

民事行政检察 指导与研究

总第
18集

最高人民法院民事行政检察厅 编

【政策与精神】

认真总结试点工作经验，进一步加大办案力度，积极稳妥推进公益诉讼试点工作 / 姜建初

《人民检察院行政诉讼监督规则（试行）》解读 / 郑新俭

【民事行政诉讼监督工作】

最高人民法院通报检察机关加强民事诉讼监督工作情况、
回答记者提问、典型案例

【虚假诉讼检察监督】

2015年湖北省检察机关开展虚假诉讼专项监督工作总结
/ 湖北省人民检察院民事检察处

【调查研究】

2013~2015年山西省检察机关民事行政检察工作情况分析
/ 山西省人民检察院民事行政检察处

【理论争鸣】

检察机关提起公益诉讼有关问题 / 徐全兵

中国检察出版社

民事行政检察 指导与研究

总第
18
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 18 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. 12

ISBN 978 - 7 - 5102 - 1789 - 0

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 283315 号

民事行政检察指导与研究 (总第 18 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. zgjccbs. com)

编辑电话: (010) 88960622

发行电话: (010) 88954291 88953175 68686531

经 销: 新华书店

印 刷: 保定市中华美凯印刷有限公司

开 本: 710 mm × 960 mm 16 开

印 张: 18.75 插页 8

字 数: 350 千字

版 次: 2016 年 12 月第一版 2016 年 12 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 1789 - 0

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 贾小剛 吕洪涛

委 员

高兰圣	于 静	何艳敏	曹桂芬	王 勇	白振平
王稼瑶	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	宋燕敏	王钦杰	乔志华	周清华
申鸿雁	王宇清	周 虹	陈春云	刘本荣	刘 勃
徐丽萍	张 迅	邹湘江	张宏德	陈冰如	宋兆录
马秀宁	马士军	赵 毅	王桂平	王蜀青	邱景辉
王 莉	李 萍	华 锰	田 力	徐全兵	肖正磊
颜良伟					

本集执行编委 邱景辉 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

燕鹏

史永升

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

新疆生产建设兵团人民检察院

军事检察院

高峰

邱永会

王燕

巴金

毛婷婷

刘洋

汪佳妮

伍松林

万绍文

刘薇

曾民

覃攀

吴俊伽

钱永国

徐流超

田银辉

王克权

拉毛扬措

刘晓晔

石钰

张轶

田毅

目 录

Contents

【政策与精神】

认真总结试点工作经验，进一步加大办案力度，积极稳妥推 进公益诉讼试点工作	姜建初 1
《人民检察院行政诉讼监督规则（试行）》解读	郑新俭 8

【领导讲话】

在新疆维吾尔自治区检察机关开展“基层民行检察工作推进 年”启动仪式上的讲话	尼相·依不拉音 16
--	------------

【民事行政诉讼监督工作】

最高人民检察院通报检察机关加强民事诉讼监督工作情况	22
最高人民检察院相关负责人就检察机关加强民事诉讼监督工 作情况回答记者提问	26

检察机关民事诉讼监督典型案例	30
最高人民检察院通报检察机关加强行政诉讼监督工作情况	45
最高人民检察院相关负责人就检察机关加强行政诉讼监督工 作情况回答记者提问	48
检察机关行政诉讼监督典型案例	53

【虚假诉讼检察监督】

2015 年湖北省检察机关开展虚假诉讼专项监督工作总结	
湖北省人民检察院民事检察处	65
四川省雅安市检察机关强化“四个意识”开展民事虚假诉讼 监督取得显著成效	四川省雅安市人民检察院民事行政检察处 71
辽宁省大连市检察院积极适用调查手段开展虚假诉讼监督取得实效	
辽宁省大连市人民检察院民事行政检察处	75
重庆市巴南区检察院开展民事虚假诉讼监督专项活动的经验做法	
重庆市巴南区人民检察院民事行政检察科	79

【调查研究】

2013 ~ 2015 年山西省检察机关民事行政检察工作情况分析	
山西省人民检察院民事行政检察处	83
2013 ~ 2015 年辽宁省检察机关行政检察工作情况分析	
辽宁省人民检察院民事行政检察三处	95
2015 年安徽省检察机关民事行政抗诉案件情况分析	
安徽省人民检察院民事行政检察处	104
2015 年四川省检察机关民事行政审判程序中审判人员违法行 为监督案件情况分析	四川省人民检察院民事行政检察处 109
重庆市基层检察院民行检察同级监督工作调查分析	
重庆市人民检察院民事行政检察处	113
民事抗诉再审实证分析	郑锦春 王彦春 乌 兰 125

【理论争鸣】

检察机关提起公益诉讼试点改革专家意见综述	
最高人民检察院民事行政检察厅行政检察二处	148

检察机关对行政违法行为进行监督专家论证会意见综述

最高人民检察院民事行政检察厅行政检察二处 150

检察机关提起公益诉讼有关问题

徐全兵 155

民事抗诉事由适用问题研究

颜良伟 186

【类案监督】

2015 年北京市检察机关民事行政诉讼监督情况通报

北京市人民检察院 218

【经验交流】

整合资源发挥检察合力 民行监督拳头效应凸显

广东省中山市人民检察院民事行政检察科 231

以创新推进工作 以履职服务民生

山西省长治市人民检察院民事行政检察处 234

规范民事行政调查核实权 提升诉讼监督实效

四川省自贡市人民检察院民事行政检察处 237

积极探索诉讼联动机制 全面提升法律监督实效

河南省平顶山市人民检察院民事行政检察处 241

加强对法院诉讼文书送达违法行为监督

天津市河北区人民检察院民事行政检察科 245

【规范性文件】

吉林省人民检察院关于支持法治政府建设营造良好经济发展
软环境的实施意见

248

江西省人民检察院关于民事行政检察部门与反渎职侵权部门
加强协作配合的意见

251

吉林省检察机关民事行政检察人员会见当事人暂行规定

254

山东省检察机关民事行政诉讼监督案件公开听证办法（试行）

257

【司法文件】

人民检察院行政诉讼监督规则（试行）

261

人民法院审理人民检察院提起公益诉讼案件试点工作实施办法	269
最高人民检察院民事行政检察厅关于人民检察院派员出席民 事行政抗诉案件再审法庭工作的若干意见	273
最高人民检察院关于充分发挥检察职能依法保障和促进非公 有制经济健康发展的意见	275
最高人民法院关于适用《中华人民共和国物权法》若干问题 的解释(一)	281
最高人民法院关于对人民法院终结执行行为提出执行异议期 限问题的批复	285
最高人民法院关于首先查封法院与优先债权执行法院处分查 封财产有关问题的批复	286
最高人民法院关于防范和制裁虚假诉讼的指导意见	290
民事行政检察业务丛书征订函	293
征稿函	294

【政策与精神】

认真总结试点工作经验，进一步加大办案力度，积极稳妥推进公益诉讼试点工作

姜建初*

一、认真总结试点的成效和经验，找准存在的问题与不足

2015年7月1日，十二届全国人大常委会第十五次会议作出授权决定后，高检院对试点工作作出全面部署。各试点地区检察机关积极探索实践，试点工作取得初步成效。截至目前，各地围绕生态环境和资源保护等重点，共在履行职责中发现公益诉讼案件线索1233件，通过检察建议等方式履行诉前程序689件，其中，民事诉前程序案件51件、行政诉前程序案件638件。民事诉前程序案件中，相关社会组织提起公益诉讼的有9件，回复不起诉或者不回复的有14件，辖区内无符合条件社会组织的有23件。行政诉前程序案件中，相关行政机关纠正违法或履行职责的有401件，占62.9%。各地共上报高检院审批案件39件，经高检院批复同意后，已向法院提起公益诉讼16件，其中民事7件、行政8件、行政附带民事1件。山东庆云县院、江苏常州市院、吉林白山市院分别提起授权后全国首例行政、民事、行政附带民事公益诉讼，贵州锦屏县院诉县环保局怠于履职案成为授权后全国首例判决的公益诉讼案件，试点中的每个案例、每步进展，始终受到社会各界广泛关注，仅《人民日报》、新华社、中央电视台新闻联播等中央主流媒体报道就达360余次。这些办案数据和典型案例，说明试点工作在促进依法行政、严格执法，维护国家和社会公共利益等方面大有作为、大有可为，也初步展示了检察机关提起公益诉讼制度的优越性和生命力。

经过前段时间的试点，我们积累了一些行之有效的经验，主要体现在

* 姜建初，最高人民检察院副检察长。

以下几个方面:

(一) 试点检察机关高度重视

试点工作开展好的地方,有一个共同特点,就是各级院党组,特别是一把手高度重视试点工作,各级领导认识到位,敢于担当,行动自觉,步调一致。如,安徽、福建、山东、湖北、广东、贵州等省级院检察长多次召开党组会或专题会议听取试点工作汇报,研究谋划试点工作思路和发展方向。安徽省院薛江武检察长专门以行政公益诉讼为主题,在2015年大检察官研讨班上发言。许多省级院分管检察长多次带队深入试点地区开展专题调研,帮助分析线索,座谈交流经验。吉林、湖北、广东、贵州、陕西等省级院分管检察长还靠前指挥,深度参与个案办理,帮助解决困难、排除阻力。各试点院普遍重视试点组织保障,多数地方增加了民行部门人员配备。一些地方在具体案件办理过程中集全院甚至全系统之力,加强试点办案力量。湖北从省市区三级院抽调民行、公诉业务骨干共同组成出庭诉讼团队。广东省院抽调4名入额检察官,组成公益诉讼办案组织。

(二) 地方党委、人大、政府鼎力支持

各试点院主动争取地方党委、人大对试点工作的领导与支持,积极汇报试点工作部署、重大案件进展和试点取得的成效,依靠党委统一思想、排除干扰,为试点工作开展创造了良好条件。如吉林省院向省委汇报后,巴音朝鲁书记对如何开展好试点工作作出具体指示,省委办公厅、省政府办公厅联合转发了试点工作实施方案。山东省院向省委省政府汇报后,郭树清省长作出批示,要求省环保厅等部门和各地方都要支持和配合检察机关试点工作。内蒙古自治区人大会同区检察院对试点工作进行专题调研,帮助解决试点工作中的难题。在党委、人大、政府的重视下,试点工作取得了行政机关的充分理解和大力支持。在案件庭审过程中,各地都组织行政机关负责人旁听庭审,接受警示教育。福建清流案判决后,省政府专门发文指出“该案充分体现了人民检察院作为国家的法律监督机关在促进依法行政、推进法治政府建设中发挥的积极作用”,并要求省环保督察部门加大对环境违法行为的督察力度。江苏泰州市政府专门出台《泰州市环境公益诉讼资金管理暂行办法》,解决了赔偿金由谁管、怎么用的问题。

(三) “两院”积极沟通协调

各地检察机关充分运用各种衔接平台,积极加强与法院的沟通协调。内蒙古、吉林、安徽、福建等地积极与法院沟通,结合当地情况,通过会签会议纪要、规范性文件等形式,对公益诉讼案件办理的实体、程序问题作出进一步细化完善。在具体个案的办理中,各试点检察院与法院就管

辖、受理、审理等程序和证据采信、法律适用问题反复交流、促成共识，取得了良好的法律效果。截至目前，法院审理后作出判决的6件案件，均支持了检察机关的诉讼请求。

（四）加大对下指导力度

民行厅和各试点省级院及时贯彻落实高检院党组决策部署和曹建明检察长指示要求，层层传达鼓励、传导压力，确保试点工作规范有序，不断取得突破进展。对于有关部门移交的重点案件线索，如总书记关注的陕西秦岭建别墅事件，及引发社会高度关注的常州外国语学校“毒地”事件等，民行厅以督办函的形式交办，要求限期查报结果。福建省院也将6件公益诉讼案件列为首批省院挂牌督办案件。对于开庭审理的案件，民行厅精心组织庭审观摩，并在庭审后召开座谈会，及时总结庭审经验，对试点工作中存在的问题提出意见建议。民行厅和部分省级院还通过公益诉讼试点工作专刊等平台，及时汇总交流各地经验做法，发布典型案例起诉书、庭前预案、判决书等，加强对试点工作的指导。

这些成绩和经验的取得，是大家共同努力、积极探索的结果，凝聚了各试点检察院领导和民行检察人员的心血和汗水。在此，我谨代表高检院向大家表示诚挚的感谢和敬意！

同时，我们也要清醒地认识到，虽然试点工作取得了一定成效，但与中央的改革要求和人民的司法需求相比，还有不小差距，存在不少问题。一是思想认识不到位。部分试点院特别是一些基层院领导对试点工作的重要性和紧迫性认识不足，未能放在应有的突出位置来抓，对办案重视不够，存在等靠观望和畏难情绪，导致试点工作进展缓慢甚至止步不前；有的面对监督阻力、压力，缺乏担当意识，缺少破解办法。二是地区发展不平衡。多数试点院从线索摸排、履行诉前程序到提起诉讼不断深化递进，有的提起公益诉讼起步早、后劲足，而少数试点院试点工作并未真正有效启动，或者仍停留在线索摸排阶段，有的试点省份至今没有提起公益诉讼案件。三是人员力量不适应。民行部门本身案多人少的矛盾比较突出，面对公益诉讼这一新生事物，多数民行检察人员在办案思维、知识储备等方面还不能完全适应试点工作的新要求，线索发现能力、调查取证能力、庭审应对能力、文书制作能力等均有待进一步提高。四是理论研究不深入。对检察机关提起公益诉讼制度的基础理论和实务研究不足，对于检察机关在公益诉讼中特殊的法律地位、诉讼权利义务、举证责任和证明标准、二审程序启动等问题，尚未形成系统化的理论体系。这些问题，需要我们在试点工作中采取有效措施，逐步加以解决。

二、提高认识、多措并举，积极稳妥推进试点工作

为期两年的试点工作已将近过半。改革试点能否顺利取得预期成效，关键就看能不能办理一批法律效果、政治效果和社会效果较好的公益诉讼案件，扩大影响，巩固成效，完善制度，推动立法。各试点检察机关要深刻认识试点工作的极端重要性，切实增强责任感和紧迫感，坚持以办案为中心，找准切入点和着力点，集中力量攻坚克难，下定决心补齐短板，以更加昂扬的精神、更加有效的措施，推动试点工作协调发展。

（一）深化对试点工作重要性的认识，勇于担当职责使命

探索建立检察机关提起公益诉讼制度，是以习近平总书记为总书记的党中央，为充分发挥检察机关法律监督职能作用，促进依法行政、严格执法，维护宪法法律权威，维护社会公平正义，维护国家和社会公共利益而作出的重大制度设计，对健全权力运行制约和监督体系，推进法治国家、法治政府、法治社会一体建设，推进国家治理体系和治理能力现代化，具有十分重要的意义。各试点检察院党组和检察长要深刻认识做好试点工作的重要性和紧迫性，进一步增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，切实把试点工作作为一项重要政治任务，摆上重要议事日程，坚定不移、毫不松懈地把中央的决策部署落到实处。

检察机关提起公益诉讼，重点办理生态环境和资源保护、食品药品安全等领域造成国家和社会公共利益受到侵害的案件，事关绿水青山、子孙后代，人民群众热情拥护、殷切期待。这是一项民生检察职能，也是一项民心工程。各试点检察院的领导和民行检察人员要牢记人民检察为人民的宗旨，切实满足人民群众的司法需求，努力让人民群众从我们办理的每一件公益诉讼案件中感受到公平正义，共享美丽中国、健康中国建设成果。

公益诉讼试点工作的成效，直接影响民事行政检察工作的发展，关系着中国特色社会主义检察制度的完善。各试点地区要增强战略思维和危机意识，树立“一盘棋”思想，加强上下联动、横向配合，统筹推进试点工作，多为试点工作锦上添花，不拖试点工作的后腿。随着试点工作的深入开展，更多的案件线索将进入检察机关的监督视野。各试点检察院要敢于担当，排除阻碍，增强本领，让更多的案件进入诉讼程序，充分发挥裁判执行的强制效力和警示作用。已经提起公益诉讼的试点检察院，要再接再厉，保持办案规模稳中有进。没有提起公益诉讼的试点省级检察院，今年上半年一定要解决空白；没有提起公益诉讼的试点市分州检察院，今年一定要解决空白；没有提起公益诉讼的试点基层检察院，在试点结束前一定要解决空白。

（二）抓住重点环节，加大办案力度

对于办案工作，有的地方提出来：“调查核实要向自侦部门看齐，出庭诉讼要向公诉部门看齐。”这一定程度上体现了公益诉讼办案工作的特殊性。要进一步完善民行与侦监、公诉、自侦、预防、控申等部门之间的信息共享、线索移送、案件协查、结果反馈等工作机制，真正形成以民行检察部门为主导、相关职能部门积极协作配合的工作格局，增强法律监督合力。在办案中要突出抓好五个环节：一是突出抓好线索收集。线索收集是办案工作的基础。对于在履行职责中发现的生态环保等领域群众反映强烈的热点、焦点问题，要深入排查，发现侵害社会公共利益的违法行为，或行政机关怠于履行职责或不正确履行职责等违法行为，要及时纳入监督视野。二是突出抓好调查取证。调查取证是办案工作的关键。要在做好线索评估的基础上，准确把握案件的待证事实，明确调查取证的方向。要结合两类公益诉讼的案件特点，进一步明确相应的证据标准，从证据的合法性、关联性、客观性入手，全面收集相关证据。三是突出抓好研究论证。研究论证对保证监督成效至关重要。一方面，要找准诉前程序的焦点，确保检察建议能抓住行政违法行为的焦点问题，并充分预测不被采纳的可能性，提前做好起诉准备。另一方面，注意做好诉前检察建议与行政公益诉讼诉讼请求的衔接，准确把握案件的核心，使诉讼请求与检察建议的范围协调一致。四是突出抓好诉前程序。诉前程序是提起公益诉讼的必经程序。对于民事公益诉讼诉前程序，要确保检察机关在没有适格主体或适格主体不起诉的情况下才能提起诉讼。对于行政公益诉讼诉前程序，要做好诉前检察建议的跟踪反馈，及时了解掌握行政机关职责履行情况，只要行政机关有应当继续履行的职责，检察机关就可以继续进行监督。五是突出抓好庭审工作。庭审工作是办案工作的核心。要认真总结庭审经验，对检察机关自身定位认识不足、出庭经验不足，对抗能力不强等问题提出破解对策。要认真制定周密的出庭预案，预判庭审的争议焦点，并对举证、质证、辩论、最后陈述等环节准备充分提纲；要精心安排出庭人员，反复模拟庭审过程，确保庭审效果。

（三）正确处理好几个关系，确保试点工作依法有序推进

各试点检察院要努力深化对检察机关提起公益诉讼的规律性认识，坚持全局观念和辩证思维，正确处理好以下几个关系：一是检察机关和其他适格主体的关系。在保护公益方面，检察机关和其他适格主体相辅相成，从不同层面发挥作用。检察机关充分发挥法律监督职能，督促其他主体首先提起诉讼，并可以通过支持起诉等方式给予法律咨询、协助调查取证等帮助。在没有适格主体或适格主体不起诉的情况下，再向法院提起公益诉讼。二是检察机关和审判机关的关系。检察机关提起公益诉讼，行使起诉

权和法律监督权；人民法院审理案件，行使审判权、执行权。两者分工不同，但目的一致，都是为了维护国家和社会公共利益，维护宪法和法律权威。要在共同目标下增进共识，把每个公益诉讼案件办成精品、办出成效。三是检察机关和行政机关的关系。从根本上说，行政机关是保护国家和社会公共利益责任的主要承担者。检察机关提起公益诉讼，是对行政机关违法行使职权或者不作为的监督，旨在督促行政机关依法正确履行职责，加强对公益的保护。两者的根本目标一致，要在监督中体现支持。四是庭前准备与庭审工作的关系。庭前准备和庭审工作都是办案的重要环节，两者相互促进，如果庭前准备不足，庭审工作肯定无法取得好的效果。如果庭审工作不能把前期工作成果完全展现出来，不仅会影响个案的审理结果，也会给整个公益诉讼试点工作带来不利影响。只有做好庭前准备、提高庭审效果，办案工作才能取得积极成效。五是诉前程序与提起诉讼的关系。设置诉前程序是为了调动其他主体保护公益的积极性，促进行政机关纠正行政违法行为的主动性。从实际情况看，多数行政机关在收到检察建议后及时纠正了违法行为或者履行了法定职责，这同样体现了检察机关提起公益诉讼的重要意义。但只有通过办理一定数量的公益诉讼案件才能检验检察机关提起公益诉讼的顶层设计是否科学合理、是否切实可行，并最终为立法机关提供客观、全面的立法建议。在办案的过程中要掌握好提起诉讼的时机，在经过诉前程序而没有取得监督效果的情况下，及时向法院提起公益诉讼。六是提起民事公益诉讼与提起行政公益诉讼的关系。民事公益诉讼和行政公益诉讼都是保护国家和社会公共利益的方式，两种诉讼相辅相成。但是，行政公益诉讼涉及检察机关对行政违法行为的监督，更能体现出检察机关的法律监督属性，更能体现检察机关的职责担当。行政公益诉讼案件一般由基层检察院管辖，将提起行政公益诉讼作为试点工作的重点也更有利于发挥基层院作用。七是试点地区与非试点地区的关系。未授权省份的检察机关要按照高检院的要求加强理论研究，做好摸排线索等准备工作。试点省份内非试点地区检察机关在加强理论研究的同时，要加强和试点地区的协调配合，积极发现公益诉讼案件线索，在充分调查核实的基础上提出诉前检察建议，对于国家和社会公共利益仍处于受侵害状态，符合提起公益诉讼条件的，层报高检院批准后，采用省级院指定管辖的方式由试点地区检察院提起公益诉讼。

（四）及时总结评估，加强理论研究，推动法律修改完善

根据《立法法》的规定：“被授权机关应当在授权期限届满的六个月以前，向授权机关报告授权决定实施的情况，并提出是否需要制定有关法

律的意见。”提出立法建议的工作势在必行、迫在眉睫。各试点检察院要围绕试点中发现的突出问题开展调研，做好工作总结和评估，进一步加强理论研究，为提出立法建议做好充分准备。一是做好对试点的总结评估工作。通过总结评估才能判断出试点是否达到了预期的效果。要在对试点工作情况全面总结的基础上，重点加强对已起诉个案的评估、诉前程序的专项评估、对试点前后行政机关采纳检察建议情况的评估。二是进一步加强理论研究。从试点工作的司法经验中提炼理论，把理论与解决实际问题紧密结合起来。重点研究检察机关提起公益诉讼制度的理论基础、地位作用、运行特点、司法规律以及调查手段、证据规则、出庭规范等实务问题。要加强与学界的沟通配合，形成一批有价值的研究成果，凝聚理论共识。三是及时形成立法建议。要集中检察理论研究力量，结合代表委员相关议案、建议、提案办理工作，在司法改革整体框架下，统筹提出修改人民检察院组织法、检察官法、民事诉讼法、行政诉讼法等立法建议。

（五）加强组织领导，为试点工作提供有力保障

一是加强对试点工作的领导。各地区试点工作领导小组要经常听取本地区试点工作情况汇报，及时掌握试点动态，加强工作协调和对下指导，及时研究解决试点中遇到的新情况、新问题。各试点检察院检委会要加强对公益诉讼法律政策的学习，加强对试点工作的谋划，加强对拟提起公益诉讼案件的研究，切实发挥集体领导、审查把关作用。各试点院检察长、主管检察长、民行部门负责人要在思想和行动上保持高度一致，全力推进办案工作，层层抓落实，件件抓结果。二是加强机构建设和人员配备。要结合司法改革，建立健全行政检察机构或办案组织，成立办案组专门办理公益诉讼案件。通过遴选、招录、引进、调配等方式，有针对性地引进一批政治素质好、理论水平高、业务精通、经验丰富的理论和实务人才，切实加强办案一线力量，特别是行政检察工作力量，保证人员配备与民行检察部门职能拓展和业务增长相适应。三是加强培训，提升办案能力。要将公益诉讼培训的重点由知识型培养向能力型培养转变，切实提高民行检察人员的公益诉讼案件办理能力。结合前期试点工作暴露出来的能力素质短板和具体问题，以集中研讨、案件实训、庭审观摩等方式有针对性地开展培训。四是加强纪律作风建设。将开展公益诉讼试点工作与“两学一做”学习教育有机结合，坚持问题导向，着眼发现问题，着力解决问题，用实际行动把高检院关于试点工作的各项纪律要求落在实处，确保严格公正规范廉洁执法。

《人民检察院行政诉讼监督规则（试行）》解读

郑新俭*

《行政诉讼法》第11条规定：“人民检察院有权对行政诉讼实行法律监督。”《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称十八届四中全会《决定》）强调“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”，同时要求“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”。为贯彻落实强化行政诉讼法律监督的系列政策精神和立法要求，保障和规范人民检察院依法履行行政诉讼监督职责，最高人民检察院根据《行政诉讼法》、《民事诉讼法》等法律及其相关规定，结合检察工作实际，制定并发布了《人民检察院行政诉讼监督规则（试行）》（以下简称《规则》）。

一、《规则》制定背景与起草过程

2014年修改的《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，增加了关于人民检察院对行政案件受理、审理、裁判、执行的监督适用《民事诉讼法》的相关规定，也就因此确立了与民事诉讼监督相同的上级检察院抗诉制度和同级监督检察建议制度。《行政诉讼法》第101条规定了直接适用《民事诉讼法》的情形，强化了检察机关对行政诉讼的监督职责，明确了监督机制，但是相关机制该如何具体操作还需要进一步细化明确。而且行政诉讼与民事诉讼的规律有所不同，法律基础和原理也存在差异，因此行政诉

* 郑新俭，最高人民检察院检察委员会委员、民事行政检察厅厅长。