



手记

## 用变数化解变数

□讲述人：贵州省荔波县检察院 曹琛 本报通讯员李密/整理

“如果不是你们制发检察建议，促使林业和草原局根据实际占用林地面积作出新的行政处罚决定，企业真的会被不应承担的巨额罚款压垮。”5月15日，两家企业的代表来到院里对检察机关的高质效法律监督工作表示感谢。

## 未批先占林地被处罚

2022年11月的一天，也是这两位，抱着厚厚的一沓资料愁容满面地前来申请监督。

“我是某公司的代表，我要申诉。”一个说。  
“领导说如果办不好这件事就让我下岗。”另一个说。  
在接待过程中，我了解到，两人分别是两家建筑企业的代表。之前，两家公司均因承建贵南高铁重大工程项目占用林地，被荔波县林业局作出巨额罚款处罚。因工程建设繁忙，两家公司未在法定期限内提起行政复议或行政诉讼。直到案件进入执行阶段后，两家公司才意识到事情的严重性：由于前期垫资原因，巨额罚款可能影响贵南高铁项目的施工进度。如果工程不能按进度完成，财政拨款进度也会受到影响。

贵南高铁系国家规划建设的重大交通项目，于2016年12月开工建设。两家公司分别于2017年9月和2018年7月进场施工，但因当时用地审批手续未完成，两家公司存在未批先占林地的行为。2022年2月、3月，荔波县林业局以两家公司未经审批占用林地4.94公顷、26.6公顷为由，分别对两家公司处以59万余元、518万余元的罚款。

行政处罚作出后，两家公司未提出行政复议也未提起行政诉讼，经过法定期限，荔波县林业局依法向法院申请强制执行。2022年12月，两家公司向检察机关申请监督。

## 查清事实制发检察建议

“这两笔巨额罚款的执行会给企业带来巨大的经济压力，我们进驻贵南高铁项目后，由于拨款未能及时跟上，项目大部分资金都是由公司垫付，资金压力非常大。”

对案件初步审查后，我深感责任重大：出于情理，两家公司承建的贵南高铁项目对荔波的发展至关重要，巨额罚款会影响项目进程；出于法理，企业和项目的特殊性并不能成为规避行政处罚的依据。

“非法占用林地的确该罚，但项目的特殊性、公司是否存在非法占用林地的主观恶性、公司垫资建设、公司补植复绿情况等是否已予以考虑，法律适用是否正确、处罚是否适当，能不能在生态环境保护与贵南高铁项目建设之间找到平衡点……”作为该案的承办检察官，我知道，要对这些问题作出综合研判，必须进行深入调查核实。

我和同事首先前往荔波县林业局，调取了四起行政处罚案件的卷宗，并询问了执法人员。同时，我们对两家公司进行了走访，实地察看了案涉林地。经过走访调查，我们查明了案件事实——该工程为国家规划建设的重大项目，受制于贵南铁路贵州段正线林地尚未获得国家审批，以及审批手续繁琐，两家公司临时占用林地的审批速度跟不上项目建设要求，只好采取边建设边审批的方式，两家公司并无非法占用林地的主观恶性；处罚认定未批先占的面积存在问题，在立案前两家公司就已经缴纳完计划用地植被恢复费，并取得了临时占用林地批复，用地手续合法；由于项目资金拨付跟不上进度，该项目大部分资金由两家公司自行垫资，公司已无力承担罚款；两家公司已积极履行补植复绿义务且初具成效。

鉴于已查明的相关事实，我们向县林业局制发检察建议，建议县林业局基于该案的的特殊性，结合实际，依照相关规定对该案作出相应处理。

## “结案了事”还是“案结事了”

制发检察建议不是终点，县林业局是否予以采纳才是关键。因此，我们主动邀请了县法院、县依法治县办、县司法局、县林业局的相关人员，积极开展该案的行政争议化解工作。

通过多次沟通协调，终于明确了处罚标准，县林业局采纳了检察建议，主动撤回了执行申请，并撤销了原行政处罚决定，重新核算两家公司未批先占的实际面积。经核算，原处罚认定的两家公司占用林地面积中，有4.4公顷、26.4公顷已通过边建设边批的方式取得了临时占用林地批复，未获得批复的实际面积只有约0.4公顷、0.2公顷。随后，县林业局根据实际占用林地面积作出新的行政处罚决定：对两家公司分别处以7.7万元和3.6万元罚款。

“我们前期行为确实存在一定的错误，我们接受新的行政处罚决定。”从59万余元、518万余元到7.7万元和3.6万元罚款，这个巨大的变数将企业和项目可能遭遇的发展变数消解于无形。一起行政争议就这样实质性化解了。

通过办理这起案件，我深刻体会到，行政检察在营造良好法治营商环境中发挥着重要作用。贵南高铁的开通，不仅为群众出行提供方便，也为地方经济社会高质量发展打下坚实基础。为建设贵南高铁的企业出一份力，保障建设项目的平稳运行，也是我们的职责所在。

## 购房未过户，拆迁赔不赔？



姚雯/漫画

## ■检察官说法

## 权属证明是维权的基础

房产权属登记是解决拆迁安置、补偿的基础。本案中，检察机关在一定程度上支持了申请人的监督申请，但仅说明申请人与拆迁行为具有一定的关联性，无法解决申请人对被拆迁房屋是否享有完全不动产权利的问题。如果要解决此类问题，还需要当事人通过民事诉讼等途径另行解决。但是，申请人只提供了一份收款收据，无法提供关联购房证据，对解决民事纠纷依然存在证据缺陷，因此，从客观上讲，申请人还是会陷入没有尽头的“程序空转”中。该案得以实质性化解，不仅极大减少了行政相对人的讼累，也简化了法律关系。检察机关在面临法律适用存在一定争议，即使监督也无法解决申请人征收补偿根本性问题的情况下，保持客观公正立场，查清事实，分析各

方法律问题，推动各方共同参与行政争议解决，实现了检察监督目的。与此同时，在争议化解中，不是检察机关唱“独角戏”，而是与审判机关、自然资源部门共同努力，形成了以“我管”促“都管”的社会矛盾化解体系，达到了良好的办案效果。

本案的承办检察官提示，对于不动产物权的设立、变更、转让和消灭，经依法登记，发生法律效力，未经登记，不发生效力。该案申请人对案涉房屋一直未取得权属登记，虽有一定历史遗留因素，但申请人未积极沟通取得产权登记，引发系列争议需要汲取教训。因此，建议购房人在不动产交易中，及时履行不动产权属登记的权利和义务，既能维护自身权益，也能避免不必要的纠纷和争议。

被告向四川省高级人民法院申请再审，但其申请再次被驳回。由于房屋拆迁补偿问题迟迟得不到解决，刘大爷先后对区自然资源局、区国有资产管理委员会办公室、区政府提起数起行政诉讼，申诉到最高人民法院也被驳回。

## 申请检察监督

## 检察官找到关键证据

2020年12月，刘大爷向乐山市检察院申请监督。

“那个职工住房是我买下的，可是没经过我的同意就被强制拆了，还不给我赔偿，我就是不服气。”说起自己的遭遇，刘大爷情绪十分激动。

“此案件涉及当事人切身利益，又牵涉历史遗留问题，必须追根溯源依据证据说话，还事实以公正。”乐山市检察院检察长李鹏飞表示。乐山市检察院受理案件后，很快成立了以李鹏飞为组长的办案组。

为核实案涉房屋产权登记的实际

情况，办案组在市不动产登记中心查找登记信息，虽然通过核对12年前的纸质档案，确认了案涉房屋无土地登记信息，但承办检察官也找到了药业公司当年出具的一份关于58户房改办证后申请办理各分户土地证的报告，报告内容证实，其中包括刘大爷因病暂未办理房屋所有权证和土地权属，将来适当时候将按规定进行补办内容。随后，办案组在市住房保障和房地产管理局确认了该事实。

为查清当时出售房屋的真实情况，办案组又赶赴多个职能部门及药业公司，寻找公司转制前的原始档案资料。历经一个多月，承办检察官终于找到一份包括药业公司在内的“乐山市市属国有企业破产转制企业移交当地政府情况表”，表中记载药业公司所有房屋均已出售，并未移交地方政府。

“本案争议的焦点在于，刘大爷是否实际具有案涉房屋所有权、与房屋拆迁行为有无利害关系。因案件关系民生大事，为促进行政争议的实质性

化解，我们决定召开公开听证会，既深化案件审查、查明案件事实，又做好释法说理、矛盾化解工作，为双方搭建沟通平台。”2021年6月9日，李鹏飞主持召开听证会，邀请省人大代表、政协委员、人民监督员担任听证员，结合申请人诉求和检察机关调查核实的事实，围绕争议焦点进行深入辩论。经过听证，听证员一致倾向支持刘大爷的诉求，并希望检察机关开展行政争议化解工作。

“经调查，我们认为案涉房屋虽无权属登记，但刘大爷提供了购买房屋的收款收据且一直实际使用该房屋。在药业公司将剩余资产划转到区政府时，文件也表明该公司所有房屋均已出售，且当时药业公司确有为刘大爷办理房屋产权登记的意思表示。即便不认可其具有完全意义上的产权，但也不可否认刘大爷在案涉房屋上具有一定的用益物权等权益，刘大爷与被诉拆迁行为之间存在利害关系，应当有权提起诉讼。”承办检察官林开阳表示，鉴于当时《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》中第5条规定公房承租人可以提起诉讼的司法解释尚未施行，导致本案具有一定争议，建议提交检察委员会讨论决定。

后经乐山市检察院检察委员会讨论认为，刘大爷与案涉拆迁行为之间有实质上的利害关系，遂向乐山市中级人民法院提出再审检察建议。

## 公开听证化解争议

## 重启拆迁补偿程序

“听证会后，行政机关认可刘大爷长期居住并实际支付了部分购房款的客观事实，也理解和同情刘大爷的境遇，同意参照房改房的标准对其进行补偿，但如何确认刘大爷在房屋所有权上所占比例，双方仍各执不下。”林开阳告诉记者，推动行政诉讼只能确认拆迁行为违法，并不能确认赔偿金额。再找企业和房改办确认所有权划分的过程非常复杂，需要更多证据支持，而现有的一张购房收条既无法证明刘大爷是否为全款购房，也不能确定房屋性质。再争执下去，企业和房改办都不会同意刘大爷的诉求，反而会导致刘大爷陷入没有尽头的讼累。

为“一揽子”解决纠纷，乐山市检察院决定推动行政机关、审判机关共同化解行政争议。市检察院与市法院、行政机关先后开展5次座谈，通过深入沟通，希望促成行政机关对刘大爷重启拆迁补偿程序，共促争议实质性化解。同时，考虑到刘大爷年老行动不便、照看孙儿无法抽身等客观情况，检察机关多次到刘大爷在成都的住所地进行沟通，针对其“心结”耐心疏导，结合案件情况分析利弊，劝导其放弃不合理诉求。

“当时乐山市检察院副检察长魏小玥来成都找我沟通时，我发现她的脸肿着，嘴都有点张不开，一问才晓得她那时刚做完手术不久……我觉得检察机关是真心想帮我解决问题，我也应该讲道理，只要赔偿合理就可以了。”刘大爷表示。

2021年12月，该区自然资源局参照其他同类职工房屋情形与刘大爷签订了拆迁补偿协议，当场兑现补偿款18万余元。

□本报记者 曹颖频  
通讯员 李敏 陈杨

“走过冬天，才知道春天的温暖。感谢检察机关依法监督，我的问题终于得到实质性解决。”在四川省乐山市检察院第五检察部主任林开阳的手机上，至今还保留着一起行政诉讼监督案件当事人刘大爷专门录制的一段视频。

刘大爷的案件还得从27年前说起。

未完善购房手续遭强拆  
起诉行政机关被驳回

72岁的刘大爷原是乐山市某药业公司职工。1996年，刘大爷以职工身份支付3700余元购房款，购买了该公司的一套职工住房。2003年，刘大爷将集体户籍转为个人户籍，并登记到该房屋所在地址。2008年7月，药业公司因企业转制，向乐山市房改办申请办理包括刘大爷在内的58户职工的住房房改手续。由于刘大爷当时在外就医，未能及时返回乐山完善相关购房手续，药业公司便申请了延缓办理。谁知，这一延缓就是10年，直至案涉房屋被拆迁时，双方也未完善相关手续。

2018年9月，乐山市某区城市建设服务中心（隶属于某区房屋征收和补偿局）以该房屋无权属登记且处于无人居住状态，认定其为国有资产，遂与该区国有资产管理委员会办公室签订《搬迁补偿协议书》并结算。一个月后，该区城市建设服务中心对案涉房屋实施了拆迁。

“当年，我从外地养病回来后就一直住在那里，并没有人来和我说要完善手续的事。2016年以后，我离开乐山去成都照顾孙子，房子才空置的。等孙子长大后，我还是准备搬回来住的。可没想到在我离开的这段时间里，房子就这样没了。”回忆及此，刘大爷很是气愤。

因机构改革，区房屋征收和补偿局的职能由区自然资源局承继。2019年3月，刘大爷向峨眉山市法院提起行政诉讼，请求确认该区自然资源局强制拆迁房屋行为违法，并要求自然资源局对相关财产进行赔偿。峨眉山市法院经审理认为，原告刘大爷对被拆迁房屋没有进行产权登记，不是房屋所有权人，且房屋拆迁时他未在该房屋内居住，屋内无其财产。刘大爷与被诉具体行政行为之间不具有利害关系，因此不具有原告主体资格，不符合法定的起诉条件。刘大爷与药业公司的民事纠纷可通过提起民事诉讼方式解决。

刘大爷不服一审判决，坚持主张自己是案涉房屋的实际权利人，遂向乐山市中级法院提起上诉。乐山市中级法院认为，刘大爷未取得案涉房屋所有权证，在案证据不能证明其有案涉房屋所有权，被告区自然资源局提供的入户视频资料显示房屋处于废弃状态、屋内无有价值财产，且刘大爷也未提供反证证明其室内财物情况。鉴于此，乐山市中级法院认定刘大爷上诉理由不成立，驳回其上诉。

“那个年代，3700元钱不是一笔小数目，自己辛辛苦苦挣钱买的房，就这么不明不白地没了，还得不到应有的赔偿，这件事换谁谁能接受？”刘大

权威检察资讯  
专业法治视角