

环境资源案件检察集中管辖的现实困境与优化路径

王明东, 秦 鹏

摘要: 环境资源案件的特殊性对传统地方检察院属地管辖模式的公正和效率构成挑战, 催生了跨行政区划检察院集中管辖模式。跨行政区划检察院集中管辖环境资源案件改革探索取得了阶段性成果, 但仍面临跨行政区划检察院性质定位不明确、层级结构不完整、设点布局不合理的体制问题, 集中管辖环境资源案件的范围不统一、办案机制不适配、机构衔接不顺畅的机制问题, 体制、机制创新的组织法、程序法、实体法依据不健全的法制问题。应以理顺管理体制为基础, 将跨行政区划检察院定位为新型综合派出检察院, 构建三层级的组织体系, 因地制宜进行设点布局。以完善运行机制为关键, 推进环境资源案件集中管辖机制、归口办理机制、司法协作机制建设。以健全相关法制为保障, 明确跨行政区划检察院集中管辖环境资源案件的组织法、诉讼法、生态环境法典依据。

关键词: 环境资源案件; 跨行政区划检察院; 集中管辖; 司法体制改革; 环境司法专门化

中图分类号: D922.605 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2024)04-0035-14

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.20240714.001

一、引言

在环境和资源领域, 检察机关主要依法履行对环境资源刑事、民事、行政案件法律监督和对环境资源刑事、民事公益诉讼、行政公益诉讼案件提起诉讼两大职能。环境资源案件检察管辖作为诉讼程序的始端, 旨在明确检察院^①之间办理环境资源案件的分工和权限, 直接关乎实体公正与办案效率。地方各级检察院的地域管辖、级别管辖均与行政区划高度重合, 环境侵害的时空大尺度性即在时间上具有长期性与潜伏性、在空间上涉及跨介质和跨区域^[1], 使得环境资源案件与普通类型案件有很大不同, 这对地方检察院属地管辖模式提出了挑战。探索建立与行政区划适当分离的环境资源案件管辖制度, 将原本分散由不同行政区划的地方检察院属地管辖的环境资源案件, 统一交由跨行政区划检察院以生态系统或者生态功能区为单位实行集中管辖, 有利于解决分割管辖下整体性思维缺失、公正性价值阙如、专业性程度粗疏等问题。然而, 跨行政区划检察院集中管辖环境资源案件改革兹事体大且尚处于试点探索阶段, 在体制、机制、法制上仍面临很多亟待解决的深层次问题, 当前学界极少对这些问题进行系统分析并提出因应性方案。

我国检察院的检察管辖总体上呈现出与法院的审判管辖相适应的特点。在以审判为中心的诉

基金项目: 中央高校基本科研业务费科研平台与成果培育专项“国家治理体系与法治发展协调互动机制研究”(2021CDJSKCG06)

作者简介: 王明东, 重庆大学法学院, wangmingdong0317@163.com (重庆 400044); 秦鹏, 重庆大学法学院

^① 为了行文的简洁, 本文将正式名称中的“人民检察院”都简称为“检察院”。

讼结构主导下,现行三大诉讼法仅详细规定法院的管辖权,检察院的管辖权则在立法技术上采取“倒推法”予以确定,以适应和对接法院的管辖。《刑事诉讼法》仅规定法院关于刑事案件的管辖权,按照审判管辖的规定确定负责检察、批准逮捕、直接受理案件侦查、提起公诉、实行法律监督的检察院的管辖权,以及负责侦查、拘留、执行逮捕、预审的公安机关的管辖权。《民事诉讼法》仅规定法院关于民事案件的管辖权,通过规定检察院向相应法院提起民事公益诉讼、按审判监督程序向相应法院提出检察建议或者抗诉、对相应法院执行活动实行法律监督,以此倒推检察院的民事管辖权。《行政诉讼法》仅规定法院关于行政案件的管辖权,通过规定检察院向相应法院提起行政公益诉讼、按审判监督程序向相应法院提出检察建议或者抗诉、法院将审理行政案件中发现的行政机关的主管人员或者直接责任人员犯罪有关材料移送检察院,以此倒推检察院的行政管辖权。但是,实践中检察院与法院集中管辖环境资源案件的改革步幅和方向不完全协调。鉴于此,聚焦管辖这一环境司法语境中重大而基础性的问题,考察跨行政区划检察院集中管辖环境资源案件的缘起和优势,检视其现状与问题,探索其完善进路,具有重要意义。

二、环境资源案件检察管辖的模式考察与比较分析

对于环境资源案件在检察院之间的管辖权分配,当前实践中存在地方检察院属地管辖和设置跨行政区划检察院集中管辖两种模式。

(一) 地方检察院属地管辖环境资源案件模式

属地管辖是检察资源空间分配的一项基本原则,有利于及时、方便、有效收集证据、查明案情和各方就近参加诉讼、节约人力财力物力、降低司法成本。与此同时,属地管辖的合理性很大程度上依赖于行为在空间上的有限度分布。环境资源案件的特殊性使得以行政区划为单位的的地方检察院属地管辖模式在对其进行法律监督、提起诉讼的公正和效率方面,显得越来越不足。

第一,环境资源案件跨行政区划的自然属性超出了地方检察院法定职权的空间范围。水、大气等环境因素时刻进行物质循环、能量流动,具有流动性、扩散性。生态系统是各种环境因素与利益关系交织的综合体,具有整体性、关联性。污染物质流布于环境因素及在其中迁移、转化造成损害,通常表现为一因多果、多因一果、多因多果,具有复杂性、叠加性。生态破坏、环境污染、自然资源开发利用往往涉及多个侵权人、受害人,具有主体多元性。这些特点决定了环境资源案件的行为发生地、损害结果地、被告住所地不以行政区划边界为限,具有空间外延性和跨行政区划性^[2]。传统以行政区划作为管辖权分配依据的司法体制,因人为割裂生态系统的整体性、功能性,在解决环境资源纠纷时容易出现司法碎片化、管辖权争议、法律适用不统一等问题。

第二,环境资源案件超越属地司法承载力的行政属性使得地方检察院容易受到干扰。生态环境问题是在经济社会发展过程中产生的,环境资源案件多牵涉地方经济社会发展整体利益。尽管当前省以下地方检察院人财物实现了省级“有限统管”,但受地方权力结构在纵向上有隶属关系、横向上存在竞争关系的影响,行政区划检察院与地方利益关联仍然紧密,在行使检察权时容易被属地体制性地行政化^[3],导致司法地方化和出现诉讼“主场”现象。

第三,环境资源案件科学技术性强的专业属性与地方检察院属地分散管辖不契合。环境资源侵权行为具有隐蔽性,损害结果暴露时间具有滞后性以及诸多新兴科技风险的影响具有不确定性,使得环境资源案件在证据收集和固定、案件事实和性质认定、侵权因果关系判定、损害监测鉴定等方面较为复杂。对环境资源执法、立案、侦查、审判、执行活动的法律监督和审查批捕、提起环境刑事公诉、环境公益诉讼,需要综合运用环境资源保护科学知识、技术和政策法律^[4]。环境资源案件在具有质上的特殊性的同时还具有量上的不饱和性,地方检察院属地分散管辖不利于通

过足量司法实践来提高环境资源检察业务水平和环境司法专门化建设的持续推进。

(二) 跨行政区划检察院集中管辖环境资源案件模式

1. 跨行政区划检察院集中管辖环境资源案件改革的缘起。自2014年上海三分院、北京四分院依托铁路运输检察分院挂牌成立以来, 重庆、新疆、山西、青海、贵州、陕西、浙江、四川等直辖市或省份相继启动了设立跨行政区划检察院集中管辖环境资源案件的改革探索(如表1所示), 跨行政区划检察院组织体系雏形初现, 环境资源案件集中管辖成效初显。

表1 跨行政区划检察院集中管辖环境资源案件的现状梳理

跨行政区划检察院	依托机构	性质定位	管辖区域	环境资源案件范围
上海市人民检察院第三分院	上海铁路运输检察分院	上海市检察院的派出机构	上海市	跨地区的重大环境资源刑事案件
北京市人民检察院第四分院	北京铁路运输检察分院	北京市检察院的派出机构	北京市	环境资源刑事一审案件, 市检指定管辖的其他跨地区重大环境资源刑事一审案件
重庆市两江地区人民检察院	重庆铁路运输检察院	重庆市检察院的派出机构	长江流域重庆段、广阳岛片区	跨区域、地方检察院不宜管辖的环境资源行政公益诉讼案件
—	乌鲁木齐铁路运输检察分院	新疆维吾尔自治区检察院的派出机构	乌鲁木齐市、伊犁哈萨克自治州、塔城地区、阿勒泰地区、博尔塔拉蒙古自治州、克拉玛依市 昌吉回族自治州、哈密市、吐鲁番市 巴音郭楞蒙古自治州、阿克苏地区、喀什地区、和田地区、克孜勒苏柯尔克孜自治州	环境资源刑事、民事、行政案件
—	甘肃省检察院矿区分院	甘肃省检察院的派出机构	甘肃省	环境资源刑事、民事、行政案件
山西转型综合改革示范区人民检察院	太原铁路运输检察院	山西省检察院的派出机构	山西省国家级、省级自然保护区内、省内跨设区的市级区域河湖流域	环境资源行政公益诉讼案件
青海省三江源地区人民检察院	西宁铁路运输检察院	青海省检察院的派出机构	青海省	跨区域、地方检察院不宜管辖的环境资源公益诉讼案件, 环境资源刑事案件
贵州省第一地区人民检察院	贵阳铁路运输检察院	贵州省检察院的派出机构	贵州省	跨市州的环境资源行政公益诉讼案件
—	西安铁路运输检察分院	陕西省检察院的派出机构, 分别行使基层检察院、分院职权	秦岭北麓地区(西安、宝鸡、渭南市) 秦岭南麓地区(汉中、安康、商洛市)	跨行政区划环境公益诉讼案件

续表 1

跨行政区划检察院		依托机构		性质定位	管辖区域	环境资源案件范围
陕西省关中平原地区人民检察院	陕西省关中平原地区人民检察院		西安市沙坡地区检察院		黄河流域关中平原地区(西安、宝鸡、咸阳、渭南、商洛市)	
	陕西省陕北高原地区人民检察院		铜川崔家沟地区检察院		黄河流域陕北高原地区(榆林、延安、铜川市)	
湖州南太湖新区人民检察院		无		湖州市检察院的派出机构	湖州市	环境资源类案件
四川省第二地区人民检察院		西昌铁路运输检察院		四川省检察院的派出机构	大熊猫国家公园四川片区, 四川境内	环境资源刑事案件, 涉长江上游、跨地(市)级的环境资源公益诉讼案件

2. 跨行政区划检察院集中管辖环境资源案件改革的特点。其一, 设立依据上, 主要依据中央乃至省委全面深化改革领导小组的方案、省级检察院的通知或者工作方案、省级乃至设区的市级人大常委会的决定。依据中央全面深化改革领导小组的试点方案设立的有上海三分院、北京四分院, 依据省委全面深化改革领导小组的改革方案调整的为甘肃省检察院矿区分院^①。依据省级检察院的通知或者工作方案调整、设立的有乌鲁木齐铁路运输两级检察院、贵州省第一地区检察院^②。依据省级人大常委会的决定设立的有重庆市两江地区检察院、山西综改区检察院、青海省三江源地区检察院以及陕西省秦岭北麓地区检察院等四个派出检察院, 依据设区的市级人大常委会的决定设立的为湖州南太湖新区检察院^③。

其二, 依托机构上, 以铁路运输检察院为主, 以刑事执行、矿区检察院为辅。陕西省关中平原地区、陕北高原地区检察院依托刑事执行检察院改造而来, 甘肃省将矿区检察院改制为集中管辖环境资源案件的专门检察院, 其他跨行政区划检察院主要依托铁路运输检察院改造而来。且大部分跨行政区划检察院既进行了职能调整, 也完成了挂牌更名, 实行一个机构、两块牌子。但也存在有的改革已对所依托的检察院进行职能调整, 但尚未完成挂牌更名, 如乌鲁木齐铁路运输两级检察院、甘肃省检察院矿区分院、西安铁路运输检察分院; 有的改革已完成挂牌更名, 但尚未进行职能调整, 如由广州、肇庆铁路运输检察院更名而来的广东省第一、第二地区检察院。

其三, 性质定位上, 定位为所在省级、设区的市级检察院的派出机构, 能有效解决跨行政区划检察院无对应的本级人大之难题。乌鲁木齐铁路运输两级检察院、甘肃省检察院矿区分院、青海省三江源地区检察院、贵州省第一地区检察院、陕西省跨区划“两级五院”^[5]、湖州南太湖新区检察院、四川省第二地区检察院仅对环境资源案件实行集中管辖, 定位为专门检察院更合乎逻辑。上海三分院、北京四分院、重庆市两江地区检察院、山西综改区检察院除集中管辖环境资源案件外, 还涉及知识产权、金融、交通等其他特殊案件, 定位为综合检察院更为适宜。

① 参见《设立跨行政区划人民法院、人民检察院试点方案》《甘肃省人民检察院矿区分院司法改革方案》。

② 参见《关于调整乌鲁木齐铁路运输两级检察院检察职能履行范围的通知》《贵州省跨行政区划检察改革试点工作方案》。

③ 参见《重庆市人民代表大会常务委员会关于批准设立重庆市两江地区检察院的决定》《山西省人民代表大会常务委员会关于设立山西转型综合改革示范区人民检察院的决定》《青海省人民代表大会常务委员会关于批准设立青海省三江源地区人民检察院的决定》《陕西省人民代表大会常务委员会关于批准设立陕西省秦岭北麓地区人民检察院等四个派出检察院的决定》《湖州市人民代表大会常务委员会关于批准设立湖州南太湖新区人民检察院的决定》。

其四,所跨区划上,基层检察院以跨所在省(区、市)若干甚至全部设区的市为主、以跨所在设区的市全部县级行政区划为辅,分院跨所在省(区、市)全部设区的市。青海省三江源地区检察院、贵州省第一地区检察院跨所在省全部设区的市;乌鲁木齐、哈密、库尔勒铁路运输检察院跨所在省若干设区的市,重庆市两江地区检察院、山西综合改革示范区检察院、陕西省四个派出检察院、四川省第二地区检察院跨所在省(市)相关流域、区域,涉及若干设区的市;湖州南太湖新区检察院跨所在设区的市全部县级行政区划。上海三分院、北京四分院、乌鲁木齐铁路运输检察分院、甘肃省检察院矿区分院、西安铁路运输检察分院跨所在省(区、市)全部设区的市^①。

其五,地域范围上,覆盖所在省(区、市)内全部区域或者局部区域。上海三分院、北京四分院、乌鲁木齐铁路运输两级检察院、甘肃省检察院矿区分院、青海省三江源地区检察院、贵州省第一地区检察院、陕西省跨区划“两级五院”集中管辖的地域范围覆盖所在省(区、市)全域。重庆市两江地区检察院、山西综合改革示范区检察院、湖州南太湖新区检察院涉及所在省(市)的局部地区。四川省第二地区检察院根据案件类型覆盖所在省全部或者局部区域。

(三) 环境资源案件从属地管辖到集中管辖的逻辑支撑与比较优势

第一,司法权是中央事权为设置跨行政区划检察院集中管辖环境资源案件提供了权力基础。探索设立跨行政区划检察院是新一轮司法体制改革为办理跨地区案件、保障检察权依法独立公正行使的主要改革举措。我国的国家结构形式是单一制,司法权从根本上说是中央事权。国家跨行政区划设立检察院,代表国家跨行政区划行使检察权,是最能彰显司法权是中央事权的实践^[6]。以生态系统或者生态功能区为单位实行集中管辖,可有效打破行政区划限制、弥合分割性司法体制、避免互相争抢或者推诿管辖权、保障国家法律统一、正确地实施和维护司法权威。能全面、准确、及时地掌握重点流域、区域的环境资源信息、资料和法治状况,确保预防、制止、消除、追究环境资源违法行为、后果和责任的连贯性,提升环境资源司法整体性、系统性保护水平^[7]。

第二,构建新型诉讼格局为设置跨行政区划检察院集中管辖环境资源案件提供了方向指引。为落实新时代破除司法地方化的新要求,党的十八届三中全会以来部署推进的司法体制改革,目的在于构建数量占比大、受地方干扰小的普通类型案件由行政区划检察院就地公正办理,数量占比小、易受地方干扰的特殊类型案件由跨行政区划检察院集中管辖和公正办理的诉讼格局^[8]。环境资源案件是特殊类型案件的一种典型形式,设置跨行政区划检察院集中管辖是构建新型诉讼格局目标下的应然选择和优先考虑方式。跨行政区划检察院因没有与之对应的同级地方政府而相对独立,又因其人事任免、财物保障上提至省级乃至中央统管,实现了司法管辖区与行政区划的适当分离,改变了检察权运作基础的人、财、物对地方政府的依附关系。对环境资源案件履行法律监督、提起诉讼更具超然性,有利于破除司法地方保护主义。

第三,既有的派出检察院为设置跨行政区划检察院集中管辖环境资源案件提供了组织载体。铁路、林区、农垦、矿区、监所等派出检察院是特定历史时期的产物,在司法现代化推进中虽然进行了管理体制、检察院名称更名改革,但因案件量萎缩、检察资源闲置等原因仍需进一步完善派出检察院改革。探索设立跨行政区划检察院既能促进派出检察院转型发展,又能充分盘活、利用派出检察院的编制、人员、经费、办公场所等已有检察资源。在跨行政区划检察院内部设置专门的环境资源检察机关,并建立专门的检察机制、检察队伍、检控程序、检察规则^[9],通过集中管辖形成规模效应,大幅提升检察机关办理环境资源案件的专业化水平和检察监督质效,为生态

^① 直辖市实行市、区两级行政体制,不存在跨设区的市级行政区划管辖,但从重庆市两江地区检察院的管辖区域来看,相当于跨省级行政区划内的若干设区的市,上海三分院、北京四分院相当于跨省级行政区划内的全部设区的市。

环境保护和资源合理高效利用提供更优质的检察产品。

三、跨行政区划检察院集中管辖环境资源案件的现实困境

设置跨行政区划检察院集中管辖环境资源案件改革作为一项极具突破和革新意义的探索,仍然存在许多有待克服的内生性问题和矛盾,这些问题随着改革持续推进渐次显现。

(一) 跨行政区划检察院集中管辖环境资源案件的体制不顺畅

1. 跨行政区划检察院的性质定位不明确。首先,实践中指向不同。一种是专门检察院,即在继续管辖所依托检察院原有案件基础上仅对环境资源案件实行集中管辖,但随着司法改革的推进,集中管辖的特殊案件类型有扩张的趋势,进而演化为综合检察,如重庆市两江地区检察院于2023年将涉金融监督案件纳入受案范围。另一种是综合检察院,除集中管辖所依托检察院原有案件、环境资源案件外,还集中管辖行政、跨地区重大民商事、知识产权监督案件等其他特殊类型案件。其次,理论上认识不一。现有观点基于规范主义立场,以法律权威为重心,认为在既有法律框架下,检察院组织体系由最高检察院、地方各级检察院、军事检察院等专门检察院三类构成,且已基本成型,不存在将跨行政区划检察院作为新型检察院的空间。主要代表性观点有以下两种。一是认为跨行政区划检察院依托铁路运输检察机关改造而来,铁路运输检察机关已于2012年通过管理体制改革整体移交地方实行属地管理,短期内可将跨行政区划检察院定位为地方检察院,但作为司法去地方化的重要制度设计,从远期看更宜定位为专门检察院^[10]。二是从降低组织法修法难度、管辖范围具有综合性和较大弹性、未过多设置专门检察院的司法专门化发展规律、最大限度排除地方干扰的机构设置初衷等出发,认为应将跨行政区划检察院定位为最高检察院的派出检察院^[11]。

2. 跨行政区划检察院的层级结构不完整。环境资源案件案情存在重大、疑难、复杂的差异性,在公正与效率两大价值目标下必然要由适当层级的跨行政区划检察院办理。试点中,绝大多数只设置单一层级的跨行政区划检察院对环境资源案件进行集中管辖,具体又可细分为只设置基层院或者分院两种情形,仅极少数设置基层院和分院两级结构。只设置基层跨行政区划检察院的情形有重庆市两江地区检察院、山西综合改革示范区检察院、青海省三江源地区检察院、贵州省第一地区检察院、湖州南太湖新区检察院。此种模式存在如下弊端。首先,对环境资源案件进行集中管辖的区域范围为所在省级行政区划内,跨省(区、市)的环境资源案件没有相应的跨行政区划检察院管辖,而此类纠纷不在少数,如万峰湖流域污染、“锰三角”污染等。其次,由于未设立对应的上级跨行政区划检察分院,基层跨行政区划检察院办理的环境资源案件的上诉、抗诉又会回流到地方检察院属地管辖,未充分实现改革目标。只设置跨行政区划检察分院的情形有上海三分院、北京四分院、甘肃省检察院矿区分院。此种模式存在如下弊端。其一,未同步设立基层跨行政区划检察院,大量环境资源案件仍由基层地方检察院办理。其二,跨省环境资源案件集中管辖为空白。设置基层跨行政区划检察院、跨行政区划检察分院的情形有乌鲁木齐铁路运输两级检察院、陕西省跨区划“两级五院”。此种模式虽然实现了省内跨行政区划管辖,但省际跨行政区划管辖却为空白。尽管各地通过签订检察协作协议来弥补司法供给之不足,但协议仍以地方检察院为主体,仅是加强了地方检察院之间的协作,并未真正摆脱地方干扰^[12]。

3. 跨行政区划检察院的设点布局不合理。依托铁路运输检察院等派出检察院设置跨行政区划检察院,通过司法体制改革之机改造铁路、林区、农垦、矿区、监所等派出检察院,能促进检察组织结构创新,优化、整合检察资源,其符合成本效益原则。但是现有派出检察院的布局与特殊类型案件并没有必然关系,跨行政区划检察院的布局无须因循其依托机关的管辖层级和区域。此外,集中管辖因管辖空间延伸使得检察院办案成本和当事人诉讼成本将显著增加,给当事人诉讼带来不便。

(二) 跨行政区划检察院集中管辖环境资源案件的机制不完善

1. 案件范围不一致。由于缺乏明确的规则和标准, 各地跨行政区划检察院集中管辖的环境资源案件范围不一。上海三分院、北京四分院集中管辖跨行政区划的环境资源刑事案件。重庆市两江地区检察院、山西综合改革示范区检察院、贵州省第一地区检察院集中管辖跨行政区划环境资源行政公益诉讼案件。陕西省跨区划“两级五院”集中管辖跨行政区划环境资源公益诉讼案件, 既包括跨行政区划环境资源民事公益诉讼案件, 也包括跨行政区划环境资源行政公益诉讼案件。青海省三江源地区检察院、四川省第二地区检察院集中管辖环境资源公益诉讼案件, 既包括环境资源民事公益诉讼案件, 也包括环境资源行政公益诉讼案件, 还管辖环境资源刑事案件, 既包括跨行政区划的, 也包括行政区划的。乌鲁木齐铁路运输两级检察院、甘肃省检察院矿区分院、湖州南太湖新区检察院集中管辖环境资源刑事、民事、行政案件, 既包括环境公益诉讼案件, 也包括环境私益诉讼案件。由此可能使得部分环境资源案件由跨行政区划检察院集中管辖, 部分环境资源案件仍由地方检察院地域管辖, 造成管辖权争议、案件移送和退补衔接难、处理尺度和结果不统一、法律责任冲突失衡等问题。

2. 办案机制不适配。跨行政区划检察院大多由不同职能部门负责环境资源刑事、民事、行政和公益诉讼检察业务, 未像审判机关设立专门环境资源审判机构进行归口审理。分别办理、各自履职的机制很大程度会导致案件线索共享滞后、业务部门之间衔接不畅、职能配置分散等弊端。而且, 环境民事公益诉讼在级别管辖上的差异, 会对整个环境诉讼制度的内部自洽、外部衔接构成障碍^[13]。虽然重庆市两江地区检察院由一个内设检察部门负责办理环境资源刑事、行政公益诉讼案件以及“广阳岛生态检察官办公室”“市院派驻市河长办办公室检察联络室”的日常管理工作, 但因缺乏专门的环境资源诉讼制度, 仍然沿用三大诉讼法分立的程序规则进行, 难以关照蕴含多重法律关系和利益形态的环境资源纠纷的特殊需求。

3. 机构衔接不顺畅。首先, 与跨行政区划法院衔接不畅。实践中, 乌鲁木齐铁路运输两级检察院、法院分别对新疆境内, 湖州南太湖新区检察院、法院分别对湖州市内的环境资源案件履行检察、审判职能, 检、法机关集中管辖的地域与级别相对应, 案件类型和范围相一致。除此之外, 跨行政区划检、法机关改革不同步, 法院系统在地方各级法院以及铁路运输、林区、海事法院设立环境资源审判机构, 以流域(区域)或者行政区划为单位实行集中管辖, 呈现异常复杂的集中管辖图景, 这给检察院衔接对应造成很大困扰。例如, 北京四分院集中管辖的地域范围为北京市, 北京四中院则跨省域管辖北京市和天津市; 北京四分院集中管辖环境资源刑事案件, 北京四中院还集中管辖环境资源行政案件^①。又如, 江苏分别在9家基层法院和南京中院设立环境资源法庭, 集中管辖全省相应水系流域、生态功能区域内的环境资源刑事、民事、行政案件, 而检察机关仍以属地管辖为主, 仅由徐州铁路运输检察院集中管辖徐州市域环境资源刑事及刑事附带民事公益诉讼案件^[14]。其次, 与业务对应公安机关衔接不畅。环境资源刑事案件的办理需要公安机关的配合, 但当前司法管辖制度改革仅涉及探索设立跨行政区划检察院和法院, 在侦查环节仍由不同行政区划的公安机关立案侦查。加之跨行政区划检察院与业务对应公安机关之间的侦查监督与协作配合机制不健全, 环境资源刑事办案、监督相关数据信息传递不畅通, 案件移送范围、程序、标准不明确, 执法办案中遇到的新情况无法适时分析研判。在发生跨行政区划检察院退回补充侦查等程序倒流情形时, 因无法直接对接不同行政区划的公安机关, 可能遭遇诉讼程序上的障碍。

(三) 跨行政区划检察院集中管辖环境资源案件的法制不健全

1. 设置跨行政区划检察院的法律依据空白。根据《宪法》第135条和《立法法》(2023年)第

^① 参见《最高人民法院关于指定北京市第四中级人民法院管辖天津铁路运输法院审理的环境保护行政案件上诉的通知》。

11条规定，检察院的产生、组织和职权属于法律保留事项，但已设立的对环境资源案件实行集中管辖的跨行政区划检察院，并非依照宪法、法律和全国人大常委会的决定进行的，有违法之虞。2018年《人民检察院组织法（修订草案）》一审稿第21条增加规定：“经全国人民代表大会常务委员会决定，可以设立跨行政区划人民检察院，办理跨地区案件。”由于条件不成熟，在二审稿中删除了有关条款^①。《宪法》第99条、第104条规定了地方各级权力机关在本行政区域内行使职权，而跨行政区划检察院没有与之对应的同级人大及其常委会，且其作为新兴事物，现行法律尚未对其性质、设置、组织、职权和检察官任免等作出规定、安排。

2. 环境资源案件集中管辖的法律依据不足。在国家层面，《人民检察院公益诉讼办案规则》第17条为各级检察院根据跨区域协作工作机制将环境资源公益诉讼案件指定或移送相关检察院跨行政区划管辖提供了依据，但“跨区域协议工作机制”“相关检察院”等内容较模糊^[15]，且“指定或移送”对管辖权的调整是个案、事后、不可预见的，与集中管辖所体现的类案批量式、事前、可预测的特点不相吻合。《人民检察院刑事诉讼规则（2019）》第22条“上级检察院可以指定管辖需要集中管辖的特定类型的案件”之规定，看似以所谓“类案指定管辖”为环境资源刑事案件集中管辖提供了依据，但该规定无疑与诉讼法上的指定管辖制度设计的本意相悖，且以司法解释进行规定，缺乏上位法依据，有违效力等级规则和法律保留原则的嫌疑。并且，对于环境资源民事公益诉讼案件、环境资源行政案件、生态损害赔偿案件的法律监督是否需要、如何实现集中管辖未有明确规定。在地方层面，河北、甘肃省人大常委会以决定形式，明确了“检察机关应当加强跨行政区划公益诉讼工作，建立与审判管辖相协调的案件集中管辖机制”^②，但对环境资源私益诉讼案件的法律监督的集中管辖问题未作出规定。

3. 跨行政区划检察院提起环境公益诉讼的法律依据缺失。将检察环境公益诉讼规定在民事、行政诉讼法中，会导致“公私不分”，破坏法律体系的统一性和逻辑性。基于客观诉讼理论，检察环境行政公益诉讼具有明显的客观诉讼特征，不同于多表现为主观诉讼的传统行政诉讼。基于社会公共利益代表理论，检察环境民事公益诉讼是为了维护社会公共利益而提起的诉讼，不同于侧重私益保护的传统民事诉讼。基于法律监督理论，检察机关在国家机构体系中的定位为法律监督机关，通过依法独立公正行使检察权执行宪法法律规定，检察权是包括提起公益诉讼在内的各项具体职权的总括性规定^[16]。检察机关提起公益诉讼，属于行使检察权统摄下的具体职权行为，既具有符合该职权属性的原告主体资格——公益诉讼起诉人，又具有不同于民事、行政诉讼中一般原告的性质和职能——法律监督机关。检察机关的双重角色使得检察环境公益诉讼不仅独立于传统民事、行政诉讼，而且显然有别于“法律规定的机关和有关组织”提起的环境公益诉讼，更具监督性、权威性和能动性。现行检察环境公益诉讼规范采用嵌入特别条款的方式规定在《民事诉讼法》《行政诉讼法》中，但这两部诉讼法本质上属于以维护私益为宗旨的私益诉讼法。

四、跨行政区划检察院集中管辖环境资源案件的优化路径

为体系化保障跨行政区划检察院集中管辖环境资源案件的良性运作、持续发展，应理顺管理体制，完善运行机制，健全相关法制。

^① 参见王姝：《两院组织法二审“跨行政区划法院、检察院”设立问题暂未提及》，网址：<https://www.bjnews.com.cn/detail/155152978514676.html>，访问日期：2023年12月4日。

^② 参见《河北省人民代表大会常务委员会关于加强检察公益诉讼工作的决定》《甘肃省人民代表大会常务委员会关于加强检察公益诉讼工作的决定》。

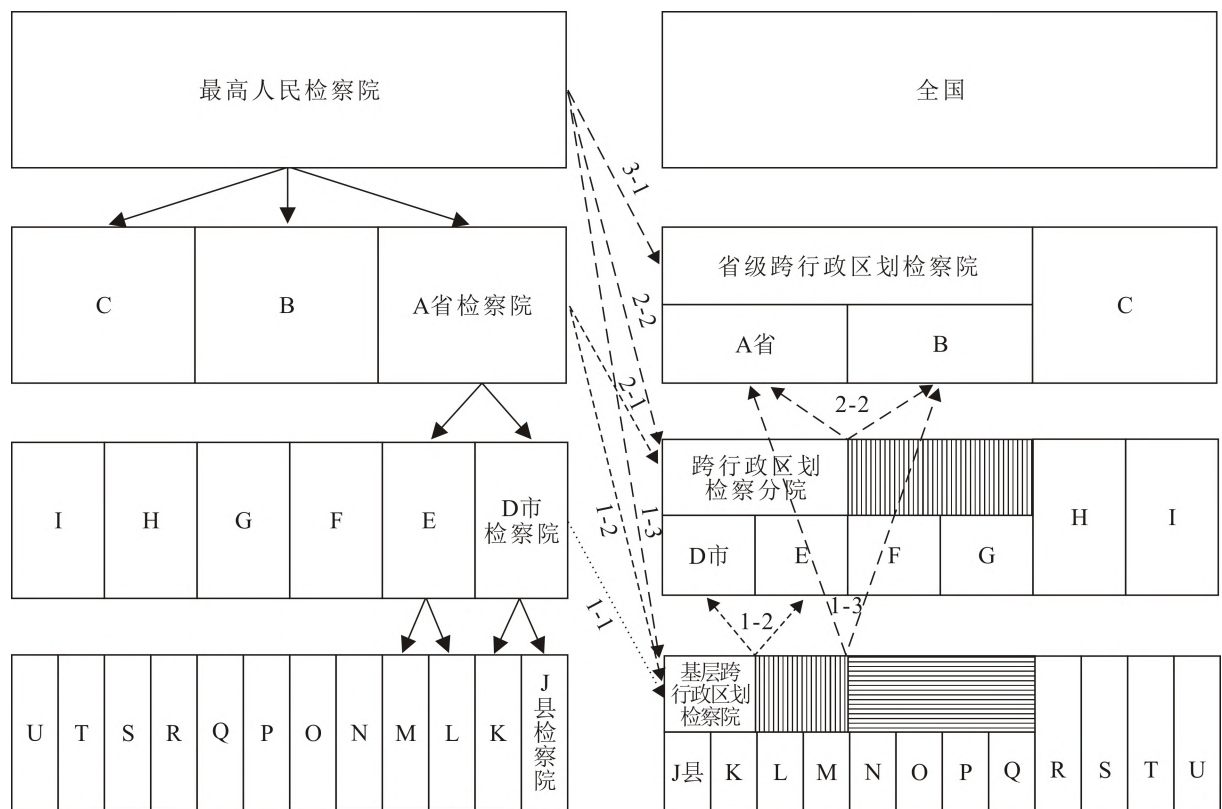
(一) 理顺跨行政区划检察院集中管辖环境资源案件的管理体制

体制的核心是权力, 主要内容是组织结构, 所要解决的问题是权限划分和隶属关系, 特征是具有结构性。为从根本上解决实践中出现的各种问题, 应理顺最高检察院、地方检察院、专门检察院、跨行政区划检察院各自的性质定位、相互间的权力分配关系。

1. 准确界定跨行政区划检察院性质定位。设置跨行政区划检察院是涉及体制机制创新的重大改革, 需要把握好于法有据与先破后立的关系。既要授权先行试点, 在法治框架下深化改革, 也要适应社会发展调整与革新现有法律制度^[17]。因而, 应基于功能主义视角, 以现实需要为依归、以制度功能为导向、以合规性为指引进行界定。首先, 宜定位为新型检察院。设置跨行政区划检察院的目的, 便是让其管辖易受地方干扰的特殊类型案件, 不宜再将其定位为地方检察院。特殊类型案件除环境资源案件外还包括其他案件, 亦不宜将其定位为对特定案件进行专属管辖的专门检察院。最高检察院具有特定性和排他性, 也不宜将其归入最高检察院序列。其次, 宜定位为综合检察院。由刑事、民事、行政诉讼各自的特点、任务以及检察权属性所决定, 多数国家并未过多设置专门检察院^[18], 愈发精细化的社会分工对办案专业化要求越来越高, 但专门检察院设置过多会将检察权分割成错综复杂且难以协调的单元, 需要设立多个专门检察院的改革任务, 完全可由一个综合跨行政区划检察院在内部分化出精细的专业化办案机构来承担^[19]。最后, 宜定位为派出检察院。借助“派出检察院”的制度通道, 能为跨行政区划检察院产生、组织和职权提供宪法法律依据, 降低修法难度与成本。综上, 宜将跨行政区划检察院定位为在最高检察院领导下, 与地方检察院、专门检察院并列的新型综合派出检察院。由此, 环境资源检察机构专门化较为可行的路径, 是设立综合的跨行政区划检察院, 在其内部设置专门的环境资源检察机构。

2. 科学构建跨行政区划检察院组织体系。为维护分级办案秩序, 使环境资源案件从一审到二审的法律监督, 全程都在跨行政区划检察院办理、流转, 宜设置三级组织结构^[20]。与地方各级检察院纵向统辖下级行政区划不同, 跨行政区划检察院是指横向跨与其同级及上级行政区划。基层跨行政区划检察院可以跨县级或者设区的市级甚至省级行政区划设立, 跨行政区划检察分院可以跨设区的市级或者省级行政区划设立, 省级跨行政区划检察院跨省级行政区划设立(如图1所示)。基层跨行政区划检察院跨哪一层级行政区划设置最为关键, 直接决定管辖地域的大小, 进而决定设置数量的多少; 为防止司法行政化加剧和保证诉讼效率, 不宜跨省级行政区划设置; 为实现司法去地方化的改革目标, 考虑机构编制获批的可能性, 宜跨设区的市级行政区划设置, 作为省级检察院在辖区内特定区域设立的派出机构, 集中管辖若干市(州、盟、地区)的环境资源案件; 特殊情形下, 也允许设区的市级检察院在辖区内特定区域设立。跨行政区划检察分院既可以在所在省跨全部设区的市设置, 作为省级检察院的派出机构, 也可以跨省级行政区划设置, 作为最高检察院的派出机构, 集中管辖所在省或者若干省(区、市)重大、复杂的环境资源案件和基层跨行政区划检察院办理的上诉、抗诉案件。省级跨行政区划检察院跨省级行政区划设置, 作为最高检察院的派出机构, 集中管辖若干省(区、市)重大、复杂的环境资源案件和跨行政区划检察分院办理的上诉、抗诉案件。如此, 既能防范环境资源案件办理中可能出现的司法地方化问题, 又能保证跨行政区划检察院将管辖权延伸到其他行政区域的行为跨界但不越权。

3. 合理确定跨行政区划检察院设点布局。首先, 既要实现机构精简, 又要在全国范围内铺陈开来, 保障全域覆盖, 这恰恰是设置多职能跨行政区划检察院面临的重大难题。我国幅员辽阔, 各地区的政治、经济、社会、文化、生态呈现差异性, 跨行政区划检察院设点布局应通过深入调研论证, 结合各类法治数据, 通盘考虑经济社会发展水平、地理距离和交通条件、检察力量、特殊类型案件数量及特性、跨行政区划法院布局等多种因素进行。内设环境资源检察机构在遵循共通性因素基础上着重考虑环境要素分布、自然资源禀赋等专门性因素, 建立环境资源司法辖区的



注：1-1表示基层跨行政区划检察院跨县级行政区划设置，作为设区的市级检察院的派出机构。
 1-2表示基层跨行政区划检察院跨设区的市级行政区划设置，作为省级检察院的派出机构。
 1-3表示基层跨行政区划检察院跨省级行政区划设置，作为最高检察院的派出机构。
 2-1表示跨行政区划检察分院跨设区的市级行政区划设置，作为省级检察院的派出机构。
 2-2表示跨行政区划检察分院跨省级行政区划设置，作为最高检察院的派出机构。
 3-1表示省级跨行政区划检察院跨省级行政区划设置，作为最高检察院的派出机构。

图1 跨行政区划检察院设置示意图

概念、划分标准并在全中国合理进行划分，实现环境司法辖区与行政区划适度分离，与生态功能区适度重合。例如，可借鉴西宁铁路运输法院内设三江源、青海湖、祁连山生态法庭的经验，考虑在长江、黄河、秦岭、京津冀等重点流域、区域，因地制宜在不同层级跨行政区划检察院内部设置专门的环境资源检察机关^[21]。其次，应遵循经济效益原则。一方面，为减少司法体制改革成本，应继续将铁路运输、林区、农垦、矿区、刑事执行等派出检察院纳入改造范畴，并根据实际需要对所依托检察院进行适当的调整、迁移、撤并以及必要时的新设。例如，四川省撤销西昌铁路运输检察院设立四川省第二地区检察院，集中管辖大熊猫国家公园四川片区、四川境内的环境资源案件；浙江省新设湖州南太湖新区检察院，集中管辖湖州市的环境资源案件。另一方面，为方便当事人参与诉讼和跨行政区划检察院办理案件，应建立巡回检察制度或者在远离本部、案件数量较多的地区设置常态化的派驻检察室，推动环境资源纠纷就地公正、高效化解。

(二) 完善跨行政区划检察院集中管辖环境资源案件的运行机制

机制的核心是运作，主要内容是工作流程，所要解决的问题是运作的动力和活力，特征是具有功能性。在完成检察机关职能重塑、机构重组后，还需加强机制重构。应着力构建专门、长效的环境资源检察机制，使跨行政区划检察院按照既定的检察工作流程正常运转起来。

1. 优化环境资源案件集中管辖机制。集中管辖机制以管辖确定为直接要求，管辖的检察院与

环境资源案件范围是预先确定、众所周知且准确无误的^[22]。最高检的司法文件提出:“鼓励有条件的省级检察院探索建立长江经济带部分生态环境资源案件集中办理机制。”跨行政区划检察院集中管辖环境资源案件, 是对环境资源案件的检察权在检察院之间的重新分配和既有检察院环境资源检察业务的剥离, 应以跨行政区划性、易受地方干扰性、专业性为标准, 采取概括式与列举式方式, 将涵盖生态、环境和资源侵害诉由的刑事、民事、行政、公益诉讼案件纳入集中管辖的受案范围。此外, 为维护诉讼程序公正、保障当事人合法权益, 应对环境资源案件管辖选择权和异议权予以妥善回应^[23]。

2. 构建环境资源案件归口办理机制。归口办理通常与集中管辖形成配套机制发挥作用。在跨行政区划检察院内设置专门的环境资源检察机关, 将法律关系相互交织却分散由不同内设机构办理的环境资源刑事、民事、行政、公益诉讼案件, 统一划归环境资源检察机关实行“四检合一”归口办理、一体履职。改变环境民事公益诉讼、生态环境损害赔偿诉讼一审案件由市(分、州)检察院履行检察职能的做法, 回归级别管辖的基层化。专门环境资源检察机关设置为“表”, 是推动环境资源“四大检察”实现物理融合的外在载体, 特别环境资源诉讼程序设计为“里”, 是促进环境资源“四大检察”产生化学反应的内在核心。应在环境责任、因果关系、环境公益诉讼、诉讼时效等方面有针对性地创设一套独特的环境司法规则^[24], 实现办理程序的集成化、综合化。提高环境资源案件办理效率与专业性, 满足检察权的运行必须具有亲历性之要求。

3. 强化环境资源案件司法协作机制。第一, 建立与跨行政区划法院的衔接机制。我国司法活动是广义的, 涉及公检法监机关互相配合、互相制约, 但尤以检、法机关的协同为核心。为保持国家机构体系的权力平衡以及环境司法机关内部组织体系的协调性, 在对新一轮司法体制改革中比肩并起的跨行政区划检察院、法院进行设置时, 应坚持系统思维和整体考量, 在兼顾个性化需求的同时协调推进、一体建设, 尽量保持二者平行平级、对等对应。避免管辖级别、地域完全不对应, 而增加跨行政区划管辖的复杂程度和减损检、法之间的协同效应。但这并不意味着跨行政区划检、法机关在行使各项职权时, 都必须绝对地实行级别、地域对应。在提起环境资源刑事公诉以及按审判监督程序对环境资源刑事、民事、行政案件审判与执行程序提出检察建议或者抗诉时, 应严格实行级别、地域对应。在以原告身份提起环境民事、行政公益诉讼和参加庭审活动时, 则可突破级别、地域的界限^[25]。第二, 建立与业务对应公安机关的衔接机制。首先, 建立监督制约机制。跨行政区划检察院要依法对环境资源刑事案件立案、侦查、拘留、执行逮捕、预审等活动实行法律监督, 确需监督纠正的, 应及时提出纠正意见、检察建议, 业务对应公安机关对意见建议有异议的, 可依法要求复议、提请复核、申请复查。其次, 建立协作配合机制。公、检机关要加强沟通协调、衔接配合, 完善联席会议、业务研判通报、案件移送机制, 深化跨行政区划检察院适时提前介入引导公安机关侦查取证^[26], 对提请批捕、移送审查起诉的环境资源刑事案件进行审查, 批准逮捕犯罪嫌疑人、决定提起并出庭支持公诉。最后, 建立信息共享机制。借助大数据、区块链等技术, 实现环境资源刑事案件相关数据信息跨区划、跨部门互联互通、开放共享^[27], 但也需要通过综合性立法、司法专门化推动区块链技术引发的环境风险治理的法治化^[28]。

(三) 健全跨行政区划检察院集中管辖环境资源案件的相关法制

根据法治的要求, 跨行政区划检察院集中管辖环境资源案件要形成专门的规则。

1. 补强跨行政区划检察院设置的组织法依据。中央和省委全面深化改革领导小组的方案、省级检察院的通知或者工作方案、省级以及设区的市人大常委会的决定需要上升到立法的确切性规定。理论上, 作为新型检察院, 需要在《宪法》第135条增设“跨行政区划人民检察院”以提供宪法依据。但党的十九届二中全会确定了宪法修改必须贯彻“坚持对宪法作部分修改、不作大改”

的原则，体现为“只作必要性修改，可改可不改的不改，能通过宪法解释解决的不作修改”^①，故为了保持宪法的连续性、稳定性、权威性，可通过宪法解释和修改组织法的方式予以明确。故此，需对《宪法》第3条“检察机关由人民代表大会产生，对它负责，受它监督”、第138条“人民检察院对产生它的国家权力机关负责”的权力源流关系以及第135条“人民检察院的组织由法律规定”的宪法委托进行体系解释。《人民检察院组织法》依循《宪法》进行相应修改，在第12条有关检察院分类中增设“跨行政区划人民检察院”。对第16条加以完善，将有权设立派出检察院的主体由省级和设区的市级检察院两类扩展至三类，即赋予最高检察院在辖区内特定区域设立检察院作为派出机构的权力。据此明确跨县级行政区划管辖的基层跨行政区划检察院由设区的市级人大常委会批准、设区的市级检察院派出设立，跨设区的市级行政区划管辖的基层跨行政区划检察院或者分院由省级人大常委会批准、省级检察院派出设立，跨省级行政区划管辖的跨行政区划检察分院或者省级院由全国人大常委会批准、最高检察院派出设立。对第38条加以完善，明确跨县级行政区划管辖的基层跨行政区划检察院的检察长、副检察长、检委会委员和检察员，由设区的市级检察院检察长提请本级人大常委会任免，跨设区的市级行政区划管辖的基层跨行政区划检察院或者分院的检察人员，由省级检察院检察长提请本省（区、市）人大常委会任免，跨省级行政区划管辖的跨行政区划检察分院或者省级院的检察人员，由最高检察院检察长提请全国人大常委会任免。

2. 完善环境资源案件集中管辖的诉讼法依据。首先，健全三大诉讼法。集中管辖的对象是特定类型案件，不宜将其与事后为处理个案而设计的指定管辖相混淆。可借鉴《行政诉讼法》（2017修正）第18条“法院跨行政区域管辖行政案件”的规定，修订《民事诉讼法》《刑事诉讼法》对法院集中管辖民事、刑事案件作出特别规定。即另行创设集中管辖制度，与移送管辖、指定管辖、专属管辖并列，共同作为地域管辖之例外。根据检察管辖与审判管辖相适应原则，以此为基准倒推确定跨行政区划检察院集中管辖环境资源案件的权限，从而以明确的规则来事先分配检察权和确定管辖检察院。其次，制定检察公益诉讼法。检察环境资源民事、行政公益诉讼是不同于传统民事、行政诉讼的新型独立诉讼形态，对于环境资源纠纷中可归属于“对人的损害”行为，需要《民事诉讼法》《行政诉讼法》继续发挥作用，对于超出私益诉讼法的“对环境的损害”行为，则需要制定“检察公益诉讼法”以因应环境公益损害及其救济方式的差别。为此，应按照环境公益诉讼规则与环境私益诉讼规则各归其位的思路，以十四届全国人大常委会立法规划将“检察公益诉讼法（公益诉讼法，一并考虑）”列为第一类项目为契机，对检察机关的诉讼地位、受案范围、调查取证权、诉前程序、提起诉讼、诉讼请求、诉讼费用、审判监督、执行监督等作出规定^[29]，为跨行政区划检察院集中管辖环境资源公益诉讼案件提供通用的检察规则。

3. 创设环境资源案件集中管辖的生态环境法典依据。生态环境法典兼具实体法与程序法、行为法与裁判法的特性^[30]，环境资源纠纷的解决是其需要回应的重要问题。在全国人大常委会2024年度立法工作计划将《生态环境法典》列为初次审议的法律案的背景下，有必要结合环境资源诉讼理论新发展和司法改革实践新成果，在编纂中明确规定以铁路、林区、农垦、矿区、监所等派出检察院为依托设立跨行政区划检察院，以流域、森林、湿地等生态系统或者国家公园、自然保护区、风景名胜区等生态功能区为单位建立与行政区划适度分离的集中管辖制度^[31]，立足环境资源案件多元利益交织、多重法律关系交互、多种法律责任叠加的特性构建“四大检察”融合履职机制^[32]，为跨行政区划检察院集中管辖环境资源案件提供专门的司法制度和程序规则。

① 参见李树忠：《宪法修改的重大意义、总体要求和原则》，网址：http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2018-02/28/c_1122454781.htm，访问日期：2024年6月17日。

五、结 语

体制、机制、法制是一个有机整体,三者之间依存度高、耦合性强,体制是基础,机制是关键,法制是保障,作为核心要素共同构成跨行政区划检察院集中管辖环境资源案件的基本框架。设置跨行政区划检察院是牵涉司法体制改革全局的根本性变革,应当遵循司法专门化发展规律,将之放在全面深化司法体制改革、生态文明体制改革、构建新型诉讼格局下思考和谋划,充分整合派出检察院这一制度资源,明确跨行政区划检察院与最高检察院、地方检察院、专门检察院的责、权、利。在此基础上建立健全符合环境资源案件自身特点的集中管辖机制、归口办理机制和司法协作机制。将实践中行之有效的体制机制经验上升、固化为法律规定,积极推动跨行政区划检察院集中管辖环境资源案件迈上常态化、规范化、制度化的轨道。为实现人与自然和谐共生的中国式现代化提供公正、高效、权威的司法保障。

参考文献

- [1] 张宝.环境司法专门化的建构路径[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2014(6).
- [2] 江必新.新时代环境资源审判工作的方向与定位[J].中国地质大学学报(社会科学版),2018(2).
- [3] 丁亮华.司法“去地方化”改革反思[J].法学研究,2023(5).
- [4] 董邦俊.环境保护检察专门化之新时代展开[J].法学,2022(11).
- [5] 王旭光.深化跨行政区划检察改革构建陕西生态环境检察工作新格局[N].检察日报,2023-11-08(03).
- [6] 蒋惠岭.论“中央事权—省级统管”模式及完善[J].政法论丛,2021(3).
- [7] 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).
- [8] 程琥.习近平法治思想中的构建新型诉讼格局理论[J].中国法学,2022(5).
- [9] 肖爱,汤世豪.流域生态环境司法专门化:根基、守成与发展[J].南京工业大学学报(社会科学版),2024(1).
- [10] 陈海锋.跨行政区划检察组织体系研究[J].华东政法大学学报,2017(2).
- [11] 汪海燕,王宏平.跨行政区划检察院的法律地位研究——以检察院组织法修改为视角[J].法学杂志,2017(12).
- [12] 刘军,秘明杰.检察机关跨行政区域环境公益诉讼法律分析[J].山东科技大学学报(社会科学版),2021(3).
- [13] 林海伟,陈丽霞,尹志望.环境公益诉讼集中管辖:理论基点、制度缺陷与完善路径[J].环境保护,2020(10).
- [14] 刘艺.行政公益诉讼管辖机制的实践探索与理论反思[J].国家检察官学院学报,2021(4).
- [15] 王晓维.跨行政区划环境公益诉讼的困境检视与完善路径[J].中国人口·资源与环境,2023(12).
- [16] 王海军.“依照法律规定独立行使检察权”原则的内涵诠释[J].政治与法律,2023(10).
- [17] 丁亮华.新时代司法改革的逻辑展开与路径思考[J].中国法学,2023(3).
- [18] 张步洪.跨行政区划检察院案件管辖[J].国家检察官学院学报,2015(3).
- [19] 万毅.论检察机关集中管辖制度[J].社会科学,2021(11).
- [20] 秦鹏,王明东.论跨行政区划检察院的法律地位与规范建构[J].南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学),2024(3).
- [21] 王普.“绿水青山就是金山银山”理论的法治化研究[J].中国地质大学学报(社会科学版),2024(2).
- [22] 徐胜萍,曾佳.论环境资源案件跨区域集中管辖制度的完善[J].华东师范大学学报(哲学社会科学版),

2017(1).

[23] 蒋文峰, 封有军. 环境资源案件跨区域集中管辖的实践困境及因应之策[J]. 环境保护, 2020(5).

[24] 余德厚. 跨行政区划环境资源案件的司法管辖制度研究[J]. 法学杂志, 2017(2).

[25] 刘松山. 检察公益诉讼中检法对应关系之改造[J]. 政法论坛, 2023(6).

[26] 林喜芬. 公检侦查监督与协作配合机制改革与前瞻[J]. 国家检察官学院学报, 2023(5).

[27] 施志源, 景池. 数字生态文明制度化: 时代意蕴、发展困局与破局策略[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2024(2).

[28] 秦鹏, 周圣佑. 区块链环境风险的逻辑缘起、规制困境及其制度纾解[J]. 东南大学学报(哲学社会科学版), 2023(3).

[29] 孙佑海, 张净雪. 检察公益诉讼专门立法的理论基础和法律框架[J]. 国家检察官学院学报, 2023(3).

[30] 吕忠梅. 中国环境立法法典化模式选择及其展开[J]. 东方法学, 2021(6).

[31] 吴勇, 郭兰潇. 专门生态环境诉讼制度的法典构造[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2024(1).

[32] 吕忠梅. 融合履职视野下的生态环境检察[J]. 国家检察官学院学报, 2024(1).

The Practical Difficulties and Optimization Path of the Centralized Jurisdiction of Environmental and Resource Cases

WANG Ming-dong, QIN Peng

Abstract: The particularity of environmental and resource cases poses a challenge to the fairness and efficiency of the traditional local procuratorate's territorial jurisdiction model, giving rise to the centralized jurisdiction model of cross-administrative division procuratorates. The reform and exploration of the centralized jurisdiction of environmental and resource cases by cross-administrative division procuratorates has achieved phased results, but it still faces institutional problems such as unclear nature positioning, incomplete hierarchical structure, and unreasonable location layout of cross-administrative division procuratorates, mechanism problems such as inconsistent scope of centralized jurisdiction of environmental and resource cases, inappropriate case handling mechanism, and unsmooth institutional connection, as well as legal problems such as incomplete organizational law, procedural law, and substantive law basis for system and mechanism innovation. Based on the rationalization of the management system, the cross-administrative division procuratorate should be positioned as a new type of comprehensive dispatched procuratorate, a three-level organizational system should be established, and location layout should be carried out according to local conditions. With the improvement of the operating mechanism as the key, the construction of the centralized jurisdiction mechanism, centralized handling mechanism, and judicial cooperation mechanism for environmental and resource cases should be promoted. With the improvement of relevant legal systems as a way of guarantee, the organizational law, procedural law, and ecological environment code are clearly defined for the centralized jurisdiction of environmental and resource cases by cross-administrative division procuratorates.

Key words: environmental and resource cases; cross-administrative division procuratorates; centralized jurisdiction; judicial system reform; environmental judicial specialization

(责任编辑 周振新)