



准确把握减免加处罚款的法律及程序规范 促进行政争议实质性化解

□易海辉

行政非诉执行监督,是行政检察监督的一项重要内容。在检察机关办理的行政非诉执行监督案件中,行政处罚类案件数量不少。

实践中,行政机关在向法院申请执行行政非诉案件的过程中,在申请执行行政处罚的同时,通常会一并申请执行加处罚款,而且加处罚款的金额几乎与罚款本金一致。

所谓加处罚款,是指当事人逾期不履行行政机关依法作出的金钱给付义务的行政决定时,行政机关依法采取的一种强制措施,其目的是保证行政机关的行政决定能够得到及时履行。

一些基层检察院在办理行政非诉执行监督案件中经常会发现,不少行政机关对于能否减免加处罚款以及如何减免的问题存在疑虑和困惑。特别是在一些案件中,执行申请人和被执行人均有在执行阶段达成和解的意愿,被执行人还提出了行政处罚的履行方案,期望能够减免被加处的罚款。此时,作为执行申请人的行政机关通常会问:加处罚款到底能不能减免,如果能够减免,程序上是什么而感到疑惑。在这种情况下,一些行政机关为避免因减免不当而承担法律责任,往往会对被执行人提出的减免加处罚款的要求持拒绝态度。这样一来,在被执行人不能获得减免加处罚款的情况下,案件涉及的行政争议便较难得到实质性化解。

因此,检察机关在办理行政处罚类非诉执行监督案件中,应当以准确把握行政机关减免加处罚款的法律及程序规范为前提,对案件作出准确判断,以促进案涉行政争议得到实质性化解。

第一,准确把握行政机关减免加处罚款的法律适用。

行政处罚属于政府财政非税收入,作为国家财政收入。在检察机关办理的行政非诉执行监督案件中,大多数案件处于终本(即终结本次执行程序)状态,罚款本金尚未执行到位,更不用说加处的罚款了。行政处罚未及足额缴纳或未被及时追缴到位,就意味着国家利益未能得到保障,就意味着国家利益未能得到保障。因此,检察机关作为国家的法律监督机关,有责任依据法律规定,采取有效措施确保行政处罚及时、足额入库。对于双方都有和解意愿的案件,促进双方达成和解,自然是实质性化解行政争议、确保行政处罚尽快执行到位的最佳方式。

那么,检察机关在办理行政处罚类非诉执行监督案件中,可否开展和解工作呢?

行政诉讼法第101条规定:“人民法院审理行政案件,关于期间、送达、财产保全、开庭审理、调解、中止诉讼、终结诉讼、简易程序、执行等,以及人民检察院对行政案件受理、审理、裁判、执行的监督,本法没有规定的,适用《中华人民共和国民事诉讼法》的相关规定。”《最高人

民法院关于执行和解若干问题的规定》(2020年修订)第1条规定:“当事人可以自愿协商达成和解协议,依法变更生效法律文书确定的权利义务主体、履行标的、期限、地点和方式等内容。和解协议一般采用书面形式。”第2条规定:“和解协议达成后,有下列情形之一的,人民法院可以裁定中止执行:(一)各方当事人共同向人民法院提交书面和解协议的;(二)一方当事人向人民法院提交书面和解协议,其他当事人予以认可的;(三)当事人达成口头和解协议,执行人员将和解协议内容记入笔录,由各方当事人签名或者盖章的。”

以上规定表明,在某些情形下,行政非诉执行可以适用民事诉讼法关于执行活动的规定。

在民事执行案件中,当事人可以自行达成和解协议,依法变更生效法律文书确定的内容,书面和解协议应当提交法院或法院将口头和解协议记入执行笔录,法院可裁定中止执行,即案件进入执行阶段后当事人达成的和解协议需要提交法院或由法院笔录确认,否则不能产生中止执行程序的效果。行政执行案件可参照上述规定。

同时,行政强制法第42条规定:“实施行政强制执行,行政机关可以在不损害公共利益和他人合法权益的情况下,与当事人达成执行协议。执行协议可以约定分阶段履行;当事人采取补救措施的,可以减免加处的罚款或者滞纳金。”根据该规定,在满足条件的情况下,行政机关可以与当事人

达成执行和解协议。

需要指出的是,虽然全国人大常委会法工委曾提出的《对行政处罚加处罚款能否减免问题的意见》认为“法院受理行政强制执行申请后,行政机关不宜减免加处的罚款”,但此意见仅是对国家市场监督管理总局办公厅的函复意见,供其参考,且“不宜”减免亦非“禁止”或“不得”减免。根据行政强制法的相关规定,行政机关在申请法院强制执行前本身是否有是否加处以及加处多少罚款的自由裁量权,同样,行政机关也具有是否减免以及减免多少加处罚款的自由裁量权。在向法院申请执行后,意味着将依靠司法力量来推动行政处罚的落实,此时强调行政机关不宜减免加处的罚款,应当是指不宜再抛开法院,在不经法院执行审查、确认的情况下自行减免加处的罚款,否则容易造成行政机关自行减免了加处罚款,而法院还在按照原申请执行的金額进行执行的矛盾和冲突。换言之,在法院执行阶段,行政机关与被执行人可以达成减免加处罚款的执行和解协议,该和解协议经过法院司法确认后,可以产生中止执行的效力。这体现了尊重法院的司法权威、秩序以及法院对强制执行活动的主导地位,避免造成不必要的执行资源浪费。

此外,最高人民检察院第七检察厅印发的《人民检察院行政非诉执行监督工作指引(试行)》第22条第3款亦规定:“在行政非诉执行监督工作中开展行政争议实质性化解工作,可以就减免

被执行人应缴纳的滞纳金和加处罚款促进双方达成和解,但不应就行政处罚减免促成双方和解。”该规定明确,在检察机关的促进下,当事人可以达成减免加处罚款的执行和解协议。

综上,通过达成执行和解协议减免加处罚款,既符合法律规定,也可促使行政处罚尽快入库;既节约司法资源,也有利于消弭行政机关和行政相对人之间的对抗和争议,更有利于消除社会矛盾,促进社会和谐稳定。

第二,准确把握行政处罚类非诉执行监督中行政机关减免加处罚款的程序规范。

为促进行政争议实质性化解,实现办案政治效果、法律效果、社会效果的有机统一,检察机关在办理行政非诉执行监督案件中,应当积极开展释法说理工作,在符合法律法规规定,不损害国家利益、社会公共利益及第三方合法权益的前提下,促进申请人与被执行人达成执行和解协议,使行政处罚能更加及时、有效地全额入库。要实现这一目标,除了准确把握相关法律适用问题外,检察机关还应注意把握程序规范问题。

检察机关办理行政处罚类行政非诉执行监督案件,对于减免加处罚款程序的审查,并没有明确的规定可循。从当前的监督实践来看,较为规范的程序即:首先由被执行人向行政机关提出减免加处罚款的书面申请,表明积极履行缴纳行政处罚义务的意愿和计划、申请减免加处罚款金额

等。实践中,这一程序一般都是先由检察机关先行开展释法说理工作,行政机关一方初步同意减免,被执行人也有积极筹措和缴纳罚款的意愿后,再由被执行人提出书面申请。行政机关收到申请后,由行政机关内部按照作出加处罚款的相应程序来决定是否予以减免以及减免的金额。行政机关应对被执行人提出的申请事项尽快作出决定,以提高执行和解的效率。行政机关内部经审批决定同意减免加处罚款的,应在作出决定后七日内与被执行人签订书面的执行和解协议。在签订过程中,可以邀请检察机关现场监督和见证,并留存一份协议给检察机关备案,然后双方共同或一方向法院提交书面和解协议,由法院审查该和解协议的合法性并记录在案,对符合法律规定和条件的作出裁定中止执行决定。双方也可以达成口头和解协议,由法院执行人员将和解协议内容记入笔录,并由双方签名或者盖章。此种情形下,亦可采取检法联动模式,由法院邀请检察机关现场监督,共同促进执行和解依法规范进行,以程序公正保障行政争议得到实质性化解。

(作者单位:最高人民检察院法治前海研究基地、广东省佛山市顺德区人民检察院)

观点速递

点亮在看

“四个着力”做实行政违法行为监督

□吴华斌 易向

2022年以来,四川省检察机关行政检察部门全面贯彻落实《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》要求,围绕更新理念、完善机制、加强协同、突出实效等方面,积极探索开展行政违法行为检察监督工作,共提出检察建议842件,被采纳834件,取得阶段性成效。具体来说,相关工作经验主要包括以下几个方面:

第一,着力加强顶层设计,积极稳妥探索。2020年7月,四川省检察院与省司法厅会签《关于加强行政检察与行政执法监督协作配合工作的意见(试行)》,通过信息共享、联合检查、线索移送等方式,力求实现检察监督和政府层级监督有机贯通、统筹衔接,并选取泸州、德阳、绵阳、乐山四地开展行政违法行为为检察监督试点工作,为全面开展行政违法行为监督工作提供经验支持和制度储备,同时鼓励其他地区审慎探索。德阳市检察院联合市政府印发《德阳市行政违法行为检察监督试点工作实施方案》,明确试点工作开展的范围、方式、步骤等。该市旌阳区、广汉市、绵竹市、中江县等检察院分别与当地政府会签工作办法,为常态化开展行政违法行为监督工作奠定基础。其他非试点地区也积极发挥主观能动性,创新工作思路,助推行政违法行为监督开疆破局。如攀枝花市检察机关以机制创新为抓手,与相关行政机关会签5项工作机制,并依托这些机制发现行政违法行为监督线索26条,提出检察建议21件。

第二,着力强化横向协同,凝聚检察监督合力。一是探索建立检察机关督促行政机关纠正违法行为、履行职责的监督机制,推进工作规范有序开展。如遂宁、巴中、乐山等地建立行政违法行为为监督实施办法,对行政违法行为为监督案件范围、案件来源、办案程

序等进行规定,增强行政检察的专门性和权威性。二是准确把握行政检察与其他检察业务的共性和差异,探索建立行政违法行为监督案件统一办理机制,促进“四大检察”全面协调充分发展。例如,泸州市检察院制定《泸州市人民检察院行政检察监督案件线索发现和移送工作办法(试行)》,实现行政检察与其他检察业务的紧密衔接,有效解决线索来源少、联动不畅通等问题。目前,该市其他检察院业务部门已向行政检察部门移送监督线索100条,成案、办理36件。峨眉山市检察院出台《关于加强行政违法行为法律监督内部协作的意见》,将其他检察业务部门在履职中发现的行政违法行为监督线索归口行政检察部门办理。截至目前,该院行政检察部门已依托该意见收到线索7条,发出检察建议5件。

第三,着力搭建协作平台,完善外部协作机制。一是主动向当地党委及其政法委、人大常委会汇报工作情况,积极争取支持。例如,绵阳市委深改委将行政违法行为为检察监督作为全市2022年度深化改革的任务之一。三台县检察院争取市人大常委会出台决议,支持检察机关开展行政违法行为为监督工作。泸州、广安两市检察院推动当地依法治市办出台文件,加强行政检察监督与行政执法监督的协作配合,共同促进依法行政。二是加强与行政机关的联系沟通,扩大与行政机关之间的机制建设成果,实现双赢多赢共赢。如泸州市纳溪区检察院联合辖区公安、教体、民政等13家单位会签协作机制,形成规范行政执法的合力。雅安市名山区检察院依托与区司法局联合开展的行政执法专项法律监督工作,针对行政执法中存在的普遍性、典型性问题发出检察建议13件。

第四,着力聚焦重点领域,强化监督实效。一是结合地方中心工作,有针

对性地瞄准社会治理中的难点、堵点,努力实现办理一案、治理一片、惠及一方的效果。例如,广汉市检察院结合市委、市政府部署开展的砂石治理中心工作,将生态资源和环境保护作为行政违法行为为检察监督的重点领域,针对行政违法侵权行为使职权、怠于履职行为和行政执法工作中存在的管理漏洞,共制发检察建议16件。二是践行“以人民为中心”的发展思想,加大对社会保障、土地管理等关系群众切身利益领域的行政违法行为为监督力度。如泸州市检察院在研判古蔺县医保局行政违法线索时,发现该市基本医疗保险意外伤害经办管理规程部分条款与上位法冲突,遂建议医保部门废止该规程,重新制定相应规范,并依托府院联动机制,与医保部门共同开展系统清理整治工作,共发现医保基金拨付不及时、参保人员死亡后家属冒名多领医保基金等问题4个,发出行政违法行为为监督检察建议7件,社会治理检察建议3件,追回被冒领的医保基金、被违规发放的医保基金6万余元。泸县检察院将土地管理领域行政违法行为列为重点关注对象,并进行全面摸排和监督纠正,共办理相关案件4件,助推全县集中整治乱占耕地问题178处,对400余亩违法占用耕地上所建房屋予以拆除。同时,以数字化监督推动治理,推动办案模式从“个案为主、数量驱动”向“类案为主、数据赋能”转变。如南部县检察院与县交管部门共同推进检察办案数据和驾驶证管理数据统计、对比、分析、研判,发现应吊销未吊销机动车驾驶证线索14件,促进专项清理。达州市通川区检察院以公益诉讼办案数据、“两法衔接”平台数据为基础构建检索模型,从362件行政处罚案件中筛选出52件关联案件,逐案排查相关行政部门怠于履职线索13件,以点带面开展类案监督促进系统治理。

(作者单位:四川省人民检察院)

“五位一体”推进行政争议实质性化解

□颜雯

近年来,湖南省娄底市检察机关充分发挥行政检察监督职能,在履行法律监督职责的过程中,积极开展行政争议实质性化解工作,探索推进“厘清事实+领导包案+分类施策+多元化解+强化协作”“五位一体”的行政争议实质性化解工作模式,目前已办理实质性化解行政争议案件81件,集中解决了一批人民群众的操心事、烦心事、揪心事。

第一,厘清事实,辨明是非。一是查清诉求事实。工作中,娄底市检察机关充分发挥行政检察监督职能,在履行法律监督职责的过程中,积极开展行政争议实质性化解工作,探索推进“厘清事实+领导包案+分类施策+多元化解+强化协作”“五位一体”的行政争议实质性化解工作模式,目前已办理实质性化解行政争议案件81件,集中解决了一批人民群众的操心事、烦心事、揪心事。

第二,领导包案,合力攻坚。一是对于疑难案件实行领导包案办理机制,截至目前两级检察院领导已牵头协调、带头办理疑难复杂行政争议案件25件。如娄底市检察院在办理双峰县公安局与康某、钟某治安行政管理行政处罚检察监督案中,该院检察长多次组织召开协调会,牵头开展矛盾化解工作,分管副检察长多次参加案件研讨,深入现场化解矛盾。二是协调多方支持,及时向党委政法委汇报办案工作,协调法院、公安机关和有关行政机关参与重点案件的争议化解。三是强

化上下协作。充分运用检察一体化机制,在化解行政争议过程中注重上下协作。比如娄底市检察院在办理彭某等人不服双峰县自然资源局行政协议检察监督案时,积极争取省检察院支持,参与协调、督促,使该案得以顺利化解。

第三,分类施策,精准监督。一是针对有错裁判依法提出抗诉5件。对因双方未达成和解而申诉人不撤回申请,法院确有错误的行政裁判,依法灵活运用提请抗诉或再审检察建议、提出抗诉等监督方式,监督法院纠正裁判错误。比如娄底市检察院在办理李某不服某街道办事处行政拆除申请监督一案时,经审查认为,原生效判决有误,经研究并向省检察院汇报后依法提出抗诉。二是针对行政程序违法情形制发检察建议18份。对行政裁判符合法律规定,但行政程序存在违法情形,且并未损害行政相对人合法权益的,制发检察建议,督促行政机关依法行政。比如娄底市检察院在办理易某诉涟源市自然资源局行政拆迁纠纷检察监督案时,针对执法程序中存在的问题,及时向该局发出检察建议,该局采纳检察建议后就此开展了规范执法行为专项整顿,使问题得到有效解决。三是针对合规合法案件释法说理化解16件。对行政裁判符合法律规定,行政行为无明显不当或者对申请人的权利义务未产生实际影响的案件,坚持客观公正立场,做好释法说理、服判息诉,促进撤回监督申请等工作。

第四,正视诉求,多元化解。一是公开听证调矛盾。坚持“凡行政案件能听证必听证”原则,组织行政检察监督案件听证会31件次。邀请人大代表、政协委员、人民监督员等担任听证员并发表听证意见,以公开审查方式促成双方当事人达成和解。比如娄底市检察院办理的李某不服新化县公安局

行政处罚申请监督案,在听证过程中,人民监督员对申请人释法说理、耐心劝导,申请人当场表示服判息诉。二是心理疏导解心结。针对监督申请人性格偏执、诉求不合理不合法、化解措施难以落实的行政争议案件,邀请其亲友、律师、心理咨询师等共同参与,引导当事人调整心态、回归合理预期,推动服判息诉。三是综合施策促事了。对于“行民”交织的案件,加强多方协作配合,促使矛盾纠纷和行政争议一并解决。比如娄底市检察院办理的康某与钟某不服双峰县公安局治安行政管理行政处罚申请监督案,系邻里纠纷引发的复合型案件。在办理该案过程中,检察机关坚持以解决行政争议为突破口,将民事、行政、刑事案件平衡处理,综合施策,最终促使当事人达成调解协议,使争议和纠纷得以圆满解决。

第五,强化协作,形成合力。一是与法院加强联动。市检察院与市中级人民法院加强联系沟通,明确把严重损害营商环境案件、涉及多名行政相对人的群体性案件作为实质性化解行政争议的重点,共同开展释法说理、心理疏导,促成和解。二是与司法行政部门加强联动。市检察院与市司法局联合签订《关于强化协作配合推动行政争议实质性化解的工作意见》,明确定期通报行政检察、行政执法监督案件的受理、办理情况,坚持监督与支持并重,相互配合、形成合力,及时依法化解行政争议。三是与行政机关加强联动。秉持“尊重行政权运行规律,严守检察权边界”原则,通过信息共享、案件通报、线索移送等方式,实现联动和高效衔接。

(作者单位:湖南省娄底市人民检察院)



唱响检察主旋律 传播法治正能量