**平罗检察理论调研**

**第14期**

平罗县人民检察院编 2022年5月24日

**平罗县人民检察院**

**民事行政检察建议分析报告**

王华燕[[1]](#footnote-0)

检察建议是民事行政检察工作的主要监督方式，不仅体现了检察机关在履行法律监督职能中，为保障法律的正确实施，结合执法办案，参与社会治理的一种重要方式，也是促进某些机关规范执法的有力举措。

一、2020年至2022年上半年检察建议的办案情况及数据分析

1. 办案情况。民行部门办理的生效裁判监督、执行活动违法行为监督、审判活动违法行为监督、社会治理类监督四种案件类型中会出现检察建议的监督方式，自2020年1月至2022年6月，我院民行部门发检察建议共计181件，其中再审检察建议4件、执行监督发检察建议77件、审判程序违法行为监督发检察建议68件、社会治理类监督发检察建议32件。所发检察建议均被采纳，采纳率为100%。

(二)数据分析。从2020年至2022年各项数据上看，各项业务数据趋于平稳发展趋势，均为程序性的瑕疵问题，无深层次违法问题。如执行监督发检察建议数2020年28件、2021年28件、2022年上半年16件；审判程序违法行为监督发检察建议数2020年15件、2021年33件、2022年上半年20件；社会治理类发检察建议数2021年22件 、2022年上半年10件。其原因如下：

1、常规性民行业务案件已成为基层院的主要业务。一是基层院在办理生效裁判监督上，主要依靠当事人申请，但每年当事人申请的案件数量都特别少，无法从中挖掘出可发再审检察建议的案件。二是大量的基层民行案源主要靠依职权主动寻找的，而依职权监督案件主要依靠开展专项检查活动发现问题。近年来，因针对法院开展执行、审判程序违法行为监督专项活动 、针对本县域行政执法机关开展执法监督专项活动效果良好，法院、行政执法机关自身也在规范执法行为，故这三方面的案源数根据考核细则趋于稳定趋势。三是民行业务设置在一个部门，由一名员额检察官负责，故在办理常规性业务时员额检察官可以根据考核细则综合调度人员，进行责任分工，使每一项业务平稳开展。

2、此类案件的办理一般采取查阅卷宗的方法，方法单一，依职权发现案件问题不够突出，有些案件背后的深层次问题无法发掘，难于突破。

二、所发检察建议涉及的问题如下

(一)审判程序违法行为监督发现以下违法情形：

1、公告送达无张贴公告图片相印证或公告后开庭时间计算错误；

2、诉讼代理人在还未接受委托的情况下代当事人签收相关文书；

3、法院向被告送达起诉状副本超期；

4、审理期限超期；

5、引用法律条文错误：

6、开庭笔录中合议庭成员未全部签字；

7、直接送达不符合规定。

(二)执行监督发现以下违法情形：

1、查封、扣押、冻结、划拨、变价的财产超过被执行人应当履行义务的范围；

2、查封、扣押、冻结裁定未向当事人送达；

3、未向当事人送达《报告财产令》或《报告财产令》格式文本中适用法律错误；

4、卷宗中无证明个人与单位之间存在合法劳动关系的书面材料；

5、卷宗中无授权代理书；

6、采取拘留措施未经院长批准；

7、适用公告送达方式错误；

8、案件终结本次执行程序后，未依法恢复执行程序采取执行措施的；

9、采取拘留措施，未通知其家属的；

10、合议终结本次执行程序未经院长批准的；

11、超期执行；

12、未穷尽财产调查措施而终结本次执行；

13、对查封的财产未及时采取拍卖、变卖或其他执行措施的。

（三）社会治理类检察建议中发现的问题如下:

1、部分单位行政处罚决定书制作不规范。行政处罚决定书及行政处罚事先告知书均未写明罚款的具体金额；行政处罚决定书中未向被处罚人告知不服行政处罚决定可以提起行政诉讼的权利；部分行政处罚案件行政处罚决定书告知被处罚人不服行政处罚决定提起行政诉讼的时间为3个月有误，应为6个月。

2、部分单位行政处罚决定作出后，被处罚人未按要求在15日内缴纳罚款，并未加收滞纳金。

3、部分单位文书盖章不规范。如在行政处罚决定书草拟签批稿和内部工作文书案件调查终结报告上加盖印章；部分单位案件制作的送达回证、执法调查通知书等对外法律文书未加盖印章。

4、部分单位扣押的物品是否发还反映不出来。

5、部分单位作出的行政处罚决定书责令被处罚人终止违法行为，责令进行整改。但是案卷材料中没有相关材料反映被处罚人是否整改，无法反映行政执法人员是否积极履行职责。

6、部分单位行政执法取证不够规范。如行政处罚案卷中附了多张现场照片，但是没有注明拍照日期，没有在图片下面用文字简要说明情况；行政处罚案卷询问笔录为一人；行政处罚案卷中现场勘验检查笔录中检查人员只有一人；部分行政处罚案件询问笔录无调查人员签字；送达回证送达人未填写，送达方式未填写。

7、部分单位案卷材料不齐全。如案卷材料中仅有行政处罚决定书正本，没有签批的草稿，无法反映审批程序、承办人及领导意见。

三、规范检察建议内容、提升检察建议实效的经验做法

为了充分发挥检察建议在各项工作中的作用，本院采取三项工作举措，不断提高检察建议的质量和效果，进一步促进法律监督工作，推动检察工作不断向前发展。

(一)重视检察建议的及时性。针对查找的问题，在案件审查完毕后，及时向相关单位发出检察建议，督促相关单位及时整改，完善制度，堵塞漏洞。监督的每个案件，坚持做到“四到位”，即对当事人争议的问题分析到位，对当事人提供的证据核查到位，对法院卷宗记载的内容审查到位，对案件适用的法律理解到位。

(二)重视检察建议的可操作性。通过深入研究，找准问题的实质和根源，坚持结合案件焦点，突出解决分歧问题，提出可行性、操作性较强的检察建议。重点关注重大案件背后的社会管理漏洞，切实发挥检察建议在堵漏健制、规范管理罪等方面的作用。

(三)重视检察建议措施的实效性。狠抓影响案件质量的关键环节，严格遵循办案流程和审批程序，对拟发检察建议的案件严格实行从承办人到主管检察长的三级审批制度，切实改变单纯援引法条模式，坚持叙事、论理、说法相结合，既引述法条又讲清法理，使每份文书内容布局更合理、释法说理更透彻。对已发送的检察建议，注重跟踪回访及督促落实，加强与发案单位主管部门的协调配合，及时了解检察建议后续落实，并及时进行效果评估，确保了检察建议的效果。

四、推进检察建议工作中遇到的困难和问题

(一)检察建议过于柔性，刚性不强，缺之对被监督单位的制约措施 民行工作中，针对发现的问题向被监督单位发检察建议，检察建议的内容基本上均为“你单位存在……问题，违反了……法律的规定，特发检察建议，建议你单位纠正或改进。”大部分被监督单位均能纠正或改进，但也存在个别单位存在抵触情绪而不愿回复的情形。对此，本院均是在沟通协调，沟通协调不成时再继续发跟进监督检察建议，整个过程再无其他刚性的制约措施，增加检察机关开展工作的难度。

（二）检察建议质量有待进一步提高。一是使用公式化的语句，针对性不强。如有的检察建议提出的问题多有雷同，改进措施大同小异，没有深入了解被建议单位的管理流程、规章制度并提出有针对性的整改意见；二是针对的个案的检察建议较多，针对普遍性、综合性的问题检察建议较少。类案监督的作用没有真正发挥出来。三是说理性不强。很多检察建议并没有就被建议的单位的管理漏洞和发生案件之间的因果关系、违反法律规定造成的后果进行说理、论证，导致检察建议的说服力不强。

（三）执行监督检察建议回复期时间较长，影响了案件办结率。执行监督检察建议的回复期为三个月，法院的执行工作人员主观上不予配合时，均会以该回复期未到而拒不及时回复，这就影响了案件的办结率。

五、加强检察建议工作的思考和建议

(一)加大民行监督范围，促进检察建议的公信力。民行工作的监督方式有(提请)抗诉、发再审检察建议、检察建议、终结审查、不支持监督申请等，但在基层检察机关的监督方式上，检察建议是最常用的一种监督方式，其使用范围从最初的不服生效裁判监督到执行监督、审判程序的违法行为监督、督促履行职责的监督到现如今的公益诉讼监督。只有不断扩大民行工作的监督范围，才能凸显检察建议的监督效果，进一步促进检察建议的公信力。

(二)规范检察建议内容，加强检察建议的采纳率，提升检察建议的实效性。2020年至2022年上半年，本院各项民行工作共发检察建议181件，采纳率为100%。但是根据惯性做法，均是在与被监督部门不断沟通协调的情况下进行的。故在以后的各项工作开展过程中，特别要注重检察建议的质量，规范检察建议内容，针对发现的问题以事实为依据，以法律为准绳，做到有理有据，事实清楚，证据充分，适用法律准确。只有这样才能被法院、行政执法机关等接受，发检察建议的意义才能进一步体现出来。

（三）建立业务协作机制。积极与被监督单位建立业务协作机制，加强配合协作，信息互通，互相支持，充分运用公开听证、司法救助等措施，推进民行法律监督工作依法有序开展。

1. 平罗县人民检察院检察官 王华燕 [↑](#footnote-ref-0)