**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**

**（第六批）**

**行政检察监督助推市场监管**

**优化营商环境**

6月16日，最高人民检察院以“行政检察监督优化营商环境”为主题发布“检察为民办实事”——行政检察与民同行系列第六批典型案例。

此次发布的典型案例共5件，包括江苏省某木业公司环境违法行政非诉执行检察监督案、浙江省某市检察院督促市场监督管理局依法履职检察监督案、福建省某市某区检察院促进邮政管理部门快递寄送行业安全监管检察监督案、湖北省某市某医院环境违法行政非诉执行检察监督案、浙江省某市检察院督促某市工程建设行政主管部门依法履职检察监督案。

一直以来，检察机关深入贯彻落实习近平法治思想，切实“从政治上看”，以扎实有效举措营造法治化营商环境。行政检察发挥“一手托两家”的独特监督优势，主动融入大局，在服务大局、护航安全生产中不断强化敢于监督、善于监督的理念，在加大加强对破坏市场公平竞争行为的监督过程中，办理了一批质量高、效果好、让人民群众满意的典型案件。

“这批典型案件涉及企业恶意注销、刷单炒信、利用快递物流实施违法犯罪活动、建设工程转包违法违规等问题，都是行业监管的难点、堵点和痛点，因具有一定隐蔽性，行政机关在日常监管中通常难以及时发现。”最高检第七检察厅负责人告诉记者，检察机关以个案办理为切入点，发挥检察办案一体化优势，依法推动解决行政监管机关不知情、未履职等问题，并通过制发检察建议、会签文件等方式，从源头堵塞监管漏洞，优化公平竞争的营商环境。如在浙江省某市检察院督促市场监督管理局依法履职检察监督案中，检察机关在履职中发现“刷单炒信”违法行为线索后，在督促监管部门依法履职的同时，以点及面，针对辖区内“刷单炒信”行为高发、多发、频发的突出问题，通过与相关部门座谈、签署备忘录等，进一步推动行政检察与行政机关市场监管职能有效衔接，有力打击了“刷单炒信”违法行为，规范电子商务领域市场交易秩序，助力网络经济有序发展。

**行政检察监督优化营商环境典型案例**

“检察为民办实事”

行政检察与民同行系列典型案例

（第六批）

**1**

**江苏省某木业公司环境违法**

**行政非诉执行检察监督案**

**【关键词】**
企业恶意注销 行政非诉执行 溯源治理
**【基本案情】**
 2019年12月6日，江苏省苏州市生态环境局依法对其辖区内的某木业有限公司（以下简称木业公司）的环境违法行为作出行政处罚决定：罚款258800元，责令二个月内通过“三同时”验收，限于接到行政处罚决定之日起十五日内缴纳罚款，逾期缴纳罚款的，每日按罚款数额的百分之三加处罚款。因木业公司未履行行政处罚决定，且在法定期限内既未申请行政复议，又未提起行政诉讼，苏州市生态环境局向某市法院申请强制执行。次日，某市法院裁定准予强制执行苏州市生态环境局作出的行政处罚决定。2021年1月8日，某市法院依法对该案立案执行，执行标的为517600元。后该院查明木业公司已于2020年12月1日核准注销，某市法院遂裁定驳回苏州市生态环境局的执行申请。
**【检察机关履职情况】**

某市检察院在办案中发现木业公司可能被“恶意注销”，致使苏州市生态环境局的行政处罚决定执行申请被法院驳回，遂依职权启动监督程序。

经调查核实，查明木业公司在向江苏省某保税区市场监督管理局申请注销时，提供的清算报告中写明公司无其他债权债务和未了结事项。该公司关于清算报告的股东会决议载明，股东签字确认公司清算如有遗留问题，由股东承担全部责任。2021年5月26日，某市检察院向市法院发出检察建议，指出：木业公司被注销时，公司股东隐瞒被行政处罚、存在债务的事实，通过提供公司无债务的虚假清算报告，办理恶意注销登记，根据《最高人民法院关于适用<中华人民共和国公司法>若干问题的规定（二）》第十九条及《最高人民法院对<关于非诉执行案件中作为被执行人的法人终止，人民法院是否可以直接裁定变更被执行人的请示>的答复》（以下简称《答复》）的相关规定，木业公司虽被注销，但其存续期间受到的行政处罚仍应执行。木业公司股东承诺对公司遗留问题承担全部责任，应履行相应赔偿义务，法院应当通知苏州市生态环境局变更被执行人，而非裁定驳回执行申请。据此，某市检察院建议某市法院撤销原裁定，通知申请机关变更木业公司股东为被执行人，推动行政处罚落实到位。2021年8月24日，某市法院回函采纳检察建议，并向申请机关释明，可以依法申请变更被执行人。后苏州市生态环境局向某市法院申请变更木业公司股东为被执行人，法院已对公司两名股东采取强制执行措施。

某市检察院通过走访研判、数据碰撞，发现恶意注销企业逃避行政处罚的情况并非个例，遂根据调研情况撰写《问题企业“注销换壳”逃避处罚多发 基层“放管服”改革需完善制度措施》报地方党委政府，推动全市建立企业注销信息共享机制和数据平台，通过这个平台，已纠正12个导致行政处罚决定无法执行的注销行为。2022年2月，某市检察院邀请某市法院、行政审批局、市场监督管理局、司法局、生态环境局等部门召开圆桌会议，就防止恶意注销企业逃避行政处罚问题进一步达成共识，会签了工作意见，建立常态化工作机制，实现行政处罚信息与公司注销登记信息数据互联互通，有效促进源头治理。
**【典型意义】**
 根据申请进行市场主体注册、注销登记是行政机关履行市场监管职责的重要方式。为持续深化“放管服”改革，激发市场活力，优化营商环境，国务院制定了《中华人民共和国市场主体登记管理条例》，市场监管总局等部门修订了《企业注销指引》，这标志着我国市场主体准入退出制度更加完善，公司注册、注销登记更加便捷。借助新的制度，市场主体进出的制度成本明显降低，同时也为少数公司恶意“注销换壳”、逃避行政处罚责任提供了可乘之机。公司股东隐瞒被行政处罚、存在债务的事实，通过提供公司无债务的虚假清算报告，恶意申请注销登记，使得被执行人失去主体地位的，行政机关依法作出的行政处罚决定仍应执行。人民法院裁定驳回行政机关执行申请的，检察机关应当依法履行行政非诉执行监督职能，建议行政机关申请变更公司股东为被执行人，或者向人民法院制发检察建议提出纠正意见，保障行政处罚的有效性和及时性。《中华人民共和国公司法》第三条规定，“公司是企业法人，有独立的法人财产，享有法人财产权。公司以其全部财产对公司的债务承担责任。”第二十条规定，“公司股东应当遵守法律、行政法规和公司章程，依法行使股东权利，不得滥用股东权利损害公司或者其他股东的利益；不得滥用公司法人独立地位和股东有限责任损害公司债权人的利益。公司股东滥用股东权利给公司或者其他股东造成损失的，应当依法承担赔偿责任。公司股东滥用公司法人独立地位和股东有限责任，逃避债务，严重损害公司债权人利益的，应当对公司债务承担连带责任。”上述规定可以作为恶意申请注销公司、逃避行政处罚义务的股东承担责任的法律依据。同时，检察机关在办案中发现行政执法机关与市场主体登记机关之间存在信息壁垒，提出防止恶意注销公司的源头治理对策建议，推动相关职能部门建立信息共享平台，打破信息壁垒，破解行政机关市场监管难题，推动优化营商环境。

**2**

**浙江省某市人民检察院**

**督促市场监督管理局**

**依法履职检察监督案**

**【关键词】**

刷单炒信 能动履职 类案监督

**【基本案情】**

2021年1月至5月，浙江省某市某电商公司在网购平台经营网店过程中，联系专门从事刷单的中介人员统一安排“刷手”假扮买家、垫付本金、赚取佣金、收空包快递、编造用户评价等方式进行“刷单炒信”，以此提升产品销售额、用户好评度和店铺信誉。“刷单炒信”行为欺骗、误导不知情消费者作出不实选择，损害同业经营者公平竞争权。

**【检察机关履职情况】**

浙江省某市人民检察院刑事检察部门在办理徐某某职务侵占案时发现，某电商公司及个人涉嫌“刷单炒信”，某市市场监督管理局未对案件涉嫌“刷单炒信”的电商公司及个人进行行政处罚，遂将某市市场监督管理局履行监管职责不到位的案件线索移送行政检察部门立案审查。

该院行政检察部门经调查核实查明，徐某某系电商公司运营主管，负责对接刷手对电器网店、空调网店进行“刷单炒信”。在该院审查起诉的另外2件非法经营案中亦有相关公司和个人涉嫌“刷单炒信”的情况。以上3起刑事案件共涉及10余个公司和个人“刷单炒信”。

2022年1月28日，浙江省某市检察院针对辖区内“刷单炒信”行为高发、多发、频发的突出问题，向该市市场监督管理局提出检察建议，建议其根据《中华人民共和国电子商务法》第十七条、《中华人民共和国反不正当竞争法》第八条的规定，对实施“刷单炒信”行为的公司和个人依法作出行政处罚，并进行专项治理，规范电子商务领域市场交易秩序，维护广大消费者、其他网店经营者合法权益。

为推动检察建议落实，市检察院在该市跨境电商产业园内召开座谈会，邀请人大代表、政协委员、人民监督员、法学专家、电商企业家等各界人士出席会议并发表意见。与会者一致认为，有必要加强检察机关与行政机关协作配合，合力营造诚实守信、公平竞争的市场环境。会后，该市检察院与市场监督管理局签署《深化行政执法和行政检察协作备忘录》，双方就加强行政监管与行政检察相互衔接达成共识，畅通日常交流，建立信息共享反馈机制。某市市场监督管理局采纳检察建议：一是对有关线索进行梳理并开展调查核实，对6家电商公司及相关个人立案查处。对另外6件违法线索分别抄告有管辖权的市场监督管理部门。二是部署开展“净化网络交易环境，打击‘刷单炒信’违法行为”专项监管活动。

**【典型意义】**

诚实信用是我国社会主义核心价值观的重要内容，也是一项基本的法律原则。企业经过诚实守法经营积累信用和口碑，是消费者在电商平台上作出理性选择的前提。刷单炒信不仅欺骗消费者，而且动摇了网络市场的信用基础。网络空间不是“法外之地”。《中华人民共和国电子商务法》第十七条规定：“电子商务经营者应当全面、真实、准确、及时地披露商品或者服务信息，保障消费者的知情权和选择权。电子商务经营者不得以虚构交易、编造用户评价等方式进行虚假或者引人误解的商业宣传，欺骗、误导消费者。”《中华人民共和国反不正当竞争法》第八条规定：“经营者不得对其商品的性能、功能、质量、销售状况、用户评价、曾获荣誉等作虚假或者引人误解的商业宣传，欺骗、误导消费者。”“经营者不得通过组织虚假交易等方式，帮助其他经营者进行虚假或者引人误解的商业宣传。”据此，刷单炒信属于违法行为。检察机关在履行职责中发现刷单炒信违法行为线索，以召开座谈会、同市场监管职能部门签署备忘录等方式，实现了行政检察与行政市场监管职能有效衔接，推动治理刷单炒信行为，助力网络经济有序发展，保护消费者公平交易权、知情权、选择权，优化公平竞争的营商环境。

**3**

**福建省某市某区人民检察院**

**促进邮政管理部门快递寄送**

**行业安全监管检察监督案**

**【关键词】**

快递寄送 监管漏洞 社会治理 检察建议
**【基本案情】**
 2019年8月至9月，俞某伙同Q速递某分公司所属的某市某区某路77号快递收发点经营者陈某、俞某飞等利用Q速递某分公司在包裹查验上的漏洞，将未经查验的假烟包裹混入已通过X光机查验的包裹堆中，使工作人员误认为假烟包裹已通过X光机查验，并发往全国各地。
2019年9月至12月，林某华、翁某琴在未取得烟草专卖零售许可证的情况下，购入烟丝及假冒的“万宝路”牌卷烟后邮寄出国贩卖。D速递公司员工郑某明知林某华、翁某琴违法从事烟丝、卷烟售卖活动，仍为其提供邮寄服务。
**【检察机关履职情况】**
 2020年11月26日，某市某区检察院在办理上述销售伪劣产品及非法经营刑事案件时，经调查核实，发现物流快递行业存在从业人员未及时认真验视寄递物品、未对属于限制寄递的烟草制品依法处理等问题，给不法分子利用快递实施犯罪行为提供了可乘之机，邮政管理部门应当加强监管。某区检察院依据《人民检察院检察建议工作规定》及邮政相关法律法规，向某市邮政管理局制发检察建议，建议其对案件中涉及的违法违规问题及时处理，依法履职；建立物流寄递行业长效监管机制，对辖区内快递企业加强监管。
某市邮政管理局对检察建议高度重视，对涉案的Q速递某分公司违反邮寄禁限规定收寄快件的行为作出停业整顿30日的行政处罚；对Q速递某分公司快件过机安检执行不严、未安排工作人员检查快件等问题作出罚款人民币26000元的行政处罚；对D速递公司相关问题展开全面核查，涉案员工郑某被开除；对D速递公司进行约谈，督促其自查自纠、加强管理，加强对收寄物品审查，完善寄递安全管理。
**【典型意义】**
 “小包裹”事关社会和群众的“大安全”。近年来，邮政快递行业蓬勃发展给群众生活带来便利，也为不法分子利用快递物流实施违法犯罪活动打开“方便之门”。检察机关贯彻落实“七号检察建议”，发挥检察一体化优势，将案件中发现的寄递安全监管薄弱环节梳理总结为行业治理建议，督促邮政部门发挥监管职责，推动完善寄递行业收、寄、发全流程安全监管，切断违禁品流通渠道，消除安全隐患，有效纠治影响寄递市场秩序的违法违规行为，营造公平有序的竞争环境。实现行业源头治理，形成长效管理机制，提升检察监督的政治效果、社会效果和法律效果。

**4**

**湖北省某市某医院环境违法**

**行政非诉执行检察监督案**

**【关键词】**
环境处罚标准 规范性文件审查 行政非诉执行监督
**【基本案情】**
 湖北省某市某牛皮癣中医专科医院（以下简称“某医院”），系赵某出资的个人独资企业，登记床位20张。2014年3月，某医院根据《湖北省人民政府关于大力推动民营企业经济跨越式发展的意见》，申请变更为某市某牛皮癣中医专科医院有限公司（以下简称“某公司”）。2014年5月6日，某公司取得营业执照。2018年7月16日，某医院注销。
 2018年1月，某医院进行环保设施升级改造，并申请网上备案。湖北省某市某区环境保护局（现为某市生态环境局某区分局）通过备案资料发现某医院未报批环境影响评价文件，存在“未批先建”违法行为，对某医院处以20万元罚款。某公司不服该行政处罚决定，申请行政复议未获支持，提起行政诉讼被驳回起诉。某区环保局向某区人民法院申请强制执行，并以处罚决定书作出后某医院注销为由，申请变更被执行人为股东暨投资人赵某。某区人民法院裁定准予执行。赵某个人银行账户被冻结40余万元。赵某向法院提出执行申诉，法院未予回复，亦未继续执行。
**【检察机关履职情况】**
 赵某对行政处罚决定和执行裁定均不服，向市委政法委等单位信访，信访件转至某市某区人民检察院。2019年11月27日某区人民检察院受理该案。
 该院经调查核实查明：赵某掌握的牛皮癣中医诊疗法为湖北省非物质文化遗产代表性项目，医院的经营活动对环境基本没有损害。某市生态环境局行政处罚调查中发现存在某医院和某公司两个主体，以某医院为相对人作出行政处罚决定。此外，2018年修正的《建设项目环境影响评价分类管理名录》（以下简称《环评分类管理名录》）规定，医院等卫生类建设项目应当编制环评“报告表”申请审批的范围为“其他（20张床位以下的除外）”，应当填写环评“登记表”进行备案的范围为“20张床位以下”。作为本案行政处罚依据的《环评分类管理名录》中的“20张床位以下”是否包括本数是认定某医院是否违法的关键问题。针对本案问题，某区人民检察院向某市生态环境局发送《协助调查通知书》，要求其明确“20张床位以下的”中的“以下”是否包括本数，规范执法标准；向市区两级市场监督管理局制发社会治理检察建议，督促完善两级部门信息衔接，对转型升级为有限责任公司的企业和个体工商户是否依法办理注销登记情况进行清查，杜绝“一个企业两个执照”的现象；对市生态环境局执法调查不全面等问题提出改进建议。
 经某市生态环境局向上层报请示，2020年9月24日，国家生态环境部办公厅作出《关于<建设项目环境影响评价分类管理名录>有关条款使用问题的复函》，明确“20张床位以下的”“以下”包括本数。据此，某医院20张床位，不需要报批环境影响评价报告文件。某市生态环境局主动撤销《行政处罚决定书》，并对照检察建议进行逐一整改。某区人民法院终结本案执行程序，撤销《行政裁定书》，解除对赵某个人银行账户的冻结。市、区市场监督管理部门接受建议，开展市场主体转型升级清查工作，对5家市场主体转型升级后同时持有的两个营业执照，依法注销原有执照。赵某表示不再信访。
2021年1月，国家生态环境部进一步统一规范适用标准，对《环评分类管理名录》中第108项关于医疗机构环评“登记表”类“住院床位20张以下的”增加了“（不含20张住院床位的）”的标注说明。
**【典型意义】**
 检察机关服务民营企业健康发展，将企业“活下来”“留得住”“经营好”作为办理涉企案件的一个重要目标，依法保护民营企业合法权益。作为中医专科医院的个人独资企业，转型升级为有限责任公司，按照现代企业制度完善治理结构，行政机关和司法机关应当予以鼓励和保护，行政许可登记相关制度应当为此做好保障。生态环境部公布的《建设项目环境影响评价分类管理名录》确定了不同行业的建设项目是否纳入环评，以及具体的环评分类，包括哪些项目应当审批、哪些只需要在线备案，是行政机关实施行政许可、登记等执法活动的重要依据。行政执法机关应当依照名录确定的标准规范环评分类，促进中小微企业绿色发展。检察机关在履行职责中发现生态环境执法行为因名录规定可以有不同理解的，通过制发检察建议，督促生态环境执法机关逐级请示发文机关明晰执法标准，助力生态环境领域贯彻落实“放管服”改革，优化营商环境。发文机关对此作出有利于相对人的解释，此后又明确了统一的适用标准，实践中办理同类案件应当以新的行政解释为参照。

**5**

**浙江省某市人民检察院督促**

**某市工程建设行政主管部门**

**依法履职检察监督案**

**【关键词】**
建设工程转包 违法分包 类案监督
**【基本案情】**
 2018年3月，某企业管理有限公司（以下简称某公司）与李某安签订《木工劳务合同》，约定某公司总承包施工的某项目土建劳务分包工程，以劳务清包形式承包给李某安。某公司系具有建筑工程劳务分包资质的企业，与李某安签订《木工劳务合同》时知晓其不具有劳务作业的法定资质。后双方发生纠纷，诉至某区人民法院，该院作出民事判决，认为某公司将所承包工程违法分包给不具有建设工程劳务作业资质的自然人，双方签订的《木工劳务合同》违反法律、行政法规的强制性规定，属于无效合同。
 李某安不服一审判决，提起上诉，二审法院同样认为李某安以劳务清包的形式承包诉争工程，因其不具有劳务作业法定资质，某公司与李某安签订的《木工劳务合同》依法认定无效，李某安不服二审判决，向某高级人民法院申请再审，该院裁定驳回李某安的再审申请。
**【检察机关履职情况】**
 2021年4月，李某安不服法院的再审裁定，向检察机关申请监督。某市人民检察院民事检察部门在审查案件中发现，某公司违法分包行为未被追究行政责任，可能存在行政机关不依法履行监管职责的情形，遂将案件线索移送至行政检察部门。行政检察部门接到案件线索后，经初步调查，发现当地建设工程施工转包、违法分包乱象时有发生，本案不是孤案，遂部署在全市范围内开展专项监督活动。专项活动期间，初步查明全市范围内，人民法院作出生效裁判的案件中，存在建设工程转包、违法分包等违法行为的148件，行政检察部门对这些案件涉及的相关事实及诉讼证据逐一核实。以涉案工程竣工验收合格时间起算，148件案件中，132件案件相关违法行为已超过两年的行政处罚追诉期，尚有16件未超过行政处罚追诉期。
 某市检察机关审查认为，建设单位将建设工程转包、违法分包，不仅违反国家法律、法规禁止性规定，而且扰乱了正常的建筑市场秩序，容易引发重大安全事故。当地工程建设行政主管部门对本行政区域内发现的转包、违法分包及挂靠等违法行为，应当依法给予行政处罚或者处理。在与相关行政机关充分沟通的基础上，全市十个区县（市）检察机关分别向当地住建局制发类案监督检察建议，要求对相关违法行为依法进行调查并作出相应处理。同时，市人民检察院牵头与市中级人民法院、市发改委、住建局、交通运输局、水利局、市政务服务办公室会签《关于建立司法与行政执法衔接联动机制协同治理建设工程施工发包承包违法行为的意见》，从源头上预防和有效遏制转包、违法分包及挂靠等违法行为，维护建筑市场秩序和建筑工程主要参与方的合法权益，完善建筑市场信用体系，提升诉源治理效能，促进该市建筑企业高质量发展。目前，制发的检察建议均得到行政机关采纳。
**【典型意义】**
 建筑质量事关人民群众生命财产安全。因此，国家对建筑企业实行严格的资质管理制度。将建设工程转包、分包给没有相应资质的企业或者个人，是法律禁止的违法行为，因其具有隐蔽性，行政机关在日常监管中通常难以及时发现。违法转包、分包在实际操作中也容易引发建设工程合同纠纷。民事行政检察部门在办理民事诉讼监督案件中发现建设工程转包、违法分包行为未被追究行政责任的，将案件线索移送行政检察部门，发挥各自的专业优势，形成监督合力。检察机关以个案为切入点，以数字赋能，调查了解当地建设行业存在的同类违法行为，制发检察建议、会签文件等方式，从源头上预防和遏制违法转包、分包行为，维护建筑市场秩序，切实保障建筑工程参与方的合法权益，推动完善建筑市场信用体系，为建筑行业生产安全、健康发展提供司法保障。