

# 支持起诉原则的法理 及实践意义再认识

陈 刚 \*

---

**内容提要：**我国现行民事诉讼法第15条规定的支持起诉原则，源于苏联法上的社会干预诉讼制度。当下，我国处于社会转型时期，传统国家干涉主义下的社会干预诉讼理论已不适应新时期的发展要求，支持起诉原则也因此的法理依据上面临转型的必要。但是，在制度设计和功能定位上，我们不应以苏联法已经过时为理由而拒绝参考之。从法系意识论而言，一方面，我们要学习和借鉴苏联于诉讼制度和实体制度两个方面有机统一的立法经验，科学地建构我国保护国家财产、集体财产、公共利益不受侵害的社会参与诉讼制度。另一方面，不能简单地盲从和照搬苏联法，而是要立足于国情和社会发展现实，通过理论创新和制度创新，构建符合现代法治精神的中国特色社会参与诉讼制度。

**关键词：**社会干预 支持起诉 公益诉讼 社会管理参与权

---

我国现行民事诉讼法（2012年）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。”此项规定是对1982年《中华人民共和国民事诉讼法（试行）》第13条的沿用，它作为我国民事诉讼法规定的一项基本原则，通常被称作支持起诉原则。制度是历史的产物。从法系意识上考察，我国民事诉讼法规定的支持起诉原则，是对前苏东社会主义国家民事诉讼法奉行的社会干预主义（指导思想）的借鉴及本土化，亦即具有中国特色的社会干预主义诉讼原则。然而，出于社会转型、苏联解体以及其他诸般原因，自20世纪90年代以后，我国民事诉讼法释义书、教科书等，几乎都对支持起诉原则的法理依据持缄默态度，其立法宗旨及意义也随之变得“飘渺”起来。此种避谈支持起诉原则法理基础的消极做法，如今已为我们正确认识和适用该原则带来诸多贻害。例如，一些学者以民事诉讼法第15条

---

\* 华东政法大学外国法与比较法研究院研究员。

为依据,主张建设人民检察院的支持起诉制度;甚至检察部门也以该条为依据,开展支持起诉业务。<sup>[1]</sup>毋须讳言,以民事诉讼法第15条为依据推奉人民检察院支持起诉的观点,在法理上可谓“张冠李戴”,因为这种观点既混淆了国家干预和社会干预在法理上的区别,也误读了立法者的立法宗旨。再例如,1982年民事诉讼法的起草者们囿于历史背景所限,没有明确规定支持起诉原则的具体实施办法,加之社会转型期间对于当事人主义诉讼理念的偏重,以致当下学界已不“习惯”甚至拒绝运用社会干预法理讨论如何利用民事诉讼保护国家利益、社会利益、公共利益的问题,或拒绝以社会干预法理作为相关制度之建立健全的理论支撑。

尽管社会干预主义是社会主义国家民事诉讼的特质之一,支持起诉原则是我国民事诉讼法对社会干预主义的具体化和本土化,但自1982年民事诉讼法确定该原则至今,学界对之研究成果十分有限,数量上远远落后于对民事诉讼其他问题的研究。造成此种现状的原因较多,其中,立法过于原则而不具可操作性,随社会转型而来的民事诉讼理念上的转变,因比较法不发达而缺乏对苏联法尤其是当下俄罗斯民事诉讼法的深入了解和把握,可谓主要原因。笔者根据手头掌握的文献资料发现,目前,我国学界有关支持起原则的研究成果,除教材、讲座、辞典类书著所包含的内容外,就专论而言,以发表时间先后为序的代表性论文如下:陈彬、覃东明的《关于建立我国支持诉讼制度的构想》(《政法学刊》1986年第3期);何文燕的《调解和支持起诉两项民法基本原则应否定》(《法学》1997年第4期);陈文曲、伍贤华的《略论支持起诉原则的缺陷与出路》(《长沙铁道学院学报(社会科学版)》2002年第4期);蒋集跃、梁玉超的《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)等。在这些论文中,除陈/覃文主张应当完善及发展支持起诉原则外,余者都在不同程度上对支持起诉原则表达了否定态度。另外,刘家兴的《民事诉讼中的“社会干预人”》(《法学研究》1981年第4期)以及刘涌针对该文撰写的《也谈民事诉讼中的“社会干预人”——与刘家兴同志商榷》(《法学研究》1982年第1期),虽然都是发表于1982年民事诉讼法颁布之前的论述,但其中有关民事诉讼中社会干预主义尤其是我国民事诉讼法应否设立社会干预人制度的讨论,对于我们今天深入了解现行法上支持起诉原则之成因以及我国与前苏东社会主义国家于此方面立法上之异同,有着十分重要的参考意义。

上述论文因写作目的所限,或者参考文献、立法资料难以收集等原因,在有关苏联民事诉讼法上社会干预主义及其制度设计的介绍及解读方面,以及有关我国民事诉讼法关于社会干预主义及其制度设计的立法经纬之介绍方面,都为写作本文留下了相当空间。本文将运用笔者倡导的法系意识论之研究方法,<sup>[2]</sup>阐述苏联法上社会干预主义的法理及制度设计以及社会干预主义之本土化的支持起诉原则之立法经纬。

[1] 2014年9月26日,《检察日报》第2版刊登了《修改后民诉法实施以来民事检察监督典型案例》一文。该文就江苏省某市人民检察院环境公益诉讼支持起诉案的典型意义指出:以民事诉讼法第15条为依据,“检察机关出庭支持起诉,强化了起诉力度,维护了司法公正,保证了案件取得良好法律效果和社会效果”。

[2] 有关法系意识论在我国民事诉讼法学研究中的作用及意义,参见拙作《中国民事诉讼法现代化百年进程中的法族意识》,载江伟主编:《比较民事诉讼法国际研讨会文集》,中国政法大学出版社2004年版;拙作《法系意识在民事诉讼法学研究中的重要意义》,《法学研究》2012年第5期。

## 一、苏联民事诉讼法上的社会干预

### （一）社会干预之立法经纬

国家对民事诉讼实行干预主义，是社会主义国家民事诉讼的固有特质。作为其具体体现，就是在民事诉讼中实行国家干预和社会干预。民事诉讼的国家干预，是指法院和检察院依职权对民事诉讼活动进行干预。就法院而言，其主要体现是在适用法律和认定事实方面不受当事人的处分权和辩论权之约束；就检察院而言，是指检察院依据法定的检察监督职能（прокурорский надзор，我国法律将之译为“法律监督”）提起或者参与民事诉讼。与此相对，民事诉讼的社会干预是指国家机关、社会团体和公民等为了保护他人的权利及权益，依据法律规定提起或者参与民事诉讼。虽然各社会主义国家民事诉讼在这两种干预的具体制度设计上有所不同，但法理依据同源，即都是由来于列宁关于社会主义民法性质的著名论断：“在我们看来，经济领域的一切都属于公法范畴，而不是什么私人性质的东西。……因此必须：对‘私法’关系更广泛地运用国家干预；扩大国家废除‘私人’契约的权力；不是把罗马法典，而是把我们的革命的意识运用到‘民事法律关系’上去……”。〔3〕列宁的这一著名论断出自1922年2月22日写给德·伊·库尔斯基的信件《关于司法人民委员部在新经济政策条件下的任务》，它集中体现了列宁在实行新经济政策期间针对苏俄司法机关的工作任务所提出的总体要求，旨在强调苏俄在新经济政策下容许的资本主义不是自由资本主义，而是国家资本主义。

列宁的上述著名论断，对于苏俄在新经济政策期间开展的大规模立法活动于指导思想起到了决定性作用。众所周知，苏维埃政权在始建之时，曾通过颁布一系列的法令，废除旧法制，建立新型的革命法制。但是因时局变化，1921年3月，苏俄布尔什维克党第十次代表大会通过了由战时共产主义过渡到新经济政策的决议。新经济政策的目的是为了化解国内严重的经济困难和政治危机，实质上是利用市场和商品货币关系发展经济，通过改善和巩固工农联盟，将苏俄由一个小农占优势的新生国家逐步过渡到社会主义。在新经济政策下，民事流转关系得到了迅速扩大和发展。为了适应这一经济体制转型与时代发展的需要，苏俄在总结此前革命法制的经验以及充分汲取列宁上述法律思想的基础上，开展了包括经济立法在内的大规模立法活动，并于1923年制定了世界上首部体现社会主义特质的民事诉讼法典——《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国民事诉讼法典》（Гражданско-процессуальный кодекс РСФСР）。这部法典因在整体上体现着国家对民事诉讼的干预主义思想，从而与推奉自由主义的资本主义国家民事诉讼立法在特质上泾渭分明。1923年苏俄民事诉讼法典中规定了诸多体现国家干预色彩的条文。例如，法院为了贯彻客观真实原则，可以依据“审理时发现之情事，超过原告请求数额之范围而为判决”；〔4〕检察官为了维护国家和劳动群众之利益，“得提起诉讼，及于诉讼程序任何时期，参加任何案件为当事人”。〔5〕

〔3〕《列宁全集》第42卷，中共中央编译局编译，人民出版社1987年版，第427页。

〔4〕1923年苏俄民事诉讼法典第179条。译文引自藩国艾、徐基福合译：《苏俄民事诉讼法典》，大东书局1950年印行，第37页。

〔5〕1923年苏俄民事诉讼法典第2条。

不过,该法典中涉及社会干预的规定甚少,也未对社会干预和国家干预的条款加以明确区分。例如,该法典第2条之一规定:“要求父母抚养子女之案件,法院得因父母、监护人、民事登记处职员之告诉,以及依职权、或检察官、保护母性及儿童机构职员、孤儿院职员或职业团体职员之告诉,而开始诉讼程序。”按照此条规定,对于涉及子女抚养问题的案件,为了保护子女的合法权利及利益,不仅检察官可以提起诉讼,而且对于未成年人负有保护职责的机关之工作人员,也可以依职权提起诉讼。从法理上分析,此条前半段有关检察官提起民事诉讼的规定,在性质上属于国家干预;而后半段有关法定机关公职人员提起民事诉讼的规定,则属于社会干预。

通过查阅汉译苏联民事诉讼法教科书发现,在1961年12月《苏联和各加盟共和国民事诉讼法纲要》(Основы гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик)出台之前,以及在1964年苏俄依据该纲要对1923年苏俄民事诉讼法典进行全面修订之前,苏联民事诉讼法教科书中不曾写有社会干预的专章,而只写有贯彻国家干预的检察机关参与民事诉讼之专章。<sup>[6]</sup>换言之,苏联民事诉讼法教科书将国家干预与社会干预明确区分专章加以阐释的做法,大致始于1961年民事诉讼法纲要颁布之后。其中的原因,本文以为,由于苏联是以制定民事诉讼法纲要为契机,才开始在立法上明确规定国家干预和社会干预的条款,与此相应,苏联民事诉讼法教科书也是从这一时期开始对两种干预各设专章加以阐释。关于苏联民事诉讼法纲要对国家干预和社会干预加以明确区别的原因,笔者从现有的汉译苏联法文献中尚未查找到确定说法,不过却通过查阅日译苏联法文献发现如下线索。

1962年1月,时任苏联最高法院民事庭庭长的柏尔金在苏联时期最具权威的法学期刊《苏维埃国家与法》上,就苏联民事诉讼法纲要的立法过程和宗旨发表了题为《关于〈苏联和各加盟共和国民事诉讼法纲要〉》的专论。<sup>[7]</sup>柏氏在该文中指出:在苏联民事诉讼法纲要出台之前,各加盟共和国的民事诉讼立法对于确立社会主义法制发挥了巨大作用,但是在苏联全面建设共产主义的新的历史条件下,十分有必要对包括民事诉讼在内的各个领域的立法进行根本性改革与完善。而在民事诉讼法中规定劳动组织和社会团体为了保护他人的权利及权益可以提起或者参与民事诉讼,也正是为了贯彻落实苏共第二十二次代表大会的决议以及苏共新党章所提出的要求。但是,柏文中没有就社会干预立法究竟是对上述两个文件中的何种具体指导思想及精神的贯彻落实作出详细交待。

笔者查阅了苏共第二十二次代表大会的决议以及苏共新党章等文献,试作解读如下。苏共在1961年10月召开的第二十二次代表大会上,通过了新的《苏联共产党纲领》,同时还在大会决议中提出,苏联已经取得了社会主义的完全和最终胜利,现在开始进入全面展

[6] 例如,在1952年C. H. 阿布拉莫夫撰写的《苏维埃民事诉讼》(中国人民大学民法教研室译,中国人民大学出版社1954年版)和克林曼撰写的《苏联民事诉讼法概论》(张文蕴译,人民出版社1951年版)、《苏维埃民事诉讼》(王之相、王增润译,法律出版社1957年版)中,对社会干预都未设专章介绍。但是,在阿·阿·多勃罗沃里斯基主编的《苏维埃民事诉讼》(李衍译,法律出版社1985年版)中,分别以第六章“苏维埃民事诉讼中的检察长”和第七章“为保护他人权利的国家管理机关、工会、团体、企业、组织和个别公民参加苏维埃民事诉讼”,阐述了国家干预和社会干预的内容。

[7] [苏联]ペ・イ・ベルジン:《ソ連邦及び加盟共和国民事訴訟の基礎承認について》(原文载《苏维埃国家与法》1962年第1期,第12页以下),[日]宫崎昇译,载日本法务大臣官房司法法制调查部编:《法務資料》第419号,1974年,第206页以下。

开共产主义社会建设时期。于此背景下，苏联为了适应“全面展开共产主义社会建设时期”的发展需要，开始着手对“取得社会主义的完全和最终胜利”之前的法律进行全面修改与完善，而民事诉讼法纲要也正是为了回应这一时代要求而出台的全苏民事诉讼基本法。就民事诉讼中的社会干预主义而言，苏共在这次大会决议中指出，要充分加强国家监督和社会监督，保障全体公民积极参加国家管理。<sup>〔8〕</sup>为了落实决议的这一精神，苏联在民事诉讼法纲要第6条第3项中规定，法院应当根据社会干预人的起诉开始民事诉讼程序，即“对于法律规定为了维护他人的权利及利益而向法院提出申请的情形，应当根据国家管理机关、工会、国家事业单位、企业、集体农庄以及其他合作社组织与社会团体或个别公民的申请”。同时还以第30条规定：“在法律规定的情况下，国家管理机关、工会、国家事业单位、企业、集体农庄以及其他合作社组织与社会团体或个别公民，为了保护他人的权利和法律所保障的利益，可以提起诉讼。”通过上述两条，民事诉讼法纲要明确规定了社会干预原则及制度。需要指出，第6条第3项和第30条在行文上似乎没有区别，但两者的立法目的却各有所指。第6条的立法宗旨在于贯彻处分原则，确切地说，是旨在贯彻社会主义民事诉讼的处分原则，亦即法院必须依据当事人以及起诉人（包括检察院、社会干预人）的起诉，才可以开始诉讼程序；而第30条的立法目的是为了确定民事诉讼中社会干预人的适格条件及范围。综上所述，民事诉讼法纲要明确规定社会干预原则及相关制度，是为了贯彻落实苏共第二十二次代表大会决议以及苏共新党章所提出的加强社会监督、保障全体公民积极参加国家管理的指导思想及精神。

在苏联法律体系中，民事诉讼法纲要对于各加盟共和国的民事诉讼立法具有“ОСНОВЫ”（俄文意为“原理、原则、基本理论”，汉译为“纲要”）的效力及意义。按照《苏联关于批准苏联和各加盟共和国民事诉讼法纲要的法律》（1961年12月8日）之规定，各加盟共和国的民事诉讼立法必须符合民事诉讼法纲要的精神。<sup>〔9〕</sup>由此，苏俄按照民事诉讼法纲要的要求，对1923年苏俄民事诉讼法典进行了相应修改，并于1964年颁布实施了新的苏俄民事诉讼法典。<sup>〔10〕</sup>同时，该法典还仿效民事诉讼法纲要的做法，就社会干预原则和制度作出明确规定。对此，苏联学者卡里斯特拉特巴在《苏维埃国家与法》1964年8月号上发表了专论《关于俄罗斯共和国民事诉讼法典》，这里撮述如下：1964年苏俄民事诉讼法典是对民事诉讼法纲要的发展和具体化，它以贯彻职权干预思想为基本原则，其特色在于，不仅依据法院、检察院等司法专职机关的主动权，还依据一定范围内的国家机关、社会团体甚至是公民个人的主动权，以实现主观性民事权利的保护；作为民事诉讼法纲要第6条、第30条的具体化，苏俄民事诉讼法第4条和第42条规定，国家机关、社会团体及公民为了保护他人的权利以及受法律保护的利益，可以向法院申请开始诉讼以及参与诉讼，并且在诉讼中享有广泛的诉讼权利。<sup>〔11〕</sup>

〔8〕 有关苏共第二十二次代表大会决议中加强国家监督、社会监督和保障全体公民积极参加国家管理的详细内容介绍，参见《苏联共产党第二十二次代表大会主要文件》，人民出版社1961年版，第246页以下，第248页以下。

〔9〕 [日] 宫崎昇译：《ソビエト民事訴訟法典》，载前引〔7〕，《法務資料》第419号，第53页。

〔10〕 1964年苏俄民事诉讼法的汉译本由法律出版社1982年出版，译者是中国人民大学苏联东欧研究所的梁启明、邓曙光，刘家辉担任校译工作。

〔11〕 [苏联] エル・エフ・カリストラトバ：“ロシア共和国民事訴訟法典について”（原文载《苏维埃国家与法》1964年第8期，第24页以下），[日] 宫崎昇译，载前引〔7〕，《法務資料》第419号，第224页以下。

## （二）社会干预人的诉讼地位

按照苏联法的规定，在民事诉讼中实施社会干预的主体有国家管理机关、工会、国家事业单位、企业、集体农庄以及其他合作社组织、社会团体、公民等。对于这些主体该当采用何一集合概念加以表述，刘家兴在讨论我国社会干预主体制度的构建时，曾经使用过“社会干预人”一词。<sup>〔12〕</sup> 本文为表述便利，也采用这一称谓，亦即将苏联民事诉讼法上有权实施社会干预的主体统称为社会干预人。

在苏联民事诉讼中，社会干预人属于诉讼参加人（лица, участвующие в деле）之一种。按照苏联法理的解释，诉讼参加人是指具有起诉权的诉讼主体。在苏联法中，可以行使民事起诉权的主体，不仅包括当事人，还包括实施国家干预的检察官和实施社会干预的社会干预人。由于苏联法将起诉权的主体分为当事人、检察院和社会干预人三类，所以苏联法不将起诉权主体（诉权主体）称作当事人，而是称作诉讼参加人。从法系意识论考察，我国现行民事诉讼法第五章沿用1982年民事诉讼法的做法，采用苏联民事诉讼法的立法例，也将法院之外的诉讼主体统称为诉讼参加人。但是，按照我国民事诉讼法的规定，有权向人民法院提起诉讼的主体，仅限于当事人。不仅如此，我国民事诉讼法上诉讼参加人概念的外延也不同于苏联法，前者的诉讼参加人包括当事人和诉讼代理人，而后者却不包括诉讼代理人，并对诉讼代理人另章加以规定（1923年苏俄民事诉讼法典第二章、1964年苏俄民事诉讼法典第五章）。有必要指出，我国民事诉讼法将诉讼代理人也列为诉讼参加人的做法，在法理上值得商榷。按照通说的解释，诉讼参加人是指当事人以及与当事人诉讼地位相同的人，他们参加诉讼的目的都是为了维护自己的民事权益，他们与诉讼结果有着直接的利害关系。与此不同，诉讼代理人是指以被代理人的名义从事诉讼活动的人，其本身并不是案件的直接利害关系人。<sup>〔13〕</sup> 因此，按照通说的解释，立法上将诉讼代理人也纳入诉讼参加人的范围，是有违法理的。然反观苏联法理却可自圆其说，因为诉讼参加人是指其诉讼活动能够“影响到民事诉讼法律关系的进行和发展，影响到整个民事诉讼的发生、变更或者终止”的人。<sup>〔14〕</sup> 而诉讼代理人以被代理人的名义实施诉讼行为，只是“为了保护另一个人的利益而出庭办理案件”。<sup>〔15〕</sup> 所以，诉讼参加人不应当包括诉讼代理人，两者法理基础不同，在法律规定上应当加以明确区别。

本文于此推测，我国民事诉讼法之所以采用诉讼参加人概念来表述当事人，是因为在起草1982年民事诉讼法之时，一直写有检察院起诉和社会干预人起诉之条款，所以法律起草者就沿用了苏联法的称谓，将检察院、社会干预人和当事人这三种具有起诉权的诉讼主体统称为“诉讼参加人”。尽管后来在法律审议过程中删除了写有检察院、社会干预人提起诉讼的条款，但却保留了“诉讼参加人”这一称谓。在今天看来，这一立法“瑕疵”似乎又变成了一个“美丽的误会”，因为现行民事诉讼法第55条规定了公益诉讼制度，采用“诉讼参加人”概念来表述公益诉讼的适格原告，比较适当。公益诉讼的原告与本案的判决结果没有法律上的直接利害关系，在性质上同于苏联法上仅具有起诉权的社会干预人。

〔12〕 参见刘家兴：《民事诉讼中的“社会干预人”》，《法学研究》1981年第4期，第23页以下。

〔13〕 参见法学教材编辑部《民事诉讼法教程》编写组：《民事诉讼法教程》，法律出版社1983年版，第57页。

〔14〕 前引〔6〕，多勃罗沃里斯基主编书，第54页。

〔15〕 同上书，第91页。

因研究对象所限，以下根据苏联民事诉讼法纲要和1964年苏俄民事诉讼法典，就社会干预人与当事人之异同作一简要介绍。

第一，诉讼地位。苏联法规定，民事诉讼中的当事人是指原告和被告（民事诉讼法纲要第24条、苏俄民事诉讼法典第33条）。按照苏联通说的解释，当事人是指法院对其权利争议进行审理和解决的人，其中提起诉讼并要求保护自己权利或合法利益之人为原告，而被传唤对起诉作出答辩之人为被告。<sup>〔16〕</sup>与此相对，社会干预人是指依据法律规定，为了保护第三方（实际上是指当事人）的利益提起或参与民事诉讼之人，也是与本案争议的诉讼标的和裁判结果没有法律上的直接利害关系之人。所以苏联学者认为，“不能把递交诉状提出诉讼看作原告人的主要标志”。<sup>〔17〕</sup>苏联法还明确规定，在社会干预人提起的民事诉讼中，原告并非是社会干预人本人，而应当是受其起诉所保护之人。在社会干预人提起诉讼之后，法院应当将起诉情况通知受到该项起诉所保护之人，而该人在接受诉讼通知以后，应当以原告身份参加本案诉讼（苏俄民事诉讼法典第33条第2款）。与此不同，我国民事诉讼法第55条规定的公益诉讼起诉人，其诉讼地位同于原告，当然也属于诉讼当事人。

第二，诉讼权利。苏联法明确规定，在社会干预人提起的民事诉讼中，原告应当是受其起诉所保护之人，因此，社会干预人和原告在诉讼中的权利义务有所不同。在社会干预人提起的民事诉讼中，其享有起诉权以及查阅案件材料、申请回避、提供证据以及参加证据审查、发表法律意见等法律上规定的诉讼权利。但是，社会干预人毕竟不是当事人，因而在诉讼中不得签订和解协议，当事人也不得对社会干预人提起反诉。与此相对，原告在社会干预人提起的诉讼中享有当事人应有的法定诉讼权利，这其中当然包括达成和解协议的权利。这里有必要交待，由于苏联民事诉讼法对民事诉讼活动贯彻国家干预原则，因此在撤诉问题上也实行国家干预。就社会干预人提起的民事诉讼而言，如果社会干预人向法院提出撤诉，则原告不因社会干预人放弃诉讼而丧失要求法院继续进行实体审理的权利，即本案诉讼可以在社会干预人撤诉的情况下继续进行（苏俄民事诉讼法典第42条）。反之，如果原告向法院提出撤诉及“放弃诉讼”（отказ истца от иска、отказ от иска）的申请，那么法院应当按照法律规定进行审查，倘若认为原告的撤诉违反法律或者侵害了他人的权利及合法利益，可以作出不予接受或不予批准的裁定（苏俄民事诉讼法典第34条、第165条）。与苏联法有别，我国民事诉讼法规定，公益诉讼的起诉人属于原告，其诉讼法上的权利义务也同于当事人，因而可以行使和解、撤诉等诉讼权利。<sup>〔18〕</sup>

通过对比不难发现，苏联法将社会干预人定位于程序意义上的原告，因而对其诉讼权利加以必要的限制；而我国民事诉讼法将公益诉讼的起诉人定位于实质上的原告，因而规定其有同于当事人的诉讼权利，但如此一来会使本已复杂化的公益诉讼法律关系变得更加复杂。例如，在公益诉讼系属于人民法院之后，受公益诉讼保护的利害关系人能否以第三人名义参与本案诉讼？若允许其以第三人名义参加诉讼，有可能对公益诉讼原告行使和解、撤诉等诉讼权利构成妨碍；然若不允许其参加本案诉讼，只准另行起

〔16〕 参见前引〔6〕，多勃罗沃里斯基主编书，第56页。

〔17〕 同上书，第57页。

〔18〕 《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》（法释〔2015〕5号）第289条、第290条就公益诉讼原告的和解、撤诉作了专门规定。

诉,则又可能使人民法院对同一问题作出矛盾判决。更加糟糕的情形是,与公益民事诉讼的确定裁判结果有利害关系的第三人尚有可能因反对该项确定裁判而提起第三人撤销之诉。这是因为,公益民事诉讼已经在制度上预计其裁判结果与原告没有法律上的直接利害关系,而只可能与案外人有法律上的直接利害关系(判决效扩张)。因此,有必要借鉴苏联法上社会干预人的理论及制度设计,将公益民事诉讼的原告定位于“程序法上的原告”,以诉讼通知方式让接受公益民事诉讼保护的受害人作为实质原告参加诉讼,并按照这一思路完善现行公益民事诉讼制度。

第三,参加诉讼的方式。苏联法规定,原告只能以起诉方式参加诉讼。但是,社会干预人参加诉讼并非都是基于起诉,其亦可以依据法定职责申请或者应法院通知参加正在进行的诉讼。苏联法规定,国家管理机关依据法律规定,可以在诉讼的任何阶段主动或应法院邀请参加诉讼。社会干预人不仅可以在案件审理阶段参加诉讼,还可以在案件执行阶段参加诉讼。例如,在执行移交子女判决过程中遇到争议时,执行员应当在监护机关或人民教育机关代表的参加下开展执行活动。<sup>[19]</sup>

### (三) 社会干预人的适格范围

按照苏联法的规定,社会干预人应当依据法律规定提起或参加民事诉讼。但是,苏联民事诉讼法并没有对社会干预人的具体范围作出明确规定。据苏联学者卡里斯特拉特巴在《关于俄罗斯共和国民事诉讼法典》一文中的介绍,在1964年修订苏俄民事诉讼法典时,曾有不少苏联学者主张,应当在法典中明确规定社会干预人的范围及其“一览表”,但立法者出于立法技术的考虑,最后没有采纳“一览表”方式规定社会干预人的适格,而是交由民法等法律作出具体规定。<sup>[20]</sup>根据汉译苏联法文献的介绍,社会干预人的适格范围如下:

1. 未成年人权益保护案件。苏联法规定,法定的监护机关和保护机关有责任对监护人和保护人有无正确履行其监护义务和保护义务进行监督。因此,对于涉及未成年人权益保护的民事案件,法定监护机关和保护机关应当依职责提起民事诉讼(苏俄婚姻家庭法典第136条)。

在参加诉讼活动方面,苏俄婚姻家庭法典第65条规定,法院在审理关涉未成年人教育问题的案件时,应当邀请未成年人权利的法定监护机关、保护机关参加案件审理。苏俄人民教育委员会曾在1946年3月8日通过的《人民教育局儿童保护监察员条例》中指出,对于法院审理的涉及未成年人的民事案件,例如子女改姓、停止收养关系、剥夺亲权、监护权争议等案件,监察员应当根据人民教育局的委托在法院发表案件处理意见。另外,苏俄最高法院全体会在1963年8月5日发布的《关于涉及教育的民事案件审判实践之决定》中指出:对于涉及未成年人教育问题的案件,法院在审理过程中,必须邀请未成年人权利的监护机关和保护机关的代表参加诉讼。不仅如此,苏俄最高法院全体会还在1973年2月21日通过的《关于法院在实际适用〈苏俄婚姻家庭法典〉方面发生的若干问题》的决定中再次强调,对于涉及未成年人权利保护的案件,上级法院可以一审法院没有邀请国家管理机关参加本案诉讼为理由而撤销一审判决。

2. 宣告法律行为无效之案件。苏联法极为强调对国家利益和社会利益的民事诉讼保

[19] Инструкция о порядке исполнения судебных решений, Верховного Суда СССР от 24 апреля 1973 г., ст. 124.

[20] 参见前引[11],卡里斯特拉特巴文日译本,第220页。

护，并且明确规定了实施这种保护的实体法。例如，1922年苏俄民法典第147条规定，如果合同因违反法律或显然损害国家利益而归于无效时，当事人依据合同所获得的一切利益应当作为不当得利被追缴为国家收入。按照苏联法理的解释，该条是与缔结违法契约、破坏国家计划、侵害国家利益的行为进行斗争的“锐利武器”。<sup>[21]</sup>就具体实例而言，苏联最高法院全体会认为，社会主义组织与公民之间订立的有偿编制建设计划及预算表的契约法律行为属于无效，其理由是，“完成此项工作的人，无权取得任何酬金，而契约中为完成这项工作所规定的酬金，应根据苏俄民法典第147条和其他加盟共和国民法典的相当条文，从机关、企业和组织手中追缴出来归为国家收入”。<sup>[22]</sup>对于侵害国家利益和社会利益的法律行为，社会干预人可以向法院提起宣告法律行为无效之诉讼，同时要求法院追缴当事人因此而获得的一切利益。

3. 涉及作者死亡后利益保护的案件。苏联法规定，作者不论健在或死亡，其作品都具有不可侵犯性。对于此种不可侵犯性的保护，作者如果在生前指定保护人的，则由该人在作者死亡后，终身行使保护权。在作者于生前没有指定保护人的情形，按照1964年苏俄民法典第481条的规定，则是由作者的继承人以及著作权保护机关承担保护之责。因此，对于作者死亡后发生的侵害其作品的行为，著作权保护机关可以通过提起民事诉讼，保护该作品的不可侵犯性。另外，苏俄民法典第499条（苏俄最高苏维埃主席团1974年3月1日法令的条文）规定，在作者死亡后，著作权保护机关为了保护作者的非财产性权利，也可以通过提起民事诉讼的方式，要求恢复权利或者禁止侵权作品的发表及传播。

4. 《苏联发现、发明及合理化建议条例》<sup>[23]</sup>第143条规定，对于发现奖状、发明证书、发明专利特许证书以及合理化建议证明书，任何公民、机关团体及组织都可以向法院提出异议申请。

5. 苏俄民事诉讼法典在第23章“关于选民名单错误申诉案件”中规定，对于苏维埃执行委员会有关选民名单错误方面的决定，任何人都可以向相应选区所在地的法院提出申诉。按照苏联法理的解释，这里的“任何人”包括机关、企业和社会组织。<sup>[24]</sup>

6. 认定公民限制行为能力或无行为能力的案件。苏俄民事诉讼法典第258条规定，对于认定公民因滥用酒精饮料或麻醉品而使行为能力受到限制，或者因精神病、痴呆症而丧失行为能力的案件，可以根据其家庭成员、工会和其他社会组织、检察长、监护机关和保护机关以及精神病医疗机构提出的申请书进行审理。另外，苏俄民事诉讼法典第261条规定，法院在审理认定公民行为能力受限制或者无行为能力的案件时，必须有检察长以及法定监护机关、保护机关的代表参加诉讼。

7. 国有住宅纠纷案件。城市居民住房问题在整个苏联期间都是一个重大社会问题。据苏俄最高法院全体会1984年发表的数据统计，在全部民事诉讼案件中，住宅纠纷案件约占7%。<sup>[25]</sup>为了有效解决国有住宅纠纷，苏联最高法院全体会在1964年3月25日发布的《关

[21] 参见〔苏联〕斯·恩·布拉都西主编：《苏维埃民法》上册，中国人民大学民法教研室译，中国人民大学出版社1954年版，第159页以下。

[22] 同上书，第159页。

[23] 译文见中国科学技术情报研究所编辑：《专利法丛书》第1辑，科学技术文献出版社1979年版。

[24] 前引〔6〕，多勃罗沃里斯基主编书，第35页。

[25] Бюллетень Верховного Суда РСФСР, 1984 г. №12, стр. 26.

于公民住宅案件的审判实践》之决定中指出，如果法院有关住宅问题的判决有可能涉及地方劳动人民代表苏维埃、国家机关、合作社组织以及社会组织的利益时，法院必须吸收这些机关和组织的代表参加诉讼。

8. 国家管理机关（органы государственного управления）参与民事诉讼的特别规定。在苏联法中，国家管理机关是指由苏联国家权力机关设立并服从其指令而具体执行管理职能的国家机关。在苏联时期，国家管理机关分为中央国家管理机关和地方国家管理机关。前者行使整个国家管理职责，其组成包括苏联部长会议、各加盟共和国部长会议、中央各部委、苏联部长会议国家委员会以及该委员会下辖的各个委员会及管理机关。后者在相应的行政区划范围内行使国家管理职责，其中包括劳动者代表会议即苏维埃、苏维埃常务委员会及其设立各类管理机关。按照苏联法的规定，国家管理机关应当依照民主集中制原则，向设立其的国家权力机关以及相应的上级国家管理机关负责。就国家管理机关的社会干预人适格而言，各个国家管理机关因职责关系，例如土地、财政、信贷等国家管理机关，都负有保护国家、组织及公民的合法权益的法定义务，因此，法律规定这些机关为了履行职责，可以向法院提起民事诉讼。例如，苏俄民事诉讼法典第264条规定，财政机关、地方劳动人民代表苏维埃执行委员会以及集体农庄，可以向法院提起认定无主财产的申请。又如，该法第240条规定，对于公民拖欠国税、地方税、强制保险金、公益捐款的情形，各行政区或者市劳动人民代表苏维埃执行委员会的财政局以及村镇劳动人民代表苏维埃执行委员会，可以向法院提出追索应缴款项的申请。

苏俄民事诉讼法典第42条规定，国家管理机关还可以依据法律规定主动或接受法院邀请参加诉讼，在民事诉讼中有权对案件审理发表意见，以履行其承担的法定职责。在实务中，国家管理机关通常是采用参加方式进行民事诉讼。

9. 劳动保护案件。按照苏联法的规定，工会组织依职责监督劳动法律的实施，保护劳动者的劳动权利及其他合法权益。为此，苏联的工会组织可以通过提起或者参加民事诉讼的方式，保护工会会员及其他劳动者的利益。

## 二、我国民事诉讼法上的社会干预

### （一）社会干预之立法构想

社会干预是社会主义国家民事诉讼的特质之一，当然为我国民事诉讼所坚持。在新中国法制初创时期的1955年6月，最高人民法院出于促成各级人民法院依照法定程序审判案件的现实需要以及履行向国家立法机关提供草拟程序法的立法资料之责任，专门成立了“刑民诉讼经验总结办公室”。通过收集和整理14个大城市高级人民法院、中级人民法院在刑民案件审判程序方面的经验材料，<sup>[26]</sup>于1957年出台了《民事案件审判程序（草稿）》。该《草稿》第1条规定：“请求保护自己权利，或者请求保护依法由他保护的人的权利，可以向有管辖权的人民法院起诉。人民检察院对于有关国家和人民利益的主要民事案件，也

[26] 参见《最高人民法院副院长马锡五在司法座谈会上对两个审理程序初步总结的几个说明》，1955年6月，载中国社会科学院法学研究所民法研究室民诉组、北京政法学院诉讼法教研室民诉组合编：《民事诉讼法参考资料》第2辑第1分册，法律出版社1981年版，第269页以下。

可以提起诉讼。”从新中国民事诉讼法制发达史上考察，该项规定可谓社会干预原则的雏形。不仅如此，虽然该条是采用合一形式规定了国家干预和社会干预，但在表述上将社会干预置于国家干预之前，由此突出了对社会干预的重视。另外，由于该《草稿》是在总结当时人民法院审判民事案件的实际经验的基础上拟定的，不难推断，“请求保护依法由他保护的人的权利”之起诉，抑或后述的社会干预人制度，是时已在民事审判实践中有所体现。

结束“十年动乱”之后，我国进入社会主义法制建设恢复时期，1982年民事诉讼法是我国在这一时期的重要立法成果。1979年8月11日，根据彭真委员长的建议，全国人大常委会法制委员会成立了以高克林为组长的民事诉讼法起草小组，并于同年9月11日正式着手《中华人民共和国民事诉讼法草案》（下称“民法草案”）的起草工作。起草小组极为重视社会干预在我国民事诉讼中的贯彻和落实，以体现我国民事诉讼法的社会主义特质，因此在民法草案中就社会干预原则和制度作出了专门规定。根据对民法草案（第三稿）相关内容的考察，<sup>[27]</sup>社会干预原则已被写进其第二章有关“基本原则”的规定中，被确定为我国民事诉讼法的一项基本原则。其第20条规定：“国家机关、社会团体和公民，对于侵犯国家、集体和个人民事权益的行为，有权在法律规定的范围内提起诉讼。”为了在民事诉讼中具体落实社会干预原则，民法草案（第三稿）还在第六章“诉讼参加人”中，以第六节规定了“为他人民事权益提起诉讼的人”，并就社会干预人在诉讼法上的权利义务作出了具体规定。<sup>[28]</sup>

民法草案有关社会干预的立法内容，虽然得到了五届人大四次会议的原则批准，但在1982年民事诉讼法中几乎被全部删除。五届人大四次会议在原则批准《中华人民共和国民事诉讼法草案》的同时，又授权全国人大常委会根据人大代表和其他方面所提出的意见对该草案进行修改，并在修改后公布试行。<sup>[29]</sup>然而，全国人大常委会法制委员会在提交全国人大常委会审议的《中华人民共和国民事诉讼法草案修改稿》中，删除了民法草案中有关“为他人民事权益提起诉讼的人”的全部规定，只保留了民法草案中有关社会干预的原则性规定，并且还对其内容进行了全面修改，即由原先规定的“提起诉讼”改为“支持起诉”。1982年民事诉讼法以第13条确定了我国民事诉讼的社会干预原则，即“机关、团体、企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

[27] 全国人大常委会法制委员会民事诉讼法起草小组：《中华人民共和国民事诉讼法草案（第三稿）》，1980年12月24日。本材料由吴明童先生提供，在此鸣谢。

[28] 民法草案（第三稿）第66条规定：“国家机关、社会团体和公民，为他人民事权益提起诉讼，享有原告的诉讼权利，承担原告的诉讼义务。但是，不能放弃、变更诉讼请求，不能与被告和解结案。”第67条规定：“人民法院受理为他人提起的诉讼后，在通知被告应诉的同时，应当通知权利人参加诉讼。如其拒绝，不影响人民法院审判。”第68条规定：“为他人民事权益提起诉讼的人，在权利人参加诉讼承担原告后，可以脱离诉讼，也可以接受原告的委托担任诉讼代理人。”

[29] 关于制定试行民事诉讼法的理由，《中华人民共和国第五届全国人民代表大会法案委员会关于三个法律草案的审查报告》（1981年12月11日第五届全国人民代表大会第四次会议主席团第三次会议通过）的解释如下：“《中华人民共和国民事诉讼法草案》经过全国人大常委会法制委员会两年多的调查研究，广泛征求全国法律界、司法界和各省、自治区、直辖市人大常委会的意见，进行了起草和多次修订。法案委员会认为这一草案基本上是适当的、可行的，并且是迫切需要的。但是考虑到本法是重要的基本法，涉及的方面很多，代表们在讨论中所提出的有些问题还需要进一步深入探讨，并在实践中求得完善，因此，法案委员会同意杨尚昆副委员长在全国人大常委会工作报告中提出的建议，提请大会原则批准，并授权全国人民代表大会常务委员会根据代表和其他方面所提出的意见，在修改后公布试行。在试行中总结经验，再作必要的修订，提请全国人民代表大会审议通过公布施行。”见《人民日报》1981年12月14日第1版。

位或者个人向人民法院起诉”。该规定为1991年民事诉讼法全般沿用，至今只字未动。

## （二）支持起诉原则的出台过程

将全面干预缩减为支持起诉的过程，是我国立法者对社会干预的形态以及法政策的选择过程。了解这一过程有助于我们深入认识支持起诉原则的历史局限性和重新审视其实然性。

通说认为，在民事诉讼领域贯彻社会干预的基本精神，旨在提倡人们关心国家、集体和他人的民事权益，同各种民事违法行为作斗争；并将民事审判工作置于群众监督之下，保证案件的正确处理。因此，社会干预原则不仅反映了人民是国家的主人，而且体现了审判工作对人民负责的优良传统和作风。<sup>[30]</sup> 民法草案起草小组在起草过程中也认为，规定社会干预原则及相关制度，可以使有关机关、团体、个人为了保护其成员的权益而向人民法院提起诉讼。例如，妇联为了保护妇女的权益，工会为了保护工人的权益，居民委员会为了保护妇女、儿童、老人的权益，可以向人民法院起诉，甚至一些生产大队可以为了制止生产队虐待、遗弃老人等不尽扶养义务的行为而向人民法院提起诉讼。<sup>[31]</sup>

1981年12月7日，全国人大常委会法制委员会副主任高克林在向五届人大四次会议所作的《关于〈中华人民共和国民事诉讼法（草案）〉的说明》中指出：“把社会干预作为民事诉讼法的基本原则，是我国社会主义性质决定的。在资本主义国家，私权是由当事人自由处分的，别人不能干预。在我们的国家里，国家、集体和人民群众之间的根本利益是一致的。草案规定，国家机关、社会团体对侵犯公共利益和他人民事权益的行为，有权提起民事诉讼，这一条款对于保障社会主义利益和公民的合法权益将起着重要的作用。”<sup>[32]</sup> 这一说明不仅阐明了我国民事诉讼法关于社会干预立法的宗旨，也从另一方面佐证，由五届人大四次会议原则批准的《中华人民共和国民事诉讼法草案》所规定的社会干预，在内容上并不囿于支持起诉，而是包括以社会干预人起诉和参与诉讼为内容的全面干预。

那么，全国人大常委会为何要全面修改或者删除有关社会干预的相关内容呢？对此，起草小组成员柴发邦在后来中央政法干校举办的“《中华人民共和国民事诉讼法（试行）》短训班讲座”中透露：我国民事诉讼法规定支持起诉而没有规定社会干预人制度，“因代人起诉制度，弊病多，容易出毛病。在起草民法时，讨论来，讨论去，还是把代人起诉改为支持起诉”。<sup>[33]</sup> 但他在该讲座中没有对社会干预人起诉和参与诉讼究竟存在哪些“弊病”作出详细解释。不过，徐平在该讲座中就其原因作了些许交待：立法者尚未就代人起诉的社会干预人的诉讼地位问题考虑妥当，“如妇联对妇女受了虐待要起诉的案件，可以帮助，但没有代为起诉的义务，如果她不愿告，你硬要替她告，她又不出庭，审判也不好进行”。<sup>[34]</sup> 因此，徐平特别指出：“我们要在实践中去摸索，从中国的实际出发，总结社会干预的经验，然后才能形成更完整、具体的条文，同时也可请专家教授们去研究，研究社会干预的

[30] 参见唐德华、杨荣新、程延陵、朱锡森编著：《民事诉讼法基本知识》，法律出版社1981年版，第30页。唐德华、杨荣新、程延陵均是民法草案起草小组成员。

[31] 见《〈中华人民共和国民事诉讼法草案〉起草小组徐平同志在人大常委会法制委员会会议上对〈民法草案〉（第三稿）的说明》，1981年1月16日。本材料由吴明童先生提供。

[32] 本材料由吴明童先生提供。

[33] 《中华人民共和国民事诉讼法（试行）短训部分讲义》，中央政法干部学校教务处印，1982年6月，第60页。

[34] 徐平：《学习〈民法〉问题解答》，载上引《中华人民共和国民事诉讼法（试行）短训部分讲义》，第216页。

理论与实践，以作为将来修改民事诉讼法条文的参考。”〔35〕按照柴、徐的以上讲述，1982年民事诉讼法没有规定社会干预人起诉和参加诉讼的理由主要有二：一是立法者对社会干预缺乏实践经验及总结，二是对于社会干预人诉讼地位的规定，在立法上存在技术障碍。但是，民法草案（第三稿）和提交五届人大四次会议审议的民法草案对于社会干预人的起诉和参加诉讼、其诉讼地位和诉讼权利义务等内容，在汲取苏联法的经验上有了体系接近完备的规定，而苏联法有关社会干预制度的规定，应当是一个具有操作性的自治体系。窃以为，缺乏实践经验及总结和立法上存在技术障碍，尚不能构成1982年民事诉讼法没有规定社会干预人起诉和参加诉讼的全部理由。

据相关资料介绍，在五届人大四次会议原则批准民法草案之后，全国人大常委会便根据授权开始了民法草案的修改工作，且于很短时间内形成了《中华人民共和国民事诉讼法草案修改稿》（下称“修改稿”）。1982年1月5日和8日，张友渔就“修改稿”的进展情况向全国人大常委会法制委员会作了说明，其中专门就删除民法草案中有关社会干预人起诉及参与诉讼的规定提出了三条理由：第一，机关、团体、企事业单位可以对损害国家、集体和个人民事权益的行为进行社会干预，但可以采取批评、劝告、揭发、检举等方式，不宜作为原告代为起诉。这是因为在现实生活中，以原告名义代人起诉并进行诉讼的情形非常少见，而民事诉讼法即使对社会干预人起诉作出规定，这样的规定也只能是“具文”，并无实际效果。第二，公民个人有权处理自己的民事权益，机关、团体、企事业单位不能违反公民本人的意志代为处理。因此，机关、团体、企事业单位不能代为起诉。第三，损害国家、集体和个人民事权益的行为如果构成刑事犯罪，应当由检察机关提出公诉，因此也不需要由其他机关、团体、企事业单位起诉。〔36〕另外，高克林在1982年2月22日向全国人大常委会就“修改稿”所作的说明中指出：关于社会干预，“修改稿”只规定机关、团体、企事业单位可以支持起诉。而对于除此之外的干预，我们过去虽有过实践，但出了不少“毛病”，所以需要再作慎重考虑。同时，“修改稿”规定了人民调解委员会制度，它使合理的社会干预已经得以制度化、法律化了。〔37〕

基于上述理由，1982年民事诉讼法全面删除了民法草案有关社会干预人起诉及参加诉讼之规定，但在删除之后又面临着—个不可回避的问题，即我国民事诉讼法是具有社会主义特质的法律，它必须对体现这种特质的社会干预主义有所规定。为此，“修改稿”仅在“基本原则”部分保留了社会干预原则，同时又结合国情对其内容进行了全面修改，将原有的社会干预人起诉改为支持起诉，从而形成了具有中国民事诉讼特色的社会干预原则。

### （三）支持起诉原则及其适用要件

支持起诉原则是我国民事诉讼法对苏联法上社会干预主义的本土化。通说认为，支持起诉原则是指为了维护国家、集体或者个人的民事权益，发挥企业事业单位、机关、团体与民事违法行为作斗争的积极作用，民事诉讼法赋予他们支持受损害的单位或者个人向人民法院起诉的权利。〔38〕

〔35〕 前引〔34〕，徐平文。

〔36〕 此处材料由刘松山教授提供，在此鸣谢。

〔37〕 同上。

〔38〕 参见前引〔13〕，《民事诉讼法教程》，第103页以下。

关于支持起诉的构成要件,按照通说的解释有:第一,支持起诉者是机关、团体、企事业单位,支持他人起诉的目的是为了维护国家、集体或者个人的民事权益。被支持起诉者是其权利及合法利益受到损害的单位或者个人,实质上是指与本案有直接利害关系的原告。第二,损害国家、集体或者个人民事权益的行为,必须是侵权行为。对于普通民事权益争议,受损害者是否起诉,由其自行决定,机关、团体、企事业单位没有必要介入。第三,支持起诉人只有权帮助受损害的单位和个人向人民法院起诉,不能代替被支持起诉人行使诉权,这是因为支持起诉人不是本案的直接利害关系人,没有实质意义上的诉权。<sup>[39]</sup>

关于支持起诉的方式,通说认为,支持起诉人应当本着“有助于增强被支持起诉人的社会主义法制观念,有助于人民法院依法办案”的“两助”态度开展支持起诉活动。其具体方式有三:一是鼓励和动员当事人运用司法手段维护民事权益。支持起诉人通过向民事权益受到损害的单位和个人宣传社会主义法制的方式,提高其法制意识,解消其起诉顾虑,动员其积极运用法律及诉讼方式维护民事权益。这个意义上的支持起诉在性质上属于道义上的支持。二是给予被支持起诉人一定的物质方面的支持,减少其因进行诉讼活动所造成的误工损失及其他损失。这种经济上的支持类似于今天的法律援助。三是支持起诉人通过主动向人民法院介绍案情,积极配合人民法院对于本案的调查活动、证据收集活动的方式,对人民法院的办案活动进行支持,转而成为对被支持起诉人的诉讼活动之支持。<sup>[40]</sup>

为了防止支持起诉原则被滥用,民诉法草案的起草者们指出,在认识上和实践上不能将社会干预与非法干涉人民法院独立审判的情形相混淆。社会干预人支持起诉的目的是为了保护国家、集体和他人的民事权益。例如,工会、青年团、妇联等社会团体,国家机关、企业、人民公社、生产大队、生产队等组织,是为了保护其所属成员的民事权益而支持受损害单位和个人向人民法院起诉。而对于该案究竟该如何处理,则应当由人民法院依法作出裁判,任何组织和个人都不得非法进行干涉。同时还认为,那种通过不正当手段,对人民法院施加压力,企图左右案件裁判的做法,是一种破坏社会主义法制的行为;应当对那些借口社会干预而搬弄是非,挑词架讼,从中渔利的人依法进行制裁。<sup>[41]</sup>

### 三、社会干预的法理转型及新功能

#### (一) 对支持起诉原则存废论的整理及评述

自1982年民事诉讼法确定支持起诉原则以后,我国学者结合其实践运用情况,对之去留问题展开了研究。归纳而言,相关观点可以分为两类:完善论和否定论。

完善论者主张,支持起诉是社会主义民事诉讼的优越性体现,是对社会干预精神的一定程度反映,但立法规定过于原则,不适应审判实践的需要,因此应当完善有关支持诉讼人、支持诉讼的适用范围及方式等方面的规定,以发挥支持起诉的实效(前引陈彬/覃东明文)。

否定论者就取消支持起诉原则提出的理由如下:第一,不应当将支持起诉列为民事诉

[39] 参见柴发邦、赵惠芬:《中华人民共和国民事诉讼法(试行)简释》,法律出版社1982年版,第15页。

[40] 参见程延陵、杨荣新、刘家兴、赵惠芬、唐德华、成城编:《民事诉讼法试行问题探讨》,法律出版社1985年版,第19页。作者都是民诉法草案起草小组成员。

[41] 参见前引[30],唐德华等编书,第30页。

讼法基本原则，因为按照通说对“诉讼基本原则”概念的解释，只有贯穿于整个民事诉讼过程的指导性原则才属于诉讼基本原则，而支持起诉的时空适用范围仅限于起诉阶段。第二，支持起诉原则的法理依据与现代民事诉讼的基本理念相冲突，甚至有挑讼之嫌。第三，支持起诉原则的立法规定过于原则，具体操作规范缺位，司法实践中的适用范例也极少。第四，我国法律援助制度及其他民事权益救济制度不断完善，支持起诉的原有功能已被替代，继续保留已无实际意义。<sup>[42]</sup>但是在取消支持起诉原则的方式方法上，否定论者存有争议。前引蒋/梁文主张无条件地全面取消；而何文则主张附条件地取消，亦即若要保留支持起诉，则应当将其规定在起诉和受理阶段。另外，陈/伍文主张，应当废止支持起诉原则，合理地恢复社会干预制度，并将支持起诉吸收在新型的社会干预制度之中，亦即相应于我国民事诉讼之实际，对社会干预制度进行转型，以期发挥其应有的功能。

完善论和否定论皆认为，支持起诉原则是对社会主义民事诉讼特质的反映，但鉴于其仅是苏联民事诉讼法上社会干预规定的中国式“压缩版”，在实践中不能有效发挥社会干预制度的原有功能，因而又分别从完善和取消两个方向展开讨论。完善论拟通过支持起诉制度的体系化建设来发挥其实践意义，但此种设想并未得到立法化，且实践证明，支持起诉几乎已被搁置。否定论则针对支持起诉的局限性和被实践搁置这一现实，或主张取消或主张转型。然而，对民事诉讼进行社会干预有其法理上和现实上的必要性，我们应当在重新认识其制度性意义的基础上，结合现实国情及社会发展需要，对之进行法理转型和制度创新。

## （二）支持起诉原则的法理及制度转型的必要性

我国民事诉讼法规定的支持起诉原则之法理基础来源于苏联法上的社会干预理论，是对列宁有关社会主义国家民法性质理论的延伸及落实。毋须讳言，列宁主义指导下的苏维埃民法性质论有其历史局限性，在相当程度上或者已经完全不适应建设和发展中国特色社会主义市场经济的法治保障之要求。在现实国情及法治背景下，公法和私法的差异是一种客观存在，对两者的性质加以适当区分既是完备社会主义法律体系的需要，也是科学建设和发展各部门法学的需要。可以认为，“建立社会主义市场经济法律制度，要求以承认公法与私法的区别并正确划分公法与私法为前提”。<sup>[43]</sup>不能将苏维埃民法性质论再奉为当下解读中国特色社会主义民法之性质论的惟一准则，如是，也就不应当将苏联社会干预法理作为我国民事诉讼社会干预法理及支持起诉原则的惟一法理基础。

但是，“去苏联法理化”以及理论转型，并不意味着在立法论上要在民事诉讼法中取消社会干预以及支持起诉制度。相反，本文从立法论上主张，我国应当以民法典编纂为契机，认真研读和参考苏俄民法典中有关国家财产、集体财产、公共利益保护之条文，在我国民法典中赋予相关法定机关、团体乃至公民个人以保护国家财产、集体财产、公共利益之职责、义务以及请求权的基础及内容（即以实体法规定当事人适格和权利主张的内容）。与此同时，我国民事诉讼法也应当以苏联民事诉讼法上有关社会干预人起诉及参加诉讼的规定为参考，建立健全通过民事诉讼保护国家财产、集体财产、公共利益的相关制度及规定。

在现行实定法环境下，我国民事诉讼在预防和制止侵害国家财产、集体财产的违法行为

[42] 有关否定论观点的整理，根据前引何文燕、陈文曲/伍贤华、蒋集跃/梁玉超三篇论文中的观点概述而成。

[43] 王家福：《社会主义市场经济法律制度建设问题》，载王春荣主编：《政治局委员听的课》，新华出版社2002年版，第64页。

方面几乎难有作为。以具有重大社会影响的“浙江首例检察机关提起民事公诉案”为例，<sup>[44]</sup>对于此起被告们恶意串通造成国有资产流失的案件，虽然浙江省浦江县人民法院以判决支持了检察院的确认房地产拍卖行为无效之诉讼请求，国有财产（浦江县良种场土地）也得到了应有保护，但以本案为契机引发的人民检察院提起民事公诉抑或民事公益诉讼的正当性及合法性的讨论，在学界至今未息。然而，对于相同案例，在苏联法上则不会引发相同的热议。例如，前苏联某校长因学校停办而将校产低价出售给自己的妻子以及该校的工作人员，对此，按照苏联法的规定，该校的上级主管部门和检察长为了防止国有财产流失，都有权向法院提起确认校长出售校产行为无效之民事诉讼。<sup>[45]</sup>同是为了保护国家财产、集体财产以及公共利益不受侵害，为何苏联民事诉讼游刃有余，而我国民事诉讼却难有作为？这是因为，虽然我国民事诉讼法规定的支持起诉原则是对苏联法上社会干预主义的本土化，但两者在具体制度设计上差异甚大。第一，苏联法规定社会干预人有起诉和参与诉讼的权利及职责，而我国民事诉讼法既没有规定社会干预人的起诉权，也没有规定支持起诉属于一种法定职责，因此对于侵害国家财产、集体财产及公共利益的现象，有资格支持起诉的机关、社会团体、企业事业单位可以本着“多一事不如少一事”的态度应对。第二，苏联法规定社会干预人的范围包括公民个人，以此强调任何人都有保护国家财产、集体财产和公共利益不受侵害之责任，而我国民事诉讼法规定公民不具有支持起诉的权利。第三，尽管我国宪法明确规定社会主义的公共财产神圣不可侵犯，但我国民法和民事诉讼法都没有对保护国家财产、集体财产、公共利益不受侵害的职责主体和义务、请求权的基础和内容以及当事人适格、诉讼请求等制度保障作出明确规定。而苏联民法和民事诉讼法上对此有着体系化的明确规定。

通过上述比较不难得出结论，我国在移植苏联法社会干预制度的过程中，因缺乏体系上的完整性，致使国家财产、集体财产和公共利益在受到侵害时，难以通过民事诉讼实现司法保障，本土化的支持起诉原则也因缺乏相应的配套制度而处于搁置状态，但实践中却对社会干预的完善和实用有着迫切需求。<sup>[46]</sup>因此，重新认识社会干预制度的法理及其实践意义，促成支持起诉原则的转型，对于全面推进社会主义法治国家建设不仅有着理论上的必要性，而且还有着十分重要和迫切的现实必要性。

### （三）新社会干预法理及制度建设的立法论

就社会干预的法理转型而言，笔者推奉以新型的“社会管理参与权”作为民事诉讼社会干预的法理依据。与此相应，也建议将社会干预这一传统概念改称为“社会参与诉讼”，以避免“干预”一词所体现出来的强烈的国家干涉主义色彩。关于社会管理参与权的权源，按照宪法第2条第3款“人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务”的规定，“管理社会事务”的表述应当包括人民“通过各种

[44] 参见《浙江首例民事公诉案检察机关胜诉》，《中国青年报》2002年12月6日第7版。

[45] 关于该案的案情及诉讼经过，详见〔苏联〕B. H. 别里姆根、Д. B. 什维采尔：《民事诉讼中的检察长》，王更生译，中国人民大学出版社1957年版，第21页。

[46] 在现实生活中，不仅在保护国家财产、集体财产、公共利益不受违法行为侵害方面有此需求，在保护公民个人权利方面也有此需求。例见孙德强：《“工会”维权的法律武器——“支持起诉”》，《工会理论与实践（中国工运学院学报）》1997年第2期，第66页以下；王德成、左腾宇：《工会、妇联参加民事诉讼初探》，《政法学刊》1989年第1期，第34页以下。

途径和形式”包括利用民事诉讼参与社会事务管理的寓意。另外，之所以将人民参与社会事务管理的权限称作“社会管理参与权”，这是因为同条第1款规定“中华人民共和国的一切权力属于人民”。于此意义上说，人民参与社会管理是宪法赋予人民的一项神圣权力。在全面推进社会主义法治国家建设的今天，再次强调社会管理参与权的功能，有着十分重要的现实意义。党的十八大报告提出：要围绕构建中国特色社会主义社会管理体系，加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制。这一重要论述意味着“公众参与”已经成为社会管理体制建设的重要元素。因此，赋予公众社会管理参与权，不仅是对宪法规定的人民当家作主的必然回应和落实，也是推进社会主义民主政治发展、推动社会主义市场经济健康发展、促进社会和谐稳定和社会发展进步的基本保障。在推奉社会管理参与权对促进社会管理体系建设的现实意义的同时，也必须强调，法治保障是构建中国特色社会主义社会管理体系的又一重要因素。就法治保障对社会管理参与权的作用而言，它是公众得以参与社会管理的前提条件，公众只有在法治框架下，才能够实现参与社会管理的有序性和正当性（合法性）。

社会管理参与权的内容是广泛的，途径也是多种多样的，而利用民事诉讼保护国有财产、集体财产和公共利益不受侵害，只是其中的内容和途径之一。需要指出，通过民事诉讼发挥公众参与社会管理的作用，创新社会管理体系，也为我国民事诉讼立法者所推奉和肯定。就民事诉讼法第55条而言，法律起草者认为，建立公益诉讼的意义之一，就是通过创新社会管理模式，有效发挥社会监督作用，促进社会进步。<sup>[47]</sup>不过，法律起草者至今尚未就公益诉讼原告的起诉权之权源作出说明，学界对此也鲜有论述。笔者以为，关于公益诉讼以及社会干预人的起诉权权源讨论之意义，就如同讨论审判权和法律监督权（检察监督权）之于法院、检察院的权源意义一样。

出于夯实社会参与诉讼的法理基础之目的，笔者从立法论主张，应当以社会管理参与权这一由宪法和法政策演化而来的概念作为我国民事诉讼实施社会干预的权源，并在此基础上建设社会参与诉讼制度。关于社会参与诉讼的具体制度建设问题，笔者从立法论上提出如下建言。

第一，对现行民事诉讼法第15条进行修改，以社会管理参与权为法理依据，将支持起诉原则改为社会参与诉讼原则，恢复社会干预的原有功能。建议条文：对于侵害国家财产、集体财产、公共利益的违法行为，机关、组织和团体可以依法向人民法院提起诉讼。任何个人和组织对于侵害国家财产、集体财产、公共利益的违法行为，都有权向人民检察院以及依法可以提起诉讼的机关、组织和团体提出起诉建议。

第二，对现行民事诉讼法第14条进行补充，增加“人民检察院对于侵害国家财产、集体财产、公共利益的违法行为，有权提起诉讼”。

第三，在民法典编纂中，参考苏俄民法典及其他国家民法典中有关保护国家财产、集体财产、公共利益的条文，增加有关承担保护职责的主体、请求权基础及范围、民事诉讼保护方式之明确规定，以为人民法院审判侵害国家财产、集体财产、公共利益的违法行为

[47] 见全国人大常委会法制工作委员会民法室编著：《〈中华人民共和国民事诉讼法〉释解与适用》，人民法院出版社2012年版，第71页。

案件提供裁判规范，为人民检察院、法定承担保护职责的主体提起民事诉讼提供实体法上的依据。

第四，对于社会参与诉讼，在整体上从两个方面加以规定：一是关于社会参与诉讼人提起诉讼的规定，二是关于社会参与诉讼人参加诉讼活动的规定。对于社会参与诉讼人提起诉讼的情形，立法上还应当考虑是采用程序意义上的原告适格理论，还是采用实体意义上的原告适格理论。

第五，关于社会参与诉讼的社会参与诉讼人的适格、诉讼标的、主张责任与证明责任、判决效力等诉讼实体问题，以及管辖、立案与受理、诉讼要件、诉讼行为、一审程序和上诉审程序等诉讼程序问题，都应当在立法上加以特别考虑和明确规定。

需要指出，本文有关社会管理参与权与社会干预主义的关系以及相关诉讼制度之建设的立法论研究，涉及到民事诉讼理论及制度的全般，因篇幅所限，这里的立法论上建言，仅出于抛砖引玉之意，只能驻足于“提出观点但不展开论述”之程度。

---

---

**Abstract:** The principle of supporting litigation in the current Chinese Civil Procedure Law stems from the system of social intervention in litigation under the law of the Soviet Union. However, no comprehensive and in-depth study has been carried out by the Chinese legal scholars on the social background and evolution of the Soviet system of social intervention in litigation, which will be presented in detail in this paper. As one of the characteristics of the socialist civil litigation, this system aims to mobilize the public into participating in social administration and surveillance by the way of civil litigation, so as to protect state and public interests and lawful private interests, and uphold the socialist legal system and legal order. Although the principle of social intervention, which is based on the traditional theory of state interventionism, can no longer meet the need of social development in China at the current stage of social transition and a new basis needs to be found to support the principle of supporting litigation, the principle should not be abandoned in system construction and function orientation only because the Soviet law is outdated. In terms of the consciousness of the families of laws, on the one hand, we should learn from the practical experience of the Soviet law, so as to reasonably formulate the litigation system of social intervention to protect state and collective property and public interest. On the other hand, we should not indiscriminately copy the Soviet law, but construct through theoretical and institutional innovation a litigation system of social intervention with Chinese characteristics in accordance with modern spirit of law and on basis of the national conditions in China. An appropriate system of social intervention will provide a good opportunity for the development of civil litigation in China.

**Key Words:** social intervention, principle of supporting litigation, public interest litigation, right to participate in social management

---

---