行政争议实质性化解的检察履职

■本期嘉宾

金立寅　崇明区人民法院执行裁判庭庭长

束　婷　上海市人民检察院第二分院第五检察部副主任

党东升　华东政法大学教授

在矛盾多元化解机制中，检察机关的行政争议实质化化解占有一席之地。2021年，《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》（以下简称“28号文”）要求检察机关全面深化行政检察监督，“在履行法律监督职责中开展行政争议实质性化解工作，促进案结事了”。

资料图片

既是法律监督者又是调解人

金立寅：“28号文”要求检察机关全面深化行政检察监督，在履行法律监督的职责中开展行政争议实质性化解工作，给检察机关在新时代进行行政争议实质性化解工作提供了根本的遵循和指导原则。检察机关开展行政争议实质性化解已经成为行政检察职能的重要组成部分，也是检察机关参与社会治理的重要方式。检察机关的参与有助于解决行政相对人正当的利益诉求，促进依法行政和公正司法，促进社会的和谐稳定。在行政争议的化解中，检察官所处的地位是相对独立和超脱的，因此可以既是法律监督者，又是调解人。检察机关可以坚持诉讼监督和行政争议化解相结合，发挥行政检察职能的优势和司法的能动性，通过主持调解、引导当事人和解，配合法院调解等方式，切实保障人民群众的合法权益。

检察机关的法律监督权是行政争议实质性化解的基础，检察机关通过抗诉、检察建议等方式监督法院公正司法、行政机关依法执法，在行政检察监督中遵循解决行政争议、维护行政相对人合法权益的方向，最大限度促进行政争议的实质性化解。

行政争议实质性化解的职责边界与优化路径

束婷：第一，检察机关开展化解工作的前提是要依法监督、依法化解。检察机关履职的边界就是要立足法定职责，即立足检察机关的诉讼监督职能。诉讼监督职能的内容包括，一是对生效裁判开展化解，二是对包括非诉执行案件在内的执行案件开展化解。对于行政复议中的、在法院诉讼程序中的案件，要谨慎介入，因为行政检察是一种事后监督，如果过于超前，可能会扰乱行政诉讼制度体系的程序设计，也影响到复议机关、审判机关相应职能的发挥，产生不当干扰。

第二，检察机关开展化解的案件必须符合下列情况：一方面，申请人的诉请必须是合法的。行政争议化解要以合法性审查作为前提，在合法性审查的基础上，如果法院的裁判存在一定问题，或者行政机关的行政决定有不当或瑕疵，这时可以提高行政机关或法院参与共同化解的积极性。另一方面，如果法院裁判并无不当，行政决定认定事实、适用法律也都正确，要防范“化解”成为当事人实现无理诉求的一种工具。

第三，不能片面地去追求化解结果，而忽视检察机关的监督制约职能。比如，有的案件虽然最终促成了双方和解，但是如果发现其中行政机关有行政瑕疵或者行政不当，要通过制发检察建议的方式去监督纠正。

第四，要遵循自愿原则。“化解”首先必须建立在事实已经查清的基础上，引导当事人和解。如果能够促成和解协议，协议内容一定要符合双方的真实意思表示。如果案件化解不成，要立刻恢复审查，及时做出相应处理。

党东升：相对于诉讼而言，行政争议实质性化解有更高要求，需要司法机关更加积极主动。

一是要建立检察机关上下级联动机制，通过上下级检察机关一体化办案，形成化解行政争议的合力。

二是要注重“借力”，以行政机关和法院的专业优势来实现行政争议实质性化解，注重与两者的沟通协调与配合互动，聚力构建“一府两院”协同机制，深入推进行政争议实质性化解。

三是依法积极组织公开听证活动，通过提高当事人对办案程序的参与度、发挥听证员客观独立的特有优势，以公开促公正、赢公信，促进行政争议实质性化解。

（召集人：崇明区人民检察院党组成员、副检察长 谢惠；发言整理：崇明区检察院 聂怀广 奉贤区检察院 曹瑞璇）

行政争议实质性化解的判断标准

束婷：最高检制定了行政争议化解规范性文件，对检察机关参与化解工作的案件范围、化解标准等内容进行了明确。不同类型案件，实质性化解的标准是不同的。以裁判监督中的化解为例：

第一，检察机关以监督纠正的方式纠正法院的判决、行政机关的行政决定。比如，检察机关对案件提出抗诉、再审检察建议或者向行政机关制发行政违法的检察建议，法院和行政机关认为确实存在问题，申请人表示认可，承诺不会对该争议寻求新的司法救济，这视为化解。

第二，各方当事人包括行政主体、行政相对人对争议达成新的和解，而且自愿履行完毕。这种情况可以视为行政争议的实质性化解。行政裁判案件本身和解的空间有限，行政诉讼法规定的行政赔偿、行政补偿、行政机关依法享有一定自由裁量权的案件是可以调解的，检察机关的化解争议、促成和解也是围绕这三大类案件进行的。如果不符合这三种情况，而且行政行为又是程序合法、认定事实、适用法律正确，就不适合以促成和解的方式来达成争议化解的效果。

第三，如果前两种条件都不满足的话，以释法说理的方式来促使申请人服判息诉。这种情况适用于生效裁判并无不当、行政决定合法，没有任何违法或者瑕疵的情况。

第四，申请人的诉求有一定合理性，又存在生活困难的情况，但是通过行政诉讼程序无法解决实质诉求，可以进行司法救助。前提是在接受救助后，承诺息诉罢访。这也视为化解。

责任编辑/陈宏光　E-mail:lszk99@126.com