

## ●关注虚假诉讼检察监督

编者按

虚假诉讼不仅严重妨害司法秩序,还侵害社会公共利益和他人合法权益,是近年来全社会普遍关注的热点问题之一。最高人民法院《关于全面加强检察改革、进一步加强新时代检察工作的意见》提出,推动完善虚假诉讼防范、发现和惩治机制。2月20日,最高人民法院召开“加强民生司法保障”新闻发布会强调,检察机关将更加聚焦虚假诉讼专项监督,突出抓好逃废债防治。在此,围绕虚假诉讼检察监督主题,邀请专家学者与检察人员从不同角度展开研讨,并摘编相关观点,敬请关注。

案外人执行异议之诉中的虚假诉讼,不仅严重损害执行个案中的债权人权利,妨碍生效裁定执行,还易引起债务风险的扩散可能,必须以规制。检察机关在开展虚假诉讼监督时,要——

# 强化“穿透式”监督提升虚假诉讼监督质效



肖建国

肖建国 王常阳

2024年12月4日,最高人民法院印发的《关于全面加强检察改革、进一步加强新时代检察工作的意见》提出,推动完善虚假诉讼防范、发现和惩治机制。2024年12月18日,最高检党组召开务虚会研讨2025年检察工作思路和举措,应勇检察长强调:基层检察机关在虚假诉讼、民事执行监督方面空间和潜力很大,要进一步加强指导下指导,让基层知道要做什么、该怎么做。在此背景下,加强对虚假诉讼和民事执行监督的研究,回应司法实践需求,成为建构中国民事诉讼法学自主知识体系的重点问题。虚假诉讼与民事执行监督本身是两个问题,不过二者也有一定交叉,例如存在于民事执行程序中的虚假诉讼。其中,又以案外人执行异议之诉中的虚假诉讼较为典型,必须强化规制。

## 加强对案外人执行异议之诉中的虚假诉讼予以规制已成实践共识

案外人执行异议之诉中的虚假诉讼,主要指被执行人为对抗强制执行,与案外人恶意串通,通过案外人虚构对执行标的的债权债务关系提起执行标的异议及后端的案外人执行异议,规避强制执行。案外人若成功主张虚假权利,则可排除对争议执行标的的执行,实践中主要是针对房产等大标的超额执行。虽然此类虚假诉讼不能直接终结被执行人的执行程序,但却可使大量资产从被执行人的责任财产中抽逃、逸散,严重影响债权人利益。此外,即使就执行标的虚构的债权关系未得到执行异议和执行异议之诉审理法院支持,根据《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉执行程序若干问题的解释》第15条、第16条规定,案外人执行异议审查期间和执行异议之诉审理期间,法院不得对执行标的进行处分,被执行人也可通过续接提起虚假的案外人执行异议和执行异议之诉达到拖延执行的目的。

案外人执行异议之诉中的虚假诉讼

讼,不仅严重损害执行个案中的债权人权利,妨碍生效裁定执行,还将债务风险由个案司法领域发展至房地产、金融等市场领域,引起债务风险的扩散可能。为此,检察机关和审判机关高度重视案外人执行异议之诉中的虚假诉讼。司法机关已就加强案外人执行异议之诉中虚假诉讼的规制达成共识。从检察机关角度而言,可以强化运用“穿透式”监督,重点攻克案外人执行异议之诉中虚假诉讼多发的难点问题。

## 精准识别案外人执行异议之诉中的虚假诉讼

“穿透式”监督,是指检察机关通过积极履职对案件做实质审查,通过全面深入审查案件,查明当事人的真实意思,探求真实法律关系,实现案件的实质公正。案外人执行异议之诉类虚假诉讼中,案外人与被执行人为规避执行,往往会伪造表面合法的虚假交易关系,这恰恰是“穿透式”监督发挥作用的主要场景。在对此类诉讼进行检察监督时,不能仅通过阅卷及审查现有材料对案外人所主张的权利是否存在进行表面判断,而需要秉持“穿透式”监督理念,对当事人之间的真实关系进行实质审查,做到善于从纷繁复杂的法律事实中准确把握实质法律关系。

不过,实践中被执行人与案外人串通伪造的虚假法律关系往往较难识别,所伪造的“证据”日益精细化,仅凭案外人提交的证据材料进行判断,难度较大。如在陕西省检察机关虚假诉讼监督典型案例四“陈某富与陈永房产纠纷虚假诉讼监督案”中,为排除对被执行人名下国有土地使用权及土地上房产的执行,被执行人不仅与案外人串通伪造土地使用权出让协议,还以工程款相挟,胁迫承建地上房产的建筑工程队工头提供虚假证人证言,并伪造了以案外人为合同当事人的工程结算单等,所伪造的证据链条完整,证据种类多样,较难识别。

对此,建议从以下三个方面深化审查监督:

一要穿透案件的表面法律关系,全面梳理审查案外人主张的法律关系是否符合实际,重点关注案外人主张的权利是否有符合实际情况的发生原因、具体时间地点、房产是否被案外人实际占有使用、房产租金和水电杂费的支付情况、案外人与

被执行人的社会关系等关联因素,以此判断案涉法律关系的真实性。在前述“陈某富与陈永房产纠纷虚假诉讼监督案”中,检察机关即通过依职权积极履职,查明案外人系依靠政府补助生活的残疾人,并不具备修建房屋的经济能力,且案涉房产部分用于对外出租,租户的租金支付对象是被执行人而非案外人,由此识别出该案存在虚假诉讼嫌疑,最终通过制发再审检察建议纠正该虚假诉讼案。

二要依法行使调查核实权,穿透个案材料中的证据表象,对案件关键证据的真实性进行深度审查。根据《人民检察院民事诉讼监督规则》第62条、第63条规定,对于民事执行活动可能存在违法情形的,检察机关有权行使调查核实权,采取询问当事人或者案外人、调取相关证据材料、咨询专业人员的意见等途径,对关键证据作实质审查。具体来说,对物证与人证的审查应有不同侧重。在物证审查方面,应重点关注案涉合同要素的真实性和支付款项去向,关注交易方式合理性、交易过程完备性、交易款项是否被转移等。在人证审查方面,应注重对当事人、证人的当面询问。实践中,案外人与被执行人的恶意串通,往往由被执行人策划安排,案外人对于伪造的证据材料与被执行人的了解一般较为粗略,证人对自身伪造的证言之外的内容也不够了解,经不起当面详细追问。但司法实践中,大量案外人的证人并不实际到庭,不接受申请执行人的质证。在此情况下,检察机关应加强对案外人、证人、鉴定人的询问核实,在询问核实前,可向其说明虚假诉讼的法律后果,通过强化程序的仪式性,引导案外人与证人

作出真实回答。

三要穿透个别诉讼程序,从“串案”“关联案件”全局出发,审查案外人提起诉讼的真实目的。由于我国民事诉讼法中的案外人救济程序较为复杂,案外人除提起执行异议之诉外,还可能以另案提起确权之诉的方式寻求救济。而另案确权之诉中,申请执行人难以参加诉讼,受案法院也并非执行法院,难以了解执行情况,有关司法解释已强调确权之诉审理中应对确权标的是否被另案查封作前置审查,但司法实践中,仍需要注意可能发生的案外人与被执行人恶意串通、伪造债权,利用另案确权之诉对抗执行的情况。为此,在民事执行监督中,检察机关应尽可能对关联案件一并审查,重点审查确权之诉与案外人执行异议之诉交叉适用的串案,克服确权之诉与案外人执行异议之诉衔接不畅导致的程序难点,识别当事人滥用执行救济诉权的虚假诉讼。

综上,检察机关在开展案外人执行异议之诉中的虚假诉讼检察监督时,应强化“穿透式”监督,从审查案外人主张的法律关系是否符合实际、审核物证真实性、强化案外人和证人当面询问、关注另案确权之诉是否有虚假诉讼嫌疑等方面着力履职,有效识别与规制虚假诉讼,从而贯彻落实党的二十届三中全会精神和中央经济工作会议精神,通过强化检察机关对民事执行活动的全程监督规范案外人执行异议之诉,依法平等保护各方当事人合法权益,为防范化解重点领域风险作出应有贡献。

(作者分别为中国人民大学法学院教授、博士生导师,博士研究生)

## 法条链接

《中华人民共和国民事诉讼法》第二百三十八条 执行过程中,案外人对执行标的提出书面异议的,人民法院应当自收到书面异议之日起十五日内审查,理由成立的,裁定中止对该标的的执行;理由不成立的,裁定驳回。案外人、当事人对裁定不服,认为原判决、裁定错误的,依照审判监督程序办理;与原判决、裁定无关的,可以自裁定送达之日起十五日内向人民法院提起诉讼。

《中华人民共和国民事诉讼法》第二百三十八条 执行过程中,案外人对执行标的提出书面异议的,人民法院应当自收到书面异议之日起十五日内审查,理由成立的,裁定中止对该标的的执行;理由不成立的,裁定驳回。案外人、当事人对裁定不服,认为原判决、裁定错误的,依照审判监督程序办理;与原判决、裁定无关的,可以自裁定送达之日起十五日内向人民法院提起诉讼。

《中华人民共和国民事诉讼法》第二百三十八条 执行过程中,案外人对执行标的提出书面异议的,人民法院应当自收到书面异议之日起十五日内审查,理由成立的,裁定中止对该标的的执行;理由不成立的,裁定驳回。案外人、当事人对裁定不服,认为原判决、裁定错误的,依照审判监督程序办理;与原判决、裁定无关的,可以自裁定送达之日起十五日内向人民法院提起诉讼。

# 运用系统思维 优化履职机制 促进基层检察机关做好虚假诉讼监督

互联系、相互作用中综合地考察事物。虚假诉讼案件涉及民事、刑事法律关系,多具有刑民交叉的情形,根据违法、犯罪的具体情节予以不同性质的追究,从个案的监督纠正到推动行业监管和社会治理,都需要运用系统思维予以分析解决。具体到办案实践中,至少应从三个维度强化运用系统思维。

其一,在线索发现和案件审查办理中,加强刑事检察部门和民事检察部门之间的线索移送和办案协同。办案协同,一方面体现在组建由刑事检察人员和民事检察人员构成的办案团队,统筹整合办案力量,共同研判虚假诉讼监督案件;另一方面体现在具体案件办理中民事证据和刑事证据收集运用的协同配合。刑事侦查中取得的证据可以作为民事检察监督案件中的“新证据”,用于推翻原审生效裁判、调解书或者用于证明原审认定事实确有错误。而民事检察部门在移送虚假诉讼犯罪线索后,亦应当将调查取得的证据一并移送公安机关,并积极配合刑事检察部门一同适时介入引导侦查。通过两部门深度参与的协同方式,实现民事、刑事案件一体突破,民事纠错与刑事追诉系统推进。

其二,在追究虚假诉讼行为人责任过程中,通盘考虑刑事责任、民事责任、民事惩戒全面落实。对于虚假诉讼行为情节轻微不需要承担刑事责任的,建议法院对行为人采取训诫、罚款等民事惩戒措施。特别要查明虚假诉讼背后相关司法人员、仲裁员、公证员等涉案人员履职行为的合法性,对于因故意或重大过失,参与、帮助或者导致虚假诉讼发生的,应当一并追究刑事责任,或者给予行政处罚、政务处分、行业惩戒,以此形成对虚假诉讼行为责任的系统追究,以增加其违法成本,促进源头治理。

其三,在履职办案过程中,坚持虚假诉

讼查办与防治并重,不仅要看到一案一事,还要看到一域治理。结合办案中发现的民事诉讼程序,仲裁、公证、法律服务行业以及金融、房地产、建设工程等领域产生虚假诉讼的问题和隐患,积极参与虚假诉讼源头治理。发挥检察机关国家法律监督机关、社会公共利益代表的职能优势,主动牵头促成各部门、多行业的协同治理机制,推进虚假诉讼问题的社会系统治理。

## 虚假诉讼监督中检察一体履职的重点

检察一体履职是在系统观念指引下检察机关内部融合、上下联动、左右协作的新型办案机制,生动诠释了检察权行使方式和检察改革方向。一体履职既包括纵向上上下级检察机关整合办案力量的统筹、接续监督,也涵盖了横向上不同监督职责的协同衔接。有的基层检察机关人员、机构较少,不同检察业务融合履职、培养“全科”检察官,已渐成趋势。同时,虚假诉讼监督中上下级检察机关之间的一体履职也应强化,以检察一体履职促进监督质效倍增、提升监督整体质效。因此,应当以上下一体为重点,找准虚假诉讼监督中检察一体履职的实践路径。

强化上级检察机关的领导作用。上级检察机关加强对本地区虚假诉讼监督工作的领导和指导,主要体现在强化三个“一体化”方面:一是工作推进的一体化。结合地域特征和实际,确定监督的重点领域、重点行业,统筹研发推广监督模型,统一管理分配线索,实时督办重点案件。二是人员调配的一体化。选拔本地区上下级不同业务骨干组建虚假诉讼监督专门化办案团队,由上级院根据工作需要统一调用人员力量,以更高程度专业化弥补各基层

院人员力量不足,提升本地区案件查办整体质效。三是规则规范的一体化。制定本地区虚假诉讼监督工作制度机制,明确不同业务条线之间、各基层院之间、上下级院之间线索移送、协同办案、工作评价奖惩以及办案团队运行的规则等。统一履职标准,整合办案资源,强化统筹协调,有力推进本地区虚假诉讼监督规范开展。

强化一体化办案团队的主力作用。上下一体化办案团队兼具指导和办案的双重功能,能够更加高效地将上级的工作要求和重点工作意图直接转化为具体履职办案行为。同时,可以发挥跨业务跨地域配合、整合上下力量、对外协调等方面的优势。

强化专项监督行动的牵引作用。从提升虚假诉讼监督整体效果考虑,可以探索以开展专项行动的方式在一个地区整体推进。由此,一是可以形成一段时间内一个地区对虚假诉讼打击、惩治的强大阵势,提升虚假诉讼检察监督的社会影响力。二是可以促进上下级检察机关一体协同围绕某领域、某行业、某类型重点案件中力量深挖细查,在办理案件的基础上有针对性地开展相关社会治理工作,更好发挥对虚假诉讼的综合治理、源头治理作用。三是可引导虚假诉讼监督的常态化、持续推进。虚假诉讼的监督、治理,需要持续性长期开展。因这项工作具有难度,仅依靠基层检察机关常态化的监督办案,难以形成检察监督的持久态势。因此,有必要定期由上级检察机关组织专项的、类型化的虚假诉讼监督行动,统领督促所辖各基层检察机关参与其中,提升队伍办案能力。在各基层检察机关协同配合、互学互促的工作氛围中,确保虚假诉讼监督工作持续重点推进、力度不减。

(作者为陕西省人民检察院法律政策研究室主任)

## ●相关链接

## 最高检:2024年1月至11月提出涉及虚假诉讼的民事检察监督意见八千余件

2月17日,最高人民法院民事检察厅厅长蓝向东接受最高检厅长访谈时表示,2024年1月至11月,全国检察机关提出涉及虚假诉讼的民事检察监督意见8001件,对比近五年来的办案数字,检察机关虚假诉讼监督案件一直保持高位波动态势。

虚假诉讼是20世纪90年代经济社会快速转型和发展的伴生物,不仅严重妨害司法秩序,还侵害社会公共利益和他人合法权益,是近年来全社会普遍关注的热点问题之一。

结合近年来检察机关的监督实践,蓝向东进行了细致分析:从监督案件类型看,涉合同类纠纷,是虚假诉讼案件的高发区域,适用特殊程序中的虚假诉讼案件,近年来保持小幅上升态势;从监督实践来看,检察机关对虚假诉讼的监督,正在从传统诉讼程序,拓展至虚假仲裁、虚假公证等领域,案由涉及民间借贷、劳动合同、金融借款、建设工程施工、商品房买卖、遗嘱继承等纠纷。

据悉,伴随着检察机关虚假诉讼检察监督的深入,审判机关对虚假诉讼防范力度的切实加强,特别是社会诚信体系完善健全,民间借贷等虚假诉讼高发易发领域的群发案件逐渐减少,虚假诉讼的高发态势在一定程度上得到遏制。蓝向东介绍,传统类案件多发现象依然存在,新型案件不断出现,社会危害的辐射面扩大,涉众性、团伙性、跨地域的违法犯罪恶性案件不断增多,总体形势依然十分严峻。

蓝向东表示,下一步,检察机关将继续强化虚假诉讼监督的体系建设,加强与相关部门的沟通交流,加强机制衔接、有效贯通,持续增强虚假诉讼防治合力,同时,也要积极运用大数据赋能检察监督,依法拓展破产等监督履职新领域,规范公共政策、套取公共基金等监督案件新类型,探索对民事调解、执行、仲裁、公证等方面的监督实践。特别是要深化大数据赋能虚假诉讼监督,通过数据分析和监督模型的应用,提升虚假诉讼线索发现能力,提高案件监督质效。

(光明网记者陈畅 见习记者刁蕊)

## 最高人民检察院法律政策研究室副主任余双彪,一级检察官助理陈少妍:

## 完善民事虚假诉讼专项监督机制

开展虚假诉讼监督、重拳惩治虚假诉讼,根本落脚点在于努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。首先,应完善虚假诉讼监督机制,进一步增强民事检察监督办案质效。一是激活诚实信用原则对虚假诉讼的规制作用,明确当事人恶意违背诚实信用原则的,应当承担不利后果,探索将虚假诉讼行为纳入侵权责任调整范畴。二是提升重点领域虚假诉讼审查监督质效,进一步拓展案件线索来源,从立法或者制度设计上强化调查核实权,并对有关虚假诉讼识别中的证明标准予以进一步细化。三是不断强化虚假诉讼监督惩治力度,积极探索对虚假诉讼的事中监督,依法拓展对虚假仲裁、虚假公证的监督,探索建立虚假诉讼民事侵权损害惩罚性赔偿制度。四是强化源头治理,推动不断构建社会信用体系。

其次,应加强机制衔接、有效贯通、系统集成,持续增强民事虚假诉讼监督合力。一是构建民事、行政与刑事制裁协同治理体系,进一步明确民事领域对虚假诉讼的认定标准,统一司法实践,完善惩治虚假诉讼民事刑事程序衔接设计。二是深化检察依法履职,一体履职、综合履职,实现民行刑协同打击虚假诉讼。三是加强与法院、公安、司法行政部门协作配合,联动织密依法惩治虚假诉讼网络。

再次,应深化数字检察改革实践。要加强数据集合、共享、标识及挖掘,要加快法律监督模型的构建与应用,进一步深化数字检察改革,加强大数据、区块链、人工智能等现代科技成果融合运用,实现更深层次赋能虚假诉讼治理。要建立健全在线民事虚假诉讼监督机制,在全面加强在线诉讼检察监督大数据平台建设的基础上,从在线民事诉讼检察监督的一般原则、行使方式、实施边界、嵌入在线民事诉讼路径等问题入手,构建起一套对在线民事虚假诉讼进行有效监督的制度机制,防范在线诉讼演变为便利当事人实施虚假诉讼的工具,确保在线诉讼有序运行。

## 安徽省人民检察院副检察长李卫东:

## 持续推进虚假诉讼专项治理

《中共中央关于全面加强新时代检察机关法律监督工作的意见》(下称《意见》)强调,加强检察机关与审判机关、公安机关协作配合,健全对虚假诉讼的防范、发现和追究机制。安徽省检察机关认真贯彻落实《意见》及省委实施意见,持续部署推进虚假诉讼专项监督,努力提升虚假诉讼监督质效。

一是强化虚假诉讼监督工作的组织领导。省检察院成立全省检察机关虚假诉讼领域深层次违法行为监督工作领导小组,将虚假诉讼专项监督作为首批“检察为民办实事”项目,成立民事检察监督调查指挥中队,大力推进智慧监督平台运用。部署对2017年以来办理的虚假诉讼监督案件进行“回头看”,做到“对事监督”和“对人监督”相结合。

二是注重内外协作推动虚假诉讼专项治理。省检察院分析全省办理的虚假诉讼监督案件,持续落实最高检“五号检察建议”。同时,全面总结虚假诉讼监督情况,形成年度报告。强化司法机关协同效应,牵头会同省法院、公安厅、司法厅制发《关于防范和惩治虚假诉讼工作指南》,聚焦民间借贷、劳动争议、企业破产等重点领域,对重大案件挂牌督办,依法提出监督意见。

三是扎实开展重大虚假诉讼监督案件,推进深层次监督。结合总巡防虚诉,常态化开展深层次违法专项监督。省检察院制定《关于加强民事审判执行深层次违法行为监督办案工作的指导意见》,引导各地强化办案协作、推深监督层次。

(以上依据光明网、《民主与法制》、《检察日报》,高梅选辑)



彭艳妮

基层检察机关面对大量民事诉讼案件以及公证、仲裁等非诉讼案件,处于虚假诉讼监督前沿。最高人民法院检察长应勇指出,基层检察机关在虚假诉讼、民事执行监督方面空间和潜力很大,要进一步加强指导下指导,让基层知道要做什么、该怎么做。不容忽视的是,虚假诉讼隐蔽性强,查办、治理难度大,以基层检察机关自身力量难以完成对虚假诉讼的深层次监督和全方位治理。结合多年工作实践,笔者建议,坚持问题导向,从更新工作理念和优化监督机制上着手。具体而言,要着力于构建和完善发现、查办、惩治虚假诉讼的工作机制,以系统思维推动检察一体履职,通过运行高效顺畅的办案机制,激发基层检察机关内生动力,凝聚不同检察业务部门和上下级检察机关的监督合力,实现基层检察机关虚假诉讼监督工作高质量推进。

## 运用系统思维开展虚假诉讼监督的三个维度

推进基层检察机关虚假诉讼监督工作高质量开展,要在工作理念上强化系统思维,进一步促进案件突破,深化监督层次,提升监督效能。所谓系统思维,是指以系统论的原理和观点为指导,对事物进行分析和认识的思维方式。它把事物作为一个系统,从系统和要素、要素和要素、系统和环境的相