

安徽省检察机关坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻习近平法治思想,认真落实《意见》及省委实施意见,持续部署推进虚假诉讼专项监督——

# 持续推进专项治理 提升虚假诉讼监督质效



在行政公益诉讼中——

## 遵循三个原则准确认定 负有“监督管理职责”主体

□王莲可

2017年修订的行政诉讼法第25条第4款规定了行政公益诉讼中行政机关的“监督管理职责”,这是检察机关办理行政公益诉讼案件认定行政机关是否为监督对象的法律基础和办案依据。如何正确认定负有监督管理职责的行政机关是行政公益诉讼案件办理的重点和难点问题。为此,笔者结合办案实践认为,可以遵循三个基本原则来准确认定负有监督管理职责的行政机关。

依法认定原则。检察机关在认定行政机关是否具有“监督管理职责”时要严格依照法律法规等规定进行。一般认为法律、法规和规章为行政诉讼中行政机关法定职责的渊源。但是随着司法实践的不断发展和,认定行政机关“法定职责”的依据呈现扩张趋势,根据2018年《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第100条规定和(2018)最高法行再205号行政判决,行政机关“法定职责”的渊源不仅包括法律法规规章规定,也包括上级和本级规范性文件及“三方方案”,还包括行政机关的先行行为、行政允诺、行政协议。

从司法实践看,法院认定“监督管理职责”的依据也确实较为宽泛,包括法律法规规章,“三方方案”、权力清单和责任清单等政府制定的规范性文件,甚至包括行政机关内部的工作文件等。如在甘肃省某市检察院诉某市农林局不履行湿地保护监管职责行政公益诉讼案中,一审和二审法院在认定行政机关监管职责时援引了多个行政机关的内部工作文件,如某市人民政府办公室关于禁止非法开荒的通知、某市人民政府办公室关于成立整治某国家湿地公园违法乱纪执法领导小组的通知等。

因此,检察机关在依“法”确定行政机关的“监督管理职责”时,对“法”的渊源可作广义理解,不仅包括法律法规规章,还包括规章以下的规范性文件,但是需注意对规章以下的规范性文件进行合法性审查,避免因违反上位法规定而无效。此外,在法律法规对行政机关的“监督管理职责”规定不明确,但如果行政机关积极履职可以实现公益修复时,法院在认定“监督管理职责”时并不“局限于法律规定,而是依据法律原则和精神以切实保护公益为需要,扩展了‘法’的范围”。

直接监管原则。在我国现行的监管体制下,行政机关在生态环境和资源保护、安全生产等领域实行的是综合监管+行业监管模式,如在生态环境和资源保护领域,生态环境部门是环境保护工作的综合监管部门,而水利部门、自然资源部门、住房和城乡建设部门等对相关领域的环境保护问题实施行业监管;在安全生产领域,应急管理部门是安全生产工作的综合监管部门,交通运输部门、住房和城乡建设部门、水利部门则是相关行业的监管部门。而基于行政公益诉讼保护公益的目的,综合监管部门和行业监管部门都具有成为监督对象的可能性。

但是,对于如何确定综合监管部门和行业监管部门是否属于监督对象问题,成为办案中的难点。笔者认为,检察机关在办理此类案件时应遵循直接监管原则。一般情况下,宜将具有直接监管手段、履职能力最强的行业监管部门作为监督对象,最为便捷和高效,也最符合行政公益诉讼制度促进行政机关依法行政、建设法治政府的目的;但在公益损害复杂、涉及多家行政机关职责交叉、职责不明或需要协同治理时,宜将综合监管部门作为单独或共同被监督对象发挥其统筹协调作用,从而实现公益保护目的。如河南省三门峡市违建塘堰危害高铁运营安全公益诉讼案中,高铁桥梁防洪重大安全隐患的彻底消除涉及行政主管、国土资源主管部门和安全生产监督管理部门,仅靠检察机关推动解决存在一定难度,因此将涉及三家行政机关的上级机关——三门峡市人民政府作为监督对象,最终在汛期之前及时消除了该处重大安全隐患。

全过程监督原则。在行政公益诉讼中,检察机关对行政机关的监督并非只聚焦行政监管的某一环节,而是贯穿整个过程:从督促行政机关作出行政决定到行政决定的履行(包括行政相对人主动履行、依法强制执行或者申请法院强制执行、代履行等)。此外,针对行政相对人实施的某一行政决定实质上由多个行政阶段分阶段实施前后具有紧密关联的行政行为完成的情况,有学者认为可以将多个行政机关分阶段作出行政行为视为整个行政过程进行全过程监督,在认定监督对象时不能简单以作出最后一个行政行为的行政机关为被告,而应以行政行为与造成公益损害结果是否具有直接因果关系作为被告适格的判定条件之一,“如此不仅能强化行政相对人之间的相互依赖关系,还有益于维护内部行政程序的公正运行”。如在涉及财政补贴类的公益诉讼案件中,一般是由所涉补贴的主管部门对申请者进行审核和其他条件确认(在整个补贴过程中属于关键性和实质性审核行为),最后由财政部门审核并对申请者发放补贴(在整个补贴过程中属于形式审查行为),那么在因行政机关监管不力造成申请者冒领财政补贴,损害国有财产的案中,检察机关也多是选择在财政补贴审核发放过程中对申请财政补贴进行资格审核的主管部门而非财政部门为监督对象立案办理。

因此,检察机关在认定行政机关是否具有“监督管理职责”时,应将行政机关的履职视为一个连续监管的过程进行监督:不仅包括某一行政机关作出行政处罚到对生效行政决定的执行(如检例第30号和第32号),还包括在涉及多个行政机关作出前后相互紧密联系的行政行为时,应将所有行政行为视为一个整体研究,对在该行政过程中实质造成公益损害的行政行为进行监督。

挂牌督办25起虚假诉讼系列监督案件,三级院联动一体履职,深挖民事案件背后审判、执行人员违法问题,取得良好社会效果。如省检察院挂牌督办的跨省车牌买卖虚假诉讼监督案,共对279件虚假调解提出监督意见,3名司法人员因民事枉法裁判罪、滥用职权罪被追究刑事责任,该案被最高检评为民事审判人员违法行为监督典型案例。在办理高某虚假诉讼监督案中,检察机关通过调查核实、移送线索、联合办案等方式,推动案件背后的司法人员枉法裁判责任被追究,相关承办法官因民事枉法裁判罪被判判处有期徒刑二年。

四是注重综合履职推进社会治理。针对履职中发现的社会治理问题,注重通过社会治理检察建议推进堵塞漏洞、建章立制,共提出社会治理检察建议78件,均被采纳。省检察院针对在办理虚假诉讼监督案件中发现的仲裁工作相关问题,系统梳理案件情况,分析仲裁工作存在的问题,向省司法厅发出检察建议,推动开展虚假仲裁枉法仲裁专项整治,该检察建议获评“全国检察机关优秀社会治理检察建议”。阜阳市检察院在开展民事监督纠错的同时,针对涉黑涉恶“套路贷”案件暴露出的小额贷款行业存在的问题向市地方金融监督管理局发出社会治理检察建议,推动全市金融系统开展全面清理排查工作,开展行业专项整治,并出台《关于加强互联网金融类公司监督管理的指导意见》等制度性文件,加固防范化解重大金融风险的堤坝。该案被最高检评为民事检察参与社会治理典型案例。

(作者为安徽省人民检察院副检察长)



□强化虚假诉讼监督工作的组织领导。成立虚假诉讼监督工作领导小组,民事检察监督调查指挥中心,大力推进智慧监督平台运用。

□注重内外协作推动虚假诉讼专项治理。全面落实最高检“五号检察建议”,剖析问题提出对策,形成虚假诉讼年度监督报告。

□扎实办好重大虚假诉讼监督案件,推进深层次监督。结合惩治虚假诉讼,常态化开展深层次违法专项监督。

□注重综合履职推进社会治理。针对履职中发现的社会治理问题,注重通过社会治理检察建议推进堵塞漏洞、建章立制。

部署对2017年以来办理的虚假诉讼监督案件进行“回头看”,做到“对事监督”和“对人监督”相结合。

二是注重内外协作推动虚假诉讼专项治理。省检察院分析全省办理的虚假诉讼监督案件,向省法院发出检察建议,并持续落实最高检“五号检察建议”。同时,全面总结虚假诉讼监督情况,剖析问题提出对策,形成虚假诉讼年度监督报告。强化司法机关协同效应,牵头会同省法院、公安厅、司法厅制发《关于防范和惩治虚假诉讼工作指南》,并联合开展为期一年的打击虚假诉讼专项行动,聚焦民间借贷、劳动争议、企业破产等重点领域,对25起重大案件挂牌督办,依法提出监督意见。该专项活动入选安徽省“十大法治事件”。同时,省文明办、省信用办均将虚假诉讼专项治理纳入文明创建、社会诚信治理重点内容,一体推进系统治理力度。专项活动期间,共监督虚假诉讼4441件,移送违法违规线索158件238人。省检察院与省公安厅联合挂牌督办曹某某等人虚假诉讼监督案,监督法院撤销错误判决和调解,5人因

虚假诉讼罪被追究刑事责任,并直接追赃1255万余元,挽回在皖投资的浙江民营企业近5000万元的合法债权。该案于2023年被最高检评为检察机关全面履行检察职能推动民营经济发展壮大典型案例。在范某等10人虚假诉讼跟进监督案中,检察机关综合运用立案监督、提出民事再审检察建议、跟进抗诉等方式,一体推进生效裁判纠错、民事惩戒和刑事追责,彰显诚信的法律原则,该案被最高检评为民事检察跟进监督典型案例。

三是扎实办好重大虚假诉讼监督案件,推进深层次监督。结合惩治虚假诉讼,常态化开展深层次违法专项监督。省检察院制定《关于加强民事审判执行深层次违法行为监督办案工作的指导意见》《民事检察部门与检察侦查部门在监督办案中加强协作配合的工作指南》,引导各地强化办案协作、推深监督层次。我省《坚持“五个注重”高质效推进民事深层次违法行为监督工作》在全国民事检察工作座谈会上作经验交流发言。聚焦重点领域,推行“一案三查”,先后

# 多维度健全行刑反向衔接机制

□罗浩 高峰

党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》明确提出,完善行政处罚和刑事处罚双向衔接制度。在刚刚召开的大检察官研讨班上,最高人民检察院检察长应勇强调,要进一步健全信息共享、案情通报、案件移送制度,推动完善案件移送标准和程序,完善信息共享平台。要规范办理反向衔接案件,坚持实事求是、依法监督,严格把握“可处罚性”原则。健全行刑反向衔接机制是促进检察机关与行政机关严格执法、公正司法的关键抓手,是以高质效检察履职服务进一步全面深化改革的重要体现。行刑反向衔接涉及检察机关刑事检察部门、行政检察部门与行政机关,亟需焊接好前端、中端、末端三个端口的各个“节点”,注重重罪入罪的层次变化与轻罪重罪的级别升降,最终实现机制的实质化运行。检察机关要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入学习贯彻党的二十届三中全会精神,自觉融入中国特色社会主义法治体系建设大局,健全行刑反向衔接机制,持续优化一体履职机制、深化协同治理机制,进一步释放法律监督促进司法监督效能。

树立系统思维理念,促进检察履职与行政执法良性互动。秉持系统思维与整体观念,健全行刑反向衔接机制,完善刑事法律责任与行政法律责任承担闭环,确保“罚当其错”“罚当其罪”,避免“不罚不罚”,做好不起诉案件“后半篇文章”。推

动行刑反向衔接机制系统有序运行依赖于刑法谦抑原则与比例原则作为指引,明确行政违法行为与刑事犯罪行为之间法益侵害程度的递进关系,弥补缺行政处罚与刑事制裁之间的治理缝隙,调整优化检察履职与行政执法分工合作。一方面,刑法谦抑原则体现于刑法的补充性、宽容性,不构成犯罪法定原则的理论基础,而且夯实了行刑法律规范设定与实施的根基。行政处罚与刑事处罚之界分,表明只有违法行为严重侵害法益才构成犯罪,体现了行政法律规范与刑事法律规范之间的结构性、功能性与位阶式关系。另一方面,比例原则蕴含的价值理念对司法实践具有重要指导意义,对行刑反向衔接机制的重要性不言而喻。以醉驾治理为例,“两高两部”《关于办理醉酒危险驾驶刑事案件的意见》第20条“醉驾属于严重的酒后驾驶机动车行为”之规定,运用当然解释的原理,将违法与犯罪的递进式关系在法律规范层面明确,体现从行政处罚到刑事处罚的层级变化,两者惩罚力度的梯度递进,既明确了行政权与检察权之间的边界,确保处罚的轻重与违法行为的法益侵害性合乎比例,又促进了行政执法与检察履职的良性互动,推进行刑反向衔接走深走实。

充分发挥刑事不起诉的过滤作用,在机制前端合理分流案件。刑事检察部门掌控行刑反向衔接机制运行的首要节点,需要筛选与分流案件,发挥不起诉裁量权的定罪功能,确保相对不起诉的必要性与合理性。

其一,完善以证据为中心的刑事指控体系。制定轻罪案件的类案证据指引,逐步完

善轻罪案件证据证明体系,夯实轻罪案件质量基础,为刑事证据向行政证据的转化奠定基础,确保行刑反向衔接顺利运行。

其二,以统一的执法司法标准构建科学合理的案件分流体系。为了规范相对不起诉的适用门槛,应在“繁简分流、轻重分离、快慢分道”机制的基础之上区分简单案件与疑难案件,明确适用标准。明确适用标准,需要从形式与实质两个方面予以考虑:一方面,要从宏观的形式层面统一执法司法标准,对具有较大裁量空间的案件起诉标准达成共识;另一方面,需要从个案的实质层面综合考虑客观因素与主观因素,对“情节轻微”“不需要判处刑罚”等情形进行充分说理,实现罪刑均衡与刑罚个别化。

全面构建体系化的反向移送程序,在机制中端内外衔接案件。行政检察部门是行刑反向衔接机制的关键枢纽,在“内”“外”分别衔接刑事检察部门与行政机关。行政检察部门与刑事检察部门应当一体履职,行政机关在案件移送上达成一致意见,实现对违法犯罪的链条打击。

其一,建立畅通的信息传输渠道,完善体系化识别步骤。逐项判断重点审查要素,具体分析判断案件违反的行政法律规范类型、适格的行政主管部门、受追诉期限的约束与否,以及违法行为的可处罚性。行政法律规范体系、级别与地域对应的职能管辖部门、行政处罚的追责期限、一事不再罚原则遵循的判断均应纳入信息共享机制,从而更好构建行之有效的行刑二元格局治理体系,同时避免行政处罚权的滥用扩张。

其二,提升检察意见书的质量,保障反向衔接的规范性。一方面,全面调查核实与

# 强化“四种思维”促进检察建议工作

□刘启立 彭丹阳

党的二十届三中全会指出,完善共建共治共享的社会治理制度,提高市域社会治理能力。检察建议是检察机关立足法律监督职能,参与社会治理的重要方式,也是推动矛盾溯源治理的重要抓手。针对人民群众对法治建设的期待与法治建设发展不均衡的现状,需要进一步发挥社会治理检察建议的作用,通过检察履职持续推动社会治理现代化进程。

为进一步加强和规范社会治理检察建议工作,笔者建议强化“四种思维”,加大社会治理检察建议工作力度,充分发挥检察建议作用,确保检察建议的质量和效果。

一是强化担当思维,提升履职主动性。要更新司法理念,推动检察建议工作理念与当前的新形势、新任务、新要求相适应,突出从个案办理到类案监督,高质效制发检察建议,服务好社会发展大局。要锚定主题方向,坚持以人民为中心,聚焦人民群众急难

愁盼、执法司法病灶顽疾、社会治理难点堵点、行业监管漏洞死角等,在依法履行监督职责中,强化担当意识,深挖案件背后的深层次社会治理问题,及时制发检察建议予以纠正。要消除畏难情绪,通过加强业务培训,提高检察人员制发检察建议能力,消除检察人员对制发检察建议存在的畏难心理,树牢制发检察建议也是办案的理念,提升履职主动性。

二是强化调查思维,提升类案监督水平。深入实施数字检察战略,以“数字引擎”释放检察建议新动能,对于常发、频发现象,立足个案办理,加强对相关数据的全面汇总,逐一分析,调查核实,查找违法犯罪隐患、制度漏洞以及其他苗头性、倾向性问题,找准共性问题,并利用相关数据的碰撞分析研判检察建议的着力点,在溯源治理上下功夫,制发更具方向感、有深度、价值高的检察建议。要坚持遵循谦抑性原则,严格在法律规定的框架内开展工作,确保检察建议的法定性与必要性,依法履行监督职责,对一般

性质、轻微违法问题,应优先通过磋商、沟通等方式交流意见,口头提醒对方纠正问题,避免小问题大处理。

三是强化专业思维,提高检察建议质量。要练好内功,利用业务分析会、集中学习等机会,组织学习优秀社会治理检察建议,拓宽工作思路,拔高工作标准。对优秀检察建议,经常复盘总结,扬优势补短板。要借助外力,在生态环境、知识产权等专业领域,广泛征求专业机构、专家学者等意见建议。邀请特邀检察官助理全程参与社会治理检察建议的提出及督促落实等工作,提高检察建议专业化水平。要保障质量,加强文书质量管控,建立院领导、业务部门齐抓共管的工作模式,明确制发社会治理检察建议须经检委会审核,以制度管人、管事,对检察建议的必要性、合法性、说理性以及文书规范性等进行全面审核、全程监管,加强检察建议制发程序规范化建设,提高社会治理检察建议质量。

四是强化跟踪思维,促进检察建议深入落实。要积极推动整改落实,检察机关在收到被建议单位整改落实反馈后,通过实地查看、个别访谈、查阅有关资料、不定期回访、抽样检查等方式,及时跟踪回访检察建议落实情况,核实检察建议是否落实到位,存在的问题是否得到根本解决。对一些容易复发的难点堵点问题,常态化开展回访,与被建议单位形成良性互动工作关系。要建立健全多部门配合衔接机制,检察机关要加强总结与有关单位建立的检察建议工作衔接机制,建立检察机关与其他行政机关、事业单位、社会团体等工作衔接制度,引导多方形成合力,拓展检察建议案件线索来源,同时完善调查协作、联动办案、制约监督、抄送反馈等制度,探索建立检察建议与行政建议、监察建议、司法建议贯通落实机制,共同促进社会治理,提升治理效能。

(作者单位:江苏省盐城市人民检察院)

(作者单位:最高人民法院公益诉讼检察厅)