



新民事诉讼法讲义

——申诉、抗诉与再审

张步洪◇著

Lecture Notes on the New Civil Procedure Law:
Petition, prosecutorial Protest and Retrial



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



新民事诉讼法讲义

——申诉、抗诉与再审

张步洪◇著

Lecture Notes on the New Civil Procedure Law:
Petition, prosecutorial Protest and Retrial



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

新民事诉讼法讲义:申诉、抗诉与再审 / 张步洪著.

—北京:法律出版社,2012.9

ISBN 978-7-5118-3991-6

I. ①新… II. ①张… III. ①民事诉讼法—中国—学

习参考资料 IV. ①D925.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 211680 号

© 法律出版社·中国

新民事诉讼法讲义
(申诉、抗诉与再审)

张步洪 著

责任编辑 王旭坤

装帧设计 汪奇峰

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

版本 2012 年 9 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 北京嘉恒彩色印刷有限责任公司

印张 17.5 字数 249 千

印次 2012 年 9 月第 1 次印刷

编辑统筹 独立项目策划部

经销 新华书店

责任印制 张健伟

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-3991-6

定价:48.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

民事诉讼法再修订有关背景

2012年8月,全国人大常委会审议通过了关于修改《中华人民共和国民事诉讼法》的决定。此次修订民事诉讼法,是巩固司法体制改革成果的重要步骤。检察机关对民事诉讼实行法律监督的原则和制度,在此次法律修改中得到进一步明确和完善。从1991年民事诉讼法到2012年民事诉讼法,检察机关监督民事诉讼的制度在多方面得到完善和加强。在监督原则上,从监督“民事审判活动”,到监督“民事诉讼”;在监督方式上,从单一的抗诉,到抗诉、检察建议、再审检察建议等多种监督手段并行;在案件来源上,从检察机关自行“发现”生效民事裁判错误,到当事人可以依法申请检察机关抗诉;在抗诉对象上,从对生效民事裁判抗诉,到可以对调解书抗诉。这些变化,预示着检察机关对民事诉讼的监督正在从制约公权力的工具,发展成一种较为成熟的诉讼制度,意味着抗诉与监督将不再是少数人可以利用的工具,而是在法律层面上发展成为当事人依法享有的权利。为了准确地理解和把握2012年民事诉讼法关于检察机关监督民事诉讼的有关内容和要求,我们可以简要地回顾二十一世纪以来国家推进和深化民事司法改革的一些情况。这也正是2012年民事诉讼法再修订的基本背景。



党的十一届三中全会以来,党和政府日益重视法制建设,司法在国家和社会生活中的作用越来越重要。然而,司法机关承担起推动法治、促进公平正义使命的同时,司法制度也需要不断地发展和完善。与此同时,新中国的法律教育事业也得到了空前的发展。然而,法律教育推动了司法人员专业素养提高却没有带来司法公信力的提升。告状难、司法不公、执行难等问题日益凸显,社会各界反映强烈,这些问题较为集中地体现在民事诉讼中。在这种背景下,中央决定推进司法体制改革。党的十五大、十六大、十七大报告对司法体制改革都作了重要部署。其中,十五大报告提出的改革目标主要是改善司法环境,“从制度上保证司法机关依法独立公正地行使审判权和检察权”。此后,审判机关和检察机关就改革司法工作机制进行了探索。十六大报告提出,“社会主义司法制度必须保障在全社会实现公平和正义”;“完善诉讼程序,保障公民和法人的合法权益”;“切实解决执行难问题”;“加强对司法工作的监督,惩治司法领域中的腐败”等要求。2004年12月,中央提出了包括“明确人民检察院对民事、行政诉讼的法律监督的范围,完善相关程序”在内的35项改革任务,全面启动司法体制机制改革。在此基础上,全国人大常委会于2007年通过了民事诉讼法修正案,重点完善了民事再审与执行制度,强化了民事抗诉对当事人权利的救济功能。党的十七大对深化司法体制改革作出新的部署,要求“优化司法职权配置,规范司法行为,建设公正高效权威的社会主义司法制度”。2008年12月,中央转发《中央政法委员会关于深化司法体制和工作机制改革若干问题的意见》,提出60多项改革任务,重申要“完善检察机关对民事、行政诉讼实施法律监督的范围和程序”。2012年民事诉讼法正是在这样的政策基础上制定的。

长期以来,围绕如何实现司法公正,理论界作了大量探索和域外经验介绍,有关方面对中国司法的现状作了细致考查。对于如何通过推进改革实现司法公正,大致形成了两种观点:少数学者认为,应当通过保障审判独立来实现司法公正,因为西方法治国家的司法官员普遍具有独立的地位和完善的身份保障,

司法判决因此能够得到社会的普遍尊重。多数学者认为,司法的独立性应有限度,目前司法中出现的问题,有个别情况是由于司法独立性不够造成的,但更多的错案是由于司法官员徇私舞弊、枉法裁判造成的。司法不公的主要根源在于监督不力,有必要通过强化监督来实现司法公正,从而提升司法的公信力。

当时,围绕民事诉讼检察监督制度存废,主要的争点有:民事裁判认定事实和适用法律是否具有绝对的不确定性和不可推翻性;民事抗诉是否从根本上损害了审判独立与公正裁判;民事抗诉是否违反当事人自由处分原则与双方诉讼地位平等原则;民事诉讼是否影响诉讼结构平衡,动摇民事诉讼的平等对抗性;民事抗诉是否损害生效民事裁判的既判力和稳定性,损害司法权威,动摇公众对法院诉讼公正的信心;民事抗诉是否会降低诉讼效率、提高诉讼成本、浪费司法资源;民事抗诉的存在是否意味着国家对法院的不信任,不利于树立审判权威。改革中对这些问题的讨论,丰富了民事抗诉制度存在的法理基础。一些学者和实务工作者对民事诉讼检察监督制度的质疑,未能从根本上否定它,反而使得国家规范和完善民事诉讼检察监督的方向更加明确。从长远看,民事诉讼检察监督,作为一种以公权力监督公权力的制度安排,它只有上升为一种人人可以依法享用的权利,与当事人的合理正当诉求结合起来,才有可能获得强大的生命力。

中央司法体制改革精神,既考察了国外推行法治的经验,又立足于我国的司法现实,着眼于解决当前司法工作中遇到的突出问题。实现司法公正,既要通过强化当事人诉讼权利来约束审判权,又要强化公权力对司法审判权的监督。司法体制改革之前,对民事审判活动的监督是检察监督的薄弱环节,检察机关履行监督职责面临一系列困难。具体表现为:信息不对称,检察机关难以及时有效地掌握民事审判相关案件的情况;监督方式单一,难以及时纠正诉讼中的违法行为;民事抗诉范围不清,司法机关之间对某些裁判是否可以抗诉长期存在认识分歧;检察机关提出抗诉的程序烦琐、效率低下,无谓地增加了抗诉成本;绝大多数抗诉案件由原审法院审理,导致民事抗诉再审改判难,等等。这些难题,多数已经在司法体制改革中得到解决,少数还需要在今后进一步深化改革时继续研究。

二

2012年修订民事诉讼法之前,高检院和最高法院为推动落实中央司法体制改革任务,联合制定了一系列规范性文件,其中与检察机关监督民事诉讼制度具有高度相关性的文件主要有:

其一,最高法院、高检院《关于对民事审判活动与行政诉讼实行法律监督的若干意见(试行)》(2011年3月)。其主要内容是:明确了检察机关对判决、裁定、调解书的合法性进行调查核实的情形;当事人不服一审判决、裁定原则上应当先提出上诉;检察机关对损害国家和社会公益的民事调解可以抗诉;对于符合抗诉条件的案件,同级检察院可以向原审法院提出再审检察建议;其他检察建议的适用条件以及法院处理检察建议的方式;检察人员出席抗诉再审法庭的职责;法院对检察机关办理民事诉讼监督案件的制约机制;检法沟通协调机制等。

其二,最高法院、高检院向有关省市区法院、检察院下发《关于在部分地方开展民事执行活动法律监督试点工作的通知》(2011年3月)。《试点通知》明确以规范执行行为、支持依法执行为试点目的;授权一些具有较好基础或具有代表性的省市区在本辖区内选择确定试点单位;检察机关依当事人、利害关系人申请对民事执行活动实施法律监督的主要情形;将检察建议作为监督民事执行的主要方式,明确了检察机关提出民事执行检察建议的决定程序;当事人或者利害关系人不服民事执行活动经过向法院寻求救济得不到解决的,才可以向检察机关寻求救济;检察机关可以向不当干预民事执行的国家机关提出检察建议;法院对检察机关的反向制约;行政执行的检察监督参照民事执行检察监督规则办理,等等。

其三,最高法院、高检院已经就调阅审判卷宗问题达成共识并签署文件。案卷审查是检察机关了解民事审判活动与民事裁判合法与否的基本方式。调阅案卷是检察机关诉讼监督权的派生权力。实践中,调卷问题困扰了检察机关二十多年,个别地方拒绝检察机关调卷的理由是法律没有明确规定。经多次协

商,作为落实中央司法体制改革精神的一项成果,2010年6月,最高人民法院办公厅、高检院办公厅联合下发《关于调阅诉讼卷宗有关问题的通知》(法办[2010]255号),对检察机关调卷的方式等程序问题作了规定。

其四,最高法院、高检院、公安部、国家安全部、司法部联合制发了《关于对司法工作人员在诉讼活动中的渎职行为加强法律监督的若干规定(试行)》(2010年7月)。该《规定》明确检察机关对司法工作人员的渎职行为可以通过审查案卷材料、调查核实违法事实、提出纠正违法意见或者建议更换办案人、立案侦查职务犯罪等措施进行法律监督,以及各种措施的适用条件;规定了司法工作人员具有涉嫌渎职行为的各种情形及检察机关的调查核实义务;检察机关对司法工作人员涉嫌渎职进行监督的内部决策程序;检察机关监督司法工作人员违法渎职可以采取询问当事人或者知情人,查阅、调取或者复制相关法律文书或者报案登记材料、案卷材料、罪犯改造材料,对受害人进行伤情检查等方式进行调查,但不得限制被调查人的人身自由或者财产权利;被调查人权利救济等。

这些改革文件的内容,受文件制定主体权限和当时法律的限制,无法全面体现中央司法体制改革要求。同时,司法规范性文件中的有些内容,也需要在法律上予以明确。2012年修订民事诉讼法,是巩固民事司法改革成果的重要步骤。2012年修改民事诉讼法的决定,是民事司法改革重要成果的集中体现。由于立法技术等原因,上述司法规范性文件中的有些改革措施无法在民事诉讼法中规定,其中的内容,只要与民事诉讼法的原则和规定没有冲突,将来仍然是有关机关必须遵守的司法规范。

要

目

前 言	民事诉讼法再修订有关背景	(1)
第一讲	检察机关监督民事诉讼的作用	(1)
第二讲	检察机关监督民事诉讼的范围	(21)
第三讲	检察机关监督民事诉讼的方式	(39)
第四讲	检察机关督促与提起民事公益诉讼	(63)
第五讲	民事抗诉程序的启动	(87)
第六讲	民事抗诉案件的审查	(106)
第七讲	民事抗诉的对象与标准	(136)
第八讲	民事抗诉案件的再审	(165)
第九讲	检察机关对民事执行的监督	(176)
附 录		(196)

详 目

前言 民事诉讼法再修订有关背景	(1)
第一讲 检察机关监督民事诉讼的作用	(1)
一、维护法制统一	(1)
(一)维护民事法律在全国统一正确适用	(1)
(二)维护法定的利益关系	(3)
二、促进公平正义	(5)
(一)兼顾形式正义与实质正义	(5)
(二)统筹个体正义与整体正义	(7)
三、促进司法公正	(9)
(一)维护司法审判的权威性	(9)
(二)约束审判权正当行使	(10)
(三)确保民事诉讼检察权公正行使	(12)
四、强化司法救济	(13)

(一) 兼顾法律监督与权利救济	(14)
(二) 提供有限的司法救济	(16)
五、解决矛盾纠纷	(17)
(一) 最大限度地在诉讼与法律框架内解决民事纠纷	(17)
(二) 增强当事人对公正审判与合法裁判的理解与认同	(18)
六、维护公共利益	(20)
第二讲 检察机关监督民事诉讼的范围	(21)
一、确定民事诉讼检察监督范围的法理基础	(21)
(一) 法治与诉讼经济原理	(21)
(二) 检察职权法定原则	(23)
(三) 私法上的处分原则	(24)
(四) 诉讼活动的互动性原理	(26)
(五) 检察机关有限监督的原理	(27)
二、完善检察机关监督民事诉讼范围的主要观点评介	(28)
(一) 严格限制检察机关监督民事诉讼范围的观点评介	(28)
(二) 适度扩大检察机关监督民事诉讼范围的观点评介	(29)
三、民事诉讼监督范围的拓展	(30)
(一) 民事执行活动明确纳入检察机关监督的范围	(31)
(二) 民事诉讼当事人的部分诉讼活动纳入检察监督范围	(31)
(三) 法院依民事特殊程序等审理的案件纳入检察监督范围	(32)
四、民事诉讼检察监督的主要内容	(33)
(一) 民事裁判的合法性与民事调解书的合公益性	(34)
(二) 民事审判活动的合法性	(35)
(三) 当事人诉讼行为的诚实性与合公益性	(37)
第三讲 检察机关监督民事诉讼的方式	(39)
一、民事抗诉	(39)
(一) 抗诉是检察机关监督民事诉讼的刚性措施	(40)
(二) 民事调解书纳入抗诉对象	(41)

二、检察建议	(43)
(一) 检察建议适用的一般规则	(44)
(二) 作为民事诉讼监督方式的检察建议	(46)
三、再审检察建议	(48)
(一) “同级抗诉”的观点催生了再审检察建议	(49)
(二) 创设再审检察建议的积极意义	(50)
(三) 再审检察建议的适用规则	(51)
四、违法渎职调查与职务犯罪侦查	(53)
(一) 诉讼中的违法渎职调查	(53)
(二) 查办诉讼环节发生的职务犯罪	(56)
五、民事诉讼检察监督的其他方式	(57)
(一) 支持起诉	(58)
(二) 督促起诉	(59)
(三) 参加诉讼	(61)
第四讲 检察机关督促与提起民事公益诉讼	(63)
一、民事公益诉讼原告和参与者	(63)
(一) 民事公益诉讼原告	(63)
(二) 民事公益诉讼中的公民与公民权	(67)
(三) 公益诉讼中的检察机关	(69)
二、检察机关督促民事起诉的对象	(70)
(一) 确定督促起诉对象的根据	(70)
(二) 督促起诉对象的类型	(72)
三、检察机关督促民事起诉的范围	(74)
(一) 可以通过诉讼保护的公益	(74)
(二) 与检察机关提起公诉的界限	(75)
(三) 与检察机关支持起诉的界限	(76)
(四) 确定督促起诉范围的立法进路	(77)
四、督促起诉的程序	(77)

(一)督促起诉的启动程序	(78)
(二)诉讼过程中的监督程序	(79)
(三)督促起诉的后续监督程序	(79)
五、检察机关督促民事起诉的效力	(80)
(一)督促起诉决定效力的公法属性	(80)
(二)督促起诉决定效力的弱强制性	(81)
(三)督促起诉效力的单一性	(81)
六、检察机关督促民事起诉的规制	(82)
(一)切断检察机关与督促起诉案件的利益关系	(82)
(二)以公民、组织的私权利监督检察权公正行使	(82)
(三)以上级检察院领导监督防止督促起诉职能地方化	(83)
(四)为检察机关督促起诉设定明确具体的标准	(83)
七、检察机关提起刑事附带民事诉讼	(84)
(一)刑事附带民事诉讼的困境	(84)
(二)促进检察机关履行附带民事诉讼职责的对策	(86)
第五讲 民事抗诉程序的启动	(87)
一、当事人申请民事抗诉的权利	(87)
(一)公民、组织平等运用抗诉程序的权利	(88)
(二)申请抗诉权与上诉权	(89)
(三)申请抗诉权与申请再审权	(89)
二、抗诉申请的受理与立案	(94)
(一)抗诉申请行为	(94)
(二)民事抗诉申请的受理	(98)
(三)民事抗诉的立案	(99)
三、检察机关依职权启动民事抗诉	(101)
(一)检察机关依职权抗诉的对象包括民事判决、裁定和调解书	(102)
(二)检察机关依职权启动民事抗诉的范围	(103)
(三)检察机关依职权抗诉中的外部参与	(104)

第六讲 民事抗诉案件的审查	(106)
一、民事抗诉中的案卷审查	(107)
(一)案卷审查是检察机关开展民事监督的基本方式	(107)
(二)检察机关调阅审判卷宗的具体要求	(108)
二、听取当事人意见	(110)
(一)检察机关公开审查民事抗诉案件的探索评介	(110)
(二)民事抗诉案件审查环节最低限度的当事人权利保障	(111)
(三)当事人在审查抗诉程序中的证明责任	(112)
三、检察机关调查核实与取证	(113)
(一)检察机关调查的作用	(114)
(二)确定检察机关调查取证范围的基本法理	(116)
(三)检察机关调查取证的情形	(119)
(四)检察机关调查取证措施	(121)
(五)检察机关调查取证的程序与证据效力	(124)
四、民事抗诉案件的审查决定	(126)
(一)民事抗诉	(126)
(二)提请抗诉	(128)
(三)再审检察建议	(130)
(四)不抗诉	(131)
(五)终止审查	(132)
(六)促成和解	(132)
第七讲 民事抗诉的对象与标准	(136)
一、民事抗诉的对象	(136)
(一)民事裁定作为抗诉对象的限制	(137)
(二)对一审民事裁判申请抗诉的适当限制	(140)
(三)当事人申请民事抗诉的程序限制	(142)
二、民事裁判抗诉事由的演进过程	(145)
三、民事裁判抗诉事由及其适用标准	(148)

(一)原裁判认定事实错误	(149)
(二)原裁判适用法律错误	(152)
(三)法律规定可以抗诉的程序违法	(154)
(四)审判人员贪污受贿、徇私舞弊、枉法裁判	(157)
(五)民事抗诉事由的合并适用	(160)
四、对民事调解书抗诉的事由与范围	(161)
第八讲 民事抗诉案件的再审	(165)
一、民事抗诉再审案件的管辖	(166)
(一)检察机关抗诉案件的管辖规则	(166)
(二)法院审理抗诉再审案件的级别管辖	(167)
二、抗诉再审案件的审理范围	(169)
三、检察官出席抗诉再审法庭	(170)
(一)检察官出席抗诉再审法庭的必要性	(171)
(二)检察官出席抗诉再审法庭的任务	(172)
(三)出庭检察官对抗诉再审法庭审理活动的监督	(174)
第九讲 检察机关对民事执行的监督	(176)
一、破解民事执行难、执行乱的观点与政策	(177)
(一)破解“执行难”问题的司法应对策略	(177)
(二)破解“执行乱”难题的政策与立法选择	(179)
二、民事执行活动纳入检察监督的必要性	(180)
三、检察机关监督民事执行的范围	(183)
(一)关于民事执行检察监督范围的观点评介	(183)
(二)检察机关监督民事执行的法定范围	(184)
四、检察机关监督民事执行的方式	(186)
(一)检察建议是检察机关监督民事执行活动的基本方式	(187)
(二)抗诉只适用于具有结案意义、可再审的执行裁定	(188)
(三)基于控告和举报调查民事执行人员违法违纪	(190)
(四)检察机关不主持和解但要审查当事人和解协议的合公益性	(190)

五、民事执行检察监督程序的启动	(191)
(一)当事人及利害关系人启动监督程序	(191)
(二)民事执行检察监督案件的管辖	(192)
(三)法院接受民事执行监督的程序	(193)
(四)法院对民事执行检察监督的反向制约	(193)
(五)检察机关监督民事执行的时机	(194)

附 录

中华人民共和国民事诉讼法(2012年8月31日修正)	(196)
最高人民法院、最高人民检察院关于对民事审判活动与行政诉讼 实行法律监督的若干意见(试行)(2011年3月10日)	(236)
最高人民法院、最高人民检察院关于在部分地方开展民事执行活 动法律监督试点工作的通知(2011年3月10日)	(239)
最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部《关 于对司法工作人员在诉讼活动中的渎职行为加强法律监督的 若干规定(试行)》(2010年7月26日)	(241)
最高人民法院办公厅、最高人民检察院办公厅关于调阅诉讼卷宗 有关问题的通知(2010年6月11日)	(246)
最高人民法院关于适用《中华人民共和国民事诉讼法》审判监督 程序若干问题的解释(2008年11月25日)	(247)
人民检察院民事行政抗诉案件办案规则(2001年9月30日)	(253)

第一讲

检察机关监督民事诉讼的作用

2012 年民事诉讼法第十四条规定：“人民检察院有权对民事诉讼实行法律监督。”此前，1991 年民事诉讼法规定，检察机关对民事审判活动实行法律监督。经过 2007 年、2012 年两次修订，民事诉讼法对检察机关监督民事诉讼活动的方式、内容、条件等都有了更详细的规定。基于这些变化，我们需要对检察机关监督民事诉讼的作用做全面的认识 and 了解。

一、维护法制统一

我国宪法规定，中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义国家。国家维护社会主义法制的统一和尊严。检察机关监督民事诉讼，正是维护社会主义法制统一的重要制度安排。我们至少可以从以下两方面来理解它维护法制统一的作用。

（一）维护民事法律在全国统一正确适用

检察监督作为一种专门的法律监督，它的主要使命不是保障所有法律规范的实施，而是保障全国人大及其常委会制定的法律在全国统一正确实施。

我国法律体系分为中央立法和地方立法。中央立法有全国人大及其常委会制定的法律，国务院制定的行政法规，国务院各部委制定的规章。地方立法