

# 行政检察发挥独特监督优势优化营商环境

## 最高检发布行政检察与民同行系列第六批典型案例

□ 本报记者 张昊

今天,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例,共5件。

最高检第七检察厅负责人告诉《法治日报》记者,行政检察发挥“一手托两家”的独特监督优势,服务大局,护航安全生产,加大对破坏市场公平竞争行为的监督。此次发布的典型案例,涉及行业监管的难点、堵点和痛点,因具有一定隐蔽性,行政机关在日常监管中难以及时发现。检察机关以个案办理为切入点,发挥办案一体化优势,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。

### 溯源治理企业恶意注销

2019年12月6日,江苏省苏州市生态环境局依法对某木业公司环境违法行为作出行政处罚决定:罚款25万余元,责令两个月内通过“三同时”验收。木业公司未履行行政处罚决定,法定期限内未申请行政复议,也未提起行政诉讼。苏州市生态环境局向法院申请强制执行,法院裁定准予强制执行。2021年1月,法院对该案立案执行。后法院查明木业公司于2020年12月1日核准注销,遂裁定驳回执行申请。

【检察机关履职情况】某市检察院发现木业公司可能被恶意注销,遂依职权启动监督程序。

经调查核实后,检察院向法院发出检察建议指出,木业公司股东隐瞒被行政处罚、存在债务的事实,通过提供虚假清算报告,办理恶意注销登记,根据相关规定,该公司虽被注销,但其存续期间所受行政处罚仍应执行。该公司股东应履行相应赔偿义务,法

院应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。建议法院撤销原裁定,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。

法院采纳检察建议,苏州市生态环境局向法院申请变更被执行人后,法院已对该公司两名股东采取强制执行措施。

该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并非个别,遂据调研情况撰写《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,通过该平台已纠正12个导致行政处罚决定无法执行的注销行为。今年2月,检察院邀请法院、行政审批局、市场监督管理局等部门召开会议,就防止恶意注销企业逃避行政处罚问题进一步达成共识,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】公司股东恶意申请注销登记,使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。法院裁定驳回行政机关执行申请的,检察机关应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,或向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。

检察机关在办案中发现行政执法机关与市场主体责任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建议,推动建立信息共享平台,破解监管难题,推动优化营商环境。

### 开展刷单炒信类案监督

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”假扮买家刷单炒信,以提升产品销售额、用户好评

度和店铺信誉。

【检察机关履职情况】某市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,在该院审查起诉的另两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,3起刑事案件共涉及10余个公司和个人刷单炒信。

今年1月,该院针对辖区内刷单炒信行为高发、多发,频发的问题,向该市市场监督管理局提出检察建议,建议依法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秩序。

为推动检察建议落实,该院还召开座谈会,邀请人大代表、政协委员、人民监督员、法学专家、电商企业家等人士出席会议并发表意见。与会者一致认为,检察机关与行政机关协作配合有必要进一步加强,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协作备忘录,就行政监管与行政检察加强衔接达成共识,建立信息共享反馈机制。市场监督管理局采纳检察建议,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。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】刷单炒信属于违法行为。检察机关在履行职责中发现此类违法行为线索,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,保护了消费者权益,优化了营商环境。

### 推动完善快递安全监管

2019年8月至9月,俞某伙同Q速递某分公司所属的一家快递收发点经营者陈某、俞某飞等,利用Q速递某分公司包裹查验漏洞,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”牌卷烟后邮寄出烟贩卖。D速递公司员工郑某明知其二人违法从事烟丝、卷烟售卖活动,仍提供邮寄服务。

【检察机关履职情况】2020年11月,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认真视视寄递物品,未对限制寄递的烟草制品依法处理等问题,为利用快递实施犯罪行为提供了可乘之机,邮政管理部门应加强监管。某区检察院向市邮政管理局制发检察建议,建议其对案涉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,加强监管。

某市邮政管理局对检察建议高度重视,对Q速递某分公司作出停业整顿30日的行政处罚,罚款26万元。对D速递公司相关问题全面核查,涉案员工郑某被开除;约谈D速递公司督促其自查自纠,加强管理。

【典型意义】检察机关贯彻落实“七号检察建议”,发挥检察一体化优势,梳理案件中发现的寄递安全监管薄弱环节,总结为行业治理建议,督促邮政部门发挥监管职责,推动完善行业全流程安全监管,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。

本报北京6月16日讯

上接第一版 是信访工作人民性的鲜明体现。《条例》保持党和政府同人民群众的密切联系,通过解决问题、化解矛盾,维护群众合法权益,作为信访工作的出发点和落脚点,在构建机制、完善程序等方面作出规定。特别是《条例》首次以党内法规的形式明确了信访工作服务党和国家工作大局,维护群众合法权益、化解信访突出问题、促进社会和諧稳定的职责使命,明确提出信访工作要坚守人民情怀,彰显了我们党的根本宗旨,指明了新时代信访工作的原则要求。

《条例》的颁布实施,是加强和改进新时代信访工作、推动信访工作科学化、规范化发展的战略举措。党的十八大以来,信访制度改革稳步推进,各地区各有关部门认真贯彻落实中央决策部署,推动全国信访工作呈现出一系列积极可喜变化,信访总量和结构出现历史性转变。同时也要看到,随着我国社会主要矛盾发生历史性变化,当前经济社会面临许多新的风险挑战,很多矛盾和问题通过信访渠道反映出来,各类风险的跨界性、关联性、穿透性、放大性显著增强,制约信访工作科学发展的瓶颈问题仍然存在,信访干部的法律政策运用能力、防控风险能力、群众工作能力还有待全面提升。习近平总书记指出,要切实依法及时就地解决群众合理诉求,注重源头预防,夯实基层基础,加强法治建设,健全化解机制,不断增强工作的前瞻性、系统性、针对性,真正把解决信访问题的过程作为践行党的群众路线、做好群众工作的过程。《条例》坚持问题导向和目标导向,对新时代党领导下的信访工作格局作出明确界定,在适用范围上实现对信访工作领域的全覆盖,构建起较为完整的信访工作监督体系。《条例》的颁布实施,必将积极推动信访工作质量变革和效率变革,全面提升信访工作能力和水平。

《条例》的颁布实施,是推进国家治理体系和治理能力现代化的客观需要。信访工作是社会主义民主政治建设的一个重要方面,与政治文明建设密切相关。党的十九届四中全会对坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化作出战略部署。党的十九届五中全会把“完善信访制度”放到“统筹发展和安全,建设更高水平的平安中国”中作出安排部署。党的十九届六中全会把“坚持和发展新时代‘枫桥经验’,坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理,完善信访制度,健全社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制”写入党的重大决议,充分彰显了信访制度在完善社会治理体系、推进国家治理体系和治理能力现代化方面的独特优势。《条例》立足我国基本国情,通过进一步理顺体制机制,优化业务流程,强化法治保障,能够使民情民意更加有效汇集,解决问题更加快捷高效,服务决策更加及时精准。《条例》的颁布实施,必将充分发挥信访工作在化解社会矛盾、评估政策得失、促进社会公正、维护社会稳定等方面的积极作用,更好地把信访制度优势转化为社会治理效能,有效服务建设更高水平的平安中国。

## 二、准确把握《条例》的核心要义

《条例》共6章50条,分为总则、信访工作体制、信访事项的提出和受理、信访事项的处理、监督和追责以及附则。要准确把握《条例》的核心要义和基本要求,学习贯彻《条例》和党中央、国务院关于信访工作的决策部署,深刻领会“两个确立”的决定性意义,增强“四个意识”、坚定“四个自信”,做到“两个维护”。

加强党对信访工作的全面领导。中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心,坚持党的全面领导是做好信访工作的最高原则、最大优势,也是信访工作政治性的鲜明体现。《条例》总则部分,着重围绕了信访工作的地位作用、指导思想等主要原则,“三个重要”的定位,深刻揭示了信访工作的根本属性,阐明了信访工作承载的政治参与、权利保障、民主监督等重要功能;实现了信访工作指导思想的与时俱进;五项应当遵循的原则,阐明了信访工作的鲜明特色、价值追求、重要保障、基本方法和治本之策。这些规定为新时代信访工作明确了总纲领和总要求。《条例》以加强党的领导为统领,明确党中央以加强党的领导、工作遵循、组织保证等三个方面加强对信访工作的统一领导;要求地方党委领导本地区信访工作,贯彻落实党中央关于信访工作的方针政策和决策部署,执行上级党组织关于信访工作的部署要求,抓好贯彻落实《条例》,必须把党的领导放在最重要、最突出、最关键的位置,充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用,把党的领导贯彻到信访工作全过程和各方面,确保信访工作始终沿着正确的方向前进。

积极构建完善新时代信访工作体制机制。信访工作是一项全局性、系统性的工作。《条例》要求“构建党委统一领导、政府组织落实、信访工作联席会议协调、信访部门推动、各方齐抓共管的信访工作格局”。党委统一领导是构建新时代信访工作体制机制的根本保证;政府组织落实是牵头组织各方力量贯彻落实党委的部署要求;信访工作联席会议协调是加强党对信访工作领导的重要抓手;信访部门推动发挥着承上启下、协调左右、督促检查、推动落实的作用;各方齐抓共管是落实信访工作责任、形成化解矛盾合力、确保信访工作落实的关键。五个方面有机联系,为加强和改进信访工作提供制度保障。《条例》首次对信访工作联席会议机制进行了规定,明确了中央信访工作联席会议在党中央、国务院领导下,负责全国信访工作的统筹协调、整体推进、督促落实,并对地方各级信访工作联席会议提出规范要求。贯彻落实《条例》,要把构建信访工作体制和工作格局作为做好新时代信访工作的重中之重,压实各方责任。地方各级党委切实履行好统一领导本地区信访工作的责任,增强领导信访工作的系统性、联动性、协同性。健全完善信访工作联席会议机制,研究重大事项,解决突出问题,坚持和发展新时代“枫桥经验”,加强

源头预防,夯实基层基础,把可能引发信访问题的矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态。

规范和优化信访事项处理程序。信访问题是社会矛盾的具体反映,涉及经济社会发展方方面面,成因错综复杂。解决信访问题需要多个部门参与、综合施策、协同发力。《条例》从坚持法治思维、严格依照法定权限和程序行使权力的角度,对各机关、单位受理信访事项作出全面规范,既明确了统一要求,又兼顾了不同机关、单位的特殊性。个人和组织向各机关、单位反映情况,提出建议、意见或者投诉请求后,各机关、单位受理办理时,要区分建议意见、检举控告、申诉求决等不同事项类别分类处理。《条例》对建设意见类事项、检举控告类事项分别作出专门规定,将申诉求决类事项区分为涉法涉诉事项办理流程、仲裁程序、党员申诉申请复审程序、行政程序、依法履职程序、兜底程序等六种情形,分别规定办理方式。对政法部门、纪检监察机关处理信访事项作出特殊规定,强调政法部门、纪检监察机关按照各自的法律法规规定程序进行告知和处理。同时,强调规定为新时代信访工作明确了总纲领和总要求。《条例》以加强党的领导为统领,明确党中央以加强党的领导、工作遵循、组织保证等三个方面加强对信访工作的统一领导;要求地方党委领导本地区信访工作,贯彻落实党中央关于信访工作的方针政策和决策部署,执行上级党组织关于信访工作的部署要求,抓好贯彻落实《条例》,必须把党的领导放在最重要、最突出、最关键的位置,充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用,把党的领导贯彻到信访工作全过程和各方面,确保信访工作始终沿着正确的方向前进。

《条例》是新时代信访制度改革的标志性成果,要把学习宣传贯彻《条例》作为一项重要政治任务,扎实做好《条例》的学习培训、宣传解读和落实督促检查,在全社会营造办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好氛围。

组织开展系统学习。坚持把学习领会《条例》精神与学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想结合起来,与学习贯彻习近平总书记关于加强和改进人民信访工作的重要思想结合起来,把《条例》纳入各级党委(党组)理论学习中心组学习内容,纳入党校(行政学院)、干部学院教学内容。有计划地组织各级党委和政府、各部门各单位分管信访工作的领导干部和信访干部进行专题学习,开展全员培训,确保能够把握中央精神、吃透精髓要义、掌握主要内容、明确工作要求。

着力推进宣传引导。组织开展好集中宣传活动,运用通俗易懂的语言,广泛进行《条例》宣讲,特别是运用新媒体平台开展有权权威性、针对性的宣传解读,推动《条例》进村、进社区、进学校、进企业、进单位,让干部群众更好了解掌握新时代信访工作的方针政策。了解信访的基本程序,知晓应该遵守的行为规范,引导信访群众依法理性表达诉求,自觉维护社会秩序。

着力提高做好信访工作的能力。习近平

总书记指出,要建设一支对党忠诚可靠、恪守为民之责、善做群众工作的高素质信访工作队伍。做好信访工作是领导干部的重要政治责任。面对信访工作新情况新挑战,提高领导干部做好信访工作的能力素质至关重要。《条例》明确各级领导干部在信访工作中应当担负的重要职责,总结和固化了领导干部因办来信和网上信访,定期接待信访、包案化解突出问题等制度改革成果,有效提升信访工作科学化规范化制度化水平。《条例》对各级党委和政府信访部门作为“开展信访工作的专门机构”应履行的七项职责作出明确规定,要求各级党委和政府加强信访部门建设,打造高素质专业化信访干部队伍。贯彻《条例》,为着力提高领导干部的政治能力、调查研究能力和科学决策能力、群众工作能力、防范化解社会矛盾风险能力,指明了努力方向,提供了工作抓手。

## 三、切实推动《条例》贯彻落实

《条例》是新时代信访制度改革的标志性成果,要把学习宣传贯彻《条例》作为一项重要政治任务,扎实做好《条例》的学习培训、宣传解读和落实督促检查,在全社会营造办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好氛围。

组织开展系统学习。坚持把学习领会《条例》精神与学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想结合起来,与学习贯彻习近平总书记关于加强和改进人民信访工作的重要思想结合起来,把《条例》纳入各级党委(党组)理论学习中心组学习内容,纳入党校(行政学院)、干部学院教学内容。有计划地组织各级党委和政府、各部门各单位分管信访工作的领导干部和信访干部进行专题学习,开展全员培训,确保能够把握中央精神、吃透精髓要义、掌握主要内容、明确工作要求。

着力推进宣传引导。组织开展好集中宣传活动,运用通俗易懂的语言,广泛进行《条例》宣讲,特别是运用新媒体平台开展有权权威性、针对性的宣传解读,推动《条例》进村、进社区、进学校、进企业、进单位,让干部群众更好了解掌握新时代信访工作的方针政策。了解信访的基本程序,知晓应该遵守的行为规范,引导信访群众依法理性表达诉求,自觉维护社会秩序。

着力提高做好信访工作的能力。习近平

# 四川防范惩治寄递渠道毒品违法犯罪

本报成都6月16日电 记者杨做多 记者今天从防范惩治寄递渠道毒品违法犯罪新闻发布会上了解到,2020年以来,四川全省检察机关共对163件寄递毒品犯罪案件提起公诉。今年1月至4月,受理审查起诉15件26人,案件受理数同比下降36.6%,涉案区域从2020年15个市下降至6个市,寄递渠道贩运毒品犯罪态势得到明显遏制。

四川省人民检察院党组成员、副检察长张树社介绍说,全省检察机关坚持把把投诉作为从严惩处的重要抓手,深挖漏罪漏犯,严惩新型毒品及新兴寄递模式犯罪。2020年以来,全省

起诉寄递毒品案件中,涉及氟胺酮、LSD、合成大麻素等新型毒品案件12件,利用智能快递柜贩运毒品案件18件,除法院尚未宣判的外,其余均被定罪判刑。

两年来,四川省起诉的寄递毒品犯罪案件中,快递人员主动向禁毒部门提供涉毒线索的有21件。张树社说,将继续加大寄递从业人员培训力度,拓宽线索收集渠道,填补新型寄递模式的监管盲区,加强实名制身份核验环节,继续深化“检+邮”双向协作机制,坚决堵塞行业监管漏洞,抓实寄递安全前哨治理。



暑期临近,福建省寿宁县公安局下党派出所民警近日来到下党希望学校开展防溺水宣传教育活动,民警通过少年儿童溺水事故案例讲解防溺水安全知识。图为民警教学生如何正确穿戴救生衣。 本报通讯员 胡泽霖 摄

## 琼州潮涌展宏图

### 上接第一版

如今,海南建设国际旅游岛成绩可喜;入境游免签国别扩容,离岛免税购物加快发展,年接待游客量稳步增长。当前,海南正大力推进国际旅游消费中心建设,打造国际旅游消费胜地。

重大历史机遇,孕育无限生机。建设海南自贸试验区稳扎稳打:大幅放宽外资市场准入,吸引数十家世界500强企业进驻海南;海南自由贸易账户上线,大大便利了市场主体贸易投融资汇兑;“海南e登记”运行,企业登记自主申报,“全省通办”“一次不用跑”……自贸港建设打下坚实基础。

遵循习近平总书记的指引,海南全面深化改革开放,在中央和国家有关部门支持下,以贸易投资自由化便利化为重点的150多份政策文件陆续落地,自贸港政策和制度体系初步形成,效果明显:“零关税”政策,目前累计为企业减免税款18.3亿元;加工增值货物内销免征关税政策,目前累计减免税款1.4亿元;截至2021年底,共有来自全球126个国家和地区的投资者在海南投资。

海南经济呈现新活力:消费潜力强劲释放,2021年离岛免税店总销售额突破600亿元;外向型经济加快发展,2021年新设外商投资企业同比增长92.6%;国际市场持续拓展,今年前5个月对“一带一路”沿线国家贸易额增长超100%。

当前,瞄准2023年底前具备硬件条件、2024年底前完成自贸港全岛封关运作准备工作的总体目标,海南正全力以赴推进“一线放开、二线管住”出境管理制度试点扩容、压力测试扩容、口岸规划和建设,销售税改革研究,重大风险防控。

### “贯彻新发展理念、推动高质量发展是根本出路”

今年4月习近平总书记考察海南时强调:“要把海南更好发展起来,贯彻新发展理念、推动高质量发展是根本出路”,要“加大科技创新和成果转化力度”。

海南是海洋大省,2018年4月,习近平总书记在于三亚市的中国科学院深海科学与工程院考察时指出,要“加快发展深海高科技事业”。中科院深海所工程实验室高级技师周皓说:“4年多来,我们越来越深刻地认识到海洋科技攻关的重要性,实验室根据深海科技创新需求,改造升级科考装备数

百项。”

近两年来,海南深海科考捷报频传:完成“奋斗者”号全海深载人潜水器海试和科考应用任务,完成深海原位科学实验站南海海试任务……

位于海南文昌的中国文昌航天发射场,是中国首个滨海航天发射场,也是世界上为数不多的低纬度发射场。2016年以来,天舟一号、天问一号、嫦娥五号、天和核心舱、天舟二号、天舟三号、天舟四号……一个个大国重器从这里飞向太空。当前,海南正加快围绕发展火箭箭、卫星星、数据链布局重大科技创新平台。

按照总书记指引的方向,海南加快推动高质量发展。2021年,高新技术产业在内的四大主导产业对经济增长的贡献率近八成;2020年至今,投入超过200亿元,支持南繁、深海、航天三大科技创新高地建设。

### “实现生态保护、绿色发展、民生改善相统一”

每次到海南考察,习近平总书记都心系生态文明建设。总书记指出,“青山绿水、碧海蓝天”是建设国际旅游岛的最大本钱“海南以生态立省,海南热带雨林国家公园建设是重中之重”。

牢记总书记嘱托,海南着力在“增绿”“护蓝”上下功夫:重拳打击乱砍滥伐森林、海防林等破坏生态的违法行为;实施“银色海滩”修复工程,拆除一批近海建筑,铲除一批海滩栈道;实施全域“禁塑”;今年初,打响治污水、保供水、排污水、防洪水、抓节水、优海水“六水共治”攻坚战。

山更青水更绿,海更碧天更蓝。2021年海南重点饮用水水源地水质达标率为100%,近岸海域海水污染因子基本清除;2020年和2021年,海南PM<sub>2.5</sub>浓度保持在历史最低。

美丽乡村更宜居,青山绿水增福祉。习近平总书记今年4月在海南考察时指出,要“对热带雨林实行严格保护,实现生态保护、绿色发展、民生改善相统一”。

“总书记说我们‘过去身在宝山空手而归,现在身在宝山硕果累累’,我们有亲身体会,良好的生态环境是致富的资本。”五指山市水满乡毛纳村村民王琼香说,她的茶园每年有10多万元收入。依托野生大叶茶资源,当地茶叶种植产业规模逐年扩大。如今,毛纳村家家户户种茶脱贫致富。近年来,海南建设了一批像毛纳村这样的产业特而强、形态小而美的美丽乡村,发展一村一业、一村一景、特色民宿等优势特色产业。

2013年4月,习近平总书记在三亚亚龙湾附近的博后村指出“小康不小康,关键看老乡”。目前,海南共建设美丽乡村1674个,博后村就是其中之一。9年间,昔日的盐碱地成了致富沃土,玫瑰花海引得游客纷至沓来,村里建起一栋栋民宿,村民们吃上了“旅游饭”。

当前,海南将推进乡村全面振兴作为海南自贸港建设的基础性工程,把巩固脱贫成果放在首要位置,努力打造乡村振兴“海南样板”。

(记者陈良杰 王晖余 赵叶苹 吴茂辉) 新华社海口6月16日电