

民事行政检察 指导与研究

总第
14集

最高人民法院民事行政检察厅 编

【政策与精神】

在全国检察机关民事行政检察工作座谈会上的讲话/姜建初

【专项报告和决议】

吉林省检察机关加强民事行政检察工作情况的报告/杨克勤

安徽省检察机关民事检察工作情况报告/薛江武

江西省人民检察院关于民事诉讼法律监督工作情况的
报告/刘铁流

【调查研究】

湖南省审判人员违法行为监督职能履行情况调研
报告/湖南省人民检察院审判人员违法行为监督调研组

【理论争鸣】

民事诉讼监督若干问题研究/王水明

【行政检察】

行政检察制度的立法思考/田 凯

民事行政检察指导与研究

Guide and Study on Civil-Administrative Procuratorate

总第 14 集

ISBN 978-7-5102-1379-3



9 787510 213793 >

定价：45.00元

民事行政检察
指导与研究

总第
14
集

最高人民检察院民事行政检察厅 编

图书在版编目 (CIP) 数据

民事行政检察指导与研究. 总第 14 集 / 最高人民检察院民事行政
检察厅编. —北京: 中国检察出版社, 2015. 4

ISBN 978 - 7 - 5102 - 1379 - 3

I. ①民… II. ①最… III. ①民事诉讼 - 检察 - 研究 - 中国
②行政诉讼 - 检察 - 研究 - 中国 IV. ①D926.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 045378 号

民事行政检察指导与研究 (总第 14 集) 最高人民检察院民事行政检察厅 编

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区香山南路 111 号 (100144)

网 址: 中国检察出版社 (www. zgjcchs. com)

编辑电话: (010) 68682164

发行电话: (010) 68650029

经 销: 新华书店

印 刷: 保定市中华美凯印刷有限公司

开 本: 720 mm × 960 mm 16 开

印 张: 25 印张 插页 8

字 数: 452 千字

版 次: 2015 年 4 月第一版 2015 年 4 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 1379 - 3

定 价: 45.00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

《人民检察院民事行政抗诉案例选》
《民事行政检察指导与研究》
编辑委员会

主 编:郑新俭

副主编:贾小刚 吕洪涛

委 员

高兰圣	于 静	何艳敏	曹桂芬	王 勇	白振平
赵雅清	王彦春	张俊芳	郇义海	李 元	聂晓生
李 勇	吕玖昌	朱长春	陆 军	傅国云	王敬安
许志鹏	陈师忠	周有智	贾富彬	王钦杰	乔志华
周清华	申鸿雁	陈少华	蔡永珊	陈春云	陈 亮
刘 勃	徐丽萍	张 迅	邹湘江	范思泓	陈冰如
宋兆录	鄢明生	康 锦	尚 丽	周代洪	王蜀青
徐全兵	王 莉	肖皞明	田 力	肖正磊	华 锰
周永刚					

本集执行编委 周永刚

《人民检察院民事行政抗诉案例选》
《民事行政检察指导与研究》
通讯编辑名单

北京市人民检察院

上海市人民检察院

天津市人民检察院

重庆市人民检察院

河北省人民检察院

山西省人民检察院

内蒙古自治区人民检察院

辽宁省人民检察院

吉林省人民检察院

黑龙江省人民检察院

江苏省人民检察院

浙江省人民检察院

安徽省人民检察院

福建省人民检察院

江西省人民检察院

王真

王晓平

张薇

肖晓峰

徐燕

许丽婷

杨文静

乌兰

王晓东

付忠英

邹德芳

孙广硕

孙思嘉

李颖

王功杰

胡晨光

张剑锋

刘小勤

杨福珍

罗志丰

谢玉美

山东省人民检察院

河南省人民检察院

湖北省人民检察院

湖南省人民检察院

广东省人民检察院

广西壮族自治区人民检察院

海南省人民检察院

四川省人民检察院

贵州省人民检察院

云南省人民检察院

西藏自治区人民检察院

陕西省人民检察院

甘肃省人民检察院

青海省人民检察院

宁夏回族自治区人民检察院

新疆维吾尔自治区人民检察院

新疆生产建设兵团检察院

军事检察院

邱永会

王燕

巴金

毛婵婵

汪佳妮

钟孝明

陈昉

刘薇

刘敏

覃攀

吴俊伽

杨学正

徐流超

田银辉

王克权

拉毛杨措

白玉

石钰

赵毅

田毅

卷首语

Foreword

2014年10月23日，党的十八届四中全会通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）。《决定》从全面推进依法治国的战略高度，部署了一系列重大司法改革措施。《决定》中提出的“检察机关在履行职责中发现行政机关违法行使职权或者不行使职权的行为，应该督促其纠正；探索建立检察机关提起公益诉讼制度”等内容，对于强化检察机关法律监督职能，进一步完善中国特色社会主义检察制度具有十分重要的意义。2014年11月1日，第十二届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议审议通过了《关于修改〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》，进一步强化了检察机关对行政诉讼的法律监督。这些重大举措，为民事行政检察工作的创新发展带来了难得的历史性发展机遇。

作为民事行政检察队伍的一份子，我们在倍受鼓舞的同时，也深感肩负的责任重大。我们将始终秉持创刊初衷，充分发挥《民事行政检察指导与研究》的指导交流作用，为推动民事行政检察工作创新发展作出更大的贡献！

本书设置的主要栏目有：

【政策与精神】 本栏目收录了2014年11月17日最高人民检察院姜建初副检察长在全国检察机关民事行政检察工作座谈会上的讲话。

【专项报告和决议】 本栏目收录了吉林、安徽、江西省人民检察院检察长向省人大常委会所作的工作报告以及人大常委会通过的有关加强和改进民事行政检察工作的决议。

【调查研究】 主要针对民事行政检察工作中存在的问题和现象进行原因分析、经验总结及对策建议。本栏目收录了《湖南省审判人员违法行为

Foreword

监督职能履行情况调研报告》等5篇调研文章。

【理论争鸣】 主要介绍专家、学者和民事行政检察人员对民事行政检察理论、制度、法律适用等前沿课题进行研究所形成的理论成果。本栏目收录了《民事诉讼监督若干问题研究》等4篇文章。

【行政检察】 主要介绍专家、学者和民事行政检察人员对行政检察工作开展过程中的经验总结与理论研究成果。本栏目收录了《行政检察制度的立法思考》等8篇文章。

【虚假诉讼检察监督】 主要介绍各地在开展虚假诉讼监督过程中取得的经验以及对存在问题的分析。本栏目收录了《虚假诉讼民事检察监督路径研究》等4篇文章。

【检法交流】 主要介绍检察机关和人民法院联合会签的具有指导借鉴意义的规范性文件。本栏目收录了山西省高级人民法院、山西省人民检察院联合会签的《关于进一步规范民事审判和民事检察监督若干问题的规定》等4个文件。

【监督文书选登】 主要选取监督理由充分、监督方式适当、监督程序规范、监督效果明显的优秀案例进行选登,供读者研究和参考。本栏目收录了最高人民检察院办理的1件执行监督检察建议案件。

【法律法规】 主要收录与民事行政检察工作有关的,最新颁布或修改的法律、司法解释。本栏目收录了全国人民代表大会常务委员会《关于修改〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》和修改后行政诉讼法全文以及最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》。

目 录

Contents

【政策与精神】

在全国检察机关民事行政检察工作座谈会上的讲话	姜建初	1
------------------------	-----	---

【专项报告和决议】

吉林省检察机关加强民事行政检察工作情况的报告		
——2014年9月24日在吉林省第十二届人民代表大会常务		
委员会第十一次会议上的报告	杨克勤	13
吉林省人民代表大会常务委员会关于加强民事行政检察工作的决议		18
安徽省检察机关民事检察工作情况报告		
——2014年9月24日在安徽省第十二届人民代表大会常务		
委员会第十四次会议上的报告	薛江武	20

安徽省人民代表大会常务委员会关于加强全省检察机关民事 检察工作的决议	29
---------------------------------------	----

江西省人民检察院关于民事诉讼法律监督工作情况的报告 ——2014年9月23日在江西省第十二届人民代表大会常务 委员会第十三次会议上的报告	刘铁流 31
江西省人民代表大会常务委员会关于进一步加强检察机关民 事诉讼法律监督工作的决议	38

【调查研究】

湖南省审判人员违法行为监督职能履行情况调研报告	
湖南省人民检察院审判人员违法行为监督调研组	40
关于四川省检察机关民事诉讼监督检察建议专项调研报告	
四川省人民检察院民事行政检察处	54
从法官职务犯罪的特点看民事诉讼监督的强化	
——关于成都市检察机关查办法官职务犯罪系列案件的调查 分析	邹德光 64
关于乐山市检察机关开展同级监督情况的调研报告	
四川省乐山市人民检察院民事行政检察处	70
关于再审检察建议效力问题的调研报告	
——基于浙江省湖州市检察机关民事再审检察建议的实证分析	
顾黎鸣 蒋小泓 孙 远 赵 伟	80

【理论争鸣】

民事诉讼监督若干问题研究	王水明 92
检察机关提起民事公益诉讼的制度设计之思考	
——以环境公益诉讼为视角	广东省广州市人民检察院课题组 101
论基层民事检察多元化监督在新时期的完善	石 娟 114
刑民交叉案件的处理模式探讨	
——以陈某诉何某担保合同纠纷案为例	周江红 金廷芳 124

【行政检察】

行政检察制度的立法思考	田 凯	130
辽宁省检察机关 2011 年至 2013 年开展诉讼外行政违法行为 监督工作情况分析报告	邹德芳	150
贯彻落实四中全会精神 探索检察机关对行政违法行为监督 制度构建		
——加强行政机关违法行为检察监督研讨会观点综述		
湖北省人民检察院行政诉讼监督处		159
关于行政执法检察监督的探索与思考	王 燕	166
行政执法检察监督制度研究	郑锦春 王彦春 乌 兰	175
盲目承袭与合理超越：修改后行政诉讼法检察监督规定评判与完善	王金勇	185
检察机关提起行政公益诉讼的范围、具体程序以及其他应当 注意的问题	周 伟	200
论检察机关介入公益诉讼的制度构想	李 元 宋剑峰	211

【虚假诉讼检察监督】

虚假诉讼民事检察监督路径研究	肖晓峰	216
虚假诉讼及其法律规制	乔冬冬	225
虚假诉讼检察监督调研		
——以浙江省温州地区虚假诉讼调查为样本	林越坚 胡金龙 刘青青	237
论虚假诉讼的民事检察监督	张 为 朱燕华 李 衡	253

【检法交流】

山西省高级人民法院、山西省人民检察院关于进一步规范民 事审判和民事检察监督若干问题的规定		263
---	--	-----

山西省高级人民法院、山西省人民检察院关于民事执行活动 法律监督的暂行规定	269
河南省高级人民法院、河南省人民检察院关于修改后民事诉 讼法实施若干问题的意见	274
贵州省高级人民法院、贵州省人民检察院关于办理民事抗诉 案件有关问题的规定	278
【监督文书选登】	
中华人民共和国最高人民检察院检察建议书	281
【法律法规】	
全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国行 政诉讼法》的决定	291
最高人民法院关于适用《中华人民共和国民事诉讼法》的解释	321

在全国检察机关民事行政 检察工作座谈会上的讲话*

姜建初

【政策与精神】
在全国检察机关民事行政检察工作座谈会上的讲话

结合 2013 年以来民事行政检察工作情况和前一段时间开展案件质量评查的情况，就如何做好当前和今后一段时期的民事行政检察工作，讲几点意见。

一、2013 年以来全国民事行政检察工作基本情况

2013 年以来，全国检察机关民事行政检察部门认真贯彻高检院工作部署，以贯彻执行修改后民事诉讼法为契机，扎实推进各项工作，取得较好成效。

（一）采取有效措施，确保全面正确贯彻执行修改后民事诉讼法

做好修改后民事诉讼法的贯彻执行工作，是全国检察机关民事行政检察部门的一项重要任务。高检院在 2012 年年底召开全国检察机关修改后民事诉讼法座谈会的基础上，又采取了一系列有效措施，一是先后印发《关于贯彻执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的规定》、《关于深入推进民事行政检察工作科学发展的意见》和《人民检察院民事诉讼监督规则（试行）》（以下简称《民事诉讼监督规则》），全面加强和依法规范民事行政检察的各项工作；二是在 2013 年年初召开电视电话会议，对如何贯彻执行修改后民事诉讼法第 209 条规定作出部署；三是组织多期培训班，对修改后民事诉讼法和《民事诉讼监督规则》的理解与适用进行专题培训；四是编写参考指导书籍，对修改后民事诉讼法和《民事诉讼监督规则》进行解读。各级检察机关认真贯彻落实高检院的工作部署，保证了修

* 本文系最高人民法院姜建初副检察长于 2014 年 11 月 17 日在全国民事行政检察工作座谈会上的讲话（节选）。

改后民事诉讼法在检察机关不折不扣地得到贯彻执行。

（二）依法履行法律监督职责，民事诉讼多元化监督格局初步形成

全国检察机关依法履行法律赋予的监督职责，综合运用抗诉、再审检察建议、检察建议等监督方式，对包括裁判结果、审判程序和执行活动在内的民事诉讼活动实行全面监督，初步形成了多元化监督格局。2013年1月至2014年10月，全国检察机关共对民事生效裁判提出抗诉8417件，提出再审检察建议12237件，对审判程序中的违法行为提出检察建议27265件，对执行活动中的违法情形提出检察建议52182件。审判人员违法行为监督和执行监督成为除生效裁判监督工作之外的重要监督工作，民事诉讼监督格局也从以往偏重对生效裁判的一元化监督格局转变为生效裁判监督和审判人员违法行为监督、执行监督全面发展的多元化监督格局，在重视对裁判结果进行监督的同时，把监督的注意力还放在影响裁判结果公正的审判程序和实现裁判结果的执行程序上，注重从全过程、多方位维护司法公正。2014年9月，高检院召开新闻发布会，向社会公布2013年以来检察机关贯彻执行修改后民事诉讼法的情况，并通报了相关典型案例，社会反响强烈，取得良好社会效果。

（三）各级检察院协作配合，工作格局趋于合理

根据法律赋予检察机关的监督职责和任务，结合检察工作实际，高检院在《关于深入推进民事行政检察工作科学发展的意见》中，对各级检察院的职责分工进行了合理定位，明确了四级检察院的工作重心。从一年多的实践情况来看，各级检察机关民事行政检察部门依法履行法律监督职能，基层检察院通过积极转变监督理念，遵循司法规律，严格把握一审生效裁判监督案件的受理条件，把监督重点放在审判程序监督、执行监督和督促履行职责上；分州市检察院充分发挥受理和办理生效裁判监督案件的主力军作用，承担了大量的办案任务；高检院和省级检察院在办理抗诉案件的同时，注重开展调查研究和对下指导工作；不同级别检察机关之间通过协办、督办等方式加强协作配合，充分发挥整体合力。总体上看，各级检察机关上下联动、横向协作、密切配合工作格局基本形成。

（四）完善办案程序，执法办案规范化水平进一步提高

高检院于2013年11月发布了《民事诉讼监督规则》，依照修改后民事诉讼法的规定，确立了检察机关民事诉讼监督的任务和原则，明确了监督条件、监督方式和监督程序，保证了民事诉讼法规定的各项检察制度在实践中得到全面正确执行。针对案件受理环节的一些重要问题，高检院民事行政检察厅与控告检察厅联合印发两个会议纪要，在《民事诉讼监督规

则》的基础上，对受审分离制度、当事人申请检察监督的期限、案件受理后的移送、复查案件的办理、息诉息访等问题作出了更具操作性的规定，进一步理顺了案件的受理和办理程序，畅通了当事人申请监督的渠道，提高了办案效率。高检院还于2014年4月印发了《人民检察院民事诉讼监督法律文书格式样本（试行）》，进一步统一了法律文书的内容、格式和制作标准。

（五）积极稳妥推进行政检察工作

高检院认真做好行政诉讼法修改的相关工作，积极开展调研论证、收集汇总相关资料、提出立法修改建议，为立法机关提供参考。2013年1月至2014年10月，全国检察机关共对行政判决、裁定提出抗诉425件，提出再审检察建议417件，对行政审判程序中的违法行为提出检察建议1650件，对行政执法活动中的违法行为提出检察建议4524件。在做好行政诉讼监督工作的同时，山东等地检察机关立足于检察机关的法律监督职能，在地方党委和人大的支持下，依照地方立法，稳妥慎重地探索开展对行政违法行为的法律监督，有效促进了行政机关依法行政，效果较好。贵州等地检察机关还针对办案中发现的国有资产管理部門怠于履行职责、可能导致国有资产流失的情形，通过检察建议、督促起诉等方式，督促有关行政机关依法履行职责，有效防止了国有资产流失。

（六）加强沟通协调，监督环境进一步优化

一是积极向党委、人大汇报工作，争取支持。贵州省检察院专门向省委汇报了督促起诉工作的开展情况，得到了省委的肯定。一些地方检察机关专门向同级人大常委会就有关民事行政检察工作作了专题汇报，吉林、江西省人大常委会还专门对加强检察机关民事行政法律监督工作通过了决议。二是加强与人民法院的沟通协调。民事行政检察厅多次与最高人民法院相关部门进行座谈，积极推进“两高”联合会签关于再审检察建议和执行监督的规范性文件工作，目前已就一些主要问题达成共识。吉林、福建、贵州等省检察院与省法院联合会签了关于民事行政检察工作的规范性文件，有力推动了工作开展。三是加强与有关行政机关的沟通。山东省人民检察院与省监察厅、省政府法制办联合会签《关于在行政执法检察监督工作中加强协作配合的意见》，实现行政执法监督与检察监督的有效衔接。四是加强与学术界的交流。高检院与黑龙江省检察院共同承办了2013年行政法学年会，拓展了检察机关在行政法学界的影响。

（七）强化自身监督，进一步推进公正廉洁执法

一是民事行政检察厅与中央纪委驻高检院纪检组于2013年6月联合印

发《人民检察院民事行政检察人员廉洁规范执法行为准则》，对民事行政检察人员在办理民事、行政诉讼监督案件中的行为进行规范和约束，有效促进了民事行政检察人员公正廉洁执法。二是各级检察机关案件管理部门通过统一业务应用系统，对民事、行政检察案件实行全程动态监督管理，进一步提高了办案工作的规范化程度。三是加强对下级检察院办案活动的监督。前一阶段，为了全面了解民事行政诉讼监督工作情况，进一步提高案件办理质量，我们在全国开展了案件质量评查活动，共评查民事行政诉讼监督案件 115830 件。高检院组织对 12 省份共 4106 件案件进行了复查，瑕疵案件数量仅占全部评查案件总量的 2.5%，且多数为程序性问题，民事行政诉讼监督案件的质量总体处在较高水平。通过评查活动，既客观了解掌握了办案工作的整体情况，总结了好的经验，也发现了各地办案工作中存在的一些问题，为提出加强和改进办案工作的措施提供了第一手资料。

二、做好下一步工作特别是民事检察工作的具体要求

当前，民事行政检察工作面临新的形势和任务：一是党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称《决定》），作出了关于全面推进依法治国的重大部署，对检察机关加强民事、行政诉讼活动和行政违法行为的法律监督提出了新的要求，学习贯彻《决定》是当前和今后一个时期内民事行政检察工作的首要政治任务。在具体贯彻落实方面总的设想是，站在全面推进依法治国的高度，从强化检察机关法律监督、推动民事行政检察工作科学发展出发，立足民事行政检察职能，对于四中全会《决定》和现行法律确定的任务，在规范、细化的基础上不断加强；对《决定》提出的探索性工作，加强调研论证，找准切入点和着力点，有针对性地开展试点，积极稳妥、审慎探索、积累经验，为立法提供理论和实践依据。二是全国人大常委会刚刚通过了行政诉讼法修正案，这是继民事诉讼法修改后强化检察职能特别是强化检察监督的又一重大法律修改，为我们加强行政诉讼活动法律监督、推动行政检察工作科学发展提供了有力法律武器，需要我们准确理解、深入领会、全面贯彻。三是修改后民事诉讼法实施近两年、《民事诉讼监督规则》试行一年来，办案工作中出现了一些新情况、新问题，亟须我们研究提出有针对性的应对措施。新的形势对于广大民事行政检察工作人员来讲，一方面是任务不断加重，肩负的责任和使命更加重大；另一方面是民事行政检察监督工作中一些深层次的矛盾和问题进一步凸显，对我们的工作能力和水平提出了更高要求。关于行政检察工作的问题，高检院正在研究工作方案，将另行作出部署。今天我主要结合民事检察工作和办案中存在的问题，

从以下十一个方面提出要求。

（一）关于生效裁判监督案件数量下降的问题

据统计，2013年，全国检察机关针对人民法院生效民事裁判提出抗诉5727件，同比下降44.1%，提出再审检察建议9186件，同比下降22.8%。2014年1月至10月，提出抗诉2690件，同比下降39.8%，提出再审检察建议3051件，同比下降47%。检察机关对生效裁判监督案件数量总体呈下降趋势，且降幅较为明显。

从各地调研和案件评查情况分析，生效裁判监督案件数量下降较多，既有客观原因，也有主观因素。一是一审生效裁判抗诉数量的大幅削减。这是多数省份民事抗诉案件数量减少的主要原因，说明各地根据全国检察机关学习贯彻修改后民事诉讼法座谈会精神，积极转变监督理念，遵循民事诉讼规律和司法规律，严格把握一审生效裁判提出抗诉的条件，把监督重点放在二审和再审生效裁判上，逐步改变了以对一审生效裁判抗诉为主的抗诉案件结构，实现了监督结构的进一步优化。二是民事诉讼法修改后，申请裁判结果监督的案件必须先行向法院申请再审，法院的自我纠错功能得到进一步发挥，一些错误裁判得以及时纠正，减少了符合提出抗诉或者再审检察建议案件的数量。三是从监督规律来看，在实现民事检察多元化监督格局的基础上，裁判结果监督本身必然会促进审判质量的提高，客观上也导致裁判结果监督案件的减少。加强审判程序监督促进和保证了裁判结果的公正公平，加强执行监督促进和保证了正确裁判的公正执行，进一步推动审判水平的提高，对裁判结果监督案件数量也会产生一定的影响。这是检察机关依法全面履行民事诉讼法律监督职责、实现良好监督效果的综合体现。四是不可否认也反映出民事行政检察人员还存在监督能力不适应的问题。民事诉讼监督的社会知晓度和监督的权威性还有待提高，案件来源渠道还不完全通畅，还有不少应当监督的案件没有纳入检察监督的视野中来。民事诉讼法修改和《民事诉讼监督规则》实施后，申请裁判结果监督的案件经过再审程序，加上监督案件审查时限的严格要求，一些检察人员发现监督事项、判断监督必要性、提出监督理由等方面的专业素养和实践经验还有所欠缺，导致一些应当提出抗诉和检察建议的案件没有及时提出。

裁判结果监督是民事检察的传统业务，抗诉是最具刚性、最有效的监督方式，在多元化监督格局中具有特殊重要的地位和作用。因此，对于裁判结果监督案件数量大幅下降的问题，各地一定要正确认识、理性看待。既要看到数量下降存在客观原因，是监督工作正常发展的一种趋势；又要