

民事公益诉讼中检察机关支持起诉的适用标准

◆ 肖 柳

(燕山大学, 河北 秦皇岛 066000)

【摘要】2022年3月最高人民检察院发布的《民事检察部门支持起诉工作指引》第一次详细列举了民事公益诉讼中检察机关支持起诉的案件范围,也补充性地进行了兜底性规定。但在实践中,由于作为支持民事公益起诉前提条件的公共利益与私人利益划分不清,导致民事公益诉讼中检察机关支持起诉的适用标准仍不太明确,妨碍了检察机关支持民事公益起诉工作的进行。对此,应明确划分公共利益与私人利益,将支持民事公益起诉做类型化区分。在此基础上,建议检察机关引入“涉诉行为损害公共利益→确有支持起诉之必要→当事人自愿”这一递进式的支持民事公益起诉的适用标准,以便检察机关支持民事公益起诉工作的进行更为顺畅,从而更好地保护当事人的合法权益。

【关键词】检察机关;支持起诉;公益诉讼;公共利益

《宪法》第13条以及《民法典》第117条均将公共利益作为我国对土地以及对公民的私有财产实行征收、征用的前提条件加以规定。尽管这两部法律只涉及土地与私有财产权两个方面的内容。但是却体现了这样一项法律原理,即公权力介入私主体对私人利益单方面克减的目的只能是为了公共利益。基于任何公共利益之外的理由对私人合法权益的单方面克减乃至剥夺都是非法的。同样应适用该原理的情况也出现于民事公益诉讼中检察机关介入支持起诉的过程中。检察机关作为公权力机关看似中立的介入诉权不相平衡的当事人双方,使两方诉讼地位趋于实质平等。但是对于没有被支持起诉的一方带来了诉权上的一定程度上的消极影响,对于此种消极影响,理论界以及实务界都倾向于以是否侵害公共利益为适用支持起诉的前提。在2021年最高人民检察院发布的首次以“民事支持起诉”为主题的第三十一批指导性案例和2022年发布的《民事检察部门支持起诉工作指引》中都将公益诉讼案件中检察机关支持起诉的范围涵盖于损害公共利益之下。目前,形成了公益诉讼和公益诉讼并存的“双轨制”支持起诉模式。但是对于公益诉讼案件支持起诉的适用标准已经有了普遍认可的规定,却忽视了公益诉讼中支持起诉的理论研究。公益诉讼支持起诉在支持起诉案件中占据了80%,在我国民事诉讼中也占据着重要地位。在公益诉讼支持起诉理论缺位的同时,民事公益诉讼中检察机关支持起诉的适用标准界定即“公共利益”“私人利益”的判断标准上仍存在模糊不清的地带,因此后续的公益诉讼制度设计难以形成一致的理论基础。

一、检察机关支持民事公益起诉的前提条件:明确划分公共利益与私人利益

在民事支持起诉领域,若以公共利益受损为前提可以划分为三类:一是公益诉讼案件可以视情况决定支持起诉;二

是公益诉讼案件涉诉行为损害公共利益可以视情况决定支持起诉;三是公益诉讼案件涉诉行为不损害公共利益不能支持起诉。简而言之,可分为公益诉讼支持起诉案件、公益诉讼支持起诉案件以及纯粹私人利益不能支持起诉案件。以上三种案件都以“公共利益”为划分标准,但是作为划分标准的“公共利益”有着内容和范围上的各自不同。“公共利益”作为一个抽象的、具体范围不明确的法律概念,不能将损害公共利益单独作为前提条件,难以有效区分案件类型。因此应当通过类型化的方法在具体情境中确定其实质形态。

(一)公益诉讼支持起诉案件和公益诉讼支持起诉案件的区分

民事诉讼可分为民事公益诉讼和民事公益诉讼两大领域,前者的目的在于维护国家和社会公共利益,后者的直接目的是维护个人利益。检察机关支持起诉来源于1982年《民事诉讼法》第13条。此时,只要权利受到损害即可支持起诉,并没有区分公益和私益。2017年修订后则增设了公益诉讼条款,相关机构或者组织提起诉讼的,检察机关亦存在支持起诉的空间,公益诉讼有了区别于公益诉讼的第一次以法律形式进行规定的制度保障,自此形成了公益诉讼支持起诉和公益诉讼支持起诉并存的支持起诉模式。

在公益诉讼中,当事人的处分权受到严格限制,因此公益诉讼支持起诉案件中的“公共利益”和公益诉讼支持起诉案件中的“公共利益”的范围不尽相同。如果原告是为了请求法院保护不特定多数人的权益,这种情况属于公益诉讼。而当为了保护个体性权益、特定人利益或者集体性利益,即使案件涉及多数人甚至判决影响到多数人的利益,仍属于公益诉讼。

(二)公益诉讼支持起诉案件和纯粹私人利益不能支持起诉案件的区分

私益诉讼支持起诉案件以及纯粹私人利益不能支持起诉案件之间的重要区别在于，两者都涉及私人利益，但是私益诉讼支持起诉案件中的私人利益由于符合特定的条件可以上升为影响公共利益而予以公权力救济。换言之，当今社会，某些私主体权利受到侵害，但是由于某些受侵害主体的特殊性或者是受侵害的程度和范围过大等，其消极影响不再局限于私主体之间，而是扩大到影响社会秩序和公序良俗。在这种情形下，拥有普遍性和公害性的这些私人利益便可转化为公共利益具有支持起诉的前提。而纯粹私人利益不能支持起诉案件由于只涉及诉权平等主体之间的民事纠纷，检察机关不能介入破坏双方之间的平衡关系。那么通过什么样的条件私人利益可以上升为公共利益呢？

德国学者莱斯纳曾经提出多数人的私益在某些情况下可以转化成公益。他认为有三种私益可以升格为公益：第一，是不确定多数人的利益；第二，具有某些性质（品质）的私益，如私人的生命、财产及健康等。第三，对于某些少数的特别数量的私益使之形成公益。第一种“公益”意味着当许多私人利益集合、叠加便可转变为源于私益损害而高于私益的公益问题。不确定多数人的利益或者集体利益在我国由于已经指向公益诉讼支持起诉不能涵盖其中，多个人的利益即群体性纠纷可以作为私益诉讼中支持起诉的条件之一，拟制为公益。第二种“公益”在我国多被公法即刑法和刑事诉讼法采用，在民事支持起诉领域，不附加其他特殊条件的私人的生命、财产及健康由当事人之间平等对抗，公权力不在民事领域对其过多介入。第三种“公益”可以称为少数群体、特殊群体或者弱势群体，如老弱病残群体利益等。此类利益由于涉及公序良俗以及影响社会秩序，可以作为私益诉讼中支持起诉的条件之一。综上所述，笔者认为在群体性纠纷和弱势群体案件中，私益可以转化为公益由检察机关介入进行支持起诉。

在第三十一批五个指导案例中同样以一定的社会影响为基础，涉及弱势群体以及群体性利益。同时在《民事检察部门支持起诉工作指引》中，明确规定的当事人可申请支持起诉的范围中也涉及特殊群体和弱势群体等。笔者通过检索案例发现，除公益诉讼支持起诉外，私益诉讼支持起诉的主体仍是弱势群体以及特殊群体相关案件，如农民工劳务追索劳动报酬纠纷案件、家庭暴力离婚纠纷案件以及老人赡养纠纷案件等。但是问题在于有大量的双方当事人诉权完全平等的简单民事纠纷例如买卖合同纠纷、个人劳务合同纠纷等检察机关也进行了支持起诉，造成了对方当事人的不满。这种支持起诉模式与公益概念是否清晰有很大关联，因此私益诉讼案件支持起诉的标准必须明确加以界定。

二、明确检察机关支持民事私益起诉适用标准的具体路径

（一）涉诉行为损害公共利益

通过对第三十一批指导性案例进行梳理，可以分为两类：（1）弱势群体案件：监护人侵害智力残疾的被监护人财产权案件（检例第122号）、老年人起诉要求成年子女履行赡养义务（检例第123号）、家庭暴力受害人起诉离婚案件（检例第126号）；（2）群体纠纷案件：78名农民工追索劳动报酬纠纷案件（检例第124号）、80名劳动者确认劳动关系纠纷案件（检例第125号）。民事检察部门支持起诉工作指引第9条虽然明确规定了私益诉讼支持起诉的适用案件范围，但是具有一定的局限性。第二、三项属于弱势群体类别，第四项遭受人身损害也一定程度上构成弱势群体。但是司法实践中广泛存在的弱势群体还包含家庭暴力受害者、农民工等都没有予以规定也不包含在范围内。第一项请求劳动报酬、社会保险待遇等没有规定主体。对于劳务纠纷中所发生的争议，不能不分案件情况全部进行支持起诉，应当分类个别化适用，将纯粹的私人利益如个人劳务之间追索劳动报酬排除在外。第9条虽然看似规定得较为详细，但是逻辑混乱，导致司法适用中出现问题。因此，笔者认为应该借助第三十一批指导性案例涉诉行为损害公共利益为前提，将私益诉讼支持起诉的适用案件范围划分为群体性纠纷和弱势群体案件，再以检察机关认为确有必要支持起诉为兜底，以当事人自愿为前提，使支持起诉原则在民事私益诉讼中更具现实可操作性。

1. 群体性纠纷

在群体性纠纷中，各自独立存在的私益在分别受到损害后，根据其存在的共同点，可以归为“同类”，即对独立的个体私益“类型化处理”。在第三十一批指导性案例的第124号和第125号中，都涉及多人的利益。在检例第124号中，78名进城务工人员讨薪。在检例第125号中，安某民等80人向某环境公司提出补办社保登记、补缴社会保险费未果而形成群体性诉求。这些被聚集起来的私人利益形成了群体性的类型化案件，可以上升为公共利益来予以救济。同时由于群体性纠纷案件中利益所涉人数较多，一是众多利益受损，会影响公共秩序安全；二是法律救济成本可能过高，各个私主体之间可能过于分散，力量较小难以统一得到保护。检察机关通过对群体性纠纷案件支持起诉，帮助案件查询证据，协调各方先行予以救济。

2. 弱势群体

扶弱济困是检察机关在民事支持起诉工作过程中一直追求的重要价值导向。原最高检张军检察长在全国检察机关贯彻实施《民法典》工作会议上强调：“对未成年人、农民工、贫困人群等民事主体应通过诉讼维护自己合法权利的，要加大支持起诉力度，体现司法温度。”在最高检第三十一批指导性案例中，当事人涉及智力残疾人、老年人、农民工等弱势群体。检察机关以前述弱势群体作为支持起诉的对

象，促进实质意义上的诉权平等，践行了以人民为中心的司法理念。

支持起诉主体为弱势群体可以分为两类：一是生理弱势，即指先天诉讼能力较低，如老人、未成年人、残疾人等。案件类型主要为孤寡老人起诉子女得到赡养费的，未成年人起诉撤销监护权等。二是社会能力弱势，体现为后天的诉讼能力较弱，包括经济、专业技术等存在较大的差距，使得一方具有明显优于对方的诉讼能力、取证能力，案件类型主要为农民工追索劳动报酬案件。但是需要注意的是，要根据案件情况综合判断，不能单纯通过主体弱势而直接支持起诉。因为在某些案件处于弱势地位的受害者在其他案件中可能处于强势地位。例如在农民工追索劳动报酬案件中农民工处于弱势地位，但是在监护权案件中可能处于强势地位。

除了上述两类案件，还应当以检察机关认为确有支持起诉之必要作为兜底。因为民事案件类型众多，实践情况也复杂多样。以上两类案件难以涵盖所有具有支持起诉适用条件的案件类型，如规定过于狭窄将不利于权利救济。

(二) 确有支持起诉之必要

支持起诉是通过补强诉权平衡诉讼双方诉讼能力的一种有效措施，使双方诉权达到实质意义上的平等。通常情况下，通过其他救济途径仍无效果，通过其他社会组织、相关部门仍无法弥补当事人双方之间的诉权差距时，检察机关才可以支持起诉。《民事检察部门支持起诉工作指引》中第2条、第13条都进行了相关的规定。检察机关作为公权力机关在支持起诉中通过收集证据、协商调解等发挥的作用肯定要明显强于其他社会组织和行政机关等支持起诉主体，但是由于检察机关较其他类型的社会干预力度更强，对于民事双方的诉权影响更大，因此检察机关应保持谦异性。只要其他的救济措施满足了当事人维权的需要，可不予支持起诉。在厘清检察机关支持起诉案件的适用标准上，既要防止什么案件都过度介入，又要避免存在缺乏救济的情况，促使检察

机关发挥兜底保护作用。在第三十一批指导性案例中，都体现着检察机关介入应当保持的谦异性原则。在78名农民工追索劳动报酬纠纷案件(检例第124号)中，对于欠薪行为未构成犯罪的，应当先协调人力资源社会保障部门履尽职责。

(三) 当事人自愿

《民事检察部门支持起诉工作指引》第3条规定，人民检察院办理支持起诉案件，应当遵循自愿原则，尊重当事人的处分权；当事人不同意起诉的，检察机关不能独立启动诉讼程序。在民事公益诉讼中，弱势群体或者群体纠纷当事人提起诉讼时，检察机关支持起诉必须以当事人真实意愿为先。当事人有平等的诉讼权利，有权在法律规定的范围内处分自己的民事权利和诉讼权利，有积极地启动民事诉讼程序、推进程序的权利，同样也有终止程序消极不起诉的权利。公益诉讼当事人即使已有证据证明权利受到损害，都有消极不起诉的权利。支持起诉以承认公益诉讼当事人诉权平等、享有处分权为前提。如果当事人不欲起诉，检察机关也可以通过其他的方式，协调各方，依法履行其他职能来化解纠纷。当其他有关机构、社会组织补强诉权后，仍无法有效救济当事人权利，或者当事人有起诉维权的意思表示，但因为综合案件情况不敢起诉或提起诉讼的确具有较大困难的。检察机关可以在这两种情况下依法支持起诉。

参考文献：

- [1]徐逢祺.论我国公益诉讼中“公益”之厘定[J].北京政法职业学院学报,2017(01):44-50.
- [2]胡建淼,邢益精.公共利益概念透析[J].法学,2004(10):3-8.
- [3]汤维建,王德良.论公益诉讼中的支持起诉[J].理论探索,2021(02):100-107.

作者简介：

肖柳(1999—),女,汉族,河北秦皇岛人,硕士研究生,研究方向:民事诉讼法。