



最高人民检察院第四十二批指导性案例

陈某诉江苏省某市人社局撤销退休审批 检察监督案

(检例第167号)

【关键词】
行政检察 抗诉 职工退休年龄 劳动者权益保护 社会治理

【要旨】
企业职工退休年龄应当依据所从事的岗位类型依法确定。人民检察院办理行政诉讼监督案件,发现行政机关未依照国家关于企业职工管理从身份管理向岗位管理转变的要求审批退休,人民法院生效裁判予以错误维持的,应当依法监督。针对办案发现的企业职工退休审批中存在的违反法律政策的问题,人民检察院与人民法院、相关行政机关加强沟通磋商,推动规范完善企业职工退休审批标准和程序,促进依据岗位类型确定退休年龄的国家政策有效落实,保障劳动者合法权益。

【基本案情】

陈某,女,1964年4月出生,1981年经招工成为江苏省某市印染厂职工,2001年7月经招聘进入某集团的子公司某投资公司工作。2005年起,某投资公司多次行文,委派陈某到其下属的石化公司、纺织公司任财务科长、财务部副经理、财务总监等职务。某投资公司也多次发文明确陈某享受管理岗位相应待遇。

2014年8月14日,某投资公司以陈某已年满50周岁达到工人退休年龄为由,为陈某办理退休手续。同月18日,某市人社局批准陈某自2014年4月起退休。陈某认为自己属于管理岗位人员,按照规定应于55周岁退休,遂向人民法院提起行政诉讼,要求撤销市人社局退休审批手续。

2016年3月24日,某区人民法院作出行政判决,以现有证据无法证明陈某的工作岗位已按照程序被确定为管理或技术岗位为由,驳回其诉讼请求。陈某不服一审判决,提起上诉。2016年10月30日,某市中级人民法院作出二审判决,认为无证据证明陈某曾从工人身份转换为干部身份,且某投资公司对陈某45周岁前后的管理或者技术岗位不予认可,故陈某应按工人身份50周岁退休,人社局批准其退休并无不当,遂判决驳回上诉,维持原判。陈某向江苏省高级人民法院申请再审,被以相同的理由裁定驳回。

【检察机关履职过程】

案件来源。陈某不服人民法院生效判决,向某市人民检察院申请监督。某市人民检察院经审查,于2019年6月24日提请江苏省人民检察院抗诉。

调查核实。围绕本案争议焦点,检察机关重点开展了以下调查核实工作:一是向陈某了解情况、调阅某集团有限公司相关资料,查明陈某自40岁起先后在某投资公司下属石化公司、纺织公司等从事财务管理工作,并得到某集团有限公司的确认。二是向某市人社局了解关于退休审批的政策规定,发现其为陈某办理退休审批手续依据的是原江苏省劳动厅《关于实施劳动合同制度有关问题的补充处理意见》(2015年12月21日被废止)。该《意见》第十三条规定,企业内生产操作岗位和技术管理岗位的划分,由本企业根据编制定员和生产经营实际自行确定,经过职工代表大会讨论通过后实施。因某投资公司自成立以来本案争议时从未召开过职工代表大会确定区分工人岗、管理岗的目录,故人社局以无证据证明陈某工作岗位已按照程序被确定为管理岗或技术岗为由,以其工人身份审批50周岁退休。

监督意见。江苏省人民检察院审查后认为:1.二审判决以无证据证明陈某工作岗位已按照程序被确定为管理岗或技术岗为由,直接认定陈某应按工人身份50周岁退休,与客观事实不符。2.人社局应当根据陈某实际工作岗位审批退休申请。人社部作为社会保险行政部门,对于陈某退休具有审批权,虽然某投资公司未对管理和非管理岗位作出明确划分和界定,但人社局应当根据陈某曾被公司多次任命管理职务的客观实际,确定陈某的岗位性质、退休年龄。3.陈某可以年满55周岁退休。根据国家关于退休年龄的相关规定,原劳动部《关于贯彻执行〈中华人民共和国劳动法〉若干问题的意见》中,关于“……职工在用人单位由转制前的原工人岗位转为原干部(技术)岗位或由原干部(技术)岗位转为原工人岗位,其退休年龄和条件,按现岗位国家规定执行”的规定,以及《江苏省企业职工基本养老保险规定》实施意见中“关于45周岁前在管理或

志某诉湖南省甲县公安局确认执法信息录入 行政行为违法检察监督案

(检例第168号)

【关键词】
行政检察 抗诉 检察建议 执法信息数据管理 人格尊严 社会治理

【要旨】
人民检察院办理行政诉讼监督案件,对于违法行政行为严重侵犯公民人格尊严,当事人要求行政机关赔礼道歉的,应当予以支持。人民检察院对办案中发现的执法信息数据采集、使用、管理中带有普遍性的问题,可以依法制发检察建议,督促行政机关加强和改进管理监督工作,健全完善执法信息数据录入与审查核实机制,从源头上消除防范侵犯公民人格权的风险隐患。

【基本案情】

2016年,湖南省甲县公安局在补录罪犯信息时,审核不严格,操作不规范,误将志某的身份信息录入到“全国违法犯罪人员信息资源库”。志某因此失去工作,社会活动受到诸多限制。志某多次请求甲县公安局解决未果,遂于2018年1月向人民法院提起行政诉讼,请求确认甲县公安局行政行为违法,并责令甲县公安局从该信息资源库中删除本人信息,赔偿损失,赔礼道歉。

甲县人民法院以行政诉讼、行政赔偿诉讼两个案件立案,合并审理。行政诉讼案一审判决确认甲县公安局将志某的个人信息录入“全国违法犯罪人员信息资源库”的行政行为违法,判令生效后五日内将志某从该信息资源库中删除。甲县公安局不服一审判决,提起上诉。衡阳市中级人民法院于2018年7月25日受理。二审期间,甲县公安局于2018年10月向法院提交《关于删除志某犯罪信息情况说明》,称自2018年1月起,已对“全国违法犯罪人员信息资源库”等数据平台中志某的错录数据予以删除。衡阳市中级人民法院认为,甲县公安局将志某的信息录入到“全国违法犯罪人员信息资源库”的行政行为没有事实依据,程序违法,由于错录的信息已被删除,故无须再判决甲县公安局限期删除,遂判决撤销一审判决,撤销甲县公安局将志某的个人信息录入“全国违法犯罪人员信息资源库”的行政行为。衡阳市中级人民法院驳回志某的诉讼请求,案件受理费30000元。志某认为,其诉讼请求没有得到完全支持,多次到当地人大等有关机关反映情况。

【检察机关履职过程】

案件来源。衡阳市人大监察司法委将该案线索转交衡阳市人民检察院。衡阳市人民检察院依法受理并审查后,提请湖南省人民检察院抗诉。

调查核实。检察机关调查查明,志某原户籍地为乙县某镇,乙县公安局执法机关在办理恩某盗窃案中未核查其身份信息,致恩某冒用志某名字被追究刑事责任,投入甲县看守所服刑。2000年前后,湖南省监所执法管理系统启用信息化管理,甲县看守所对所内历年入所羁押人员信息进行补录,工作人员按照判决书信息核对人口信息网时,发现乙县某镇只有志某的信息与罪犯恩某的信息较为相符,便认定志某为判决书上的“志某”,将其录入看守所管理系统。2016年看守所管理系统并入全国违法犯罪人员信息资源库,志某的错录信息同步进入资源库并被公开到相应应用系统。

监督意见。湖南省人民检察院经审查认为:1.志某在诉讼中并未变更诉讼请求,其关于赔礼道歉的诉讼请求,本案一审、二审判决和另案行政赔偿判决,均未予以回应。2.虽然甲县公安局在二审判决前已将志某的错录信息删除,原行政行为违法状态已经消除,但根据《中华人民共和国行政诉讼法》第七十四条规定,被告改变原违法行政行为,原告仍要求确认原行政行为违法,不需要撤销或者判决履行的,人民法院应当判决确认违法。故二审判决“撤销行政行为”属于适用法律错误。2021年5月,湖南省人民检察院向湖南省高级人民法院提出抗诉。

浙江省杭州市某区人民检察院督促治理 虚假登记市场主体检察监督案

(检例第169号)

【关键词】
行政检察 虚假登记 类案监督 检察一体化 数字化治理

【要旨】
人民检察院在开展行政诉讼监督中发现存在虚假登记市场主体问题,可以依法制发检察建议,督促

行政机关依法履行监管职责。要积极探索大数据赋能法律监督,注重从个案发现类案监督线索,通过社会治理检察建议推动跨部门高效协同社会治理。

【基本案情】
2018年8月,王某在购买车票时

发现自己被纳入限制高消费名单,经查询得知,其遗失的身份证被他人冒名用于登记设立某咨询公司,王某被登记为公司法定代表人,因某咨询公司欠款未还,王某被法院列为失信被执行人。2018年11月,王某向浙江省杭州市某区市场监督管理局申请撤销登记,该局未同意。王某申请笔迹鉴定,鉴定意见证明注册的登记资料和委托书上的“王某”签名均非其本人书写。2019年3月,王某向某区人民法院提起行政诉讼,请求判令某区市场监督管理局撤销公司登记。因王某提起的行政诉讼已超过法定起诉期限,依据浙江省高级人民法院、浙江省人民检察院《关于共同推进行政争议实质性化解工作的纪要》,某区人民法院邀请检察机关共同开展行政争议实质性化解工作。

【检察机关履职过程】
案件来源。某区人民检察院应邀参与化解工作,经调查查明王某确系被冒名登记,遂于2019年11月18日向某区市场监督管理局发出检察建议书,建议其依法启动公示和调查程序。某区市场监督管理局收到检察建议书后,按照规定启动了公示调查程序,并于2020年4月23日撤销王某名下的某咨询公司。针对王某某案反映出的提交虚假材料或者采取其他欺诈手段隐瞒重要事实取得市场主体登记(以下简称虚假登记)问题,某区人民法院研判认为该问题并非个案,经检索检察业务应用系统,发现该院办理的朱某某诈骗案中,朱某某等人为骗取招商招商引荐奖金,通过购买、借用他人身份信息,虚假登记26家公司。经对辖区内涉嫌虚假登记线索进一步筛查,发现2019年11月至2020年1月期间,杭州某灯饰有限公司等74家公司分别以杭州市已处于歇业状态的某宾馆3至8层74个房间号为经营地址登记注册,涉嫌提交虚假材料取得公司登记,遂依法启动行政检察类案监督。

调查核实。某区人民检察院开展了以下调查核实工作:一是向该区人民法院调取相关公司登记材料;二是向人社部门、税务部门调取涉案公司人员社保缴纳信息、税款缴纳情况;三是向该区人民法院刑事侦查大队了解电信诈骗团伙犯罪相关情况;四是实地查看74家公司登记地址,调取该地址经营的某宾馆有限公司营业执照、租赁合同。查明:某宾馆有限公司是74间房屋产权所有方,74家公司系邓某某等人伪造租赁合同和办公租用协议,加盖伪造的“某宾馆有限公司”的印章,冒用他人身份信息,通过浙江省企业登记全程电子化平台登记设立公司,申请银行对公司账户,某宾馆有限公司对74家公司擅自使用其地址注册公司的行为并不知情;该74家公司均无社保、税费缴纳记录,未在登记地址实际经营。其中有4家公司的对公账户已证实被用于电信诈骗活动,其余公司及其对公账户也被转卖给他人用于违法犯罪活动。上述74家公司冒用某宾馆有限公司经营地址,影响了该公司破产程序的进行。

监督意见。某区人民检察院经审查认为,杭州某灯饰有限公司等74家公司提交虚假材料取得公司登记用于违法犯罪活动,已严重损害人民群众的财产安全、信用安全,情节严重,根据《中华人民共和国公司法》第一百九十八条、《中华人民共和国公司登记管理条例》第六十四条规定,应当吊销营业执照。杭州市某区市场监督管理局对上述违法行为负有法定监督管理职责,但并未依法尽责履职。2020年5月29日,某区人民检察院向区市场监督管理局发出检察建议书,建议:1.履行监管职责,吊销杭州某灯饰有限公司等74家公司的营业执照;2.开展涉案公司法定代表人的关联公司信息排查专项行动;3.建立长效监管机制,利用大数据排查等方式加强日常巡查。

监督结果。某区市场监管局针对检察建议书的内容,对所涉及的74家公司的违法行为依法进行了相关调查处理,查明74家公司提供的租赁合同和办公租用协议确属伪造,依法作出吊销杭州某灯饰有限公司等74家公司营业执照的行政处罚决定。区市场监督管理局在全区范围内开展虚假登记专项检查,撤销20家因冒用他人身份证登记的公司,将200余家无社保缴纳记录、无缴税记录、同一地址登记多家公司等异常公司列入重点管控企业名录。朱某某诈骗案所涉及的26家公司亦被依法吊销营业执照。

针对案件办理过程中发现的职能衔接不畅、信息共享不及时、传统监管手段滞后等问题,某区人民检察院会同区法院、公安、人社、市场监管、税务等部门,建立线索移送反馈、快速联动查处、定期案情通报等工作机制,形成虚假登记行政监管

“快速通道”。
推进治理。案件办理后,某区人民检察院组建由行政检察部门牵头,刑事检察、检察技术部门共同参与的办案团队,开展类案解析、要素梳理、规则研判,建立数字办案模型,对检察业务应用系统中“营业执照、对公账户、公司登记、公司注册”等关键词和数据进行搜索和碰撞,从而获取虚假登记线索。针对案件反映出互联网商事登记审核虚化、执法办案数据与司法办案数据存在信息壁垒、对异常信息的辨识和预警能力不足等行政监管问题,某区人民检察院撰写调研报告、检察情况反映报送区委及其政法委、区政府,得到充分肯定和支持。为提升治理效果,某区人民检察院会同区委政法委、区人社局、市场监管局、税务局签订《关于建立某区综合治理虚假登记公司共同守护法治营商环境工作机制的意见》,成立工作专班,共建“虚假公司综合治理一件事”多跨场景应用,打通了检察机关与行政机关的数据壁垒,对数字办案模型筛选出来的虚假登记线索与市场监管局的企基基本信息数据、人社局的企基社保缴纳数据、税务局的企基缴税数据进行实时对比碰撞,获取社保缴纳异常、缴税情况异常的企业清单,并将上述线索通过“法治营商环境共护”平台线上移送给相关部门处理,实现对虚假登记监督办案、处置反馈、动态预警、综合治理的全流程实时分析,形成覆盖“数据—平台—机制”的长效动态治理模式。

2022年1月,杭州市人民检察院以某区经验为范本,在全市范围内开展数字监督集中专项行动,借助“法治营商环境共护”平台对近年来杭州市内刑事案件中涉及虚假登记及关联公司的情况进行排查。2022年4月,浙江省人民检察院在全省检察机关推广某区经验,开展虚假登记数字监督专项行动,通过数字赋能,促进社会治理。截至2022年7月,该省检察机关通过制发检察建议的方式,督促市场监管部门对753家公司撤销登记或者吊销营业执照。杭州市检察机关向市场监督管理部门推送涉案公司918家、关联公司822家,10个区县(市)同步启动治理,市场监督管理部门已撤销29家公司登记,吊销97家公司营业执照,另有846家公司被列入经营异常名录。

【指导意见】
(一)人民检察院在履行行政公益诉讼监督职责中发现虚假登记市场主体问题,依法制发检察建议,督促行政机关依法履职,并运用大数据挖掘分析,从个案办理发现类案线索,透过案件发现深层次问题,有助于推动跨部门高效协同数字化治理。人民检察院依法能动履职,以个案办理、类案监督为切口,运用大数据构建关键词检索、关联数据碰撞的类案监督模型,对案件进行特征归纳,发掘案件背后执法司法、制度机制、管理衔接等方面存在的共性问题,适时提出检察建议,促进社会治理。要主动加强与其它执法司法机关协作,打通“数据孤岛”,推动建立执法和司法办案数据互联互通的数字化治理平台,建立数据交换、业务协同、关联分析、异常预警的数字化治理模式,实现跨部门协同治理,以监督推进共享、以共享赋能监督,有效维护公平竞争的市场秩序,营造法治化营商环境。

(二)人民检察院在办案中要坚持系统思维,充分发挥检察一体化办案机制优势,上下联动、内部融合,优化检察资源配置,提升法律监督质效。人民检察院在办案中,要凝聚检察机关上下级之间的纵向监督合力,以及内部各业务部门之间的横向监督合力,构建“线索同步发现、双向移送、协同办理”办案模式。根据办案需要,组建跨部门一体化专业办案团队,整合上下级检察机关和同一级检察机关各部门资源,紧密衔接、同向发力,形成法律监督合力。上级检察机关在加大自身办案和对下指导力度的同时,要对下推动跨区域协作办案,实现检察监督效果的倍增、叠加效应。

【相关规定】
《中华人民共和国人民检察院组织法》(2018年修订)第二十一条
《中华人民共和国公司法》(2018年修订)第一百九十八条
《人民检察院检察建议工作规定》(2019年施行)第三条、第十一条
《中华人民共和国公司登记管理条例》(2016年修订)第二条、第四条、第六十四条(现为2022年3月1日施行的《中华人民共和国市场主体登记管理条例》第五条、第十七条、第四十条、第四十四条)

国家市场监督管理总局《关于撤销冒用他人身份信息取得公司登记的指导意见》(2019年施行)

(下转第三版)