

民事检察公益诉讼判决执行程序中检察机关的角色担当

肖建国 李皓然

摘要：民事检察公益诉讼判决执行程序中，检察机关面临“执行监督者”与“执行当事人”之间的角色张力。两种单一角色模式均存在局限：仅作为监督者，易导致执行干预关系失衡或监督滞后，难以有效化解“执行乱”与“执行难”；仅作为当事人，则会虚化监督职能，难以有效应对人民法院的消极或违法执行。基于诉讼担当原理向执行阶段的延伸，检察机关以当事人身份参与执行程序具有法理正当性；审执分离体制则为角色协调提供了制度空间。应构建协同行权模式，由公益诉讼检察部门优先以“执行当事人”身份推进关涉实体公共利益的执行程序，民事检察部门则作为“执行监督者”对各类瑕疵执行予以不同程度的兜底监督。通过检察机关内部的职能分工与程序衔接，可以实现执行推进与权力制约的有机统一，确保民事公益诉讼判决执行的高效与公正。

关键词：民事公益诉讼；检察机关；判决执行；法律监督；审执分离

〔中图分类号〕D925；D926.3 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕2096-6180（2026）04-0018-18

一、问题提出

检察机关在公益诉讼判决执行程序中的角色定位与行为边界，直接关系公益保护的实效、司法权威的彰显以及程序公正的维护。在现行法下，检察机关关于民事检察公益诉讼判决执行程序^{〔1〕}存在明显的角色张力问题。一方面，检察机关是法律明确规定的法律监督机关，其在判决执行中承担“执行监督者”角色，通过行使检察权来维护国家利益和社会公共利益，保障法律正确实施，有权对包括民事（公益）审判和执行活动在内的民事（公益）诉讼实行法律监督。另一方面，检察机关在民事检察公益诉讼判决执行程序中存在较大的权力行使空间，其行使的权力同一般执行

〔作者简介〕肖建国，中国人民大学法学院教授，法学博士；李皓然，中国人民大学法学院2023级博士研究生。

〔基金项目〕国家社会科学基金重大项目“中国特色公益诉讼现代化的理论创新与实现机制研究”（项目批准号：23&ZD164）；中国法学会民事诉讼法研究会重点项目“强制执行理论与实务研究”（项目批准号：CPLACLS（2023）A08）。

〔1〕 本文所谓“民事检察公益诉讼”，特指由检察机关作为公益诉讼起诉人提起的民事公益诉讼，不包括检察机关仅支持起诉的民事公益诉讼。同理，本文所谓“民事检察公益诉讼判决执行程序”，特指以检察机关被载明为公益诉讼起诉人的民事公益诉讼判决为执行依据的执行程序。

当事人的权利内容相类似，故检察机关同时具有一般“执行当事人”的角色倾向。在民事检察公益诉讼判决被移送执行后，检察机关在执行和解、执行担保、提请追加或变更被执行人、对违法执行行为提出异议、提起执行异议之诉、提请人民法院继续执行或者恢复执行、提请交叉执行等方面凭借何种角色担当而作为，均有进一步探讨的空间。

特别值得注意的是，2026年6月26日，《中华人民共和国检察公益诉讼法（草案二次审议稿）》（下称《检察公益诉讼法（草案二次审议稿）》）公布，向社会征求意见。《检察公益诉讼法（草案二次审议稿）》第45条突破了当前生效判决限于人民法院应当移送执行的规定，赋予了检察机关通过人民法院启动强制执行程序的权力，但同时以“提请”执行区别于一般私权利主体之“申请”执行的权利，由此强化了检察机关法律监督的制度刚性，体现了公权力对公益保护的职权介入。这种检察机关在执行程序中的“特殊当事人化”，在《检察公益诉讼法（草案二次审议稿）》第47条、第50条有关检察机关提请恢复执行、参加案外人执行异议之诉等方面的规定中也均有体现。

由此可见，在民事检察公益诉讼判决执行程序中，检察机关必然因其法定的“执行监督者”角色和潜在的一般“执行当事人”角色而产生权力行使方面的张力关系，即作为“执行当事人”追求胜诉利益的实现与作为“执行监督者”要求保持客观中立之间的角色紧张。因此，完成检察机关具体的二元角色选择，是完善公益诉讼理论体系和指导司法实践的迫切需求。当前，我国检察公益诉讼专门化立法方兴未艾，检察机关在民事检察公益诉讼判决执行程序中具体担当何种角色、行使何种权力、负有何种职责，仍然面临现实的立法选择。在《人民检察院公益诉讼办案规则》（高检发释字〔2021〕2号）第9条所规定的检察机关部门间职责内分式监督机制下，前述角色担当的选择问题，本质上就是如何协调检察机关内部的公益诉讼检察部门和民事检察部门之间职权关系的问题，以及如何使这种部门间监督衔接更为科学有效的问题。

二、判决执行程序中检察机关单一角色的否定

民事检察公益诉讼判决执行程序是以既有普通民事判决执行程序为蓝本的，而后者又是建立在申请执行人自主处分实体权利、执行当事人之间对抗、检察机关兜底监督等基础之上的，所以，单一“执行监督者”角色与单一“执行当事人”角色两种片面倾向，均会导致执行法律关系出现不同状态的失衡，最终无法有效实现公共利益保护的制度初衷。

（一）单一“执行监督者”角色之不足

单一的“执行监督者”角色担当模式，使得执行检察监督从普通民事执行程序中基于多元主体间执行法律关系的全面监督，萎缩为仅以执行干预法律关系中人民法院和被执行为对象的局部监督。检察机关的执行监督一旦失去了提（申）请执行人一方的参与、配合和督促，就容易破坏检察监督法律关系重心的稳定性，导致执行三面法律关系的平衡结构难以维持：当检察监督偏向纠正程序瑕疵时，因缺乏权利主体的程序对抗，易引发监督滞后或人民法院怠于执行的“执行难”；当检察监督偏向满足实体公益时，则易因职权主义过度膨胀而压缩被执行人的程序救济空间，

催生“执行乱”。值得说明的是,由于民事公益诉讼判决执行程序中可以适用代履行机制,故即便是判决被告负有行为给付义务,也可能因具有受委托资质之第三方的代履行行为,而使代履行费用转化为金钱给付义务,并进一步延伸至对被执行人不动产或财产性权利等责任财产的强制执行。因此,民事公益诉讼判决执行同普通民事执行之间在执行标的方面的差异,经由代履行机制而被较大程度地抹平了。后者在执行力扩张、可供执行财产的发现和查封、财产可执行性的判断等方面所可能出现的问题,对于前者而言同样可能出现,以致两者在“执行乱”特别是“执行难”等问题上的形成机理,以及相应救济监督机制之适用空间,均有较大共通性,故可等而论之。

1. 执行干预法律关系失衡

从执行检察监督被执行人消极履行的角度看,检察机关在担当单一“执行监督者”角色时,其检察权力的行使犹如一个颇具分量的“砝码”,被加在执行干预法律关系中的执行法院一边,可能导致执行三面法律关系失衡,贬损执行检察监督的公正性。

在普通民事执行程序中,申请执行人、被执行人与执行法院之间形成了相对稳定的执行三面法律关系,包括申请执行人与执行法院之间公法意义上的申请关系、执行法院与被执行人之间公法意义上的干预关系、申请执行人与被执行人之间私法意义上的执行关系。⁽²⁾在既有强制执行制度中,执行法院与被执行人之间的干预关系是不平等的,但这种不平等之所以合法存在并且保持稳定,根本在于执行当事人之间在债权债务关系方面的不平等,以及这种不平等已经为民事判决书等生效法律文书所强制确认和清晰表达,此等生效法律文书也由此成为具有明确性和执行力的执行依据。然而,在民事执行程序中,申请执行人与被执行人之间执行关系的现实状态并不总是如生效判决所载内容一样准确且稳定,执行依据之执行力的主客观范围可能会因诉讼结束后发生的标的物或作为基础的权利义务转移、遗产继承、企业分立合并或注销、特定物非因债权人原因而导致执行客观不能等变动而出现扩张。此时,执行程序便不再顺畅,而是需要通过执行异议复议甚至执行标的异议之诉、追加或变更被执行人异议之诉等执行救济机制来重新审查执行当事人之间的实体利益关系,修正既定执行依据的执行力范围,进而推进执行程序。

在民事检察公益诉讼判决执行程序中,当检察机关脱离于“执行当事人”角色,进而抽身于执行三面法律关系,执行法律关系原本的稳定结构便被打破了,其最可能的直接后果便是使对执行法院的直接监督异化为对执行行为的干预,使对被执行人的间接监督变得过度甚至违法,以致催生甚至纵容执行法院的不当执行行为,损害被执行人以及案外人的合法权益。这不仅是由于此时检察机关受到片面监督视角的局限,更在于其同人民法院在公权力属性和公共利益保护目标等方面本身具有的亲缘关系。如此,现行执行程序就容易异化为检察机关和人民法院共同针对被执行人采取强制执行措施的程序,使人民法院在检察建议的压力下沦为检察机关意见的代言人。这一点不同于行政检察公益诉讼判决执行及其检察监督。在行政检察公益诉讼中,公益诉讼起诉人、

(2) 杨与龄编著:《强制执行法论》,中国政法大学出版社2002年版,第11-12页。

被告、人民法院等诉讼主体均为国家公权力机关，其在保护国家利益和社会公共利益方面具有共同的行为动机，只是具体履职方式有所不同。不仅如此，在行政检察公益诉讼判决执行程序中，被告为行政机关，其执行标的多为履行法定行政职责，因而其执行法律关系在实体和程序双重维度上均呈现出鲜明的公法属性，制度内的排斥反应较小。然而，在民事检察公益诉讼判决执行程序中，被执行人为民事主体，尽管强制执行程序本身具有公法性质，但其执行行为直接作用于私法主体的财产权或人身权，因而必须严格依循民事执行三面法律关系的对抗与平衡，无法照搬行政执行的公法协调模式。因此，基于公权力机关之间特有的协同联动机制，检察机关在行政公益诉讼判决执行程序中面对的体制屏障与制度排斥反应相对较小，程序推进往往更为顺畅。

反观民事检察公益诉讼，由于缺乏类似于行政执行的公法协调机制，加之单一“执行监督者”定位导致检察机关抽身于执行三面法律关系，这使得民事执行程序本应具备的利益博弈功能发生萎缩。人民法院在面对前述各类执行异议之诉，以及《最高人民法院关于人民法院办理执行异议和复议案件若干问题的规定》（法释〔2020〕21号，下称《执行异议复议规定》）第12条规定的执行异议和复议案件案情复杂、争议较大时所应当进行的听证等执行救济机制时，往往因诉讼（执行）权利主体的实质缺位而无法展开对抗性程序。最终，这些本应由多元主体参与的司法裁量机制，被迫收缩为执行检察监督程序中由检察机关单方主导的调查核实机制。然而，目前我国检察建议制发前的调查核实标准设立偏低，调查核实的启动方式、范围、手段等方面既没有细化的规定，更缺乏有力的保障。^{〔3〕}因此，检察官对于事实所依仗的证据材料等未必予以重视，容易导致在检察建议运行过程中出现检察建议调查核实不到位、建议内容存在证据不充分或事实论证不清的情况。^{〔4〕}在此情形下，当检察机关不能以“执行当事人”角色参与执行程序时，被执行人的合法权益便无法通过双向的程序对抗而受到执行程序上的保障。这种保障便只能内化为检察机关公益诉讼检察部门与民事检察部门之间的内部协调沟通程序。但这种内部程序又因缺少人民法院这一中立第三方以及被执行人的参与，而难以保证部门间内部协调沟通达到执行程序中多元主体参与下的执行救济和监督效果。

2. 被执行人义务履行迟滞

从执行检察监督人民法院的角度看，检察机关在担当单一“执行监督者”角色时，其检察权力行使之“砝码”，又被加在执行干预法律关系的被执行人一边，可能导致被执行人义务履行因执行法院督促不力、执行方案协商不能、执行检察建议乏力等原因而发生迟滞。

首先，仅就提请执行人与被执行人之间的执行关系而言，检察机关一旦抛弃提请执行人角色，就如同抛弃了对于公益诉讼检察部门在前期立案审查、提起诉讼、庭审中举证质证等阶段中个案经验的充分利用，转而增加了民事检察部门和公益诉讼检察部门的案件对接环节，无形提高了办案的时间成本，最终无法收获及时监督被执行人消极履行或者不当履行的预想效果。特别是检察

〔3〕 河北省人民检察院第六检察部课题组：《民事执行监督检察建议实证分析——以H省近3年的检察办案数据为分析样本》，载《中国检察官》2022年第7期，第47—48页。

〔4〕 施志源等：《公益诉讼的理论与实践》，厦门大学出版社2024年版，第181—182页。

机关被动、事后⁽⁵⁾的监督模式与民事公益诉讼判决执行的主动性、持续性要求相悖。与传统私益诉讼执行不同,民事公益诉讼执行的执行法理具有非讼性,执行标的具有转换性,执行目的具有公益性,如在生态环境修复、食品药品安全领域的产品召回等方面的执行,更是需要长期监督。⁽⁶⁾在抽离于“执行当事人”角色时,检察机关民事检察部门仅凭借单一的“执行监督者”角色,无法置身事内地深度参与执行程序的全过程,难以同公益诉讼检察部门一样掌握监督所必需的有关被执行人义务履行情况的第一手信息和细节,不仅在执行程序的启动、举证等方面难有作为,而且无法及时与被执行人就具体执行方案进行协商,不利于促成复杂的修复型执行方案,最终可能出现对执行进程和结果“监督有余而推进不足”的被动局面。

其次,如果此时检察机关侧重于监督人民法院的瑕疵执行行为⁽⁷⁾,则又容易因调查不足而导致误判,甚至延误执行。检察机关在民事公益诉讼判决执行程序中可以制发的检察建议主要是纠正违法检察建议,而行政公益诉讼检察建议则仅适用于向行政机关提出督促依法履职的情况,无法直接作用于民事公益诉讼中身为一一般民事主体的被执行人。就纠正违法检察建议而言,在单一“执行监督者”角色担当下,这种检察监督的公正性存疑。纠正违法检察建议的制发对象是执法、司法机关,往往不包括执法、司法行为的受动对象。因此,执法、司法行为的受动主体则只能作为检察机关准备提出纠正违法检察建议时的调查核实对象,以确保达到《人民检察院检察建议工作规定》(高检发释字〔2019〕1号)第13条规定的相关事项“事实清楚、准确”之标准。调查核实与调查取证本质相同,需要尊重当事人平等对抗的诉讼规律,从而实现平衡诉讼对抗能力的程序功能,故检察机关在调查核实程序过程中要始终保持类似于人民法院的中立客观、居中理性、不偏不倚之立场。⁽⁸⁾在调查核实程序中,同一执法、司法行为下的受动主体越多元、利益关系越紧张,这种调查核实的结果便越可能在各主体的充分参与中趋向于“事实清楚、准确”。在“提请执行人”角色缺失的情况下,检察机关单一“执行监督者”角色显然难以在制发检察建议前实现中立且充分的调查核实,容易因此而出现对人民法院瑕疵执行与否的误判,进而存在滥用检察权力之虞,有损执行检察监督的公正性和公信力。不仅如此,制发的检察建议在被采纳之前,也同执行当事人申请执行异议复议一样,无法造成暂缓执行⁽⁹⁾和中止执行的直接法律效果,而且制发检察建议还须经检察长批准或者经检察委员会决定,否则存在不被人民法院采纳的失效风险⁽¹⁰⁾。

(5) 民事执行检察监督中的“事后监督”并非指民事执行程序已终结之后的监督,而是人民法院已作出一个相对独立的执行事项,检察机关处于执行案件某一阶段结束之后的节点上所展开的监督。参见肖正磊:《民事执行检察监督的实践探索和制度完善》,载《国家检察官学院学报》2024年第4期,第88页。

(6) 龙婧婧:《公益诉讼专门立法研究》,知识产权出版社2024年版,第266-270页。

(7) 执行行为受法律规定的执行程序、手段和方法方式的制约,违反之则构成瑕疵执行行为。其中,违反法定执行程序和方法的执行行为,称为违法执行行为;执行债权不存在或已经消灭、抵销而进行执行,或者案外第三人阻止人民法院对执行标的物进行执行的实体权利的,属于不当执行行为。参见肖建国:《中国民事强制执行法专题研究》,中国法制出版社2020年版,第210页。

(8) 汤维建:《论民事诉讼中的调查核实权》,载《上海政法学院学报(法治论丛)》2025年第3期,第30、32页。

(9) 《最高人民法院关于如何处理人民检察院提出的暂缓执行建议问题的批复》(法释〔2000〕16号)。

(10) 《江苏高院民事执行检察监督工作意见》第12条规定:“检察机关提出的民事执行监督检察建议,具有下列情形之一的,不予采纳:(1)检察建议未经检察长批准或者未经检察委员会决定的;……”

此时，单一“执行监督者”角色担当下的检察机关对人民法院瑕疵执行行为的监督，同提请执行人角色相比并无相对优势，甚至存在相对劣势。

综上，在“执行当事人”角色缺失的情况下，由于缺乏权利主体的程序对抗，使执行检察监督在一定程度上脱离了人民法院居中审查裁判的既有格局，检察机关对于执行法院和被执行人的任一针对性监督，本质上都将演变为一种民事检察部门的“自我监督”，甚至连民事公益诉讼审判程序中检察机关部门间职责内分式监督的既有优势也无法延续到执行程序中。此时，由于缺乏两造对抗的诉讼构造，容易导致审判机关的独立裁判职能与检察机关的法律监督职能发生边界模糊，不仅不利于发挥检察机关部门间协同的积极效果，亦难以保证人民法院执行和检察监督的客观公正，甚至可能背离维护公共利益的初衷。

（二）单一“执行当事人”角色之不足

检察机关担当单一“执行监督者”角色之不足，并不意味着其只能反向选择以单一“执行当事人”角色参与民事检察公益诉讼判决执行程序，因为后者存在将检察机关“一般当事人化”的逻辑谬误，混淆了检察公益诉讼权与私法诉权的本质区别，忽视了检察机关在诉讼中并不享有实体处分权的根本特征。因此，检察机关单一“执行当事人”角色担当，将在相反方面导致其法律监督职能的虚化，且同样存在公共利益保护效率降低的风险。

1. 执行检察监督职能虚化

以“执行当事人”角色行使的权利全面代替检察机关执行监督职权，既无必要，亦缺乏法理依据。首先，从合法性基础和司法实践需要上看，检察机关在民事公益诉讼判决执行程序中并无退化为单一“执行当事人”角色的制度空间，其可能的角色选择仅仅是担当单一“执行监督者”角色或者一身二任地同时担当两种角色，而最为合理的选择则是在坚守法律监督机关宪法定位的前提下，一体化地兼容执行担当与法律监督双重职能。《中华人民共和国宪法》第134条、《中华人民共和国人民检察院组织法》（下称《人民检察院组织法》）第2条第1款均明确规定检察机关作为法律监督机关的制度定位，2021年《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》更是进一步体现了法律监督职能是新时代检察权力依法行使的核心职能，因此检察机关在民事公益诉讼判决执行程序中的“执行监督者”角色是无须商榷且必须强化的。不仅如此，我国检察机关在肩负法律监督职责时以客观公正为要求，行使检察权时必须“坚持司法公正”，“在适用法律上一律平等”，不仅以“维护国家利益和社会公共利益”为己任，同时要求“维护国家安全和社会秩序，维护个人和组织的合法权益”，“保障法律正确实施，维护社会公平正义，维护国家法制统一、尊严和权威”。^{〔11〕}由此观之，从维护执行程序中被执行人、案外利害关系人合法权益以及维护法律秩序统一的立场出发，带有私法对抗色彩的单一“执行当事人”角色显然难当其任。

其次，从必要性上看，鉴于当前公益诉讼制度建设总体规划，检察机关双重行权下的角色张

〔11〕《人民检察院组织法》第2条、第5条和第6条规定。

力问题，乃是民事公益诉讼制度无法回避的深层命题。这种张力并不会因检察机关在执行程序中单向偏重“执行当事人”定位而自动消除。2023年9月7日，《十四届全国人大常委会立法规划》在安排“检察公益诉讼法”立法工作时提出“公益诉讼法，一并考虑”。这意味着未来的立法构想倾向于形成检察机关与其他适格主体共享民事公益诉讼权的多元格局。在这种格局下，即便检察机关在自身提起的民事公益诉讼判决执行程序中完全回归执行担当者角色，并似乎以此消弭了双重角色的内在紧张，但这种消弭也仅是局部的，因为在其他适格主体提起的民事公益诉讼中，检察机关之“法律监督者”的法定角色依然存在，并且检察机关并非必须作为诉讼主体才能介入执行，其完全可以凭借“支持起诉人”的身份深度参与诉讼及执行的全过程。检察机关在支持公益诉讼中，集显在的诉讼支持者、潜在的诉讼发动者、自始至终的诉讼监督者三个角色于一身，因此其可以随诉讼进展情况而动态调适具体支持模式，并将这种支持延伸至公益诉讼判决执行阶段。⁽¹²⁾在民事公益诉讼判决执行程序中，当诉讼能力较弱的当事人在启动执行程序、相应文书撰写、执行和解等环节遇到问题时，检察机关应当对其予以支持与扶助，进而起到督促执行的效果。⁽¹³⁾如此一来，在民事检察部门既负责支持起诉又承担执行监督的机制下，双重职能的协调问题在其他主体提起的民事公益诉讼中将表现得更为突出，甚至无法单靠检察机关内部的部门职能分工予以完全解决。由此可见，在检察机关自身提起的民事公益诉讼中并行保留其执行检察监督职能，并不会带来额外的制度成本，反而有利于维持整体检察监督话语体系的连贯性。

2. 公共利益保护力度弱化

从公共利益保护效果上看，虽然检察机关可以通过担当单一“执行当事人”角色，有效承担执行启动责任、深度参与执行方案协商、充分利用执行救济机制，避免被被执行人义务履行迟滞，但对于人民法院瑕疵执行或者消极执行等情况，则缺乏超越普通执行当事人的介入依据和制度手段。这导致在执行检察监督条件充分时，依然难以有力且高效地维护公共利益。

首先，对于人民法院实施的瑕疵执行行为，单一“执行当事人”定位在缺乏法律监督手段支撑时，其中介性的救济成效相对有限。根据《中华人民共和国民事诉讼法》（下称《民事诉讼法》）第236条至第238条，《执行异议复议规定》第2条，《最高人民法院关于办理申请执行监督案件若干问题的意见》（法发〔2023〕4号）第1条第2款、第4条，《人民检察院民事诉讼监督规则》（高检发释字〔2021〕1号）第28条，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》（法发〔2016〕30号，下称《执行法律监督规定》）第6条等规定，一般执行当事人可以就违法执行行为向执行法院提出书面异议，对于不予受理或者驳回申请裁定不服的，可以向上一级人民法院申请复议；执行当事人还可以就案外人执行标的异议之中止执行裁定不服，

〔12〕 汤维建：《检察机关支持公益诉讼的制度体系——东莞市人民检察院支持东莞市环境科学学会诉袁某某等三人环境污染民事公益诉讼案评析》，载《中国法律评论》2020年第5期，第165、167页。

〔13〕 齐蕴博：《检察机关支持起诉的核心问题与逻辑思辨——以构建“支持诉讼”制度为导向的分析与优化》，载《重庆大学学报（社会科学版）》2025年第4期，第205页。

而在裁定与原判决无关时提起执行异议之诉；就未经提出异议的执行行为违法、不服执行异议裁定、不服执行复议裁定等事由，分别向异议法院、复议法院、复议法院的上一级人民法院申请执行监督，则是法律赋予执行当事人的叠加救济渠道；而向检察机关申请执行检察监督，则是前述救济路径基础之上的兜底救济路径。所谓“兜底”体现在三个方面：一是“先法院执行监督，后执行检察监督”的程序顺位具有不可逆性；二是执行当事人无正当理由怠于穷尽前置法院执行救济路径，径行就人民法院违法执行行为申请执行检察监督的，检察机关不予受理；三是检察机关对于人民法院异议、复议程序的法律监督，不受前述人民法院执行救济途径是否穷尽之限。

其次，当前有关消极执行行为监督救济程序依申请启动的机制仍有不逮。除上级人民法院依职权监督并启动交叉执行外，执行当事人申请启动交叉执行可援引的法律依据主要是《民事诉讼法》第 237 条，《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉执行程序若干问题的解释》（法释〔2020〕21 号，下称《民诉法执行程序解释》）第 10 条、第 11 条等规定。《最高人民法院关于交叉执行工作的指导意见》（法发〔2024〕9 号，下称《交叉执行指导意见》）也仅在第 5 条、第 7 条和第 11 条规定了人民法院办理督促、指令或者提级执行案件时，应当充分听取申请执行人意见，原则上尊重和准许申请执行人不进行指令或者提级执行的申请；受指令或者提级执行法院可以根据申请执行人申请办理续行查控等手续；最后负责执行的法院在裁定终结执行前，可以听取申请执行人意见。根据上述既有规定，若申请执行人向上一级人民法院申请交叉执行，须满足《民事诉讼法》第 237 条等规范中有关 6 个月执行期限届满这一法定要件。

由此可见，如果检察机关仅担当单一“执行当事人”角色，将受困于普通执行权利人的诉讼地位，只能被动套用人民法院主导下的执行救济或监督机制，从而沦为执行程序的防御性一方，无法以法律监督机关“游离事外”的姿态和宏观视角实现对人民法院司法裁量权力的刚性监督。

最后，对于人民法院在执行程序中的消极行为，检察机关担当单一“执行当事人”角色寻求救济不仅力度有限，而且在“同级监督，同级受理”^{〔14〕}的检察建议机制下不够灵活。如果检察机关担当单一“执行当事人”角色，则须类比适用《民事诉讼法》第 237 条和《执行异议复议规定》第 3 条规定，即对于人民法院逾期未执行和收到执行异议后无正当理由逾期不处理的情况，检察机关作为当事人则须向上一级人民法院申请执行或提出异议。此时，检察机关需要同上一级检察机关衔接，在上一级检察机关的领导和监督下向上一级人民法院申请执行或提出异议，或者直接向上一级检察机关向同级人民法院申请执行或提出异议，这在客观上拉长了救济的程序链条。

相反，当检察机关能够激活“执行监督者”属性时，对此种情形，民事检察部门便可直接向作为执行法院的同级人民法院制发检察建议。即便同时由公益诉讼检察部门担当“执行当事人”角色，对其叠加民事检察部门的这种灵活监督，也无非是将办理本案的检察机关内部的部门间职责内分式监督，前置置于检察机关上下级之间监督，将同级检察机关对于执行法院的执行检察监督，

〔14〕《执行法律监督规定》第 12 条和《人民检察院公益诉讼办案规则》第 66 条规定。

前置于上一级检察机关对于执行法院上一级人民法院之法院执行监督的提请,更易获致对于人民法院执行中消极行为的监督成效。

三、判决执行程序中检察机关角色协调的可能

相较于民事检察公益诉讼审判程序,民事检察公益诉讼判决执行程序所表现出的共通性和特殊性,为检察机关以灵活多样的角色来启动和参与执行各阶段,分别提供了必要的法理基础和制度空间,使其两种角色的协调担当模式成为可能。

(一) 诉讼担当延向执行程序

检察机关在民事公益诉讼判决执行程序中担当“执行监督者”角色,具有充分的宪法和法律依据,以及坚实的法理支撑。反观其兼而担当“执行当事人”角色,则需要论证其在法理上的可能性,而这种论证的理论资源,则可以从检察机关提起民事公益诉讼的诉的资格方面来获取。如果认为检察机关只能在民事公益诉讼审判程序中担当起诉主体,却不能在后续强制执行程序中担当申请执行主体,则无异于割裂起诉与执行的程序连续性,放弃了检察机关作为公益诉讼发起者的天然责任。

虽然诉讼担当理论在论证民事检察公益诉权之诉的利益、民事公益诉讼“可诉性”以及民事公益诉讼权行使顺位等方面显得捉襟见肘,但在论证民事检察公益诉权之诉的资格方面的片面运用无疑是具有说服力的,即检察机关基于公共利益代表人的身份,天然具有公共利益纠纷管理权,并且由此凭借法定的诉讼担当而成为适格起诉主体,在民事公益诉讼中行使具体的诉讼实施权。⁽¹⁵⁾在强制执行领域中判断执行当事人的问题上,无论是以执行依据“首部”列明的当事人为准,即所谓“当事人基准”,还是以执行依据“主文”中给付所具体指向之人作为准,即所谓“主文基准”,法定诉讼担当下的形式当事人均有权直接作为执行债权人,享有执行担当的程序资格。⁽¹⁶⁾在民事公益诉讼的司法实践中,即便可能出现诉讼所获赔偿款无法支付至依法成立的特定公益基金以致须暂上缴国库保管的情况,人民法院也基本承认检察机关基于法定诉讼担当人身份而享有代领赔偿款的权利和责任⁽¹⁷⁾,而更遑论检察机关多为公益基金的设立主体和管理主体。概言之,执行程序是诉讼程序在特定条件下的自然延伸,在诉讼系属前后均未发生诉讼标的或系争物让与等特殊情况下,法定诉讼担当人理应基于此种程序上的延伸而在执行程序中转化为执行当事人,检察机关的形式当事人身份在包括审判和执行在内的全部民事公益诉讼程序中应当一以贯之。

检察机关的执行担当不仅具有合理性,更具有必要性。虽然公益性给付请求权的强制执行结果与公益诉讼起诉人不存在直接利害关系,但这并不能成为检察机关拒绝担任“执行当事人”角色的理由。相反,当检察机关在民事公益诉讼中请求侵权人赔偿为救济遭受损害的社会公共利益、防止社会公共利益损害发生或扩大而支付的合理费用,或者为提起民事公益诉讼而支付的损害调查、鉴定评估、专家论证、律师代理等必要费用时,检察机关便在诉讼程序中兼具了形式当事人

(15) 陈文曲、李皓然:《论我国检察民事公益诉讼权的研究路径》,载《太原理工大学学报(社会科学版)》2023年第3期,第3-5页。

(16) 马家曦:《民事执行担当研究——以执行程序中形式当事人的类型化适用为中心》,载《法学家》2020年第3期,第127-128页。

(17) 江苏省盐城市中级人民法院(2020)苏09民初118号民事判决书。

与实质当事人的双重身份,担当“执行当事人”角色于此也就成为其“维护国家利益和社会公共利益”之法定职能所衍生出的必然责任。⁽¹⁸⁾此外,司法实践认为,生态环境修复具有时效性、季节性、紧迫性的,不立即修复将导致生态环境损害扩大的,属于《民事诉讼法》第109条第3项规定的“因情况紧急需要先予执行的”情形,人民法院可以依法裁定先予执行。⁽¹⁹⁾因此,检察机关为及时修复受损生态环境,降低修复成本,保证修复效果,避免生态环境自受到损害至修复完成期间的服务功能损失进一步扩大,有权在提起民事公益诉讼的同时,向人民法院提请先予执行。先予执行是终局判决作出前的预判和预执行,会导致申(提)请人诉讼请求的提前、部分实现⁽²⁰⁾,故从程序效力的一致性上来看,检察机关在先予执行方面的“提请人”角色,同判决执行中的“提请执行人”角色具有同源的法理基础,应当在执行程序中获得概括性证立。

综上所述,基于民事公益诉讼审判程序和执行程序的共通性,也基于先予执行与终局裁判作出后的强制执行之间的共通性,检察机关兼具法定的诉讼担当人和执行担当人身份应确证无疑,其于执行程序中角色张力化解之关键,在于确立“执行当事人”角色参与执行程序的精细化边界与适用条件。

(二) 审执分离预留协调空间

如果说诉讼担当向执行程序的延伸,使检察机关以“执行当事人”角色补足执行程序主体、参与推进执行程序具有了充分的法理依据,那么“审执分离”原理和相应的制度安排便为检察机关角色张力关系的协调提供了必要的制度空间。

虽然审执分离究竟采用“内分”还是“外离”模式尚未定于一尊,但审执之间分离式体制改革的总体方向已无疑义。审执分离的复杂性和模式的多样性,也恰恰说明了民事审判与执行之间既具有内在共通性机理,也具有差异性机理。前者如审判和执行在程序启动上的被动性、执行请求权与裁判请求权的公法上请求权性质、民事实体权利这一保护对象的同一性和同源性等;后者如民事执行单向性与审判的多向互动性、民事执行的不平等性与审判的平等性、民事执行主体的主动性与审判主体的中立性、民事执行的形式化与审判活动的实体判断性、民事执行的职权主义与审判的当事人主义、民事执行的效率取向与审判的公正取向等。⁽²¹⁾虽然现实的审执关系存在难以清晰界分之处,特别是执行程序中人民法院的判断性权力与实施性权力之间往往相互缠绕,但对于执行程序中二者可以清晰界分之处,则至少应当分别根据审判和执行的各自原理,来妥善安置以维护公共利益为职责而介入的检察权力。

具体而言,一方面,检察权力应当充分尊重民事诉讼程序的自足性,将检察监督的纠错功能限于对民事诉讼制度的查缺补漏方面,即坚持程序自足性解决优先原则,以保持民事检察监督的谦抑性;另一方面,对于人民法院行使执行权的法律监督,应当从执行行为瑕疵的显性程度、判

(18) 黄忠顺:《检察民事公益诉讼的基本界定》,载《国家检察官学院学报》2023年第3期,第53-55页。

(19) 浙江省遂昌县人民检察院诉叶某成生态破坏民事公益诉讼案,最高人民法院指导性案例209号(2022年)。

(20) 李龙、李一鑫:《民事行为保全的功能定位与制度重塑》,载《江西社会科学》2020年第1期,第196页。

(21) 肖建国:《中国民事强制执行法专题研究》,中国法制出版社2020年版,第61-69页。

断难易程度、可能侵害执行当事人及利害关系人之权利的实体属性或程序属性等方面来区分执行检察监督的轻重缓急,进而灵活切换法律监督的具体行权方式。⁽²²⁾ 据此,在民事公益诉讼判决执行程序中,检察机关就有了“置身事内”和“游离事外”这两种行使法律监督权的模式,分别对应其“执行当事人”角色和“执行监督者”角色,并且这两种角色担当的界分应当建立在审执分离的基础之上。首先,检察机关可以通过担当“执行当事人”角色来促进检察权运行的司法化,将民事检察权有效嵌入民事公益诉讼判决执行构造中具有明显审判属性、需要遵循审判规律的程序中,并随着作茧自缚效应的产生,促使人民法院作出裁判的条件臻于成熟,最终通过人民法院的司法裁判来判断所有程序参与人的行为效力并结束争议的解决程序。⁽²³⁾ 这也就意味着,至少就各类以执行异议之诉的形式所对应的不当执行行为而言,其所涉及的实体法律关系往往较为复杂,关涉被执行人和案外人的重要实体权利,检察机关对其展开法律监督时应优先担当“执行当事人”角色,以参与执行程序中的诉讼构造,尊重审判规律;人民法院消极执行行为容易显化,证明难度较小,侵害的是“提请执行人”的程序权利,检察机关对其展开法律监督时应优先担当“执行监督者”角色,以高效检察监督保障执行效率,贯彻不间断执行原则;居间不宜界别审执关系以分别适用各自原理之处,检察机关的具体角色选择则可通过其公益诉讼检察部门和民事检察部门间的协调机制解决。

四、判决执行程序中检察机关角色担当的模式

检察机关应将“执行当事人”“执行监督者”两种角色,统一于民事公益诉讼中的“公共利益代表人”这一身份,以及“法律监督者”这一宪法定位。在担当“执行当事人”角色参与和推进执行程序时,以维护实体意义上的公共利益为限度,以补足程序主体为必要。此外,同一检察机关内部的部门间职责内分式监督须通过制度显化以求公正,而这种制度显化则应通过将此种部门间监督建构于人民法院主持参与的执行审查或者审理程序之上以求实现。⁽²⁴⁾

(一) 参与推进执行程序优先

检察机关过去无法及时高效地推进民事公益诉讼判决执行,根本在于法律监督权出现“超然化”的定位偏差,使其无法置身事内地充分参与和利用既有民事执行制度。因此,必须确立以公益诉讼检察部门参与并推进执行程序为优先职责、以“执行当事人”角色为优先担当的运行机制。这种机制安排也可以为后续的民事执行检察监督提供必要且充分的监督条件,即完整的执行三面法律关系,进而在程序构造上将“执行监督者”角色的激活限缩于判决执行程序中的特定阶段或特定监督范围,实现职权配置的动态均衡。

1. 以关涉公益贬损为限度

优先由检察机关内部的公益诉讼检察部门在判决执行中担当“执行当事人”角色,一个必要

(22) 肖建国:《民事强制执行与检察监督》,载《国家检察官学院学报》2013年第1期,第163-164页。

(23) 肖建国:《民事程序构造中的检察监督论纲——民事检察监督理论基础的反思与重构》,载《国家检察官学院学报》2020年第1期,第78-79页。

(24) 马登科:《刑事涉财产执行检察申请论》,载《法学评论》2025年第1期,第125-126页。

且充分的条件便是相关执行程序涉及实体公共利益的审查或者审理，在被执行人或者利害关系人的异议或者抗辩下，人民法院新作出的裁定或者判决存在直接贬损公共利益保护效果的风险，抑或人民法院主动实施的执行行为存在瑕疵。如前所述，民事检察部门对执行程序中审理事项的直接监督，如果缺少“已经审判法官或执行法官中立审理”这一必要条件，则其监督对象就不再是执行法院的瑕疵执行行为，而是与检察机关意见相左的执行行为，而无论此种执行行为是否有违反法律规定或者不符执行依据。此时，人民法院执行权力中具有审判属性的权力，对以执行请求权为表现形式的检察权力缺少前置性制衡，而未经程序化约束的检察权则存在“越俎代庖”地干涉执行权独立行使以及执行案件走向的风险，而对于扑面而来的刚性检察监督，人民法院往往是乏力的。

所谓“必要”条件，是指公益诉讼检察部门仅在前述实体公共利益面临贬损风险时才能担当“执行当事人”角色。除此之外，即便人民法院的执行行为违法或者不当，但若该行为仅损害被申请执行人或者利害关系人的私法权益，甚至在效果上溢出执行依据、反向增益公共利益保护时，公益诉讼检察部门亦应保持职权谦抑，充分尊重其他主体的处分权利，不得以提出执行异议、提请复议、提起执行异议之诉，甚至提请人民法院执行监督等方式盲目介入。此时，对于执行程序中被执行人或有利害关系之私法主体的程序救济与法制统一维护职责，应当交付民事检察部门通过常规法律监督渠道予以承接。

所谓“充分”条件，是指只要人民法院的审查或者审理事项关涉实体公共利益的判断，无论是纯粹的实体公共利益考量，还是兼具实体公共利益判断的程序事项审查判断，均应由公益诉讼检察部门担当“执行当事人”角色，参与到相应执行程序之中。虽然在执行实务中实体问题与程序问题往往交织缠绕、难以截然二分，但至少可以明确的是，现行民事执行法律规范中所设置的允许在执行程序中提起异议之诉等诉讼化审理事项，以及作为其前置程序的异议审查事项，即关于人民法院不当执行的审查或者审理事项，均应纳入此列。因此，公益诉讼检察部门至少应有权通过担当“执行当事人”角色，提起许可执行之诉、追加或变更被执行人异议之诉。

2. 以补足程序主体为必要

优先由公益诉讼检察部门担当“执行当事人”角色的另一个必要且充分条件，是为保证执行程序中各阶段的执行三面法律关系的完整和稳定，顺利推进执行程序启动、运行和终结。此时，检察机关应当以“执行当事人”角色充分补足程序主体的缺位，从而维持执行程序所固有的两造对抗结构。

首先，在执行程序启动阶段，应强化公益诉讼检察部门的提请执行权，明确检察机关对被告履行生效判决所载给付义务的情况应及时跟进，并在被告逾期未履行时主动向人民法院提请强制执行。当前，人民法院长期面临的“案多人少”困境并未得到根本改善，加之环境保护类等民事公益诉讼判决执行耗时长、专业度高、强制执行难度大，若将监督被告履行民事公益诉讼判决义务的责任完全寄托于人民法院的内部移送执行机制，难免会使人民法院因各种主客观因素而陷入

消极状态,不利于及时保护受损公共利益。⁽²⁵⁾ 确立检察机关提请强制执行的在先程序责任,并具体由公益诉讼检察部门承担,则可有效弥补人民法院依职权移送执行在及时性与职能跟进上的不足。虽然我国现行法暂未确立检察机关的“提请执行人”地位,但在司法实践中,无论是民事公益诉讼判决执行程序的启动、终结,还是上一级人民法院指令执行,人民法院在作出执行裁定时,为求执行程序主体的结构完整,均不乏在裁定文书中将作为公益诉讼起诉人的检察机关直接列为“提请执行人”的司法例证。⁽²⁶⁾ 不仅如此,检察机关承担提请执行责任的立法倾向,在《检察公益诉讼法(草案二次审议稿)》中亦有体现。

其次,在执行实施及救济阶段,应确立公益诉讼检察部门的程序参与权。对执行和解、生态环境修复方案制定与变更协商、执行款项分配等核心事项,检察机关应享有知情、参与、发表意见及提出异议的程序权利。另外,为保障被执行人、案外利害关系人等其他执行程序主体能够充分行使既有民事执行法律规范所赋予的救济请求权,应当允许公益诉讼检察部门以提请执行人角色所延伸出的诉讼身份,就案外人执行异议之诉、被提请人提起的追加或变更被执行人异议之诉等各类执行异议之诉依法应诉。

最后,在强制执行所形成的公益基金之设立、使用、管理和监督方面,应延续检察机关的“执行当事人”角色。身为民事公益诉讼起诉人的检察机关所享有的损害赔偿请求权,虽然在功能上独立于不特定多数受害者的私法请求权,但不能因此改变检察机关作为形式当事人的基本属性,如果将公益诉讼损害赔偿金视作具备信托性质的财产,其本质上虽仍归属于不特定范围的公众所有,但检察机关应以受损公共利益代表人的身份担当名义委托人⁽²⁷⁾,进而具体作为公益诉讼执行基金的联合设置主体之一⁽²⁸⁾,在此过程中,公益诉讼检察部门的这种执行担当行为,应当同民事检察部门所承担的执行基金监管职责实现清晰界分。

此外,相关法律规范应作出前瞻性的配套修正。未来“中华人民共和国检察公益诉讼法”正式颁行后,检察机关在民事公益诉讼判决执行程序中的职权仅能基于《人民检察院组织法》第20条第8项的兜底条款而被推定得出。为避免法律适用上的规范抵牾,未来应将《人民检察院组织法》第20条第4项配套修正为“依照法律规定提起、参加或者支持公益诉讼”,同时增加一项作为第5项,明确规定“提请公益诉讼案件生效法律文书执行,参加和推进执行程序”。

(二) 外部监督执行行为兜底

公益诉讼检察部门担当“执行当事人”角色,并不意味着民事检察部门的法律监督便无可作为,相反,后者应同时担当“执行监督者”角色,对执行法院的瑕疵和消极执行行为进行全面监督,这一点同普通民事执行中的检察监督别无二致。此外,这种执行检察监督原则上应建立在由公益诉讼

(25) 蒋秉臣:《论环境民事公益诉讼案件执行的现状及完善》,载《法律研究》2023年第4卷,第254页。

(26) 四川省宝兴县人民法院(2025)川1827执271号执行裁定书;辽宁省辽阳市中级人民法院(2025)辽10执4号执行裁定书;内蒙古自治区呼伦贝尔市中级人民法院(2025)内07执190号执行裁定书。

(27) 杜乐其:《论消费领域检察公益诉讼损害赔偿金的分配路径》,载《南大法学》2024年第2期,第64页。

(28) 刘小冰、纪潇雅:《生态环境司法保护公益金的制度分析》,载《南京工业大学学报(社会科学版)》2017年第2期,第18-20页。

检察部门作为“执行当事人”所参与形成的执行三面法律关系的基础上，以此借助人民法院的司法中立性，避免执行检察监督对执行干预法律关系的单向侧重，从而为执行检察监督程序的适时启动提供必要条件和充分理由。

1. 后置监督不当执行行为

如前所述，公益诉讼检察部门应以关涉公共利益贬损为限度，以“执行当事人”角色优先参与推进执行程序，故应据此反向划定民事检察部门担当“执行监督者”角色的行权边界。对于人民法院的不当执行行为等前述涉及实体公共利益处分的重要审查或者审理事项，民事检察部门应后置履行法律监督职责，仅在程序性司法救济未获实质成效时，再以“执行监督者”角色为补充，向同级执行法院制发检察建议，以维系检察权力相对于审判权力的谦抑性和执行检察监督的兜底属性，防范因职权过早介入而对人民法院的独立执行裁判功能造成不当干预。当然，对于审判人员、执行人员违法行为的监督，则不受此程序后置的限制。^{〔29〕}

另须说明的是，此种后置式、兜底式执行检察监督，并不以穷尽人民法院所有的内部执行监督为绝对前置程序。当公益诉讼检察部门向人民法院寻求执行救济未果时，不应再依赖人民法院内部监督机制，而应及时激活外部法律监督，由同级或上级检察机关的民事检察部门依法行使法律监督权，否则有贻误公共利益保护的风险。

2. 备位监督违法执行行为

对于人民法院的违法执行行为，作为“执行当事人”的公益诉讼检察部门有权提出执行异议、提请执行复议，甚至在深度类比一般执行当事人时，还可以向人民法院提请执行监督；同时，作为“执行监督者”的民事检察部门也有权以制发检察建议等形式履行法律监督职责。对于此二者的行权顺位与协调关系，应当在制度设计上予以明晰。

首先，从执行程序之职权主义原则的适用范围与制度功能来看，相对于公益诉讼检察部门担当“执行当事人”角色以提出执行异议、提请执行复议的执行救济机制，民事检察部门在民事公益诉讼判决执行程序中担当“执行监督者”角色的检察监督顺位至少不应劣后。如前所述，就此类执行救济和执行检察监督之间的关系而言，在普通民事执行程序中，执行检察监督是前述执行救济和人民法院执行监督之外的兜底监督；而就人民法院执行监督和执行检察监督之间的关系而言，一般情况下，人民法院执行监督是执行检察监督的前置性监督机制，否则，在执行当事人无正当理由时，检察机关对于申请执行人的监督申请不予受理。但值得注意的是，这种监督顺序的制度考量主要是为了“引导当事人积极向法院寻求救济，由法院自行发现和纠正其执行活动中存在的问题，避免司法资源浪费”^{〔30〕}。从相关变通规定来看，其并未在法理上根本否认执行当事人

〔29〕《人民检察院民事诉讼监督规则》第28条第2款规定。人民法院违法执行行为不同于审判人员、执行人员的违法行为。根据《人民检察院公益诉讼办案规则》第66条、《中华人民共和国法官法》第46条规定，后者主要指审判人员、执行人员的违纪违法行为，对行为人应当给予处分，构成犯罪的，须依法追究刑事责任。

〔30〕郑新俭：《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〉的理解与适用》，载《人民检察》2017年第2期，第26页。

所享有的提出异议、申请复议之权利与申请检察监督之权利的等价选择关系。有鉴于民事公益诉讼判决执行所欲保护之法益为公共利益这一特殊性，同时考虑违法执行行为多为程序问题，对实体问题牵涉较少，则担当“执行当事人”角色的公益诉讼检察部门对于公共利益的职权主义保护诉求，应被理解为系《人民检察院民事诉讼监督规则》第28条和《执行法律监督规定》第6条规定中对于执行救济前置具有排除效果的“正当理由”。就此等“正当理由”之内容而言，还可参照《江苏省高级人民法院关于加强和规范民事执行检察监督案件办理工作的指导意见》（苏高法〔2020〕39号，下称《江苏高院民事执行检察监督工作意见》）第13条第1项和第5项，将“执行法院作出执行行为时未制作法律文书或法律文书未依法送达”“违法处置执行标的或者违法终结执行，无法提出执行异议”等纳入“正当理由”范畴。此外，《人民检察院民事诉讼监督规则》第37条第1项、《执行法律监督规定》第7条第1项均规定，检察机关在履职中发现民事案件有损害国家利益或者社会公共利益之情形的，应当依职权进行监督，故前述安排也契合相关规定之意旨。

其次，从公共利益保护效率考量，相对于公益诉讼检察部门可采取的执行救济机制，民事检察部门的执行检察监督顺位并不必须优先于或绝对排斥前者。根据《执行法律监督规定》第13条规定，人民法院对于民事执行监督检察建议的回复期限为3个月，特殊情况下可经本院院长批准延长1个月。相比之下，根据《民事诉讼法》第236条、《民事诉讼法执行程序解释》第5条和第8条规定，人民法院对于执行异议的审查裁定期限为“自收到书面异议之日起十五日内”，上一级人民法院对执行复议申请的审查裁定期限为“自收到复议申请之日起三十日内”，特殊情况下可经本院院长批准延长不超过30日。因此，即便执行异议叠加执行复议，人民法院审查裁定的最长期限也仅为75日，远短于回复民事执行监督检察建议的一般3个月期限，更遑论后者还可延长。

由此，对于人民法院的违法执行行为，检察机关内部应当确立动态协同机制，根据民事公益诉讼案件的执行情况，灵活切换两种角色担当，自主选择采用执行救济抑或执行检察监督的方式进行督促纠正。如果选择担当“执行监督者”角色进行执行检察监督，则与后置监督不当执行行为相同的是，此类执行检察监督同样排斥和优先于向人民法院申请执行监督，甚至可以考虑在向执行法院提出执行异议未果后，不以向上一级人民法院申请执行复议为必要前置程序，便可由提出执行异议的上一级检察机关径行向同级人民法院展开法律监督，即在监督人民法院违法执行行为时，无须公益诉讼检察部门穷尽执行救济手段。另须说明的是，执行救济机制不能叠加于执行检察监督之上，否则容易造成程序上的循环往复^{〔31〕}，也不符合检察机关法律监督的兜底属性，故当检察建议进入实质审查阶段后，原有的常规执行救济程序应当作终止处理。

此外，相对于执行救济的优势而言，执行检察监督的优势之所以不具有压倒性，关键在于其法定处理期限较长。若未来对此予以特别立法调整，缩短公益诉讼执行监督检察建议的答复时限，则对检察机关优先担当“执行监督者”角色以监督人民法院违法执行行为，可持更为积极的态度。

〔31〕 陈杭平：《中国民事强制执行法重点讲义》，法律出版社2023年版，第276页。

3. 优先监督消极执行行为

在民事公益诉讼判决执行程序中，民事检察部门担当“执行监督者”角色应主要聚焦于对人民法院消极执行行为的检察监督。首先，公共利益保护在时效方面的特殊性，决定了对消极执行行为予以优先检察监督的必要性。民事公益诉讼判决执行程序中，关于受损生态环境的修复多有季节性与时效性要求，而在文物保护、食品药品安全等领域，公共利益损害后果会因侵权行为的持续而扩散。相比之下，积极执行实施行为既有执行依据之执行力的初阶约束，又有执行回转、执行救济等机制对于被执行人和利害关系人利益的进阶保障。因此，消极怠惰的执行行为更容易对公共利益造成不可逆的实质减损，相关执行救济或者执行检察监督间的路径选择应以“效率优先”为首要原则。其次，针对消极执行行为确立检察监督的优先性，在制度运行效率上具有充分的合理性。换言之，对于消极执行行为的监督不依赖于人民法院内部的执行监督，这并非是对人民法院系统内部自我纠错和上下级监督关系的不信任，而是出于现行法下监督效率实然差距的考量。

第一，就上级人民法院对下级人民法院消极实施执行行为的执行监督而言，人民法院的此种执行监督系以《民事诉讼法》第237条为核心依据、以《交叉执行指导意见》为主要依据建构而成的交叉执行机制。从具体交叉执行方式的属性及其法理基础来看，督促执行、协同执行不涉及执行案件管辖主体或承办主体的变更，因此属于具有较强行政属性的交叉执行方式；相比之下，变更执行案件承办人的内部交叉执行、可能变更管辖的集中执行、横向变更管辖的指令执行、纵向转移管辖权的提级执行等交叉执行方式，则应当符合民事司法一般规律。⁽³²⁾但无论是哪种交叉执行方式，在维护受损公共利益方面均应充分体现民事公益诉讼判决执行的效率原则和形式化原则。即便后者可能因管辖权的转移而贬损被执行人乃至申请执行人的程序利益，但由于其不直接关涉实体意义上的公共利益损益，因而不应由公益诉讼检察部门优先担当“执行当事人”角色以向人民法院提请交叉执行，而应由民事检察部门径行启动外部法律监督程序。概言之，检察机关在面对消极执行行为时担当“执行监督者”角色的优先顺位，不因交叉执行方式是否关涉私法主体的程序利益而有所削弱。

第二，就上级人民法院对下级人民法院消极移送执行、对于执行异议复议拒不立案或者消极审查的执行监督而言，相对于执行检察监督，人民法院执行监督的期限较长，公益诉讼检察部门担当“执行当事人”角色时可资适用的异议、复议程序，也因“同级监督，同级受理”原则的限制而趋于繁琐。目前，对于上级人民法院应当在多久的期限内监督下级人民法院受理案件或作出异议裁定，相关规定未予明确。在实践中，人民法院执行监督程序的审查期限一般为6个月，故此此类上级人民法院的监督也应理解为最多不超过6个月。⁽³³⁾这一审查期限比人民法院回复民事执行监督检察建议的最长4个月期限还长许多。此外，如果公益诉讼检察部门优先担当“执行当事人”角色，则在适用《执行异议复议规定》第3条规定时，难免需要同上一级检察机关相衔接，

(32) 肖建国、李皓然：《民事执行中交叉执行的理论问题研究》，载《人民司法》2024年第21期，第19-20、24页。

(33) 最高人民法院执行局编著：《最高人民法院关于人民法院办理执行异议和复议案件若干问题规定理解与适用》，人民法院出版社2015年版，第53页。

由上一级检察机关的公益诉讼检察部门向同级人民法院提出异议，故此种执行监督的提请程序略显迂回。相比之下，若优先由民事检察部门具体担当“执行监督者”角色，则可根据《执行法律监督规定》第10条、《人民检察院民事诉讼监督规则》第105条和第106条规定，对于人民法院在民事执行活动中可能存在的怠于履职之情形，先行向执行法院发出《说明案件执行情况通知书》，要求其在15日内以书面形式回复说明案件的执行情况及正当理由，如最终发现人民法院在执行活动中存在消极执行、拖延执行等情形，则可进一步向同级人民法院提出检察建议。这种先行沟通与书面说明机制具有极高的程序灵敏度，有助于在尊重审判权独立运行的前提下，促使检察机关前置性地掌握执行法院在个案中面临的客观梗阻与工作饱和度，从而综合研判是否有制发检察建议的实质必要。^{〔34〕}这能够有效防范因信息不对称导致的“程序空转”与盲目监督，避免不当分散人民法院的执行精力，实现法律监督的精准性。

综上所述，对于人民法院的消极执行行为，检察机关优先选择担当“执行监督者”角色，是职权主义在公共利益保护方面的应有之义。不过值得说明的是，有关执行程序启动阶段的检察监督较为特殊：在人民法院消极移送执行时，检察机关应优先由公益诉讼检察部门基于个案信息优势，及时向人民法院提请强制执行；若申请执行未能成功推动程序启动，则应当立即由民事检察部门跟进展开消极执行行为外部检察监督。此外，在制度建构上，可以参考《江苏高院民事执行检察监督工作意见》第13条第3项和第4项规定，将“执行法院拒不受理执行异议或者执行复议案件的”“执行异议或复议案件未依法办理的”等情形拟制为消极执行行为，从而利用优先执行检察监督的效率优势，弥补公益诉讼检察部门就瑕疵执行行为寻求执行救济不能的程序劣势。

五、结语

民事检察公益诉讼判决执行程序中，检察机关既非单纯的“执行监督者”，亦非泛私法化的“执行当事人”，而应始终锚定宪法赋予的“法律监督机关”这一根本定位，以“公共利益代表人”的身份贯穿执行程序的全过程，实现法律监督职能与执行担当职能的动态双轨协调。一方面，公益诉讼检察部门应积极担当“执行当事人”角色，遵循程序自足性解决优先原则，积极推动执行程序的启动、运行与救济，以此维系民事执行检察监督的谦抑性；另一方面，民事检察部门则应恪守“执行监督者”身份，对人民法院的各类瑕疵执行行为实施分层分类的后置与备位兜底监督。二者在公共利益保护的核心目标下各司其职、互为补充，共同确保民事检察公益诉讼判决执行的合法性与实效性。未来，应以“中华人民共和国检察公益诉讼法”的专门立法颁为契机，在法律层面上进一步厘清并细化检察机关在执行程序中的权责配置与衔接逻辑，持续强化执行检察监督的制度刚性，优化检察机关内部的部门协同机制，并对不同领域民事公益诉讼判决的执行样态进行差异化、精细化探讨，从而持续完善中国特色公益诉讼执行制度体系。

〔34〕 郑新俭：《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〉的理解与适用》，载《人民检察》2017年第2期，第27-28页。

The Role of the Procuratorial Organ in the Enforcement of Civil Prosecutorial Public Interest Litigation Judgments

XIAO Jianguo LI Haoran

Abstract: In the enforcement of judgments in civil prosecutorial public interest litigation, the procuratorial organ faces a role tension between its identity as an “enforcement supervisor” and the “enforcement claimant”. Both singular role models have limitations: acting solely as the supervisor can easily lead to an imbalance in enforcement intervention relationships or lagging supervision, thereby failing to curb unruly enforcement and ease the enforcement obstacles; acting solely as the enforcement claimant, on the other hand, tends to marginalize the supervisory function, making it difficult to effectively address the people’s court’s negative or illegal enforcement actions. Based on the extension of the doctrine of procedural trust (litigious standing) into the enforcement stage, the procuratorial organ’s participation in enforcement proceedings as an enforcement claimant is justified in legal theory; the system of separation of trial and execution provides institutional space for role coordination. A model of coordinated exercise of powers should be established, whereby the public interest litigation prosecution department prioritizes acting as the “enforcement claimant” to advance proceedings involving substantive public interests, while the civil prosecution department acts as the “enforcement supervisor” to provide varying degrees of fallback supervision over negative or illegal enforcement actions. Through internal functional division and procedural coordination within the procuratorial organ, the organic unity of enforcement advancement and power restraint can be achieved, ensuring the efficiency and fairness of judgment enforcement in civil public interest litigation.

Keywords: Civil Public Interest Litigation; Procuratorial Organ; Enforcement of Judgments; Legal Supervision; Separation of Trial and Execution

（责任编辑：卢佩 汪友年）