

MINSHIXINGZHENG
SUSONG
JIANCHAJIANDUZHIDUYANJIU

民事诉讼检察监督制度的存在及践行具有充足的正当性，其有效运行依归于良好的法律制度设计。应坚持以全面监督、程序本位等现代法律监督理念为依据，进一步完善我国民事诉讼检察监督权，从而保障其作用更好地发挥。

民事诉讼检察监督制度研究

张显伟 杜承秀 王丽芳 著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

民事诉讼检察监督制度研究

MINSHIXINGZHENG
SUSONG
JIANCHAJIANDUZHIDUYANJIU

张显伟 杜承秀 王丽芳 著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

民事诉讼检察监督制度研究/张显伟、杜承秀、王丽芳著. —北京: 中国法制出版社, 2011. 12

ISBN 978 - 7 - 5093 - 3518 - 5

I. ①民… II. ①张… ②杜… ③王… III. ①民事诉讼 - 司法监督 - 研究 - 中国 ②行政诉讼 - 司法监督 - 研究 - 中国 IV. ①D926. 34

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 019693 号

责任编辑 邱小芳 马明艳

封面设计 周黎明

民事诉讼检察监督制度研究

MINSHI XINGZHENG SUSONG JIANCHA JIANDU ZHIDU YANJIU

著者/张显伟、杜承秀、王丽芳

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/640 × 960 毫米 16

版次/2011 年 12 月第 1 版

印张/18 字数/222 千

2011 年 12 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 3518 - 5

定价: 49.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66078158

市场营销部电话: 66017726

邮购部电话: 66033288

绪 言

一、问题缘起

从中国期刊网全文数据库收集到的数据显示与本课题相关的学术研究成果数量众多，成果的表现形式有学术论文、专著、硕士或博士学位论文等，十分丰富多样。既有的丰富理论研究成果和实务调研资料为本课题的进一步深入、系统研究奠定了资料基础，也表明对本课题继续展开研究十分具有必要性：第一，既有研究成果中，阐述民行检察监督制度必要性和针对民行检察监督制度实践运行不力情况进行讨论和分析的论文，数量相当可观，占了半数之多。其实，学者们的总结多有类同之处，有必要对这方面的研究成果作以学术梳理和理性反思，同时有必要拓展新的研究领域，深化对该理论问题研究的力度和强度，只有如此，中国的民行检察监督制度理论研究才可以理论化、系统化，也才可为民行检察监督制度的科学理性建构提供真正的智力支持；第二，既有研究成果多重在从理论视角进行阐述与说明，没能从操作层面上为检察权在民行检察监督中的具体运行构建一套理性而科学的运行机制和运行程序，致使理论研究的实务运用价值大打折扣；第三，既有研究成果多出自检、法两家，存在着“公说公有理，婆说婆有理”，各自论证的情形，没能达成基本的对话平台，且有的理论观点截然对立，因此，有必要对种种理论观点进行剖析，以消除歧义，求得民事行政诉讼检察监督权与民事行政诉讼司法审判权良性互动的目的，以期服务于和谐社会的打造及法治政府塑造的实践

需要。

20 世纪初,世界范围的司法改革轰轰烈烈展开,在这一大潮之下,国外不少学者开始关注并研究检察机关在民事诉讼中的职权定位,英、美、德、法等国的民事诉讼检察监督制度日益完善,检察监督的范围逐渐扩大,检察机关在民事诉讼活动过程中发挥的作用越来越大,国外学者相关的理论研究成果及国外民行检察监督制度的相关立法规定能否甄别而引入到我国民事诉讼检察监督制度的建设中来?新时代下,我国检察机关在民事诉讼中应该发挥哪些职能?如何厘定审判权与民事诉讼检察监督权在诉讼中的关系,达致二者的和谐并发挥它们共同的合力以实现诉讼制度创设的宗旨?如何建构民事诉讼检察监督权力良性运行的机制?等等,都亟待进行研究。客观说,民事诉讼检察监督制度理论研究绝不是新课题,但在其理论研究丰富至一定程度,研究成果积累到一定数量的前提下,对其理论研究成果作以梳理,以使之系统化、条理化是十分必要的,特别是在该理论研究尚有不少理论问题未达成共识的情形下,此种理论总结更有价值。

二、研究意义

本课题研究具有较大的理论价值和实践意义。本课题研究在理论上致力于构建逻辑体系自足,且与诉讼法律其他制度相匹配的民事诉讼检察监督制度,以丰富、充实诉讼法学的理论研究成果,为诉讼法学理论研究体系的完善、为中国诉讼制度现代化的实现提供智力支持,奠定理论基础;本课题研究的应用价值在于:在考察分析我国民事诉讼检察监督制度现状及其存在问题的基础上,以法治理论为支撑,以法律制度为保障,按照权力与权力、权力与权利良性互动的思路理性定位民事诉讼检察监督中的检察权;科学配置民事诉讼检察监督权的权能内容;设计其的运行机制和运行程序,破解诉讼中检察职能发挥无力和审判权与检察监督权此消彼长的困境。

三、研究思路

以实现民事诉讼检察监督制度现代化为中心,以法治为切入点,寻找多个线索,选择多个层面来达到研究的目的。具体包括:将检察监督权能的定位置于时代发展及诉求的前提下,与全面推进依法行政及建设法治政府紧密联系起来;把重新配置并适度张扬检察监督权能作为法治建设和和谐社会构建的一个有机组成部分,夯实检察权能的法治基础;通过民事诉讼和行政诉讼制度的宗旨来检视现行的检察监督制度设置的缺陷,为完善该制度的立法探寻法律依据和提供推动力;以检察监督权能的性质为视角,设计相应有别、妥适不同检察监督权能实现的运行机制和具体的运行程序,以确保诉讼活动中检察监督权能的充分及高效实现。

四、研究的方法

在很大程度上,我国的民事诉讼检察监督制度不是注解传统政治制度的当然结论,而与借鉴国外法律监督、以权力制约权力先进理论与实践经验有更直接的关系。因此,对民事诉讼检察监督制度基本原理展开研究是本课题研究不可或缺的组成部分,在此基础上,反观我国的民事诉讼检察监督权实践运作中存在的问题,进而针对问题一一予以解决,然后构建并完善民事诉讼检察监督运作的理性机制。

本课题是一个理论性和实践性都很强的课题,拟采用以下研究方法:

1. 历史分析研究的方法。历史唯物主义是马克思主义哲学的基本方法论。毫无疑问,历史分析研究的方法也必将是对“民事诉讼检察监督制度”课题进行研究的方法之一,从历史的视角,我们得知任何一种法律制度其的功用或价值从来不是静止不变的,随着社会时代的发展,民事诉讼检察监督权的功用在调整着,任何制度的创

设都是人的活动的产物,它必须适应且满足社会民众的需要,否则这样的制度就缺乏存在的合理性。

2. 比较研究方法。比较英国和美国等英美法系国家、法国和德国等大陆法系国家关于民事诉讼检察监督制度的立法经验和实践运作,在此基础上结合我国国情,提出我国民事诉讼检察监督制度改革的总体目标和制度设计。

3. 科际整合的方法。以法学原理为主并吸纳经济学、社会学、政治学、公共行政学等学科知识,力图实现“科际整合”。

4. 实证评析的方法。本课题关于我国现行民事诉讼检察监督制度运行困境的归结,完全发源于我国当今的民事诉讼检察监督的实践,从我们收集到的实证案例中进行分析、比较,从中找出问题,并理论抽象提出解决问题的理论构想。

本课题研究争取通过多种方法的综合运用,从多个层面展开研究,以求研究成果在理论上具有说服力和创新性,并能切合中国的实际,对民行检察监督制度的实践运用具有较强的指导作用。

五、主要观点

第一,检察机关介入民事诉讼活动,对民事诉讼审判权运行的过程及其结果进行法律监督是具有非常明确的法律授权的行为。但是,缘于现行立法太过于原则性、抽象性的规定,难以在实践中具体指导人民检察院对民事诉讼和行政诉讼活动检察监督,因此无法确保民行检察监督制度立法设置初衷的实现。此外,检察院与法院在具体制度规定上的理解不一,实务做法不衔接不协调,也严重地阻碍了人民检察院民行检察监督权的具体行使和其法律效果、社会效果的充分发挥。

第二,民事诉讼活动中适度张扬检察机关的权威,充实检察机关对民事诉讼活动法律监督的权能是实现权利保障目的的需要,是实现对权力监督且确保权力依法行使的诉求,是达致民事行政

诉讼法律关系和诉讼权利平等、对等的必然要求，是建设法治国家和实现社会和谐的必须。

第三，法律赋予检察机关法律监督权与赋予人民法院独立审判权的目的是统一的，民事诉讼活动中的检察权与审判权具有和谐共处与良性互动的基础，二者之间应该是相互促长的关系。

第四，西方法治国家的能动性司法改革，为诉讼活动中民事行政审判权的适度张扬和民事诉讼检察监督权的理性强化提供了域外经验。

第五，应该赋予检察院参与民事诉讼、提起民事公益诉讼、提起法定范围内行政诉讼案件、出庭监督诉讼、依上诉审程序抗诉并对公益类行政诉讼出具处理意见、对民事诉讼案件法律监督信息公开发布等民事诉讼检察监督具体权能。尤为重要的是必须通过立法，针对每项具体检察监督权能的不同特征，设计相应的运行机制和运行程序，确保每一项民行检察监督权能落到实处，发挥功效。

目 录

Contents

绪 言	1
第一章 民事行政诉讼检察监督制度概述	1
一、新中国民事行政诉讼检察监督制度的历史沿革	2
二、我国民事行政诉讼检察监督和检察监督制度的特征	12
三、我国民事行政诉讼检察监督制度的正当性根据	22
第二章 现行民事行政诉讼检察监督制度的现实困境及其 立法原因	34
一、我国民事行政诉讼检察监督制度功效描绘	34
二、我国民事行政诉讼检察监督制度的现实困境	38
三、我国民事行政诉讼检察监督制度现实困境产生的立 法原因	45
第三章 民事行政诉讼检察监督制度的改革完善	51
一、关于民事行政诉讼检察监督制度废、改之理论分歧	51
二、民事行政诉讼检察监督制度改革完善的必要性	64
三、民事行政诉讼检察监督制度改革完善的可行性	73
四、民事行政诉讼检察监督制度改革完善的目标设计	77
第四章 民事行政诉讼检察权及其与相关权力（利）的关系	83
一、检察权的属性	83
二、民事行政诉讼检察监督中检察权与相关权力（利） 的关系	111

第五章 现代民事行政诉讼检察监督制度设置的理念	124
一、改变“有错必纠”和重刑事轻民事行政的检察 监督理念	124
二、树立程序本位的理念	128
三、树立法律至上和全面监督理念	157
四、树立人性尊严和效果衡平理念	159
五、树立优势证据理念	162
第六章 现代民事行政诉讼检察监督制度的价值及功能	164
一、现代民事行政诉讼检察监督制度的价值	164
二、我国民事行政诉讼检察监督制度的现实功能	178
三、强化民事行政诉讼检察监督的功能	185
四、现代民事行政诉讼检察监督的功能	189
第七章 民事行政诉讼检察监督权的权能配置	198
一、我国现行民事行政诉讼检察监督权的权能规定	198
二、现行民事行政诉讼检察监督权权能规定分析	202
三、充实民事行政诉讼检察监督权权能的必要性	211
四、民事行政诉讼检察监督权权能的理性配置	221
第八章 民事行政诉讼检察监督权运行机制的构建	231
一、民事行政抗诉权运行机制的完善	231
二、行政诉讼案件起诉权及参与行政诉讼权运行机制 的构建	237
三、公益诉讼起诉权运行机制的构建	251
主要参考文献	269
后记	278

第一章 民事行政诉讼检察 监督制度概述

人民检察院是国家的专门法律监督机关，它根据现行《宪法》和《人民检察院组织法》所赋予的法定职权，对国家各项法律的遵守和执行情况履行着法律监督职责，确保法律得以正确、全面地实施。根据法律部门的划分，我国检察机关的法律监督主要有：刑事法律监督、民事法律监督、行政法律监督。理论上，检察机关的这三种法律监督构成了检察机关完整意义上的法律监督体系整体。但是，长期以来我国的检察实践中，检察机关基本上仅仅单一地履行着刑事法律监督职责。直至1991年4月9日《民事诉讼法》颁布施行后，全国各级检察机关才逐步介入民事法律监督领域。客观地说，我国检察机关对行政法律的检察监督开展得更晚些。

然而源于现行立法对民事行政诉讼检察监督规定的较简单，在实践中难以操作，所以民事行政诉讼检察监督制度在实践的运作中表现为常常处于举步维艰的尴尬境地。为此，学术理论界和司法实务界围绕着我国现行民事行政诉讼检察监督制度及其改革完善论题展开了长期的理论探讨和激烈的争论：民事行政诉讼检察监督制度该不该继续存在、若果其理应继续存在又该不该革新、若果该革新那么怎样革新、民事行政诉讼检察监督权如何理论性配置、如何构建其科学理性的运行机制等等。笔者认为，我国的民事行政诉讼检察监督制度该不该改革完善，以及如何改革完善是攸关检察监督制度存废的前提性、基础性问题。在具体展开对该问题分析之前，我们有必要对我国民事行政诉讼检察监督制度的历史作以粗线条回顾。对法律制度历史脉络

的梳理,是很困难的,因为对某一特定历史现象在理论上论证它无论从哪儿开始,均可以找到它更为久远的开端,但对制度历史沿革的理论探究又是十分必要的,因为从历史沿革的脉络及规律中,我们可以探究该制度未来的发展趋势及革新完善的路径,正如历史学家所说,所谓的历史可以告诉人们事物变化发展的未来。

一、新中国民事行政诉讼检察监督制度的历史沿革

现行《宪法》第129条和《人民检察院组织法》第1条均明确规定了中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关,此规定既界定了人民检察院在国家机关体系中的法律地位,也明确了人民检察院所应当行使的权能。如同我国的人民法院及国家行政机关一样,我国的人民检察院也在国家权力机关的领导下,由国家权力机关产生,对国家权力机关负责,向国家权力机关汇报工作,但与人民法院及国家行政机关不一样的是,我国的人民检察院是特设的专门的国家法律监督机关,对所有司法及行政执法活动实施法律监督,确保国家权力机关制定的宪法、法律、地方法规能够得到司法机关和行政执法机关的正确贯彻和实现。人民检察院的权能是因应其法律监督机关地位所应该具备的权力能力,根据现行《宪法》及其它相关法律的规定,我国的人民检察院享有审查批准逮捕、审查起诉、出庭支持公诉的职能,对自己管辖的部分刑事案件有进行刑事立案和刑事侦查的职能,对国家公安机关和其它国家侦查机关的侦查活动及人民法院、监狱等国家机关对刑事案件判决裁定的执行情况法律监督的职能,对人民法院的民事和行政诉讼活动是否合法有进行法律监督的职能等等。从现行立法规定论,我国人民检察院的权能总体上均属于法律监督性质的权力和能力,因为对自己管辖的部分刑事案件的立案和刑事侦查及其后的提起公诉,根据现行刑事诉讼法律的规定是对国家机关或其工作人员的职务行为、职权行为而引起的犯罪行为进行的,因此可以说对该类案件的立案、侦查等诉讼活动,也就是对国家机关或其工作人员

的职务行为、职权行为的法律监督。我们也可以根据法律监督职能所涉及法律部门种类的不同,将我国检察机关的法律监督权能事实上分为对刑事诉讼的法律监督权、对民事诉讼的法律监督权和对行政诉讼的法律监督权。故而,民事行政诉讼检察监督权是人民检察院法律监督权的重要组成部分。

民事行政诉讼检察监督权是人民检察院依法对人民法院的民事诉讼和行政诉讼活动是否合法实行监督的各项业务的总称。我国的民事行政诉讼检察监督制度是社会主义中国依据列宁同志的“大检察”理论为指导思想,吸取借鉴了前苏联检察制度建设的经验教训,并在结合我们国家自身实际情况的基础上创立的。创立以来,我国的民事行政诉讼检察监督制度历经了一定的发展变化,这主要表现在人民检察院的法律监督权能在具体内容上,表现为不同的历史时期不尽相同,但除去文化大革命这一特殊历史阶段外,我国检察机关专门法律监督的地位始终未变,即一直担负着维护国家法律正确实施进而捍卫法制统一的职责地位。

我国目前实行的民事行政诉讼检察监督制度,在法律上是已经确定了的。现行《民事诉讼法》第14条规定:“人民检察院有权对民事审判活动实行法律监督。”该法第185条至188条具体规定了人民检察院对民事诉讼活动的监督方式和监督权运行程序,这在一定程度上使人民检察院民事诉讼检察监督制度具体化。现行《行政诉讼法》第10条也明文规定:“人民检察院有权对行政诉讼实行法律监督。”该法第64条规定了人民检察院对人民法院的行政诉讼活动的监督方式及其监督程序。

杨立新先生考究认为:“我国现行的民事行政诉讼检察监督制度,始建于20世纪40年代末50年代初的新中国成立之始,1951年9月经中央人民政府批准颁发的《中央人民政府最高人民检察署暂行组织条例》(失效)第3条规定:最高人民检察署受中央人民政府委员会之直辖,直接行使并领导下级检察署行使下列职权:……2.对各级司

法机关之违法判决提起抗议；……5. 对全国社会与劳动人民利益有关之民事案件及一切行政诉讼，均得代表国家公益参与之。中央人民政府法制委员会于1950年12月31日草拟了《诉讼程序试行通则（草案）》对人民检察院的民事行政诉讼检察监督职责作了更为详细的法律规定，该法第36条规定：人民法院径行调查审判的刑事案件或依法令规定人民检察署参加的民事案件，经人民检察署声明参加者，亦应通知其参加。该法在上诉（抗诉）的程序规定中，即该法第56条第2款明确规定了，人民检察署对于其起诉或参加的案件，得提起抗诉，同时对抗诉的期间、抗诉的方法、抗诉案件的审理程序等问题也作出了明确的规定。该法在“监督审判”部分，对检察机关的民事行政检察职责规定得更为详细，其中第77条明文规定：上级人民法院因人民检察署的抗诉或其他原因，认为有必要时，得命令下级人民法院速将审理中的或判决确定的案卷送交审查，人民检察署在执行检察职务时，对于所辖区内下级人民法院审理中或判决确定的案件，认为有必要时，亦得向下级法院调卷审查。下级法院接到前两项的调卷命令或函件后，应速将案卷送交调卷的法院或检察署。案件如在审理中，应即停止审查；如已判决确定，非有停止执行的命令，不停止执行，该法第78条明文规定：上级人民法院或人民检察署调到卷宗后，应速予审查处理。调卷的人民检察署审查结果，对于下级法院审查中的或判决确定的案件，认为有前项情形时，得向上级法院提请抗诉，请予处理，该法第80条对最高人民检察署的审判监督权作了规定：最高人民检察署认为最高人民法院的判决确有重大错误时，亦得向其提起抗诉，请予再审。在1950年《诉讼程序试行通则（草案）》中，对检察机关在民事诉讼中的地位、职权、参与诉讼、调卷、抗诉等检察监督权运行的相关程序，作了较为清晰的立法规定”。^①

1951年9月的《中央人民政府最高人民检察署暂行组织条例》

^① 杨立新：《新中国民事行政检察发展前瞻》，载《河南政法管理干部学院学报》1999年第2期。

(失效)第3条和《各级地方人民检察署组织通则》(失效)第2条规定:“最高人民检察署受中央人民政府委员会之直辖,直接行使并领导下级检察署行使下列职权……(三)对各级审判机关之违法或不当裁判,提起抗诉;……(六)代表国家公益参与有关全国社会和劳动人民利益之重要的民事案件及行政诉讼”。1954年9月制定的《人民检察院组织法》第4条规定:“地方各级人民检察院行使下列职权:……(六)对于有关国家和人民利益的重要民事案件有权提起诉讼或者参与诉讼”,该法第二章对于人民检察院如何行使这种职权,在程序上作了一定的原则性规定。特别值得强调的是,1954年9月制定的《人民检察院组织法》,是全国人民代表大会第一次以国家法律的形式明确了人民检察院对人民法院民事诉讼活动的起诉权和参诉权。由于当时新中国尚未建立起行政诉讼制度,这部法律没有也无法对人民检察院在行政诉讼中的地位和职权作出明确规定。这部法律,从国家法律或宪法性法律的角度规定了检察机关的民事诉讼检察监督职权的范围和职权运行的方式,为我国人民检察院对民事诉讼活动进行法律监督奠定了制度基础。同时人民检察院民事检察监督的立法规定和实务做法,无疑将为后来我国行政诉讼检察监督制度的确立及完善提供立法经验,积累实务方面的经验及教训。

在1955年中共中央批准的最高人民检察院《1956年至1957年检察工作规划》中,最高人民检察院明确要求各地检察机关要有计划地开展并在两年内基本上建立对重要的民事案件的审判监督工作。计划在1956年选择有关国家和人民利益的重要案件3万件,参与或提起诉讼并进行审判监督工作取得经验,为1957年内进一步健全对重要民事案件的审判监督业务打下基础。预计在1957年参与和提起重要民事案件10万件。此外,最高人民法院还制定了一些规范性司法解释对人民检察院如何提起民事诉讼和参加民事诉讼的具体程序性问题作了相对可操性的明确规定。最高人民法院1957年9月制定的《民事案件审判程序(草稿)》第1条规定:“人民检察院对于有关国家

和人民利益的重要民事案件，也可以提起诉讼”，该法第50条规定了检察机关在上诉程序中的抗议权，具体规定为：“当事人或检察院不服地方各级人民法院第一审案件判决而提起上诉和抗议的期限为10天，不服裁定而提起的上诉、抗议的期限为5天，自接到判决书（裁定）的次日起计算，”该法第55条规定：“地方各级人民检察院对同级人民法院第一审判决和裁定认为错误的时候，有权按照上诉程序提出抗议。如果在上诉期间届满后提出抗议，应当按照审判监督程序进行，”该法第56条至第61条对于人民法院审理上诉和抗议案件的具体程序作了较为详细的规定。最高人民法院1957年9月制定的《民事案件审判程序（草稿）》，是那时对人民检察院民事诉讼检察监督权及其运行程序规定最为具体的规范性法律文件，由于该规范性法律文件是由法院制定的，一定程度上体现出那时我国民事诉讼检察监督制度的运行是权威且良性的。依据这一时期的法律文件和各地人民检察院的具体做法，在民事诉讼中，我国人民检察院可以行使以下职权：一是起诉权。对于重大的民事案件，人民检察院可以向人民法院提起民事诉讼；二是参与诉讼的权力，即参诉权；三是上诉程序的抗议权。对于人民检察院自己起诉和参与诉讼的案件，对第一审民事判决和裁定，有权按照上诉程序提出抗议；四是审判监督程序的抗议权。对于超过上诉期间的判决裁定，检察机关可以按照审判监督程序提出抗议，人民法院按照审判监督程序进行审理。从当时的立法规定和实务做法论，那时我国的民事诉讼检察制度是较为完整的，即便在今天看来这些规定对于当今建设与完善社会主义法治中国所要求的民事行政诉讼检察监督制度而言，仍然具有极为重要的借鉴意义。我国的民事诉讼检察监督制度正在健康发展、良性运行的时候，突如其来的“反右斗争”将其扼杀了。从此以后，直到“文化大革命”结束，我国的民事诉讼检察监督制度遭到了毁灭性打击，检察机关的民事诉讼

检察监督业务被强制性中断。^① 检察机关重建以后，我国的社会主义法制事业百废待兴，当时开展的业务，主要是学习并认真贯彻落实新制定的刑法和刑事诉讼法。此一时期，人民法院的民事审判工作也是以刑事审判工作的附带性工作，检察机关的法律监督活动也基本上局限于刑事诉讼活动领域，主要进行刑事公诉案件的审查起诉、提起公诉等刑事诉讼检察监督活动。

直到 20 世纪 80 年代，国家立法机关开始制定民事诉讼法，在起草的法律草案中，依据建国来尤其是 20 世纪 50 年代的相关检察监督制度的立法经验，全面规定了检察机关在民事诉讼中的监督地位和监督方式。法规范层面虽然赋予了人民检察院对民事诉讼活动的法律监督权，但由于当时的实际情况，检察机关并不主张积极承担民事诉讼法律监督的职责，所以当时的民事诉讼检察监督实践是十分消极，可以说并未实际开展。1982 年，《民事诉讼法（试行）》（失效）颁行，该法第 12 条明确规定：“人民检察院有权对人民法院的民事审判活动实行法律监督，”该法第 3 条第 2 款规定：“由人民法院审理的行政案件，适用本法规定。”这两条法律条文从立法上不仅再一次肯定了人民检察院对人民法院的民事审判活动进行检察监督，同时还明确赋予了人民检察院对行政诉讼活动是否合法实行检察监督的法定职权和职责。但是，由于上述规定十分原则没有具体监督权运行程序方面的规定，因此在 80 年代初期，检察机关基本上没有开展民事诉讼检察监督工作，也没有实际开展对行政诉讼活动的检察监督工作。

1987 年 3 月，时任最高人民检察院检察长的杨易辰同志在第八次全国检察工作会议报告中明确指出：“要完善法律监督程序和手段，增强法律监督的效力；要扩大法律监督的职权范围，除了对刑事法律的实施进行监督外，还应参与民事、行政诉讼，对民事、行政审判活动进行监督。”1988 年 6 月，最高人民检察院向各省、自治区、直辖

^① 许少波：《民事检察监督制度述评》，载《韶关学院学报（社会科学）》2006 年第 1 期。