

社会组织提起海洋环境民事公益诉讼 主体资格的解释论研究

王雪尧

宁波大学法学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2022年8月4日; 录用日期: 2022年8月15日; 发布日期: 2022年10月28日

摘要

社会组织是否有权提起海洋环境民事公益诉讼, 早已成为我国海洋环境法治领域的一大难题, 这既关系到我国《海洋环境保护法》、《环境保护法》及《民事诉讼法》之间如何协调适用, 更关乎我国岌岌可危的海洋生态环境及逐年递减的自然资源占有总量。本文以司法实践引发的法律争议为起点, 通过对《海洋环境保护法》、《环境保护法》及《民事诉讼法》中相关法律条文进行文义解释, 从环境保护法律制度的视角进行体系解释, 运用环境风险社会理论进行社会学解释, 从而论证将社会组织纳入海洋环境民事公益诉讼的正当性, 以此推动我国海洋环境民事公益诉讼制度的发展。

关键词

海洋环境民事公益诉讼, 主体资格, 文义解释, 体系解释, 社会学解释

Explanatory Study on the Qualification of Subjects of Marine Environmental Civil Public Interest Litigation Filed by Social Organizations

Xueyao Wang

Faculty of Law, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Aug. 4th, 2022; accepted: Aug. 15th, 2022; published: Oct. 28th, 2022

Abstract

Whether social organizations have the right to bring civil public interest litigation in the marine

environment has long been a major problem in China's marine environment rule of law, which is related to the coordinated application of China's Marine Environmental Protection Law, Environmental Protection Law and Civil Procedure Law, as well as to China's precarious marine ecological environment and the total amount of natural resources possession decreasing year by year. This paper takes the legal controversies arising from judicial practice as the starting point, through interpreting the relevant legal provisions of the Marine Environmental Protection Law, the Environmental Protection Law and the Civil Procedure Law, interpreting the system from the perspective of the legal system of environmental protection, and applying the social theory of environmental risk to make a sociological interpretation, so as to justify the inclusion of social organizations in the marine environmental civil public interest litigation, and thus promote the development of the marine environmental civil public interest litigation system in China.

Keywords

Marine Environmental Civil Public Interest Litigation, Subject Matter Qualification, Literary Interpretation, Systemic Interpretation, Sociological Interpretation

Copyright © 2022 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. 海洋环境民事公益诉讼主体资格的立法溯源

鉴于海洋环境受损情况愈发严峻,既有法律制度缺乏专门有效的司法救济手段,我国人大常委会于1999年修订《海洋环境保护法》时增加了第90条(现在第89条)第2款,即规定行使海洋监督管理权的部门代表国家对责任者提出损害赔偿要求。随后几年,为加强环境公共利益的保护,全国人大常委会于2012年的《民事诉讼法》中确立了环境民事公益诉讼制度,并规定起诉主体为“法律规定的有关机关”;并在2014年修订《环境保护法》时对提起环境民事公益诉讼的社会组织进行了明确规定;后因标准设定过高,最高院于2015年颁布《环境公益民事诉讼司法解释》,明确社会组织的具体类型并放宽了标准;2017年,全国人大常委会再次在《民事诉讼法》中赋予检察机关以环境民事公益诉讼的起诉资格。

而前不久,两高颁布《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》(以下简称《海洋公益诉讼若干规定》),其中第三条明确规定“人民检察院在履行职责中发现破坏海洋生态、海洋水产资源、海洋保护区的行为,可以告知行使海洋环境监督管理权的部门依据本规定第二条提起诉讼。在有关部门仍不提起诉讼的情况下,人民检察院就海洋自然资源与生态环境损害,向有管辖权的海事法院提起民事公益诉讼的,海事法院应予受理。”至此,检察院提起海洋环境民事公益诉讼的主体资格已确定无疑。

2. 海洋环境民事公益诉讼中的问题与分析

随着法律条文愈加冗杂,与实务愈渐疏离,引起的实务纠纷也就愈渐增多。例如在重庆两江志愿服务发展中心、广东省环境保护基金会与广东世纪青山镍业有限公司、阳江翌川金属科技有限公司、广东广青金属科技有限公司环境污染责任纠纷公益诉讼一案中,一审广东省茂名市中级人民法院¹与二审广东省高级人民法院²均裁定驳回原告的起诉,原因在于《海洋环境保护法》是针对海洋生态这一特殊资源的特别规定,而《环境保护法》作为环境保护的综合性法律适用所有的自然资源和环境保护领域,根

¹案号为(2016)粤09民初122号。

²案号为(2017)粤民终2635号。

据“特别法优先于一般法”的原则本案主体应适用《海洋环境保护法》。无独有偶，在自然之友环境研究所与荣成伟伯渔业有限公司、王文波、何延青破坏海洋生态责任纠纷一案中，一审青岛海事法院³、二审山东省高级人民法院⁴、再审最高人民法院⁵均裁定驳回原告的起诉，理由如上例，认定原告不适格。

有趣的是，在两高颁布《海洋公益诉讼若干规定》之前，检察院仅在《民事诉讼法》中被赋予提起环境公益诉讼的资格，然而法院却并未驳回以检察院为原告提起的海洋环境民事公益诉讼，例如在浙江省三门县人民检察院与被告杨建武、葛先足、陈雪莲海事海商纠纷公益诉讼一案⁶中，宁波海事法院依据两高《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》(以下简称《检察公益诉讼解释》)第13条的规定，认定浙江省三门县人民检察院可以向人民法院提起诉讼。类似的案例如浙江省温岭市人民检察院与郭定君海事海商纠纷公益诉讼案⁷、海南省人民检察院第二分院与符福金、符雄敏海洋生态破坏民事公益诉讼案⁸等，法院均予以受理并作出相应的判决。

为何在检察院的海洋环境公益诉讼主体资格被固定之前，法院频频驳回社会组织提起的海洋环境民事公益诉讼却坚持受理检察院提起的海洋环境民事公益诉讼？如前文所述，我国《民事诉讼法》和《环境保护法》已明确社会组织及检察院具有提起环境民事公益诉讼的资格，若说海洋环境民事公益诉讼应当适用《海洋环境保护法》，则该法中仅规定行使海洋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，而既未规定社会组织的请求权也未规定检察院的请求权。若说法院依据两高《检察公益诉讼解释》第13条“人民检察院在履行职责中发现破坏生态环境和资源保护行为的，有权提起公益诉讼”的规定而受理检察院提起的海洋环境民事公益诉讼，《最高人民法院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》第1条亦规定“法律规定的机关和有关组织对已经损害社会公共利益或者具有损害社会公共利益重大风险的污染环境、破坏生态的行为提起诉讼，符合规定的人民法院应予受理。”人民法院又为何裁定驳回社会组织提起的海洋环境民事公益诉讼？

国内针对上述争议发文探讨的学者不在少数，这些学者中支持者偏向于强调各诉讼主体的诉讼能力问题，而反对者则侧重从条文本身出发，遗憾的是反对的学者们对将社会组织 and 检察院纳入海洋环境民事公益诉讼主体范畴合理性的分析内容较少，也没有进行系统地论述，故笔者将在下文尝试从文义解释、体系解释、比较解释以及社会学解释等三个角度深入剖析将社会组织 and 检察院纳入海洋环境民事公益诉讼主体范畴的正当性。

3. 文义解释

(一) 厘清何为“环境”及“海洋环境”

首先，海洋环境民事公益诉讼属于环境民事公益诉讼。《环境保护法》第2条规定，“本法所称环境，是指影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素的总体，包括海洋等。”该条以抽象概括加列举的方式明确了“环境”包括“海洋环境”，故“环境民事公益诉讼”应当包括“海洋环境民事公益诉讼”，不论其属于一般的环境民事公益诉讼亦或是特殊的环境民事公益诉讼，因此有关于“环境民事公益诉讼”的规定应当也适用于“海洋环境民事公益诉讼”。

(二) 厘清《海洋环境保护法》中的规定

根据《海洋环境保护法》第89条第2款的规定，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，由依照本法规定行使海洋监督管理权的部门代表国家对责任者提出损害赔偿要求。

³案号为(2018)鲁72民初741号。

⁴案号为(2018)鲁民终1334号。

⁵案号为(2019)最高法民申6214号。

⁶案号为(2020)浙72民初1457号。

⁷案号为(2021)浙72民初1017号。

⁸案号为(2021)琼72民初23号。

首先，何为“依照本法规定行使海洋监督管理权的部门”？该法第5条规定国务院环境保护行政主管部门对全国海洋环境保护工作实施指导、协调和监督；国家海洋行政主管部门负责海洋环境的监督管理；国家海事行政主管部门负责所辖港区水域内非军事船舶和港区水域外非渔业、非军事船舶污染海洋环境的监督管理；国家渔业行政主管部门负责渔港水域内非军事船舶和渔港水域外渔业船舶污染海洋环境的监督管理；军队环境保护部门负责军事船舶污染海洋环境的监督管理；沿海县级以上地方人民政府根据《海洋环境保护法》及国务院的规定设立行使海洋环境监督管理权的部门并确立其职责。因此第89条第2款所描述的“依照本法规定行使海洋监督管理权的部门”即国务院环境保护行政主管部门、国家海洋行政主管部门、国家海事行政主管部门、国家渔业行政主管部门、军队环境保护部门以及沿海县级以上人民政府依法设立的行使海洋环境监督管理权的部门(海洋局、海事局及渔业水产主管部门等)[1]。

其次，何为“代表国家”？我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家，《宪法》中第9条明确规定自然资源属于国家所有，故国家可以对我国海洋中自然资源产生侵害的主体主张侵权责任，但国家是一个抽象的权利主体，无法具象化向侵权人主张责任，因此授权于上文所述的行使海洋监督管理权的部门，由其代表国家向侵权人主张损害赔偿责任。

最后，何为“提出损害赔偿要求”？根据《民法典》第179条的规定，“赔偿损失”是承担民事责任的方式之一，而在司法实践中，主张民事赔偿责任的方式有许多，例如和解、调解等，诉讼并非提出损害赔偿要求的唯一方式，因此行使海洋监督管理权的部门有权通过诉讼以外的其他方式向侵权主体主张赔偿责任。

(三) 厘清《环境保护法》与《民事诉讼法》中的规定

《环境保护法》第58条规定，对污染环境、破坏生态的行为，符合条件(依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记；专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录)的社会组织可以向人民法院提起诉讼。2012年修订的《民事诉讼法》第55条规定，“对污染环境的行为，法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼”。《民诉解释》第284条也规定“环境保护法等法律规定的机关和有关组织对污染环境等损害社会公共利益的行为，依照民事诉讼法第55条提起诉讼，符合条件的人民法院应当受理”。因此，在符合条件的情况下，社会组织有权向法院提起环境民事公益诉讼。

综上，通过文义解释，《海洋环境保护法》第89条第2款仅表明依法行使海洋监督管理权的部门有权向破坏海洋生态、海洋水产资源、海洋保护区的侵权主体通过和解、调解、诉讼等方式提出损害赔偿的要求，至于上述部门是否对海洋生态、水产资源等享有处分权、享有何种程度的处分权、如何行使处分权等问题不是本文的重点，故在此不作赘述。而《环境保护法》第58条及《民事诉讼法》第55条则表明法律规定的机关，如上文所述的依法行使海洋监督管理权的部门，以及符合条件的社会组织均为提起环境民事公益诉讼(包括海洋环境民事公益诉讼)的适格主体。

4. 体系解释

(一) 一般性规定 VS 特殊性规定

我国《立法法》第92条规定“同一机关制定的法律，特别规定与一般规定不一致的，适用特别规定”，特别规定是根据某种特殊情况和需要规定的调整某种特殊问题的法律规范，一般规定是为调整某类社会关系而制定的法律规范。特别法是一种相对性的概念，它与一般法的区分是相对的而不是绝对的。[2]从这一视角来看，《海洋环境保护法》与《环境保护法》构成特别法与一般法的关系，因为二者制定主体同一——均为全国人大常委会，且《海洋环境保护法》是针对保护特定的海洋环境，而《环境保护法》则保护广义的环境。但需注意，两部法律由于规范对象的差异形成特别法与一般法的关系并不必然意味

着两部法律中关于同一法律问题的法律规范之间也形成特别规范与一般规范的关系，只有当关于同一问题的规定相冲突时才会形成特别与一般的关系，从而适用“特别规范优于一般规范”的规定。

而根据前述文义解释的分析可知，《海洋环境保护法》第 89 条第 2 款规定的是依法行使海洋监督管理权的部门有权向侵权主体提出损害赔偿的要求，《环境保护法》与《民事诉讼法》规定的是法律规定的机关与符合条件的社会组织有权提起环境民事公益诉讼，前者规定法定主体有权通过包括诉讼在内的方式主张民事责任，后者规定法定机关和社会组织有权向法院起诉，二者有交叉部分但并不是完全重合，不形成冲突，因此不适用“特别规范优于一般规范”的规定。对此有学者提出《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民事公益诉讼的权利，并不能导出它们享有提起海洋环境民事公益诉讼的权利。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。^[3]诚然，《海洋环境保护法》没有规定检察机关与社会组织享有提起海洋环境民事公益诉讼的权利，但追溯两部法律的立法史，此问便可迎刃而解。现《海洋环境保护法》第 89 条第 2 款是立法者在 1999 年专门针对海洋资源这类特殊的国家资源制定的司法救济手段，当时我国并没有设立环境民事公益诉讼制度，因此只能通过行政部门来最大限度地保护海洋环境，制止和减少破坏海洋环境的侵权行为。而在 2012 年立法者修订《民事诉讼法》时确立了环境民事公益诉讼，这无疑是我国环境保护法律制度的一大突破，若此时仍要僵硬地适用《海洋环境保护法》，则无疑不利于更好地实现我国海洋环境保护的目标。^[4]

(二) 补充性规定 VS 排他性规定

如若必须厘清《海洋环境保护法》第 89 条第 2 款与《环境保护法》第 58 条第 1 款的关系，笔者认为将前者认定为后者的补充性规定似乎更为恰当。原因如下：首先，《环境保护法》是我国环境保护领域的基本法，其规定的基本原则和基本制度应当适用于整个环保领域，《海洋环境保护法》、《水污染防治法》和《固体废物污染防治法》等法律修改时都未专门规定公益诉讼，故在此这种情况下应毫无争议地自然适用《环境保护法》的规定。^[5]其次，《海洋环境保护法》第 89 条第 2 款规定依法行使海洋监督管理权的有权向责任者提出损害赔偿要求，然而我国《民法典》第 179 条规定，承担责任的主要方式包括停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状、赔偿损失等十一种，因此《海洋环境保护法》中仅规定有权提出赔偿损失远远不够，若是责任者赔偿了损失后仍继续进行侵权行为该如何处理？被破坏的海洋生态、海洋水产资源、海洋保护区又该如何恢复？面对我国 18000 多公里的海岸线、300 万平方公里的海域，海洋环境保护之路又该何去何从？因此，《海洋环境保护法》并未也不能排除环保组织提起海洋环境公益诉讼，其与《环境保护法》中的规定应是补充适用的关系。

5. 社会学解释

(一) 海洋环境民事公益诉讼的弊端

以“海洋环境公益诉讼”为关键词在“中国裁判文书网”进行检索，截止 2022 年 6 月 15 日，共得裁判文书 4 篇，有趣的是，这 4 篇裁判文书的起诉主体均为社会组织，虽然结果都是被驳回，但却丝毫不见检察机关及行政部门的身影；而专门以“检察院”为当事人和“海洋”“公益诉讼”为关键词检索民事案由，相关的裁判文书也仅有 13 篇，从中我们可以明确，在检察院被明确赋予海洋环境民事公益诉讼的主体资格之前，其所提起的涉海环境诉讼寥寥无几，更遑论行政部门。

然而根据《海洋环境保护法》第 89 条第 2 款的规定，“依法行使海洋监督管理权的行政部门有权代替国家向责任者提出损害赔偿请求”，故在海洋环境保护方面，上述行政部门承担了两种重要职责：其一，依法行使海洋监督管理权；其二，向责任者提出损害赔偿请求。^[6]但由于行政部门对该两种职责的不恰当履行，也引发了两种实践问题：

其一，行政部门怠于行使海洋监督管理的行政职权，转而依靠诉讼途径，此将势必导致“行政权”向“司法权”的转移，将本属于行政机关的职责推向司法机关，而司法诉讼时间长直接导致海洋污染或生态破坏的扩大化，长此以往，海洋生态问题将岌岌可危。

其二，行政部门怠于向责任者提出生态环境损害赔偿责任的要求，而该行为产生的不利影响和后果将远远大于社会组织不提起海洋环境民事公益诉讼。原因在于，前者是依法设立的国家公权力机关，其行使的是权力。既为权力，则有权必有责，用权受监督。若是依法行使海洋监督管理权的行政部门未向责任人提出损害赔偿要求，则势必会造成“躺在权力上睡觉”的现象，这不仅不利于我国的海洋环境保护，更是阻碍了我国的法治建设进程。^[7]

(二) 环境风险需要事先预防

德国学者贝克指出现代社会是一个“风险社会”。^[8]在高度发达的现代化工业国家，人的自身行为由其是自制技术行为给整个社会乃至全球带来了巨大的“威胁”——环境风险就是其最突出的部分。环境风险意味着不确定性，是一种可能的潜在的危險，通俗地讲是带有科学不确定性的、潜在的环境问题。^[8]然而人在自然中生存，环境风险是人们不能回避也无法回避的问题。立足于当代风险社会的背景之下，我们无法消除也不可能消除所有的风险，我们要考虑的应是如何降低风险发生的概率以及风险来临时我们该如何适应风险。而要降低风险发生的概率，最可取的方式则是将对环境风险的事后管控转为事先预防，未雨绸缪。

之所以强调事先预防，而不是事后救济，主要有三个方面的因素：其一，经济因素。由于“环境风险”的发生与否是不确定的，且发生后产生的影响也具有极大的不确定性，因此如果等待风险发生以后再采取相应的措施，其付出的代价将会是不可估量的，也将产生无法挽回的后果。其二，政治因素。“环境风险”是可以被公众感知的，若司法仍坚持事后救济而不进行事前预防，则无疑会给公众带来巨大的心理压力，加大政治风险，降低司法在法治建设中的作用。^[9]其三，环境因素。面对当代社会越来越多的与环境有关的风险，仅着眼于环境污染、生态破坏等确定性损害之上，而忽略风险防范将会导致更多的风险产生，导致恶性循环。^[10]

(三) 赋予社会组织诉讼主体资格以预防环境风险

我国在环境保护和风险规制方面，长期以来都是采用强制措施，利用政府的政策管理和法律法规来进行约束，这种强权性的命令管制方式在进行环境调整和控制时，确实有一定的成效，也取得了一定的成绩。但这种方法过于被动，一般都是在环境出现危及时的应对，并不能有效地消除风险隐患，也没有真正起到规制的作用。而当命令管制模式的弊端逐渐显现，不能有效地规制环境风险时，其所带来的一系列风险问题，将使立法者和监管者重新审视和进一步增强对于环境风险的认知。因此不论是立法工作者、生态环境主管部门工作人员、司法工作者还是专家都需要针对自身行动的能力(立法、执法、司法)进行反思和监督。^[11]

目前，我国法律对提起环境公益诉讼的社会组织的要求为依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记及专门从事环境保护公益活动连续5年以上且无违法记录，即社会组织要提起环境民事公益诉讼是需要严格符合法律规定的条件的，并非任意一家社会组织可以随意提起。而当前海洋环境民事公益诉讼仅规定依法行使海洋监督管理权的部门和检察机关是不恰当的，前者起诉引发的问题前文已详细分析，不再赘述；而后者检察机关虽然是具有公权力的司法部门，但其承担的责任太过冗杂，为避免“为了绩效而起诉，为了起诉而起诉”的风险发生，需要有一个主体为其分担一定的负担，社会组织无疑是最适合的主体。被严格限制的社会组织一方面由于提起陆上环境公益诉讼而具备一定的诉讼能力，另一方面其自身具备较强的经济能力，由其承担一定的海洋环境民事公益诉讼起诉责任，既可避免检察机关“怠于起诉”和“滥诉”的现象，也可较好地降低环境风险的发生。

6. 结语

当今社会,海洋环境问题是不可忽视的重要问题。在海洋环境保护制度中,公益诉讼制度是必不可少的制度,发挥着保护海洋生态环境,连接各类主体形成合力共同保护海洋环境的重要作用,如何依法、合理确定其适格原告关系着整个制度的正常有序运行。本文通过文义解释、体系解释以及社会学解释等方式系统地论证了提起海洋环境民事公益诉讼的主体应包括依法行使监督管理权的行政机关、检察机关及符合条件的社会组织。

当前,因海洋环境民事公益诉讼制度规定的不恰当,导致不断引起实践纠纷,造成海洋环境保护乏力。《海洋环境保护法》即将修订,笔者认为若要对第89条进行修订,则首先应遵循环境公益诉讼的基本法理,结合海洋环境民事公益诉讼的特点和我国的实际情况构建逻辑自洽的制度体系,根据不同适格原告的特点来强化与保障其开展海洋环境公益诉讼的能力与效果。至于社会组织、检察机关以及行政部门三者之间起诉的顺位如何,因笔墨有限,且有多名学者已就此问题发文探讨,故不在此进行探讨。

参考文献

- [1] 王亚新,陈杭平,刘君博.中国民事诉讼法重点讲义[M].北京:高等教育出版社,2017:156.
- [2] 全国人大常委会法制工作委员会国家法室.中华人民共和国立法法解读[M].北京:中国法制出版社,2015:324.
- [3] 杨华.海洋环境公益诉讼原告主体论[J].法商研究,2021,38(3):120-133.
<https://doi.org/10.16390/j.cnki.issn1672-0393.2021.03.010>
- [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[J].华南师范大学学报(社会科学版),2018(2):162-169.
- [5] 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》[EB/OL].财新网.
<https://china.caixin.com/2017-07-31/101124496.html>,2017-07-31.
- [6] 解永照,余晓龙.海洋环境公益诉讼的制度定位及体系完善[J].中国人口·资源与环境,2022,32(1):168-176.
- [7] 梅宏.海洋环境司法保护的多元主体及其联动机制[J].浙江海洋大学学报(人文科学版),2020,37(1):1-8.
- [8] [德]乌尔里希·贝克.风险社会[M].何博闻,译.南京:译林出版社,2004:2.
- [9] 陈海嵩.环境风险的司法治理:内在机理与规范进路[J].南京师大学报(社会科学版),2022(2):14-24.
- [10] 张旭东.环境民事公益诉讼特别程序研究[M].北京:法律出版社,2018:62.
- [11] 董正爱.环境风险规制的法律限度与秩序重构[M].北京:中国社会科学出版社,2021:22.