

检察行政公益诉讼制度的效果 检验与完善路径

基于双重差分法的实证分析

陈天昊* 邵建树** 王雪纯***

摘要 行政公益诉讼制度持续发挥治理实效的关键,应当是激活地方横向监督机制,而非消解制度发展的“国家化”。利用双重差分法的实证检验表明,基于“国家化”路径发展的检察行政公益诉讼制度,在试点期间显著降低了工业废水的排放,发挥了治理实效。未来行政公益诉讼制度的完善路径,不仅应注重以多样化方式扩大社会主体参与,更为关键的应是继续提升地方法院、地方检察院对地方政府的独立性和权威性。这要求将检察行政公益诉讼实践证明行之有效的策略上升为制度规范,加强地方横向及纵向权力监督机制的“国家化”,以对冲法检系统的“地方化”。

关键词 公益诉讼 人民检察院 国家化 污染治理 社会参与

引言

自2015年7月1日全国人大常委会作出《关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》,检察行政公益诉讼制度在13个省开展了为期两年的试点工作。2017

* 清华大学公共管理学院助理教授。

** 清华大学公共管理学院博士研究生。

*** 清华大学公共管理学院博士研究生。本文受到基金项目清华大学自主科研计划“行政协议效力争议审判实践研究”(项目编号:2019THZWLJ07)与连云港市检察官协会、灌南县人民检察院“跨区划集中管辖机制研究”(项目编号:2041-23419003)的资助。

年6月27日,全国人大常委会修订《行政诉讼法》第25条,检察行政公益诉讼步入常态化轨道。有学者指出:“修法的完成至少表明,立法者对经过两年改革探索的检察行政公益诉讼的积极效果和必要性是认可的”。〔1〕然而,亦有不少学者认为试点过程中所暴露出来的问题“并未因为全国人大常委会通过修法决定而终结”,〔2〕大量有待解决的问题仍然存在,〔3〕检察行政公益诉讼制度“本土化的探索远未结束”。〔4〕

在有关争论之中,从根本上质疑检察机关提起行政公益诉讼之正当性的论点尤其值得关注。对于这些根本性的质疑,我们可以区分规范维度与实证维度。从规范维度出发,有论者指出:检察行政公益诉讼制度的确立使得“检察机关逐渐成为公益诉讼最重要的发起主体”,这导致公益诉讼改革落入“国家化”的轨道,〔5〕若不及时“矫正”,将无法形成理想状态下的“良性而可持续的‘国家—社会’结构关系”,〔6〕若放之任之,则终将无法摆脱“国家过强而责任过重、社会过弱而责任过轻的格局”。〔7〕从实证维度出发,亦有论者基于两年试点的实证经验支持此种规范判断,指出检察机关办理公益诉讼案件确实存在“趋易避难”“避重就轻”的选案倾向,〔8〕往往办理的是“‘芝麻绿豆’般的小事情,是否真正地回应了民众对于检察行政公益诉讼的期待则是存在疑问的”。〔9〕论者进一步指出,导致此种现象的原因在于“检察机关在当前政制体制架构之中,自身未见得有足够的地位与能力能够在任何事项抵制住更为强势的政府对其施加的影响力”。〔10〕这恰与前述规范维度的质疑形成了呼应,二者可共同归结为如下结论:“收敛于”检察机关这一国家主体提起公益诉讼的“国家化”模式挤压了社会力量的表达空间,导致了公益诉讼制度对公众敏感公共利益的保护不足,而破解此局面的完善路径应为对公益诉讼制度的“社会化”改造,即“拓展社会组织、甚至是个人的行政公益诉讼主体资格”,〔11〕以期望“公民行政公益诉讼”能够与“检察行政公益诉讼”一起,“相得益彰,共同发挥作用”。〔12〕

上述根本性质疑触及了由检察机关提起行政公益诉讼模式的正当性基础,并对未来如何

〔1〕 沈岿:“检察机关在行政公益诉讼中的请求权和政治责任”,《中国法律评论》2017年第5期,第75页。

〔2〕 李洪雷:“检察机关提起行政公益诉讼的法治化路径”,《行政法学研究》2017年第5期,第52页。

〔3〕 比如有学者将行政公益诉讼制度改革的争论概括为三个方面:行政公益诉讼的制度模式选择、受案范围、启动主体。参见练育强:“争论与共识:中国行政公益诉讼本土化探索”,《政治与法律》2019年第7期,第136—149页。围绕检察机关提起行政公益诉讼,亦有学者将相关争论细化为六个议题,即立法模式、诉讼地位、受案范围、举证责任、对行政机关的尊让以及对案件线索的收集。李洪雷,见前注〔2〕,第52—62页。

〔4〕 练育强,见前注〔3〕,第136页。

〔5〕 陈杭平、周晗隽:“公益诉讼‘国家化’的反思”,《北方法学》2019年第6期,第71页。

〔6〕 同上注,第77页。

〔7〕 陈杭平等,见前注〔5〕,第79页。

〔8〕 覃慧:“检察机关提起行政公益诉讼的实证考察”,《行政法学研究》2019年第3期,第91页。

〔9〕 同上注,第93页。

〔10〕 覃慧,见前注〔8〕,第99—100页。

〔11〕 覃慧,见前注〔8〕,第100页。

〔12〕 沈岿,见前注〔1〕,第82页。

选择制度完善路径造成影响,因而需要认真对待。为此,本文将首先运用定量分析方法补充既有实证研究的不足,然后引入公共管理学与社会学的相关研究围绕这一法学问题展开对话。具体而言,本文将探讨如下两方面的问题:第一,检察机关提起行政公益诉讼制度的实际治理效果到底如何?特别是在试点期间,该制度是否确如有论者所形容的那样仅取得了“芝麻”和“绿豆”般的实际效果?第二,应当如何评价公益诉讼改革的“国家化”现象?以及相应的,我们应当选择何种制度完善之路径?

一、检察行政公益诉讼制度的治理效果

对检察行政公益诉讼制度的实际治理效果到底如何,既有研究给出了不同的答案。在官方宣传中,检察行政公益诉讼制度的试点取得了非常好的效果,检察机关“稳步扎实开展试点工作……得到了党中央和社会各界的充分肯定”。^[13]更为详细的官方调研分析亦表明,虽然制度试点暴露出了一些有待解决的技术性问题,但其确实“为保护受侵害的公共利益、监督和纠正行政违法行为提供了一条可行的途径,初步实现了预期的效果”。^[14]官方委托的第三方学术机构调研,同样对制度试点给予了总体积极的评价。^[15]然而,亦有学者在进行独立研究后给出了不同的认识,其“以试点期间的286个案件作为样本”对检察机关办案的选择倾向做了分析,认为检察机关所选案件“不过是‘芝麻’与‘绿豆’”,“越是涉及实质性、越是重要的问题却被检察机关有意无意地忽视了”。^[16]这便让我们对检察行政公益诉讼的实际效果产生了怀疑。

检察行政公益诉讼制度的实际效果如何,乃构成一个实证问题,针对该问题的回答需要通过实证研究的方法来寻找。既有的实证研究主要选择了定性的研究方法,即基于选择案例展开分析并结合访谈获得对事实的判断。定性研究所提取的材料显然属于“并不容易被化约为数字的观察”,所以该方法的优势在于能够获得对于社会现象的“深度”理解。^[17]但由于研究者的分析仅以特定地区及特定案例为基础,“很少能针对大型群体做出精确的统计性陈述”,所以在外部效度上有所欠缺。^[18]并且由于定性研究中对案例的分析以及对访谈内容的理解难免“是非常个人化的”,因此其研究成果的信度——即可重复性——会存在潜在的疑问。^[19]

[13] 曹建明:“全面稳步开展检察机关提起公益诉讼工作:更好加强公益保护促进依法行政严格执法”,载《检察日报》2017年7月19日,第1版。

[14] 胡卫列、迟晓燕:“从试点情况看行政公益诉讼诉前程序”,《国家检察官学院学报》2017年第2期,第31页。

[15] 参见孔祥稳、王珂、余积明:“检察机关提起行政公益诉讼试点工作调研报告”,《行政法学研究》2017年第5期,第88—89页。

[16] 覃慧,见前注[8],第97页。

[17] (美)艾尔·巴比:《社会研究方法(第十一版)》,邱泽奇译,华夏出版社2018年版,第310页。

[18] 同上注,第311页。

[19] 巴比,见前注[17],第312页。

为了克服上述缺憾,我们有必要针对全部试点城市检察行政公益诉讼的治理情况进行宏观分析,由此便需要引入定量分析方法,以更为全面客观地对试点期间检察行政公益诉讼制度之治理实效进行判断。

(一)研究问题

根据既有研究,在试点期间检察行政公益诉讼占据绝对多数,检察民事公益诉讼的占比较少,^[20]同时,检察行政公益诉讼也主要集中在生态环境和资源保护领域,^[21]因此,本文将聚焦于试点期间检察行政公益诉讼对环境污染的治理效果进行实证检验。

(二)研究假设

行政公益诉讼的发起主体是检察机关,在检察行政公益诉讼实施期间,检察机关主要通过向行政机关发送检察建议、提起公益诉讼等方式督促相关职能部门依法履职,监督和纠正行政违法行为。^[22]既有理论研究认为,由检察机关实施监督,相比于行政机关的内部监督具有更强的独立性,^[23]并且监督措施“相对柔性”,亦有助于促进行政机关自我纠错,^[24]而且能够发挥“撬动巨石”的功能,从而激活地方的横向监督机制。^[25]因此,在环境治理方面,检察行政公益诉讼制度应当能够有效督促政府加强对生态环境等领域公共利益的保护。基于此,本文实证研究提出如下假设:检察行政公益诉讼制度的实施有助于促进传统工业污染物的减排。

(三)研究设计

1. 模型设定

本文采用基于准自然实验的双重差分法(Difference-in-Differences, DID)检验行政公益诉讼制度在试点期间的政策效果,在控制其他变量后,双重差分法可检验公益诉讼制度实施前后,实施公益诉讼的地区和未实施公益诉讼的地区在污染排放方面有无显著差异。^[26]检察行政公益诉讼制度自2015年起选取13个省份作为试点开始实施,13个试点省份各自选取省内部分城市作为试点,由检察机关提起行政公益诉讼,对行政机关是否依法履职维护公共利益进行监督,因

[20] “截至2016年12月底,试点地区检察机关办理公益诉讼诉前程序3883件,涉及行政公益诉讼的3763件,占比97%。检察机关提起公益诉讼495件,行政公益诉讼437件,占比超过八成。”胡卫列等,见前注[14],第32页。

[21] “截至2016年6月底,在1942件公益诉讼案件线索中,涉及环境和资源保护的线索达到1416件,占总数的72.91%。办理公益诉讼诉前程序案件809件,占诉前程序案件总数的73.16%,提起诉讼23件,占提起公益诉讼案件总数的76.67%,这三个指标中,涉及环境和资源保护的公益诉讼案件均占公益诉讼案件总数的七成以上。”胡卫列等,见前注[14],第24页。这也符合最高检发布的《试点方案》中所要求的“试点期间,重点是对生态环境和资源保护领域的案件提起行政公益诉讼”。

[22] 胡卫列等,见前注[14],第31页。

[23] 参见姜明安:“行政诉讼中的检察监督与行政公益诉讼”,《法学杂志》2006年第2期,第11页;刘艺:“检察公益诉讼的司法实践与理论探索”,《国家检察官学院学报》2017年第2期,第10页。

[24] 胡卫列等,见前注[14],第38页。

[25] 张雪樵:“检察公益诉讼比较研究”,《国家检察官学院学报》2019年第1期,第154—155页。

[26] 参见张国建、佟孟华、李慧、陈飞:“扶贫改革试验区的经济增长效应及政策有效性评估”,《中国工业经济》2019年第8期,第140页。

此可以将检察行政公益诉讼试点政策看作是一次准自然实验,利用双重差分法评估检察行政公益诉讼在环境污染方面的治理效果。通过查阅各省公益诉讼相关文件及新闻报道,13个试点省份共选取了73个城市作为试点实施公益诉讼制度,这73个城市便构成了处理组。在对照组的选取上,为使样本具有可比性,本文借鉴已有研究,^[27]选取试点省份内没有被选为公益诉讼试点的70个城市作为对照组,具体的处理组和对照组名单如表1所示。^[28]

表1 处理组与对照组名单

处理组	对照组
北京市	天津市、上海市、重庆市 ^[31]
内蒙古:呼和浩特市、包头市、赤峰市、鄂尔多斯市、呼伦贝尔市	内蒙古:乌海市、通辽市、巴彦淖尔市、乌兰察布市
吉林省:长春市、吉林市、四平市、通化市、白山市、白城市	吉林省:辽源市、松原市
江苏省:南京市、无锡市、徐州市、常州市、苏州市、盐城市、泰州市	江苏省:连云港市、淮安市、扬州市、镇江市、宿迁市、南通市
安徽省:合肥市、芜湖市、蚌埠市、滁州市、阜阳市、宿州市、六安市、宣城市	安徽省:淮南市、马鞍山市、淮北市、铜陵市、安庆市、黄山市、亳州市、池州市
福建省:福州市、三明市、泉州市、南平市、龙岩市	福建省:厦门市、莆田市、漳州市、宁德市
山东省:青岛市、烟台市、潍坊市、临沂市、德州市、聊城市	山东省:济南市、淄博市、枣庄市、东营市、济宁市、泰安市、威海市、日照市、莱芜市、滨州市、菏泽市
湖北省:武汉市、黄石市、十堰市、宜昌市、荆州市、黄冈市、咸宁市、孝感市、随州市、荆门市 ^[29]	湖北省:襄阳市、鄂州市
广东省:广州市、韶关市、深圳市、汕头市、肇庆市、清远市	广东省:珠海市、佛山市、江门市、湛江市、茂名市、惠州市、梅州市、汕尾市、河源市、阳江市、东莞市、中山市、潮州市、揭阳市、云浮市
贵州省:贵阳市、六盘水市 ^[30]	贵州省:遵义市、安顺市
云南省:昆明市、曲靖市、普洱市、临沧市	云南省:昭通市、丽江市、玉溪市、保山市
陕西省:西安市、宝鸡市、咸阳市、汉中市、榆林市	陕西省:铜川市、渭南市、延安市、安康市、商洛市
甘肃省:兰州市、嘉峪关市、白银市、天水市、张掖市、酒泉市、庆阳市、陇南市	甘肃省:金昌市、武威市、平凉市、定西市

[27] 参见石大千、丁海、卫平、刘建江:“智慧城市建设能否降低环境污染”,《中国工业经济》2018年第6期,第124—125页。

[28] 作者根据公开资料整理而成,部分自治州、铁路和林区系统检察院,由于不与统计年鉴中的城市对应,缺乏相应数据,故不纳入样本名单。

[29] 通过查阅公开资料,孝感、随州、荆门三市虽不在湖北省首批试点名单,但均通过召开专项推进会等方式积极推进公益诉讼试点工作,故将其纳入处理组。

[30] 毕节、铜仁两市成立时间为2011年,晚于样本起始年份2008年,缺乏相应数据,故不纳入总样本。

[31] 北京市作为直辖市,不宜与普通地级市进行比对,因此本文选取了其他直辖市(天津市、上海市、重庆市)作为对照组城市。

构造双重差分模型时,需要同时构造时间虚拟变量 dt 以及实验组对照组分组虚拟变量 du 。公益诉讼试点自 2015 年开始实施,因此 2015 年及以后 dt 为 1,之前为 0, $du=1$ 代表该城市为试点城市, $du=0$ 表示该城市为非试点城市。进一步,为控制不可观测效应,本文借鉴已有文献,^[32]基于基准 DID 模型构造双向固定效应模型如下:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 Lawsuit_{it} + \beta_2 Control_{it} + \gamma_t + \mu_i + \varepsilon_{it}$$

下标 i 为第 i 个地级市, t 表示第 t 年。 Y_{it} 为本文检测的因变量,表示污染水平,本文选取工业二氧化硫、工业废水排放量及其人均排放量作为污染指标进行衡量; $Lawsuit_{it}$ 为本文检测的自变量,为变量 du 和 dt 的乘积,表示城市 i 在时点 t 是否实行检察行政公益诉讼制度,若实行,则设为 1,没有实行,则为 0, β_1 的值即为政策效应; $Control_{it}$ 代表一系列控制变量,包括经济发展水平、对外开放水平、利用外资水平、产业结构、人口密度、城市化水平和财政支出水平, γ_t 为时间固定效应、 μ_i 为地区固定效应。

2. 数据及变量说明

本文选取 2008 年至 2017 年实施试点的 13 个省份内共 143 个城市为样本,各变量原始数据来源于《中国城市统计年鉴》,部分缺失数据来自于各省统计年鉴以及各市经济与社会发展统计公报。本文检验的是试点前后,实施了试点的城市(处理组)和未实施试点的城市(对照组)相比较,在工业废水和工业二氧化硫的减排上是否存在显著的差异。如果实施了试点的城市在上述污染物上减排的程度明显高于未试点的城市,那么说明检察行政公益诉讼制度达到了预期的效果,而如果实施了试点的城市在上述污染物上减排的程度并未明显高于未试点的城市,那么说明检察行政公益诉讼制度并未发挥预期的效果。由于公益诉讼试点实施时间较短,本文估计的政策效应为短期效应。

本文因变量为污染水平,基于数据可得性和已有研究,^[33]选取工业二氧化硫及其人均排放量的对数值、工业废水及其人均排放量的对数值进行检验,自变量实施公益诉讼试点的数据通过查阅各省设立检察公益诉讼官方文件及新闻报道手动整理。当然,污染物的排放程度以及减排力度并不仅仅与检察行政公益诉讼制度的推广试点有关,还可能受到诸多其他因素的影响,需要加入其它变量予以控制。在控制变量的选取上,根据已有文献,产业结构会影响污染排放,^[34]故加入第二产业占 GDP 的比重加以控制;经济发展水平会影响地区污染排放,^[35]加入人均 GDP 的对数值进行控制;经济发展与环境污染之间可能存在“库兹涅兹曲线”,^[36]本文同时加入人均 GDP 对数值的平方项进行检验;对外贸易是影响污染排放的重要

[32] 参见刘瑞明、赵仁杰:“国家高新区推动了地区经济发展吗?——基于双重差分方法的验证”,《管理世界》2015 年第 8 期,第 33 页。

[33] 参见包群、邵敏、杨大利:“环境管制抑制了污染排放吗?”,《经济研究》2013 年第 12 期,第 47 页。

[34] 参见沈国兵、张鑫:“开放程度和经济增长对中国省级工业污染排放的影响”,《世界经济》2015 年第 4 期,第 119 页。

[35] 参见王敏、黄滢:“中国的环境污染与经济增长”,《经济学(季刊)》2015 年第 2 期,第 569 页。

[36] See Gene M. Grossman et al., “Economic Growth and the Environment”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, No. 2, 1995, pp. 363–372.

因素，^[37]用地区进出口总额占GDP比重予以衡量，其中进出口总额用当年人民币对美元平均汇率进行换算；外商投资水平与污染排放可能存在正相关关系，^[38]本文使用地区实际利用外资总额的对数值予以衡量；城市化水平、^[39]人口密度^[40]和财政支出^[41]也会对污染排放造成影响，本文选取城市建成区面积的对数值、人口密度和财政支出的对数值进行衡量。变量描述性统计如表2所示。

表2 主要变量描述性统计

变量	变量说明	观测数	均值	标准差	最小值	最大值
lnwater	工业废水排放总量	1417	8.366	1.136	4.804	11.369
lnperwater	人均工业废水排放	1417	2.485	1.004	-0.76	5.251
lnso2	工业二氧化硫总量	1418	10.417	1.027	5.659	13.349
lnperso2	人均二氧化硫排放	1418	2.235	1.092	-2.165	5.679
lawsuit	公益诉讼试点	1430	.153	.360	0	1
lnpergdp	人均GDP对数	1430	10.55	.708	8.189	13.056
lnpergdp ²	人均GDP对数平方	1430	111.791	14.876	67.064	170.451
sec	第二产业占比	1430	48.959	9.76	19.01	82.08
urban	建成区面积	1430	4.51	.954	2.079	7.277
pop	人口密度	1430	4.6987	3.9295	0.494	26.4811
lnfdi	外商投资额	1359	11.993	1.994	3.519	16.835
open	进出口	1430	.238	.397	.001	3.231
fin	财政支出	1430	16.311	9.429	1.162	102.678

(四) 实证结果分析

本文使用双重差分模型对各地区不同污染物排放水平进行检验，表3中模型(3)至(4)分别为检察行政公益诉讼制度对工业废水排放总量、人均工业废水排放量、二氧化硫排放总量、人均二氧化硫排放量的影响效果。表3回归结果表明，检察行政公益诉讼试点的实施有效降

[37] 参见沈利生、唐志：“对外贸易对我国污染排放的影响——以二氧化硫排放为例”，《管理世界》2008年第6期，第28页。

[38] 参见杨子晖、田磊：“‘污染天堂’假说与影响因素的中国省际研究”，《世界经济》2017年第5期，第168页。

[39] 参见李茜、宋金平、张建辉、于伟、胡昊：“中国城市化对环境空气质量影响的演化规律研究”，《环境科学学报》2013年第9期，第2410页。

[40] 参见邵帅、李欣、曹建华、杨莉莉：“中国雾霾污染治理的经济政策选择——基于空间溢出效应的视角”，《经济研究》2016年第9期，第83页。

[41] 参见余长林、杨惠珍：“分权体制下中国地方政府支出对环境污染的影响——基于中国287个城市数据的实证分析”，《财政研究》2016年第7期，第50页。

低了工业废水的总排放量和工业废水的人均排放量,但对二氧化硫及人均二氧化硫排放量的影响不显著,本文假说得以部分验证。具体而言,与对照组相比,检察行政公益诉讼制度的实施显著降低了约 11% 的工业废水排放量和约 9.81% 的人均废水排放量。控制变量的回归结果显示,第二产业占 GDP 的比重与废水排放呈显著的负向关系;人均 GDP 及其平方项的系数显示经济发展水平与污染排放呈现倒 U 型关系,即随着人均 GDP 的增加,污染物排放会先上升后下降,验证了环境库兹涅兹曲线;人口密度会增加工业废水的排放,减少二氧化硫的排放;外商投资的增加会减少工业二氧化硫的排放;对外开放水平与工业二氧化硫排放呈现正向关系;财政支出与工业废水排放存在显著正向关系。

表 3 回归结果

	(1)	(2)	(3)	(4)
	lnwater	lnperwater	lnso2	lnperso2
lawsuit	-0.111 *** (-2.64)	-0.0981 ** (-2.35)	-0.0596 (-1.36)	-0.0466 (-1.06)
sec	-0.0102 *** (-2.63)	-0.0106 *** (-2.77)	-0.00248 (-0.62)	-0.00296 (-0.73)
lnpergdp	1.187 ** (2.12)	1.421 ** (2.55)	4.465 *** (7.64)	4.698 *** (8.00)
lnpergdp ²	-0.0498 * (-1.96)	-0.0571 ** (-2.26)	-0.200 *** (-7.54)	-0.207 *** (-7.78)
urban	-0.0377 (-0.74)	-0.0424 (-0.84)	0.0191 (0.36)	0.0144 (0.27)
pop	0.0592 * (1.94)	0.0603 ** (1.99)	-0.0915 *** (-2.87)	-0.0905 *** (-2.83)
lnfdi	0.0269 * (1.76)	0.0214 (1.40)	-0.0364 ** (-2.27)	-0.0419 *** (-2.60)
open	-0.123 (-1.02)	-0.00137 (-0.01)	0.347 *** (2.75)	0.469 *** (3.70)
fin	0.00593 *** (2.73)	0.00573 *** (2.65)	-0.00230 (-1.01)	-0.00250 (-1.10)
常数项	1.495 (0.49)	-6.018 ** (-1.99)	-13.41 *** (-4.22)	-23.22 *** (-7.28)
时间效应	是	是	是	是

地区效应	是	是	是	是
N	1343	1343	1344	1344
R ²	0.913	0.887	0.889	0.892

注：***、**、* 分别代表在 1%、5% 和 10% 的统计水平下显著

(五) 稳健性检验

本文稳健性检验部分对工业废水及人均排放量进行检验。^[42]

1. 平行趋势及动态趋势检验

使用双重差分模型需满足平行趋势假设,即处理组和对照组在政策实施前的变化具有平行趋势。本文借鉴已有研究,^[43]通过构建试点实施前两年、试点前一年、试点当年、试点后一年、试点后两年的年份虚拟变量与处理组虚拟变量 du 的交互项 c_{2013} 、 c_{2014} 、 c_{2015} 、 c_{2016} 、 c_{2017} 表示该年处理组和对照组之间的差异,用以检验平行趋势假设和动态趋势。表 4 检验结果显示, c_{2013} 、 c_{2014} 、 c_{2015} 系数并不显著,即处理组和对照组在试点前并不存在显著差异,平行趋势假定满足。2016 年后,即试点实施后,处理组和对照组工业废水排放量之间的差异逐渐明显。

表 4 平行趋势及动态趋势检验

	(1)	(2)
	lnwater	lnperwater
c2013	-0.0901 (-1.40)	-0.0942 (-1.47)
c2014	-0.0649 (-1.00)	-0.0682 (-1.06)
c2015	-0.0926 (-1.42)	-0.0954 (-1.47)
c2016	-0.116 * (-1.76)	-0.978 (-1.49)
c2017	-0.201 *** (-2.91)	-0.180 *** (-2.62)

[42] 本文也对工业废气及其人均排放量进行了稳健性检验,结论无变化,因篇幅原因未在正文列出。

[43] See X. Cai et al., “Does Environmental Regulation Drive Away Inbound Foreign Direct Investment? Evidence from a Quasi-Natural Experiment in China”, *Journal of Development Economics*, Vol. 123, 2016, p. 80.

控制变量	是	是
时间效应	是	是
地区效应	是	是
N	1343	1343
R ²	0.913	0.887

2. 安慰剂检验

第一,为确保结论的稳健性,排除其他可能存在的不可观测因素对估计结果产生的影响,本文参照已有研究,^[44]构建虚假的试点实施时间,将试点分别提前1年、2年、3年实施,通过构建假想的政策实施时间对2015年之前的样本进行检验,确保没有其他随机性干扰因素对处理组和对照组结果产生影响。回归结果见表5,可以看出,假想的政策冲击并不会对废水排放产生显著影响,换言之,水污染的减排确实是由公益诉讼试点的实施导致的。

表5 更改政策干预时间节点

	2008—2014		2009—2014		2011—2014	
	废水	人均	废水	人均	废水	人均
提前1年	-0.0399 (-0.70)	-0.0433 (-0.76)				
提前2年			-0.0673 (-1.51)	-0.0706 (-1.59)		
提前3年					-0.0461 (-1.05)	-0.0477 (-1.09)
控制变量	是		是		是	
时间效应	是		是		是	
地区效应	是		是		是	
N	953		815		546	
R ²	0.932	0.912	0.936	0.917	0.967	0.956

[44] 参见徐思、何晓怡、钟凯：“‘一带一路’倡议与中国企业融资约束”，《中国工业经济》2019年第7期，第164—165页。

第二,进一步通过随机抽取的方式构建虚假处理组与对照组。本文处理组共有73个,故从143个城市中随机抽取73个作为处理组,剩余城市作为对照组,进行回归并将此过程重复500次,记录所有估计系数。回归结果见图1,500次随机分组得到的回归估计系数均值接近于0,表明污染减排效果并不是由随机因素导致的,进一步增强了结论的稳健性。

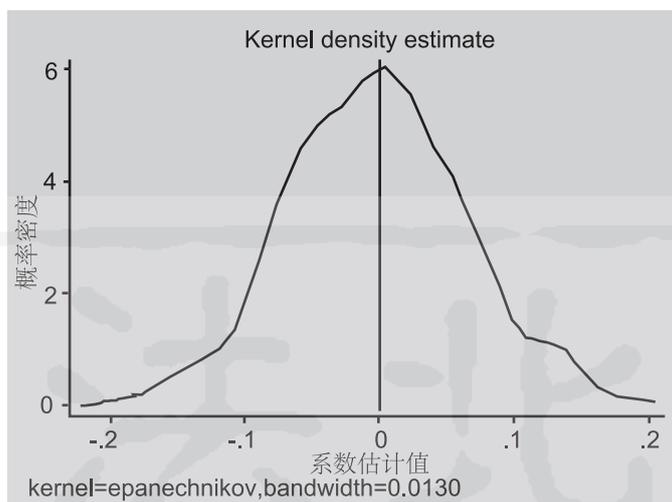


图1 随机模拟500次

回归结果显示,500次随机抽检得到的估计系数均值接近于0,与预期一致。

3. 排除其他政策干扰

除了实施检察行政公益诉讼制度外,同期其他环境政策也可能会导致实验组和对照组在染排放上产生差异,为排除同期其他政策干扰,本文在原模型基础上加入环保督查(Police)和环保约谈(YT)两个具有代表性的环保措施作为控制变量,观察政策变量Lawsuit系数是否仍然显著。回归结果见表6,在控制其他政策的影响后,Lawsuit系数依然显著为负,即实行政公益诉讼显著降低了工业废水的排放,结果与前文一致,结论具有稳健性。

表6 排除其他环境政策影响

	lnwater	lnperwater
Lawsuit	-0.119 * * * (-2.83)	-0.107 * * (-2.56)
Police	0.0879 (1.35)	0.110 * (1.70)
YT	0.134 * (1.86)	0.143 * * (1.99)

控制变量	是	是
时间效应	是	是
地区效应	是	是
R ²	0.913	0.888

4. 更换样本范围

在样本的选取上,本文在地级市的基础上加入了北京、天津、上海和重庆四个直辖市进行实证分析,考虑到直辖市的特殊性,本部分将删去四个直辖市的样本后再次进行回归,结果如表 7 所示,可以看到,更换样本范围并不影响本文结论。

表 7 剔除直辖市样本

	lnwater	lnperwater
lawsuit	-0.118 * * * (-2.73)	-0.104 * * (-2.43)
控制变量	是	是
时间效应	是	是
地区效应	是	是
N	1303	1303
R ²	0.907	0.887

(六) 检验结论

基于上述的主回归分析以及相关稳健性检验,我们能够得出结论:检察行政公益诉讼的试点实施对于工业废水及人均工业废水的排放皆有显著的负向影响,导致了工业废水排放的减少。具体而言,根据主回归系数,在加入控制变量的情况下,工业废水总排放减少了 11%,工业废水人均排放减少了 9.81%。

同时我们也看到,该项试点对于试点地区工业二氧化硫排放量的影响并不显著。针对此种结果,我们认为可能是由于污染气体带有很强的弥散性,所以对大气污染案件的办理普遍存在固定证据的困难,在证据无法固定的情况下,检察机关也就无权启动公益诉讼程序,这也获得了访谈的印证。^[45]从已有的实证研究看,检察机关侦办的环保类案件中,针对大气污染的

[45] 在就这个问题对两位基层检察院实务工作人员进行访谈时,他们提到:“气体的挥发性比较强,很难进行取样,对大气污染进行取证的时候在技术上存在一定的困难。”访谈时间:2019年12月27日上午;访谈地点:最高人民检察院。

案件数量和占比都偏少。^{〔46〕}但需注意的是,有论者据此批评检察机关“尚未重视或者说不敢触碰”大气污染案件,体现出检察机关“趋易避难”进行选择性的办案。然而,此种批评意见混淆了技术上的客观困难与态度上的主观怠惰,唯有后者才具有可责难性,而论者的研究并未实现对此二者的有效剥离。概言之,检察机关由于技术上的客观困难而较少办理大气污染案件,这一点不应受到苛责。要知道,即便是社会组织或公民提起行政公益诉讼,大气污染物证据固定的困难也不会有所缓解,对此问题的解决还应通过监测技术上的改进与监控方式上的优化来实现。

综上可得,检察行政公益诉讼制度的试点确实显著降低了传统工业污染物——工业废水——的排放。这一结果也表明,该项制度的实效不宜被简单描绘为“不过是‘芝麻’与‘绿豆’”,^{〔47〕}而应获得积极肯定的评价。

二、公益诉讼制度的“国家化”模式及其完善

试点期间检察公益诉讼制度所取得的积极成效,能够为公益诉讼改革所选择的“国家化”模式提供一定程度的正当性支撑,然而论者对“国家化”路径的批评仍未被完全否定:第一,上述实证研究并未直接证明检察系统能否对社会敏感的公共利益予以切实回应;第二,上述实证研究是以试点期间为检验区间,而在试点结束后,上级检察院的压力也将随之消退,届时地方检察院是否仍有足够的动力推动公益诉讼制度的实施,依然让人怀疑。多数论者正是基于上述两点对检察公益诉讼制度提出了批评,进而主张“社会化”的完善路径,即赋予社会组织或公民提起行政公益诉讼的权利。

然而,通过对公益诉讼制度“国家化”模式之发生逻辑的观察与剖析,我们将会看到:“国家化”模式其实是公益诉讼制度得以建立并发挥制度实效的重要保障,正得益于此“国家化”模式,该项制度才可能在试点期间取得前述实证研究所呈现的治理实效。虽然“国家化”模式也会带来上述之“社会可回应性”和“实效可持续性”的问题,但未来的制度改革不仅应思考如何扩大社会主体的参与度,同样不可忽视的,乃是要加强地方横向及纵向权力监督机制的“国家化”,以对冲法检系统的“地方化”,从而提升地方法检系统在面对地方政府时的独立性与权威性。

(一)公益诉讼改革“国家化”路径呈现

1. “国家化”路径的外在表现

公益诉讼改革的“国家化”集中表现为检察机关日益成为公益诉讼最为重要的发起主体。2014年10月中共中央发布《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(以下简称《决

〔46〕 覃慧,见前注〔8〕,第91页。

〔47〕 覃慧,见前注〔8〕,第97页。

定》),其所提及的“公益诉讼制度”虽然属于“广义层面上的公益诉讼,既包括民事公益诉讼,也包括行政公益诉讼”,但“重点在于行政公益诉讼”。〔48〕而关于行政公益诉讼的提起主体,《决定》亦已明确了由检察机关提起行政公益诉讼的改革方向。〔49〕为了贯彻《决定》的要求,2015年7月1日第十二届全国人大常委会第十五次会议进一步授权最高人民检察院在13个省、自治区、直辖市进行检察公益诉讼的试点,最高人民检察院也随之发布《检察机关提起公益诉讼改革试点方案》。至此,“检察机关作为‘国家力量’登上了公益诉讼的舞台”。〔50〕2017年修订《民事诉讼法》与《行政诉讼法》,虽然社会团体仍然有权提起民事公益诉讼,但是行政公益诉讼的诉权被检察机关所垄断。实践中,民事公益诉讼的数量也明显偏少。以环境领域为例,“检察机关提起环境公益诉讼占比已经从2015年的28.3%,2016年的47.2%,跃升至2017年的96.5%。”〔51〕考虑到检察机关办理公益诉讼案件绝大部分乃是通过诉前程序解决,并未进入诉讼阶段,因此检察机关在事实上已经成为公益诉讼案件办理的绝对主力军。

公益诉讼制度的“国家化”还体现于检察系统推动制度试点时所采取的“上命下从”的行政化工作方式。无可否认,“在试点地区,检察机关提起行政公益诉讼被作为一项‘政治任务’,检察机关面临着一些政治上、管理上的压力”。〔52〕以至于“西部某试点省份要求在2016年3月之前市检察院至少提起一件行政公益诉讼,2016年6月以前县检察院至少提起一件行政公益诉讼”。〔53〕在此压力下,甚至出现了“‘制造’公益诉讼的现象”。〔54〕因此有论者将制度试点的工作特点概括为“政治控制与压力推进”模式。〔55〕官方对此亦不讳言,“最高人民检察院对地方人民检察院提起公益诉讼的进度提出了明确要求……2016年上半年,各试点地区一个不少地实现起诉案件零的突破;2016年底,所有试点市级检察院均有案件起诉到法院;2017年上半年,所有试点基层检察院消灭起诉案件空白状况”。〔56〕此种通过规定指标推进工作的方式具有明显的“行政性”,官方在进行经验总结时亦承认,“就试点工作的推进方式看,高检院和上级检察院以行政化手段施行的各项推动措施发挥了积极作用”。〔57〕

〔48〕 马怀德:“行政公益诉讼制度,从理论走向现实”,载《检察日报》2015年7月3日,第3版。

〔49〕 “检察机关在履行职责中发现行政机关违法行使职权或者不行使职权的行为,应该督促其纠正。探索建立检察机关提起公益诉讼制度。”中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议:《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,2014年10月23日。

〔50〕 刘艺,见前注〔23〕,第4页。

〔51〕 陈杭平等,见前注〔5〕,第72页。

〔52〕 李洪雷,见前注〔2〕,第60页。

〔53〕 秦前红:“检察机关参与行政公益诉讼理论与实践的若干问题探讨”,《政治与法律》2016年第11期,第85页。

〔54〕 陈杭平等,见前注〔5〕,第75页。

〔55〕 卢超:“从司法过程到组织激励:行政公益诉讼的中国试验”,《法商研究》2018年第5期,第27页。

〔56〕 胡卫列等,见前注〔14〕,第25—26页。

〔57〕 胡卫列等,见前注〔14〕,第25页。

2. “国家化”路径的发生逻辑

制度的变迁以及对制度变迁路径的选择自有其内在的发生逻辑。在制度的实际推动者眼中,检察行政公益诉讼制度乃是“一次自发而生的本土试验”,〔58〕“只有我们中国的检察机关能提起真正意义上的行政公益诉讼,这是全世界范围内的首创。”〔59〕那么这套制度是如何在本土“自发而生”的呢?换言之,其“国家化”路径背后的发生逻辑是什么?

在制度经济学家诺思看来,推动制度变迁的主角是那些能对根植于制度框架内的激励作出反应的各种组织,〔60〕而制度变迁的逻辑就在于,相对价格与偏好的变化导致“在改变协定或契约将能使一方甚至双方的处境得到改善”,而对契约进行再协商又可能受制于“规则的科层结构”时,“有希望改进自身谈判地位的一方就极有可能投入资源去重构更高层面的规则”,进而形成制度的边际调整。〔61〕在此次改革中,推动检察行政公益诉讼制度落地的最为重要的组织便是检察系统,基于诺思的制度变迁模型,本文认为,检察系统借助检察行政公益诉讼制度,一方面为自身的职能定位转型提供契机,从而能够改善自身处境,激发内在动力;另一方面也对中央政府在地方治理中所面临的困境作出积极回应,从而获得中央的认可并载入十八届四中全会《决定》,获得政治权威。简言之,检察系统借制度变迁实现自身职能转型的压力动机,与对中央政府的国家治理任务的回应性定位,二者共同推动了此次制度变迁的顺利完成,也同时将公益诉讼制度导入“国家化”的发展路径。

(1)目标:回应国家治理难题。在我国地方治理中,长期存在一对矛盾:一方面,地方政府对地方经济的发展表现出了极强的积极性,“地方政府在地区的经济增长中扮演了一个非常重要的角色”,这显著区别于其他一些转型国家“糟糕的政策和糟糕的政府”;〔62〕而另一方面,地方政府对当地公益服务事业又长期缺乏关注,“如食品安全、安全生产、扫黄、专利保护和环境治理等”,地方政府在这些领域的治理是“相对失败的”。〔63〕

既有研究认为该矛盾根植于我国的国家治理体系,特别是对地方的治理体系。有论者指出中国始自八十年代中期的财政分权改革给地方政府带来了巨大的财政激励,从而“对经济增长起到了显著的作用”。〔64〕与此同时,在财政激励之外,“从上世纪八十年代开始的地方官员之间围绕GDP增长而进行的‘晋升锦标赛’模式是理解政府激励与增长的关键线索之一”,横

〔58〕 刘艺,见前注〔23〕,第9页。

〔59〕 张雪樵,见前注〔25〕,第152页。

〔60〕 参见(美)道格拉斯·C. 诺思:《制度、制度变迁与经济绩效》,杭行译,韦森译审,格致出版社、上海三联出版社、上海人民出版社2014年版,第98—99页。

〔61〕 同上注,第102页。

〔62〕 周黎安:“中国地方官员的晋升锦标赛模式研究”,《经济研究》2007年第7期,第37页。

〔63〕 周黎安:“行政发包制”,《社会》2014年第6期,第5页。

〔64〕 林毅夫:“中国的财政分权与经济增长”,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2000年第4期,第14页。

向的“晋升锦标赛”将“关心仕途的地方政府官员置于强力的激励之下”。〔65〕再加上央地治理结构中存在的纵向“层层整体性发包”的行政发包制，〔66〕即由中央作为“发包人”对地方政府以行政性的方式下达任务指标，同时以“属地管理”的名义承认“地方政府自由裁量权和实际控制权”，〔67〕使得地方政府“全力调动自身的财政和其他资源去完成”上级指定的任务目标，〔68〕最后再由中央对地方工作的绩效进行“结果导向”考核的治理模式。〔69〕总之，将横向的晋升锦标赛与纵向的行政发包制相结合，便共同催生了对地方经济增长具有极强积极性的地方政府。

然而，此种地方治理模式的问题在于“激励官员的目标与政府职能的合理设计之间存在严重冲突”。〔70〕具体而言，“一个地方政府同时面对多个部委和多个目标，要求必然会有优先次序和会有权衡取舍……所有上级的目标和发包任务都要进入他（她）的目标函数，经过他（她）的权衡和排序，但在技术上无法给这个承包人设计一个面对多目标都有同等强激励的评价和考核机制”。〔71〕这就使得“层层发包体制下地方官员的有限注意力和激励机制设计的困难”，〔72〕进而导致地方政府对地方公益服务事业的缺位，因为这些工作往往需要长期细致的投入，但又无法体现于短期的经济增长，“如质量监管、安全生产和污染治理等，长期以来在地方官员的考核指标体系中并不重要，经常是被经济发展任务牺牲的对象”。〔73〕

那么如何克服上述矛盾呢？在实践中已经尝试了对特定公益事务进行“垂直管理”，如2000年开始实施食药监部门省内垂直管理改革，就是希望打破地方政府对食品药品安全问题的“属地管理”。然而，此种改革的效果并不理想，垂直管理带来了新的权力集中，产生了“更加集中的腐败、权力寻租和监管缺位”，并且“相当一部分监管资源（如信息、人员、执法）仍然掌握在地方政府手里，监管职责上移给垂直部门之后地方政府不愿配合”，这同样导致了监管失败。〔74〕为了化解上述矛盾，近年来中央加强了对地方政府在公共服务领域的纵向问责，但是“相比经济发展目标，公共服务职能实现量化评估的难度很高，导致高层政府很难对地方政府职能履行情况作出全面的评估和比较”，地方政府便会选择性地忽略“公共服务等模糊指标”。〔75〕中央政府也会不定期发起“运动式治理”，其能够“在短期内迅速提高监管效率”，“激

〔65〕 周黎安，见前注〔62〕，第38页。

〔66〕 周黎安，见前注〔63〕，第17页。

〔67〕 周黎安，见前注〔63〕，第16页。

〔68〕 周黎安，见前注〔63〕，第12—13页。

〔69〕 周黎安，见前注〔63〕，第13页。

〔70〕 周黎安，见前注〔62〕，第38页。

〔71〕 周黎安，见前注〔62〕，第31页。

〔72〕 周黎安，见前注〔62〕，第31页。

〔73〕 周黎安，见前注〔62〕，第30页。

〔74〕 周黎安，见前注〔62〕，第30—31页。

〔75〕 郁建兴、高翔：“地方发展型政府的行为逻辑及制度基础”，《中国社会科学》2012年第5期，第111—112页。

发监管人员的工作积极性”,但也会导致对“常规监管资源的侵占”,“造成常规式治理的资源短缺”,并可能助长“部分监管对象的投机心理”,导致“运动式监管结果的反弹性”。〔76〕

因此,不难发现,我们需要的乃是一种能够兼顾垂直管理的“独立性”与属地管理的“地方性”的“常态化”监督机制:独立性使得其能够免于地方政府的“俘获”,而地方性使得其能够调动地方治理资源并高效获取地方性知识与信息,常态性则能够形成长期治理效果,避免投机心理与治理后反弹。

由检察机关提起行政公益诉讼制度模式的设计,为构建恰当的监督机制以应对上述地方治理矛盾提供了契机,因为检察机关作为地方常设机关具有充分的“地方性”知识,并能够对行政机关进行“常态化”监管,且作为司法机关在法理上也具有相对于地方政府的“独立性”。而在官方话语体系中,检察公益诉讼制度也被视为“以法治思维和法治方式推进国家治理体系和治理能力现代化的一项重要制度安排。”〔77〕进一步而言,《决定》要求:“检察机关在履行职责中发现行政机关违法行使职权或者不行使职权的行为,应该督促其纠正”。《决定》说明中进一步明确该项制度旨在针对“行政机关违法行使职权或者不作为造成对国家和社会公共利益侵害或者有侵害危险的案件,如国有资产保护、国有土地使用权转让、生态环境和资源保护等”。可见,“督促”地方政府“纠正”其在公共利益保护上的“违法行使职权或者不作为”,乃是中央对检察行政公益诉讼制度的功能定位,其背后所指向的,正是地方政府在地方治理时由于激励扭曲所导致的公益服务事业缺位的问题。恰如有论者已经指出的那样,“(检察行政公益诉讼制度)是以司法手段倒逼地方政府监管资源的聚焦……旨在消减经济分权背景下‘地方发展型政府’模式对社会性监管事项的负面影响。”〔78〕

(2) 动机:检察系统职能定位转型。十八大以来的国家机构改革也赋予了检察系统推动该项制度变迁强大的动机。一般而言,检察系统享有公诉、侦查职能,并承担法律监督者的角色,“检察权突破公诉和侦查职能而扩张至监督领域乃我国特色检察制度重要表征”。〔79〕这其中监督职能的内涵,经历了由五四宪法到八二宪法的变迁,已经由宽泛的“一般监督”缩限为“法律监督”,即“取消了检察机关对‘国家机关的决议、命令和措施是否合法施行监督’的职权,并将此职权改由国家权力机关行使”。〔80〕由此,在本次监察体制改革之前,我国检察系统的职能主要包括公诉、侦查与狭义的法律监督这三项,〔81〕三者内部相互勾连,形成“统摄了‘刑事

〔76〕 刘鹏:“运动式监管与监管型国家建设:基于对食品安全专项整治行动的案例研究”,《中国行政管理》2015年第12期,第120—121页。

〔77〕 “对开展公益诉讼检察工作情况报告的意见和建议”,载中国人大网, <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201911/59c72ae5c06048078f41d69b71cf5491.shtml>,最后访问日期:2020年8月3日。

〔78〕 卢超,见前注〔55〕,第32页。

〔79〕 秦前红:“两种‘法律监督’的概念分野与行政检察监督之归位”,《东方法学》2018年第1期,第170页。

〔80〕 陈瑞华:“论检察机关的法律职能”,《政法论坛》2018年第1期,第5页。

〔81〕 秦前红,见前注〔79〕,第170页。

法律监督’和‘诉讼法律监督’的‘双轨式’法律监督模式”，即对“国家公职人员的刑事法律监督”与“对公安机关、法院和刑事执行机关的诉讼法律监督”。〔82〕在此模式下，“刑事法律监督”毫无疑问是检察系统职能的重心，“诉讼法律监督”也以对刑事案件的全流程监督为重心，针对民事、行政案件的诉讼监督一直处于弱势地位。〔83〕

而随着国家监察体制改革的全面铺开，各级监察委员会“将本级全部行使公权力的公职人员纳入监察范围，并将其职务违法和职务犯罪问题作为调查和处置的对象……涵盖了对这些人员职务犯罪行为的侦查。”〔84〕这便导致针对职务犯罪的立案侦查权转移给了国家监察系统，在人员编制上，“2016—2018年间，全国检察系统反贪、反渎、预防职务犯罪部门共4.5万人转隶到纪检机关，划转编制6.1万个。”〔85〕由此，检察系统最为重要的“刑事法律监督”职能正式“走向终结”。〔86〕与此同时，最高人民法院也在推动刑事审判庭审实质化改革，要求“贯彻证据裁判原则、无罪推定原则以及直接和言词原则”，以“督促和倒逼侦查机关、检察机关遵守法律程序和证据标准”。不难预料，刑事审判中的检察官地位势必逐步“当事人化”，即“与被告方进行平等的举证、质证和辩论，并承担因‘举证不能’所引发的诉讼后果。”〔87〕由此，检察系统的另一项传统职能，即“诉讼法律监督”职能，也将趋于弱化。

我国政法体制内一直存在小权分散的竞争格局，检察系统与其他政法机关之间长期处于竞争关系之中。〔88〕因此，随着检察系统传统职权被不断削弱，转型压力与竞争压力相互交织，检察系统积极寻求自身职能的重新定位便具有了极大的动力，“如何谋发展、重自强，是检察机关亟需破解的现实难题。”〔89〕

作为对上述转型压力与竞争压力的回应，检察系统开始重新布局自身的职能定位，体现之一便是对检察院内设机构的组织调整。2018年底，最高人民检察院正式公布内设机构调整方案，在根据犯罪类型重整刑事检察力量的同时，明显强化了民事诉讼、行政诉讼和公益诉讼的检察力量，将原“民事行政检察厅”扩展为第六、第七、第八检察厅，即“民事检察厅”“行政检察厅”和“公益诉讼检察厅”。前二者承接了民事行政检察厅的主要传统职能，分为两个厅以应对不断增长的民事和行政申诉案件。而后者则专为推动检察公益诉讼而增设，首席检察长张军

〔82〕 陈瑞华，见前注〔80〕，第6页。

〔83〕 “1979年《人民检察院组织法》第5条再次将检察机关的职责限定在刑事领域。之后《民事诉讼法》和《行政诉讼法》虽然都规定了检察机关有权对民事、行政诉讼活动进行监督的职责，但《检察院组织法》第5条一直未作相应修改。”刘艺，见前注〔23〕，第10页。

〔84〕 陈瑞华，见前注〔80〕，第4页。

〔85〕 于晓虹、杨惠：“党政体制重构视阈下政法工作推进逻辑的再审视——基于《中国共产党政法工作条例》的解读”，《学术月刊》2019年第11期，第114页。

〔86〕 陈瑞华，见前注〔80〕，第6页。

〔87〕 陈瑞华，见前注〔80〕，第4页。

〔88〕 于晓虹等，见前注〔85〕，第108—109页。

〔89〕 “人员力量向业务倾斜：最高检重组内设机构深意何在”，载《法制日报》2019年1月10日，第1版。

同志在介绍该机构时还特别提到增设公益诉讼检察厅“得到中央全面深化改革委员会的高度认可”。〔90〕从理论层面分析,调整后的检察系统之职能定位重新聚合为“诉讼职能”与“监督职能”这两个方面:前者指“代表国家和社会提起公益诉讼”,“并通过办案来维护国家利益和社会公共利益”,这既包括了刑事公诉,也包括民事公益诉讼和行政公益诉讼;后者则指“代表国家和社会,对于部分国家机关违反法律的行为,进行监督并督促其予以纠正”,这既包含了对行政机关的监督,也包含了对司法机关的监督。〔91〕由此,行政公益诉讼制度就成为横跨这两方面职能的关键机制,其“既是检察机关行使诉讼职能的一种方式,也是检察机关对行政机关展开法律监督的一种形式”,〔92〕于此便可管窥行政公益诉讼制度之建立对于检察系统职能定位转型所具有的关键价值。

而行政公益诉讼制度能否最终落地,关键步骤乃是全国人大能否最终修法。全国人大在2015年7月1日作出的开展公益诉讼试点工作的决定中要求:“试点期满后,对实践证明可行的,应当修改完善有关法律”。因此,全国人大对试点效果的“考核”将决定着这项制度的命运。恰如制度推动者所言:“作为一项先于制度构建而进行的实践探索,检察机关提起公益诉讼的试点,一定程度上决定着未来的制度建设”。〔93〕如前所述,检察行政公益诉讼制度能否成功奠定,又进一步影响到检察系统整体职能定位的转型。由此,长期的转型压力与竞争压力在试点期间进一步聚焦为短期的立法压力,最高人民检察院以“上命下从”的行政性方式推进试点工作便不难理解了。

综上所述,我国的公益诉讼制度改革,与检察系统完成自身职能定位转型的压力动机相契合,并被中央作为完善国家治理体系的具体抓手,这两点自然将此项制度导入“国家化”的发展路径,而且也正得益于此种“国家化”模式,公益诉讼制度才得以顺利奠定并发挥前已验证的治理实效。

(二)“国家化”路径的反思与制度完善

1. “国家化”路径的反思

“国家化”路径也具有天然的缺陷。前文所引的批评意见可概括为“效果可持续性”与“社会可回应性”两个方面。就“效果可持续性”而言,有论者指出,试点阶段的“行政性”工作方式带有运动式治理的弊病,“见效快、失效也快,随着压力的消退,社会性监管失灵现象可能卷土重来”。〔94〕更为根本的困难在于,地方检察院在面对地方政府时也“未见得有足够的地位和

〔90〕“最高检:满足人民群众新需求,民事行政检察厅一分为三”,载正义网,http://news.jcrb.com/jszx/201901/t20190103_1948936.html,最后访问日期:2020年8月3日。

〔91〕陈瑞华,见前注〔80〕,第8—9页。

〔92〕陈瑞华,见前注〔80〕,第11页。

〔93〕胡卫列等,见前注〔14〕,第30页。

〔94〕卢超,见前注〔55〕,第33页。

能力,可以在任何事项上都顶住更为强势的政府及其部门的影响力”。^[95] 换言之,处于“条块”交接处的地方检察院,当上级检察院(条)推动行政公益诉讼之压力消退时,地方检察院则仍须面对地方政府(块)的压力,此时其是否具有持续的积极性推动公益诉讼让人担忧。就“社会可回应性”而言,有论者担心“国家化”路径会驱使检察系统更倾向于对“上”负责而不是对“下”负责,试点期间的政治压力就已使得地方检察院“屡次提起无实益的公益诉讼,甚至‘制造’公益诉讼”,^[96]在地方政府的压力下,检察院可能“不去真正挑战对公益已经造成或者潜在地会造成巨大侵害的政府行为”,^[97]进而导致“对敏感公益救济之不足”。^[98]

基于上述批评,论者大多建议对行政公益诉讼制度进行一定程度的“社会化”,具体而言,便是希望赋予社会组织(甚至公民个人)提起行政公益诉讼的原告资格。究其原因,一方面是因为社会组织能够为公益诉讼制度提供持续的动力,“它们有自身的生存、发展和吸引更多成员的需求作为动力引擎,担任行政公益诉讼人,或可更加积极地推动公益诉讼的进行”,^[99]此有助于缓和地方政府的压力,即“对权力形成‘社会制衡’”。^[100] 另一方面也是考虑到社会组织能够“发挥诉求表达作用”,“具有一定程度民间性的社会组织更天然地接近民众,多元的社会组织则能反映多元的诉求。允许其提起公益诉讼,将通畅不同利益群体诉求的表达渠道,进一步丰富‘公共利益’的内涵。”^[101]

然而,上述“社会化”的完善路径亦存在可商榷之处。一方面,要知道,在转型时期社会力量并无法对权力形成直接的“社会制衡”,即便赋予社会组织提起行政公益诉讼的原告资格,社会组织的公益诉求也只能以作为国家机关的人民法院这一平台来表达。而需注意的是,在以行政发包制为特征的央地权力格局下,地方法院也同样处于地方政府权力压力之下,因而也会存在策略性的自利行为,常表现为对于地方政府敏感案件不予收案或延期裁判或协调结案等等,有论者将此概括为地方法院对地方政府的“核心尊让”与“策略性服从”。^[102] 因此,希望由社会组织以地方法院为平台与地方政府形成权利与权力的“对峙”,其实并不现实。论者对地方检察院无力“顶住更为强势的政府”的批评也同样适用于地方法院,这构成“社会化”完善路径的障碍。

另一方面,社会组织对诉求的表达也并非必须通过直接提起诉讼的方式来实现,检察系统同样可以通过扩展办案线索来源的方式吸纳社会组织的诉求、提升对社会需求的回应效果。在试点期间,检察行政公益诉讼的办案线索被限定于“履行职责中”获得,这已受到学者的批评。^[103]

[95] 沈岿,见前注[1],第81页。

[96] 陈杭平等,见前注[5],第75页。

[97] 沈岿,见前注[1],第81页。

[98] 覃慧,见前注[8],第100页。

[99] 沈岿,见前注[1],第82页。

[100] 陈杭平等,见前注[5],第76页。

[101] 陈杭平等,见前注[5],第76页。

[102] 于晓虹:“策略性服从:我国法院如何推进行政诉讼”,《清华法学》2014年第4期,第104页。

[103] 李洪雷,见前注[2],第59—60页。

制度常态化后,办案线索在实践中正逐步扩展。比如2019年9月全国检察系统的12309服务平台正式上线,检察系统希望将其作为“举报和反映问题的渠道”。^[104]此外,检察系统也已开始通过专项活动、移送线索、反映问题、热点追踪等方式获取办案线索(具体类型见表8),这些措施都将显著提升公益诉讼制度对社会需求的回应性。换言之,若将充分吸纳社会诉求作为“社会化”的要求之一,那么在检察机关垄断行政公益诉讼原告资格的情况下,通过扩展前端办案线索的来源,亦可以一定程度地实现“社会化”,这与“国家化”的制度发展路径并不冲突。

表8 检察机关办案线索来源

线索来源	线索挖掘形式	发现线索主体
检察机关履行职务犯罪侦查、批准或者决定逮捕、审查起诉、控告检察、诉讼监督等职责 ^[105]	内部发现	检察院
检察机关开启专项活动 ^[106]	运动式调查	检察院
公安机关、法院、纪委监委、环保部门等国家机关移送线索 ^[107]	外部合作	其他国家机关
人大、政协、信访等部门向检察机关反映问题 ^[108]	外部监督	人大、政协、信访等部门
人民群众通过12309热线、信件、网络平台等方式直接向检察机关举报 ^[109]	群众监督	群众
追踪网络信息平台或新闻媒体曝光的热点事件 ^[110]	追踪式调查	媒体

[104] 张军等:“最高人民检察院专项报告专题询问”,载中国最高人民检察院官网, <https://www.spp.gov.cn/spp/gjwzb/zgrmjcyzxbgztzxw/index.shtml>,最后访问日期:2020年8月3日。

[105] 参见《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》第28条。

[106] 参见卢金增:“勇于创新主动担当全力推进公益诉讼试点工作”,载《检察日报》2017年6月16日,第3版。

[107] 唐张:“‘三招’破解公益诉讼案件线索发现难题”,载正义网, http://www.jcrb.com/procuratorate/procuratorforum/201807/t20180727_1890103.html,最后访问日期:2020年8月3日。

[108] 参见王春枝、刘四超:“多措并举破解公益诉讼线索发现难问题”,载《检察日报》2019年12月13日,第10版。

[109] 张军等,见前注[104]。

[110] 参见刘成江、张力:“河北广宗:多举措拓展公益诉讼案件线索”,载《检察日报》2019年5月14日,第2版。

2. 行政公益诉讼制度的完善路径

归结而言,行政公益诉讼制度能否持续发挥实效、能否对社会需求予以有效回应,关键障碍并不在于“国家化”路径下社会组织的边缘化,而是在于既有央地关系格局下作为地方横向监督机制的司法机关对同级政府的监管失灵。有论者已经指出,激活地方层面横向问责机制乃是实现地方政府对地方公益服务事业的注意力聚焦的关键。^[111] 司法机关由法院系统与检察院系统所组成,主张赋予社会组织原告资格的观点区别于现行的检察院主导模式之处,其实在于希望将制度重心转移至法院,即由法院主导行政公益诉讼制度的推进。然而,从现实来看,无论是检察系统还是法院系统,都缺乏对地方政府施加有力约束的能力,^[112]这背后的原因也不难理解:地方法院系统深度嵌入地方党政体系中,“尽管法院在宪法上是和政府的地位平起平坐的,但它在现实中的地位可能还不如政府的一个职能部门”。^[113] 地方检察院也存在类似的问题,张军检察长就曾介绍:“(推动政府依法履职)难不在中央机关层面,也主要不在省一级层面,主要是难在市一级,特别是县区一级”。^[114] 从理论层面解释,造成上述现象的原因在于我国的行政体制为整体层层发包的“行政发包制”,^[115]地方法院与地方检察院作为“块块”的组成部分在事实上无法完全脱离地方党委政府的“领导”。^[116] 由此观之,如何完善公益诉讼制度,关键并非是在“国家化”和“社会化”之间进行择一,而更应聚焦于如何强化地方法院与地方检察院相对于地方政府的独立性与权威性。

具体而言,可初步总结出检察行政公益诉讼制度之下强化法检系统独立性、权威性的三种实践策略:

第一,地方司法权的“内部抱团”。检察行政公益诉讼的制度设计者希望通过将检察院主导的诉前程序与法院主导的诉讼程序进行衔接,以检察系统与法院系统的“内部抱团”来提升地方司法权的独立性。如有论者所总结的那样,检察行政公益诉讼制度乃是“一种通过法律监督权和审判权协调配合来制衡过于强大行政权的机制”。^[117] 这也正与《决定》中将检察公益

[111] 郁建兴等,见前注[75],第109页。

[112] 郁建兴等,见前注[75],第109页。

[113] 汪庆华:“中国行政诉讼:多中心主义的司法”,《中外法学》2007年第5期,第523页。

[114] 张军等,见前注[104]。

[115] 周黎安,见前注[63],第9页。

[116] 在现行条块关系的权力结构下,上级党委对下级法院院长的任命享有决定权,而下级党委对此任命享有建议权,并且在上级党委决定后,还需要由本级人大正式任命。参见刘忠:“条条与块块关系下的法院院长产生”,《环球法律评论》2002年第1期,第107—125页。虽然2014年以来全国推动省以下人财物统管,但“总体而言,财物统管改革进度落后于人事统管,时至今日,仍有多个省份的财物统管改革具体措施尚未公开。就已经试水的各省实践而言,财物统管改革仍面临诸多问题与挑战。”参见于晓虹:“‘去地方化’与‘去行政化’的博弈与平衡——2014年以来法检人财物省级统管改革再审视”,《中国法律评论》2017年第5期,第195页。

[117] 刘艺,见前注[23],第10页。

诉讼制度定位于“优化司法职权配置”之具体举措相呼应。然而此种模式的障碍在于两个方面：一方面，行政诉讼制度乃以主观诉讼为原型，行政公益诉讼则具有客观诉讼的内核，^{〔118〕}二者在制度上如何勾连协调尚存在法律规范上的不清晰之处，如举证责任如何设置等问题就已引发学者激烈讨论；另一方面，我国政法体系一直处于小权分散的格局，这导致了法院系统与检察院系统的长期竞争关系，检察行政公益诉讼制度以检察院系统为主导，在此种竞争关系之下，检察院如何恰当协调与法院系统的关系，便成为该种模式具体实施时的难题。检察官在公益诉讼中的诉讼地位问题，正是法检竞争关系下协作难题的折射。

第二，上级检察院的“权威充值”。检察系统具有一体化的工作机制，这使得上级检察院可以方便地对下级检察院予以“权威充值”，以强化其在面对地方政府时的独立性。比如在地方检察院面对“重大、疑难、复杂”的具体案件时，可由上级检察院提级管辖。在“重庆市人民检察院督促重庆市石柱县人民政府依法履职案”中，该案原由重庆市人民检察院第四分院于2018年5月29日依法立案，而后由于被媒体关注并涉及长江生态环境保护问题，2018年8月15日重庆市人民检察院决定提级办理该案，石柱县政府立即整改，并于同年10月12日作出整改报告。^{〔119〕}在日常工作中，上级检察院也可以带队与下级党委和政府座谈，以形成对下级检察院推动检察行政公益诉讼的“权威充值”。如张军检察长就曾提到：“如果省一级检察机关的检察长、主管领导到市一级检察机关，和市委领导、市人大领导、市政府领导就某项公益诉讼建议、某一项公共利益受损的问题进行沟通，肯定能得到支持。”^{〔120〕}

第三，地方检察院的“带帽施压”与“串联竞争”。地方检察院也可以通过向行政机上的上级机关通报相关情况的方式对其施加压力，这表现为一种“带帽施压”的策略。比如“向有关行政机发出建议的同时向同级人大常委会报备，对拒不接受检察监督的我们还可以提请进行专项监督，或者报上级主管部门进行督促落实。”^{〔121〕}此外，在地方实践中，对于需要多个职能部门共同协作解决的公益保护问题，地方检察院可以通过发出多份检察建议的方式倒逼相关职能部门“串联”合作，甚至共同“竞争”地方党政领导的注意力。如“湖北省黄石市西塞山区人民检察院督促黄石市国土资源局等机关依法履职案”中，地方检察院立案之后，国土资源局主动与检察院对接，提出相关违法行为需要城管、规划、水利水产、园林等多部门协作监管，地方检察院便对相关职能部门一并发布检察建议，负有监管职责五个部门随即成立“行政执法联席

〔118〕 参见刘艺：“构建行政公益诉讼的客观诉讼机制”，《法学研究》2018年第3期，第43—45页。

〔119〕 参见最高人民法院第八检察厅：《行政公益诉讼典型案例实务指引：生态环境资源保护领域（上册）》，中国检察出版社2019年版，第3—6页。

〔120〕 张军等，见前注〔104〕。

〔121〕 张军等，见前注〔104〕。实践中的类似案例有“广东省广州市白云区人民检察院诉广州市国土资源和规划委员会、白云区城市管理局、白云区农林局不依法履职案”。该案中，白云区人民检察院不仅向白云区的相关行政机关发出检察建议，亦一并向区职能部门的上级机关广州市国土资源和规划委员会发出检察建议，以提升其检察监督行为的权威性。参见最高人民法院第八检察厅：《行政公益诉讼典型案例实务指引：生态环境资源保护领域（下册）》，中国检察出版社2019年版，第676—688页。

会”进行联合执法,拆除存续 14 年的违法建筑。^[122]

基于上述实践策略进行路径提炼,不难发现,上述三种策略皆主要旨在激活央地关系下各类正式的权力监督机制。这既包括纵向的层级监督,也含有横向的人大监督、法院监督等。这些“权力”皆属于国家正式制度所明确规定,但长期受困于作为权力载体的有关机关的“地方化”而处于“沉睡”状态。而检察行政公益诉讼制度恰恰提供了一条纽带,能够激活上述权力监督机制,这便构成“国家化”的另一种表现形式,也有论者将此概括为“经由国家的自由”,^[123]即通过权力与权力之间的“联合”对冲法检系统的“地方化”,共同对地方政府施压。恰如制度实践者所总结的那样,“检察机关办理公益诉讼案件,主要是起到撬动巨石的支点或者杠杆作用”。^[124]此处所撬动的“巨石”,便是经由国家正式制度所规定的各类权力监督机制。

然而,需要注意的是,在上述的三种策略中,上级检察院的“权威充值”与地方检察院的“带帽施压”及“串联竞争”都尚未完成制度化建设,司法权的“内部抱团”模式虽构成检察行政公益诉讼的主体制度,但如前所述依然存在诸多细节问题有待填补。因此,未来行政公益诉讼的完善路径,应在逐步扩大社会主体多样化参与的同时,更多地聚焦于如何推动上述相关策略的制度化构建,将实践中有助于实现地方检察院与地方法院之独立地位的工作策略升级为制度规范,以夯实行政公益诉讼制度实施的法治环境。要知道,此亦构成未来开放社会组织提起行政公益诉讼的必要制度前提。

三、结 论

检察行政公益诉讼制度诞生以来,从根本上质疑检察机关提起行政公益诉讼模式之正当性的论点就一直存在,有不同论者分别从规范层面与实证层面对该项制度的“国家化”路径提出了批评。本文通过定量分析方法表明,基于“国家化”路径所构建之检察行政公益诉讼制度,使得试点城市的工业废水排放量显著减少,可见其在环境治理方面确实取得了治理实效。与此同时,通过回顾行政公益诉讼制度在我国的发展历程,也可以看到,该项制度发展的内生动力乃来源于其对中央政府国家治理任务的回应性定位,以及检察系统借该项制度实现自身职能转型的压力动机。因此,“国家化”路径其实正是该项制度得以顺利建立并取得制度实效的保障。

当然,“国家化”路径也带来了“效果可持续性”与“社会可回应性”这两方面的问题,而克服这些问题,不仅需要以多样化方式扩大社会主体参与,更为关键的应是提升地方法院、地方检察院相对于地方政府的独立性和权威性。这要求进一步推进地方横向及纵向权力监督机制的

[122] 最高人民检察院第八检察厅,见前注[119],第 15—16 页。

[123] 姜涛:“检察机关提起行政公益诉讼制度:一个中国问题的思考”,《政法论坛》2015 年第 6 期,第 17—18 页。

[124] 张雪樵,见前注[25],第 155 页。

“国家化”，以对冲法检系统的“地方化”。就此而言，未来应当从检察行政公益诉讼的制度实践中总结有助于实现地方检察院与地方法院之独立地位的工作策略，将实践中的工作策略升级为正式的制度规范。这才是确保公益诉讼制度发挥长期治理实效的前提与保障。

Abstract: The key strategy to the continued effectiveness of administrative public interest litigation systems should be to activate the local horizontal supervision mechanism rather than to eliminate the “state-centeredness” of the system. Using a difference-in-differences (DID) estimation method, this paper reveals the administrative public interest litigation system, which is in the path of “state-centricity”, has a significant negative impact on discharge of industrial wastewater during the pilot period. And the “state-centered” model has provided an important internal impetus for the successful establishment and the effective government performance of this system. The future improvement path of the administrative public interest litigation system should not only focus on expanding the participation of social main bodies in diverse ways, but also enhance the independence and authority of local courts and procuratorates over local governments, which requires turning the work strategies proved effective in practice into the institutional norms, in order to strengthen the “state-centeredness” of local lateral and longitudinal power supervision mechanism and to cope with the “localization” of the court and procuratorial system.

Key Words: Public Interest Litigation; People's Procuratorate; Nationalized Governance; Contamination Control; Social Participation

(责任编辑:彭 鐸)