

破解基层院民事裁判监督案件“四难”之策

□罗关洪 蒋昌林 李晓红

《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》明确提出，检察机关要健全抗诉、检察建议等法律监督方式，增强监督的主动性、精准度和实效性。为深入贯彻中共中央要求，推进“四大检察”“十大业务”全面协调充分发展，2022年，最高人民检察院部署开展“质量建设年”活动，要求全国检察机关民事检察部门持续更新监督理念，精准履行监督职责，办理一批在法治理念以及司法活动中有纠偏、创新、进步、引领价值的典型案例。面对新时期的新要求，基层检察院民事检察部门要积极应对民事裁判监督案件存在的“四难”问题，不断提升民事检察监督案件的办案质效。

一是案件线索发现难。由于监督者与被监督者之间存在信息壁垒，公众对检察机关的监督职能了解不多，检察机关获取监督线索的渠道较窄。另外，因民事诉讼法规定的同级监督和提请上级院抗诉模式，多数民事裁判监督案件集中于市级以上的检察院，基层检察院民事检察部门常常需要“找米下锅”，案件线索匮乏制约着民事检察监督质效的显现。

二是找准监督点位难。基层检察院的民事检察业务虽起步较早，但相比刑事检察业务来说，仍是短板和弱项。从事民事检察业务的办案人员大多从刑事检察部门或其他部门转行，不熟悉民事检察业务和法院的审判业务，难以发现案件的“硬伤”、找准检察监督点

位。机构改革后，大多数基层检察院民事、行政、公益诉讼检察业务“三合一”，民事检察办案人员还要从事其他检察业务，难以做到专心专注，业务能力提升缓慢，难以提出高质量的监督意见。

三是监督意见采纳难。因社会生活纷繁复杂，民事法律关系包罗万象，民事案件的处理常常出现分歧，不但法检之间容易出现分歧，就是法院内部、检察机关内部也常常观点不一。

四是矛盾纠纷化解难。进入检察监督环节的案件，多数经过三级法院审理，即便是小额诉讼等一审终审的案件，除虚假诉讼等特定案件外，大多数案件申请检察监督也必经法院的再审程序。可以说，检察机关受理的民事裁判监督案件，经过法院调解或几轮审判，时间跨度长，当事人积怨较深，纠纷化解难度大。

欲破解民事裁判监督案件存在的“四难”，笔者通过梳理总结多年的办案经验，提出如下应对之策：

第一，拓宽案件线索来源渠道。一是重视当事人的来信来访。无论控申检察部门还是其他业务部门，对于来信来访都要认真对待，仔细审查，从中发现有价值的监督线索。二是建立良性的检律沟通机制。法院裁判是否正确，诉讼一线的律师等诉讼代理人往往非常清楚，可以采用座谈会、定期或不定期听取诉讼代理人意见的方式，从中发现有价值的监督线索。三是加强内外协作。内部加强与刑事检察部门的协作，可以发现有价值的虚假诉

讼监督线索，主动争取上级院交办，缓解生效裁判监督案件的“倒三角”问题；外部加强与党委政法委执法监督部门、人大、政协、监察委等受理信访举报部门的协作配合，从人民群众的信访举报中发现监督线索。四是加大宣传力度。让更多的百姓知晓检察机关的民事检察监督职能，以便他们在遭遇不公正的裁判时，可向检察机关申请监督，寻求更多的救济途径。

第二，精准提出检察监督意见。一是配备专业化的办案力量。木业有专攻，专业的事交给专业的人来办，多数基层检察院虽无法设立单独的民事检察业务部门，但可设置专办民事检察监督案件的办案组，且人员不应频繁变动，也可从法院引进专业法官等解决人才储备不足的问题。二是认真听取各方意见。兼听则明，偏听则暗。办案人员除认真听取申请人意见外，还要认真听取其他当事人意见，明确争议焦点，准确把握案件事实及证据情况，同时，也可听取原案审判法官意见，了解审理时作出的裁判的理由和考量。三是善于借助专家智库力量。如案件疑难复杂，法律关系交织、各方意见分歧较大时，可以召开研讨会，聘请教授、专家就案件争议问题发表意见，为办案提供参考。四是严格依照法律规定提出监督意见。民事诉讼法第207条规定了应予再审的十三种情形，《人民检察院民事诉讼监督规则》对其四种情形又作出了更加具体的规定，最高检发布的指导性案例和典型

案例，都是高质量提出监督意见的重要遵循和参考。

第三，多措并举提升监督质效。一是与法院建立三个层面的沟通协调机制。即案件承办人之间、部门与庭室之间、法检两长或分管领导之间的协调沟通机制，将“双赢多赢共赢”理念传递给法院，阐明检察监督与法院审判的终极目的具有一致性，更是正确适用法律，实现公平正义。二是派员出席再审案件的庭审。对市级以上检察机关提出抗诉的案件，法律明确要求检察机关应派员出庭。而对基层检察院提出再审检察建议的案件，法院裁定再审并开庭审理的，民事诉讼代理人没有规定检察机关必须派员出庭。实践中，各地做法不一，为提升监督质效，可依据“两高”业务部门下发的《关于办理民事訴訟检察监督案件若干问题的会议纪要》的要求，与法院沟通协调，派员出席再审法庭，阐明监督意见。三是及时采取跟进监督措施。在提出监督意见之前，基层检察院要及时向上级检察院汇报，听取上级检察院的指导意见，提出的监督意见没有得到同级法院采纳的，要及时启动跟进监督程序，通过上级检察院抗诉的方式纠正法院确有错误的裁判。四是主动移交案件线索。如监督意见未被采纳是审判人员个人原因的，办案部门要及时进行研判并收集相关证据材料，如审判人员存在故意或重大过失、涉嫌违法犯罪的，及时将线索移交给相关部门处置，善于借助外部力量增强检察监督的刚性。

第四，“如我在诉”用心解

纷促和。一是用好调查核实权。对不涉国家利益和社会公共利益案件，和解案的办案效果常常优于提出监督意见，当裁判认定的法律真实与案件的客观真实相悖，基于法院裁判认定的法律真实开展和调解沟通机制，将“双赢多赢共赢”理念传递给法院，阐明检察监督与法院审判的终极目的具有一致性，更是正确适用法律，实现公平正义。二是派员出席再审案件的庭审。对市级以上检察机关提出抗诉的案件，法律明确要求检察机关应派员出庭。而对基层检察院提出再审检察建议的案件，法院裁定再审并开庭审理的，民事诉讼代理人没有规定检察机关必须派员出庭。实践中，各地做法不一，为提升监督质效，可依据“两高”业务部门下发的《关于办理民事訴訟检察监督案件若干问题的会议纪要》的要求，与法院沟通协调，派员出席再审法庭，阐明监督意见。三是及时采取跟进监督措施。在提出监督意见之前，基层检察院要及时向上级检察院汇报，听取上级检察院的指导意见，提出的监督意见没有得到同级法院采纳的，要及时启动跟进监督程序，通过上级检察院抗诉的方式纠正法院确有错误的裁判。四是主动移交案件线索。如监督意见未被采纳是审判人员个人原因的，办案部门要及时进行研判并收集相关证据材料，如审判人员存在故意或重大过失、涉嫌违法犯罪的，及时将线索移交给相关部门处置，善于借助外部力量增强检察监督的刚性。

（作者单位分别为四川省彭州市人民检察院、四川省人民检察院、四川省彭州市人民检察院）

观点速递

构建“辅助+协同”的民事支持起诉制度

□王惠慧

检察工作视野下的民事支持起诉是指当具有维权意愿的私主体因自身能力不足，难以利用诉讼方式解决矛盾和弥补受损利益时，检察机关可通过民事支持起诉方式为其提供帮助。现行民事诉讼法中有关于民事支持起诉制度的概括性规定，其立法目的在于维护私主体的合法权益，具体做法是由相关单位支持诉讼能力薄弱的民事主体向法院起诉，通过提供无偿的法律帮助维护其合法权益。在该制度的总体设计中，发起主体包括机关、社会团体、企事业单位。检察机关开展民事支持起诉工作，既是维护公民基本权益、参与社会治理的体现，也是向内优化检察权运行机制的路径之一。而现实情况是，各地检察机关适用支持起诉制度的办案数量有较大差距，在具体操作上也存在不同做法。对此，笔者认为，应当优化认知结构，让该项制度真正发挥其应有的效用。

结合实践来看，基层检察院受理案件数量较大，其日常履职与广大人民群众的命财产利益直接相关，本应是民事支持起诉制度运用最多的场合，但该项工作却在基层检察院长期处于边缘地位，一些基层检察院甚至

无相关实践。而在已有的司法实践中，关注点也更多地集中于残疾人、老年人、农民工等少数几类传统意义上的弱势群体，未能充分关注新形势、新背景下该制度应当服务的潜在主体。

究其原因，一是受介入方式所限。对于传统的民事检察职能而言，检察机关可以依职权或者依申请启动监督，但支持起诉必须是在当事人有维权意愿的情况下，依当事人申请，检察机关才可以介入。而现实生活中，对检察机关支持起诉职能有所认识的当事人并不多，主动申请支持起诉的当事人就更少了；二是规范文本缺失导致。在中国法律检索系统中，全文包含“支持起诉”字样的规范一共29部，其中法律2部，地方性法规26部，司法解释1部。2部法律分别是民事诉讼法、军人地位和权益保障法，司法解释是《人民检察院公益诉讼办案规则》，另外26部地方性法规也多属部分省、市、经济特区公益诉讼工作的开展方式。真正对检察机关司法实践有指导作用的，仅有民事诉讼法第15条的规定，而该条文却过于笼统和简洁，对支持起诉的对象、参与方式、具体程序等均缺乏明确规定。

因此，要切实推动基层检察院的民事支持起诉工作有序开展，应当有针对性地完善立法、出合规范。笔者认为，若将民事支持起诉程序做阶段性区分，可大致分为三个环节。通过各环节的有效衔接，可最终构建起“辅助+协同”的民事支持起诉制度。

第一个环节在于收集线索，及时对接申请人，主要体现自愿原则和诉讼平等原则。从实践来看，民事支持起诉工作最主要的堵点在于线索发现难。对部分存在支持起诉需求的群众因不了解相关法律法规而缺乏求助渠道、诉求解决难等问题，检察机关要主动适应新形势新变化，运用现代信息技术，通过多渠道、全方位的宣传，提升检察机关支持起诉职能的公众知晓度。考虑到便民因素，对民事支持起诉的科技赋能可以从轻应用或小程序入手，尝试开发一些方便当事人掌上操作应用的轻应用，使得有需要的群众能够及时反馈需求，实现申请“一次不用跑”，检察机关也可通过后台的登记信息迅速与申请人取得联系。

第二个环节在于调查核实，依法启动程序，主要体现处分原则和支持法院依法独立行使审判权原则。在疏通了线索发现难的堵点后，民事支持起诉工作开展难题变成了如何实现精准帮扶。检察机关必须及时对相关

线索进行回访核实，全面了解当事人的案件情况及相关诉求，有针对性地开展筛选、分类、汇总、审查等工作。对不符合受理条件的，及时引导申请人另寻解决渠道；对符合受理条件的，及时予以立案办理，对同类、相关案件进行统一办理，依法为申请人提供辅助。

第三个环节在于延伸职能，扩大办案效果。坚持系统思维，通过健全完善内外部案件线索移送、案件研判会商、案件信息共享、“回头看”等工作制度，一体推进融合履职的民事支持起诉工作模式。如发现可能满足司法救助条件的，及时将线索移送相关业务部门依法办理，打破部门壁垒和职能界限，实现办案一体化、人员调配一体化、资源配置一体化的工作格局。

另外需要注意的是，不可将民事支持起诉的参与方式同上述程序混为一谈。支持起诉实践中常见的检察机关参与方式有提供法律咨询、协助收集证据、提出支持起诉意见、协助提供法律援助、出庭宣读支持起诉意见书等。这些方式均是为了补充当事人的诉讼能力，从客观上实现诉讼平等。而以上方式也并非完全罗列，实践中如有必要，启动主体也可在厘清权责、严格遵守有关

规定的基础上采取其他方式参与其中。总体上看，民事支持起诉工作在参与方式上趋向灵活，但仍需具备完整的程序运行模式，即设置工作开展的起点和终点。简言之，参与方式可以多样化，程序则须加以明确。

总之，要使民事支持起诉制度最大限度地发挥作用，一定要向内优化检察权运行机制，并通过实践挖掘更多的案件类型及参与方式。不仅要通过向公众宣传和推广好民事支持起诉制度，发挥实践丰富地区的示范作用，以此鼓励弱势群体通过借助该项制度捍卫自身的合法权益；还要在具体机制上加以完善，依照最高检《民事检察部门支持起诉工作指引》的各项规定，明确检察机关支持起诉案件类型的范围，进一步完善审查、告知、举证和诉讼参与程序的各个环节和细节。同时，检察机关还应当积极主导发布相应规则，敏于发现普遍问题，并在此基础上健全制度机制，促进民事支持起诉制度的规范化建设，指导解决实践中的操作问题，构建起更为关注特殊群体切身利益、充分尊重广大人民群众的起诉意愿、提升基本权利之保护力度的民事支持起诉制度。

（作者单位：长江大学、湖北省石首市人民检察院（挂职）

□邱唐

民法典第680条规定：禁止高利放贷，借款的利率不得违反国家有关规定。这是我国首次以法律的形式和高度明确禁止高利放贷行为。其实在古代，无论在立法层面还是在司法层面，我们的先民已经开始对高利放贷行为进行法律监管与规制了。

借贷行为是人类经济社会发展到一定阶段后必然出现的一种经济现象，在中国社会很早就开始流行开来。就出土的法律文献而言，包山楚简第103条至第119条，即所谓的“黄金简”中，便留下了楚怀王七年（公元前322年）楚国地方政府之间借贷以纾解旱灾的记录。其在睡虎地秦简中，《仓律》《司空律》中都有地方官吏或者服役者向官府借粮的相关规范，而《厩苑律》中则有一般民众向官府“假铁器”“假公器”的记录。但当时的借贷一来仍以实物为主要标的；二来未见非常明确的利息数额记载，一般认为以无息或者低息为主。但传世文献方面则有不尽相同的体现，成书于战国至秦汉的《管子》已经有明确的以牟取利息为目的的借贷行为，甚至是高利贷的记载。其《轻重丁》篇记有专以借贷为业的富商“称贷之家”，其对于齐国百姓的贷款利息已经比较高了，据实须无的调查，齐国南方地区的借款利率已经高达50%。

到了汉代，借贷取息已经成为常态，此种贷款因其可以产生利息，犹母之生子，故被称为“子钱”，专营此业者则被称为“子钱家”。而汉时的“子钱家”多数具有高利放贷的属性。《史记·货殖列传》就记载了这样一个故事：吴楚七国之乱的时候，长安的一些列侯封君要去从军，向都中子钱家借贷，这些子钱家还对这笔贷款业务进行了一番“风险评估”，考虑到这些封君的封地都在关东，而战争胜负未定，因此对于这些贵族的还款能力产生怀疑而拒绝放贷。只有无盐氏拿出千金赏给他们，但利息定得高达十倍，无盐氏也因此致富。而晁错《论贵粟疏》中的一句“亡者取倍称之息”则更见汉时高利贷非偶然的存在。然而，我们也可以看到几乎同时期对于利益畸高行为的司法惩处。汉武帝元鼎元年（公元前116年）发生了一桩诸侯“取息过律”案，旁侯刘殷“坐贷子钱不占租，取息过律”，即放贷获利没有依规纳税，并且利率超过法定标准，尽管遇赦，依然被“免”，即削除了封爵和采邑。尽管本案有着削藩的时代背景以及皇室政治斗争的底色，但西汉的统治者显然已经注意到“取息过律”的社会危害性，此案也是目前所见对于高利放贷行为最早的司法裁判。之后的汉成帝建始二年（公元前31年），陵乡侯刘沂之后为“贷谷息过律”而遭“免”，足见西汉王朝对于高利放贷司法打击态度的一贯性。

中古以来，历代统治者更是试图从立法层面禁绝高利放贷行为。自唐迄清，历代法典正律都明文限定了官私放贷的利率，务求贷款维持在一个相对的低息状态。《唐六典》“比部郎中员外郎”条注：“凡质举之利，收子不得逾五分”，《宋刑统》则规定“诸公私以财物出举者，任依私契，官不为理。每月取利不得过六分……”“天下私举质，宜四分收利，官本五分生利”；元世祖忽必烈亦有诏书：“民间贷息以三钱为率”；而明清两代律典则规定“凡私放钱债及典当财物，每月取利，并不得过三分”，可见中国传统法定的借贷月利率大致在3%至6%这一区间。同时，历代律典还限制了利息总额的上限，一般不能超过本金数额，如《宋刑统》规定：“积日虽多，不得过一倍”；《大明律》《大清律》则规定：“年月虽多，不过一本一利”，并且还有罚则：“违者，笞四十。以余利计赃，重者，坐赃论。罪止杖一百。”

但据诸实践，似乎历朝超过法定标准的高利贷才是常态。以唐代为例，从出土的敦煌文书来看，绝大多数货币借贷文书中都有类似“举取银钱拾文，月别生利钱壹文”的表述，说明唐代敦煌地区借款月利率普遍在10%的水平，更有甚者，《杨三娘举钱契》《米十三举钱契》所载的月利率更高达20%，远远高出同一时期法律所定的利率标准。到了元代，则产生了一种年利率100%且次年转息为本、本利相生的“羊羔利”。元杂剧悲剧经典之作《窦娥冤》中窦娥的一切不幸遭遇就来自于这种本利对收的“羊羔利”，正是因为其父窦天章未仕之时向蔡婆婆“借了二十两银子，如今本利该银四十两”，其还不上高利贷，“只得将女孩儿端云送与蔡婆婆做儿媳妇去”，才有了后面的冤情变故。而明清两代，高利贷似乎更为稀松平常，连古典小说中都俯拾皆是。《三刻拍案惊奇》第十一回“捐金非有意，得地岂无心”就有农民支佩德为娶妻向邹副使借高利贷的情节，支原借得六两，陆续还了三年利息，却仍剩下本利四两未曾清账，足见盘剥之重。而《红楼梦》中王熙凤管理着贾府的月例银子放“印子钱”的情节更是为人熟知，第39回曹雪芹借平儿的口算了笔账：“他的公费月不到，上着的一两月钱。”王熙凤一房的月例在第72回有其夫自道：“我和你姑爷一个月的呢，再连上四个丫头的月钱，通共一二十两银子”，以最高额计算，一年就是240两，能翻出1000两的本息，利率之高实在令人咋舌。而书中另一个人物“醉金刚”倪二，则更是公开的专以“放重利债”为生的人物。凡此种种，足见明清时期高利贷之横行。

综上所述，中国古代无论是在立法还是在司法层面，对于高利贷都是勉力禁绝；但从社会实践来看，高利贷却大有屡禁不止、愈演愈烈之势。以古鉴今，杜绝高利贷对于维护社会主义市场经济秩序和人民正当权益而言意义重大，不仅要有法可依，更要在有法必依、执法必严的环节着力。

（作者单位：华东政法大学法律学院）

中国古代的高利放贷及其法律规制

钩沉

期为准。本案中，法院推送案件执行通知书的电话号码错误，卷宗中又无送达凭证，不能证明受送达人收到了执行通知书。

处理结果：检察机关经审查认为，在受送达人没有明确同意电子送达的情形下，执行法官通过错误的联系方式推送执行通知书，没有留存电子送达的相关凭证，且在没有确定受送达人是否收悉的情况下，继续推进案件流程，该案件执行存在违法情形，应予以纠正。检察机关向法院提出执行监督检察建议，建议法院执行人员严格遵守办案程序，法院也应加强教育培训，提高执行人员的业务素质和工作能力。法院采纳检察建议，表示在今后的工作中将严格把握电子送达的工作流程。

（作者单位：河南省新野县人民检察院）

实务解疑

□刘艳 张杰

2020年3月20日，何某以邻居朱某建房造成其房屋损坏为由向法院提起排除妨害纠纷诉讼，要求邻居朱某赔偿损失，何某向法院提供了朱某的电话号码A。在法院一审诉讼过程中，朱某在联系方式确认书上留下了电话号码B。一审法院判决朱某赔偿何某5000元。后朱某提起上诉，二审法院维持一审判决。因朱某没有主动履行判决确定的义务，2021年1月15日，何某向法院申请强制执行朱某的财产。法院通过电子送达方式向朱某电话号码A推送执行通知书，财产线索令等文书，法院随后强制执行朱某定期存单上的5000元。后朱某以法院没有通知其强制执行，案中无送达回执，造成其定期存单1500元损失为由向检察机关申请监督。

关于该案中，法院通过电子送达方式推送执行通知书，是否合法有效，存在以下三种观点：

第一种观点认为，法院的执行行为合法有效，法院强制执行已经生效的判决书所确定的内容，以被执行人不主动履行判决书确定的义务为前提，虽然法院在送达执行通知书时存在瑕疵，但不影响该执行行为的正确性。

第二种观点认为，法院送达执行通知书的行为违法，应当承担赔偿被执行入损失的责任。

第三种观点认为，法院的执行行为违法，应予纠正，但给被执行人造成的损失应由专门机关予以确认。

笔者同意第三种观点，理由如下：

首先，电子送达应遵从当事人自愿原则。民事诉讼法（2017年修正）第87条第1款规定，经受送达人同意，人民法院可以采用传真、电子邮件等能够确认其

收悉的方式送达诉讼文书，但判决书、裁定书、调解书除外。可见，采用电子送达需要经过当事人同意，但对于当事人同意的确认方式，是书面确认还是口头同意，是单独采用电子送达确认书还是直接在送达地址确认书中增加电子送达选项，法律未有明确规定。

《最高人民法院关于印发〈民事诉訟程序繁简分流改革试点问答口径（一）〉的通知》（法〔2020〕105号）第35条规定，电子送达以受送达人同意为前提条件，符合以下情形的，人民法院可以确认受送达人同意：第一，明确表示同意，即主动提出适用电子送达或者填写送达地址确认书；第二，作出事前约定，即纠纷发生前已在诉讼中适用电子送达作出约定，但此时需考察

送达条款是否属于格式条款，若提供制式合同一方未尽力提示说明义务的，对方当事人可以要求确认该条款无效。第三，作出事中行为表示，即在起诉状、答辩状中提供了相关电子地址，但未明确是否用于接受电子送达。此时一般应向当事人作进一步明确，明确该地址用途和功能是用于联系还是接受送达。当事人仅登录使用电子诉讼平台，不宜直接认定为同意电子送达。第四，作出事后的认可，即受送达人通过回复收悉、参加诉讼等方式接受已经收悉的电子送达。受送达人接受送达后，又表示不同意电子送达的，应当认定已完成的送达有效，但此后不宜再适用电子送达。

在上述案件中，在一审程序中朱某填写联系方式确认书时，

承办人未明确告知朱某该电话号码是用来通过短信推送诉讼文书，朱某作为农村老年人，打电话是其通讯的主要方式，法院通过短信推送执行通知书存在不当情形。

第二，短信推送诉讼文书，应以受送达人提供的电话号码为准。最高人民法院印发的《关于进一步加强民事送达工作的若干意见》（法发〔2017〕19号）第6条规定，当事人在送达地址确认书中确认的送达地址，适用于一审程序、二审程序和执行程序。当事人变更送达地址，应当以书面方式告知人民法院。当事人未书面变更的，以其确认的地址为送达地址。本案中，朱某向法院提供的是电话号码B，朱某的联系方式应以朱某确认的电话号码B为确定的联系方式，

而不能以原告提供的电话号码A为依据。

第三，采取电子送达方式，应当将送达凭证存卷备查。《关于进一步加强民事送达工作的若干意见》第12条规定，采用短信、微信等方式送达的，送达人员应记录收发手机号码、发送时间、送达诉讼文书名称，并将短信、微信等送达内容拍摄照片，存卷备查。同时，民事诉讼法第87条第2款规定，采用前款方式送达的，以传真、电子邮件等到达受送达人特定系统的日期为送达日期。即到达受送达人特定系统的日期为送达日期，一般来说，该日期与法院对应系统显示发送成功的日期一致，但受送达人证明到达其特定系统的日期与法院对应系统显示发送成功日期不一致的，以受送达人证明到达其特定系统的日