

【“公益诉讼研究”专题】

# 异化与重塑：检察民事公益诉讼支持起诉制度研究\*

张嘉军 武文浩

**摘要：**支持起诉制度在检察民事公益诉讼诉前程序中发挥了重要作用，但随着检察机关提起民事公益诉讼主体地位的确立，这一制度开始被稀释，并逐渐异化为对诉中活动的参与。这一变化导致检察民事公益诉讼诉前程序的虚化，与其他适格主体参与民事公益诉讼的实践需求相悖，且与检察机关提起民事公益诉讼的补充性要求背离。这一走势不利于检察民事公益诉讼制度的健康发展。因此，未来需要对支持起诉制度在检察民事公益诉讼诉前程序中的应然地位予以归正，明确其在检察民事公益诉讼诉前程序中的具体应用方式与内容。

**关键词：**支持起诉；检察机关；民事公益诉讼；诉前程序

**中图分类号：**D925

**文献标识码：**A

**文章编号：**1003-0751(2022)09-0049-09

我国的“支持起诉”条款早在1982年《中华人民共和国民事诉讼法(试行)》颁布之时就已经在立法上确立，但由于没有相应的具体条文保障实施，在司法实践中几乎没有适用。因而其地位引发众多学者质疑，甚至有学者建议废除<sup>[1]</sup>。从1991年《中华人民共和国民事诉讼法》(以下简称《民事诉讼法》)正式颁布实施并经历三次修订的情况看，这一立法条文始终得以保留，但长期处于休眠状态，其制度价值并未得到充分发挥，直至检察公益诉讼制度的探索时期才被逐步激活并被广泛认可。2017年《民事诉讼法》修改，其中第55条(现行第58条)第2款赋予检察机关在特定情形下对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为提起民事公益诉讼的适格主体地位。同时，也明确了检察机关对法律规定的机关和有关组织提起诉讼的，可以支持起诉。这一规定使我国长期存在的“支持起诉”条款在制度化建设上又前进一步。尽管目前在

立法上对这一制度的规定依然十分简陋，但一定程度上可以认为，支持起诉制度已经随着检察民事公益诉讼制度的探索发展而涅槃重生。遗憾的是，随着检察机关在民事公益诉讼中起诉主体地位的进一步巩固，现行检察民事公益诉讼制度中，对支持起诉制度的实践运用却与其制度探索初期的经验做法偏离，出现一定程度的异化，背离其本身的制度样态。基于此，笔者拟对支持起诉制度在检察民事公益诉讼中的现状、问题、危害性等进行初步考察和分析，进而提出对其进行归位与重塑的改革建议。

## 一、追本溯源：支持起诉制度在检察民事公益诉讼中的应然定位

### (一) 支持起诉制度的立法溯源

学界一般认为，支持起诉制度是在我国法制建设初期苏联的“社会干预主义”理念在我国民事诉

收稿日期：2022-08-15

\* 基金项目：河南省高等学校哲学社会科学基础研究重大项目“新时代检察民事公益诉讼基本程序体系研究”(2021-JC-ZD-28)；河南省高等学校哲学社会科学研究优秀学者资助项目“民事诉讼程序实证研究”(2019-YXXZ-17)。

作者简介：张嘉军，男，法学博士，郑州大学法学院教授、博士生导师，郑州大学检察公益诉讼研究院执行院长，郑州大学中国司法案例研究中心执行主任(河南郑州 450001)。  
武文浩，男，郑州大学法学院博士生(河南郑州 450001)。

讼法制体系中的反映。加之这一立法规范位于《民事诉讼法》“任务和基本原则”章节,因此很多学者直接将其作为我国的“社会干预原则”对待。只是我国的“社会干预原则”是被简化了的,具体表现为公民个人不享有支持起诉权,支持起诉方式仅限于物质精神以及道义的支持,支持起诉的范围仅限于侵权行为,支持起诉的阶段仅限于起诉阶段等<sup>[2]</sup>。

苏联民事诉讼法中对社会干预原则的体现,在于作为与本案没有直接利害关系的社会干预人可以为保护第三方的利益提起或参与民事诉讼,但诉讼原告依然是受其保护的当事人。这既不同于我国的民事公益诉讼制度,也不同于我国的支持起诉制度。在我国现行的民事公益诉讼制度中,作为社会干预人的检察机关、社会组织等适格主体的诉讼地位等同于原告;而立法上所规定的支持起诉制度,也并未赋予社会干预人亲自提起诉讼的权限。这三者在立法渊源上有所牵连,同时也存在明显区别。

因此,我国的支持起诉制度实际上是对苏联社会干预原则的本土化修正,在 1982 年《中华人民共和国民事诉讼法(试行)》立法之时,虽然在最初的立法草案中沿袭苏联的立法模式,赋予社会干预人为他人权益而提起诉讼的权利,但经立法机关实践考察、综合分析,在对社会干预的形态以及立法政策选择后,最终对其进行了部分保留和全面修改,将全面干预缩减为支持起诉<sup>[3]</sup>,最终确立了我国的支持起诉条款,并延续至今。

## (二) 支持起诉制度的应然定位

从文义解释角度看,所谓“支持”,即鼓励、援助;所谓“起诉”,即当事人向法院提起诉讼,其后果是使案件发生诉讼系属,进入诉讼状态。在民事诉讼法体系内,提起诉讼这一行为有着明确的结束节点,即法院同意受理。由此可见,支持起诉的阶段自应限于起诉阶段,主要体现于诉前程序中。从目的解释来看,我国民事诉讼立法将苏联的全面干预缩减为支持起诉的目的,就是为了防止代为进行诉讼的行为,导致对当事人处分权、法院审判权的过度干预。因此,支持起诉不应过度干预诉讼程序。从历史解释看,将支持起诉限制于提起诉讼阶段,符合检察机关在公益诉讼探索、试点时期的一贯认识。最高人民检察院 2001 年发布的《关于加强民事行政检察工作若干问题的意见》中明确要求:“积极稳妥地开展支持起诉工作,对侵害国家利益、社会公共利益

的案件,支持有起诉权的当事人向人民法院提起民事、行政诉讼”,也将其明确限制于提起诉讼阶段。

综上所述,在我国民事诉讼法体系内,支持起诉直接体现了国家对于当事人起诉权的干预<sup>[4]</sup>,所肩负的全部功能应在于“当事人没有起诉时,帮助当事人挑起一场民事诉讼,而一旦当事人已经起诉或者帮助当事人挑起民事诉讼后,有关机关、社会团体、企事业单位就不能再有所作为,无须他人再支持起诉”<sup>[5]</sup>。当然,这一定位具有时代局限性,实际上自支持起诉条款讨论入法之时,即存在争议,也有诸多学者针对其立法设计上的不合理而提出过批评,有学者建议对《民事诉讼法》进行修改,“将原有支持起诉制度改造为公益诉讼制度,以切实保护受害人数众多的消费者等公共利益”<sup>[6]</sup>。在笔者看来,为更好地实现公益保护,在民事诉讼法体系内建立可以代为起诉、参与诉讼的全面干预制度已获得基本共识。这一全面社会干预形式,实际上就是现行的公益诉讼制度。很明显,在立法模式上,我们并未选择改造支持起诉制度的立法模式,而是选择了重新建立全新的公益诉讼制度。因而,在支持起诉条款本身并未发生改变的情形下,对这一法律概念内涵的扩展应当慎重。我国近年来探索建立的检察公益诉讼制度作为社会干预的具体形式,不能直接与支持起诉互相转化,而应当对其进行吸纳,作为诉前程序的重要一环加以运用。

## 二、制度异化:检察民事公益诉讼 诉前支持起诉演变为诉中参与

《民事诉讼法》中支持起诉条款的本意与定位应是“支持起诉仅限于支持权利受到侵害而不敢起诉的人提起诉讼,支持者也仅限于通过鼓励受害人起诉、为受害人提供法律知识、为其书写诉状等方式来帮助受害人。支持者并不因此获得参与诉讼的资格,也不能以诉讼参与人的身份加入到诉讼中继续提供支持”<sup>[7]</sup>。

在检察机关提起公益诉讼的制度探索初期,也正是通过在诉前程序中对支持起诉制度的运用来实现公益保护目的。1988 年 9 月,最高人民检察院设置民事行政检察厅,开始专门的民事行政检察工作,此时其工作重心主要体现于对案件的“抗诉”。随着社会经济形势的发展,社会公益保护的需求不断

增多,仅仅依靠对生效裁判文书的“抗诉”这一事后监督,难以保障检察机关有效地肩负起公共利益保护的职责。因此,检察机关开始寻求更为有效的事前监督方式,并于1997年开始尝试提起公益诉讼。但这一举措毕竟缺乏法律依据,因此,在探索直接提起公益诉讼之外,司法实践中出现了在既有立法规定中寻求可资适用的制度尝试,开始寻求唤醒长期休眠的支持起诉制度,以实现公共利益的保护,“使人们认识到检察机关在保护国家利益和社会公共利益方面可以发挥出更重要的作用”<sup>[8]</sup>。在这一时期,检察机关主要是通过诉前程序中对支持起诉制度的运用,积极与相关社会组织进行沟通,“告知公益受损情况,并在法律咨询、证据收集、提交书面支持起诉意见等方面提供专业支持和帮助,引导、支持符合条件的社会组织及时以原告身份提起公益诉讼”<sup>[9]</sup>。这一有益探索一直延续到检察机关提起公益诉讼的试点时期,在帮助权利主体进行诉讼准备、激发权利主体起诉意愿、帮助权利主体通过诉讼形式保护公共利益等方面发挥了重要作用。

但随着检察机关作为民事公益诉讼起诉主体地位的逐步确立,其工作重心逐渐转移为如何提起民事公益诉讼。在现有的检察民事公益诉讼制度框架内,检察机关在经过诉前公告程序后,如果没有其他适格主体提起民事公益诉讼,就直接提起民事公益诉讼;如果有其他适格主体提起民事公益诉讼,检察机关可以支持起诉。但在这一制度背景下,实际上真正进行支持的案件有限,检察机关更多地作为一方当事人提起诉讼,支持起诉工作相对弱化<sup>[10]</sup>。在当下中国检察民事公益诉讼制度体系中,支持起诉制度与其应然定位呈现明显异化。

#### (一) 支持起诉制度被检察民事公益诉讼诉前程序稀释

伴随我国检察民事公益诉讼制度的探索建立,对于检察机关应当如何行使诉前程序,一直存在不同的认识。在2015年最高人民检察院发布的《检察机关提起公益诉讼试点方案》中,对诉前程序的规定表述为“应当依法督促或者支持法律规定的机关或有关组织提起民事公益诉讼”,但对如何支持起诉并无明确规定,仅在《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》中规定了“有关组织提出需要人民检察院支持起诉的,可以依照相关法律规定支持其提起民事公益诉讼”。

2017年《民事诉讼法》修改,明确了检察机关在民事公益诉讼中的起诉主体地位,但并未对检察民事公益诉讼的诉前程序做出明确规定。尽管其中做出了“人民检察院可以支持起诉”的规定,但结合该条文前款内容,以及其他单行法律的规定,似乎这一规定也局限于“生态环境和资源保护、食品药品安全领域”两类主要的民事公益诉讼案件,并且仅限于在民事公益诉讼提起之后。而在2018年最高人民法院、最高人民检察院联合发布的《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》(以下简称《检察公益诉讼司法解释》)中,则将检察民事公益诉讼的诉前程序简化为“诉前公告”,而对检察民事公益诉讼中的支持起诉只字未提。

目前对检察机关民事公益诉讼案件中如何具体运用支持起诉制度做出规定的,主要体现在最高人民法院2021年颁布的《人民检察院公益诉讼办案规则》(以下简称《办案规则》),其中第四章第四节(第100条至第103条)对检察民事公益诉讼中检察机关支持起诉的案件范围、方式等做出原则性规定。但从其规范体系来看,不同于将“公告”置于第二节的安排,“支持起诉”的规定是置于第三节“提起诉讼”之后,并未将支持起诉作为诉前程序的内容看待。此外,从第100条所规定的“人民检察院可以支持起诉”的案件类型的表述可以看出,其也是将支持起诉制度限制于“其他适格主体提起的”民事公益诉讼案件之内,即肯定了检察机关在公益诉讼案件中的参与,却将其排除在诉前程序之外。

尽管在司法实践中,也存在经过检察机关诉前公告,其他适格主体在公告期间内提起民事公益诉讼,检察机关一般也会在其提起诉讼前,将已经掌握的办案资料分享给社会组织。但这一行动是否意味着检察机关在诉前对支持起诉制度的运用,有待商榷。首先,从法律规范上看,检察民事公益诉讼诉前程序仅有诉前公告,实践中的这一做法更多是出于检察机关的自觉行动,不具有明确的法律依据,这一行为不具有稳定性。实践中也存在在其他适格主体在公告期限内向法院起诉后,检察机关并不移送材料,而是直接终结案件放任不管的现象。其次,这种简单的办案资料移送,并不一定符合《办案规则》第101条所规定的提供法律咨询、协助调查取证等支持起诉的形式要求。此外,检察机关移送材料后,并不进行后续支持起诉的情况也时有发生。因此,这



一实践现状,并不足以看作是支持起诉制度在检察机关民事公益诉讼诉前程序中的有效运用。

综上所述,在检察公益诉讼试点探索时期,检察机关在民事公益诉讼诉前程序中,基本上还能体现对支持起诉制度的运用,但随着检察民事公益诉讼制度的发展,在诉前程序的制度设计中,明显呈现出排除支持起诉制度的适用,而仅仅是在其他适格主体提起诉讼后,才提供有限帮助。在司法实践中,实务部门对支持起诉制度适用阶段存在误解,甚至在一个案中,法院在受理案件且案件进入诉讼程序后,才书面通知人民检察院并询问其是否支持起诉<sup>①</sup>。

## (二) 检察机关的支持起诉异化为诉讼活动的参与

对于检察机关应当如何支持起诉,这一困惑由来已久,自最初探索之际即存在,并一直延续至今。如 2000 年初,江苏省常州市某医药公司造成国有资产流失一案中,常州市检察院从刑事案件中发现线索后,采取支持起诉的方式对该案进行介入。在整个案件中,检察院主要是向原告提供相关证据,并不直接举证,也不参与辩论,只是在法庭辩论结束后,出于法制宣传考虑,由检察官宣读了支持起诉意见书<sup>[11]</sup>。与此不同,2002 年,在巴南区财政局对某丝绸厂国有资产流失一案提起的诉讼中,检察院作为支持起诉机关,则派出两名检察官以原告代理人身份出庭参与诉讼<sup>[12]</sup>。在检察公益诉讼试点时期,关于支持起诉方式的主要依据为最高人民法院 2014 年通过的《关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》,其中第 11 条规定了检察机关进行支持起诉的形式,具体包括提供法律咨询、提交书面意见、协助调查取证等。但细究之下,这一规定的适用效力究竟能否及于除环境民事公益诉讼案件外的其他类型案件,有待商榷。尽管 2021 年最高人民检察院在《办案规则》第 101 条规定了提供法律咨询、向人民法院提交支持起诉意见书、协助调查取证、出席法庭等具体的支持起诉方式,但仅此一条原则性的规定,并不能满足指导具体司法实践的需求。司法实践中,检察机关基本上都会向人民法院提交支持起诉意见书,但如何为其他适格主体提供法律咨询、协助调查取证,则难以有效保障。出席法庭的方式也因缺乏明确操作规范导致实践中出现不同做法:一种是仅仅出庭宣读支持起诉意见书,不参与法庭审理活动,这是大多数案件的做法;另一种则是完全参与诉讼,社会组织仅仅处于工具化的形

式地位。如长沙市开福区人民检察院在对某社会组织提起的民事公益诉讼案件进行支持起诉过程中,全权负责整个诉讼过程,并派员出庭,就案件基本事实、委托鉴定损害情况、适用法律依据等事由在法庭上予以举证说明,作为原告的社会组织却仅仅是重申了检察机关所查明的事实情况以及诉讼请求<sup>②</sup>。

由于立法上缺少明确具体的规范约束,导致实践中检察机关支持起诉的方式主要成了向人民法院提交支持起诉意见书并出席法庭。在这一过程中,检察机关为了凸显自身在民事公益诉讼中所发挥的作用,往往容易过于积极地参与到民事公益诉讼庭审活动之中,忽视了其本身应有的“谦抑性”地位。有观点认为检察机关的支持起诉方式,可以包括全面支持(将检察机关与被支持主体当作共同原告的地位同等对待,同等行动)、补充支持(针对被支持主体的诉讼短板而适当强化,使其与对方当事人平衡)、取代支持(在其他适格主体不适宜起诉的时候,检察机关亲自诉讼)等做法<sup>[13]</sup>。这一认识反映了支持起诉制度的实然状况,但其中所谓“全面支持”“取代支持”的做法实际上已经对其他主体所提起的诉讼活动产生了过度干预,是对民事诉讼法中所规定的支持起诉制度的曲解与异化。

## 三、消极影响:检察公益诉讼诉支持起诉制度的异化对诉前程序制度价值的冲击

检察民事公益诉讼诉前程序制度设计的初衷,主要是通过诉前程序的履行,最终实现督促其他诉讼主体提起民事公益诉讼。在检察民事公益诉讼试点时期多种形式的督促支持,所追求的效果是希望通过诉前程序的行使,让其他适格主体先提起民事公益诉讼,只有在其他主体不提起诉讼的情形下,检察机关方可自行提起,这是由检察公益诉讼的非优先性决定的<sup>[14]</sup>。但是在检察民事公益诉讼制度正式入法之后,公告化的诉前程序并不能体现其应有的制度价值,也无法实现推动社会组织提起民事公益诉讼的制度功能,同时也有违检察机关在民事公益诉讼中所追求的“谦抑”“效率”的价值取向。

### (一) 导致检察民事公益诉讼诉前程序的虚置

从检察机关尝试介入民事公益诉讼,一直到检察公益诉讼的试点时期,通过诉前程序,借助于对适格主体支持起诉的方式来督促相关主体提起民事公

益诉讼,是检察机关惯用的方式,并且在一定程度上提高了社会组织的诉讼意愿,增强了社会组织的诉讼能力。但随着检察机关提起公益诉讼主体地位的日益巩固,对于其他适格主体提起民事公益诉讼的支持程度有所下降,而且当下检察机关的诉前程序主要是通过诉前公告来实现,支持起诉制度功能被稀释。这种将具有特定性、导向性的支持督促程序,转化为广泛性、宣告性的公告程序的做法,降低了诉前程序的督促效果。而且,由于公告本身的内容简略、期限较短、送达困难等因素,导致其并不能明确地通知到其他适格主体,更遑论提高其他适格主体提起民事公益诉讼的积极性了。检察民事公益诉讼诉前程序的虚化倾向,使其最终不可避免地沦为了推进程序展开的技术性手段<sup>[15]</sup>。

在笔者看来,这种以公告形式扩大告知范围的制度设计,对其他适格主体(主要是社会组织)参与民事公益诉讼案件积极性的认识过于乐观,它一厢情愿地认为,只要其他适格主体知道有公益诉讼案件的存在,众多主体中大概率会有积极提起民事公益诉讼者。因此,检察机关将诉前程序本应产生的“督促、帮助提起诉讼”的制度价值,最终曲解并转化为“告知”其他适格主体,使检察民事公益诉讼诉前程序变成了简单的“案件线索的公示、告知”。正是因为诉前程序“公告化”稀释了支持起诉的功能,这一变化反过来又导致检察民事公益诉讼诉前程序的虚置。

## (二) 不能满足推动社会组织提起民事公益诉讼的现实需求

社会组织之所以起诉意愿不高,其主要原因并不在于对公益侵害行为缺少关注。其实自我国2012年《民事诉讼法》确立公益诉讼制度以来,社会组织并未在公益诉讼领域发挥应有作用,根本原因主要在于自身诉讼能力的欠缺。

在民事公益诉讼案件的前期调查、证据收集以及诉讼过程中,需要大量资金投入,这对于有国家财政保障的检察机关而言尚属重负,更遑论自身维系都显困难的社会组织。而且,当前法律在赋予社会组织原告资格的同时,严格禁止其牟取经济利益,其本身又不可能从诉讼结果中获得收益。同时,公益诉讼的提起,往往伴随着与当地经济发展的矛盾,对于缺乏独立性的社会组织而言,这一因素甚至直接危及自身存亡。因此,在我国目前的社会组织发

展状况之下,“多一事不如少一事”自然成为大多数社会组织的理性选择。

在我国目前公民社会力量薄弱、社会自治能力依然有所欠缺的现实情况下,寻求通过外部力量对社会组织进行有效帮助,逐步培养其进行民事公益诉讼的能力,确有必要。基于此,在检察民事公益诉讼制度设计中才专门设置了诉前程序,以期通过提示、引导、支持相关适格主体先行起诉,培育公民的诉讼意识和诉讼能力<sup>[16]</sup>。但遗憾的是,在我国现行立法中却排除了支持起诉制度在社会组织提起诉讼前的适用,而仅代之以形式化的诉前公告。在诉前无法获得有效帮助的情况下,再加之大多数社会组织进行诉讼相关准备的能力不足,导致其不愿提起民事公益诉讼。

## (三) 背离检察机关提起民事公益诉讼的补充性要求

最高人民检察院2016年工作报告显示,2015年督促支持社会组织起诉6件;2017年工作报告显示,2016年督促支持社会组织提起民事公益诉讼28件(增长3倍有余)。可见,在彼时检察机关通过督促、支持相关主体提起民事公益诉讼的诉前程序设计框架下,对社会组织参与民事公益诉讼活动有一定的推动作用。但在支持起诉制度被排除于检察民事公益诉讼诉前程序之后,这一状况发生了显著变化。最高人民法院发布的《中国环境资源审判》数据显示,2019年,全国法院共受理社会组织提起的环境民事公益诉讼案件179件,受理检察机关提起的环境民事公益诉讼(包括纯民事公益诉讼与刑事附带民事公益诉讼)案件2309件<sup>③</sup>;2021年,受理社会组织提起的环境民事公益诉讼案件299件,受理检察机关提起的环境民事公益诉讼(包括纯民事公益诉讼与刑事附带民事公益诉讼)案件4998件<sup>④</sup>(详见图1)。

由图1明显看出,尽管随着民事公益诉讼制度的发展,社会组织 and 检察机关提起民事公益诉讼案件量都有所上升,但检察机关直接提起民事公益诉讼的倾向日益明显;与之相比,社会组织提起的民事公益诉讼案件量增长显著迟缓;而从各年份的案件量看,社会组织提起的民事公益诉讼案件量,在整体案件量中的占比甚至呈现显著下降的趋势。

检察民事公益诉讼诉前程序的制度设计目的,出于检察机关作为法律监督机关具有“谦抑”理念

的考虑,要求其依法督促或者支持法律规定的机关或有关组织向法院提起民事公益诉讼<sup>[17]</sup>,使检察机关在案件的起诉顺位中居于补充性地位,尽可能避免成为民事公益诉讼的第一起诉主体,以保障社会组织的优先诉权,实现民事公益诉讼案件的程序公正,节约司法资源,兼顾司法效益。尽管导致社会组织提起民事公益诉讼案件量一直难以有效增加的因素是多方面的,但不可否认,支持起诉制度在检察

民事公益诉讼诉前程序中的缺失,对社会组织等其他适格主体的有效帮助不足,在一定程度上影响了其他适格主体参与民事公益诉讼活动的积极性,助推了上述趋势的出现。长此以往,将会使其他适格主体在民事公益诉讼中的主体地位进一步弱化,进一步挤压社会组织在公益诉讼领域的发展空间,检察机关也不得不自行承担起大量民事公益诉讼案件的起诉工作,成为名副其实的“主力军”。

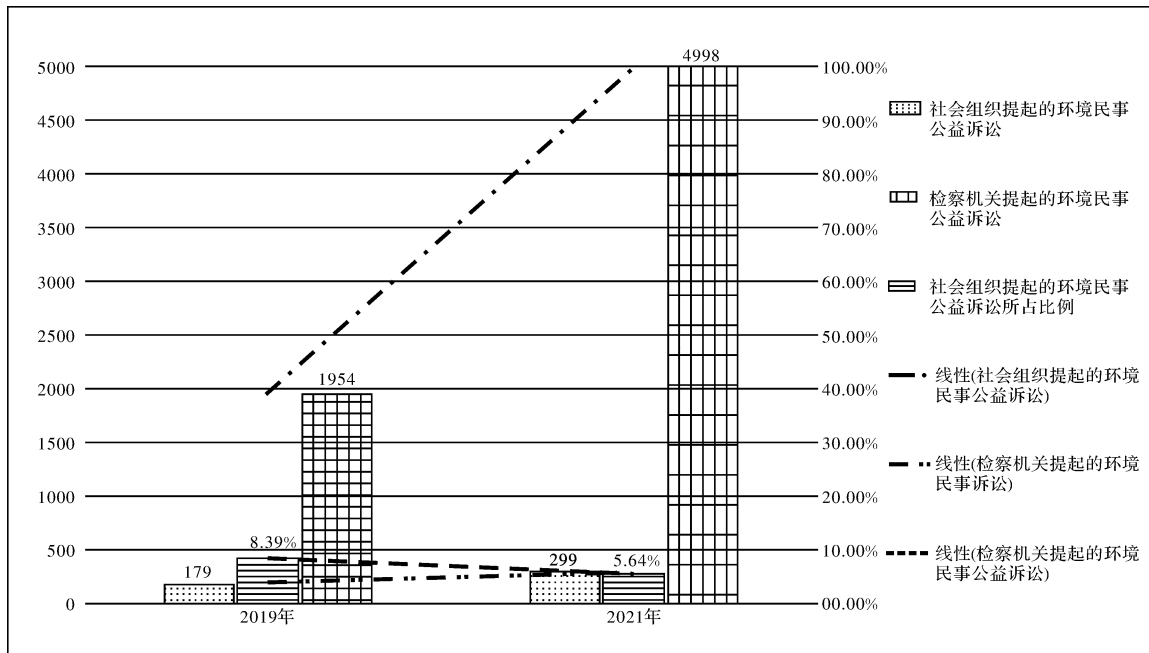


图 1 人民法院受理的环境民事公益诉讼案件量变化趋势<sup>⑤</sup>

#### 四、归位与重塑：检察民事公益诉讼支持起诉制度的应然回归与程序设计

现有的支持起诉制度在检察公益诉讼中的制度安排以及司法实践操作并不符合支持起诉制度的立法本意,更不利于检察民事公益诉讼诉前程序制度价值的实现,同时也造成检察机关在诉讼中的角色定位冲突。因此,未来应使支持起诉制度重新回归检察民事公益诉讼诉前程序的应然地位,在立法上为其设计具体的操作规范,提供更科学的制度支撑。

##### (一) 支持起诉制度应回归检察民事公益诉讼诉前程序

从支持起诉这一法律条文入法之初的目的来看,“支持起诉人不是代替被支持人行使诉权,而只是帮助利益受损的单位和个人向人民法院提起起诉”<sup>[18]</sup>。支持起诉本应限于帮助那些权利受到侵

害但不敢或不能提起诉讼的人去提起诉讼,具体手段可以是督促鼓励、提供法律知识、帮助进行诉讼准备等,但并不能以此获得参与诉讼的资格,更不能成为诉讼参与人而加入到诉讼之中继续支持<sup>[7]</sup>。

由司法实践来看,检察机关通过诉前支持起诉以实现公共利益保护,具有实践经验基础。在我国检察机关提起民事公益诉讼的主体地位未经立法确认之前,通过对民事诉讼法中“支持起诉”制度的利用,在诉前程序中积极地帮助、促进相关适格起诉主体提起民事公益诉讼,实现公共利益保护目标,正是检察民事公益诉讼制度萌芽时期的重要探索,这在实践中已经取得良好的法律和社会成果。即使在检察公益诉讼试点时期,检察民事公益诉讼的诉前程序尚且为“应当依法督促或者支持法律规定的机关或有关组织提起民事公益诉讼”。只是在两年试点末期,检察机关过于重视直接提起民事公益诉讼工作的进展,使其成为突出的政绩展示点,诉前程序案



件办理的受重视程度难免会有所降低<sup>[19]</sup>。这导致在试点结束后,未能对这一效果良好的实践经验进行总结提升,检察民事公益诉讼诉前程序反倒被简化为诉前公告程序。

当下将支持起诉制度排除于检察民事公益诉讼诉前程序的做法,既是对《民事诉讼法》所规定的支持起诉制度的曲解,也是对检察民事公益诉讼诉前程序功能的误读。未来应当对支持起诉制度在检察公益诉讼中的制度定位纠偏,使其回归诉前程序。检察机关在诉前程序中应充分发挥支持起诉制度优势,积极推动社会组织等其他适格主体提起民事公益诉讼,避免自己直接参与到民事公益诉讼中。

## (二) 支持起诉制度回归检察民事公益诉讼诉前程序的路径

由现行法律层面来看,《民事诉讼法》仅对检察民事公益诉讼应当履行一定的诉前程序作了模糊表示,对检察机关“可以支持起诉”仅作了原则性宣示。从司法解释层面来看,《检察公益诉讼司法解释》仅规定了检察民事公益诉讼“应当依法公告三十日”的诉前程序,并未对支持起诉制度进行规定。《办案规则》虽然对其更进一步作了细化规定,但仅在第四章第二节(第91条至第95条)中规定了“在具有全国影响的媒体发布”为期三十日的公告,告知其他适格主体“社会公共利益受到损害的事实”以及“可以向人民法院提起诉讼”的诉前程序,却将“支持起诉”的相关规定置于第四章第四节(第100条至第103条),安排在了第三节“提起诉讼”之后,在立法体例上就将其归于诉讼之中。

在笔者看来,支持起诉制度回归检察民事公益诉讼诉前程序的路径,最简便直接的方案就是针对《办案规则》中的相应条款予以修改。在诉前公告程序部分对公告内容予以重新安排,在其中第91条“公告内容”相关规定中增加“可以向检察机关申请支持起诉”项,并将第四章第四节“支持起诉”部分前移至第四章第二节的“公告”部分之后。同时,对支持起诉的具体方式予以细化,对检察机关在司法实践中应当如何具体开展支持起诉工作,诸如支持起诉的条件、支持起诉的启动时间与启动方式、具体操作方法等问题分别做出明确规定。但这一路径存在法律位阶较低、稳定性不足等问题,尽管便捷可行,却并非长久之计。未来应在《民事诉讼法》或者将要制订的《检察公益诉讼法》中,对检察民事公益

诉讼程序做出专门的系统规范,专门安排“诉前程序”一个章节,对现行诉前公告程序、支持起诉制度相关内容予以细化和完善,进行系统化的制度设计。

## (三) 检察民事公益诉讼诉前支持起诉制度的具体设计

### 1. 检察机关诉前支持起诉的条件

在检察民事公益诉讼诉前程序中,检察机关支持起诉也需要具备一定的条件,对“应当同意”与“酌定”支持起诉的情形予以区分,否则可能徒增不必要的程序成本,浪费司法资源。需要注意的是,对于“应当同意支持”的情形,不能过于限缩,否则会导致应支持的不能得到支持,损害公共利益;同时也不能将其设置得过于宽泛,否则易造成其他适格主体对检察机关的依赖心理,不利于提升其他适格主体的诉讼能力。

检察机关“应当”支持起诉的条件应是有可能影响其他适格主体提起民事公益诉讼,并可能导致公共利益无法实现的情况。具体而言,主要包括四种情况:第一,原被告诉讼能力差异较大可能影响双方公平对抗。如被告社会经济地位显著高于原告,或者原告人力资源、法律知识等确实严重欠缺等情形。第二,案情复杂、存在现实困难。如涉案法律关系复杂、证据收集困难等情形。第三,具有重大社会影响。如涉及跨行政区划、跨流域等大范围的案件;或者被害人众多的案件;或者引起舆论重大反响的案件等情形。第四,可能对公共利益造成严重损害的其他情形等。

除上述必要情形之外,则应允许检察机关根据案件实际情况“酌定”是否支持起诉。对于检察机关并未掌握案件相关情况,且其他适格主体足可自行完成起诉的,亦可允许检察机关做出不支持起诉的决定。对于此类案件中公共利益的保护,检察机关通过抗诉等审判监督途径来实现即可。

### 2. 检察机关诉前支持起诉的启动时间

诉前支持起诉程序的最终任务在于通过检察机关的外部帮助,补充其他适格主体起诉能力的不足,达到“督促适格主体依法行使公益诉权”的目的。因此,在符合检察机关支持起诉条件的前提下,在起诉主体正式向人民法院提起诉讼之前,都可以启动支持起诉程序。对于起诉主体已经起诉进入诉讼程序的,则不应允许检察机关以“支持起诉”的形式参与或“干预”社会组织等的诉讼活动。

如此的制度架构或许存在如下疑惑,即如果在检察机关几乎完成起诉准备的情况下,再去支持其他适格主体提起诉讼,会造成检察机关的前期工作是在“为他人做嫁衣”,造成司法资源的浪费,此时再去支持起诉必然导致检察机关的心理抵触。在笔者看来,当下检察机关积极提起民事公益诉讼案件,更多是出于对工作绩效的追求。鉴于当下检察机关参与、监督民事诉讼的能力较为薄弱的现实<sup>[20]</sup>,在检察公益诉讼制度完全确立且已经步入正轨之后,检察机关应更积极主动地督促其他适格主体提起民事公益诉讼,将前期收集的有关证据材料等移送给提起公益诉讼的社会组织等,支持其提起公益诉讼,真正体现检察机关的监督性和谦抑性。

### 3. 检察机关诉前支持起诉的启动方式

按照我国目前的制度设计,可以提起民事公益诉讼的其他适格起诉主体类型主要有两种:一是社会组织(包括环保组织、省级以上消费者协会,以及由国家网信部门确定的组织等);二是英雄烈士的近亲属。鉴于这几类民事公益诉讼案件的适格起诉主体具有明显的范围差异,对其支持起诉的启动方式也可结合具体情况进行差异化设计。

因为环保组织数量最多,分布范围最广,且具有随时变动性,往往无法及时确认可能提起民事公益诉讼案件的主体,这就导致检察机关无法穷尽所有主体去逐一主动要求对其支持起诉,只能在诉前公告发布后,等待相应环保组织向其提起支持起诉申请方可进行后续的支持起诉工作。出于现实可操作性的考虑,对于环保组织这一类主体,仅能“依申请为原则”这种方式启动。

但对于省级以上消费者协会、国家网信部门确定的组织、英雄烈士近亲属等起诉主体而言,不仅数量有限,而且其适格主体特征显著,易于确认。因此,为了更好地对其“依法行使公益诉权”进行督促,除可以依其申请进行支持起诉之外,也应允许检察机关主动向其发出“拟支持起诉”的建议,作为对其提起民事公益诉讼的督促方式。当然,这种建议也应当尊重对方的选择。一方面,应尊重对方是否提起诉讼的选择,如确实不愿提起诉讼,但又确有必要的,检察机关则可自行提起;另一方面,检察机关也应尊重对方是否接受支持起诉的选择,除确实可能导致公共利益无法实现的“应当支持起诉”的情形之外,这一拟支持起诉建议并不具有强制约束力。

此外,实践中可能会出现其他适格主体在表示拟提起民事公益诉讼后,由于种种原因而拖延起诉甚至不予起诉的现象<sup>[21]</sup>。对于这一情形,也应允许检察机关根据案件复杂难易程度以及自身对案件的了解程度,酌情自行决定是否“主动”支持起诉,并进行后续跟进监督。对于经过检察机关支持起诉,在合理期限届满后仍不提起诉讼且可能导致公共利益受到侵害的,检察机关则应及时直接提起民事公益诉讼。

### 4. 检察机关诉前支持起诉的具体形式

对于检察机关诉前支持起诉的具体形式,应当以促进帮助其他适格主体完成起诉准备并提起诉讼为目标。至于检察机关出庭参与诉讼这种方式,一者发挥作用不大,二者徒增检察机关负担,三者易招致对检察机关身份混同的指责,实不足取<sup>[22]</sup>。为此,笔者认为,对于检察机关以出庭方式支持起诉的方式原则上不应允许。对于检察机关的支持起诉,应主要针对其他适格主体的诉讼准备能力的短板,包括线索来源不足、调查取证困难、法律知识匮乏、经费保障不足等。其中经费保障问题可考虑借由专门的“公益保障基金”制度予以解决,检察机关作为国家机关不宜过多介入。检察机关应主要着力于为被支持起诉人提供案件线索、协助调查取证、提供法律咨询等具体方式。就提供案件线索而言,对于社会组织等其他适格主体众多的,通过公告这一形式进行即可;而对于其他适格主体较为明确的,检察机关应通过检察建议、通知甚至口头告知等多样化的形式灵活进行。就协助调查取证、提供法律咨询而言,则可为其设置具体的申请、回复等操作规范,亦可通过口头或者书面函询等方式灵活开展,在检察机关职权范围内,为其他适格主体诉讼准备活动提供帮助,对其诉讼策略进行指导,同时也对其诉讼行为进行监督。需要注意的是,在司法实践中,大量民事公益诉讼案件的线索源于刑事判决或公安机关的侦查<sup>[23]</sup>,检察机关在对这些案件的线索来源、证据掌握、法律关系认识等问题上,相较于其他适格主体而言具有天然的优势。通过设置规范化的信息共享机制,将这些案件信息与被支持起诉人进行分享,即可达到支持起诉的制度效果。

#### 注释

①参见(2019)粤03民初3510号民事判决书。②参见(2021)湘



0105 民初 5597 号民事判决书。③数据来源:《中国环境资源审判(2019)》, <https://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-228341.html>, 最高人民法院官方网站, 2022 年 7 月 10 日。④数据来源:《中国环境资源审判(2021)》, [https://www.court.gov.cn/upload/file/2022/06/05/10/33/20220605103348\\_49325.pdf](https://www.court.gov.cn/upload/file/2022/06/05/10/33/20220605103348_49325.pdf), 最高人民法院官方网站, 2022 年 7 月 10 日。⑤数据来源:《中国环境资源审判(2019)》《中国环境资源审判(2021)》。

#### 参考文献

- [1] 何文燕. 调解和支持起诉两项民法基本原则应否定[J]. 法学, 1997(4): 30-31.
- [2] 陈彬, 覃东明. 关于建立我国支持诉讼制度的构想[J]. 政法学刊, 1986(3): 37-39.
- [3] 陈刚. 支持起诉原则的法理及实践意义再认识[J]. 法学研究, 2015(5): 87-104.
- [4] 汤维建, 王德良. 论公益诉讼中的支持起诉[J]. 理论探索, 2021(2): 100-107.
- [5] 蒋集跃, 梁玉超. 存在未必合理: 支持起诉原则的反思[J]. 政治与法律, 2004(5): 138-142.
- [6] 中国人民大学法学院《民事诉讼法典的修改与完善》课题组. 《中华人民共和国民事诉讼法》修改建议稿(第三稿)及立法理由[M]. 北京: 人民法院出版社, 2005: 298-302.
- [7] 李浩. 论检察机关在民事公益诉讼中的地位[J]. 法学, 2017(11): 168-181.
- [8] 段厚省. 论检察机关支持起诉[J]. 政治与法律, 2004(6): 125-129.
- [9] 张宝山. 强化公益保护回应公众关切: 访最高人民检察院行政检察厅厅长胡卫列[J]. 中国人大, 2017(13): 44-45.
- [10] 江必新. 中国环境公益诉讼的实践发展及制度完善[J]. 法律适用, 2019(1): 5-12.
- [11] 卢志坚, 王晓映. 公益诉讼: 挽回巨额国有资产[N]. 新华日报, 2002-02-25(A02).
- [12] 余虎, 陈显滢, 张怡. 公益诉讼: 迈出可喜第一步[N]. 重庆日报, 2003-08-27(01).
- [13] 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[J]. 中国法律评论, 2020(5): 159-168.
- [14] 张卫平. 民事诉讼法: 第五版[M]. 北京: 法律出版社, 2019: 372.
- [15] 齐钦, 梁国武. 检察机关提起公益诉讼若干重要问题解析[J]. 中国检察官, 2018(9): 7-9.
- [16] 汤维建. 民事诉讼法的全面修改与检察监督[J]. 中国法学, 2011(3): 71-81.
- [17] 王治国. 检察机关公益诉讼试点全面“破冰”: 13 个试点地区均提起公益诉讼[N]. 检察日报, 2016-07-19(01).
- [18] 柴发邦, 赵惠芬. 中华人民共和国民事诉讼法(试行)简释[M]. 北京: 法律出版社, 1982: 15.
- [19] 刘加良. 检察院提起民事公益诉讼诉前程序研究[J]. 政治与法律, 2017(5): 132-150.
- [20] 谢小剑. 刑事附带民事公益诉讼: 制度创新与实践突围[J]. 中国刑事法杂志, 2019(5): 92-111.
- [21] 汪莉, 杨学飞. 六个方面完善检察机关提起民事公益诉讼诉前程序[N]. 检察日报, 2017-03-20(03).
- [22] 江国华, 张彬. 中国环境民事公益诉讼的七个基本问题: 从“某市环保联合会诉某化工公司环境污染案”说开去[J]. 政法论丛, 2017(2): 36-47.
- [23] 张嘉军. 论检察民事公益诉讼的“刑事化”及其消解[J]. 河南财经政法大学学报, 2021(3): 92-110.

## Dissimilation and Remodeling: Research on the Supporting Prosecution System of Prosecutorial Civil Public Interest Litigation

Zhang Jiajun

Wu Wenhao

**Abstract:** The system of supporting prosecution has played an important role in the pre-litigation procedure of the procuratorial civil public interest litigation. However, with the establishment of the subject status of civil public interest litigation filed by the procuratorial organ, this system has begun to be diluted and gradually alienated into participation in litigation activities. This change has led to the virtualization of the pre-litigation procedure of the procuratorial civil public interest litigation, which is contrary to the practical needs of other qualified subjects to participate in civil public interest litigation, and deviates from the supplementary requirements of procuratorial organs to initiate civil public interest litigation. This trend is detrimental to the healthy development of the procuratorial civil public interest litigation system. Therefore, in the future, it is necessary to rectify the proper position of the supporting prosecution system in the pre-litigation procedure of the procuratorial civil public interest litigation, and clarify its specific application methods and contents in the pre-litigation procedure of the procuratorial civil public interest litigation.

**Key words:** supporting prosecution; procuratorial organs; civil public interest litigation; pre-litigation procedure

责任编辑:一鸣