对民事行政案件调查核实权

运行的规范思考

——以民事检察为视角

**剑阁县检察院 魏代平**

《中华人民共和国民事诉讼法》（以下简称《民诉法》）从立法层面首次赋予检察机关对民事诉讼活动进行监督享有调查核实权。在司法实践过程中，各地检察机关对调查核实权的认识存在诸多偏差，影响了调查核实权的有序运行。正确认识和把握调查核实权，规范和完善调查核实权的运行机制，推动民事检察监督工作的健康发展，是摆在每一位民行检察人面前的任务。

一、调查核实权的内涵

（一）调查核实权的理解。

《民诉法》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。”此条文从立法角度包涵了三个层面的含义，一是限定了调查条件。需满足“履行法律监督职责”，检关察机履行民事诉讼监督职能监督职责包括抗诉、提出检察建议，纠正违法等形式，民事诉讼监督属公权力监督，公权力不应过度干预私权，因此，启动调查核实权以履行法律监督职责的需要为条件，亦符合民事检察工作的有限监督原则。二是限定了调查对象。即“可以向当事人或者案外人”。人民检察院《民事诉讼监督规则（试行）》和最高人民法院、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》等均沿用《民诉法》表述，限定仅能对当事人或案外人开展调查。三是限定了重点。“可以向当事人或者案外人调查核实有关情况”，“调查核实权”，调查侧重于收集证据，核实通过收集的证据来证实人民法院审理案件实体、程序是否正当合法。从《民诉法》及实践来看，对“调查核实权”内涵的理解就是检察机关因履行民事诉讼监督职责需要，向当事人或者案外人收集证据，证实人民法院在诉讼过程中有无违法的权力。

（二）调查核实权的必要性

检察机关民事检察工作的主要职责，《民事监督规则》第二条“人民检察院依法独立行使检察权，通过办理民事诉讼监督案件，维护司法公正和司法权威，维护国家利益和社会公共利益，维护公民、法人和其他组织的合法权益，保障国家法律的统一正确实施”。民事检察工作监督的对象是人民法院的整个民事诉讼活动，其目的在于通过审查活动，对法院的判决、裁定是否公正、正确，适用法律是否准确，对法院的审判活动、执行活动是否公平、合法进行监督，以维护司法公正和司法权威。司法实践中，很多案件尤其是可能存在的虚假诉讼、审执人员徇私舞弊等难以通过审查原审卷宗认定该案诉讼活动是否符合法律规定，同时，检察机关作为监督者，不论是通过抗诉方式还是检察建议方式履行监督职责，要求事实依据和法律依据正确充分。因此，检察机关对民事诉讼活动进行监督时赋予一定的调查核实权确有必要。

二、调查核实权在实践中存在的问题

（一）立法不够完备，可操作性待加强

1、调查对象问题

《民事诉讼法》及《监督规则》规定仅能对当事人或者案外人调查核实有关情况，实践中，法官参与案件审理全过程，从民事诉讼监督的对象来说，法官距离证据最近，且近年来出现了涉及法官违法行为案件、法官参与的虚假诉讼案件等相当大比例案件，如不能向法官调查核实有关情况，案件难以办理。虽然，实务操作中部分人认为法官也属案外人，借此向法官开展调查，但实践中各地操作难统一，困难重重。

2、调查取得证据的效力问题

《民事诉讼法》、《监督规则》均未对通过调查核实程序取得的证据效力如何进行规定，调查核实的证据按其目的可分为为提出抗诉或再审检察建议即启动再审程序的证据和为纠正诉讼程序中存在的违法情形或法官违法行为提出检察建议的证据，为启动再审程序调查核实的证据毋庸置疑，应当符合《民事诉讼法》关于证据效力认定的原则，应当在庭审中交由法庭质证。但另一类证据的效力，实践中经常发生“法检”两家扯皮，加之《民事诉讼法》等均未对检察建议效力进行规定，导致监督效果难以达到预期。

（二）调查核实权启动随意性

调查核实权是检察监督权在民事检察领域的体现，其目的在于“公共目的”，即维护国家法律的正确实施，保障法律适用的统一性、合法性；维护、促进司法公正，遏制裁判不公、司法腐败，确保审判权依法公正行使 。检察机关自行启动并无细致区分，导致办案中有的为完成抗诉或检察建议任务，忽略了民事诉讼监督的“合法性判断”把民事诉讼监督案件当成刑事案件，力求探明案件的客观真实；有的过于保守，一味地认为民事诉讼证据规则是“谁主张谁举证”，当事人申请监督案件也一样，当事人不提供证据就只关注诉讼卷宗，应当调查核实未调查审查卷宗后直接作出决定。

三、规范运行调查核实权制度的思考

（一）以履行法律监督职责为调查核实程序启动条件

前文所述，调查核实权的启动条件在实践中争议较大，有的法院认为检察机关仅能就提出检察建议或抗诉进行调查核实，人为的限定了检察机关法律监督职能。同时，考虑到今后可能推开的民事公益诉讼，建立以履行法律监督职责为调查核实权启动条件的制度，方能更好地发挥监督效果。

(二) 将法官纳入调查核实对象

《中华人民共和国民事诉讼法修改条文理解与适用》明确案外人不包括法官。在涉及到法官违法行为、法官可能涉嫌职务犯罪的情形下，部分检察机关采取民事检察部门与职务犯罪侦查部门联合办案模式，即通过自侦部门参与调查，迫使涉案法官予以配合，但是从今后国家监察委员会成立自侦部门转隶的形势来看，今后该种做法难以操作，因此有必要将法官纳入监督对象。

（三）限定调查核实程序启动方式

《监督规则》未明确检察机关启动调查核实程序的方式，建议可分为两种，即依职权调查核实与依申请调查核实。对于可能损害国家利益、社会公共利益的事实，法院及法官、有关人员在诉讼过程中存在的程序违法、违法行为，虚假诉讼，公益诉讼等情形，检察机关为履行监督职能，依职权进行调查确有必要。对于其他不属上述情形的，均应依当事人或利害关系人申请，经审查对与民事诉讼证据规则相悖的予以驳回后方可进行调查核实。

(四) 限定调查核实时限

“法律不保护躺在权利上睡觉的人”，限定调查核实时限的目的既在于鼓励当事人积极行使权利，保障自身权益，同时也可规避部分当事人的非诚信，如当事人若在民事诉讼监督案件审查期限三个月结束后提出调查核实申请，理应驳回。同时，考虑到实践中部分案件在审查期限内因客观原因，调查核实尚未完成，《民事诉讼法》及《监督规则》应做适当修改，一是规定案件审查期限延长的情形，二是将案件已启动调查核实程序尚未结束作为案件审查期限延长的情形之一。