

规范和探索 感性与理性

——民事行政检察的回眸与展望

王鸿翼 / 著

GUI FAN HE TANSUO GANXING YU LIXING
——MINSHI XINGZHENG JIANCHA DE HUI MOU YU ZHAN WANG



中国检察出版社

013070040

D926.3

39

规范和探索 感性与理性

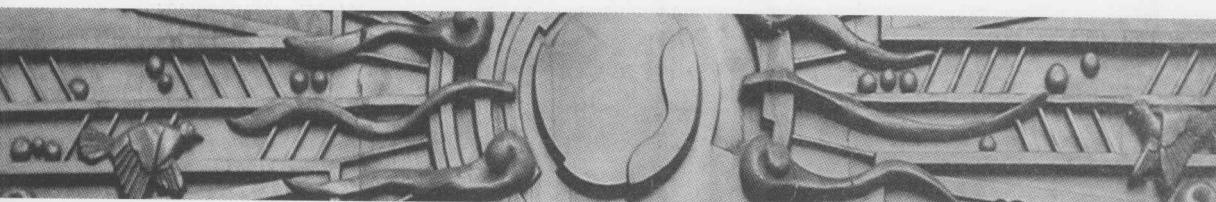
——民事行政检察的回眸与展望

王鸿翼 / 著



GUI FAN HE TANSUO GANXING YU LIXING

——MINSHI XINGZHENG JIANCHA DE HUIMOU YU ZHANWANG



0926.3

39



北航

C1677947

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

规范和探索、感性与理性：民事行政检察的回眸与展望 / 王鸿翼著.

—北京：中国检察出版社，2013.9

ISBN 978 - 7 - 5102 - 0945 - 1

I. ①规… — II. ①王… III. ①民事诉讼 - 检察 - 研究 - 中国

②行政诉讼 - 检察 - 研究 - 中国 IV. ①D926.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 166614 号

规范和探索 感性与理性

——民事行政检察的回眸与展望

王鸿翼 著

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)

电 话：(010)68630384(编辑) 68650015(发行) 68636518(门市)

经 销：新华书店

印 刷：河北省三河燕山印刷有限公司

开 本：720 mm × 960 mm 16 开

印 张：26.75 印张 插页 4

字 数：373 千字

版 次：2013 年 9 月第一版 2013 年 9 月第一次印刷

书 号：ISBN 978 - 7 - 5102 - 0945 - 1

定 价：58.00 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

自序

“我七十年代就进了检察院，干过或者分管过批捕、起诉、自侦、监所等各行当，唯独你们民行检察的门槛不敢迈，这种‘非刑事诉讼监督’涉及面太宽。但是，最有发展的也是它。假如把其他业务看作是青壮年的话，它连未成年都谈不上，还是个胎儿，是个双胞胎、龙凤胎。胎儿能长到多大个儿，很难预言……但现在看，也有胎死腹中的危险……”上述这段话，是我做计划财务装备局局长时与民行厅同志私下闲聊的玩笑话。

话音未落，几个月后被派到民行厅当厅长。2001年5月8日到岗，去年2月底退休，与民事行政检察结缘11年。

当厅长有了话语权，就有许多要发言、讲话的场合，可我不会也从不去念别人所写的稿子。这就很累，需要学习、思考、慎言，但也乐在其中：多年来的工作中，为彰显民事行政检察的程序价值，曾提出“维护司法公正，维护司法权威”的观点；为巩固完善抗诉制度，提出和推进“个案再审检察建议”；为解决现实问题和回应呼吁“检察院提起民事公诉”的社会意愿，提出和推行“督促起诉”的做法；小心地摸索法定的“支持起诉”之路如何走……

在学习和研究民事检察制度的过程中，针对不解和排斥检察权以及不利于构建民事检察制度的“检察权介入民事诉讼打破诉讼平衡论”、“再审程序的主体重置论”、“实行三审制”、“设置再审之诉”等方面的问题，积极参与了讨论；质疑现行抗诉制度，主张同级监督、同级抗诉；主张和研究“执行活动的检察监督”；在“公益诉讼”的大讨论中，对各种观点进行研究；在国内外的学术讨论交流中，宣传民行检察制度；出于学习研究的需要，在诉讼构造模型方面，也有了一点个人见解……于是，也就留下了一堆杂乱无章的文字。曹建明检察长在全国第二次民事行政检察工作会议结束时

讲道，“民行检察工作多年来，特别是近十年来取得的成绩，实属不易，积累的经验，弥足珍贵。”这话始终在我耳边萦绕，难以忘怀。退休之后，仍然关注着民事行政检察的进展。

民事行政检察走过的路是曲折的，经过多次叉路口，多次遇见难以辨识的路标。今后，仍然不会是直路和坦途，需要不断地左看右盼、前瞻后顾。

从民事诉讼法修改定稿直至今年的“两会”结束，依稀感觉到这两个“胎儿”面世有望。相伴了十余年的“民事行政检察”，可能会化作曾经的词汇被尘封……面对以往的发言、讲课、文章等文字，静心琢磨，觉得还能显现民行检察这段并不顺畅的路径，作为原始材料汇集成册还有点价值，也就做了这件事。

这些存留的文字大都是根据录音整理的，口语化强，整理出来感觉真的是拿不出手。踌躇之间，好友成军劝我树立历史观：“这些文字无论观点正确与否、重叠与否，终究是一段历史过程的记录，把它整理出来还是有价值、有意义的，也是对历史的尊重与担当。”懒人则乐得顺水推舟，一个文件夹发了出去。亏他是年轻的资深编审，才使这个小册子得见天日。

我对民事行政检察的认识几乎从零开始。因此，对于某个问题的认识，都有一个渐进的过程。本书的编辑在分编的基础上原则上按照时间为序，同时，对文字进行了小的修改与整理，但尽可能保持了当时的原貌，即使读来可能会有些重叠之感，且各文章中所引用法律法规的条文也以当时生效的条文为准，作为资料来讲，或许更有利干客观反映当时的情况与环境。

本书写作过程中，参阅了相当一部分专家、学者的论文、著作，有的直接体现在本书的引述中，有的虽然本书没有引用，但获益良多，在此对原作者表示衷心的感谢。

本书还把从事其他检察业务工作时发表过的四份讲话、文章选录作为附篇一并出版，权作历史纪录。

是为序。

王鸿翼

二零一三年四月二十日

目 录

contents

(总论)	民事行政检察的功能与制度价值
(上编)	谈诉讼程序中的公权力配置
(中编)	民事行政检察制度的正当性思考与完善
(下编)	维护司法公正 维护司法权威
(附录)	民事行政检察的执法理念

第一部分 制 度 篇

民事行政检察的功能与制度价值	(3)
谈诉讼程序中的公权力配置	(25)
民事行政检察制度的正当性思考与完善	(32)
维护司法公正 维护司法权威	(48)
民事行政检察的执法理念	
——兼谈民事行政检察工作中若干有争议的问题	(65)
民事诉讼中的检察机关不应视为诉的主体	(78)
民诉法修改使得抗诉事由具体化	(84)
民事检察制度要坚持本土化原则	(90)
谈民事行政检察权的配置	(95)
社会主义法治理念与民事行政诉讼监督	(116)
全面认识民事行政检察制度的重要性	(121)
从检察视角看 2012 年修改后的《民事诉讼法》	(128)

第二部分 探 索 篇

谈民事行政裁判执行的检察监督	(159)
审判监督程序中再审启动主体的制度重构	(181)
对民事诉讼三角形结构的质疑与思考	(192)
中国民事检察制度及其法学原理的思考	(206)
民事行政检察理论研究空间极其广阔	(220)

试论构建科学的诉讼构造模型	(226)
谈公益诉讼及民事公诉	(249)
谈督促起诉	(265)
谈支持起诉	(270)
谈行政公诉	(274)

第三部分 实 务 篇

办理民事行政申诉案件要规范化	(281)
民行检察工作的特点和民事起诉	(286)
把工作引入良性循环轨道 ——在海南座谈民行检察工作时的讲话	(294)
由规范到探索 从感性到理性 ——回眸民事行政检察工作轨迹	(303)
民事行政检察工作的几个问题	(324)
两次全国民行检察工作会议期间的工作回顾	(336)
以推进三项重点工作为载体加强民事行政检察工作	(346)
民事行政检察工作者要以理论研究为己任	(350)
民事行政检察工作实现跨越式发展的路径选择	(353)
民行检察发展历程与展望	(362)

第四部分 附 篇

法纪检监察案件现场勘查的步骤与方法	(377)
谈挪用公款罪的社会危害及其立法的政治经济学原理	(401)
关于建立检察机关经费保障机制的探讨	(409)
检察经费保障有规律可循	(418)
主要参考文献	(421)

第一部分

制度篇

民事行政检察的功能与制度价值*

一、功能作用：以统一、确定的价值取向来发展、完善民行检察制度

民行检察制度的存在，在我国现阶段对于维护司法公正和社会稳定具有重要作用，公正和秩序是民行检察存续、发展的核心价值所在。虽然，民行检察职能的妥当行使，不会对审判独立、法院权威、司法效率等造成根本性影响，但某些负面影响是潜在的和可能的。因此，民行检察制度的建构和完善，应沿着最大程度地发挥其公正和秩序的制度价值，而将其对审判独立、法院权威、司法效率及对当事人私权的干预等可能的负面影响予以消除或者减少到最低限度的路径进行。

（一）司法公正价值的弘扬

维护司法公正是民行检察制度最为核心的价值，也是我国社会现实对民行检察需求最为迫切的方面，民行检察工作的开展和民行检察制度的完善均应以此为中心进行。通过民行检察实现司法公正的价值，需要从检察机关内部制度的健全和外部程序的完善两个方面展开。

* 民事行政检察制度自创建以来就面临着重大认识分歧和理论纷争，从事这项工作的人员出于推进工作的积极性也不断“改革创新”，笔者认为，不能只看毫末，不求本原，必须从制度的程序价值入手，厘清思路，树立正确的执法思想，才能以虚带实，以理论指导实践，把握发展的正确方向，使之健康进展。这部分材料，是收集了笔者2001—2004年期间在各地讲话和举办培训班时讲稿以及参加学术活动发言稿中摘取的片段按当时所讲的观点汇集而成。

在内部方面，人民检察院在开展民行工作贯彻“维护司法公正”的理念时，需要牢固树立“居高、居中”的思想。“居高”即指检察机关是法律监督机关，其职能是保障民事、行政法律的统一、正确实施，这决定了检察机关在对民事审判活动和行政诉讼活动进行监督时，要站得高一些，看得远一些，要有大局观念和全局意识。“居中”即指检察院在审查民行案件时，处于中立立场，以事实基础和法律依据作为衡量、判断案件的准则，绝不是一方当事人的代理人，并不代表某一方当事人的利益。虽然，案件的处理可能会有利于某一方当事人，但这只是客观的结果，并不是也不应当作为检察机关刻意的主观追求。

同时，为了保证民行检察制度实现司法公正的功能，必须大力提高民行检察官的政治素质和业务素养、办案能力，提高办案质量。目前，在民行检察中加强抗诉书说理即为提高办案质量和人员素质的有效方法。民行抗诉书公开充分、逻辑严密的论证说理，能够更清晰、更准确、更有条理地表达抗诉观点，增强抗诉观点的说服力，提升抗诉案件质量。并且，抗诉书说理需要承办人具备过硬的专业素质与业务水准，养成高水平法律职业人的思维模式和推理能力，将抗诉理由论述清楚、到位、深刻、严谨，这就要求对民行干部进行严格的培养和磨砺。强化抗诉书说理性为通过民行检察增强监督能力，保证案件质量，提高办案效果，进而为实现司法公正提供了一条极其重要的路径。

在外部程序方面，主要是应建立客观公正审理抗诉案件的审理机制。其中，至为关键的是如何从制度上保障再审法院或再审法官的独立、客观判断，尽可能防止或减少原审法院及原审法官的影响，在再审法院或再审法官与原审法院或原审法官之间建立有效的隔离带。这主要应体现在抗诉案件再审审级制度的设计上。在目前^①的实践中，由于现行法律对抗诉案件再审审级规定不明确，受理抗诉案件的法院大多将案件发回原审法院再审，因人情、观念等方面的影响

^① 指2001年至2002年人民法院的审判监督工作内部制度建设尚不健全的时期。

响，极大地增加了公正审判的难度。

对此进行改造的思路大致有两条：第一种方案，按“上级抗、同级审”模式建立抗诉案件再审程序的审级，原审法院及法官在制度层面被完全回避，减少和避免发回原审法院造成的不必要干扰，确保案件公正审理；第二种方案，确立发回再审的案件范围，实现有限度的“同级抗、同级审”。鉴于完全同级审对上级法院的压力较大，在不改变目前法官人员配备、适度增加上级法院法官人数的情况下，实现完全同级审也较为困难，可考虑对部分发回原审很可能会受到干扰案件由同级法院再审。例如，对经过原审法院再审的案件、原审裁判经审判委员会讨论决定的案件等，应由受理抗诉案件的同级法院再审，不宜再发回原审法院。

（二）维护稳定、恢复和建立秩序功能的发挥

民事诉讼的主要目的在于纠纷的解决，使得原已存在纷争的不稳定的社会关系得以恢复常态。民行检察作为出于我国国情和宪法精神应运而生的纠纷解决机制中的一个重要环节，其存在的另一价值就在于具有在当前我国社会生活中难以替代的化解纠纷的功能，民行检察制度的发展和完善，即应遵循着最大限度地发挥稳定、恢复和重构社会秩序的功能方向进行。笔者认为，主要有以下方面需要强化或在未来立法中完善：

第一，服判息诉功能的强化^①。上已述及，检察机关在履行民行法律监督职责中，除了对确有错误的裁判依法提出抗诉或检察建议外，还做了大量的服判息诉工作，这是由民行监督工作性质所决定的不可回避的工作内容。

对法院裁判正确的案件，依法做好息诉工作，使当事人真正定分止争，能够有效地避免缠诉、越级上访等事件的发生，从而维护社会稳定。息诉工作也有助于消除法院对民行检察工作的抵触情绪，

^① 在2001年8月召开的全国第一次民事行政检察工作会议的报告中，首次提出民行检察工作的服判息诉功能。

达到通过检、法两家的共同努力实现维护司法公正、维护司法权威的效果。但在实际工作中，各地检察机关还不同程度地存在着重抗诉、轻息诉的倾向，这需要在工作部署、考评中加以引导，甚至未来立法中明确指出，进一步明确和强化民行检察的息诉功能，凸显民行检察在纠纷解决机制中不可替代的重要作用。

第二，建立检察机关参与执行和解的机制^①。在法院裁判生效后的执行过程中，如果当事人在合法、自愿的原则下达成和解协议，执行即告终结，纠纷便得到了妥善解决。目前的《中华人民共和国民事诉讼法》（以下简称《民事诉讼法》）中，只规定了法院执行和解的效力，对检察机关参与的执行和解的作用和效力并未意识到，且无明确规定。实践中，检察机关在审查民行申诉案件时，当事人在检察机关主持下达成和解协议的现象十分普遍，以此方式实现秩序稳定的社会效果也很显著。且检察机关和法院同属于公权力性质的司法机关，赋予检察机关主持下的执行和解权力，且与法院执行和解具有相同的效力，并无法律原理和制度上的障碍。鉴于当前法律并未赋予检察机关这种权力，因此，对于抗诉申请人与被申诉方有和解意愿时，务必要注意与人民法院的执行活动相衔接，使这种和解转化为有国家强制力保障的执行和解。另外，从实现程序稳定的价值出发，将来的立法修改中，应明确检察机关参与主持的执行和解的效力。

第三，合理限制当事人向检察机关申诉的期限，避免社会关系长时间处于不稳定状态。《民事诉讼法》第182条规定，“当事人申请再审，应当在判决、裁定发生效力后二年内提出。”而该法第185条对检察机关抗诉的规定则没有设定限制期限。一般的解释认为，人民检察院提出抗诉的案件，不受当事人申请期限的限制，这种“申请期限无限”也成为理论界和实务界批评抗诉制度的一项理由。笔者认为，检察机关的抗诉不受申请期限的限制确实不尽合理。在申诉案件二元启动主体结构下，再审程序的启动主要是依当事人的申请作出，区别仅在于当事人是向法院申请由法院启动还是向检察院申请由检察院启

^① 这是针对当时存在的“检察机关主持和解”现象而言的。

动。在当事人申请启动再审的情况下，没有必要也没有理由将当事人向检察院的申请置于比向法院申请更优越的地位。鉴于维护生效裁判所确认的社会关系、社会秩序稳定性的要求，在今后民诉法修改中，可考虑对当事人向人民检察院申请再审的期限也应以二年为限，期满后申请再审的，人民检察院不予受理。

（三）对审判独立和审判权威的维护与尊重

民行检察旨在通过对民事审判活动和行政诉讼的监督实现司法公正的目的，监督的性质决定了其对审判独立和审判权威的影响会客观存在。但民行检察必须尊重审判独立，维护审判权威，否则，就会对审判的公信力乃至整个诉讼制度带来毁灭性的破坏。因此，在民行检察诉讼监督制度的重构中，需体现对审判独立和审判权威应有的维护与尊重。

第一，检察机关出庭问题的改革。《民事诉讼法》第 188 条规定，“人民检察院提出抗诉的案件，人民法院再审时，应当通知人民检察院派员出席法庭。”该条没有对人民检察院出席法庭的具体任务和内容作出规定，“两高”之间对此一直存在争议，最高人民检察院前后颁行的司法解释也有明显变化。1992 年 4 月 18 日最高人民检察院《关于民事审判监督程序抗诉工作暂行规定》第 11 条将检察长、检察员出席法庭的任务确定为四项：宣读抗诉书；参加法庭调查；说明抗诉的根据和理由；对法庭审判活动是否合法实行监督。2001 年 9 月 30 日最高人民检察院发布的《人民检察院民事行政抗诉案件办案规则》第 45 条则将出庭任务缩减为三项：宣读抗诉书；发表出庭意见；发现庭审活动违法的，向再审法院提出建议。在实践中，一些地方还在尝试将出庭任务进一步缩减为宣读抗诉书和对庭审活动进行监督两项。上述人民检察院出庭任务的变化，源于人民检察院参与再审法庭后，传统的当事人双方对抗，法官居中裁判的诉讼结构发生改变，人民检察院在再审法庭开庭过程中的诉讼地位和具体任务如何与民事诉讼规律相协调就成为一个新的问题，这有赖于进一步的理性思考和深入的实证研究。

笔者始终认为检察机关出席再审法庭的规定是套用刑事抗诉的做法，立法时考虑欠妥，法理上说不通，在出庭问题上总体上应在尊重民事、行政诉讼规律，在尊重审判独立和审判权威的基础上提高检察机关法律监督的实效。

第二，合理限定检察机关抗诉的次数。按照《民事诉讼法》的规定，人民检察院对符合第185条规定条件的案件，均可提出抗诉，虽实践中就同一案件提出再抗诉的案件很少发生，但从对法律的理解上，检察院可就同一案件不受次数限制地提出抗诉。但是，这种抗诉次数无限带来的弊端是显而易见的，它导致法院的任何裁判似乎都不具有终局性，经由法院裁判所确定的任何社会关系也就不具有稳定性，无疑会严重妨害社会秩序的稳定和审判权威的形成。

因此，检察机关对同一案件提出抗诉的次数应受到适当限制，以一次为原则，确有必要的，可作为例外予以再抗诉，从而维护裁判的稳定性，消除因再审次数无限带来的种种弊端。

（四）司法效率的提高

民行检察监督应需要投入相应的司法成本，在司法效率方面确实存有问题。但是，不能仅因为民行检察在一定程度上妨害了效率发挥就否定其存在的价值。在两审终审制的审级框架下，特别是在当前的司法环境下，司法不公问题还较为突出，仍需给当事人的权利保障予以再审的救济途径。尽管审判监督程序在维护司法公正的同时，也使得诉讼费用提高且时间延长，但由此出现的效率问题也是为追求司法公正而应当付出的必要代价。与此同时，在民行检察工作及制度建设中，要牢固树立注重效率的理念，培养“迟来的公正就不是公正”的意识，通过严格制度的设定和遵循，最大限度地改善和提高当前民行检察效率低下的问题。

第一，规范检察机关内部审查民行申诉案件行为，减少办案环节，缩短办案周期。以此为基点，在制定《人民检察院民事行政抗诉案件办案规则》时，坚定决心，取消“建议提请抗诉”程序，杜绝同一案件需经三级检察机关才能办结的状况；明确规定民行申诉

案件的办案期限，减少和避免申诉案件审查期限过长。目前^①，检察院在大规模清理积压案件的基础上，严格规定了办案期限（一般为3个月），有效地降低了司法投入，提高了办案效率。这也是民行检察今后发展应继续努力的方向。

第二，积极与人民法院协调，寻求提高办案效率的有效途径。如检法两家正在探讨更多地使用再审检察建议的形式，由生效裁判的同级人民检察院直接向法院提出检察建议，由法院启动再审程序。再审检察建议可以实现检察院对同级法院生效裁判的直接监督，减少了上级检察院和上级法院两个环节，省去了提请程序和指令再审程序，充分体现了“诉讼经济原则”，极大地提高了司法效率。目前，最高人民法院对再审检察建议给予了积极回应，许多地方人民法院和人民检察院制定了相应规定，使得再审检察建议在实践中已经在发挥有效作用，起到了很好的效果。

第三，可考虑在修改《民事诉讼法》、《中华人民共和国行政诉讼法》（简称《行政诉讼法》）时，建立由生效裁判的同级人民检察院直接提出抗诉的制度，或者在保留现行的只有上级人民检察院才有权对下级人民法院生效裁判提出抗诉的制度基础上，就抗诉案件的审级，建立起“上级抗，同级审”制度，消除目前^②司法实践中法院将大量案件裁定甚至函转原审法院审理的状况，减少再审过程中的中间环节。

第四，在现行法律中，对检察机关审查民行申诉案件的期限未作具体规定，一定程度上导致在审查期限把握上的随意性，影响了办案的效果。鉴于此种情况，《人民检察院民事行政抗诉案件办案规则》第14条、第30条规定，对自行审查的案件，人民检察院应在调阅法院卷宗后三个月内审结，对提请抗诉的案件，上级人民检察院应当在三个月内审结，确需延长的，需经严格的审批程序。这在

^① 指2001年底至2002年初开展的全国检察机关清理民事行政申诉案件的积压案件活动。

^② 这是针对2001年以前存在的较为普遍的倾向指出的。

一定程度上可以克服涉诉法律关系长期不稳定带来的消极影响，减少“迟来的公正”现象带来的负面效果。此种规定可在今后的《民事诉讼法》、《行政诉讼法》修改时吸收、借鉴。

（五）当事人私权处分的保障^①

由于人民检察院依审判监督程序启动再审是在民事诉讼这一大的司法制度框架下进行的，其所有的诉讼活动都应与民事诉讼的基本规律相适应。在民事诉讼这一制度背景中，当事人讼争的民事权利是私权，人民检察院依职权启动再审与人民法院依职权启动再审存有相同的诟病，都带有计划经济体制下浓厚的职权主义色彩，与民事诉讼中当事人处分原则等民事诉讼的基本原则和诉讼规律相抵触。如果允许人民检察院可不受限制地主动启动再审程序，不仅不当地侵害了当事人的处分权，在当事人已服判息诉的情况下重新挑起纠纷，也与民事诉讼以解决纠纷为目的的初衷背道而驰，且导致司法资源的浪费，有悖诉讼经济的原则。对此，大家较为一致的看法是，应限制人民检察院依职权启动再审程序的范围，将其限定在保护公益的范围内。

对此观点笔者不能苟同。当事人的诉权、申请再审权、申请抗诉权等一系列诉讼权利本质上都是请求权。这种私权的实现都需要得到“某一个”公权力的确认才能实现。

基于维护审判权威的法律效果和依据民事诉讼的既判力理论，确实需要取消人民法院依职权启动再审程序的权力。这已经成为在座诸位专家学者的共识，笔者也无异议。但是，与此同时就带来了一个新问题：当事人希望引发和启动再审程序的请求由哪个公权力来确认后得以实现呢？那么，就应当并只能赋予检察机关来担负这一职能。换言之，在诉讼制度上，仅仅把启动再审的公权力主体设定为检察机关。从理论和逻辑推理方面判断，将只能如此。但在实际的诉讼制度设计上，笔者认为，不一定要这样做，因为，这样做

^① 这一段摘自于2002年全国民事诉讼法年会上的发言。