**民事执行监督中调查核实权的运用与思考**

福建省将乐县人民检察院 陈雪冰

1. 调查核实权的概念

现行《民事诉讼法》、《人民检察院组织法》、相关司法解释等对检察机关的调查核实权均作了原则性规定。早在2012年《民事诉讼法》修改时就新增了有关“调查核实权”的内容，其中第二百一十条规定：“人民检察院因履行法律监督职责提出检察建议或者抗诉的需要，可以向当事人或者案外人调查核实有关情况。”

2013 年《人民检察院民事诉讼监督规则（试行）》（以下简称《民事诉讼监督规则》）第五十条规定:“人民检察院审查案件，应当听取当事人意见，必要时可以听证或者调查核实有关情况。”其中第六十五条对民事检察调查核实权专门作出了更加明确和可操作的规定：“人民检察院因履行法律监督职责提出检察建议或者抗诉的需要，有下列情形之一的，可以向当事人或者案外人调查核实有关情况：（一）民事判决、裁定、调解书可能存在法律规定需要监督的情形，仅通过阅卷及审查现有材料难以认定的；（二）民事审判程序中审判人员可能存在违法行为的；（三）民事执行活动可能存在违法情形的；（四）其他需要调查核实的情形。”

另外，2018年新修订的《人民检察院组织法》第二十一条进一步明确，“检察院行使本法第二十条规定的法律监督职权，可以进行调查核实，并依法提出抗诉、纠正意见、检察建议。有关单位应当予以配合，并及时将采纳纠正意见、检察建议的情况书面回复人民检察院。”该规定明确了人民检察院行使法律监督职权，可以进行调查核实，并依法提出抗诉、纠正意见、检察建议。

综上所述，调查核实权是指检察机关履行法律监督，对民事案件是否提起建议或者抗诉的决定，需要采取调阅卷宗、询问、调查取证、核实存疑问题等方式，对案件有关的当事人或者案外人进行调查核实的一项公权力。调查核实权这个术语，并非公认、约定的专有名词，而是在一定条件下，亦符合检察机关发挥职能的作用而形成的，其具有丰富的理论涵义，应覆盖着整个民事诉讼范围。[[1]](#footnote-2)

1. 民事执行监督中调查核实权的意义

（一）有利于查清案件事实，维护合法权益。法院的书面卷宗材料有时候并不能全面、真实地反映客观事实，比如有的当事人会为了维护自己的利益在庭审过程中隐瞒不利的证据，更有甚者还会伪造、销毁证据，这往往会造成冤假错案的产生。因此，检察机关判断法院裁判结果是否合法合理的前提就是要调查核实清楚案件的真实情况以及法院审理案件的过程，调查核实不仅有利于检察机关更好地法律监督职能，更有利于维护当事人合法权益。[[2]](#footnote-3)

（二）有利于保护弱势群体，弥补证据缺陷。检察机关履行监督职能对民事案件予以调查核实，实行公力救济，既可以保护弱势群体的合法权益，同时也可以弥补法院执行活动不规范可能造成的缺陷。比如，2016年2月，外来务工人员陈某秀在将乐某菌种厂务工时发生工伤，经县仲裁委调解，该菌种厂需支付陈某秀务工工资、赔偿金等各项费用53800元。因该菌种厂未支付工资，陈某秀于2018年1月向县法院申请执行。法院在执行过程中发现该菌种厂无可供执行的财产，至此执行进入僵局。受理该案后，检察官仔细审查案件，寻找执行突破口。经过进一步调查核实，办案人员发现菌种厂系个体工商户，其负责人有财产可供执行，遂向县法院发出检察建议书，最终将执行款全部执行到位。

（三）有利于实现全面多元监督，拓展监督空间。规范运用民事检察调查核实权，可以将常规手段无法有效监督的违法行为纳入检察监督视野，通过诉讼过程违法调查与纠正，构建对诉讼过程的动态监督机制，有效延伸覆盖监督触角。针对法院民事审判执行活动中的诉前保全裁定错误、诉讼程序不规范、执行中的违法问题等等，也只有合理运用民事检察调查核实权，实现全面监督，才能保证法律监督落到实处。

（四）打击虚假诉讼，维护司法诚信。实践中，检察机关通过行使调查核实权不仅有利于大幅提高抗诉和检察建议案件的办案质量，而且还有助于及时发现虚假诉讼或职务犯罪线索，维护司法诚信。比如，2014年将乐某机械厂法定代表人张某某因欠银行1500万债务被法院查封厂房并进入执行程序。为了享有参与分配优先权，转移自己财产，张某某以工厂的名义与许某某等13人相互串通，虚构劳动关系和欠薪共计人民币，并向将乐县劳动争议仲裁委员会申请劳动仲裁在劳动仲裁部门的调解下，双方达成该厂支付工资150余万元调解协议，并由仲裁部门制作调解书，后许某某等人依据仲裁调解书向法院申请强制执行。将乐县检察院经调查核实，发现该案系虚构劳动关系,恶意参与分配。于是，及时向劳动仲裁部门和人民法院发出检察建议书。最终，仲裁委决定撤销该仲裁调解书，法院裁定该案终结执行。张某某因犯拒不执行判决、裁定罪被人民法院判处有期徒刑1年。[[3]](#footnote-4)

（五）破解“执行难”，有利于当事人息诉罢访。执行程序问题易发、多发，实践中大量存在着违法黑洞乱象，执行难与执行乱深受垢病，长期是检察监督的薄弱环节乃至盲区。检察机关唯有调查好案情、核实清事实，才能有效地解决损害国家和社会公共利益、案外人执行异议、司法腐败、“执行乱”、“执行难”等问题。在传统民事裁判结果监督和执行监督案件中，查勘物证、现场可以更好地了解矛盾的起因和现状，帮助承办人全面掌握案情，对于平复当事人的激动情绪、息诉罢访有较好的效果。

1. 民事执行监督中调查核实权的运用现状

《民事诉讼监督规则》第六十五条第三款规定了检察院在执行监督中可以对“民事执行活动可能存在违法情形的”情况行使调查核实权。目前，人民检察院对执行活动监督的重点是执行乱问题，即执行人员在执行活动中的违法行为。对于不执行、超出标的执行、执行案外人的财产、违法终结等情形，以及一些必须以文字书面记载的执法行为，一旦发生，通过查阅人民法院的执行卷宗就可以认定。而像怠于执行、法律文书应送达而未送达、拘留被执行人不通知家属等违法行为比较隐蔽，通过审查人民法院的执行卷宗仍然难以认定的，检察机关可以向案件当事人和相关案外人进行调查核实，查明执行活动是否确实存在违法情形。按照《民事诉讼法》第二百一十、二百三十五条和相关司法解释的规定，检察机关有权在执行程序向当事人或案外人调查核实有关情况，调查收集有关债务人、案外第三人的情况，还可提出纠正违法、督促履职等类型的检察建议。[[4]](#footnote-5)

1. 民事执行监督中调查核实权运用存在的问题

（一）办案人员认识不足。由于受到检察办案人员整体素质和执法环境等因素的影响，检察机关对于调查核实权的态度不尽相同。有的相对较为理性，在行使调查核实权时持有保守谨慎的态度；有的乱用、过度滥用调查核实权，扩大适用范围；有的民事检察办案人员则缺乏运用的积极性，怠于行使调查核实权，存在不愿调查、不敢调查的情形，而对需要调查核实的内容不做任何调查核实而直接拿来使用，甚至直接发出检察建议或者不支持监督决定。

（二）调查核实权的行使范围规定不明确。《执行监督规则》第七条规定了四种民事执行活动可能存在违法的情形：其一，损害国家利益和社会公共利益的；其二，对社会造成重大影响的；其三，执行人员有违法行为或者司法机关已立案的；其四，需继续跟进监督的。以上四种情形因检察机关依职权履行法律监督需要可以行使调查核实权。当事人、利害关系人、案外人对民事执行活动向检察机关申请检察监督，如法律规定可以提出而没有提出异议、复议或者提起诉讼的，检察机关不予受理；已经向法院提交了执行异议或者申请复议，又向检察机关提起检察监督的不予受理，但对法院提出的异议、复议程序监督的除外。

在司法实践中涉及到较多的问题，检察机关对执行活动监督的重难点是执行乱和执行难的问题。检察机关对于执行人员的违法需要通过调查核实来了解案情，例如执行人员怠于执行、执行的标的涉及到国家利益或者社会公共利益、非法拘留被执行人、执行人员的贪污受贿等等。检察机关只有全面的介入执行监督中，运用好调查核实职能，才能有效地解决执行乱、执行难的问题，仅仅靠法院内部的监督，是远远达不到司法想要的效果。要从源头解决执行乱、执行难的恶疾，亟需建立以检察机关为主体的统一、权威、特立的执行监督体制。

（三）调查核实的手段单一。目前，对调查核实权的规定散见于《民事诉讼法》、《人民检察院组织法》及相关司法解释，规定的比较原则笼统，刚性不足，手段单一。针对不同类别案件未对调查核实权运用的范围、启动方式和行使方式进行区分，现有法律规定的不够细致。实践中，在办理虚假诉讼案件过程中，就经常碰到涉案单位和当事人不配合调查取证的情况，给办案人员查清案件事实，厘清法律关系制造了很多困难。在办理涉及国有财产保护的案件过程中，如果不赋予检察机关进行及时扣押、划拨、冻结涉案单位或个人财产等强制性手段，会造成关键证据难以获取，国家利益难以得到保护的情况发生。

（四）调查核实权取得的证据属性和效力不统一。检察机关行使调查核实权是基于抗诉或提出检察建议的需要，其收集的证据应赋予证据效力。实践与理论上形成了二种观点，一种是无需质证直接具有证据效力；另一种是需要经过庭审的质证才具有证据效力。笔者认为，证据的效力并不是当然存在的，而应该根据民事诉讼法中证据的相关规定进行质证。检察机关调查核实取得的证据能否作为定案证据仍需程序上加以规范。检察机关在民事诉讼中处于中立的地位，但证据效力上却要加以质证来规范其特殊性。而法院依职权取得证据时无需质证，却受检察机关监督，故法院和检察机关在证据效力方面起到了互相制约的作用。当检察机关取得的证据不符合“新的证据”的情形时，是否需要组织质证？如果不组织质证，可能会影响案情事实的再次查明或者对案件事实的重新认定，甚至动摇检察机关抗诉的根基。[[5]](#footnote-6)

五、完善民事执行监督中调查核实权运用的建议

（一）适应新需求，树立正确的调查核实观

法律赋予检察机关调查核实权就是为了更好地履行法律监督的职能，做好民事诉讼监督工作，首先涉及的问题即是发现问题，进而了解情况，进行核实。民事检察人员要树立正确的监督观、调查观，敢于监督、调查、核实。充分发挥民事检察监督能动性、利用法律赋予检察机关的调查权，只要是为了法律监督目的，在法定的程序范围内主动出击，放弃畏难思想，及时针对民事执行监督案件中需要调查核实的关键点进行调查，固定证据，为提出抗诉、发出检察建议、做好申请人息诉工作打下坚实的事实和证据基础。[[6]](#footnote-7)

另外，还要加强业务培训，提升办案人员的调查取证能力，特别是要根据本地实际情况，总结出急需重点监督的案件类别，就怎样制定调查方案、规范调查活动、做好调查笔录等作出详细规范，有针对性的进行调查取证能力的培训。例如，针对民事虚假诉讼、审判人员可能存在违法行为和民事执行活动可能存在违法情形的领域进行调查取证能力的专项培训，补齐短板，及时解决办案人员对相关案件把握不准、不敢监督、不善监督的问题。要加强调查核实权研究，强化调查核实权运行保障。

（二）规范调查核实权的范围和手段

一是明确民事执行监督调查核实权的范围。在民事执行监督过程中，调查核实权的运用要围绕法律监督职能展开，以查明执行行为的合法性为核心，主要是对法院执行活动的合法性、及时性以及作为与否的调查核实，特别要查明认定执行依据是否系伪造，即认定事实的主要证据是否存在重大瑕疵，包括证据形成来源不合法、证据本身系伪造、变造等；此外，还要对被执行人、其他当事人行为及财产等情况进行调查核实，查明相关当事人财产真实权属情况。

二是规范民事执行监督调查核实权的手段。调查核实权而非侦查权，在实践中主要包括：向有关部门查询、调取、复制相关证据材料、询问当事人及案外人、咨询专业人员、相关部门、行业协会等对专门问题的意见、委托鉴定、评估审计等不限制人身自由、财产权利的调查措施。不得使用查封、扣押、冻结等限制财产权利的强制性措施，不得对当事人及案外人采取拘留等限制人身自由的强制性措施。[[7]](#footnote-8)

（三）明确调查所得证据的属性

在民事检察中，检察机关代表国家行使法律监督权，保持客观、中立、公正的立场，其调查取证只能是为了查明所办案件的真相；在调查中不代表任何一方当事人，也不是为了某一方的民事利益。检察机关因法律监督工作需要而收集、使用证据，与检察机关履行的法律监督职责直接相关，因而，此类证据带有明显的监督属性，可以称为监督证据。检察机关运用监督证据，主要是据以判断是否需要作出以及如何作出相应的监督决定。[[8]](#footnote-9)

民事执行监督调查核实权是一种公权力，其调查的结果是为检察机关依法提出抗诉或检察建议提供依据。在实践中，为维护法院执行活动的司法公信力，笔者认为在民事执行监督过程中，经过检察机关调查核实后，认定执行活动确系违法的，宜先向执行法院提出检察建议，由法院根据检察建议自行依法纠正；如果执行法院对检察建议不予接受，则依法提请上一级检察机关提出抗诉，促使法院启动内部监督程序。

1. 丛鸿全. 论民事检察监督调查核实权[D].江西财经大学,2019. [↑](#footnote-ref-2)
2. 张军. 检察机关民事调查核实权研究[D].新疆大学,2019. [↑](#footnote-ref-3)
3. 李强. 民事诉讼中检察机关调查核实权研究[D].南京师范大学,2016. [↑](#footnote-ref-4)
4. 程辉.民事调查核实权运用问题探析[J].中国检察官,2019(23):48-50. [↑](#footnote-ref-5)
5. 孙加瑞.民事检察中调查核实权的行使及证据运用[J].人民检察,2019(24):15-19. [↑](#footnote-ref-6)
6. 巩富文,杨辉.民事检察中的调查核实权探析[J].人民检察,2014 [↑](#footnote-ref-7)
7. 王红梅. 民事执行监督调查核实权如何合理把握[N]. 江苏法制报,2014-07-11(006). [↑](#footnote-ref-8)
8. 孙加瑞.民事检察中调查核实权的行使及证据运用[J].人民检察,2019(24):15-19. [↑](#footnote-ref-9)