

# 黄河流域司法集中管辖制度探研

陈晨

河南财经政法大学民商经济法学院, 河南 郑州

收稿日期: 2023年1月31日; 录用日期: 2023年2月10日; 发布日期: 2023年3月15日

## 摘要

随着与行政区划适当分离的管辖制度取得多样化进展, 多省提出跨区划集中管辖新模式。对于黄河流域而言, 未与行政区划完全剥离的司法管辖模式对于黄河流域的自然属性产生割裂, 同时对黄河流域生态环境修复与保护整体计划的预期实现产生阻碍。2020年6月, 关于最高人民法院发布的《关于为黄河流域生态保护和高质量发展提供司法服务与保障的意见》中指出, 要通过完善案件集中管辖等方式来构建流域司法机制, 形成推进黄河流域生态保护和高质量发展的合力。因此, 黄河流域的司法管辖应从行政区划重叠的司法管辖规划中脱离出来, 以黄河流域的自然属性与需求寻求黄河流域内司法集中管辖的新模式。本文从对集中管辖逻辑机理入手, 对目前黄河流域司法集中管辖的困境进行了分析, 主张在流域内实行政区域集中管辖, 设立黄河流域巡回法庭, 明确集中管辖的范围等, 并建构黄河流域司法集中管辖的衔接机制, 以此来建立黄河流域司法集中管辖的新模式。

## 关键词

黄河流域, 集中管辖, 巡回法庭, 衔接机制

# Study on the Centralized Judicial Jurisdiction System in the Yellow River Basin

Chen Chen

School of Civil Commercial and Economic Law, Henan University of Economics and Law, Zhengzhou Henan

Received: Jan. 31<sup>st</sup>, 2023; accepted: Feb. 10<sup>th</sup>, 2023; published: Mar. 15<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

With the diversified progress of jurisdictional systems appropriately separated from administra-

tive divisions, many provinces have proposed new models of centralized jurisdiction across administrative divisions. For the Yellow River Basin, the judicial jurisdiction model that is not completely divorced from administrative divisions creates a fragmentation for the natural attributes of the Yellow River Basin, and also hinders the expected realization of the overall plan for ecological restoration and protection of the Yellow River Basin. In June 2020, regarding the Opinions on Providing Judicial Services and Protection for Ecological Protection and High-Quality Development of the Yellow River Basin issued by the Supreme People's Court, it is pointed out that it is necessary to improve the centralized jurisdiction of cases and other ways to build a basin judicial mechanism to form a joint force to promote ecological protection and high-quality development of the Yellow River Basin. Therefore, the judicial jurisdiction of the Yellow River Basin should be separated from the overlapping jurisdictional planning of administrative divisions, and a new model of centralized judicial jurisdiction in the Yellow River Basin should be sought based on the natural properties and needs of the Yellow River Basin. This paper analyzes the current dilemma of centralized jurisdiction in the Yellow River Basin, starting from the logical mechanism of centralized jurisdiction, and advocates the implementation of centralized jurisdiction in administrative regions in the basin, the establishment of the Yellow River Basin Circuit Court, the clarification of the scope of centralized jurisdiction, and the construction of a centralized jurisdiction mechanism in the Yellow River Basin, so as to establish a new model of centralized jurisdiction in the Yellow River Basin.

## Keywords

Yellow River Basin, Centralized Jurisdiction, Circuit Court, Articulation Mechanism

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

2019年9月召开的黄河流域生态保护和高质量发展座谈会，提出“保护黄河是事关中华民族伟大复兴的千秋大计”，将黄河流域生态保护和高质量发展上升为重大国家战略。为我们研究对黄河流域的治理和保护，探索流域生态环境司法对新模式奠定了政策基础[1]。2020年6月5日，最高人民法院发布《关于为黄河流域生态保护和高质量发展提供司法服务与保障的意见》，提出通过完善案件集中管辖，构建流域司法机制，形成推进黄河流域生态保护和高质量发展的合力。<sup>1</sup>司法集中管辖的目的是契合黄河流域生态系统整体性这一特性，但目前黄河流域内的司法现状和管辖模式是否能达到这个目标？目前各区域都有集中管辖模式。有学者提出设立黄河法院集中管辖[1][2]，但这种集中管辖与各行政区域管辖是什么关系？设立黄河法院集中管辖是否是让所有有关黄河流域的案件都集中到黄河法院？本文拟探讨黄河流域的司法集中管辖的发展方向及实现模式。

## 2. 黄河流域司法集中管辖的逻辑机理

各级人民法院积极探索改变现行政区划管辖模式，以行政区划划分的自然行政流域等生态系统，围绕水、空气等环境因素的自然属性，结合各地环境资源案情，探索建立跨行政区划的环境资源审判机构。以流域或生态功能区等生态系统为单位，实施环境保护。实行对环境资源案件的集中管辖，有效审

<sup>1</sup>参见《最高人民法院关于为黄河流域生态保护和高质量发展提供司法服务与保障的意见》，法发〔2020〕19号，2020年6月1日。

理跨行政区划涉污等案件。<sup>2</sup> 黄河流域采取司法集中管辖，应遵循自然规律、全流域系统保护理念、绿色发展理念，以先进的司法理念为指导。

## 2.1. 黄河流域生态系统的自然基础

黄河具有明显的流域特性。一是整体性。水是流域组成中最主要的因子，通过水的流动，流域具有地理关联和流域内环境资源的联动性，形成了完整的生态系统。流域的上中下游、左右岸、支流和干流等都是流域不可分割的组成部分，具有天然的完整性。同时，以水体为媒介，流域中的土壤、森林等也组成了一个紧密相关的整体<sup>[3]</sup>。

二是差异性。黄河流域西起巴颜喀拉山，东临渤海，南至秦岭，北抵阴山；它从西到东横跨四个地貌单元。黄河流域在上中下游的地理空间差异较大，不同的地貌类型与自然环境使得流域内水文环境在上下游、左右岸、干支流显现出一定的差异。

三是关联性。不管流域内的某一要素发生变化，便会在其所在的一片水域中有所反应，甚至会对整个流域发生影响。黄河流域具有整体性、差异性与关联性，某一水域发生的环境资源案件其所引发的后果都不会仅限于同一水域。

## 2.2. 司法集中管辖的原理

《关于为黄河流域生态保护和高质量发展提供司法服务与保障的意见》提出构建适应黄河流域生态保护和高质量发展需要的案件集中管辖机制。流域内实行跨区域集中管辖，是主管部门以行政指令的形式，将不同区域内的环境资源案件统一移交特定法院审理，实现生态系统保护的整体性的制度<sup>[4]</sup>。实行黄河流域司法集中管辖，应以习近平生态文明思想为指引，从黄河流域生态环境保护和高质量发展的基本理念出发，立足黄河流域的系统治理为基础，注重流域生态环境保护的整体性、系统性。系统治理，就是从系统与要素、系统与环境、要素与要素、结构与功能的诸多关系中，揭示客观对象的系统性及其演化规律，从而实现多方位、多层次且最有效、最优化处理问题的一种治理方式。系统治理的基本原则之一就是整体性原则，它根据系统固有的结构整体性、功能整体性，以及二者共同构成的系统整体性的客观现实，进行综合治理。

由于水的流动，在流域内形成了自然水文单元的完整性和水文单元内生态系统各要素的相互作用。流域内任何要素的任何变化都会对整个流域产生重大影响。因此，流域内环境资源案件涉及的跨行政案件较为普遍。但由于行政区划的原因，目前流域内普通法院的管辖范围相对于整个生态系统而言是局部的。以行政区划划分的生态保护与司法管辖关系紧张，可能阻碍黄河流域综合治理预期目标的实现。基于此，有必要逐步改变传统的以行政区划划分自然形成的流域和其他生态系统的司法管辖模式，遵循自然生态规律，克服行政化、地方化带来的弊端。

因此，集中管辖的实施基本上遵循这样一个逻辑原理：在流域内实行以行政区域为单位的管辖模式——分散管辖将保护流域完整性的目标割裂开来——将案件集中到某些司法机关管辖——实现对黄河流域生态保护和高质量发展的统一司法保护，统一司法标准。

## 3. 黄河流域司法集中管辖的困境

基于上文所阐述的黄河流域司法集中管辖满足了生态保护的整体性要求，但从总体层面来看，却也存在着理论和实践难题。

<sup>2</sup> 参见《最高人民法院关于全面加强环境资源审判工作为推进生态文明建设提供有力司法保障的意见》，法发〔2014〕11号，2014年6月23日。

### 3.1. 司法集中管辖的范围不清

黄河流域是一个有机的整体，在流域内实行司法集中管辖制度是为了实现黄河流域生态保护和高质量发展的一体化司法保障，实现司法标准统一的目标，以及为黄河流域高质量发展提供良好的秩序。但是，面对流域内大幅增量的案件纠纷，集中管辖的应该是有关资源环境案件，还是有关的经济产业等其他类型的案件都纳入集中管辖。另外，如果集中管辖的是有关资源环境案件，那么是将环境资源刑事、民事、行政案件都纳入集中管辖，还是比如贵州、青海等地，只将民事、行政两类案件集中管辖[5]。由此可见，确定集中管辖的案件范围是一大问题。

黄河流域流经 9 个省区，干支流众多，省级跨度较大，黄河流域所覆盖的地域范围也难以界定。因此，也亟需界定在流域内采取集中管辖所涵盖的地域范围。

### 3.2. 集中管辖与区域管辖的关系不明

基于解决环境司法实践问题的集中管辖，在应对传统制度下地域管辖的局限性方面发挥了作用[6]。但与此同时，改革后的集中管辖规则还存在一定的缺陷。例如，集中管辖与区域管辖的关系并不明确，《行政诉讼法》加入行政诉讼跨行政管辖规定后，部分地方高级人民法院对辖区环境资源行政案件实行集中管辖。在此背景下，黄河再次改变流域内环境资源行政案件的管辖规则，实际上会导致管辖规则的混乱，集中管辖与区域管辖的关系也将模糊。

### 3.3. 集中管辖与流域不同功能区的衔接机制欠缺

黄河流域上、中、下游功能定位不同，主要包括国家重点生态功能区、粮食主产区、能源富集区、优化开发区等一系列典型主体功能区。黄河流域集中管辖的初衷是消除司法地方化和地方因素的干扰。因此，司法职能的独立性非常高，缺乏与流域内其他功能区的衔接机制，也使得集中管辖体制无法发挥最大作用。比如，上游饮用水水源区、国家重点生态功能区等，涉及到比较多的污染水、土壤等环境侵权私益诉讼，又或者下游对湿地及生物多样性保护，涉及林木、动物等保护的刑事案件。因此，针对以上不同的功能区的案件特点，有必要建构与集中管辖的衔接机制。

## 4. 黄河流域司法集中管辖模式选择

流域污染防治和资源保护是一项复杂的系统工程，流域内的集中管辖制度又与传统的管辖具有天然的差异，只有找准集中管辖高效运行的切入点，创新工作机制才能推动司法保护工作持续健康发展。

### 4.1. 行政区域集中管辖模式

流经黄河流域的九个省份各自实行集中行政管辖模式。例如，贵州省于 2007 年在全国法院系统中率先建立环境资源案件“145”审理格局，中级管辖与集中管辖的关系提供了借鉴的范例。贵州省五个基层法院设立的环境法庭，上诉法院是所在市(州)的中级法院，省高院环境法庭负责审理不服判决的案件。上述中级法院。通过指定管辖，指定四个中级法院和五个基层法院在上述确定的司法保护范围内，对跨行政区(市、州)的民事、刑事和行政案件集中管辖。

另外，对于行政区域集中管辖和区域管辖，两者的范围界定如下：属于全黄河流域司法职能的，由具有管辖权的司法机构履行和承担。在行政区域内集中管辖；属于本地区司法职能的，要充分发挥本地区司法系统的职能作用，履行和承担本行政区域的生态环境职能，妥善处理行政区域司法制度与区域司法制度的衔接关系。实践证明，要保护整个黄河流域的生态环境，做好相关地区的生态环境司法工作也十分重要。这是因为黄河流域作为一个整体从正义的角度处理生态环境违法行为是有限度的。这条界线

是根据黄河干流向后划定的一定范围。不可能将整个流域涉及环境资源的违法行为全部交由流域集中管辖。因此,如果沿黄各省(区)能够妥善管理好该区域的管辖范围,将从根本上缓解黄河流域生态环境保护的压力[7]。

## 4.2. 设立黄河流域巡回法庭

有学者提出在黄河流域设立专门法庭,实行集中管辖。黄河干支流经我国九个省(自治区、直辖市)。无论黄河法院设在流域何处,都会有管辖法院和侵权地或被告地。对于住所地较远的案件,在实现流域内专门集中管辖的同时,也需要考虑当事人行使诉讼权利的便利性。为了解决好黄河流域的纠纷,同时兼顾整个流域的利益。黄河流域巡回法庭的设立,无疑是为充分发挥环境资源审判职能提供司法保障的重要举措,可以有效协调地方利益与全局利益,有利于优化黄河流域生态保护司法制度,实现对黄河流域全覆盖的集中管辖。

## 4.3. 确定集中管辖的范围

在黄河流域内实行司法集中管辖制度,要确定集中管辖的范围,其中主要包括案件范围和地域范围。

### 4.3.1. 案件范围

在黄河流域内对生态环境保护案件集中管辖。根据我国《刑法》第六章第6节、修订后的《民事诉讼法》第58条、修订后的《环境保护法》第58条,最高人民法院2010年6月发布的《关于为加快经济发展方式转变提供司法保障和服务的若干意见》第13条的规定,环境保护案件包括:各类因环境污染引起的损害赔偿纠纷案件;环保行政诉讼案件;由环保行政部门代表国家提起的环境污染损害赔偿纠纷案件;土地、矿产等自然资源开发利用纠纷案件;污染环境、破坏林业资源、草原资源、生物资源等违法犯罪案件。据此,生态环境保护类案件包括环境污染、自然资源开发利用等领域的民事、行政、刑事案件和环境公益诉讼类案件。因此,黄河流域生态环境保护案件的集中管辖是指黄河流域内以环境污染、生态破坏和自然资源的保护、开发、利用等为诉由的民事、行政、刑事以及公益诉讼类案件的集中管辖[8]。并且这种管辖是排他的,其他法院均不能受理相关案件。

### 4.3.2. 地域范围

本文对于黄河流域地域的界定主要以水利部黄河水利委员会划定的自然流域范围为基准,并充分考虑了市(州)级行政区划完整性、社会经济发展与黄河流域的直接关联性,黄河流域具体地域范围详见表1[9]。

**Table 1.** Regional scope of the Yellow River Basin

**表 1.** 黄河流域地域范围

省级行政区划	市(州)级行政区划
青海省	西宁市、海东地区、海北藏族自治州、黄南藏族自治州、海南藏族自治州、果洛藏族自治州、玉树藏族自治州、海西蒙古族藏族自治州
四川省	阿坝藏族羌族自治州
甘肃省	兰州市、白银市、定西市、天水市、武威市、平凉市、庆阳市、临夏回族自治州、甘南藏族自治州、陇南市
宁夏回族自治区	银川市、石嘴山市、吴忠市、中卫市、固原市
内蒙古自治区	呼和浩特市、包头市、乌海市、鄂尔多斯市、巴彦淖尔市、乌海市、阿拉善盟
陕西省	西安市、铜川市、宝鸡市、咸阳市、延安市、榆林市、商洛市、渭南市

## Continued

山西省	太原市、大同市、阳泉市、长治市、晋城市、朔州市、晋中市、运城市、忻州市、临汾市、吕梁市
河南省	郑州市、开封市、洛阳市、安阳市、鹤壁市、新乡市、濮阳市、三门峡市、商丘市、焦作市、济源市
山东省	济南市、青岛市、淄博市、东营市、潍坊市、济宁市、泰安市、德州市、聊城市、滨州市、菏泽市

## 5. 建构黄河流域司法集中管辖的衔接机制

从可行性的角度来看，在探索与行政区划适当分离的司法管辖制度的前提下，以实现流域整体性生态系统司法保护为目标，在黄河流域内采取司法集中管辖制度，针对上文的现实困境，可以从以下两个方面优化黄河流域司法集中管辖的衔接：

### 5.1. 行政区域集中管辖与区域管辖的衔接机制

回归上文中归纳的第二个困境，这种衔接安排主要是解决黄河流域实行集中管辖后与区域管辖司法机关的衔接问题。解决问题的关键是集中管辖与区域管辖的司法机关是否属于平行关系，也就是领导与被领导的关系。在此，本文认为两者存在平行关系。就法律地位而言，集中行政管辖和区域管辖是平行的、相辅相成的。黄河流域集中管辖的司法机关独立行使职权后，需要建立信息共享、工作通报和协商机制。通过建立信息共享平台，实现黄河流域集中管辖和区域管辖之间的信息公开共享和有效交换<sup>[10]</sup>。最高人民法院要进一步完善集中管辖规则，整合行政区域集中管辖与区域管辖无缝对接，提高审判工作效率。

此外，黄河流域实行集中行政管辖，意味着黄河流域其他大部分基层人民法院和部分中级人民法院不再管辖原辖区内的环境资源案件，将有一定程度上为当事人增加了诉讼成本等一些弊端。为此，行政区域集中管辖与区域管辖之间应建立相应的衔接机制。例如，可采取异地立案的方式，在环境资源案件集中管辖范围内不设管辖的人民法院立案庭可设立便捷的诉讼联络点，并向社会公示。各立案庭集中管辖法院联系方式及相关系统<sup>[11]</sup>。海南省规定可以由非集中管辖法院异地登记立案后再移送集中管辖法院<sup>[12]</sup>。此外，江苏省甚至要求将网上远程登记立案作为主要方式之一<sup>[13]</sup>。

### 5.2. 集中管辖与流域不同功能区的衔接机制

流域的整体特点要求对黄河流域进行司法保护应根据流域上中下游、流域不同功能区和流域的物理和生态变化情况，充分考虑上中下游的差异性。三江源、祁连山要注重做好重大生态保护修复工程实施的服务保障，提高水源涵养能力；黄土高原中游和库布其沙漠要着力做好水土流失治理服务保障，实现“绿色进沙漠退”；在下游河口三角洲，应重视湿地生态系统的恢复和生物多样性的改善。因此，还需要针对流域不同功能区的案件特点，构建集中管辖的衔接机制。上游饮用水水源地、国家重点生态功能区等，涉及较多涉及污染水、土壤、大气等环境侵权的私益诉讼、公益诉讼和生态环境损害赔偿案件，检察机关提起的行政公益诉讼行政案件等，或下游湿地与生物多样性保护、涉及森林、动物保护的刑事案件等。在流域内实行司法集中管辖制度在黄河流域环境法治建设中发挥着独特的作用，但是其发挥作用必须与其他制度进行衔接，比如应建立与审判机构与检察机关、公安机关、行政机关的工作衔接机制。

## 6. 结语

黄河流域的司法制度的革新应当遵循循序渐进的原则，结合黄河流域跨行政区域的地理实际，探索

黄河流域内司法集中管辖制度，贯彻相关立法精神的基本要求，逐步建立一套科学合理、规范高效的黄河流域环境资源保护的司法管辖制度，为黄河流域生态环境及资源保护提供强有力的司法服务保障。

## 基金项目

河南财经政法大学民商经济法学院硕士研究生科研创新项目研究成果。

## 参考文献

- [1] 习近平. 在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上的讲话[J]. 中国水利, 2019(20): 1-3.
- [2] 徐哲. 积极探索黄河生态司法保护机制[J]. 人民法治, 2019(23): 62-64.
- [3] 陈晓景. 流域发展国家战略与环境刑事规制的完善[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2021, 49(6): 21-30.
- [4] 陈能萍. 环境资源案件跨区域管辖制度研究[C]//人文与科技第七辑. 2021: 18-29.
- [5] 天津法院网. 关于指定部分行政案件施行跨行政区域管辖的公告[EB/OL]. <https://tjfy.chinacourt.gov.cn/article/detail/2015/09/id/1936885.shtml>, 2015-09-30.
- [6] 任洪涛, 余德厚. 论跨行政区域环境资源案件的司法管辖制度[J]. 甘肃政法学院学报, 2017(4): 127-136.
- [7] 孙佑海. 黄河流域生态环境违法行为司法应对之道[J]. 环境保护, 2020, 48(Z1): 33-40.
- [8] 李雷, 李庆保, 张勇. 京津冀协同环境司法中的集中管辖问题研究[J]. 河北法学, 2017, 35(11): 89-98.
- [9] 高新才, 韩雪. 黄河流域碳排放的空间分异及影响因素研究[J]. 经济经纬, 2022, 39(1): 13-23.
- [10] 叶俊涛, 李理思. 长江流域跨行政区划公益诉讼检察集中管辖机制探究[J]. 中国检察官, 2020(13): 68-70.
- [11] 孙佑海, 等. 生态文明建设司法保障机制研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2020: 438.
- [12] 载海南日报. 海南环境资源审判改革: 为青山绿水撑起司法保护伞[EB/OL]. [http://hnrh.hinews.cn/html/2016-08/12/content\\_6\\_1.htm](http://hnrh.hinews.cn/html/2016-08/12/content_6_1.htm), 2016-08-12.
- [13] 江苏省高级人民法院. 关于设立环境资源法庭并跨区域管辖环境资源案件的通知[EB/OL]. [http://gdlawyer.chinalawinfo.com/fulltext\\_form.aspx?Gid=18311074&Db=lar.htm](http://gdlawyer.chinalawinfo.com/fulltext_form.aspx?Gid=18311074&Db=lar.htm), 2019-01-15.