

# 海洋环境污染若干法律问题研究

## ——以海南省海口市人民检察院诉海南A公司等三被告非法向海洋倾倒建筑垃圾民事公益诉讼等案为例

杨颖

贵州民族大学法学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2023年9月28日; 录用日期: 2023年10月13日; 发布日期: 2024年1月8日

### 摘要

海洋的广阔面积和陆上河流湖泊接壤使得海洋生态环境质量受污面广, 对于海洋污染防治需要多部门联动, 无论是陆源污染还是船舶排污, 污染责任人需承担民事责任。在海洋环境公益诉讼中, 海洋环境监督管理部门可提起诉讼, 社会组织不具有适格原告资格, 海洋环境公益诉讼的专业性会将社会组织拒之门外, 一定程度上窄化了对海洋污染行为的监督, 某种程度上来说不利于海洋污染防治工作更好开展, 而盲目扩大适格原告范围也会衍生出诸多问题。海事赔偿责任限制在一定程度上减轻了责任人的赔偿负担, 我国现行相关制度也在发挥其重大作用。

### 关键词

海洋环境, 公益诉讼, 海事赔偿责任限制

# Research on Some Legal Issues of Marine Environmental Pollution

## —Taking Haikou City People's Procuratorate of Hainan Province v. Hainan Company A and Other Three Defendants in the Civil Public Interest Litigation Case of Illegally Dumping Construction Waste into the Sea as an Example

Ying Yang

Law School of Guizhou Minzu University, Guiyang Guizhou

Received: Sep. 28<sup>th</sup>, 2023; accepted: Oct. 13<sup>th</sup>, 2023; published: Jan. 8<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

The vast area of the ocean and the interlocked with rivers and lakes on land make the Marine ecological environment quality suffer from a wide range of pollution. For Marine pollution prevention and control, multi-sectoral linkage is needed. Whether it is land-based pollution or ship discharge, the pollution responsible person needs to bear civil liability. In Marine environmental public interest litigation, Marine environmental supervision and management departments can bring lawsuits, social organizations are not qualified as plaintiffs, and the professionalism of Marine environmental public interest litigation will exclude social organizations, narrow the supervision of Marine pollution behavior to a certain extent, and to some extent, it is not conducive to the better development of Marine pollution prevention and control work. And blindly expanding the scope of qualified plaintiffs will also give rise to many problems. The Limitation of liability for maritime claims reduces the burden of compensation of the responsible person to a certain extent, and the relevant system in our country is also playing an important role.

## Keywords

Marine Environment, Public Interest Litigation, Limitation of Liability for Maritime Claims

Copyright © 2024 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

### 1.1. 我国海洋环境现状

当今世界三大公害之一的环境污染问题无时无刻不在阻碍着社会的前进步伐，人类社会为了生存，谋求发展，大肆开采和破坏环境。环境问题不仅是国家的[1]，也是每个公民个人的，近年来环境损害赔偿司法制度更侧重于对公共利益的保护，海域属于国家所有，对于海洋环境的损害除了受害人可对责任人提起民事损害赔偿诉讼外[2]，由相关部门代表国家、社会共利益提起海洋环境公益诉讼，形成维护海洋公益合力。“建设海洋强国”，陆海统筹跨区域协作，本着有污染必有治理，有损害必有赔偿的原则，对海洋环境的损害污染通过违法行为人排除危害、承担赔偿责任的方式由国家有关部门修复海域环境，恢复海洋环境生物多样性。生态环境与自然资源构成海洋这个整体，违法行为人通过排放污水或固体废物、油污泄露等行为造成海洋环境污染、海洋生态受损的情形，需要承担刑事、民事和行政责任，广义上，海洋污染包括一系列与海洋相关的生态、资源，甚至汇入海洋的河流、湖泊等都与海洋污染息息相关。

海洋不仅是天然的国土保护屏障，具有重要战略位置，海洋还有丰富的资源，为人类提供大量海生食物，蕴藏丰富的矿产资源和能源，海岸线上的美景可以愉悦人类心情。生态环境部发文显示，2021年我国海洋生态环境状况趋好，可以看出我国近年来对海洋的治理成效显著，但是人为的海洋环境破坏问题仍然严峻，入海河流水质状况总体为轻度污染。

内陆与海洋连接的河流、湖泊或近海地带的滩涂等都是一体化的生态循环，内陆河流受到污染，废水排向海洋直接影响海水水质，破坏海洋生物多样性，受污染的海水蒸发后变成雨水降到内陆，内陆环

境仍会受到影响,所以海洋生态环境的治理不可片面、不可只将目光局限于海洋本身,需要海陆协同、河海联动[3]。

## 1.2. 我国海事司法建设

海事司法是我国司法建设的重要组成部分,筑牢海事司法屏障是我国发展海洋、强大海洋的战略目标,近年来国家有关部门多次联合行动,对海洋环境保护和海洋生态损害赔偿司法体系进行建设和支持。截至目前,我国共有 11 家海事法院,由于海洋与域外接壤面积广,所以涉外诉讼占比大,存在送达难、域外法查明难等问题,我国不断加强国内与域外的交流、发布相关司法解释和典型案例、搭建海事案件审理平台,互联网的发展使得域外当事人网上参与诉讼取得显著成效[4]。2019 年最高检的“守护海洋”检察公益诉讼专项监督活动共提起公益诉讼 152 件。最早的海事法院于 1984 年设立在上海、天津、广州等 10 个港口城市,由于“一带一路”之契机,海事法院建设更显重要,需全面提升我国海事司法国际地位<sup>1</sup>。《长江保护法》施行以来,针对长江的保护和治理问题,海洋环境深受其益,起到良好的互动作用。2022 年 3 月还出现“两长”同时出庭<sup>2</sup>(上海海事法院院长和上海市检三分院检察长)参与环境公益诉讼。

由于海洋环境污染及资源损害排查线索和调查取证难、海洋生态损害鉴定极具专业性等客观情况的存在,所以海事司法机关在办理海洋环境污染案件时需要群众参与提供线索、举报污染问题,并邀请专家参与,多方面综合办案。

## 2. 案情简介及相关问题的提出

### 2.1. 案情简介

#### 2.1.1. 海南省海口市人民检察院诉海南 A 公司等三被告非法向海洋倾倒建筑垃圾民事公益诉讼案

海口 B 公司于 2018 年中标海口市某项目<sup>3</sup>,海南 A 公司系其分包公司,负责土方石外运。但 A 公司在无海洋倾废许可的情况下,擅自在某海域倾倒工程废渣。此情况被周围群众多次举报,海口市人民检察院在调查行动中截获倾倒工程固废的船只。2019 年 1 月,在海口市检的建议下,海口市自然资源和规划局对 A 公司和陈某处以十万元罚款,同年 8 月,在接到海口市检的检察建议后,该局回函称因处于机构改革中,无提起诉讼之条件<sup>4</sup>,最后由海口市检提诉。

2019 年 11 月,本案管辖法院海口海事法院履行诉前程序,公告期届满仍无相关部门提起诉讼。海口市检作为原告要求被告 A 公司、B 公司、陈某赔偿生态环境损害费用、赔礼道歉等。经查明,被告确有非法倾废之实,海口海事法院支持全部诉求。二审法院海南省高院驳回上诉人(原审被告)的诉求,维持原判。

#### 2.1.2. 莆田市秀屿区海洋与渔业局与加斯佩罗船贸有限公司海洋自然资源与生态环境损害赔偿纠纷案

2018 年希腊加斯佩罗船贸有限公司所有的“正利洛杉矶”轮在我国福州市海域触礁搁浅<sup>5</sup>,导致船只燃油泄露,污染了生态环境。莆田市秀屿区海洋与渔业局作为原告,向厦门海事法院提起海洋自然资源与生态环境损害赔偿诉讼,加斯佩罗公司在厦门海事法院设立海事赔偿责任限制基金。

在厦门海事法院的组织下,邀请了生态环境技术专家参与本案,三方达成调解协议,被告以其设立的基金对受损渔民进行赔偿,对受损海域进行生态修复。

<sup>1</sup>引自: <http://gongbao.court.gov.cn/Details/31823e36c659fae4510ea19a0a5a87.html>。

<sup>2</sup>引自: <https://shhsfy.gov.cn/hsfytwx/hsfytwx/xwzx1340/hfzx1441/2022/03/01/09b080ba7e1e1131017f44e686ea3b81.html?tm=1647230821157>。

<sup>3</sup>案例来源:海口海事法院(2019)琼 72 民初 227 号(本案为最高检发布第二十九批指导性案例之一)。

<sup>4</sup>称其正处于机构改革中,缺乏法律专业人才和诉讼经验。

<sup>5</sup>案例来源:厦门海事法院(2019)闽 72 民初 969 号(本案为最高人民法院发布十起 2020 年全国海事审判典型案例之一)。

## 2.2. 相关问题的提出

### 2.2.1. 海洋环境公益诉讼的适格主体

相关行政机关是首位适格主体<sup>[5]</sup>。《环境保护法》第五十八条规定,对污染环境、破坏生态,损害社会公共利益的行为,符合一定条件的社会组织可以提起诉讼<sup>6</sup>。无论是在海洋环境公益诉讼还是在更大范围的环境公益诉讼中,原告资格均由法律赋予,《海洋环境保护法》第九十条规定了对于破坏海洋环境及生态造成损失的,由行使海洋环境监督管理权的部门代表国家对责任者提出损害赔偿要求。2015年修订的《环境保护法》赋予符合条件的社会组织原告资格,但未提及海洋环境公益诉讼。如2015年大连环保志愿者协会诉中石油漏油污染海洋一案<sup>7</sup>中,被告大连中石油公司石油管道爆发生泄漏,造成附近海域严重污染,自然资源遭受严重损失。由于原告主体不适格,志愿者环保协会不属于海洋环境监督管理部门,故法院裁定不予受理。类似情形屡见不鲜,甚至还存在社会组织诉讼污染对象为河流、湖泊时得到赋予受理,涉及海洋时便被驳回的现象。

检察机关是当然适格主体。在环境公益诉讼中,经过诉前程序仍无适格部门或组织起诉的,才由检察机关提起诉讼<sup>[6]</sup>。在民事诉讼法中检察机关具有公益诉讼原告资格,且无其他部门法对此否定,在相关法律法规和司法解释对此明确之前,检察机关的原告资格无可反驳,检察机关提起海洋环境公益诉讼既可以解决海洋污染和遭受破坏的问题,还可以起到预防作用,具有协同、兜底的作用。相关司法解释对于提起和办理海洋环境公益诉讼案件作出明确指引,也细化和明确了赔偿纠纷的具体操作程序。

### 2.2.2. 海事赔偿责任限制的性质

出于鼓励海上贸易的目的,对在运营中发生事故的船舶针对一次海事事故所引起的各种索赔综请设立海事赔偿责任限制,即依据海事法律的允许用责任限制去对抗债权人的债权,我国《海商法》第十一章专章规定。责任限制制度之主体具有专门性,只有船舶所有人、承租人、经营人、救助人和责任保险人可适用,船舶营运不当所致的赔偿责任有限,据此设立的海事赔偿责任限制基金可以使责任承担规范化,对于在该次事故中产生的人身和财产损害,在确定确有损害的前提下,均可使用该基金进行赔付,赔付数额以该基金为限,如此便避免了其他受害人对赔偿责任人的其他财产行使权利<sup>[7]</sup>。

虽然在实践中,有很多关于设立基金案件的管辖、使用确权诉讼的条件、限制性债权的限定范围等程序自身存在的缺陷和不足,但本文重点是将该程序作为当海洋环境受到污染时的一个重要司法救济手段,故此着重论述此制度存在的优缺点及不足之处,不讨论制度程序本身。

## 3. 法理分析

### 3.1. 海洋环境公益诉讼的主体资格分析

在海洋环境公益诉讼中,海洋环境监督管理部门系第一顺位适格原告,检察机关作为国家公诉机关亦对维护国家权益承担重要职责,可以提起诉讼并监督相关部门。

#### 3.1.1. 限制适格原告的合理性分析

首先是基于海洋的战略地位,由于海水的流动性强,海洋面积大,经过季风和洋流的作用后很容易污染扩散,不仅影响我国海域,还会随着季风和洋流的运动将污染物带到其他国家的海域,海洋环境监管部门因其专业性和就近原则,具有处理事故的天赋优势,不能及时遏制污染不仅损害我国自身海洋

<sup>6</sup>《环境保护法》第五十八条“对污染环境、破坏生态,损害社会公共利益的行为,符合下列条件的社会组织可以向人民法院提起诉讼:(一)依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记;(二)专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录。符合前款规定的社会组织向人民法院提起诉讼,人民法院应当依法受理。”

<sup>7</sup>大连7·16事故案:本案是《环境保护法》于2015年7月1日生效后我国北方第一起环境公益诉讼案件,属于海洋环境损害,该案对我国海洋环境保护具有重要的代表性与示范性。



资源和海洋环境,还容易引发国际摩擦和纠纷。其次是海洋污染的鉴定问题,需要极其专业的技术支持,海洋环境监督管理部门在事故应急处理中接触的是最全面、最详细的状况,相比之下社会组织水平不一,介入事故时间晚,取证难度大,可能无法达到证明标准。最后是海洋环境监督管理部门承担着清理海洋污染物、恢复生态环境的职责,其专业性由国家背书,在发生海洋环境污染后可以迅速排污和恢复生态,遵循“行政前置、司法殿后”的顺位式救济模式[8],监管部门提起诉讼可以节约资源,减少成本。赋予原告资格不可盲目为之,更多主体涌入会使案件质量参差不齐,难以规范。

### 3.1.2. 限制适格原告的不合理性分析

除了本文所列举的案件外,还存在许多相关部门以自己不具备专业能力或人手不足的理由推脱、拒绝提起诉讼的情况,请求检察机关提起诉讼。当然以上对社会组织能力的质疑并非一锤定音,事实上很多社会环保组织专业能力甚至比政府部门更强,故立法应该在一定程度上赋予达到专业标准的社会组织原告资格,以此来更大范围的监督更多破坏海洋环境的行为[9]。

## 3.2. 海事赔偿责任限制之制度分析

### 3.2.1. 责任限制条件及限制主体

为了避免一次无意的事故造成船舶所有人破产,所以限制海事赔偿责任将无限责任限缩到有限的赔偿责任中来,对于因海洋事故而产生的赔偿责任采用总的责任限额,故意或明知可能造成损害而轻率地作为或者不作为造成的油污损害将不能主张限制赔偿责任。海事赔偿责任限制制度适用主体最初是船舶所有人,但是由于海洋航行的专业性和时间跨度大,通常船东会雇佣大量船员为其运输货物,且发生事故之后会有相关部门人员和人员进行救助,所以法律才将范围扩大至救助入、救助人和责任保险人。

### 3.2.2. 海事赔偿责任限制基金

国际立法以及 CMI《责任限制程序规则指南》均规定基金的设立程序应方便快捷,实践中,海事赔偿责任限制基金程序繁琐,虽然相关法律法规并未强制要求责任人必须设置赔偿基金,但是立法目的主要是避免责任人的财产被扣押或重复扣押,所以繁琐的设置会使得责任人因麻烦放弃使用该程序,而导致程序形同虚设[10]。

## 4. 研究启示

### 4.1. 慎重扩大海洋环境公益诉讼适格主体范围

由于社会环保组织的经费不足,难以支撑因提起诉讼带来的消耗,现行公益诉讼激励制度不够,环保组织可能难以承受。但是环保组织仍具有监督的资格,可以对一切污染海洋环境的行为进行监督并提出意见和建议。海洋管理和研究以专业知识为基础,因此国家可以和环保组织合作,联合研发、培养具有专业性的人才及项目,创建完善的海洋管理体系。

在海洋管理部门的原告资格中有多个部门职能重叠的现象[11],存在层级冲突,需要考虑各个部门之间的专业性、地域性,综合考量加以确定最适格的原告。盲目扩张海洋环境公益诉讼原告资格虽然可以更好监督破坏海洋环境的行为,但也在一定程度上使各个部门“踢皮球”,检察机关兜底起诉之成效仍不如最了解海洋的部门。所以在赋予其他组织原告资格之时定要慎重,要有精细化和长远性的发展眼光,力求在现有法律框架内探求合理的实现路径。

### 4.2. 完善海事赔偿责任限制制度

因海难所产生的代价巨大,限制赔偿责任在很大程度上保护了船舶所有人,使其不至于因为一次海

上事故就破产,所以需要海事赔偿责任制度和海事赔偿则基金程序进行改进和完善<sup>[12]</sup>,但这并不意味着相关程序需要变得冗杂,事无巨细的程序不一定是可执行的。限制赔偿责任还可使海上保险人对可能发生的事故作测算,通过相关算法预估责任限度,海上保险业务也利于航运平稳发展。海事赔偿责任限制制度设计复杂,步骤多,审限短,导致效率低下,且涉他性<sup>8</sup>将影响范围扩大。原油泄漏有专门的限制基金种类,在经济发展、海上贸易蓬勃的市场上,或许可以增设一些专门的基金种类。

## 参考文献

- [1] 王淑梅,汪洋,李兵.《中海发展股份有限公司货轮公司申请设立海事赔偿责任限制基金案》的理解与参照[J].人民司法,2014(6):78-82.
- [2] 别涛,季林云.生态环境损害赔偿制度化的新阶段——《生态环境损害赔偿管理规定》解读[J].环境保护,2022,50(9):11-13.
- [3] 刘乔发,杨钊.海事赔偿责任限制基金程序与破产程序冲突及解决路径[J].法律适用,2018(21):21-25.
- [4] 陈幸欢.生态环境损害赔偿司法认定的规则厘定与规范进路——以第24批环境审判指导性案例为样本[J].法学评论,2021,39(1):153-164.
- [5] 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.
- [6] 吴一冉.生态环境损害赔偿诉讼举证责任相关问题探析[J].法律适用,2020(7):11-19.
- [7] 赵珂,石磊.《阿斯特克有限公司申请设立海事赔偿责任限制基金案》的理解与参照——海事赔偿责任限制基金中事故原则判断之阐明[J].人民司法,2021(32):25-27.
- [8] 韩英夫.生态环境损害赔偿制度的规范协同模式[J].中国政法大学学报,2022(4):29-41.
- [9] 王凯悦.国内沿海船舶与国际航线船舶的碰撞责任限额——南京四通船务有限责任公司申请设立海事赔偿责任限制基金案[J].航海,2022(2):15-17.
- [10] 程玉.我国生态环境损害赔偿制度的理论基础和制度完善[J].中国政法大学学报,2022(1):75-90.
- [11] 宋瑞秋,耿利君.海事赔偿责任限制基金设立程序的检视与完善[J].中国海商法研究,2018,29(4):28-35.
- [12] 李梦琦, Kathinka Furst.挪威海洋环境保护政策及其启示[J].浙江海洋大学学报(人文科学版),2020,37(6):56-60.

<sup>8</sup> 引自: <https://ishare.ifeng.com/c/s/7lklqMqWahl>。