**关于印发民事检察类案监督典型案例的通知**

各级人民检察院：

为进一步贯彻落实《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》中关于加强民事检察工作、健全法律监督方式的要求，发挥类案监督在统一法律适用、增强精准监督质效方面的优势，现将涉公民代理类案监督案等4件民事检察类案监督典型案例印发你们，供办案时参考借鉴。

最高人民检察院

2021年9月27日

**1.涉公民代理类案监督案**

【关键词】

公民代理 社会治理 类案检察建议

【类案问题】

2021年1月，浙江省绍兴市柯桥区检察院依托“民事裁判智慧监督系统”，对柯桥区法院历年来的民事裁判文书进行文本解构，通过提取每份裁判文书中的委托代理人相关信息，筛选出涉公民代理的案件，再以相关公民代理人的姓名为关键词，针对性检索出每个公民代理人代理的民事案件，发现2008年至2020年期间，有24人在柯桥区法院以公民代理人身份接受委托代理了2065件民事案件。随后，柯桥区检察院对2015年至2020年的案件进行抽样分析，共抽取了130件案件进行逐案评查。

经评查发现，公民代理案件分别存在以下问题：一是当事人的近亲属担任诉讼代理人的案件，存在未向法院提交或未规范提交可以证明代理人与当事人系近亲属关系的书面证明材料，由非近亲属担任公民代理人的问题。二是当事人的工作人员担任诉讼代理人的案件，存在未向法院提交或未规范提交证明劳动关系或人事关系的书面材料，伪造劳动合同规避法院审查的问题。三是有关社会团体、基层自治组织、当事人所在单位推荐的人担任诉讼代理人的案件，存在无推荐材料或未向法院提交规范的推荐材料、推荐主体不适格，伪造当事人与代理人系同事关系等问题。同时，经对比审查三类公民代理案件，发现柯桥区法院未按照浙江省高级法院、浙江省司法厅《关于依法规范民事行政诉讼活动中公民代理的若干规定》出具《准予担任诉讼代理人决定书》，对公民代理人提交的材料审查不规范不统一及公民代理人职业化倾向明显等共性问题。

【检察机关履职情况】

2021年3月，柯桥区检察院向柯桥区法院制发绍柯检民违建〔2021〕33062100001号检察建议，并同步抄送柯桥区司法局和柯桥区律师协会。建议内容为：一是进一步加强审查意识，引导审判人员将公民代理实质审查的理念落实到具体案件中，建议将公民代理审查纳入案件质量评查的重要组成指标。二是进一步加强司法规范化建设，推进公民代理审查工作规范化，建议落实公民代理人和当事人告知制度，确保当事人了解公民代理的范围、无偿性原则及违规公民代理的法律风险。加强公民代理审查机制，制定审查标准和审查要求，制作公民代理提交材料手册，规范三类公民代理中的材料提交。落实公民代理人备案制度，对案件中涉及公民代理的代理人做到“一案一备案”，对代理人的信息、公民代理类型、证明材料信息等逐一登记，确保代理信息可备查。三是进一步加强违规公民代理治理中的跨部门联动，发挥部门协同效应。建议联合司法局、律师协会等相关职能部门建立违规公民代理人“黑名单”制度，将办案中发现的违规公民代理人列入“黑名单”，并定期向社会公布。加强司法机关联合普法宣传，利用协同效应提升普法宣传质效。联合多部门完善法律援助、支持起诉等司法保障机制。

2021年4月，柯桥区法院函复柯桥区检察院，认为检察建议对规范公民代理具有很好的促进作用，予以充分采纳，已经制作《公民代理法律指引手册》向立案的当事人进行发放，包括《公民代理六问》《公民代理推荐函》《受委托人在诉讼中不收取任何报酬承诺书》。同时，该院也制作了《公民代理审查指引手册》，组织审判人员专题学习，明确了公民代理审查的责任部门和审查要点，同时明确落实公民代理备案制度和建立违规公民代理人“黑名单”制度。

2021年5月，柯桥区司法局函复柯桥区检察院，表示该局已根据检察建议开展了公民代理专项整治工作。一是充分调研，摸排法律服务市场存在的问题，尤其是以公民身份担任诉讼代理人从事有偿法律服务的行为；二是以“律动纺都”品牌为引领，多种途径广泛宣传，引导当事人选择合法代理，并征集违法违规线索；三是部门联动，联合区卫健委、区总工会等开展法律咨询服务，强化公共法律服务供给，保障正规服务触手可及。

【典型意义】

我国民事诉讼法及相关司法解释规定了公民代理的范围和条件，但司法实践中存在公民代理人审查资质不规范等问题，部分地区甚至出现公民代理职业化等异化现象。违规公民代理人因缺乏约束，多以获取个人经济利益最大化为行为主旨，易滋生虚假诉讼、违规信访等行为，损害当事人的合法权益，扰乱正常的司法秩序。检察机关以违规公民代理的表象为切入点，对公民代理案件进行全面排查，通过整体监督，发现了个案审查时难以发现的公民代理的共性问题，向法院提出了加强公民代理审查的具体建议，促进法院出台了公民代理审查的审查细则，通过加强审查来防范违规公民代理。同时，该院以违规公民代理的根源治理为重点，在检察建议中贯穿社会治理的理念，将检察建议抄送司法行政、律师协会等部门机构，推动司法行政机关开展公民代理专项整治工作，通过社会协同治理，有效规范了违规公民代理现象，促进社会法律服务健康发展。

**2.涉终结本次执行程序类案监督案**

【关键词】

终结本次执行 协作整改 类案检察建议

【类案问题】

2020年3月始，江西省抚州市检察院在全市部署开展了为期一年的终结本次执行专项监督活动，对全市法院消极执行、选择性执行、滥用终本程序等问题开展专项法律监督，利用中国裁判文书网、中国执行信息公开网等司法公开平台主动发现线索，共办理执行监督案件49件，其中涉及终结本次执行案件32件。

2021年4月，抚州市检察院对2020年办理的终结本次执行监督案件进行汇总梳理，发现法院终本执行中存在三个方面的突出问题：一是对终本执行程序的适用条件把握不准确。部分法院对“已穷尽财产调查措施”的标准执行不严，部分案件对发现的财产未采取有效的查封处置措施，部分法院还存在对当事人提供的财产线索没有及时核实处理，随意认定无财产可供执行，损害申请人的合法权益。二是适用终本执行程序不规范。部分法院在终本执行前未听取申请执行人意见，部分法院终本执行后没有依法将网络查控结果告知申请执行人，造成执行款项未能及时进行执行划扣。三是制作终本执行法律文书不规范。部分案件终本执行文书内容过于简略，遗漏了执行经过及结案理由、依据等内容；甚至个别案件存在法条援引错误、适用失效法律等情形。

【检察机关履职情况】

2021年4月，抚州市检察院向抚州市中级法院制发抚检建〔2021〕Z1号检察建议：一是开展一次终结本次执行程序的专题培训，压实执行人员在执行活动中的司法责任，提高执行人员准确把握适用终结本次执行程序的实体条件和程序规定的能力。二是制定一个终结本次执行程序的裁定书范本，持续强化执行规范化建设，进一步规范终结本次执行程序裁定书的制作。三是组织一次终结本次执行案件质量评查活动，加强对本辖区终结本次执行程序案件的梳理和总结，开展有针对性的整改，对于共性问题建章立制，堵塞程序漏洞，进一步督促基层法院规范执行。

2021年6月，抚州市中级法院函复抚州市检察院，表示已经根据检察建议，采取了一系列整改落实措施。一是组织全市法院执行干警学习终本执行程序的相关规定，进一步推动终本执行程序规范化管理，严格按照程序性要件和实质性要件的要求执行，规范执行行为，穷尽调查措施，严把认定标准，统一执法尺度，提升执行效果，充分保障当事人合法权益。二是召开全市法院执行工作调度会，重点对2020年全市法院终本执行案件情况进行分析，加强对执行节点操作及系统流程使用的讲解、交流，为规范系统使用、提高案件质量、提升业务素质奠定基础。三是邀请抚州市检察院联合开展全市法院终本执行案件督导巡查，抽取基层法院近两年部分终本执行案件进行检查，对联合巡查发现的问题进行认真总结整改，形成整改报告，立查立改，严抓落实。四是制定了《抚州市中级法院关于依法正确适用终结本次执行程序及加强终本案件单独管理的意见》，进一步明确终本条件及程序，切实加强终本执行案件管理，规范和统一终本执行案件裁定书的写作标准，提高终本执行裁定书质量。

【典型意义】

司法实践中，部分法院存在滥用、错用终本程序的情况，如不积极调查财产线索、随意认定无财产可供执行，终本前不听取申请人意见，终本后不跟踪反馈执行进展情况等，人民群众反映较为强烈。终本执行类案监督活动结合个案监督情况开展专题分析，运用系统治理思维从中发现深层次、普遍性问题，积极开展类案监督工作，制发类案检察建议，以合作促落实，以跟进促整改。终本类案检察建议促使法院出台对终本案件的单独规范管理机制，帮助法院填补执行漏洞，统一了终本执行的标准和尺度，也进一步保障了人民群众的执行利益。

**3.涉农村“三资”领域虚假诉讼类案监督案**

【关键词】

农村“三资” 虚假诉讼 类案检察建议

【类案问题】

黑龙江省是农业大省，承担着维护国家粮食安全“压舱石”的重任。然而，一些不法分子利用农村村集体在财务管理上存在的漏洞，恶意串通或者单方采取伪造证据、虚假陈述等手段捏造事实，虚构与农村集体组织之间的民事纠纷，通过虚假诉讼非法牟取农村集体“资金、资产、资源”（以下简称农村“三资”）。针对当地农村“三资”领域虚假诉讼恶性蔓延滋长的态势，齐齐哈尔市两级检察机关主动开展农村“三资”领域虚假诉讼专项监督活动，对齐齐哈尔两级法院近5年涉农村“三资”纠纷诉讼案件进行集中审查，建立台账，逐案跟踪，特别是对以调解方式结案，案件立、审、执过于迅速，诉讼均由代理人操办，缺席判决等反常现象案件，进行重点审查。齐齐哈尔市两级检察机关共调阅涉农村“三资”领域案件卷宗1917册，确定重点排查案件1283件。

经对齐齐哈尔市涉农村“三资”案件中发现的问题全面系统梳理，发现法院在审理该类案件中存在以下主要问题：一是部分法院对单方谋利型案件防范意识不强。对于一方当事人明显通过虚构事实、隐瞒真相或伪造证据等手段，提起民事诉讼侵害村集体利益的案件，部分法院防范、规制意识不强。二是部分法院存在审查不充分的问题。部分案件未对案件事实和证据进行实质审查，就以调解形式结案。三是部分法院审判、执行程序不规范。部分案件不严格执行法定送达程序、条件，留置送达、公告送达不规范；部分案件缺席判决；部分执行案件不当划扣村委会资金。四是部分法院惩戒力度不够。部分法院对发现的涉农村“三资”虚假诉讼裁定准予撤回起诉，不作出否定性评价，未依法采取民事制裁措施，较少移送违法犯罪线索。

【检察机关履职情况】

齐齐哈尔市检察机关共梳理出涉农村“三资”管理类不规范问题57个，审判人员违法情形9类26个。齐齐哈尔市检察机关就农村“三资”虚假诉讼案件分别发出再审检察建议36件、审判程序违法检察建议10件、执行违法检察建议4件。

2021年1月，齐齐哈尔市两级检察机关分别与同级法院召开系列座谈会，建议法院采取完善涉农村“三资”案件审查流程、对涉农村“三资”案件强化证据实质性审查、建立诉讼失信人档案、对曾参与虚假诉讼的当事人提起的民事诉讼案件从严审查等措施，切实防范、规制虚假诉讼。

对齐齐哈尔市检察机关提出的监督意见，齐齐哈尔市两级法院采取措施，加大防范和打击农村“三资”虚假诉讼案件力度，完善流程、规范机制。一是建立涉农村“三资”案件立案后通报当地乡镇党委、政府制度，引导、协助进行诉讼外化解纠纷；二是实行诉讼当事人签订诚信诉讼承诺书制度；三是涉农村“三资”案件村委会负责人拒签传票、不出庭应诉、不答辩等不履职行为的，实行通告乡镇政府负责人制度；四是要求法官审理涉农村“三资”案件必须进行实质性审查；五是要求法官对发现的违法违纪线索及时移送相关部门进行处理。

【典型意义】

开展农村“三资”领域民事虚假诉讼类案监督活动，是检察机关贯彻落实中央有关大力促进社会主义新农村建设精神的重要体现。农村“三资”领域虚假诉讼案件多为诉讼双方恶意串通损害国家、集体利益，极少侵犯个体利益，举报线索模糊，发现和查处难度大。检察机关应当充分发挥检察职能，树立服务大局意识，针对当地存在的农村“三资”问题，以民事检察监督部门为主导，防范和制裁农村“三资”领域违法行为，为推进农村基层治理贡献检察智慧、检察力量。检察机关通过开展专项监督工作，集中时间和力量进行突破，系统梳理、排查、纠正农村“三资”虚假诉讼，积极支持法院完善机制、加强管理，促使法官提高甄别、规制虚假诉讼的意识和能力，促进法院加强对农村“三资”虚假诉讼的防范和惩治，切实提高司法公信力，维护司法秩序。通过开展专项类案监督活动，深化类案监督效果，给农民群众一本“明白账”，让农民群众吃上“安心丸”，有利于促进农村矛盾化解，密切干群关系，维护农村社会和谐稳定。

**4.涉道路交通事故伤情鉴定类案监督案**

【关键词】

伤情鉴定 人身损害赔偿 类案检察建议

【类案问题】

2019年上半年，上海市检察院对近三年办理的道路交通事故人身损害赔偿纠纷监督案件进行分析，发现伤情鉴定不规范问题突出，遂部署对全市该类案件开展集中评查。2019年7月初，在上海市高级法院的支持与合作下，上海市检察院从全市20家法院抽取约700件同类案件进行评查。

经评查发现，该类案件审判中主要存在三方面问题：一是鉴定人出庭、鉴定意见当庭质证制度未严格执行。部分案件法院未通知应出庭的鉴定人出庭作证，或对当事人的申请未予答复；部分案件中一方当事人明确提出要求对鉴定检材、鉴定意见进行质证，但庭审笔录未有组织质证的记载。二是依法审查鉴定意见的审判职责未履行到位。部分案件鉴定检材如伤情照片等与当事人提交法院的证据材料不一致，鉴定意见的科学性、客观性和准确性存疑，相关法院未严格进行审查即判决采信；部分案件一方当事人有证据或者理由足以反驳另一方当事人自行委托有关机构出具的意见并申请鉴定的，法院未予准许。三是涉鉴定期间计算等诉讼程序标准未规范统一。法院对鉴定期间的起算和终结时间标准把握不一，部分法院从当事人申请鉴定时计算起点，部分法院则从委托鉴定时起算，且终结时间的计算各院也不统一。

【检察机关履职情况】

2020年4月，上海市检察院向上海市高级法院制发沪检建〔2020〕3号检察建议：一是推进鉴定人出庭作证，落实对鉴定意见当庭质证制度。利用视频出庭等便利方式，切实提升鉴定人实际出庭率；与司法行政机关密切合作，保障出庭作证的鉴定人权益，对无正当理由不履行法定出庭义务等情形依法予以规制。二是依法履行审判职责，认真审查鉴定意见。加强对鉴定检材的质证和审查，主动调查核实、辨明真伪；强化对鉴定意见的审查，依法及时启动重新鉴定，确保鉴定结论客观公允。三是进一步加强对鉴定周期的管理，并出台相关办案规定，统一全市法院扣除鉴定期间的起算和终结时间标准，使当事人权利得到及时救济。

2020年6月，上海市高级法院以沪高法函〔2020〕21号函复上海市检察院：一是进一步推进鉴定人出庭工作，加强对质证程序的管理。依照相关法律、司法解释的规定落实鉴定人出庭制度，保障鉴定人出庭作证权益，并对鉴定人无正当理由不履行法定出庭义务、出庭作证过程中行为失当等情形依法进行处理；杜绝未经质证的鉴定意见作为认定事实的依据，同时通过庭审录音录像及同步音质转化庭审笔录等方式复原庭审全部过程，防止因庭审笔录不完整，遗漏鉴定意见的质证经过。二是进一步加强对鉴定意见的审查。严格按照《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》的重新鉴定标准，对于当事人提出异议且有充分理由或证据予以证明的案件，及时启动重新鉴定程序，防止因鉴定问题影响判决结果；对于有一定缺陷的鉴定意见，充分运用补充鉴定、重新鉴定或者补充质证等方法，在尽量缩减重复鉴定次数和范围的同时，实现案件审判的公平公正。三是统一鉴定周期的起算和终结节点，规范审判流程管理。对于超过委托期限仍不能完成鉴定事项的相关鉴定机构，及时进行沟通，必要时根据各院汇总情况向鉴定机构主管行政部门进行反馈，以督促司法鉴定机构提高鉴定效率；同时将鉴定质量、鉴定效率等作为法院委托送鉴定的重要参考标准。

【典型意义】

道路交通事故人身损害赔偿案件中，伤情鉴定意见的应用较为普遍。鉴定意见作为主要证据之一，须经当事人质证、法院审查后方可作为定案依据。然而在审判实践中，鉴定人不出庭现象较为常见，当事人对鉴定意见的质证难以进行，损害当事人诉权；部分法院仅对鉴定意见进行形式审查，存在“以鉴代审”现象，导致当事人对判决结果的妥当性存疑；部分法院鉴定周期的计算标准不统一，有损诉讼效率和当事人期限利益。本次类案监督意见在推进鉴定人出庭、强化鉴定意见实质审查、规范鉴定程序等方面与法院达成共识，有助于共同保障民事诉讼证据制度严格执行，促进审判职责全面履行，保护当事人合法权利，切实提升司法公信力。

信息来源：<https://www.spp.gov.cn/spp/zdgz/202110/t20211020_532743.shtml>