



国家检察官学院
全国预备检察官培训系列教材

编委会主任 / 李如林 王少峰

民事行政检察业务教程

MINSHI XINGZHENG JIANCHA YEWU JIAOCHENG

郑新俭 胡卫列 / 主编



中国检察出版社



国家检察官学院
全国预备检察官培训系列教材

编委会主任 / 李如林 王少峰

民事行政检察业务教程

MINSHI XINGZHENG JIANCHA YEWU JIAOCHENG

郑新俭 胡卫列 / 主编

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

民事行政检察业务教程/郑新俭, 胡卫列主编. —北京: 中国检察出版社, 2015. 1

全国预备检察官培训系列教材/李如林, 王少峰主编

ISBN 978 - 7 - 5102 - 1269 - 7

I. ①民… II. ①郑… ②胡… III. ①民事诉讼 - 检察 - 中国 - 教材
②行政诉讼 - 检察 - 中国 - 教材 IV. ①D926.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 192873 号

民事行政检察业务教程

郑新俭 胡卫列 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) 68682164

发行电话: (010) 68650015 68650016 68650029 68686531

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: 13.5 印张

字 数: 247 千字

版 次: 2015 年 1 月第一版 2015 年 1 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 1269 - 7

定 价: 38.00 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

目 录

第一部分 民事行政检察工作总论

第一章 民事行政检察工作概述	(3)
第一节 民事行政检察工作的主要职责	(3)
第二节 民事行政检察工作的基本流程	(5)
第三节 民事行政检察岗位的素能要求	(7)
思考题	(9)

第二部分 民事行政检察工作实务

第二章 民事诉讼监督案件受理	(13)
第一节 民事诉讼监督案件的管辖	(13)
第二节 民事诉讼监督案件的受理	(16)
思考题	(25)
第三章 民事诉讼监督案件审查	(26)
第一节 审查概述	(26)
第二节 审查的内容	(26)
第三节 听证	(30)
第四节 调查核实	(33)
第五节 中止审查和终结审查	(42)
第六节 审查后的处理决定	(46)
思考题	(47)
第四章 对生效民事判决、裁定、调解书的监督	(48)
第一节 民事抗诉	(48)
第二节 再审检察建议	(58)

第三节	提请抗诉	(61)
第四节	后续监督	(63)
思考题		(66)
第五章	对民事审判人员违法行为的监督	(67)
第一节	对民事审判人员违法行为检察监督概述	(67)
第二节	对审判程序中的违法行为的检察监督	(69)
第三节	对审判人员的违法行为的检察监督	(75)
第四节	监督程序	(77)
思考题		(79)
第六章	对民事执行活动的监督	(80)
第一节	民事执行检察监督概念	(80)
第二节	民事执行检察监督范围和对象	(80)
第三节	民事执行检察监督的基本原则	(83)
第四节	民事执行检察监督的方式	(85)
第五节	民事执行检察监督的程序	(88)
思考题		(92)
第七章	行政检察工作	(93)
第一节	行政检察概述	(93)
第二节	行政诉讼检察对行政裁判中认定事实错误的监督	(99)
第三节	行政诉讼检察对行政裁判中适用法律错误的监督	(102)
第四节	行政诉讼检察中对审判程序违法的监督	(103)
第五节	其他情形的法律监督	(108)
第六节	行政诉讼检察中对审判人员违法的监督	(108)
第七节	行政诉讼的监督方式	(108)
第八节	行政执行检察	(109)
第九节	行政执法检察	(112)
思考题		(117)
第八章	其他监督工作	(118)
第一节	上级检察机关的领导工作	(118)
第二节	案件管理	(122)
第三节	类案监督	(126)

第四节 工作建议	(128)
第五节 跟进监督	(131)
思考题	(134)

第三部分 常用文书制作与范例

第九章 民事行政检察文书概述	(137)
第一节 民事行政检察文书概念	(137)
第二节 民事行政检察文书分类	(137)
第三节 民事行政检察文书技术规范	(138)
第十章 常用民事行政检察文书制作与范例	(141)
第一节 民事（行政）抗诉书	(141)
第二节 提请抗诉报告书	(150)
第三节 再审检察建议书	(154)
第四节 检察建议书（监督审判人员违法行为）	(156)
第五节 检察建议书（监督执行活动）	(158)
第六节 不支持监督申请决定书	(160)
第七节 受理通知书	(163)

第四部分 民事行政检察精品案例

一、天津开发区某实业发展有限公司与某省建筑安装工程有限公司 建设工程施工合同纠纷抗诉案	(171)
二、韩某诉海南省交警总队不履行法定职责抗诉案	(179)
三、卢某与山西省大同市南郊区口泉乡三脚沟煤矿合同纠纷检察建 议案	(187)
四、湖北省武汉市蔡甸区人民法院民事审判程序违法检察建议案	(195)
五、山东某服装集团总公司不服山东省青岛市黄岛区人民法院民事 执行裁定检察建议案	(198)
六、山东省日照市岚山区行政执法监督检查建议案	(202)

第一部分

民事行政检察工作总论

第一章 民事行政检察工作概述

第一节 民事行政检察工作的主要职责

职责，即由主体的地位、职务而产生的责任，它由工作任务和工作目标而具体构成。我国的检察机关是《中华人民共和国宪法》（以下简称宪法）规定的国家法律监督机关，因此，其总的职责是监督法律的正确实施，维护国家法制统一。在工作层面，这项职责目前主要是通过监督纠正审判机关违法而体现的。但是，也应该看到，由于检察机关监督的审判活动的种类也有具体的区分，因此各个具体的监督活动其监督任务和目标也就不完全一样，由此监督职责在各监督领域也就体现得不尽一致，各有侧重。

民事检察工作的主要职责规定在《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》）第一章“总则”中。《民事诉讼监督规则》第2条规定：“人民检察院依法独立行使检察权，通过办理民事诉讼监督案件，维护司法公正和司法权威，维护国家利益和社会公共利益，维护公民、法人和其他组织的合法权益，保障国家法律的统一正确实施。”第4条规定：“人民检察院办理民事诉讼监督案件，应当以事实为根据，以法律为准绳，坚持公开、公平、公正和诚实信用原则，尊重和保障当事人的诉讼权利，监督和支持人民法院依法行使审判权和执行权。”这两条规定虽然有不同的表述角度，但在内容上实际都涉及民事检察工作职责，这些职责对行政检察工作是完全适用的。

一、监督和支持人民法院依法行使审判权和执行权

民事行政检察工作的基本性质是监督，因此，监督人民法院依法行使审判权和执行权是该项工作的基本内涵和第一要务。民事行政检察监督在内容上主要分为三个方面：一是监督法院的生效判决、裁定、调解书，纠正错误裁判。这被称为结果监督。二是监督法院的审判程序和审判人员的职务行为，对错误的审判程序和审判程序中的违法行为予以监督纠正。三是监督法院的执行活动，防止和纠正错误执行。前两项属于审判权监督，后一项属于

执行权监督，这是我国人民代表大会制度下权力制衡的要求。

检察机关对审判机关的监督，出发点不是和法院搞对抗，而是防止和纠正公权力的滥用，维护法律的尊严和法治的权威。从这个司法追求而言，检察机关和审判机关的目标是一致的。因此，对于法院正确的裁判和执行活动，检察机关亦应当予以支持，从而维护司法的公信力。我国检察机关把支持人民法院依法行使审判权和执行权作为民事行政检察的工作职责，应当说是对民事行政检察工作职责更为全面的理解和把握。

二、维护司法公正和司法权威

维护司法公正和司法权威是民事诉讼检察工作的主要目的，当然也是其主要职责。司法公正是司法工作的生命力所在，也是对司法工作的最高要求。民事司法公正、行政司法公正更是最关乎普通民众的利益，因此直接决定着人民群众对社会公正的评价，并最终对社会稳定产生直接影响。检察机关作为法律监督机关，把维护司法公正作为工作职责既是分内之事，也是非常重要的政治任务。

司法公正和司法权威具有紧密的内在逻辑联系，司法公正是司法权威的前提，而司法权威反过来可以促进实现司法公正。另外，司法权威可以提升司法定分止争的作用，服务社会稳定，使司法工作的价值得以实现。检察机关在民事行政检察工作中，把维护司法权威作为工作职责是非常正确的选择，具有深层次的意义。

三、维护国家利益和社会公共利益，维护公民、法人和其他组织的合法权益

检察机关作为国家利益和社会公共利益的代表，在民事行政检察工作中负有维护国家利益和社会公共利益的神圣职责。当前，在民事生活和行政活动中侵害国家利益和社会公共利益的事件时有发生，给国家和广大人民群众造成了巨大的损失，如非法侵吞国有资产、低价处分国有资产、污染环境、侵害消费者权益等。近些年，检察机关对这些案件进行了重点检察监督，取得了巨大的成绩，为国家和人民挽回了很多损失。但是，党和国家、人民群众对检察机关有着更为深切的期待，检察机关应当进一步加大对这些案件的查办力度。在民事行政检察工作中，应当把监督此类案件的审判、执行作为重点工作，确保国家利益和社会公共利益得到维护。

维护公民、法人和其他组织的合法权益，也是民事行政检察工作的职责之一。民事行政检察的监督对象表现为法院的审判活动和执行活动，而法院的审

判活动和执行活动承载着解决民事、行政纠纷；维护当事人合法权益的职能。因此，从客观结果上讲，民事行政检察监督的作用是和保护当事人的合法权益息息相关的。把维护公民、法人和其他组织的合法权益作为民事行政检察工作的重要职责，符合人民群众的期待。

四、保障国家法律的统一正确实施

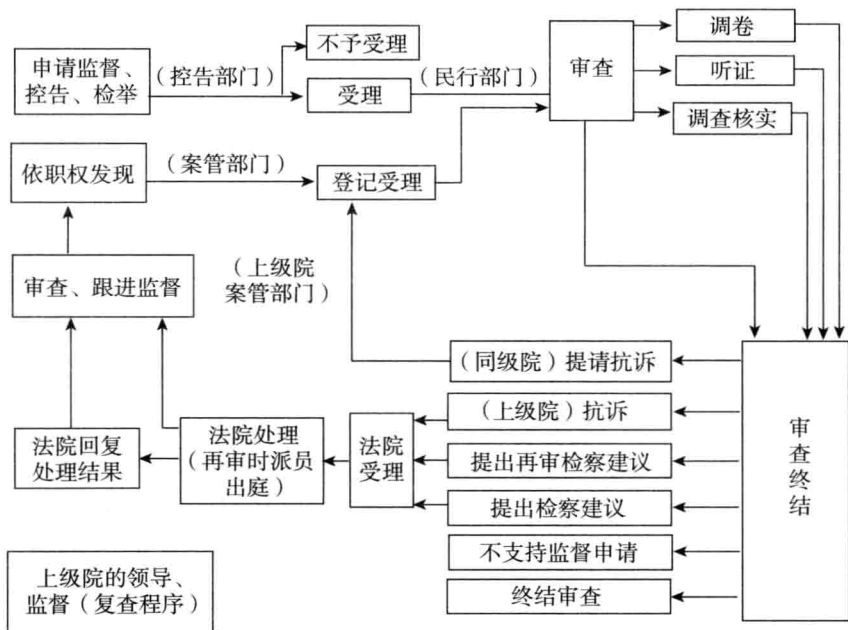
法律的统一正确实施也即法制统一，来源于列宁的法律思想。我国检察机关的设立一方面深受苏联的影响，另一方面也由我国的国体、政体所决定。因此，作为法律监督机关的我国检察机关，一直把保障国家法律的统一正确实施作为最高的价值目标。应当说，在民事诉讼和行政诉讼领域，特别是民事诉讼领域，由于纠纷所涉社会生活的具体性和法律规定的抽象性，导致对法律的理解出现不一致的情形时有发生，法律适用的统一性面临更大的挑战。对此，更需要检察机关履行监督职责，防止法律适用出现偏差。

检察机关在民事行政检察工作中保障国家法律的统一正确实施，其基本要求是监督法官在审判活动和执行活动中对民事实体法和程序法有着正确的理解和忠诚的遵守，实现适用法律的统一性和准确性。这项职责的正确行使对检察人员的要求极高。检察人员一方面要有较高的政治素质，对检察机关的宪法定位、职能分工、历史发展有充分的理解和把握；另一方面也要有良好的法律素养，熟悉各种具体的法律规定，并能够掌握好法律适用的原则和规则，准确地适用法律。

第二节 民事行政检察工作的基本流程

民事检察工作的基本流程在《民事诉讼监督规则》中有比较具体的规定。这些规定目前基本上也适用于行政检察工作。在另行制定行政诉讼监督的规则前，行政检察工作的基本流程则参照此规定执行。因此，本节以下对工作流程的描述，将从民事诉讼检察工作的角度出发，以《民事诉讼监督规则》为基本依据展开。

民事行政检察案件办理流程①



一、受理

当事人对于生效判决、裁定、调解书不服，认为民事审判程序中审判人员存在违法行为的，或者民事执行活动存在违法情形的，可以向人民检察院申请监督。

当事人以外的公民、法人和其他组织认为民事审判程序中审判人员存在违法行为或者民事执行活动存在违法情形的，可以向同级人民检察院控告、举报。控告、举报由人民检察院控告检察部门受理。

对于依职权发现的民事诉讼监督案件，民事检察部门应当到案件管理部门登记受理。

二、审查

审查工作由民事检察部门负责。审查过程中需要中止审查或者终结审查的，应分别制作《中止审查决定书》或者《终结审查决定书》，并在3日内到

① 本流程图以《民事诉讼监督规则》为准，未包括“两高三部”《关于对司法工作人员在诉讼活动中的渎职行为加强法律监督的若干规定（试行）》的相关内容。

本院案件管理部门登记。

审查可以采用听证、调查核实等措施进行，也可以只进行书面审查。承办人审查终结后，制作审查终结报告。然后将案件交集体讨论，形成处理意见后由民事检察部门负责人提出审核意见后报检察长批准。检察长认为必要的，可以提请检察委员会讨论决定。

三、提出监督措施

1. 提出抗诉。人民检察院提出抗诉，应当制作《抗诉书》，在决定抗诉之日起15日内将《抗诉书》连同案件卷宗移送同级人民法院。对于抗诉案件，人民法院再审时，人民检察院应当派员出席法庭。

2. 提出再审检察建议。人民检察院提出再审检察建议的，应当经本院检察委员会决定，并制作《再审检察建议书》。在决定提出再审检察建议之日起15日内将《再审检察建议书》连同案件卷宗移送同级人民法院。同时，应将《再审检察建议书》报上一级人民检察院备案。

3. 提请抗诉。下级人民检察院审查终结的案件，需要提请上级检察院抗诉的，应当制作《提请抗诉报告书》，并在决定提请抗诉之日起15日内将《提请抗诉报告书》连同案件卷宗报送上一级人民检察院。案件由上一级人民检察院案件管理部门受理。案件管理部门接收案件材料后，应当在3日内登记并将案件材料和案件登记表移送民事检察部门。准确地说，提请抗诉并非监督措施，而是上级检察院办理抗诉案件的重要来源。

4. 提出检察建议。人民检察院发现同级人民法院民事审判程序中有违法情形的，或者民事执行活动违法的，应当制作《检察建议书》，向同级人民法院提出检察建议。对执行活动提出检察建议的，应当经检察委员会决定，制作《检察建议书》。在决定提出检察建议之日起15日内将《检察建议书》连同案件卷宗移送同级人民法院。

第三节 民事行政检察岗位的素能要求

一、民事行政检察岗位素能标准的一般规定

民事行政检察岗位是检察岗位的一种，因此首先应满足《中华人民共和国检察官法》、《中华人民共和国人民检察院组织法》（以下简称人民检察院组织法）等关于检察官条件的一般规定。近年来，随着民行检察工作重要性的日益凸显，培养和提升民行检察人员专业素质的要求进一步增强。最高人民检

察院曹建明检察长指出：“大力提高民行检察队伍的整体素质。……加强与民行检察业务密切相关的新知识、新技能的培训，开展形式多样、贴近实际的岗位练兵活动，提高民行检察人员适用法律能力、证据审查能力、文书说理能力、再审出庭能力以及做好群众工作、化解社会矛盾等能力。”^① 最高人民检察院《关于深入推进民事行政检察工作科学发展的意见》（以下简称《科学发展意见》）也明确提出了加强民事行政检察专业化队伍建设的要求。同时，《民事诉讼监督规则》第6条规定：“人民检察院办理民事诉讼监督案件，实行检察官办案责任制。”上述要求非常具有针对性，对担任民事行政检察官提出了更高标准的专业素能要求。

因此，民事行政检察岗位的素能要求大致应包括两个方面：一是通用性的要求，即具备担任检察官的一般条件；二是胜任民事行政检察岗位的专门性要求，包含政治素质、业务能力、群众工作能力等。

二、民事行政检察岗位素能要求的基本内容

目前，最高人民检察院要求推进制定检察人员岗位素能标准工作，促进检察事业的深入发展。从中央司法改革的有关措施来看，检察人员分类管理工作已经提上日程。不同类别、不同岗位的检察官应当具备不同的素质能力要求。从事民事行政检察工作的检察官，应当具有专门的素能标准。

就民事行政检察岗位的划分来看，如果按有关试行的司法改革的分类管理标准，则有检察官和检察辅助人员之分。但从岗位素能标准的构建来看，这种分类不能使岗位的区分精细化。所以，从比较具有操作意义的角度看，构建民事行政检察岗位的素能标准，一般可将岗位分为书记员岗、案件承办岗和业务管理岗。这里主要谈一下最具代表性的案件承办岗位的素能标准和要求。参照现行的有关规定，这一岗位需要的素能大致包括以下九个方面：

1. 证据审查和分析判断能力。主要指检察官证据运用的能力扎实，能够准确发现法院审查认定证据存在的问题。

2. 询问与调查能力。主要指检察官为查明事实具有较强的询问能力，熟练掌握询问方法和技巧，对询问活动具有较强的掌控能力。能预防和合理应对询问中出现的突发情况。对调查手段能够熟练运用，并能应对调查过程中出现的突发情况。

3. 案件汇报能力。主要指检察官能够在较短时间内全面梳理案情，准确

^① 曹建明：《坚持法律监督属性 准确把握工作规律 努力实现民事行政检察工作跨越式发展》，载《检察日报》2010年7月26日。

认定案件事实，分辨所涉及的法律关系。能够采用书面汇报或者口头汇报的方式准确汇报案件。采取书面汇报的，应撰写规范的汇报材料，且文字表述客观准确，详略得当；采取口头汇报的，应做到口头表述连贯，逻辑严密，并能对他人在听取汇报时提出的疑问进行有效回应。

4. 发现违法和正确采取监督措施的能力。主要指检察官能够及时发现法院、其他系统及其工作人员在民事诉讼活动中的违法情形，并根据违法程度的不同，采取恰当的口头纠正或者书面纠正的方式行使监督权，并视情况能够跟进监督，以体现监督效果。

5. 法律文书制作能力。主要指检察官能够根据案件的不同案情和处理结果，选择正确的法律文书模板撰写合格的法律文书。文书格式和内容要合适规范，论证充分。

6. 法律适用和政策运用能力。主要指检察官熟悉本部门常用的法律法规、司法解释、法律政策、内部规定和指导案例，在面对实际案件时，准确迅速地发现法院裁判在适用法律方面存在的问题，发现法院审判人员违反法庭程序方面的问题。

7. 释法说理、化解矛盾能力。主要指检察官在办案过程中，对于需要就案件证据认定、法律适用、风险评估等问题向有关方面分析说明时，或者需要向当事人做说明、解释、说服工作时，能够详细、恰当地予以说明。能够客观、准确地撰写释法说理文书，阐明检察机关根据现有证据材料所认定的案件事实情况和法律适用情况，做到表意准确、便于理解。对于仅需要通过口头方式进行释法说理的，应当以平实、通俗的语言对当事人和诉讼参与人进行释法说理，并耐心回答有关问题。

8. 参与社会治理能力。主要指检察官能够根据案件办理过程中反映出的相关单位在经营、管理、运行等环节中暴露出的问题，以向涉案单位发送综合治理类检察建议、召开检察建议约谈会等形式，向涉案单位进行法制教育，提出完善经营、管理、运行的对策建议。

9. 沟通协调能力。主要指检察官对工作中存在的问题能够向上级进行准确、完整的汇报、报告，并与其他处室工作人员进行交流、沟通，与其他单位工作人员进行沟通、交流、协调，并能够积极发现并运用双方的共识，解决交流过程中存在的差异和问题。

思考题

1. 民事行政检察工作的主要职责有哪些？
2. 民事行政检察岗位素能要求的基本内容是什么？

第二部分

民事行政检察工作实务