# 最高检发布“检察为民办实事”——行政检察与民同行系列典型案例（第十三批）

**加强行政生效裁判监督 护航企业健康发展**

7月11日，最高人民检察院聚焦“加强行政生效裁判监督 促进优化法治化营商环境”这一主题，发布“检察为民办实事”——行政检察与民同行系列典型案例（第十三批）。

该批典型案例共4件，包括某置业有限公司诉四川省某市水务局不履行法定职责检察监督案，某制衣厂诉湖南省某县市场监督管理局行政处罚及行政复议检察监督案，某公司诉吉林省某县环保局、某县人民政府行政处罚及行政复议检察监督案，以及某建设集团有限公司诉江苏省某县人力资源和社会保障局行政处理检察监督案。

[党的二十大报告](http://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzA4MjQ5MzIxNQ==&mid=2650824644&idx=1&sn=e620bef9bdf05dd04c2118ec2cb5d6d2&chksm=847015b4b3079ca2922340cd0279b0c7a51b54559ee46d836d49934b19fb1867fcde7850ac70&scene=21" \l "wechat_redirect" \t "https://mp.weixin.qq.com/_blank)指出，完善产权保护、市场准入、公平竞争、社会信用等市场经济基础制度，优化营商环境。为贯彻党的二十大关于优化营商环境的部署，最高检在总结去年“全面深化行政检察监督依法护航民生民利”专项活动中加强市场主体合法权益保护的经验做法基础上，于今年部署开展行政检察护航法治化营商环境“小专项”活动。期间，全国检察机关行政检察部门加强涉市场主体行政诉讼监督、探索开展涉市场主体行政违法行为监督、加强涉市场主体行政争议实质性化解、以更高层次诉源治理促进更高水平社会治理等，通过高质效履职，依法保障各类市场主体平等受到法律保护，办理了一批具有代表性的案件，助力营造法治化营商环境。

最高检第七检察厅负责人介绍说，行政诉讼监督是行政检察监督的基石。检察机关通过监督法院已生效的行政判决、裁定和调解书，依法审查审判活动和行政行为是否存在违法情形，提出监督意见，进而保障当事人的合法权益。这批典型案例聚焦行政裁判结果监督领域的涉市场主体合法权益保护案件，依托“一手托两家”的职能，秉持穿透式监督、精准监督、系统监督、类案监督理念，综合运用公开听证、检察建议等方式，既促进法院公正司法，又推动行政机关依法行政，引导和促进企业守法合规经营，凝聚安商惠企合力，为企业健康发展护航。

例如，在某制衣厂诉湖南省某县市场监督管理局行政处罚及行政复议检察监督案中，虽然法院裁判并无不当，但某制衣厂因行政处罚陷入困境，85名工人可能失去工作机会。检察机关将优化法治化营商环境与推动乡村振兴有机结合，遂开展行政争议实质性化解，提振企业发展信心，为当地留守人员增创了就业机会，并以办理此案为契机，与当地市场监督管理局建立协作配合机制，共同为法治化营商环境建设出谋划策。

“接下来，全国检察机关行政检察部门将在开展学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育和大兴调查研究的浓厚氛围中，进一步学思践悟习近平法治思想，贯彻落实党的二十大精神，求真务实、担当实干，落实‘高质效办好每一个案件’的基本价值追求，及时梳理办理各领域涉市场主体的行政检察监督典型案事例，不断总结经验与实践中的难点痛点，加强数据分析研判，从严落实‘一案三查’，强化业务指导，切实为推进检察工作现代化作出新贡献。”这位负责人说。

**加强行政生效裁判监督**

**促进优化法治化营商环境典型案例**

**案例一 某置业有限公司诉四川省某市水务局不履行法定职责检察监督案**

**【关键词】**  
 行政生效裁判监督  行政审批程序优化  行政争议实质性化解 “放管服”改革  
**【基本案情】**  
 四川某置业有限公司（以下简称置业公司）系某公馆一、二、三期项目开发企业。置业公司向某市水务局提交了某公馆自来水安装工程设计方案，按照某市水务局出具的《审核意见书》作出初步设计，并按照《关于优化某中心城区自来水安装工程审核验收流程的通知》（函〔2019〕221号）规定，先行向某供水公司征求分项验收意见。某供水公司以部分设备的参数不符合要求为由未予验收通过。置业公司就此多次向某市水务局申请，请求其督促某供水公司通过项目分项验收，并及时履行整体项目验收职责。某市水务局组织置业公司、某供水公司就某公馆项目验收问题多次协商，始终未果。某公馆一、二、三期共3000余户住户4年多来无法办理水卡，生活用水受到严重影响。  
 置业公司以某市水务局为被告，向人民法院提起行政诉讼，请求判令被告对某公馆供水工程进行验收并出具书面验收意见；对被告作出的《关于优化某市中心城区自来水安装工程审核验收流程的通知》和《某市城镇二次供水工程规范化建设技术导则》合法性一并进行审查。一审法院判决责令某市水务局于判决生效之日起两个月内对某公馆自来水安装工程重新验收；驳回置业公司其他诉讼请求。置业公司不服，提出上诉、申请再审，均未获支持，于2022年6月10日向某市人民检察院申请监督。  
**【检察机关履职情况】**  
 某市人民检察院受理案件后，及时听取双方当事人意见，调阅相关案件材料，查找法律依据，查明：1.某市水务局的函〔2019〕221号文件规定：对自来水安装工程，由供水企业进行分项审验、出具审验结论后，再由市水务局、供水企业等单位共同进行整体项目验收；2.某公馆的自来水安装工程，因为部分设备的参数争议未通过验收，相关矛盾纠纷持续数年；3.涉案某供水公司下设有自来水安装企业。  
 为尽早化解争议，解决企业难题及3000余户小区居民正常用水，某市人民检察院与法院联合开展争议化解，与某市水务局联系沟通，形成共识，认为该案涉嫌市场垄断和不正当竞争，又涉及公共基础设施建设、居民用水等民生问题，影响重大。经多次释法说理，置业公司和某供水公司于2022年8月23日初步达成民事和解方案。针对置业公司提出函〔2019〕221号文件造成市场垄断的问题，检、法两院与某市水务局座谈交流，形成一致意见：函〔2019〕221号规定先由供水企业验收，再由市水务局等单位进行验收，实际上加重了建设单位的负担和义务。为落实中央优化营商环境深化“放管服”改革的工作要求，优化自来水安装工程验收审核流程，建议某市水务局进一步修订完善相关验收文件，维护自来水安装工程市场公平竞争机制。  
 2022年10月24日，某市水务局出台《关于进一步加强某市主城区自来水安装工程技术审核及验收工作的通知》，明确停止执行函〔2019〕221号文件，并规定在某市主城区自来水安装工程设计的审核和验收均由水务局牵头，供水企业参与验收。置业公司向检察机关撤回监督申请。  
**【典型意义】**  
 推进简政放权、优化政府服务，是深化“放管服”改革的重要内容。检察机关在履行法律监督职责中，既要维护市场主体的权益，更要维护市场的整体交易公平，促进市场经济的有序发展。发现地方规范性文件存在明显不利于企业经营发展的，建议行政机关改进完善相关行政管理制度，减少审批前置程序，简化审批手续，优化审批流程，推动破解影响市场主体发展的深层次问题，有效激发市场主体活力。

**案例二 某制衣厂诉湖南省某县市场监督管理局行政处罚及行政复议检察监督案**

**【关键词】**

行政生效裁判监督  行政处罚  乡村扶贫企业  行政争议实质性化解   
**【基本案情】**

2021年7月22日，湖南省某县市场监督管理局（以下简称某县市监局）以某制衣厂食堂未取得食品经营许可证，对其作出罚款6万元的行政处罚。某制衣厂不服，于9月13日向某县人民政府申请行政复议，某县人民政府于12月14日作出维持原行政处罚的行政复议决定。2022年1月4日，某制衣厂提起行政诉讼，请求撤销某县市监局作出的行政处罚和县人民政府的行政复议决定。一、二审法院审理认为，根据法律规定，单位食堂应取得食品经营许可方可提供用餐，涉案行政处罚、行政复议并无不当，判决驳回某制衣厂的诉讼请求。某制衣厂申请再审被驳回后，于2022年10月10日向益阳市人民检察院申请监督。  
**【检察机关履职情况】**

益阳市人民检察院受理案件后了解到，2019年3月，在外经商的陆某响应家乡号召，回乡开设制衣厂，是某县当地招商引资重点企业。制衣厂接纳了当地85人进厂务工，其中84人为留守妇女，35人为建档立卡贫困户。2019年底，该制衣厂被县政府认定为就业扶贫车间。益阳市人民检察院成立市、县两级一体化办案小组，通过查阅卷宗、实地调查、询问当事人等查明：1. 某制衣厂地处经济基础薄弱的边远乡镇，对促进当地经济发展、解决留守人员就业发挥了积极作用；2. 某制衣厂未取得食品经营许可证开设食堂确实违反了《中华人民共和国食品安全法》相关规定；3. 某制衣厂于2021年3月1日已经获得食品经营许可证，卫生环境已作整改；4. 案涉食堂是为方便厂内工人就餐而开设，食堂被查封后，工人就餐问题无法解决，陆某把全部精力投入到诉讼案件中，制衣厂停产停工，几乎瘫痪；5. 某县市监局在执法文书中存在告知起诉法院事项错误的情形。

检察机关研究认为，法院裁判虽无不当，但制衣厂因行政处罚陷入困境，85名工人可能失去工作机会，企业发展面临难题，遂决定开展行政争议实质性化解。2022年11月2日，益阳市检察院组织公开听证，邀请人大代表、政协委员、人民监督员参加。听证员评议认为，某制衣厂虽然存在违法行为，但相对轻微且及时改正，未造成严重后果，建议双方化解争议，尽快恢复企业生产。市、县两级检察院经过沟通协调，某制衣厂与某县市监局签订分期缴纳罚款和解协议，并撤回监督申请。  
争议化解后，检察人员前往某制衣厂，就该厂面临的困难提出可行性建议，帮助陆某重拾信心，重新启动制衣厂的生产经营。2023年初，在当地政府扶持下，陆某在该县开设了第二家制衣厂，接纳6名残疾人、60余名留守妇女就业，且正继续扩大生产规模，企业走上了良性发展之路。

就某县市监局在涉案行政处罚中错误告知受诉法院的问题，益阳市人民检察院向该局发出检察建议，建议按照一审行政案件集中管辖改革要求，及时规范执法文书格式，某县市监局予以采纳并整改。益阳市人民检察院还以优化营商环境为主题与某县市监局进行座谈，建议其在当前经济面临下行压力的背景下，对回乡参与乡村建设的扶贫企业在行政处罚时采取全面衡量、包容审慎的态度，既要坚守法律底线，又要帮助企业解决困难，促进乡村振兴。以办理此案为契机，益阳市人民检察院与市场监督管理局建立行政执法与检察监督协作配合机制，共同为法治化营商环境建设出谋划策。

**【典型意义】**

乡村企业具有体量小、抗风险能力弱等先天不足。检察机关在办理涉乡村企业案件中，应当扛起服务乡村振兴战略的政治责任和检察责任，将优化法治化营商环境与推动乡村振兴有机结合，能动履职，化解争议，帮助企业早日摆脱困境，提振企业发展信心，为当地留守人员增创就业机会，巩固脱贫攻坚成果，助力乡村振兴。

**案例三 某公司诉吉林省某县环保局、某县人民政府行政处罚及行政复议检察监督案**

**【关键词】**

行政生效裁判监督  抗诉改判  适用法律错误  行政处罚合理性审查

**【基本案情】**

2018年12月5日，吉林省某县环保局（现更名为：某县生态环境局）发现某公司在未做防渗措施的土坑内存放猪血、猪粪和屠宰废弃物，遂查封了某公司的生产设备，并责令其立即改正。12月6日，某公司进行整改，清除了坑内废弃物。12月7日，某县环保局向某公司送达行政处罚事先告知书和听证告知书，解除了对某公司的查封措施。12月18日，环保局对某公司作出罚款100万元的行政处罚决定。某公司不服，申请行政复议，某县人民政府作出维持决定。某公司起诉至人民法院。一审判决驳回某公司的诉讼请求。某公司提起上诉，二审人民法院审理认为，某公司在无防渗漏措施的土坑内存放猪血等废弃物，违反了《中华人民共和国水污染防治法》第八十三条第三项关于以渗坑排放水污染物的规定，行政处罚并无不当，判决驳回上诉，维持原判。某公司申请再审被驳回后，向四平市人民检察院申请监督。  
**【检察机关履职情况】**

四平市人民检察院受理案件后，经审查，于2020年8月25日提请吉林省人民检察院抗诉。  
为查明案件事实，吉林省人民检察院、四平市人民检察院联合开展调查核实工作：一是从人民法院、行政机关调取案件卷宗材料；二是向市生态环境局调取证据，查明某公司挖坑的位置位于某县农业用水区，水质目标为五类；三是召开3次座谈会，充分听取县环保局、县政府以及某公司的意见；四是向省自然资源厅、省环保厅有关部门咨询法律适用问题。  
吉林省人民检察院经审查认为：1.本案行政处罚决定适用法律条款错误。某公司利用无防渗措施土坑存放猪血等废弃物，应适用《中华人民共和国水污染防治法》第八十五条第九项关于“利用无防渗漏措施的坑塘存贮含有毒污染物的废水、含病原体的污水或者其他废弃物”的规定，而非第八十三条第三项，且县环保局错误适用了“超标排污类细化标准”。2.现有证据不足以证明某公司向其公司院外排放了水污染物。县环保局向人民法院提交的坑内废弃物的化验结果，只能证明坑内废弃物确实有污染性，而不能证明某公司排放了水污染物。3.行政处罚明显不合理。《中华人民共和国行政处罚法》（2009年修正）第四条第二款规定，“设定和实施行政处罚必须以事实为依据，与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。”县环保局未考虑某公司有主动整改的从轻、减轻情节，顶格处罚不合理。

2021年6月29日，吉林省人民检察院向吉林省高级人民法院提出抗诉，吉林省高级人民法院指令四平市中级人民法院再审。再审期间，四平市人民检察院检察长出席法庭并列席审判委员会发表法律监督意见。2022年9月19日，四平市中级人民法院判决将罚款数额由100万元变更为40万元。  
**【典型意义】**

人民检察院办理涉企行政诉讼监督案件，准确理解相关法律规定，发现行政处罚与违法行为事实、性质、情节以及社会危害程度明显不相当的，运用抗诉、检察建议等手段，通过监督人民法院公正审判、促进行政机关依法行政，保障企业合法权益，护航企业健康发展。

**案例四 某建设集团有限公司诉江苏省某县**

**人力资源和社会保障局行政处理检察监督案**

**【关键词】**

行政生效裁判监督  行政处理  农民工工资  社会治理  
**【基本案情】**

2016年6月，某建设集团有限公司（以下简称某建设公司）中标江苏省某县某镇的高标准基本农田建设项目工程施工项目后，将项目委托项目经理张某负责，张某又将工程分包给樊某等3人。2019年10月8日，郑某等多名工人向江苏省某县人力资源和社会保障局（以下简称某县人社局）投诉某建设公司拖欠工资款。某县人社局经调查，依据《中华人民共和国劳动法》《劳动保障监察条例》相关规定，于2019年12月20日作出《劳动保障监察行政处理决定书》，要求某建设公司支付郑某等68名工人工资合计159.63万元。某建设公司认为其并非用人单位，不服该行政处理决定，提起行政诉讼。一审判决以某建设公司“未提供工人考勤表、工资支付凭证等有效证据，应承担举证不能的不利后果”为由，驳回某建设公司的诉讼请求。某建设公司不服，相继提出上诉、申请再审，均未获支持。2021年11月，某建设公司向江苏省连云港市人民检察院申请监督。  
**【检察机关履职情况】**

案件受理后，连云港市人民检察院联合某县人民检察院组成一体化办案组，开展调查核实：1. 到一审、二审人民法院和某县人社局等单位调取案卷材料，梳理重点问题；2. 听取某建设公司代理人对行政处理决定和人民法院判决的意见建议；3. 先后与郑某、杨某甲、杨某乙等31名农民工核实工资发放情况。查明：某建设公司一直按工程进度支付工程款，截至2021年9月7日某建设公司已超付工程款1904491.84元（有生效民事判决书予以认定）。樊某作为分包人，收到某建设公司支付工程款后未及时用于支付农民工工资。

综合全案证据材料，检察机关认定，樊某存在指使他人冒领工资的行为，某县人社局《劳动保障监察行政处理决定书》中认定农民工郑某等10人的工资、杨某甲、杨某乙两人的工资等证据均系伪造，该行政处理决定书认定事实不清，人民法院判决认定事实主要证据不足。对于樊某所欠工人工资，根据《保障农民工工资支付条例》第三十六条，分包单位拖欠农民工工资的，由施工总承包单位先行清偿的相关规定，某建设公司应当先行清偿樊某欠付的部分农民工工资。

2021年12月27日，连云港市人民检察院向连云港市中级人民法院发出再审检察建议。2022年1月10日，连云港市人民检察院向某县人社局发出检察建议并宣告送达，建议其根据查明的事实重新作出处理决定；加强对工程建设领域农民工招用、工资发放等方面的日常巡视检查，强化法治宣传，既引导企业经营者增强依法用工、按时足额支付工资的法律意识，又注重引导农民工依法理性维权。

某县人社局采纳检察建议，对农民工欠付数额重新核算，核减掉不应支付部分，重新作出《劳动保障监察决定书》。鉴于本案的行政争议已实质性化解，连云港市中级人民法院决定对本案不予再审。  
**【典型意义】**

我国《优化营商环境条例》规定，国家依法保护市场主体的财产权和其他合法权益，保护企业经营者人身和财产安全。党中央高度重视农民工的劳动权益保障，各级人民政府持续大力解决农民工欠薪问题。检察机关在办案中，对于涉农民工讨薪案件，要坚持全面审查、平等对待的原则，既要依法保障农民工工资按时足额支付，又要平等保护企业作为另一方市场主体的合法权益。对极少数不法分子利用农民工工资保障制度谋取非法利益、行政机关未能及时发现的情形，检察机关要在充分调查核实的基础上通过检察建议予以监督，及时挽回企业损失，维护企业合法权益，促进提升政府服务水平，营造法治化营商环境。