

# 检察机关跨行政区域环境公益诉讼法律分析

刘 军<sup>1</sup>, 秘明杰<sup>2</sup>

(1.吴江区人民检察院,江苏 苏州 215200;2.山东科技大学 文法学院,山东 青岛 266590)

**摘 要:**作为环境公共利益的代表主体,检察机关负有维护环境公共利益的职责,地方检察机关和跨行政区划检察机关均得提起跨区域环境公益诉讼,包括民事公益诉讼和行政公益诉讼两类。我国检察机关改革实践表明,跨行政区域环境公益诉讼的设置不仅必要而且可行。为将我国检察机关跨行政区域环境公益诉讼制度落到实处,需要完善相关法律规范、合理确定检察机关环境公益诉讼原告地位、创设跨省市两层级检察机关、重新构建检察机关司法管辖区域以及促进跨行政区域检察机关之间协同配合。

**关键词:**检察机关;跨行政区域;环境公益诉讼

中图分类号:D926.3

文献标识码:A

文章编号:1008-7699(2021)03-0038-06

## 一、检察机关跨行政区域环境公益诉讼权的理论分析

检察机关环境公益诉讼权包括环境民事和环境行政两种类型。2017年以来我国环境公益诉讼已经成为检察机关“四大检察”职能与“十大业务”检察的重要内容。根据中央全面深化改革领导小组《设立跨行政区划人民法院、人民检察院试点方案》要求,跨行政区划检察机关改革试点已经成为全面深化改革的重要内容。“检察公益诉讼与跨区划检察机制两项改革任务具有改革价值上的趋同性、案件范围上的重合性、改革推进上的耦合性。”<sup>[1]46</sup>

(一)检察机关跨行政区域环境公益诉讼的必要性和紧迫性

### 1.破除地方保护的干扰

环境公益诉讼案件涉及面广、影响范围大、危害程度重,往往与地方经济利益紧密相连,造成当地环境公益损害的多为高耗能、高排放、高污染企业。地方政府出于对经济发展的优先考虑,往往对其疏于管理,甚至利用行政职权干预司法办案,危及跨行政区域生态环境安全。检察机关作为环境公共利益代表主体,有权针对跨区域环境损害提起环境公益诉讼,被告可能是致害企事业单位,还可能是政府部门。从区域分布来看,检察机关环境公益诉讼案件包括两种,一种是行政区划范围内的普通案件,另一种是跨行政区划的特殊案件。原告既可以是跨行政区划检察机关,也可以是某一行政区划内的检察机关。

在我国,司法管辖区与行政区划高度重合,“司法管辖区是司法机关实施司法活动的地理空间范围,行政区划是行政机关行使行政管理职能的地理空间范畴”<sup>[2]</sup>。二者功能各有不同,但在区域范围上高度重合。司法辖区易因此沦为行政区划的附属品而被地方化,导致司法活动易受到地方行政干预。目前,检察机关环境公益诉讼辖区仅限于涉案检察机关所在地,而对之外区域潜在被告,检察机关因缺乏法律依据而无法将其诉之于法院。环境公共利益受损的直接原因是企事业单位排污,政府职能部门的监管不力、甚至滥作为等则往往是间接原因。“即便是民事公益诉讼案件,一旦涉及到的企业是地方的纳税大户

收稿日期:2020-11-12

基金项目:2020年度最高人民检察院检察应用理论研究课题“检察机关跨行政区域提起环境公益诉讼法律问题研究”

作者简介:刘 军(1967—),女,江苏苏州人,江苏省苏州市吴江区人民检察院检察长、三级高级检察官、法学硕士;秘明杰(1979—),男,河北衡水人,山东科技大学文法学院副教授、法学博士。

或行业支柱,地方政府也会以影响当地经济发展大局为由介入案件办理,若为社会舆论广泛关注、影响力较大案件,更会为地方政府所警惕。”<sup>[1]45</sup>检察机关跨行政区域实施法律监督、提起环境公益诉讼,有助于排除地方干扰,维护良好生态环境。

## 2. 生态环境整体的价值考量

环境公益诉讼旨在救济受损生态环境以及与之相关的人类利益,而环境本身具有整体性、地理联系性、生态系统性特点,各种环境要素在自然环境中是流动的、可交换的。如被污染的上游河水会流到下游、被污染的空气会四处飘散,污染不会固定于一处,也不受行政区划限制。因此,检察机关环境公益诉讼所救济的对象应根据环境要素及其功能本身特性来确定,而不应依据行政区划来确定。

人为跨界生态环境损害往往表现为“一因多果”“多因一果”“多因多果”等复杂情形,侵权行为实施地与侵权结果发生地往往不一致。“环境污染案件的系统性、复杂性等特点明显,其跨行政区划的可能性极大,如果仍由现有的行政区划内检察院管辖,可能会人为割裂区域、流域等自然功能区划,将不利于案件审理和纠纷解决。”<sup>[3]23</sup>环境公益诉讼中,污染行为实施地、损害结果发生地往往不在一处,从而呈现出“跨区划性”特征,致害主体也可能是多元化的。所以,为了避免管辖权争议、排除地方政府干扰以及方便案件调查,检察机关的环境公益诉权应该突破行政区划进行设置。

## 3. 司法体制改革的需要

检察机关跨行政区域环境公益诉权是顺应国家司法体制改革的产物,实质在于构建跨区域的、新的案件管辖秩序。其核心是“跨”和“特”,“跨”是指跨越行政区域,按照新的司法管辖区划原则办理案件;“特”是指管辖特殊案件,如跨区域环境损害案件。根据传统的司法管辖原则,检察机关只能就其所在区域内的案件向当地法院提起诉讼。

我国跨行政区划司法改革目标之一是改变检察权受制于地方行政权的倾向,推进跨行政区划法院与检察院试点改革,“有利于构建普通案件在行政区划法院审理、特殊案件在跨行政区划法院审理的诉讼格局”<sup>[4]</sup>。跨行政区域的检察公益诉权改革,是我国司法体制改革内容之一。而司法体制改革是推进社会公平正义、建设法治国家的重要举措,其目标在于去除司法地方化以构建公正高效权威的司法制度。跨行政区划检察院与地方检察院并存的诉讼格局,能够有效排除地方阻力,打破部门职权壁垒,实现对环境公共利益的充分保护。“跨区划检察机关和地方检察机关在工作开展中有各自的优势。跨行政区划检察院可以排除地方干扰、加大监督力度,地方检察院熟悉当地状况,容易调动地方资源,应通过程序设置促使上述优势互补。”<sup>[1]48</sup>

### (二) 检察机关跨行政区域环境公益诉讼的可行性

#### 1. 检察机关环境公共利益代表主体身份

我国宪法将检察机关确定为国家利益和社会公共利益维护者,检察机关跨行政区域环境公益诉权属于检察权的范畴,“依照法律规定提起公益诉讼”是检察权的内容之一。当下,检察机关据以提起环境公益诉讼的法律规范有两部。其一是我国《民事诉讼法》,该法第55条规定,检察机关可作为第二顺位原告提起环境民事公益诉讼;其二是我国《行政诉讼法》,该法第25条规定,当负有监管职责的环保行政机关未按检察建议依法履职时,检察机关可对其提起环境行政公益诉讼。二者尽管在具体程序设置上存在差异,但检察机关作为环境公共利益代表的主体地位都是一致的。

环境公益诉讼所涉及的水、大气、土壤等环境要素以及由其形成的生态圈,具有客观物质性、地理联系性、生态系统性等典型特征。这就意味着侵害环境公共利益的案件并不局限于某一行政区域,而可能呈现出受害范围广、影响面积大、涉及区域多等特点。对此,检察机关可以“通过集中管辖、跨域协作机制、跨域联动协调办案等方式解决司法实践中存在的跨行政区划公益诉讼案件困境”<sup>[5]63</sup>。环境公益损害案件的跨区域性是检察机关跨区域诉讼的基础前提,无论是地方检察机关,还是跨行政区划检察机关,都应以环境公共利益的有效维护为活动宗旨,在具体程序设计上区分为民事和行政两类。

## 2. 跨行政区划检察机关的创新性改革

我国跨行政区划检察改革具有理论创新、制度创新和实践创新的特点,地域上包括跨行政区划基层检察院、跨行政区划市级检察院、跨行政区划省级检察院三类,级别上对应着省级以下的三级检察机关。“跨行政区划设立检察院不仅是对检察机关管辖行政区划的突破,也是对案件管辖范围、经费保障、人事管理等各方面全方位、多角度的体制创新,从而实现了普通案件由行政区划检察院管辖、特殊案件由跨行政区划检察院管辖的新的诉讼格局。”<sup>[3][21]</sup>就对应性而言,拥有起诉权的跨行政区划检察机关对应着拥有审判权的跨行政区划法院。

为确保检察体制稳定性和业务活动连续性,我国检察机关跨行政区划检察改革是由省级人民检察院对原铁路运输检察院直管、在跨市级层面展开的。例如,为保护长江流域生态环境资源,避免行政区划管辖带来的弊端,湖北省人民检察院武汉铁路运输分院检察长罗继洲曾提出具体方案,“建议将设置在长江经济带的铁路检察分院、基层院加挂长江经济带跨行政区划检察分院、检察院,对应管辖发生的公益诉讼案件和发生在长江干流各类刑事案件”<sup>[6]</sup>。关于跨行政区划检察机关的实践成效,上海市人民检察院第三分院还专门确立了检验试点阶段性工作成效的六个具体标志:“一是明确一个有跨行政区划检察机关职能特点的管辖;二是办理一定数量的有影响有震动的跨行政区划重大民事和刑事案件;三是探索建立一套科学合理、规范高效、简便易行的跨行政区划检察工作办案机制;四是取得一批跨行政区划的类案监督成果;五是培养一批高素质、专业化的办理跨行政区划案件的专门检察人才;六是形成一批有关跨行政区划检察工作的理论研究成果”<sup>[7]</sup>。

跨行政区划司法体制改革改变了司法管辖区划的传统标准,有助于普通案件与特殊案件区别管辖格局的形成。“跨行政区划检察机关的设置与四级检察机关的职能定位是相互关联的,如果将其割裂开来,很可能会因缺乏相关的制度衔接而导致改革无法达到预期目标”<sup>[8]</sup>。所以,跨行政区划检察机关改革应当建立在现行检察机关设置和检察管辖体制的基础之上,以求更好地维护国家利益和社会公共利益。

## 3. 部分地方司法实践经验

首先,跨行政区划检察公益诉讼权与跨行政区划法院审判权的衔接。自2014年起,我国许多地方在试行跨行政区划法院审理模式,如突破行政区域限制的知识产权法院、互联网法院等跨行政区划法院,均以案件类型作为管辖依据。因此,检察机关跨行政区域管辖改革的大力推进,有助于其与跨行政区划法院改革之间的协同配合。

其次,跨行政区划检察机关试点已取得有益经验。北京、上海以及沿长江流域、长三角地区等省市检察机关在生态环境资源案件中加强协作,形成了协作机制,出台了系列文件,探索了跨区域公益诉讼的可行方案,为跨区域环境公益诉讼提供了宝贵经验。

最后,环境公益诉讼专门检察机关的设立及其在各方面的公益诉讼司法实践,为其跨区域环境公益诉讼改革奠定了良好基础。自2015年检察机关环境公益诉讼试点方案实施之日起,直至2017年民事诉讼与行政诉讼两大诉讼法修改以来,检察机关环境公益诉讼案件数量逐年上升,且质量不断提高。

## 二、检察机关跨行政区域环境公益诉讼试点考察与分析

### (一) 跨行政区划检察机关试点样本考察<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 相关规范包括:北京的《关于北京市人民检察院第四分院(北京市人民检察院铁路运输分院)案件管辖的规定(暂行)》《关于北京市第四中级人民法院案件管辖的规定》;上海的《关于跨行政区划人民法院、人民检察院刑事案件管辖的规定》《关于跨行政区划人民法院、人民检察院民事行政监督案件管辖的规定》;湖北的《湖北省高级人民法院 湖北省人民检察院关于检察机关提起公益诉讼管辖等问题的会议纪要》《关于加强新时代区域检察协作服务和保障长江经济带高质量发展的意见》《关于长江经济带检察机关办理长江流域生态环境资源案件加强协作配合的意见》《长湖保护协议》《关于建立环漳水库跨区域生态环境保护公益诉讼协作工作机制的意见》《关于建立“西水母亲河”流域生态环境和资源保护公益诉讼协作机制的意见》;河南的《关于黄河干流河南段环境资源刑事案件管辖若干问题的规定》《关于黄河干流河南段环境资源公益诉讼案件管辖若干问题的规定》。

### 1. 北京市、上海市试点状况考察

依据《设立跨行政区划人民法院、人民检察院试点方案》,上海市检察院和北京市检察院依托原铁路运输检察院进行试点,积极探索跨行政区域环境公益诉讼改革。上海市检察院第三分院(以下简称“上海三分检”)与北京市检察院第四分院(以下简称“北京四分检”)主要管辖具有重大社会影响、易受地方保护主义影响的案件。跨区域环境公益诉讼案件因影响范围广、涉及主体多、因果关系复杂等原因而位列其中。如上海三分检办理的跨区划进口“洋垃圾”污染环境公益诉讼案,北京四分检办理的跨区划大气污染公益诉讼、跨区划水污染公益诉讼等案件。管辖范围的特殊性呼应了跨行政区划检察院的设置目的——突破地方保护主义、分离司法管辖区与行政管辖区。

相较于传统的检察权,跨行政区域检察公益诉权在目的、形式、管辖等方面均有所创新,其典型特征在于打破行政区域限制,确立检察机关的跨区域管辖权。目前,检察机关跨行政区域环境公益诉讼已经取得一定成效,但距离全国推行仍有很长的路要走。上海三分检与北京四分检所辖区域为本市范围内的案件,虽然突破了区县一级的行政区划限制,但其层级仍为市级,尚未达到与其他省市间的跨行政区域管辖协作的程度。

### 2. 湖北省实践状况考察

2015年湖北省人民检察院与湖北省高级人民法院,以座谈会议纪要形式明确了武汉铁路运输分院的环境公益诉讼权,确定其有权对污染破坏湖北省境内长江、长江流水域的行为提起民事公益诉讼,所跨行政区域可区分为跨省域、跨市域等形式。具体而言,跨省域的湖南、湖北、江西三省人民检察院跨省协作保护长江合作机制,共同加强了对长江、湘江、赣江以及洞庭湖、鄱阳湖等的司法保护力度;跨市域的神农架林区检察院、竹溪县检察院、巫山县检察院等多部门跨区域林业环保协作机制;跨省市域的湖北十堰市检察院与河南南阳市检察院,以及陕西商洛市检察院与安康市检察院,关于汉江南水北调中线工程水源区域的环境公益诉讼协作机制。<sup>[5]61</sup>此外,2019年最高人民检察院发布《关于长江经济带检察机关办理长江流域生态环境资源案件加强协作配合的意见》,确立了集中管辖跨省环境公益诉讼案件机制,要求上海、江苏、浙江、安徽、江西、湖北、湖南、重庆、四川、贵州、云南省(市)人民检察院在办理长江流域环境资源案件时加强协作配合。

### 3. 河南省实践状况考察

2018年河南省检察院、公安厅、高级人民法院三部门联合发文,确定郑州铁路检察分院作为跨行政区划环境公益诉讼原告,集中管辖河南省境内与黄河流域有关的公益诉讼案件,包括状告县级以上政府的环境行政公益诉讼和重大、疑难、复杂的环境民事公益诉讼。该规定有针对性地将案件管辖作为突破口,通过多部门联合会签文件的形式确立了跨行政区域公益诉讼管辖规则,统筹推动了黄河流域环境保护与民生发展之间的协调发展。

与此同时,河南省检察机关充分发挥跨行政区划组织优势,已挂牌成立“郑州黄河环境资源保护检察分院”,积极探索跨区划检察机关与地方检察机关协调联动机制,保持生态环保检察力量间的联通合作,以解决跨区划的黄河流域生态环境保护问题。

## (二) 检察机关跨行政区域公益诉权问题分析

### 1. 法定依据层面

确立检察机关跨行政区域公益诉权所依据的法律规范不健全。我国《宪法》和《立法法》规定,全国人大及其常委会制定的法律是检察机关组织机构设立的依据;人民检察院的产生、组织和职权事项只能由法律制定,除法律之外的法规、规章等无权规定。而且我国《人民检察院组织法》没有关于跨行政区划检察机关的条款,现行试点检察机关不具有普遍性,上海、北京两个试点地区仅有各自颁布的规范性文件。因此,我国目前缺少跨行政区划检察机关设立的法律依据,其法律地位不明、层级设置不清,继而导致试点经验难以复制和推广。

我国跨行政区划试点检察院是依托于铁路运输检察院进行的,但现行法律规范并没有与之相关的法律定位。目前,关于跨行政区划检察院的法律定位存在三种观点:一种认为属于独立检察院,与专门检察院相并称;另一种认为属于地方检察院的派出机构,可以借助地方检察院排除地方势力干扰;还有一种认为属于专门检察机关,主张在不修改《宪法》的前提下,实现改革目标。总之,跨行政区划检察机关的法律地位应当综合考虑宪法依据、法律规定、设置目的等多重因素来合理界定。

## 2. 实务操作层面

单一诉讼层级设置存在缺陷。从我国跨区划检察机关改革实践来看,北京、上海两家跨行政区划试点检察机关具有突破性价值,为检察权的跨区域管辖探索了出路。然而,试点单位都只跨一级,且存在较大局限性。首先,试点检察院并没有实现真正意义上的“跨区划”,“管辖权的总体设计实为属地性检察系统内部的案件再分配,离真正意义上的‘跨行政区划’管辖尚存较大差距”<sup>[9]125</sup>。上海市三分检的受案范围只比原铁路运输分检扩大到民事、行政、刑事三类案件,组织机构仍隶属于上海市人民检察院。其次,环境公益案件要求跨区划检察机关应当按层级进行设计,也即“案件的差异性需要由不同级别的跨行政区划检察院办理。”从审级上来看,中级人民法院是环境公益诉讼案件的一审法院,这就意味着二审法院应该是省高级人民法院。对原告而言,市人民检察院应当作为一审原告,而在二审中省级检察机关则应作为上诉主体。倘若只设跨市级检察机关,在跨省级检察机关缺失的情形下,跨市级检察机关公益诉讼案件的上诉又将回到属地管辖模式,继而难以实现跨区划司法改革目标。

检察司法管辖区域存在局限性。上海市三分检和北京市四分检虽已是跨区划检察机关,但并未实现真正意义上的跨区划,它们仍受省级检察院领导,司法管辖区域没有突破省级行政区划。湖北省与河南省依托铁路运输检察院实施的跨区划保护长江流域、黄河流域生态环境的尝试,在一定程度上突破了行政区划限制,但也只是省内跨区划,铁路运输检察院也受省级检察院领导。跨省生态环境保护协作机制仍以行政区划检察院为主体,只是加强了检察院之间的合作,并没有摆脱行政权的干扰。同时,跨区划检察院设置应考虑生态整体性与环境要素流动性,而跨区划试点单位并未较好地考量这些因素的契合。

相关国家机关职能之间难以衔接。跨行政区划检察权与地方行政权之间衔接不畅,尤其在环境公共利益维护方面,存在跨行政区域诉讼改革的行政化倾向。政府职能部门虽以维护环境公益为核心,但当检察机关跨行政区域进行司法调查乃至提起环境公益诉讼时,地方政府部门往往不愿配合。异地行政机关的消极配合,往往致使环境公益诉讼案件因调查手段受限而缺乏刚性保障。

## 三、检察机关跨行政区域环境公益诉讼的法律应对

### (一)健全完善相关立法

为深入推进司法改革,积极探索跨行政区域管辖的检察权制度,应对我国相关法律进行修改和完善,以明确跨行政区划检察机关设立依据。首先,考虑到《宪法》的根本法地位,在将来宪法修改时,可在宪法条文中增加跨行政区划检察院产生、组织和职权事项的相关条款,以确立其宪法依据。其次,随着改革实践深入,可以考虑将其以条款形式写入《人民检察院组织法》,重点在第十二条有关人民检察院分类条款的第三项,可修改为“军事检察院、跨行政区划检察院等专门人民检察院”,同时,对“总则”和“人民检察院组成”部分的内容进行相应调整。最后,对检察机关跨行政区域诉讼所遵循的程序法进行修订,修改刑事诉讼、民事诉讼和行政诉讼三大诉讼法,在管辖条款中增加检察机关跨行政区域公益诉讼管辖的规定,把跨行政区划检察权以立法方式予以规定,做到修法与改革同步进行。

### (二)合理定位跨行政区域原告检察机关

无论从短期还是从长期来看,跨行政区划检察机关改革是司法制度去地方化的重要设计,适宜将其列入专门检察机关范畴。“将跨行政区划检察院确定为专门检察机关既符合跨区划检察机关在原铁路运输检察院基础上改造、扩充的制度沿革关系,也有利于降低机关组织性改革的难度,便于推进跨行政区划

检察院刑事案件管辖的相关改革,确保改革的合法性、合宪性。”<sup>[9]132</sup>检察机关跨行政区域环境公益诉讼制度依据应当来源于宪法,在《宪法》修改前将其纳入专门检察机关最为合适,也最为可行。通过对专门检察机关范围的扩大解释,使跨行政区划检察机关获得合法依据,继而在《人民检察院组织法》中作出专门规定,将之明确为专门检察机关,从而消除跨行政区域环境公益诉讼的法定障碍。

跨行政区划司法改革的初衷是打破地方保护主义、克服司法行政化、保障司法权依法独立行使,而跨行政区划检察机关试点是改革举措之一,其目标在于与地方检察机关并行设置,二者之间是并列关系而非隶属关系。

### (三)创新设立两层跨行政区划级检察机关

就试点情况而言,跨省级检察机关在改革实践中是缺失的,只设跨市一级检察院存在明显局限性。在跨市级检察机关设立基础上,有必要进一步设立跨省级检察机关。至于设立程序、设立数量、设立形式等问题,可以结合跨省级检察院的管辖区域来确定。无论如何,跨行政区划检察机关设立已势在必行,目前争议焦点在于跨越两级(跨市级、跨省级)还是三级(跨县级、跨市级、跨省级)行政区划来进行设置。

以环境民事公益诉讼为例,中级人民法院是审理的初始级别法院,与之相应的检察公益诉权应集中在市级检察机关而非县级检察机关。因此,就环境公益诉讼而言,跨县级检察机关的设立无法替代市级检察机关的公益诉讼职能。加之,我国基层检察机关基数庞大,考虑到案件办理及时性和有效性,即便设立跨县级检察机关,其数量也会比较大。结合我国跨行政区划司法改革现状,设置跨省和跨市两级跨行政区划检察机关较为适宜。这是因为:一方面,我国跨区划设置检察院尚在试点阶段,在全国范围内进行推广的时机不成熟;另一方面,我国试点单位仅限于跨市级检察机关,跨县级检察机关设置前景存在诸多不确定性。

### (四)创新构建检察机关司法管辖区

基于跨区划检察机关改革成果,结合环境资源本身特点,我国应当探索构建重点环境保护区域内的检察组织机构。对此,学者们多有建议:“为提高流域保护的司法专门化水平,建议我国未来设立流域保护专门检察院”<sup>[10]</sup>;“在重点区域设置公益诉讼特别机构。如在长三角、京津冀、长江流域、黄河流域、珠三角、秦岭等重点跨区划地区,根据范围大小设置不同层级的公益诉讼特别检察机关”<sup>[1]49</sup>。

近几年,我国环境公益诉讼越来越受重视,与之相关的协作机制和规范性文件也纷纷出台。因此,可以依托重点环境保护区域来构建我国的跨行政区划检察组织体系,根据环境保护区域范围大小来设置一定数量的跨区划检察机关。例如,在长江流域可设置一到两个跨省级检察机关,将司法管辖区域确定为整个长江流域或其一部分;根据长江流经各省的距离以及环境复杂程度设立一定数量的跨市级检察机关,将其司法管辖区域确定为流经其省内的江段。而长江三角洲这种跨越省市较少的区域,可设置一个跨省检察机关,将其司法管辖区域确定为长江三角洲所在区域。在上海市、江苏省、浙江省、安徽省各设一个跨市级检察院,司法管辖区域宜设置为长江三角洲处于省内的部分。此种检察组织体系设置既可以避免地方行政权的干涉,又能够契合环境整体性特点。

### (五)建立跨行政区域检察机关之间的协作机制

加强跨行政区域检察机关之间的协同合作,如需在对方管辖区域开展调查取证工作时,可请求当地检察机关提供协助。在跨行政区域生态环境保护领域,采用负责人会晤、联动会议、联络员反馈等多种形式联合开展违法行为监督、公益环境诉讼案件协同办理等活动。在检察机关跨区域进行司法调查时,由相关部门通报主要工作数据和有重大影响、区域关联的案件信息,以解决案件办理中的具体问题。

强化环境公益诉讼案件线索发现能力,建立跨区域检察机关一体联动机制、案件信息收集机制、工作数据分析机制。就此,可确立检察机关跨区域生态环境保护司法协作机制,推进案件信息共享、线索移送、异地调查取证、案件联合会商等活动,以实现检察机关跨行政区域办理案件的高效和便利。

(下转第 50 页)

## Research on the Reviewability of Administrative Agreement

WANG Youhai

(Law School, China University of Political Science and Law, Beijing 100088, China)

**Abstract:** At present, there are different views on the reviewability of administrative agreement in academic and practical circle. Those who are against review emphasize that insufficient impartiality and ambiguous hearing rules in administrative review make it difficult to solve the administrative agreement effectively. This “realistic consideration” does not conform to the legislative purpose of administrative review and its system orientation as the main channel to resolve administrative disputes. Affirming the reviewable nature of administrative agreement is conducive to providing the counterpart with the right relief, supervising administrative organs to administer according to law and keep their promises. The reform of administrative review system also provides necessary institutional space for the review of administrative agreement. In the *Administrative Review Law of People's Republic of China (draft)*, hearing rules of administrative agreement fail to reflect the superiority of adopting administrative review to resolve administrative agreement disputes, therefore, it is necessary to respond positively to the review quest through case registration in the early stage, the hearing procedures in the middle stage and the review decision types in the last stage, in order to present a substantial solution to administrative agreement.

**Key words:** administrative agreement; reviewability; hearing rules

(责任编辑:董兴佩)

(上接第 43 页)

参考文献:

- [1]上海市人民检察院第三分院课题组.跨区划检察公益诉讼机制研究[J].中国检察官,2020(4).
- [2]李磊.建立独立于行政区划的司法管辖制度研究[J].西部法学评论,2016(1):13.
- [3]广东省人民检察院政治部地方工作处课题组.跨行政区划人民检察院设立工作研究[J].中国检察官,2016(17).
- [4]习近平.关于《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的说明[J].理论学习,2014(12):24.
- [5]朱小芹,王志民,王笑男.集中管辖跨行政区划公益诉讼检察实践[J].中国检察官,2020(3).
- [6]罗继洲.建议设置跨行政区划检察院集中管辖案件[J].人民检察,2018(19):51.
- [7]高孝义.深入推进跨行政区划检察改革[J].人民检察,2016(11):14.
- [8]张亮.跨行政区划检察机关的相关制度设计[J].人民检察,2017(2):78.
- [9]唐立,叶宁.跨行政区划检察院刑事案件管辖的合理模式——从实践探索看改革前景[J].西北政法学报,2015(6).
- [10]张建伟.关于中国设立流域保护检察院的基本构想——以司法管辖制度改革为背景[J].中国检察官,2019(15):27.

## Legal Analysis of Environmental Public Interest Litigation Across Administrative Regions by the Procuratorial Organs

LIU Jun, BEI Mingjie

(1. People's Procuratorate of Wujiang District, Suzhou 215200, China;

2. College of Humanities and Law, Shandong University of Science and Technology, Qingdao 266590, China)

**Abstract:** As the representative subject of environmental public interests, the procuratorial organs have the responsibility to safeguard environmental public interests. Both local procuratorial organs and the procuratorial organs across administrative regions can initiative trans-regional environmental public interest litigation, including civil and administrative public interest litigation. In the light of the practice of judicial reform in China, it is not only necessary, but also feasible to grant the right to initiate environmental public interest litigation across administrative regions. To implement China's trans-regional environmental public interest litigation system, it is essential to perfect the relevant regulations, to reasonably ensure the plaintiff status of procuratorial organs in environmental public interest litigation, to reconstruct the judicial regions of procuratorial organs by creating two-level organs across provinces and cities as well as to promote the coordination between procuratorial organs across the administrative regions.

**Key words:** procuratorial organs; across administrative regions; environmental public interest litigation

(责任编辑:董兴佩)