

加强理论研究做实有效监督 努力推进民事检察工作现代化

□王旭光



从1982年民事诉讼法规定“人民检察院有权对人民法院的民事审判活动实行法律监督”至今,民事检察制度历经四十余年蓬勃发展,在维护司法公正、保障人民群众合法权益方面发挥了不可替代的作用。但是,对照以检察工作现代化支撑和服务中国式现代化建设的目标要求,民事检察在理念更新、履职质效、工作机制等方面仍有较大差距。问题是工作的导向,理论是实践的向导。立足中国特色社会主义新时代的历史方位,做强民事检察的时代命题亟待我们从价值、理念、原则、方式、机制等基础性概念出发,强化民事检察理论研究,推进民事检察工作现代化。

价值理念研究是民事检察高质量发展基础

价值追求是检察履职的行为指引。要从宏观上把握、微观上落实,以正确的价值理念引领民事检察工作沿着正确方向发展。

从宏观上看,民事检察工作最根本的价值追求体现为实现公平正义。最高人民检察院检察长应勇强调,要紧紧围绕“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的目标监督办案,让“高质效办好每一个案件”成为新时代新征程检察履职办案的基本价值追求,并将“公平正义”具体化为三个层面:一是实质上的公正,二是程序上的公正,三是可感知的公正。此即,实现办案的实体公正和程序公正,同时让人民群众能够感受到公正。具体到民事检察,高质效办案集中体现为:通过监督纠正或者防止审判、执行程序中的违法行为,以人民群众可感可触可信的方式,保障和实现民事诉讼的实体正义和程序正义。这也彰显了民事检察监督制度的基本价值功能。

“高质效办好每一个案件”的基本价值追求,在不同类型案件的监督理念上又表现出微观的差异。我国采取民商合一的民商事立法方法,没有单独制定商法典,但针对民事争议和商事争议,实践中形成了不同的判断和解决标准。处理婚姻家庭、继承、民

间借贷等传统民事纠纷,更多关注矛盾纠纷的实质性解决和社会关系的修复。解决以合同为标志的商事纠纷,注重在更加有效率的基础上实现公平、维护市场秩序。不同的纠纷解决理念决定了检察监督理念的差异性。因此,要细化研究不同类型案件裁判的理念、规则及其发展变化,相应地,检察监督价值理念随之作出调整,才能正确把握监督条件、方式,形成针对不同类型案件的不同办案思路,实现更加全面、深入的监督。办理民事案件,应当注重研究探索如何以民事检察和解促进矛盾纠纷化解,实现重建社会公平、修复社会关系的价值追求。在商事案件检察监督中,应当侧重追求维护规范化、法治化的市场秩序。还应当关注检察权如何在促进商事活动效率、交易安全以及各类市场主体参与公平竞争中发挥积极作用。

行权基本原则研究是民事检察精准监督的前提

意思自治和国家干预是民事司法中的两大原则。履职办案中如何理解两大原则的内涵并遵循适用,是落实民事检察精准监督的前提条件。正确理解意思自治原则,深化对司法活动的监督。民事主体有权根据自己的意愿设立、变更和终止民事法律关系。基于意思自治派生的不告不理原则,是现代各国民事诉讼法普遍确立的一项诉讼原则。检察机关民事和诉讼监督亦受其约束。与民事审判严格恪守“不告不理”不同,民事检察监督具有公权力监督和私权救济的双重属性。习近平总书记强调,加强对司法活动的监督,畅通司法救济渠道,保护公民、法人和其他组织合法权益。这为民事检察工作正确发挥公权力监督和私权救济的双重职能提供了根本遵循。检察权原则上应当秉持

谦抑,不主动介入民事诉讼。但是,当事人不申请监督,并不意味着民事检察权没有行使的空间。个案不具有监督法定情形的,通过类案分析,可以针对司法活动中存在的某类问题向人民法院提出检察建议。因此,要研究区分民事检察私权救济和公权力监督的双重职能作用,尊重当事人依法处分自身权利的同时不依赖于当事人的申请。

准确适用国家干预原则,强化对国家利益、社会公共利益的保护。为了防止滥用意思自治损害国家利益、社会公共利益或者他人的合法权益,各国立法均赋予行政机关、司法机关对自治行为进行规制、纠偏的权力。民事司法中对当事人意思自治纠偏的最集中的表现,是对民事行为效力之否定。民事检察监督如何适用国家干预原则,发挥保护公共利益和司法秩序的职能,值得深入思考研究。通过对重点行业、关键领域的国家方针、政策深入研究,全面理解掌握国家相关政策的制定出台、修改变化以及执行状况,是一个很好的切入点。对于民间借贷、金融、房地产等对经济社会发展具有重要作用且国家政策调整相对频繁领域,检察监督理念应当与国家政策的变化和执行协调一致,才能防止机械办案。因此,要深入研究国家大政方针、重点行业政策,正确理解行政监管和国家干预的政策目的,对于损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益的民事生效裁判以及审判、执行行为,才能找准规制、纠偏的正确方向和切入点,精准实施监督,实现民事检察纠偏、创新、价值引领的作用,维护国家公共政策和社会公共利益。

监督职责类型化研究是民事检察高质效履职的关键

民事检察职责可归纳为三个方面:对民事诉讼实施法律监督;发

起或者支持发起民事诉讼;基于法律监督和诉讼职责延伸的社会治理职责。基于不同职责行使方式检察权,其对象、侧重点、方式、方法均不同。

多维度强化法律监督。在监督对象上,对公权力监督尤其是对民事审判权、执行权行使的监督是最有震慑力的监督。民事检察对事监督可能会深化为对人的监督。要研究对事监督和对人监督的异同点以及能够引起监督对象转变的连接点和情形,依法将对事监督转变为对人监督,提升监督的权威。在监督阶段上,如不加区分一味等待裁判生效后“事后监督”,会额外增加审判程序,造成司法资源浪费,影响监督质效。有必要研究论证检察机关依托民事支持起诉、民事公益诉讼程序介入到进行中的民事诉讼,开展诉中监督的可行性。在监督范围上,民事检察监督应当涵盖人民法院破产程序、特别程序、督促程序以及对仲裁司法审查、公证文书执行等程序。长期以来,针对这些程序的司法审查不足且检察监督缺失,导致虚假诉讼滋生。《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》强调,检察机关应当健全对虚假诉讼的防范、发现和追究机制。应当研究非诉程序检察监督的途径、方式和方法,创新性借鉴行政违法作为监督的穿透性思路,探索对仲裁、公证违法行为进行监督,确保法律监督无盲区。

规范发挥诉讼职能。检察机关提起民事公益诉讼与支持申请人提起民事诉讼,角色定位不同。民事公益诉讼以侵权类诉讼为主,检察机关承担相应举证证明责任,需要积极主动调查收集证据。应当对不同类型案件证据进行分类研究,细化举证指引,以准确、充分证明侵权事实。民事支持起诉一般依当事人申请启动,行使检察权的方式、边界应当尊重当事人意思自治。相应地,应当区分研究民事权利主体客观不能起诉和主观不愿起

诉情形下检察机关的程序启动以及具体职责。当前亟须完成检察机关民事支持起诉的制度构架,将实践中的成熟做法上升为法律规定,细化明确检察权行使的方式、程序。

延伸社会治理职能。民事诉讼监督案件不仅关系当事人的具体利益,也可能涉及市场秩序、金融安全或者相关领域国家监管等。法律监督职责或者诉讼职责中会衍生出相关社会治理职责。为此,要从个案出发,关注研究一个时期、一类案件集中反映的司法活动、市场监管中存在的问题,探寻个案办理、类案监督、系统治理的工作路径,实现更加有效的监督。同时,诉源治理是国家治理领域的重要制度安排,应当加强对民事检察和解、调解对接、检察和解协同司法确认等制度机制的研究,践行新时代“枫桥经验”,发挥民事检察抓前端、治未病,参与民事纠纷诉源治理的独特作用。

监督机制现代化研究是民事检察工作现代化的关键

加快推进工作机制现代化,构建内部融合一体、外部贯通协作的民事检察监督机制体系,是有必要持续研究的民事检察理论和实务研究的基础性课题。

一是与其他检察业务的融合履职机制。法治的目的是维护权利。权利保护最终要落实到个体人格、财产等民事权益的维护中,因此,在“四大检察”融合发展中做强民事检察,对于强化公民各项权利保障,推动法治国家建设具有关键的作用。围绕相互支持,要深入研究构建民事检察与刑事检察深度融合的途径、方式和机制,实现各自履职又相互借力。在虚假诉讼等刑民交叉案件以及“套路贷”等刑民交织案件中,如何更好地衔接民事检察监督与刑事起诉,在刑事未决的情况下,有效运用刑事侦查、起诉中相关证据,推动民事监督案件再纠正。要统筹考虑民事责任与刑事责任,处理好在刑事追究中民事赔偿与刑罚适用的关系。要强化民事检察深层次违法行为监督和对人的追责,通过线索移送、共同查办、机制创建等方式深度融合参与司法人员职务犯罪侦查工作,以融合一体履职

激发检察侦查职能发挥的内生动力。围绕统筹民事、行政公益诉讼,要研究如何统筹民事、行政公益诉讼以及裁判结果的关系,依法妥善处理共同指向的权利争议,推动解决民事确权 and 行政登记等行政交叉案件中循环诉讼、矛盾实质性化解难等问题。同时,研究探索对民事诉讼监督中发现的行政机关违法履职行为进行穿透式监督。围绕私益与公益的一体维护,就涉私益的诉讼监督案件涉及国家、集体利益以及公共利益维护的,可以以民事支持起诉或者直接提起民事公益诉讼的方式,融合发挥法律监督和诉讼职责,一并维护国家利益和社会公共利益。应当围绕提起主体、权限、程序衔接、证据效力及互用等方面对这种创新的诉讼安排开展研究。

二是纵向上下级联动的一体监督机制。要研究构建上下级检察院之间在个案办理、专项工作、团队建设等方面的协同化、一体化工作模式,最大程度地聚集检察监督效能。要细化民事检察同级监督与上级监督的不同情形,明确跟进监督的条件和标准,通过上下级院跟进、接续监督提升民事检察监督刚性。规范上级院案件交办、督办程序,建立重大疑难复杂案件上下协同办理的机制。探索针对类型化问题开展类案监督和专项监督,组建上下级检察院一体联动的民事检察办案团队,整合上下级检察机关人员力量,构建上下级检察机关各司其职、一体联动的民事检察工作格局。

三是横向衔接协同的延伸治理机制。检察机关应当与其他国家机关协同推进依法治国,促进国家治理体系和治理能力现代化。重点研究如何与人大监督、监察调查、审计监督、新闻舆论监督等形成合力,推动建立党委、人大执法监督与检察机关法律监督的有机衔接机制,借助借力强化检察监督。在与人民法院、行政机关、社会组织、人民团体等协同配合的基础上,结合民事检察法律监督和诉讼职能,以依法能动履职推动机制创新,强化矛盾纠纷化解、参与诉源治理,促推社会治理的实践探索和理论探究,实现民事检察更有效监督和更高质量发展。

(作者为陕西省人民检察院党组书记、检察长)

求“真”务“实”深化高质效检察履职



□黄海波

最高人民检察院检察长应勇强调,不仅要在检察履职中自觉做到求真务实,担当实干,还要将其贯穿检察队伍建设全过程,使之成为检察人必备的精神状态、鲜明的履职特征。求真务实是实事求是的具体体现,是检察人员通过事实和证据认识客观世界的思想基础。求真务实既是思想方法,又是工作方法:前者具有认识论意义,是指检察机关必须坚持对党对检察工作的绝对领导,贯彻落实习近平法治思想,保持检察工作的正确方向;后者具有实践论内涵,是指检察机关必须立足司法实践能动司法,努力实现履职办案政治效果、社会效果和法律效果有机统一,不断满足人民群众对美好生活向往的司法需求。“求”与“务”同性不同,“真”与“实”寓意相当,“求真”与“务实”相辅相成,体现出对揭示事实真相和事物本质的积极行动。简言之,求真务实就是一切从实际出发,重实践、察实情、办实事、讲实效。

更全面更深刻地认识求“真”

求,是指追求、坚持、尊重、遵循;“真”,是指真实、真相、真理。比如,刑事诉讼法第53条强调,公安机关提请批准逮捕书、检察院起诉书、法院判决书必须忠于事实真相。故意隐瞒事实真相的,应当追究责任。“真象”即真相、本相,是指事物的本来面目。“真象”的反面是“假象”,“假象”是事物本质的一种歪曲表现。“真象”现多作“真相”,引申为事物的真实情况。寻找和查实案件事实真相,是司法活动的重点难点,也是司法行为的核心价值。检察机关要坚持法律真实与客观真实相结合原则,在履职办案中努力达到证明标准要求的法律真实,尽力达到客观真实。求真是一种敢于担当、直面压力、追求真理的工作态度。检察机关要做到求真,就要坚守客观主义

务,秉持科学态度,查明真相,尊重事实。

一是求良法善治之“真”。良法善治可以说是法治的另一种表达,是指国家制定并实施良好的法律,实现国家治理体系和治理能力现代化。法治是全人类共同追求和向往的一种理想社会,寄寓着人们依据法律来治理国家、规范社会关系的希望。法治的基本要求有二:一是制定良好的法律,二是良好的法律得到普遍的服从。检察机关要以树立和维护司法权威为己任,保障法律的统一正确实施和共同遵守。检察官与其说拥有检察权,毋宁说负有履行检察权的职责。检察权具有强制性和公共性,检察官通过依法行使检察权,保障良法善治,促进社会治理。

二是求司法公正之“真”。公正是人类社会所追求的首要目标,是最核心的司法理念,也是司法机关永恒的价值追求。高质效办好每一个案件,必须坚持惩罚犯罪和保障人权平衡,程序公正和实体公正并重,使检察办案质量、效率、效果有机统一于公平正义,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。实现司法公正,检察官须做到以下两个方面:一方面,严格履行案件审查职责。检察权是一种裁判判断权,裁判判断的基础是案件事实证据,认真审查案件既是检察官的法律义务,又是一项司法责任。检察官不能先入为主,不能预设立场,应恪守证据裁判主义,慎重冷静审查每一个事实和每一份证据,不偏不倚地看待侦查机关和被告人提供的证据材料,保证一切与案件有关或者了解案情的公民,能够客观地、充分地提供证据,确保基于案件事实证据提出的裁判判断更加符合司法逻辑,符合法律本义。另一方面,规范履行法律适用职责。法律适用绝非僵化地生搬硬套法律条文,而是一个最根本的司法实践应用问题。准确地选择法律,正确地理解法律,合理地解释法律,是法律适用的必经阶段。

三是求司法规律之“真”。司法规律是司法活动内在的、本质的、必然的联系,是司法权运行必须遵循的基本法则。检察履职行为是一种超越追诉立场的特殊司法活动。检察官通过讯

问犯罪嫌疑人、被告人,询问证人、被害人,听取各方意见,全面审查案件事实证据,依据自己的知识经验和对法律的理解,作出客观公正的司法判断。检察官的司法活动必须遵循司法规律和检察规律,契合检察业务特征,按照依法独立、亲历、兼听和客观中立等司法规律要求履行法律监督职责,作出司法判断,并按照“谁办案谁负责、谁决定谁负责”的要求对自己的决定负责。

更规范更有效地推进务“实”

务,是指实施、谋划、行动;“实”,是指实在、实际、实干、实践。务实是一种不务虚名、只做实事、坚韧前行的工作作风,更是一种重视社会改造与发展的实践。检察机关要做到务“实”,就是要脚踏实地,真抓实干,立足工作实际,解决实际问题,产生实际效果。

一是务服务大局之“实”。高质量发展是新时代的硬道理,检察机关要把服务经济发展摆在更加突出位置。服务大局必须提出实实在在的举措,采取实实在在的行动,取得实实在在的成效。要充分发挥“四大检察”职能作用,打击犯罪要兼顾保护企业和企业家权益,履行监督要统筹社会治理,助力营造公平有序的法治化营商环境。

二是务为民司法之“实”。检察履职要落实以人民为中心的发展思想,时刻牢记“群众利益无小事”,设身群众处处地,站稳人民立场,加强民生司法保障,提升人民群众获得感。要积极回应群众最关切的生态环境保护、食品药品安全等热点问题,重点保护妇女、老年人、农民工、未成年人、残疾人等特殊群体利益,做实人民群众可感受、能体验、得实惠的检察为民工作。

三是务制监督之“实”。对于检察机关而言,务“实”就是要履行法律监督职责,强化刑事立案监督、侦查活动监督和审判监督等。完善内部制约监督制度,强化办案流程监控,优化检察官权力清单,健全司法办案制度体系,全面准确落实司法责任制。而在司法责任制背景下,加强

检察长对检察官履职办案行为的监督管理这一专门监督尤显重要。监督管理是贯彻检察一体化原则,保证检察长领导检察机关工作,保障检察权高质效运作的关键环节,且有利于规范检察权运行,是保障检察官依法履职、正确履职的应有之义,特别是对于重大疑难复杂案件,检察官审查案件中难以面面俱到,难免有所疏漏,而通过监督管理,可以对案件的事实问题、证据问题和法律适用问题提出意见,弥补漏洞,切实提高和保障案件质量。办案责任制改革并非否认检察长对检察工作的领导权,而是要科学合理地区分划定检察长和检察官之间的权力边界,各司其职,各负其责。监督管理包括监督职责和管理职责两个方面。监督职责主要是审查把关,防止检察官机械执法、就案办案。检察长应当严格履行权力清单和案件办理流程的规定,审查检察官应当报请审批的案件,适时纠正检察官不正确的意见和决定,预防检察权的误用或者滥用;如果认为检察官个人或者检察官办案组不适合办理某一案件的,可以更换检察官或者办案组。检察长在履行监督职责过程中,要清晰界定与检察官独立决定权的边界,主要是发挥站位高、功底深、经验足等优势对检察官办案活动进行指导和纠偏,既不能越俎代庖、大包大揽,也不能任由检察官滥用职权、违规办案,或者放任检察官怠于履职,将本应由检察官决定的案件报请检察长审批,转移推卸司法责任。管理职责是指检察长要保障检察官办案主体地位和主体作用。检察官的专业化和职业化是实现检察资源配置最优化的重要手段,检察长要把专业过硬、经验丰富、业绩优秀的检察人员选配到员额检察官岗位上,配备足检察官助理,强化待遇保障,让检察官把能力精力集中在履职办案上;要确保检察官充分享有司法办案权,充分尊重检察官依法作出的判断决定,让检察官在司法办案中表现专业风采;要结合案件评查、业绩考核等工作机制,统一司法标准,提高办案质量,规范履职行为。

(作者为广东省深圳市人民检察院法律政策研究室主任)

提升信访矛盾风险实质性化解能力



□夏勇

党的二十大报告提出,“加强和改进人民信访工作”,畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道。检察机关如何承担好作为新时代“枫桥经验”主要实践者之一的职责使命,通过诉源治理、司法救助等举措能动履职,为正确化解信访矛盾纠纷、促进社会治理创新提供检察力量?笔者认为,当前应通过数据分析、成因及特征研判、经验和问题总结等方式,着重提升信访矛盾风险实质性化解能力。

做实涉信访法治化办理工作。坚持用法治思维、法治方式解决涉法涉诉信访问题。依法规范做好检察环节信访事项受理审查和甄别,对主体不适格、材料不齐备、不属于检察职权范围、已终结等情形的信访明确作出不予受理的书面决定,强化受理环节的司法属性。准确区分好“诉”“访”界限,对符合受理条件的,及时导入司法程序,实施案件化办理。对不符合受理条件的,耐心做好解释说明,引导信访人到职能单位表述诉求,有序做好“导出”工作,切实把“诉”“访”分离要求落到实处,加大涉法涉诉信访案件终结工作机制落实。

提升化解信访矛盾检察内部合力。要坚决落实“高质效办好每一个案件”的要求。从厚植党的执政根基、减少社会矛盾对立的政治站位着眼,切实提高检察人员依法规范办案和化解涉法涉诉信访矛盾的能力,从思想深处树牢既重办案又重信访的理念,进一步健全案件流程监控、案件质量评查和信访风险评估工作,坚决防止因司法不当引发涉信访问题。

完善涉信访部门联动办理机制提升合力。深化院领导包案、控申检察部门牵头、办案部门参与的涉法涉诉信访联动办理模式,发挥涉信访“一体化”机制优势,由控申检察部门与其他办案部门协力做好释法说理,通过充分论述检察机关在证据采信、事实认定、法律适用等方面的

情况,实现以理服人,以法服人。

强化系统思维,提升涉信访矛盾化解对外协同。实践表明,涉法涉诉信访的背后往往是高度复杂的利益博弈,检察机关要在化解信访矛盾的过程中做好协调各方、争取支持、形成合力的工作。

一是对涉及民生、征地拆迁、教育等领域的涉法涉诉信访,积极与属地党委政府、基层镇村建立常态化联系协作机制,协调政府和职能单位从信访根源上解决问题,实现实质性化解。二是发挥好检察建议推动类案问题整改的作用,对信访矛盾化解中发现的共性问题或者社会治理中存在的短板,深入分析原因所在,依法向职能单位或者责任主体提出整改建议,实现办理一案、治理一方,以检察之力推动社会治理体系和治理能力现代化。

三是做实多方参与机制。做实多元化司法救助格局,持续完善类案对接机制,主动融入党委政府主导的大调解工作格局。积极邀请代表委员、人民监督员、人民调解组织和社会团体代表、专业人士等第三方参与涉法涉诉信访矛盾化解,通过公开听证、释法说理等方式,实现释疑明理、解开心结的目标。用好与公安机关、法院的涉法涉诉信访案件联席会议机制,强化与原办案单位的沟通协作,完善调查核实与配合支持举措,在司法标准、答复意见、处理决定上达成共识。

深化法治教育,引导群众依法规范表达信访诉求。做好新时代检察法治宣传,落实好“谁执法谁普法”责任制,深入开展检察官送法进乡村、进社区、进企业、进校园等普法活动,大力宣传法律常识、检察机关职能和涉法涉诉信访有关规定,积极引导群众树立合理表达诉求和依法逐级信访意识,努力减少非正常信访。探索完善涉信访分类分级处置机制,对部分信访人信访不信任、存在片面认识等问题,要及时指导其利用法律武器维护自身权益,认真做好释法说理,特别是邀请心理咨询师等第三方专业人士参与对心结执信访人的联合接访谈话,有针对性地做好信访人心理疏导矫治工作。

(作者为安徽省滁州市人民检察院副检察长)