

RENMIN JIANCHAYUAN  
XINGZHENG SUSONG JIANDU GUIZE SHIXING  
LIJIE YU SHIYONG

# 《人民检察院行政诉讼监督规则(试行)》 理解与适用

条文释义·文书制作·典型案例

最高人民法院民事行政检察厅 / 编

郑新俭 / 主编

中国检察出版社

RENMIN JIANCHAYUAN  
XINGZHENG SUSONG JIANDU GUIZE SHIXING  
LIJIE YU SHIYONG

# 《人民检察院行政诉讼监督规则(试行)》 理解与适用

条文释义·文书制作·典型案例

最高人民法院民事行政检察厅 / 编  
郑新俭 / 主编

中国检察出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

《人民检察院行政诉讼监督规则 (试行)》理解与适用/最高人民法院  
民事行政检察厅编. —北京: 中国检察出版社, 2016. 7

ISBN 978 - 7 - 5102 - 1700 - 5

I. ①人… II. ①最… III. ①行政诉讼 - 司法监督 - 法律解释 - 中国  
②行政诉讼 - 司法监督 - 法律适用 - 中国 IV. ①D926. 34

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 159508 号

《人民检察院行政诉讼监督规则 (试行)》理解与适用  
最高人民法院民事行政检察厅 编 郑新俭 主编

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. zgjccbs. com)

编辑电话: (010) 88960622

发行电话: (010) 88954291 88953175 68686531

(010) 68650015 68650016

经 销: 新华书店

印 刷: 北京朝阳印刷厂有限责任公司

开 本: 710 mm × 960 mm 16 开

印 张: 13

字 数: 231 千字

版 次: 2016 年 7 月第一版 2016 年 7 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 1700 - 5

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

## 主编及作者简介

- 郑新俭** 最高人民检察院民事行政检察厅厅长，法学博士
- 贾小刚** 最高人民检察院民事行政检察厅副厅长，法学硕士
- 吕洪涛** 最高人民检察院民事行政检察厅副厅长，法学硕士
- 刘 艺** 最高人民检察院民事行政检察厅副厅长，法学博士
- 肖正磊** 最高人民检察院民事行政检察厅案件指导处处长，法学硕士
- 周永刚** 最高人民检察院民事行政检察厅民事检察二处副处长，法学硕士
- 易志斌** 最高人民检察院民事行政检察厅案件指导处干部，法学博士
- 颜良伟** 最高人民检察院民事行政检察厅案件指导处干部，法学硕士

## 编写说明

行政诉讼法是开展行政检察工作的基本法律依据。2014年修改后的行政诉讼法围绕进一步落实宪法规定的法律监督职责，明确规定了人民检察院有权对行政诉讼实施法律监督，进一步强化了检察机关对行政诉讼的监督职责要求。为了保证检察机关正确贯彻执行修改后行政诉讼法，最高人民检察院制定了《人民检察院行政诉讼监督规则（试行）》（以下简称《监督规则》），于2016年4月15日公告施行。《监督规则》是检察机关贯彻执行修改后行政诉讼法的重要司法解释，对有效保障当事人行使申请监督权，规范行政检察监督程序，提高监督质量和效率，推动行政检察工作科学发展等具有十分重要的意义。同时，为了更好地指导各级人民检察院正确适用《监督规则》，规范行政诉讼监督法律文书制作，实现监督效果，最高人民检察院重新对行政诉讼监督法律文书样式进行了修订，制定印发了《人民检察院行政诉讼监督法律文书格式样本（试行）》。

为了便于广大检察人员及法律工作者正确理解和适用《监督规则》及正确制作相关法律文书，我们组织编写了本书。本书由最高人民检察院民事行政检察厅组织编写，民事行政检察厅厅长郑新俭任主编，民事行政检察厅副厅长贾小刚、吕洪涛、刘艺任副主编，肖正磊、周永刚、易志斌、颜良伟等参与编写。

本书编写组  
2016年6月

## 凡 例

本书凡属国家法律的，均简称“某法”。例如，《中华人民共和国行政诉讼法》简称为行政诉讼法、《中华人民共和国民事诉讼法》简称为民事诉讼法、《中华人民共和国人民检察院组织法》简称为人民检察院组织法。

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修正的《中华人民共和国行政诉讼法》，简称为行政诉讼法。

2012年8月31日，第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议修正的《中华人民共和国民事诉讼法》，简称为民事诉讼法。

2013年11月18日实施的《人民检察院民事诉讼监督规则（试行）》，简称为《民事诉讼监督规则》。

2015年4月15日实施的《人民检察院行政诉讼监督规则（试行）》，简称为本《规则》。

# 目 录

主编及作者简介 .....	( 1 )
编写说明 .....	( 1 )
凡 例 .....	( 1 )

## 第一部分 《人民检察院行政诉讼监督 规则（试行）》条文释义

第一章 总 则 .....	( 3 )
第一条（制定目的和依据） .....	( 3 )
【条文主旨】 .....	( 3 )
【条文释义】 .....	( 3 )
第二条（行政诉讼监督任务） .....	( 5 )
【条文主旨】 .....	( 5 )
【条文释义】 .....	( 5 )
第三条（监督范围和监督方式） .....	( 7 )
【条文主旨】 .....	( 7 )
【条文释义】 .....	( 8 )
第四条（行政诉讼监督原则） .....	( 10 )
【条文主旨】 .....	( 10 )
【条文释义】 .....	( 10 )
第二章 受 理 .....	( 13 )
第五条（当事人可以申请监督的情形） .....	( 13 )
【条文主旨】 .....	( 13 )
【条文释义】 .....	( 13 )
【实务指南】 .....	( 15 )
第六条（当事人申请监督期限） .....	( 16 )
【条文主旨】 .....	( 17 )

【条文释义】 .....	( 17 )
第七条（不予受理情形） .....	( 18 )
【条文主旨】 .....	( 18 )
【条文释义】 .....	( 18 )
第八条（受理当事人监督申请的级别和部门） .....	( 22 )
【条文主旨】 .....	( 23 )
【条文释义】 .....	( 23 )
【实务指南】 .....	( 23 )
第九条（依职权监督情形） .....	( 24 )
【条文主旨】 .....	( 24 )
【条文释义】 .....	( 24 )
【实务指南】 .....	( 25 )
第三章 审查 .....	( 26 )
第十条（审查部门） .....	( 26 )
【条文主旨】 .....	( 26 )
【条文释义】 .....	( 26 )
【实务指南】 .....	( 26 )
第十一条（决定方式） .....	( 28 )
【条文主旨】 .....	( 28 )
【条文释义】 .....	( 28 )
【实务指南】 .....	( 31 )
第十二条（审查期限） .....	( 32 )
【条文主旨】 .....	( 32 )
【条文释义】 .....	( 32 )
【实务指南】 .....	( 33 )
第十三条（调查核实） .....	( 35 )
【条文主旨】 .....	( 35 )
【条文释义】 .....	( 35 )
【实务指南】 .....	( 38 )
第四章 对生效判决、裁定、调解书的监督 .....	( 39 )
第一节 一般规定 .....	( 39 )
第十四条（关于“有新的证据，足以推翻原判决、裁定”的 认定标准） .....	( 39 )
【条文主旨】 .....	( 39 )

【条文释义】 .....	( 39 )
【实务指南】 .....	( 40 )
第十五条 (对“认定事实的主要证据不足”的解释) .....	( 41 )
【条文主旨】 .....	( 41 )
【条文释义】 .....	( 41 )
第十六条 (对“适用法律、法规确有错误”的解释) .....	( 43 )
【条文主旨】 .....	( 43 )
【条文释义】 .....	( 43 )
第十七条 (对“违反法律规定的诉讼程序,可能影响公正审 判”的解释) .....	( 45 )
【条文主旨】 .....	( 45 )
【条文释义】 .....	( 45 )
【实务指南】 .....	( 49 )
第二节 再审检察建议和提请抗诉、抗诉 .....	( 49 )
第十八条 (可以提出再审检察建议案件范围) .....	( 49 )
【条文主旨】 .....	( 49 )
【条文释义】 .....	( 49 )
【实务指南】 .....	( 52 )
第十九条 (适用再审检察建议例外情形) .....	( 52 )
【条文主旨】 .....	( 52 )
【条文释义】 .....	( 52 )
第二十条 (应当提请抗诉案件范围) .....	( 53 )
【条文主旨】 .....	( 53 )
【条文释义】 .....	( 53 )
【实务指南】 .....	( 54 )
第二十一条 (对行政调解书的监督) .....	( 54 )
【条文主旨】 .....	( 55 )
【条文释义】 .....	( 55 )
第二十二条 (抗诉条件) .....	( 55 )
【条文主旨】 .....	( 55 )
【条文释义】 .....	( 55 )
【实务指南】 .....	( 56 )
第二十三条 (《再审检察建议书》制作、发送以及人民法院审 查回复) .....	( 57 )

【条文主旨】	（ 57 ）
【条文释义】	（ 57 ）
第二十四条（《提请抗诉报告书》制作及发送）	（ 59 ）
【条文主旨】	（ 59 ）
【条文释义】	（ 59 ）
第二十五条（《抗诉书》制作及发送）	（ 59 ）
【条文主旨】	（ 59 ）
【条文释义】	（ 59 ）
第二十六条（人民检察院派员出席抗诉案件再审法庭）	（ 60 ）
【条文主旨】	（ 60 ）
【条文释义】	（ 60 ）
第二十七条（对不符合监督条件案件的处理）	（ 61 ）
【条文主旨】	（ 61 ）
【条文释义】	（ 61 ）
【实务指南】	（ 61 ）
第五章 对审判程序中审判人员违法行为的监督与对执行活动的监督	（ 62 ）
第二十八条（对审判活动实施监督）	（ 62 ）
【条文主旨】	（ 62 ）
【条文释义】	（ 62 ）
【实务指南】	（ 69 ）
第二十九条（对执行裁定、决定等实施监督）	（ 70 ）
【条文主旨】	（ 70 ）
【条文释义】	（ 70 ）
【实务指南】	（ 76 ）
第三十条（对执行实施措施实施监督）	（ 77 ）
【条文主旨】	（ 77 ）
【条文释义】	（ 77 ）
第三十一条（对不履行或者怠于履行执行职责实施监督）	（ 77 ）
【条文主旨】	（ 78 ）
【条文释义】	（ 78 ）
第三十二条（检察建议的制作、发送以及人民法院审查回复）	（ 80 ）
【条文主旨】	（ 80 ）
【条文释义】	（ 80 ）
【实务指南】	（ 82 ）

第六章 其他规定 .....	( 84 )
第三十三条 (对检察监督提出建议及对回复意见提出异议) .....	( 84 )
【条文主旨】 .....	( 84 )
【条文释义】 .....	( 84 )
【实务指南】 .....	( 85 )
第三十四条 (对行政机关提出检察建议) .....	( 85 )
【条文主旨】 .....	( 85 )
【条文释义】 .....	( 85 )
【实务指南】 .....	( 86 )
第三十五条 (案件线索移送) .....	( 86 )
【条文主旨】 .....	( 86 )
【条文释义】 .....	( 86 )
【实务指南】 .....	( 87 )
第七章 附 则 .....	( 89 )
第三十六条 (关于适用《民事诉讼监督规则》的规定) .....	( 89 )
【条文主旨】 .....	( 89 )
【条文释义】 .....	( 89 )
【实务指南】 .....	( 89 )
第三十七条 (施行时间以及与其他规范性文件关系) .....	( 90 )
【条文主旨】 .....	( 90 )
【条文释义】 .....	( 90 )

## 第二部分 人民检察院行政诉讼 监督法律文书制作

《人民检察院行政诉讼监督法律文书格式样本 (试行)》填写说明 .....	( 93 )
一、抗诉类文书 .....	( 95 )
(一) 样式 1-1: 行政抗诉书 .....	( 95 )
(二) 样式 1-2: 提请抗诉报告书 .....	( 97 )
二、检察建议类文书 .....	( 100 )
(一) 样式 2-1: 再审检察建议书 .....	( 100 )
(二) 样式 2-2: 检察建议书 (监督审判人员违法行为用) .....	( 102 )
(三) 样式 2-3: 检察建议书 (监督执行活动用) .....	( 103 )
(四) 样式 2-4: 检察建议书 (建议改进工作用) .....	( 104 )
(五) 样式 2-5: 检察建议书 (建议行政机关纠正违法用) .....	( 105 )

三、审查终结报告类文书	(106)
(一) 样式3-1: 审查终结报告(监督生效判决、裁定、调解书用)	(106)
(二) 样式3-2: 审查终结报告(监督审判人员违法行为用)	(109)
(三) 样式3-3: 审查终结报告(监督执行活动用)	(110)
四、决定类文书	(112)
(一) 样式4-1: 不支持监督申请决定书	(112)
(二) 样式4-2: 回避决定书	(113)
(三) 样式4-3: 驳回回避申请决定书	(114)
(四) 样式4-4: 回避复议决定书	(114)
(五) 样式4-5: 中止审查决定书	(115)
(六) 样式4-6: 终结审查决定书	(116)
(七) 样式4-7: 补正决定书	(116)
(八) 样式4-8: 撤回监督意见决定书	(117)
(九) 样式4-9: 指令撤回监督意见决定书	(118)
(十) 样式4-10: 决定书(纠正下级院错误用)	(118)
五、通知类文书	(120)
(一) 样式5-1: 受理通知书	(120)
(二) 样式5-2: 交办通知书	(123)
(三) 样式5-3: 转办通知书	(124)
(四) 样式5-4: 指令调查通知书	(124)
(五) 样式5-5: 协助调查通知书	(125)
(六) 样式5-6: 协助查询金融资产通知书	(126)
(七) 样式5-7: 指令出庭通知书	(127)
(八) 样式5-8: 派员出庭通知书	(128)
(九) 样式5-9: 通知书(告知办案人员姓名和法律职务用)	(128)
(十) 样式5-10: 通知书(告知交办用)	(129)
(十一) 样式5-11: 通知书(告知转办用)	(130)
(十二) 样式5-12: 通知书(告知恢复审查用)	(130)
(十三) 样式5-13: 通知书(告知参加听证用)	(131)
(十四) 样式5-14: 通知书(告知提请抗诉用)	(132)
(十五) 样式5-15: 通知书(告知提出抗诉用)	(132)
(十六) 样式5-16: 通知书(告知提出再审检察建议用)	(133)
(十七) 样式5-17: 通知书(告知提出检察建议用)	(134)
(十八) 样式5-18: 通知书(告知其他当事人提出意见用)	(134)

六、函类文书 .....	(137)
(一) 样式 6-1: 委托调查函 .....	(137)
(二) 样式 6-2: 委托鉴定(评估、审计、翻译)函 .....	(138)
(三) 样式 6-3: 函 .....	(139)
七、其他文书 .....	(140)
(一) 样式 7-1: 证据材料收据 .....	(140)
(二) 样式 7-2: 调阅案卷单 .....	(141)
(三) 样式 7-3: 送达回证 .....	(142)
(四) 样式 7-4: 依职权监督案件受理审批表 .....	(143)
(五) 样式 7-5: 调查笔录 .....	(144)
(六) 样式 7-6: 询问笔录 .....	(145)
(七) 样式 7-7: 案件讨论笔录 .....	(146)
(八) 样式 7-8: 诉讼监督案件处理结果审查登记表 .....	(147)
(九) 样式 7-9: 犯罪线索移送登记表 .....	(148)
(十) 样式 7-10: 司法办案风险评估预警表 .....	(149)

### 第三部分 最高检发布十件行政 诉讼监督典型案例

典型案例一 王某、朱某与某县政府确认行政行为违法抗诉案 .....	(153)
典型案例二 柴某、毕某与某县政府房屋行政登记纠纷抗诉案 .....	(155)
典型案例三 某县安监局与某工业公司安全生产行政处罚抗诉案 .....	(157)
典型案例四 熊某与某县国土局、县房管局行政登记抗诉案 .....	(159)
典型案例五 某村委会与王某请求履行法定职责抗诉案 .....	(161)
典型案例六 胡某等与某乡政府土地行政征收抗诉案 .....	(163)
典型案例七 某村委会 19(2) 队与某县政府土地行政登记纠纷 抗诉案 .....	(165)
典型案例八 某县建委与某开发公司城建行政合同纠纷抗诉案 .....	(167)
典型案例九 某市林业局与郑某等行政非诉执行检察建议案 .....	(169)
典型案例十 某区水务局与某有限公司行政非诉执行检察建议案 .....	(171)
附录一 人民检察院行政诉讼监督规则(试行) .....	(173)
附录二 《人民检察院行政诉讼监督规则(试行)》解读 .....	郑新俭 (181)

# 第一部分

## 《人民检察院行政诉讼监督 规则（试行）》条文释义



## 第一章 总 则

**第一条** 为了保障和规范人民检察院依法履行行政诉讼监督职责，根据《中华人民共和国行政诉讼法》《中华人民共和国民事诉讼法》《中华人民共和国人民检察院组织法》和其他有关规定，结合检察工作实际，制定本规则。

### 【条文主旨】

本条是关于本《规则》制定目的和依据的规定。

### 【条文释义】

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通过了《关于修改〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》，对行政诉讼法进行了修改完善。修改后行政诉讼法比照民事诉讼法的相关规定，进一步强化了检察机关对行政诉讼的法律监督，拓展了监督范围，增加了监督方式，丰富了监督手段，为检察机关充分有效履行行政诉讼监督职责提供了法律依据，对行政诉讼监督工作的发展具有里程碑式的意义。

关于制定本《规则》的目的，本条表述为“保障和规范人民检察院依法履行行政诉讼监督职责”。行政诉讼法是检察机关开展行政诉讼监督工作的基本法律依据。行政诉讼法虽然确立了检察监督制度，在监督范围、监督方式等方面均予以明确，但关于检察监督的直接规定其实仅有三个条文，较为原则，需要结合检察工作实际，对相关条文予以具体和明确，才能确保检察机关在实践中依法正确履行法律赋予的监督职责。本《规则》是检察机关贯彻执行行政诉讼法的司法解释，在全国人大常委会通过修改行政诉讼法的决定后，最高人民检察院高度重视行政诉讼法的贯彻实施，第一时间成立了本《规则》起草小组。起草小组广泛调研，总结多年来检察机关开展行政诉讼监督工作的经验，收集《民事诉讼监督规则》实施中的问题，全面准确把握行政诉讼法立法原意，力图通过解读条文，解决司法实践中的重大问题。因此，保障人民检察院依法履行行政诉讼监督职责，是制定本《规则》的目的之一。

另一方面，检察机关开展行政诉讼监督工作已经 20 余年，积累了许多宝贵经验，取得了突出的工作成绩，但同时也存在执法不规范、效果不理想等问题。2001 年制定的《人民检察院民事行政抗诉案件办案规则》已不能适应法律修改和工作发展的需要，《民事诉讼监督规则》中虽然绝大多数规定可以适用于行政诉讼监督，但在有些制度和程序上不能突出行政诉讼监督的特色。专门制定一部规范行政诉讼监督的司法解释，对检察机关行政诉讼监督的工作内容和工作流程予以细化，实现行政诉讼监督工作的规范化和制度化，既有利于提高监督质量和监督效率，也能够避免检察权的滥用，实现检察机关行政诉讼监督工作的规范有序开展。因此，规范人民检察院依法履行行政诉讼监督职责，是制定本《规则》的另一重要目的。

关于本《规则》的制定依据。主要包括：

### （一）行政诉讼法

本《规则》是检察机关贯彻执行行政诉讼法的司法解释，因此，行政诉讼法是制定本《规则》的基本依据。本《规则》中关于监督范围、监督对象、监督方式、监督手段等内容，都严格依照行政诉讼法关于检察机关行政诉讼监督职责的规定予以细化，以便于实践中贯彻执行。

### （二）民事诉讼法

民事诉讼法是制定本《规则》的另一重要依据。行政诉讼法脱胎于民事诉讼法，条文篇幅远少于民事诉讼法，很多行政诉讼的程序性规定，可以适用民事诉讼法的相关规定。2000 年施行的最高人民法院《关于执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》第 97 条明确规定：“人民法院审理行政案件，除依照行政诉讼法和本解释外，可以参照民事诉讼的有关规定。”从这一意义上看，行政诉讼对于民事诉讼有一定的依附性。此次行政诉讼法修改，在检察监督制度上尤其体现了这一特点。行政诉讼法第 101 条规定：“人民法院审理行政案件，关于期间、送达、财产保全、开庭审理、调解、中止诉讼、终结诉讼、简易程序、执行等，以及人民检察院对行政案件受理、审理、裁判、执行的监督，本法没有规定的，适用《中华人民共和国民事诉讼法》的相关规定。”根据这一条文，民事诉讼法中规定的检察监督程序，均适用于行政诉讼检察监督。具体而言，民事诉讼法中用了 8 个条文规定检察监督制度，这 8 个条文均适用于行政检察监督。

### （三）人民检察院组织法

人民检察院组织法也是制定本《规则》的依据之一。本《规则》中关于上下级人民检察院在办理行政诉讼监督案件中的关系、案件审批程序、线索移