●坚持依法能动履职 提升法律监督质效

编者按 2022年11月25日,由中国政法大学诉讼法学研究院、最高人民检察院与中国政法大学共建检察基础理论研究基地联合主办,中国政法大学青年教师学术创新团队承办的“民事检察依法能动履职的实践经验与优化路径”研讨会在线上成功举办。来自民事检察业务一线的检察人员、专家学者等共同参与了话题讨论。现对部分参会检察人员的精彩发言予以摘发,供读者参考。

民事检察依法能动履职的实践经验与优化路径

最高人民检察院第六检察厅 滕艳军

2022年3月8日,在第十三届全国人民代表大会第五次会议上,最高人民检察院检察长张军所作的最高人民检察院工作报告贯彻了“能动履职”这一主线,强调检察机关在统筹发展和安全、办好检察为民实事、制约监督中依法能动履职,并通过依法能动履职,更深融入社会治理。检察机关对能动司法的总体态度是鼓励依法能动履职,从而把检察制度的优势转化为制度效能。当前,民事检察如何贯彻落实依法能动履职的新理念,是一个值得研究的重要课题。

民事检察依法能动履职的正当性与目标设定

从民事司法权的本质属性以及运行规律来看,民事检察依法能动履职亦具有正当性。民事检察权的本质属性是监督权,是对法院审判权(执行权)运行过程及运行结果的监督。目前民事检察的几项主要职能,如生效裁判监督、审判违法监督、执行监督和虚假诉讼监督,都体现了民事检察权的监督性质。近年来,最高检强调民事检察应当将公权监督与私权救济相结合,这并不是否定民事检察权的监督性质,而是对民事检察权行使后所产生的两种司法效果的总结和概括。既然是行使监督权,在一定程度上即要求积极能动履职,这是实现监督权的主要方式。特别是对于损害国家利益或社会公共利益的情形,审判、执行人员有贪污受贿、徇私舞弊、枉法裁判等违法行为的情形,当事人存在虚假诉讼等妨害司法秩序的情形,检察机关更应当依职权启动民事检察监督程序。应当说,能动性是民事检察的基本特征和运作规律,积极能动是其主要方面,消极被动只是对民事检察某个阶段的程序要求,是次要方面。

民事检察依法能动履职的目标是实现办案政治效果、社会效果和法律效果的有机统一。从政治效果层面来看,应当通过民事检察办案,厚植党执政的政治基础,即通过办好人民群众身边的“小案”,把以人民为中心体现在民事检察履职办案的各环节,为大局服务、为人民司法。从社会效果层面来看,应当通过民事检察办案,促进矛盾纠纷的实质性化解,这就要求民事检察践行新时代“枫桥经验”,树立矛盾实质性化解思维,充分运用检察智慧,积极引导当事人在法律框架内达成和解,实现案结事了人和。从法律效果层面来看,应当通过民事检察办案,实现精准监督,即注重办好在法治理念、司法活动中有纠偏、创新、进步、引领价值的典型案件,努力做到监督一件,推动一个领域、一个地方、一个时期司法理念、政策提升和导向转变。

民事检察依法能动履职的实践经验

最高人民检察院副检察长童建明在接受人民网专访时,提出了依法能动履职的“三种形态”,即在“被动受理”中、在“主动监督”中、在“溯源治理”中依法能动履职。这同样是对民事检察依法能动履职形态的精准概括。

第一,在“被动受理”中依法能动履职:全面加强民事生效裁判监督。民事生效裁判监督是民事检察的主责主业,从受理方式来看,大部分案件为依申请监督,符合“被动受理”的特征。近年来,全国民事生效裁判监督案件年均受理7.7万件,通过提出抗诉和再审检察建议年均监督1.58万件,在一定程度上形成了规模效应。再审改变率和再审检察建议采纳率逐年攀升,不断向精准监督的目标迈进。

第二,在“主动监督”中依法能动履职:不断加强虚假诉讼监督、审判违法监督与执行监督。这三类案件在实践中更多的是通过依职权的方式启动监督程序。2020年以来,全国检察机关办理民事虚假诉讼监督案件2万余件,已实现由专项监督转向常态化监督。部分省份办理的虚假诉讼系列监督案具有较大影响力,成效显著。审判违法监督与执行监督年均办案数量分别超过4万件和5万件,检察建议采纳率亦较高,但其中瑕疵类监督较多,类案监督和深层次监督不足的问题不容忽视,有待继续改进。

第三,在“溯源治理”中依法能动履职:前端向支持起诉延伸、末端注重检察和解,并通过案例指导与检察建议促进社会治理。近年来,全国检察机关年均办理支持起诉案件3万余件,不断加强对弱势群体利益的保护,进而实现以“我管”促“都管”;全国检察机关年均办理检察和解案件2000余件,因相关案件当事人之间矛盾冲突尤为激烈,检察机关通过能动履职实现检察和解,充分体现了民事检察的担当与作为。另外,近年来民事检察分别以民事虚假诉讼监督、民事支持起诉、民事生效裁判监督等为主题,编发指导性案例5批21件,以民间借贷纠纷、劳动争议、跟进监督等为主题,编发典型案例16批81件,分别以规范民事公告送达程序、防范和制裁虚假诉讼为主题向最高人民法院发送二号检察建议和五号检察建议,实现了民事检察职能向各个社会领域延伸、在矛盾纠纷溯源治理中发挥的作用日益重要且取得了良好的效果。

民事检察依法能动履职的优化路径

在确定民事检察依法能动履职目标的基础上,结合民事检察依法能动履职的实践经验,如何才能优化民事检察依法能动履职的路径?笔者在此提出六点建议。

第一,更新监督理念。近年来,针对民事检察工作,最高检先后提出了全面平衡充分发展理念、“双赢多赢共赢理念”、精准监督理念、智慧借助理念、统筹发展理念、融合发展理念等。坚持能动司法,首先必须调整司法理念,把依法能动履职上升为一种理念,进而引领民事检察工作创新发展。

第二,明确监督环节。从矛盾纠纷源头,到矛盾纠纷的最终化解,民事检察均有参与的空间。要把诉前支持起诉、诉中审判违法监督与执行监督、诉后民事生效裁判监督及检察和解工作有机结合起来,实现民事检察对民事审判和执行的全流程监督。同时应当注意,依法能动履职必须把握好适度原则,要严格坚持依法能动,在法律范围内实现能动履职。

第三,优化监督方式。实现个案监督—类案监督—社会治理的迭代提质增效。对个案监督而言,要积极拓展精准监督的外延,即在启动方式方面不断规范依职权监督,在监督对象方面不断加强深层次监督,在审查方式方面积极探索穿透式监督,在刚性保障方面不断完善跟进监督。对类案监督而言,要从同类案件和同类问题两个维度,从监督案由、监督事由、监督方式、监督对象等不同视角来审视类案监督,积极探索类案检察建议、联合调研与文件会签、总体监督情况定向通报与向社会公开发布等多种类案监督方式。对社会治理而言,一方面要加强隐性的社会治理,即通过办理案件,对案件涉及的某种行为进行肯定或否定性的法律评价,引导人们强化法治观念和规则意识;另一方面要加强显性的社会治理,如通过发布司法解释、制定司法文件、案例指导及社会治理检察建议等形式,延伸民事检察职能,积极参与社会治理。

第四,重塑监督标准。确立法定性与必要性相结合的民事检察监督标准。法定性标准是就民事检察监督的依据而言的,是指检察机关应当依据民事诉讼法与有关民事实体法来审查民事裁判程序和结果的违法性。必要性标准是就民事检察监督的效果而言的,是指检察机关在坚持法定性标准的同时,应当结合监督的社会效果、裁判作出时的司法政策和社会背景等因素对监督的必要性进行审查,对相关因素综合考量后再作出监督与否的决定,从而实现“三个效果”的有机统一。

第五,完善监督程序。规范合理的监督程序,是提升办案质效的有力保障。在此主要探讨以下几个问题:一是繁简分流是大势所趋,要通过繁简分流进一步优化司法资源配置,提升司法效率,实现精准监督的工作目标。二是民事提抗程序有待改进,需进一步理顺专家咨询与检委会讨论的案件范围,防止在法定程序之外设置办案程序。三是民事听证程序应当规范,并将适用听证程序的案件范围限定为重大疑难复杂案件,在支持起诉案件中审慎适用听证程序。四是调查核实应予重视,注重通过调查核实增强办案的司法亲历性,增强监督实效,同时防止超越监督职能收集证据而导致民事诉讼结构失衡。五是咨询论证要合理运用,正确处理好借助外脑与重自强的关系,特别是在民法典颁布实施的背景下,自身专业能力的提升更为重要。

第六,丰富监督手段。民事检察要重视大数据运用,通过科技赋能向数字检察迈进。一是要以数字化撬动法律监督,通过运用大数据,加强数据归集、碰撞、对比、分析,发现批量案件线索,有效拓宽民事检察监督渠道。二是要以数字化推动制约监督,以执法司法数据互联共享为前提,使民事检察适时介入民事立案、审判、执行等各环节、全流程,实现适时监督。三是要以数字化促进深层治理,通过立足办案职能、延伸监督触角,深入剖析民事案件反映出的倾向性、普遍性问题,及时发出堵漏建制的社会治理检察建议,促进标本兼治。

增强主动性 保持打击民事虚假诉讼的高压态势

黑龙江省人民检察院 徐松

黑龙江省检察机关民事检察部门始终坚信干事创业,关键在人。我们不断激发全省民事检察队伍干事创业精气神,增强谋发展、拼命干、快落实的行动自觉,打造守正创新、担当作为的干事作风,不断强化依法能动履职,始终保持打击民事虚假诉讼的高压态势,依法办理了一批具有社会影响力的民事虚假诉讼监督案件。我们的主要做法是:

第一,能动履职敏于挖掘,主动攻克“发现难”。我们不断增强工作的主动性,多渠道、多手段深入挖掘虚假诉讼监督线索,积极开辟案源渠道。一是加强对虚假诉讼高发领域反常案件的日常监测。比如,牡丹江市林口县检察院通过日常监测中国裁判文书网,成功办理了128件违规套取住房公积金系列虚假诉讼监督案,涉及违规套取住房公积金620余万元。二是依托正、副卷一并调阅制度进行集中调卷审查。齐齐哈尔市检察机关依托黑龙江省检察院与黑龙江省高级法院签订的民事审判、执行正、副卷一并调阅制度,集中调取该地区法院近5年涉及农村“三资”领域的民事纠纷案件3000余件,检察人员通过到村屯、看守所进行实地调查,共查实、监督虚假诉讼案件64件。三是紧盯社会热点,深度摸排线索。比如,鹤岗市检察机关针对鹤岗市各基层法院密集受理不服劳动仲裁纠纷案件、许多当事人请求法院确认其与用人单位之间存在劳动关系诉讼案件激增的反常现象,主动调阅法院卷宗并到社会保障部门了解鹤岗市社保金缴纳政策等,发现骗取社保金领域虚假诉讼监督线索200余件。

第二,内协外联凝聚监督合力,努力破解“突破难”。充分借助内、外力,努力提高调查核实的刚性,切实提高监督质效。一是强化检察系统的内部协作。大庆市检察机关运用“刑民”联动工作机制,排查“套路贷”中虚假诉讼监督线索141件,案涉金额1000余万元。二是注重外部协作。我省各级检察院与同级法院、公安机关、纪委监委共会签惩治虚假诉讼文件10余份,形成与外部单位信息共享、线索移送、联合查办、结果反馈的良性互动局面。三是积极借助司法鉴定查办案件。全省检察机关积极启动司法鉴定辨别虚假诉讼,通过司法鉴定意见与当事人的调查笔录等形成完整证据链条,还原客观事实,办案成效显著。

第三,一案多查监督到人,聚焦破解“追责难”。注重将对事监督与对人监督有机结合,深度挖掘虚假诉讼背后隐藏的司法人员违纪违法问题,及时跟踪关注查处情况。比如,林口县检察院移送套取住房公积金系列案件的相关犯罪线索后,7人均因犯虚假诉讼罪被判处有期徒刑,两名法官均受到党纪政纪处分。齐齐哈尔市检察机关在办理农村“三资”领域虚假诉讼监督案件中,将查明的参与制造虚假诉讼的审判人员违法犯罪线索移送监察机关后,相关法官因犯民事枉法裁判罪被判处有期徒刑一年六个月。

下一步,我们将把虚假诉讼监督工作作为深入贯彻落实党的二十大精神以及《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》的重要抓手,针对复杂多变的情况,持续推进虚假诉讼监督工作深入开展,为切实维护司法权威和司法公信不断贡献检察力量。

树立问题意识 破解民事虚假诉讼实务难题

湖北省人民检察院 袁园

随着检察机关深入开展民事虚假诉讼监督,检察官在实践中面临民事虚假诉讼的证明标准、举证责任、监督方式、后续监督线索移送等深层次实务操作的问题,以及标准难以把握、法检认识不一致等情形。如何破解这些实务难题?笔者结合实际进行了一些思考。

首先,关于民事虚假诉讼的证明标准。近期,笔者遇到以会议纪要复印件启动的劳务纠纷案件,因无直接证据证明该会议纪要为虚假的,结合案件的实际情况和相关刑事案件中的笔录,可以推定会议纪要为虚假的。但法院表示,需要经刑事判决认定原告构成虚假诉讼罪,才接受民事虚假诉讼监督。实践中,民事虚假诉讼需要达到什么样的证明程度?全国检察机关“十大业务”系列教材之一《民事检察业务》一书认为,虚假诉讼的证明标准应高于普通待证事实的证明标准,但由于在现实中存在相应局限,有时难以查清虚假诉讼的事实真相。为改变这种状况,检察官可以改变思路,把对虚假诉讼的证明转变为对虚假陈述的证明,而虚假陈述只需达到高度盖然性的证明标准并结合经验法则即可。这种路径对基层实践具有指导意义,检察官在办案中需结合案情把握。同时,也需要法检两部门达成共识。

其次,对因虚假陈述启动的诉讼,法院终审判决驳回诉讼请求,此时能否采取检察监督措施?2021年最高法、最高检、公安部、司法部《关于进一步加强虚假诉讼犯罪惩治工作的意见》第十八条规定,“人民检察院发现已经发生法律效力的判决、裁定、调解书系民事诉讼当事人通过虚假诉讼获得的,应当依照民事诉讼法第二百零八条第一款、第二款等法律和相关司法解释的规定,向人民法院提出再审检察建议或者抗诉”。该条并未对裁判结果进行限制,且民事虚假诉讼行为确实损害了司法秩序和司法权威。为了对当事人进行引导和警示,采取监督措施是有必要的。因终审判决已经驳回诉讼请求,已无发出再审检察建议和抗诉的必要,此时,可以发送检察建议,建议法院注重识别民事虚假诉讼,并对启动虚假诉讼一方予以惩戒。

再次,关于民事虚假诉讼的举证责任。一份二审判决表述“对某公司主张肖某涉嫌虚假诉讼,因未提供充分的证据予以证明,对该主张不予采信”。对此,笔者认为,民事虚假诉讼不应适用“谁主张,谁举证”,根据法理和最高法《关于防范和制裁虚假诉讼的指导意见》第四条“在民间借贷、离婚析产、以物抵债、劳动争议、公司分立(合并)、企业破产等虚假诉讼高发频发领域的案件审理中,要加大证据审查力度。对可能存在虚假诉讼的,要适当加大依职权调查取证力度”之规定,应由法院主动依职权调查、收集证据。

最后,关于律师参与民事虚假诉讼的监督措施。如遇律师帮助当事人启动民事虚假诉讼,浪费有限的司法资源,破坏司法秩序,根据《关于进一步加强虚假诉讼犯罪惩治工作的意见》第二十五条之规定,检察机关可向律师行业的主管部门发出书面建议,对律师进行规范管理。对外地律师在本辖区执业帮助当事人启动民事虚假诉讼的,建议将线索层报省级检察院,由省级检察院来指定有权的检察机关发送检察建议。

主动作为 以“支持起诉”回应群众关切

重庆市人民检察院 徐燕

“能动检察”即“依法能动履职”,是新时代检察工作的核心理念,适用于检察履职的各个方面,对于民事支持起诉而言,也不例外。作为民事检察制度的重要组成部分,支持起诉工作并没有太多现成的模式可以借鉴,需要检察机关坚持以习近平法治思想为引领,坚持以人民为中心,积极探索,主动作为,努力为满足人民群众日益增长的司法需求提供更优检察产品、贡献更实检察力量。

第一,能动开展支持起诉工作,首先要做到履职姿态上的主动。民事支持起诉事关群众切身利益保护,但法律只有原则性规定,没有具体的、可操作的程序性规定。检察机关应通过总结支持起诉工作的实践经验,正视现存的问题,反思解决之道,不断推动支持起诉制度更加完善。以重庆为例,我们从2007年左右开始探索支持起诉工作,2009年印发了办理民事支持起诉案件的工作意见。随着实践探索的不断深入,我们分别于2017年、2020年对前述意见进行了两次调整,就检察机关支持起诉的受案范围、受案条件、办案方式等作出规定。2022年9月,我们还与重庆市高级法院达成了会议纪要,就支持起诉案件办理的相关程序形成共识,有效推动了辖区支持起诉案件的规范办理。

第二,能动开展支持起诉工作,必须要始终坚持以人民为中心。坚持以人民为中心是我们党最鲜明的政治底色,也是检察机关开展工作的出发点和落脚点,更是检验支持起诉工作的标准和尺度。以重庆为例,2018年以来,我们共办理支持起诉案件8810件,总的来看,这些案件中支持起诉的对象主要是权益受到侵害的残疾人、老年人、妇女和劳动者等,虽然案件标的普遍不大,但是所涉事项无一不是人民群众的操心事、烦心事、揪心事,直接关乎人民利益。如支持农民工起诉讨薪的有6136件,支持农村土地承包经营户起诉维权的有1060件,切实维护了农民的合法权益,促进了社会和谐稳定,取得了良好的社会效果。

第三,能动开展支持起诉工作,始终要把握程序的正当性与合法性。“能动检察”要以依法为前提。民事支持起诉,也应遵循相关法律规定。近年来,随着支持起诉的办案规模不断扩大,办案领域在不断拓展,办案机制也在不断丰富和完善,支持起诉工作逐渐成为民事检察新的热点和亮点。这更需要我们保持清醒,在办案中充分尊重民事诉讼规律,注意检察权行使的边界。具体而言,应遵循以下原则:一是遵循处分原则。支持起诉,应当以尊重当事人处分权为前提,当事人没有诉讼意愿的,检察机关应当尊重当事人的意愿,不得代为起诉。二是遵循诉权平等原则。支持起诉,旨在补强特殊群体一方的诉讼能力,保障诉权实质平等,因此,检察机关应将支持起诉的对象限定在社会特殊群体,避免泛化,以免造成诉权失衡。三是遵循有限介入原则。检察机关应当秉持司法的谦抑性,将有限介入原则贯穿于支持起诉全过程,履职的程度、手段、方式均应正当、必要和相称,当特殊群体的合法权益通过多元纠纷化解机制、督促有关机关履职等途径仍无法救济的,检察机关方可支持起诉。

牢记新理念 能动履行民事支持起诉职能

山西省人民检察院 刘丽娜

新时代司法检察理念与时俱进。“依法能动检察”理念顺应国家和社会大局产生,并在实践中逐步深入,现已成为新时代检察工作的核心理念。在民事检察监督的语境下,依法能动履行民事支持起诉职能是检察机关树牢检察监督新理念、充分行使法律监督职责的应有之义。而如何通过依法能动履职来充分发挥民事支持起诉制度的效用,考验着检察机关的智慧。

准确把握依法能动履职与加强民事支持起诉工作的关系。民事诉讼法第十五条是检察机关探索开展支持起诉工作的重要法律依据。在法律只有原则性规定的情况下,要充分激发民事支持起诉制度的活力,离不开检察机关依法能动履行法律监督职能。近年来,检察机关办理民事支持起诉案件数逐年增多,自2019年以来,办案数量平均每年超过1万件。最高人民检察院在2021年4月制定下发的《“十四五”时期检察工作发展规划》中明确提出,要完善支持起诉制度,规范支持起诉的范围、条件和程序。与此同时,积极探索开展民事支持起诉工作,也是检察机关深入贯彻落实习近平法治思想,主动延伸法律监督权、依法能动履行法律监督职责的生动体现。检察机关通过支持和帮助弱势群体当事人行使诉权从而从根本上保障其合法权益的实现,不仅有利于实现社会的公平正义,更体现了“人民至上”的发展思想,这也是民事支持起诉制度的价值所在。

以全面实施民法典为契机,依法能动履行民事支持起诉职能。从2021年1月1日起正式施行的民法典立足于中国国情和法治实践,具有浓厚的中国特色,其价值体系与民事支持起诉制度具有内在同一性:社会主义核心价值观奠定了民事支持起诉的价值判断基础,以人民为中心的发展思想明确了民事支持起诉的根本目标,平等保护是民事支持起诉的核心要义。在最高人民检察院发布的第三十一批指导性案例中,“李某滨与李某峰财产损害赔偿纠纷支持起诉案”讲述了检察机关依法履行支持起诉职能保障残疾人等特殊群体平等行使诉权;“胡某祥、万某妹与胡某平赡养纠纷支持起诉案”体现了检察机关在支持老年人追索赡养费的同时,运用多元化解纠纷机制,修复受损家庭关系。上述指导性案例充分说明,民法典所蕴含的价值内涵是“能动检察”探索完善民事支持起诉制度的重要支撑,其规范内容也影响着检察机关民事支持起诉的工作范围。

遵循四条路径能动履行民事支持起诉职能。一是创新民事支持起诉工作的保障机制,为特殊群体的权利救济开辟绿色通道。二是在尊重民事诉讼规律的前提下,积极探索,延伸监督触角,探索拓展民事支持起诉制度的适用范围。例如,检察机关在审查起诉未成年人被非法拘禁刑事案件时,应注重统筹“四大检察”职能作用,同步对未成年人的身心受损情况进行补充调查和专业评估,依法支持其依据民法典向侵权人提起侵权损害赔偿之诉。三是进一步细化民事支持起诉的办案规则,完善民事支持起诉的程序规制。四是由于目前理论界、实务界对民事支持起诉制度的研究还不够系统,应进一步加大对民事支持起诉制度的理论研究。

(本版文稿统筹/本报记者于潇)