的“浅劳动关系”等四类案件，在申诉审查及协同调处中予以重点关注，将保障民生民利与助企纾困有机结合。

意见同时明确，为无诉讼代理人的劳动者申诉人指派援助律师参与调处，实现法律援助全覆盖，对工伤、职业病等造成劳动能力受损或生活严重困难的案件当事人，在协同督促案涉企业依法合力承担责任的同时，发挥司法救助及其他帮扶措施合力促进定分止争；检察机关积极支持劳动主管部门强化履职，监督引导企业及时规范办理用工社保、前置开展劳动安全培训、适当加强商业保险必要补充等，切实预防和减少劳动纠纷尤其是工伤、职业病等的发生。

“工伤认定案件事关劳动者切身权益与社会和谐稳定，能够通过抗诉、行政争议实质性化解、圆桌会议、公开听证、司法救助等方式将这类纠纷圆满解决，充分体现了行政检察监督护航民生民利的作用。何小龙的案子能够顺利化解也离不开区法院、区人社局与区司法局的积极配合，各方同心同力才能得到这样的好结果。”海曙区检察院相关负责人告诉记者。

“神秘股东”现形记

□**本报记者** 韩兵
通讯员 于波 王景新

“我一个普普通通的老百姓，咋就成公司股东了！多亏检察院，不然这事还真不好办。”现在说起这件事，案件当事人吕某还是有些激动。11月29日，黑龙江省鸡西市恒山区检察院通过召开公开听证会，成功化解了一起行政争议案件，帮助吕某解决了他的“闹心事”。

2022年3月，吕某偶然得知自己成了黑龙江某公司的股东，而自己从未对这家公司进行过投资，也未参与过该公司的经营管理。吕某怀疑自己的身份被他人盗用，遂向市场监督管理部门提出了撤销其股东登记的申请。市场监督管理部门提出该公司注册登记材料中有吕某签名，需要吕某提供笔迹鉴定意见，否则不受理其变更申请。吕某遂向法院提起行政诉讼，法院以证据不足为由未予立案。无奈之下，吕某来到检察机关申请监督。

恒山区检察院办案检察官向吕某了解完大致情况后，决定以笔迹鉴定作为该案的突破口，并先后赴银行、人社部门和市场监督管理部门调取了吕某的存取款手续签名、人事档案复印件以及工商档案中吕某的签名笔迹。经过专业鉴定，吕某本人的笔迹与工商档案内的吕某签名笔迹不符。为了进一步完善证据链条，找出在工商档案内签了吕某名字的“神秘股东”，该院决定对黑龙江某公司的实际投资人进行调查。检察机关经调查得知，该公司的实际投资人胡某已被判处刑罚，正在监狱服刑。检察官立即赶赴监狱询问胡某。一开始，胡某并不配合。经过检察官数次耐心细致的释法说理，胡某最终承认，自己的确冒用了吕某的身份进行股东登记。

恒山区检察院决定就此案召开公开听证会，邀请吕某、市场监督管理部门代表参加。在听证会现场，检察官出示了各类证据，证明吕某系被胡某冒用身份，在不知情的情况下被登记为黑龙江某公司股东。面对检察机关提供的有力证据，市场监督管理部门代表当场表示将按照法律规定及时撤销吕某的股东登记。吕某也对案件的处理结果表示满意。听证会当天，在检察机关的见证下，双方签订了行政争议实质性化解协议。

为民故事会

liby立白
健康幸福每一家