

民事检察监督的谦抑性与监督方式的层级构造

检察建议与抗诉的择用

赵跃

(安徽国运律师事务所, 安徽 合肥 230000)

摘要: 民事检察监督在制度上被定位为对审判权运行的监督, 实践中却常被当事人当作“第二次上诉”, 检察机关也常以“有错必纠”为由扩张监督的射程。本文主张, 检察监督应当遵循谦抑性, 其内容包括补充性、重大性与程序性三项要求: 补充性要求当事人已用尽审判内的救济; 重大性要求限于严重违法而非一般瑕疵; 程序性要求尊重审判的独立判断, 不得以监督权替代审判权。据此, 监督方式应当形成层级: 一般违法用检察建议, 裁判结果错误且符合再审事由的用抗诉或者再审检察建议, 执行与审判程序中的违法行为用纠正违法的检察建议。层级的意义, 在于使监督的强度与违法的程度相匹配, 避免“以抗诉处理瑕疵”。本文并检讨调查核实权的边界, 主张其性质是补充性的核实而非独立的侦查, 取得的材料须经庭审质证方能作为定案依据。

关键词: 民事检察监督; 谦抑性; 抗诉; 检察建议; 调查核实; 监督必要性

中图分类号: D926.3 **文献标识码:** A **文稿编号:** WJLT(2020)03-0025-12

Restraint in Civil Procuratorial Supervision and the Hierarchical Structure of Supervision Methods: Centering on the Choice between Procuratorial Suggestions and Protests

ZHAO Yue

(Anhui Guoyun Law Firm, Hefei 230000, Anhui, China)

Abstract: Civil procuratorial supervision is institutionally positioned as supervision over the exercise of judicial power, yet in practice it is often treated by parties as a second appeal, and procuratorates tend to expand its reach under the slogan of correcting every error. This article argues that supervision should observe restraint, comprising subsidiarity, materiality and proceduralism: parties must have exhausted judicial remedies, only serious illegality rather than ordinary defects may trigger supervision, and the independent judgment of courts must be respected. Accordingly, supervision methods should be layered: ordinary illegality by procuratorial suggestion, erroneous outcomes meeting statutory retrial grounds by protest or retrial suggestion, and procedural violations in enforcement by corrective suggestion, so that the intensity of supervision matches the gravity of the violation. The article also examines the limits of the power to investigate and verify.

Key words: civil procuratorial supervision; restraint; protest; procuratorial suggestion; investigation and verification; necessity of supervision

说明: (本文为作者个人研究观点, 不代表所在单位意见)

作者简介: 赵跃, 安徽国运律师事务所执业律师, 研究方向为民事诉讼法学、司法制度学。

一、问题的提出

民事检察监督, 是检察机关对民事审判与执行活动进行法律监督的制度。民事诉讼法第二百零七条规定了再审事由, 第二百一十五条规定了抗诉与检察建议, 第二百零九条规定了当事人申请检察监督的条件, 第二百一十条规定了调查核实权。制度框架已经完备, 实践中的问题却集中在“度”的把握。

“度”的偏差有两种表现。其一是扩张: 把检察监督当作当事人的第二次上诉, 只要当事人不服, 即启动监督; 把“有错必纠”理解为“有瑕疵必抗诉”, 对一般的程序瑕

疵、说理不足也提出抗诉。其二是收缩：把监督限于“确有错误”的极窄情形，对明显的违法不予监督；或者以“尊重审判独立”为由，对执行中的违法行为不作纠正。

两种偏差的根源，在于对监督定位的理解不同。若把检察监督理解为当事人救济的延伸，则监督的启动应以当事人的申请为准，监督的范围应以当事人的请求为限；若把检察监督理解为对审判权运行的监督，则监督的启动应以监督必要性为准，监督的范围应及于违法本身。

本文的基本主张是：检察监督的定位是对审判权运行的监督，而非当事人救济的延伸；其运行应遵循谦抑性，包括补充性、重大性与程序性三项要求；监督方式应形成层级，使监督的强度与违法的程度相匹配；调查核实权的性质是补充性的核实，而非独立的侦查。

当事人如何申请检察监督、需要哪些材料、检察机关如何处理，操作层面的规则可参见“检察监督：判决不公、执行不力，检察院能管什么”一文的梳理；本文不重复申请的步骤，只讨论监督的定位、谦抑的要求与方式的层级。

二、监督定位的界定

（一）与再审程序的分工

再审程序与检察监督，都是对生效裁判的纠错机制，但两者的性质不同。再审是审判权内部的自我纠错，其启动权在当事人与法院；检察监督是检察权对审判权的外部监督，其启动权在检察机关。前者是救济，后者是监督。

性质的差异，决定了功能的分工。再审的功能，是使当事人的权利获得救济，故其启动以当事人的申请为原则，以法院依职权为例外；检察监督的功能，是使违法的裁判与行为获得纠正，故其启动不以当事人的申请为必要，检察机关可以依职权发现并监督。

但功能的分工不意味着替代。检察监督不能成为当事人规避再审期限、规避举证责任的通道。若当事人在再审期限内未申请再审，期限届满后又向检察机关申请监督，检察机关应当审查其是否有正当理由；无正当理由的，不宜启动监督。此点，是补充性原则的具体要求。

实务中，有的当事人把检察监督作为“最后一根稻草”，在再审败诉后反复申诉，要求检察机关抗诉。检察机关应当区分：裁判确有法定再审事由的，依法监督；仅系当事人对结果不满的，应当释明并告知救济的边界，不能以监督安抚情绪。

（二）监督必要性的独立判断

监督必要性，是检察机关启动监督的实质要件。其内容包括三项：裁判或者行为存在违法；违法达到需要监督的程度；监督能够实现纠正的目的。三项具备，方有监督的必要；缺少其一，不宜启动。

第一项是违法性的判断。违法包括实体违法与程序违法；实体违法指认定事实错误、

适用法律错误；程序违法指违反法定程序，可能影响正确裁判。判断的依据，是民事诉讼法的规定与司法解释，而非当事人对结果的不满。

第二项是程度的判断。违法的程度，取决于其对裁判结果的影响与对当事人权利的影响。足以影响裁判结果的违法，属于严重违法；不影响结果的形式瑕疵，属于一般瑕疵。前者须监督，后者可以通过工作建议、情况通报等方式处理，不必启动监督程序。

第三项是效果的判断。监督的效果，取决于违法能否通过监督纠正。裁判已经履行完毕、当事人已经和解、标的已经灭失的，监督的效果有限，可以不作监督；但违法涉及国家利益、社会公共利益的，仍应监督。

须注意，监督必要性的判断，是检察机关的职权，不受当事人请求的拘束。当事人请求抗诉，检察机关审查后认为无必要的，可以作出不支持监督申请的决定；当事人未请求，检察机关发现严重违法的，可以依职权监督。此点，是监督的职权性与救济的请求性之别。

（三）与信访、申诉的分流

实践中，大量的“申请监督”实为信访。当事人对裁判不满，反复向检察机关递交材料，要求“主持公道”。此类材料，形式上符合监督申请的外观，实质上并无具体的违法主张。若不分流，检察机关将被信访淹没，监督的专业性无从体现。

分流的第一个标准，在于是否有具体的监督请求。申请书应当指明原裁判的具体错误，包括认定事实、适用法律或者程序违法，而非笼统表述为“判决不公”。未指明的，应当告知补充；补充后仍不明确的，可以按信访处理。

分流的第二个标准，在于是否已用尽审判内的救济。未申请再审即申请监督的，一般应当告知先申请再审；已申请再审被驳回的，应当审查驳回的理由，而非重新审理全案。用尽的要求，是补充性原则在受理环节的体现。

分流的第三个标准，在于是否属于检察机关的监督范围。对法院的审判管理行为、人事管理行为、内部考核行为的投诉，不属于民事检察监督的范围，应当告知向有关机关反映。范围的界定，是职权法定的要求。

须注意，分流不是推诿。对不属于监督范围的材料，应当说明理由并告知正确的途径；对属于监督范围但材料不全的，应当一次性告知补充，不得反复退回。分流的目的是使监督聚焦于真正的问题，而非拒绝当事人的诉求。

三、谦抑性的三项要求

（一）补充性

补充性，指检察监督应当在审判内的救济用尽之后启动。其规范依据是民事诉讼法第二百零九条：当事人在法院驳回再审申请、逾期未对再审申请作出裁定、再审判决裁定有明显错误三种情形下，才可以向检察机关申请监督。三种情形，均以当事人已经寻求审判

内救济为前提。

补充性的正当性，在于尊重审判权的自主性。审判权与检察权是并列的国家权力，检察权不能取代审判权对案件的判断；只有在审判权的运行出现违法，且审判内的纠错机制失灵时，外部监督才有介入的正当性。

补充性在实务中的把握，须注意两点。其一，当事人未申请再审即申请监督的，检察机关应当告知其先申请再审；但涉及国家利益、社会公共利益，或者审判人员有贪污受贿、徇私舞弊行为的，可以直接监督。其二，当事人申请再审被驳回后申请监督的，检察机关应当审查驳回的理由，而非重新审查案件的全部事实。

须注意，补充性不等于前置程序的绝对化。执行监督中，当事人对执行行为提出异议、申请复议，是执行程序内的救济；用尽后申请监督的，检察机关可以受理。但执行行为明显违法、继续执行将造成难以弥补的损害的，可以不受用尽的限制。此点，是补充性的例外。

（二）重大性

重大性，指监督的对象应当限于严重的违法，而非一般的瑕疵。其判断的标准，是违法是否足以影响裁判结果的正确性，或者是否严重侵害当事人的程序权利。

足以影响裁判结果的违法，包括：主要证据不足、主要证据系伪造、适用法律确有错误、遗漏诉讼请求、违法缺席判决。这些情形，民事诉讼法第二百零七条已经列为再事理由，检察机关监督时应当逐项对照，不能以“结果不公”笼统代替。

严重侵害程序权利的违法，包括：未依法送达、剥夺当事人的辩论权、审判组织不合法、应当回避而未回避。这些情形，即使结果正确，也应当监督，因为程序的正当性本身即是法治的要求。

不属于重大违法的情形，包括：说理不充分、裁判文书有错别字、送达稍有迟延、证据取舍的裁量略有不当。这些情形，属于裁判的一般瑕疵，可以通过审判管理、业务指导的方式改进，不宜启动抗诉。以抗诉处理瑕疵，既浪费司法资源，也损害裁判的安定性。

须注意，重大性的判断，应当结合案件的整体。单一的瑕疵，若与其他违法结合，足以影响结果的，仍可认定为重大；反之，单一的严重违法，若对结果无影响，且已通过其他方式纠正的，可以不抗诉而提出检察建议。整体的把握，是避免机械适用的关键。

（三）程序性

程序性，指监督应当遵循法定的程序，尊重审判的独立判断。其内容包括：监督须以书面形式提出；监督须说明理由与依据；监督不得干预法院对具体案件的审理；监督不得代替法院作出裁判。

尊重审判独立，是程序性的核心。检察机关在监督中，可以指出违法之处，可以提出纠正的建议，但不能要求法院作出特定的裁判结果。要求“必须改判”“必须支持某

方”，超越了监督的权限，也违背了审判独立的原则。

实务中，有的抗诉书明确提出“应当判决支持原告的全部诉讼请求”。此种表述不当。抗诉的效力是启动再审，再审的裁判权在法院；检察机关可以论证原裁判的错误，但不能预设裁判的结果。正确的表述，是指出原裁判在认定事实或者适用法律上的错误，建议依法再审。

须注意，程序性不排斥监督的刚性。抗诉一经提出，法院应当再审，这是法定的效力，不属于干预审判独立。刚性与谦抑并不矛盾：谦抑调整的是监督的启动与范围，刚性调整的是监督的效力；前者是入口的节制，后者是出口的约束。

（四）审判人员违法行为的监督

民事诉讼法第二百一十五条第三款规定，各级人民检察院对审判监督程序以外的其他审判程序中审判人员的违法行为，有权向同级人民法院提出检察建议。该款是行为监督的规范依据，其对象是审判人员的违法行为，而非裁判结果。

违法行为的类型，主要包括：应当受理而不受理、违法送达、剥夺辩论权、超审限审理、违法采取保全措施、违法准许撤诉。这些行为，或者侵害当事人的程序权利，或者影响裁判的正确性，均属于监督的范围。

须注意，行为监督与结果监督的关系。行为违法导致裁判错误的，应当通过抗诉或者再审检察建议监督；行为违法但未导致裁判错误的，通过纠正违法的检察建议监督。两者可以并用，但不得重复：已通过抗诉纠正的，不再就同一行为提出建议。

还须注意，审判人员的贪污受贿、徇私舞弊、枉法裁判行为，不属于民事检察监督的范围，应当移送纪检监察或者侦查机关。检察机关在监督中发现此类线索的，应当依法移送，不能以检察建议代替追究。

实务中，行为监督的难点在证据。审判人员的违法行为，多发生在庭审、送达、合议等环节，当事人难以取证。检察机关可以调取庭审录音录像、送达回证、合议笔录等材料，核实行为的存在。调取的范围，以与监督事项相关为限。

须强调，行为监督应当审慎。审判活动具有专业性与独立性，对审判行为的评价，应当尊重法官的裁量空间。例如，庭审节奏的把握、举证期限的确定，属于法官的裁量，不宜以“违法”论处；只有明显违反法律规定、侵害当事人基本程序权利的行为，才应监督。

四、监督方式的层级构造

（一）检察建议与抗诉的效力差异

民事诉讼法第二百一十五条规定了两种监督方式：抗诉与检察建议。两者的效力差异显著。抗诉由上级检察机关向同级法院提出，法院应当自收到抗诉书之日起三十日内作出再审的裁定；检察建议由同级检察机关向同级法院提出，法院应当在三个月内审查，认为

需要再审的，启动再审，认为不需要的，书面回复。

效力的差异，决定了适用的分工。抗诉具有强制启动再审的效力，其适用应当严格；检察建议具有柔性，其适用可以灵活。以抗诉处理一般违法，将过度冲击裁判的安定性；以检察建议处理严重违法，则可能因法院不采纳而失去监督的实效。

须注意，再审检察建议是检察建议的一种特殊形态。其内容是建议法院对生效裁判启动再审，其效力虽不及抗诉，但因其由同级检察机关提出，程序更为便捷，实践中被广泛运用。再审检察建议的适用，应当限于原裁判确有错误、但争议不大、法院可能自行纠正的情形。

还须注意，纠正违法的检察建议，针对的是审判程序与执行程序中的违法行为，而非裁判结果。其适用不以裁判错误为前提，只须证明违法行为的存在。此类建议的效力，是促使法院纠正行为，而非改变裁判。

（二）选择的标准

三种监督方式的选择，应当以违法程度与纠正可能性为标准。违法程度高、纠正可能性低的，用抗诉；违法程度高、纠正可能性高的，用再审检察建议；违法程度低、属于程序违法的，用纠正违法的检察建议。

具体而言，可以按以下顺序判断。第一步，判断违法是否涉及裁判结果。涉及结果的，进入再审监督的路径；不涉及结果的，进入纠正违法的路径。第二步，判断违法是否严重。严重的，优先考虑抗诉；一般的，优先考虑再审检察建议。第三步，判断法院自行纠正的可能性。可能性高的，用检察建议；可能性低的，用抗诉。

三步判断的实益，是使监督方式的选择有据可循，避免随意。实务中，有的检察机关对所有案件一律抗诉，导致抗诉数量居高不下，监督的权威性反而下降；有的检察机关一律提出检察建议，导致严重违法得不到纠正。方式的层级化，正是为了解决这一问题。

须注意，层级不是等级。抗诉不因效力更强而当然优于检察建议；检察建议也不因程序便捷而当然适用于所有情形。选择的标准是匹配，而非高低。匹配得当，监督才能既有力又有节。

还须注意，层级之间的转换。检察机关提出检察建议后，法院不采纳且理由不成立的，可以提请上级检察机关抗诉；抗诉后法院再审维持原判，检察机关认为仍有错误的，可以再次监督，但应当有新的事实或者理由。转换的机制，使监督的层级得以衔接。

（三）检察建议的落实与反馈

检察建议的效力，取决于落实。若法院收到建议后不予回复、或者回复后不处理，建议便成为空文。故落实机制的设计，是检察建议制度的关键。

依民事诉讼法的规定，法院应当在三个月内审查并书面回复。回复的内容，应当包括是否采纳、采纳后的处理、不采纳的理由。仅回复“已收悉”而不说明处理结果的，不符

合要求，检察机关可以催办。

须注意，催办的限度。催办是程序性的督促，不是对法院的指令。检察机关可以要求说明理由，可以向上级检察机关报告，但不能以催办干预法院的独立判断。催办的次数，一般不超过两次，避免形成压力。

还须注意，不采纳后的处理。法院不采纳且理由不成立的，检察机关可以提请上级检察机关抗诉；认为无抗诉必要的，可以作结案处理，并将情况通报法院的审判管理部门。无论何种处理，都应当有明确的结果，不能久拖不决。

（四）层级的例外

层级构造有两个例外。其一是类案监督。同一类型的案件反复出现同样的违法，检察机关可以提出类案检察建议，建议法院统一裁判尺度。类案监督的对象不是个案的结果，而是裁判的规则，其效力及于同类案件。

其二是专项监督。针对某一领域、某一时期的突出问题，检察机关可以开展专项监督，集中提出检察建议或者抗诉。专项监督的优势，是形成规模效应，推动制度的改进；其风险，是可能演变为运动式监督，损害裁判的安定。故专项监督应当有明确的边界与期限，不能常态化。

须注意，类案监督与个案监督的关系。类案监督以个案为基础，但不能代替个案监督；个案当事人仍可以就自己的案件申请监督，检察机关应当分别处理。类案监督的结论，可以作为个案监督的参考，但不能直接援引为个案的处理依据。

（五）调解书的监督

民事诉讼法第二百一十五条规定，检察机关发现调解书损害国家利益、社会公共利益的，应当提出抗诉或者检察建议。该条将调解书的监督限于损害公益的情形，其背后的考量是尊重当事人的处分自由。

调解书的监督，与裁判的监督有两点不同。其一，监督的范围限于公益，而非当事人的私益。当事人对调解内容不满的，应当通过再审申请救济，不能以“调解不公”申请监督。其二，监督的标准是合法性，而非合理性。调解的内容只要不违反法律的强制性规定、不损害公益，即使权利义务的分配不甚均衡，也不宜监督。

须注意，公益的认定不能泛化。有的检察机关以“调解损害了国有资产”为由，对国有企业的调解书提出抗诉，未证明国有资产的实际损失。此种做法不当。公益的认定须有具体的损害事实与数额，不能以主体的性质推定公益的存在。

还须注意，虚假调解的监督。当事人通过调解转移财产、逃避债务的，既损害案外人的利益，也可能损害公益。此时，检察机关可以监督，但应当优先考虑案外人的救济途径：案外人可以提起第三人撤销之诉，也可以申请执行异议。公共资源的介入，应当作为补充。

实务中，调解书的监督还涉及与仲裁裁决监督的关系。仲裁裁决的监督，依仲裁法的规定，由法院撤销或者不予执行，检察机关一般不介入；但仲裁裁决损害公益的，可以参照调解书的规则处理。两者的边界，在于是否有公权力的参与。

（六）虚假诉讼的监督

虚假诉讼是民事检察监督的重点领域。当事人通过虚构事实、伪造证据，骗取法院裁判，侵害他人或者公共利益。此类案件，形式上程序合法，实质上裁判错误，常规的审判监督难以发现，须依靠检察机关的调查核实。

监督的路径有二。其一，对已经生效的虚假诉讼裁判，提出抗诉或者再审检察建议，请求撤销原裁判。其二，对涉嫌犯罪的，移送侦查；同时可以提起公益诉讼，请求确认虚假诉讼行为无效、赔偿损失。

调查核实重点，是资金的流向与关系的异常。虚假诉讼的当事人，往往存在关联关系，资金的流转呈现闭环，缺乏真实的交易背景。检察机关可以通过查询银行账户、工商登记、不动产登记等，还原交易的真实面貌。

须注意，调查核实的限度。查询账户涉及个人隐私与商业秘密，应当严格依照法定程序，限于与案件相关的账户与期间；不得扩大查询范围，不得泄露查询获得的信息。限度的把握，是监督正当性的基础。

还须注意，虚假诉讼监督与第三人撤销之诉的关系。受害人可以提起第三人撤销之诉，也可以向检察机关申请监督。两者的功能互补：第三人撤销之诉由受害人自行启动，检察机关的监督则由公权力介入，适用于受害人无力举证的情形。

实务中，有的检察机关对虚假诉讼的监督，仅提出抗诉而不移送犯罪线索，导致行为人未受追究。此种做法不完整。虚假诉讼往往涉嫌犯罪，监督应当与追诉衔接；发现线索的，应当移送，不能以抗诉代替追责。

五、调查核实权的边界

（一）性质与限度

民事诉讼法第二百一十条规定，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。该条赋予检察机关调查核实权，其性质是补充性的核实，而非独立的侦查。

补充性体现在两个方面。其一，调查核实以当事人提供的材料为基础，只有在材料不足、需要核实的情况下，才可以启动；不能以调查代替审查，也不能以调查代替当事人的举证。其二，调查核实的范围以监督的需要为限，与监督事项无关的情况，不得调查。

限度体现在三个方面。其一，手段的限度：调查核实可以询问、查阅、调取材料，但不得采取强制措施，不得限制人身自由，不得搜查。其二，对象的限度：可以向当事人、案外人调查，但不得对审判人员采取强制性调查；涉及审判人员违法违规的，应当移送纪

检监察。其三，目的的限度：调查核实目的在于核实，而非收集新的证据以支持一方当事人；取得材料，应当客观全面，不得选择性使用。

须注意，调查核实与当事人举证的关系。检察机关调查核实的材料，不能替代当事人的举证责任；当事人应当举证而未举证的，不能因检察机关的调查而免除。此点，是民事诉讼辩论主义的必然要求。

（二）证据的运用

调查核实取得材料，能否作为再审改判的依据？本文认为，须经庭审质证。检察机关不是当事人，其取得材料不属于当事人提供的证据；若不经质证径行作为定案依据，将剥夺当事人的质证权，违背程序正当的要求。

质证的程序，可以由法院在再审中组织。检察机关可以派员出席法庭，说明调查的过程与材料的内容；当事人可以就材料的真实性、合法性、关联性发表意见。经质证无异议的，可以作为定案的依据；有异议的，法院应当审查后决定是否采信。

须注意，涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的材料，应当不公开质证。质证的方式，可以是书面质证，也可以是不公开开庭。保密的要求，不排斥质证的必要；两者可以兼顾。

还须注意，调查核实材料不足以证明原裁判错误的，检察机关应当作出不支持监督申请的决定。不能以“材料可疑”为由提出抗诉，也不能以“需要进一步调查”为由长期搁置。监督的结论，应当建立在充分的证据之上。

（三）监督与审判管理的衔接

检察监督与法院的审判管理，都是提升裁判质量的手段，但两者的性质不同。审判管理是法院的内部管理，其手段包括案件评查、质量通报、绩效考核；检察监督是外部监督，其手段包括抗诉、检察建议。两者可以互补，但不能替代。

衔接的方式有三。其一，信息的共享：检察机关可以将监督中发现的普遍性问题，通报法院的审判管理部门；法院可以将评查中发现的可能违法的案件，移送检察机关。其二，建议的转化：对一般瑕疵，检察机关可以提出工作建议，由审判管理部门纳入评查；对严重违法，依法提出抗诉或者检察建议。其三，效果的评估：法院应当将检察建议的落实情况，纳入审判管理的考核，形成闭环。

须注意，衔接不等于混同。审判管理的处理，不能替代检察监督的法定程序；检察监督的结论，也不能直接作为审判管理的考核依据。两者各有其轨，衔接的目的是形成合力，而非相互替代。

实务中，有的法院对检察建议置之不理，逾期不回复；有的检察机关对法院的回复不作审查，径行了结。两种做法都使衔接落空。正确的做法，是建立台账、明确责任、定期通报，使每一条建议都有回音，每一个回音都有审查。

（四）民事公益诉讼与监督功能

检察机关提起民事公益诉讼，是其监督职能的延伸。公益诉讼针对的是损害社会公共利益的行为，其功能不是救济特定的个人，而是恢复被损害的公共利益。与检察监督相比，公益诉讼的手段更为积极，其效果也更为直接。

两者的关系，可以概括为分工与衔接。分工，指公益诉讼针对的是民事主体的侵权行为，检察监督针对的是审判与执行活动；衔接，指公益诉讼的裁判在执行中受阻时，可以通过执行监督纠正；审判活动损害公益的，可以通过抗诉纠正。

须注意，公益诉讼的边界。公益诉讼的适用范围，由法律明确规定，主要限于生态环境、食品药品安全、国有财产保护等领域；不得扩大至一般的民事纠纷，否则将混淆公益与私益的界限，也将挤压私益救济的空间。

实务中，有的检察机关在公益诉讼中提出惩罚性赔偿的请求，法院对是否支持存在分歧。本文认为，惩罚性赔偿须有法律的明确规定；法律未规定的，不宜支持。公益诉讼的功能是恢复公益，而非惩罚行为人；惩罚的功能，应当由行政或者刑事手段实现。

六、执行监督的特殊问题

执行监督是民事检察监督的重要组成部分。与审判监督相比，执行监督有三个特点：对象的持续性、违法的即时性、救济的紧迫性。三个特点，决定了执行监督的规则应当有所调整。

对象的持续性，指执行行为是一个过程，从查封、评估、拍卖到分配，环环相扣。监督的对象，可以是单个行为，也可以是整个过程。对单个行为的监督，应当及时；对整个过程的监督，应当把握节点。

违法的即时性，指执行违法往往在短时间内完成，事后难以纠正。例如，拍卖成交后标的已经交付，即使拍卖程序违法，也难以恢复原状。故执行监督应当强调事前与事中的监督，而非事后的纠正。

救济的紧迫性，指执行违法可能造成难以弥补的损害。例如，错误查封导致企业停产、错误划扣导致当事人生活困难。对此，检察机关可以建议法院暂缓执行，但不得直接指令；暂缓的建议，应当有明确的理由与期限。

须注意，执行监督与执行异议之诉的分工。执行异议之诉解决实体权利的争议，执行监督解决执行行为的违法。当事人对执行标的主张实体权利的，应当提起异议之诉；对执行行为主张违法的，应当提出异议、复议，用尽后申请监督。两者不能混用。

还须注意，执行监督的谦抑。执行工作需要效率，过多的监督可能延误执行，损害债权人的利益。故执行监督应当以严重违法为限，对一般的程序瑕疵，可以通过沟通、建议的方式解决，不宜启动监督程序。

（一）类案的统一

民事检察监督的尺度，各地差异明显。同样的案件，有的地方抗诉，有的地方不提；同样的瑕疵，有的认定为重大违法，有的认为不影响结果。差异的根源，在于监督必要性的判断缺乏统一的标准。

统一的方向，是统一判断的要素，而非统一结论。要素包括：违法是否存在、违法是否影响结果、救济是否用尽、纠正是否可能。四项要素逐一审查，结论自然趋同；仅凭印象判断，则难免分歧。

最高人民法院可以通过发布指导性案例，明确若干争点：一般程序瑕疵与严重违法的界限；虚假诉讼的识别要素；执行监督的介入时点；调查核实材料的运用规则。规则明确，才能减少争议，也才能提升监督的公信。

还须强调说理的完整。抗诉书与检察建议书，应当说明违法的事实、依据的理由、纠正的建议，不能仅罗列法条而不作论证。说理充分，法院才可能采纳；说理空泛，即使结论正确，也难以获得认同。

最后还须指出，检察监督的谦抑，不是消极。谦抑要求监督有节，但不要求监督缺位。对严重违法，检察机关应当敢于监督、善于监督；对一般瑕疵，则应当克制，把有限的监督资源用于真正需要纠正的问题。这种取舍，正是监督成熟的标志。

此外，还应当重视监督的公开。抗诉书、检察建议书的要点，可以在脱敏后公开，使社会公众了解监督的标准与理由。公开不仅是对监督的约束，也是对裁判的引导：当事人看到同类问题的处理结果，便会对救济的边界形成合理预期，减少无谓的申诉。

从更长的时段看，民事检察监督的重心正在从“纠错”转向“治理”。个案的抗诉固然重要，但通过类案监督、专项监督推动制度的完善，其意义更为深远。这一转向，要求检察机关在保持谦抑的同时，具备发现问题、提炼规则的能力；也要求法院以开放的态度对待监督，把监督视为改进审判的助力，而非对审判的否定。

七、结语

民事检察监督的制度价值，在于以外部监督促进审判权的正当运行。其价值的实现，取决于监督的节制与精准：节制，使监督不至于侵扰审判的独立；精准，使监督不至于流于形式。

本文的三个主张，都围绕节制与精准展开。定位上，监督是对审判权运行的监督，而非当事人救济的延伸，故其启动以监督必要性为准；谦抑上，补充性、重大性、程序性三项要求，划定了监督的边界；方式上，检察建议与抗诉的层级构造，使监督的强度与违法的程度相匹配。

对实务者而言，这一框架的实益是使监督有了顺序：先判断当事人是否用尽审判内的救济；再判断违法是否达到重大的程度；再判断纠正的可能性；再选择监督的方式；最后

在监督文书中说明理由与依据。五步依次展开，监督自然有据。

最后须指出，检察监督的完善，有赖于检察机关与法院的良性互动。监督不是对抗，而是共同维护法律的正确实施；法院对监督的采纳，不是对检察机关的服从，而是对法律的尊重。这种互动，无法由规则一次完成，而须在每一个具体案件中，通过充分的沟通、坦诚的说理与及时的纠正逐步形成；也正是在这种互动中，检察监督才能从制度的宣示，走向实践的力量。

参考文献

- [1] 《中华人民共和国民事诉讼法》（2023年修正）第二百零七条、第二百零九条、第二百一十条、第二百一十五条、第二百一十六条。
- [2] 《人民检察院民事诉讼监督规则》（高检发释字〔2021〕1号）第三条、第四十条至第四十七条。
- [3] 《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》（高检发释字〔2016〕3号）第三条至第八条。
- [4] 汤维建：《民事检察监督的谦抑性》，《中国法学》2022年第2期。
- [5] 傅郁林：《检察监督与审判独立的边界》，《法学研究》2021年第6期。
- [6] 张卫平：《民事诉讼检察监督论》，法律出版社2023年版。