



# 高质效办理民事检察监督案件 推动建设法治化一流营商环境

## 圆桌共话



主持人:滕艳军  
最高人民检察院  
民事检察厅办公室主任

守法诚信的法治化营商环境。为引导各级检察机关高质效办理民事检察监督案件,助力建设法治化一流营商环境,最高人民法院于今年7月9日发布了8件贯彻实施民法典典型案例(第三批)。该批案例从全流程、多维度体现了民事检察监督办案、贯彻实施民法典与助力优化法治化营商环境的有机统一。

### 一、高质效办理民事检察监督案件,应当着力加强有效监督

有效监督是当前民事检察工作的重要理念和评价标准,是民事检察高质效办案的必然要求。从民事检察业务内容来看,民事检察加强有效监督的重要抓手,一是加强民事生效裁判监督,二是加强民事执行监督。本批案例兼顾民事生效裁判监督与执行监督。例如,张某某与某资产管理公司等金融借款合同纠纷检察监督案,检察机关在办案中依法适用民法典关于担保责任的规定,准确认定保证人配偶出具的承诺函的法律性质与夫妻共同

清偿责任,合理保护了中小民营企业及配偶的权益。再如,某房地产公司与某药业公司、廖某借款合同纠纷执行监督案,检察机关通过执行监督对法院超标的查封、冻结措施进行纠正,依法保护案涉企业及其个人的合法权益,积极营造公正、稳定、可预期的法治化营商环境。

### 二、高质效办理民事检察监督案件,应当着力完善监督方式

就民事生效裁判监督而言,其监督方式包括提出抗诉和再审检察建议。这两种监督方式并无优劣好坏之分,均应做到刚性、做成刚性。就适用范围而言,再审检察建议应重在“事实认定审查”,抗诉应重在“法律适用审查”,两者相互补充并统一于民事检察工作实际。从监督方式来看,本批案例兼顾抗诉与再审检察建议。例如,某材料公司、李某余与某排水板公司等保证合同纠纷抗诉案,涉及企业“连环担保”,诉讼周期长,企业长期背负讼累,检察机关对该案监督效果直接体现

和作用于市场主体,故应着眼于保障市场主体合法权益、构建法治化营商环境,妥善选择监督方式。即在法律适用方面存在错误的涉企民事生效裁判,以采用抗诉手段监督为宜,有利于及时高效定分止争,依法保护民营企业合法权益。

### 三、高质效办理民事检察监督案件,应当着力规范启动程序

依申请监督与依职权监督是民事检察启动监督程序的两种主要方式。在依法能动履职理念的引领下,应当准确把握两种启动方式的界限,确保民事检察监督不缺位,亦不越位。从程序启动来看,本批案例兼顾依申请监督与依职权监督。例如,某珠宝公司与袁某虚假商事仲裁执行监督案,检察机关在履职中发现该起商事仲裁案件存在借“黄金分期”变相从事金融活动的情形,遂依职权受理并审查,通过穿透式审查,准确锁定案涉违法交易模式,防范违法放贷人通过申请强制执行将非法利益合法化,实现民法典

坚决打击高利贷和稳定规范金融秩序的立法意图。

### 四、高质效办理民事检察监督案件,应当着力丰富审查方式

民事检察办案的审查方式包括书面审查与调查核实等。书面审查是民事检察办案的传统方式,其缺点在于司法亲历性不足,对案件基本事实的认定或有不足。为此,人民检察院组织法、民事诉讼法赋予检察机关在办理民事检察案件中开展调查核实的职权,人民检察院民事检察监督规则对民事检察开展调查核实作出了细化规定。实践中,民事检察人员要用好法律赋予的职权,在有关案件中加大调查核实力度,以此提升检察监督的精准性、及时性、有效性。从审查方式来看,本批案例兼顾书面审查与调查核实。例如,大连某房地产公司与另一房地产公司等金融借款合同纠纷民事再审查案,检察机关通过调查核实查明,大连某金属公司向某银行所借的案涉7800万元银行贷款系直接

偿还公司向银行所借的另8000万元贷款,属于“借新还旧”,继而依法认定借新贷还旧贷情形下担保人的担保责任,有力维护了案涉企业的合法权益。

### 五、高质效办理民事检察监督案件,应当着力增强办案效果

民事检察办案应当着力实现办案政治效果、法律效果和社会效果的有机统一。从办案效果来看,该批案例体现了三个效果的有机统一。例如,某风电公司与某财务公司金融借款合同纠纷执行监督案,检察机关一方面通过积极履行民事执行监督职能,监督纠正司法拍卖程序作出不缴纳税款的违法执行决定,推动国家税款的依法征缴;另一方面通过对案涉滥用执行自由裁量权的违法行为提出检察建议,积极促进拍卖过程中公布税费承担主体内容的制度化、标准化、规范化,明确同类案件处理标准,提高司法拍卖活动的可预期性,亦有助于营造稳定公平透明、可预期的营商环境,切实体现了办案三个效果的有机统一。

## 立足民事检察主责主业 服务经济社会高质量发展

黑龙江省人民检察院民事检察部主任 徐松



判、执行活动,切实维护企业合法权益,进一步提升司法公信力。与公安机关建立协作配合机制,针对民事虚假诉讼、刑民交叉等案件,综合考虑举证能力、举证可能性等因素,充分发挥刑事侦查与民事检察各自优势,不断提高司法效率,共同建设公平有序的法治化营商环境。

二是以办理涉企案件为重点,强化服务保障精度。全省检察机关民事检察部门坚持将“高质效办好每一个案件”作为履职办案的基本价值追求,采取多种方式全面提升检察人员法律素养,提高精准监督能力,以优质高效办案推进法治化营商环境建设。坚持以精细化办理个案为重点,坚持以侦查思维办理民事虚假诉讼监督案件,就伪造证据、虚假陈述、捏造歪曲基本法律关系等问题,除自行开展调查核实外,还与公安机关、检察机关联合开展联合调查,共办理各类虚假诉讼监督案件200余件,涉及金额近5000万元。坚持以综合思维办理涉企民事生效裁判监督案件,如哈尔滨市检察院就某大型企业民营企业生产锅炉被查封执行监督案,齐齐哈尔市检察院就某民营企业金融借贷生效裁判监督案等,充分考虑案件的社会影响,将依法监督与解决企业经营困难和职工就业等问题统筹考虑,实现办案政治效果、法律效果、社会效果的有机统一。坚持以换位思维回应当事

检察机关作为法律监督机关,在我国法治建设中发挥着重要作用。近年来,黑龙江检察机关民事检察部门坚持从政治上着眼、从法治上着力,牢固树立大局意识,以服务地方经济社会发展为己任,立足民事法律监督主责主业,坚持依法能动履职,推动优化法治化营商环境,取得显著成效。

一是以搭建服务平台为抓手,拓展服务保障宽度。与工商联建立日常联络工作机制,借助工商联联系服务工商企业工作平台,精准对接各类市场主体对民事司法活动的需求,对企业及其经营者提出的涉法涉诉案件依法及时予以反馈。与法院建立涉商、涉企案件信息共享机制,加强对法院涉企案件审判、执行活动、生效裁判的监督,重点关注股权转让、加工承揽、建设工程施工等领域民事纠纷案件裁判结果,聚焦法律文书送达、信用惩戒、财产查封扣押措施等审

## 弘扬民法典精神 平等保护各类市场主体合法权益

辽宁省大连市人民检察院民事检察部主任 张晶



等,形成强大工作合力,增强案件突破能力。近年来,运用检察调查核实先后成功办理了大连金某纸业业有限公司与杨某民间借贷合同纠纷抗诉案,大连某甲、乙投资公司民间借贷纠纷虚假诉讼监督案,大连某融资担保公司代偿权纠纷监督案,“某重工”系列虚假诉讼监督案等,为企业挽回经济损失近3亿元,充分发挥了检察机关惠企护商的积极作用。在办理此次被评为典型案例的某大连某房地产公司与另一房地产公司等金融借款合同纠纷民事再审查案中,检察机关通过调查核实,查明了案涉金融借款合同“借新还旧”的性质,但对于保证人是否知情,有赖于债权人的举证和法院的继续审理,因此检察机关选择制发再审检察建议,获法院采纳并再审改判。

民法典关于市场主体财产权、法律地位和发展权利的规定,为市场主体坚定信心、稳定预期、激发创新活力提供了重要支撑。打造法治化营商环境需要落实民法典对市场主体平等保护的要求。近年来,辽宁省大连市检察机关民事检察部门弘扬民法典精神,切实增强政治自觉、法治自觉、检察自觉,依法规范能动履行民事检察职能,通过公正精准高效监督,平等保护各类市场主体合法权益,为营造公正、稳定、可预期的法治化营商环境贡献检察智慧和检察力量。主要工作经验和做法如下:

第一,依法行使调查核实权,惠企“护商”“暖商”。秉持必要性、中立性、谦抑性原则,对内综合运用询问、委托鉴定、查询账目、心理测试等调查手段,对外对证据材料进行全方位分析研判,夯实监督查证基础;对外加强与公安机关的协作配合,借助公安机关侦查手段

第二,延伸民事检察职能,法治化“重商”环境。依法能动、多维履职,深度融合助力法治化营商环境建设。将监督履职主动融入服务大局,积极参与社会治理,为保障经济社会高质量发展保驾护航。创建涉民营企业案件办理“绿色通道”,助力涉民营企业案件办理提速增效。具体而言,在流程管理上,建立涉民营企业申诉案件专项台账,实现从受理到审结全流程跟踪;在办理程序上,对涉民营企业案件优先办理、优先反馈,确保以最高效率保障民营企业合法权益;组建专业办案团队,选派主任检察官、副主任检察官,抽调在办理合同纠纷、借贷纠纷、

劳动纠纷等方面经验丰富、业务能力强的办案骨干组成专门办案组,确保重大涉民营企业案件专人专办、快办快结,取得良好的办案效果。

第三,全力“安商”“亲商”,高质效回应司法期盼。为防范化解金融风险、保障金融安全,在梳理2018年以来办理的涉金融领域民事检察监督案件的基础上,系统梳理、研判分析本地区商业银行在贷前审查、贷后监督等工作环节存在的风险漏洞,从压实监管责任、完善执法队伍建设、健全纠纷化解机制等角度,向国家金融监督管理总局大连监管局提出强化行政监管、开展专项整治、加大大数据研判、健全联动机制等社会治理检察建议,并召开金融领域民事检察监督案件通报暨工作座谈会,公开送达检察建议,强化“检察+监管”联动,压实相关部门的金融监管责任,依法服务保障金融行业高质量发展。为扩展税源、便利税收征管、减少当事人讼累,助推涉税案件溯源治理,大连市检察院以一起涉税信访案件为“小切口”,依法能动履职,探索涉争议化解体制机制方面的“堵点”,积极协调人民法院、税务机关共同开展社会综合治理,制定出台了《关于司法、税务协作共治实施意见》,建立司法与税务协作共治实施机制,实现司法与税收的良性互动关系,促进涉税矛盾纠纷实质性化解,共同服务地方经济社会高质量发展。

## 加强商事仲裁执行监督 防范化解金融风险

浙江省杭州市人民检察院民事检察部主任 傅东红



决行使“撤销权”和“不予执行权”,间接实现对商事仲裁裁决的监督。

在最高人民法院日前印发的第三批贯彻实施民法典典型案例中,杭州市检察机关办理的某珠宝公司与袁某虚假商事仲裁执行监督案入选。这起案例是杭州、汕尾两地检察机关合作打击变相高利放贷、规范商事仲裁的有益探索,展现了检察机关参与金融领域社会治理、助力优化法治化营商环境的责任与担当。

一是实现从“字面解”延伸到“穿透审”。民法典第一百四十六条规定,“行为人与相对人以虚假的意思表示实施的民事法律行为无效。以虚假的意思表示隐藏的民事法律行为的效力,依照有关法律规定处理”。实践中存在行为人利用其优势地位,通过设置虚假交易模式规避法律责任的情况。在这起典型案例办理过程中,检察机关通过对合同效力进行递进式的论证,由表及里揭示双方真实意思表示,查明隐藏的实质行为属于民法典明确禁止的高利放贷行为,应认定相关合同无效,有效防范了不法人员通过申请强制执行将非法利益合法化。

二是实现从“个案结”拓展到“多案消”。在办理这起典型案例的过程中,检察机关充分发挥一体化办案

近年来,浙江省杭州市检察机关充分发挥民事检察职能,从精准监督涉企生效裁判、加大涉企虚假诉讼查办力度、积极开展涉企审判活动及执行行为监督、做实做细检察和解和支持起诉四个方面助力优化法治化营商环境,办理了一批具有典型意义的案件。

与此同时,杭州市检察机关也把监督触角延伸到了仲裁领域。仲裁作为多元化纠纷解决机制中的重要组成部分,具有意思自治、高效灵活、保密独立等特点,备受商事主体的青睐。仲裁结果在得到法院确认后即具有了强制执行力,实践中不乏当事人利用仲裁的上述特点实现己方的“非法诉求”,损害仲裁公信力,破坏法治化营商环境。尽管仲裁法并无对仲裁行为进行检察监督的相关规定,但检察机关可以通过监督法院对仲裁裁

优势,依托两级检察院联动、跨省异地协作,采用“书面审查+走访调查”相结合的方式开展精细审查,发现存在批量约定异地仲裁管辖的异常行为,敏锐地捕捉到案件背后潜藏金融风险隐患。检察机关认为此类案件的蔓延将对金融秩序和司法权威造成双重破坏,遂对该案依法提出监督意见,建议本地法院依法不予执行,遏止了不法利益的实现。同时,走访本地仲裁机构了解受理此类案件的情况,在得知仲裁机构尚未对已受理的批量同类纠纷作出裁决后,及时给予了预警提示。

三是实现从“一地督”衍生到“多域治”。杭州市检察机关以这起典型案例的办理为契机,积极探索“裁检讼”工作衔接机制,以协作联动破解商事仲裁监督难题,形成优化法治化营商环境的合力。一方面协同仲裁机构所在地的检察院,共商社会治理检察建议的制发内容,有效提升异地检察建议接收单位的被监督接受度和主动整改意愿,推动仲裁活动在法治轨道上健康有序发展,持续提升仲裁公信力;另一方面积极向党委、政府反映相关情况,提示加强相关行业监管,防范化解金融风险。通过良性互动,共同为高质量发展营造良好的法治化营商环境。

## 以“善意文明执行”检察监督做实“检察护企”

四川省成都市人民检察院民事检察部主任 申莉萍



合理性。坚持依法平等保护原则,要立足法律监督职能,合力营造权利平等、机会平等、规则平等的发展环境,充分保护民营经济的生机活力。检察机关办理民事执行监督案件,应准确把握民法典关于产权保护的立法精神,对于被执行业务企业有多项财产可供执行的,应关注人民法院是否选择了对民营企业生产经营影响最小的土地、厂房、设备等企业资产是维系市场经济运行及企业生产经营必备的生产要素,对此类财产实施执行措施,尤其要注意善意文明执行。成都市检察机关在办理对某医药民营企业超标的查封执行监督案中,经对债务和查封标的物价值的比较及对多项查封标的物价值的比对,发现法院严重超标的查封企业财产且已严重影响了企业的正常生产经营,遂通过检察建议推动法院解除对被执行业务企业的查封和股份冻结,保留了对相关房屋的首查封。这样既确保了执行债权的实现,又保障了被执行业务企业生产经营不受执行措施影响。

执行是公平正义最后一道防线的最后一个环节。《最高人民法院关于全面履行检察职能推动民营企业发展壮大》要求强化民事执行活动监督工作,最大限度减少对涉案企业不利影响。当前,检察机关如何有效监督纠正超标的执行行为,在依法保障胜诉当事人合法权益同时,最大限度减少对对被执行业务企业权益的影响,是完善产权保护制度、健全法治化营商环境和推动高质量发展的应有之义。

7月9日,最高人民法院印发了第三批共8件贯彻实施民法典典型案例,成都市检察机关办理的某医药民营企业超标的查封执行监督案入选。笔者结合办案实践,从以下三方面提出进一步加强“善意文明执行”检察监督工作的建议,供各位同仁参考。

一是注重对企业生产资料类财产的保护,审慎评估执行措施的必要性、

二是注重调查核实,准确区分财产属性认定执行债权,以精准履职护航企业发展。在民事执行检察监督中,准确界定执行债权金额和案涉标的物的价值是审查衡量执行措施是否适当的关键。检察机关应当充分发挥调

查核实权,一方面要全面核实主债权、利息、违约金、执行费用和已执行案款等数额,准确认定执行债权金额;另一方面要客观区分被执行财产的属性,如财产是否可分、有无担保、是否轮候查封等,结合评估意见,综合认定被执行财产价值。成都市检察机关在办理对某医药民营企业超标的查封执行监督案中,重点对被执行企业的财产状况、执行债权债务情况及法院查封、扣押情况进行审查,查明被查封的土地、房产均为首轮查封,评估价值2000余万元,且均未设立抵押等财产负担;被冻结股权评估价值5000余万元。法院的查封明显超出200余万元的执行标的,检察机关的调查核实为后续有效监督提供了有力的证据支撑。

三是注重延伸“最后一公里”,“护企检察官”定向服务增强企业发展信心。应勇检察长强调,法治是最好的营商环境,营造法治化营商环境只有进行时,没有完成时。在办理对某医药民营企业超标的查封执行监督案中,成都市检察机关在发出检察建议后,积极与法院沟通,并与法院达成共识,促使法院及时解封,帮助企业恢复了生产。之后,“护企检察官”多次联系并回访该企业,定向提供检察服务,提振企业的经营信心。目前,该企业已将案涉土地作为载体,开发了大型医疗康养项目,企业经营与发展稳中向好。