编者按 支持起诉,是我国民事诉讼法规定的一项重要原则。适应新时代权益保障新要求,检察机关以习近平法治思想为指导,积极探索开展支持起诉工作,取得良好成效。前不久,最高人民检察院印发第三十一批指导性案例(民事支持起诉主题),为深入开展支持起诉工作提供了良好指引。本期"观点·专题"约请专家学者共同探讨检察机关如何更好做优支持起诉工作,敬请关注。

以能动履职强化检察有效保障特殊群体合法权益支持起诉

在支持起诉中助推治理体系现代化

吴英姿
南京大学法学院教授、中国法治现代化研究院特邀研究员

最高检制发的第三十一批指导性案例,主旨鲜明,重点突出,对于丰富支持起诉案件类型,规范支持起诉行为,建立检察机关支持起诉常态化机制,提升办案质效具有重要指导意义,更有助于创新检察机关司法理念,推动民事检察工作融入社会治理体系现代化大格局。

角色定位:支持和帮助当事人行使诉权

诉权是民事主体享有的就民事争议寻求司法救济的权利。诉权具有绝对性,国家保障民事主体诉权的实现。诉权更具有主动性,是否行使诉权、如何行使诉权属于民事主体自主决定的事项,任何机关、组织和个人不得干涉,也不得包办代替。但现实中,少数民事主体主观能力较弱或因存在客观障碍,诉权实现存在困难。我国民事诉讼法设立支持起诉制度的本质,是在诉权保障机制中加入国家与社会力量干预因素,目的在于实现诉权的实质平等。这里的"支持",不仅是在道义上肯定、精神上鼓励当事人行使诉权,更是在行动上帮助当事人克服行使诉权的障碍,成功启动诉讼程序。

检察机关作为支持起诉的主体之一,其角色定位与其他国家机关、社会组织、企业事业单位支持起诉时的角色没有根本区别,都是原告的支持帮助者。在办理案件时,检察机关应当秉持客观公正立场,遵循自愿原则、处分原则、诉权平等原则等民事诉讼基本原则,以促进原告诉权实现为目标,把握好支持起诉的案件范围和工作方式。

规范运作:支持起诉的条件与方式

我国民事诉讼法第15条关于支持起诉的规定比较原则,仅规定了有权支持起诉的主体范围、支持的对象;第58条第2款也仅对检察机关就公益诉讼支持起诉的范围作了明确,并没有就支持起诉的案件范围、适用条件与支持方式的程序规则作出规定。司法实践中,各地检察机关结合受理标准、适用条件、支持方式等方面进行了积极探索。对此,第三十一批指导性案例提供了较为明确的指导性意见。

首先,对私益维权型纠纷,检察机关支持起诉的重点应当放在"类公益"型案件上。5件指导性案例支持起诉的对象均为不同领域的社会弱势群体。第122号指导性案例涉及智力残障人士诉权的实现,事关残疾人权益保障;第123号指导性案例涉及老年人权益保障,且事关修复受损家庭关系;第124号、第125号指导性案例涉及集体劳动争议处置和保障企业持续健康发展;第126号指导性案例涉及反家庭暴力与人格权保护等。这些案件的诉讼标的虽然属于当事人的私益,但其合法权益的保护不同程度地牵涉到社会公共利益,是社会公平正义的重要指针,具有维护社会和谐稳定的公共价值。检察机关还可以进一步拓宽视野,举一反三,不断探索针对未成年人保护、消费者权益保护等领域的弱势群体开展支持起诉工作。

其次,在适用条件上,以民事诉讼法第122条规定的起诉条件为依据,支持起诉的基本条件有三:一是纠纷具有可诉性,可以通过司法途径获得救济。二是权利主体行使诉权的困难现实存在,客观上未能提起诉讼。三是上述起诉障碍是可以克服的,即通过精神上的鼓励、道义上的支持,可以打消当事人对起诉的顾虑与恐惧心理;或者通过协助收集起诉证据,可证明当事人的起诉符合起诉条件、法院应当受理;或者通过指引当事人寻求法律援助,可以解决诉讼费用、法律服务费用等物质上的困难;等等。总之,检察机关支持起诉以排除诉权实现困难为限,不以帮助当事人获得胜诉结果为目标,也不能违反当事人自愿、强迫起诉。

最后,在支持起诉方式上,检察机关可以根据案件具体情况,综合运用提供法律咨询、争取法律援助、协助收集起诉证据、提出支持起诉意见等方式为特殊群体起诉提供帮助。

遵循规律:在能动履职与检察权谦抑之间保持平衡

支持起诉担负着维护社会公共利益和司法公正的使命,检察机关应当本着能动履职意识,主动开展这项工作。但检察机关支持起诉又必须保持必要的谦抑,不能破坏司法权的被动性与中立性。如何在二者之间保持平衡,5件指导性案例给出了很好的示范。如第122号案例的指导意见指出,检察机关支持起诉原则上以有关行政机关、社会团体等部门履职,协调、动员有关单位、社会组织和个人参与纠纷解决、提供法律援助,在穷尽非诉讼渠道后仍未实现最低维权目标为前提条件。其中包含的法理是:无论检察机关的支持起诉权还是法院的审判权,都属于公权力,司法资源是稀缺性公共资源,不可能绝对满足所有纠纷解决的需要。在各种纠纷解决方式中,司法是成本最高的、通常也是最后的救济途径。检察机关应当本着节约司法资源的原则,慎重决定启动支持起诉的程序。

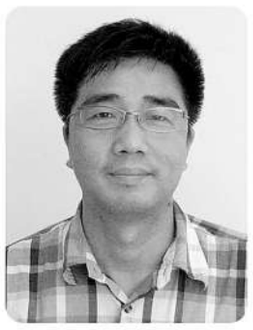
在能动履职与检察权谦抑之间保持平衡的难点之一,是如何把握好调查取证的权力边界。检察机关协助当事人收集的证据仅限于起诉证据,不包括胜诉证据。所谓起诉证据,就是证明起诉符合法定条件的证据材料,证明标准只要达到证明相关起诉条件事实的存在有一定可能性,具有可以进一步争辩的价值即可。

总之,检察机关支持起诉不是代替当事人行使诉权,不能以原告自居、越俎代庖,侵犯当事人处分权;也不能充当原告的代理人,以免造成双方当事人诉权新的失衡;更不能以法律监督为名滥用公权力插手案件审理,破坏司法的中立性。

更新理念:在支持起诉中推进治理体系现代化

在深入推进全面依法治国、加快建设社会主义法治国家的新时代,检察机关开展支持起诉工作要有更高的站位,要以习近平法治思想为根本遵循,与时俱进,更新检察工作理念,坚持讲政治与抓业务有机统一,坚持客观公正立场,坚持"在办案中监督、在监督中办案",坚持政治效果、社会效果、法律效果相统一,坚持双赢多赢共赢,站在国家治理体系与治理能力现代化的高度把握支持起诉工作的重要意义,创新工作机制。一是践行"以人民为中心"、维护社会公平正义。通过支持特殊群体当事人有效行使诉权,努力让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。二是弘扬社会主义核心价值观。扶弱济困、为国为公是检察机关支持起诉工作的重要价值追求,要善于通过支持起诉在全社会弘扬和谐、平等、公正、法治、友善等社会主义核心价值观。在第123号指导性案例中,检察机关注重把缓和情感冲突、修复受损家庭关系作为价值追求,主动配合法院、派出所、司法所等开展诉前、诉中调解工作,案件处理结果不仅最大限度地修复受损的家庭关系,而且在社会上起到树立优良家风、弘扬家庭美德的示范效应,取得了良好的社会效果。三是探索将多元化解纠纷机制贯穿支持起诉工作始终,搭建共建共治共享的现代化治理平台。5件指导性案例中,办案检察机关都非常注重坚持和发展新时代"枫桥经验",主动与司法行政机关、村委会、居委会等基层群众性自治组织及人民调解组织开展合作,形成多元解纷协作联动机制,通过支持起诉工作促进社会关系和谐、经济平稳持续发展。

完善工作流程 彰显检察引领作用



翁晓斌
浙江大学光华法学院教授

2021年12月,最高检发布第三十一批指导性案例。该批指导性案例共包括5个案件,主题为民事支持起诉。检察机关通过依法办理民事支持起诉案件,有力保障了特殊群体合法权益,彰显了我国司法制度优势和人文关怀,有力促进实现实质意义上的诉权平等。

我国民事诉讼法较早就确立了支持起诉原则,然而相当长时间以来,该原则并未发挥应有的作用。从现实需求来看,民事司法救济乃是保护民事权益最常用、最有效的方法。通常情况下,民事主体在民事权益受损后,都可以顺利提起诉讼。但提起民事诉讼,不仅需要符合法定的起诉条件,而且需要具备一定的现实能力或条件。有些民事主体由于存在特殊的困难或障碍,在民事权益受损害后,无法提起诉讼。可见,支持起诉在我国有现实需求。

从理论依据来看,诉权是民事主体平等享有的一项基本权利。民事诉权不仅是民事权利的保障,也是高于所有具体民事诉讼权利的"上位权利"。充分而平等地保障诉权,是我国社会主义法治的应有之义。要实现诉权保障的平等,必须将平等落到实处,特别是要将直接体现诉权的起诉权平等落到实处。而支持起诉原则,正是落实诉权平等保障的有效手段。

笔者认为,受诸多因素影响,我国民事诉讼法确立的支持起诉原则尚未发挥应有作用,原因主要有两点:其一,可操作性不强;其二,未落实主体责任。

近年来,在最高检推动和指导下,各级检察机关积极探索开展支持起诉工作,取得了一定成效,但是,相对而言,现有的支持起诉案件数量仍不能满足现实需求,同时支持起诉工作本身也需要进一步规范和完善。

强化检察机关民事支持起诉工作

强化检察机关民事支持起诉工作,有诸多优势:检察机关作为法律监督机关具有地位上的权威性;支持起诉可以覆盖各类民事案件;有利于支持起诉规范化运作;支持起诉具有专业和手段上的优势;等等。显然,加强检察机关民事支持起诉工作,有利于提高民事支持起诉的质效。

当然,强化检察机关民事支持起诉并不意味着包揽支持起诉工作。其他机关、社会团体、企业事业单位对特定类型案件支持起诉有其特定优势。既要注重加强检察机关支持起诉工作,也要充分发挥其他机关、社会团体、企业事业单位支持起诉的特殊优势,从而实现资源的优化配置。

检察机关支持起诉的案件类型

我国民事诉讼法第15条未明确规定支持起诉的条件。一般而言,支持起诉针对的都是特殊群体、特定案件。笔者仅就支持个人起诉的条件,略作梳理。

鉴于支持起诉原则的目的,支持起诉应符合的基本条件是,民事权益受害人因特殊困难或障碍,无法提起诉讼以获得救济:一方面,这种特殊困难或障碍,是受害人凭自己能力无法克服的;另一方面,这种特殊困难或障碍将会导致受害人无法提起诉讼。

因特殊困难或障碍而无法提起诉讼的,大致可分为两种情形。一种是,受害人在法律上具有诉讼行为能力,但实际上缺乏提起诉讼的能力和条件。比如,受害人年事已高,卧病在床,生活不能自理。另一种是,受害人不具有诉讼行为能力。这种情形又分三种情况:一是监护人怠于履行监护职责;二是监护人损害被监护人民事权益;三是监护人愿意承担监护职责,但在某些特殊情况下,监护人本人缺乏提起诉讼的能力或条件。

检察机关支持起诉的流程

我国民事诉讼法没有就支持起诉的方式作出规定。各地检察机关的实践操作也存在差异。笔者认为,检察机关可就支持起诉的流程制定统一规范。

1.启动。支持起诉程序的启动,可采取四种方式:一是检察机关主动发现线索而启动;二是受害人向检察机关申请支持起诉而启动;三是有关机构申请检察机关支持起诉而启动;四是受害人以外的个人申请检察机关支持起诉而启动。如此多渠道、多路径的启动方式,有利于发现案源,扩展支持起诉的案件范围。

2.审查与决定。除了检察机关主动发现线索的案件外,上述申请检察机关支持起诉的,检察机关应对申请及理由进行审查。经审查认为符合支持起诉条件的,即决定支持起诉;经审查认为不符合支持起诉条件的,驳回申请;经审查认为需要进一步调查的,进入调查程序,根据调查结果再决定是否支持起诉。

3.制作并向法院移送支持起诉意见书。案件由法院受理后,检察院是否应派员出庭并宣读支持起诉意见书?对此实践中也有不同的做法。笔者认为,支持起诉的目的在于帮助民事权益受害人顺利提起诉讼。只要起诉已由法院受理,支持起诉目的即已达成,除具有重大社会意义或者法律意义的案件外,检察机关一般不派人出庭。

发挥检察优势,让当事人更有获得感

段厚省
复旦大学法学院教授

我国早在1982年民事诉讼法(试行)第13条中就规定了支持起诉的原则,其具体表述是:"机关、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。"之后,民事诉讼法历经修改,支持起诉原则袭而未变。从实践情况来看,检察机关之外的其他机关、团体和企业事业单位支持起诉的案例较少。多年来,检察机关支持起诉的范围不断扩展,办案规模不断扩大,案件数量也在持续增加。根据最高检公布的数据,仅2021年1月至9月,全国检察机关就受理支持起诉案件41966件,支持起诉29303件。支持起诉体现了检察机关履行法律监督职能的本质内涵,是检察机关行使法律监督权的根本体现和必要延伸。在今后的理论研究与检察实践中,为更好开展支持起诉工作,满足新时代人民群众对公平正义的更高期待,检察机关可从以下三个方面着手:

第一,处理好支持起诉与民事诉讼平等原则、处分原则之间的关系。就检察机关支持起诉与民事诉讼平等原则之间的关系而言,需要检察机关支持的当事人,往往是在诉权行使上处于弱势的一方,若无检察机关支持,这些当事人很可能会因为种种现实困难放弃行使诉权。因此,检察机关支持起诉,实质上促进了当事人接近司法,增加了当事人通过司法裁判获取正义的机会。但是,检察机关在支持当事人起诉的同时,须把握好度,也要保障当事人自我处分自由。

最高检发布的第三十一批指导性案例,指明了解决上述问题的思路。例如,在李某滨与李某峰财产损害赔偿纠纷支持起诉案中(检例第122号),检察机关在维护诉权实质平等的目标下,以最低限度的参与,通过为当事人提供法律咨询、协助收集证据和提出支持起诉意见以及协调提供法律援助等,来支持当事人自主自愿地行使诉权,以维护自身合法权益。在此过程中,检察机关本着客观公正的立场,遵循自愿原则、处分原则和诉权平等原则,避免了造成新的诉权失衡。

第二,充分发挥检察机关在法律专业知识上的优势,从法律的角度,将每一起支持起诉案件做扎实。检察机关在具体个案中的支持起诉要将"支持"落到实处。民事案件在起诉时须原告与本案有直接的利害关系,有明确的被告、有具体的诉讼请求和事实理由,还必须明确案件的管辖。解决这些问题都需要有专门的法律知识,尤其是在明确诉讼请求、分析作为诉讼请求之基础的构成要件事实以及收集用以证明这些要件事实的证据资料等方面,当事人特别需要获得法律专业知识上的支持。而这些恰恰是检察机关的优势所在。检察机关是专门的法律监督机关,拥有高素质的法律专业人才和深厚的法律专业知识储备,更有着丰富的司法实践经验,因此检察机关对当事人的支持,与其他机关和企业事业单位的支持相比,乃在于能够为当事人提供高水平的法律专业知识上的帮助。在前述检例第122号和第125号中,检察机关在为当事人提供法律咨询,帮助当事人确定诉讼请求以及协助当事人调查取证等方面所提供的支持,就是检察机关充分发挥自身优势,在法律专业知识方面为当事人起诉提供支持。

第三,检察机关支持起诉,须适应新时期化解矛盾纠纷的需求,通过多种途径和多种方法,让当事人在每一起司法案件中都感受到公平正义,使当事人更有获得感、幸福感和安全感。需要支持起诉的当事人,不仅仅在法律专业知识上有所欠缺,往往在经济收入和生产生活中都存在各种困难,属于社会弱势群体。这要求检察机关在支持他们起诉时,不仅仅提供法律帮助,还要综合运用多种方式方法维护他们的合法权益,让当事人有实实在在的获得感、幸福感和安全感。对此,最高检发布的第三十一批指导性案例均有充分体现。例如,在胡某祥、万某妹与胡某平赡养纠纷支持起诉案中(检例第123号),检察机关不仅仅为原告提供法律咨询和支持其起诉,通过多种途径化解当事人之间的矛盾纠纷,在案件审结后,还通过回访等进一步巩固办案效果。检察机关围绕着支持起诉所做的各种工作,都使当事人有了实实在在的获得感。

未来,检察机关还可持续在以下两个问题上深入思考:一是对检察机关的支持起诉,在法律性质上进行准确定位。只有支持起诉的法律定位予以明确,检察机关才能够通过能动司法的"我管"实现社会法理的"都管",才能理顺支持起诉工作的基本原理和制度逻辑。二是对检察机关支持起诉的具体程序规则进行探索和完善。检察机关在开展支持起诉工作时应注重对程序规则的探索和提炼,在支持起诉的案件范围和支持起诉的程序机制等方面不断总结经验,使支持起诉工作更加符合诉讼程序的法治化要求。就此来看,发布指导性案例是比较适当的路径之一。一方面,通过指导性案例,可以统一实践中的认识,消除实践中的分歧和困惑,既防止不作为,也防止乱作为;另一方面,通过指导性案例的要旨表述,也能够及时总结经验和提炼程序规则,为未来完善相关法律制度做好准备。