# 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有限公司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，按照规定应在55周岁退休，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到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．人社部门应当根据陈某实际工作岗位审批退休申请。人社部门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，但人社部门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“……职工在用人单位内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周岁前在管理或技术岗位上工作、45周岁后仍继续在管理或技术岗位上工作过的女工人，年满55周岁退休”的规定，陈某属于可以年满55周岁退休的情形。
2019年8月16日，江苏省人民检察院向江苏省高级人民法院提出抗诉。
监督结果。江苏省高级人民法院再审期间，江苏省人民检察院副检察长受检察长委托列席审判委员会会议发表法律监督意见。省人民检察院还会同省高级人民法院办案人员多次联合走访陈某、某集团有限公司、省市两级人社部门，释法说理，指出企业应当积极落实从身份管理转向岗位管理的国家政策和劳动法的相关规定。最终促成和解，陈某书面撤回监督申请，某集团有限公司补偿陈某被提前退休的损失。2022年1月25日，省高级人民法院裁定终结诉讼。
推进治理。江苏省人民检察院在办案中发现，虽然原省劳动厅《关于实施劳动合同制度有关问题的补充处理意见》已于2015年12月21日被废止，但省市两级人社部门依然在延用该文件第十三条的规定。省人民检察院就该案反映出的一些企业未按照有关规定对管理和非管理岗位作出明确界定，人社部门依职工原身份直接认定管理岗和技术岗不符合客观实际的问题，与省高级人民法院、省人社厅多次沟通，反复磋商，达成一致。省人社厅采纳省检察院的意见，在制定《江苏省企业职工养老保险实施办法》中明确女职工退休年龄的审批标准和程序，规定“女工人50周岁时在管理技术岗位上工作，或者在管理技术岗位上工作累计满5年且45周岁后在管理技术岗位上工作过的，按照女干部退休年龄执行”“企业应当制定本单位的岗位目录（包括岗位名称、岗位性质等），经职工大会或职工代表大会通过后，提供给人力资源社会保障部门，作为确定女职工退休年龄和办理退休手续的依据之一。”同时规定，企业应当按照岗位目录确定女职工所从事的岗位性质，岗位发生变动时，应当及时通过签订岗位变动协议或者变更劳动合同等形式确定，并向社会保险经办机构申报变更岗位性质信息。
2022年3月1日，《江苏省企业职工养老保险实施办法》正式施行。某集团有限公司按照该实施办法规定的民主和决策程序制定了内部机构和岗位“三定”方案，明确了集团总部的岗位目录并区分管理岗和工人岗，向市人社部门履行了报备程序。
**【指导意义】**
人民检察院通过依法监督人民法院生效行政裁判，推动依据岗位类型确定退休年龄的国家政策有效落实，并由个案到类案，与行政机关磋商，促进劳动纠纷诉源治理。退休年龄关涉企业和职工缴纳社会保险等的年限和数额，与企业和职工利益直接相关，应当依法确定。1995年1月《中华人民共和国劳动法》实施以后，为适应社会主义市场经济体制，推行劳动合同制，企业管理员工从身份管理转向岗位管理。女职工退休年龄应当依据所实际从事的岗位性质依法确定，与其原有的工人或干部身份不必然相关。人民检察院办理企业员工不服退休审批的行政诉讼监督案件，应当审查企业、人社部门及人民法院是否正确执行依员工实际工作岗位确定退休年龄的规定，对人民法院生效行政裁判维持以身份确定女职工退休年龄的行政审批决定，认定事实与女职工实际从事工作岗位不符的情形，应当依法予以监督。检察机关在办理涉及企业职工合法权益个案的同时，发现企业职工退休审批中存在的共同性、普遍性问题，应当查找分析其制度性、管理性根源，推动相关职能部门健全管理制度，明确企业职工退休审批标准和程序，推动相关企业规范职工岗位管理，保护劳动者合法权益，提升社会治理水平。
**【相关规定】**
《中华人民共和国行政诉讼法》（2017年修正）第九十一条、第九十三条
《中华人民共和国劳动法》（2018年修正）第四条
《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》（2018年施行）第一百二十一条
《人民检察院行政诉讼监督规则》（2021年施行）第六条
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》（1995年施行）

**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，限判决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月向该院提交《关于删除错录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，遂判决撤销一审行政判决，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。人民法院对行政赔偿诉讼案作出的二审生效判决，判处甲县公安局赔偿志某精神损害抚慰金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、司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来羁押人员信息进行补录，工作人员按照判决书信息配对人口信息网时，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，原行政行为的违法状态已经消除，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。
监督结果。湖南省高级人民法院依法再审，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。再审法院指出，本案一、二审期间志某均未变更其诉讼请求，一审遗漏了志某“赔礼道歉”的诉讼请求，但在二审庭审过程中，甲县公安局当庭向志某予以赔礼道歉。此种情形，二审判决既未在判决理由予以回应，亦未在判项中对该诉讼请求进行处理，确有不当。鉴于志某“赔礼道歉”的诉讼请求已经得到解决，再审判决对一审、二审的遗漏予以指正。再审中，行政机关负责人当庭向志某诚恳道歉，平复了志某的不满情绪。
推进治理。检察机关针对该案反映出的公民身份信息录入错误进一步调查核实，发现当地公安机关执法信息数据采集使用管理工作存在对录入信息审核监督不足，把关不严，怠于纠正错录信息等问题。针对上述问题，衡阳市人民检察院2021年5月依法向衡阳市公安局发出检察建议书，建议公安机关集中整治公民身份信息录入工作中存在的突出问题；建立健全公民身份信息录入工作机制，从根本上堵住管理上的漏洞；加强队伍政治业务培训，不断提高公民信息录入管理能力水平；做好矛盾化解工作，切实防范社会稳定风险。
衡阳市公安局收到检察建议后成立工作专班，对全市违法犯罪人员信息录入工作进行全面清查，对执法领域冒用他人身份信息情况进行纠正，对相关承办民警予以追责处理。衡阳市公安局将整改相关情况报告湖南省公安厅，2022年4月，省公安厅出台《湖南省公安机关执法办案信息数据采集使用管理工作规定》，完善了公民身份信息录入审批监督机制。湖南省公安厅还在全省公安机关开展错误录入公民违法犯罪信息问题专项清查整治工作，截至2022年7月，将排查出的2019年1月以来被错误录入“全国违法犯罪人员信息资源库”人员信息全部予以纠错，并对相关责任人追责处理。
**【指导意义】**
（一）人民检察院办理因违法行政行为造成公民精神损害引起的行政诉讼监督案件，对于法院生效裁判遗漏赔礼道歉诉讼请求的，可以依法监督，促进行政争议实质解决。当事人提起行政诉讼，诉请确认行政行为违法并要求赔礼道歉，人民法院在行政判决主文中对赔礼道歉的诉讼请求未予以回应，在判项中也未作出判决的，属于遗漏诉讼请求情形，人民检察院可以提出抗诉。行政机关及其工作人员的侵权行为往往会给受害人带来不同程度的困扰和精神痛苦，赔礼道歉作为行政机关承担责任的方式之一，有利于抚慰受害人。检察机关办理因违法行政行为造成公民精神损害引起的行政诉讼监督案件，监督人民法院纠正遗漏判项，促使行政机关向受害人赔礼道歉，有利于实质性化解行政争议。
（二）人民检察院针对发现的执法信息数据采集使用管理安全隐患问题，制发社会治理检察建议督促行政机关及时修补管理监督漏洞，有利于从源头上消除违法和侵权隐患，保护公民信息安全。信息化时代，行政机关采集使用管理公民信息紧密关联公民的人格尊严和合法权益，影响公民基本权利行使。行政机关有义务依法客观准确采集使用公民信息。人民检察院在办案中发现执法信息采集、审核机制不健全，可以通过制发检察建议书督促行政机关堵塞管理漏洞，消除违法犯罪风险和侵害公民信息安全隐患，维护公民合法权益，发挥源头治理实效。
**【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
《中华人民共和国行政诉讼法》（2017年修正）第七十条、第七十四条、第九十一条
《人民检察院检察建议工作规定》（2019年施行）第三条、第十一条

**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，督促行政主管部门依法履行监管职责。要积极运用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，某区人民检察院研判认为该问题并非个案，经检索检察业务应用系统，发现该院办结的朱某某诈骗案中，朱某某等人为骗取街道招商引资引荐奖金，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3-8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：一是向该区市场监督管理局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；三是向该区公安分局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检索和碰撞，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”多跨应用场景，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业基本信息数据、人社局的企业社保缴纳数据、税务局的企业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，全省检察机关通过制发检察建议的方式，督促市场监督管理部门对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。
**【指导意义】**
（一）人民检察院在履行行政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诉源治理。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。要主动加强与其他执法司法机关协作，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年修正）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）

**广东省某市人民检察院督促住房和城乡建设行政主管部门**

**依法履行监管职责检察监督案**

（检例第170号）

**【关键词】**
行政检察 建设工程质量  竣工验收备案 检察建议 类案监督  专题分析
**【要旨】**
人民检察院办理住建领域行政诉讼监督案件，发现相关行政机关未依法履行工程竣工验收备案审查职责的，可以向相关行政机关提出检察建议。经调查分析，不严格依法履职情形具有一定普遍性的，可以形成专题报告，向党委、人大报告，向行政机关及人民法院等通报，推动相关部门完善保障建设工程质量的长效监管和规范执法机制，发挥行政检察监督在促进社会治理方面的职能作用。
**【基本案情】**
2015年10月22日，王某霞与某发展有限公司签订《商品房认购协议》，以342万余元购买案涉房屋。2016年5月5日，双方又签订《改造及装饰装修协议书》，约定由某发展有限公司对该房屋加建夹层、卫生间等。因该房屋加建后王某霞认为未完成消防验收、备案，拒绝收房。2019年11月7日，王某霞要求某市住建局对小区大楼公共区域及其所购买的房屋进行消防评审及竣工验收备案。同年11月15日，某市住建局就王某霞所提要求作出书面回复，王某霞对该回复不服，2020年5月14日，以某市住建局应当撤销回复、重新作出答复为由提起行政诉讼，请求法院判令某市住建局履行对案涉房屋改建部分进行竣工验收并依法备案的法定职责。法院审理后，以诉讼请求包含公共区域，王某霞以自己的名义提起诉讼不符合法定起诉条件为由，裁定驳回起诉。为解决纠纷，王某霞随后以某发展有限公司为被告诉至某市某区人民法院，请求法院判令某发展有限公司承担未完成房屋竣工验收备案的违约责任。一审、二审均未支持其请求，再审裁定驳回后，王某霞于2021年8月26日向某市人民检察院申请监督。
**【检察机关履职过程】**
案件来源。广东省某市人民检察院依法受理王某霞申请监督案，经审查发现该案系“民行交叉”案件，法院作出的行政裁定事实清楚，适用法律正确，裁定驳回起诉并无不当，法院作出的民事裁判也并无不当。市住建局在接到王某霞投诉后，已于2019年11月责令某发展有限公司补办消防审核和验收手续，某发展有限公司已补办上述手续，但并未依法进行竣工验收备案，住建部门对未依法备案存在未依法履职的行政不作为问题。经进一步了解，该市市民热线2017年至2020年间接到的关于住建、城乡规划领域的投诉、举报、咨询共7000余条；该市两级人民法院2018年1月至2021年6月受理的竣工验收备案类纠纷案件总计422件。建设工程竣工验收备案制度落实不到位既是当地住建领域行政执法中存在的带有普遍性的问题，也是引发商品房买卖纠纷的重要诱因，还是人民群众向市民热线投诉的热点问题。为促进诉源治理，某市人民检察院经请示省检察院后，决定启动涉住建领域竣工验收备案专项行政检察监督。
调查核实。某市人民检察院多次走访市区两级住建部门了解情况，发现住建部门在执法过程中存在以下问题：一是对建设单位在工程竣工验收合格后未依法及时办理工程竣工验收备案的，未依法责令限期改正、处以罚款；二是建设单位提交的竣工验收备案材料不齐全的，未严格审查便予以竣工验收备案。商品房买卖合同通常约定，交付房屋的条件为取得建设工程竣工验收备案证明文件，但当地行政主管部门对建设工程竣工验收备案监管缺位，部分商品房验收合格后仍然不符合合同约定的交付条件，导致一系列民事纠纷。
监督意见。某市人民检察院审查认为，根据《建设工程质量管理条例》的规定，建设单位应当自建设工程竣工验收合格之日起15日内，报建设行政主管部门或者其他有关部门备案；建设行政主管部门或者其他有关部门发现建设单位在竣工验收过程中有违反国家有关建设工程质量管理规定行为的，责令停止使用，重新组织验收；建设单位未按照国家规定报送备案的，由备案机关责令改正、处以罚款。商品房开发建设企业应在工程竣工验收合格后依法及时办理消防、环保、人防工程等验收并备案，行政机关应当高效便民，加强对竣工验收的各环节监督，督促企业提高项目竣工验收效率，减少有关竣工验收的诉讼纠纷。据此，检察机关向市住建部门发出检察建议书，建议开展房地产开发项目竣工验收备案专项检查整治；并撰写《关于涉住建领域执法规范行政检察专项监督情况的专题分析》，向市住建部门进行通报，向市委政法委报告，抄送市中级人民法院和市司法局，提出解决问题的路径：一是加大对建设单位违法违规行为查处力度，全面开展建设工程项目排查；二是进一步规范建设工程竣工验收备案审查工作；三是加强房地产信用管理力度；四是加大宣传力度，增强各参与主体的法律意识；五是进一步推进房屋建设和市政基础设施工程竣工联合验收工作。
监督结果。住建部门收到检察建议书和专题分析报告后，采纳检察机关的意见建议，研究解决方案，推动整改落实：1．全面排查未按时办理竣工验收备案的项目。检察建议书中指出的问题项目均完成了竣工验收备案手续；2．严格工程验收备案资料审核，结合营商环境整治工作，向辖区建筑企业派发竣工验收备案宣传册，并采取承诺制优化备案工作，对未按时完成竣工验收备案的企业进行扣分并计入房地产开发企业信用档案；3．由住建部门牵头成立联合验收专班，积极推动联合验收工作。
某市市委政法委收到专题分析报告后批转至市政府。市政府常务会议专题听取住建部门关于住建领域执法情况汇报，会后印发《市政府常务会议决定事项通知》，要求住建部门认真对照检察机关的专题分析报告，整改落实，联合自然资源局、生态环境局、水务局、城市管理综合执法局，进一步规范建设工程竣工验收备案管理工作。
某市人民检察院向广东省人民检察院汇报了专项监督情况，省检察院高度重视，前往省住建厅调研走访，推动省住建厅在全省范围内对房屋建筑和市政基础设施工程竣工联合验收不规范行为进行专项整治。省住建厅还制定出台《广东省房屋市政工程建设单位落实质量安全首要责任管理规定（试行）》《广东省房屋市政工程安全生产治理行动实施方案》等相关配套制度机制。
**【指导意义】**
人民检察院履行法律监督职责，发现行政机关存在不履行法定职责情形，可以制发检察建议促使整改。必要时，可以针对普遍性问题进行专题分析，形成报告报送上级领导机关，通报相关部门，推动形成解决问题的合力。国家实行建设工程质量监督管理制度，取消房地产开发项目竣工验收行政审批后，建设工程竣工验收后须向主管部门备案。从事前审批转到事后监管，有助于提升行政效率，强化企业的主体责任，行政主管部门仍然负有监管职责。人民检察院在办案中发现行政机关怠于履行职责，在制发检察建议的同时，为促进形成解决问题的合力，可以对监督中发现的共性问题进行深入分析，形成专题报告，向党委、人大报告，向行政机关等相关部门通报，将检察监督效果向推进完善社会治理延伸。上级检察机关要加强指导，上下联动，共同助推相关部门建立健全长效机制，填补制度管理漏洞，以依法监督的“我管”促进相关行政职能部门依法履职的“都管”，以能动履职促进诉源治理。
**【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
《中华人民共和国建筑法》（2019年修正）第六十一条
《人民检察院检察建议工作规定》（2019年施行）第三条、第十一条
《建设工程质量管理条例》（2019年修订）第四十九条、第五十六条
住房和城乡建设部《房屋建筑和市政基础设施工程竣工验收备案管理办法》（2009年修正）第三条、第九条