



国家检察官学院
高级检察官培训教程

编委会主任 / 徐显明

民事行政检察实务讲堂

MINSHI XINGZHENG JIANCHA SHIWU JIANGTANG

郑新俭 董桂文 / 主编

邵世星 / 副主编



中国检察出版社



国家检察官学院
高级检察官培训教程

编委会主任 / 徐显明

民事行政检察实务讲堂

MINSHI XINGZHENG JIANCHA SHIWU JIANGTANG

郑新俭 董桂文 / 主编

邵世星 / 副主编



中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

民事行政检察实务讲堂/郑新俭, 董桂文主编. —北京: 中国检察出版社, 2017. 5

高级检察官培训教程

ISBN 978 - 7 - 5102 - 1885 - 9

I. ①民… II. ①郑… ②董… III. ①民事诉讼 - 检察 - 中国 - 教材
②行政诉讼 - 检察 - 中国 - 教材 IV. ①D926.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 084726 号

民事行政检察实务讲堂

主 编 郑新俭 董桂文 副主编 邵世星

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区香山南路 111 号 (100144)

网 址: 中国检察出版社 (www. zgjccbs. com)

编辑电话: (010) 88960622

发行电话: (010) 88954291 88953175 68686531

(010) 68650015 68650016

经 销: 新华书店

印 刷: 中煤 (北京) 印务有限公司

开 本: 710 mm × 960 mm 16 开

印 张: 22.75

字 数: 414 千字

版 次: 2017 年 5 月第一版 2017 年 5 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 1885 - 9

定 价: 78.00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

《高级检察官培训教程》 编委会

编委会主任 徐显明

编委会委员 陈国庆 胡尹庐 王卫东 黄河
袁其国 郑新俭 宫 鸣 鲜铁可
杨书文 胡卫列 董桂文 张红生
朱建华

编委会办公室

主 任 朱建华

副主任 常 艳 马立东

出版说明

为充分发掘检察官培训优质教学和课程资源，深化检察官实务培训，促进检察教育培训工作的规范化、科学化，国家检察官学院和中国检察出版社在完成《全国预备检察官培训系列教材》编写和出版发行的基础上，于2014年酝酿编写一套区别于以往的高级检察官实务培训教材。2015年2月，最高人民检察院李如林副检察长主持召开了高级检察官实务培训教材首次编委会。会议研究确定了教材编委会的组成、教材编写的目标定位和编写、出版的原则、要求。会后，国家检察官学院和中国检察出版社拟定了教材编写、出版的具体思路和工作方案，实务教材编写工作正式启动。

根据高级检察官实务工作和实务培训的需要，本套系列教材初定为9本，涵盖侦查监督、公诉、反贪污贿赂、反渎职侵权、民事行政检察、刑事执行检察、控告举报检察、刑事申诉检察、职务犯罪预防等各检察实务领域，以期能满足检察实务培训的需要。

本系列教材的编写有以下几个特点：

一是编写原则。我们坚持“突出检察业务特色，确保切实管用”，紧贴各检察业务司法实践，坚持“接地气，无水分”，向办案一线的检察官传授实务经验、技巧和方法，力争成为他们的“办案口袋书”。

二是编写方式。本系列教材的编写不同于以往撰写的方式，选取培训中教学效果好的专题讲授，根据讲课的录音录像整理出文字材料，以保证专题的质量，并保留其语言生动活泼、可读性强的特点。

三是编写内容。每本教材的内容均以实务专题的形式呈现，围绕各类检察实务中的热点、难点、焦点及前沿问题展开专题讲解，

每个专题相对独立，同时兼顾检察业务体系的完整性。

可以说这套教材是一套经过精心策划、认真组织、踏实编撰的书籍；是一套集针对性、实务性、技巧性、操作性于一体的书籍，它凝聚了教学一线的专家、学者、检察业务专家和检察教官的授课精华，是对检察业务工作的总结和提炼，汇集了他们的办案技巧和方法，旨在切实提高检察官的执法办案水平和各项检察业务素能。每本教材均由高检院各相关业务部门负责人同志和学院有关领导、教授担任共同主编，负责审核定稿，以保证教材内容的准确性。

编写这样的教材，还是一个新的尝试，难免存在这样那样的疏漏，敬请广大读者批评指正。

编委会

2017年5月

序 言

重视人才、重视干部教育培训，是我们党的优良传统，也是我们党治国理政的宝贵经验。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把干部教育培训置于党和国家大局中谋划，颁布实施《干部教育培训工作条例》，提出了一系列新理念新思想新战略。党中央和习近平总书记对政法队伍建设十分关心。习近平总书记深刻指出，政法工作是党和国家工作的重要组成部分，政法机关是人民民主专政的重要国家机关，政法队伍是法治中国、平安中国建设的重要力量。在中央政法工作会议上，习近平总书记突出强调要建立健全在职干警教育培训体系，提高干警本领，确保更好履行政法工作各项任务；在对政法队伍建设的重要指示中，又要求把能力建设作为一项重要任务，全面提高政法干警职业素养和专业水平。全国检察机关认真学习贯彻习近平总书记重要指示精神，按照党中央大规模培训干部、大幅度提高干部素质的战略部署，把检察教育培训作为先导性、基础性、战略性工程来抓，推动过硬检察队伍建设取得新进展。

随着中国特色社会主义事业不断发展，法治建设将承载更多使命、发挥更为重要的作用。正如习近平总书记所指出那样，法治人才培养上不去，法治领域不能人才辈出，全面依法治国就不可能做好。当前，国际国内形势深刻变化，检察工作面临不少新情况新问题，对加强和改进检察教育培训、加强理想信念教育和政治能力训练、提高检察队伍素质能力提出新的更高要求。师资、课程和教材建设是提高检察教育培训质量和水平的关键要素，也是检察教育培训赖以持续发展的重要基础，对于检察人才培养至关重要。坚持以马克思主义法学思想和中国特色社会主义法治理论为指导，及时编

序 言

写既有检察理论又有具体案例，既有知识讲解又有实务操作的通用素能和专业素能教材，构建专业化特色化培训教材体系，培养大批高素质检察人才，是摆在全国检察机关面前的重大课题。

近年来，国家检察官学院和中国检察出版社遵循检察人才成长规律和检察教育培训规律，充分挖掘优质教学和课程资源，深入推进教学改革和教材创新，涌现出一批凝聚检察实践智慧、符合培训实际需求的创新成果。这次国家检察官学院和中国检察出版社联合推出的高级检察官实务培训系列教材，坚持法治理论和法治实践相结合，遵循以问题为导向、以学员为主体的现代教育培训理念，创造性地将师资、课程和教材建设融为一体，原汁原味呈现检察教育培训中契合实务需求、教学效果突出的专题讲授课程内容，着力保留专家学者和优秀检察官授课时案例丰富、内容生动、语言活泼的特点，可读性和针对性都很强，是检察教育培训改革创新成果的重要体现。

希望国家检察官学院和中国检察出版社坚持面向实战、讲究实用、注重实效原则，不断创新，推出更多的优质检察培训教材，更好地强化政治武装和政治培训，更好地传播检察理论知识和实践经验，充分激发检察人员学习的内生动力，促进提升广大检察人员特别是高级检察官的政治业务素能和司法办案水平。也期望广大检察人员增强主动学习、自我提高的责任感紧迫感，不断提升严格规范公正文明司法、服务人民群众的本领，更好地履行宪法法律赋予的神圣职责，以优异成绩迎接党的十九大胜利召开，为全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦作出新的更大贡献！

最高人民法院院长



2017年5月10日

目 录

民行检察的形势与任务

专题一 民事检察监督制度的定位与模式

——以民事诉讼法新修改为视角的分析 汤维建 (3)

一、民事检察监督制度的宏观定位 (3)

二、民事检察监督制度的中观定位 (6)

三、民事检察监督制度的微观定位 (13)

专题二 民事诉讼法修改与民事检察工作应对 邵世星 (24)

一、民事检察制度的完善 (25)

二、已有的应对措施分析 (29)

三、下一步的重点与方法 (30)

监督规则的理解与适用

专题三 民事诉讼监督规则中关于受理和审查的几个问题

..... 吕洪涛 王 菁 肖峰明 (37)

一、民事诉讼监督规则中关于受理的几个问题 (37)

二、民事诉讼监督规则中关于审查的几个问题 (51)

专题四 民事诉讼监督规则的若干重点问题 周永刚 (59)

一、概述 (59)

二、《监督规则》的主要内容 (62)

专题五 对民事审判程序中审判人员违法行为的监督 杨会新 (80)

一、制度背景 (80)

二、监督对象 (83)

三、监督方式 (87)

四、监督程序 (90)

五、制度评价	(91)
专题六 民事诉讼监督中的检察调查	张步洪 (93)
一、民事检察调查的法理基础	(94)
二、民事检察调查的功能	(96)
三、民事检察调查范围的界定	(98)
四、检察调查的主要情形与调查内容	(100)
五、检察机关调查取证措施	(107)
六、检察机关向当事人调查核实案情	(110)
七、检察机关调查取证的程序与证据效力	(113)
专题七 对民事生效判决、裁定、调解书的监督	王 莉 (115)
一、监督对象	(115)
二、监督条件	(117)
三、监督方式	(129)
专题八 民事执行监督若干问题	肖正磊 (135)
一、民事执行监督的沿革	(135)
二、民事执行检察监督的原则	(138)
三、民事执行检察监督的范围和对象	(138)
四、民事执行检察监督的方式和程序	(143)
五、民事执行检察监督的手段	(146)
六、需要注意的几个关系	(147)
专题九 行政申请监督案件的受理、审查与监督问题	颜良伟 (152)
一、行政申请监督案件的受理问题	(152)
二、行政申请监督案件的审查问题	(157)
三、行政申请监督案件的监督问题	(178)

民事检察实务

专题十 民事调解检察监督	刘 辉 (191)
一、修法背景	(191)
二、监督对象	(193)
三、监督事由	(195)
四、监督方式	(198)
专题十一 民事诉讼检察监督的证据审查与判断	胡思博 (201)
一、民事检察监督中的审查要点之一：非法证据	(201)

二、民事检察监督中的审查要点之二：证明对象	(208)
三、民事检察监督中的审查要点之三：举证期限	(213)
四、民事检察监督中的审查要点之四：证明标准	(214)
五、民事检察监督中的审查要点之五：证明责任	(217)
专题十二 民事检察建议及其适用	张剑文 (219)
一、新问题常常是老问题：一个历史考察	(219)
二、性质决定命运：民事检察建议的内在局限	(223)
三、功能决定适用：民事检察建议的运用	(225)
四、结语：回到监督目的	(230)
专题十三 民事强制执行与检察监督	肖建国 (232)
一、审执关系的基本原理	(232)
二、被执行人责任财产范围	(236)
三、执行依据	(242)
四、执行检察监督问题	(245)
专题十四 合同案件的审查重点与方法	姜 昕 (248)
一、无效合同的判定	(248)
二、合同相对性原则	(252)
三、连带责任的适用	(254)
四、审查路径	(255)

行政检察实务

专题十五 行政检察的发展与探索	胡卫列 (261)
一、为什么当代中国需要行政检察	(261)
二、行政检察的历史发展	(262)
三、行政检察的概念	(267)
四、行政检察应当坚持的原则	(268)
五、行政公益诉讼是当前行政检察工作的抓手	(274)
专题十六 新行政诉讼法背景下行政诉讼检察监督的变化与规律	刘 艺 (278)
一、新形势下行政检察监督与行政诉讼检察监督的内涵变化	(278)
二、行政诉讼检察监督的形势、任务和原则	(281)
三、行政诉讼检察监督的范围	(293)
四、行政诉讼检察监督的方式和手段	(294)

专题十七 检察机关提起公益诉讼有关问题	徐全兵 (296)
一、建立检察机关提起公益诉讼制度的时代背景	(296)
二、公益诉讼制度的理论研究与实践探索	(298)
三、我国探索建立检察机关提起公益诉讼制度的特点	(305)
四、关于检察机关提起公益诉讼的几个具体问题	(309)
专题十八 行政公益诉讼的探索和立法思考	田 凯 (320)
一、引言：公共利益怎么保护	(321)
二、理论：保护公益为什么需要检察机关	(324)
三、回顾：检察机关探索保护公益的实践和法律演进	(331)
四、展望：开展行政公益诉讼的立法思考	(339)

民行檢察的形勢與任務

专题一 民事检察监督制度的定位与模式

——以民事诉讼法新修改为视角的分析

汤维建*

本次民事诉讼法修改对民事检察监督制度予以了浓墨重彩的强调与强化,其所涉及的内容,不仅涵盖了检察监督基本原则的重新表述,同时还在诸多具体的制度和程序上予以了充实和拓展,从而在相当大的程度上赋予了本次民事诉讼法修改以更重要的历史地位。民事检察监督制度的全面强化与充实彰显了它在各个层面的意义与价值,从宪法层面到诉讼制度层面再到检察制度层面都获得了新的意蕴和内涵,需要对其进行多层面的定位研究。通过对民事检察监督制度的定位研究,有助于揭示其在中国特色的司法制度中的地位和作用,同时也有助于更加精准地把握我国民事检察监督制度所依存和契合的司法规律、诉讼规律和监督规律。为此,相应地就有必要对我国民事检察监督制度进行宏观定位、中观定位和微观定位等多层面的研究,下面我就做一些具体分析。

一、民事检察监督制度的宏观定位

考察中国民事诉讼法的发展历史,可以显然看出,它的发展始终交织着以审判权为中心的几对矛盾范畴的辩证运作关系:第一对范畴是审判权与行政权的关系;第二对范畴是审判权与诉权的关系;第三对范畴是审判权与法律监督权的关系;第四对范畴是审判权与调解权的关系;第五对范畴是审判权与执行权的关系;第六对范畴是审判权与陪审权的关系。正是这几对范畴的矛盾运动,推动着中国民事诉讼法律制度的发展进程,由此也呈现出了中国民事诉讼法律制度的发展规律。

在1982年制定《民事诉讼法(试行)》之前,中国社会的民事纠纷主要依靠行政权加以解决,在此以后,审判权与行政权在民事诉讼法的层面开始分离,通过审判权来化解民事纠纷成为此后中国社会民事纠纷的主要解决方式。

* 中国人民大学教授。

尽管从形式上看，1982年《民事诉讼法（试行）》的历史贡献主要在于其奠定了民事诉讼制度的体系和框架；但从实质上看，宣告民事案件由人民法院独立行使审判权加以解决，可谓该部法律的核心功绩。因此可以说，中国民事诉讼法发展的第一阶段的表现，就是强调审判权与行政权的分野和界限，从而将宪法所确立的独立行使审判权原则具体落实于作为部门法的民事诉讼法中。可见，该法主要解决上述第一对范畴的关系问题，即审判权与行政权的关系问题。

然而，1982年《民事诉讼法（试行）》在向前看的意义上是进步的，但其在向后看的意义上却又有不可避免的历史局限性。这种局限性集中表现在其所型构和塑造的被理论上称为“超职权主义”的民事诉讼体制和模式上。这种诉讼体制和模式，就其本质而言，乃是审判权与行政权的关系尚未彻底厘清所导致的“司法行政化”的制度性反映。审判权与行政权同构化或同质化，行政权通过审判权继续发挥旧有的威力。这一诉讼体制和模式尽管与当时尚占主导地位的集中型经济形态较相适应，然而却难以满足不断深化发展的市场经济形态的客观需求，根本原因就在于其仅仅关注了审判权的独立成长和运行，而却几乎完全忽略了与审判权相对应的诉权的存在和基本功能。

1991年全面修订《民事诉讼法（试行）》，形成正式实施的《民事诉讼法》。1991年《民事诉讼法》的中心议题就是高扬当事人的诉权理念和诉权保障，旨在通过对当事人所享有的诉权的立法确认和制度强化来制衡长期一权独大的审判权。民事诉讼法将诉权范畴导入其中并予以制度性铺展和细化，有效地调整了过于职权化的、畸形的诉讼体制和模式，形成了“由职权主义走向当事人主义”的立法态势，当事人主义化的诉讼体制和模式开始抬头并以不可遏止之势雄劲地发展。

1991年《民事诉讼法》原本寄望于通过诉权的强化与应然回归来制衡过于强势的审判权，然而诉权毕竟源自私权，而私权在公权面前，永远是羸弱的，因而希望通过诉权来削弱和控制审判权从而使审判权真正成为为诉权服务和提供保障的权力，难免不切实际。其结果，疲弱的诉权和强势的审判权依然难以通过民事诉讼的制度安排达于平衡状态，中国民事诉讼法制的完善之任尚需继续努力。这就为法律监督权登上民事诉讼的舞台提供了契机。影响中国民事诉讼法发展的第三对范畴由此形成：此即，审判权与法律监督权的关系。

回溯民事诉讼法的发展过程，检察院有权对民事审判活动实施法律监督，其作为一项基本原则，从1982年《民事诉讼法（试行）》就开始出现了。然而，其最初的出现仅仅是一项空洞的基本原则，而缺乏具体的制度保障和程序

规范，因而基本上形同虚设。1991年《民事诉讼法》对此稍有改观，规定了检察院的事后监督形式，即抗诉制度。2007年局部修改《民事诉讼法》，对抗诉制度进一步予以完善。抗诉制度虽然取得了明显的实践效应，使司法裁判的公正度大大提升，然而，仅仅局限于事后监督的抗诉制度难以矫正失衡的诉讼体制和模式，诉权保障不力和审判权易致滥用的局面无法得到切实改变。2012年全面修改《民事诉讼法》，进一步突出了法律监督权在民事诉讼法上的地位和作用，将民事检察监督制度从单一的抗诉制度中走出来，步入了涵盖诉前监督、诉中监督、诉后监督和执行监督在内的全面监督新阶段。

检察院法律监督权在民事诉讼领域中的介入与逐渐强化，反映了民事诉讼法在中国土壤上的发展规律。检察监督权之被导入民事诉讼领域，其最初动向便在于控权，希望通过与审判权同属公权力的检察监督权来制衡和监督审判权，以达到公正司法、高效司法、廉洁司法的制度性目标。然而，检察监督权被引入民事诉讼领域后，其功能迅速扩张，并因此而形成了多元化的功能格局：一方面可以卓有成效地对审判权实施监督和制衡，另一方面还有助于保障和支持审判权的独立行使，同时还可以保障和监督诉权的依法公平行使。此外，由诉讼监督功能所延伸形成的一般监督功能也开始显现。检察院的法律监督权，业已突破诉讼监督的传统樊篱，进入了更为广阔的一般法制实施和遵守领域。

可见，检察监督权介入民事诉讼后所产生的多重功能，使得原本一直处于失衡状态的民事诉讼体制和模式，转而变得更加合理与平稳，审判权被滥用的现象得到了明显遏制，诉讼程序无序化状态有了显著改观，司法成本大大降低，司法效率迅速提升，司法的权威性和公信力也因此不断增强。可以说，在1991年修改民事诉讼法后，曾一度陷入困境的中国民事诉讼，在遇到检察监督制度后，诚犹如拨开云雾见天日，大有柳暗花明之感。这充分说明，检察监督制度与中国民事诉讼法法在一定的历史阶段具有天然的契合性。至此，一个具有中国特色的民事司法制度已经较为完整地呈现出来。

当然，也不能认为中国民事诉讼制度发展到检察监督阶段就已到圆满的顶峰了，在中国民事诉讼制度的构成元素中，除诉权和审判权这个一般性矛盾范畴在起着基础性作用外，检察监督权、调解权、执行权以及陪审权等这些特殊的权力因素也在其中发挥重要的定性作用。如前所述，检察监督权介入民事诉讼后所产生的制度性效果便是矫正了失衡的诉讼体制和诉讼模式，使民事诉讼体制和模式找到了具有时代特征和国别特征的新的发展支点。然而，同时也要看到，检察监督权在民事诉讼制度体系中并非一个普适的制度元素，相反它具有鲜明的中国特色，因而它不是一个永恒的不可或缺的权力要素；事实上，用