

公益诉讼检察监督入典助推夯实生态环境保护司法保障



□陈冬 陈鹏

党的二十大报告提出“加强检察机关法律监督工作”“完善公益诉讼制度”，为检察机关在生态环境领域更好发挥法律监督作用、维护公共利益提供了重要遵循。党的二十届三中全会明确提出“编纂生态环境法典”。生态环境法典草案共5编，整体于今年4月首次提请全国人大常委会会议审议并公开征求社会公众意见。9月8日，生态环境法典草案的总则编、生态保护编、绿色低碳发展编三编再次提请审议。目前法典草案对检察公益诉讼制度作了相关规定，笔者认为，公益诉讼检察监督入典，既是检察机关履行法律监督职责的必然要求，也是推进生态环境治理体系现代化的重要路径。

根本遵循：习近平生态文明思想与习近平法治思想的方向引领

生态环境法典编纂以习近平生态文明思想、习近平法治思想为指引，公益诉讼检察监督入典正是这两大思想在立法层面具体落实的重要体现，体现为“战略引领”“价值引领”“规范引领”三重统一。

战略引领：实现生态环境治理现代化转型升级。党的二十届三中全会提出“健全生态环境治理体系”的战略部署，引领检察机关发挥“生态环境治理参与者”角色作用：一方面，通过在履职过程中监督行政机关履行国家环境保护义务，推动“生态环境治理责任体系”扎实落地；另一方面，依托“五位一体”总体布局，将检察监督融入经济社会发展全局，实现“在发展中保护、在保护中发展”的治理目标。

价值引领：锚定生态文明法治方向。习近平生态文明思想是党探索生态文明建设的理论与实践结晶，其核心要义之一是“保护生态环境必须依靠制度、依靠法治”，为生态文明法治建设指明方向。检察公益诉讼制度是习近平法治思想在公益保护领域的生动实践和原创性成果，由习近平总书记亲自决策部署，历经从顶层设计到实践落地，从局部试点到全面推开，从初创开拓到发展完善的发展过程。生态环境法典作为生态文明建设的立法创新，嵌入公益诉讼检察监督制度为其实施提供司法保障，既是践行习近平生态文明思想与习近平法治思想的关键举措，也能彰显中国特色社会主义法治道路经验与法治大国与文明大国担当，为全球生态环境治理提供中国方案。

规范引领：践行“用最严格制度最严密法治保护生态环境”。习近平总书记强调“用最严格制度最严密法治保护生态环境”，公益诉讼检察监督入典正是这一重要指示要求的系统性制度呈现。在生态环境治理领



陈冬

□生态环境法典编纂以习近平生态文明思想、习近平法治思想为指引，公益诉讼检察监督入典正是这两大思想在立法层面具体落实的重要体现，体现为“战略引领”“价值引领”“规范引领”三重统一。

□公益诉讼检察监督入典的价值体现为对传统生态环境治理模式的系统性革新，形成“原创性成果—系统化治理—体系化协同”的三重突破。

□公益诉讼检察监督入典需立足生态环境法典编纂的体系性要求，聚焦“全流程监督”理念，从实体、程序及法律衔接层面建立、完善制度架构。

域，针对行政机关违法行使职权或不作为致使公共利益受损的情形，通过行政公益诉讼依法督促其履行法定职责、纠正违法行政行为，实现“用最严格制度最严密法治保护生态环境”的目标要求；针对破坏生态环境行为造成公共利益实质性损害的情形，通过民事检察公益诉讼追究行为人的责任，实现对受损生态环境的修复补偿与权益救济兜底，从而形成对环境公共利益的“全链条保护”。

时代价值：公益诉讼检察监督入典的三重突破性革新

公益诉讼检察监督入典的价值体现为对传统生态环境治理模式的系统性革新，形成“原创性成果—系统化治理—体系化协同”的三重突破。

原创性制度成果：塑造中国特色生态法治新范式。区别于域外环境公益诉讼“民间主导”的单一模式，我国环境公益诉讼检察监督融合“权力监督”与“公益救济”双重属性，是习近平生态文明思想与习近平法治思想在立法领域的原创性成果转化。公益诉讼检察监督入典，可令全球生态环境治理提供兼具“公权保障”与“公益兜底”的全新法治范式。

系统化治理升级：破解“监督疲软”与“救济空转”。传统生态环境治理中，行政监督碎片化及公益救济形式化的问题长期存在。公益诉讼检察监督入典通过两大路径实现治理升级：在权力监督维度，构建“全周期穿透式监督”机制——从生态损害赔偿磋商、到督促行政机关履职的检察建议，提起环境行政公益诉讼，再到持续跟进监督“回头看”，将监督端口前移至风险防控环节，后延至执行阶段；在公益救济维度，通过提起环境行政、民事公益诉讼，兜底解决“没人管、管不了”的公益受损问题，避免救济落空和程序空转。

体系化协同：打破分治难题赋能生态治理。公益诉讼检察监督入典可以形塑生态环境治理检察参与的理念及制度，完善现代环境治理体系。中共中央办公厅、国务院办公厅《关于构建现代环境治理体系的指导意见》提出“加强检察机关提起生态环境公益诉讼工作”。公益诉讼检察监督入典，有利于实现生态环境治理的行政主导、检察督促纠错、司法救济恢复，形成“行政优先、司

法补位、监督覆盖”的协同治理新格局。

公益诉讼检察监督入典可成为破解分治难题的“制度枢纽”。生态环境治理的部门分割、区域分治容易导致“九龙治水”“公地悲剧”的分治难题，公益诉讼检察监督入典，可通过法典化表达将碎片化规则系统化，明确检察机关对生态环境损害预防、治理、修复、执行全流程的监督权限；更重要的是，我国检察机关一体化领导的体制优势，可突破生态环境治理“监督乏力、分割而治”的治理顽疾，从“分治”转向“协同”。

法理支撑：公益诉讼检察监督入典的三维逻辑

公益诉讼检察监督入典的法理逻辑具有权力、制度与功能的三维支撑。

权力逻辑：宪法定位下的检察权功能发挥。宪法第134条对检察机关“国家的法律监督机关”属性定位及人民检察院组织法第2条规定的“维护国家利益和社会公共利益”法定职责，构成检察机关参与生态环境治理的权力基础。在生态文明国家战略视野下，检察机关应在宪法法律框架内，发挥生态治理协同监督功能，通过督促行政机关依法履职，确保环境公益实质性救济，不仅契合中国特色功能性分权理论，又可弥补社会组织因资源、专业能力局限导致的公益诉讼覆盖不足问题。

制度逻辑：分散规则的法典化整合与实践经验提炼。现行法律已为检察监督参与生态环境治理提供有力支撑，但呈现碎片化特征，如民法典关于生态环境救济责任的规定，民事诉讼法、行政诉讼法的检察公益诉讼条款及环境保护法等法律的公益诉讼条款等。公益诉讼检察监督入典的核心，是将这些分散规则整合为“逻辑严密、层次分明”的法典化体系，同时，提炼、固化实践创新成果，构建“预防—救济—修复”的监督闭环。

功能逻辑：专门监督的体制优势。生态环境治理的专业性、复杂性，决定了监督主体须具备“独立地位、专业能力、刚性手段”三重属性，检察机关是最为契合的国家机关。从独立性看，检察机关依法履职不受行政机关和其他组织干预，可客观中立地代表公共利益；从专业性看，检察机关高效灵

活的办案机制，有利于破解技术壁垒；从刚性看，发出检察建议、提起公益诉讼等法定手段，具有法定保障。“一体化办案机制”可跨区域、跨层级整合资源，能够有效应对跨区划、跨部门生态环境损害复杂问题，具有独特的体制优势。

制度设计：公益诉讼检察监督入典的制度架构

公益诉讼检察监督入典需立足生态环境法典编纂的体系性要求，聚焦“全流程监督”理念，从实体、程序及法律衔接层面建立、完善制度架构。

其一，实体层面。深化明确四项内容。第一项为“生态环境公益诉讼检察监督”方面内容，包括：确立监督原则；界定监督范围，覆盖生态环境损害预防、赔偿、修复、执行全流程。第二项为“监督内容”，细化检察监督范围：行政机关不履行生态环境保护职责、生态环境损害赔偿磋商程序违法、赔偿资金未用于生态修复、修复方案未落实等。第三项为“环境行政公益诉讼、民事公益诉讼”方面内容，规定案件范围，确立预防性检察环境公益诉讼制度，顶层立法构筑“预防性检察环境行政公益诉讼+预防性检察环境民事公益诉讼”双轨制，实现生态环境治理监督前置、预防性监督的顶层立法设计。第四项为“环境公益诉讼监督效果评估机制”方面内容，要求检察机关对公益诉讼效果进行监督，确保履行效果不流于形式。

其二，程序层面。明确“程序衔接”内容，规定检察机关在生态环境损害赔偿程序中的介入节点——行政机关启动赔偿程序后应及时告知检察机关，检察机关可同步监督磋商过程；若行政机关逾期未启动赔偿程序，检察机关可督促其履职，拒不履职的可提起行政公益诉讼。

其三，法律衔接层面。与检察公益诉讼专门立法形成合力，由生态环境法典确立检察监督的基础地位，检察公益诉讼专门立法细化公益诉讼权的行使规则，如在实体规范层面，通过检察公益诉讼专门立法统一生态环境损害鉴定标准、赔偿范围。

公益诉讼检察监督入典是生态环境法典编纂的“点睛之笔”，也是生态环境治理中国方案、世界贡献的突出表现。其价值不仅在于完善一项法律制度，更在于构建“权力有监督、公益有保障、修复有着落”的生态治理新格局。随着生态环境法典编纂的推进、公益诉讼检察监督入典的制度化、体系化、规范化恰当时其，将制度优势转化为生态环境治理效能，为筑牢美丽中国建设法治根基提供坚实保障。

【作者分别为郑州大学法学院教授、博士生导师尹翔、郑州大学检察公益诉讼研究院副院长，郑州大学法学院博士研究生。本文系2025年度河南省高等学校智库研究项目《环境公益诉讼检察监督溯源治理服务河南生态文明建设研究》（项目编号：2025ZKYJ02）的阶段性研究成果】



西南政法大学行政法学院教授陈翠玉：深入研究中国传统法理学问



作为一个兼具理论和实践品格的中国原创概念，法理学孕育自探求道、理的中华文明传统，是中国古人万事万物皆有其理、法亦有其理观念的外化表达。在长期探索法之理的过程中，中国人形成了自己的法理思想及学问传统，与此同时，也创造出相应的话语表达系统。作为其中最具概括性的范畴形态，法理概念首现于对汉中后期官史奉法循理新特征的描述。到魏晋时期，随着玄学之理的兴起，对法原理的探求成为中国传统法理学问的核心命题，法理概念也随之生发出本体论意涵，成长为极具包容性和涵摄力的分析性范畴，并被广泛运用于立法、释法、司法等场合。从传统法理学问脉络中凝练出自己的法理概念，是中国人法学认知史上的重大进步。而法理概念在不同领域的运用，反过来又极大地推动着中国传统法理学问的进一步成长。

华东政法大学中国法治战略研究院教授杨显滨：体系化完善人格权侵权精神损害赔偿制度



我国人格权侵权精神损害赔偿经历了从无到有、从司法解释到立法、从基本法律到特别法的演变，这是我国立法的一大进步，也是世界各国立法的大势所趋，有利于强化人格权保护。我国民法典、个人信息保护法先后施行后，人格权侵权精神损害赔偿的适用范围更广，制度也更趋完善。但也因此产生一些新问题，包括人格权侵权精神损害赔偿责任的归责原则、损害要件与严重要件的存废、损害要件的选择适用、重要要件的认识标准等问题，理论界和实务界对此都有不同看法。应当在重点剖析我国民法典第1183条、第996条及个人信息保护法第69条三个法律条文关系的基础上，对我国人格权侵权精神损害赔偿制度进行体系化完善，建构人格权侵权精神损害赔偿责任的二元归责体系，类型化构造损害要件，以合理期待理论为中心创设严重要件认定标准，实现我国人格权侵权精神损害赔偿的理论重塑与制度构建，最大限度达致各方利益的衡平。

四川大学法学院副教授赵悦：完善“双碳”背景下中国气候变化刑事司法应对



在“双碳”目标背景下，“双碳法治”正成为中国生态环境治理体系的重要命题，但其发展面临法律规范供给不足的结构挑战。应聚焦刑事司法的气候治理潜能，对大气污染防治案件、消耗臭氧层物质非法使用案件及森林碳汇司法实践展开实证分析。研究发现，中国气候变化刑事司法应对路径

有三：其一，拓展气候相关犯罪行为认定，扩大打击范围以强化一般威慑；其二，能动适用兜底条款入罪，弥补气候刑事法律空白；其三，创新气候生态修复与量刑联动机制，推动气候责任承担与生态修复协同增效。然而，兜底条款的扩张适用可能突破罪刑法定原则边界；过度追责气候个体而忽视企业主体责任有违罪责刑相适应原则；碳汇因缺乏科学评估标准导致修复功能虚化。对此，主张慎用兜底规定入罪，强化刑事责任衔接条款的入法和适用；强化企业排放责任，研究企业气候负担行为入刑的现实可能性，加强对企业直接碳排放“相关行为”的刑事司法追诉；重视大气污染刑事案件的降碳减污协同效果和碳汇司法的社会宣教功能。

中国人民大学纪检监察学院副教授王燃：明晰大数据证据关联性审查的关键



司法证明领域的通常观点认为，大数据证据的相关关系与传统证据的关联性存在冲突。实际上，传统证据的关联性兼具物理载体的接触性和证据事实的因果性；而大数据证据则具有因果关系与相关关系的双重属性。在“证据事实→待证事实”阶段，大数据证据与传统证据同样遵循因果逻辑；但在“证据载体→证据事实”阶段，大数据证据则呈现独特的相关关系。这种相关关系的理解难点源自逻辑驱动型算法的制度黑箱和机器学习型算法的技术黑箱。大数据证据关联性审查的关键在于构建符合人类因果思维的解释机制。在数据层面，应审查数据源是否具有载体关联性，训练数据是否与分析对象具有一致性。在算法层面，应围绕模型逻辑一致性、推理过程透明性和特征变量因果性，构建面向司法证明场景的分层解释机制，对关键特征变量进行因果验证。此外，可借助概率值对大数据证据进行辅助解释，审查算法输出的准确度是否达到人类经验的准确度及司法证明标准。

（以上依据《政法论坛》《比较法研究》《云南社会科学》《法制与社会发展》，高梅选辑）



□张德权 李勇

行刑反向衔接是指检察机关对决定不起诉的案件，经审查认为需要给予被不起诉人行政处罚的，及时提出检察意见，移送有关行政主管机关，并对案件处理情况进行跟踪督促。行刑反向衔接本质上是涉嫌刑事犯罪案件的“出刑入行”机制，既涉及刑法，也涉及行政法，刑法遵循谦抑性原则，行政法遵循过罚相当原则，而比例原则作为公法领域的基础性原则，恰可统摄二者的核心精神。因此，在行刑反向衔接中，应当遵循比例原则，确保“出刑”与“入行”的衔接既符合刑事法治的谦抑要求，也契合行政法治的公平正义。

比例原则的基本内涵

比例原则，是指国家公权力机关履行职权时应当选择有助于公共利益目标实现的必要措施，并且需要权衡实现公共利益和公民合法权利的保障，若为实现公共利益可能采取影响或限制公民合法权利的手段时，应当将这种不利影响限定在尽可能小的范围和限度内，保持二者之间适度的比例。关于比例原则的基本内涵，理论界有“三阶理论”与“二阶理论”之争。“三阶理论”认为，比例原则由适当性、必要性及狭义的比例原则三项子原则组成，三者之间为层层递进关系：适当性原则指所运用的手段能够促进所追求的目的之实现；必要性原则又称最小损害原则，指所运用的手段造成的损害应当最小；狭义的比例原则要求手段所增进的公共利益与其造成的损害成比例。“二阶理论”认为，比例原则包括必要性原则和相称性原则：必要性原则又称最少侵害原则、最温和方式原则，指行政权的行使应尽可能使相对人的损害保持在最小范围内，行政机关在面

行刑反向衔接应遵循比例原则

对多种能够达成行政目的的手段可供选择时，应选择对相对人利益或损害最小的手段；相称性原则又称狭义的比例原则，指行政主体对相对人合法权益的干预不得超过所追求的行政目的的价值。尽管两种理论有一定差异，但基本内容和理念相同。

我国现行立法已通过具体条款确立了比例原则的精神内核，如立法法第7条、行政处罚法第5条、行政强制法第5条等规定中均有体现。例如，行政处罚法第5条规定，“设定和实施行政处罚必须以事实为依据，与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当”。行政强制法第5条规定，“行政强制的设定和实施，应当适当。采用非强制手段可以达到行政管理目的的，不得设定和实施行政强制”。这些条款均直接体现了比例原则“过罚相当、手段必要”的核心要求。

比例原则适用于行刑反向衔接的原理根据

行刑反向衔接本质是刑法与行政法的对接，比例原则恰可统摄刑法谦抑性原则和行政法过罚相当原则的核心精神。刑法的谦抑性又称最后手段性、补充性，是指刑罚作为一种性质最严厉的制裁方法，只有在其他方法不足以遏制行为危害、维护法益时，才可以动用刑罚。刑法理论一般认为，刑法中的法益保护原则、刑法谦抑性原则和罪刑均衡原则分别对应比例原则中的适当性原则、必要性原则和狭义的比例原则。行政法的过罚相当原则是指对符合行政处罚要件的行为入科处的处罚，应当与其违法行为为相均衡。行政法理论一般认为，过罚相当原则是比例原则的具体应用。可见，比例原则作为公法的基础性原则，其核心理念是严格限缩处罚权，审慎、谦抑行使处罚权。

首先，从行政立法与刑事立法层面看，二者通过立法活动形成的法律条文同属公法范畴，而比例原则恰是通过约束公权力对个人权利的制裁行为来实现的。行政法不仅设置了不同种类、严厉程度有别的处罚措施，也配套设置了各类不同处罚措施的裁量基准以及首违不罚制度等，充分体现了谦抑、审

慎的理念。刑法不仅在总则中规定了法益保护原则以及罪刑均衡原则等，从而与比例原则相照应，而且在分则中通过“定性+定量”的罪状设置方式，为危害性不同的侵害行为设置了轻重不同的法定刑，体现行为危害性与处罚手段的相称性。其次，从行政执法与刑事司法层面看，均要求对于违法犯罪行为的制裁手段应当与其行为的危害性相符合，在多种制裁手段能够达成预期法律目的的前提下，强调选择对公民权利自由限制最小以及执法成本较低的制裁方法。行政处罚与刑罚处罚都是具有强制力的制裁方式，会对公民的财产、人身自由等进行限制，应当审慎、谦抑适用。

比例原则适用于行刑反向衔接的现实路径

首先，建立行刑一体“金字塔”惩戒体系。从刑事立法上看，刑法第37条规定了六类非刑罚处罚措施，第64条规定了没收违法所得、追缴、责令退赔。从行政立法上看，我国不仅在行政处罚法、治安管理处罚法中对行政处罚的措施进行了类型化设定，而且在其他各领域的行政法中还设置了各种称谓不一的行政制裁，这些惩戒措施轻重有别。立法上，应当对上述各种惩戒措施进行系统化清理和整合，一体化考量刑法、行政处罚法以及其他各领域行政法中惩戒措施的有序衔接，按照比例原则，形成由轻至重的惩戒体系，可以由低到高依次分为六类：说服教育型、赔偿补偿型、财产剥夺型、资格限制型、限制和剥夺人身自由型、刑罚。这些惩戒措施形成的惩戒体系应当按照比例原则进行阶梯式设计，形成“金字塔”式结构体系。

其次，建立惩戒措施适用的阶层式审查机制。司法机关在办理案件过程中，应当坚持比例原则，防止刑罚权的滥用。对于轻微，是否要给予刑罚处罚，应当作必要性审查，防止刑罚权的滥用；对于不构成犯罪的行为，更不能机械司法、盲目入罪。构成犯罪但犯罪情节轻微，不需要判处刑罚的，应当优先给予非刑罚处罚。对于给予非刑罚处