

民事行政检察 指导与研究

总第15集

最高人民法院民事行政检察厅 编

【政策与精神】

在全国检察机关行政检察工作座谈会上的讲话/曹建明

【领导讲话】

在甘肃省检察机关行政检察工作座谈会上的讲话/路志强

【调查研究】

关于行政检察工作的专题调研报告/最高人民法院民事行政检察厅

【理论争鸣】

民事诉讼法第209条的理解与适用/高兰圣 李欣宇 王真 郝利凡

【检察机关提起公益诉讼试点工作】

全国人民代表大会常务委员会关于授权最高人民法院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定

【虚假诉讼检察监督】

关于民事虚假诉讼监督工作的调研报告/最高人民法院民事行政检察厅

中国检察出版社

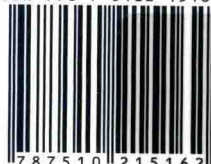


民事行政检察指导与研究

Guide and Study on Civil-Administrative Procuratorate

总第 **15** 集

ISBN 978-7-5102-1516-2



9 787510 215162 >

定价：45.00元

民事行政检察 指导与研究

总第15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 15 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. 11

(民事行政检察指导与研究)

ISBN 978 - 7 - 5102 - 1516 - 2

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 248704 号

民事行政检察指导与研究 (总第 15 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) 88685314

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: 18 印张 插页 8

字 数: 336 千字

版 次: 2015 年 11 月第一版 2016 年 3 月第二次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 1516 - 2

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	蔡永珊	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	肖崑明	田 力	徐全兵	华 锰
颜良伟					

本集执行编委 颜良伟 张剑锋

《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

齐伯霖

上海市人民检察院

王晓平

天津市人民检察院

李瑞青

重庆市人民检察院

肖晓峰

河北省人民检察院

徐燕

山西省人民检察院

许丽婷

内蒙古自治区人民检察院

杨文静

辽宁省人民检察院

乌兰

王晓东

付忠英

邹德芳

孙思嘉

蔡军生

王功杰

胡晨光

张剑锋

刘小勤

杨福珍

罗志丰

谢玉美

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

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

卷首语

Foreword

2015年7月1日，十二届全国人大常委会第十五次会议表决通过了《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》（以下简称《决定》），自公布之日起施行。公益诉讼试点期限为两年，自《决定》公布之日起算。民有所呼，我有所应；民有所盼，我有所办。探索建立检察机关提起公益诉讼制度，是积极回应人民群众加强公益保护期待的必然选择。《决定》的出台，为检察机关回应群众期待、开展公益诉讼试点提供了明确的法律依据。民事行政检察人员应当充分认识到，探索建立检察机关提起公益诉讼制度，既是党中央交给检察机关的重要任务，也是检察工作创新发展的重要机遇。我们是司法体制改革的历史见证者，更应成为善作善成的司法实践者，以高度的责任担当意识、久久为功的韧劲、持而不息的精神，稳步推进检察机关提起公益诉讼试点，让人民群众对公共利益有更多的获得感。为此，本书特意设立了《检察机关提起公益诉讼试点工作》专栏，收录了全国人大常委会授权决定、高检院试点方案、高检院民行厅负责人有关解读及专家学者撰写的文章，以加强工作指导，确保各试点单位准确理解和把握精神，积极稳妥推进试点工作。

本书设置的其他主要栏目还有：

【政策与精神】 本栏目收录了最高人民检察院曹建明检察长和姜建初副检察长分别于2015年5月21日、5月22日在全国检察机关行政检察工作座谈会上的重要讲话。

【领导讲话】 全国检察机关行政检察工作座谈会召开后，各地及时召开会议，认真学习贯彻座谈会精神，引导全省检察机关切实统一思想认识，在新的起点上准确定位、整体谋划和科学推进全省行政检察工作。本

Foreword

栏目收录了甘肃、内蒙古、河南、四川、云南等地省检察院检察长在全省检察机关行政检察工作会议上的讲话。

【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《关于行政检察工作的专题调研报告》《2014年湖北省民事裁判结果监督情况调研报告》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。结合民事诉讼法第209条理解适用、民事检察监督复查程序设置、再审检察建议制度实证评析等实务中热议课题,本栏目有针对性地收录了《民事诉讼法第209条的理解与适用》等7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《关于民事虚假诉讼监督工作的调研报告》等6篇文章。

【经验交流】本栏目收录了《加强机构建设,加大监督力度,不断开创吉林行政检察工作新局面》等7篇经验材料,供各地在工作中学习、参考和借鉴。

【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《最高人民法院关于以检察专递方式邮寄送达有关检察法律文书的若干规定》等4份最新司法解释。

目 录

Contents

【政策与精神】

在全国检察机关行政检察工作座谈会上的讲话	曹建明 1
关于推进行政检察工作科学发展需要解决的几个问题	姜建初 13

【领导讲话】

在甘肃省检察机关行政检察工作座谈会上的讲话	路志强 17
在内蒙古自治区检察机关行政检察工作电视电话会议上的讲话	马永胜 22
在河南省检察机关行政检察工作座谈会上的讲话	蔡 宁 28
在四川省检察机关民事行政检察工作会议上的讲话	邓 川 34
在云南省检察机关行政检察工作座谈会上的讲话	王田海 41

【调查研究】

关于行政检察工作的专题调研报告	最高人民法院民事行政检察厅 48
2014 年湖北省民事裁判结果监督情况调研报告	
湖北省人民检察院民事诉讼监督处	58

2014 年湖北省民事审判、执行活动监督案件调研报告

湖北省人民检察院民事诉讼监督处 64

民事执行监督的现状、原因、对策

——以 S 直辖市检察机关民事执行监督实践为视角

胡巧绒 68

检察监督多元化与诉讼监督品质提升

——以民事再审检察建议为中心

浙江省杭州市拱墅区人民检察院课题组 75

【理论争鸣】

民事诉讼法第 209 条的理解与适用

高兰圣 李欣宇 王 真 郝利凡 86

民事诉讼法第 209 条：理解、适用与相关问题探讨

苏志强 93

论民事检察监督复查程序

匡 俊 102

论民事检察案件复查制度

——兼论民事诉讼检察监督去私益救济主义

许志鹏 111

民事检察监督复查程序设置之必要性考量

程建玲 118

协商式监督：民事再审检察建议的价值反思与机制完善

夏黎阳 王艳阳 陈 爽 126

“申请监督”概念辨析

——以《人民检察院民事诉讼监督规则（试行）》为视角

刘本荣 135

【检察机关提起公益诉讼试点工作】

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

144

检察机关提起公益诉讼改革试点方案

145

依法履职稳步推进公益诉讼改革试点工作

——最高人民检察院相关负责人解读《检察机关提起公益诉讼改革试点方案》

148

切实贯彻四中全会精神和全国人大授权决定 稳妥推进检察

机关提起公益诉讼制度改革

最高人民检察院民事行政检察厅 153

行政公益诉讼制度，从理论走向现实

马怀德 159

检察机关提起公益诉讼的道、理、势

刘 艺 163

检察机关提起公益诉讼的功能分析	张步峰 167
构建行政公益诉讼厘清五个问题	解志勇 171
推进依法行政的重大步骤	于 安 174
将行政公益诉讼嵌入行政诉讼制度	章剑生 176
建立行政公益诉讼制度促进依法行政	薛刚凌 179
检察机关提起环境公益诉讼的现实需求与制度构架	徐以祥 182
提起环境行政公益诉讼需构建配套制度	喻文光 186

【虚假诉讼检察监督】

关于民事虚假诉讼监督工作的调研报告	最高人民法院民事行政检察厅 191
全力查处民事虚假诉讼案件 全面提升民事诉讼监督质效	江苏省南通市人民检察院民事行政检察处 205
虚假诉讼的特点及检察监督依据	周清华 210
检察机关监督民事虚假诉讼的模型设计	王子涵 216
虚假诉讼中检察监督机制的探索	
——以安徽省宁国市人民检察院查办虚假诉讼案件为背景	彭 涛 陈 瑛 225
试论房地产虚假诉讼与检察监督	刘成义 232

【经验交流】

加强机构建设 加大监督力度 不断开创吉林行政检察工作新局面	吉林省人民检察院 238
积极探索实践公益检察保护措施 着力维护社会公共利益	江苏省人民检察院 241
积极履行行政检察职能 着力服务生态文明先行示范区	福建省人民检察院 246
把握规律 打造“一二三四”工作模式 努力推进行政违法	
行为监督工作深入发展	山东省人民检察院 250
加大力度 探索创新 推动行政诉讼监督工作全面发展	湖北省人民检察院 254
积极探索督促起诉工作 大力维护国家利益和公共利益	贵州省人民检察院 258

认真贯彻四中全会精神 积极构建中国特色行政违法行为法律监督新体系	云南省人民检察院 261
----------------------------------	--------------

【法律法规】

最高人民法院关于适用《中华人民共和国行政诉讼法》若干问题的解释	265
最高人民检察院关于以检察专递方式邮寄送达有关检察法律文书的若干规定	271
最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释	274
最高人民法院关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释	279

在全国检察机关行政 检察工作座谈会上的讲话*

曹建明

在全国检察机关行政检察工作座谈会上的讲话

【政策与精神】

一、从全面推进依法治国的战略高度，深刻认识行政检察工作面临的新形势新任务

我们党在探索建立中国特色社会主义政治制度和检察制度的伟大实践中，始终高度重视发挥检察机关行政法律监督的重要作用。1931年中华苏维埃共和国成立时，苏维埃工农检察部的一个重要职责就是监督国家机关正确执行苏维埃的各项法令和政策。新中国成立后，检察机关被确立为法律监督机关，专门行使维护法制统一的权力，其中就包括促进依法行政的职能。此后，伴随着人民检察制度的曲折发展，行政检察法律监督职能也经历了被削弱甚至被取消的艰辛历程。1989年，我国颁布第一部行政诉讼法，明确规定检察机关对行政诉讼活动实行法律监督，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。特别是2010年第二次民行检察工作会议之后，各级检察机关进一步加强对行政诉讼活动的法律监督，为新形势下加强和改进行政检察工作积累了有益经验。总的来看，由于法律规定较为原则，加之“重刑事轻民行”思想的影响，我国行政检察工作发展较为缓慢，仍是检察工作中相对薄弱的环节。

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〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》。修改后行政诉讼法认真总结司法实践经验，对我国行政诉讼法律制度包括行政诉讼监督制度进行了完善，不仅明确了检察机关法律监督的地位和作用，强调人民检察院有

* 本文系最高人民法院曹建明检察长于2015年5月21日在全国检察机关行政检察工作座谈会上的讲话（节选）。

权对行政诉讼实行法律监督,而且明确规定了检察监督的具体制度和程序:一是明确把检察机关行政诉讼监督范围扩展到行政案件的受理、审理、裁判、执行环节,涵盖了行政诉讼全过程,检察机关在行政诉讼中维护司法公正的任务更加繁重。二是在原来抗诉制度基础上,新设了同级监督的检察建议制度,增加了对调解书和审判人员违法行为进行监督的内容,赋予了调查核实等监督手段。三是明确提出人民检察院对行政诉讼的监督,行政诉讼法没有规定的,适用民事诉讼法的相关规定。这些重要修改,适应了依法治国、依法执政、依法行政共同推进的需要,解决了一些长期以来制约行政检察工作发展的突出问题,为我们加强和规范行政诉讼监督、推动检察机关法律监督工作全面协调发展提供了更加坚实的法律基础。

以党的十八届四中全会为标志,我国社会主义民主法治建设开启了新的篇章。行政机关是实施法律法规的重要主体,依法行政是法治建设的关键环节。四中全会围绕法治政府建设,突出强调加强党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督,完整构建了对行政权力制约和监督的制度体系。检察机关的法律监督是我国宪法和法律明确授权的国家司法权,是司法监督的重要组成部分,具有法定性和专门性。四中全会不仅明确要求“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”,而且要求“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”。这些重大改革部署,是党中央为促进严格执法和依法行政、加强对行政权力制约和监督、维护宪法法律权威而作出的重大制度设计,也是对加强检察监督、努力形成科学有效的权力运行制约和监督体系重要探索的提炼总结,对加强行政检察工作提出了更高要求。

在新的形势下,加强行政检察工作,加强对行政诉讼的监督,加强对行政违法行为的监督,不仅是维护司法公正、推进严格执法的必然要求,也是更好地维护国家和社会公共利益、维护人民群众合法权益的客观需要。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外延正在发生新的重要变化。在监督范围上,从过去单一的行政诉讼监督,拓展为行政诉讼监督和行政违法行为监督并举,既包括诉讼内的监督,也包括诉讼外的监督。在监督对象上,以前主要监督人民法院生效裁判,现在法律明确规定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。按照四中全会要求，还要逐步拓展至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，从过去法律规定的抗诉，发展为抗诉、督促起诉、检察建议、提起公益诉讼等多元化的方式。在案件来源上，从过去主要以当事人申请为主，发展到除当事人申请外，还可以通过检察机关履行职责发现、依职权监督。这些重要变化，决定了行政检察工作今后的发展方向，对完善行政检察制度乃至中国特色社会主义检察制度具有十分重要的意义。我们要从全面推进依法治国的战略高度，全面把握党中央和行政诉讼法对行政检察工作的新要求，深刻认识加强和改进行政检察工作的重要性、紧迫性，切实增强责任感和使命感，积极探索、攻坚克难，努力推动行政检察工作创新发展、行政检察制度不断丰富完善，为推进法治国家、法治政府、法治社会一体建设作出更大贡献。

二、认真研究、准确把握新形势下行政检察工作的基本要求

按照宪法和行政诉讼法的规定，根据十八届四中全会提出的新要求，行政检察工作作为检察机关法律监督的重要组成部分，其核心是对公权力的监督；其基本职责是监督人民法院行政诉讼活动依法进行，督促行政机关纠正违法行为，促进公正司法、严格执法和依法行政，维护国家利益和社会公共利益，保护公民、法人和其他组织合法权益；其根本目标是保障国家法律统一正确实施。各级检察机关要深刻认识新形势下行政检察工作职能定位的发展变化，认真研究、科学把握行政检察工作的内在规律，依法稳步扎实推进行政检察工作。

第一，必须紧紧围绕中心、服务大局。行政检察工作事关我们党依法执政和各级政府依法行政，事关人民群众切身利益，事关改革发展稳定大局，专业性强、政策性强、敏感性强。检察机关只有在党和国家工作大局中谋划和推进行政检察工作，才能从根本上得到党委、人大、政府的支持，才能受到人民群众的欢迎，才能确保行政检察工作的正确方向。特别是，行政管理具有自身的特点和复杂性，司法权对行政权既要监督制约，又必须保持相应的理性和谦抑，重视把取得良好的法律效果、政治效果、社会效果放在第一位。我们既要坚持依法忠实履行监督职责，又要始终围绕党和国家工作大局，从有利于保障和支持各级政府依法行政、有利于维护社会和谐稳定、有利于支持人民法院依法裁判出发，准确把握经济社会发展要求及变化，坚持依法监督与多元化解相结合，会同行政机关、人民法院共同完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、行政诉讼和行政法律监督有机衔接、相互协调的多元化矛盾纠纷解决机制，增强有效预防和化解

矛盾纠纷的主动性。特别是,当前境内外敌对势力千方百计对我进行渗透颠覆分裂破坏活动,打着所谓“维权”等旗号,插手生态环境保护、食品药品安全、国有资产管理等社会热点问题,插手炒作敏感案事件,煽动群众同党和政府对抗,企图挑起社会动乱。我们对此必须始终保持高度警醒,坚持依法审慎地开展行政检察监督,坚决防止监督不当影响社会大局稳定、影响经济社会发展。

第二,必须牢牢把握法律监督这个根本属性。行政检察从属于检察机关的法律监督职能,是法律监督不可分割的重要组成部分。我们必须紧紧抓住法律监督这个根本属性,更加准确把握行政检察工作规律。一是行政法律监督要以监督公权力为核心。无论是对行政诉讼的监督,还是对行政违法行为的监督,在性质上都是对公权力的监督,监督的是人民法院的行政审判和执行活动,以及行政机关的行政违法行为。监督的启动以是否具有违法行为为标准。二是行政检察工作只是通过抗诉、督促起诉、检察建议等手段,促使人民法院启动相应程序和纠正违法情形,促使行政机关纠正违法行为,既不代行审判权、执行权,也不代行行政权和对违法人员的处分权,同时还要尊重和支持审判机关和行政机关自行纠正违法。三是坚持依申请监督和依职权监督相结合。在行政诉讼监督中,除损害国家利益、社会公共利益和审判执行人员违法、损害司法公正的以外,一般应以当事人申请作为审查案件、提出抗诉的前提和基础;而在行政违法行为监督中,检察机关应当通过在履行职责中发现违法行为来启动监督程序。四是对行政违法行为的监督不应也不能代替当事人行使诉权,应依法引导和支持公民、法人和其他组织通过行政复议、行政诉讼等方式来寻求自身合法权益的救济。

第三,必须更加注重对公共利益和人民群众合法权益的保护。行政法律监督内涵之所以得到丰富和拓展,从根本上说是党中央和人民群众希望检察机关通过履行法律监督职责,更好地保护国家利益、公共利益和人民群众合法权益。无论是行政诉讼监督,还是行政违法行为监督,都要把重点放在人民群众反映强烈的突出问题上,加强对严重侵害公益和公民法人合法权益行为的监督。

第四,必须坚持依法规范监督。无论是行政诉讼监督还是行政违法行为监督,由于监督的对象都是公权力,敏感而复杂。我们既要敢于监督、善于监督、强化监督,又要依法监督、规范监督、理性监督。要自觉严守检察权的边界,在法律框架和授权范围内积极稳妥履行职责,不能违背立法精神,不能越权解释法律自我授权,确保检察监督在法治轨道上运行。

凡是修改后行政诉讼法规定明确的，必须严格遵照法律规定贯彻执行，不得搞变通或者选择性执行；行政诉讼法规定比较概括原则的，可以在立法基本精神范围内进行探索完善，但不能突破法律规定搞所谓的创新。各项改革必须于法有据、依法推进。尤其行政违法行为监督目前仍缺乏法律依据，开展试点探索需报经中央批准或全国人大常委会授权后，才能组织实施，坚决防止在时机不成熟、条件不具备的情况下一哄而上、四面开花，坚决防止超范围开展试点，坚决防止监督权的滥用。

第五，必须探索完善行政检察制度。当前，行政检察工作总体上仍处于探索发展期，是一项开创性的工作。修改后行政诉讼法新赋予检察机关对审判人员违法行为、行政执行等的监督职能，需要进一步细化操作程序和要求。行政违法行为监督的范围、程序、效力等也需要探索完善。要按照中央关于深化司法改革的部署，加强理论研究和实践探索，完善行政检察工作的范围和程序，完善监督机制和方式，着力解决行政检察工作面临的体制性机制性障碍，推动行政检察工作健康科学发展。

第六，必须加强与行政机关、人民法院的沟通协调，努力实现检察权与审判权、行政权既相互制约又良性互动。在行政检察工作中，检察机关与行政机关、人民法院不是互相掣肘，不是唱“对台戏”，而是在各自职权范围内依法履行职责，共同维护法治权威，共同保障国家法律正确实施。要加强与行政机关的协调，既把握检察权运行的内在规律，也尊重行政权运行的内在规律，不断改进监督方式方法，推动检察监督与行政监察等行政机关内部纠错机制有效衔接，共同促进和支持依法行政。要主动加强与人民法院的沟通，在依法监督纠正错误裁判的同时，积极做好正确裁判的服判息诉工作，共同维护司法公正和权威。

三、全面贯彻修改后行政诉讼法，进一步加强和改进行政诉讼监督工作

行政诉讼法是规范行政诉讼活动的基本规则，是检察机关开展行政诉讼监督的基本依据，也是行政检察工作的重点。这次行政诉讼法修改，是颁布实施25年来的首次修改。5月1日，修改后行政诉讼法已经正式实施。我们要全面正确把握修改后行政诉讼法的立法精神和主要内容，特别是对检察监督的新要求，依法正确履行监督职能，不断提高自身监督能力水平，更好地维护司法公正和法治权威。

第一，正确运用法律赋予的监督方式。修改后行政诉讼法解决了行政诉讼监督干什么、怎么干的问题。要切实增强依法履职意识和责任意识，依据修改后行政诉讼法，正确运用法律赋予的监督方式和手段，努力构建