**民事支持起诉制度探究**

黄玉湄[[1]](#footnote-0)

摘要：我国的民事支持起诉制度起源于1982年。尽管制度的诞生距今已有40年历史，但随着近5年来检察机关支持起诉案件办理数量的日益增长以及办案类型的日益丰富，该制度才得到了一定的发展。近两年来，最高人民检察院以及部分省级检察机关就支持起诉工作制定了相关的工作指引、工作意见，发布了指导案例、典型案例，提高了支持起诉工作开展的规范性。但在具体的工作开展过程中，检察机关在支持起诉的案件受理、审查、起诉阶段均面临了一系列的实务困境。通过完善顶层设计、加强衔接配合、提高履职能力、重视宣传引导等方式，解开支持起诉工作的难题，有利于提高群众在支持起诉制度中的获得感与满足感。

关键词：民事支持起诉 私益诉讼 弱势群体 精准支持

民事支持起诉制度由1982年施行的《中华人民共和国民事诉讼法》第十三条确定：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。该制度一直延续至今，除了条文从第十三条调整为第十五条，以及“团体”调整为“社会团体”外[[2]](#footnote-1)，未出现其他变化。由此可见，一个历经40年的条款，经得住岁月的洗礼，在不断磨练中依然历久弥新，一方面证明了民事支持起诉制度具有存在的必要性与时代性，另一方面也证明了该制度从制定至今即因条文过于抽象以及缺乏相关配套具体文件导致其难以完全发挥价值与作用。直到2017年《中华人民共和国民事诉讼法》进行了修订，修订后的第五十五条第二款（即《中华人民共和国民事诉讼法》2021年修订版第五十八条第二款）规定了，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，在符合法律规定的前提下，检察机关可以支持起诉。该条款的出现让民事支持起诉制度有了更坚实的法律依据支撑。但该条款仅针对公益诉讼的情况，对本文所探讨的检察机关对私益诉讼的支持起诉问题，仍然处于探索阶段。

一、制度源起——民事支持起诉制度的基本概况

学者普遍认为我国的民事支持起诉来自于苏联的社会支持起诉制度，理论基础是国家干预理论[[3]](#footnote-2)。在1982年制定《中华人民共和国民事诉讼法》时，我国仍处于计划经济时代，国家干预的色彩仍较强，同时受原苏联民事诉讼法的影响，我国把支持起诉条文写进了民事诉讼法中。尽管支持起诉制度的诞生有其时代背景，但在国家干预色彩逐渐减弱的今天，经过四次修改的民事诉讼法仍保留着这一条款，立法者的反复考量仍作支持的态度证明了它存在的意义。

该制度彰显了检察机关司法为民的价值追求。检察机关作为司法机关，公权力的践行者，以支持起诉人的地位加入到原告的诉讼中，并可以在整个诉讼阶段行使相关职能，在一定程度以及范围内以“国家干预”的方式加入到私益诉讼中，一方面能维护受损害的单位或者个人的合法权益，此处受损单位或个人往往是诉讼中处于弱势的一方。例如被压榨的农民工、被家暴的妇女、被遗忘的老人，他们在经济上、能力上、精神上都难以应付漫长的诉讼，但他们确又只能依靠诉讼保护自己。检察机关的加入更好地保护了起诉人的基本人权，通过适当提供法律咨询、协助收集证据等措施让双方当事人之间真正实现诉权平等，从而提升人民的司法获得感、满足感。另一方面，民事支持起诉能维护国家利益与社会公共利益。对国家利益与社会公共利益的保护并非只能通过行政诉讼、公益诉讼的方式来进行，行政机关以及相关个人提起某些私益诉讼的最终目的也是维护公益。就此类诉讼，检察机关作为支持起诉人加入能够使诉讼更顺利地完成，对人民共享的公益进行了保护。

该制度作为民事检察职能体系的重要组成部分，弥补了检察机关单纯行使民事法律监督职能所出现的问题。民事检察职能是检察机关的四大检察职能之一，主要体现为检察机关对民事生效裁判、调解等结果进行监督、对民事执行活动进行监督以及对民事审判程序进行监督。尽管检察机关对审判程序的监督不必等到诉讼结束才启动，但总的来说，检察机关在民事诉讼、民事执行过程中的监督主要表现为事后监督，若发现需要监督的情况，主要采取的监督措施是提出检察建议、提出抗诉。但有的案件从原告起诉时就决定了由于原告地位、能力的特殊性，其诉权很难得到保障。若检察机关对此类案件仍采用事后监督的方式，滞后性会导致当事人的合法权益难以及时得到保护，社会公平难以得到维护。因此，法律赋予检察机关提前介入民事诉讼的权利，支持起诉成为检察机关发挥民事检察职能的一个重要方式。但这种介入仅仅是一种适当介入，并不能演变为过度干预。检察机关在整个支持起诉的过程中既要充分尊重当事人的意愿，也要充分尊重法院的审判权，积极引导当事人以法律诉讼思维和诉讼行为解决纠纷，同时不能破坏双方当事人的平等对抗。检察机关的参与能有效矫正原被告之间诉讼力量不平衡状态，能让当事人的合法权益以最高效的方式依法得到保障。因此，支持起诉是民事检察职能体系中不可缺少的重要一环。

二、运行现状：民事支持起诉制度运行的基本情况

1982年至今虽已过整整40年，但民事支持起诉制度在近5年来才有所发展，案件办理数、支持起诉数日渐上升，并于近一两年增速翻倍，随着案件数量的增长，制度的价值日趋显现。

（一）全国支持起诉制度运行情况

1982年至 2006 年的高检工作报告，均未提及支持起诉的情况，到2007年，工作报告里提到“一些地方检察院开展了对涉及公益案件的支持起诉、督促起诉工作”；随后，在2010年、2012年、2013年的工作报告里也有少量文字提到了支持起诉的相关情况，主要涉及侵害国家和社会公共利益的案件以及拖欠农民工工资的案件。但在2014、2015年的两年时间内工作报告未再提起支持起诉的相关情况。直到2016年起，工作报告终于连续几年出现了对支持起诉工作的相关内容，反映出全国支持起诉制度的发展趋势有所涉支持起诉案件数量增多、类型更丰富、范围更广等特点。如，2016到2020年期间，报告里所提及的民事支持起诉情况只涉及支持农民工支持（此处不对民事公益诉讼支持起诉情况作讨论）。2020年，所涉情况增加对撤销监护人资格的支持起诉。2021年的工作报告第一次用较长篇幅介绍了支持起诉的工作情况“支持起诉、建议撤销监护人资格758件。对诉讼能力偏弱的老年人诉请支付赡养费、残疾人维权、受家暴妇女离婚、农民工讨薪等案件，依法支持起诉4.4万件，同比上升80.9%。”

除了工作报告反映出来的数据外，最高检于2021 年12 月23 日发布了第三十一批指导性案例（检例第122—126 号）。这是最高检首次以“民事支持起诉”为主题发布指导性案例。发布会的主题是“能动履行民事支持起诉职能，依法保障特殊群体合法权益”，明确表示检察机关支持起诉的目的在于保护特殊群体、弱势群体的合法权益，为检察机关开展民事支持起诉制度提供了有力的指导依据。在发布会上，最高检也公布了一组支持起诉的案件办理数据“2019年受理数量18510件，支持起诉15419件；2020年受理数量32546件，支持起诉24355件；2021年前三季度，受理41966件，支持起诉29303件。”

在指导案例发布后的3个月后，2022年3月23日最高检第六检察厅发布了《民事检察部门支持起诉工作指引》（以下简称“最高检《工作指引》”），该工作指引确定了支持起诉的原则、案件来源、受理条件、结案方式等，并用指引的方式对工作的开展程序用指引的方式进行了规范，为全国检察机关更高效更规范开展支持起诉工作提供了制度保障。

综上，民事支持起诉尽管已存在近半个世纪，但仅在近10年里才开始被运用于实践中，近5年内更是进入了快速发展阶段。实践的过程无疑会产生系列问题，这也倒逼了相关指引、指导案例的颁布，从而通过理论与制度的发展为实践提供更完善的保证。

（二）全省支持起诉制度运行情况

近10年来，广东省三级院的民事支持起诉工作平稳有序向前推进。2013年全省支持起诉案件1204件；2015年共办理434件；2016年共支持起诉212件；2019年受理231件；2020年受理325件；2021年受理817件。从案件受理情况来看，支持起诉工作呈逐年上升趋势，尤其是2021年同比上升151.7%。2022年1-5月，全省检察机关受理支持起诉案件317件，支持起诉248件。[[4]](#footnote-3)支持起诉的范围类型在近年来也日趋变广，如2018年，全省的支持起诉案件已覆盖农民工、残疾人、老年人等弱势群体保护领域，同时在部分案件中，检察机关给予了当事人司法救助。到了2019年，检察机关关注的重点群体已增加了妇女儿童。至于依据保障，广东省人民检察院第六检察部于2021年6月11日发布了《广东省人民检察院关于开展民事检察支持起诉工作的指导意见（试行）》（以下简称“广东省检《意见》”），且于2022年年初发布了一批全省典型案例，为广东支持起诉工作的开展提供了制度支持。综上，相较于全国情况而言，近10年，广东省检察机关对支持起诉工作的重视程度较高，且通过不断地探索扩大了案件覆盖面，给予更多弱势群体保护。

（三）佛山市支持起诉制度运行情况

佛山市检察机关的支持起诉工作开始于2014年，自2014年到2020年间，仅有顺德区人民检察院（以下简称“顺德区院”）开展了支持起诉工作，且类型较为单一，均为支持顺德区道路交通事故社会救助基金管理办公室（以下简称“顺德道交办公室”）追偿其所垫付的赔偿金的民事诉讼。2020年以来，禅城、高明、南海等地的检察机关对支持起诉工作进行了相关探索，在案件数量上有了一定的突破。在今年，佛山各地区检察机关继续发力，特别是顺德区院，其不断在新领域中探索支持起诉案件办理的可能性，如支持老人向孩子诉请赡养费的诉讼、支持行政机关对违约方诉请承担违约责任的诉讼、支持农民工诉请支付被拖欠工资的诉讼、支持妇女因被家暴诉请离婚、人身损害赔偿的诉讼、支持撤销监护人监护权的诉讼等。综上，有了最高检、省检颁布的指引及发布的典型案例的指导与支持，地方检察机关通过自己不断努力拓展线索来源途径，争取在多个领域通过支持起诉维护更多弱势群体的合法权益。

对四级检察机关的支持起诉案件办理基本情况进行分析后，我们不难发现，支持起诉案件数量在逐年稳步上升，案件的支持起诉率、法院支持起诉意见采纳率一直处于较高的状态。案件数量分布地域较为集中，如佛山的支持起诉案件主要由顺德区人民检察院办理，同时，各地案件的办理类型尽管已有所扩展，日渐丰富，但仍较为单一。顶层设计仍较为缺乏，近两年来最高检以及全国部分地区的检察机关制定了相关指引、发布了相关的指导案例，对全国检察机关开展支持起诉工作发挥了重大的指引作用，但其终归为内部指引，难以解决外部衔接等问题。有发展、有问题、有进步，民事支持起诉制度必定会不断优化，更好地发挥出自己的制度优势与价值。

1. 实务困境：民事支持起诉制度运行的难题

多年来民事支持起诉制度被束之高阁，这除了有时代的原因外，制度设计、运行等环节中存在的相关问题也是重要的影响因素，导致了多个地区的检察机关未开展民事支持起诉工作。已“破零”的检察机关则有很多案件只是“流于形式”，如只是简单对原告提交的证据进行审查并作出是否支持起诉的决定。因此，有时会出现以下尴尬局面：部分检察官认为支持起诉人的角色可有可无，无法从案件办理中获得成就感；被支持起诉人无法从案件诉讼过程中获得满足感。

（一）案件受理阶段

1.线索来源渠道不畅通

多年来检察机关支持起诉工作停滞不前的重要原因是无线索可查，无案可办。最高检《工作指引》第八条规定支持起诉案件的来源包括：（一）当事人向人民检察院申请；（二）人民检察院在履职中自行发现的案件线索；（三）有关国家机关、社会团体或其他组织移送；（四）上级人民检察院交办；（五）其他情形。按照此规定，不可否认的是案件来源渠道多，覆盖面广。但在实践操作中，却存在不少难题。

关于当事人主动申请，当事人因对支持起诉职能不熟悉、不了解导致其极少主动向检察机关申请支持起诉。而了解该职能的当事人，也会因主观上存在“检察机关与法律援助机构、与所请的律师等所能提供的‘服务’大体一致或甚至更少，不必增加自己在诉讼过程中的‘程序’、也不必与更多的人进行沟通”等想法望而却步。积极向检察机关申请支持起诉的当事人，大部分都怀揣“检察机关是司法机关，有它对案件进行支持，法院不敢不判”的念想，即在“检察支持起诉可以影响法院审判权”的错误认识下提出申请。上述种种情况的出现，归根到底都与检察机关对其拥有的支持起诉职能宣传较少、宣传不到位有关，导致群众不认识、不了解或者产生了错误认知。另，符合案件受理条件线索的当事人极大部分都是较为弱势的一方，其在参与诉讼中已处于实质上的弱势地位，年龄、知识水平、个人能力等原因也决定了他向检察机关主动提出申请的可能性较低。

关于检察机关在履职中自行发现的案件线索，此处的履职若作狭义解释，可以理解为在履行“四大检察”“十大业务”过程中发现的案件线索。例如，在办理与未成年人有关的刑事案件时发现可以支持未成年提起民事诉讼的情况；在办理公益诉讼案件时发现其他与私益有关的案件线索进行支持起诉等，即民事支持起诉制度的发展是多个部门相互配合、进行联动的结果。在四大检察平衡发展的今天，尽管民事检察已有了自己的半壁江山，但不可否认离四大检察平衡发展的目标还有一定的距离。而支持起诉作为地位较弱的民事检察职能中的一个弱势职能，就此建立“全院”一盘棋的格局，难度较大。

关于有关国家机关、社会团体或其他组织移送的案件线索。法律援助机构、劳动保障部门、司法行政部门、妇女联合会、残疾人联合会、司法局、律师协会、道路交通事故社会救助基金管理办公室、消费者协会、社会上的生态环境组织等单位、组织均有相关线索，但哪类线索适合移送、如何移送、移送后双方乃至多方应如何相互配合等问题均需要通过构建相关机制予以明确，否则，“移送”的做法也会因客观制度、规范的缺失导致“三天打鱼两天晒网”的情况出现。此外，也只有让相关单位、组织了解并体会到检察机关支持起诉的具体作用才能提高其移送线索的积极性与主动性。

关于上级院交办的情形与其他案件来源情形。经调查，上级院交办的支持起诉案件较少，绝大多数地区还不存在此类案件，且上级院交办的前提是自己有相关的案件，其亦受上述当事人申请与自行发现线索的条件限制，只是一个次要的案件来源途径。至于兜底性的其他情形，可包含从社会关注热点、新闻媒体焦点获得线索；从并非案件当事人的群众反映获得线索……在此种情况下，检察机关也会遵循支持起诉的自愿性原则，与可能愿意成为民事诉讼原告的当事人联系，在进行沟通了解其意愿后再引导其向检察机关提出申请，即回归到第一种线索来源途径。

综上，支持起诉的案件来源渠道看似多，但实际上由于检察机关对该工作的重视程度不足等原因导致社会认知度不高、社会影响力较弱、内部外部机制缺乏，致使其能实际获得的案件线索少，案件数量不多。

2.案件类型较单一

支持起诉在过去多出现在农民工请求支付劳动报酬领域，近年来有所扩展。最高检《工作指引》第九条规定了当事人可以申请支持起诉的相关情形，除了劳动报酬外，还涉及社会保险等，而申请的主体一般是诉讼中弱势的一方，例如年老、疾病、残疾人、缺乏劳动能力的人、遭到人身损害的一方，即强调了双方实质诉讼地位的不平等性[[5]](#footnote-4)。就法律关系而言，当事人一般是基于侵权关系提起的诉讼。该条款也是对检察机关依职权发现线索，接受相关组织、单位移送线索的指引，即对受案范围的指引。而广东省检《意见》第四条所列举的民事检察支持起诉工作具体案件范围还明确提到“农民因购买使用农业生产资料遭受损害提起民事诉讼的以及消费者因预收消费款纠纷提起民事诉讼”等情况。[[6]](#footnote-5)结合最高检及各地发布的典型案例，有“因监护人侵害智力残疾的被监护人财产权，智力残疾人诉请赔偿损失存在障碍而请求支持起诉的”、有“老年人依法起诉要求成年子女履行赡养义务的”、有“用人单位未按照国家规定和劳动合同约定及时足额支付劳动报酬的”、有“劳动者要求用人单位补办社保登记、补缴社会保险费未果，请求法院确认劳动关系的”、“有被家暴妇女提起离婚诉讼的”[[7]](#footnote-6)……尽管案件类型在近三年时间里更丰富了，但就案件办理的数量而言，支持农民工追回薪金的案件仍是占比最重的。[[8]](#footnote-7)但在各地，劳动者直接向法院起诉并非是法院近年来受理案件最多的民事诉讼案件。因此，在对丰富案件类型的探索过程中，检察机关还能再发力。

另外，经过对最高检《工作指引》、广东省检《意见》以及相关典型案例的分析，不难发现，绝大多数检察机关支持起诉的对象仍停留在传统意义上的弱势群体上，即社会大众认知上的弱者，老人、儿童、妇女、农民工……视角以及思维的局限性必定会影响支持起诉工作向前推进。如根据社会大众的认知，大企业、大学生、知识产权人等群体肯定不属于弱者的范畴，但在特定条件下，他们也有可能成为“维权能力弱”的弱势群体，因此就有了“在校大学生被套路营销起诉维权的”[[9]](#footnote-8)、有“因知识产权被侵犯诉请保护企业知识产权的”[[10]](#footnote-9)等类型的典型案例。因此，检察机关如何提高敏锐性，更好地延伸支持起诉工作的触角，是该项工作能否取得阶段性进展的关键。

3.受理条件不清晰

最高检《工作指引》第十一条[[11]](#footnote-10)对受理支持起诉案件的条件进行了规定，参照的是《中华人民共和国民事诉讼法》中关于起诉条件的规定[[12]](#footnote-11)。但在《中华人民共和国民事诉讼法》中，有对起诉必须符合的条件进行规定，亦对人民法院针对不同的起诉情况作出了不同处理方式的规定。但最高检《工作指引》并不存在能反映检察机关支持起诉工作特殊性的相应规定，导致其在实践中出现了相关问题。如当检察机关发现当事人所申请的事项存在《中华人民共和国民事诉讼法》第一百二十七条[[13]](#footnote-12)所规定的情形时，人民检察院负责受理案件的部门是否应当向申请人作出释明？这种情况属不属于最高检《工作指引》中形式审查的内容？还是属于受理后终结审查的其他情形？

1. 案件审查阶段

1.支持程度不明确

最高检《工作指引》明确规定了检察机关支持起诉应遵循自愿原则、保障当事人诉讼权利平等、支持人民法院依法独立行使审判权、积极运用多元化解纠纷机制等，并明确规定了其可以向申请人提供法律咨询，协助申请法律援助，协助收集证据，协助申请缓、减、免交案件受理费等。即检察机关的支持方式以“协助”为主。但这个协助具有一定的主观性，导致各地在具体实践过程中存在差异，从而引发了不少问题。一是在协助收集证据的过程中检察机关可以发挥的能动性有多大？就此问题，在广东省检《意见》印发后对相关问题进行解答时提到：“检察机关不得依职权主动代替一方当事人调取证据。但在当事人因客观原因确实无法自行收集且该证据对案件处理结果有重大影响的情形下，检察机关可以依法采取查询、调取、复制相关证据材料等调查核实手段。”为了不破坏双方当事人诉权平衡的结构，检察机关不应过多干预，只能提供“协助”。在顺德区院支持顺德道交办公室追偿其所垫付赔偿金的民事诉讼案件中，检察机关是否应对付赔偿责任的保险公司不履行赔偿责任的原因进行调查？是否应对侵权人、被侵权人、保险公司等主体之间曾经发生过的诉讼情况进行调查等？站在申请人顺德道交办公室的立场，其仅需要把相关利害关系人，如被垫付人、侵权人、相关保险公司作为被告进行起诉即可，提交的证据只要有交警认定的事故责任书以及垫付单据等即可，其无需再进一步查清几个被告之前是否已经有相关诉讼及已经进行了相应的赔偿，法院在审查的过程中会进行相关的调查。此时，作为支持起诉的检察机关，在没有收到申请人主动要求对某个证据进行调查的申请且这个证据会影响所起诉的被告是否应承担赔偿责任（如受害人无责或保险公司已经向受害人进行了赔付等）的情况下，是否应该依职权进行调查？根据广东省检《意见》的规定，答案应该是否定的。但如果不对这个问题进行相关的调查，检察机关就不能发现被支持起诉人所起诉的对象、诉讼请求中存在的问题，对这个诉讼进行支持可能是错误的或者是部分错误的。因该证据不属于当事人客观无法收集的证据，同时，检察机关亦与顺德道交办公室就此问题进行了沟通，顺德区道交办公室认为自己所提交的证据已经足以让法院支持自己的诉讼请求，法院判决哪个被告进行最终的赔付都可以，最重要的是自己所垫付的金额均被法院判决支持即可。顺德道交办公室认为，这种起诉方式亦是对自己最有利的起诉方式，风险较少，若起诉的被告过于精准化，如果出现了错误则会让自己承担败诉的风险。就此，检察机关证据调查工作应如何开展？二是结合上述情况，检察机关在审查过程中发现申请人选择的被告部分有误，经过与申请人沟通其仍坚持，检察机关是否仍应支持起诉？三是作出支持起诉决定的时间未作要求。如，申请人已向法院起诉，法院已立案。申请人此时再向检察机关申请支持起诉，检察机关能否受理？受理后如何开展协助调查取证工作？发现申请人诉讼请求有误或部分有误应该如何处理？上述问题均与检察机关在支持起诉过程中能否把握适度原则、能否有限度地发挥能动性有关。如何更好地让人民具有获得感、满足感有关，是检察机关应该思考的问题。

2.相关程序未规范

最高检《工作指引》、广东省检《意见》，均对检察机关开展支持起诉的程序进行了一定的规范。但对部分司法实践中可能存在的问题，未作相关规定。如，支持起诉是否也会出现中止、延长的事由？是否能对案件作出中止、延长决定？对期限有无要求？又如，对当事人申请检察人员回避的情况是否参照适用《人民检察院民事诉讼监督规则》的规定？因支持起诉工作相较于民事检察的其他具体职能，仍处于未成熟的阶段，故相关的程序规定亦未完善。

（三）案件诉讼阶段

1.诉讼地位不明确

检察机关支持起诉时的角色定位是否时“支持起诉人”？在广东省检《意见》中明确人民检察院派员出席支持起诉案件庭审的，以“支持起诉人”的身份宣读《支持起诉书》[[14]](#footnote-13)，但最高检《指引》中却未对检察机关的定位进行明确。实践中，检察机关在支持起诉中的地位是尴尬的。一是在法院开庭时，检察机关派员出庭的座位通常与原告所列席的位置一致，且部分法院未有“支持起诉人”的位置牌。二是判决书对检察机关地位的认定不一致。通过中国裁判文书网对支持起诉的判决书进行搜索，有的判决书全篇均未提及检察机关[[15]](#footnote-14)支持起诉的情况，有的判决书在原被告到庭情况前通过“某某检察机关认为……因此根据《中华人民共和国民事诉讼法》第十五条的规定支持原告提起本案诉讼“等”字眼说明了检察机关支持起诉的相关情况。[[16]](#footnote-15)三是如果法院作出一审判决后，原告或者被告上诉的，检察机关还能否作为“支持上诉人”、“支持被上诉人”参与到上诉的案件？支持起诉职能是否在一审判决后就完成？如果要继续参与上诉案件，根据检察机关与法院管辖权对应的原则，原支持起诉检察机关是否应与上级检察机关共同参与到案件的办理中？

2.诉讼衔接不畅通

现阶段，法律仅对检察机关提起支持起诉进行了较为笼统的规定，并没有细致的规范对两院在支持起诉过程中的衔接配合问题进行规定。如检察机关按照最高检《工作指引》的规定无需出庭的，是否应以书面形式函告法院？在检察机关有出庭意愿的情况下法院是否要向检察机关发出出庭通知书，检察机关是否应提交派员出庭通知书？相关文书有无作出与送达时间的期限规定？

综上，检察机关在开展支持起诉工作的各个阶段均存在系列问题，这些问题均会影响支持的效果，使支持起诉流于形式。

1. 完善建议：优化民事支持起诉制度的路径

支持起诉制度的有效运行是促进国家体系和治理能力现代化的重要依托，全方位、聚合力、尽全力优化民事支持起诉制度，才能让该制度走出困境，才能让人民群众通过支持起诉获得满足感与幸福感。

（一）完善顶层设计

要破解检察机关支持起诉工作流于形式的难题，完善法律法规以及相关规范指引迫在眉睫。尽管从2021年以来，最高检第六检察部以及部分省级检察机关的民事检察部门就民事支持起诉工作的开展制定了相关的工作指引、工作意见，并通过评选全国典型、全省典型案例指引全国、各省检察机关更好地开展工作。但就仍未解决的问题，我们需要更多外部规范、内部指引予以明确。

1.明确职能定位

首先，各省均要明确检察机关系作为“支持起诉人”开展支持起诉工作的。现尽管已有地区对此进行了明确，但最高检《工作指引》未有相关规定，导致全国未有明确的标准。可以参考最高人民法院、最高人民检察院《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第四条明确检察机关是公益诉讼起诉人的规定，通过司法解释等规范明确支持起诉人的地位。检察机关在开展支持起诉工作时并非单纯的“法律监督机关”，其拥有诉讼“支持者”的地位，才能相应地拥有协助向申请人提供法律咨询，协助申请法律援助，协助收集证据，协助申请缓、减、免交案件受理费等职能。另，由于本文涉及的支持起诉是私益诉讼的支持起诉，应该遵守处分原则和辩论原则，案件是否需要支持起诉严格意义来说是由原告自主决定的，检察机关应完全遵循原告的意愿不能过度进行干预，每一个关键的程序节点都应由原告启动，因此检察机关不属于原告，亦不属于第三人。[[17]](#footnote-16)故定位为“支持起诉人”符合该制度创设的初衷。

其次，完善顶层设计的方式明确检察机关可以以“支持起诉人”的身份支持原告上诉，或在被告上诉的案件中继续支持原审原告作为被上诉人参加到二审案件中。但若案件已进入二审阶段原审原告才递交支持起诉申请的，检察机关不宜受理，现行法律法规并未赋予检察机关“支持上诉权”。上文中所提及的检察机关参与上诉的权力基础是支持起诉权，因在一审阶段，检察机关已行使了相关的支持起诉职能，二审只是该职能的延伸。因此，笔者认为，我们并不能把“支持起诉人”的职能定位扩大至“支持上诉人”。

2.优化办理流程

可以采用丰富最高检《工作指引》等方式，细化检察机关开展支持起诉工作的具体流程。一是细化受理条件，如，对于申请人提起的诉讼不属于民事诉讼受案范围的，应该告知其另行起诉，因为检察机关仅能在民事诉讼领域与公益诉讼领域进行支持起诉；在提起民事诉讼前需要前置程序的，应引导当时人依法向其他机关申请；对本院无管辖权的，不予受理并告知申请人到有管辖权的检察机关申请支持起诉……可以参考《中华人民共和国民事诉讼法》第二编第十二章第一节关于“起诉和受理”的规定以及《人民检察院民事诉讼监督规则》第三章关于受理的规定进一步细化受理条件。二是明确相关程序。关于检察机关支持起诉案件审查期限，现最高检《工作指引》规定为三个月，但未规定审查期限可以中止、延长，现行规定似乎把这个审限规定成不变期间，亦未规定协助申请人调查取证等所需时间可以在审查期限中扣除。笔者认为，随着支持起诉案件类型的多元化，案件必定会更复杂，因此关于支持起诉的期限问题，需要结合支持起诉的特点参考《人民检察院民事诉讼监督规则》第四章第四节关于中止审查的规定，作出必要的规范。与此同时，回避的情形以及相关程序、检察机关需要派员出庭参加诉讼的情况下应遵守的相关程序（包含上诉阶段是否需要上级检察机关共同派员出庭，两级检察机关如何衔接的问题）均应被明确，笔者认为，上述程序规范亦可以参考《中华人民共和国民事诉讼法》以及《人民检察院民事诉讼监督规则》的相关规定。另外，关于当事人是否能在法院立案后才向检察机关申请支持起诉的问题，根据《中华人民共和国民事诉讼法》第十五条以及最高检《工作指引》中“《支持起诉意见书》送达同级人民法院立案部门等”规定，结合检察机关支持起诉的职能较为核心的部分体现在起诉前的提供法律咨询、协助拟订文书、协助调查取证等，暂不适宜对法院已立案的案件进行支持起诉。

（二）加强衔接配合

1.内部加强协作

全院一盘局的格局有利于支持起诉工作的推进。要充分融合“四大检察”的职能优势，实现检察体系内的共享互通。[[18]](#footnote-17)民事部门需要与未检部门加强协作，共同研究开展未成年领域的支持起诉工作。另外，刑事检察部门、行政检察部门以及公益诉讼检察部门在工作的开展中均可能发现支持起诉线索，据此，民事检察部门可以把其余三大检察领域可能会涉及民事支持起诉的罪名、牵涉的行政机关或者社会利益受损的具体情况进行列举并形成清单。当相关部门开展工作的过程中发现清单上的情况则将线索移送至民事部门进行实质审查，此种方式能够提高工作效率，也能使线索的成案率更高。此外，在案件的审查过程中，聚全院合力也能提高支持起诉案件的办理质效。如检察机关在办理“朔州市朔城区人民检察院办理的罗某某等35名农民工欠薪纠纷支持起诉案”[[19]](#footnote-18)的过程中，民事检察部门与刑事检察部门联合开展工作，共赴看守所对被申请人进行引导、劝说……通过两个部门的努力，最终，被申请人委托代理律师向申请人发放了工资，取得了较好的效果。有条件的地区可以探索快速办理机制，如山西省太原市清徐县检察机关就建立健全“三优先、三快速”的办案机制，即“优先受理、优先立案、优先审查”“快速受理审查、快速协作办案、快速司法救助”，民事检察部门与负责受理案件的部门达成了优先快速办案机制，实现了支持起诉的案件质效。

2.外部加强沟通

首先，要加强与法院的沟通并争取用双方协作机制或会议纪要的方式对相关事项予以明确。如就检察机关派员出庭的情况，法院应制作“支持起诉人”的牌子并在庭审过程中悬挂或立在支持起诉人的位置前方；在法院作出的判决书中要体现支持起诉人的地位，在当事人情况中列明支持起诉人是哪个检察机关，同时判决书要体现检察机关的支持起诉意见，可以放置在原告提出的诉讼请求与被告辩称部分的后面。此外，在案件的办理过程中，支持起诉人应就是否申请法院依职权进行调查、是否能作调解等情况及时与法院沟通。此外，支持起诉的案件往往是关乎民生，检察机关与法院立足各自职能更快、更优地审查是其参与社会治理、保障民生的重要方式。因此，法院就检察机关支持起诉的案件应给予重视，争取在保证案件审理质量的情况下快审快办。

其次，要加强与司法局、残联、劳动检察部门、人社局、民政局、法律援助机构部门、消费者协会等单位的沟通，通过共建工作机制，对弱势群体的保护形成多渠道保护，加强检察机关与相关单位关于线索移送、信息共享的工作衔接。适时邀请相关单位参与到案件的调解、和解过程中，聚合力维护弱势群体的合法利益。如顺德区院为建立起日常联络沟通机制，主动与区法院、交警大队、基金办联合签订《关于推进道路交通事故社会救助基金追偿工作的会议纪要》，形成以基金办提出申请，检察院审查决定支持起诉，法院审判、执行，检察监督贯穿始终的一整套支持起诉办案工作流程，确保退赔资金应赔尽赔，快速赔付，让老百姓的“救命钱”得到保障。此外，要建立与监察委的线索移送机制，对在案件中发现的涉及的国家工作人员贪污腐败的线索要及时进行移送。

最后，要就支持起诉案件办理情况向党委、人大、当地政府汇报，争取多方的支持。若支持起诉案件出现了类案的情况，可就社会治理中存在的问题进行汇报，切实为群众“办实事、解难题”。

（三）提高履职能力

1.以内强素质提升案件质量

由于现行法律对民事支持起诉的规定过于原则，相关指引亦未完善，导致实践过程中出现的许多问题无法解决但却又必须解决。检察人员必须要夯实自己的理论基础，以过硬的业务素质以及业务本领审查每一个案件，迎接每一个挑战。检察人员钻研透彻法律规范，并通过集体学习与自学的方式对各地的指导案例进行学习。同时，就案件审查过程中发现的问题，以及是否应作出支持起诉决定等情况提请检察官联席会议讨论。

2.以专项引领拓宽案件范围

 检察机关要突破思维局限，将“弱势”一词作广义的理解，才能延伸案件范围探索的触觉。如，上文提到的“在校大学生被套路营销支持起诉维权案”、“因知识产权被侵犯支持企业知识产权保护案”就属于检察机关突破传统意义对弱势群体的理解，并对其进行支持起诉的成功探索。又如，近年来，部分地区检察机关就教育、保健、美容、健身行业预付款无法退回，商家跑路等情况，以支持起诉专项活动的方式让一批消费者成功追回了预付款，是民事支持起诉的又一成功实践。因此，在社会主义已经进入新时代的今天，我们对弱势群体的理解不能仅停留在身体弱、经济能力弱等特点上，还应该抓住“维权能力弱”这个重要特点，并且把当事人、民营企业受到的侵害已涉及公序良俗，已对法治营商环境造成破坏的情况作为关注的重点，并以专项的形式探索民事支持起诉工作的开展。专项的选取必须以问题频发、涉案人员多作为特征，以作为社会一个或多个群体的普发性问题作为支持起诉案件的切入点，对新领域新范围进行探索，能够提高探索的成功率，亦会提高人民的获得感。

3.以精准支持避免过度干预

检察机关“支持者”的角色决定了其不能进行过度干预，要尊重当事人的意愿，这个原则在最高检《工作指引》以及各地制定的《意见》中都有体现。但尊重当事人的意愿并不能代表检察机关在案件中不能发挥主观能动性，若经过充分的沟通申请人不采纳检察机关关于变更诉讼请求或者更改被告等意见，检察机关可以作出不支持起诉决定，即支持起诉要体现精准性。如，当检察机关对申请人提交的证据进行审查后发现申请人所起诉的被告有误或者应通过补强证据才能确定被告时，应及时与申请人沟通，引导其进行修正并释明错误列举被告的相关风险，若存在该被告与案件无利害关系或者是本案中唯一被告的情况，检察机关应作出不支持起诉决定。但如果是类似上文提及的顺德道交办公室追偿其所垫付的赔偿金的民事诉讼案件，申请人在申请支持起诉的过程中会把所有利害关系人均列为被告，尽管通过经进一步审查可能发现其中一两名被告无需承担责任，但在起诉时申请人调查取证能力有限，为了更好地保护自己的合法权益申请人只能采取这样的起诉方式，此时检察机关应尊重申请人的意见，综合全案现有证据，了解案件最核心的诉讼请求（申请人的核心诉求是所垫付费用被全部判决偿还即可，返还责任在谁并不是最重要的），若案件事实认定清晰，法律适用准确，检察机关应作出支持起诉决定。在检察机关作出决定前，要就部分诉讼请求可能被法院驳回的情况与申请人进行沟通，并在支持起诉案件的审查报告中说明相关情况。在给法院送达《支持起诉意见书》时，亦可就此问题与法院进行沟通。又如，关于检察机关协助调查证据“程度”问题，可能会存在“少一分则不利于保护弱势群体的利益，多一分则有过度干预之嫌疑”。在最高检发布的第三十一批指导案例中，检察机关通过向当地自然资源局了解涉案房屋过户情况[[20]](#footnote-19)、依法询问当事人以及实地走访[[21]](#footnote-20)取得相关证据；在山西省检察机关“支持农民工起诉 助力脱贫攻坚”十大典型案例中，检察机关则与刑检部门联手合作，运用刑事案件相关证据[[22]](#footnote-21)、连同劳动监察部门向农民工展开调查[[23]](#footnote-22)取得相关证据；在广东检察机关发布的民事支持起诉典型案例中，检察机关采取的调查措施有调阅劳动争议仲裁案卷材料以及申请人历年社保缴费记录，走访劳动监察部门了解情况[[24]](#footnote-23)……检察机关“协助”调查的方式具有灵活性。同时，检察机关协助取得的证据通常是案件的关键性证据。笔者认为，对于当事人可以自行收集的证据但未收集的，检察机关应给予当事人提示，若当事人仍不收集导致其存在极大败诉风险的，检察机关也应遵循当事人的意见，针对具体的案件亦可因为证据不足导致事实认定不足作出不支持起诉决定。若当事人因客观原因确实无法自行收集的而证据属于本案的必备证据，检察机关应依职权进行调查。但如果不涉及公序良俗、营商环境等情况的，仅是私益的情况，在调查前也应该征得当事人的同意。如果当事人不同意，检察机关不宜启动调查程序，涉及公共利益保护、社会利益保护等情形除外。同时，在调查时，必须要把握“尺度”，以不影响法院的独立审判权为原则。

综上，笔者认为检察机关在具体开展支持起诉工作时，应把握尺度，注意分寸，以“协助者”、“提供咨询者”等身份参与到案件的办理中。检察机关在必要时可以依职权启动调查程序，但在不涉及社会公共利益、国家利益、社会公序良俗等情况下，启动调查必须征得当事人的同意。除此外，检察机关与申请人的身份地位均有所不同，其不能将自己放在起诉人的角度进行起诉。起诉人可以任意处分自己的权利，但检察机关作为公权力机关，在与起诉人进行了充分沟通以及对全案进行了细致审查后，作出的决定应当是精准的，毕竟起诉人在没有检察机关的支持下也能向法院提起诉讼。

4.以多元途径体现办案初心

最高检《工作指引》明确了检察机关在开展支持起诉工作中，可以运用引导当事人和解[[25]](#footnote-24)、听证[[26]](#footnote-25)、派员参与调解[[27]](#footnote-26)等方式优化案件办理的效果，切实为民办实事。多措并举，将矛盾化解的工作贯穿始终，是有效节约司法资源，践行新时代“枫桥经验”的重要体现。如在部分家庭纠纷案件中，调解、和解可能比诉讼、判决更有利解开当事人的心结。在江西省南昌市青湖区检察机关办理的韩某某、万某某与胡某平赡养纠纷支持起诉典型案例中，检察机关通过加强对双方当事人的释法说理，协同法院、镇司法所、村委会有关人员进行调解，最终法院作出民事调解书。此外，在办理案件的过程中，如果发现司法救助的线索民事检察部门应及时将司法救助部门进行审查，符合救助条件的，检察机关应及时作出司法救助。在结案后，还要通过电话回访、实地回访等途径巩固办案成效。在最高检指导案例第123号赡养费纠纷支持起诉案中，检察机关认为家庭关系修复的案件可能会引发新的矛盾产生，不能一诉了之，要持续进行关注，“回头看”具有必要性。当检察机关在审查同类系列案件中发现社会治理工作存在问题的，可以向有关单位和部门提出改进工作、完善治理的检察建议[[28]](#footnote-27)[[29]](#footnote-28)。

5.以实施监督实现办案效果

在作出支持起诉决定，被支持起诉人向法院起诉后，检察机关应采用“支持+监督”的模式继续参与到案件的办理中。此时的检察机关要运用法律监督权力对法院的民事裁判结果、民事审判程序进行监督，在案件判决后，还要对法院的执行活动进行监督，确保案件效果得以实现。

（四）重视宣传引导

检察机关应积极对外宣传，并将弱势群体作为对外宣传的重点人员，通过微信公众号、微博、单位官方网站、各类普法活动、派发宣传册、借助电视、电台、报刊杂志等媒体的多种方式对支持起诉职能、支持起诉工作开展情况与相关成果、突出案例等进行宣传。以扩大支持起诉的社会影响力为目标，结合案件办理的类型了解弱势群体被侵权的高发区，以送法进工厂、进学校、进村居等方式引导弱势群体依法维护自己的权利。

参考文献

[1]柴发邦，《体制改革与完善诉讼制度》，中国人民公安大学出版社1991年版，第160页。

[2]徐清、徐德高，《检察机关支持起诉面临的困境分析》，《人民检察》2007年第20期，第15页。

[3]胡晓煜，《社会保险争议民事支持起诉的正当性检视》，《中国检察官》2022年03下期（经典案例第6期，总第384期），第17页。

[4]陈刚，《支持起诉原理的法理及实践意义的再认识》，《法学研究》，2015年第5期，34页。

[5]田平安主编，《民事诉讼法原理》，厦门大学出版社2015年版，第152页。

[6]新堂幸司，《新民事诉讼法》，林剑锋译，法律出版社，2008年，第567页。

1. 黄玉湄，佛山市顺德区人民检察院五级检察官助理。 [↑](#footnote-ref-0)
2. 《中华人民共和国民事诉讼法》（2021年修订）：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。 [↑](#footnote-ref-1)
3. 柴发邦：《体制改革与完善诉讼制度》，中国人民公安大学出版社1991年版，第160页。 [↑](#footnote-ref-2)
4. 2013年到2018的数据来源于广东省人民检察院第六检察部历年印发的年度工作总结。2019年至今的数据由广东省人民检察院第六检察部提供。在2014、2017、2018年的年度工作总结中没有关于支持起诉办案数的论述，但有关于当年支持起诉开展具体情况的论述。 [↑](#footnote-ref-3)
5. 《民事检察部门支持起诉工作指引》第九条规定了当事人可以申请支持起诉的情形有：（一）请求劳动报酬、社会保险待遇等；（二）因年老、疾病、缺乏劳动能力等不能独立生活或生活困难，请求给付扶养费、赡养费的；（三）残疾人的人身权利、财产权利或其他合法权益遭受侵害，提起诉讼确有困难的；（四）因遭受人身损害，提起诉讼确有困难的；（五）确有支持起诉必要的其他情形。 [↑](#footnote-ref-4)
6. 《广东省人民检察院关于开展民事检察支持起诉工作的指导意见（试行）》第四条规定，民事检察支持起诉工作主要适用以下案件范围:

（一）劳动者因追索劳动报酬、社会保险金等劳动纠纷提起民事诉讼的；

（二）未成年人、老年人、残疾人等因追索抚养费、赡养费、养老金、抚恤金、最低生活保障金提起民事诉讼的；

（三）被侵权人因人身损害赔偿纠纷提起民事诉讼的；

（四）农民因购买使用农业生产资料遭受损害提起民事诉讼的；

（五）消费者因预收消费款纠纷提起民事诉讼的；

（六）其他确有必要支持起诉的情形。 [↑](#footnote-ref-5)
7. 上述五个案例来自于最高检发布的第三十一批指导案例。 [↑](#footnote-ref-6)
8. 参考最高人民检察院近几年的工作报告、广东省人民检察院第六检察部近几年的工作报告、江苏省检察机关民事检察支持起诉工作新闻发布会上发布的情况、山西省检察机关“支持农民工起诉 助力脱贫攻坚”十大典型案例新闻发布会上发布的情况、安徽省“加大支持起诉力度 传递检察温度”新闻发布会上发布的情况得到结论。 [↑](#footnote-ref-7)
9. 安徽省支持起诉典型案例。 [↑](#footnote-ref-8)
10. 上海市支持起诉典型案例。 [↑](#footnote-ref-9)
11. 《民事检察部门支持起诉工作指引》第十一条：人民检察院受理申请支持起诉案件，应当符合下列条件：

（一）申请人与本案有直接利害关系；

（二）有明确的被申请人；

（三）有具体的请求和事实、理由；

（四）属于本院管辖范围。 [↑](#footnote-ref-10)
12. 《中华人民共和国民事诉讼法》第一百二十二条：起诉必须符合下列条件：（一）原告是与本案有直接利害关系的公民、法人和其他组织；（二）有明确的被告；（三）有具体的诉讼请求和事实、理由；（四）属于人民法院受理民事诉讼的范围和受诉人民法院管辖。 [↑](#footnote-ref-11)
13. 《中华人民共和国民事诉讼法》第一百二十七：人民法院对下列起诉，分别情形，予以处理：　（一）依照[行政诉讼法](http://10.44.100.174/FullText/fulltext_form.aspx?db=chl&gid=5113165&ix=1&w=H4sIAAAAAAAEAGNgZGBg+A8EIBoEeJiAhI1zTmaYqY5CWGpRcWZ+nq2hngEI6ig4l+aUlBal2uallpYUJeboKASUJuVkJnunVobkZ6fm2eaV5uSwgozSBpug55yfm5uf55yTWFysF5xalJmYE5BYlJirHZyaWJScER9cUlSaXMIGVM/hkliSmJRYnMoanpFalMoSnF9Uwg40tjy/KIXds9i9KL+0gNOzOLg0NzexqJIRCBgYGBlBbmVjBhLMyRk5bCxAhvWzqR1Pu2Y/37X8acdq2whHA0NVhcS8FAUFjWebp75Y3vJsQfvLRTNs1VWfbZj4ZFf3i/WdL9btAUqpqmsqsLECDeDVfdo/javascript:SLC(297380,0))的规定，属于行政诉讼受案范围的，告知原告提起行政诉讼；（二）依照法律规定，双方当事人达成书面仲裁协议申请仲裁、不得向人民法院起诉的，告知原告向仲裁机构申请仲裁；（三）依照法律规定，应当由其他机关处理的争议，告知原告向有关机关申请解决；（四）对不属于本院管辖的案件，告知原告向有管辖权的人民法院起诉；（五）对判决、裁定、调解书已经发生法律效力的案件，当事人又起诉的，告知原告申请再审，但人民法院准许撤诉的裁定除外；（六）依照法律规定，在一定期限内不得起诉的案件，在不得起诉的期限内起诉的，不予受理；（七）判决不准离婚和调解和好的离婚案件，判决、调解维持收养关系的案件，没有新情况、新理由，原告在六个月内又起诉的，不予受理。

 [↑](#footnote-ref-12)
14. 《广东省人民检察院关于开展民事检察支持起诉工作的指导意见（试行）》第十三条：人民检察院派员出席支持起诉案件庭审的，以“支持起诉人”的身份宣读《支持起诉书》，如有调查核实的材料，应向法庭出示和说明。 [↑](#footnote-ref-13)
15. 如顺德区人民法院作出的（2021）粤0606民初25330号民事判决书。 [↑](#footnote-ref-14)
16. 如顺德区人民法院作出的（2021）粤0606民初25728号民事判决书。 [↑](#footnote-ref-15)
17. 徐清、徐德高：《检察机关支持起诉面临的困境分析》，载《人民检察》2007年第20期。 [↑](#footnote-ref-16)
18. 胡晓煜：《社会保险争议民事支持起诉的正当性检视》，载《中国检察官》2022年03下期（经典案例第6期，总第384期），第17页。 [↑](#footnote-ref-17)
19. 山西省检察机关“支持农民工起诉 助力脱贫攻坚”十大典型案例之一。 [↑](#footnote-ref-18)
20. 见李某滨与李某峰财产损害赔偿纠纷支持起诉案（检例第122号）。 [↑](#footnote-ref-19)
21. 见胡某详、万某妹与胡某平赡养纠纷支持起诉案（检例第123号）、安某民等80人与某环境公司确认劳动关系纠纷支持起诉案（检例第125号）。 [↑](#footnote-ref-20)
22. 见朔州市朔城区人民检察院办理的罗某某等35名农民工欠薪纠纷支持起诉案。 [↑](#footnote-ref-21)
23. 见大同市平城区人民检察院办理的袁某才等218名农民工欠薪支持起诉案。 [↑](#footnote-ref-22)
24. 见刘某等人追索劳动报酬纠纷支持起诉系列案。 [↑](#footnote-ref-23)
25. 《民事检察部门支持起诉工作指引》第十四条 人民检察院办理民事支持起诉案件，可以向申请人提供法律咨询，协助申请法律援助，协助收集证据，协助申请缓、减、免交案件受理费等；当事人有和解意愿的，可以引导当事人自行和解。 [↑](#footnote-ref-24)
26. 《民事检察部门支持起诉工作指引》第十六条 人民检察院办理支持起诉案件，可以结合案件具体情况，根据《人民检察院审查案件听证工作规定》，组织有关当事人听证。 [↑](#footnote-ref-25)
27. 《民事检察部门支持起诉工作指引》第二十一条第三款 人民法院组织调解的，人民检察院可以根据情况派员参与。 [↑](#footnote-ref-26)
28. 《人民检察院检察建议工作规定》第十一条：人民检察院在办理案件中发现社会治理工作存在下列情形之一的，可以向有关单位和部门提出改进工作、完善治理的检察建议：
　　（一）涉案单位在预防违法犯罪方面制度不健全、不落实，管理不完善，存在违法犯罪隐患，需要及时消除的；
 　（二）一定时期某类违法犯罪案件多发、频发，或者已发生的案件暴露出明显的管理监督漏洞，需要督促行业主管部门加强和改进管理监督工作的；
 （三）涉及一定群体的民间纠纷问题突出，可能导致发生群体性事件或者恶性案件，需要督促相关部门完善风险预警防范措施，加强调解疏导工作的；
　　（四）相关单位或者部门不依法及时履行职责，致使个人或者组织合法权益受到损害或者存在损害危险，需要及时整改消除的；
　　（五）需要给予有关涉案人员、责任人员或者组织行政处罚、政务处分、行业惩戒，或者需要追究有关责任人员的司法责任的；
　　（六）其他需要提出检察建议的情形。 [↑](#footnote-ref-27)
29. [↑](#footnote-ref-28)