

海洋环境民事公益诉讼适格原告的确定

张晓萍, 郑 鹏

(海南大学 法学院, 海南 海口 570228)

【摘要】 正确理解和适用《海洋环境保护法》第89条第2款的规定,是海洋环境民事公益诉讼得以顺利推进的关键。第89条第2款非海洋环境民事公益诉讼适格原告的特别规定,而是补充性规定。海洋环境民事公益诉讼适格原告的确定应遵循《民事诉讼法》《环境保护法》及其司法解释中确定的一般规则。海洋环境行政监督管理部门、社会组织、检察机关均可作为适格原告。在出现海洋环境污染、生态资源破坏时,应形成海洋环境行政监督管理部门为主导,社会组织为补充,检察机关侧重司法监督的原告顺位。

【关键词】 海洋环境公益诉讼;适格原告;检察机关;社会组织

【中图分类号】 D 925.112 **【文献标志码】** A **【文章编号】** 1004-1710(2021)01-0122-07

DOI:10.15886/j.cnki.hnus.2021.01.016

21世纪是海洋的世纪,人类社会的生存发展将越来越多地依赖海洋。保护海洋环境资源、提升海洋生态文明,对发展海洋经济、建设海洋强国具有重要意义。实践中海洋环境污染及生态资源破坏形势严峻^①,但海洋环境公益诉讼数量较少^②,主要原因是海洋环境民事公益诉讼适格原告的确定存在诸多争议。厘清海洋环境民事公益诉讼适格原告的范围和顺位,关系到海洋环境民事公益诉讼诉权利益的调整、诉讼秩序的优化和诉讼目标的实现。

一、海洋环境民事公益诉讼适格原告确定存在的争议

根据《民事诉讼法》第55条、《环境保护法》第58条规定,环境公益诉讼的适格原告有:法律规定的机关、符合条件的社会组织和检察机关。根据《海洋环境保护法》第89条第2款之规定,海洋环境生态损害赔偿之诉的提起主体为海洋环境行政监督管理部门。《海洋环境保护法》与《民事诉讼法》《环境保护法》规定之间的不一,以及前者对海洋环境生态损害赔偿之诉原告主体范围的限制,导致理论界和实务界对海洋环境民事公益诉讼适格原告的确定存在诸多争议。

(一)适格原告确定存在的理论争议

1. 一元论 一元论认为,海洋环境行政监督管理部门是海洋环境民事公益诉讼的唯一适格原告^③。理由在于:《环境保护法》作为环境生态资源保护领域里综合性、概括性的法律,其内容可适用于所有自然资源 and 环境保护案件,是一般性规定;而《海洋环境保护法》作为海洋环境资源这一特殊生态资源领域里的法

【收稿日期】 2020-08-25

【基金项目】 国家社会科学基金重大项目(18ZDA193);海南省哲学社会科学研究基地课题(HNSK(JD)19-20);海南省哲学社会科学研究基地课题(HNSK(JD)19-19);海南省研究生创新科研课题(Hyb2019-22)

【作者简介】 张晓萍(1990-),女,山西介休人,海南大学法学院2018级博士研究生,研究方向为民事诉讼法。

【通信作者】 郑鹏(1989-),男,四川雅安人,海南大学法学院讲师,主要从事比较法、知识产权法研究。

- ① 根据《全国人大常委会执法检查关于检查〈中华人民共和国海洋环境保护法〉实施情况的报告显示:全国约有1/10的海湾受到严重污染,大陆自然岸线保有率不足40%,约42%的海岸带区域资源严重超载,部分地区红树林、珊瑚礁、滨海湿地等生态系统破坏退化问题较为严重,赤潮、绿潮等生态灾害多发频发,溢油、危化品泄漏等环境风险持续加大。
- ② 黄锡生,王中政:《海洋环境民事公益诉讼:识别、困境与进路——从〈海洋环境保护法〉第89条切入》,《中国海商法研究》2020年第1期,第29页。
- ③ 段厚省:《海洋环境公益诉讼四题初探——从浦东环保局诉密斯姆公司等船舶污染损害赔偿案谈起》,《东方法学》2016年第5期,第40页。

律,其内容仅适用于海洋环境资源案件,是特别性规定^①。根据《立法法》第92条“特殊法优于一般法律”的原则,《海洋环境保护法》作为与《环境保护法》效力位阶相同的法律,其无论在出台时间之新上还是在规定之特殊上均优于《环境保护法》,故海洋环境民事公益诉讼的适格原告应为海洋环境行政监督管理部门这一单一主体。

2. 二元论 二元论认为,《海洋环境保护法》第89条第2款并非关于海洋环境诉讼的直接规定,其内容与环境民事公益诉讼的内涵特征不相符^②。立法机关在1999年修订《海洋环境保护法》,增加第89条第2款的缘由在于:海洋环境污染给公民或者法人造成损害时,被损害人可以要求相关责任人停止侵害、排除妨害、赔偿损失;但如果给国家造成了损害,国家能否提出相同的诉求以及应该由谁来提出这些诉求,原海洋环境保护法没有规定^③。增加第89条第2款旨在解决海洋环境污染造成国家损失时的索赔主体以及诉讼主体问题。海洋环境行政监督管理部门“代表”国家提出损害赔偿要求,基于的是自然资源国家所有权理论。国家作为自然资源所有者为维护自身利益所提起的诉讼不应当归为公益诉讼^④。海洋环境民事公益诉讼适格原告确定应依据《民事诉讼法》《环境保护法》的规定,检察机关和社会组织可以提起海洋环境民事公益诉讼。

3. 多元论 多元论认为,海洋环境民事公益诉讼的适格主体应该是丰富多元的,海洋环境行政监督管理部门、检察机关、社会组织均有权提起海洋环境民事公益诉讼^⑤。《海洋环境保护法》第89条第2款规定的是海洋环境行政监督管理权的部门可代表国家提出索赔,并没有说海洋环境行政监督管理部门是唯一的索赔主体。“由……代表”是列举性的授权,而非排他性、穷尽性的规定,其他法律主体可以依《民事诉讼法》《环境保护法》中的规定提起海洋环境民事公益诉讼^⑥。将海洋环境民事公益诉讼的起诉主体范围限定过窄,不能完全体现立法者多元主体相互合作、形成合力保护环境的立法意图^⑦。

(二)适格原告确定存在的实践矛盾

在上述三种理论学说中,一元论认为检察机关和社会组织不能提起海洋环境民事公益诉讼,二元论和多元论认为可以提起。即在检察机关和社会组织能否提起海洋环境民事公益诉讼这个问题上,三种学说具有统一性,要么均不能提起,要么均能提起,不存在不一致的情形。但在司法实践中却出现了检察机关以多种方式参与诉讼,社会组织提起的诉讼被法院裁定不予受理或者驳回起诉的情形。

1. 检察机关以多种方式参与海洋环境民事公益诉讼

(1)提起海洋环境民事公益诉讼。检察机关在海洋环境生态受损案件中,以原告身份向法院起诉,法院受理并在判决中支持检察机关的诉讼请求。典型的案例有:广州市番禺区检察院针对被告人卢平章东泰皮革厂偷排废水导致海域陆源污染向广州海事法院起诉,法院判决被告人停止一切排污行为,并赔偿环境受损费用和案件受理费^⑧。2017年4月,广州市检察院针对被告人李伟向洪奇沥海域倾倒建筑淤泥导致海洋生态环境受损,经督促广州市南沙区海洋与渔业局起诉被拒后,向广州海事法院提起海洋环境民事公益诉讼,法院判决被告人赔偿环境污染损失^⑨。此外还有广东省广州市人民检察院诉韦丰富案、海口市检察院诉海南中汇疏浚工程有限公司及陈某、海口浏源土石方工程有限公司非法倾倒建筑垃圾污染案等。

(2)支持海洋环境行政监督管理部门起诉。检察机关支持海洋环境行政监督管理部门向法院提起海洋环境民事公益诉讼。典型的案例有:中山市检察院支持广州市海洋局与渔业局向广州海事法院起诉被告人彭伟权等5人向中山市横门东出海航道12号灯标堤围处倾倒废弃胶纸致海域污染^⑩。在本案中,中山市检察院派员出庭支持行政机关起诉,并在法庭调查和辩论阶段,围绕原告主体资格、责任承担方式等发表支

① (2015)大连立初字第5号。

② 孙思琪,金怡雯:《中国海洋环境民事公益诉讼法律依据论辩——以〈海洋环境保护法〉第89条第2款的解释论为中心》,《浙江海洋大学学报》(人文社科版)2017年第4期,第3页。

③ 全国人大常委会法制工作委员会:《中华人民共和国环境保护法释义》,北京:法律出版社2014年版,第136页。

④ 邓海峰:《海洋油污损害之国家索赔主体资格与索赔范围研究》,《法学评论》2013年第1期,第72页。

⑤ 梅宏:《海洋环境司法保护的多元主体及其联动机制》,《浙江海洋大学学报》(人文社科版)2020年第1期,第1页。

⑥ 陈惠珍,白续辉:《海洋环境民事公益诉讼中的适格原告确定:困境及其解决路径》,《华南大学学报》(社会科学版)2018年第2期,第164页。

⑦ 刘学在:《民事公益诉讼制度研究》,北京:中国政法大学出版社2015年版,第345页。

⑧ 罗艾桦:《广东番禺:环保公益诉讼案 检察院坐原告席》,http://npc.people.com.cn/GB/9818215.html,2019年4月3日访问。

⑨ 广州海事法院[2017]粤72民初431号。

⑩ 吕婧:《倾倒垃圾污染海洋五人被索赔780万》,《南方都市报》2018年4月20日第1版。

持起诉意见书。法院依法判决被告彭伟权等人赔偿生态修复费用、赔偿因环境污染产生的各项经济损失以及赔偿鉴定评估费、检测费等费用共计700万元。

(3)提起刑事附带民事公益诉讼。检察机关在对破坏海洋环境资源和生态的犯罪行为提起公诉的同时,向法院提起海洋环境附带民事公益诉讼。典型的案例有:江苏省灌南县检察院针对荣成伟伯渔业有限公司和何延青等18名犯罪嫌疑人在禁渔期内驾驶渔船以非法作业捕捞水产品的行为,向灌南县法院提起刑事公诉,同时附带民事公益诉讼^①。检察机关提出的判令荣成伟伯渔业有限公司及其他责任人通过增殖放流、劳役代偿、建立海洋牧场等方式,修复受损害的海洋生态环境或赔偿生态环境修复金,赔偿损害调查、评估费用,并在媒体公开赔礼道歉等诉讼请求得到了法院的支持。

2. 社会组织提起海洋环境民事公益诉讼受阻

(1)裁定驳回起诉。社会组织提起的海洋环境民事公益诉讼,被法院以“不具备诉讼主体资格”为由裁定驳回起诉。典型的案例有:重庆两江志愿者服务发展中心、广东省环境保护基金会向广东省茂名市中级人民法院诉广东三家镍企非法倾倒、堆填废渣致死红树林案^②,要求涉事企业停止侵害行为,清除非法倾倒地的污染物,修复生态环境赔偿损失。法院开庭审理后以环保组织不具备海洋环境公益诉讼主体资格驳回起诉。自然之友向青岛海事法院诉荣成伟伯公司等非法捕捞海产品致海洋生物资源多样性受损案^③,青岛海事法院立案受理后裁定驳回起诉。之后自然之友向山东省高级人民法院上诉,山东省高级人民法院裁定驳回上诉,维持原裁定^④。现自然之友向最高人民法院申请再审,最高院已经立案。

(2)裁定不予受理。社会组织提起的海洋环境民事公益诉讼,被法院裁定不予受理。典型的案例有:大连市环保志愿者协会向大连海事法院诉中国石油天然气集团公司7.16原油泄漏案^⑤。法院以“环保志愿者协会没有环境公益诉讼主体资格”为由,裁定不予受理。

二、海洋环境民事公益诉讼适格原告范围的确定

通过对理论学说和司法实践的列举和分析发现,一元论、多元论及司法判例均认可《海洋环境保护法》第89条第2款属环境民事公益诉讼的规定,只是在其属于排他性规定还是补充性规定上存在分歧。而二元论直接否定了第89条第2款属于公益诉讼的规定。对第89条第2款性质认识和理解不一,是导致海洋环境民事公益诉讼适格原告问题存在争议的根本原因。厘清该条款的性质,明确海洋环境民事公益诉讼应适用的法律,是环境民事公益诉讼适格原告范围确定的必经途径。

(一)海洋环境行政监督管理部门作为适格原告

海洋环境行政监督管理部门依据《海洋环境保护法》第89条第2款提起的诉讼属公益诉讼,理由在于:

1. 诉讼客体具有公益性 海洋环境行政监督管理部门依据第89条第2款提起的诉讼,按照诉讼客体可以分为三类:破坏水产资源诉讼、破坏海洋保护区诉讼、破坏海洋生态诉讼。根据《宪法》第9条和《物权法》第46条的规定,海洋水产资源和海洋保护区归国家所有,国务院代表国家行使所有权,提起的诉讼属“国益诉讼”^⑥。但海洋水产资源、海洋保护区与海洋生态,三者之间并非完全割裂的,海域的整体性和联通性决定了一旦出现水产资源或海洋保护区受破坏的情形,就会改变海洋生物的整体生活环境。环境侵权已经从单一的环境污染到环境污染和生态破坏的二元确认^⑦。如陆源型污染中,工业废水超标排入海洋除了会造成水产资源受损、海洋保护区受破坏之外,还会影响海洋生物多样性、海水使用素质、海洋食品链安全等,这些均属于海洋生态要素。在海洋环境保护中,作为海洋资源环境的国家利益和作为海洋生态的社会公共利益,具有完全相同的内涵^⑧。《海洋环境保护法》第89条第2款规定的海洋行政监督管理部门代表国

① 《江苏近十年来最大海洋偷捕案提起公诉》, <http://www.guannan.gov.cn/gnxx/gnyw/content/a8e62ccc-0495-4344-b9a8-45f49951a6bf.html>, 2019年4月15日访问。

② 广东省茂名市中级人民法院:(2016)粤09民初122号。

③ 青岛海事法院:(2018)鲁72民初741号。

④ 山东高级人民法院:(2018)鲁民终1334号。

⑤ 大连海事法院:(2015)大海立初字第5号。

⑥ 肖建国:《利益交错中的环境公益诉讼原理》,《中国人民大学学报》2016年第2期,第15页。

⑦ 吕忠梅,袁海阳:《以“生态恢复论”重构环境侵权救济体系》,《中国社会科学》2020年第2期,第120页。

⑧ 韩枫:《公益组织在海洋环境公益诉讼中的主体适格性案例评析》,《世界海运法商评论》2018年第7期,第55页。

家提起三类诉讼,符合公益诉讼的特征要求。

2. 诉讼目的具有公益性 依据《海洋环境保护法》第 89 条第 2 款提起的诉讼,所要实现的诉讼目的具有公益性。《海洋环境保护法》第 1 条“立法目的”开门见山指出,该法除了保护和改善海洋环境、保护海洋资源、防治污染损害之外,还维护生态平衡、保障人体健康、促进经济和社会的可持续发展。海洋环境兼具“资源属性”和“生态属性”^①。海洋环境行政监督管理部门依据第 89 条第 2 款提起的诉讼,因海洋环境的生态价值的普惠性及其与经济价值之间的紧密关联性,决定了该类诉讼的公益性。

3. 立法文件中有依据 2012 年 4 月 24 日,全国人民代表大会法律委员会在汇报《民事诉讼法修正案(草案)》修改情况时指出:“目前,有的环境保护领域的法律已规定了提出这类诉讼(环境公益诉讼)的机关。比如,《海洋环境保护法》规定海洋环境监督管理部门代表国家对破坏海洋环境给国家造成重大损失的责任者提出损害赔偿要求。”2017 年 12 月 29 日,最高人民法院民四庭负责人就《最高人民法院关于审理海洋自然资源与生态环境损害赔偿纠纷案件若干问题的规定》答记者问时指出:“海洋环境行政监督管理部门代表国家,依照《海洋环境保护法》第 89 条第 2 款提起的海洋自然资源与生态环境损害赔偿之诉,属于民事公益诉讼范畴。根据现阶段相关立法意图,该类诉讼具有公益性。”

(二)检察机关和社会组织作为适格原告

检察机关和社会组织可以依据《民事诉讼法》《环境保护法》的规定,提起海洋环境民事公益诉讼。理由在于:

1. 《海洋环境保护法》第 89 条第 2 款非海洋环境民事公益诉讼适格原告的特别规定 虽然《海洋环境保护法》是特别法,《环境保护法》是一般法,但不能由此简单地认为《海洋环境保护法》里的所有法律规范都是《环境保护法》里所有法律规范的特别法律规范。两个法律规范之间是否具有一般规范和特别规范的关系,需要具体分析两个法律规范所规范的对象是否一致^②。只有两个法律规范在规范同一法律对象时,才存在一般法律规范和特别法律规范的问题。《环境保护法》第 58 条规范的是“社会组织”提起环境公益诉讼应满足的条件和要求。而《海洋环境保护法》第 89 条第 2 款规定的“海洋环境行政监督管理部门”是否有权代表国家提起海洋环境损害赔偿之诉。二者规范对象上不同,因此不能认定二者是一般规范和特殊规范的关系。

2. 允许检察机关和社会组织提起诉讼有利于维护司法统一 作为体系化的法律制度的一员,海洋环境民事公益诉讼制度在构建时不仅应着眼于《海洋环境保护法》这一规范本身,还应兼顾与《民事诉讼法》《环境保护法》等其他法律规范之间的体系效应,以达成法律制度内部的有机衔接和统一^③。《民事诉讼法》《环境保护法》作为环境保护领域里的一般法,其在适格主体方面确立的基本法律原则和制度应在部门法中得到贯彻和执行。海洋环境保护领域没有理由打破《民事诉讼法》《环境保护法》所确立的多元主体并行的公益诉讼体制。如果认为《海洋环境保护法》第 89 条第 2 款排除了以上规定的适用,那么按照这种逻辑推理,检察机关也应当被排除出海洋环境公益民事诉讼适格原告的主体范围。但从司法实践来看,检察机关提起的海洋环境民事公益诉讼均被法院受理判决。

3. 允许检察机关和社会组织提起诉讼有利于海洋生态环境保护 一直以来,环境公益诉讼原告资格的广泛性被认为是环境公益诉讼的重要特征^④。将《海洋环境保护法》第 89 条第 2 款解释为海洋环境民事公益诉讼适格原告的排他性规定,则意味着有且只有海洋环境行政监督管理部门有权提起海洋环境民事公益诉讼。一旦该主体消极怠诉、拒绝起诉,海洋环境资源就会长期处于被侵害、得不到修复的状态,危及海洋生物资源多样性、海洋生态平衡和人类生存发展。检察机关和社会组织因被排除在了适格主体之外,无法通过诉讼维护公共利益。实践中确实出现了海洋行政监督管理部门拒绝起诉的情形,如上所述的广州市检察院诉李伟向洪奇沥海域倾倒建筑淤泥损害海洋生态环境案,广州市南沙区海洋与渔业局以不具备

① 竺效:《论检察机关在涉海“公益维护”诉讼中的主体地位》,《浙江工商大学学报》2018 年第 5 期,第 21 页。

② 徐以祥:《海洋环境公益诉讼的法律解释》, http://www.sohu.com/a/161930705_720361, 2019 年 3 月 7 日访问。

③ 单红军,王恒斯,王婷婷:《论我国海洋环境公益诉讼的若干法律问题——以大连环保志愿者协会诉大连中石油公司等案为视角》,《环境保护》2016 年第 21 期,第 78 页。

④ 徐以祥,周晓然:《论环境民事公益诉讼目的及其解释适用——“常州毒地”公益诉讼案一审判决为切入点》,《中国人口·资源与环境》2017 年第 12 期,第 100 页。

司法诉讼相关知识和能力的专职人员为由拒绝起诉。将适格原告范围仅限定为海洋环境行政监督管理部门,看似能够达成诉讼便利的效果,实际上会导致海洋环境行政监督管理部门因缺乏竞争性索赔主体的存在而缺乏起诉动力、不能及时有效全面地提起诉讼,损害海洋环境公共利益救济效率和效果。

三、海洋环境民事公益诉讼适格原告顺位的确定

海洋环境行政监督管理部门、检察机关和社会组织作为海洋环境民事公益诉讼的适格原告,在不同的海洋环境民事公益诉讼中各有长处和不足,最为理想的状态是各适格原告能根据自己的职能和优势对应地提起海洋环境民事公益诉讼。但有些海洋环境案件因案件标的金额大、社会影响范围广、轰动效应强被各适格原告争相起诉,形成适格原告起诉的积极冲突;而有些海洋环境案件因存在取证难、鉴定贵、专业性等问题,各适格原告无人愿意起诉,形成适格原告起诉的消极冲突。如何解决以上冲突,笔者认为宜形成以下三个方面共识。

(一)海洋环境行政监督管理部门为主导

1. 海洋环境监督管理部门的职责所在 行政机关是维护社会公共利益的第一责任人^①。维护海洋生态环境公共利益是海洋环境行政监督管理部门的“分内之事”。在海洋环境污染损害发生后,行政机关应优先履行行政职能,对污染责任者处以行政处罚并依照2018年1月1日生效实施的《生态环境损害赔偿制度改革方案》主动与赔偿义务人磋商。相较于司法权的被动性和兜底性,行政权主动直接且富有效率,运用行政手段解决海洋环境纠纷可尽快恢复被损害的环境资源和生态。但这并不意味着没有必要赋予海洋环境行政监督管理部门海洋环境民事公益诉讼适格原告资格。首先,行政处罚不能代替民事赔偿,二者的内涵不同。行政处罚除了财产罚之外还包括人身罚和资格罚,而民事赔偿是财产责任。根据《海洋环境保护法》第90条的规定^②,海洋环境污染事故单位除了依法承担民事赔偿责任外,还需要承担行政罚款,罚款金额一般为直接损失的20%或者30%。其次,磋商不一定能成功。海洋生态损害赔偿当事人之间通常在损害事实认定、适用法律、确定赔偿金额等方面存在巨大争议,因此需要法院这样独立、专业、权威的机关作为第三方参与评定。最后,海洋环境污染主体有些是当地纳税大户,海洋环境行政监督管理部门的索赔可能遭到地方政府的干预。在存在“地方保护”主义情形下,提起海洋环境民事公益诉讼可以有效避免行政干预,减轻执法阻力。

2. 海洋环境监督管理部门优势使然 海洋环境行政监督管理部门作为海洋环境监督管理的职能部门,对海洋环境进行监管、监测、调查研究是其日常工作内容。海洋环境监督管理部门不论是在技术设备、人才储备还是操作规范流程等方面均比社会组织、检察机关具有优势。另外,海洋环境行政监督管理部门积累了丰富的海洋环境资源生态损害赔偿诉讼经验。自1985年起,我国海洋环境行政监督管理部门提起海洋环境资源生态损害赔偿诉讼已有30多年的历程,提起的海洋环境损害赔偿之诉案件数量达100余件。这些优势使得海洋环境行政监督管理部门在海洋环境民事公益诉讼中能够尽快搜集固定证据、准确提出诉讼请求和进行举证质证,确保较高的受案率和胜诉率,达到良好的社会效果。

3. 海洋环境污染案件的特性要求 与一般环境污染案件相比,海洋环境资源生态损害案件具有污染源多、取证难、鉴定贵、专业技术性强等特征。单就污染源来说,除了排放污水等陆源污染外,还有海岸工程建设过程中的倾倒建筑垃圾污染以及军事船舶和非军事船舶的尾气排放污染等。如此繁多的污染源会让社会组织 and 检察机关在被告人确定上就陷入一团迷雾。《海洋环境保护法》第5条针对不同的污染源和污染区域划分了不同的监管主体,海洋环境行政监督管理部门之间职能分工的细化,有助于其快速锁定被告人。另外,像海上油田钻探、船舶碰撞等造成的漏油事件,大多发生在深海。社会组织和检察机关不可能像处理陆地上的环境污染事件一样,通过日常交通工具就能抵达现场,使用一般的证据搜集手段就能

① 林莉红:《论检察机关提起民事公益诉讼的制度空间》,《行政学研究》2018年第6期,第55页。

② 《海洋环境保护法》第90条:对违反本法规定,造成海洋环境污染事故的单位,除依法承担赔偿责任外,由依照本法规定行使海洋环境监督管理权的部门依照本条第二款的规定处以罚款;对直接负责的主管人员和其他直接责任人员可以处上一年度从本单位取得收入百分之五十以下的罚款;直接负责的主管人员和其他直接责任人员属于国家工作人员的,依法给予处分。对造成一般或者较大海洋环境污染事故的,按照直接损失的百分之二十计算罚款;对造成重大或者特大海洋环境污染事故的,按照直接损失的百分之三十计算罚款。对严重污染海洋环境、破坏海洋生态,构成犯罪的,依法追究刑事责任。

开展调查,而是必须借助专业的出海交通工具和污染检测设备才能完成,而这些设施设备海洋环境行政监督管理部门均有配备。再如海上溢油事件,溢油发生后通常瞬间随洋流漂散,如果没有专业的检测、监视、巡航系统很难发现^①。在环境民事公益诉讼领域,法律仅在海洋环境民事公益诉讼中授予行政监督管理部门提起民事公益诉讼的主体资格,有其独特的立法考量的。由海洋行政监督管理部门优先提起海洋环境民事公益诉讼,一来可以发挥其专业优势,二来可以在多头治海、多头污染的背景下厘清监管权的划分,快速锁定污染主体,有针对地索赔。

(二)社会组织为补充

1. 一般海洋环境民事公益诉讼的补充起诉主体 将社会组织定位为海洋环境民事公益诉讼的补充起诉主体,主要是基于目前我国社会组织的发展程度与提起海洋环境民事公益诉讼所应具备的条件之间还存在一定的差距。我国环保组织目前虽有一定的数量,但是因发展起步晚,缺乏专业人员、应诉能力差、距离证据时空距离远、收集证据手段匮乏、经济实力弱、难以承担高昂的诉讼费用等原因,提起海洋环境民事公益诉讼的主观意愿不强烈。与“天时地利人和”的海洋环境行政监督管理部门相比,环保组织既不具备技术上的优势,也不具备经济上的优势,无法与造成海洋环境污染事故的大型企业相抗衡。赋予社会组织优先起诉顺位,只会导致及时有效维护海洋环境生态资源的目的落空。

2. 涉外海洋环境民事公益诉讼的最佳起诉主体 我国内水、领海、专属经济区、大陆架共计面积 600 万平方公里,蕴藏着丰富的海洋生物资源、矿产资源、油气资源。南海有“第二个波斯湾”的美称^②。随着海洋开发国际化合作程度的提高,越来越多的跨国实体加入。针对这一现实问题,《最高人民法院关于审理海洋自然资源与生态环境损害赔偿纠纷案件若干问题的规定》第 2 条^③,将海洋损害赔偿之诉的管辖法院排除了被告住所地法院,目的在于将相关涉海纠纷尽可能地排除国外海事司法管辖,从而归入我国管辖范围内。目前,考虑到南海等海域复杂的国际形势,在跨国企业造成海域环境污染与生态资源破坏案件时,由社会组织作为适格原告提起海洋环境民事公益诉讼,并由我国法院立案、审判和执行,一来可以避免外交争端,二来可以行使我国海上司法主权,维护国家海洋权益。与行政机关的政治性、国家性相比,社会组织的中立性、民间性可降低案件敏感度,营造和平宽松的环境,更好地柔性地实现海洋维权目标^④。

(三)检察机关侧重司法监督

1. 监督海洋环境行政监督管理部门提起海洋环境民事公益诉讼 检察机关作为社会公共利益的代表,立法授权其公益诉讼适格原告的主体地位不存在正当性的问题。但应注意的是公共利益的维护最终有赖于行政权和司法权的协调配合。现实中,环保行政监督管理机关怠于履行职责的案例屡见不鲜^⑤。除突发性环境污染事件外,绝大多数的环境污染纠纷都和行政机关日常监督管理不到位有关。因此在某些案件中让海洋环境行政监督管理机关提起海洋环境民事公益诉讼,无异于“搬起石头砸自己的脚”,海洋环境行政监督管理机关不愿意充当原告。针对此种情形,检察机关作为宪法授权的法律监督机关,督促海洋环境行政监督机构提起海洋环境民事公益诉讼,可以倒逼其依法积极履职。同时,在海洋环境行政监督管理部门提起的海洋环境民事公益诉讼中,检察机关可以以支持起诉的方式参与诉讼,以补足海洋环境行政管理部门在法律上的短板。

2. 对海洋环境行政监督管理部门不履行行为提起海洋环境行政公益诉讼 根据规定,检察机关在提起行政公益诉讼之前应先履行诉前程序,通过发送检察建议的方式,督促行政机关依法履职。实践中,真正

① 王社坤:《民间环保组织在环境民事公益诉讼中的角色及作用》,《中国环境法治》2013 年第 2 期,第 170 页。

② 吴继陆:《中国海洋执法的制度与实践——以大陆架权益维护为视角》,见高之国等主编:《国际海洋法问题研究》,北京:海洋出版社 2011 年版,第 39 页。

③ 《最高人民法院关于审理海洋自然资源与生态环境损害赔偿纠纷案件若干问题的规定》第 2 条:在海上或者沿海陆域内从事活动,对中华人民共和国管辖海域内海洋自然资源与生态环境造成损害,由此提起的海洋自然资源与生态环境损害赔偿诉讼,由损害行为发生地、损害结果地或者采取预防措施地海事法院管辖。

④ 陈惠珍,白续辉:《海洋环境民事公益诉讼中的适格原告确定:困境及其解决路径》,《华南师范大学学报》(社会科学版)2018 年第 2 期,第 165 页。

⑤ 2016 年 1 月 6 日最高人民检察院在通报检察机关提起公益诉讼试点工作的推进情况会议上,公布了检察机关提起公益诉讼试点工作诉前程序典型案例,其中包括 7 地区的环保局怠于履行职责案;2019 年 9 月 12 日,山东省检察院通报了全省辖区内 10 起环境污染典型案例。

起诉到法院的环境行政公益诉讼案件数量较少,90%以上的案件可通过诉前程序得以解决^①。因此,针对海洋环境行政监督管理部门怠于履职的行为,检察机关可充分利用诉前程序,督促其依法履职。诉前程序的设置不仅强调行政执法优先的原则,同时也可以避免直接诉诸司法程序带来的困境^②。对于拒不履职的果断提起海洋环境行政公益诉讼。

3. 无适格主体起诉时提起海洋环境民事公益诉讼 检察机关作为法律监督机关,是维护国家利益和社会公共利益的最后一道防线,除起着“督促”作用外,还起着“兜底”作用。检察权的谦抑性决定了检察机关不宜冲在行政机关前面,未经诉前程序就直接提起海洋环境民事公益诉讼。放弃高效、直接的纠纷解决方式,既缺乏权利保护必要性,也会长期以往导致行政权缺位、行政机关推诿职责。只有在海洋环境行政监督管理部门、社会组织拒绝或者不能、不宜提起海洋环境民事公益诉讼时,检察机关才有必要肩负起诉讼的重担,确保社会公共利益得到及时救济,避免侵权状态长期存在。

四、结 语

习近平总书记在十九大报告中指出:“坚持陆海统筹,加快建设海洋强国。”海洋环境民事公益诉讼作为海洋环境保护的重要组成部分,其适格原告的确对推进整个制度体系的运作意义重大。海洋环境民事公益诉讼作为环境民事公益诉讼的一部分,适格原告的确应遵循《民事诉讼法》《环境保护法》中的一般原则,海洋环境行政监督管理部门、社会组织和检察机关均应纳入适格原告范围。海洋生态环境资源特有的经济属性、生态属性、环境属性、战略属性,使得海洋环境民事公益诉讼与一般的环境民事公益诉讼有所不同。各适格原告根据优势和职能定位不同,在海洋环境民事公益诉讼中,应形成海洋环境行政监督管理机关优先、社会组织补充、检察机关侧重司法监督和兜底起诉的诉讼秩序。

[责任编辑:王 怡]

Confirming the Qualified Plaintiff in the Civil Public Interest Litigation on Marine Environment

ZHANG Xiao-ping, ZHENG Peng

(Law School, Hainan University, Haikou 570228, China)

Abstract: In order to promote the civil public interest litigation on marine environment smoothly, the key is to correctly understand and apply the stipulations in Clause 2, Article 89 of the *Marine Environmental Protection Law of the PRC*. This clause is not stipulated particularly for the qualified plaintiff in the civil public interest litigation on marine environment, but supplementary. The qualification of the plaintiff in the civil public interest lawsuit on marine environment should follow the general principles in the *Civil Procedure Law of the PRC*, the *Environmental Protection Law of the PRC* and their judicial interpretations. Marine environmental administrative institutions, social organizations, procuratorates can be considered the qualified plaintiffs. When it comes to the marine environmental pollution and sabotage of ecological resources, the litigation plaintiff should be led by the marine environmental administrative institutions, assisted by the social organizations and supervised by the procuratorate.

Key words: public interest litigation on marine environment; qualified plaintiff; procuratorate; social organization

① 闫晶晶,徐盈雁:《环境资源公益诉讼诉前程序行政机关整改率达97%》,《检察日报》2018年2月15日第1版。

② 刘艺:《论国家治理体系下的检察公益诉讼》,《中国法学》2020年第2期,第159页。