检察日报 MINSHENG ZHOUKAN

民生周刊

民事检察

2024年1月10日

第 109 期

本刊策划 李英华 杨 波

编 辑 刘文晖

美 编 赵一诺

校 对 赵 鹏

联系电话

010-86423425

电子信箱

xinminxing2020@163.com

揪出真实借款人

□本报记者 刘立新

通讯员 祁慧钦 赵薇薇

“检察院帮了俺大忙了，这回总算能过个安心年了……”日前，一起借款合同纠纷的担保人刘某、陈某特意来到河南省濮阳县检察院表示感谢。

2016年6月29日，某信用社与靳某签订了49万元的个人借款合同，刘某、陈某二人提供连带担保。因靳某没有履行还款责任，2018年8月14日，某信用社向濮阳县法院提起民事诉讼，要求靳某偿还49万元本金及利息，刘某、陈某承担连带保证责任。同年9月19日，濮阳县法院作出判决，支持该信用社的诉讼请求。

濮阳县检察院在依法履职过程中发现该案可能存在“以新还旧”情况，遂于2023年5月6日依职权对该案启动监督。承办检察官通过调阅相关民事案卷、核实案件情况、调查贷款发放情况，询问债务人、担保人、信贷员及相关证人后，查明该案中相关借款的实际用款人为王某（因犯骗取贷款罪已被判刑），并非靳某；虽然担保合同上的签名系刘某、陈某本人书写，但二人对担保责任一无所知，对借款之事概不知情。而实际用款人王某曾虚构贷款用途，在某信用社贷款，贷款到期后因无力偿还，就以自己及靳某作为主贷人，重新在该信用社贷款，用来偿还之前的贷款。

在全面厘清案件事实与相关证据后，濮阳县检察院认为该案民事判决认定事实、适用法律均存在错误。2023年5月18日，该院经检委会讨论决定，依法向濮阳县法院提出再审检察建议。

濮阳县法院第一时间召开审判委员会会议研究该案，濮阳县检察院党组书记、检察长马莲应邀列席，并针对案件事实、法律适用、争议焦点发表了意见。濮阳县法院全部采纳再审检察建议，依法启动再审程序，于2023年12月4日判决驳回某信用社的诉讼请求。

近年来，濮阳县检察院积极践行精准监督理念，充分发挥再审检察建议同级监督优势，提高办案效率，维护金融秩序。马莲表示，该院将持续精准开展金融领域民事检察监督工作，高质效办理金融领域裁判结果类监督案件，依法服务和保障金融行业安全、稳定发展。

为民故事会

“两高”制度规范加持，纳入法院案件化管理

再审检察建议有刚性 同级监督才硬气

□本报记者 于潇 见习记者 牛秀敏 通讯员 滕艳军

民事再审检察建议，是人民检察院对生效民事判决、裁定、调解书实施法律监督的重要方式。与民事抗诉“上提一级”有所不同，它是由检察机关向同级法院提出，由法院自行启动再审程序对案件进行重新审理，有效弥补了基层检察院民事监督手段上的不足。

步入新时代后，检察机关持续加强再审检察建议的内部规范，不断提升民事再审检察建议质量。然而，多年的实践证明，仅依靠内部的自我加压并不能完全实现再审检察建议的制度功效，外部工作机制的缺失一度成为“高质效”民事检察监督的“绊脚石”——

一些地方将再审检察建议按当事人申诉、信访程序处理；一些再审检察建议发出后犹如石沉大海，超期回复问题较为突出，即便回复，也多是“认定事实并无不当”“实体判决并无不当”“监督事项缺乏证据证明”等泛泛之言……

“根本原因就是再审检察建议外部工作机制缺失。”最高人民检察院检察委员会委员、第六检察厅厅长冯小光曾提出，开创新时代民事检察监督新局面，既需要监督理念上的现代化，更需要监督体制机制层面的现代化，要以体制机制的现代化支撑、保障和实现监督理念上的现代化。

日前，最高人民法院、最高人民检察院联合印发《关于规范办理民事再审检察建议案件若干问题的意见》（下称《意见》）。冯小光在接受本报记者采访时表示，《意见》是对民事检察监督实践的回应，有助于解决民事再审检察建议提出、办理过程中的突出问题。

溯源

时代发展催生“同级监督”

再审检察建议，是一项萌生于中国特色社会主义法治实践的检察探索。

1987年，最高人民检察院组建民事行政检察厅，自此拉开民事检察监督的大幕。20世纪90年代，法治建设步入快车道，民事检察监督也逐渐拉开“把势”，然而，制度建设的滞后却严重制约了民事检察事业的发展。

“好比上了战场，才发现自己没有带子弹。”一位经历过初创时期的退休检察官向记者回忆说，与蓬勃发展的社会主义法治相比，民事检察的制度供给远远不够。

当时法律规定，检察机关开展民事监督，只有“抗诉”这种对抗性极强的监督方式，而且还得是提请上级检察院向作出生效裁判的法院的上级法院提出。同级监督的缺位，无疑弱化了民事检察的办案质效。最明显的是，基层检察院不论所受理的案件大小、复杂与否，只能提请上级检察院抗诉，导致大量案件被“堆积”在上级检察院等待“再审一遍”，形成了民事检察“倒三角”格局。此外，“对抗”式监督易引发抵触情绪，导致案件“久拖不审”“久审不决”，监督效果不彰……

司法实践呼唤检察机关革新监督方式。在四川、河北等地试点的基础上，2001年，最高检开始在全国推广“再审检察建议”这一监督方式，对符合条件的案件，检察机关可以向同级法院提出重新审理的检察建议，不是抗诉所导致的必然启动再审程序，而是由法院自行判断是否要重新审理。

“再审检察建议这种监督方式，体现了克制与谦抑，对于被监督法院而言，显然更易于接受。于当事人而言，再审检察建议意味着更高的效率、更便捷的流程。”最高检民事检察研究基地（东南大学民事检察研究中心）主任、东南大学法学院教授单平基说。

实践证明，再审检察建议弥补了抗诉方式的不足，缩短了办案周期、方便群众实现诉求，也因如此，对再审检察建议的探索逐渐被制度化规范化——

2013年施行的民事诉讼法对“再审检察建议”这一监督方式予以明确；2013年《人民检察院民事诉讼监督规则（试行）》确立“同级监督”原则，再度确定了抗诉和再审检察建议这两项既并行不悖又刚柔并济的民事检察监督机制；2019年2月，最高检公布《人民检察院检察建议工作规定》，再审检察建议作为检察建议的一种主要类型被予以明确。

“20多年的探索实践证明，再审检察建议不仅给检察机关的同级监督提供了方法路径，更塑造了富有生命力的四级民事检察监督格局。”冯小光说。

困境

制度规范缺失影响监督质效

以“补位”监督方式不足而“登场”的再审检察建议，尽管于前期释放了制度红利，但随着实践的推进，再审检察建议的“柔”引发了一系列问题。

记者了解到，再审检察建议在各地法院的受理程序、处理标准和办案要求方面并不一致——

有的法院由立案庭接收，有的法院由办公室接收后再转业务庭室办理，有的法院则是按当事人申诉、信访程序处理；一些法院回复再审检察建议采用回函形式，不编辑文号，也有一些法院仅进行口头回复；再审检察建议启动的是“院长发现”程序，导致法院在审查阶段滞留较长时间，超期回复、不予回复情况比较突出……

有学者这样评价：尊重法院既判力要求民事检察监督要具有谦抑性，但检察机关法律监督的宪法定位，却要求民事检察监督应该“掷地有声”，这二者之间的“冲突”，自民事检察监督之初便有，只不过在再审检察建议身上又得到了集中体现。

“再审检察建议尽管是‘柔性’的，不如抗诉那般‘刚性’，但一样应该得到规范性的对待。否则，销蚀的不仅仅是检察公信，更是包括审判机关在内的司法公信。”单平基说。

单平基向记者介绍，因为办理民事再审检察建议的外部程序缺失，再审检察建议的监督效果存在着不确定性。

记者了解到，在安徽省，得益于法检两院对检察监督的高度共识，形成了积极接受检察监督的司法程序——

针对再审检察建议，接收法院若拟不予采纳，必须提交法院审委会讨论决定，这种“对等待遇”强化了再审检察建议的监督质效，也为安徽省检察机关民事检察监督工作“走在前列”提供了制度保障。然而，类似制度安排并不常见，在一些地方，随意不接受再审检察建议的问题仍较为突出。

对于再审检察建议的实践“困境”，律师群体也有所感。“如果说民事检察是两条腿走路，那么再审检察建议这条腿远没有抗诉那条腿粗壮。”北京大道政通律师事务所律师陈世宇认为，民事抗诉必然会启动再审程序，再审检察建议则不然，这种心理上的预期，导致了民事抗诉会更受监督申请人欢迎。

在制度规范“捉襟见肘”的同时，一些源自制度规范的“龃龉”也在影响着再审检察建议的监督效果，这比较集中地体现在民事“再审前置”制度中。

所谓“再审前置”，是指申请民事检察监督，必须以向法院申请再审为前提。如果上级法院已经驳回了当事人的再审请求，面对紧随其后的再审检察建议，下级法院能否不考虑上级法院的意见，依法作出自己的审查判断？实践中，有不少法院以上级法院已经作出了驳回裁定、否决了当事人的再审申请为由，径直拒绝监督，并将这视为“接受上级法院领导”的体现，如此，再审检察建议“有去无回”，不在少数。

据了解，为提升再审检察建议的监督效果，最高检近年来持续将提升再审检察建议质量作为一项重要工作予以谋划和推进。在内部制发程序上，最高检明确要求，制发再审检察建议必须经过检委会讨论决定。

“主要目的还是确保再审检察建议的质量。”在单平基看来，诚然“打铁还需自身硬”，但如果外部规范缺失，单纯地自我加压并不能很好地解决现实问题。

破局

纳入司法责任制视野

为再审检察建议解困破局，成为当下检察改革中的一个重要话题——

2021年，党中央印发《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》，其中要求“健全抗诉、检察建议等法律监督方式”。最高检制定的《2018—2022年检察改革工作规划》明确提出，要健全以“精准化”为导向的民事诉讼监督机制，要完善抗诉、再审检察建议、检察建议等多元化监督格局。

在党中央的关切和最高检、最高法的持续推动下，上述改革要求最终在《关于规范办理民事再审检察建议案件若干问题的意见》（下称《意见》）中落地。

对于《意见》内容，冯小光介绍说，十四个条文既规范了检察机关再审检察建议工作机制，又明确了审判机关受理再审检察建议的案件化办理流程，对司法实践有着很强的指导性。

“就法律效力而言，《意见》虽然不是司法解释，只是规范内部司法办案的规范性文件，但毋庸置疑的是，建立在实践经验和调研论证结果之上的共识，也应该在司法实践中得到贯彻落实。”单平基表示。

“之前，一些法院将办理再审检察建议作为办文处理，这远离了再审检察建议的法律监督属性，《意见》对工作机制进行细化，明确将再审检察建议纳入案件流程管理，重申了再审检察建议的法律监督属性，就意味着再审检察建议进入了司法责任制的视野，必将有助于提升再审检察建议的监督质效。”冯小光说。

“《意见》首要明确了办理民事再审检察建议案件要遵循法定程序。这一原则为再审检察建议增加了‘刚性’。”冯小光向记者介绍，《意见》还指出探索建立法院和检察院的常态化工作联系机制，这对于常态化实质性化解纠纷、统一法律适用、提升司法质效、进一步完善审判监督工作机制，具有现实意义。

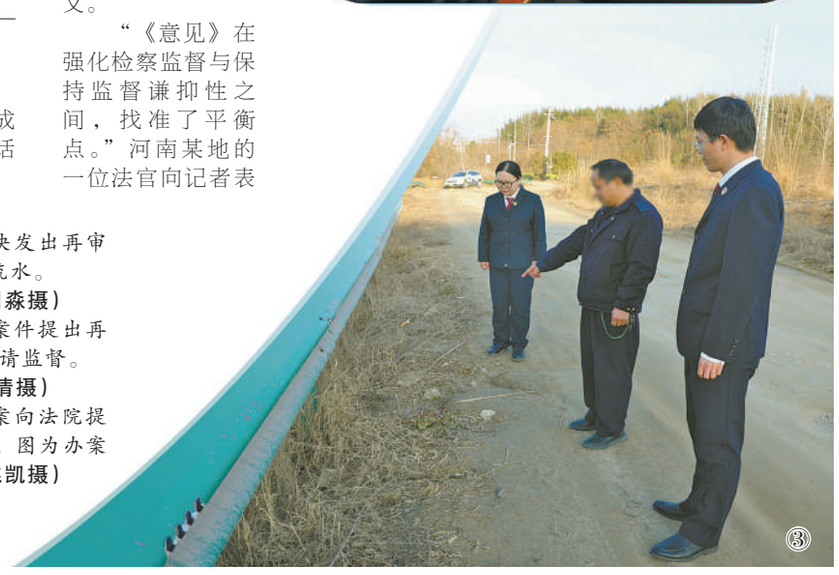
“《意见》在强化检察监督与保持监督谦抑性之间，找准了平衡点。”河南某地的一位法官向记者表示，《意见》充分考虑再审检察建议工作的实际需要，在现行民事诉讼法和相关司法解释确定的规则之下，对民事再审检察建议的提出和办理中的相关要求、程序进一步明确、细化、统一，解决了实践中的突出问题。

记者注意到，为更好地提升同级法律监督效能，《意见》还对再审检察建议的制发程序“松绑”——《意见》指出，检察院提出再审检察建议，一般应当经检察委员会讨论决定，在这一原则前提下，如果检察院已与同级法院会商沟通，可以不经过检察委员会讨论这一程序。

“对检察机关制发再审检察建议工作机制给予适当灵活掌握，有利于检察机关及时发挥同级监督作用，这符合现实需要。”对此，单平基说。

在单平基看来，为再审检察建议这一同级监督方式“赋能”，也符合坚持好、发展好新时代“枫桥经验”的要求，如果同级监督能够解决人民群众的诉求，矛盾不上行，在国家治理体系现代化的维度上，也有着积极意义。

相关链接



图①：2022年9月21日，江苏省宝应县检察院对一起合同纠纷错误判决发出再审检察建议，法院再审撤销了原审判决。图为检察官审查案涉公司银行账户流水。（本报通讯员 刘淼摄）

图②：2023年4月，浙江省宁波市北仑区检察院对一起民事审判监督案件提出再审检察建议，使当事人老褚摆脱莫名背负的债务。图为当事人到检察机关申请监督。（本报通讯员 叶脉清摄）

图③：2023年6月，湖北省浠水县检察院对一起构筑物塌陷责任纠纷案向法院提出再审检察建议。法院再审撤销原判决，判决由相关责任人承担赔偿责任。图为办案检察官查看事故现场。（本报记者戴小巍 通讯员姚凯摄）

（相关案例报道见第六版）

婚离了，缘何飞来“不了债”？

□本报记者 范跃红

通讯员 陈海艳 董德林

签了离婚协议，约定房产和两个儿子都归女方所有，张女士和前夫已经好聚好散。可令张女士没想到的是，离婚两年后，自己居住的房产却被牵涉进前夫的债务中。经浙江省绍兴市柯桥区检察院依法监督，张女士和孩子的安居之所有了保障。

“什么，我的房子被查封了？”2023年春节前夕，从外地回到家中的张女士突然发现自家大门口被法院贴上了查封公告，上面写明法院将对该房产进行司法拍卖，要求张女士和前夫王先生及时腾房。张女士急忙给前夫打电话询问，这才得知是前夫买车引发了债务纠纷。

原来，张女士与王先生协议离婚时，约定登记在王先生名下的房产归张女士所有，待儿子成年后，该处房产归儿子所有，张女士拥有对该房产的永久居住权。因张女士无力一次性还清房贷，该处房产一直未能变更登记到张女士名下。而早在2017年，王先生通过向绍兴市柯桥区某银行按揭贷款的方式购买了一辆汽车，因未能正常履行还贷义务，担保公司替王先生代偿了部分款项后，将对他的追偿权转让给了某资产管理公司。该资产管理公司向王先生追偿无果后，便向法院提起了诉讼。2022年7月，法院作出民事判决，判令王先生支付代偿款项及相应的资金占用损失。资产管理公司申请强制执行后，2023年初，法院决定对王先生名下的该处房产进行司法拍卖。

“明明离婚协议约定这房子归我，两个儿子由我负责抚养，要是没有了房子，我和两个儿子住哪儿啊？”张女士觉得很委屈。2023年4月，她抱着一丝希望向柯桥区检察院提出监督申请，认为根据离婚协议的约定，法院无权拍卖该处房产。

收到监督申请后，检察官第一时间开展调查核实。经查，张女士目前居住的房子的确是她与前夫在婚姻关系存续期间购买的，两人离婚后一直由张女士负责每月偿还房贷，但双方并未就永久居住权订立合同，也未向房产登记机构申请办理居住权登记。离婚后，张女士与两个儿子长期居住在该房屋内，该房屋是他们的唯一住房。

“本案中，虽然根据离婚协议的约定，案涉房产已与王先生无关，但该约定仅在王先生与张女士之间有约束力，无法对抗善意第三人。”检察官意识到，从法律层面而言，案涉房产依然属于张女士和王先生的共有财产。因此，法院在王先生未履行生效判决书确定的义务的情形下，有权在王先生对该房产享有的份额内予以强制执行。

房子没了，张女士母子的安身之所也没了；债务不还，债权人的权益无法得到保障。如何在维护债权人合法权益的同时，让张女士母子三人住有所居、住有所安？这成为办理本案的最大难题。

经深入调查，检察官发现担保公司是以低于代偿款项金额的价格，将对王先生的债权转让给资产管理公司的。从资产管理公司层面而言，该公司实际支付的价款远小于生效判决书上确定的代偿款金额，实际的损失也相应减少。

这会不会是一个突破口？为化解难题，检察官通过多种渠道与在外打工的王先生取得联系，多次进行释法说理。最终，王先生表示愿意出面处理案涉纠纷。检察官随即与法院执行人员沟通对接，从法、理、情的角度建议法院暂缓对案涉房产的司法拍卖程序，以督促王先生积极履行债务，妥善处理案涉纠纷。

经检法两院合力引导，2023年7月，在保障资产管理公司权益的基础上，王先生与资产管理公司达成执行和解协议。按照约定时间，近日，王先生支付了相应的和解款项，双方纠纷就此了结。得知房子被“保住”后，张女士向检察机关撤回了监督申请。