

# 民事支持起诉制度 如何从原则走向规则

□王福华

3月2日，最高人民法院、最高人民检察院联合印发《关于办理民事支持起诉案件若干问题的指导意见》(以下简称《指导意见》)，标志着我国民事支持起诉制度正在从抽象原则走向具体规则。这一文件的出台并非偶然，而是对长期以来《民事诉讼法》第十五条适用困境的系统性回应，更是对新时代弱势群体司法保护需求的积极回应。

我国民事支持起诉制度始于1982年《民事诉讼法(试行)》，1991年《民事诉讼法》第十五条正式确立，规定“机关、社会团体、企业事业单位对损害国家、集体或个人民事权益的行为，可支持受损害方起诉”。该条款在历次修法中得以保留，但长期停留在原则性规定，缺乏具体操作规范。

从制度功能看，支持起诉经历了从“维护社会经济秩序”到“保障弱势群体诉权”的范式转换。早期制度侧重对违法行为的社会监督，而近年来，随着以人民为中心司法理念的深化，支持起诉逐渐转型为检察机关保障弱势群体平等行使诉讼权利的重要机制。2021年《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》明确检察机关是“保护国家利益和社会公共利益的重要力量”，要求“进一步加强民事检察工作，畅通司法救济渠道”，为这一功能转型提供了政策依据。

尽管《民事诉讼法》第十五条确立已逾三十年，支持起诉制度在司法实践中仍面临“适用率低、规范性差、效果有限”的困境，主要受制于四重障碍。其一，检察机关诉讼地位模糊。实践中，检察机关在支持起诉中常以“支持者”“原告”或“监督者”三种身份混用，出庭时是否享有发问、质证、辩论等诉讼权利缺乏统一标准，导致职能行使受限，出现

“能支持却难参与”的窘境。其二，调查取证权不明确。支持起诉的核心在于弥补弱势群体举证能力不足，但现行法律未赋予检察机关相应的证据调取权。在“检例第125号”案件中，80名环卫工人因无法获取用人单位改制文件、工资签收记录等关键证据而维权受阻，后经检察机关调取相关材料才推动案件进展，凸显调查权缺位对制度实效的制约。其三，公权干预与私权自治存在对冲。民事诉讼以当事人处分权为基础，检察机关介入可能引发权力越界风险。如“检例第126号”中，检察机关虽对家庭暴力受害者张某云进行心理疏导和法律指引，最终仍尊重其是否起诉的自主决定，但实践中存在“支持”异化为“替代”或“主导”的倾向，易损害当事人意思自治。其四，协同机制运行不畅。支持起诉需与法院、人社、妇联、法律援助等多部门协作，但职责边界不清、信息共享机制缺失，导致衔接不畅。例如，农民工讨薪案件中，若人社部门调解失败后未及时移送线索，检察机关难以及时介入，错失维权黄金期。上述问题共同制约了支持起诉制度的实效发挥，亟需通过制度完善实现从“原则性规定”向“可操作机制”的转型。

《指导意见》的出台，从现实与制度两个层面回应了支持起诉实践困境。现实中，农民工、老年人、残疾人、家暴受害人及未成年人等弱势群体维权能力不足、不敢或不能独立起诉，亟需制度支持。《指导意见》以“两高”联合文件形式明确了支持起诉的适用条件、检察机关职责与法院配合义务，实现了从原则性规定向操作性规则的跨越。首先，构建法检协作框架。《指导意见》要求法院支持检察机关履行支持起诉职能，推动程序配合、文书送达共享、调解结果告知等机制，保障诉讼顺利进行与当事人平等诉权。其次，明确适用条件与支持方式。限定支持对象为“诉讼能力弱、不敢或不能独立起诉”的当事人，细化支持方式包括法律咨询、协调法律援助、提出意见、调取证据等，推动支持起诉从数量扩张转向质量提升。再次，划定权力边界。确立三原则：诉权平等原则，强调支持的补充性；自愿原则，尊重当事人意愿；处分原则，支持意见不得超出诉讼请求，明确支持起诉的备位地位。最后，倡导部门协同。通过司法建议、检察建议等方式，督促人社、妇联、司法行政等履职，形成保护合力，确保制度落地见效。《指导意见》系统性破解制度运行难题，为支持起诉提供制度支撑与实践指引。

《指导意见》的出台标志着“检护民生”行动从零散实践走向规范运行。但也需审慎评估其潜在影响。尽管该文件强化了检察机关在保障弱势群体权益中的作用，体现了国家保护义务的积极履行，但公权力介入私法领域必须恪守边界。未来实施中，应重点关注三个问题：一是细化诉讼地位规则，明确检察机关作为“支持起诉人”的权责清单；二是完善调查权保障机制，明确检察机关依职权调取材料的证据效力；三是健全处分权协调规则，建立检察机关意见与当事人意愿冲突时的处置机制。

(作者系上海交通大学凯原法学院教授、博士生导师，中国法学会民事诉讼法学研究会副会长)

# 跨部门流动应有界限 敏感个人信息

□江波

近日，厦门市民因购买药物，收到交警“大数据比对”短信要求注销驾照一事，引起广泛争议与公众焦虑。这一事件暴露出当前政务数据共享及使用过程中存在的一些问题，如相关数据流动是否合法、敏感信息跨部门流动的界限等，均需要从法理与实践层面予以探讨。

用户网购药品的记录，属于医疗健康信息，是《个人信息保护法》规定的敏感个人信息。这类信息的流转，通常存在三种可能路径：一是通过政府数据共享平台实现跨部门数据交换；二是相关政府部门依职权调取；三是通过大数据中心进行批量比对筛查。

从合法性角度审视，现行《数据安全法》第38条规定，国家机关为履行法定职责需要收集、使用数据，应当在法定职责范围内依照法律、行政法规规定的条件和程序进行。《个人信息保护法》第34条规定：国家机关为履行法定职责处理个人信息，应当依照法律、行政法规规定的权限、程序进行，不得超出履行法定职责所必需的范围和限度。虽然《道路交通安全法》确实规定了患有妨碍安全驾驶疾病的人员不得驾驶机动车，交警部门据此负有管理职责。但法律授权的是对“患有相关疾病”的管理，而非对“购买相关药品”行为的管理。购买药品不等于患有疾病，还存在多种可能，将购药记录直接等同于患病事实，实质上是扩大了法定职责的范围，存在超越权限的嫌疑。

短信中提到的“大数据比对分析”，实质是行政机关利用算法进行的自动化筛查后，根据筛查结果直接做出的自动化行政决策。这种技术治理手段看似高效，但存在一个根本缺陷：它将本该由行政机关承担的审慎调查义务，转化为由公民自证的负担。

行政决定应当遵循正当程序原则。正当程序要求行政机关在作出决定前，应当进行调查核实，并给予当事人陈述申辩的机会。而“批量发送短信要求自

证清白”的模式，是先推定有风险，再要求百姓跑腿开证明。这种做法不仅增加了行政相对人的负担，更可能因算法的“脏数据”问题(如数据错误、关联错误)造成误伤。

法律对医疗健康信息等敏感隐私数据的处理设定了最高级别的保护门槛，国家机关之间共享此类信息，应当遵循“最小必要”和“目的限定”原则。所谓目的限定，即数据收集时的目的(医疗诊疗或药品销售)与后续使用目的(交通监管)应当具有直接的关联性，且不能过度扩张。医疗机构收集数据的初衷是“治病救人”，医保或药店收集数据是“交易记录”，而交警使用数据是“行政监管”，如果后续使用违反了最初收集个人信息的初衷，应当取得当事人的重新授权。同时，根据《个人信息保护法》第24条的规定，“通过自动化决策方式作出对个人权益有重大影响的决定，个人有权拒绝个人信息处理者仅通过自动化决策的方式作出决定”。此条规定虽然主要是规范平台企业的行为，但有关国家机关在对个人信息进行处理时也应当参照适用。

常态化的跨部门数据共享不能成为“数据裸奔”的借口。即便是为了公共安全，也应当设置严格的安全边界，共享应当有明确的法律法规授权，不可仅依据部门规范性文件。同时，应当建立数据分级分类制度，对个人敏感信息的共享实行更严格的审批程序，保障当事人的知情权和同意权，不能搞“暗箱操作”。

针对此类治理难题，建议从以下方面完善制度设计：

首先，在前端告知与源头治理方面，交警部门可与医疗机构建立协作机制，将安全驾驶的健康标准同步至医院，由主治医师在诊断出相关疾病时履行告知义务，提醒患者主动向车管部门申报。这样既尊重了医患关系的保密性，又实现了风险预防。

其次，探索“隐私计算”、匿名化等技术手段。在确需进行数据比对时，可采用联邦学习、多方安全计算等技术，实现“数据可用不可见”，在不暴露原始个人数据的前提下完成风险筛查，从技术层面守住隐私保护的底线。

再次，建立“数据隔离墙”与人工复核机制。对于筛查出的疑似风险人员，交警部门应当依照法定手续进行数据还原并进行人工核实，如调取病历资料、询问核实情况，确认对应人员确实存在妨碍安全驾驶的疾病后，再发送正式通知，并告知当事人享有的陈述申辩权和救济渠道，避免“一键群发”式执法。

最后，需完善数据删除与救济机制。对于因误判被错误列入风险名单的公民，应当建立快速的数据删除和申诉处理通道，对于不准确的信息或过时的购药记录及时删除或匿名化处理，避免历史数据对当事人造成永久性影响。

数字治理的时代，行政机关更要守住依法行政的底线。数据共享应当有边界，执法应当有温度，公共安全与个人隐私之间需要精细的平衡，切忌过度依赖算法给公众增加不必要的负担。

(作者系上海交通大学凯原法学院教授、博士生导师，中国法学会网络与信息法学研究会常务理事)

