

# 规范支持起诉彰显司法为民

诉,这就是支持起诉原则的法律依据。之所以确立这一原则,核心目的是为权利受侵害却无力、不敢或不善维权的主体提供法治支持。

一般认为,支持起诉原则借鉴了前苏联的立法成果,同时深深植根于我国本土的法治实践。早在1946年颁布的《陕甘宁边区暂行检察条例》中,“协助自诉”就被列为检察机关的法定职权之一。1982年颁布的《中华人民共和国民事诉讼法(试行)》规定了支持起诉原则。为破解特殊群体“有理却不敢打、不会打或者打不起官司”的现实困境,我国坚持“支持而不替代”的基本立场,力求在补强诉权与尊重当事人处分权之间找到平衡。

1991年颁布的民事诉讼法沿袭了支持起诉原则的规定。在缺乏具体制度规范的情况下,妇联、工会、未成年人保护机构等社会团体依据该原则,积极开展相关实践,积累了丰富经验。2017年修改后的民事诉讼法将支持起诉范围拓展至破坏生态环境和资源保护、食品药品安全等公益诉讼领域,并明确检察机关可以作为支持起诉的主体。2021年《人民检察院公益诉讼办案规则》将支持起诉纳入检察监督业务范围。2022年《民事检察部门支持起诉工作指引》明确了检察机关支持起诉的原则、条件、范围与程序。多年来的实践探索,为此次“两高”联合出台统一规范奠定了

基础。

随着社会治理水平的不断提升,人民群众对公平正义、权利保障的期盼愈发强烈。构建支持起诉制度,进一步明确支持起诉的范围和程序,制定具体可操作的规范,让支持起诉充分发挥其应有的功能,既是维护特殊群体合法权益、实现个案实质公平的现实需要,也是保护社会公共利益、促进社会和谐稳定的必然要求。

作为宪法规定的国家法律监督机关,人民检察院担任支持起诉的主体具有天然优势。《指导意见》的出台,是对检察机关支持起诉职责的制度化确认与规范化指引,有助于规范人民检察院和人民法院办理支持起诉案件的行为和程序,提升支持起诉工作质效,真正实现立法目的。

《指导意见》体现了权利保障与程序规范并重的理念,具有很强的实践指引价值。其明确要求在民事支持起诉活动中,人民法院、人民检察院应当充分尊重当事人意愿,这一规定强调了检察机关的“支持”作用,而非替代当事人行使诉权。《指导意见》列举了7种可以申请支持起诉的情形,为提起诉讼确有困难的当事人提供了明确指引;同时,规定了检察机关的主要职责包括协助当事人明确诉讼请求、必要时为当事人提供法律咨询、协调申请法律援助等,当事人有和解意愿的,应引导支持其达成和解。此外,《指导意见》明

确检察机关决定支持起诉的,应当制作《支持起诉意见书》;决定不支持起诉的,也应当告知当事人,这些要求将民事诉讼法第15条的抽象规定转化为具体可感的司法服务,为特殊群体维护自身合法权益提供了清晰、可操作的行动指南。

《指导意见》还明确了检法两家的职能衔接机制:人民法院支持人民检察院依法履行支持起诉职能,保障诉讼活动顺利进行;人民检察院作出支持起诉决定的,应当将相关意见告知同级法院;法院应当将裁判文书送达或者将不制作调解书案件的调解结果书面告知支持起诉的检察院;此外,法院、检察院可通过提出司法建议、检察建议等方式,督促协调有关部门和单位履职尽责。这些规定明确了检法两家办理支持起诉案件的职能关系,有利于确保支持起诉工作的规范有序开展。

总之,以具体、可操作的规范更好推动支持起诉原则发挥作用,既是维护特殊群体合法权益、守护社会公共利益的现实需要,也是全面依法治国的内在要求。从这个角度看,构建完善的支持起诉制度意义重大。期待司法机关以《指导意见》的实施为新起点,在实践中不断健全支持起诉制度体系,以制度之力更好守护公平正义、提升社会治理水平。

(作者系中国政法大学诉讼法学研究院教授)

## 法治观察

让支持起诉充分发挥其应有的功能,既是维护特殊群体合法权益、实现个案实质公平的现实需要,也是保护社会公共利益、促进社会和谐稳定的必然要求

谭秋桂

近日,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》),这是“两高”首次联合制定办理支持起诉案件的程序规范。《指导意见》立足解决民事支持起诉工作中的突出问题,着力完善相关工作机制,迈出了构建支持起诉制度的重要一步。

我国民事诉讼法第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

## 编者按

作为连续三年被写入政府工作报告的新兴产业,低空经济正以前所未有的态势崛起,成为培育新质生产力、推动经济高质量发展的重要引擎。这片“新蓝海”在释放巨大经济潜能的同时,也对法治保障能力提出了全新要求。如何在保障安全的前提下推动低空经济“飞起来、管得住”?一个覆盖广泛、市场规范的低空保险体系将如何护航低空经济行稳致远?本期评论版刊发一组专家稿件,与读者一同交流探讨,敬请关注。

袁发强

近年来,我国低空经济蓬勃发展,无人机物流、空中游览、城市空中交通等新兴产业不断涌现,成为推动产业升级与经济增长的重要力量。在此背景下,2025年年底新修订的民用航空法及时回应低空经济发展需要,在“发展促进”一章中首次就低空飞行管理作出原则性、结构性规范,必将对我国低空交通运输和研发制造产业发展产生深远影响。

当前,我国低空飞行器研发技术和制造产业在国际上处于领先地位,但出于民航安全考量,长期以来低空空域开放程度较低,限制较多,造成低空飞行器在国内的实际运用率不高。这不仅阻碍了低空经济产业链的发展,也使人民群众难以享受到新质生产力发展带来的便利与生活消费的乐趣。近年来,部分地区通过地方立法和激励政策促进低空经济发展,但由于缺乏国家层面的法律保障,统一、开放、有序的市场环境尚未形成。笔者认为,发展低空经济的关键在于能够“飞起来、管得住”。

“飞起来”是低空经济发展的前提,这就要求政府在保障安全的前提下,开放低空空域,放宽运营企业准入条件,简化运营审批流程。修订后的民用航空法明确规定“国家采取措施优化低空空域资源配置”,这既表明了支持低空经济发展的态度,也要求拿出切实可行的方案和措施。各地在统筹安全的前提下,相继划定明确的低空飞行空域。例如,上海市于去年12月陆续发布《上海市微型轻型小型无人驾驶航空器适飞空域范围》《上海市民用无人驾驶航空器飞行安全管理暂行办法》,划定了上海市内微型轻型小型无人驾驶航空器可以飞行的空域,并对无人驾驶航空器生产销售、操控人员培训、飞行活动中报管理等作出规定。

“管得住”是低空经济可持续发展的保障,这就要求政府主管部门注重科学管理与协同管理。修订后的民用航空法提出“推动建设民用低空飞行和应用相关监管服务平台”。低空飞行活动具有主体多元、场景多样、动态性强等特点,以航拍为例,涉及摄影爱好者、商业企业、艺术团体等不同主体,在拍摄中还可能涉及被拍摄对象的个人隐私、重点单位安保保卫等问题,需要划定限制飞行区域。再如,城市低

## 法治赋能低空经济发展

王天凡

空物流运输虽然能便利群众生活,但对飞行器的可靠性和安全管理提出了极高要求。传统的条块管理模式难以统筹解决低空飞行引发的各类安全问题,而民用低空飞行监管服务平台能够便捷高效办理飞行管控审批手续,有效弥补安全管理漏洞,助力落实各方法律责任。

修订后的民用航空法还要求建立健全适应低空经济发展要求的通航审定、飞行管理等制度和标准,这既是落实安全保障要求的需要,也为促进科技成果有效转化提供了指引。过去,由于缺乏明确统一的通航标准,科技企业在研制大中型无人机时往往处于“先研制,后审定”的被动状态,需要根据审定情况通过通航审定全流程参与,指导研发,科技企业也能依据明确标准开展产品设计,这有利于加速技术转化,节约从设计定型到产品量产的成本,使型号和样机更快获得市场认可,助力企业获取资金支持进而做大做强。

此外,新法高度重视地方政府在推动本地低空经济发展中的作用。一方面,中、短距离的低空运输需要地方政府根据地面具体情况规划航线;另一方面,低空产业可带动本地经济发展。新法专门提及省级人民政府制定发展规划、完善政策措施的权限。通过省级政府统筹市县区域规划出台政策措施,既能发挥地方政府了解本地实际情况,及时制定和调整规划的作用,又能推动统筹协调地方运输市场和产业布局,形成中央和地方联动的管理机制,激发地方发展活力。

考虑到低空经济与低空交通管理的特点,未来民用航空法律体系应更加系统化、多层次化,不再仅以民航主管部门为管理主体,以航空公司和机场为被管理对象,而是要全方位规范民用航空活动,形成以全国性民用航空立法为核心,地方立法及政策规章为补充的法律体系,为低空经济发展提供系统性的制度保障和坚实的法治支撑。

(作者系华东政法大学国际法学院教授、上海市法学会航空法研究会副会长兼秘书长)

漫画/高岳

## 利用AI克隆声音须严守法律边界

人的语音数据进行深度学习,训练出相应的人工智能模型,进而生成与该特定自然人声音高度相似的语音内容。这项技术的核心,在于对人的声音特征进行建模与再现。如果未经本人同意或无法定事由,克隆生成与其声音高度相似的声音,就会侵害其声音权益。依据我国民法典、个人信息保护法等法律,自然人的声音可以通过肖像权、个人信息权益加以保护;在某些情形下,还可以通过著作权法以及反不正当竞争法加以保护。

依据民法典,自然人的声音权益可参照适用肖像权保护的规定。由于每个自然人在音色特征、发音习惯、语速节奏、声音质感等方面都有所不同,因此声音作为个人的生理标识,与肖像一样,可以用于识别特定的自然人。例如,一些著名艺术家、演员的声音就为社会大众所熟悉。虽然我国法律没有将声音权规定为一项具体的人格权,但为防他人随意复制、模仿、伪造特定自然人的声音,损害自然人的人格尊严和财产利益,民法典第1023条第2款明确规定,“对自然人声音的保护,参照适用肖像权保护的有关规定”。也就是说,民法典中关于禁止他人擅自制作、使用、公开肖像

权人肖像的规定,关于肖像合理使用的规定,以及关于肖像许可使用合同的规定,都可参照用于对自然人声音权益的保护。

同时,还可根据个人信息保护法对自然人的声音加以保护。自然人的声音属于个人信息,通过技术手段从声音中提取的、能够反映特定个体声音特征的声纹特征模式(声纹),属于自然人的生物识别信息,是敏感个人信息。依据个人信息保护法,自然人对其个人信息,有权拒绝他人处理,除非法律、行政法规另有规定。因此,任何人要利用自然人的声音来训练人工智能语音产品或者克隆其声音,都必须取得该自然人的单独同意或具备法定事由,否则,声音被他人非法处理的自然人,有权以侵害个人信息权益为由提起诉讼。

实践中,自然人是通过肖像权还是个人信息权益来保护声音权益,区别主要在两个方面。一是可识别性的认定标准。如果原告以侵害肖像权为由起诉非法进行声音克隆的行为人,就必须证明通过人工智能生成的声音能否识别出原告本人。司法实践中,被告往往会以抗辩称,案涉声音经AI处理,不具有可识别性,

之保险费率较高,不少低空企业对投保望而却步;从供给侧看,保险公司受运行数据少、保费规模小等因素制约,多数产品还处于测试阶段。而风险无法有效识别,正是保险产品难以合理定价、持续运营的核心症结。

针对上述问题,《意见》提出了系统性“药方”。首先,夯实数据底座,让风险“可衡量”。《意见》提出加快建设低空保险信息平台,探索与低空智能网联系统对接,实现承保理赔、飞行运行、企业信用等基础信息以及地理气象等风险信息的共享,这有助于为保险公司合理定价奠定基础。其次,统一规则标准,让市场“有章可循”。针对各家保险公司条款缺乏统一规范的问题,《意见》要求出台无人驾驶航空器责任保险示范条款及服务指引,明确基本责任范围和最低保障限额,这有助于为强制责任险制度的实施扫清障碍。最后,强化专业能力,让服务“跟得上”。《意见》要求引导保险机构加强低空新型风险研究,支持通过再保险等方式分散风险,这有助于保障服务更好发挥事前防控、事中干预的功能。

站在政策落地的关键节点,推动低空保险高质量发展,离不开理论与实践的深度融合。其一,坚持标准先行,为可保风险提供确定依据。应依托《意见》提出的信息平台,在先行区开展数据接入试点,适度向保险机构开放飞行运行、事故记录等数据,为科学判断保险标的风险状况提供依据。其二,明确责任条款规则。制定示范条款须严格遵循保险法相关规定,结合低空活动特殊性,清晰界定“意外事故”的法律定义,细化除外责任适用情形,厘清责任范围与最低保障限额设置既符合强制投保的公共政策目标,又恪守损失补偿原则,减少理赔时的权责模糊问题。其三,实行差别费率,以市场化机制引导合规行为。可借鉴机动车交强险浮动费率机制,将投保主体的安全合规记录与费率挂钩,对记录良好者给予优惠,对“黑飞”、多发者提高费率甚至拒保,以经济杠杆促使运营主体自觉遵守法律法规。其四,低空保险重在保障安全的同时坚持商业可持续发展,避免加重产业负担。

随着《意见》各项举措的落地,一个保障有力、市场规范的低空保险体系将逐步成型。只有当每一架升空的飞行器都有保险护航,低空经济才能实现从“飞起来”到“用起来”的跨越,真正行稳致远。

(作者系北京航空航天大学法学院副教授)

别让烟火扰了“清明”

常鸿儒

春风送暖,清明将至。这一时节,人们追思先人,缅怀英烈,寄托哀思,传承文明家风。近期,多地发布清明节文明祭扫倡议书,向公众发出文明绿色祭扫号召,并通过开展巡查,着力营造安全、有序、绿色的祭扫环境。

祭扫的初心是感念逝者,传承亲情,然而,焚烧纸钱、燃放鞭炮,野外焚香等祭扫方式,不仅污染环境,滋生火灾隐患,威胁群众生命财产安全,还可能触碰法律红线。近年来,因祭扫引发火灾的案例不时见诸报端。2025年4月,福建省莆田市一居民上山扫墓时,燃放的鞭炮引燃杂草导致火势蔓延,经600余人15小时扑救,火情才得以控制,最终该居民被判判处有期徒刑6个月,并处罚金50余万元。

案例的教训十分沉痛,但为何仍有部分群众未给予足够警惕?这是由于长久以来,部分群众固守“烧纸钱、放鞭炮才是尽孝”的传统观念,殊不知,厚养薄葬才是真孝,文明缅怀才是真情。且我国治安管理处罚法、刑法、《森林草原防灭火条例》等法律法规对野外违规用火、扰乱公共秩序、污染环境等行为均作出了明确规定,违者轻则面临罚款、警告等行政处罚,重则将承担刑事责任。相比于烟火缭绕的祭扫,鲜花祭奠、网络祭扫、植树缅怀、集体共祭等方式,既环保安全,又能寄托深情,传承精神,应当大力弘扬普及。

推进文明祭扫,需要多方协同、同向发力,筑牢法治与文明的双重防线。基层组织、社区要加大法治宣传力度,讲清焚烧纸钱、燃放鞭炮等行为的法律后果和安全隐患,让群众明白“违规祭扫不是小事,触犯法律必被追究”,引导群众自觉转变观念。墓园管理方要设置醒目标语和禁燃禁放公告,并加强巡查,及时劝阻焚烧纸钱、燃放鞭炮等行为,耐心讲解相关法律法规,引导群众合规祭扫。执法部门要坚守岗位、严格监管,加大对重点区域、重点时段的巡查力度,对违法违规的祭扫行为依法查处,以刚性执法维护法律权威,同时加强部门协同联动,全方位筑牢清明祭扫安全防线,及时消除火灾隐患和安全隐患,守护公共安全和生态环境。

祭而丰,不如养之厚。缅怀逝者,贵在心意,不在形式;传承习俗,重在文明,不越法律。烟火缭绕并非缅怀的标配,平安清明才是节日的底色。唯有摒弃不当行为,敬畏法律,用文明之举寄托哀思,才能让清明祭扫既守得住传统温情,又护得住公共安全,让清明真正成为清明和清静、依礼守节的节日。

(作者系本报特约记者)