

2021年,民事检察理论研究坚持以习近平法治思想为指导,更加聚焦民事检察重大理论和实践问题——

以民事检察理论研究服务民事检察高质量发展

冯小光 衣小慧

回首2021年,民事检察理论研究坚持以习近平法治思想为指导,及时回应民事检察关切,更加聚焦民事检察的重大理论和实践问题,为民事检察工作提供理论支撑和智力支持,着力促进理论与检察实践的融合发展,持续拓展出一条具有中国特色的新时代民事检察发展路径。

民法典实施背景下的民事公益诉讼精准监督

精准监督,作为新时代民事诉讼监督的基本理念,具有高度指导意义。民法典的正式实施进一步确立了民事商事案件的体系化框架,为开展民事检察精准监督提供了实体法依据。实践中,如何以精准监督理念引领民事检察工作创新发展,真正做强民事检察工作,是民事检察理论研究领域的一项重要课题。

(一)精准监督的内涵结构。检察机关对于民事诉讼的法律监督要着力于选准案件、用准措施、求准效果,重点在“精准”。“精”是要注重选择在法治理念、司法活动中具有创新、进步、引领价值的典型案例,努力做到监督一件,促进解决一个领域、一个地方、一个时期司法理念、政策、导向问题;“准”是要做到案件事实认定清楚、法律适用正确,在此基础上根据案件具体情况,选择适当的监督方式。民事诉讼精准监督并未改变民事公益诉讼监督的本质,而是对监督标准、监督质效等提出了更高的要求。精准监督的功能在于制约法院的民事审判权、保障当事人的诉权、维护司法的公正性。

(二)精准监督的衡量标准。民事精准监督应当秉持公权监督与私权救济相结合的民事检察思维。精准监督的衡量标准主要包括:案件类型选取、监督程序开展、监督方式确定、监督效果形成是否准确,以及人民群众的满意度是否达标。精准监督不仅仅是监督理念,也是监督标准,还是监督程序和监督步骤,贯穿民事公益诉讼检察监督的全过程和各领域。

(三)精准监督的实现路径。开展民事检察监督,要坚持法定性与必要性相结合,精准开展民事检察监督要求。抓住分化、分块、分类、分层、分流并厘清它们之间的相互关系,是精准开展民事检察监督的基本逻辑。通过立法完善民事(再审)检察建议的程序性规定,增加检察机关支持起诉的规范性条款,明确检察和解协议的效力,增加检察机关调查核实的强制性、保障性规定。健全全方位公开的检察办案机制,完善案例指导制度,以法治思维推进民事检察公开听证,加强类案监督机制,坚持强基导向,构建多层次多维度的工作格局,充分运用信息化、智能化手段推进民事检察工作。采取加强全案阅卷复查、重点阅卷复查和必要的调查核实工作等方式实施对民事公益诉讼案件进行精准监督。以精准监督理念为引领,增强基层民事检察监督实效。针对法院审级职能定位改革给民事检察带来的影响,有论者建议检察机关加强基层民事检察力量配备与专业化建设,深化繁简分流工作机制,理顺同级监督与提请上级监督的关系。

民事公益诉讼类案监督机制

2021年4月,最高检印发《“十四五”时期检察工作发展规划》,提出探索建立类案监督机制。2021年11月最高检印发四件民事检察类案监督典型案例,以办案促办案,发挥了类案监督对制度构建的创新、引领作用,实现了案件办理政治效果、法律效果、社会效果相统一。

(一)开展民事公益诉讼类案监督的理论基础。类案监督存在狭义和广义之分,类案监督是一种系统性的工作范式,建议从广义的角度界定。民事类案监督应针对在基本事实、争议焦点、法律适用等方面具有相似性的民事案件在裁判尺度、裁判规则上的一致性进行检察监督。

(二)开展民事公益诉讼类案监督的实践价值和现实困境。与个案监督相比,类案监督可以起到“监督一类,纠正一片”的良好效果,是检察机关在新时代发挥检察职能的重要体现,对于拓展民事检察监督范围、提升民事检察监督效果、增强民事检察监督公信力意义重大。但类案监督制度仍存在着程序启动主体及方式尚不明确,监督对象及范围缺乏法律依据,个案特殊性可能影响类案监督的精准性以及检察机关内部司法资源配置不均衡等问题。

(三)开展民事公益诉讼类案监督的合理路径。类案监督针对的问题源于个案,但并不是个案监督中发现问题的简

2021 检察理论研究盘点

民事检察篇

□民事检察理论研究坚持以习近平法治思想为指导,及时回应民事检察关切,更加聚焦民事检察的重大理论和实践问题,为民事检察工作提供理论支撑和智力支持,着力促进理论与检察实践的融合发展,持续拓展出一条具有中国特色的新时代民事检察发展路径。

□如何以精准监督理念引领民事检察工作创新发展,真正做强民事检察工作,是民事检察理论研究领域的一项重要课题。



冯小光

单集合,而是要善于运用系统方法从典型案例中剖析发现倾向性、普遍性问题。应当发挥民事检察指导性案例类案监督引导作用,组织检察官认真学习指导性案例和典型案例,快速提高办案能力,提升监督质效。民法典的编纂体例为民事检察类案监督提供了重要指引。充分运用大数据、人工智能等现代科技手段,树立以数字化为引领的类案监督理念,建立以类案类别为纽带的信息共享机制,完善以类案监督点为核心的识别机制,构建分类分层的类案监督机制,同时,可以借助专家学者等“外脑”智力支持,运用专业领域的独有优势充分研判,为类案监督提供建设性意见参考。

民事检察支持起诉

检察机关支持起诉制度作为人民检察制度的重要组成部分,长期以来,为寻求诉讼救济的特殊群体提供无偿法律帮助。2021年12月23日最高检发布的第三十一批指导性案例(民事支持起诉指导性案例)是“检察为民办实事”生动实践的充分反映。

(一)支持起诉的案件范围。民事权益受到侵害的单位或者个人,经有关行政机关、社会团体等部门履职后仍未实现最低维权目标,具有起诉维权意愿,但因诉讼能力偏弱不能或不敢提起民事诉讼的,检察机关可以支持其向法院提起民事诉讼。关于检察机关民事支持起诉的对象和范围,结合近年来检察机关支持起诉工作的探索实践,以此来确定支持起诉的案件范围。检察机关开展的支持起诉,多针对相对弱势、困难的一方,特别是诉讼能力明显偏弱的群体。

(二)支持起诉的方式和程序规范。诉前支持是目前支持起诉最主要的工作方式,通过在诉讼前期对诉讼能力欠缺的一方当事人提供法律方面的支持,平衡当事人双方的诉讼能力来实质化解纠纷矛盾。检察机关支持起诉并非代替当事人行使诉权,不能独立启动诉讼程序。检察机关在支持起诉过程中,可以提供法律咨询、协助收集证据、提出支持起诉意见书、协调提供法律援助和出庭宣读支持起诉意见书等帮助。检察机关不宜依职权主动代替当事人调查取证,赋予检察机关在支持起诉过程中享有调查核实的权利,也

应有一定的限制。

民事检察和解制度

党的十九届五中全会对于社会治理中司法机关的积极参与提出了新的要求,检察机关除了承担法律监督的职能之外,还要肩负起化解社会矛盾与纠纷的责任。新时代民事检察和解制度体现了检察机关法律监督与解决纠纷双重职能,具有较好的实践价值。

(一)适用民事检察和解的案件类型。2021年8月1日起施行的《人民检察院民事诉讼监督规则》(下称《监督规则》)对民事检察和解制度进行了原则性的规定,理论界对于适用民事检察和解的案件类型未形成统一意见。检察机关应区分不同申诉案件类型,针对具体情形加以判断是否可适用检察和解。

(二)民事检察和解的效力。检察和解本质属性上,检察人员只是发挥了更多的引导作用,最终权利的处分和义务的承担要由双方当事人确定。因当事人和解作出终结审查决定后,对当事人再次提出监督申请的,根据《监督规则》的规定,不予受理,检察人员应当将此风险在和解阶段告知当事人。检察和解协议以即时履行为原则,分期履行为例外。

民事检察听证制度

民事诉讼监督案件听证制度是新时代民事检察部门实现精准监督的重要手段。最高检党组对于充分发挥听证制度功能、做强民事检察工作提出了新的要求。

(一)听证制度的理论依据和法治意义。最高检于1999年通过的《人民检察院办理民事行政抗诉案件公开审查程序试行规则》可视为民事检察听证制度的起源。2013年最高检通过的《人民检察院民事诉讼监督规则(试行)》设专节规定了组织听证程序,标志着民事检察听证制度正式确立。

公开听证有利于转变办案方式,规范检察权的运行,提高检察办案的专业程度和司法公信力,确保检察机关精准监督,更好地行使法律监督职责,有利于化解社会矛盾,修复社会关系,有利于检察机关服务助推经济社会高质量发展。

(二)民事听证制度存在的问题。实践中检察公开听证存在以下问题:开展不广泛不平衡、公开听证案件的选取标准不明确,缺乏可操作性;听证启动程序的标准较为模糊,无权利救济程序;听证缺少风险评估机制,且公开听证的程序不完善,缺少回避程序;听证员的结构单一,选任程序尚不规范,未形成高效的听证员选任机制。

(三)民事听证制度完善建议。明确公开听证案件的选择标准,对于涉及国家秘密、个人隐私、经当事人申请确属商业秘密等案件应当采取不公开听证的方式进行。完善听证员选任机制,建立听证员库,结合案件类型、双方争点等,优先选择专业背景与案件类型相符的听证员。对涉及危险、舆情等因素综合评定后制作风险防控预案,必要时召开听前会议,了解事实和证据情况,梳理案件争议焦点,为公开听证做准备。应当充分尊重当事人的处分权,当事人自身无力委托代理人的,检察机关可以考虑在全国范围内设立基金,建立一套特色法律援助制度。建立公开听证权利救济机制,积极拓展听证方式,推动听证转为“线下+线上”的“互联网+”模式。关注听证笔录的记录和效力规则,确保真实全面记录听证过程和

内容,并建议对听证评议意见作为办案参考依据的重要程度作出明确规定。

民事虚假诉讼检察监督

在最高检虚假诉讼监督指导性案例的指引和“五号检察建议”的带动下,全国民事虚假诉讼监督工作蓬勃开展,已成为民事检察工作的重要亮点和新的业务增长点,并由专项监督模式逐渐转变为常态化监督。

(一)虚假诉讼的概念界定。虚假诉讼在刑事方面,其概念问题已得以明确。刑法修正案(九)颁布以来,虚假诉讼行为为正式入罪。而在民事领域,2015年最高人民法院颁布实施的《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第190条第2款正式出现了“虚假诉讼”这一表述。学者们基于不同出发点对民事虚假诉讼的内涵与外延均有不同见解。关于恶意串通是不是虚假诉讼的必要条件,理论上一直存在争议。

(二)民事虚假诉讼检察监督的困境。一是案件线索发现难。由于民事虚假诉讼监督时机滞后,虚假诉讼案件

系双方当事人合谋制造,具有很强的隐蔽性和形式多样化特征,且监督的智能化、信息化程度不足等原因,民事虚假诉讼监督的线索发现较难,获得案件线索的来源不畅。二是调查取证难。实践中检察机关对有关单位或个人无正当理由拒不配合调查取证的问题往往束手无策,导致依法履行法律监督职责受阻,究其原因在于民事检察部门调查核实的相应立法授权与配套措施保障尚不完备。三是监督效果不显著。我国当前的法律并没有建立一套有效应对民事虚假诉讼的制度,在现有的法律规范和制度下,司法裁判人员很难发现和有效惩治虚假诉讼。

(三)民事虚假诉讼检察监督完善建议。一是更新监督理念,统一法检认识,明确监督范围。针对“监督难”的问题,检察机关应致力于推动完善虚假诉讼检察监督的顶层设计,以达到从根本上解决问题的效果。有必要在民事诉讼法中进一步明确虚假诉讼的范畴,以解决司法实务中判断标准不统一的问题。要加强法院与公安机关、检察机关等部门之间的衔接,统一虚假诉讼认定标准,细化工作流程。二是建立多渠道案件线索发现机制,主动挖掘线索。精准挖掘线索,破解虚假诉讼“发现难”问题。建立虚假诉讼案件线索提级管理和线索研讨制度。与此同时,积极运用人工智能、大数据技术,研发办案辅助软件,发现虚假诉讼线索,提高发现线索的能力。三是强化调查核实效果,提升监督刚性。应当着力细化检察机关对虚假诉讼调查核实的适用程序,明确检察机关调查核实的行使边界。要强化诉讼服务中心法治宣传阵地功能,推送打击虚假诉讼典型案例,推动社会诚信、司法诚信体系建设,提升司法治理能力。四是强化内外联动与多部门协作,形成监督合力。检察机关内部形成合力,有助于实现职能上的互补,维护公平和正义。强化外部协作,提升信息共享及其他相关机关的协调配合,建立信息共享、联网查询、线索移送、案件协查等协作配合机制,减少不必要的工作阻力。

民事执行检察监督

最高检于2021年5月制发了第二十八批指导性案例(检察机关民事执行监督主题),为指导各地检察机关依法

办理民事执行监督案件,进一步强化民事执行监督职能,提高执行监督精准度提供了思路。

(一)强化民事执行监督的方式。对倾向性问题,及时提出检察建议,促进执行规范化建设。加强对民事非诉法律文书执行中违法情形的监督,从源头上促进仲裁和公证严格依法规范进行。做好与法院衔接配合工作,积极协调法院将不当终结本次执行、消极执行等群众反映强烈的执行案件信息纳入共享平台,并加强监督。应准确厘定消极执行的内涵、外延,确立消极执行判断标准,关注责任财产执行主要环节。在执行监督的全流程中要秉持检察监督的谦抑性原则,监督时既要尊重当事人的自主权,也要充分尊重法院的执行活动。

(二)民事执行监督的调查核实权。民事执行监督调查核实权行使的司法供给与司法需求不平衡现象较为突出,检察机关应当加强此领域调查核实的时效性。调查核实权的行使应当尊重司法规律,根据办案需要,结合《监督规则》有关规定,采取灵活的手段和方式进行,但应确保不滥用、不损及当事人和其他利害关系人的合法权益。

民事审判深层违法行为的检察监督

现行民事诉讼法第208条第3款规定,各级检察院对审判监督程序之外的其他审判程序人员的违法行为,有权向同级法院提出检察建议。《监督规则》对审判人员违法的监督进一步进行了细化规定。

(一)深层次违法监督中调查核实的法律属性。对于审判人员违法等直接危害司法秩序,造成程序不公的情形,无论是否收到涉及有损司法程序公正的线索和相关证据,检察机关都应启动司法程序合法性调查核实作为一项前置的工作程序,而不是案件受理审查程序的一项附带性工作。上下级检察机关可充分发挥检察一体优势,根据调查核实结论考虑如何启动监督程序。在审判行为违法监督案件中,调查核实权运用应当更为积极、扩张,效力强度上更具刚性。

(二)深层次违法监督中调查核实的内外衔接问题。就系统内部而言,民事检察部门应当与刑事检察部门建立审判人员违法监督一体化机制。就系统外部而言,民事检察部门应当加强与纪委、监委常规化的沟通衔接。如果审判人员的违法行为与履行审判职责无必然关系,检察机关不宜采取监督措施,可以将问题线索移送监察机关、公安机关等处理。

(三)深层次违法监督中调查核实的法律保障问题。落实检察机关必要时调取包括副卷在内的全面调卷权,明确调查核实对象包括全部审判工作人员,对案件涉及的当事人及鉴定人、证人、翻译人等其他诉讼参与主体的违法行为也必须纳入调查核实范围,明确妨碍调查核实权行使的法律责任,构建执法司法信息共享平台,借助大数据共享机制打破信息壁垒。

其他制度

(一)民营经济、刑民交叉以及产权保护问题。推进民事检察在服务保障民营经济上的全方位、深层次监督,对接企业司法需求,为企业构建良性、互动的新型检企关系,为民营经济发展、民营企业转型升级提供更好的民事检察产品。党的十八大以来,党中央反复强调应加强产权保护,在涉产权保护的司法实践中,刑民交叉诉讼是一个长期存在的难点与痛点,依法、公正、准确办理刑民交叉案件,对检察机关民事检察部门在新时代实现精准监督的目标意义重大。在民事检察审查案件时,应贯彻类型化思维。对于非基于“同一事实”的刑民交叉案件中民事案件中止审理的条件,应当具体案件具体分析。

(二)《监督规则》出台背景下的复查制度。《监督规则》的颁布实施,标志着复查制度由原来内部规范性文件规定的探索性工作正式上升为司法解释确立的一项民事检察制度。控告申诉检察部门对申请复查案件负有初核职责,初核在本质上是程序性审查,与民事检察部门的实体审查不同。民事检察复查案件时,如果查明案件实体处理结果并无不当,应予复查维持原不支持监督申请决定,但对于存在司法瑕疵的案件,可予以维持原处理决定的同时,在复查决定书中指出相关司法瑕疵。

(作者分别为中国法学会检察学研究会民事检察专业委员会常务副主任、最高人民检察院第六检察厅厅长,国家检察官学院讲师。文章详见《人民检察》2022年第3期)

