



【编者按】

行政执法和刑事司法衔接,也称“两法衔接”,包括行政执法机关向司法机关移送涉嫌犯罪案件的正向衔接和司法机关向行政执法机关移送行政处罚案件的反向衔接,是检察机关加强与行政执法机关衔接配合,共同促进严格执法、公正司法,共同推进法治中国建设的重要内容。

7月8日至14日,全国四级检察机关以“行政检察与民同行 助力法治中国建设”为主题,开展行政检察宣传周活动。本报今天推出综述报道,集中展现检察机关强化双向衔接、守护民生民利的生动实践,并配发浙江、河南两省检察机关在构建检察监督与行政执法衔接制度方面的经验成效报道,以飨读者。



强化行刑双向衔接增进民生福祉

“检护民生”专项行动办理行政检察监督案件5.1万件

□ 本报记者 董凡超

破解虚假婚姻撤销难题——全国检察机关督促撤销或更正冒名、虚假婚姻登记2068件,从“离不掉”“结不成”的婚姻个案办理,到类案监督助推形成司法与行政治理合力。

守护“夕阳红”权益——江苏、湖南等地检察机关依托行刑反向衔接和“府检联动”机制,开展行政检察守护老年人合法权益专项监督。

强化残疾人权益保护——贵州、云南等地检察机关开展残疾人最低生活保障金监管、打击冒用残疾人身份信息工商登记等专项监督。

作为“四大检察”法律监督新格局的重要组成部分,行政检察一头连着人民群众,一头连着政府部门。

各级检察机关始终坚持行政检察与民同行,把“高质效办好每一个案件”作为基本价值追求。近日,最高人民检察院召开新闻发布会,最高检副检察长张雪樵在发布会上披露,全国检察机关在2022年至2023年开展“行政检察护航民生和法治化营商环境”专项活动中,办理涉民生民利案件10.4万余件,今年“检护民生”专项行动中办理行政检察监督案件5.1万件。

开展专项行动治理“空壳公司”

“有多家不同的公司使用同一个MAC值的电脑大量开具增值税专用发票。”前不久,黑龙江齐齐哈尔市富拉尔基区人民检察院聘任的行政检察观察员在履职中发现了异常。

原来,2018年7月,家住齐齐哈尔的谷某、郑某等人利用当地注册企业事中、事后监管中存在漏洞,冒用他人身份证先后注册成立了15家公司,用于为其他公司虚开增值税专用发票抵扣税款,从中抽成获利。三家外地企业先后通过上述公司虚开发票抵扣税款,造成国家税款损失50余万元。

经调查,三家涉案企业经营状况良好,符合企业合规条件,检察机关对其进行三个月的合规考察,拟作不起诉决定。为保障反向衔接行政罚款能够顺利缴纳,富拉尔基区检察院与当地公安、司法行政、市场监督管理等部门共同会签了《行刑反向衔接行政罚款保证金提存制度》,由犯罪嫌疑人将保证金预缴纳入保证金提存账户,再将案件移送至行政执法部门处罚,确保反向衔接处罚效果。

齐齐哈尔检察机关结合办案向市场监管部门制发社会治理检察建议,开展“空壳公司”专项打击治理工作。目前,经过全面排查,发现空壳公司2912家,市场监管部门已发布公告清理15家,跨区市场监管部门移送线索2897家,受理单位已拟制发检察建议开展清理,实现办理一案,治理一片的效果。

最高检行政检察厅厅长张相军介绍说,司法实

践中,检察机关发现一些不法分子违背诚信信用原则,利用市场主体登记流程简化的便利条件,冒用他人身份信息、虚构注册地址、伪造租赁合同等进行虚假登记成立“空壳公司”,这也导致一些“被股东”“被法人”现象出现,严重干扰正常的公司登记注册秩序和扰乱了社会主义市场经济秩序。

围绕“冒名公司登记”“幌子公司”等“空壳公司”治理,北京、上海、江苏等地检察机关以行刑反向衔接为抓手,开展了专项监督。浙江省检察机关针对不法分子虚假登记公司导致“被股东”“被法人”现象,在全省开展“虚假登记”数字监督专项行动,通过制发检察建议,督促市场监督管理部门对800余家空壳公司撤销登记或者吊销营业执照。北京市东城区人民检察院聚焦“幌子公司”清理,目前促行政主管部门撤销公司登记或吊销“空壳公司”营业执照930余个。

守护群众“看病钱”“救命钱”

医保基金是人民群众的“看病钱”“救命钱”,事关人民群众的切身利益。江苏省泗洪县人民检察院办理的王某,于某骗保案,正是一起利用职务便利虚报检验费用骗取医保资金的案件。

今年,泗洪县检察院对2021年以来的涉医保案件进行梳理,发现该县医保基金被违规支取达2000余万元;通过深入调研,走访,发现某中医院工作人员王某为了多获取医保资金,指使时任该院工作人员于某安排相关检验人员伪造检验报告单,通过虚报检验费用的方式骗取医保资金1.8万余元。

因情节轻微,不需要判处刑罚,检察机关决定对王某、于某等人不起诉并向衔接发出检察意见。泗洪县公安局分别对王某等人处以8日至10日的行政处罚;泗洪县卫生健康局对于某处以警告、罚款15000元并责令暂停6个月执业活动的行政处罚;泗洪县医保局对该中医院作出行政处罚。

结合办案,泗洪县检察院向当地医保部门制发检察建议,医保部门采纳了检察建议,并制定《泗洪县医保基金共管共治工作方案》《泗洪县医疗救助群体基金监督使用管理办法》,建章立制推进维护医疗保障基金安全。

强化医保领域各类违法违规问题刑衔接并非检察机关一家之事,最关键的是加强与行政机关的协作、沟通。

今年4月,国家医保局、最高检等六部门根据党中央、国务院决策部署,印发《关于开展医保基金违法违规问题专项整治工作的通知》要求,针对医保领域各类违法违规问题深入开展专项整治,重拳打击欺诈骗保,举一反三完善长效机制,通过“当下改”和“长久立”相结合,实现查办一案,警示一片,治理一域,推动医保基金监管迈上新台阶。

最高检行政检察厅专门制发通知,要求各地检察机关做好医保基金类案件的行刑反向衔接,督

促行政机关依法惩处骗保行为,积极参与社会治理。

陕西省略阳县、千阳县等地检察机关与法院、公安、医保等部门共同出台文件,明确相关单位责任分工,加强跨部门信息共享,案件线索移送反馈,执法衔接协作,形成合力打击欺诈骗保行为。

湖北省武汉市洪山区人民检察院与医保部门共同印发《关于建立医疗保障基金监管行政执法和检察法律监督协作配合机制的若干意见》,构建信息共享,线索互移,联合联动机制,形成监督合力。

助推国家优化生育政策落地

2019年至2020年,福建省某县卫生健康局以违反《福建省人口与计划生育条例》规定为由,决定对颜某等4户家庭分别征收社会抚养费,后因颜某等未主动履行缴纳义务,县卫健局向县人民法院申请对颜某等8人强制执行,县法院裁定准予强制执行,并对其采取了纳入失信名单,限制消费,财产控制等措施。2021年8月,国家三孩生育政策施行后,颜某等8人向某县人民检察院提出监督申请,要求停止执行并解除强制执行措施。

县检察院在调查核实及沟通协调基础上,向县卫健局发出类案检察建议,县卫健局采纳检察建议,并向县人民法院申请对该类案件作结案处理。县法院及时将8名当事人从失信名单中去除,解除限制消费、财产控制等措施并结案。

同年10月,福建省人民检察院指导某市检察机关在全市范围内开展“征收抚养费执行监督”专项行动,共发出类案检察建议9件,排查发现同类案件4020余件。目前,该类案件已办结946件,涉及946户1877人。

张相军表示,为积极服务保障国家计划生育基本国策调整,2022年以来,天津、河北、辽宁、福建、山东、河南、湖南等地检察机关结合本地实际开展了“社会抚养费强制执行”专项监督,共办理行政检察监督类案3400余件,为国家优化生育政策落地落实提供司法保障,以“办理一案,治理一片”的方式,解决了涉及上千户人民群众切身利益问题。

辽宁省丹东市检察机关紧跟国家政策导向,在全市范围内开展了相关专项监督,发掘案件线索20余件,向法院和卫生健康主管部门共发出检察建议14件,均得到回复采纳,为人民群众减轻负担30余万元。

天津市检察机关针对新政策实施后,行政非诉执行尚未执行完毕的社会抚养费案件,通过开展“社会抚养费强制执行”专项监督活动,督促促进4100余件案件不再执行。

保障农民工“薪”不忧“酬”

“这一年收成如何?”“回家过年腰包鼓不

鼓?”……按时,足额拿到工资,是奔波在外的农民工的大事,也是全社会牵挂的民生实事。

2021年6月,邵某从山东某建筑公司处承包山东临沂某工地项目外墙保温、外墙漆项目。施工过程中,邵某拖欠20余名农民工35万余元工资。2022年2月,当地人社部门向邵某个人下达劳动保障监察责令改正指令书,当地公安机关以其涉嫌拒不支付劳动报酬立案。

之后,临沂市河东区人民检察院刑事检察部门因邵某和山东某建筑公司是否存在工程款争议,山东某建筑公司是否全额支付邵某工程款事实不清,依法作出存疑不起诉决定,同时将发现的山东某建筑公司等作为施工总承包单位存在未控规定开设农民工工资专用账户、违法分包等违法行为检察监督线索,移送至行政检察部门。

河东区检察院行政检察部门受理该案后,调查发现住建部门未对建设工程行业主管部门职责,导致本地区因农民工工资账户未开设或挪用,违法分包,拖欠工程款等拖欠农民工工资案件频发,并据此依法发出检察建议书,联合行业监管职能部门通过会签意见,构建长效协作机制等形成保障农民工工资支付合力,推动了拖欠农民工工资问题依法和源头治理。

今年2月,最高检与全国总工会联合印发《关于协同推进运用“一函两书”制度保障劳动者权益工作的通知》,强化检察机关和工会协同保护劳动者合法权益,依法解决拖欠劳动者工资问题。同时,今年最高检开展的“检护民生”专项行动中,也明确将“积极参与根治欠薪专项行动,加强对民事、行政审判和执行活动的法律监督,依法惩治恶意欠薪犯罪”列为重点工作。

据张相军介绍,一些地方检察机关在违法线索发现、监督问题排查和类案监督、系统治理等方面,研发行政检察大数据法律监督模型。黑龙江省检察机关强化农民工权益保护,通过构建工程建设领域农民工工资支付大数据法律监督模型,已帮助61名农民工讨回薪酬48万余元,督促相关企业建立工资专用账户6件,涉及金额340余万元。今年3月,最高检行政检察厅专门印发通知,推广该监督模型,推动各地检察机关结合本地实际用好模型,进一步提升监督质效,切实保障农民工“薪”不忧“酬”。

从守护群众“看病钱”,到助力优化法治化营商环境;从加强源头治理让农民工不再“忧薪”,到助推社会抚养费“老赖”摘帽……“小案”不能小看,件件都关乎公平正义,关乎民生福祉。

各级检察机关将紧密结合本地实际,围绕企业所需、民生所向,建立“行政+检察”沟通平台,推进行政检察和刑事司法双向衔接,以高质效履职,更好为大局服务,为人民司法,为法治担当。

漫画/高岳

□ 本报记者 董凡超
赵红旗

“祖上几辈子人都生活在黄河滩区,安居难,娶亲难,致富难,出行难,上学难……这些难题一直困扰着我们的生活。如今搬到县城里,新房子有暖气,通天然气舒适又安心,日子有了盼头,生活有了劲头。”前不久,河南省新乡市人民检察院检察官张世光拨通了一起行政协议争议案件当事人王某的电话。电话另一边的王某谈起搬迁前后的生活变化,连声说着“感谢”。

黄河滩区迁建是党中央、国务院部署推动滩区脱贫发展、生态修复的战略举措。6年前,为保护滩区生态环境,加快滩区群众脱贫致富,长垣市武丘乡多个村庄开展居民迁建,王某就是其中之一家。王某一家5口在村中并无房屋,与王某妻同住。根据有关文件,拆迁工作组与王某父子协商后,共同认定王某房屋住人数为7人,并依据该人数以每人30平方米的标准向王某一家提供安置房210平方米。双方签订了搬迁协议。

签订协议两年后,王某后悔了,认为他与儿子应分成两户进行安置,于是向法院提起行政诉讼,请求撤销提前搬迁协议。法院一审以超过法定起诉期限为由,裁定驳回王某的起诉,后经二审、再审,王某也未能如愿。

2020年12月22日,王某向长垣市人民检察院申请监督,承办检察官审查后认为,法院的裁判并无不当,但由于释法说理不透彻,王某的心结难以解开。

“由于居民迁建涉及诸多环节,众多人口,牵一发而动全身,处理不好容易影响社会稳定,影响黄河滩区生态保护和高质量发展战略实施。”张世光说,本案中,检察机关通过认真调查核实,查清了相关具体政策规定,多次上门走访,多向申请人释法说理,答疑解惑,促使其消除认识分歧,接受法院裁判结果并主动撤回监督申请,为其他40余户处于观望状态的群众起到了示范作用。为黄河滩区迁建、生态修复消除了阻力,赢得了支持,维护了社会稳定,实现了案结事了政和的办案目的。

据河南省人民检察院有关负责人介绍,近年来,河南省检察机关聚焦行政公益诉讼,积极落实《最高人民检察院关于充分发挥检察职能服务保障黄河流域生态保护和高质量发展的意见》,强化黄河流域生态环境资源行政公益诉讼,与法院系统共同对流域内生态环境资源案件进行集中管辖,保障流域生态环境不断向好。2021年以来,集中管辖院共受理涉黄河流域生态环境资源行政公益诉讼案件112件,实质性化解行政争议20件。

在参与生态环境治理方面,河南省检察机关扎实开展“农村乱占耕地建房问题整治”和“土地执法检查领域行政非诉执行监督”专项活动,督促协同责任部门加大对违法占用耕地行为整治力度,推动解决土地执法检查难、执行难等问题。

与此同时,河南省检察机关将行政生效裁判监督作为“重中之重”,近五年来,共办理生效裁判监督案件6967件,抗诉60件,发出再审检察建议109件,法院审结改判、发回重审、和解撤诉38件,采纳再审检察建议启动再审93件,采纳率77.5%,着力通过抗诉、再审检察建议办理在司法理念、政策导向、法律适用方面有纠偏引领意义的典型案例。

“针对司法实践中一些行政案件程序已结,但诉争未解的‘程序空转’‘案结事不了’等问题,协同法院、行政机关常态化开展争议化解。近五年来,河南省检察机关共化解各类行政争议2636件,争议时间20年以上的8件,10年以上的23件,5年以上的42件。”河南省人民检察院有关负责人说。

回应群众期盼展现行政检察担当

河南检察机关常态化开展行政争议化解工作

答好优化营商环境“行政检察答卷”

浙江检察机关打造数字监督模型提升工作质效

□ 本报记者 董凡超 王春

因施工现场未设置车辆冲洗设施导致施工车辆带泥上路,行政机关就给予了4万元罚款,加之错误的法律文书送达方式,让企业深感“委屈”。前不久,在浙江省象山县人民检察院的监督下,行

政机关重新作出处罚决定,福建某公司的烦心事得到解决。

2023年10月,象山县检察院对行政非诉执行案件开展专项监督,发现相关行政机关在行政执法过程中存在“小过重罚”,送达程序违法的情况,于是依职权启动行政违法行为监督程序。承办检察官通过调取卷宗,走访行政机关,联系福建某公司,了解了事情的来龙去脉。原来,2020年7月,相关行政机关在日常巡查时,发现福建某公司在施工现场未设置车辆冲洗设施,施工车辆带泥上路,违反了《宁波市大气污染防治条例》,遂根据上述规定作出罚款4万元的处罚决定,后以公告方式向该公司送达法律文书。

“其实福建某公司在行政机关执法当日便立即整改了违法行为,且此前未曾发生过相同违法行为,具有从轻情节。”承办检察官介绍说,同时期其他企业有相同违法行为的均被处以1万元罚款,对福建某公司罚款4万元明显过重,有违过罚相当原则。此外,行政机关在未穷尽其他送达方式的情况下直接以公告方式送达处罚决定书,违反了行政处罚法相关规定。今年1月,象山县检察院向相关行政机关发出检察建议,建议依法重新审查处理该行政违法案件。行政机关采纳了检察建议,撤销原行政处罚决

定,重新作出罚款1万元的行政处罚决定。

考虑到在执法实践中可能还存在“小过重罚”现象,承办检察官依托“浙检数据应用平台”,构建督促行政执法机关纠正“小过重罚”大数据监督模型。该模型通过浙江省行政处罚信息公开网获取行政执法机关主动公开的处罚数据,并向同级法院调取行政机关申请强制执行的非诉执行数据,一并导入数据应用平台,形成基础数据库,再以“违法事项”“罚款金额”“处罚情节”等关键词,通过设置筛查条件进行数据碰撞、比对,最终筛选出监督线索。

截至目前,象山县检察院共检索出“小过重罚”线索50余条,正在线下逐案核查。宁波市检察机关依托该大数据监督模型,在全市范围内部署开展专项监督活动,以高质效检察履职护航法治化营商环境。

浙江省人民检察院有关负责人告诉《法治日报》记者,为贯彻落实《最高人民检察院关于支持和服务保障浙江高质量发展建设共同富裕示范区的意见》,浙江省检察院立足浙江民营经济大省实际,出台行政检察护航法治化营商环境系列活动实施方案,针对涉市场主体案件不当行政处罚、行政补偿等影响市场主体发展的突出问题,积极开展行政检察监督,近5年共办理各类案件745件。

浙江省检察院有关负责人介绍说,为认真落实数字检察战略,深入实践“个案办理—类案监督—系

统治理”数字检察路径,浙江省检察院成立全省行政检察数字检察工作专班,打造出一批深度监督、深层次治理的监督场景,为更深层次开展行政检察监督注入强劲动力。杭州拱墅区人民检察院在办理一起行政协议实质性化解案件中,发现虚假注册公司的线索,构建监督模型进行类案监督,与区委政法委、区人社局等部门共建“虚假公司综合治理一件事”多跨应用场景,实现对虚假登记公司进行全流程实时监控。浙江省检察院在此模型基础上部署开展虚假注册专项治理专项监督,筛查线索8000余条,推动行政机关对近3000家公司作出吊销或注销营业执照、列入经营异常名录处理,助力市场主体登记领域系统治理,有效维护公平竞争的市场秩序。

此外,浙江行政检察部门依托省人大司法法治政府建设情况、行政执法大综合一体化改革等契机,针对履行职责中发现的行政管理源头性、多发性问题,通过行政检察工作专题报告、检察建议等方式,提出制度性机制性解决方案,以促进社会治理现代化。湖州市人民检察院通过搭建“出租汽车驾驶员从业资格监督类案”模型,发现监督线索94条,在督促行政机关依法履职的同时,同步向市人大常委会提交关于完善出租汽车从业资格管理和部门联合监管的立法建议2条,均被采纳并纳入《湖州市客运出租汽车管理条例》,深度参与源头治理和系统治理。

