

民事行政检察 指导与研究

总第
16集

最高人民法院民事行政检察厅
编

【政策与精神】

最高人民检察院关于开展检察机关提起公益诉讼试点工作的通知

【领导讲话】

在全省检察机关行政检察暨公益诉讼试点工作会议上的讲话
/吴鹏飞

在全区检察机关行政检察工作座谈会上的讲话/崔智友

【调查研究】

关于全国检察机关民事行政公益诉讼监督工作情况的调研报告
/最高人民法院民事行政检察厅

【理论争鸣】

民法典总则相关立法问题研究综述/兰 楠

【公益诉讼】

通过试点工作推进行政公益诉讼制度构建/应松年

中国检察出版社

民事行政检察指导与研究

Guide and Study on Civil-Administrative Procuratorate

总第 16 集



·官方微信·

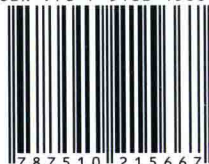


·官方微博·

扫一扫获取更多检察图书资讯

更多好书，请关注新浪微博
@中国检察出版社

ISBN 978-7-5102-1566-7



9 787510 215667 >

定价：45.00元

民事行政检察 指导与研究

总第
16
集

最高人民法院民事行政检察厅 编

图书在版编目 (CIP) 数据

民事行政检察指导与研究. 总第 16 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, 2016. 1

ISBN 978 - 7 - 5102 - 1566 - 7

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 (2016) 第 006167 号

民事行政检察指导与研究 (总第 16 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. zgjcbs. com)

编辑电话: (010) 68682164

发行电话: (010) 68650029

经 销: 新华书店

印 刷: 保定市中国画美凯印刷有限公司

开 本: 720 mm × 960 mm 16 开

印 张: 20. 25 印张 插页 8

字 数: 355 千字

版 次: 2016 年 1 月第一版 2016 年 1 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 1566 - 7

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	宋光文
吕玖昌	朱长春	陆 军	傅国云	王敬安	许志鹏
吴世东	周有智	贾富彬	王钦杰	乔志华	周清华
申鸿雁	陈少华	周 虹	陈春云	刘本荣	刘 勃
徐丽萍	张 迅	邹湘江	范思泓	陈冰如	宋兆录
鄢明生	康 锦	赵 毅	刘 明	王蜀青	肖正磊
王 莉	周永刚	华 锰	田 力	徐全兵	颜良伟

本集执行编委 肖正磊 颜良伟

《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

齐伯霖

王晓平

李瑞青

肖晓峰

徐燕

许丽婷

杨文静

乌兰

王晓东

付忠英

邹德芳

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

高峰

邱永会

王燕

巴金

毛婵婵

刘洋

汪佳妮

钟孝明

陈昉

刘薇

曾民

覃攀

吴俊伽

杨学正

徐流超

田银辉

王克权

拉毛杨措

刘晓晔

石钰

张轶

田毅

目 录

Contents

【政策与精神】

最高人民检察院关于开展检察机关提起公益诉讼试点工作的通知	1
关于强调检察机关提起公益诉讼试点工作相关问题的通知	4

【领导讲话】

在全省检察机关行政检察暨公益诉讼试点工作会议上的讲话	吴鹏飞	5
在全区检察机关行政检察工作座谈会上的讲话	崔智友	14

【经验交流】

探索非诉行政执行监督，推动执行监督和行政执法监督深化发展	
河南省人民检察院民事行政检察处	20
夯实基层民行检察根基，推动工作创新发展	
山东省胶州市人民检察院民事行政检察科	25

【调查研究】

- 关于全国检察机关民事行政诉讼代理人监督工作情况的调研报告
最高人民检察院民事行政检察厅 29
- 关于江苏省检察机关贯彻修改后民事诉讼法的调研报告
江苏省人民检察院民事行政检察处 43
- 关于探索建立检察机关提起民事公益诉讼制度的调研报告
江苏省人民检察院法律政策研究室 52
- 检察机关提起行政公益诉讼制度有关问题的研究报告
上海市人民检察院法律政策研究室 62
- 2014年四川省检察机关民事行政执行监督案件分析报告
四川省人民检察院民事行政检察处 79
- 关于市分院业务骨干协助省院办理提请民事行政抗诉案件工作机制运行情况的分析通报
河南省人民检察院民事行政检察处 82
- 民事再审制度视野下再审检察建议的现实困境及完善
——以对我国民事再审制度现实考量为研究视角
天津市武清区人民检察院课题组 86

【理论争鸣】

- 民法典总则相关立法问题研究综述
兰楠 92
- 检察机关生态环境保护监督机制的价值考量与制度设计
滕艳军 106
- 检察院组织法中的民行检察职能设置
——立法基础、基本原则与修改建议
许志鹏 118
- 虚假诉讼事实发现难题及其应对
李文革 郎艳辉 127
- 民事诉讼法与行政诉讼法之抗诉事由的比较研究
岳金矿 何赞国 137
- 检察机关对重大违法行为监督的几点思考
李颖 145
- 我国监护制度研究
王水明 151

【公益诉讼】

- 通过试点工作推进行政公益诉讼制度构建
应松年 159
- 提起行政公益诉讼是推进依法行政的重要举措
姜明安 164

准确理解和把握公益、诉讼、试点概念的内涵	刘 艺	168
论检察机关提起行政公益诉讼制度的内涵和路径	裴铭光	解文轶 172
行政公益诉讼案件线索发现		刘小勤 182
检察机关提起公益诉讼调查取证实证分析		赵 亮 188
行政公益诉讼庭审应对的探索和建议	张玉梅	潘 珣 193
检察机关提起民事公益诉讼制度研究		陈惠滨 198

【检法交流】

福建省高级人民法院、福建省人民检察院关于贯彻执行修改后民事诉讼法座谈会纪要	226
浙江省高级人民法院、浙江省人民检察院、浙江省环境保护厅关于贯彻实施环境民事公益诉讼制度的通知	234
安徽省高级人民法院、安徽省人民检察院关于办理人民检察院提起行政公益诉讼案件适用法律若干问题的会议纪要	237
湖北省高级人民法院、湖北省人民检察院关于检察机关提起公益诉讼管辖等问题的座谈会议纪要	239
吉林省高级人民法院、吉林省人民检察院关于规范公益诉讼活动的若干意见	241

【规范性文件】

人民检察院民事行政监督案件卷宗归档顺序（试行）	244
浙江省人民检察院、浙江省人民政府法制办公室关于在部分地区开展行政执法检察监督与政府法制监督协作机制建设试点工作的通知	247
吉林省人民检察院、吉林省人民政府法制办公室关于加强检察监督与行政监督配合协作的若干意见	249
江苏省人民检察院民事行政检察依职权监督案件办理暂行办法	251
吉林省人民检察院关于加强行政违法线索发现和移送工作的指导意见	253
吉林省检察机关民事行政法律监督能力建设规划（2015—2017年）	257

【典型案例】

贵州省金沙县人民检察院诉金沙县环境保护局公益诉讼案	264
---------------------------	-----

江苏省泰州市人民检察院支持泰州市环保联合会起诉江苏常隆农化有限公司等企业环境污染公益诉讼案	267
山东省日照市岚山区人民检察院行政执法监督检察建议案	275

【法律法规、司法解释】

最高人民检察院关于完善人民检察院司法责任制的若干意见	278
最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部关于进一步规范司法人员与当事人、律师、特殊关系人、中介组织接触交往行为的若干规定	286
最高人民法院关于民事审判监督程序严格依法适用指令再审和发回重审若干问题的规定	289
最高人民法院关于人民法院办理执行异议和复议案件若干问题的规定	292
最高人民法院关于人民法院登记立案若干问题的规定	300
最高人民法院印发《关于执行案件立案、结案若干问题的意见》的通知	304

【检察机关提起公益诉讼试点方案】

检察机关提起公益诉讼试点方案	313
民事行政检察业务丛书征订函	316
征稿启事	317

最高人民检察院关于开展检察机关 提起公益诉讼试点工作的通知

【政策与精神】
最高人民检察院关于开展检察机关提起公益诉讼试点工作的通知

高检发民字〔2015〕3号

北京、内蒙古、吉林、江苏、安徽、福建、山东、湖北、广东、贵州、云南、陕西、甘肃省、自治区、直辖市人民检察院：

党的十八届四中全会提出探索建立检察机关提起公益诉讼制度，十二届全国人大常委会第十五次会议审议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》，2015年7月2日，最高人民检察院发布了《检察机关提起公益诉讼试点方案》，为了开展好检察机关提起公益诉讼试点工作，现就有关事项通知如下：

一、提高认识，切实增强开展公益诉讼试点工作的使命感和责任感

探索建立检察机关提起公益诉讼制度，是党的十八届四中全会明确提出的改革任务，目的是发挥检察机关法律监督职能作用，促进依法行政、严格执法，维护国家利益和社会公共利益。这项工作是党中央在依法治国框架下赋予检察机关的重要使命。各试点地区检察院要充分认识公益诉讼试点工作的重要意义，既要勇于担当，努力推动试点工作的顺利进行，又要立足检察机关的法律监督职能，严格依法和依照授权探索积累经验，认识把握规律，开展试点工作，切实维护宪法和法律的权威，保障法律统一正确实施，维护好国家利益和社会公共利益。

二、认真学习领会，全面把握检察机关开展公益诉讼试点工作的精神和要求

《全国人民代表大会常务委员会关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》和《检察机关提起公益诉讼试点方案》是检察机关开展试点工作的基础性文件。各试点检察院要认真学习、准确把

握授权决定和试点方案的内容，认真学习曹建明检察长在全国检察机关行政检察工作座谈会和大检察官研讨班上的讲话，深刻领会中央关于检察机关提起公益诉讼的精神和要求。要牢牢抓住公益这个核心，坚持从维护国家和社会公共利益出发推进试点工作，防止把不具有国家利益和公共利益属性的案件以公益诉讼的方式进行保护。要准确把握提起公益诉讼的试点范围，试点方案明确，检察机关提起民事公益诉讼的案件范围限定在污染环境、食品药品安全领域侵害众多消费者合法权益的案件，提起行政公益诉讼的案件范围限定在生态环境和资源保护、国有资产保护、国有土地使用权出让领域造成国家和社会公共利益受到侵害的案件，尤其是以生态环境和资源保护领域为重点，各试点检察院要严格遵守试点范围，试点期间，提起公益诉讼的重心放在市县两级检察院。要妥善运用好公益诉讼这一监督方式，诉前程序是提起公益诉讼的必经程序，提起民事公益诉讼之前，应当依法督促或者支持法律规定的机关或有关组织向人民法院提起民事公益诉讼；提起行政公益诉讼之前，应当先行向相关行政机关提出检察建议，督促其纠正违法行政行为或依法履行职责。试点期间，既要注意充分运用好诉前程序，发挥好相关诉讼主体的作用，尽可能发挥行政机关履行职责的能动性，节约司法资源，也要掌握好提起公益诉讼的标准，在经过诉前程序而没有取得监督效果的情况下，及时向人民法院提起公益诉讼。要准确做好诉讼各个环节的相关工作，充分收集整理好诉讼证据，分析研判好提起公益诉讼的可行性，准确确定好案件的性质和诉讼请求，制作好诉讼文书，熟悉把握好庭审规律和出庭技巧，确保试点工作取得良好的法律效果、政治效果和社会效果。

三、周密部署，确保检察机关提起公益诉讼试点工作稳步推进

各试点省级检察院要按照授权决定和试点方案要求部署推进试点工作。一是认真制定试点工作实施方案。要根据本地的实际情况，加强与人民法院的沟通协调，在沟通协调的基础上，确定本地区适宜开展试点工作的检察院，并制定好本地区的试点工作实施方案。试点工作实施方案须于7月底之前报高检院批准后组织实施。二是抓紧做好案件摸排工作。要以试点工作方案确定的领域为范围，摸排适宜提起公益诉讼的案件线索。试点阶段尤其要注意突出重点，将重心放在生态环境和资源保护领域的典型案件上。三是严格执行审批制度。在试点阶段，拟决定向人民法院提起公益诉讼的案件，应先行层报高检院审查，经批准后方可提起诉讼。拟宣传的监督个案，也应先行层报高检院审查，经批准后方可组织宣传，并注意宣传方式方法，正确引导社会预期，防止引发炒作。

四、加强组织领导，努力形成改革合力

各试点检察院党组要切实加强对试点工作的组织领导，把检察机关提起公益诉讼试点工作作为事关中国特色社会主义检察事业长远发展的重大任务来抓。要加强与外部的沟通协调，积极争取地方党委、人大的领导和支持。要加强与行政机关的协调，推动检察监督与行政监察、行政复议等行政机关内部纠错机制的有效衔接。要与人民法院建立协调配合机制，研究解决好本地区试点工作中遇到的困难和问题。各试点检察院要结合本地工作实际，深化对公益诉讼理论和实务问题的研究，及时分析总结试点中可能出现的重大和疑难问题，提出解决的对策建议。试点地区省级院要加强对试点工作的规范和指导，研究解决试点中遇到问题，重大问题要及时报告高检院。要发挥检察一体化的优势，上级院要加强对下级院的指导与支持，下级院要及时上报试点中出现的问题；不同地区检察机关之间要注意交流经验，拓宽本地试点工作的眼界和思路；对于跨区域案件的调查取证各地区要加强协调，发挥合力。

关于强调检察机关提起公益诉讼 试点工作相关问题的通知

高检民传字〔2015〕16号

各省、自治区、直辖市人民检察院民事行政检察部门，军事检察院民事检察厅，新疆生产建设兵团人民检察院民事行政检察处：

根据《全国人民代表大会常务委员会关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》、《检察机关提起公益诉讼试点方案》，7月21日，高检院下发《关于开展检察机关提起公益诉讼试点工作的通知》，进一步对试点工作明确了相关要求。但在近期工作中发现，仍有个别地方不按规定要求，擅自提起公益诉讼，造成一定的不良影响。为避免此类现象发生，现就相关问题再次强调如下：

一、严格执行试点和授权的相关规定。在试点阶段，只授权试点方案确定的十三个省、自治区、直辖市进行探索建立检察机关提起公益诉讼制度的试点工作，在十三个开展试点的地区也只有被确定进行试点的检察院才能进行提起公益诉讼的试点。未被授权的，不得自行开展提起公益诉讼工作。

二、严格执行提起公益诉讼的审批制度。在试点阶段，经授权开展试点工作的检察院拟向人民法院提起公益诉讼的案件，须先行层报高检院审查，经批准后方可提起诉讼。拟对公益诉讼个案进行宣传的，须先行层报高检院审查，经批准后方可组织宣传，并注意宣传方式方法，正确引导社会预期，防止引发炒作。试点地区省级院民行检察部门要加强对试点工作的规范和指导，研究试点中遇到的问题，重大问题要及时报告高检院民行厅。

在全省检察机关行政检察暨公益诉讼试点工作会议上的讲话

吴鹏飞*

【领导讲话】
在全省检察机关行政检察暨公益诉讼试点工作会议上的讲话

一、认清形势，深化认识，切实增强责任感和使命感

行政检察工作是检察机关法律监督的重要组成部分，对于促进依法行政，完善法律监督体系，维护宪法法律权威和社会公平正义，全面推进依法治国具有重要意义。中央、高检院始终对行政检察工作高度重视。1989年我国第一部行政诉讼法颁布，以行政诉讼监督为主要内容的行政检察工作从此逐步发展。2014年11月，十二届全国人大常委会第十一次会议审议通过了关于修改行政诉讼法的决定，进一步明确了检察机关法律监督的地位和作用，规定了检察监督的具体制度和程序，解决了一些长期以来制约行政检察工作发展的突出问题，为加强和规范行政诉讼监督、推动检察工作全面协调发展提供了更加坚实的法律基础。党的十八届四中全会围绕法治政府建设，完整构建了对行政权力制约和监督的制度体系，对加强检察机关的法律监督，促进严格执法和依法行政提出明确要求。在全国检察机关行政检察工作座谈会上，曹建明检察长从政治和全局出发，深刻分析了行政检察工作面临的新形势新任务，对全面贯彻修改后行政诉讼法、探索研究行政检察改革作了全面部署，为我们进一步做好行政检察工作指明了方向。全省检察机关要充分认识新形势下加强行政检察工作的重大意义，准确把握新任务新要求，积极应对新机遇新挑战，进一步增强责任感和使命感，推动全省行政检察工作健康科学发展。

* 吴鹏飞，山东省人民检察院检察长。

(一) 加强行政检察工作是促进依法行政、全面推进依法治国的必然要求

检察机关的法律监督作为宪法和法律明确授权的国家司法权,在促进依法行政中发挥着重要作用。党的十八届四中全会明确提出,要完善检察机关行使监督权的法律制度,加强对刑事诉讼、民事诉讼、行政诉讼的法律监督,并着眼于强化对行政权力的检察监督,作出了“完善对涉及公民人身、财产权益的行政强制措施实行司法监督制度”,“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”等重大制度设计。贯彻落实好四中全会精神,积极促进依法行政、全面依法治国,行政检察工作责无旁贷。全省检察机关要从全面推进依法治国的战略高度,深刻认识加强行政检察工作的重要性和紧迫性,敢于担当,勇挑重担,确保四中全会确定的各项改革部署得到不折不扣贯彻落实。

(二) 加强行政检察工作是维护群众合法权益、服务经济社会发展的必然要求

行政权是国家政权的重要组成部分,行政机关是否依法行使权力,关系到党和政府的形象与公信,关系到人民群众合法权益保障,关系到改革发展稳定大局。随着人民群众民主法治意识不断增强,对行政机关有法不依、执法不严、权力滥用等问题反映更加强烈,对检察机关发挥职能作用,依法保护国家利益、社会公共利益和人民群众合法权益的期盼更加迫切。加强行政检察工作是积极回应当前行政诉讼案件持续增长、人民群众强烈要求强化监督的重要举措。前不久,全国人大常委会授权检察机关开展提起公益诉讼试点,充分体现维护国家和社会公共利益。各级检察机关要牢固树立大局意识和宗旨意识,从有利于保障和支持政府依法行政,有利于维护社会和谐稳定出发,科学谋划、全面加强行政检察工作,实现行政检察监督法律、政治和社会效果有机统一。

(三) 加强行政检察工作是深化检察改革、完善法律监督体系的必然要求

随着修改后行政诉讼法的正式实施和四中全会各项重大部署的逐步落实,行政检察工作的内涵和外延不断丰富和拓展:在监督范围上,由以往主要对行政裁判进行监督,拓展为对行政诉讼全过程和行政违法行为的监督;在监督对象上,以前主要监督人民法院生效裁判,现在增加了人民法院行政调解书、审判人员违法行为和行政执法活动,并逐步拓展到检察机关在履行职责中发现的行政机关违法行使职权或者不行使职权的行为;在

监督方式上，从过去单一的抗诉，扩大为抗诉、督促起诉、检察建议、提起公益诉讼等多种方式，并赋予检察机关调查核实权；在监督途径上，由以往当事人申请为主，发展到可以通过检察机关履行职责中发现、依职权监督。如何适应这些重要变化，更好履行行政检察新增职能，是摆在我们前面的一项重要课题。曹建明检察长在全国检察机关行政检察工作座谈会上的重要讲话，明确提出了新形势下行政检察工作的基本要求和重点工作，着重强调必须坚持紧紧围绕中心、服务大局，必须牢牢把握法律监督这个根本属性，必须更加注重对公共利益和人民群众合法权益的保护，必须坚持依法规范监督，必须探索完善行政检察制度，必须加强与行政机关、人民法院的沟通协调，为我们做好新时期行政检察工作提供了重要遵循。各地要认真学习领会，积极适应行政检察工作职能定位的发展变化，把握规律，明确目标，强化措施，努力把我省行政检察工作提高到一个新水平。

二、突出重点，强化措施，进一步加强和改进行政检察工作

全省检察机关要按照中央、省委和高检院的部署要求，准确把握新形势下行政检察工作职能定位，以贯彻修改后行政诉讼法为契机，以强化对公权力的监督为核心，以保障法律统一正确实施为根本目标，以“六个必须”为基本要求，以深入开展专项监督工作为载体，以持续推进行政检察工作与“三项建设”深度融合为动力，充分履行法律监督职责，稳步扎实推进行政检察工作。

（一）更加注重围绕中心、服务大局

要坚持跳出行政检察看行政检察，自觉把行政检察工作置于经济社会发展大局和检察工作全局中谋划和推进，坚持依法监督与多元化解相结合，切实增强有效预防和化解矛盾纠纷的主动性。上半年，我们部署开展了环境保护行政执法检察监督和道路交通安全法律监督“两个专项”活动，这是省院党组贯彻落实中央、省委和高检院决策部署、服务经济社会发展大局的重大举措，郭树清省长等省领导对此高度重视，多次批示肯定并提出明确要求。从活动开展情况看，各地行动迅速，组织有力，推进扎实，办理了一批有影响、有分量的典型案件，呈现出良好发展态势，社会反响很好。但是，在推进过程中还存在一些问题，主要是：有的地方重视程度不足，仅作为一般性工作平推平拥，工作开展很不平衡；有的把握不到位，找不准切入点、突破口，案源匮乏问题严重；有的活动开展得深度不够，办理的特色、典型案件不多；有的领导小组协调抓总作用发挥得不充分，整合内部资源的力度不大，没有形成有效的监督合力；有的监督的