

民事执行检察监督制度研究

海苏云

上海市崇明区人民检察院，上海

收稿日期：2024年4月19日；录用日期：2024年4月30日；发布日期：2024年6月18日

摘要

为解决司法实践中长期存在的“执行乱”问题，2012年修订的《中华人民共和国民事诉讼法》明确授予了检察机关对民事执行活动予以监督的权力，然而因为立法对民事执行检察监督规定的模糊性，司法实践中产生了监督范围不明确、监督方式缺乏刚性、制度衔接不顺畅等等问题。本文以我国的立法现状为基础，分析我国民事执行检察监督存在的问题，并针对性提出完善建议。

关键词

民事执行，检察监督，制度保障

Research on the Procuratorial Supervision System of Civil Execution

Suyun Hai

Shanghai Chongming District People's Procuratorate, Shanghai

Received: Apr. 19th, 2024; accepted: Apr. 30th, 2024; published: Jun. 18th, 2024

Abstract

In order to solve the long-standing problem of “execution disorder” in judicial practice, *Civil Procedure Law of the People's Republic of China (PRC)*, revised in 2012, explicitly gives the procuratorial organs the power to supervise civil execution activities. However, due to the ambiguity of the legislative provisions on procuratorial supervision of civil execution, there are some problems in judicial practice, such as unclear supervision scope, lack of rigidity in supervision methods and unsmooth system connection. Based on the current legislative situation in China, this paper analyzes the problems existing in the procuratorial supervision of civil execution in China and puts forward some suggestions for improvement.

文章引用：海苏云. 民事执行检察监督制度研究[J]. 法学, 2024, 12(6): 3599-3604.

DOI: 10.12677/ojls.2024.126512

Keywords

Civil Execution, Procuratorial Supervision, System Guarantee

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

“执行难”“执行乱”是长期以来阻碍我国法治健康发展的突出难题。但法院就执行工作所开展的活动中,更多地关注的是“执行难”问题,而“执行乱”问题的解决力度有待提高。“执行乱”问题体现于实施执行措施过程的不规范,甚至于执行人员在执行过程中存在违法犯罪现象,这将可能导致执行案件当事人不信任法院的执行工作,对此有负面情绪。在此背景下,民事执行检察监督应然而生。2012年修订的《中华人民共和国民事诉讼法》(以下简称《民事诉讼法》)于第二百三十五条明确授予了检察机关对民事执行活动的监督权,正式将民事执行活动纳入检察监督的范围。2016年,最高人民法院、最高人民检察院发布的《关于民事执行活动法律监督若干问题的规定》进一步规定了民事执行监督的原则、范围、方式。但由于民事执行检察监督制度仍在发展过程中,理论体系尚未完善,立法规定大多较为原则,监督程序不具体,监督方式缺乏刚性。上述种种不仅严重限制了民事执行检察监督工作的开展,也会激化法检两院的冲突。如果不能完善民事执行检察监督制度,使检察机关监督工作的开展做到有章可循,执行监督效果必然大打折扣,难以真正解决执行难题。

2. 民事执行检察监督制度的立法现状

据我国现状而言,我国民事执行检察监督的立法极具概括性,监督范围、权能、方式等方面存在着规定不细化、不完善状态问题。2012年《民事诉讼法》确立检察机关对民事执行活动的监督职能,为民事执行检察监督制度的确立奠定基本法依据。自此,检察机关得以间接参与到民事执行活动中,打破了法院的封闭执行环境。但可惜的是未颁布配套司法解释细化相关规定。2013年,最高检颁布了《人民检察院民事诉讼监督规则(试行)》,以三个条款初步规定了民事执行检察监督的监督对象、监督方式及其程序,以及不支持当事人监督申请的情形。但对监督工作如何开展,并无规定。2016年最高人民法院和最高人民检察院联合出台《关于民事执行活动法律监督若干问题的规定》(以下简称《监督规定》),经过总结司法实践的重要经验,该规定较为细致深入地规定了民事执行检察监督的原则、管辖、监督对象、监督程序等。《监督规定》的出台,使得民事执行检察监督的效力与可操作性迈上一步新台阶。但由于《监督规定》在起草时所秉持的原则是:先规定成熟的,对于两院尚未达成共识或尚未有清晰认知的,暂不出台[1]。在这一起草原则的指导下,《监督规定》的内容必然具有一定程度的滞后性。2021年2月9日,最高人民检察院第十三届检察委员会第六十二次会议通过了《人民检察院民事诉讼监督规则》(以下简称《监督规则》),但对于执行监督的规定仅有一章八个条款,对试行规则的改动不大。

3. 民事执行检察监督制度存在的主要问题

(一) 民事执行检察监督范围不明确

学界对民事执行检察监督的范围一直以来存在“全面监督说”及“有限监督说”的分歧[2]。全面监督说认为,检察机关的监督范围既包括法院的各种执行行为,也包括当事人及利害关系人的行为。有限

观点说则认为,检察机关只能监督法院的执行行为。此种分歧存在的根本原因在于对检察监督致力于解决何种问题的理解不同。持“全面监督说”观点的学者认为,执行检察监督的目的不仅在于助力解决“执行乱”问题,也要关注“执行难”问题。而支持“有限监督说”观点的学者则认为,执行检察监督的目的仅在于“执行乱问题”。笔者认为,赋予检察机关对民事执行活动予以监督的权力,目的在于维护执行当事人的合法权益,如果允许检察机关对执行当事人的行为亦予以监督,实质上是允许检察机关以监督被执行人行为的方式保障申请执行人的权利,这势必造成对双方当事人保护的失衡。

2016年两高联合出台的《监督规定》亦采取了“有限监督说”的观点,明确执行监督是对法院执行生效法律文书的活动进行监督。遗憾的是,《监督规定》中所规定的监督范围仍然不够明确,可操作性依旧不强。如果检察机关监督开展工作时没有明确的标准与依据,可能导致监督权的选择性行使,进而导致检察权对执行活动的过度监督或监督缺位。因此,我们有必要进一步明确民事执行检察监督的范围。

(二) 调查核实权缺乏详细规定

检察机关对人民法院的执行活动进行正确监督的前提在于能够准确查明人民法院的执行过程,在此基础上分析法院执行行为的合法性与合理性,进而判断监督必要性。因此,检察机关的调查核实权能否得到充分保障,对执行监督的结果正确与否起着决定性作用。《监督规则》第四章第三节以专节对检察机关的调查核实权进行规定。赋予检察机关调查核实权能够避免仅通过阅卷获取来源于法院的信息,而听不到当事人的“声音”,使检察机关的判断能够更加全面地掌握案件执行情况,从而更加客观地审查案件。但目前立法对调查核实的启动、权力行使对象、行使程序、拒不配合调查核实的后果等方面的规定仍不够详尽,不足以发挥此效果。首先,在调查核实的启动方式上,立法未针对执行活动的多样情况,细分依职权或依申请启动调查核实。其次,在调查核实权的行使对象上,对于执行人员是否属于调查核实的对象,存在争议。有观点认为执行人员享有职务豁免权^[3],故不属于检察机关调查核实权的对象。此种分歧将导致检察机关无法正确行使该项权力。再次,在调查核实权的行使程序上,立法未规定检察机关在权力行使之前告知被调查人配合的义务。最后,法律未规定拒不配合检察机关调查核实的后果,这将导致检察机关对不配合调查的行为无法做出实质性的惩戒措施,¹进而可能导致检察机关调查核实权的空洞化。

(三) 检察监督方式缺乏刚性

抗诉及向法院制发检察建议是检察机关对民事诉讼活动进行监督的两种主要方式。但《监督规定》对于民事执行监督仅规定了检察建议一种监督方式。同时,《监督规定》明确了检察建议的制发过程及内容、人民法院对检察建议回复期限等内容。2021年《监督规则》中以列举加概括的方式,扩大了检察建议在监督法院执行活动中的适用情形。

立法明确了检察机关对民事执行活动的监督方式为检察建议。但检察建议缺乏刚性,法院在收到检察建议后,不采纳也不会对其造成影响,使得检察建议的效力大打折扣,难以对执行违法行为进行有效监督,甚至可能造成检察资源的浪费。如在某市法院违法查封、变卖案外人房产一案中。²王某从某地农村合作基金会(简称基金会)借款16万元,并在罗某不知情的情况下,以其房产为该借款提供抵押。后因王某逾期未该16万元借款,基金会将王某诉至法院。案件审理过程中,法院在罗某未到场的情况下,主持王某与基金会调解,并达成调解协议。在此过程中,罗某始终处于不知情的状态。法院开始执行罗某的房产时,其始知名下被抵押,并被查封、变卖。随后,罗某向检察机关申请监督。检察机关经调查,

¹《人民检察院民事诉讼监督规则》第71条规定:“人民检察院调查核实,有关单位和个人应当配合。拒绝或者妨碍人民检察院调查核实的,人民检察院可以向有关单位或者其上级主管部门提出检察建议,责令纠正;涉嫌违纪违法犯罪的,依照规定移送有关机关处理。”

²中华人民共和国最高人民检察院: https://www.spp.gov.cn/spp/zd gz/201810/t20181025_396560.shtml, 最后访问日期 2024 年 4 月 7 日。

认为案涉执行行为存在违法情形，遂依法向法院制发检察建议，但法院未采纳。随后地市级、省级检察机关相继跟进监督，向法院提出检察建议，才最终使得检察建议被法院采纳，整个过程历时四年之久。

显然检察建议的监督方式并不能有效纠正人民法院的违法执行行为，也难以应对司法实践对执行监督的需求。

(四) 执行救济和执行检察监督衔接运作不合理

当事人或案外人的权利因违法执行行为受到侵害时，《民事诉讼法》赋予了其执行异议、执行复议、执行回转等执行救济权利。但这些救济权利是当事人的合法权利因违法或错误执行行为已经受到侵害后，才能够启动这些救济权利，其本身不能阻却法院的违法执行。现阶段，我国立法明确，当事人只有在穷尽执行救济手段而无法解决问题后，才能够向检察机关申请监督。这一启动检察监督的前置程序在实践中可能造成以下问题：第一，执行救济权利系为法院的内部监督程序，可能存在自我监督效果不明显问题。而当事人只有在穷尽法院的执行救济措施后才能够启动检察监督程序，此时可能损害已经造成，难以逆转，不能最大程度地保护当事人的合法权益。第二，当事人向法院寻求救济后才能向检察机关申请监督，经历的时间较长，可能造成当事人错过获取证据的最佳时机，导致证据材料的缺失，最终造成维权困难。第三，因为维权程序的复杂性，可能造成当事人不清楚应当向人民法院寻求救济或是向检察机关申请监督，可能造成司法资源的浪费，同时增加当事人的维权成本，不利于执行工作的高效开展。因此，有必要顺畅法院执行救济与检察机关执行监督的衔接程序，确保程序的顺利运行。

4. 我国民事执行检察监督制度的完善建议

(一) 明确民事执行检察监督范围

明确监督范围是检察机关正确行使执行监督权的基础，而监督范围明确的前提在于对监督对象的确定。我国立法已经将民事执行检察监督的范围确定为是对法院执行行为的监督，故检察监督的对象即系法院执行行为的具体体现。笔者认为民事执行检察监督的目的在于解决“执行乱”现状，因此有必要对导致这一乱象的典型行为予以列举，并以概括性条款兜底，以明确民事执行检察监督的范围。根据典型违法、错误执行行为的特征，检察机关民事执行检察监督的对象可以进行如下分类：

根据人民法院执行行为所处阶段的不同，可以将其分为执行裁决行为与执行实施行为。所谓执行裁决行为，是指人民法院对执行案件中的有关问题进行判断，并做出裁断的行为。执行实施行为则指，人民法院根据生效法律文书实施具体执行手段的行为。执行裁决行为与执行实施行为均对当事人的利益具有重大影响，均应予以监督。

根据人民法院执行行为错误程度的不同，可以将其分为违法执行行为及不当执行行为。不当执行行为的错误程度低于违法执行行为，尚未违反法律，但存在不合理之处，一定程度上会造成对当事人权益的损害。虽不当执行行为尚未达到违反法律的程度，但因不当与违法的界限往往具有模糊性，因此若对此不予以监督，可能导致执行人员的侥幸心理，进而造成不当行为演变为违法行为。因此，不论是违法执行行为或不当执行行为均应属于执行监督的范围。

因此，笔者认为检察机关对民事执行活动的监督范围应包括违法或明显不当的民事执行裁决行为以及违法或明显不当的民事执行实施行为，具体包括：(1) 人民法院的执行才认定事实或适用法律错误；(2) 人民法院执行活动所依据的法律文书不具有法律效力或尚未生效；(3) 人民法院未依法受理当事人的申请执行或执行异议等案件；(4) 裁定中止执行、终结本次执行、终结执行等不符合法律规定的；(5) 裁定变更或追加执行当事人不符合法律规定的；(6) 执行超期或者执行人员无正当理由故意拖延执行的；(7) 应采取查封、扣押、冻结执行财产等执行措施，无正当理由未采取，或者违法采取的；(8) 违法拍卖、变卖执行财产的；(9) 违法调查、搜查的；(10) 未按法律规定收取执行费用的；(11) 执行人员在执行过程

中有贪污受贿、徇私舞弊、枉法执行等违法行为的；(12) 其他违法或明显不当的执行裁决或执行实施行为。

(二) 强化检察机关调查核实权

为使民事执行检察监督能够发挥应有作用，正确监督法院的执行活动，必须对检察机关的调查核实权予以强化。笔者认为可以从以下几方面入手：

第一，在调查核实的启动方式上。笔者认为应当区分依职权启动与依申请启动。对于人民法院的执行行为存在危害国家利益、社会公共利益等重大违法情形的，检察机关应主动启动调查核实措施。对于其他行为，基于检察权的谦抑性，不宜依职权启动，应有当事人的申请。

第二，在调查核实权的行使对象上。目前尚存争议的是，执行人员是否属于检察机关调查核实的对象。笔者认为执行人员应当属于检察机关调查核实权的行使对象，其不应具有豁免权。检察机关行使调查核实权的目的在于查明执行活动中是否存在违法行为，而执行人员作为执行活动的实施者，对活动的进行最为清楚，事实的查明离不开对其的调查核实。

第三，在调查核实权的行使程序上。目前尚未有立法对检察机关行使调查核实权的程序进行规范，笔者认为应对此予以规范。首先，在调查开始之前，应向被调查人表明身份并告知调查意图；其次，应告知被调查人享有的权利义务；最后，应对调查核实的过程以适当的方式予以记录。

第四，在调查对象的配合义务上。为避免调查核实权的空洞化，应通过立法赋予被调查核实人配合的义务，若其不配合甚至妨害检察机关调查的，检察机关可根据情节的严重程度，对其采取一定数额的罚款或拘留等惩处措施。

(三) 增强民事执行检察监督刚性

如上文所述，因民事执行检察监督方式刚性不足，对法院的违法执行行为的监督，若法院拒不配合，需要投入大量的司法成本，使其纠正违法行为。因此有必要优化民事执行检察监督方式，增强其刚性，使其真正能够发挥解决“执行乱”难题的作用。笔者认为可以从细化跟进监督及引入抗诉方式两方面优化民事执行检察监督方式，增强监督刚性。

1) 细化跟进监督

现行立法对上级检察机关跟进监督的立法规定并不具体，在实践中缺乏可操作性，难以发挥真正作用，笔者认为有必要对此进行细化。首先，在跟进监督的期限上。上述某市法院违法查封、变卖案外人房产一案中，虽最终法院纠正了其违法行为，但整个过程历时四年之久，不利于当事人权益的保护，大大降低了检察监督效率。故笔者认为应明确检察机关在法院逾期未回复检察建议，或对建议的处理有误时，提请上级检察机关跟进监督的期限。其次，应明确人民法院对检察机关跟进监督的处理程序。人民法院认为下级法院的执行活动确实存在纠正必要的，应督促其及时纠正，并将纠正结果反馈给检察机关；若其认为下级法院的执行活动无违法或不当问题的，应及时向检察机关说明。

2) 引入抗诉监督方式

自 1991 年《民事诉讼法》首次确立检察机关抗诉的监督方式，其在法律监督领域即发挥重要作用，至今已发展成为一项成熟的制度。但民事执行与民事审判具有很大的区别，难以在执行领域直接引入。但民事执行领域是否有引入抗诉监督方式的可能呢？

人民法院的执行活动中包括执行裁决行为，该行为不仅仅包括不涉及当事人及利害关系人实体权利的程序性裁决，也有触及到其实体权利的实体性裁决。对程序性裁决无以抗诉方式进行监督的必要，但实体性裁决关系到当事人及利害关系人的切身利益，与人民法院在审判程序中做出的实体裁判没有本质的区别^[4]。笔者认为对该类裁决行为完全可以引入抗诉方式监督。

在抗诉程序的引入时，必须考虑到执行与审判的差异性，即使启动抗诉，也不宜像在审判活动中进

入再审程序,否则可能导致审执混乱的局面。笔者认为,对此可以借鉴俄罗斯的做法,引入重新裁决的程序——对于抗诉的裁决事项,法院另行组成合议庭,听取相关人员意见,必要时进行听证,由双方当事人对争议事项在听证时进行辩驳,重新对有关事项进行裁决。若合议庭认为原裁决确有错误的,应予以撤销,并书面回复检察机关。

(四) 构建执行救济和执行检察监督的有效衔接程序

民事执行救济制度主要侧重对私权的保护,而执行检察监督主要侧重对私权的补强。公权力服务于私权社会,是保障和促进私权的工具[5]。当私权的不能得到充分的行使或者受到侵害时,需要公权力介入对此予以调整。这也是构建执行救济和执行检察监督的有效衔接程序的前提。

现行立法规定执行救济为执行检察监督的前置程序,当事人未穷尽法院内部的救济措施,不能向检察机关申请监督,但这一规定不具灵活性。笔者认为,民事执行检察监督是对法院执行行为的监督,属于对公权的制约,而不是对当事人私权的限制,故而因尊重当事人的程序选择。但考虑到执行活动系由法院实施,其对案件有更为全面的了解,因此在涉及到如“执行回转”等可能影响当事人实体权利的执行行为时,仍应尊重法院,以法院的内部救济程序为先,当事人直接申请检察机关监督时,应告知其首先向执行法院寻求救济,对法院的处理决定仍不服时,再申请检察监督。但对于对当事人实体权利无影响的执行行为,应允许当事人选择向法院寻求救济或直接申请检察监督。如此既能保持检察权的谦抑性,阻止检察机关随意介入民事执行活动,也能够充分保障当事人的私权。

5. 结语

民事执行检察监督经过十多年的发展,现如今,已经能够较为顺畅地运行,但对民事执行环境的改善并未完全达到预期。检察机关作为法律监督机关对规范民事执行活动有着不可替代的作用。全文在分析我国执行检察监督立法现状及存在问题后,在完善执行监督范围、强化调查核实权、增强监督刚性、顺畅执行救济与执行检察监督衔接机制等方面提出建议。笔者深信,完善的民事执行检察监督制度能够有力地约束民事执行中的执行不当、违法行为,监督执行人员职务犯罪,有效解决“执行乱”问题。

参考文献

- [1] 郑新俭. 最高人民法院、最高人民检察院《关于民事执行活动法律监督若干问题的规定》的理解与适用[J]. 人民检察, 2017(2): 24-28.
- [2] 唐力, 谷佳杰. “检审一体化”: 论民事检察监督的边界[J]. 学海, 2015(4): 163-171.
- [3] 吕昆玉. 民事检察调查核实权问题分析及完善路径[C]//新时代民事检察的理论与实践——第十五届国家高级检察官论坛论文集. 北京: 中国检察出版社, 2019: 308-317.
- [4] 汤维建. 检察机关应有权对民事执行程序进行法律监督[N]. 检察日报, 2002-07-17(第五版).
- [5] 邵军. 新民事诉讼法有关执行检察监督的若干思考——以与民事执行救济的关系为视角[J]. 民事程序法研究, 2013(9): 628.