检察日报 ZHENGHE ZHOUKAN

政和周刊

行政检察

2023年5月17日

第 045 期

本刊策划 李英华 杨 波

编 辑 高 扬

美 编 赵一诺

校 对 台霙霏

联系电话

010-86423425

电子信箱

xinminxing2020@163.com

贵阳：以参与行政执法案件质量评查为切口 探索行政检察促进规范执法新路径

这一回，检察官当『判卷人』

□本报通讯员 丁艳红 陈玉华 喻玉

键盘声此起彼伏，工作人员有条不紊地对行政执法案件的评查记录进行分类整理。

这是今年春天，在贵州省贵阳市检察院6楼的办公室内经常出现的画面。

近年来，贵阳市检察机关对标对表党中央、最高检和省委要求，积极履行法律监督职责，以参与行政执法案件质量评查为“小切口”，探索行政检察促进规范执法、融入社会治理新路径，为助力贵阳成功创建法治政府建设示范市贡献检察力量。

参与质量评查

目前已评查案件1.5万余件

行政执法，是法治政府建设的“最后一公里”，直接关系着人民群众的切身利益；行政检察“一手托两家”，既监督法院公正司法，又促进行政机关依法行政，是检察机关融入社会治理、助推法治政府建设和全面依法治国的重要途径之一。

贵阳市检察机关在依法办理行政诉讼监督案件时，发现一些个案反映出行政执法存在不严格、不规范等问题。在一次贵阳市依法治市工作会议上，有关领导提出，检察机关可否立足法律监督职能，通过采取有效措施，推动解决行政执法中存在的问题。

“事实上，怎样助力行政机关规范执法行为、提高行政执法质效，在法治政府建设中展现检察机关的担当与作为，同时推动行政检察工作创新发展，也一直是我们在思考的问题。”贵阳市检察院党组书记、检察长姜正权说。

结合履职情况，经过认真研究，贵阳市检察院初步打算从参与行政执法案件质量评查这个“小切口”入手，探索深化新时代行政检察监督工作、助推社会治理能力和治理水平现代化的新思路和新举措。

“《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》明确提出，检察机关在履行法律监督职责中发现行政机关违法行使职权或者不行使职权的，可以依法进行监督。参与行政执法案件质量评查是检察机关及时发现行政违法行为监督线索、通过依法履职督促行政机关规范执法的一种有效方式。”贵阳市检察院副检察长毛江波介绍。

经过认真研究，贵阳市依法治市办决定从2022年6月开始，分市县两级层面，对全市12家行政执法部门2021年7月至2022年2月期间以普通程序办结的行政执法案件进行全面评查。贵阳市依法治市领导小组随后组织召开了相关会议，对案件评查工作作出全面部署。

作为一次全领域、全地域的评查，此次评查工作涉及行政执法的范围广、卷宗数量多，工作量之大不言而喻。为确保评查工作有序开展，贵阳市检察院作为参与单位，联合市司法局研究制定了工作方案，明确了各自所承担的评查任务、评查范围、评查内容、评查方式，并就评查时间及评查结果运用等达成共识。同时，由两家单位分管领导牵头，联合成立评查工作指导组，深入基层调研工作情况，帮助解决工作中遇到的问题和困难。

截至目前，针对第一批即县级行政机关执法案件的质量评查工作已完成，共评查案件14106件，发出检察建议362件。第二批即市级行政机关执法案件质量评查工作已完成评查环节，共评查案件1249件，目前工作已进入调研和制发检察建议阶段。

贵阳市南明区检察院与区司法局就评查工作召开座谈会。

息烽县检察院检察官在评查中就发现的问题展开讨论。

统一评查标准

创推“三评法”开出问题清单

如何保证评查结论公正权威，让被评查的单位和行政执法人员心服口服？这就要求评查人员首先要把握好统一的标准尺度。为此，贵阳市检察院立足法律监督职能，制定了评查标准，分别对一类、二类、三类行政执法案件作出详细规定，并反复征求被评查行政执法部门的意见，受到行政执法部门的认可。

工作中，贵阳市检察院针对县级行政机关办理执法案件数量多、规范化水平相对较低的情况，创新推出“三评法”，即由第三方（律师或高校法学教授）初评、行政机关自评、检察官终评，在保证三类评查主体对所有案件都进行评查的同时，尽可能增加评查工作的客观性、公正性和透明度。

“参与评查工作的检察官要从实体、程序、法律文书制作、涉案财物处理、诉讼权利保障、办案质量、廉洁自律等多个方面入手，对案件质量进行全面评查，同时对经过第三方初评和行政机关自评所发现的问题或者有争议的案件进行重点评查，在短时间内评查完所有案件，兼顾质量和效率。”参与评查工作的清镇市检察院检察官王馨介绍。

对于市级行政执法单位办理的执法案件，由于数量相对较少，办理行为较为规范，则先经检察官进行初评并提出评查意见，再经由检察官组成的评查小组对评查中出现的尺度标准把握不一、结论不准的重点案件进行复评。

“此案中，行政机关制作的《行政处罚决定书》错误告知当事人提起行政诉讼的管辖法院，且超过法定办案期限才作出处罚决定，处罚程序明显不公正，初评认定为三类案件。”

“该案事实认定清楚、适用法律正确，处理结果公正，虽然行政机关在当事人的权利救济保障、办案期限方面存在瑕疵，但当事人对处罚决定没有异议，应定性为二类案件。”

……

讨论，也是评查工作的重要一环。在参与评查期间，检察官热烈讨论案件的情况时有发生，其目的就是确保评查结论顺利进入评查结束后的“两见面”（即评查结果和行政执法人员、行政执法部门分别“见面”）环节。届时，评查人员将认真听取行政执法部门及行政执法人员的意见，共同研究问题成因及解决问题的举措。

全面细致的评查帮助检察官发现了行政执法中存在的主要问题：一是执法不规范，如调查取证环节存在证据先行登记保存不规范、询问笔录涂改处未按手印或签字确认、调取的复印件材料未注明来源等。二是执法程序存在瑕疵，如执法人员以盖章代替签名、当事人未对笔录按手印、处罚决定书未载明有关违法事实及证据的时间等。三是个别执法行为存在错误，如行政处罚程序严重违法、行政处罚定性错误导致适用法律错误、事实认定错误等。

针对评查中发现的普遍性问题和个案问题，参与评查的贵阳市各基层检察院及时发出类案检察建议和个案检察建议。对于制度性、系统性问题，贵阳市检察院进行认真梳理和研究，及时向市级行政机关通报，并向市委依法治市办报告，开出行政执法问题清单。

“过去，检察机关与司法行政机关针对行政执法行为的监督往往只停留在个案监督与局部监督上，这种监督方式在时效上具有一定的滞后性，对于系统性、机制性问题难以有效推动解决。联合开展行政执法案件质量评查，既便于发现行政执法中存在的普遍性问题，又有助于发现更深层次的制度性、机制性问题。检察机关通过制发检察建议，及时推动上述问题的解决，有利于促进行政机关执法水平的提升。”毛江波表示。

目前，被评查的行政机关正在对相关问题进行整改。对此，贵阳市检察院专门成立了回访指导组，对检察建议的回复和落实情况进行抽查，确保评查所发现的问题得到切实、有效解决。

“贵阳市检察机关与司法行政机关联合开展行政执法案件质量评查，我作为第三方中的一员也受邀参与其中，这可以让我从行政机关以外的视角审视行政执法案件，提出意见建议，帮助促进行政机关依法行政，使人民群众能够切实感受到公平正义就在身边。这项工作值得肯定。”贵州师范大学法学院教授、硕士研究生导师王军武说。

从参与评查中受益

为深化精准监督夯实基础

党的二十大报告指出，到2035年，我国要“基本建成法治国家、法治政府、法治社会”。贵阳市检察机关为助力实现“建成法治政府”这一目标，奋力积蓄力量。

据了解，贵阳市检察机关短时间内参与评查了1.5万余件行政执法案件，接触了12家行政执法单位所有的执法案件类型，了解了不同行政执法案件的特点，极大丰富了行政检察队伍的办案经验。

“此次评查，全市两级检察院共26名检察官参与其中，通过‘三评法’获取了专家、律师等第三方对案件评查的视角，通过‘评查结论两见面’帮助检察官换位思考——站在行政执法部门和执法人员的角度审视执法行为作出时的依据以及在执法现场针对案件办理的考虑，全面提升了贵阳行政检察队伍的整体素质和业务能力。”贵阳市检察院第七检察部主任胡娟说。

值得一提的是，在参与此次评查中，贵阳市、县两级检察院积极协作，上下联动，不但分层分类制发检察建议，有效实现了行政检察精准监督，还发现刑事案件线索1100余件，督促行政机关及时移送；发现检察公益诉讼线索150余件，移送公益诉讼检察部门及时办理，充分体现了检察一体化模式的运用效果。

此外，评查期间，检察机关按照12家行政执法单位分类建立台账，明确案号、案由、问题、行政执法人员、行政执法单位、评查结果、监督方式、整改情况，为在评查工作结束后研判各行政执法单位的执法特点及行政执法易发问题风险点提供了数据模板。

“今后，贵阳市检察机关还会继续参与行政执法案件质量评查工作。通过对历次评查台账的不断积累，将贵阳市行政执法数据扩展到一定规模，进而研判行政执法某一个领域甚至某一名行政执法人员潜在的违法风险，将会为全面深化行政检察精准监督打下坚实基础。”姜正权说。

免除加处罚款 企业轻装前行

□本报记者 沈静芳 通讯员 孙艳红

“多亏检察机关鼎力相助，10万元加处罚款被免除了，我们终于可以向银行申请贷款，公司现在也恢复生产经营了……”4月底的一天，内蒙古自治区土默特左旗检察院承办检察官电话回访呼和浩特市某商砼公司时，该公司负责人陈某激动地说。

某商砼公司因露天堆放砂石未苫盖，造成环境污染，被土默特左旗生态环境分局作出罚款10万元的行政处罚决定。因该公司未按时缴纳罚款，土默特左旗生态环境分局进行了催告。然而，该公司在法定期限内既未申请行政复议或提起行政诉讼，也未履行行政处罚决定书确定的义务，土默特左旗生态环境分局遂向法院申请强制执行10万元罚款及10万元加处罚款。2022年6月，土默特左旗法院裁定准予执行，但罚款依旧未能执行到位。

土默特左旗检察院在开展行政非诉执行专项监督活动中，发现了这起案件。承办检察官经过深入调查得知，某商砼公司受到行政处罚时，正是疫情不断反复时期，公司员工无法正常上班，人流和物流全面受限，流动资金紧张，难以维持正常的生产经营，面临歇业风险，故无法足额缴纳罚款。检察官还了解到，受罚后，该公司已积极整改，将露天堆放的砂石全部清除，有效防止了扬尘对空气和环境的污染。

为维护行政执法权威、避免国家利益遭受损失，土默特左旗检察院依职权启动监督程序，并于今年3月31日组织召开听证会，以有效化解此案行政争议。听证会上，检察官介绍了调查核实情况，某商砼公司负责人陈某诚恳地表示，已经认识到了错误，并已积极整改，愿意缴纳罚款，但希望能够酌情免除10万元加处罚款。听证员当场发表了讨论意见，一致认为该公司已经采取补救措施，符合行政强制法第42条所规定的免除加处罚款的情形，同时考虑到良好营商环境的构建，建议免除该公司的加处罚款。

听证会后，土默特左旗生态环境分局与某商砼公司签订了行政执行协议，免除了该公司逾期未缴纳罚款产生的加处罚款，该公司也及时缴纳了10万元罚款。缴纳罚款后，该公司拒不履行行政处罚决定的不良记录被消除，银行为其提供了贷款。至此，某商砼公司终于走出困境，可以轻装前行了。

为民故事会

为顾客免费洗车，加油站的水从哪儿来？

山东鄄城：一督到底，监督行政机关依法履职整治私采地下水乱象

□本报记者 郭树合 通讯员 张鲁燕

近年来，山东省鄄城县城郊及乡镇部分加油站为招揽生意，纷纷推出“免费洗车”项目，在加油站旁边设立洗车处，安装洗车设备，为顾客免费洗车，这一举动为加油车辆带来了方便，受到顾客的喜爱，也带动了加油站的业务开展。但红火的洗车现象背后，竟然藏着加油站心照不宣的“行业秘密”。

2022年初，鄄城县检察院在依法履职中发现，鄄城县城郊及乡镇部分加油站在醒目位置标注“免费洗车”招牌，用以招揽顾客，尤其是某些村镇私营加油站，在没有办理取水许可证、安装水表、缴纳水资源费的情况下，竟私自打井，使用水泵抽取地下水为加油顾客洗车。

承办检察官认为，根据水法第48条规定，直接从江河、湖泊或者地下取用水资源的单位和个人，应当按照国家取水许可制度和水资源有偿使用制度的规定，向水行政主管部门或者流域管理机构申请领取取水许可证，并缴纳水资源费，取得取水权。上述村镇私人加油站在没有取水许可证、安装水表、缴纳水资源费的情况下，抽取地下水为顾客洗车的行为明显违反了该规定，损害了国家利益。鄄城县检察院经研究并召开公开听证会后，向某行政机关发出行政公益诉讼诉前检察建议，建议该机关对县域内加油站私采地下水免费洗车情况进行监督检查，对私采地下水的行为依法实施行政处罚或者采取其他行政监管措施，维护正常的水事秩序，避免国家利益持续遭受损害。

某行政机关采纳检察建议后，迅速采取行动。经排查，该机关发现县域内11家加油站存在未办理取水许可证擅自取用地下水情形。经调查取证，该机关分别向11家违规加油站下达了《责令停止水事违法行为通知书》，并依据水法、行政处罚法的相关规定，对上述11家加油站分别作出罚款4万元的行政处罚决定。

今年2月，鄄城县检察院对某行政机关处罚决定的执行情况依法进行跟踪问效时，通过阅卷和走访发现，某行政机关在作出行政处罚决定后，被处罚的11家加油站均未在规定时间内缴纳罚款，亦未在规定时间内申请复议或提起行政诉讼。同时，行政处罚决定书生效后，某行政机关只对11起行政处罚案件中的2起向法院申请了强制执行，对另外9起没有申请强制执行，导致超过了申请强制执行期限，国有资产面临流失危险。此外，部分行政处罚决定书存在程序不规范、调查材料过于简单、事先告知书与行政处罚决定书处罚内容不一致等问题。

随后，鄄城县检察院与某行政机关召开座谈会，通报了审查中发现的上述问题，并依职权启动了行政检察监督程序。根据《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》《人民检察院行政诉讼监督规则》《人民检察院检察建议工作规定》的相关规定，该院向某行政机关发出检察建议，建议该机关启动自我纠错程序，自行撤销超过法定申请强制执行期限的9份行政处罚决定书，并依法重新作出具体行政行为，切实维护国家利益。

某行政机关收到检察建议书后，立即启动了纠错程序，撤销了已超过申请强制执行期限的行政处罚决定书，依照法定程序重新作出行政处罚决定书，并积极做好对加油站经营者的释法说理工作。8家加油站主动缴纳了罚款，先前申请强制执行的2起行政处罚案件也在检察机关的建议下得以执结，总计收缴罚款40万元。另一家加油站因不服行政处罚决定，申请听证，某机关依法组织了公开听证，并根据听证情况作出了相应的行政处理。

根据检察建议的内容，某行政机关还举一反三，对不符合取水条件的加油站，责令其停止违法取水行为；对符合取水条件的加油站，督促其办理用水许可、安装水表、缴纳水资源费，堵住管理漏洞。

至此，加油站“免费”取水乱象得到了有效治理。