

写好服务保障粤港澳大湾区建设的行政检察答卷

广东省人民检察院党组书记、检察长 冯键

今年4月,习近平总书记在广东考察时指出,广东要认真贯彻落实党中央决策部署,把粤港澳大湾区建设作为广东改革开放的大机遇、大文章抓紧抓实,摆在重中之重,以珠三角为主阵地,举全省之力办好这件大事,使粤港澳大湾区成为新发展格局的战略支点、高质量发展的示范地、中国式现代化的引领地。广东省检察机关将坚决贯彻落实习近平总书记这一重要讲话精神,认真探索推进行政检察工作,推进行政争议实质性化解,助力粤港澳大湾区高质量发展,奋力写好服务保障粤港澳大湾区建设的行政检察答卷。

一、坚持以探索推进行政违法行为监督为切入点,助力营造大湾区优质高效的政务环境

近年来,广东省检察机关紧紧依靠党的领导探索行政违法行为监督。2020年以来,深圳市委、市人大常委会印发文件支持建立对行政处罚、行政许可、行政强制、行政拘留以及查封、扣押、冻结等行政行为的检

察监督机制,深圳市检察机关据此探索“行政违法监督+政府合规建设”模式,在实现行政违法行为监督办案量级和监督领域新突破的同时,助推深圳法治先行示范城市建设。2022年至今,大湾区内地9市检察机关受理行政违法行为监督案件3940件,发出检察建议945份,全部被采纳,有力助推法治政府建设。

粤港澳大湾区的不断深度融合,无疑要求营造更加优质高效的政务环境。检察机关要着眼于促进大湾区内行政机关依法行政、廉洁从政,依法行使检察职能,强化对行政行为的法律监督,监督纠正大湾区建设中的行政不作为、乱作为等问题。要聚焦大湾区相关领域的行政违法行为,以重点领域为“小切口”开展行政违法行为专项监督活动,推动重点领域突出问题的解决。针对办案中发现的行业监管缺失问题,要灵活运用检察建议等形式,推动解决个案或类案背后反映出的行政执法活动中存在的制度机制、管理监督等深层次问题。

二、坚持以加强涉民营经济行政

检察工作为着力点,助力营造大湾区法治化营商环境

2020年至今,粤港澳大湾区内地9市检察机关共办理涉民营企业行政公益诉讼监督案件835件,化解有关行政争议59件,涉及企业62家,切实有效维护了民营企业的合法权益。

民营经济在粤港澳大湾区建设中举足轻重。大湾区是我国民营企业数量最多、民营经济最为发达的地区之一,大湾区也是我国专利申请量最多、科技创新最为活跃的地区之一。检察机关要坚持“两个毫不动摇”,以是否有利于高质量发展作为评价办案效果的根本标尺,聚焦民营企业法治需求,牢固树立依法平等保护理念,以行政检察履职担当,全力保护企业家合法权益和企业正常经济活动,发现生效行政裁判确有错误,严重损害民营企业合法权益的,要依法提出监督意见,依法维护民营企业合法财产权和经营权;对涉及民营企业的行政执行案件,法院违法采取执行措施或行政机关怠于执行生效裁判损害民营企业合法权益的,要依法予以监督;对行政机关在

招商引资、政府与社会资本合作等活动中违反守信践诺原则的,要依法制定检察建议督促其纠正;要积极主动送法进企,当好企业的法治“护航人”;要不断完善知识产权保护行政检察监督长效机制,加大行政检察监督工作力度,促进粤港澳大湾区创新环境不断优化,助力粤港澳大湾区国际科技创新中心建设。

三、坚持以推进行政争议实质性化解为突破点,助力营造大湾区和谐稳定的社会环境

2020年以来,广东省检察机关立足行政检察监督职能,在履行法律监督职责中多措并举开展行政争议实质性化解工作,用心解决群众的急难愁盼问题,粤港澳大湾区内地9市检察机关共实质性化解行政争议1440件,其中实质性化解争议10年以上案件32件,5年以上案件70件,举行公开听证198件,促成和解260件,特别是针对由历史原因造成的“案结事不了”、当事人不断上访的行政争议案件,强化调查核实,开展公开听证,推动解决了当事人合理诉求,减少了社会不稳定因素。

粤港澳大湾区有大量的民商事活动及社会各方面的生产生活交流,这就不可避免地会带来包括行政纠纷在内的大量矛盾纠纷。检察机关要积极践行新时代“枫桥经验”,积极与司法行政部门、人民法院搭建多元化解矛盾纠纷体系,主动向党委、人大常委会报告行政检察工作情况,争取审判机关和行政机关对行政争议实质性化解工作的支持与配合,探索行政争议案件“一揽子”解决途径,形成共建共治共享的良好局面。要将争议化解的重点聚焦在因行政诉讼“程序空转”导致当事人缺乏有效救济途径、合理诉求得不到解决等问题上,积极适应“互联网+”时代的要求,努力将争议多年的行政争议画上圆满句号,让大湾区群众不断增强宜居宜业的获得感、幸福感、安全感。要融入国家治理总体布局,在办案中紧紧抓住行政争议的源头和要害,针对社会治理的薄弱点和风险点,将推动行政争议诉源治理与助推社会治理结合起来,提出堵塞风险漏洞、完善制度规范的类案检察建议,推动系统治理、综合治理、源头治理。

以“检察之治”助“湾区之治”

广东:全面发挥行政检察职能助力粤港澳大湾区建设

□本报记者 韦磊 通讯员 王磊

建设粤港澳大湾区是习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动的重大国家战略。近年来,广东省检

察机关牢记总书记嘱托,紧紧围绕党中央关于高水平谋划和推进粤港澳大湾区建设的决策部署,注重发挥行

政检察“一手托两家”的职能作用,全面深化行政检察监督工作,全力保障粤港澳大湾区建设。

从化解个案争议到强化系统治理 进一步增强大湾区人民群众的司法获得感

2021年12月,佛山市顺德区某街道办事处对桐某的公司未经依法报批、擅自开工建设等行为作出行政处罚决定。该公司未缴纳罚款,街道办催告无果后,向法院申请强制执行。法院穷尽财产调查措施,在执行了该公司部分财产的基础上,裁定终结本次执行程序。2022年11月,案涉公司认为行政机关的催告行为存在程序违法问题,申请检察机关依法监督。

“我们通过实地走访,了解到案涉公司在被查处后的第二天已采取整改措施并完善了环保手续,但由于当时受疫情等外部因素影响,公司经营困难,未能按时缴纳罚款。”该案承办检察官徐斌向记者介绍,“桐某的公司雇用员工20余人,疫情期间通过平台融资向员工发放工资,艰难维持运营。”

综合调查核实现的情况,检察

机关坚持从实现整体利益最大化的角度出发,既考虑民营企业的发展需求,又兼顾执行的困境,积极与争议当事人进行沟通。今年2月,检察机关又通过组织召开听证会,进一步消除争议双方的顾虑。案涉公司于听证会当天向街道办一次性足额缴纳了罚款本金,街道办经集体讨论,决定依法减免对该公司的加处罚款,行政争议最终得到实质性化解。

近年来,广东省检察机关在开展行政检察工作中,自觉把司法办案置于大湾区经济社会发展大局之中,通过依法能动履职,探索化解争议的“最优解”,顺德区检察院办理的这起案例就是其中较有典型性的一例。此外,该省检察机关着力解决行政争议“效能空转”和行政诉

讼“程序空转”问题——

广东自由贸易区南沙片区检察院在办理某注册企业监管监督案时,向区市场监督管理局等职能部门以及托管企业发出社会治理检察建议,建议建立和优化集群注册企业信用风险分类管理机制,构建集群注册企业全链条全周期监管服务体系,提升集群注册企业质量,受到相关部门的高度重视;台山市检察院在办理涉养老退休待遇检察监督案中,针对社保制度改革及社保业务系统调整等,导致当事人无法申请退休待遇的情况,依法向市社保局发出检察建议,督促其依法履职,不仅使申请人的诉求得以实现,实质性化解了行政争议,更是从源头上减少了类案的发生。在促推社会治理能力和治理水平现代化的同时,进一步增强了人民群众的司法获得感。

从护航民企发展到促推依法行政 以更实履职优化大湾区法治化营商环境

通过做实行政检察监督,促进各行政机关依法行政、推进法治政府建设,是广东省检察机关服务粤港澳大湾区建设的重要目标。2022年共依法妥善办理涉民营企业行政检察案件154件,为民营企业高质量发展保驾护航;东莞市检察机关在办理黄某林非法占用农地建设公司厂房行政非诉执行监督一案时,经调查发现案涉公司有员工100余人,法院裁定准予强制执行行政处罚决定虽然符合法律规定,但强制拆除违法建筑将会使企业面临劳动者失业、因违约而背

负高额赔偿等困境。为此,该院并没有就案办案,而是通过耐心细致做工作,成功促使申请监督人自愿签订了在4个月内自行拆除违法建筑的承诺书,既有效维护了行政执法权威,又纾解了企业的困难,有力维护了经济平稳发展和社会稳定。

在依法保护企业家合法权益和企业正常经营活动的同时,广东省检察机关还紧紧围绕涉及社会公共利益、关系民生问题的重点事项,通过完善行政与司法相衔接的治理模式,为粤港澳大湾区建设成为国际一流湾区和宜居、宜业、宜游的优质生活圈,提供优良的法律服务和法治产品。

珠海市香洲区检察院行政检察人员在履职中发现,法院就一起拆除

违建案件作出了准予执行裁定,但历经5年仍未执行到位,案涉地块存在的滑坡风险也未得到有效消除,严重影响了周边群众的生命财产安全。该院遂依法启动监督程序,向香洲区法院发函询问。法院收到询问函后及时恢复执行,案涉地块上的违法建筑物目前已全部拆除完毕。

中山市检察院在办理杨某与国家税务总局中山市税务局涉行政纠纷申请监督案中,在对案依法作出支持监督申请决定的同时,针对发现的房产交易中的涉税监管漏洞等,分别向税务部门、住建部门发出社会治理检察建议,督促完善监管机制,及时堵塞监管漏洞,实现了“办理一案,治理一片”的效果。

从提供服务保障到共享“制度红利” 以大湾区发展为契机创新行政检察工作

为粤港澳大湾区的发展提供法治保障,是检察机关的一项重要政治任务。而在服务保障的过程中,检察工作也得到了全面深化,越来越多的“制度红利”为广东行政检察工作的创新发展助力。

2019年11月,广东省检察院分别联合省自然资源厅、省司法厅出台相关文件,建立行政执法与行政检察衔接机制,积极推进行政执法与行政检察互联互通平台建设,以检察力量助推合法合理正当高效行政,形成全省广拓案源、全面实践、线索集中归口的工作新格局。这些机制出台后,全省各地检察机关均与各地法院、行政机关联合签署衔接机制文件,着力构建“衔接更加精准、配合更加顺畅、协作更加高效”的工作机制,共担法治政

府与法治社会建设职责。

经过深圳市检察院的积极推动和协调,2020年底,深圳市人大常委会通过制定相关地方性法规,明确提出“探索对行政处罚、行政许可、行政强制等行政行为开展法律监督”,为检察机关开展行政违法行为监督提供了强有力的法律依据。2021年9月,“探索建立对行政处罚以及查封、扣押、冻结等行政行为的检察监督机制”被列入《深圳建设中国特色社会主义先行示范城市的实施方案(2021—2025年)》,标志着行政违法行为监督机制作为深圳法治政府建设的一项制度正式确立。

珠海市检察机关在办理涉住房和城乡规划建设领域行政违法行为监督案时,在向住建部门发出检察建议的

基础上,还撰写专题分析报告向行政机关通报,并向珠海市委及其政法委专题报告,监督效果叠加、倍增。而通过撰写专题分析报告或作专题报告,以“检察之治”助“湾区之治”,正是广东行政检察服务粤港澳大湾区建设的一大亮点。

“粤港澳大湾区建设不断向纵深推进,必将给广东行政检察提供更多的服务保障机遇,提出更高的服务保障要求。”广东省检察院副检察长黄文强强调,“接下来,广东省检察院将进一步增强使命感和责任感,把服务保障粤港澳大湾区建设作为重中之重,切实发挥行政检察职能作用,主动融入、主动作为,努力为建设国际一流湾区贡献更多行政检察力量。”



江门市江海区检察院联合区法院到某五金厂进行实地调查。



广州市海珠区检察院深入执法现场开展监督。



广东自由贸易区南沙片区检察院组织召开座谈会,与相关部门共商优化营商环境举措。

不让国家利益受损

□本报记者 韩兵 通讯员 吴昊

近年来,随着土地使用制度改革深化,一些地方依据土地管理法等法律法规及相关政策规定,将部分国有土地租赁给单位或个人使用,以发展生产、搞活经济,取得了良好效果。然而实践中,也出现了土地使用者不按约缴纳租金、行政机关怠于征收租金等问题。黑龙江省绥滨县检察院日前通过制发检察建议的方式,督促相关行政部门积极履行征收职责,为避免国有财产流失提供了有力司法保障。

绥滨县检察院行政检察官在履职中获悉,绥滨县有关行政部门依据相关规定和国有土地使用面积,以每平方米收取年租金19.83元为标准,向所辖区内国有土地租赁户下达征收非出让土地年租金的通知。通知发出后,部分商户没有按照通知要求在规定期限内缴纳年租金,该行政部门遂下达国有土地年租金征收决定书,要求商户在接到决定书15日内缴纳年租金和滞纳金;如不服该决定,可在收到决定书60日内申请行政复议或6个月内向法院提起行政诉讼。

检察官了解到,收到通知的商户并没有在规定期限内缴纳租金,也没有申请行政复议或提起行政诉讼。对此,相关行政部门本应依法催告欠缴商户履行义务,催告后仍不履行时,还应向法院申请强制执行。然而,该行政部门并没有实施催告工作,更未及时向法院申请强制执行,存在怠于履职的情形,致使国家利益受到损害。

针对上述情况,今年4月,绥滨县检察院依法向相关行政部门制发检察建议,督促其积极履行征收职责,必要时及时向法院申请强制执行;对于怠于履行职责的问题积极予以整改。

检察建议发出后,受到相关行政部门的高度重视。该部门采纳了检察建议,加强了对土地年租金的征收力度。检察机关在后续的跟踪监督中了解到,部分商户同意缴纳土地年租金,但不同意缴纳滞纳金。对此,检察官先后走访了行政部门和相关商户,向商户释法说理,并充分了解双方各自的难处,积极为双方搭建沟通的桥梁。最终,欠缴商户同意缴纳土地年租金,行政部门经调查研究,表示可依法免除部分滞纳金,双方达成了一致意见。到目前为止,相关行政部门已累计征收土地年租金5万余元。