

“补缴”变“补建” 争议解决了

□本报记者 周洪国
通讯员 王林 谢雪杭 黄家禧

在广东省深圳市宝安区检察院实质性化解了困扰尹某的行政争议后,近日,尹某专程来到该院对检察官表示感谢。

尹某是宝安区某工业厂区一期工程的报建主体,2021年3月,因未按规定同步修建630平方米配套人防地下室,被行政机关责令补缴226.8万元人防易地建设费。尹某不服处罚提起行政诉讼,一审、二审均未获法院支持,行政争议一直未化解。

2023年2月,尹某被申请强制执行。因无可供执行的财产,法院作出终止本次执行程序裁定。该案执行期间,尹某多次向行政机关提出以补建人防地下室代替缴纳人防易地建设费的想法,但双方始终未达成一致意见。2024年5月,尹某向宝安区检察院求助。

“我跟前妻何某离婚时失去一期工程的产权和大部分财产,且受‘限高令’影响,企业经营越来越困难。我前妻愿意在二期工程里补建一期工程应建的人防地下室面积,可又担心担责……”尹某对检察官说。承办检察官审查认为,该案既关乎国家人防政策落实,又涉及民营企业权益,亟须打破僵局实质性化解行政争议。根据防空法的立法原意,人防工程应遵循“以建为主,以收促建”的基本原则。为节约司法资源,当务之急是确定变更“补缴”为第三人“补建”的可行性与合法性,消除各方顾虑。

经实地勘察,检察官确认,案涉厂区的两期工程具备整体补建条件,且符合《深圳市宝安区人防工程建设项目核准意见》的要求。同时,检察院与执行法官召开联席会议,共商附条件和解决方案。

为进一步论证变更执行方式的可行性与合法性,推进和解各项事宜,宝安区法院两院邀请行政机关及各方当事人召开听证会。听证会上,各方围绕法律规定展开讨论,由区人大代表担任的听证员在听取各方意见后,对执行和解方案表示认同。2024年8月底,尹某与行政机关达成了执行和解。

目前,执行和解协议相关事项已得到落实,何某在二期工程完成了人防工程补建,法院对尹某作出的限制高消费令也随之解除。

强化行政检察履职,推动履职效能与制度赋能相统一

□北京市人民检察院党组成员、副检察长 祁治国



党的二十届三中全会对“完善中国特色社会主义法治体系”作出重要部署,强调“全面推进国家各方面工作法治化”。全国检察长会议指出,要聚焦主责主业,坚持守正创新,树立辩证思维,确保检察

工作在法治轨道上行稳致远。行政检察具有“一体促进公正司法和依法行政”的制度优势和履职特点,要自觉融入中国特色社会主义法治体系建设,在高质量落实“法定职责必须为、法无授权不可为”的法治原则中,不断提高加强新时代检察机关法律监督工作的规律性认识,强化行政检察履职,推动履职效能与制度赋能相统一。

把握行政检察“制度赋能”。检察履职“权由法定,权依法使”。当前,行政检察的职能内涵已经基本厘定,具体包括行政生效裁判监督、行政审判活动监督、行政执行活动(含非诉执行)监督、行政争议实质性化解、行刑反向衔接、行政违法行为监督、司法行政强制隔离戒毒检察监督试点等。北

京市检察机关正确认识和把握行政检察法定职能,积极推动在《北京市优化营商环境条例》修订时新增检察监督条款,明确检察机关对损害经营主体合法权益的行政、司法强制措施和行政违法行为可以开展监督;依法适用修订后《北京市物业管理条例》相关条款办理处罚高空抛物行为行刑反向衔接案,有力维护地方性法规统一正确实施。

增强行政检察“履职效能”。坚持“应办尽办”,全面履行行政检察监督职能,持续深化对“三个结构比”的研究运用,推动“四大检察”全面协调充分发展。基层检察院侧重办理行政审判和执行活动(含非诉执行)监督、行刑反向衔接案件,上级检察院侧重办理行政生效裁判监督案件,各级检察院注

重依法规范办理在履职中发现的行政违法行为监督案件,形成各级检察院“同中有异、异中有同”的行政检察履职新格局。坚持“在办办好”,以做实“三个善于”践行高质效办好每一个行政检察案件,一体落实实体、程序、效果要求,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。坚持“由办到治”,立足行政检察职能,发挥检察办案发现问题、提炼规则、助推制度完善的优势,深化“个案办理—类案监督—促推治理”的履职实践,善于把检察办案的“经验法则”提升转化为社会治理的“善治规则”。

发挥行政检察“机制聚能”。在推动行政检察履职效能与制度赋能相统一中,健全高质效办案制度机制,强化检察行权的规范性、规

范的约束刚性及法律效果的确定性。落实“3+N”行政争议预防与实质化解工作机制,探索建立行刑反向衔接标准研判机制,促进行政执法、行政复议、行政审判、行政检察标准统一。利用一体履职的体制机制优势,既注重横向发挥各部门履职合力,又注重纵向深化各级院协同联动,破解业务交叉、关系复杂、调查不便、解纷困难等难题。健全以精准化为导向的行政检察监督机制,发挥重大监督事项案件化办理机制效能,加强技术性辅助、穿透式审查、实质性监督。善于运用沟通协调、会商研判、工作通报等非案件化办理方式,推动执法司法机关以内部监督方式解决浅层次瑕疵问题,把“监督有效”与“制约有力”更好地结合起来。

12项北京实践写入白皮书

从个案办理到制度创新,看北京如何打造行政检察样本

行政检察与民同行

□本报记者 简洁
通讯员 张昊天 丛珊

“2024年,全市检察机关共办理行政生效裁判监督案件1580件,依法提出抗诉33件、提请最高检抗诉7件,同比分别增加120%、250%,抗诉数占全国总数的12.8%……”从这组数据中,得以一窥北京市检察机关全面深化行政检察的成效。

今年3月9日,最高人民检察院举行“推动‘四大检察’全面协调充分发展”新闻发布会,发布2024年“四大检察”工作白皮书,其中《行政检察工作白皮书(2024)》(下称《白皮书》)中,提及了北京市检察机关12项工作成效和典型案例。

“过去一年,我们认真落实最高检部署要求,高质效履行行政检察职能,在推动‘四大检察’全面协调充分发展,特别是在破解行政检察短板弱项方面,积极探索总结具有示范引领作用的履职经验做法。”近日,北京市检察院行政检察部主任李显辉在接受记者采访时说。

“有力监督+依法支持”
一体促进公正司法和依法行政

在《白皮书》“强化行政生效裁判监督”部分,提及了北京市检察机关办理的一起行政检察跟进监督案——

厉某于2017年10月在某电商公司经营的某生鲜App上购买了26/30规格的虾仁,实际收到的却是41/50规格的。电商公司同意为厉某换货,但再次向厉某发送了41/50规格的虾仁。厉某遂向北京市某区行政机关投诉该电商公司存在虚假宣传、以次充好、售后不诚信等违法行为。行政机关经调查认定,该电商公司不存在厉某所投诉的违法行为,遂不予立案。

记者了解到,根据行业共识,26/30和41/50均代表了虾仁的规格,数字越小,代表虾仁的个头越大。厉某认为,该电商公司换货后仍然换的是小虾,实则根本就没有大虾售卖,而是一直在用小虾当作大虾欺骗消费者,于是将某行政机关投诉至法院,请求判令行政机关不予立案违法。法院依据某电商公司提供的进货凭证、增值税专用发票、销售凭证等,认定该电商公司两次向厉某发送错误规格的虾仁,属于发货混乱、出库管控不到位,在案证据不足以证明某电商公司存在虚假宣传、以次充好等情况,行政机关不予立案并无不当,遂判决驳回了厉某的诉讼请求。

2020年8月14日,厉某向检察机关申请检察监督。“检察院在受理厉某的监督申请后,围绕法院据以定案的上述关键证据进行了全面审

查,发现原审所采信的主要证据均为复印件,于是办案团队多次赴外地向电商公司的供货商进行调查核实,调取相关票据原件。”李显辉告诉记者,办案组还委托北京检察科技中心进行文件检验,最终查明某电商公司提供的进货凭证复印件没有与之对应的原件,且事后提供的进货凭证原件相互矛盾,存在票号相同、内容不同等问题,增值税专用发票作为作废发票,证据的真实性存疑。据此,2021年10月,检察机关以原审判决认定事实的主要证据不足为由提出再审检察建议,同年12月,同级法院不予采纳。

对此,检察机关决定跟进监督。2022年12月,经上级检察院依法提出抗诉,上级法院指令再审。2023年12月,经再审审理,法院撤销了原审判决,并责令行政机关重新对厉某的举报作出处理。“此案最初起源于消费者对于买大虾却收到小虾的质疑,随着检察机关开展监督,争议点聚焦到行诉诉讼证据认定问题,展示了检察机关在法院未采纳再审检察建议的情况下,加强跟进监督的必要与担当。”李显辉向记者介绍。

“最高检反复强调,行政检察要以行政诉讼监督为重心。行政生效裁判监督又是重中之重。”谈及行政诉讼监督,李显辉表示,北京是法治政府首善之区,行政审判和行政执法质量较高,对于当事人不服法院生效裁判申请检察监督的案件,检察机关经过调查核实后,大都依法支持了行政审判和依法行政。同时,注重加强释法说理,帮助当事人解开法结和心结,实现案结事了政通人和。“对于在事实认定、法律适用上确有错误的,则依法提出监督意见,维护好公民、法人和其他组织合法权益,促进解决行政争议,努力守护司法公正的‘最后一公里’。”李显辉说。

“议案提案+创新办理”
以检察之力助推地方立法

“北京市检察院配合市人大常委会修订《北京市优化营商环境条例》,推动增加行政违法行为监督、行政强制措施监督等检察监督条款。”在《白皮书》“以行政检察力量服务经济社会高质量发展”篇章中,对上述所列举的工作评价为“将‘检察元素’融入地方立法,为行政检察护航法治化营商环境提供保障”。

2024年11月29日,北京市十六届人大常委会第十三次会议表决通过新修订的《北京市优化营商环境条例》(下称《条例》)。此次《条例》修订的一大亮点,就包括第90条新增了检察监督的条款,明确规定:“人民检察院应当依法纠正以刑事

►2024年5月,北京市检察院与市发展改革委召开议案办理暨法治化营商环境座谈会。

▼2024年9月,北京市检察院行政检察部办案组成员与检察技术人员就一起案件的关键证据开展文件检验,技术赋能助推检察办案提质增效。



手段插手经济纠纷、违法适用强制措施和违法查封、扣押、冻结、执行企业财产等行为;发现行政机关违法行使职权或者不行使职权,损害经营主体合法权益的,可以依法制发检察建议等督促其纠正。”

北京市检察院行政检察部副主任范晓蓉告诉记者,新增条款的背后,是北京市检察机关“议案提案办理—依法履职—课题合作—推动立法—制度赋能”履职新模式的创新尝试。

原来,在2024年北京市两会期间,市人大代表、民盟北京市委分别提出关于“提升检察机关法律监督效能,持续助推优化营商环境”的议案与提案。检察机关在加强与议案主办单位暨《条例》修改承办单位北京市发展改革委深度沟通,书面建议增加履职条款并提出意见建议后,获北京市发展改革委支持并指派检察官全程参与《条例》修改。“以召开议案提案协商座谈会为契机,我院还向市人大代表、政协委员、民主党派通报检察履职情况,听取意见建议,广泛凝聚社会共识,共同推动《条例》吸纳检察机关建议。”范晓蓉介绍,其间,北京市检察院与民盟北京市委联合开展相关课题研究,为《条例》的修改提供了实证数据和理论支撑,确保立法建议的科学性、民主性。

在一系列扎实准备和具体举措的“加持”下,北京市检察机关深度参与了《条例》的修订工作,将行政、司法强制措施和行政违法行为监督等写入地方性法规,为保障首都营商环境提供了更具刚性的立法支撑。

无独有偶,北京市检察院还连续两年与农工党北京市委就行政争议化解、行政复议与检察监督衔接等开展课题合作,凝聚多方智慧推动行政检察工作高质量发展。

“检察监督+工会保障”
融入超大城市民生工作

北京作为超大城市,快递员、外



卖骑手等的基数很大,新就业形态劳动者面临诸如劳动关系认定难、社会保险参保率低、被侵权后缺乏维权意识和渠道等诸多权益保障问题。要为此一大群体创造良好的就业环境、维护社会的和谐稳定,单靠检察机关及有关部门的力量还远远不够。为此,北京市检察院将目光投向了推进检察履职效能与制度赋能相统一上。

2024年6月,北京市检察院与市总工会会签《协同推进运用“一函两书”制度保障劳动者合法权益工作实施细则》,建立“劳动者权益保护”检察联络室,并指导各区检察院与本区总工会共同设立检察联络室,畅通线索移送、信息共享协作配合机制,有效贯通检察监督与工会劳动法律监督。该项举措亦被写入《白皮书》“依法保障劳动者合法权益”部分。

“一函两书”制度能否在劳动者权益保护方面切实有效地发挥作用?北京市检察院行政检察部检察官李小倩为记者介绍了这样一起案件——在一起历时5年并经历数次民事、行政诉讼的劳动纠纷案件中,由于涉及外卖配送领域“层层外包”以及用人单位未给外卖骑手缴纳社保的问题,检察机关和工会依托“一函两书”制度,经多方合力履职,确保劳动者合法权益得到保障。

该案中,外卖骑手解某在A公司某门店承担外卖配送服务,其于2019年5月在调拨借货返回途中,因发生交通事故受伤,造成左胫骨平台粉碎性骨折,九级伤残。经查明,所涉企业共有三家,分别是A公司、丁公司和乙公司,A公司将外卖配送业务外包给乙公司,乙公司又将该

业务转包给丁公司,这期间均未有用人单位为解某缴纳社会保险费。

事故发生后,经劳动仲裁、人社部门认定以及法院诉讼,均认定解某与丁公司构成非全日制劳动关系,由丁公司承担工伤责任。但丁公司则认为解某与乙公司存在劳动关系,拒绝按照《工伤保险条例》规定的工伤保险待遇项目和标准支付费用,遂向检察机关申请监督。

“三家公司都不承认与骑手存在劳动关系,导致诉争不断。我们受理监督时,已经5年了,纠纷还未解决,解某的生活受到很大影响。”办理该案的李小倩告诉记者,针对“层层外包”引发劳动关系精准认定难、工伤责任难明确归咎、骑手劳动权益保障难等问题,北京市检察院向市总工会发送《关于协同推进外卖骑手劳动权益保护的函》,建议由市总工会向乙公司、丁公司和A公司分别制发《工会劳动法律监督意见书》和《工会劳动法律监督提示函》,并邀请市人社局、市总工会共同召开劳动者权益保障商会会,就落实“一函两书”,确认用工关系、保障社保权益等达成一致意见。

2024年12月9日,经检察机关、工会、人社部门、法院等多家单位沟通协调,解某收到了某区社保先行支付基金11万余元。“这是‘检察+工会’共同落实‘一函两书’制度的生动实践,激活了社会保险法关于工伤保险基金先行支付的规定。”北京市总工会权益工作部部长邵英男说。据悉,在前期约谈基础上,检察机关仍继续履职,责成相关企业继续支付解某的其他赔偿费用。

北京市检察院行政检察部检察官崔鸿伟对记者说:“2024年,北京市检察机关积极落实相关专项行动要求,围绕群众反映强烈的就业、社保、住房、养老等民生热点以及劳动者、妇女、老年人等特定群体,强化行政检察履职,共办理涉民生领域行政检察监督案件3449件,切实以法治‘力度’提升民生‘温度’。”

“2025年,市人大常委会将首次专门听取和审议行政检察工作报告,这是对北京行政检察工作的有力监督和支持。”李显辉表示,下一步,北京市检察机关将以此为契机,坚持高质效办好每一个行政检察案件,创造和总结更多习近平法治思想检察实践的“北京经验”。

