DOI:10.19642/j.issn.1672-8505.2013.04.019

·法学研究·

民事执行检察监督的范围与程序研究

邹进康[1] 刘显鹏[2]

(1. 襄阳市襄城区人民检察院 湖北襄阳 441021; 2. 中南民族大学法学院 湖北武汉 430074))

摘 要: 新《民事诉讼法》明确规定了民事执行的检察监督权,这是对民事执行检察监督合理性的肯定。在此基础上,本文进一步探讨了民事执行检察监督的范围和程序问题。民事执行检察监督的范围应包括执行实施权和执行裁判权的整个行使过程;检察监督程序应主要依当事人申请而启动,由同级检察院进行监督;根据执行中的不同情况,检察监督也应采取不同的具体方式。

关键词: 民事执行; 检察监督; 范围; 程序

中图分类号: DF84 **文献标志码:** A **文章编号:** 1672-8505(2013)04-0103-05

On the Scope and the Procedure of the Civilian Implementation of the Prosecutorial Supervision

ZOU Jin-kang[1] LIU Xian-peng[2]

(1. *People's Procuratorate*, *Xiangcheng District*, *Xiangyang*, *Hubei*, 441021, *China*;
2. *Law School*, *South-Central University for Nationalities*, *Wuhan*, *Hubei*, 430074, *China*)

Abstract: The new *Code of Civil Procedure* clearly defines the power of prosecutorial supervision of the civilian implementation. This is an affirmation on the rationality of the prosecutorial supervision of the civilian implementation. On this basis, this article discusses the scope and the procedure of the civilian implementation of the prosecutorial supervision. The scope and the procedure of the civilian implementation of the prosecutorial supervision should include the whole process of the exercise jurisdiction of the right of the implementation and execution of the implementation. The procedure of the civilian implementation of the prosecutorial supervision should mainly apply in accordance with the parties. The People's Court should accept the supervision of the same level People's Procuratorate. Inspection and supervision should take different concrete ways according to the different situations in the civilian implementation.

Key words: civilian implementation; prosecutorial supervision; scope; procedure

人民检察院的检察监督权是保证人民法院的民事执行权正确实施的重要力量。只有实现检察监督权对民事执行权的合理约束,才能切实保障民事执行权的合法行使,从而使"执行乱"[①]的现状得以改善。第十一届全国人大常委会于2012年8月31日通过的《民事诉讼法》第14条规定"人民检察院有权对民事诉讼实行法律监督",该规定将人民检察院对人民法院的监督从原有的仅限于审判阶段[②]延伸至执行阶段,而第235条"人民检察院有权对民事执行活动实行法律监督"之规定更是明确肯定了人民检察院对人民法院的民事执行进行监督的正当性。以此为基础,对民事执行检察监督的范围和程序等具体问题进行深入探析可为制度的进一步细化和充实提供可靠的理论借鉴。

一、民事执行实行检察监督的必要性及合理性分析

(一)民事执行检察监督的必要性

从一般理解来看,对人民法院的民事执行工作

收稿日期: 2013-05-06
基金项目: 本文为2012年度湖北省人民检察院检察理论研究课题"民事执行检察监督的范围与程序研究"(HJ2012B04)的研究成果。
作者简介: 邹进康(1960—),男,湖北省襄阳市襄城区人民检察院检察长,主要从事检察制度研究。

进行监督的外部主体相当广泛,它涵盖了人大、党委、政府、政协、新闻舆论和普通民众等各种力量。但须明确的是,此类监督往往是对人民法院工作的整体监督,具体的程序保障则并不明确,难以发挥实质性的制约作用。就目前来看,人大、党委、政府、政协、新闻舆论以及群众的监督均存在不同程度的缺陷,且此类缺陷在短期内又无法克服,故难以对民事执行过程中出现的违法乱纪行为进行实质性的外部遏制。外部监督存有各种"短板",内部监督亦存在天然缺陷。

从内部监督来看,主要有上级法院监督和本院领导监督两种方式,但此种"自我纠错"的监督机制的效果也不太理想。从司法实践来看,法院系统的内部监督乃是民事执行监督的主要方式。尽管加大上级法院对下级法院的监督力度向来是最高人民法院努力的方向,但除了细化部分规定使之更趋完善之外,并无根本性的改善。总体而言,我国现有法院系统内部的民事执行监督机制是按照行政权的一般运行模式来构建的,且具体规则并不清晰、明确。这一症结在民事执行监督的效果上表现得尤为明显。从现有的运行体制来看,我国的上级法院实际上很难有效地直接追究下级法院相关责任人员的责任。就此而言,现有法院系统内部的民事执行监督机制总体上形同虚设[1]。系统内部的监督机制的缺点也相当突出:一则监督的范围界限不明,监督的程序运行不畅,监督缺乏透明度,制度构建不科学;二则单纯的自我监督显然有违法治运行规律;三则上级法院对下级法院的执行状况难以全面掌握,监督难以发挥实效,极易产生上级管不了、平级不愿管、下级没法管[2]的现象。必须承认,法院系统对执行的内部监督还是做了大量工作的,出台的相关规则亦不容忽视,但"执行乱"的现象依然突出,此无疑更加凸显了内部监督的局限性和短效性。就现实状况来看,已经出现的涉及民事执行的多数违法案件并不是由法院通过内部监督机制发现进而主动予以披露,仍是通过各种外部力量的不懈努力方使得案件真相得以揭示。内部监督的功能当然不容抹杀,但"自己人管自己人"的模式下无疑更愿意把问题淡化处理,甚至因各种不当考量而不处理,并一致对外保密。此乃人类天性使然。既然内部监督的缺陷也难以完全避免,自然不能以内部监督机制的存在为由拒绝外部监督,亦不能以内部监督机制的完善为由排斥检察监督。

(二)民事执行检察监督的合理性

从本质上来看,检察权是一种具有法律监督属性的权力[3]。检查和督促乃是法律监督的主要方式:前者表现为调查;后者体现为追诉。检察权并非一种可对案件的实体法律关系进行处分的权力。法律监督的目的不在于指挥和管理,而在于限制和约束[4]。在此种监督关系中,并非要求被监督者必须对监督者绝对地服从,完全遵照监督者的指令来纠正错误,而反映的是监督者与被监督者之间的一种制衡关系。目的是期望被监督者应该慎重对待监督者的意见,认真检视自己的行为,如果认为确有错误或不当之处,即应当按照监督者的意见来及时匡正纠斜。由检察机关这一对具体案件不具备实体处分权的主体来监督审判机关这一对具体案件拥有实体处分权的主体,此种权力架构方契合权力配置的合理性。

与现有的法院内部的监督机制不同,检察机关对民事执行中的监督具有非行政化的监督形式和监督手段[5];在功能上比内部监督更具有效性,可以尽量避免执行机构内部因为上下级关系以及法院系统内部各种其他因素对执行监督的消极影响,具有较内部监督更可靠的保障性以及较内部监督更显著的公正性;此外,就目前较为突出的"执行乱"的现状来看,此种监督较符合中国法治的发展状况,可以取信于民,有利于维护司法的权威形象。

二、民事执行检察监督的范围

民事执行,是指人民法院将特定执行依据(多数是人民法院所作的生效裁判文书)界定的当事人之间的具体民事实体权利义务借助一定具有强制力的手段予以实现的过程[6]。民事执行权包括执行实施权和执行裁判权两种具体权能。执行实施权,是指人民法院的执行机构依照具有法律效力的执行依据对特定执行标的予以执行的权能。执行实施权是最狭义上的民事执行权,是民事执行权最显著的表现形式。至于执行裁判权,乃是指人民法院的执行机构对执行中的特定事项通过裁判的方式予以处理的权能。在我国现行《民事诉讼法》框架下,执行裁判权主要包括对被执行人提出证据依法请求人民法院不予执行的审查和处理、对变更追加被执行主体的审查和处理、对执行管辖权异议的审查和处理、对执行异议的审查和处理以及对执行标的异议的审查和处理等。最高人民法院在《关于进一步加强和规范执行工作的若干意见》(2009 年 7 月 17 日公布)中提出了"执行审查权"这一概念,即将人民法院对执行依据和执行中各种情况的审查亦作为一种单独的执行权能。但就本质而言,该司法文件中的

“执行审查权”与已被广泛认可的执行裁判权的部分内容重叠,都包含有执行机构对执行过程中的相关问题进行审查、判断进而指令具体执行人员执行或暂停执行的意思,故毋需单独列为执行的权能之一。

笔者认为,民事执行检察监督若仅针对执行裁判权,则显然是对一般执行行为的违法性视而不见;若仅针对执行实施权,则对执行法院处理执行中的重大事项难以约束。可见,民事执行检察监督如果仅针对执行实施权或执行裁判权,显然不够周延,未能涵盖民事执行的全过程,其应涵盖人民法院的执行裁判权和执行实施权,即对民事执行权的整个行使过程进行全方位、多角度的全面监督。

同时,从监督的重点和焦点上来看,检察机关对民事执行的监督应侧重于对执行法院执行行为合法与否上,其目的在于确保执行法院执行行为的合法性,从而保障执行程序的顺利推进。可见,人民检察院对人民法院民事执行活动的监督并非在于染指执行的推进,其中绝无恣意妄为的成分。人民检察院在对执行法院的执行行为进行监督时,并非基于干涉、监控的目的,而是基于程序保障的考量,其在客观上乃可以推进执行行为的合法、有序进行,并非给执行制造障碍或增添麻烦。检察人员对执行人员的行为提出意见和看法,多数情况下仅是一种观点的表达,并非强迫执行法院必须依此为之,乃是对排除非公正性因素不当介入提供一定可行性建议,最终是否采纳以及如何采纳仍由执行法院自己决定。可见,不管是对执行裁判权的监督,还是对执行实施权的检视,检察机关对执行法院的监督乃是一种平等主体之间的互动,并非一般意义上“自上而下”的监控。

三、民事执行检察监督的程序

(一) 民事执行检察监督程序的基本要求

民事执行检察监督程序的基本要求,是指人民检察院在对民事强制执行进行监督的过程中应当遵循的具有普遍意义的基本指针。这些基本要求确立的出发点是我国民事执行的基本原理和现实状况。

第一,依当事人申请启动。从监督程序的触发机制来看,一般需通过特定当事人的申请,检察机关经审查后方开启监督程序。民事诉讼领域的执行与其他两大诉讼领域的执行最大的区别即在于,民事执行涉及当事人的私权处分,私权自治乃是贯穿民事执行的主线。因此,检察机关的主动介入则有对当事人处分权的不当干预之虞,故应将当事人的申请作为开启监督程序的前提和基础,从而最大限度地尊重当事人的意思自治。当然,检察机关也不可能主动监督所有民事案件的执行状况。从案件的了解渠道来看,检察机关对民事执行案件的监督绝大多数来源于当事人的申请,现有立法并未规定人民法院需要将所有的民事裁判的结果报人民检察院审查,故除当事人提出申请外,人民检察院并无接触具体民事案情的其它途径,自然谈不上进一步的审查监督。此外,经当事人申请人民检察院启动执行监督程序后,若该当事人后续又向人民检察院撤回申请,基于尊重其意思自治的考量,在不影响国家利益和集体利益的基础上,检察机关亦可终结执行监督程序。当然,对于涉及国家利益、公共利益的执行行为,即便当事人未提出申请,人民检察院也应主动予以监督,此乃其国家法律监督机关之性质使然。

第二,事后监督。从检察机关开启监督的时间来看,一般应为事后监督,这也是依当事人申请开启监督程序的必然结果。但这并非意味着民事案件执行完毕之后人民检察院方能介入。具体而言,在人民法院的相关违纪或违法执行行为出现后,即便特定的案件尚未执行终结,人民检察院仍然能够依法开启监督程序。如果将事后监督界定为特定案件执行完结后人民检察院方能进行,则可能会发生两种情形,要么因事过境迁且物是人非,监督机制已难以开启或已无开启的实际意义;要么因各种原由特定案件长期无法执行终结,检察监督机制自然亦无法启动[7]。当然,并非一切执行监督活动都只能够在事后进行,对于攸关重大公共利益、确有必要在执行过程中进行监督的案件,若检察机关认为确有必要或应执行法院的请求,可以随时介入,这样可以有效防范违法行为的发生,亦可减少因事后的不可回溯性而产生无法挽回的错误后果。

第三,同级监督。对特定执行案件的监督应由与执行法院同级的人民检察院进行,而不实行现行《民事诉讼法》规定的民事审判监督提级抗诉的模式。执行法院同级的人民检察院与执行机构的空间距离最近,能够最为全面和便捷地掌握与执行案件有关的信息,由它来对具体的民事执行活动进行检察监督,相关信息的传递与反馈速度最迅捷[8],同时,同级监督也便于当事人和其他利害关系人提出申请,从而提高监督的效率和可操作性,进而保证民事执行检察监督的运行效果。当然,若执行法院坚持不接受同级人民检察院的监督,则该人民检察院可以向其上一级人民检察院汇报,由上一级检察院提请执行法院的上一级人民法院对执行法院的执行行为进行监督。

(二)民事执行检察监督的具体方式

在民事执行程序中,上级人民法院对下级人民法院的执行活动进行监督的主要方式有指令纠正、裁定纠正、裁定不予执行、限期执行、提级或指定执行、命令暂缓执行以及追究责任等。以此为基础,民事执行检察监督的方式亦应与人民法院内部监督的方式基本一致。笔者认为,针对执行中的不同问题,监督的具体方式亦应有所区别,可根据民事执行中出现的不同情况采用检察建议、检察监督函、检察意见书、抗诉书和纠正违法通知书等具体监督方式。

第一,检察建议。此种监督方式较为灵活,既可以书面形式提出,亦可以口头方式为之;既可向执行法院建议,亦可向具体执行人员提出;既可针对实体问题,亦可涉及程序问题;既可对轻微违法行为提出,亦可对不当执行行为提出。倘若相关检察建议不被执行法院所采纳,则人民检察院可以考虑采取其他效力更强的监督手段。

第二,检察监督函。这种监督手段主要针对执行人员的违纪或违法行为,即当执行人员违反具体的执行行为规范时,检察机关应向执行法院的纪律检查部门发出检察监督函。执行法院应当及时向人民检察院通报对该执行人员的处理情况。

第三,检察监督意见书。此种监督方式的适用情形相当广泛,内容也较为丰富。譬如,人民检察院如果认为执行法院的执行行为违反了最高人民法院发布的规范民事执行行为的任何司法解释或司法文件的,均可制作并提出检察监督意见书;人民检察院认为具体执行行为违反法律具体规定的,且继续执行将造成无法挽回的损失的,可以检察监督意见书的形式要求执行法院暂缓执行。同时,对于可能存在错误的特定执行行为,人民检察院可以通过提出检察监督意见书的方式要求执行法院说明理由。此外,检察机关认为执行法院对妨害民事执行行为的主体所采取的强制措施的程序畸轻或畸重的,亦可向执行法院提出检察监督意见书。执行法院应及时向提出检察监督意见书的检察机关进行书面回复。

第四,抗诉书。对于执行法院在执行过程中的严重违法行为,人民检察院可以提出抗诉[③]。譬如,不符合结案标准而结案[④];执行行为违反执行依据的规定;执行对象错误却坚持不纠正;执行中止、不予执行等裁定内容错误以及将有偿还能力的被执行人认定为无偿还能力人等。对于检察机关提出抗诉的,执行法院应及时复查并以书面形式告知检察机关处理结果。

第五,纠正违法通知书。这一方式针对执行法院有明显违法但可以即时更正的执行行为。譬如,以拘代执、以拘促执、怠于执行、执行应予豁免的财产、违法处理执行对象、阻碍外地法院执行以及执行过程中造成特定人身及财产损害等。这些情况下,执行法院收到人民检察院作出的纠正违法通知书后,应当及时纠正特定违法行为,并向检察机关书面说明情况。

此外,对于现场监督而言,其只是检察监督权的一项具体权能,是一种防范性的事前措施,侧重在于参与,不一定当然地引起相应法律效果,故其不属于一种可以独立存在的监督方式。同时,就责任追究而言,对于轻微违法违纪的执行人员可由执行法院依据相关规范自行处理,但须将处理结果通报检察机关;而对于存在犯罪嫌疑的执行人员则须由检察机关直接予以调查,必要时进行追诉(但此种行为乃属于依《刑事诉讼法》而行使侦查权和追诉权的行为,并非属于行使民事执行监督权的范畴)。

(三)民事执行检察监督中调查取证权的设立

所谓民事执行检察监督中检察机关的调查取证权,是指检察机关通过对民事执行案件和相关法律文书的审查,或通过其他渠道,发现执行法院的执行行为存在错误时,进行相关调查取证活动的权力。虽然现行《民事诉讼法》并未明确赋予检察机关在民事执行检察监督中的调查取证权,但其存在的合理性和必要性却毋庸置疑。现行《民事诉讼法》对民事执行检察监督中检察机关调查取证权规定的缺失是我国"宜粗不宜细"立法传统指导思想的产物。这一观点认为,对于有争议、讨论不成熟的问题,立法可以避而不谈,留待司法实践予以处理。但多年的司法实践表明,凡涉及不同司法机关之间权力分配、立法不宜处理的问题在实践中更加难以解决。民事执行检察监督程序中检察机关调查取证权的确立,既属于对检察机关职权的设置,也涉及对法院执行活动的规制,人民检察院和人民法院基于各自立场对其认识和理解产生分歧在所难免。

赋予检察机关调查取证权并非是对执行权独立行使的不当干预,亦不会破坏裁判的权威性和终局性。一方面,人民法院独立行使执行权是执行程序本身的要求,但执行权的行使必须合法,而执行权的滥用则是对其上述属性的挑战和否定,此异化行为理应予以排斥,而法定化和制度化的检察监督则是防止执行权滥用的最佳选择。这种监督并非是对执行权独立性、权威性和终局性的侵蚀,相反是一种维护。通过民事执行检察监督中检察机关的调查取证活动使得相关案件事实得以澄清,使错误裁判得到

纠正,可以树立人民法院有错即纠的正面形象,进而增强其在公众心目中的权威地位。另一方面,虽然执行权和检察监督权在我国权力体系中处于同一位阶,但民事诉讼中检察监督权主要是一种建议权,因而"在监督权力与被监督权力关系中,被监督权力实际居于主导地位,这就使得法定监督机关和被监督机关实际上成为无权力平等基础的'虚拟平等'"[9]。人民法院完全可以不对检察机关调查获取的证据予以采信。即检察机关的调查取证权对法院执行权的独立性并不会直接产生实质性的影响,这也从侧面说明更有必要赋予检察机关在民事执行检察监督中的调查取证权,使获取更为真实、可信的证据成为可能。同时,赋予检察机关调查取证权也是其自身从事民事执行检察监督活动的需要。检察机关在考虑对特定执行案件是否提出具体处理意见时,要对成功的几率进行充分的估测,这就必然要全方位、多角度地对案件进行考查,而必要时为获取相关证据展开调查取证自然是保证执行监督质量的必要条件之一。

四、结论

在修改后的《民事诉讼法》已将民事执行行为纳入检察监督范围的背景下,人民检察院对人民法院的民事执行活动进行监督的必要性和合理性毋庸置疑。只有明确人民检察院可对人民法院的执行活动进行监督,进而从监督范围和监督程序上予以细化并切实实施,目前存在的"执行乱"的局面方能得到根本性的扭转,进而对社会主义法治建设起到良性推动作用。

注释:

① 所谓"执行乱",是指执行人员在民事执行过程中的消极执行、不当执行、错误执行以及违法执行等行为,以及相应而生的违法乱纪现象。执行乱是造成执行难的重要原因之一,但执行乱的后果并非仅仅是执行难。参见童兆洪主编《民事执行调查与分析》,人民法院出版社 2005 年版,第 19 页。执行乱的存在自然会加剧执行难; 执行难又成为怠于执行的挡箭牌,并会产生更多的执行乱。在当前司法实践中,执行人员的数量虽然少于民事审判人员,但执行人员因违法乱纪被查处的数量和比例远高于其他民事审判人员。执行工作已成为我国当前司法腐败的"重灾区",到了非从严治理不可的严重地步。

② 修改前的《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。一般认为,该条将检察监督确立为我国民事诉讼领域的基本原则; 但是,该规定并没有明确赋予人民检察院对人民法院民事执行行为进行监督的具体权力。因此,法院系统和部分学者坚持以文义解释为基础,认为法律并未赋予人民检察院监督民事执行活动的权力。与审判机关不断加强内部监督机制形成鲜明对比的是,法院系统对来自人民检察院的监督一直存在极强的抵触情绪,这从最高人民法院颁布的相关司法文件和司法解释中可窥见一斑。如《最高人民法院关于对执行程序中的裁定的抗诉不予受理的批复》(1995 年 8 月 10 日公布) 规定 "根据《中华人民共和国民事诉讼法》的有关规定,人民法院为了保证已发生法律效力的判决、裁定或者其他法律文书的执行而在执行程序中作出的裁定,不属于抗诉的范围。因此,人民检察院针对人民法院在执行程序中作出的查封财产裁定提出抗诉,于法无据,人民法院不予受理"《最高人民法院关于如何处理人民检察院提出的暂缓执行建议问题的批复》(2000 年 7 月 15 日公布) 亦规定 "根据《中华人民共和国民事诉讼法》的规定,人民检察院对人民法院生效民事判决提出暂缓执行的建议没有法律依据。"

③ 对于无法撤销的执行行为(如执行中的事实行为),不适用该种监督方式。

④ 中央政法委、最高人民法院在 2009 年公布的《关于规范集中清理执行积案结案标准的通知》中对结案的具体条件和方式以及相关问题的处理作出了细致规定,人民检察院可参照该通知进行判断。

参考文献:

[1] 谭秋桂. 民事执行法学[M]. 北京: 北京大学出版社,2005: 268.
[2] 黎蜀宁. 论检察机关对民事执行活动的法律监督[J]. 现代法学,2003(6).
[3] 张智辉. 检察权研究[M]. 北京: 中国检察出版社,2007: 115.
[4] 张智辉. 法律监督三辨析[J]. 中国法学,2003(5).
[5] 汤维建. 检察机关有权对民事执行程序进行法律监督[N]. 检察日报,2002-07-17(8).
[6] 廖中洪. 关于强制执行立法几个理论误区的探讨[J]. 现代法学,2006(3).
[7] 孙加瑞. 关于民事执行检察监督的质疑与回答(下)[N]. 检察日报,2007-09-07(8).
[8] 谭秋桂. 民事执行检察监督机制分析[J]. 人民检察,2008(22).
[9] 邹建章. 论民事检察监督法律关系[J]. 中国法学,1997(6).

[责任编辑　刘　瑜]