

● 法学理论

论检察机关提起民事诉讼的必要性

白 洁

(新疆大学 法学院, 新疆 乌鲁木齐 830046)

[作者简介] 白 洁(1962-), 女, 新疆乌鲁木齐人, 新疆大学法学院教授, 主要从事民商法学、诉讼法学研究。

[摘 要] 我国的市场经济体制正在逐步建立完善, 保护国家公共利益、维护民事经济活动秩序成为一种迫切要求, 由于传统的行政机关在民事经济活动秩序中的局限性, 检察机关在司法实践中通过提起民事诉讼的形式, 切实发挥了保护国家公共利益的积极作用。检察机关提起民事诉讼有其不可置疑的必要性, 为此, 必须加快立法进程, 对检察机关提起民事诉讼予以充分肯定。

[关键词] 检察机关; 民事诉讼; 必要性

[中图分类号] DF71 [文献标识码] A [文章编号] 1671-881X(2004)04-0471-05

一、检察院提起民事诉讼的具体做法

在司法实践中, 检察院提起民事诉讼主要发生在国有资产流失事件中。以浙江省首例检察院提起民事诉讼的案件为例^[1](第 21 版)。2002 年, 浙江省浦江县检察院发现浦江县良种场在委托拍卖其管理的国有房地产过程中, 存在竞买人恶意串标, 造成国有资产严重流失的问题, 为此向浦江县法院提起民事诉讼。浦江县检察院认为, 在有关部门对国有资产负有监管职责但存在诉讼障碍的情况下, 作为国家法律监督机关的人民检察院, 从保护国家的财产免遭侵害、制止不法行为侵占国有资产的目的出发, 运用司法手段提起民事诉讼, 应视为与本案诉讼标的有直接的、特殊的利害关系, 其代表国家利益以原告身份提起民事诉讼符合我国《宪法》、《人民检察院组织法》和《民事诉讼法》的立法精神。

浦江县检察院提起民事诉讼的主要法律依据是: 1.《宪法》第 12 条“社会主义的公共财产神圣不可侵犯。国家保护社会主义的公共财产。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏国家的和集体的财产”以及第 15 条第 3 款“国家依法禁止任何组织或者个人扰乱社会经济秩序”; 2.《民法通则》第 5 条“公民、法人的合法的民事权益受法律保护, 任何组织和个人不得侵犯”和第 73 条“国家财产属于全民所有。国家财产神圣不可侵犯, 禁止任何组织或者个人侵占、哄抢、私分、截留、破坏”的规定; 3.《人民检察院组织法》第 4 条“人民检察院通过行使检察权, 镇压一切叛国的、分裂国家的和其他反革命活动、打击反革命分子和其他犯罪分子、维护国家的统一、维护无产阶级专政制度、维护社会主义法制、维护社会秩序、生产秩序、工作秩序、教学科研秩序和人民群众生活秩序, 保护社会主义的全民所有的财产和劳动群众集体所有的财产、保护公民私人所有的合法财产、保护公民的人身权利、民主权利和其他权利, 保卫社会主义现代化建设的顺利进行。人民检察院通过检察活动, 教育公民忠于社会主义祖国、自觉地遵守宪法和法律、积极同违法行为作斗争”; 4.《民事诉讼法》第十五条“机关、社会团体、企业事业单位对损害

国家、集体或者个人民事权益的行为,可以支持受损害的单位或者个人向人民法院起诉”。

浦江县检察院提起民事诉讼一案代表了各地检察院在提起民事诉讼案件中,对于检察机关职权、提起民事诉讼案件的范围等问题的共识,即发生侵害国有资产的民事法律关系时,往往由于国有部门资产管理监管不力或者无力处理、侵害国有资产民事法律关系的当事人不提起民事诉讼、其他公民、法人对违法民事行为又无起诉权,国家和公共利益在应当得到保护时面临保护主体缺位、保护程序不明的诸多问题。在此情况下,检察院作为国家利益的代言人、法律实施的监督者,必须切实行使民事法律检察职权,才能使国家对国有资产的所有权不受非法侵害。检察院通过向人民法院提起民事诉讼的形式,启动对于侵害国有资产民事法律关系的合法性审查的民事诉讼程序,从而使侵害国家、公共利益的不法民事行为纳入司法审查的范围,体现了国家对于违法行为效力不予认可、对于违法行为人法律责任严格予以追究的法治精神,也是符合我国“有法必依”社会主义法制原则的。

二、立法缺陷导致检察机关提起民事诉讼缺乏有力的法律依据

根据我国《宪法》第 129 条“人民检察院是国家的法律监督机关”以及《民事诉讼法》第十四条“人民检察院有权对民事审判活动实行法律监督”和第 15 条“机关、社会团体、企事业单位对损害国家、集体或者个人民事权益的行为,可以支持受损害的单位或者个人向人民法院起诉”的规定,检察机关作为民事法律实施情况的监督者,有权对民事审判活动进行全面监督,监督内容涵盖了从民事行为发生至民事审判结束、生效判决得到执行的全过程,监督的对象不应局限于人民法院的生效判决和裁定;监督的形式不应仅限于抗诉,还应当包括对起诉至判决、裁定执行的全部活动的监督,以及检察机关对于重要的民事诉讼案件的参与诉讼的权力和对于涉及国有产权益和社会公益的案件的起诉权,这样的民事检察监督,才是完整的法律监督。但是,《民事诉讼法》第 16 章的审判监督程序,仅规定了检察机关对于法院已经发生法律效力判决、裁定的抗诉权。

从立法技术角度来看,《民事诉讼法》总则部分的规定反映的是检察机关全面监督民事审判活动的思想,同《宪法》确定检察机关为法律监督者的规定也是吻合的。《民事诉讼法》分则部分将检察机关的民事检察权仅局限在有权对已经发生法律效力、确有错误的判决、裁定进行抗诉这一监督方式上,使总则部分检察职权宽泛、原则的规定落实到具体的检察职权、检察程序时,变成了权限狭窄、方式单一、作用有限的民事检察监督,不仅立法思想上导致民事诉讼法总则和分则部分的前后不一,而且使民事诉讼法确定的检察机关民事检察职权同《宪法》确定的法律监督者地位的不相符。

从司法实践来看,民事诉讼法总则和分则部分规定的不一致,使检察机关在进行民事检察监督时处于进退两难的境地。在检察机关看来,按照民事诉讼法总则部分的规定及其反映的立法思想,检察机关作为民事法律的监督者,有权监督民事审判中的一切违法行为,也有权以任何合法的民事检察监督方式进行监督,仅按照民事诉讼法分则的规定,通过抗诉的方式进行民事监督,而不是对民事审判活动进行全面的监督,明显有悖于民事诉讼法总则的规定,不符合民事诉讼法律关系中对于法院、检察院、民事诉讼当事人地位的定位。但在部分法院看来,《民事诉讼法》对于民事检察方式的规定仅有抗诉这一种监督方式,因而检察机关通过抗诉以外的任何形式实施法律监督,都是缺乏法律依据的。具体到检察机关提起民事诉讼的做法,检察机关和法院、有关民事法律关系当事人的认识之间就存在极大的差距:有些法院认为,由检察机关提起民事诉讼,民事诉讼法中没有规定,法律依据不足。当事人往往认为,按照《民事诉讼法》的规定,主体平等是民事法律关系最基本的特征,人民法院受理的是公民之间、法人之间、其他组织之间以及他们相互之间因财产关系和人身关系提起的民事诉讼,原告必须是同案件有直接利害关系的公民、法人或其他组织。检察机关与民事诉讼法律关系的标的不存在财产上的权利和义务,也不存在直接的利害关系,不符合民事诉讼法关于原告条件的规定;检察机关提起民事诉讼,具备了原告和民事审判活动监督者的双重身份,明显不符合民事诉讼法关于原告、被告双方地位平等的原则。

我国民事诉讼法对于检察机关民事检察的规定存在立法缺陷,将检察机关的民事检察监督的职权仅限于所谓“事后监督”的抗诉权,再没有任何其它的监督权力,其民事检察职权范围过于狭窄,客观上使《民事诉讼法》总则所规定的检察机关对民事诉讼实行全面法律监督的职能无法得到实现。因此,必须尽快对民事诉讼法进行修改,从立法上确认检察机关全面监督民事审判的具体职权,以使检察机关的民事检察职能切实得到实现。

三、检察机关提起民事诉讼的必要性

(一)社会主义国家的性质决定了检察机关维护公共利益方面的特殊优势

我国作为社会主义性质的国家,以社会主义公有制作为基本经济制度,国家机关对维护社会主义国家的经济基础、社会秩序负有重要职责。在社会经济生活中,公民、法人及其他社会组织在法律确定的规则范围内从事民事活动,特定的国家机关通过对民事活动的适当干预,及时纠正和制裁违法的民事活动,保证个体利益同国家、公共利益的相互协调,从而实现国民经济持续健康发展,维护社会公共利益和公法秩序,并维护法律的统一适用和法制尊严,最终维护社会公共利益和正常的社会秩序的目的。通过立法的方式,赋予检察机关在维护国家、公共利益方面的特殊职权,能够确保国家、公共利益切实得到保护。一是由于检察机关是专门的法律监督机关,在现阶段我国的法制观念和法律水平还不能适应经济、社会发展要求的情况下,由检察机关监控国家、公共利益的受损情况,并通过行使抗诉权,对起诉至判决、裁定执行的全部活动的监督权,对于重要的民事诉讼案件的参与诉讼权,对于涉及国有产权益和社会公益案件的起诉权等一系列职权,更快的推进民事诉讼进程,及时实现司法审查对于民事活动的评判,最大程度上节约司法资源和公共成本。二是由于检察机关作为国家机关的组成部分,具有国家利益代言人的身份,能够充分代表广大人民群众的利益。相较于社会组织、团体、个人,检察机关不受单纯偏重维护自身权益的局限,在法定职权的严格规范下,能够全面维护国家、公共利益,避免社会组织、团体、个人在维护国家、公共利益方面的片面性和局限性。由检察机关提起民事公诉中,检察机关既作为原告,又作为民事诉讼的监督者,能够同时解决保护社会公共利益、维护公法秩序,制裁民事违法者,补偿受害人损失等诸多问题,从而简化了民事诉讼程序。

(二)国有资产严重流失的现实,要求尽快确立检察院提起民事诉讼的民事检察方式

自我国实行经济体制改革以来,取得了举世瞩目的成就,但国有资产流失的问题日益严重。据有关部门统计,自改革开放以来到1994年的16年中,国有资产流失大约为5000多亿元^[3](第62页),使我国的国有产权益受到了严重侵害,国家的社会经济基础受到严重威胁。国有资产不仅关系到国计民生,而且关系到社会的经济基础,关系到政权的稳固。遏制国有资产流失、加强对国有资产的保护,已经到了非常紧迫的阶段。国有资产流失有诸多因素:有些是由于当事人之间恶意串通,损害国家、集体或者第三人利益,或者违背法律或社会公共利益,或者以合法形式掩盖非法目的,或者是一方以欺诈、胁迫的手段或乘人之危使国有企业违背真实意思实施非法民事行为;有些是由于行政机关违法行政,强行将国有资产无偿划拨给集体单位,擅自放弃国家利益,将国有资产低价转让给他人。

当前,我国正在进行国有企业的股份制改革,在此过程中,如何加强对国有资产的保护成为一个非常紧迫的问题。国有企业股份制改革的实质在于明晰产权,使国有资产以股份的形式进入企业,国家通过行使股东权来影响企业的运作,企业拥有自己的财产所有权,完全意思自治,成为真正的市场主体。但从试点的情况来看,在一些国家控股或参股的企业中,国家实际上并未对企业行使股东权,企业处于“‘无所有者控制’的‘内部人’控制状态”^[3](第232页)。同时,在股份制改造的过程中,随着国家行政权力从国有企业资产管理中的退出,企业的私分行为、浪费行为、不妥保管行为、怠行职守行为、恶意处分行为等愈演愈烈,国有资产流失更加严重,严重损害了国家的利益。因此,必须完善民事检察监督制度,通过检察机关提起民事诉讼的形式,以司法审查的方式代替行政机关直接干预国有企业经营的方式,由

()

[4] (10 页)。

()

[]

[1] [N] . , 2002-08-14.

[2] . : 7 集 M] . : , 2004.

[3] . [M] . : , 1994.

[4] . [J] . , 1999, (2).

(车 英)

On the Necessity of Procuratorate Lodging Civil Litigation

BAI Jie

(Law School, Xinjiang University, Urumqi 830047, Xinjiang, China)

Biography: BAI Jie(1962-), female, Professor, Law School, Xinjiang University, majoring in civil commercial law and procedure law.

Abstract: The market economy system of our country has seem establishing and perfecting. It's an urgent request to protect the country's public benefits and maintain activity order of civil economy. Because of traditional agency's localization during the order of civil and economical activity, procuratorate assuredly exert active effects in protecting country's public benefits by lodging civil litigation in judicatory practice. It's undoubtedly necessary that procuratorate lodge civil litigation, so we must quicken law making process and give enough affirmation to procuratorate lodging civil litigation.

Key words: procuratorate; civil litigation; necessity