

民事行政检察论集

最高人民法院民事行政检察厅编

中国政法大学出版社

民事行政检察论集

最高人民检察院民事行政检察厅 编

中国政法大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

民事行政检察论集/最高人民检察院民事行政检察厅编.
北京:中国政法大学出版社,1998
ISBN 7-5620-1645-3

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 06102 号

责任编辑 张步勇

责任校对 孟 卿

出版发行 中国政法大学出版社

经 销 全国各地新华书店

承 印 国家统计局印刷厂

850×1168 32 开本 11.5 印张 267 千字

1998 年 4 月第 1 版 1998 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 7-5620-1645-3/D·1605

印数:0 001—2 500 册 定价:18.00 元

社址:北京市海淀区西土城路 25 号

邮编:100088 **电话:**62229803

声明:1. 版权所有,侵权必究。

2. 如有缺页、倒装,由本社发行科负责退换。

法律顾问:北京地平线律师事务所律师吴亮

序

民事行政检察工作是我国检察机关一项新兴的、充满生机和活力的业务工作。早在新中国建立之初,立法曾规定了人民检察院的民事行政检察的业务范围。然而由于历史的原因,这项工作没有开展起来。1982年,《中华人民共和国民事诉讼法(试行)》赋予了检察机关对民事审判活动的监督权,检察机关据此进行了试点,取得了一些有益的经验。直到1990年《中华人民共和国民事诉讼法》和1991年《中华人民共和国民事诉讼法》明确规定了检察院有权对民事审判活动和行政诉讼活动实行法律监督以及监督的具体程序,民事行政检察工作得以在全国范围内开展起来。经过几年的辛勤努力,全国检察机关的民事行政检察工作探索前进,全面发展,已经取得了很好的成绩,在维护法律统一、正确实施方面发挥着日益重要的作用,对于依法治国,建立社会主义法制国家具有重大意义。

民事行政检察制度的确立和发展一直得益于长期坚持的调查研究工作的深入开展。回顾80年代后期,民事行政检察的调研工作重点,是搜集各国的有关资料,比较各种民事行政检察制度的利弊,为确立具有中国特色的民事行政检察制度提供借鉴和依据。行政诉讼法和民事诉讼法相继实施后,调查研究的重点则转向如何执行好有关法律规定,办好抗诉案件。几年来,广大民事行政检察干部按照最高人民检察院确定的“严格执法,狠抓办案”工作方针,积极开拓进取,依法履行监督职责,办理了一大批民事行政抗诉案件。仅1996年,各级检察院就对3000余件民事、经济、行政案件提出了抗诉。

最高人民检察院民事行政检察厅在抓好办案的同时,坚持开展深入细致的调查研究工作,并以此指导全国的民事行政检察工作,取得了显著的效果。实践证明,在民事行政检察工作中,办案工作与调查研究工作是相辅相成的,办案为调查研究提供了广阔的空间和众多的课题,调查研究又在提高办案水平,保证办案质量,完善立法工作上,发挥了重要的作用。民事行政检察事业发展到今天这样的水平,调查研究工作功不可没。今后,民事行政检察业务的发展,仍然离不开调查研究工作的继续和深入。

这本《民事行政检察论集》收集的38篇调查研究文章和理论研究文章,是最高人民检察院民事行政检察厅组织的全国检察机关首届民事行政检察理论研讨会上评选出的获奖论文。这些文章从理论、程序和法律适用三个方面,总结实践经验,进行理论研究,反映了当前民事行政检察调研工作的水平,具有针对性强、实用性强的特点,对全面开展民事行政检察工作有实际的指导意义。希望民事行政检察部门进一步加强调查研究和理论研究工作,不断总结经验,多出成果。同时,也希望法学界和司法界的专家、学者以及广大读者给予检察机关的民事行政检察工作以更多的理解和支持,提出宝贵意见,帮助我们更好地履行法律监督职责。

赵登举

1997年10月5日

注:本系序的作者赵登举系最高人民检察院副检察长。

目 录

- * 强化民事行政检察职能的法律与非法律
 思考..... 四川省人民检察院民行处(1)
- * 人民检察院民事行政检察现状与
 发展的分析、思考..... 江清彬 程合红(12)
- * 论民事检察法律关系 杨为善 邹建章(21)
- * 完善民事行政法律监督权刍议 邓亚兵(35)
- 论民事行政检察监督制度的地位和作用 江清彬(44)
- 关于民事行政检察对遏制执法活动中地
 方和部门保护主义的若干思考 沙 莎 肖正磊(55)
- 再论我国检察机关在民事诉讼中的地位 柯 然(62)
- 略论完善检察机关民事行政检察
 抗诉权之必要性 王淮海 张尹童(70)
- 审判方式改革后民事、经济检察监督
 方略初探 闫佩英 乔传忠(77)
- 论人民检察院对行政诉讼的监督 刘 行 刘天君(92)
- 谈检察机关对行政诉讼的监督方式..... 宋朝阳(100)
- * 应用系统理论初探检察机关参与民事诉
 讼的可行性和必要性..... 陈小苓(110)
- 关于检察机关提起和参与民事诉讼
 的探讨..... 亢献华(118)
- 人民检察院参与民事、行政诉讼是完善执法
 监督的重要环节..... 杨世献(127)
- * 关于民事行政检察意见的立法思考..... 杨芳辉(132)

民事行政抗诉前中止执行判决的检察

建议立法初探..... 丁红斌(144)

试论民事检察建议的监督职能及其

条件界定..... 宓明道 刘元金(150)

谈民事行政监督中的检察建议..... 程 红 王光明(156)

正确执行“人民检察院有权对民事审判活

动实行法律监督”的一点思考 孙道林(162)

人民检察院应强化对人民法院发生法律

效力的调解书的监督..... 苏雅洁 李 君(169)

试论人民检察院对于已生效民事调解书

的抗诉..... 潘申明(177)

可抗诉的民事裁定的范围..... 王文利(184)

按照民事审判监督程序抗诉的

若干问题探讨..... 刘学羽 俞大江(187)

关于修改人民检察院民事行政检察监督“上级

抗诉”形式的思索.....

..... 北京市人民检察院民事行政检察处(196)

浅析我国民事检察监督中的间接抗诉

..... 四川省岳池县人民检察院民事行政检察科(207)

关于民事抗诉案件的再审查准予撤诉、发回

重审等问题的分析与思考..... 李晓明 李文军(213)

* 民事行政检察中如何适用刑法第 399 条

的规定..... 张晓东(220)

* 试论刑法修订后民事行政审判活动中枉

法裁判罪的若干问题..... 丁维群(230)

民事审判人员枉法裁判罪若干问题探讨..... 蔡福华(236)

界定民事、行政审判人员枉法裁判罪几个

问题的探讨..... 何 山 郭秀英(243)

试论《民事诉讼法》第 185 条第 1 款第 4 项规定的	
抗诉条件与适用·····	肖志强(251)
浅谈审查民事(经济)、行政案件事实的	
几点体会·····	涂方金 张 江(257)
论民事行政抗诉案件质量及其调控·····	陈守新(266)
经济纠纷案件适用法律的审查	
方法初探·····	叶百灵 刘芹玉 李 勤(273)
浅谈举证责任在民事抗诉案件审查过程	
中的运用·····	熊绍永 章金保(282)
论海上货物留置权·····	伍治良(289)
试论情事变更原则·····	刘三阳(303)
论不动产物权交易书面合同性质·····	陈界融(312)
附录 论点摘编 ·····	(328)

注:带 * 号的论文为优秀论文。

强化民事行政检察职能的 法律与非法律思考

四川省人民检察院民行处

随着 1990 年《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》)和 1991 年《中华人民共和国民事诉讼法》(以下简称《民事诉讼法》)的相继颁布与实施,检察机关民事行政检察工作走上了依法运行的轨道。根据“两法”的规定,人民检察院有权对民事审判活动和行政诉讼实施法律监督。监督的具体方式:一是对错误的生效判决、裁定按审判监督程序提出抗诉;二是查处审判人员贪赃枉法、徇私舞弊职务犯罪。规定这一检察职权的立法精神在于保证国家法律的正确、统一实施,保护当事人的合法权益,维护司法公正。目前,由于各种主客观原因,检察机关的这项职能尚未得到应有的发挥。一方面,我国社会主义市场经济体制日臻完善,社会经济生活日趋活跃,公民法律意识逐步增强,各种民事、经济、行政诉讼案件大量增加;另一方面,社会主义法制建设中,执法环节比较薄弱,存在的问题也较多,诸如有法不依、执法不严、违法不究的现象较为普遍,执法人员贪污受贿、徇私舞弊、枉法裁判等司法腐败问题并不鲜见。为此,党中央一再强调要加强执法和加强执法监督,维护法律的严肃性,检察机关的法律监督,是执法监督的最直接、最有效的法定形式,因此,强化民事行政检察这一法律监督的重要的,也是最薄弱的方面,有其必要性、重要性和紧迫性。

一、民事行政检察目前存在的问题及原因

近几年,民事行政检察虽有长足进展,但与我国法制建设的不求尚有距离。目前,影响和制约其发展的因素很多,概括起来主要有三个方面:实施监督的法律前提欠缺;实施监督的执法环境较差;实施监督的主体执法水平不高。

(一)实施监督的法律前提方面

现行《民事诉讼法》规定的法律监督,范围仅限于审判活动,具体对象是人民法院作出的生效判决、裁定;方式为审判监督程序的抗诉。《行政诉讼法》规定的法律监督,范围是诉讼活动,比之民事法律监督范围宽;具体对象和方式与《民事诉讼法》的规定相似。司法实践中已暴露出立法上的缺陷。

1. 立法规定过于原则,不明确、可操作性差。法律虽然赋予了检察机关在民事行政诉讼中的抗诉权,但在抗诉案件的来源,抗诉案件的再审审级,进入再审的时限,人民检察院派员出席法庭支持抗诉的具体程序等问题上,没有规定或规定不明确,加之最高检察院和最高法院至今未作出共同的司法解释,因此,在司法实践中,检察院、法院认识上的分歧较大,使抗诉监督难以顺利进行。

(1)关于抗诉案件的来源。法律规定了当事人不服生效判决、裁定,可以向原审法院或其上一级法院申请再审,却未规定还可向检察院申诉。虽然最高人民检察院有关司法解释作了规定,但影响力远不如基本法作类似的规定。对人民法院的错误裁判可以申请检察院抗诉,不仅公民、法人及其他经济组织不知道,而且国家机关(包括行政机关)、律师界也知之不多。法律规定不明确,是检察机关抗诉案件案源不足的一个重要原因。

(2)关于申诉案件的立案管辖问题。主要是指检察院、法院对民事、行政申诉案件的立案发生管辖冲突的情况。即当检察院、法院重复立案的情况出现时,管辖权应怎样划分,立法上未明确,司法实践中常发生冲突。如我省广安地区检察分院今年立案审查的

8 件民事申诉案,在向法院借阅案卷时,法院以其告诉申诉庭对这几件案件已立案为由拒绝出借案卷,据调查,当事人并未向法院申诉。再如我省高县检察院 1997 年 1 月 13 日立案的一件土地转让合同纠纷案,该院 2 月 25 日向法院借卷,法院收到借卷函后,即将此案提交审判委员会讨论并决定立案再审。诸如此类情况给检察机关办理民事行政申诉案件造成很多困难。

(3)关于抗诉案件的再审审级。法律规定抗诉是按照审判监督程序提出,即由作出生效裁判的人民法院的上级人民检察院向同级人民法院提出抗诉。但是由接受抗诉的法院再审(或者提审),还是由其指令的原作出生效裁判的下级法院再审,法律规定不明确,这是检察院、法院分歧的焦点之一。我们认为,检察机关代表国家行使抗诉权而引起的再审,应有别于当事人申请再审和法院系统内部审判监督引起的再审;按照人民法院组织法的规定,基层人民法院无权审理上级人民检察院依照审判监督程序提出抗诉的民事案件。而司法实践中,接受抗诉的法院大多是指令下级法院再审,将检察机关置于一般诉讼参与人的法律地位,这无疑影响到法律监督的严肃性和权威性,也不符合法律规定。

(4)关于抗诉案件进入再审的时限。法律只规定了抗诉必须再审,而对人民检察院从受理、立案到提出抗诉,人民法院从接受抗诉到进入再审程序的时限均未作出规定,导致发生司法实践中民事行政抗诉案件久拖不决、严重积压的现象。如我院 1993 年提请最高人民检察院抗诉的绵阳实业开发公司厦门公司诉江油八一矿石精选厂购销合同货款纠纷一案,最高人民检察院同年提出的抗诉,最高人民法院搁置时间长达 3 年,直到 1996 年底才作出裁定指令四川省高级人民法院进行再审,迄今仍未审结。

(5)关于检察机关派员出席再审法庭支持抗诉的问题。法律只规定了法院再审抗诉案件时,应当通知检察院派员出席法庭,而对检察人员出席法庭应履行哪些职责,怎样参加庭审活动,出庭检察

人员的称谓及在庭上的位置等问题则未作规定。虽然最高人民法院法(民)发[1991]41号通知和最高人民检察院关于民事审判监督程序抗诉工作暂行规定对此有明确意见。但司法实践中,一些法院开庭再审抗诉案件时,仍将出庭检察人员的席位设在审判台下当事人的位置旁,对检察人员参加诉讼活动有诸多限制,这实质上无视检察机关在民事诉讼中法律监督者的地位,将检察人员视同当事人的诉讼代理人,使检察人员无法正常履行职责。

2. 立法规定的监督范围过于狭窄,不符合司法实践中的实际情况。现行《民事诉讼法》第14条的规定,将检察监督的范围限制在民事诉讼中的审判活动上,具体监督方式所指向的客体范围仅限于人民法院的裁判行为,而将人民法院的审理行为、调解行为和执行行为排除在外。但是,司法实践中,人民法院在调解过程和执行程序中发生的问题恰恰较多,诸如违反自愿、合法原则的调解行为,错误执行案外人财产,以扣押义务人促使其履行义务等违法执行行为,少数审判人员在执行程序中的贪污、受贿等违法犯罪行为屡屡发生。如万县市五桥区法院错误执行万县市江南物业发展公司与四川省火王燃具燃料有限责任公司及张振齐、李复生损害赔偿一案的判决,送达二审判决书时,在未出示执行通知书和拘留证的情况下,将火王公司原副总经理李复生带至五桥区拘留,通知其家属携25万元现金取人,这显然违反了有关法律规定,严重侵犯了当事人的人身权利。因此,对人民法院这些司法行为缺乏必要的外部监督和制约,将不利于严格执法,容易导致司法腐败。

3. 立法规定的具体监督方式所指向的客体内容不明确。法律规定的具体监督方式是抗诉,抗诉所指向的客体是生效判决、裁定,但哪些生效裁定可以抗诉,哪些生效裁定不适用抗诉并不明确,导致司法实践中,检察院、法院各持己见,常出现“扯皮现象”。比如,1993年,四川省检察院提出抗诉的四川地质宾馆不服甘孜州中级人民法院州法民(1993)裁字第2号财产保全裁定和(1993)

甘孜州民督字第1号支付令申诉案,甘孜州中级法院在向四川省地质宾馆(住成都市)送达支付令的同时,即将该公司银行的存款冻结并划走,违反了法定程序,剥夺了当事人的异议权。乐山市检察院提出抗诉的仁寿县佐桥信用社不服该县法院[1993]仁法破字第5号、第8号民事裁定申诉案,裁定剥夺了当事人对抵押物的优先受偿权和获得资金利息的权利。该两案中人民法院所作出的裁定,在内容和程序上都违反了法律规定,但由于受诉法院认为财产保全裁定、督促程序中的支付令和破产还债程序中的裁定不适用抗诉,至今未予再审,使得当事人的合法权益得不到保护。

4. 立法规定的监督方式太单一。现行《民事诉讼法》规定的监督方式,一是对错误的判决行为、裁定行为提出抗诉;二是追究审判人员职务犯罪行为。而对民事诉讼中人民法院的调解行为、决定行为、命令行为、执行行为等,未规定相应的监督方式,容易导致权力的滥用。司法实践中,检察机关通常采取发出检察建议,纠正违法通知的方式进行监督,但往往因不是法定的监督方式而缺乏监督效力。

5. 立法上未赋予检察机关行使抗诉权之相应的手段。检察机关办理民事行政申诉案件,要判断人民法院的判决、裁定是否存在法定错误,必然需要审阅法院的法律文书和诉讼案卷,进行一些必要的调查取证活动。但现行《民事诉讼法》和《行政诉讼法》均未规定人民法院的有关法律文书,如判决书、裁定书、调解书和决定书送同级人民检察院备查的制度;未规定人民检察院应具有调阅案卷权、调查取证权及使用相应的民事强制措施权。造成司法实践中,检察机关办理民事、行政抗诉案件存在着调卷难、取证难等问题。

(二)实施监督的执法环境方面

立法上以一定的形式和内容确立了民事行政检察监督权。几年来,检察机关从上到下也严格依照法律规定,卓有成效地、探索

性地行使了这项职权,产生了一定的社会效果和法制效果。但是,由于种种执法环境方面的不利因素的制约和影响,民事行政检察监督职能远未得到充分的发挥。

1. 作为监督主体的检察机关内部的认识问题。民事行政检察是检察机关一项新的检察业务,从上到下对这项工作的认识都有一个逐步提高的过程。一是各级检察院领导认识上的差距导致这项工作的发展极不平衡。有的检察院检察长认识不到位,抱着等靠观望的态度,认为民事行政检察工作可有可无,抓不抓无关大局;认为民事行政检察是“事后监督”,无所作为;认为反贪污贿赂和打击一般刑事犯罪的任务十分繁重,精力无法顾及,没有把民事行政检察工作列入议事日程。有的检察院将民事行政检察部门视为休闲养老之地,所配民事行政检察干部量少质弱,不能适应工作的要求。二是部分民事行政检察干部缺乏进取精神,困难面前畏头缩尾、被动消极,打不开工作局面。因此,民事行政检察工作仍然是检察工作的薄弱环节。

2. 作为监督受体的人民法院的认识问题。《民事诉讼法》、《行政诉讼法》实施以前,民事审判没有外部监督机制,人民法院在民事、行政诉讼中,接受监督的观念和意识相对比较淡薄,对检察机关民事行政检察监督工作不理解、不配合。其主要表现:一是对检察机关调阅审判卷宗,采取“一推二拖三限制”;二是单方降低抗诉案件再审的审级,即受诉法院大多将抗诉案件以裁定的形式指令下级法院再审,削弱了法律监督的权威性;三是再审审结期限未严格按照《民事诉讼法》、《行政诉讼法》的规定执行,审理周期漫长,影响执法严肃性;四是有的法院对抗诉案件是否改判,不是实事求是,有错必纠,而是你抗你的,我审我的,坚持错误。我省法院审结抗诉案件维持原判的42件,有14件属此种情况,占再审维持案件的1/3。

3. 民事行政检察监督职能的社会影响力问题。《民事诉讼法》、

《刑事诉讼法》实施以来,检察机关在开展民事行政检察工作中,采取各种形式做了大量的宣传。虽然,近两年检察机关受理民事行政申诉案件,数量上有较大幅度的增长,但一些地方检察院民事行政案件案源不足的现象仍然十分突出。我省法院近几年平均每年受理民事行政二审案件和再审申诉案件数万件,改判、撤销原判发回重审 4000 余件,但检察院平均受理不足 2000 件,提出抗诉不足 100 件。这说明民事行政检察监督职能的社会影响力,在深度和广度上还远远不够。究其原因,除了公民的法律意识还不够全面以外,一是立法上的疏漏,造成当事人及其代理人还不知道检察机关这项职能,或虽然知道,但不了解向检察机关申诉的具体程序;二是法律宣传的力度还不够;三是监督效果不佳而造成的负反应。

(三)实施监督主体的执法水平方面

民事行政法律关系纷繁复杂,涉及到社会生活的各个方面;民事行政检察业务涉及的法律、法规、规章及政策种类繁多、内容复杂,这对于检察机关及其从事这项检察业务的干部来说,是一个比较陌生的领域和崭新的课题。目前,人民检察院已经建立起一支初具规模的民事行政检察干部队伍,但这支队伍无论从人员数量、年龄结构、知识结构,还是从业务水平、执法经验来讲,尚不能完全适应工作的要求。民事行政检察职能没有充分发挥,监督的力度、效果没有充分体现,就其检察机关自身方面的原因看,一是民事行政检察干部的数量不足;二是现有人员的业务水平制约了办案效率的提高;三是还未建立起一整套科学的工作制度和办案制度;四是上级检察院对下级检察院的指导不力。

二、强化民事行政检察职能应采取的对策和措施

(一)弥补现有立法之不足

应当从立法修改及立法、司法解释入手,即通过全国人大进行立法修改,或者全国人大常委会作出立法解释、或者由最高人民检察院和最高人民法院共同作出司法解释,填补有关民事行政检察

监督条款在现行法律中的缺漏。

1. 将现有抗诉监督程序明确化、具体化。一是明确规定,当事人不服人民法院已生效的民事行政判决、裁定,可以向原审人民法院或者上一级人民法院申请再审,也可以向原审人民法院的同级或上一级人民检察院申请抗诉。二是明确规定,对于当事人不服生效裁判申诉的民事、行政案件,人民检察院决定立案的,应通知人民法院,人民法院不再立案;人民法院先予立案的,应由其按审判监督程序办理,人民检察院即中止审查。三是明确规定,对于人民检察院按照审判监督程序提出抗诉的民事、行政案件,应当由提出抗诉的人民检察院的同级人民法院进行再审。四是明确规定,人民检察院受理民事、行政申诉案件后,认为符合立案条件的,应当在受理之日起3日内立案;立案审查后认为符合抗诉条件的,应当在立案之日起3个月内提请抗诉或提出抗诉;人民法院对人民检察院依法提出抗诉的案件,应当从接受抗诉之日起1个月内裁定再审,并在法定审限期内审结。五是明确规定,人民法院开庭审理抗诉案件,应当在开庭3日前通知人民检察院派员出庭;出庭检察人员的称谓,应视其职务,分别称为“检察长”、“检察员”或“代理检察员”;检察人员的席位应当设在审判台上审判人员席位旁;出庭检察人员的职责和任务是宣读抗诉书、参与法庭调查、在法庭辩论后发表抗诉意见、履行法律监督职责等四个方面。

2. 明确民事检察监督范围。一是将人民法院的调解行为、决定行为、执行行为纳入检察监督范围。人民法院的调解行为与裁判行为具有同等的法律效力,对于违反自愿原则、合法原则的调解行为,应当列为抗诉监督的对象;人民法院的决定行为、执行行为一般都涉及到当事人的诉讼权利、实体权利,甚至人身权利,对上述行为违反法律规定,严重损害当事人、案外人合法权益的,应当规定人民检察院有权采取其他有效手段进行监督。二是明确划定适用抗诉的裁定范围,一般为:不予受理的裁定、管辖权异议的裁定、

驳回起诉的裁定、诉讼保全和先予执行的裁定、破产还债程序的裁定等。

3. 增加检察监督的法定方式和手段。一是将已在司法实践中充分运用的“检察建议”法定化,目的是强化基层院和市、地、州检察院的民事行政检察权,减少办案环节,缩短办案周期,同时,也可减轻上级检察院和法院的压力。其适用对象的范围,不仅包括抗诉监督适用的对象,还包括不适用抗诉监督的其他审判行为;其使用主体为作出生效判决、裁定、调解书的人民法院的同级人民检察院;其法律后果是人民法院应当再审或书面答复。二是将已在司法实践中经常运用的“纠正违法通知”法定化,主要是指人民检察院就民事行政诉讼中所发现的一般违法问题,对人民法院或行政机关所发出的纠正建议。其适用对象的范围为除抗诉书、检察建议书适用对象以外的一切诉讼行为以及行政机关违法行政行为;其法律后果是接受机关必须书面答复。三是赋予检察机关调阅案卷权。调取审阅人民法院的审判卷宗,是人民检察院最终认定判决、裁定是否存在法定错误情形的重要且必须的办案环节,应当从立法规定上予以保证。如应当规定人民检察院可以定期或不定期地审查人民法院的民事行政审判案卷,立案后根据需要可以依法调阅案卷。四是赋予检察机关办理抗诉案件所必需的调查取证、证据保全的权力及相应的民事强制措施使用权。

4. 明确再抗诉的程序,以维护法律监督的权威性。即对抗诉案件作出再审判决的人民法院的同级人民检察院,认为再审判决、裁定存在法定错误情形,有权提请上级人民检察院抗诉;最高人民检察院、上级人民检察院有权依法提出抗诉。增加这一程序规定的目的,主要是防止人民法院坚持错误,有错不纠,保证法律监督具有权威性。

(二)改善实施监督的执法环境和条件

1. 各级人民检察院的领导要提高对民事行政检察工作的认