

海洋环境公益诉讼原告主体论

杨 华^{*}

摘 要:《中华人民共和国民事诉讼法》《中华人民共和国环境保护法》对提起环境民事公益诉讼的原告主体资格作出了不同法律规定,而《中华人民共和国海洋环境保护法》将提起海洋环境民事公益诉讼的原告主体资格限定为“行使海洋环境监督管理权的部门”。这一严格限定引发了理论和实践上的争议。学术上的争议产生了对海洋环境保护立法功能的怀疑。实践中诸多海洋环境公益诉讼案件在起诉后无功而返,造成了司法资源的无效运用。深究探源后发现,依据《中华人民共和国海洋环境保护法》第 89 条规定的“行使海洋环境监督管理权的部门”所提起的诉讼兼具普通诉讼和公益诉讼的双重性质。该条立法的正当性综合了海洋问题本身的国际性和敏感性、国际社会关于公益诉讼原告主体资格的限制经验、国家海洋治理的实际能力等因素,有效排除了检察机关和其他环境社会组织提起海洋环境公益诉讼的原告主体资格。

关键词:海洋环境公益诉讼 原告主体资格 主体限定

一、问题的提出

关于提起环境民事公益诉讼的适格原告主体,我国法律有如下规定:(1)《中华人民共和国民事诉讼法》(以下简称《民事诉讼法》)第 55 条规定“法律规定的机关”“有关组织”和“人民检察院”这 3 类主体可以提起环境公益诉讼;(2)《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环境保护法》)第 58 条则只规定符合条件的社会组织可以提起环境公益诉讼;(3)《中华人民共和国海洋环境保护法》(以下简称《海洋环境保护法》)第 89 条规定仅“行使海洋环境监督管理权的部门”可以提起海洋环境公益诉讼。这 3 部法律规定的不一致,引发了诸多争议。其中,有学者将矛头直接指向《海洋环境保护法》第 89 条,认为该条规定存在缺陷。例如,有学者指出该条规定排除了环境保护组织提起海洋环境公益诉讼,从长远来看对海洋环境保护事业极为不利,法院也不该禁止环境

^{*} 上海政法学院人工智能法学院教授、博士生导师
基金项目:国家社会科学基金项目(20VHQ013)

保护组织提起海洋环境公益诉讼。^① 有学者认为该条并非公益诉讼之规定,将其解释为海洋环境公益诉讼不利于我国现有立法的横向协调。^② 有学者认为民事诉讼法为公益诉讼打开了大门,但在海洋环境公益诉讼问题上却遭遇门道急剧变窄。^③ 有学者认为,《海洋环境保护法》第 89 条并没有排除环境社会组织作为海洋环境公益诉讼的原告主体资格,^④ 应从有利于海洋环境保护的角度扩大提起公益诉讼的主体范围。^⑤ 有学者从法律条文的文义解释、目的解释、体系解释等角度,认为符合条件的社会组织和检察机关应当具有提起海洋环境公益诉讼的原告主体资格。^⑥ 有学者认为海洋环境行政机关只是相对于检察机关和符合条件的环境保护组织具有优先资格,^⑦ 甚至有学者给海洋环境公益诉讼原告主体资格的顺位作出了安排。^⑧ 可见,学术界对《海洋环境保护法》第 89 条的规定争议较大。虽然也有学者认为海洋环境公益诉讼的法律适用已经做到了清晰明确,实践中也有司法案例可供参考,^⑨ 但持这种观点的学者并不多。上述诸多争论,造成了学术界对《海洋环境保护法》第 89 条立法功能和立法目的的怀疑。国外有学者甚至认为中国的环境公益诉讼成了“沙堆上的城堡”。^⑩ 实践中,由于对海洋环境公益诉讼原告主体资格的不同理解,诸多环境保护组织提起的海洋环境公益诉讼案件被法院以原告主体不适格为由予以驳回,有的甚至到最高人民法院申请再审后依然被驳回。^⑪ 此种情况,不仅挫败了原告保护海洋环境的积极性,还造成了司法资源的无效使用。因此,有必要对海洋环境公益诉讼原告主体资格的规定加以深入剖析。

二、海洋环境诉讼的性质与海洋环境公益诉讼的原告主体

《民事诉讼法》第 55 条关于提起环境公益诉讼主体之一“法律规定的机关”究竟有哪些,可能

① 参见郑少华、王慧:《中国海洋环境公益诉讼的生成》,《浙江海洋大学学报》(人文科学版)2019 年第 6 期。

② 参见孙思琪、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》(人文科学版)2017 年第 4 期。

③ 参见石春雷:《海洋环境公益诉讼三题——基于〈海洋环境保护法〉第 90 条第 2 款的解释论展开》,《南海学刊》2017 年第 2 期。

④ 参见曹明德:《国家法律并没有排斥社会组织提起环境公益诉讼》,中国生物多样性保护与绿色发展基金会《环境公益诉讼原告主体关系研讨会精彩发言之二》, <http://npo.charity.gov.cn/orgwww/org/1224.html?sign=swop>, 2020-03-18; 周辰:《法院判决环保组织无权提起海洋环境公益诉讼遭质疑》, https://www.sohu.com/a/161930706_720361, 2020-03-18。

⑤ 参见张继峰:《海洋环境公益诉讼中原告主体身份的认定——以荣成伟伯案为例》,《浙江海洋大学学报》(人文科学版)2019 年第 6 期。

⑥ 参见陈惠珍、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。

⑦ 参见段厚省:《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。

⑧ 参见朱作鑫:《海洋环境公益诉讼原告的顺位》,《人民司法》2015 年第 23 期。

⑨ 参见韩枫:《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》2018 年第 7 期。

⑩ See Daniel Carpenter—Gold, Castles Made of Sand: Public—Interest Litigation and China’s New Environmental Protection Law, 39(1) Harvard Environmental Law Review, 241—274(2015).

⑪ 参见最高人民法院(2019)最高法民申 6214 号民事裁定书。

因不同的诉讼对象而有所不同。如果是对陆地上的环境污染行为提起公益诉讼,依据《环境保护法》的规定,提起环境公益诉讼的机关数以千计。^①如果是针对海洋环境污染提起公益诉讼,依据《海洋环境保护法》的规定,具有原告资格的主体仅有“行使海洋环境监督管理权的部门”,包括海洋局、海事局及渔业水产主管部门等“机关”。^②可见,提起海洋环境公益诉讼的主体远比提起陆上环境公益诉讼的主体要少得多。换言之,法律对提起海洋环境公益诉讼的原告主体资格限制更严格。那么,2017年《海洋环境保护法》为什么对海洋环境公益诉讼的原告主体资格作如此限制?

在探讨之前,我们应明确《海洋环境保护法》第89条第2款规定的“行使海洋环境监督管理权的部门”所提起的诉讼,是普通诉讼(私益诉讼)还是公益诉讼,抑或两者兼而有之?对此,有学者认为,海洋生态环境损害赔偿诉讼是基于自然资源和环境的所有权而启动,是政府代表国家提起的诉讼,属于国家所有权与财产权益侵害之诉,在性质上是私益诉讼,^③是行使国家所有权的一种特殊方式,^④与海洋环境公益无关。^⑤国家是抽象的,总要有具体机关代表国家提起诉讼。^⑥相反,有学者认为海洋环境与陆上环境一样,具有公共利益性质,承认国家对海域享有所有权,并不能否认与海域相关的环境利益所具有的公共利益性质,^⑦因此而提起的诉讼属于公益诉讼。两种观点之所以存在较大分歧,其实质是此类诉讼兼具普通诉讼和公益诉讼的性质。

首先,海洋环境诉讼具有普通诉讼的性质。从《海洋环境保护法》第89条第2款规定来看,拥有海洋环境监督管理权的部门有权代表国家对责任者提出损害赔偿要求,请求造成海洋环境污染损害的责任者承担排除危害并赔偿损失的责任。这种责任显然是普通民事责任。这种赔偿请求权的实体权利基础是国家对海洋环境资源的所有权。这种国家所有权因公法和私法的规定,权利属性也发生了公权和私权的重叠。例如,《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)第9条规定了自然资源国家所有权的一般原则,《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)第247~251条规定了国家对自然资源的所有权。宪法上的所有权确立的是国家与所有权人之间发生的公法法律关系,所注重的是获取所有权并得到保护的资格;民法上的所有权是所有权人与其他私法主体之间发生的民事法律关系,所注重的是所有权指向的具体客体。^⑧《民法典》确立自然资源国家所有权的私法属性和地位,显示了自然资源国家所有权与传统民法所有权的相通

① 之所以说数以千计,是因为除了检察机关等法定机关可以提起环境公益诉讼之外,还有大量的环境保护民间组织。早在2012年底,我国环境保护民间组织接近7881个。这些组织如果按照《中华人民共和国环境保护法》的规定,大多数都具有提起环境民事公益诉讼的资格。参见刘毅:《我国环保民间组织近八千个 五年增近四成》,《人民日报》(海外版)2013年12月5日。

② 参见王亚新、陈杭平、刘君博:《中国民事诉讼法重点讲义》,高等教育出版社2017年版,第156页。

③ 参见王树义、李华琪:《论我国生态环境损害赔偿诉讼》,《学习与实践》2018年第11期。

④ 参见吕忠梅:《环境法学概要》,法律出版社2016年版,第237页。

⑤ 参见汪劲:《环境民事公益诉讼总体策略需要改变》,http://www.cbcbgdf.org/NewsShow/4857/3795.html, 2020-03-21。

⑥ 参见邓海峰:《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。

⑦ 参见段厚省:《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。

⑧ 参见徐涤宇:《所有权的类型及其立法结构》,《中外法学》2006年第1期。

性。在私法领域确立自然资源国家所有权的法律规范,使其在实定法上完成了权利塑造。^①因此,国家对海洋环境资源的所有权既具有公权性质,也具有私权性质。有学者进一步强调,《民法典》第207条进一步规定:“国家、集体、私人的物权和其他权利人的物权受法律平等保护,任何组织或者个人不得侵犯”。这里国家物权与私人物权的平等保护,更彰显国家所有权的私权属性。那么,自然资源国家所有权具有私权属性当无疑义。^②因此,行政机关基于自然资源国家所有权提起的诉讼,显然具有公益诉讼抑或普通诉讼的性质。

其次,海洋环境诉讼具有公益诉讼的性质。一般而言,环境公益诉讼是指依法确定的主体,为保护环境公益,制止损害国家、集体或不特定多数人环境利益行为并追究损害人相应法律责任而向法院提出的专门诉讼。^③环境公益诉讼是为实现公共利益而策划、由法定组织而发起、以实现社会利益为目的的诉讼活动。行使海洋环境监督管理权的部门提起的海洋环境诉讼是为了维护海洋环境利益。这种利益不归某一个人、某一个机关独自享有,它是全体国民乃至全球公民的共同利益。其目的不仅仅在于追求司法公正,更在于唤起民众的海洋环境保护意识;不仅仅在于对已造成的环境损害寻求赔偿,也在于预防海洋生态环境损害的再次发生。而且,这种预防带有高成本、高技术性的特点,并非任何人或任何组织都能担当其责。因此,海洋环境监督管理部门代表国家提起海洋环境诉讼具有公益诉讼的性质。

最后,《海洋环境保护法》的修订历史演进表明行使海洋环境监督管理权的部门所提起的诉讼兼具普通诉讼(私益诉讼)和公益诉讼的性质。1999年修订的《海洋环境保护法》第90条规定行使海洋环境监督管理权的部门对破坏海洋生态、海洋水产资源、海洋保护区,给国家造成重大损失的责任者提起诉讼,从而赋予国家机关代表国家主张海洋环境损害赔偿责任的普通民事诉讼的历史使命。当时我国还没有形成环境公益诉讼的理念,而且在司法实践领域,环境公益诉讼举步维艰。在2005年“北大六师生诉中石油松花江特大水污染损害案”中,黑龙江省高级人民法院以口头形式告知拒绝受理,并拒绝出示任何书面文件。^④可见当时法院对环境公益诉讼的态度相当谨慎。当然,法院的谨慎与当时没有明确的公益诉讼法律依据密切相关,毕竟直到2012年8月31日修正的《民事诉讼法》才正式确立了环境公益诉讼制度。可见1999年《海洋环境保护法》第90条(也即2013年和2017年修正的《海洋环境保护法》第89条)原本是提起普通诉讼的依据。

但对法律条文的理解和解释,应坚持“历史与现实相统一的原则”,^⑤充分考虑已经变化了的社会情况和现实的需要,延展、扩张或限缩法律规定的含义,使法律能够适应已经发生变化的社会现实。随着海洋、海域属于国家公众共有物的概念逐步得到社会认同,以及公益诉讼日渐广为接受,尤其是多部法律明确规定了公益诉讼的内容之后,对2013年和2017年修正的《海洋环境保护法》第89条应赋予其新的内涵,由“行使海洋环境监督管理权的部门”提起的诉讼,不再仅仅是传统意义上的普通民事诉讼,同时亦包括海洋环境公益诉讼。最高人民法院民四庭负责人在

① 参见叶楦平:《自然资源国家所有权的双重权能结构》,《法学研究》2016年第3期。

② 参见王树义、李华琪:《论我国生态环境损害赔偿诉讼》,《学习与实践》2018年第11期。

③ 参见曹明德、王凤远:《环保NGO环境公益诉讼的理论依据》,载刘东华、杨晓雷主编:《公益法律研究》第1卷,法律出版社2010年版,第151页。

④ 参见汪劲:《环境法学》,北京大学出版社2014年版,第333页。

⑤ 参见张文显:《法理学》,高等教育出版社2018年第5版,第295页。

谈及关于海洋自然资源与生态环境损害索赔案件的适用规则——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》(以下简称《规定》)时指出:“海洋自然资源与生态环境损害赔偿诉讼,作为一种环境侵权诉讼与环境民事公益诉讼……”^①可见,最高人民法院亦将此类诉讼视作兼具普通民事诉讼和民事公益诉讼的性质。

国家利益和社会公共利益关系的分离与融合表明行使海洋环境监督管理权的部门所提起的诉讼兼具普通诉讼和公益诉讼性质。黑格尔在《法哲学原理》一书中认为,政治国家和市民社会分属于公共活动领域和私人活动领域的范畴,并就此作出了区分。^②近代以来,大多数的政治哲学家在进行理论分析时都认可这一区分,即国家利益与社会公共利益的分野。马克思和恩格斯在《德意志意识形态》中曾经指出:“正是由于私人利益和公共利益之间的这种矛盾,公共利益才以国家的姿态而采取一种和实际利益(单一的或共同的)脱离的独立形式,也就是说采取一种虚幻的共同体形式。”^③但是,我们在看到两者的区别的同时,更应看到两者之间不可分割的内在联系。国家利益有时候不仅在形式上表现为社会公共利益,而且也确实包含有社会公共利益的内容。甚至可以说,所谓的国家利益就是统治阶级的利益与其支配的社会公共利益的一种混合。^④因此,从抽象的理论层面也许我们可以区分国家利益与社会公共利益,但在实然层面上,两者交错重叠的现象使得立法不可能对两者作出明确的定义和区分。正因为对国家利益与社会公共利益无法做出精确的空间划分,在国家利益遭受损害的情形下普通诉讼和公益诉讼的界限也难以划清。也就是说,有时候,我们无法精确区分国家利益与社会利益,无法明确是通过公益诉讼还是私益诉讼实现利益保护。在海洋生态环境保护问题上就是如此。海洋生态环境既是国家利益,也是社会利益。有学者指出:“公益应该有两层含义:第一层为社会公共利益,即为社会全部或者部分成员所享有的利益;公益的第二层含义是指国家的利益。”^⑤如果我们能接受公益既包括公共利益又包括国家利益的观点,那么依据《海洋环境保护法》第89条第2款提起的诉讼,其公益性质不言自明。同时,海洋行政管理部门作为国家利益的代表,基于民法规定的国家所有权而提起损害赔偿之诉,实际上构成一种特殊形式的诉讼,其实际权利和义务由国家享有和承担。在此意义上,其与普通的民事诉讼并无二致。因此,可将“行使海洋环境监督管理权的部门”所提起的诉讼视为兼具普通诉讼和公益诉讼的性质。

“行使海洋环境监督管理权的部门”提起的诉讼兼具普通诉讼和公益诉讼的性质反过来也决定了提起海洋环境公益诉讼的主体只能是行使海洋环境监督管理权的部门。

三、海洋环境公益诉讼适格原告主体资格限定的正当性

行使海洋环境监督管理权的部门是海洋环境公益诉讼适格原告。除《海洋环境保护法》第89条第2款规定之外,《规定》亦“明确将海洋自然资源与生态环境损害索赔的权利专门赋予依

① 参见罗书臻:《充分发挥审判职能 服务保障海洋生态文明建设——最高人民法院民四庭负责人答记者问》,《人民法院报》2018年1月6日。

② 参见[德]黑格尔:《法哲学原理》,范扬、张企泰译,商务印书馆1961年版,第197~198页。

③ 马克思、恩格斯:《马克思恩格斯全集》第3卷,人民出版社1995年版,第84页。

④ 参见俞可平:《权利政治与公益政治》,社会科学文献出版社2000年版,第133页。

⑤ 颜运秋:《公益诉讼法律制度研究》,法律出版社2008年版,第26~27页。

法行使海洋环境监督管理权的部门”。^①其中“专门”两字肯定了行使海洋环境监督管理权的部门作为海洋环境公益诉讼原告主体资格的唯一性。目前,学术界对《规定》的质疑主要集中在两个方面:(1)《海洋环境保护法》并没有关于环境保护组织和人民检察院提起海洋环境公益诉讼原告主体资格的排除性规定,因此无法推导出海洋行政主管部门是海洋环境公益诉讼唯一适格原告的结论。(2)特别法没有规定的,应适用一般法规定。《海洋环境保护法》相对于《环境保护法》《民事诉讼法》是特别法,只要特别法没有排除性的规定,都应适用一般法。基于这两点得出的结论是,提起海洋环境公益诉讼的原告主体资格不仅包括行使海洋环境监督管理权的部门,还包括社会组织、人民检察院。因此,《海洋环境保护法》关于海洋环境公益诉讼的原告主体资格限定是否适当的问题,必须予以正本清源。

1. 法律文义解释可以说明对海洋环境公益诉讼的适格原告主体资格限定的正当性。对海洋环境公益诉讼的适格原告主体资格限定的法律分析,首先涉及对《海洋环境保护法》第89条第2款的解释问题。我们可以通过法律解释方法中第一顺位的“文义解释”对该条规定进行分析。关于“由”字的理解。“由”字本有“归属”之意。但问题在于是否能理解为“仅归属”?从现行立法及司法解释来看,“由”字可理解为“仅归属”之意。例如《宪法》第64条第2款、《中华人民共和国立法法》第70条第1款、《海洋环境保护法》第73条、《中华人民共和国物权法》第10条第1款、《民事诉讼法》第28条、《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第51条等条款中的解释皆是如此。具体到公益诉讼,此类诉讼系为维护国家利益或社会公共利益而设,原告提起诉讼的实质为公权力的行使,而公权力的行使须遵循“法无授权不可为”的一般原则。故此,既然《海洋环境保护法》第89条第2款没有明确授权其他机关或组织有权提起海洋环境公益诉讼,那么,提起海洋环境公益诉讼的权利仅归属海洋监督管理行政部门。(2)《海洋环境保护法》第89条第2款规定的“代表国家”的解析。污染和破坏海洋环境的行为不仅仅侵害了公众的环境利益,也侵害了国家的海洋权益。“海洋法权是一国依法所享有的开发、利用海洋的权利并承担保护海洋和尊重他国权益的义务”,^②其权利和义务的主体主要是国家。“代表国家”这4个字特别强调了对国家利益的保护,而社会组织提起公益诉讼只能作为公众的代表却不能成为国家的代表。因此,社会组织应被排除在海洋环境公益诉讼原告主体之外。(3)退一步而言,《海洋环境保护法》没有禁止检察机关、社会组织享有提起海洋环境公益诉讼的权利,并不能导出它们享有提起海洋环境公益诉讼的权利。就像《民事诉讼法》并没有禁止公民提起公益诉讼而不能导出公民可以提起公益诉讼一样。尤其是在成文法国家,法院可以依法拒绝受理它们提起的诉讼。另外,有学者认为,《海洋环境保护法》第89条未明确对尚未造成“重大损失”的海洋生态环境损害事件应由谁提起环境公益诉讼,以及未明确规定在需要承担损害赔偿之外的预防性民事责任时应由谁提起环境公益诉讼的情况下,推定环境保护组织有权在此范围内依照《民事诉讼法》就海洋环境损害提起海洋环境公益诉讼。^③笔者认为这种观点也不能成立,因为从立法意图和法

① 罗书臻:《充分发挥审判职能 服务保障海洋生态文明建设——最高人民法院民四庭负责人答记者问》,《人民法院报》2018年1月6日。

② 杨华:《海洋法权论》,《中国社会科学》2017年第9期。

③ 参见陈惠珍、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。

的实施效果来看,此类情形下完全没必要提起民事诉讼,仅靠海洋监督管理行政部门对违法者施以行政处罚或行政强制即可解决问题,如此既高效又节约司法成本。

2.《民事诉讼法》《环境保护法》《海洋环境保护法》这3部法律的内在逻辑决定了海洋环境公益诉讼的适格原告主体资格的限定具有正当性。首先,从这3部法律的内在逻辑来看,《环境保护法》第58条只是对《民事诉讼法》第55条规定的“有关组织”设定了限制性的条件,并非关于环境公益诉讼原告主体资格的赋权性规定,因此在原告主体资格范围意义上,《环境保护法》不是《民事诉讼法》的特别法,也不是《海洋环境保护法》的一般法。《民事诉讼法》与《海洋环境保护法》之间存在一般法与特别法的关系。《民事诉讼法》是一部程序法,在诉讼程序方面适用于所有的民事诉讼行为,属于一般性法律规定。而海洋环境民事公益诉讼是一种特殊的民事诉讼,根据“特别法优于一般法”的基本原理,应当适用《海洋环境保护法》的相关规定。假若不能优先适用特别法,那么特别法就没有存在的价值。是以法律的最后一次修改为准?还是以相关条款的修改时间为准?其次,法律实践检验了该条规定的合理性。制度设计是否具有合理性,应该靠实践来检验。美国联邦最高法院大法官霍姆斯指出:“法律的生命不在于逻辑,而在于经验。”^①法律论证的目的就是通过一定的根据和理由来证明某种立法意见、法律表述、法律陈述或法律决定的正确性和正当性。^②法律论证是一个内部证成和外部证成交互进行的过程。内部证成关注的只是推理的有效性,但结论的正确与否,依赖于前提的正当性、合理性。这正是外部证成的价值所在。就我国环境公益诉讼的实际状况而言,我国民政部门2018年的统计显示,有权提起环境公益诉讼的社会组织有700余家,^③但社会组织提起环境公益诉讼的现实是:(1)案件数量少。从2015年1月到2019年12月,全国法院共审理环境公益诉讼案件5184件,其中社会组织提起的环境民事公益诉讼案件330件,检察机关提起的环境公益诉讼案件4854件。^④(2)社会组织参与意识不强。2015~2017年间只有25个社会组织提起过公益诉讼。^⑤大多数社会组织对于参与环境公益诉讼保持了相当谨慎甚或否定的态度。^⑥造成这种现象的主要原因在于:(1)大多数环境保护组织缺乏专业的法律人员和环境保护技术人员,诉讼能力总体上偏低,难以适应环境公益诉讼案件专门性、技术性、复杂性的要求;(2)环境保护组织没有固定的经费来源,有限的资金难以保障动辄几十万以上的诉讼费、律师费、鉴定费等;(3)由于环境保护组织的设立需要在民政部门登记,故其面对地方政府可能存在的对地方纳税大户和重点企业污染或破坏环境行为的纵容与庇护,心有顾虑。总之,《民事诉讼法》第55条规定的社会组织为主、人民检察院作为补充的诉讼模式与现实大相径庭。公益诉讼的“国家化”趋向提醒我们,期望社会组织在短期内成为提起公益诉讼的主要力量并不符合实际。海洋环境保护相较于陆地环境保护专业性、技术性更强,

① Oliver Wendell Holmes, Jr., The Common Law, <https://www.gutenberg.org/files/2449/2449-h/2449-h.htm>, 2020-03-19.

② 参见葛洪义:《试论法律论证的概念、意义与方法》,《浙江社会科学》2004年第2期。

③ 参见邢世伟、金煜:《700余家社会组织可提环境公益诉讼》,《新京报》2015年1月7日。

④ 参见李纯:《截至2019年底,中国法院审理环境公益诉讼案件超5000件》, <http://www.chinanews.com/gn/2020/01-14/9059771.shtml>, 2020-03-08.

⑤ 参见王琳琳:《保障社会组织开展公益诉讼需精准施策》,《中国环境报》2018年3月14日。

⑥ 参见王社坤:《民间环保组织在环境公益诉讼中的角色及作用》,中华环保联合会编:《中国环境法治》(辑刊)2013年卷(下),法律出版社2014年版,第177页。

侵害方式更为隐蔽,是一般环境保护组织远远力不能及的。因此,由海洋环境保护行政机关提起公益诉讼,更有利于发挥其独特的优势,最大限度地实现环境保护公益诉讼效率和公正的统一。^①于是,确立国家机关为海洋环境公益诉讼的唯一适格主体即成为实践需要之必然。

四、检察机关缺位海洋环境公益诉讼原告主体之解析

有学者认为,检察机关作为国家法定监督机关,理应作为提起海洋环境公益诉讼的主体,^②尤其是在最高人民法院、最高人民检察院联合发布《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》建立了检察机关作为提起公益诉讼法定机关的制度之后。

然而,对海洋环境公益诉讼而言,法律只赋予专门负责海洋管理的国家机关,有如下原因:(1)海洋生态环境管理的专业性很强,海洋的流动性很大,生态环境损害的证据固定、鉴定、索赔、修复等方面的专业知识不是检察机关所能掌握的,作为提起公益诉讼的原告方,在“谁主张、谁举证”的诉讼规则下,让检察机关提起公益诉讼是“强人所难”。(2)涉及地域管辖范围的问题。我国法院、检察院等司法机关,都有相应的属地管辖范围,一般是按行政区域设置。在提起环境公益诉讼时,检察院都是向对应的法院提起诉讼。然而,海洋生态环境管理的区域范围与检察机关的属地管辖行政区划的范围不一样。一般来说,海洋管理的范围要比行政区划的地域要大得多。例如,自然资源部北海局、东海局、南海局这3个局的管理范围涵盖了沿海11个省、市、自治区,而这11个省、市、自治区的检察机关每个县都有,数量要多得多。这就造成检察机关的地域管辖与海洋行政管理管辖范围的巨大差异。(3)从司法实践来看,自2017年修正《民事诉讼法》以来,检察机关提起的环境公益诉讼案件类型集中于陆上生态环境保护。在起诉的案件中,纯粹的环境民事公益诉讼仅占6.52%。在办案方式上,树立“诉前实现保护公益目的是最佳司法状态”的理念,许多案件通过检察建议的方式就得到了解决。即使案件进入诉讼程序后,行政机关在判决前整改落实的,检察机关还可以主动撤诉。2019年2月起开展的“守护海洋”检察公益诉讼专项监督,已受理相关公益诉讼案件873件。这些案件也大多通过向海洋与渔业局等部门发出检察建议、督促履行监管职责的路径加以解决。^③简而言之,检察环境公益诉讼实践中分两步走,即先提出检察建议,得不到解决的才提起环境公益诉讼。这种做法不仅实践证明效果良好,而且也符合《民事诉讼法》《行政诉讼法》的立法精神。鉴于海洋环境的复杂性,如果赋予检察机关提起海洋环境公益诉讼的原告主体资格,反而使其陷入尴尬的境地。换言之,如果认为检察机关提起

① 参见于颖、林一:《我国海洋环境公益诉讼规则的差异化配置——以海洋环境公益类型化为视角》,《行政与法》2015年第4期。

② 参见黄小雨、王栋:《攻克办案难点 守护海洋生态——广东省检察机关办理海洋环境民事公益诉讼案纪实》,《人民检察》2018年第16期;马艳、邓铁军、刘锦昊:《广西检察机关以公益诉讼助推海洋环境保护成效显著》,《法制日报》2019年3月18日;樊华中:《检察机关参与海洋环境公益诉讼》,《浙江海洋大学学报》(人文科学版)2019年第6期;魏士超:《检察机关提起海洋环境公益诉讼成案梳理》,《浙江海洋大学学报》(人文科学版)2019年第6期;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》(人文科学版)2020年第1期。

③ 参见张军:《最高人民法院关于开展公益诉讼检察工作情况的报告——2019年10月23日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议上》,https://www.12309.gov.cn/llzw/yw/201910/t20191024_436143.shtm,2020-03-15。

海洋环境民事公益诉讼是其职责,检察机关恐怕力不从心;如果认为是其权利,完全由其任意而为则可能导致权利滥用,或因对不同的公益诉讼案件态度迥异而产生不良后果。因此,让检察机关止步于海洋环境公益诉讼更具有合理性,赋予检察机关提起海洋环境民事公益诉讼的原告主体资格并非必要。因此,我们应该注意到,《海洋环境保护法》并未规定人民检察院可以提起海洋环境公益诉讼。这绝非偶然,而是立法者综合考虑各种因素后做出的选择。

当然,《海洋环境保护法》虽然没有规定检察机关提起海洋环境公益诉讼的原告主体资格,但并不妨碍检察机关参与海洋环境保护事业。要发挥检察机关的作用,方式有很多,具体如下:(1)检察机关可以在海洋环境公益诉讼中发挥桥梁和纽带作用,在法律监督、检察举报、信息共享、识别海洋生态环境监管漏洞等方面与海洋行政管理机关保持沟通交流,提高海洋行政管理机关依法保护海洋生态环境的能力。(2)发挥检察机关支持起诉的职能。在海洋生态环境较为脆弱的区域,检察机关可以主动靠前发挥专业优势,与行使海洋监督管理职能的机关开展联合调研、联合宣传,在发生海洋环境污染事故时,检察机关可以主动了解海洋环境污染情况,帮助海洋环境监督管理机关协助办理调查取证、固定证据、案件办理以及纠纷化解等方面的工作,并依法作出支持起诉的行为,与行使海洋监督管理机关共同做好海洋生态环境保护工作。例如,2016年12月,广东省中山市人民检察院在发现彭某等人在港口附近非法围垦并倾倒垃圾、危害海洋环境时,依法向中山市海洋与渔业局发出《督促起诉意见书》,督促其对污染责任者依法提起海洋环境民事公益诉讼。^①(3)在极端情况下,检察机关可以追究有关部门的渎职责任。检察机关作为国家法定监督机关,还可以在行使海洋监督管理职能的机关怠于行使职权或者在海洋生态环境保护方面存在疏漏及其他环境风险的时候,依法发出检察建议,甚至依法追究有关部门的渎职责任,发挥检察机关履行保护海洋环境的职能。(4)检察机关可以行使“私益诉讼”职权。检察机关作为国家法定监督机关,虽然没有在《海洋环境保护法》中被赋予提起公益诉讼的原告主体资格,但检察权是宪法性的权利,其依然可以为维护国家海洋生态环境与资源利益,代表国家提起海洋环境侵权的普通诉讼或私益诉讼。例如,在“广东省广州市人民检察院诉李伟来案”^②、“广东省广州市人民检察院诉王伟富案”^③本质上就是检察机关履行法定职能的体现,虽然判决书中有“海洋环境公益诉讼”的案由阐述,但实际上是国家法定机关代表国家行使诉权。浙江省宁波海事法院受理的“舟山市人民检察院诉沈大勇等15名被告破坏生态环境和野生动物保护资源案”^④系全国首例海洋动物保护案件。本案的犯罪对象是野生动物,不涉及海洋环境保护问题。故该案本质上只是普通的环境公益诉讼案件,而非海洋环境公益诉讼案件。该案判决追究沈大勇等15名被告非法收购、贩卖麝龟、海龟等海洋动物的法律责任所依据的实体法是《中华人民共和国野生动物保护法》《中华人民共和国民事诉讼法总则》《中华人民共和国侵权责任法》等。

因此,检察机关虽然未被列为提起海洋环境公益诉讼的主体,但并不意味着其对海洋环境公益诉讼无所作为。在海洋环境公益诉讼问题上,在遵守《海洋环境保护法》第89条规定的基础

① 参见黄小雨、王栋:《攻克办案难点 守护海洋生态——广东省检察机关办理海洋环境民事公益诉讼案纪实》,《人民检察》2018年第16期。

② 参见广东省广州海事法院(2017)粤72民初431号民事判决书。

③ 参见广东省广州海事法院(2017)粤72民初432号民事判决书。

④ 参见董小军:《宁波海事法院受理全国首例海洋动物保护民事公益诉讼》,http://zjnews.zjol.com.cn/zjnews/nbnews/201905/t20190523_10180686.shtml,2020-03-19。

上,宜将检察机关定位为海洋环境公益诉讼的支持者、协调者,抑或代表国家提起海洋环境公益诉讼的法定监督者。

五、国家机关作为海洋环境公益诉讼限定原告主体之解析

2014年修订的《环境保护法》没有规定行政机关可以提起环境公益诉讼,但2017年修正的《海洋环境保护法》却依然规定“行使海洋环境监督管理权的部门”有权提起海洋环境民事公益诉讼,且仅限于行使海洋环境监督管理权的部门。在司法解释层面,继多个公益诉讼的司法解释出台之后,^①又专门针对海洋环境污染案件制定了《规定》。由此可见,海洋环境公益诉讼具有特殊性。如此立法规定和司法解释由多种原因所致,既有海洋问题本身的特殊性,也有域外立法的经验,还有当前我国国家治理能力的考量。

(一)海洋环境污染的特殊性

海洋环境污染与陆地环境污染相比,有其特殊性:(1)海洋环境污染的流动性和国际性。海洋受到污染后,海水的流动以及海洋生物的游动,会导致污染范围的扩大。例如,一次油轮泄漏,可能导致数万平方公里的海域受到污染。日本福岛核事故发生后,地处北极附近的白令海峡也发现了福岛核事故污染物。^②海洋环境污染的地域、国家界限难以控制,即便是一国局部海域的环境污染,也会对其他海域造成危害和影响,给全球海洋治理带来巨大挑战,引发国际性问题。(2)海洋的自净能力掩盖了污染发生的多因性和潜伏性。环境污染源既可能来自陆上的污染物质或能量,也可能直接来源于大气,还可能来自资源开发、交通运输、旅游、军事等各类活动,但绝大部分污染源的最终归宿都是海洋。同时,除重大海洋环境污染事故外,一般性海洋环境污染对海洋生态环境和人类健康造成的损害或影响,都会因海洋环境超强的自我净化能力而被延迟反映出来,要经过相当长的时间才能为人类所认知。而一旦污染发生,其后果十分严重。例如,海洋酸化带来海洋生态系统面临崩溃的威胁,^③并将通过食物链危及人类健康。^④(3)海洋环境污染损害结果鉴定的专业性和复杂性。海洋污染损害鉴定首先涉及对污染物质进行鉴定,包括固体废物、危险废物及其他有毒物质、放射性废物、含传染性病原体的废物及其他医疗废物;其次涉及对这些物质的物理、化学性质参数分析;再次涉及判定损害时间、类型、程度、范围以及损害物质和损害结果之间的因果关系;最后还涉及损害数额的评估以及损害恢复的可能性及其效果。在这个过程中,损害的判定要考量海洋水体、动植物、生态系统等方面的综合受损因素。由于海洋的流动性和国际性,其取证、国际合作均面临很大困难,复杂性和专业性有时候难以想象。

① 这些司法解释包括《关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》《关于审理环境公益诉讼案件的工作规范(试行)》《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》《关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定(试行)》。

② 参见王鑫方:《白令海峡首次发现福岛核事故污染物》,http://www.xinhuanet.com/world/2019-03/29/c_1210094415.htm, 2020-03-20。

③ 参见于娟、张瑜、杨桂朋等:《海洋酸化对大型海藻生长以及磷酸盐、硝酸盐吸收利用的影响》,《环境科学》2012年第10期。

④ 参见陈涛:《渤海溢油事件的社会影响研究》,《中国海洋大学学报(社会科学版)》2013年第5期。

2002年“‘塔斯曼海号’油轮渤海湾溢油案”^①是我国加入1992年《国际油污损害民事责任公约》后的首例向外国公司索赔的案件,耗时8年才得以解决。

当然,伴随海洋环境污染的上述综合特点,海洋污染案件的诉讼费用、鉴定费用及时间成本也十分巨大。鉴于海洋环境污染的特殊性、专业性和复杂性,环境保护社会组织的诉讼能力明显不足。其在涉海案件的调查、监测、举证、质证等业务环节,缺乏足够的工作条件,对被告“损害担责”亦无明显的推动力和影响力。^②现实中也存在对社会组织提起环境公益诉讼会干扰国家战略发展用海、军事国防用海的担忧。^③这也是《海洋环境保护法》没有赋予环境保护社会组织提起海洋环境公益诉讼资格的原因所在。

在构建海洋命运共同体的背景下,海洋环境污染不仅涉及国家之间的关系,体现国家的政治利益和主权利益,还直接关系到国家的经济利益;海洋污染不仅会产生显性危害,还会造成更多隐性的、潜伏性的危害;海洋生态环境的破坏不仅影响到当代人,还会对后代人造成更大影响,事关代际公平和可持续发展问题。如此,将海洋环境公益诉讼的原告主体限定为行使海洋环境监督管理权的国家机关就成为一种理性的选择。

(二)海洋问题的国际性需要国家专门机关予以应对

海洋问题具有较高度的敏感性、国际性且容易引发国际争端。一个社团组织的举动便可能带来国际关系的变化。2013年,绿色和平组织开展了“拯救北极”的项目,目的是禁止在北极附近开采各类资源。2013年9月19日,俄罗斯海岸警卫队扣押了试图阻止俄罗斯石油开采行为的绿色和平组织人员搭乘的“北极日出号”船只,并拘捕了船上人员。由此引发了作为“北极日出号”船旗国的荷兰与俄罗斯之间的争端,在通过外交途径寻求解决无果的情况下,荷兰将争端诉诸联合国国际海洋法法庭,要求俄罗斯释放30名船上人员,国际海洋法法庭裁决俄罗斯应当释放船上人员。^④但俄罗斯以其对《联合国海洋法公约》关于专属经济区主权权利及强制管辖权提出保留为由,坚持“不应诉、不承认、不执行”的立场。最终俄罗斯国会通过“全面大赦”措施,撤销了对30名船员的诉讼,释放了被捕船员。^⑤由此可以看出,海洋问题是主权国家集体决策、集体表态、集体应对的事宜,应该由国家专门机关代表国家出面解决。由行使海洋环境监督管理权的机关提起海洋环境民事公益诉讼,与国际海洋形势相符。

(三)国际社会普遍存在关于公益诉讼主体的限制

国际社会关于环境公益诉讼的原告主体资格规定,均有各自的特点。英美法系国家提起公益诉讼的适格主体较为广泛,包括检察官、公民、企业、公益团体和政府组织。但是在美国,“公民

① 参见刘家沂:《论油污环境损害法律制度框架中的海洋生态公共利益诉求》,《中国软科学》2011年第5期。

② 参见梅宏:《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》(人文科学版)2020年第1期。

③ 参见梅宏:《海洋生态环境损害赔偿的新问题及其解释论》,《法学论坛》2017年第3期。

④ See Arctic Sunrise Arbitration (the Netherlands v. the Russian Federation), Award on the Merits, PCA Case No. 2014-02, 14 August 2015.

⑤ See Arctic 30 Activists Expected to Return Home after Christmas, Russian Authorities begin Process of Dropping Criminal Cases and Granting Amnesty to Greenpeace Activists Held over Oil Rig Protest, <https://www.theguardian.com/environment/2013/dec/24/arctic-30-activist-granted-amnesty-russia>, 2020-03-08.

诉讼是对政府行动的补充而非替代”,^①环境立法设立“公民诉讼”条款的目的在于保证联邦和各州的行政机关积极履行其职责并补充其资源的不足。如果环境保护执法机关已经提起诉讼或对环境违法行为“勤勉执法”,则不能提起公民诉讼,体现了环境行政治理优先与私人执法平衡的理念。其立法对于海洋环境的公民诉讼制度并无特别规定,一般情况下与其他公民诉讼同样对待。然而,美国的公民诉讼制度是规定在各单行法之中,而有些单行法并没有规定公民诉讼条款。例如,《美国海洋哺乳动物保护法》就没有设立公民环境诉讼条款。这意味着针对海洋哺乳动物的纠纷就无法适用一般的公民诉讼。再如,美国的《海洋保护、研究与保护区法案》《海底矿物资源法案》等涉海法律规定,有关主体只能针对法律规定的专门事项提起公民诉讼。^②另外,为了防止公民诉权被滥用,有关立法同时又在可诉对象、可诉行为和受理程序上设置了种种限制,如在受理程序上,设立了提起公民诉讼前必须事先通知被告的诉前通知制度,^③并受到宪法、单行法和司法惯例的多重制约。^④

大陆法系国家的公益诉讼制度也各具特色。德国、日本等国家的公益诉讼一般由检察机关、社会团体行使,但对环境公益诉讼主体均有不同程度的限制。在德国,公益团体作为提起公益诉讼的主体要满足法律规定的形式条件和实质条件。形式条件包括成立3年以上且经税务机关认证的非营利组织,组织章程的目的必须是推动自然保护和景观管理,提供其先前参与的活动及组织机构内部情况,等等。^⑤实质条件是起诉主体必须参与了先前的行政程序并表达了自己的意见,否则,无权提起诉讼。德国还有些州将环境保护团体提起诉讼的诉权范围限定为规划项目批准、自然保护区和国家公园的特许权。^⑥公民个人只能提起行政诉讼。当原告值得保护的 personal 利益被任意忽略或被认为属于基本权的权利受到严重侵害而不能忍受时,关系人即可寻求行政诉讼救济,以撤销之诉和课以义务之诉等行政诉讼实现公益诉讼。^⑦日本的公益诉讼制度与德国类似,其“民众诉讼”也是限于依照行政诉讼程序对行政机关提起,或者以纳税人身份就政府在环境保护领域有侵害个人或者公益等行为提起行政诉讼。^⑧

可以看出,其他国家关于公益诉讼主体的规定并无定式,都是根据各国自身特点而定,且为公益诉讼设置了一定的限制。我国根据国家实际情况通过立法限制海洋环境公益诉讼原告主体资格具有合理性。

(四)由国家专门机关提起海洋环境公益诉讼是职配其能

我国高度重视海洋环境污染治理,加强海洋治理能力建设。2018年,国家机构改革,组建生

① 参见巩固:《美国环境公民诉讼之起诉限制及其启示》,《法商研究》2017年第5期。

② 参见冯静茹:《美国环境法下的海洋环境公民诉讼问题研究》,《浙江海洋大学学报》(人文科学版)2019年第6期。

③ See 33 U.S. Code § 1365. Citizen Suits; Resource Conservation and Recovery Act (RCRA) 42 U.S. Code § 6972 (a)(1)(B).

④ 参见巩固:《美国环境公民诉讼之起诉限制及其启示》,《法商研究》2017年第5期;张辉:《美国公民诉讼之“私人检察总长理论”解析》,《环球法律评论》2014年第1期。

⑤ 参见陶建国:《德国环境行政公益诉讼制度及其对我国的启示》,《德国研究》2013年第2期。

⑥ 参见张兴国:《德国社会团体民事公益诉讼主体资格研究及借鉴》,《河北青年管理干部学院学报》2012年第5期。

⑦ 参见王明远:《环境侵权法律救济制度》,中国法制出版社2001年版,第110~111页。

⑧ 参见赵欣:《各国民事公益诉讼制度比较法研究》,《前沿》2010年第6期。

态环境部,把原国家海洋局的海洋生态环境保护职能并入生态环境部,^①这增强了国家海洋生态环境保护的职能,促进了国家海洋生态环境保护职能的变化。从1982年《海洋环境保护法》到2017年修正的《海洋环境保护法》,海洋环境保护职能更加系统和明确。随着习近平新时代中国特色社会主义思想的确立,国家实施了生态环境机构监测监察执法垂直管理体制和生态环境保护综合行政执法改革,^②从原有海洋生态管理监督体制的条块分割、“多龙共治”转向为“一龙为主、多龙协作”模式,^③形成了中央和地方以生态环境保护机关、海事主管机关、海洋行政主管机关、渔业行政主管机关为一体的海洋生态环境治理模式,国家海洋生态环境的治理效能得以提升。

正义最普通的含义是效率。^④海洋环境公益诉讼只是司法的一种表现形式,而对于海洋生态环境保护来说,司法仅仅是其中一环。众所周知,司法是维护社会公平正义中的最后一道防线,司法程序的启动具有“不告不理”的被动性。其较之于行政管理而言,效率相对较低。有研究表明,像中美这样海上频繁作业所带来的高风险性的国家,应当基于行政管理效率来改变其海洋监督管理举措。^⑤

海洋环境污染本身具有更强的专业性、综合性、流动性、不确定性等特点,诉讼能力要求很高。而且,海洋环境污染诉讼成本高昂,非一般环境保护社会组织所能负担。海洋行政管理机关具有海洋行政管理的明确职责和具体分工,具有海洋污染处理经验,赋予海洋行政管理机关提起海洋环境公益诉讼的原告主体资格是务实的选择。当前,我国海洋行政管理的专业化程度和海洋事故治理水平都在逐步提升。例如,上海海事局成立的海上溢油应急指挥中心在处理东海“桑吉轮”事件、烟台海事局溢油应急技术中心在处理大连与蓬莱等地的多起溢油事故中发挥了海洋行政管理至关重要的作用。这更增强了赋予海洋行政管理机关提起海洋环境公益诉讼的原告主体资格的合理性。

六、结 语

我国提起海洋环境公益诉讼的原告主体仅限于行使海洋环境监督管理权的部门,为多种原因所致,既有海洋问题本身的特殊性,也有其他国家关于公益诉讼法律规定的参考,还有当前中国国家治理能力的体现。由海洋行政管理部门提起海洋环境民事公益诉讼,既发挥了其所具有的专业知识和能力、依法调取证据职权的独特优势,又是其履行行政管理职责、行使行政执法权的合理延伸。无论是前期的行政处罚,还是后期的海洋环境修复,最终都要依赖海洋行政管理部

① 参见王勇:《关于国务院机构改革方案的说明——2018年3月13日在第十三届全国人民代表大会第一次会议上》,《人民日报》2018年3月14日。

② 参见王慧如、段孝翔:《海洋环境执法与环境公益诉讼问题研究》,《浙江海洋大学学报》(人文科学版)2019年第6期。

③ 参见崔金星:《环境管制变迁视角下的海洋环境公益诉讼功能定位与机制优化》,《浙江海洋大学学报》(人文科学版)2019年第6期。

④ 著名法律经济学专家波斯纳认为:“正义的第二种涵义——也许是最普通的涵义——是效率。”[美]理查德·A.波斯纳:《法律的经济分析》(上),蒋兆康译,林毅夫校,中国大百科全书出版社1997年版,第31页。

⑤ See Yuan Yang, Regulatory Regimes for Preventing Major Accidents in Offshore Operations: Evolution of Approaches in the United States and China, 31(2) Georgetown Environmental Law Review, 339—362(Winter 2019).

门来完成。鉴于海洋问题的复杂性、专业性、跨区域性以及国际敏感性,由环境保护社会组织和检察机关提起海洋环境公益诉讼,会增加其负担和办案成本、降低司法效率,徒增司法和执法成本。因此,由海洋行政管理部门提起海洋环境民事公益诉讼是理性选择。而在海洋行政管理部门怠于履行职责时,检察机关可通过行使国家法定监督职权发挥其在海洋环境保护方面的作用。

要解决关于海洋环境公益诉讼的原告主体资格的理论和实践争议,首先应厘清由海洋行政管理部门提起的海洋环境民事公益诉讼性质。即海洋行政管理部门提起的海洋环境民事公益诉讼具有普通诉讼(私益诉讼)与公益诉讼的双重性质。而且,普通诉讼(私益诉讼)是自始就有的,公益诉讼的性质是在演进中得以确认的。当前,我们应当维护海洋行政管理部门提起的海洋环境民事公益诉讼的合理性。其次,明确检察机关提起涉海诉讼的普通诉讼定位。检察机关提起诉讼的涉海环境资源保护案件,应列为代表国家行使法定监督职权的普通诉讼或私益诉讼,而且在有些案件与海洋环境公益诉讼没有直接关系的情况下,不宜在案件受理诉因和判决书中写入“海洋环境公益诉讼”的字样,以避免误导实务界和理论界,进而产生对《海洋环境保护法》第89条的误解乃至曲解。同时,检察机关可以支持起诉等方式协助海洋行政管理机关提起海洋环境公益诉讼。再次,环境保护社会组织目前不宜作为提起海洋环境公益诉讼的主体。鉴于海洋问题的特殊性、国家海洋行政监督管理机关的职责性、海洋生态环境污染的专业性、复杂性,以及海洋环境损害司法鉴定费用、诉讼费用的高昂等因素,很多海洋问题需要国家整体应对并由国家代表机关出面解决,环境保护社会组织目前不宜作为提起海洋环境民事公益诉讼的主体。最后,《民事诉讼法》与《环境保护法》中均有“社会公共利益”的限定,而《海洋环境保护法》没有“社会公共利益”的表述,其法律意义可能在于海洋环境具有较强的国家利益色彩,因此,应当由可以代表国家的行政机关行使其公益诉讼的权利,从而排除了由环保组织以维护“社会公共利益”行使公益诉讼的权利。

责任编辑 余耀军