



新民事诉讼法适用指导丛书

总主编 | 姜建初

民事行政检察工作 重点与案件审查实务

李新生 / 主编

中国检察出版社

新民事诉讼法适用指导丛书

总主编 | 姜建初

民事行政检察工作 重点与案件审查实务

李新生/主编



中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

民事行政检察工作重点与案件审查实务/李新生主编. —北京:
中国检察出版社, 2013. 1

ISBN 978 - 7 - 5102 - 0759 - 4

I. ①民… II. ①李… 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 (2012) 第 258800 号

民事行政检察工作重点与案件审查实务

李新生/主编

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区鲁谷东街 5 号 (100040)

网 址: 中国检察出版社 (www. zgjccbs. com)

电 话: (010)68630385(编辑) 68650015(发行) 68636518(门市)

经 销: 新华书店

印 刷: 三河市燕山印刷有限公司

开 本: 720 mm × 960 mm 16 开

印 张: 26.5 印张 插页 4

字 数: 492 千字

版 次: 2013 年 1 月第一版 2013 年 1 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 0759 - 4

定 价: 60.00 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

《民事行政检察工作重点与案件审查实务》

主 编 李新生（北京市人民检察院副检察长）

副主编 高兰圣（北京市人民检察院民事行政检察处处长）

统稿人 于 静（北京市人民检察院民事行政检察处副处长）

撰稿人（按姓氏笔画排序）

马 晶	王 真	王 稳	宁晓颖	白 晶
刘伯建	刘京蒙	刘 锐	宋 海	张云霞
李长林	李欣宇	杨从亮	杨彦军	庞 涛
侯琛娟	徐 敏	商 伟	景 滔	蒋 颖
鲁俊华	廖 青	裴桂华	谭 锐	霍丽娜

序 言

姜建初*

2012年8月31日,第十一届全国人大常委会第二十八次会议通过了全国人民代表大会常务委员会《关于修改〈中华人民共和国民事诉讼法〉的决定》,这是《民事诉讼法》自2007年之后的又一次重大修订。这次修改完善了检察制度,强化了法律监督,为民事检察的发展打下了坚实基础。首先是明确了检察监督的范围,具体规定了检察机关对于民事生效判决、裁定、调解、审判人员违法行为和民事执行活动的法律监督;其次是增加了检察监督的方式,检察机关不但可以依法提出抗诉,还可以依法提出检察建议;再次是强化了监督手段,检察机关为了履行法律监督职责,除了进行审查外,还可以调查核实有关情况;等等。全国检察机关要认真学习、准确理解、全面贯彻新《民事诉讼法》,忠实履行法律监督职责,保证新《民事诉讼法》的统一正确实施。

这次《民事诉讼法》修改的内容很多,不但为检察工作的发展提供了机遇,也对民事检察工作提出了新的要求。根据新《民事诉讼法》的规定,民事检察监督的方式将由单一的以抗诉为中心的监督转变为对诉讼程序、诉讼结果、执行活动的全面监督,这要求我们必须相应地转变执法理念、工作机制和办案模式,要求我们完善工作机制和提高办案效率,才能在保证办案质量的前提下按期结案。这次《民事诉讼法》对于民事诉讼制度的许多修改内容,都是检察监督的新领域,这需要检察人员具有丰富的法律专业知识和实践经验,对检察人员的执法办案能力也提出了更高要求。因此,对于民事检察工作发展而言,这次《民事诉讼法》修改既是重大的

* 最高人民检察院副检察长。

机遇，也是严峻的挑战。

我们要以学习贯彻新《民事诉讼法》为契机，进一步深化对民事检察职能的认识，正确定位，切实解决好民事检察干什么、怎么干的问题。为此，首先要准确把握民事检察的监督范围和对象，明确民事检察在性质上是对公权力的监督，明确监督对象是人民法院确有错误的生效裁判、调解以及在审判、执行活动中已经发生的违法情形，而不是任何一方当事人的诉讼活动；对于当事人的违法诉讼活动，检察机关可以通过监督人民法院的审判活动进行间接监督。其次要准确地把握民事检察的监督方式和手段。检察机关要依照法律规定正确使用检察建议，认真调查核实案件事实，综合运用不同的监督方式，促进各种监督措施的有效衔接，增强监督的针对性和有效性。最后要准确把握民事检察的作用和效力，检察机关既不能代行审判权、执行权，也不能代行对违法人员的处分权。要处理好检察监督与当事人自力救济、审判自身救济的关系，把重点放在通过法院自我纠错程序未能解决和法院存在严重错误的问题上，不能把监督数量多少作为评价工作成效的唯一标准，应促进监督数量、质量、效率、效果的有机统一。

为了方便广大检察人员全面深入地学习贯彻新《民事诉讼法》，最高人民检察院组织编写了《新民事诉讼法适用指导丛书》。这套丛书的内容可以基本满足广大检察人员学习掌握新《民事诉讼法》的需要，并可以通过广大检察人员的民事检察实践活动推动民事检察工作的发展。

2012年12月21日

目 录

序 言	(1)
-----------	-------

第一篇 民事行政检察概述

第一章 民事行政检察的基本理念	(3)
-----------------------	-------

第一节 民事行政检察的概念和基本原则	(3)
第二节 民事行政检察的性质及体现	(7)
第三节 民事行政检察基本理念涉及的几个重要问题	(9)

第二章 民事行政检察多元化监督格局	(15)
-------------------------	--------

第一节 多元化监督格局的产生	(15)
第二节 多元化监督格局的概念	(15)
第三节 构建多元化监督格局的意义	(17)
第四节 构建多元化监督格局的具体措施	(18)

第二篇 民事行政检察工作新重点

第三章 调解检察监督	(27)
------------------	--------

第一节 调解检察监督的发展历程	(27)
第二节 调解检察监督的范围	(30)
第三节 调解检察监督的审查重点	(32)
第四节 调解检察监督的方式和适用情形	(36)

第四章 执行检察监督	(39)
------------------	--------

第一节 执行检察监督概述	(39)
--------------------	--------

第二节	执行检察监督的原则	(42)
第三节	执行检察监督的范围	(45)
第四节	执行检察监督的审查	(47)
第五节	执行检察监督的方式	(50)
第五章	民事行政诉讼违法行为调查	(54)
第一节	违法行为调查概述	(54)
第二节	违法行为调查的主体、对象和范围	(56)
第三节	违法行为调查的程序和措施	(59)
第四节	违法行为调查的处理方式	(61)
第五节	违法行为调查实务中应予以注意的问题	(63)
 第三篇 民事行政检察的主要监督方式		
第六章	抗诉	(67)
第一节	抗诉的条件	(67)
第二节	抗诉的程序	(77)
第三节	再审出庭	(79)
第七章	提请抗诉	(81)
第一节	提请抗诉的程序	(81)
第二节	提请抗诉的条件	(82)
第八章	民事行政再审检察建议	(83)
第一节	再审检察建议概述	(83)
第二节	再审检察建议的适用条件和程序	(85)
第三节	再审检察建议的实务运用方式	(90)
第九章	检察建议	(98)
第一节	检察建议概述	(98)
第二节	检察建议的适用范围	(101)

第三节 检察建议的适用程序	(104)
---------------------	-------

第四篇 民事行政检察监督工作方法与工作机制

第十章 民事行政检察息诉	(109)
--------------------	-------

第一节 民事行政检察息诉概述	(109)
第二节 民事行政检察息诉的原则和标准	(115)
第三节 民事行政检察息诉的范围和程序	(119)
第四节 民事行政检察息诉的机制和方法	(123)

第十一章 民事行政检察和解	(130)
---------------------	-------

第一节 检察和解概述	(130)
第二节 检察和解的适用范围和工作步骤	(133)
第三节 检察和解的工作方法	(138)

第十二章 检调对接机制	(142)
-------------------	-------

第一节 检调对接概述	(142)
第二节 检调对接的运行基础	(145)
第三节 检调对接的运行程序	(147)
第四节 检调对接应注意的问题	(151)

第十三章 风险评估预警机制	(154)
---------------------	-------

第一节 风险评估预警机制的建立背景和内涵	(154)
第二节 风险评估预警机制的必要性和原则	(156)
第三节 风险评估预警机制的基本内容	(159)
第四节 风险评估预警机制的完善	(162)

第十四章 公开审查机制	(163)
-------------------	-------

第一节 公开审查概述	(163)
第二节 公开审查的范围和程序	(166)

第五篇 民事行政检察申诉案件审查程序

第十五章 受理	(174)
第一节 受理的案件来源和管辖	(174)
第二节 不予受理	(179)
第三节 受理的程序	(182)
第十六章 立案	(185)
第一节 立案的性质及其法律后果	(185)
第二节 立案的标准	(187)
第三节 立案的程序	(189)
第十七章 审查	(191)
第一节 审查内容	(191)
第二节 审查方式	(195)
第十八章 案件审结	(201)
第一节 审查结论	(201)
第二节 审查程序	(206)
第三节 案件审结中的其他监督方式	(208)

第六篇 民事行政检察申诉案件的审查实务

第十九章 民事行政申诉案件的审查方法与审查思路	(215)
第一节 民事申诉案件的审查方法与审查思路	(215)
第二节 行政申诉案件的审查方法与审查思路	(227)
第二十章 证据审查	(236)
第一节 民事行政申诉案件原审证据的审查	(236)

第二节 民事行政申诉案件新证据的审查	(244)
第三节 检察机关依职权调取证据的运用	(250)
第二十一章 诉讼程序审查	(254)
第一节 诉讼程序概要	(254)
第二节 诉讼程序审查要点	(255)
第三节 诉讼程序监督措施	(264)
第二十二章 法律文书撰写实务	(269)
第一节 民事行政检察法律文书概述	(269)
第二节 审查结案报告的撰写	(271)
第三节 抗诉书的撰写	(277)
第四节 不抗诉决定书等法律文书的撰写	(280)
第二十三章 办理民事行政申诉案件应注意的问题	(285)
第一节 关于检察机关调查权	(285)
第二节 关于自行发现案件	(291)
第三节 民事抗诉适当性和必要性研究	(299)
 第七篇 民事行政检察申诉案件的疑难问题与审查重点	
第二十四章 几类民事申诉案件的疑难问题与审查重点	(309)
第一节 合同纠纷申诉案件	(309)
第二节 侵权责任纠纷申诉案件	(318)
第三节 劳动争议纠纷申诉案件	(330)
第四节 与公司有关的纠纷申诉案件	(345)
第五节 离婚纠纷申诉案件	(354)
第六节 涉房地产纠纷申诉案件	(360)
第七节 土地承包纠纷申诉案件	(365)
第八节 著作权纠纷申诉案件	(370)
第九节 商标权纠纷申诉案件	(378)

第二十五章 几类行政重点案件的疑难问题与审查重点 (388)

第一节 行政诉讼合法性审查原则概述 (388)

第二节 行政处罚案件审查 (389)

第三节 土地管理行政案件审查 (397)

第四节 行政合同案件审查 (405)

第一篇

民事行政检察概述

第一章 民事行政检察的基本理念

第一节 民事行政检察的概念和基本原则

一、民事行政检察的概念

民事行政检察是人民检察院依据民事诉讼法、行政诉讼法以及其他有关法律的规定，依法对民事诉讼和行政诉讼进行法律监督，维护司法公正和司法权威，保障国家法律的统一正确实施。民事行政检察是民事行政检察监督的简称，包括民事检察监督和行政检察监督两个方面的内容。民事行政检察的概念体现出以下三个基本特征：

（一）民事行政检察的法律依据是民事诉讼法、行政诉讼法和其他有关法律的规定

民事行政检察主要体现为诉讼监督，其法律依据主要来源于诉讼法律的规定，《民事诉讼法》第14条规定：“人民检察院有权对民事诉讼实行法律监督。”《行政诉讼法》第10条规定：“人民检察院有权对行政诉讼实行法律监督。”上述条文均规定于法律的总则部分，体现出人民检察院对诉讼活动实行法律监督是诉讼法的基本原则之一，人民检察院有权对人民法院的民事诉讼、行政诉讼的全部过程实施法律监督。在两部诉讼法的相关部分规定了民事行政检察的具体方式、标准和程序，诸如此类的规定均属民事行政检察的法律依据。其他有关法律规定主要体现为民事实体法、行政实体法、行政程序法以及《人民检察院组织法》、《检察官法》等民事行政检察应当依照和适用的具体法律规定。

（二）民事行政检察的根本目标是维护司法公正和维护司法权威

司法公正是司法工作的首要目标，是实体公正和程序公正的统一。民事行政检察通过对诉讼活动的法律监督，实现维护司法公正的根本目的。一是维护实体公正。人民检察院监督民事、行政司法裁判建立在准确认定案件事实和正确适用法律的基础之上，认定当事人之间的实体权利义务关系与实体法的规定

相一致，与人民法院裁判权形成良性制约。二是维护程序公正。人民检察院监督民事、行政司法程序遵守程序公正的客观性和确定性的标准，严格遵照公平原则与诉讼规律展开，促使诉讼参与人在整个司法过程中得到平等对待、尊重和保障，约束程序主体的诉讼活动，实现诉权与审判权的相互制衡。司法权威是司法公信力的基础。司法权威在民事、行政诉讼中体现为审判权与检察权的正确行使而形成的社会公众对司法权的敬畏和尊重。维护司法权威既包括支持人民法院正确裁判，对审判权的直接维护；也包括通过法律监督纠正存在错误的司法裁判，维护由检察权和审判权共同形成的司法权威。

（三）民事行政检察的根本任务是保障国家法律的正确实施

所谓法制必须统一，即它必须正确、统一适用于全国一切部门、组织和每一个公民。法制由国家建立因而具有国家强制力，它神圣庄严，不容侵犯。唯其统一，才有尊严；保持尊严，也即维护了法制的统一。目前，我国以宪法为统帅，多层次、多部门的中国特色的社会主义法律体系已经形成。法律规范是一种特殊的社会规范，在国家权力所及的范围内，法律具有普遍的效力或约束力。在民事、行政诉讼中，司法机关将法律运用到具体的矛盾纠纷处理和评判中，由于受到法律的概括性、社会价值的多元化、裁判者的认知能力和价值倾向等因素的影响，法律的统一正确适用和实施在司法实践中可能会出现偏差。民事行政检察在人民法院的法律适用环节对民事、行政实体法和程序法中出现的标准不统一、程序不规范实施法律监督，充分保证了法律实施的权威性、至上性和连续性。在保证国家法律统一、正确实施的前提下，民事行政检察进一步维护自然人、法人和其他组织的合法权益，维护国家利益和社会公共利益，充分发挥法律在规范经济秩序、规范公权力运行方面的重要作用。

二、民事行政检察的基本原则

民事行政检察是中国特色社会主义法律制度的重要组成部分，因此，总结民事行政检察基本原则不能脱离社会主义法治的理念、理论和法律体系，不能脱离社会主义法治在社会主义建设中的应有作用。一项法律制度的基本原则的确立，从程序法看，应当是实施法律程序最根本的准则；从实体法看，应当是法律追求最本质价值的要求。与其他法律制度相比较，民事行政检察的基本原则应当既不偏离法律的基本精神，又符合民事行政检察自身规律。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》确定了民事行政检察的以下三项基本原则：

（一）依法监督的原则

依法司法是司法活动的灵魂。依法监督原则是民事行政检察的核心原则。

从广义上讲,法律具有实现公平、正义、平等的精神,具有维护社会秩序、维护公共利益的基本功能。依法监督原则也当然涵盖民事行政检察实现公平正义的价值追求,维护司法秩序的基本信条,维护社会公益的永恒主题。从狭义上讲,依法监督的原则包含两个层次的基本含义:(1)民事行政检察应依据程序法的授权履行监督职权,民事行政检察的监督范围、方式、程序严格依照法律规定。民事行政检察必须在法律授权的范围内对民事诉讼和行政诉讼中发生的违法情形和生效裁判进行监督,不能超越法律的授权。(2)民事行政检察应依据实体法的规定提出监督意见,根据民事、行政法律规定提出抗诉或检察建议,遵照法律确定的各领域的法律秩序履行监督职责。依法监督原则在实践中会受到以下因素的影响而导致适用上的困境:一是法律规定本身的缺陷和滞后性;二是法律规范之间的冲突和不适应性;三是司法人员对法律理解的差异。因此,民事行政检察坚持依法监督的原则,应准确把握以下三个方面的关系:准确把握法制统一的理念和具体案件的不同适用方法的关系,把法律的统一规定灵活地适用到个案中,在个案执法中体现法律的生命力;准确把握立法目的与法律时空局限性的关系,正确理解立法的目的,充分结合法律的时空背景,合理选择法律规范;准确把握加强法律监督与接受监督的关系,在履行法律监督职责的同时,接受对监督的多方面反馈意见,增强准确适用的司法能力。

(二) 服务大局的原则

民事行政检察植根于社会主义制度,是独具中国特色的法律制度。服务和服从于党和国家的工作大局,是民事行政检察的应有原则。首先,坚持服务大局的原则是民事行政检察法律制度作为上层建筑服务于经济基础的具体体现。市场经济是法治经济,没有完备的法制保障就不能形成成熟的市场经济。民事行政检察为加快转变经济发展方式,实现经济平稳较快发展提供有力的司法保障,促进依法调节民事、行政关系,促进建立市场经济的诚信机制和依法管理的有效机制,促进形成统一开放、竞争有序的现代市场体系,切实维护市场经济的法律秩序。其次,坚持服务大局的原则是人民检察院满足社会公众对公平正义的要求的具体体现。民事、行政案件的当事人既要求权利和机会公平,也要求规则和结果公平;既要求人身财产权利得到平等保护,也要求权利被侵害后得到公正的司法救济。民事行政检察通过履行法定的监督职责,规范审判权的依法正确行使,规范司法裁量权的依法运行,排除外界对司法活动的干预,实现社会公众对司法公正的合理预期,增强人民群众对法治的信心,为维护社会稳定、和谐发挥重要作用。当前,民事行政检察围绕着为加快转变经济发展方式、保持经济平稳较快发展服务,关注热点领域的经济纠纷和司法状况,综