

2022年,民事检察理论研究始终坚持以习近平法治思想为指引,以贯彻落实《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》为主线,面对民事检察实践中出现的新问题、新情况,坚持问题导向,实事求是,与时俱进——

以扎实理论研究推动新时代民事检察工作高质量发展

□冯小光 戴哲宇

2022年,民事检察理论研究室在中国特色社会主义新时代的历史方位,始终坚持以习近平法治思想为指引,以贯彻落实《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》(下称《意见》)为主线,面对民事检察实践中出现的一系列新问题、新情况,坚持问题导向,实事求是,与时俱进,不断加强和深化民事检察理论研究,为推动新时代民事检察工作高质量发展提供理论支撑和智力支持。

民法典实施背景下的民事检察精准监督

精准监督是党中央对检察机关民事检察工作的顶层设计,是民事检察工作的重大理念革新。2021年6月,党中央印发《意见》明确提出,“精准开展民事检察监督。以全面实施民法典为契机,进一步加强民事检察工作”,这是新时代做强民事检察工作的基本原则和目标。2022年7月,最高检围绕民事生效裁判监督主题发布第三十八批指导性案例,该批指导性案例对于保障民法典统一正确实施和实现民事检察精准监督具有重要意义。

民事检察精准监督的内涵。学界对于精准监督的界定尚未形成共识。有论者提出,精准监督至少应包括以下内容:第一,理念的先进性;第二,行为的规范性;第三,标准的法定性;第四,方式的准确性;第五,效果的多元性;第六,结论的引领性。也有论者从民事检察的发展方向角度出发,认为精准监督是民事检察进入新发展阶段的必然选择,精准监督是回应新时代人民群众司法需求的必然选择,精准监督是协同主义诉讼模式的必然选择。

民事检察精准监督的边界。有论者提出,践行精准监督理念,严守法律为检察监督设定的行为边界,体现精准监督行为的规范性,依法行使检察权,同时尊重诉讼规律、司法规律。应当聚焦关键问题进行重点监督,以更精准地回应实践需求。

强化民事检察精准监督的路径选择。有论者提出,实现民事检察精准监督需要坚持系统思维和强基导向,构建精准发现、精准审查、精准处置体系化监督机制。为确保精准监督效果的实现,民事检察还应在监督方法上进一步落实跟进监督,在组织保障上夯实基层基础,在技术保障环节善用数字思维和现代化手段。还有论者建议,合理运用多种监督方式,寻求最佳监督路径;加强类案监督,增强监督的实际效果;从民事检察能动履职的角度完善精准监督办案机制,明确指导性案例的功能定位,进一步发挥指导性案例引领示范作用。

民事检察类案监督机制

2021年,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,完善类案识别发现、纠正和处理机制。有论者认为,随着民法典颁布实施,需要进一步丰富民事检察类案监督工作内涵,同时对检察机关开展民事检察类案监督工作也提出更高的要求。

类案监督的内涵。有论者提出,民事检察类案监督,是指对基本事实、争议焦点、法律适用问题等方面具有相似性的某类民事案件进行检察监督。类案监督作为民事检察监督方法之一,相对于个案监督而言,它能在“监督一类”案和纠正“一片”方面取得良好效果,这是新时代检察机关履行监督职能的重要内容。有论者概括类案监督的内容和前提,认为类案监督的内容包括对同类案件中的同类问题、不同案件中的同类问题以及同类案件中的不同问题开展监督。类案监督的前提是“类案的界定”,确定类案的相似性判断标准必须明确类案是什么、如何判定类案、需相似到何种程度三个问题。

开展民事检察类案监督的现实困境。关于类案监督的现实困境,有论者认为,检察机关民事检察类案监督工作仍存在缺乏具体工作规范指引、监督线索来源匮乏、办案人员精准把握研判能力不足、检察机关内部人力资源配置不均衡等问题。有论者认为,在监督内容方面,民事类案监督对深层次违法问题往往没有给予足够的监督力度,导致缺乏一定的含金量;在监督能力方面,民事检察人员对案件线索不敏感,缺乏熟悉商事法律知识、金融知识的检察人才;在监督机制方面,类案监督缺乏全面、科学、有效的规范和考核体系。

开展民事检察类案监督的合理路

径。在类案发现机制方面,有论者认为,一方面,检察机关要以民法典的编纂体例为指引,从重点领域入手提高类案问题意识;另一方面可借助智慧检务、大数据等科技手段,推动类案信息线索的收集和研判。还有论者认为,建立上下级检察院一体化监督机制,实现线索汇集移送。在完善民事检察类案监督工作机制方面,有论者建议优化类案监督考核指标,发挥民事检察指导性案例对类案监督的引导作用,推进检察类案监督与法院类案指导机制衔接。有论者认为,建立监督意见落实机制,完善跟进监督,切实保障类案监督效果。

民事执行检察监督

民事执行作为民事诉讼程序的重要组成部分,是人民群众合法权益得以实现的重要途径。检察机关对法院执行活动进行法律监督,对保障当事人和案外人合法权益以及维护司法权威具有重要意义。

(一)民事执行检察监督的现实困境

1.案源不足问题突出。当前民事执行监督案件虽然数量规模较大,但大量的监督案件仍是检察机关依职权启动,检察监督职能未能有效对接人民群众的司法需求。一方面,各级法院的民事执行案件数量巨大,法院一直都存在“执行难”“执行乱”的难题;另一方面,检察机关案源匮乏,大量问题未进入检察监督视野和渠道中来。

2.相关配套规定不足。民事诉讼法虽然给检察机关监督民事执行活动提供了法律依据,但缺少对监督方式、监督程序、监督效力等具体问题的规定。“两高”《关于民事执行活动法律监督若干问题的规定》虽规定法院对检察机关提出的检察建议在三个月内回复,回复意见应说明事实和理由,并附相关裁定。但实践中,由于规定内容的模糊性及部分法院对监督的排斥,检察建议的效力呈现出不确定性。

3.执行监督停留在表面化监督和瑕疵问题监督。民事执行监督呈现浅表

性、碎片化特点,主要体现在:重程序,轻实体;对监督多,对人监督少;类案监督比重不高,监督效果不理想。

4.对民事执行监督相关规定理解不一。虽然“两高”《关于民事执行活动法律监督若干问题的规定》第7条规定了检察机关应当依职权进行民事执行监督的四种情形,但办案机关对四种情形外的监督存在认识差异。其次,对执行监督前置程序认识不一。根据《人民检察院民事诉讼监督规则》第28条和《关于民事执行活动法律监督若干问题的规定》第6条,执行监督应遵循法院自我纠错优先原则,即执行监督申请人应穷尽法院救济程序,方可申请监督。但对于消极执行行为是否必须履行前置程序,法院之间、检察机关内部存在认识分歧。

(二)民事执行检察监督工作优化路径

1.启动机制方面。应通过建立长效宣传机制和线索移送机制,推动检法两院建立信息共享机制等方式,破解案源不足难题。

2.运行机制方面。对民事执行检察监督制度予以法律化,同时在立法中配足、配实民事执行检察监督权,确保该制度权威性运行。具体而言,通过在立法上加以规定或者检法两家共同发布司法解释,详细规定收到检察建议的法院负有及时规范回复及说明的责任,且纳入法官考核及责任机制中。

3.保障机制方面。更新民事执行检察监督工作理念,建立与完善相关的工作机制,增强质效。坚持辩证思维,树立双赢多赢共赢理念。通过优化民事执行检察监督考评体系,完善检察建议上级审查评价制度,落实责任倒逼机制,保障检察建议质量提升。

民事虚假诉讼检察监督

虚假诉讼检察监督,是检察机关民事检察监督职能的应有之义。2022年9月,最高检聚焦虚假诉讼新

领域新问题,发布虚假诉讼监督典型案例,为各地检察机关积极应对虚假诉讼新态势提供参考。

(一)民事虚假诉讼检察监督存在的问题

1.虚假诉讼监督线索来源匮乏。虚假诉讼案件本身具有很强的隐蔽性和形式多样化特征,且检察机关发现虚假诉讼的线索来源机制具有被动性、偶然性、非规范性、非常态化等问题,对虚假诉讼检察监督的启动助益不够。

2.检察监督力度不足。就检察机关虚假诉讼的监督范围来看,主要以事后为主,前期监督不足。虚假诉讼的检察监督方式由抗诉转向检察建议,监督的刚性不足。

3.民事检察调查核实权刚性不足。由于现行法律规定的调查核实权具有非强制性权力属性,行使上要遵循谦抑性原则以及调查核实的证明效力不明确,使得作为诉讼监督强化手段的调查核实权作用有限。

4.检察监督合力尚未形成。虚假诉讼监督的多方协作体系尚未完全建立,就立法而言,还缺乏统一、详尽、高效的立法性规范;就实践而言,各地探索还存在地域性差异,呈碎片化状态。

(二)民事虚假诉讼检察监督的完善路径

1.树立精准监督理念。在虚假诉讼检察监督的监督理念上应当树立精准监督理念,在监督策略上应当以事后监督为主要策略,在监督范围上应当包括判决、裁定、侵害国家利益和社会公共利益的调解书。通过对虚假裁判文书的监督,能够避免检察监督资源配置上的无谓浪费,在实现虚假诉讼精准监督的同时,助益于检察监督权威的树立和强化。

2.健全虚假诉讼监督线索发现机制。重点关注涉及民间借贷纠纷、离婚纠纷、追索劳动报酬纠纷、人民调解协议司法确认等民事案件,利用大数据设置程序关键节点异常预警机制,及时在信息共享平台中抓取、识别

案件线索。

3.完善调查核实权落实措施。做好证据收集与固定,保证监督效果。对虚假诉讼的调查取证,应从其不合理、不合逻辑之处着手,重点对双方法律关系及法律行为是否真实进行调查取证。注重运用询问当事人或案外人、走访相关单位、调取相关证据材料等各类调查核实手段,进行全方位查证。

4.完善虚假诉讼监督协作机制。虚假诉讼监督协作的核心是建立公检法三方的制度化、常态化合作机制。加强同公安机关、法院、司法行政机关的沟通协作,通过数据共享、线索通报、结果反馈等方式,对虚假诉讼形成打击合力。

民事检察支持起诉

民事检察支持起诉是民事检察制度的重要组成部分,长期以来检察机关通过支持起诉制度帮助特殊群体起诉维权,维护公平正义,促进社会和谐稳定。2022年3月,最高检第六检察厅发布了《民事检察部门支持起诉工作指引》,并围绕现阶段的工作特点,发布了一批支持起诉典型案例,进一步规范了民事检察支持起诉制度。

(一)民事检察支持起诉存在的障碍

1.法律规定较为原则,办案工作模式不一。民事支持起诉制度的法律依据是民事诉讼法第15条,但该条文规定较为原则。各地检察机关基于不同的认识和理解,产生了不同的工作办案模式。

2.能动司法特点显著,工作质效参差不齐。各地检察机关支持起诉工作开展不平衡的情况较为突出,部分地区对该项工作重视程度不够、工作理念落后、工作力度欠缺,导致工作局面难以打开。

3.内部职能存在交叠,部门协同联动不足。民事检察与公益诉讼检察、未成年人检察部分职能重合。现阶段,具有支持起诉职能的几个业务部门之间协同配合还不够,未能形成工作合力。

(二)民事检察支持起诉的制度构建

1.支持起诉的原则。关于检察机关民事支持起诉的原则,有论者认为包括自愿、诉权平等、处分、有限介入四项原则。此外,有论者提出适当性原则、支持人民法院依法独立行使审判权原则等原则。

2.支持起诉的范围。理论界和实务界对于支持起诉案件范围存在不同认识。有论者认为,在人身关系和财产关系领域涉及违法行为,而受害人又无力获得法律救济,且受害人需要通过司法救济才能避免违法行为的侵扰时,理论上就有适用支持起诉的空间。检察机关应进一步强化公共利益代表者和法律监督者的定位,广泛探索人格权侵权纠纷、劳动合同纠纷和追索抚养费、赡养费、养老金纠纷,以及预收消费款纠纷、婚姻家庭纠纷中支持弱势群体起诉的条件、方式,提升对弱势群体的司法保护力度。也有论者认为,从支持起诉的立法初衷和检察机关作为法律守护人的角色定位来看,应对检察机关支持起诉的案件范围适当限缩:民事权益受到侵害的单位或者个人,经有关机关、社会团体、行业协会、公益组织等以支持起诉方式为弱势群体维权后仍未实现最低维权目标,民事主体具有起诉维权意愿,但因诉讼能力偏弱不能或不敢提起诉讼的,检察机关可以支持其向法院提起民事诉讼。

3.支持起诉的方式。关于支持起诉的方式,有论者认为在充分尊重当事人意愿的前提下,在现行法律框架内,检察机关可以综合运用不同方式开展工作。在支持起诉过程中,检察机关可以提供法律咨询、协助收集证据、提出支持起诉意见书、协调提供法律援助、出庭宣读支持起诉意见书等等。还有论者认为,检察机关对公益案件支持起诉,支持方式呈现阶段性、局部性,除有涉及国家利益、社会公共利益等重大影响的案件外,检察机关支持起诉程序止于诉前,一般不参与庭审活动;确有必要出庭时,可以宣读支持起诉意见书,但不代替当事人行使诉权,不参与举证、质证等庭审活动。

(三)民事检察支持起诉的优化路径

在完善法律规定方面,有论者认为,应从立法层面完善法律规定,进一步明确民事检察和解的地位、适用范围和协议效力,尽快出台相关工作细则,建立健全民事检察和解风险评估预警、民事检察和解考核等配套机制。在检察和解适用对象方面,有论者认为,对于生效裁判认定事实清楚、适用法律正确、程序合法的案件,或者生效裁判虽有瑕疵,但对当事人实体权益影响不大,无再审、抗诉必要,抑或再审、抗诉可能引发新的社会矛盾,不利于当事人权益保护的案件,应是民事检察和解制度的主要适用对象。在完善工作机制方面,有论者认为,多层次检察院上下一体联动,发挥基层检察院在调查核实、矛盾化解和省市级检察院在力量调配等方面的优势,共同促进民事申请监督案件和解息诉。在保障民事检察和解效力方面,有论者认为,在以和解方式结案时,检察机关应当积极督促当事人及时履行和解协议。对于不履行协议的,要及时与法院进行衔接,经过法院司法确认赋予和解协议履行的效力,或者通过法院督促当事人及时有效履行协议内容。

(作者分别为最高人民法院检察院委员会委员、第六检察厅厅长、一级高级检察官,最高人民检察院第六检察厅四级高级检察官助理、中央财经大学法学院博士研究生。文章详见《人民检察》2023年第1期)



冯小光



文章详见《人民检察》

民法典实施背景下的民事检察精准监督

- 民事检察精准监督的内涵
- 民事检察精准监督的边界
- 强化民事检察精准监督的路径选择

民事检察类案监督机制

- 类案监督的内涵
- 开展民事检察类案监督的现实困境
- 开展民事检察类案监督的合理路径

民事执行检察监督

- 案源不足问题突出
- 相关配套规定不足
- 执行监督停留在表面化监督和瑕疵问题监督
- 对民事执行监督相关规定理解不一

优化路径

- 启动机制方面
- 运行机制方面
- 保障机制方面

民事虚假诉讼检察监督

- 虚假诉讼监督线索来源匮乏
- 检察监督力度不足
- 民事检察调查核实权刚性不足
- 检察监督合力尚未形成

完善路径

- 树立精准监督理念
- 健全虚假诉讼监督线索发现机制
- 完善调查核实权落实措施
- 完善虚假诉讼监督协作机制

民事检察支持起诉

- 法律规定较为原则,办案工作模式不一
- 能动司法特点显著,工作质效参差不齐
- 内部职能存在交叠,部门协同联动不足

民事检察和解

- 支持起诉的原则
- 支持起诉的范围
- 支持起诉的方式

存在障碍

- 民事检察和解工作中存在的问题
- 民事检察和解工作的优化路径