



民事公益诉讼中检察机关支持起诉的

理论基础与规则完善

韩学强*

[内容摘要]因立法规定较为粗疏,学理上和实务中对如何细化完善检察机关支持其他适格主体提起民事公益诉讼的规则争议不断。与民事私益诉讼支持起诉不同,检察机关支持民事公益诉讼的规范意旨在于补足其他适格主体诉讼能力的不足,辅助其实施诉讼行为,以充分保护社会公共利益。在支持民事公益诉讼中,检察机关扮演着支持者和监督者的双重角色。应当立足于上述规范意旨和双重角色定位,对检察机关支持民事公益诉讼的程序规则加以细化完善。

[关键词]民事公益诉讼 支持起诉 角色定位 规则完善

检察机关支持适格主体提起民事公益诉讼,是检察民事公益诉讼制度的有机组成部分。因立法规定较为粗疏,学理上对检察机关支持民事公益诉讼的角色定位和具体规则的建构有很大争议,司法实务中的做法也各不相同。本文拟以民事诉讼法第15条和第58条第2款的规范意旨为出发点,分析检察机关在民事公益诉讼支持起诉中的角色定位,并在此基础上对细化完善相关规则加以探讨。

一、民事诉讼法第15条和第58条第2款的规范意旨

民事诉讼法关于检察机关支持其他适格主体提起民事公益诉讼的规范依据是第15条和第58条第2款。第15条规定:“机关、社会团体、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。”民事诉讼法第58条第2款规定:“人民检察院在履行职责中发现破坏生态环境和资源保护、食品药品安全领域侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为,在没有法定的机关和组织或者前款规定的机关和组织不提起诉讼的情况下,可以向人民法院提起诉讼。前款规定的机关或者组织提起诉讼的,人民检察院可以支持起诉。”

首先要从体系解释的角度厘清这两个条文的关系。一种观点认为,民事诉讼法第15条和第58条第2款规

* 作者单位:上饶市人民检察院。



定的是两类支持起诉,其在立法意旨、适用主体和对象、适用情形等方面有显著不同。^①另有观点认为,民事诉讼法第15条规定的支持起诉原则,同时也是支持起诉制度的逻辑起点和总纲,民事诉讼法分则和其他民事程序法中关于支持起诉的相关规定不得超出其规定的范围,作出与之相悖的规定。^②我们认为,虽然从所处位置来看,两个条文是“总-分”的关系,但第15条并非是对第58条第2款“提取公因式”式的规定。两个条文虽有“总-分”之名,却并无其实。两个条文调整的是两类不同的支持起诉:第58条第2款规定的是检察机关对拟自行起诉的案件,经诉前程序其他适格主体提起诉讼后,而选择支持起诉的情形。我们可称之为对“自立案件”支持起诉。除此之外,并非检察机关自行决定立案并拟起诉的案件,而是参加并支持其他适格主体提起公益诉讼的案件,可以称之为对“他诉案件”支持起诉,其法条依据应当是第15条。适用第58条第2款时不应受第15条的“指导”,尤其是不应受第15条作为支持民事私益诉讼条文规范意旨的“指导”。

民事诉讼法第15条规定的支持起诉原则源于前苏联民事诉讼法上的社会干预原则。其最初的立法目的是,对于不敢或因客观原因而导致的不愿(并非主观上的自愿)提起诉讼的被侵害人,给予道义上的支持、精神上的鼓励、物质上的帮助,帮助其达成起诉的目的。支持起诉人所肩负的全部功能在于“当事人没有起诉时,帮助当事人挑一场民事诉讼,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。”^③2014年12月8日经由环境公益诉讼司法解释第11条的规定,民事诉讼法第15条发展成为环境民事公益诉讼支持起诉的法律依据。因为民事公益诉讼与民事私益诉讼的显著不同,该法条实际上已经突破了其最初的规范意旨,被赋予新的时代内涵。检察机关支持民事公益诉讼是在其他适格主体有起诉意愿的情况下,通过检察机关的支持行为,补足原告诉讼经验和能力的不足,帮助其更好地实施诉讼行为,使原告提出的公益保护诉请能够得到法院的支持,以实现民事公益诉讼的立法宗旨。^④简言之,支持私益诉讼的目的在于通过支持行为,帮助被支持者克服起诉的主客观障碍,使其敢于走进法院,运用诉讼的武器维护自身权益;而支持公益诉讼的目的在于对已有起诉意愿的主体,通过支持行为增强其诉讼能力,以充分保护社会公益。因此,如果再囿于该条文最初的立法目的去把握民事公益诉讼支持起诉,难免会极大地限制该项制度功能的发挥。

二、检察机关在民事公益诉讼支持起诉中的角色定位

检察机关在支持民事公益诉讼中应处于何种角色?对此,一种观点认为,应具备支持者和监督者的双重角色。^⑤另一种观点则认为,检察机关在支持民事公益诉讼中应单纯地定位于诉讼辅助者,而不应再扮演诉讼监督者的角色。^{⑥⑦}立足于检察机关作为法律监督机关和公益代表的定位,结合民事诉讼法第15条和第58条第2款的规范意旨,我们认为,检察机关在支持民事公益诉讼中具有支持者和监督者的双重角色。

(一)关于支持者

从文义解释上,检察机关在支持适格主体提起民事公益诉讼中处于“诉讼支持者”的角色自不待言。充当好“诉讼支持者”的角色,我们认为,应当注意把握以下几点:

①李浩:《检察机关支持起诉的角色与定位》,《人民检察》2022年第4期。

②冯小光、姜耀飞、朱光美:《检察机关支持起诉的学理基础及制度建构》,《人民检察》2022年第15期。

③蒋集跃、梁玉超:《存在未必合理:支持起诉原则的反思》,《政治与法律》2004年第5期。

④前引①。

⑤肖建国、丁金钰:《检察机关支持起诉的制度功能与程序构建》,《人民检察》2022年第1期。

⑥涂富秀:《消费民事公益诉讼中检察机关支持起诉的现实与未来》,《南大法学》2022年第4期。

⑦韩静茹:《公益诉讼领域民事检察权的运行现状及优化路径》,《当代法学》2020年第1期。



1.应把握好“诉讼支持者”的界限,避免出现“角色替代化”。民事公益诉权主体的顺位关系决定了在支持民事公益诉讼中,检察机关不能与原告处于相同的诉讼地位,其可以辅助原告开展必要的诉讼活动,但不能越俎代庖实施与原告的行为相抵触的诉讼行为。有学者认为,检察机关虽然是支持起诉的主体,但由于其实际具备原告的主体身份,所以检察机关支持起诉的权利不同于其他支持起诉的主体,其可以参加诉讼全过程,其权利内容可以涵盖甚至超越原告的权利范围,其诉讼地位具有独立性。^⑧我们认为,这种观点已经远远脱离了“支持者”这一概念内涵的射程范围,这种理解将使民事诉讼法关于公益诉权主体的顺位安排沦为空谈,显不足取。

2.应坚持当事人地位平等原则,维持诉讼架构的平衡。当事人诉讼地位平等是民事诉讼法的基础性原则。平等地赋予双方当事人充分主张利益的地位与机会,是民事裁判对当事人产生拘束力的正当化根据。必须承认,相对于多数诉讼参与者来说,检察机关具有天然的优势。例如,在公益诉讼调查取证上,检察机关具有普通公众及其律师无可比拟的保障力度;基于“检法”两家的密切关系以及检察长列席审委会等具体的制度安排,检察机关比普通公众和律师具有更多沟通交流的机会和渠道等等。检察机关支持公益诉讼,如果把握不好将会破坏民事诉讼构造的平衡。因此,我们在开展支持公益诉讼过程中,必须牢牢把握“公益”核心,严格执行检察官法第5条第1款和公益诉讼办案规则第3条的规定,秉持客观公正立场,严格遵循诉讼制度基本原则和程序规定。

3.应保持必要性和适当性原则,避免“一手包办”。检察机关支持其他适格主体提起民事公益诉讼,以弥补法定机关和组织诉讼能力为目的。从长远来看,还旨在通过检察机关支持起诉的方式“传、帮、带”,帮助实现社会组织的良性发展。^⑨因此,在决定是否支持起诉上应保持必要性原则,以公益诉讼能够顺利地发动并能够有效地保护公共利益为衡量尺度,来决定是否支持起诉。在支持的程度上应保持适当性原则,根据原告诉讼能力和案件的难易程度来决定参与支持起诉的诉讼阶段和支持方式。

(二)关于监督者

检察机关作为诉讼的监督者,在民事公益诉讼支持起诉中既包括对法官的诉讼监督,又包括对被支持者诉讼行为的监督。

1.对法官审判活动的监督。在检察机关作为诉讼参与人的案件中,检察机关是否还应当再扮演对审判活动监督者的角色,不少学者持否定态度。^⑩对该问题,诚如最高检张雪樵副检察长所言,检察机关对所有的民事诉讼和行政诉讼依法进行监督,在法律中已有规定,无须讨论。^⑪从实践来看,吉林省检察机关督促履行环境保护监管职责行政公益诉讼案(检例第162号)在个案中体现了对公益诉讼生效裁判进行诉讼监督的现实必要性。检察机关作为审判监督者的角色不是“要不要”的问题,而是如何“担当好”的问题。有学者提出通过职能机构分设、赋予检察官客观义务以及谦抑行使审判监督权等方法来解决检察机关的角色冲突。^⑫这些意见建议在公益诉讼办案规则中已经有所体现。在操作层面上,需要我们充分尊重人民法院依法独立行使审判权,坚持当事人诉讼地位平等原则,依法规范开展诉讼监督。

2.对被支持者诉讼行为的监督。检察公益诉讼是以诉的形式履行法律监督的本职。检察机关作为代表国家维护公益的法律监督机关,具有法律监督和公益代表的双重属性、双重角色和双重责任。^⑬法律监督者和公益代表的性质和地位,决定了检察机关既享有支持公益诉讼的职权,也具有其他支持主体所不具备的监督职权。在公益

^⑧汤维建、王德良:《论公益诉讼中的支持起诉》,《理论探索》2021年第2期。

^⑨秦天宝:《论环境民事公益诉讼中的支持起诉》,《行政法学研究》2020年第6期。

^⑩邹雄、陈山:《监督者抑或当事人?——检察公益诉讼原告双重角色的法理检视》,《江西社会科学》2022年第3期。

^⑪张雪樵:《检察公益诉讼比较研究》,载《公益诉讼检察实务培训讲义》,法律出版社2019年版。

^⑫前引⑦。

^⑬谢鹏程:《论法律监督与公益代表》,《国家检察官学院学报》2021年第1期。



诉讼支持起诉中,检察机关的支持与监督是相辅相成的。如果被支持者的诉讼行为不足以保护公益且对检察机关合法合理的意见建议不予采纳,乃至与被告恶意串通损害公益谋取私利的,则“支持”即应转化为“监督”。在监督范围上,检察机关应当立足于客观公正的立场,注意对被支持者提出的诉讼请求、诉讼主张、证据资料、撤诉、和解等行为是否合法、全面、适当进行审查,既要充分维护社会公共利益,也要避免其诉讼行为超过必要限度而侵害被告的合法权益。

三、检察机关支持民事公益诉讼规则的细化与完善

(一)支持起诉的启动方式。对此,一种观点认为,应当以其他适格主体向检察机关提出申请为前提。^⑭相反的观点则认为,检察机关应依职权启动,法定机关和组织可以提出申请,但支持与否,由检察机关依职权决定。^⑮我们认为,对支持起诉程序的启动,应当坚持依申请的原则。如前所述,支持者的角色内涵重在辅佐与帮助,如果违背原告的意愿而强行介入开展所谓的“支持”工作,实际已经超出了“支持”的含义范围,出现角色替代化的问题。在适格主体未提出支持起诉申请的情况下,检察机关不宜主动以“诉讼支持者”的角色出现,而应立足于监督者的角色,采取提出意见、立案另诉、对和解协议提出异议或者对生效裁判依职权抗诉等方式进行监督。

(二)支持起诉的时段选择。一种观点认为,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,已经进入诉讼程序的,则不应允许。^⑯该类观点实际是基于其对民事诉讼法第15条最初立法意旨的理解而得出的结论。另有观点则认为,检察机关支持公益诉讼适用于已有社会公益组织、行政机关提起诉讼之时,^⑰可以视情形进行阶段性支持或者从起诉前到一审、二审、再审、执行等全过程的支持,并进而建议将“支持起诉”改称“支持诉讼”。^⑱如前所述,检察机关支持民事公益诉讼的规范意旨,不再局限于帮助不敢或因客观困难而不愿起诉者启动诉讼,而是在于帮助原告增强其诉讼能力。因此,检察机关在支持提起民事公益诉讼的时间可以视被支持者诉讼能力的高低和案件的影响及难易程度,采取全过程支持或阶段性的支持。

(三)支持起诉的方式选择。根据环境民事公益诉讼司法解释第11条、公益诉讼办案规则第101条、最高法《关于审理环境公益诉讼案件的工作规范(试行)》第19条第1款等规定,检察机关可以采取提供法律咨询、向人民法院提交支持起诉意见书、协助调查取证、出席法庭等方式支持其他适格主体开展诉讼活动。对提供法律咨询、协助调查取证、提交支持起诉意见书等支持方式,学者异议较少。关于能否出席法庭支持起诉,特别是出席法庭后能否参与举证、辩论,反对者居多,其主要理由是检察机关参与庭审质证和辩论,直接对抗私权,可能造成诉讼双方地位显著的不平等;将使被支持起诉主体处于“傀儡”地位;容易招致身份混同。我们认为,以补足其他适格主体诉讼能力的短板为必要,以不超过“支持者”的角色定位为限度,检察机关可以参与举证、辩论等庭审活动,其支持起诉的范围不能超出原告的诉讼请求,所实施的诉讼行为不得与原告表示或行为相抵触(最高法《关于审理环境公益诉讼案件的工作规范(试行)》第19条第2款)。在被支持的原告明示或默示同意的情况下,检察机关举证、质证和辩论诉讼活动的法律效果归属于原告。如果检察机关与原告的诉讼行为相抵触或原告表示反对的,检察机关的上述行为对原告不发生效力。

^⑭唐绍均、王嘉琪:《环境民事公益诉讼中支持起诉制度的异化与匡正》,《深圳大学学报:人文社会科学版》2020年第3期。

^⑮张雪樵、万春:《公益诉讼检察业务》,中国检察出版社2022年版。

^⑯前引②。

^⑰前引①。

^⑱前引⑧。



(四)支持起诉中的监督方式。在对被支持者诉讼活动的监督方面,公益诉讼办案规则规定了撤回支持起诉、立案另诉的监督方式。检例第165号案例明确了对和解协议提出书面异议的监督方式。依民事诉讼监督规则第37条规定,对涉及损害国家利益和社会公共利益的民事案件,可以依职权监督。上述这些方式具有较强的监督刚性,但其监督的滞后性也较为明显,不利于社会公益的及时保护。我们认为,应当以上述刚性监督方式为后盾,在诉讼过程中积极运用庭前、庭外圆桌会议等形式,与被支持主体开展“协商式”监督,对发现的相关问题通过沟通协商及时督促纠正。此外,还可以考虑商请法院依照环境民事公益诉讼司法解释第9条、第14条等规定,通过建议法官行使释明权或依职权调查取证等方式,督促或补充原告诉讼行为的不足。

四、小结

民事诉讼法第15条原本的立法目的是帮助民事权益受到侵害的人因种种原因虽然想起诉但心存顾虑甚至恐惧而不敢起诉的弱势群体“启动一场诉讼”。该条款发展成为民事公益诉讼支持起诉的依据后,与民事诉讼法第58条第2款一道被赋予了新的内涵。检察机关在支持其他适格主体提起公益诉讼中,既充当着支持者的角色,辅助其他主体实施诉讼行为,又充当着监督者的角色,监督法官依法公正裁判,监督适格主体依法正确实施诉讼行为。应基于民事诉讼法第15条和第58条第2款的新内涵以及检察机关的双重角色,对检察机关支持民事公益诉讼的规则进行细化完善。在启动方式上,以其他主体申请为原则;在时段选择上,应视案件难易程度、社会影响力及被支持者的应诉能力,分别采取阶段性或全过程支持;在支持方式上,检察机关可以采取提供法律咨询、协助调查取证、向法院提交支持起诉意见书、出庭参与举证和辩论等方式。在对其他主体诉讼行为的监督方面,应当围绕充分保护公益和维护对方当事人合法权益两个方面,以另行立案起诉、对和解协议提出异议、依职权对生效裁判提出抗诉或再审检察建议等刚性监督为后盾,兼采诉讼前和诉讼外“协商式”的柔性监督手段,以求客观公正、及时充分地实现公共利益的保护。

(责任编辑:吴寒)