

在习近平法治思想指引下,民事检察理论研究以民事检察工作现代化为主线,从民事检察工作理念、体系、机制、能力现代化四个方面深入研究,为民事检察工作现代化发展提供了强有力的理论支撑——

# 以高质量民事检察理论研究推进民事检察工作现代化

冯小光 刘恒

2023年,民事检察工作以全面贯彻党的二十大精神为统领,扎实开展学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育。在习近平法治思想指引下,民事检察理论研究以民事检察工作现代化为主线,从民事检察工作理念、体系、机制、能力现代化四个方面深入研究,为民事检察工作现代化发展提供了强有力的理论支撑。

## 民事检察理念现代化研究

落实“三个善于”高质效办好每一个案件。最高检新一届党组明确提出,要着力培养、提高检察人员运用法律政策的能力,善于从法律条文中深刻领悟法治精神,善于从纷繁复杂的监督案件中准确把握实质法律关系,善于统筹法理情的有机统一,防止就案办案、机械办案。“高质效办好每一个案件”成为新时代新征程检察履职办案的基本价值追求。有论者认为,“三个善于”是在司法办案中对党的二十大精神提出的“坚持系统观念”这一基础性思想和工作方法的具体阐释。就落实“三个善于”,高质效履行民事检察监督职责,有论者提出,相对于人民群众日益增长的民事检察监督需求,民事检察工作还存在跟不上、不适应的问题,特别是对民事生效裁判和执行活动的监督还比较薄弱,需要加大监督力度,实现有效监督。有论者认为,基层检察院在“三检合一”的框架体制下,应强化案件办理、团队建设、线索管理、支持保障一体化,有机整合检察资源,提高整体民事检察监督效能。



冯小光

成四级检察机关工作重点明确、合理分工的统一监督格局。有论者提出,民事生效裁判监督要在加强对合同领域纠纷民事案件监督的同时,积极推动非合同领域、商事领域案件的监督,促进统一裁判标准。民事执行检察监督。就民事执行检察监督存在的问题,有论者认为依职权监督比例较高,类案监督明显不足,深层次违法监督不足,各地发展不平衡,上级检察机关对下指导有待加强。有论者从依职权开展民事执行检察监督角度指出存在受案范围和效力边界模糊,程序设置个性化不突出,监督手段刚性不足,调查核实权配套机制不健全等问题。就提升民事执行检察监督质效,有论者认为应找准依法能动履职着力点,把握好精准监督的内涵和外延,运用好数字化思维方式。有论者就数字赋能民事执行检察监督提出要深刻转变监督理念、重塑办案模式、提升办案能力,推动检察履职融合发展,提高社会治理水平。有论者从优化依职权开展民事执行检察监督角度提出要健全依职权监督特点完善细化相关制度机制,进一步建立执行监督方式多元化体系,优化案件管理和考核机制。

民事支持起诉。2023年11月,上海、江苏、浙江等12个省级院和10个市级院在四川泸州召开检察机关民事支持起诉跨区域协作座谈会,签订《加强民事支持起诉跨区域协作框架协议》及相关实施意见,建立支持起诉跨区域协作机制。就支持起诉存在的问题,有论者归纳为法律规范体系不完善,特殊群体保护不全面,支持起诉启动较为随意,以及工作开展被动、公众知晓率低;有论者提出,除支持起诉法律规定不完善外,还存在检察机关介入程度不统一、参与诉讼机制不健全等问题;有论者结合现实工作提出,民事支持起诉存在工作方式不一、内部职能分工交叠、办案力量薄弱等困境。就检察机关民事支持起诉应遵循的原则,有论者提出严格把握处分原则、谦抑性原则、补充性原则。有论者认为,

检察机关民事支持起诉应遵循自愿原则和必要有限介入原则、尊重法院独立审判原则。就完善检察机关民事支持起诉,有论者认为应从加强立法,规范支持起诉方式与限度,完善支持起诉配套制度,加强检察机关外部协作等方面进行优化。有论者认为,民事支持起诉对象应严格限定为自然人,民事支持起诉应以当事人具有起诉维权意愿为基本条件。

民事检察和解制度。民事检察和解制度体现了检察机关法律监督与解决纠纷的双重职能,是践行新时代“枫桥经验”的有力体现。就民事检察和解的性质,有论者认为可从当事人之间以及检察机关与当事人之间的不同维度进行分析。有论者指出,民事检察和解是检察机关在办理当事人申请民事法律监督案件过程中,为达到实质性化解矛盾纠纷目的,引导双方当事人达成和解协议的一种办案形式。有论者认为,民事检察和解的性质与执行和解较为相似。检察和解具有私法行为的性质,检察和解协议基于意思自治原则,重新确定当事人之间的权利义务关系,不受他人非法干涉。但鉴于检察和解发生在检察机关审查申诉案件过程中,故其应当受到合法原则的制约。就民事检察和解面临的现实困境,有论者提出存在法律规则供给不足、法律效力不明确、救济程序不明确等问题。就适用民事检察和解的案件范围,有论者认为从私权救济的角度来看,只要当事人存在和解的意愿,检察机关应当允许当事人对民事实体权及诉权进行再处分。也有论者从正面列举了11种适用民事检察和解程序的具体情形。具言之,针对确有错误和存在瑕疵的生效裁判,检察机关可以积极引导当事人进行检察和解,但是对于虚假诉讼和某些确权案件(例如婚姻效力确认案件等),以及损害国家利益、社会公共利益或者他人合法权益等案件,不适用和解。针对生效裁判并无错误的情况,检察机关应耐心细心地做好当事人的心理疏导,通过释法说理,最大化实现息诉结案,但是个别情况下仍可引导和解。

## 2023 检察理论研究盘点 民事检察篇

民事检察和解制度体现了检察机关法律监督与解决纠纷的双重职能,是践行新时代“枫桥经验”的有力体现。

民事检察职能现代化发展应构建包含现代化类型化监督理念、各层面协同体系、数字检察核心支撑、全面型监督链条等在内的监督治理框架,推动法律实施层面整体实现对市场主体的平等保护。

民事检察理论研究要完整、准确、全面贯彻新发展理念,加强对服务构建新发展格局、服务高质量发展、维护国家安全和社会稳定、持续做实检察为民等重点难点问题研究,找准民事检察与“国之大者”的切入点和着力点,更好为大局服务、为人民司法、为法治担当。



文章详见《人民检察》

## 民事检察机制现代化研究

民事检察类案监督机制。有论者认为,民事检察类案监督机制具有两个层面的功能:宏观层面类案监督在于保障民事裁判结果公正公平,维护司法权威;微观层面类案监督既能消减当事人的讼累,也可帮助法院从整体上把握违法问题情况,并统一裁判标准。有论者从民法语境下定位类案监督的功能,其具有纠错功能、预防功能、溯源治理功能。就类案监督存在的问题,有论者指出存在法律规范缺乏体系性,线索不足,缺乏刚性,保障机制缺失,队伍素质有待提升等问题。就完善类案监督机制,有论者认为应明确判断规则,制定监督指引,构建监督模型,构建“质效导向、类案为主、数据赋能”检察大数据平台,完善考评机制。有论者提出构建规范性法律体系,明确检索识别方法,完善类案监督程序,健全保障机制,着力提升人员业务素质等建议。

民事检察跟进监督机制。有论者认为,民事检察跟进监督的价值在于发挥检察一体化办案优势,实现民事检察精准监督,增强民事检察监督刚性,提升检察监督能力和水平。有论者认为,对于初次监督法院未采纳检察意见的情形,民事检察应当注重通过跟进监督,增强监督刚性。有论者提出借鉴比例原则启动民事检察跟进监督,具言之,如果跟进监督实现的公共利益维护效果相对成本越大,则跟进监督启动的正当性越大,反之则跟进监督启动的正当性越小。就对何种类型案件开展跟进监督,有论者认为,应严格把握两种案件:一种是法院审理民事抗诉案件作出的判决、裁定、调解书仍有明显错误的案件;另一种是法院对检察建议未处理或处理结果错误的案件。就提升民事检察跟进监督质效,有论者提出,要优化监督办案一体化机制,加强立法保障检察监督后续追责权力,将督促落实作为前置程序,善于借助外力,完善跟进监督

工作保障机制。

民事复查制度。就民事复查制度运行过程中出现的重难点问题,有论者指出,由于《人民检察院民事诉讼监督规则》(下称《民事诉讼监督规则》)仅用1个条文对民事复查制度作出框架性规定,民事检察部门要遵循立法原意,准确理解民事复查制度中受案条件把握、审查与初核工作衔接、申请复查情形甄别、依职权复查程序启动、审查程序适用、结案处理方式、息诉息访等关键性内容,推动民事复查制度高质量发展。就理解民事复查制度,有论者提出,从内部监督与诉讼制度的辨析、上抗下与同级监督的矛盾、证明标准与事实认定的相对客观化、司法终局与权利恣意的平衡、制度设计与现实运行的差距五个方面深化认识。就规范民事复查制度,有论者认为应从启动程序、初核程序、复查标准三个层面予以严格把握,适用条件必须严格,标准把握必须苛刻。

民事检察依职权监督。民事检察依职权监督案件,主要有裁判结果监督案件、审判人员违法行为监督案件和执行监督案件三种。有论者发现,依职权监督存在监督浅层次问题多、深层次问题少,部分检察机关对个案监督与类案监督标准把握不准,依职权监督的规定有待进一步完善等问题,并提出工作建议,建议加强上级检察机关对下业务指导,严格执行《民事诉讼监督规则》关于依职权监督的规定,规范专项工作和通过大数据发现的案件线索,明确个案监督和类案监督的标准及其关系,引导下级检察机关深挖民事案件背后的线索,协同履职,发挥检察监督合力。

## 民事检察能力现代化研究

虚假诉讼检察监督。立案登记制改革基本解决了立案难的问题,但是,由于立案门槛大大降低,恶意诉讼和无理缠诉等滥诉行为明显增多,其中最突出的是虚假诉讼。有论者就虚假诉讼多发领域进行类型化研究,具体就“以房抵债”类、民间借贷类、离婚分割夫妻共同财产类虚假诉讼进行分析,提出

要比照类案精准监督模式,对类型化的虚假诉讼实施精准防范和打击。有论者分析虚假诉讼成因,提出法院审判程序中发现难、受侵害的第三人发现难、法院调解时发现难等制度成因。有论者就检察监督虚假诉讼从制度优势角度分析认为,检察监督的宪法地位决定了其对虚假诉讼的打击具有高度权威性,能够为虚假诉讼的识别和规制提供较为专业、高效的监督,能够为法院审判并处罚虚假诉讼行为增强外部合力。有论者指出了虚假诉讼新的发展态势,即新领域虚假诉讼层出不穷;虚假诉讼团伙化、专业化特征明显;虚假仲裁、虚假公证数量不断增加;深层次违法时有发生,联合惩治机制需进一步加强;等等。有论者提出,虚假诉讼监督存在监督意识不强、发现机制较为随机、监督范围尚未实现全覆盖、对法律监督权与审判权之间的结构关系认识不当等问题。就加强虚假诉讼检察监督,有论者提出创建虚假诉讼来源多元联动机制,加强和完善调查核实权,区分虚假诉讼的刑民属性并适用不同层次的证明标准,构建民事、行政与刑事制裁三位一体协同治理体系。有论者提出,从虚假诉讼的调查核实程序运行视角出发,立法应从构建虚假诉讼线索发现机制、证据核查机制、主体协作机制、案件纠正机制与责任追究机制等方面,以虚假诉讼为对象强化法律监督实效。

具体领域民事检察监督问题。除上述民事检察理论研究外,理论界与实务界开始更多关注具体领域内民事检察监督问题。就网络治理领域而言,有论者提出检察机关需要明确网络法治领域民事检察监督的理念和定位,确立从案件办理、规则完善到制度建构的监督路径,有效识别民事检察监督的重点领域,推动建构综合监督机制,积极参与网络空间治理秩序和治理体系的构建。就非法金融业务活动民事检察监督领域而言,有论者提出完善立法规划,适时制定司法解释、办案指引;横向联动,内部融合,不断提升民事法律监督刚性和实效;加强指导性案例、典型案例制度精细化建设工作;加快专业化办案团队建设等工作建议。就涉“外嫁女”权益保护民事生效裁判监督领域而言,有论者认为应对农村集体经济组织成员资格认定是否属于村民自治事项、因农村集体经济组织成员资格受侵害产生的纠纷是否属于人民法院民事诉讼的范围两个方面进行重点审查。就检察机关平等保护市场主体领域而言,有论者认为民事检察职能现代化发展应构建包含现代化类型化监督理念、各层面协同体系、数字检察核心支撑、全面型监督链条等在内的监督治理框架,推动法律实施层面整体实现对市场主体的平等保护。

## 2024年民事检察研究展望

一是对标“国之大者”深化民事检察理论研究。民事检察理论研究要完整、准确、全面贯彻新发展理念,加强对服务构建新发展格局、服务高质量发展、维护国家安全和社会稳定、持续做实检察为民等重点难点问题研究,找准民事检察与“国之大者”的切入点和着力点,更好为大局服务、为人民司法、为法治担当。

二是强化深层次阐释民事检察运行机理研究。对民事检察的认识,不能只停留在诉讼领域、司法层面,而要站在政治制度、法律制度的高度来认识分析。民事检察理论研究重在结合民事检察制度发展规律、民事检察职权配置规律和民事检察活动运行规律,从更深层次阐释民事检察制度运行机理。

三是围绕实现“有效监督”做好破题研究。民事检察理论研究应先行一步,着眼于为推进构建各级检察院各有侧重、密切配合、一体履职的民事检察监督格局提供理论方案,从理论上论证如何在民事检察办案中实现“高质效办好每一个案件”,如何在实体上确保公平正义,在程序上让公平正义更好更真正实现,在效果上让人民群众可感受、能感受、感受到公平正义。

(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三级检察官助理。文章详见《人民检察》2024年第1期)

### 民事检察理念现代化研究

- 落实“三个善于”高质效办好每一个案件
- 精准监督

### 民事检察体系现代化研究

- 民事生效裁判监督
- 民事支持起诉
- 民事执行检察监督
- 民事检察和解制度

### 民事检察机制现代化研究

- 民事检察类案监督机制
- 民事复查制度
- 民事检察跟进监督机制
- 民事检察依职权监督

### 民事检察能力现代化研究

- 虚假诉讼检察监督
- 具体领域民事检察监督问题

### 2024年民事检察研究展望

- 对标“国之大者”深化民事检察理论研究
- 强化深层次阐释民事检察运行机理研究
- 围绕实现“有效监督”做好破题研究