

民事虚假诉讼检察监督问题研究

郑新俭*

[关键词] 民事诉讼 虚假诉讼 检察 监督

[摘要] 民事虚假诉讼不仅损害国家、集体和他人合法权益,而且破坏正常司法秩序,严重损害司法权威和司法公信力。检察机关充分履行法律监督职责,办理了一大批虚假诉讼监督案件,取得了明显成效,也遇到不少困难。应进一步统一认识,加强对虚假诉讼监督工作的研究和宣传,同时,从加强检察机关内外部协作配合、丰富监督方式等方面下功夫,以更有效地查证虚假诉讼。

[中图分类号] DF83 [文献标识码] A

[文章编号] 1004-4043(2016)-3(下)-0011-5

近年来,部分当事人违背诚实信用原则,利用诉讼这一合法形式谋取不正当利益,且有愈演愈烈之势。作为法律监督机关,对虚假诉讼的监督是检察机关的应有职责。笔者在全面分析2012年至2014年全国检察机关民行检察部门虚假诉讼监督工作情况的基础上,认真分析工作中遇见的困难、问题及原因,并对检察机关民行检察部门如何更好地开展此项工作提出意见和建议,以期对推动此项工作深入开展及完善相关工作机制有所裨益。

一、民行检察部门开展虚假诉讼检察监督的基本情况

(一)现阶段全国检察机关办理虚假诉讼监督案件的基本情况

2012年至2014年,全国检察机关民行检察部门共办理虚假诉讼监督案件6000余件,向法院提出抗诉、检察建议4000余件。从年度案件办理数量看,2012至2014年呈逐年递增趋势。从办理案件来源看,依职权发现是最主要的案件来源渠道,占74%,当事人申请监督和案外人控告举报分别占15%和

11%。从虚假诉讼法律文书类型看,调解书和判决书系两种主要类型,占比分别为61%和20%。从案件类型看,主要是逃避管理类、逃避债务类和获取其他非法利益类,占比分别为34%、18%和48%。从监督方式看,再审检察建议、其他检察建议和抗诉是主要的监督方式,占比分别为45%、21%和14%。

(二)虚假诉讼的主要类型

1.逃避管理类虚假诉讼。主要表现为规避法律和国家限购政策、逃税等,如行为人因购买房屋不符合当地政府规定的限购政策、建造的房屋建设手续不全而无法办理产权证,遂虚构虚假借贷关系通过诉讼实现以房抵债、达到完成房产过户手续目的,或者通过向法院提起房地产确权纠纷虚假诉讼达到降低交易价格、规避税费征收等目的。如湖北省枝江市检察院办理的关某与许某民间借贷纠纷虚假诉讼监督案中,许某转让在北京的住房一套给关某,因关某作为购房人不符合北京市政府限购政策的规定,不能办理房屋产权过户手续,故委托房屋中介机构代为办理。王某从房屋中介机构承接了一批包含关某所购二手房在内的房屋过户业务后,

* 作者单位:最高人民检察院民事行政检察厅。本文系国家检察官学院2015年度科研基金资助项目研究成果。课题组成员还包括:吕洪涛、肖正磊、颜良伟。

与他人串通,分别以原被告诉讼代理人的身份,向法院提起民间借贷纠纷虚假诉讼,并根据法院生效判决办理了房屋过户手续。

2.逃避债务类虚假诉讼。主要表现为行为人负有对外债务,有一定财产可供执行,为了达到把债权人对其享有的债权“稀释”之目的,遂与他人恶意串通,伪造借条、工资欠条等证据,向法院提起虚假诉讼,利用参与法院执行分配权或工资优先受偿权,逃避对外债务。如江苏省海安县检察院办理的范某等与丁某借款合同纠纷虚假诉讼监督案中,丁某因个人债务较多,担心其房产被法院执行用于偿还债务,经与范某等人合谋,伪造借条,虚构其向范某等三人借款合计79.6万元的事实,并向法院提起虚假诉讼。致使法院作出3份调解书。范某等三人根据上述调解书向法院申请强制执行。

3.获取其他非法利益类虚假诉讼。此类型多发生于离婚诉讼、借贷纠纷、保险理赔等案件中,行为人为使对方当事人多承担债务、少分共同财产或者使第三人承担债务、连带责任等,通过伪造证据虚构借贷关系、委托关系、买卖关系等,获取非法利益。如河南省新乡市检察院办理的颜某彬与张某等民间借贷纠纷虚假诉讼监督案中,颜某彬在与妻子离婚诉讼期间,与张某、颜某广合谋,虚构其向张某、颜某广借款事实。张某、颜某广持颜某彬出具的两张借据向法院提起诉讼并获得法院民事判决支持。颜某彬在离婚诉讼中提交上述民事判决书主张其在婚姻存续期间向外举债11万元,法院将上述债务认定为夫妻共同债务。

(三)虚假诉讼案件的主要特点

1.民间借贷纠纷案件成为虚假诉讼的“重灾区”。从虚假诉讼涉及的领域看,虚假诉讼主要集中在民间借贷纠纷、房地产权属纠纷、离婚涉财纠纷、追索劳动报酬等几类。其中,因民间借贷纠纷案件的事实简单,合同履行的路线短促,立案的证据要求低,除借据外,汇款凭证可通过银行交易后将款项返回打款者的形式易轻松获取,尤其是在诉讼经验丰富、深谙技巧的高手策划包装下,虚假诉讼的证据形式在外观上更加规范、真实而不易被觉察,致使民间借贷纠纷成为虚假诉讼的“重灾区”。

2.侵害利益多元化。虚假诉讼行为不但侵害第三人合法权益,扰乱国家正常行政管理秩序,甚至

损害国家利益和社会公共利益。如安徽省芜湖市检察院办理的芜湖某投资有限公司与杨某民间借贷纠纷虚假诉讼监督案中,芜湖某投资有限公司与杨某签订虚假借款及抵押协议并诉至法院,获得生效民事调解书后,凭借此调解书直接办理了采矿权主体的变更手续,逃避了地质矿产主管部门的监管审查和法律法规对采矿权主体变更所设置的多项限制条件,扰乱了国家对采矿权转让的正常监管秩序。又如海南省海口市美兰区检察院办理的海南某物业投资集团有限公司与海南某贸易公司欠款纠纷虚假诉讼监督案中,国有企业海南某贸易公司法定代表人黄某与海南某物业投资集团有限公司法定代表人杨某相互勾结,伪造《欠款确认书》,虚构海南某贸易公司负有偿还海南某物业投资集团有限公司欠款义务事实。杨某以海南某物业投资集团有限公司的名义向法院起诉海南某贸易公司,并获得法院判决支持。两公司在执行阶段达成和解协议,海南某贸易公司将其名下的一块2251.52平方米土地使用权作价358万元抵偿所欠海南某物业投资集团有限公司的债务及利息,造成巨额国有资产流失。

3.串案特征明显。2012年至2014年,检察机关办理的虚假诉讼监督案件中串案总数达5355件,占总办案数的78.4%。如重庆市检察院第四分院办理的江某请求确认人民调解协议效力300件虚假诉讼监督案中,县供电公司在实施农网改造过程中将江某通过自筹资金等方式投资建设的高压线路拆除。江某为能获得投资补偿,伙同人民调解员陈某制作了300名村民同意江某安装的供电设施及线路归江某所有的虚假人民调解协议书300份,并持上述人民调解协议书向法院申请司法确认,法院审查后予以确认。江某以此起诉县供电公司等单位要求赔偿其各项损失,得到了法院的支持。

4.法官、律师等法律职业者参与虚假诉讼案件的现象时有发生。虚假诉讼案件往往需要具备一定的法律专业知识和诉讼经验才能完成,有的律师成了虚假诉讼的“智囊”,为虚假诉讼的顺利进行出谋划策,有的法官收受当事人贿赂后,充当虚假诉讼的“保护伞”,甚至直接牵头制造虚假诉讼。2012年至2014年,全国检察机关民行检察部门在办理虚假诉讼监督案件中发现并移送职务犯罪线索260件、一般刑事犯罪线索697件。如江西省九江市九江县、庐

山区检察院在共同办理一起民间借贷纠纷虚假诉讼监督案时,发现某法院执行局工作人员郑某参与制造虚假诉讼并涉嫌职务犯罪。九江县检察院对郑某等人立案侦查后查明,郑某先后将加盖有法院印章的空白法律文书8至9套交予其堂兄郑某剑,郑某将上述空白法律文书带回其供职的公司后,与本公司人员王某共同伪造以房抵债虚假诉讼法律文书,并帮助相关社会人员非法过户位于深圳的房产15套。与此同时,郑某收受郑某剑给予的“好处费”共计6.5万元。郑某因犯滥用职权罪和受贿罪,数罪并罚,被法院判处有期徒刑五年零六个月,郑某剑、王某因犯滥用职权罪,均被判处有期徒刑一年,缓刑二年。

二、民行检察部门开展虚假诉讼监督的主要做法

(一)多措并举,发现案件线索

加强民行检察职能及虚假诉讼危害性的宣传力度。各地民行检察部门针对虚假诉讼当事人作案手段隐蔽不易觉察的特点,通过开展“举报宣传周”“民行检察宣传周”“送法下基层”等活动,深入社区、街道、乡镇、企业等大力宣传民行检察职能和虚假诉讼危害性,提高群众认知度。

增强发现和识别虚假诉讼案件线索的能力。针对虚假诉讼案件具有较强的隐蔽性、案件线索难发现的特性,各地不断增强监督意识,注意从日常案件办理、群众来访和控告、平时调研走访工作中摸排监督线索。

(二)积极开展专项监督活动,扩大社会影响力

为有效应对监督工作新要求 and 人民群众新期待,广东、江苏、山东、河北、河南、湖北、吉林、江西、天津等地检察机关积极开展虚假诉讼案件专项监督活动,通过统一部署,制定工作方案,明确了虚假诉讼监督工作目标任务、监督重点、监督方法等,成功办理了一大批虚假诉讼监督案件,取得良好成效。

(三)依法行使调查核实权,强化查证确认工作

由于虚假诉讼具有隐蔽性强的特征,如果只审查案件卷宗,难以全面了解案情,因此,各地依法行使调查核实权,确保调取的证据能够相互印证,并形成完整的证据链,为监督虚假诉讼案件奠定坚实基础。在调查工作中,查询、调取、复印相关证据材料,询问当事人或案外人以及委托鉴定等是三种常

用的调查措施。

(四)有效推行一体化办案模式,凝聚办案合力

建立健全检察机关内设机构之间横向协作配合机制。2012年至2014年,读检、公诉等部门共向民行检察部门移送虚假诉讼案件线索1924件,占全部依职权监督案件总数的38%。

发挥上下级检察院之间纵向联动合力。上级院一方面注重挖掘基层院在虚假诉讼监督上的潜力,发挥其贴近基层、工作灵活的优势开展调查核实工作,另一方面通过上级院交办、督办、成立专案组联合办理等方式整合监督力量,提升监督效果。

有针对性地加强对下指导工作。上级院通过制定发布指导性意见、加强个案指导、编发虚假诉讼监督案件指导专刊、实行专人指导和跟踪督促制度、召开工作推进会、建立案件备案审查制度等方式加强对下指导,切实防止工作中出现偏差。

(五)着重加强对外沟通协调,营造良好监督氛围

为加强对虚假诉讼行为的防范和查处,各地检察机关注重加强与法院、公安、司法行政机关及相关部门的沟通协调,通过个案协商、联席会议、研讨交流、联合调研等方式,争取各方支持和配合,努力营造良好监督氛围。2012年至2014年,全国检察机关与法院、公安等部门会签涉及虚假诉讼案件监督工作文件共41份。

(六)综合运用多种监督手段,深化监督成效

对于查证属实的虚假诉讼监督案件,各地检察机关民行部门综合运用抗诉、再审检察建议、诉讼活动违法行为监督、执行监督、已送犯罪线索等多种监督手段,实现监督效果的最大化。

三、存在的主要困难及问题

(一)虚假诉讼监督工作客观上存在诸多困难

调研中,各地普遍反映虚假诉讼监督存在“三难”问题:由于案件本身的隐蔽性强及检察机关依职权受理案件的限制较严,导致案件“发现难”;由于对虚假诉讼的性质、概念存在一定争议及检察机关在办理民事案件中调查核实手段的局限,导致案件“查证难”;由于对制造虚假诉讼责任者民事责任追究力度有限及刑法相关罪名的缺失,导致案件“追责难”,违法成本过低,使得很多人铤而走险,不惜违背诚信原则恶意串通,谋取不当利益。上述困

难和问题,使得近年来检察机关虽然查处了一批虚假诉讼案件,但这项工作总体上与群众的新期待及社会的监督需求有一定差距。

(二)虚假诉讼监督工作尚未形成相当的规模和有效的监督态势

从监督数量看,虽然检察机关办理虚假诉讼监督案件数量呈逐年递增趋势,但增幅和整体规模均不大。2014年,全国法院系统清查虚假诉讼案件数为3397件,而检察机关办理虚假诉讼监督案件数为2905件,比法院系统的清查案件数量少,检察机关对虚假诉讼案件的监督规模仍有上升的空间。从监督工作局面看,从2012年至2014年,虚假诉讼监督工作空白的省份分别有6个、7个和3个;即使开展此项工作的省份,各地办案数差别也很大,多的千余件,少的仅有几件。部分省份虚假诉讼监督案件较少的主要原因是其未能在思想上充分认识此项工作的必要性和重要意义,在行动上缺乏积极作为。从监督效果看,一些地方对发现的虚假诉讼案件,没有深挖细查,而是浅尝辄止、就事论事提出检察建议而匆忙结案,特别是对虚假诉讼背后的职务犯罪、刑事犯罪线索没有深挖,影响了监督的整体效果。

(三) 民行检察部门办案力量和人员素质难以适应工作需要

从办案情况看,84%的虚假诉讼监督案件主要由基层院办理,基层院民行检察部门是此项工作的“主力军”。但检察机关特别是基层院整体上民行检察人员数量偏少、流动频繁、在编不在岗等状况仍未得到有效改观,难以适应查办虚假诉讼工作需要。虚假诉讼案件中,当事人事先预谋、亦真亦假的经济关系及不断翻新的作案方式,造成案件难以突破。一些民行检察人员仍习惯于被动的书面审查、“坐堂办案”工作模式,严谨细致的调查意识、审时度势的调查谋略和善于突破口供固定证据的办案能力均有所欠缺。

四、关于加强虚假诉讼监督工作的意见和建议

(一)进一步统一认识,加强对虚假诉讼的监督工作

首先,加强对虚假诉讼的监督是民行检察工作贯彻落实中央决策部署的重要内容。党的十八届四中全会作出的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中明确要求“加大对虚假诉讼、恶意诉讼、无理缠诉行为的惩治力度”。虚假诉讼破

坏了法律秩序和利益平衡,需要通过法律监督来恢复司法权威和社会平衡,检察机关关系法律监督机关,对虚假诉讼进行检察监督应为民行检察工作的应有之义,也是民行检察工作多元化监督格局的重要组成部分。其次,积极开展虚假诉讼监督工作有利于民行检察整体工作的提升。虚假诉讼案件从立案、审判到调解、执行,贯穿民事诉讼的全过程,近年来有愈演愈烈之势,成为民事诉讼的一个“毒瘤”。检察机关开展民事诉讼监督,不可避免地要将对虚假诉讼的监督作为重点。实践证明,以监督虚假诉讼为突破口,也会有效促进民事检察其他各项监督工作,特别是能够有效打开基层院的工作局面。长期以来,案件匮乏是制约基层民行检察工作的一项瓶颈。针对虚假诉讼案件,检察机关既可以向法院提出再审检察建议或抗诉,还可以向相关部门提出检察建议,也可以移送普通刑事犯罪线索和职务犯罪线索,有事半功倍的效果,在一定程度上解决了基层民行检察工作的出路问题。虚假诉讼案件一旦查证属实,检察机关的监督意见往往能很好地被法院采纳,案件基本能获得改判,监督效果良好,有利于强化检察监督权威。最后,开展虚假诉讼监督工作是对民行检察队伍工作能力的历练和提升。办理虚假诉讼监督案件,除了要求民行检察人员具备熟悉民商事法律知识、较强的法律适用能力外,突出要求具备及时鉴别虚假案件、灵活运用调查核实手段和有效固定证据能力,通过办理此类案件,有利于提升民行检察队伍的整体监督能力和水平。

(二)加强对虚假诉讼监督工作的研究和宣传

通过对以往办案工作的总结分析,进一步突出重点,确立虚假诉讼的甄别标准。当前,可引导各地重点关注容易发生虚假诉讼的以下领域和案件类型:民间借贷纠纷案件,以部分合伙人经手为由要求全体合伙人承担连带责任、其他合伙人不予认可的财产纠纷案件,以离婚诉讼案件一方当事人为被告的财产纠纷案件,以资不抵债企业为被告的劳动争议、人身损害赔偿纠纷案件,改制中国有、集体企业为被告的财产纠纷案件,拆迁区划范围内自然人作为诉讼主体的分家析产、继承、房屋买卖、所有权确认纠纷案件等。在办案中,可重点审查民事诉讼过程中的异常情形,如原告起诉的事实和理由不符合常理或者提供的证据可能是伪造、被告对此不提

出异议的;当事人无正当理由拒不到庭参加诉讼、委托代理人对案件事实陈述不清的,双方当事人配合默契、不存在实质性诉辩对抗、被告对原告提出的事实基本予以自认的,原被告之间存在亲属好友等特殊关系、轻易达成调解协议的;当事人自愿以不动产或以明显不合理价格的财产抵偿债务的,等等。在加强研究和办案的基础上,加大宣传力度,扩大工作影响。充分利用纸质、电子传媒、举报宣传周、检察开放日等多种形式对民行检察职能、虚假诉讼的监督成效、虚假诉讼的表现形式、危害后果和防范措施等进行宣传和报道,提高群众对虚假诉讼的警惕性,增强群众依法维权的法律意识,进一步畅通案件来源渠道,以形成良好的虚假诉讼发现机制。

(三)善于调查核实,有效查证虚假诉讼

调查核实是修改后民事诉讼法赋予检察机关履行民事法律监督职能的一个重要手段。在查处虚假诉讼案件中,尤其要注重调查核实权的运用。要进一步引导各级院民行检察部门增强调查核实意识,通过缜密的调查取证、固定证据、查明事实,为监督工作的开展奠定坚实的基础。大胆借鉴其他检察业务部门好的调查方法和技巧,并根据案件的具体情况,采取查询、查账、向当事人及相关人员调查取证等措施,最大限度查清案件客观事实。同时,民行检察部门要充分考虑虚假诉讼监督工作与其他业务部门的衔接与配合,加强与职务犯罪侦查、刑事检察部门的沟通协作,实现证据和信息共享,切实破解调查取证中面临的困难。

(四)加强检察机关内外部协作配合

民行检察部门在办案中发现审判、执行人员涉嫌职务犯罪的,应及时向自侦部门移送案件线索。自侦部门对民行检察部门移送线索开展初查、立案侦查时,可根据实际需要,召开工作协调会,相互通报工作情况,在各自分工负责的基础上加强协作配合,形成有效监督合力。自侦、侦监等部门在办案中发现有关民事诉讼案件涉嫌虚假的,应将案件线索及时移送民行检察部门审查处理。同时,因虚假诉讼监督工作涉及公安、法院、司法机关等多个部门,也要加强外部协调配合。要建立健全检察机关与公安、法院、司法机关的监督制约与协调配合机制,加强在惩治虚假诉讼中的衔接配合。尤其要重视加强与法院的沟通协调,争取理解和支

持,努力就监督、预防虚假诉讼中需要统一认识、相互配合的具体问题达成共识,形成监督、惩治、防范虚假诉讼违法犯罪行为的联动机制。

(五)综合运用多种方式,加大打击力度

修改后民事诉讼法规定了抗诉和检察建议两种监督方式。根据两高三部会签文件和民行检察实践,还可以综合运用纠正违法通知、更换办案人建议、移送犯罪线索等方式。具体运用如下:对经查证属实的虚假诉讼案件,要及时向法院提出抗诉或再审检察建议,启动纠错程序,并建议法院依照民事诉讼法的相关规定对涉案人员采取罚款、拘留等惩罚措施;对人民法院审判、执行活动存在违法情形或者审判、执行人员违法但不构成犯罪的,应当以检察建议书、纠正违法通知书或者更换办案人建议书的方式,向法院提出监督意见,并要求法院及时反馈处理情况;对相关单位、人员存在虚假诉讼违法行为但不构成犯罪的,依法向其主管单位和部门提出检察建议,督促有关部门作出相应处理,尤其是对律师参与虚假诉讼的,可以向司法行政机关或者律师协会提出检察建议,依照律师执业规范进行处罚;对涉嫌刑事犯罪的当事人、代理人,应当及时移送公安机关进行查处,并将移送情况通报侦监部门,引导公安做好侦查取证工作;对涉嫌职务犯罪的审判、执行人员,应当及时移送检察机关自侦部门进行查处,并积极支持、配合自侦部门开展调查、侦查工作。

(六)加强对下指导和业务培训工作

上级检察院要进一步关注和重视虚假诉讼监督工作,加强调查研究和向下指导工作。及时编发各地经验做法提供参考借鉴,通过指定管辖、上下协同办案、异地交办等方式,帮助基层检察院解决办案中的实际问题,排除干扰和阻力。要把基层检察院作为推进虚假诉讼监督的主阵地,采取有力措施,增强基层检察院发现、调查核实、监督纠正虚假诉讼的能力和水平。要加强学习培训,以案例教学、实务研讨、岗位练兵等方式开展虚假诉讼监督实务培训,特别是要就虚假诉讼概念、范围、办案程序、调查手段、案件处理等基本问题加强培训指导,促使检察人员有效掌握虚假诉讼案件特点和规律,提高其发现虚假诉讼案件能力、调查取证能力和案件处理能力。

[编辑:田野]