

海洋生态环境损害赔偿制度研究

孙骏国

青岛大学法学院, 山东 青岛

收稿日期: 2023年7月25日; 录用日期: 2023年8月23日; 发布日期: 2023年8月31日

摘要

我国海域辽阔, 海洋生态环境复杂, 同时伴随着我国对生态环境越来越重视, 海洋作为我国生态环境的重要组成部分, 关于海洋生态环境的保护也不断提上日程。当海洋生态环境遭受破坏时, 目前我国有多重途径维护海洋生态安全, 既可以进行海事诉讼, 也可以提起环境公益诉讼, 同时可以由海洋生态环境监管部门提起海洋生态环境损害赔偿诉讼。针对海洋生态环境损害赔偿诉讼, 虽然是由行使海洋生态环境监督管理权的部门提起, 但是人民检察院在其中可以支持起诉, 并且在诉前程序中, 针对海洋生态环境监管部门对海洋生态环境损害的预判、评估与协商过程建立相应的信息共享机制, 可以起到化解纠纷的作用, 并且可以加强其与环境民事公益诉讼的衔接, 更加充分地保障海洋生态环境的修复得以有效落实。探究海洋生态环境损害赔偿制度, 首先要明确海洋生态环境损害赔偿诉讼的性质, 审视其与海洋环境民事公益诉讼的关系, 厘清其界限, 并通过相关案例, 对海洋生态环境损害赔偿制度中检察机关的相关职能进行探究。

关键词

海洋生态环境损害赔偿诉讼, 环境公益诉讼, 检察职能

Research on Compensation System for Marine Ecological Environment Damage

Junguo Sun

Law School of Qingdao University, Qingdao Shandong

Received: Jul. 25th, 2023; accepted: Aug. 23rd, 2023; published: Aug. 31st, 2023

Abstract

China has a vast sea area and a complex marine ecological environment. At the same time, with China paying more and more attention to the ecological environment, as an important part of Chi-

na's ecological environment, the protection of the marine ecological environment has been put on the agenda. When the marine ecological environment is damaged, there are multiple ways to maintain marine ecological security in China, including maritime litigation, environmental public interest litigation, and marine ecological environment damage compensation litigation by the marine ecological environment supervision department. Although the marine ecological environment damage compensation litigation is initiated by the department exercising the marine ecological environment supervision and management power, the people's procuratorate can support the prosecution. In the pre-litigation procedure, the marine ecological environment supervision department can establish a corresponding information-sharing mechanism for the prediction, assessment and negotiation process of marine ecological environment damage, which can play a role in resolving disputes. It can strengthen its connection with environmental civil public interest litigation, and more fully ensure that the restoration of marine ecological environment can be effectively implemented. To explore the marine ecological environment damage compensation system, we must first clarify the nature of marine ecological environment damage compensation litigation, examine its relationship with marine environmental civil public interest litigation, clarify its boundaries, and explore the relevant functions of the procuratorial organs in the marine ecological environment damage compensation system through relevant cases.

Keywords

Marine Ecological Environment Damage Compensation Litigation, Environmental Public Interest Litigation, Procuratorial Function

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

2022年5月发布的《最高人民法院、最高人民检察院关于办理海洋自然资源与生态环境公益诉讼案件若干问题的规定》明确了海洋环境监管部门可以向有管辖权的法院提起海洋生态环境损害赔偿诉讼,并且检察机关可以支持起诉;同时还规定了检察机关就有关部门不提起海洋生态环境损害赔偿诉讼的情况下,兜底提起环境民事公益诉讼。此规定明确了两种诉讼的先后顺序,明确海洋生态环境损害赔偿诉讼的优先地位,海洋生态环境损害赔偿诉讼以修复海洋生态环境为目标,主要功能在于“修复与填补”,其以海洋环境监管部门提出海洋生态环境损害赔偿为主要方式。检察机关提起公益诉讼助力海洋生态环境损害赔偿,可以发挥环境公益诉讼的预防性功能,亦可用于必要时对未造成国家重大损失的海洋生态环境损害案件提起环境民事公益诉讼,发挥“查漏补缺”的司法救济作用。但是在司法实践中,海洋生态环境损害的大多数案件都是由检察机关提起环境民事公益诉讼,而具有优先地位的海洋生态环境损害赔偿诉讼则较少被提起。相较于环境公益诉讼,海洋生态环境损害赔偿诉讼具有较长的诉前程序,并且在诉前程序中就可以化解纠纷,在此制度中,海洋环境监管部门具有两种职能,首先是在预判评估、协商的诉前过程中的以行政权为中心的监督管理职能,其次是在诉讼中以司法权为中心的诉讼职能。在预判评估、协商的诉前程序中,可以与检察院建立信息共享机制,形成以行政权为主导的公法救济机制;但是进入诉讼程序后,无论是提起检察院支持起诉的海洋生态环境损害赔偿诉讼,还是检察院公告期过后由检察院提起的海洋环境民事公益诉讼,都将变为以司法救济为主导的司法机制。在这种情况下,本应作为公法救济机制补充的司法机制反而成为保护海洋环境公共利益的第一顺位,架空了公法机制的同时

也消解了其对环境公共利益保护的补位作用。所以，不论是在诉前程序中还是在诉讼程序中，检察院都发挥着重要的作用，并且检察院对海洋生态环境损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼的衔接方面还发挥着重要作用。

2. 海洋生态环境损害赔偿诉讼性质争议

关于海洋生态环境损害赔偿诉讼的性质，目前理论界并未有统一的认识，但实践中多与海洋环境民事公益诉讼混淆；目前存在公益诉讼、私益诉讼、国益诉讼以及兼具公益诉讼私益诉讼性质的混合诉讼几种学说。

(一) 公益诉讼说

根据宪法规定国家对自然资源享有所有权，据此，在国家所有的自然资源受损的场合，国家可以自然资源所有权人的身份，行使自然资源损害的赔偿请求权，以维护其合法的民事权益。但是自然资源并不等同于环境，同时根据宪法规定，国家具有保护环境的义务，我国的环境既包括海洋环境也包括陆地环境，海洋环境作为我国环境整体的重要组成部分，当生态环境受到破坏时，国家当然对其具有保护义务。根据国家对自然资源损害行使赔偿请求权的原理，当海洋环境遭受破坏时，国家履行海洋环境保护义务的体现之一就是通过对海洋生态损害的索赔进行救济。这就是基于国家环境保护义务的“公益诉讼说”[1]。该种观点认为，海洋生态环境并不能成为私法上的国家所有权客体，基于海域国家所有权的索赔理论将导致赔偿难以完全覆盖海洋生态环境要素及其系统，救济仅止步于海洋自然资源经济利益而未及生态环境利益。其并基于诉讼的保护客体，即海洋生态环境的公共利益属性，认为海洋生态环境损害赔偿诉讼应是一种基于国家环境保护义务的公益诉讼。

(二) 私益诉讼说

私益诉讼理论主要建立在国家对自然资源所有权的理论基础上。国家对自然资源的所有权是指自然资源所有权属于国家，围绕这一理论有很多法律规定，例如宪法第九条规定自然资源属于国家，民法典在财产所有权方面也有类似规定。将海洋生态环境损害赔偿诉讼认定为私益诉讼的学者主要依据《海洋环境法》第八十九条的规定，认为海洋环境监督管理机关代表国家提起的诉讼是基于侵犯国家所有权而提起的私益诉讼[2]。国家只有抽象的人格，海洋环境污染损害的索赔程序必须由能够代表国家的特定主体向侵权人提出，因此海洋环境监管机构代表国家进行索赔[3]。在这种法律关系中，真正被侵权的是国家，法律规定的海洋环境监督管理机构仅代表国家提起诉讼。根据《中华人民共和国民事诉讼法》的相关规定，案件原告需要与案件有直接利害关系。海洋环境监督管理机构虽与案件无直接利害关系，但其具有代表国家的地位，其提起的诉讼属于法定诉讼性质。此外，一些学者直接认为，海洋环境监管机构作为国家的代理人，与本案有直接利害关系，因此认为海洋环境监管部门根据《海洋环境法》提起的索赔诉讼属于私益诉讼。

(三) 国益诉讼说

所谓的国益诉讼，是指行政机关为保护国家利益而就生态损失提起的诉讼[4]。根据《海环法》第89条第2款的规定，海洋环境监管部门可以就遭受破坏的海洋生态环境向侵权者索赔，并且根据22年5月两高发布的规定来看，进一步确定了由海洋环境监督管理部门提起的损害赔偿诉讼。这类诉讼由特定范围的行政机关作为赔偿权利人提起，且行政机关之所以能够提起此类赔偿诉讼，是由于他们代表国家对自然资源享有并行使所有权，因而行政机关便是在为保护国家利益而进行诉讼。

(四) 混合诉讼说

混合诉讼是指海洋生态损害赔偿诉讼兼具私益诉讼和公益诉讼两种属性，海洋环境监管部门作为所有权人的代表提起诉讼，具有私益诉讼的性质，同时对于海洋自然资源所有权的行使和维护，又是基于

国家环境保护义务,具有公益诉讼的属性。所以说此种观点认为在海洋生态环境损害赔偿制度下,以海洋环境监管部门为代表进行的诉讼在性质上并不单纯属于私益诉讼或者公益诉讼,而是一种公私交错的特殊类型的诉讼[5]。

目前理论界除了以上几种观点外,对于海洋生态环境损害赔偿诉讼的性质,还有学者认为其属于特殊的环境民事公益诉讼,将其归于环境民事公益诉讼的子类型;针对以上观点,每种观点都有其优缺点。首先关于公益诉讼,需要满足两个条件,首先是需要为了维护社会公共利益,其次需要与损害没有直接利害关系。但是根据目前法律规定,当海洋生态环境遭受破坏时,海洋环境监管部门可以代表国家去索赔,属于法定的诉讼担当。仅仅基于国家自然资源所有权理论,围绕损害海洋环境公共利益去论述,显然是不够充分的。对于私益诉讼的观点来说,把海洋生态环境损害赔偿诉讼的目的看作主要是为了保护属于国家所有的自然资源的财产权而不是为了保护海洋生态环境即海洋环境公共利益,这样即产生救济不完全的问题[6]。同样的对于国益诉讼来说,其主要在于与公益诉讼上的区分,国益诉讼在于维护国家利益,公益诉讼维护的是公共利益,如果国家利益属于公共利益的一种,区分的角度不同会产生不同的结论,所以仍然存在模糊的地方。

最后对于混合诉讼说,看似解决了理论上的争议,但是根据双重标准来判断其性质,却更加模糊了该诉讼的本质特征,并且对于解决实际问题并无进益。所以目前对于海洋生态环境损害赔偿诉讼的性质探究,要从司法实践出发,将生态环境损害赔偿诉讼的功能置于诉讼程序的整体结构之中,一方面既充分发挥现有民事诉讼的纠纷解决功能,另一方面又适当在具体规则设计上体现保护社会公共利益或者国家利益之目的[7]。要将海洋生态环境损害赔偿诉讼结合海洋环境公益诉讼来统筹考虑,协调二者的关系,更好地维护国家海洋生态环境。

3. 海洋生态环境损害赔偿诉讼与海洋环境公益诉讼的关系

首先,我们从两种诉讼的法律依据出发,二者的起诉依据存在明显不同,前者的主要依据是《海环法》第89条第2款以及《最高人民法院、最高人民检察院关于办理海洋自然资源与生态环境公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》;后者的主要依据是《民事诉讼法》第58条。《海环法》第89条第2款列举了“破坏海洋生态、海洋水产资源、海洋保护区”三种情形,并且限定为重大损失的情况,对海洋生态环境损害赔偿诉讼的适用范围进行了明确。海洋生态环境损害赔偿诉讼主要针对的是破坏海洋自然资源与生态环境的行为,并不包含人身权益和财产权益受到侵害的情形。与海洋生态环境损害赔偿诉讼相比,海洋环境公益诉讼的适用范围更为广泛,不但包含对海洋生态环境已经造成损害的情形,还包括有造成海洋生态环境重大污染可能性的情形,侧重于预防。这就说明,海洋环境公益诉讼不仅具有事后救济功能,还存在事前预防功能,二者在适用范围上具有一定的重合,但二者的侧重应有不同。

其次,从两种诉讼的诉讼请求和赔偿范围出发,根据《海洋生态损害赔偿司法解释》,海洋生态环境损害赔偿诉讼的诉讼请求有“停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状、赔礼道歉、赔偿损失”等六项。根据《环境民事公益诉讼司法解释》(2020)第18条规定,环境民事公益诉讼的诉讼请求有“停止侵害、排除妨碍、消除危险、修复生态环境、赔偿损失、赔礼道歉”等六项[8]。海洋生态环境损害赔偿诉讼中的赔偿范围包括预防措施费用、恢复费用、恢复期间损失(海洋自然资源损失、生态环境服务功能损失)、调查评估费用;海洋环境公益诉讼中的赔偿范围包括原告为停止侵害、排除妨碍、消除危险采取合理预防、处置措施而发生的费用、生态环境修复费用、生态环境受到损害至恢复原状期间服务功能损失、检验、鉴定费用,合理的律师费以及为诉讼支出的其他合理费用等。由此可知,两种诉讼在诉讼请求上就个别请求有所不同,但本质上趋同。在赔偿范围上的不同体现出二者在功能上的侧重,环境公益诉讼包括预防费用,体现出其事前预防功能,这也是其与海洋生态环境损害赔偿的不同。

最后,从两种诉讼的起诉主体出发,海洋生态环境损害赔偿诉讼的起诉主体有且只有海洋环境监管部门,而根据22年发布的《最高人民法院、最高人民检察院关于办理海洋自然资源与生态环境公益诉讼案件若干问题的规定》中规定,海洋环境民事公益诉讼的起诉主体为检察机关,其中并没有规定社会组织的起诉主体资格,这也是两种诉讼最主要的差异。并且《规定》中明确了两种诉讼的先后顺序,明确了海洋生态环境损害赔偿诉讼具有优先地位,海洋环境民事公益诉讼就有兜底补充地位。

海洋生态环境损害赔偿诉讼与海洋环境公益诉讼共同构筑起我国海洋生态安全的坚固防线。二者应当明确分工与配合,通过分工与协调构建多方参与的海洋环境司法机制,既要因势利导地推动多元主体形成合力共济的联动机制;又要秉持损害担责原则和合作原则、效率原则,厘清海洋环境司法的程序规则,明确各方的权利、义务与责任,形成制度化、常态化秩序[9]。

4. 海洋生态环境损害赔偿诉讼中检察院职能

虽然海洋生态环境损害赔偿诉讼的起诉主体是行政机关也就是海洋环境监管部门,但是检察院在整个诉讼过程甚至诉前程序都发挥着非常重要的作用[10]。海洋生态环境损害赔偿诉讼相较于其他诉讼,其有着更为漫长的诉前程序,预判、调查评估、发送索赔函、协商等等。在这些诉前程序中,海洋环境监管部门需要利用其专业设备与专业知识对海洋生态损害情况进行调查并与侵权人进行协商索赔,来达到恢复受损生态环境的目的;但在实践中,有些案件往往复杂程度高,损害调查时间跨度长,监管部门会怠于履行索赔职责,致使行政手段没有用尽就转移到司法程序中去,不免会浪费司法资源,造成海洋生态环境损害加剧。这就需要有一定的机关来督促监管部门用尽行政手段,此时就需要检察院介入。检察院本来就有督促监管部门提起诉讼的职责,如果以支持起诉制度里的“决定起诉讼”作为理论支撑,检察院完全可以提前参与到诉前程序,并且在实践中,已经有具体的案例[11]。

2021年某石化公司输送管线的低点排液管焊缝发生破裂,工业化学物质通过雨水管网流入浙江北仑海域,对部分海洋生物资源造成损害。根据北仑区检察院与宁波市生态环境局北仑分局建立的行政执法信息共享联络机制,该院第一时间派员调查[12]。北仑区检察院全程参与泄露事件海洋生物损害调查与补偿估算评审会、生态环境损害赔偿磋商等环节,为最后赔偿协的达成提供了监督和支持。

最终,涉案单位同意支付29万余元的环境损害赔偿金,除了污染物清理费外,这笔赔偿金还用于购买鱼苗,通过增殖放流的方式修复海洋生态环境。

近年来,北仑区检察院通过与其他单位建立信息共享、案件协商、联合调解的协同工作机制,初步建立起了“公益诉讼+生态修复+社会治理”三位一体的案件办理模式。检察院通过介入诉前程序,大大提高了海洋生态环境修复的效率,能够更充分的督促海洋环境监管部门进行索赔,并且建立信息共享机制后能够第一时间掌握海洋环境损害的相关信息,如果在相关部门不履职的情况下,也便于检察院能够在第一时间提起海洋环境民事公益诉讼,第一时间对海洋生态环境进行救济,以防止损害的进一步扩大。

5. 结语

海洋生态环境损害赔偿制度的建设任重道远,维护海洋生态安全,不仅需要继续完善海洋生态环境损害赔偿诉讼,重视司法救济,还需要加强公法规制,使海洋环境监管部门充分发挥其作用,行政手段用尽方能进入司法程序[13]。还需要重视多种诉讼之间的衔接,各个诉讼相互配合,形成更加完善的海洋生态环境救济体系,尤其要注重海洋生态环境损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼之间的衔接,二者形成合力方能更好地维护海洋生态环境。此外需要重视海洋生态环境损害赔偿诉讼中检察院的作用,充分发挥其监督职能,并且完善支持起诉制度,明确支持起诉起算时间;通过与其他机构建立的信息共享机

制明确公告期制度, 针对案件的复杂程度设置不同的公告期, 能够更好地衔接两种诉讼, 提高救济效率, 避免司法资源的浪费。

参考文献

- [1] 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[J]. 东方法学, 2016(5): 38-39.
- [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[J]. 浙江海洋大学学报(人文科学版), 2017, 34(4): 1-7.
- [3] 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[J]. 法学评论, 2013, 31(1): 71-77.
- [4] 吕忠梅. 环境资源司法现状的观察与思考[R]. 福州: 最高人民法院, 2018.
- [5] 宋丽容. 生态环境损害赔偿与社会组织公益诉讼之衔接[J]. 中国环境管理干部学院学报, 2018, 28(5): 6-9.
- [6] 李晞萌. 海洋生态环境损害政府索赔的诉权基础: 反思与重塑[J]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版), 2023, 25(3): 51-58.
- [7] 秦天宝, 吴良志. 海洋生态环境损害赔偿诉讼的性质刍议——结合相邻诉讼类型关系的考察[J]. 西部法学评论, 2020(2): 46-54.
- [8] 杨艳婷. 海洋生态损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼整合研究[D]: [硕士学位论文]. 南宁: 广西大学, 2023.
- [9] 梅宏. 海洋生态环境损害赔偿制度建设的方向[J]. 环境保护, 2022, 50(13): 42-45.
- [10] 方剑明, 周晓霞, 李铭扬. 海洋环境损害赔偿制度与海洋公益诉讼检察定位[N]. 检察日报, 2020-12-21(003).
- [11] 赵向华. 论海洋环境民事公益诉讼中的检察机关支持起诉[J]. 江苏海洋大学学报(人文社会科学版), 2023, 21(3): 36-43.
- [12] 蓝恒, 向凯雄, 叶脉清. 浙江宁波北仑区: 办理全市首例海洋生态环境损害赔偿案[N]. 检察日报, 2020-10-13. https://www.spp.gov.cn/spp/yzzsjdzj/202210/t20221013_588874.shtml
- [13] 王秀卫. 海洋生态环境损害赔偿制度立法进路研究——以《海洋环境保护法》修改为背景[J]. 华东政法大学学报, 2021, 24(1): 76-86.