

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2025.01.001

欢迎按以下格式引用:齐蕴博.检察机关支持起诉的核心问题与逻辑思辨[J].重庆大学学报(社会科学版),2025(4):195-207. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2025.01.001.



**Citation Format:** QI Yunbo. Core issue and logical speculation of procuratorial organ supporting litigation: Analysis and optimization oriented towards the construction of a support litigation system[J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2025(4): 195-207. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2025.01.001.

# 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

齐蕴博

(中央司法警官学院 法学院,河北 保定 071000)

**摘要:**检察机关支持起诉,是指民事权益遭受损害的主体因畏惧或诉讼能力不足难以有效参与民事诉讼时,检察机关支持其提起民事诉讼,以维护其权益的机制。近年来,检察机关支持起诉在民事司法实践中不断探索推进,但是相关争议并未停止。主要争议点在于检察机关支持起诉的必要性,支持案件范围与条件的明确性,参与法庭审理的正当性,与其他程序的衔接等问题上,这也是构建检察机关支持起诉制度的核心问题。当前学术界多从民事诉讼程序正义视角检视检察机关支持起诉制度,质疑检察机关支持起诉破坏诉讼等腰三角形结构,影响当事人处分原则,干扰司法中立等,认为检察机关支持起诉应当保持谦抑性,甚至取消。但是仅从这一个视角来评价检察机关支持起诉制度是不够的,还应当结合我国民事诉讼模式以及民事司法运行的现实情况来探讨。从检察机关支持起诉存在的必要性与正当性看,当前我国民事诉讼遵循了当事人主义诉讼模式,诉讼中的法院处于消极地位,由当事人承担诉讼中的调查、举证、证明、提出诉讼请求等义务,这对于诉讼能力不足及惧于起诉的当事人来讲行使诉权非常困难。检察机关支持起诉能够实现诉讼中诉权实质平等,彰显司法权威与正义,维护民事法律秩序,是对消极司法模式的必要补充,具有重要的存在意义。从检察机关支持起诉的受案范围来看,当前立法规定较为模糊。公益诉讼案件支持起诉存在涉及范畴广、专业性强、不好把握以及学界质疑检察机关履职的问题,建议通过完善各部门法的规定解决公益诉讼启动的法律标准问题,通过人民参与性的法律评估机制解决检察机关支持公益诉讼封闭性带来的质疑的问题。在私益诉讼中,为解决支持起诉标准不清、检察机关定位模糊的问题,建议将诉讼能力较弱、不敢起诉、对本地方治理具有重要影响、通过案件筛查评估机制等作为检察机关支持起诉的标准,彰显检察机关支持起诉的精准性、权威性与引领性。在

作者简介:齐蕴博,中央司法警官学院副教授,Email:qyb114@163.com。

检察机关支持起诉的参与方式上,学界忌惮检察机关的检察监督权,质疑检察机关参与庭审的正当性。但从法理与司法实践来看,支持起诉并没有破坏等腰三角形结构,检察机关参与庭审能够补充当事人诉讼能力的不足,给予当事人诉讼勇气,有助于查明事实,提升庭审效能,应当赋予检察机关有限的庭审参与权。从诉讼参与的阶段看,当事人诉讼不能或者不敢起诉的问题贯穿于诉讼全过程,应当根据当事人支持起诉事由消存的情况,由检察机关决定是否支持二审、再审、强制执行,以实现支持起诉的立法精神。另外,鉴于现有的支持起诉的概念受限于“起诉”,已经无法涵盖其内涵与价值,建议修改《民事诉讼法》中的“支持起诉原则”为“支持诉讼原则”,从逻辑上彻底解决相应制度构建的概念困扰。

**关键词:** 检察机关;支持起诉;当事人主义诉讼模式;支持诉讼;制度构建

**中图分类号:** D925.2      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1008-5831(2025)04-0195-13

## 引言

自《中华人民共和国民事诉讼法(试行)》(1982年)发布,支持起诉就成为我国民事诉讼法上的一项基本原则,如今,民事诉讼法历经五次修改,支持起诉原则一直规定在民事诉讼法总则部分。但遗憾的是,没有具体制度的设计,支持起诉原则约三十年未被应用,检察机关支持起诉工作亦没有开展。《中华人民共和国民事诉讼法》(2017年)修改,增设第五十五条,检察机关支持公益诉讼首次出现在民事诉讼法具体制度中,为支持起诉原则应用打开了突破口,但也仅限于公益诉讼的支持起诉,检察机关支持私益诉讼仍然面临制度匮乏的难题。2022年3月,最高检发布《民事检察部门支持起诉工作指引》(以下简称《支持起诉工作指引》)进一步规范支持起诉工作,使得检察机关支持私益诉讼起诉有了基本的参照。但从制度建看,检察机关支持起诉的核心问题仍然存在,亟须完善。

### 一、逻辑起点:当事人主义诉讼模式下检察机关支持起诉的必要性探讨

《中华人民共和国民事诉讼法》(以下简称《民事诉讼法》)规定支持起诉原则以来,学者们对支持起诉原则一直争议不断,一些学者认为支持起诉的存在没有意义,应当废除。主要意见可总结为:支持起诉原则没有制度性规定,导致没有操作性与应用性;支持起诉已经完全可以通过法律援助与司法救助予以替代,支持起诉与现代中国司法理念相冲突,有挑讼的可能等<sup>[1]</sup>。对于上述观点,一些学者从检察机关支持起诉的意义以及支持公益诉讼中的实际成效进行了反驳,认为用国家干预理论否定检察机关作为支持起诉主体的资格缺乏理论基础<sup>[2]</sup>。笔者以为,检察机关支持起诉存在的合理性需要结合我国当前的民事诉讼模式以及司法实践进行讨论。

20世纪90年代,我国学者提出了民事诉讼模式的改革,形成了以当事人主导型诉讼模式(当事人主义)为改革目标的共识<sup>[3]</sup>。当事人主义诉讼模式的形成肇始于私法自治原则,其认为民事纠纷起因于民事权利义务的争执,国家作为公权力进行干预会破坏当事人之间建立在私法关系上的平等性<sup>[4]</sup>。因此,作为国家司法机关,法院应当处于消极的地位。比起职权主义诉讼模式,当事人主义诉讼模式强调程序正义,通过构建等腰三角形的诉讼结构,给双方当事人平等的地位,由双方在诉讼中进行平等对抗。弱化法官和法院对当事人诉讼行为的职权干预,强化当事人在诉讼中的自我责任——主张责任、收集证据和证明自己的事实主张的责任<sup>[5]</sup>。当事人主义诉讼模式的引入,对

我国民事诉讼制度产生了深远的影响,我国民事诉讼制度设计也发生了改变,最主要体现为两个方面。

其一,在证据与证明方面,收集证据证明案件事实的责任逐渐转向当事人。法官裁判所依据的证据资料来源只能依赖当事人,法院或者法官不能依职权主动收集证据。换言之,对于案件事实的证明只能由当事人完成,法院不负责案件证据的调查取证,也不负责对事实的证明。但是如果当事人自己不能完成证明的责任,且案件处于事实不清或真伪不明的情况下,由负担举证责任的主体,承担败诉的风险<sup>①</sup>。当事人主义诉讼模式的引入,对我国民事诉讼证据规则产生了深远的影响,收集证据证明案件事实的责任逐渐转向当事人。如《中华人民共和国民事诉讼法(试行)》(1982年)规定,“人民法院应当按照法定程序,全面地、客观地收集和调查证据”“审判人员必须认真审阅诉讼材料,进行调查研究,收集证据”<sup>②</sup>。强调人民法院应当负责证据的收集与调查。但是《中华人民共和国民事诉讼法》(1991年)将法院应当调查收集证据的范围缩小,强调当事人主要负责收集证据,只有法院“认为审理案件需要的证据”,人民法院才应当调查收集,将案件事实收集证据予以证明的责任逐渐转移到当事人一方<sup>③</sup>。在《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》中规定“人民法院应当按照法定程序,全面、客观地审核证据,……并公开判断的理由和结果”<sup>④</sup>。重点强调的是对证据的审核而非收集。考虑到现实中当事人有举证困难的情形,民事诉讼法及相关司法解释,通过设定当事人向法院申请调查取证的规定予以弥补。这种规定看似弥补了当事人举证困难的缺陷,但履行起来困难重重。根据《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》,如当事人调取证据困难,可以向法院申请调查取证,但是申请需要向法官提交调查取证的详细信息以及路径<sup>⑤</sup>。申请是否能启动法院取证的程序?如何保证法院诚信履行调查取证职责?法院对申请调查取证驳回如何寻求救济?目前法律均没有规定。很多当事人不知道需要提供什么证据来证明。如果提供不了“明确的线索”等有效信息,也会使得申请调查取证目的落空。证据是诉讼核心,法院在证据收集与调查方面的回缩直接导致了当事人诉讼的难度增加。这是导致当事人“告状难”的原因,也是近年来倡导能动司法,不断增进司法资源的可及性,司法资源分享的公平性<sup>[6]</sup>,以及对支持起诉期待提高的原因。

其二,处分原则内涵的调整。处分原则的内涵强调当事人有权在法律规定的范围内,自由支配和处分自己的民事权利和诉讼权利,强调了诉讼中当事人的意思自治<sup>[7]</sup>。在当事人主义诉讼模式

①《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》(2022年)第90条:当事人对自己提出的诉讼请求所依据的事实或者反驳对方诉讼请求所依据的事实,应当提供证据加以证明,但法律另有规定的除外。在判决前,当事人未能提供证据或者证据不足以证明其事实主张的,由负有举证证明责任的当事人承担不利的后果。

②《中华人民共和国民事诉讼法(试行)》(1982年)第56条:当事人对自己提出的主张,有责任提供证据。人民法院应当按照法定程序,全面地、客观地收集和调查证据。第87条:审判人员必须认真审阅诉讼材料,进行调查研究,收集证据。有关单位有义务协助人民法院进行调查。

③《中华人民共和国民事诉讼法》(1991年)第64条规定,当事人对自己提出的主张,有责任提供证据。当事人及其诉讼代理人因客观原因不能自行收集的,或者人民法院认为审理案件需要的证据,人民法院应当调查收集。人民法院应当按照法定程序,全面地、客观地审核核实证据。

④《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》(2022年)第105条:民事诉讼法第67条第2款规定的人民法院认为审理案件需要的证据包括:(一)涉及可能损害国家利益、社会公共利益的;(二)涉及身份关系的;(三)涉及民事诉讼法第58条规定诉讼的;(四)当事人有恶意串通损害他人合法权益可能的;(五)涉及依职权追加当事人、中止诉讼、终结诉讼、回避等程序性事项的。除前款规定外,人民法院调查收集证据,应当依照当事人的申请进行。依然贯彻了法院不主动负责调查收集证据。

⑤《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》(2019年)第20条:当事人及其诉讼代理人申请人民法院调查收集证据,应当在举证期限届满前提交书面申请。申请书应当载明被调查人的姓名或者单位名称、住所地等基本情况、所要调查收集的证据名称或者内容、需要由人民法院调查收集证据的原因及其要证明的事实以及明确的线索。



的理念中,法官的审判活动必须严格遵照当事人的处分权所划定的争讼范围而进行,一旦有所逾越便有公权力违法侵害私权利之虞,无论这种逾越是否在实质上使处分权利主体的利益有所减损<sup>[8]</sup>。也就是说,法官的判决要充分尊重当事人的诉讼请求,判决要紧紧围绕原告的诉讼请求展开,法官只能在当事人诉讼请求的范围内作出支持、不支持或者部分支持的裁判,当事人没有提出诉讼请求的事项法院不能裁判<sup>[9]</sup>。当然,法官亦不能超出诉讼请求的范围提出其他的解决方案。这种规定对于当事人诉讼能力要求极高,原告预设的诉讼结果在起诉时就要体现在诉讼请求之中,如果当事人没有在诉讼中一次性列明诉讼请求,基于一事不再理的原则,也不会再有补充遗漏诉讼请求的机会。而清晰完整的诉讼请求的提出需要有对法律规定有充分的理解与丰富的诉讼经验,仅凭当事人自身难以完成。

随着当事人主义诉讼模式中程序正义理念、辩论主义理念、对裁判者进行约束理念<sup>[10]</sup>的引入,我国民事诉讼改革中达到了增强法庭辩论对法官的约束力、当事人诉讼请求被充分尊重进而激发庭审活力的效果,在实践中加重了当事人的诉讼义务,增加了诉讼难度。实践中,法律虽然保证了双方当事人在诉讼中平等的法律地位,但不能忽视因当事人诉讼能力、经济实力、个人才能等方面的差异造成诉讼中不平等的现象。这也是近年来呼吁能动检察的背景原因之一。可以说,在当事人主义诉讼模式的背景下,检察机关支持起诉是对法院被动司法、消极司法的一种适当的补充,是符合能动司法的基本理念的一种实践,是支持起诉制度存在的根本原因。

即便存在不敢起诉或者诉讼困难需要支持或者帮扶的当事人,也有学者认为支持起诉的功能可以通过法律援助制度和司法救助制度予以替代,认为在民事诉讼中规定支持起诉没有意义,检察机关支持起诉的立法理念与现代民事诉讼基本理念相冲突,有干预当事人意思自治之嫌,支持起诉应该被剔除出民事诉讼范畴<sup>[11]</sup>。笔者认为这些观点显然不能成立。首先,检察机关支持起诉有充分的法律依据。除了《民事诉讼法》第15条的规定外,《中华人民共和国人民检察院组织法》(以下简称《检察院组织法》)第2条规定了人民检察院行使检察权,维护个人和组织的合法权益,维护国家和社会公共利益,保障法律正确实施,维护社会公平正义等内容。《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》中也强调了民事检察领域要坚持和发展新时代“枫桥经验”、畅通司法救济渠道、保障民事主体的合法权益等<sup>[12]</sup>。可以明确检察机关的民事支持起诉职能有法律层面与政策层面的概括性授权,具有行使的正当性。其次,检察机关支持起诉具有法律援助等其他方式所不能替代的优势和功能。一方面,检察机关作为司法机关,证据收集能力、部门协调能力、公信力等方面优于其他机构、团体、社会组织等<sup>⑥</sup>。实践中已经有多起因权利受损而诉讼困难的当事人,在律师或者其他司法救济不能时,检察机关支持起诉而解决纠纷的案例<sup>⑦</sup>。我国民众长期以来对国家公权力有

⑥ 2020年9月,中华人民共和国最高人民检察院出台《人民检察院公益诉讼办案规则》,检察机关提起与支持公益诉讼有一定的配套机制赋以职权与规范相关职能。特别是在调查方面,检察机关有了明确的依据与操作规范,有助于支持公益诉讼活动的开展。在支持公益诉讼方面,相应规范性文件与配套制度尚未明确,实践中检察机关多参考公益诉讼办案规则指导办案,有效提升支持公益诉讼的规范性与效能。

⑦ 山东单县的一起合同履行的债务问题,债权人向某建筑公司供货,施工进行一半,尚未支付材料款,建筑公司即撤出。此时债权人只能提供债务公司法人的联系电话,没有任何其他信息。在维权的过程中,律师因被告信息不完整不愿代理,法院同样无法立案。单县检察机关开启支持起诉程序,检察机关通过向对方所在区检察院发去《委托调查函》,委托该院协助查询建筑公司及其法定代表人的详细信息,并与该公司接货的材料员联系,由其出具了相应的证据。通过协助调查取证,案件顺利进入诉讼程序,实现维权。实践中,检察机关协助调查取证的能力与影响力优于其他机构、团体、社会组织等。参见:中华人民共和国最高人民检察院,山东单县:“支持起诉+诉前调解”化解一起买卖合同纠纷案[DB/OL].(2023-05-10)[2025-06-30].[https://www.spp.gov.cn/spp/zd gz/202305/t20230510\\_613631.shtml](https://www.spp.gov.cn/spp/zd gz/202305/t20230510_613631.shtml).

崇拜心理,对检察机关自发地信赖<sup>[13]</sup>,相较于其他方式,更容易开展支持起诉工作。另一方面,检察机关通过支持起诉,保障当事人诉权实质平等,是以宪法规定的国家检察机关身份对民事司法正义与公平的支持,具有重要的象征意义,也对某些违法行为产生震慑效果。这是支持起诉的立法精神,不是法律援助等组织或机构所能替代的。法律援助覆盖的案件范围和对象与支持起诉并不一致,根据《中华人民共和国法律援助法》的规定,法律援助的条件通常有两个。其一,经济困难,一般以家庭收入计,通常以当地最低生活保障的倍数计算,此处各地规定因经济发展状况不同而不同,主要为本地低收入群体。其二,案件类型主要为涉及国家赔偿、社会救助、赡养费、抚养费、工伤事故、食品药品安全事故、医疗事故、生态环境赔偿等涉及基本生活保障、民生权益的案件。如果涉及英烈名誉、见义勇为、受虐待、遗弃、家暴等可不受经济条件所限制<sup>⑧</sup>。而根据《民事诉讼法》以及《支持起诉工作指引》,检察机关支持起诉的对象包含了国家、集体、公民个人,支持起诉的条件主要为诉讼能力较弱或者惧于各种原因不敢起诉的民事主体。可见支持起诉的对象范畴上超过了法律援助对象,条件上有别于法律援助的规定,是对司法困难救济的另一种有益补充,由法律援助完全替代支持起诉是不可行的。检察机关支持起诉并不排除法律援助,可将符合法律援助的案件转交或者通告法律援助机构,或者及时与当地公共法律服务中心等司法局相关部门对接,形成支持合力<sup>[14]</sup>。再次,质疑检察机关支持起诉有干预当事人意思自治之嫌这种想法完全不符合理论与实践。在实践中,检察机关支持起诉由当事人主动向检察机关申请而启动,从意思表示上看,当事人更多的是对获得支持起诉的急迫心态与发自内心的感激,而非提防检察机关干扰自己的意思自治。何况在整个民事诉讼程序设计方面,都贯彻着处分原则。《民事诉讼法》规定了起诉的启动,诉讼中对实体权利和程序权利的处分都要当事人自己完成。《支持起诉工作指引》中也特别强调,要尊重当事人的自愿原则,尊重当事人的处分权,检察院提供的咨询建议等最终也是由当事人定夺,检察机关没有资格代替当事人处分任何权利。可见,民事诉讼程序中的当事人有充分的机会表达自己的意思,因检察机关支持起诉影响当事人意思自治是不成立的。特别是近年来检察机关支持起诉案件数量的提升,质疑的学者只是提出理论的假设,几乎没有拿出因检察机关支持起诉干扰当事人意思自治的事例。从法理角度出发,质疑检察机关支持起诉干预当事人意思自治,主要源于忌惮公权力对私权的侵犯,但是公权与私权并不是一个绝对对立的概念。在我国检察监督是权力监督与权利救济的集合体<sup>[15]</sup>。要规范公权力的行使,防范公权力对私权的侵犯,但也不能忽视公权力对私权的维护、帮扶与救助的作用。综上,检察机关支持起诉符合政策与法律的规定,符合当代民事诉讼司法制度诉讼困境的实际要求,符合当事人诉讼能力实际不平等的实际情况,不存在对私权侵犯的风险,检察机关支持起诉具有充分性与必要性。

## 二、支持起诉范围:检察机关支持起诉条件应予明确

检察机关支持起诉的受案范围与条件成为检察机关支持起诉的逻辑前提。目前检察机关支持

⑧ 《中华人民共和国法律援助法》第31条:下列事项的当事人,因经济困难没有委托代理人的,可以向法律援助机构申请法律援助:(一)依法请求国家赔偿;(二)请求给予社会保险待遇或者社会救助;(三)请求发给抚恤金;(四)请求给付赡养费、抚养费、扶养费;(五)请求确认劳动关系或者支付劳动报酬;(六)请求认定公民无民事行为能力或者限制民事行为能力;(七)请求工伤事故、交通事故、食品药品安全事故、医疗事故人身损害赔偿;(八)请求环境污染、生态破坏损害赔偿;(九)法律、法规、规章规定的其他情形。第32条:有下列情形之一的,当事人申请法律援助的,不受经济困难条件的限制:(一)英雄烈士近亲属为维护英雄烈士的人格权益;(二)因见义勇为行为主张相关民事权益;(三)再审改判无罪请求国家赔偿;(四)遭受虐待、遗弃或者家庭暴力的受害人主张相关权益;(五)法律、法规、规章规定的其他情形。

起诉的范围虽然已初步成型,但并不全面,且分类不统一<sup>[16]</sup>。立法缺失导致难以把控权力行使的边界,这成为检察机关开展支持起诉工作亟须解决的问题。学界一般将《民事诉讼法》第15条看作对私益诉讼的支持起诉的规定,第58条是公益诉讼支持起诉的规定,因此,检察机关支持起诉的受案范围与条件应区分为公益诉讼案件与私益诉讼案件分别探讨。

从公益诉讼支持起诉的受案范围与标准来看,近年来由于公益诉讼的立法与司法解释逐渐完善,使得公益诉讼的案件标准更为明确。例如《最高人民法院关于审理消费民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第2条,就详细列明了五种属于消费公益诉讼案件的情形。最高人民法院、最高人民检察院《关于办理海洋自然资源与生态环境公益诉讼案件若干问题的规定》中,借用《中华人民共和国海洋环境保护法》确定了海洋自然资源与生态环境公益诉讼案件的标准<sup>[17]</sup>。即便如此,对于公益诉讼支持起诉也依然存在着案件界定标准的讨论,一些学者认为检察机关在公益诉讼案件的选择方面拥有过大的自由裁量权,是否支持起诉的裁量权掌握在检察机关手中。有些学者研究得出,“对于环境公益诉讼等專業性强、难度大、有败诉风险的案件不会轻易支持起诉”<sup>[18]</sup>的结论。诚然,公益诉讼不同于私益诉讼,“检察机关对于公益诉讼案件不仅是显在的诉讼支持者,还是潜在的诉讼发动者,更为重要的是,它还是自始至终的诉讼监督者”<sup>[19]</sup>。但如果通过“义务化”的方式,将所有公益案件转变为检察机关的义务,只要申请人申请或者出现侵害公益的事件,检察机关就要启动公益诉讼的相关程序,可能导致滥用公益诉讼申请权以及其他具有管理职能部门转移责任等问题,进而导致支持起诉制度被滥用的潜在风险以及挤占本就紧张的检察资源<sup>[20]</sup>。对此,笔者以为可以分为两个层面予以解决,其一,通过完善各部门法,制定不同领域的公益诉讼标准,解决多样态公益诉讼立案标准专业化的法律问题。其二,在现有公益诉讼制度的基础上,构建人民参与性的支持起诉评估机制,对案件进行筛选、评估,作为检察机关启动公益诉讼支持起诉的要件,确保检察机关在关键案件中发挥其应有的作用,解决支持民事公益启动的法律程序的问题。以此来破解实务界检察机关支持起诉受案范围不明、不便于操作,以及理论界对支持公益诉讼履职任意性的争论。

较之于支持公益诉讼,检察机关在支持民事私益诉讼上的条件更为模糊,一直没有明确的规定。立法的模糊化使得检察机关在司法实践中无法准确掌握支持的案件类型,也同样引起学界对检察机关支持起诉自由裁量范围过大的质疑<sup>[21]</sup>。为此《支持起诉工作指引》中进行了一些探索性规定。如对支持起诉的对象进行了概括性的规定,有诉讼意愿,但是诉讼能力较弱或惧于起诉的当事人。同时又列举了五种支持起诉的具体情形。从列举的情形来看,《支持起诉工作指引》中列举的主体是残疾人、农民工等特殊群体,所列举的纠纷类型多为涉及基本生存权、国家赔偿、劳动报酬等。从主体来看,《支持起诉工作指引》所列举特殊群体与其所指的“诉讼能力弱”或“畏惧起诉”的人群并不完全等同。民事支持起诉,实质上是一项诉权救济、扶弱济困的制度<sup>[22]</sup>。残疾人、农民工、老年疾病患者并不必然是诉讼能力弱或者畏惧起诉的人群,换言之,诉讼能力弱或者畏惧起诉的人也并不完全集中在这些群体中,现有规定的覆盖群体范围与支持起诉的主体范围不一致。其次,列举的案件类型包容性小,未包含合同、婚姻家庭、继承等案件类型。再次,检察机关支持起诉同其他机关、单位支持起诉相比,都具有匡扶弱者、维护权利的作用,但是检察机关支持起诉还应彰显作为国家司法机关对于某类案件的态度以及在民事支持起诉中的引领作用。《支持起诉工作指引》所列情形,没有体现检察机关支持起诉的特有价值。

对于上述问题,笔者以为,民事纠纷纷繁复杂,不宜在立法中列明具体的案件类型,而应当根据



支持起诉案件的特殊性质和复杂性,采用概括的方式,明确检察机关在支持起诉中的裁量标准,既保留灵活性,又避免任意性,确保检察机关在支持民事私益诉讼中更好地把握支持起诉的原则和尺度。笔者以为,应当从以下四个方面修改检察机关支持起诉的标准。其一,要将纠纷主体“诉讼能力弱”作为支持起诉条件之一。一般情况下,当事人诉讼能力弱主要是指缺乏专业法律知识、诉讼主体确定困难、证据收集和运用能力不足等。司法实践中具体表现为被告人找寻困难、被告人确定与被告人的身份信息提供困难、证据收集与举证能力不足、具体诉讼请求提出能力弱、法律掌握不足等。应当将这些情形纳入《支持起诉工作指引》中或者未来的立法中,使得检察机关既可以作为支持起诉启动的依据,也可以为后期支持起诉的工作提供方向。其二,明确将“惧于起诉”作为支持起诉的条件之一。惧于起诉主要是纠纷主体有起诉意愿,是惧于对方当事人的威胁、恐吓或其他不利影响,导致其无法正常行使诉权。不敢起诉是当事人常见诉讼困境之一<sup>[23]</sup>。虽然在当前学术研究中,对此注度不足,但在民事诉讼法进行释义的权威出版物或法学教材中,该问题被反复提及。《支持起诉工作指引》也将其列为支持起诉的情形。笔者以为,应当明确将其列为支持起诉的条件之一,这样有助于明确检察机关在处理这类案件时的职责与作用,也有助于“惧于起诉”的当事人寻求检察机关的支持。其三,检察机关支持起诉优先考虑在本地方具有一定的代表性、影响力的案件。建议以当事人数量、案件复杂程度、涉案标的额、社会关注程度、本地方类案的数量、案件对本地社会治理的影响力等因素为参考,起到通过检察机关支持起诉对类似民事违法行为的震慑效果,彰显国家司法权威和正义与检察机关支持起诉的独特价值,同时也能起到对其他机关组织支持起诉的引领作用。其四,应构建一套私益诉讼支持起诉评估机制,对潜在的支持起诉案件进行筛选和评估,评估通过后可启动支持起诉工作,使有限的检察资源发挥最大的效用。另外,可以适当通过听证会、发布会、借助媒体等方式回应公众对支持起诉案件的了解,减少社会与学界对支持起诉的质疑。

需要明确的是,检察机关支持起诉特别是支持私益诉讼并不是法定职责,民事诉讼法第15条规定,机关、单位、团体“可以”支持受损害的单位或者个人向人民法院起诉,强调了支持起诉并非一项职责或者义务。特别是检察机关支持私益诉讼尚在探索中,不建议将支持私益诉讼作为检察机关的一项义务性的工作职责。

### 三、支持起诉的方式:应当确立检察机关的庭审参加权

即便检察机关支持起诉具有合理性与必要性,但支持起诉是否限定在某一诉讼阶段,有哪些支持起诉的方式,仍然是学界讨论的问题。一些学者认为支持起诉应当仅限于支持起诉阶段,因为民事诉讼法的表述即为“支持起诉”。而目前检察机关在法庭上的职责权限难以清晰界定,如其发表意见,有影响法院中立审判的嫌疑;如其单纯以监督者的身份出现,则与民事诉讼“事后监督”的制度定位相冲突<sup>[24]</sup>。也有一些学者顾虑,检察机关参与庭审,可能破坏等腰三角形的诉讼结构,会对另一方当事人不公平,产生新的诉讼能力不平衡局面<sup>[25]</sup>。还有一些学者认为,要保障“人民法院独立行使审判权原则”不会因检察院的支持起诉行为受到减损,在含有公益性因素的私益诉讼中帮助弱势一方当事人撰写诉讼文书,协助收集证据甚至派员出庭宣读支持起诉意见书,也需保持客观、适度和中立,绝不能影响法院的中立审判或增加新的诉讼失衡现象<sup>[26]</sup>。有学者认为,除具有重大社会意义或者法律意义的案件外,一般不出席法庭;出庭时可以宣读支持起诉意见书,但不参与举证、

质证等庭审活动<sup>[27]</sup>。对此,《支持起诉工作指引》也展现了充分的谦抑性,明确规定除了几种特殊情形外,检察机关一般不参加支持起诉的庭审活动,即便出庭,有些情况也要与法院会商在先。

对于上述问题,笔者认为可以从三个层次予以探讨。其一,检察机关因支持起诉参与庭审活动有无必要?其二,检察机关因支持起诉参与庭审活动是否会破坏等腰三角形结构,影响程序正义?其三,检察机关支持起诉参与庭审活动是否会影响司法中立?针对检察机关参与庭审是否必要,需要结合我国的诉讼模式,以及当事人的实际情况讨论。如前文所述,对于不敢起诉的当事人,检察机关支持起诉增强当事人的自信,降低心理负担,使其敢于起诉。如果“支持起诉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,不能到诉讼中继续提供支持”<sup>[28]</sup>,那么进入到诉讼程序后,在当事人主义诉讼模式下,法官消极司法,法庭审理主要通过双方当事人对证据的展示与质证、证明、辩论等活动来推动诉讼的进行,而此时当事人惧于起诉的心理因素与外界因素并未消除,很难通过与对方对抗将诉讼进行下去。而对于诉讼能力不足的当事人,本身诉讼能力有限,又对庭审程序极为陌生、法律知识相对匮乏,证据规则难以把握,很难独立完成诉讼程序。法庭审理是纠纷进行实质性的审理,也是起诉前准备活动的有效延伸,此时检察机关的退出,会导致当事人无所适从,有可能导致立案前的准备功亏一篑,也不利于庭审活动的展开。现实中,检察机关的庭审参与亦有助于查明案件事实,提升庭审的效率,因此从诉讼实际需要出发,应当支持检察机关参与诉讼。对于第二个问题,即检察机关支持起诉是否会破坏当事人之间的等腰三角形结构,笔者认为不必担心。诉讼中等腰三角形的结构主要是通过合理配给同等或者对等的诉讼权利与诉讼义务,使得双方当事人之间获得平等地位,能够有效对抗<sup>[29]</sup>。检察机关的进入是否造成了一方诉讼权利增多或者导致对方的诉讼权利的减少?这显然是否定的。检察机关参与诉讼只是有助于对支持一方已有的、法定诉讼权利的行使,对其诉讼能力不足进行补充,实质上是平衡双方的诉讼地位,法律并没有给予检察机关在民事诉讼中的特权,其主要处于辅助地位。更何况对方当事人也享有委托诉讼代理人辩论、质证、上诉、申请再审等诉讼权利,从逻辑上看,等腰三角形结构并没有被破坏。第三,就检察机关参与支持起诉是否会影响司法中立,甚至影响司法公正的问题,笔者认为,此时检察机关的身份是支持起诉人,实际上检察机关在庭审活动中,多数为宣读起诉书,或对证据问题进行解答,一些学者担心这样的支持起诉在庭审中流于形式,支持力度不足,何谈干预司法<sup>[30]</sup>。目前来看,检察机关支持起诉表现了极大的谦抑性,在诉讼的参与程度远不如诉讼代理人,如果聘请诉讼代理人不是干扰司法审判中立,认为检察机关支持起诉可能干扰司法,缺乏充分的依据。大可不必忌惮检察机关的法律监督权。毕竟,在法律框架下,检察机关的职责是维护司法公正而非干预,支持起诉而非支持胜诉。诉讼进行是有严谨的程序规定与证据规则的,是法官按照法定程序进行的,法官的裁判是根据证据规则认定事实,从而进行裁判,并不因检察机关支持起诉就支持原告的诉讼请求,原有的司法审判逻辑并未受到影响。司法者的中立性不排斥给予某些冲突主体特别的程序救助手段或者为冲突主体提供行使诉讼权利的帮助<sup>[31]</sup>。支持起诉是一种适度介入,要求检察机关在支持起诉中遵守民事诉讼的基本理念,避免陷入全面支持的状态<sup>[32]</sup>,检察机关支持起诉、参与庭审导致破坏审判独立,影响审判公正的说法显然不能成立。

笔者认为法律应当充分赋予检察机关参加庭审活动的权力,是否参加庭审活动,应当由检察院根据被支持起诉当事人的情况决定,而无须顾虑其他。如果当事人诉讼能力弱或畏惧对方当事人难以独自完成诉讼活动,检察机关可以参与诉讼。检察机关参与庭审活动不需要与法院会商,征得



法院同意,反而法院在开庭之前应当通知支持起诉的检察机关,由检察机关决定是否参与庭审。一些学者认可检察机关参与法庭审理,但对其参与度的把握学界也有争议。有学者强调,检察机关不得将取得的材料交予当事人,调查核实取得的材料不等于原告提交的证据,但审理法官可以要求检察机关予以说明<sup>[33]</sup>。有学者提出检察机关“不能参与法庭调查、法庭辩论和举证质证,但可以对案件发表自己的意见”<sup>[34]</sup>。对此,笔者并不认同,不实质性参与庭审过程,仅发表支持起诉意见是不现实的,也不符合民事诉讼程序设计的内在要求。支持起诉意见来源于检察机关对案件事实调查与法律适用的理解,检察机关实质性参与庭审,法官才能判断其意见的合法性和准确性,同时也能给对方当事人进行反驳、质疑、辩论的机会,体现程序方面的司法公正。可以说检察机关参与法庭调查和法庭辩论,既能弥补原告方在庭审中发言的缺漏,又能帮助法庭查明案件真相,保证法律正确实施,实现实质上的司法公正。因此,在被支持起诉当事人的同意下,在保持客观中立的立场下,检察机关在庭审中应当被赋予宣读起诉书、参与证据问题的解答、参与法庭调查、法庭辩论、举证、质证等职权。也就是说,支持起诉不仅让公民依法享有诉权,还要有效行使诉权<sup>[35]</sup>。这才符合支持起诉的内在精神,同样也有助于法官在审判中对案件充分了解,提高庭审效率、保证法官对事实认定与适用法律的正确。另外,虽然主张支持起诉人充分参与法庭审理过程,但是支持起诉人毕竟在诉讼中起到辅助作用,如涉及与案件事实认定和法律适用无关的诉讼权利行使或者涉及当事人实体权利处分,如管辖权异议、申请回避、和解、调解协议、承认、变更、放弃诉讼请求等,支持起诉人不能享有,但可以在相关方面给予当事人建议<sup>[36]</sup>。

#### 四、程序衔接:破解检察机关支持起诉与其他程序衔接的困境

检察机关支持起诉的案件在判决作出后,有可能出现因不满一审判决而上诉、再审的情况以及申请执行问题。支持起诉是否需要衔接?如何与其他程序衔接?理论界也有不同的意见。一些学者认为在程序法的视角下,上诉、再审以及执行阶段的程序性权益独立于一审阶段,检察机关支持起诉活动应当限于一审阶段,不能忽视谦抑、节制的理念而过于积极地参与二审、再审以及执行程序<sup>[37]</sup>。对此,笔者并不认同。

从二审程序看,检察机关支持起诉主要的问题点在于两点,其一,支持起诉的检察机关能否在二审程序中继续支持原审原告上诉,其二,如果参加二审程序,检察机关的诉讼地位如何。对于检察机关能否支持上诉,根据处分原则,检察机关没有上诉权,不能越位成为“替代上诉人”。但是笔者认为检察机关可以对当事人提出相应的建议。检察机关在诉讼前即参与了支持起诉工作,在诉讼中行使相应的权利支持当事人诉讼权利的有效行使,对案件有了充分的了解与认知,因此可以配给相应的建议权,对于上诉相关法律规定与本案情况进行充分的说明,由当事人自己决定是否上诉。关于二审程序中,检察机关是否对原审原告继续支持,对此,目前没有任何法律明确规定。笔者认为,应由检察机关自行决定是否对原告继续支持。检察机关一旦选择了支持当事人上诉,就应当做好相应的准备工作,可参照一审支持起诉,文书准备工作以及新证据的调取等工作。关于检察机关在二审支持起诉时的主体地位的确定的问题,也由原检察机关作为支持起诉人参与二审程序,还是由其上级检察官支持起诉?一般而言,民事诉讼中存在同级相对的惯例,因为检察机关行使职权需要在同级人大的授权之中,上一级法院支持起诉超出了自己的管辖范围。但是笔者认为,对于支持起诉不是检察机关与法院的职能对接,而是对应的原审原告,是作为国家检察机关对于其诉讼

能力不足或者畏惧对方不敢诉讼的救济。原检察机关参与了案件全程的审理,由其继续支持起诉有合理之处。对于二审的案件,原则上由原人民检察机关支持。

从与再审程序的衔接看,支持起诉与再审程序衔接的主要问题有两个。其一,如果检察机关支持起诉的案件中出现了法定的抗诉情况,检察机关可否行使检察监督权,换言之,检察机关是否因为支持起诉而丧失了法律监督权;其二,如果没有因检察监督权而丧失支持起诉,在再审程序中,检察机关的定位如何。这两个问题也是司法实践中亟须解决的问题。针对第一个问题,一些学者认为,检察机关不能对检察机关支持起诉的案件进行抗诉,否则就是对法院审判活动的过度干预,影响法院作出公正的判决<sup>[38]</sup>。笔者认为,检察机关行使审判监督权与行使支持起诉职能并不冲突,首先,民事检察监督权是《中华人民共和国宪法》赋予的、《检察院组织法》等法律明确规定的,具有独立的法律地位和性质,不应受到影响。我国每年有7万左右的案件被支持起诉<sup>[39]</sup>,且案件数量在不断攀升,如果因为支持起诉检察院就丧失了对所有支持起诉案件的法律监督权,这在法理和司法实务上都是不合理的。其次,检察机关支持起诉的身份是支持起诉人,是对诉讼能力不足或者不敢诉讼当事人的支持,在诉讼中起到平衡当事人诉权的作用,并没有成为一方的代理人,与当事人并无实质利益关联、参与诉讼也无诉的利益,顾虑因为支持起诉检察院就对法院施压,影响公正判决,这种观点显然不符合逻辑。再次,检察机关行使检察监督权并非任意,只有出现法定情形且确实有据时才能行使,因为支持起诉而导致法律监督权的滥用的顾虑并不符合。最后,如上文所述,即便检察机关在支持起诉案件中发现了问题,行使了检察监督权,启动了再审程序,案件如何审理还需要再审法院严格按照法律程序、证据规则、依据法律裁判案件,不会因为抗诉直接改判。换言之,再审案件遵循的是事实与法律,纠正错误判决,寻求司法公正,检察机关支持起诉的根本目的也是为了获得公正的司法裁判结果,二者目的一致。顾虑检察机关为支持起诉得到案件而干扰司法审判会导致出现错误判决的情况,实际上是忽略了检察机关在司法监督中的独立性与公正性。

针对检察机关可否在再审程序中支持起诉的问题,笔者认为,在非由检察机关抗诉引起的再审程序的案件中,检察机关可以直接参与庭审支持起诉。因为一旦进入再审程序,说明原审程序中出现了民事诉讼法第185条规定的情形,也就是案件可能出现了错误,导致原判决被推翻,再审案件的难度与影响力较之原审程序更大。如被支持起诉人诉讼能力不足或者畏惧对方当事人等问题依然存在,此时对原审支持起诉的检察机关当然可以依当事人的申请参与到再审程序中来。如果是检察机关抗诉引起的再审案件,也无须顾虑监督权与支持起诉合一的问题,根据《民事诉讼法》规定,地方各级人民检察院对同级人民法院已经发生法律效力的判决、裁定,应当提请上级人民检察院按照审判监督程序提出抗诉<sup>⑨</sup>。也就是即便支持起诉的检察机关,在支持起诉中发现需要再审的事由,也需要提请上级检察机关抗诉。由抗诉的检察机关派员出席法庭进行法律监督,并不会出现抗诉的检察机关与支持起诉的检察机关相同情况。此时原支持起诉的检察机关仍然可以根据案件情况决定是否支持起诉。

从支持起诉与执行程序的衔接来看,支持起诉的判决生效后,不排除有申请法院强制执行的可能,在此种情况下,检察机关是否要继续支持?一般而言,民事执行不是民事审判程序的一个部分,

<sup>⑨</sup> 第185条第2款:地方各级人民检察院对同级人民法院已经发生法律效力的判决、裁定,发现有前款规定情形之一的,应当提请上级人民检察院按照审判监督程序提出抗诉。第186条:人民检察院提出抗诉的案件,人民法院应当再审,应当通知人民检察院派员出席法庭。

此时诉讼程序已经结束,支持起诉的本意是补充当事人的诉讼能力,此时再在执行程序中提供支持起诉似乎不符合民事程序法的精神。一些学者认为在判决生效后应当由当事人自己申请执行,检察机关不能以支持起诉的名义再行介入执行程序<sup>[40]</sup>。另外,支持起诉主要目的为补足当事人的诉讼能力,执行阶段是由执行部门依照生效法律文书行使执行权,此时不需要申请执行人进行取证、举证、参与辩论等,对申请执行人能力要求较少,因此检察机关在执行阶段的支持起诉显得没有意义。笔者认为,整个诉讼是相互衔接的整体,最终目的都是为了实现“制裁民事违法行为,保护当事人的合法权益”等民事诉讼法所规定的任务,执行程序显然是实现这一任务的最后一步。检察机关支持原告起诉,法院依法作出的判决已经生效,而义务人仍不履行义务,可见实现权利的艰难。作为诉讼能力较弱的当事人,即便判决生效,在如何申请执行程序、相应文书撰写、执行和解遇到的这些问题上还是需要支持与扶助,特别是公益诉讼,更需要有检察机关的支持,也会起到督促执行的效果。另外,检察机关全程参与了案件,了解情况,对于执行中遇有问题对当事人进行解答、促进执行和解、排除权利申请人的误解等方面具有不可替代的优势。支持起诉在民事诉讼法中是一项基本原则,其本身即应当贯穿于民事诉讼始终,执行程序同支持起诉制度衔接起来也符合支持起诉的精神,因此将支持起诉延伸到执行阶段非常必要。

诉讼并不是支持的唯一手段,检察机关在开展支持起诉工作前,可借助检察监督职能,通过协调、督促有关行政机关、社会组织等依法履职维护申请人合法权益,或者通过与妇联、消费者协会、工会、法律援助、人民调解等部门构建协同联动机制共同促进矛盾纠纷的多元化解。

## 五、后期思考:检察机关支持起诉应转为检察机关支持诉讼

综上所述,目前我国检察机关支持起诉的制度构建任重道远,制度构建也需要随着实践的探索慢慢完善,但是不难发现,“支持起诉”的概念已经成为影响制度建设的一个障碍。如果仅从概念上解读支持起诉,这一概念的时间范畴显然被限制于起诉之前或者起诉之时,当事人起诉不能或者不敢起诉时,包含了检察机关的机关、社会团体、企事业单位通过提供法律咨询、资金帮助、协调法律援助、协助调查取证等对其予以支持。笔者认为,如果是职权主义诉讼模式,支持可以止步于起诉阶段。在职权主义诉讼模式下,在诉讼资料和证据资料的收集上,法官起着积极的作用;在诉讼程序的进行中,法官起着主宰和推动的作用<sup>[41]</sup>。法院承担了诉讼后查明事实、径行裁判等义务,当事人承担诉讼责任较少,此时只要支持申请人进入诉讼即可达到预期的效果。但是随着我国当事人诉讼模式的构建,诸多责任以诉讼义务的形式分配给了当事人,即便进入诉讼,其在举证、证明、权利主张、与对方辩论等方面依然困难重重,此时申请支持起诉人的诉讼的困境不仅在于诉前,也在于诉中与诉后,现实中,支持起诉也已经延伸到了民事诉讼的全过程。无论是公益诉讼中的支持起诉,还是私益诉讼中的支持起诉,检察机关支持起诉是一个彰显司法权威、内涵不断丰富、外延不断拓展的诉讼制度,现有的支持起诉的概念受限于“起诉”,已经无法涵盖其内涵与价值。因此建议修改《民事诉讼法》中的“支持起诉原则”为“支持诉讼原则”,如此从逻辑上彻底解决相应制度构建的概念困扰。

### 参考文献:

- [1] 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.



- [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[J]. 人民检察,2022(15):20-26.
- [3] 任重. 论中国民事诉讼的理论共识[J]. 当代法学,2016(3):38-51.
- [4] 章武生,左卫民. 中国司法制度导论[M]. 北京:法律出版社,1994:87-88.
- [5] 张卫平. 中国民事诉讼法立法四十年[J]. 法学,2018(7):43-56.
- [6] 顾培东. 新时代能动司法意涵的理性解析[J]. 法治现代化研究,2024(6):18-32.
- [7] 蔡虹. 民事诉讼法学[M]. 2版. 北京:北京大学出版社,2010:92.
- [8] 陈文曲. 我国民事诉讼基本原则的内在沟通逻辑[J]. 法律科学(西北政法大学学报),2022(4):182-191.
- [9] 张卫平. 民事诉讼处分原则重述[J]. 现代法学,2001(6):89-95.
- [10] 张卫平. 民事诉讼基本模式:转换与选择之根据[J]. 现代法学,1996(6):4-30.
- [11] 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.
- [12] 中共中央印发《关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》[J]. 人民检察,2021(15):3.
- [13] 韩静茹. 民事检察权研究[M]. 北京:北京大学出版社,2018:139.
- [14] 张遂志,刘晓楠. 民事检察支持起诉制度:基础、现状与完善[J]. 辽宁公安司法管理干部学院学报,2022(5):28-32.
- [15] 冯小光,刘霞,腾艳军,等. 民法典实施背景下民事诉讼精准监督研究[M]. 北京:中国检察出版社,2022.
- [16] 刘立斌. 检察机关民事支持起诉范围检视[J]. 中国检察官,2024(13):30-34.
- [17] 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.
- [18] 刘宇晨,陈士莉. 检察机关支持社会组织提起环境民事公益诉讼的困境与突围[J]. 中国检察官,2021(9):58-61.
- [19] 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.
- [20] 赵向华. 论海洋环境民事公益诉讼中的检察机关支持起诉[J]. 江苏海洋大学学报(人文社会科学版),2023(3):36-43.
- [21] 石瑛,郑进,刘丹. 推进民事检察支持起诉工作的建议[J]. 人民检察,2023(7):76.
- [22] 张杰. 检察职能创新视域下民事支持起诉制度研究[J]. 政法论丛,2025(3):32-46.
- [23] 中华人民共和国民事诉讼法配套解读与案例注释[M]. 2版. 北京:中国法制出版社,2015.
- [24] 王炜,张源. 浅谈民事支持起诉制度的细化与完善[N]. 检察日报,2021-05-12(07).
- [25] 段绪朝. 检察机关出庭支持起诉探析. 中国法院网.[EB/OL]. (2006-07-04)[2024-07-21]. <https://www.chinacourt.org/article/detail/2006/07/id/211286.shtml>.
- [26] 肖建国,丁金钰. 检察机关支持起诉的制度功能与程序构造:以最高人民检察院第三十一批指导性案例为中心[J]. 人民检察,2022(1):29-32.
- [27] 冯小光. 以民事支持起诉助力特殊群体权益保护[J]. 中国检察官,2022(6):3-6.
- [28] 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.
- [29] 彭世忠. 民事诉讼法学[M]. 广州:华南理工大学出版社,2008.
- [30] 郑学磊. 检察机关支持起诉的形式化问题及其规制[C]//第三届全国检察官阅读征文活动获奖文选. 2020:938-955.
- [31] 柴发邦. 体制改革与完善诉讼制度[M]. 北京:中国人民公安大学出版社,1991:152.
- [32] 单平基. 民事检察支持起诉的法理基础及其定位[J]. 人民检察,2025(4):24-28.
- [33] 丁霞敏,高嘉澍. 能动司法检察理念下民事检察支持起诉制度研究[J]. 人民检察,2022(S1):1-5.
- [34] 刘拥,李淑敏. 确立检察机关支持起诉制度探析[J]. 人民检察,2009(9):21-25.
- [35] 应勇. 最高人民检察院工作报告[N]. 人民日报,2024-03-16(04).
- [36] 晏崇. 支持起诉原则适用问题研究[J]. 西部学刊,2019(15):66-69.
- [37] 安徽省淮南市大通区人民检察院课题组. 异化与匡正:检察机关民事支持起诉的实践检视[J]. 山西政法管理干部学院学报,2024(3):18-23.
- [38] 顾问,金晨曦. 检察机关支持起诉制度之构建[J]. 法学杂志,2008(4):105-107.
- [39] 最高人民检察院. 2023年全国检察机关主要办案数据[R/OL]. (2024-03-10)[2024-5-8]. [https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbt/202403/t20240310\\_648482.shtml#1](https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbt/202403/t20240310_648482.shtml#1).
- [40] 张灼州. 论检察机关支持起诉与相关法律制度衔接[J]. 新西部(理论版),2014(13):55-56.
- [41] 汤维建. 民事诉讼法学精论[M]. 北京:中国检察出版社,2022.

## Core issue and logical speculation of procuratorial organ supporting litigation: Analysis and optimization oriented towards the construction of a support litigation system

QI Yunbo

(*Law School, The National Police University for Criminal Justice, Baoding 071000, P. R. China*)

**Abstract:** Procuratorate supporting litigation refers to a mechanism whereby, when a subject whose civil rights and interests have been infringed finds it difficult to effectively participate in civil litigation due to fear or insufficient litigation capacity, procuratorial organs support them in initiating civil litigation to safeguard their rights and interests. In recent years, procuratorate supporting litigation has been continuously explored and promoted in civil judicial practice, but relevant controversy has not ceased. The main points of contention are the necessity of procuratorate supporting litigation, the clarity of the case scope, the propriety of participation in court proceedings, and the connection with other procedures. These are also the core issues of building a system of procuratorate supporting litigation. At present, the academic community mainly examines the system from the perspective of procedural justice in civil litigation, questioning whether it disrupts the isosceles triangle structure of litigation, affects the principle of party disposal, and impacts judicial trials. They hold that procuratorate supporting litigation should be restrained, or even eliminated. However, it is insufficient to evaluate the system from this single perspective, instead, it should be discussed in the context of the overall civil litigation model and the reality of civil judicial operations. From the perspective of necessity and propriety, China's civil litigation follows the adversarial litigation model, where the court is in a passive position and the parties bear the obligations of investigation, evidence collection, proof, and making litigation requests. This makes it difficult for parties with insufficient litigation capacity and fear of litigation to exercise their right to sue. Procuratorate supporting litigation can achieve substantial equality in the right to sue, demonstrate judicial authority and justice, maintain the legal order, and is a necessary supplement to the passive judicial model. As for the scope of cases for procuratorate supporting litigation, the current legislation is rather vague. There are issues with procuratorate supporting litigation in public interest litigation cases, such as, wide range, strong professionalism, and academic doubts about the procuratorate's duties. Branches of law should be improved to clear the legal standards for initiating public interest litigation, and a legal assessment mechanism involving the people should be introduced to address the doubts. In private interest litigation, to solve the issues of unclear standards for supporting litigation and vague positioning of procuratorial organs, it is proposed that the criteria of supporting litigation should include weak litigation capacity, fear of litigation, significant impact on local governance, and assessment mechanisms. Regarding the participation method of procuratorial organs, the academic community is wary of procuratorate supervisory power and questions the feasibility of procuratorate participation. However, from the perspective of theory and judicial practice, supporting litigation does not disrupt the isosceles triangle structure. Procuratorate participation helps to clarify the facts and improve the efficiency of the trial, so the procuratorate should be granted the right to participate in court proceedings. From the stages of participation in litigation, the parties' inability to litigate runs throughout the entire litigation process. The procuratorate should decide whether to support the second instance, retrial, and for forced execution based on the existence of the reasons for supporting litigation, to realize the legislative spirit of supporting litigation. Given that the existing concept of supporting litigation is limited to filing and cannot encompass its connotation and value, it is suggested to amend the principle of supporting for filing a lawsuit in the Civil Procedure Law to the principle of supporting litigation, so as to completely solve the conceptual confusion of the corresponding system construction from a logical perspective.

**Key words:** procuratorial organs; support for filing a lawsuit; the litigation model of adversary system; support litigation; institutional building

(责任编辑 刘 琦)