

海洋环境民事公益诉讼中环保组织 原告主体资格探析

秘明杰¹,王梦晓²

(1.山东科技大学 文法学院,山东 青岛 266590; 2.山东省济南市中级人民法院 研究室,山东 济南 250001)

摘要:在我国司法实践中,对于环保组织提起海洋环境民事公益诉讼的原告主体资格,各级各地人民法院基本持否定态度。究其原因,主要是法院对《环境保护法》《海洋环境保护法》《民事诉讼法》三部法律有关条款的解读适用所致。确定环保组织能否获得海洋环境民事公益诉讼原告主体资格,需要对海洋环境利益属性、海洋环境公共利益判定标准、环境民事公益诉讼制度原理、法律条文司法解释等,进行综合分析,以厘清环保组织与海洋环境监督管理部门在海洋环境民事公益诉讼中的诉讼角色、诉权依据与起诉顺位问题。

关键词:环保组织;海洋环境诉讼;民事公益诉讼;原告主体资格

中图分类号:D922.6

文献标识码:A

文章编号:1008-7699(2023)01-0045-09

一、我国环保组织提起海洋环境民事公益诉讼的司法现状

近年来的司法实践中,环保组织针对海洋环境损害行为提起的民事公益诉讼案件,多被法院驳回或不予受理。就其内容来看,涉及到“海洋环境”“环保组织”“公益诉讼”等关键概念;就其生效文书审级来看,既有一审或者二审结案生效的,也有经再审程序改判生效的;就其审理机构来看,既有普通法院审理的,也有专门海事法院审理的(如表 1 所示)。就环保组织的海洋环境民事公益诉讼原告主体资格而言,上述案例具有典型的法律实务探索价值和理论研究意义。

就上述司法案例来看,对于环保组织提起的海洋环境民事公益诉讼,各级各地人民法院对其原告主体资格多持否定态度,但也有个别法院对此持认可态度。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等环境污染责任纠纷案中,广东省高级人民法院二审裁判认可原告环保组织对涉案环境污染的诉权,裁定撤销原判,指令一审法院重审。虽然环保组织的原告主体资格是基于陆地生态环境而取得的,但不能依此推断其享有海洋环境民事公益诉讼的原告资格。2015 年 7 月,中国生物多样性保护与绿色发展基金会作为原告,将康菲石油中国有限公司和中国海洋石油总公司诉至青岛海事法院,并获得立案,诉由是被告溢油事故导致海洋环境受损。此案作为环保组织以原告身份针对海洋环境损害而提起的民事公益诉讼,具有着里程碑式的意义。然而,至今难以找到与之相关的判决文书或和解协议,所以不能以之作为支持环保组织提起海洋环境民事公益诉讼原告主体资格的实际依据。

分析有关典型案件的法院裁判文书可知,人民法院否定环保组织海洋环境民事公益诉讼原告主体资格的主要裁判理由为:《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》)第八十九条第

收稿日期:2022-11-10

基金项目:2022 年度最高人民检察院检察应用理论研究课题“生态环境检察公益诉讼与生态环境损害赔偿诉讼衔接研究”;2022 年度苏州市社会科学基金项目(应用对策类)项目(Y2022LX185)

作者简介:秘明杰(1979—),男,河北衡水人,山东科技大学文法学院副教授、硕士生导师,法学博士。

表1 我国环保组织提起海洋环境民事公益诉讼典型案例审理裁判情况表

案件名称	审级	时间	审理机关	法院裁判结论
中华环保联合会与中国石油天然气股份有限公司等环境污染责任纠纷	一审	2014年	北京市第二中级人民法院	裁定不予受理
	二审	2014年	北京市高级人民法院	裁定驳回中华环保联合会的上诉,维持原裁定
大连市环保志愿者协会与中国石油天然气股份有限公司环境污染责任纠纷	一审	2015年	大连海事法院	裁定不予受理
	一审	2017年	广东省茂名市中级人民法院	裁定驳回起诉
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等环境污染责任纠纷	二审	2019年	广东省高级人民法院	裁定撤销广东省茂名市中级人民法院(2016)粤09民初122号民事裁定,指令重审
	重审	2019年	广东省茂名市中级人民法院	判决被告停止非法倾倒、堆填工业固体废物;被告在判决发生法律效力之日起一年(或者虽超过一年但属于合理时间)内清除非法倾倒的工业固体废物,消除危险,将生态环境恢复到损害发生之前的状态和功能。
北京市朝阳区自然之友环境研究所与荣成伟伯渔业有限公司环境污染责任纠纷	一审	2018年	青岛海事法院	裁定驳回起诉
	二审	2018年	山东省高级人民法院	裁定驳回北京市朝阳区自然之友环境研究所的上诉,维持原裁定
	再审	2019年	最高人民法院	裁定驳回北京市朝阳区自然之友环境研究所的再审申请
中国生物多样性保护与绿色发展基金会诉福建省平潭县流水镇人民政府、福建省平潭县龙翔房地产有限公司生态破坏环境公益诉讼	一审	2018年	厦门海事法院	裁定不予受理
	二审	2018年	福建省高级人民法院	裁定驳回上诉,维持一审裁定
	再审	2020年	最高人民法院	裁定由最高人民法院提审
	再审	2020年	最高人民法院	裁定撤销福建省高级人民法院(2018)闽民终385号民事裁定和厦门海事法院(2018)闽72民初152号民事裁定;案件由厦门海事法院立案受理
	一审	2021年	厦门海事法院	裁定移送福州市中级人民法院
	一审	2022年	福州市中级人民法院	正在审理
北京市朝阳区绿家园环境科学研究中心与大连船舶重工集团有限公司环境污染责任纠纷	一审	2021年	大连海事法院	裁定驳回

第二款^①专门授权国家海洋环境监管机关代表国家提出损害赔偿请求,责任者为破坏海洋生态环境并给国家造成重大损失者,同时排除了环保组织提起该类诉讼请求的资格;《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环境保护法》)第五十八条^②属于环境损害民事诉讼的一般规定,而《海洋环境保护法》第八十九条第二款属于环境损害民事诉讼的特别规定;依照《中华人民共和国立法法》第九十二条规定应优先适用特别规定,即应当由海洋环境监管机关作为原告依法提起诉讼;根据《最高人民法院关于全面加强环境资源

^① 《海洋环境保护法》第八十九条第二款: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环境监督管理权的部门代表国家对责任者提出损害赔偿请求。

^② 《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。

审判工作,为推进生态文明建设提供有力司法保障的意见》(法发[2014]11号)第十一条规定^①,海洋环境民事公益诉讼的适格原告只能是海洋环境监管机关,而非符合条件的社会组织;《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》第三条^②明确规定了海洋环境监管机关的诉讼权利,即依其职能分工提起海洋自然资源与生态环境损害赔偿诉讼的权利,在此基础上,基金会、慈善组织等社会组织不具备原告主体资格。而在中华环保联合会与中国石油天然气股份有限公司等环境污染责任纠纷二审民事判决书中,北京市高级人民法院认为主张环保组织具有原告主体资格是缺乏法律依据的。

二、我国海洋环境民事公益诉讼原告资格规定的冲突及其剖解

在海洋环境保护领域,司法实践对环保组织环境民事公益诉权的否定,不仅体现了环境公益代表主体资格理论之间存在冲突与矛盾,同时也与《环境保护法》和《民事诉讼法》的具体规定相悖。

首先,海洋环境民事诉权由行政机关予以垄断,混淆了国家利益与社会公共利益之间的关系。依据《海洋环境保护法》规定,海洋环境监管机关依法起诉的前提是责任者的侵权行为“给国家造成重大损失”;而依据《民事诉讼法》《环境保护法》及相关司法解释,基于环境利益的社会公共性,符合条件的社会组织有权代表社会公众提起环境民事公益诉讼,两者提起诉讼的权利来源并不同。海洋环境监管机关代表的是国家,借助的是诉讼程序或者行政手段,维护的是国家利益;环保组织代表的是社会公众,借助的是诉讼救济程序,维护的是社会公共利益,二者之间有着实质性差异。由上可知,环保组织的原告主体资格是依据《民事诉讼法》公益诉讼条款获得的,而海洋环境监管机关的原告主体资格是依据《海洋环境保护法》有关条款获得的,二者都有相应的法律依据和正当理由。

其次,对于检察机关提起的海洋环境民事公益诉讼,法院受理立案,此等司法实践说明了《海洋环境保护法》第八十九条第二款中海洋环境监管机关的原告主体资格并非排他性规定。在(2017)粤72民初431号、(2019)浙0305民初911号两起环境污染责任纠纷公益诉讼案件中,广州海事法院与浙江省温州市洞头区人民法院分别认可了广东省广州市人民检察院、浙江省温州市洞头区人民法院的海洋环境民事公益诉讼原告主体资格。根据我国《民事诉讼法》第五十八条规定^③,人民检察院和符合法定条件的有关组织均享有公益诉权,但存在起诉顺位差异。当检察机关依法履行诉前公告程序后,法律规定的机关和有关组织未提出异议时,检察机关则与海洋环境监管机关一样取得公益诉权。所以法院若以《海洋环境保护法》优先适用为由否定环保组织的海洋环境民事公益诉讼原告主体资格是难以成立的。同样的逻辑,在环保组织的海洋环境民事公益诉讼原告主体资格方面,海洋环境监管机关也无法以自己的原告主体身份来排除环保组织的原告主体资格。

最后,《海洋环境保护法》第八十九条规定的海洋环境监管机关索赔权只是法律责任追究方式之一,不能以此排除其他主体就海洋环境受损而依法提起诉讼救济的权利。我国《海洋环境保护法》所规定的海洋环境监管机关索赔权适用于“给国家造成重大损失”的情形,且是“代表国家”追究侵权者的法律责

^① 《最高人民法院关于全面加强环境资源审判工作,为推进生态文明建设提供有力司法保障的意见》第十一条:充分保障法律规定的机关和有关组织的环境民事公益诉权。依照民事诉讼法、环境保护法和海洋环境保护法等有关法律规定,充分保障环境公益诉讼原告诉权,及时受理符合条件的公益诉讼。对于负有监督、管理、保护环境公共利益职责的海洋环境监督管理部门等机关依法提起的公益诉讼,以及符合环境保护法第五十八条规定的社会组织提起的公益诉讼,应当依法受理。同一污染环境、破坏生态行为既损害社会公共利益,又损害公民、法人和其他组织民事权益的,有关机关和组织提起公益诉讼,不影响受害人另行提起民事诉讼。

^② 《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》第三条:海洋环境保护法第五条规定的行使海洋环境监督管理权的机关,根据其职能分工提起海洋自然资源与生态环境损害赔偿诉讼,人民法院应予受理。

^③ 《民事诉讼法》第五十八条:对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为,法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼。人民检察院在履行职责中发现破坏生态环境和资源保护、食品药品安全领域侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为,在没有前款规定的机关和组织或者前款规定的机关和组织不提起诉讼的情况下,可以向人民法院提起诉讼。

任。我国《民法典》规定有多种民事责任承担方式,在海洋环境监管机关依据《海洋环境保护法》代表国家诉请法院索赔之后,法律规定的机关和有关组织、检察机关等仍应有权依据《民事诉讼法》代表公共利益诉请法院寻求停止侵害、排除妨害、消除危险、恢复原状、赔礼道歉等方式的救济。作为海洋环境监管机关,可以通过行使其行政职权给侵权者施以行政命令、行政强制、行政处罚等行政手段,而无需诉至法院进行索赔;与之同时,作为环境公益法定代表主体的环保组织或者检察机关可以及时补位,将侵权者诉至法院寻求司法救济。

强调环保组织的海洋环境民事公益诉讼原告主体资格,有助于完善我国海洋环境保护体系,弥补海洋环境监管机关在救济受损海洋环境时的主体缺位。在海洋环境诉讼司法实践中,海洋环境监管机关与环保组织之间的诉权冲突,关键在于相关法律条文解释适用的差异。因此,对于海洋环境损害赔偿诉讼,应当在厘清不同法律条文的同时,进一步确定享有法定诉权的不同主体的诉讼衔接关系。这需要通过对我国《环境保护法》《海洋环境保护法》《民事诉讼法》等相关法律条文,进行文义解释、目的解释、学理解释等,并在此基础上确定上述适格主体之间的起诉顺位。究其根源,在于海洋环境利益属性和适格原告诉权来源两个方面,这正是环保组织提起海洋环境民事公益诉讼的法理依据。

三、海洋环境民事公益诉讼中原告主体资格的法律基础

(一)海洋环境利益的法定属性

确立环保组织享有海洋环境民事公益诉讼权的依据,在于将海洋环境利益定性为环境公益。环境公益是指环境基于生态服务功能而提供的自然资源和生态产品所承载的公共性利益,具体包括经济性环境公益以及生态性环境公益。^{[1]103}若将海洋环境利益定性为非公益性质,那么因海洋环境污染和生态破坏而造成的损害,则应由海洋利益所有者将肇事者诉至法院以寻求公力救济。据此,环保组织也就无权提起海洋环境民事公益诉讼。依据我国现行法律规定,海洋环境资源所有权属于国家所有(或称“全民所有”),但海洋环境利益在性质上仍属于传统意义上的公共利益。需要特别注意的是,海洋环境利益并非传统物权法上的海洋经济利益,而是兼具海洋经济利益与海洋生态利益的复合型利益。

首先,不能仅以物的所有权归属作为划分公益与私益的依据。有学者将海洋环境侵权纠纷等同于普通民事侵权纠纷进行处理,归根结底,是基于海洋环境资源由国家所有的法律事实,将海洋环境利益定性为一种特殊的利益形态即国家利益。这种观点存在明显的理论冲突,因为以海洋环境资源国家所有制度作为诉权来源的民事私益诉讼,侧重于维护自然资源经济价值,而非海洋环境利益的全部内容。与其他自然资源一样,海洋环境资源同时具有经济价值和生态价值,二者的归属主体并不完全相同。经济价值从属于海洋环境资源实体物权,由国家所有,国家可以依据《民法典》等法律规定通过追究责任主体滥采、盗采海洋环境资源行为的民事侵权法律责任,以实现受损海洋环境经济价值的司法救济。而生态价值显然不具有传统所有权理论中物的可支配性特点,因而不属于物权法所调整的范围,也无法通过所有权制度准确衡量。将海洋生态利益作为海洋环境资源从属品,并以此来否认法定国家机关之外的其他适格原告主体有违法理,继而会造成民法适用与环境法适用的混乱。在我国土壤污染纠纷司法实践中,符合法律规定的机关和有关组织有权就土壤污染侵权行为提起环境民事公益诉讼,而不考虑该土地所有权归属于国家或集体的法律事实。通过所有权制度保护海洋环境资源的经济性环境公益的同时,附带保护了生态性环境公益^{[1]107},但这并不能否定海洋环境利益的公益属性。

其次,海洋环境资源与民众生活紧密相关,而海洋环境资源的共享性以及非排他性也决定了其在性质上属于公益。在经济价值层面,海洋环境资源虽属于国家所有,但临海渔民通过行政许可等方式可以获取捕捞权,无需支付对价即可无偿获取海洋产品,此时具有整体私益性质的国家海洋资源通过法定程序转换成若干单元,成为个体私益。同时,国家应该确保已经依法取得捕捞权的渔民在行政许可范围内进行正当的、合法的捕捞活动;而已经取得行政许可的渔民,也不能限制、妨害其他合法捕捞者获取海洋

环境资源。生态价值与经济价值的不同之处在于,前者不具有后者可拆分的特点,只能由全部权利主体共同所有,同时部分主体对海洋环境生态价值的享有也不会排斥、限制其他适格主体的享有。

最后,海洋环境利益受益主体的不特定性,决定了其必然具有公益属性,其应与一般意义上的国家利益相区别。国防等国家利益的受益主体虽外在形式上为国家,但从国家工具论来看,其最终受益者为国域内的全体人民。作为政治概念的国家利益是统治阶级意志的体现,而公共利益与政治无关。^[2]除了政治属性,国家利益与公益的另一本质区别在于受益主体范围。国家利益的受益主体即人民群众,可以通过一国宪法加以规定,一般要求具有本国国籍或满足其他政治条件。简言之,国家利益的受益主体是特定群体,且满足该群体的条件可以从法律层面找到相应依据。公益与私益的划分标准不在于受益者人数的多寡,而在于受益者是否具有开放性或不确定性。^[3]环境公益的受益主体不仅包括当代人,还包括人数不确定、对象不确定而又必然会出现的后代人。

具体到海洋环境利益层面,其一,海洋水体的气候调节功能影响范围超越沿海地域呈现向内陆扩展的趋势,且受该生态功能影响的区域并无明显的地理界限,因此受影响群体具有不特定性;其二,海洋环境质量受到损害后,会通过海产品间接影响不特定消费者的生命健康权益,具有明显的公益破坏性;其三,鉴于海洋气候调节功能的延续性,以及海洋环境破坏修复的长期性等特点,海洋环境利益的受益主体会突破代际限制,影响尚未出生的不特定后代人的合法权益;其四,海洋生态价值的不可分割性,也意味着受益主体只能确定其大致范围,而无法精准地确定其个体对象。

综合上述分析,海洋环境利益在性质上属于一种由不特定多数人所享有的公益,当海洋环境利益遭受损害时,法律规定的适格主体可以依法提起环境民事公益诉讼,法院也应当依法予以受理。而司法实践中,多数法院对环保组织的原告主体资格予以否定,这在某种程度上否认了海洋生态利益的公共属性。

(二)环境民事公益诉讼考量

1. 环境民事公益诉讼的认定标准

环境民事公益诉讼扩张了原告主体资格,通过民事侵权责任的填补功能实现对环境公益的救济^{[4]135},其诉权来源于部分私人民事诉权的让渡和法律拟制。环境民事公益诉讼与私益诉讼存在诸多不同,具体表现为适格原告与诉争案件是否具有直接利害关系、原告是否享有自由处置诉讼的权利、调解协议或和解协议应否予以公告等。不能将两者混为一谈,否则会引发民事诉讼程序的混乱,违背环境民事公益诉讼制度的设计初衷,既无益于私人民事权益损害的弥补,也无法通过对被告行为的惩戒实现对环境公共利益的保护。^{[5]271-272}因此,对环境民事公益诉讼的认定标准应当给予严格界定。

环境民事公益诉讼是与诉争案件无直接利害关系的原告出于保护环境公益的目的,以具体侵害环境公共利益的责任者为被告向人民法院提起的民事诉讼。^{[6]30}一方面,环境公益由不特定多数人共同享有,且在承载客体上具有不可分割性。当环境遭到污染或生态遭到破坏时,必然会影响到不特定多数人的利益,无论是技术上还是法律上,都无法将环境损害拆分成若干侵权纠纷,由多个个体分别通过诉讼途径进行救济。此时,作为环境公益代表主体的环保组织,基于公益信托或民事委托经由法律拟制获得环境民事公益诉讼权。另一方面,为防止滥诉导致的司法资源浪费,以及诉讼主体借助司法手段搭便车而牟取私益,同时鉴于在同一诉争案件中所存在的私益与公益之间难免的利益冲突,法律认可个体对环境公益享有权利,但否认其环境民事公益诉讼的原告主体资格,而将该诉权赋予法律规定的机关、有关组织和检察机关,这突破了传统民事诉讼对于“诉的利益”的原告主体资格的认定标准。因此,环境公益诉讼的认定标准包含两层涵义,一是要求启动诉讼程序的目的是为了维护环境公益,二是适格原告与诉争案件之间不存在直接利害关系。

2. 环保组织有权提起海洋环境民事公益诉讼

一方面,环保组织行使法定诉权的目的在于维护环境公益。海洋环境污染行为造成的渔业减产,将对不特定多数已经通过行政许可取得合法捕捞权等海洋资源使用权的民事主体造成经济权益侵害,受污

染海洋产品通过市场交易将会损害不特定多数消费者的生命健康权益。同时,海洋生态破坏使得海洋水体的生态价值减损,导致海洋对沿海地区及部分内陆地区气候调节的生态服务功能减损或丧失,继而可能造成不特定多数居民生活质量的降低。海洋环境侵权对海洋经济价值和生态价值造成的不利影响,均属于海洋环境公益遭受的侵害。环保组织以海洋环境污染或生态破坏责任主体为被告,依法对其提起诉讼的目的在于维护海洋环境公益,借助司法审判来实现受损海洋环境与生态的及时、有效、充分修复。需要注意的是,环保组织行使诉权的目的并不包含对国家所有的海洋环境资源经济价值损失的救济,该部分损失由海洋环境监管机关作为国家利益的代表,通过采取行政手段或提起海洋环境损害赔偿诉讼进行救济,属于履行环境监管职责或者民事责任救济范畴。

另一方面,环保组织与诉争案件无直接利害关系。海洋利益作为海洋环境民事公益诉讼实体权利依据,其受益主体是不特定多数民众。就其本质而言,是由不特定多数人基于环境公共物品属性和不可分割法律事实而组成的利益共同体,并非多个受益个体的简单叠加,其中既包括无法划分具体受益地理区域内的当代人,也包括受益的后代人。作为海洋环境公益代表人,环保组织无法像自然人一样享受海洋环境的经济价值与海洋生态系统的生态利益,在此种意义上而言,环保组织与诉争的海洋利益并无直接利害关系。

3. 海洋环境监管机关依法提起的诉讼并非公益诉讼

从性质上来看,海洋环境监管机关依法提起的诉讼属于环境民事私益诉讼的范畴。首先,海洋环境监管机关的诉权依据是海洋环境资源国家所有权和国家机关对环境进行监督管理的法定职责,此类诉讼本质上属于民事私益诉讼中的代表人诉讼,完全遵循“诉的利益”判定标准。其次,若将海洋环境监管机关确定为环境民事公益诉讼原告,易导致诉讼主体逻辑上的混乱。适格原告通过私益诉讼维护自身利益的同时,可能会引发公益得以维护的效果,但即便是私益诉讼的原告具有维护公益的主观目的,也不能因此将该私益诉讼定性为公益诉讼。再次,私益诉讼的定性并不否定其对海洋环境监管的行政职责,不会对其形象造成负面影响。与行政命令、行政强制、行政处罚等具体行政行为一样,海洋环境监管机关以维护公益为目标,借助民事私益诉讼寻求司法救济的行为也是其履行法定职责的方式之一。

我国《民事诉讼法》关于民事公益诉讼的条款是一种法律授权,即赋予原本不具有起诉资格的主体以民事公益诉讼权,虽然我国《海洋环境保护法》第八十九条不涉及对诉讼权利的授予或剥夺,但是海洋行政机关仍然有权对国有自然资源进行监督管理。因此,海洋环境监管机关符合民事诉讼法“直接利害关系”原告资格的规定,属于民事私益诉讼范畴。与普通民事私益诉讼相比,其特殊性在于作为公权力机关的海洋环境监管机关,它的诉权来源于公共信托或国家利益。^{[6]31}

(三) 我国《海洋环境保护法》的相关条款解读

1. 文义解释

从文义解释的角度分析,海洋环境监管机关海洋环境损害赔偿诉讼的原告主体资格,并不必然排除环保组织享有的海洋环境民事公益诉讼权。首先,我国《海洋环境保护法》第八十九条规定的“由……代表”的表述方式并非排他性、穷尽性的列举,不等同于针对海洋环境侵权行为只能由海洋环境监管机关垄断公益诉讼权,即并非“除海洋环境监督管理部门外,其他主体均无权针对海洋环境受损提起诉讼”。其次,我国法律规定中的“环境”包括“海洋环境”,即属于《环境保护法》第五十八条规定的环保组织享有法定诉权范畴。再次,将海洋环境监管机关视为“法律规定的机关”,而将其提起的海洋环境诉讼定性为环境民事公益诉讼^{[7]164},也无法排除环保组织的原告资格。法律规定的机关和有关组织是平等主体,二者处于同样的起诉顺位而并非排斥对立关系。最后,海洋环境监管机关起诉的前提条件是“给国家造成重大损失”,而我国有关组织起诉的前提条件是“损害社会公共利益”,对于未给国家造成重大损失但已经损害社会公共利益的海洋环境侵权行为,赋予海洋环境监管机关排他性原告主体资格较为牵强。

2. 目的解释

从立法目的来看,我国《环境保护法》第五十八条的修法意图在于,明确有权提起环境民事公益诉讼

的环保组织范围,是对《民事诉讼法》所规定“有关组织”的进一步界定,以免因环保组织的法定界限模糊而丧失作为民事公益诉讼原告主体资格,继而被法院拒之门外;这样,则可以充分发挥环保组织海洋环境民事公益代表主体的角色优势,从而更好地维护海洋环境公益。若依据我国《海洋环境保护法》第八十九条之规定,将海洋环境侵权诉讼原告主体限于海洋环境监管机关,这显然违背立法目的。^[8]环保组织的民间性能够大大降低诉讼的敏感性,更能充分调动社会公众的参与积极性,便于以柔性方式实现海洋环境维权目标。^{[7]169}

3. 体系解释

综合来看,司法实践中各地法院否认环保组织提起海洋环境民事公益诉讼原告主体资格的依据,可归结为特别条款优先于一般条款的适用,从而排除了环保组织提起海洋环境民事公益诉讼的原告主体资格,此种判定显然是对特别法优于一般法这一法律适用原则的误读。

根据我国《立法法》的规定,特别法律条款优先于一般法律条款适用的前提是二者间内容上存在冲突,若两者相对一致或互为补充则不需对一般条款进行舍弃。根据前述分析,海洋环境监管机关提起的是环境民事公益诉讼;而依据我国现行法规定,可以确定环境民事公益诉讼与环境民事公益诉讼之间并非排斥关系。我国《海洋环境保护法》第八十九条与《环境保护法》第五十八条所规定的是两种不同形式的民事权利救济途径,两种法律规定内容之间不存在冲突,无需考虑法律优先适用的问题。

即便赋予海洋环境监管机关以公益诉权,也不能以其中一方(法律规定的机关)享有的环境民事公益诉讼权作为剥夺另一方(有关组织)起诉资格的法律依据。《海洋环境保护法》作为特别法的优先适用也只能体现为海洋环境监管机关具有优先于环保组织的民事公益诉讼起诉顺位。

(四) 环保组织提起海洋环境民事公益诉讼的法律依据与优势

在我国,环保组织提起环境民事公益诉讼的现行法依据包括《环境保护法》第五十八条,《民事诉讼法》第五十八条,《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》第一条、第二条、第四条、第五条,《最高人民法院关于审理环境公益诉讼案件的工作规范(试行)》第五条等。上述法律规范明确赋予有关组织以环境民事公益诉讼原告主体资格,其出发点在于通过放宽侵权诉讼的原告主体资格,在一定程度上弥补国家机关作为环境损害救济主体的缺位,从而将原本专属于国家机关维护的环境公益纳入环保组织代表社会公众参与环境保护的范围。

环保组织的海洋环境民事公益诉讼有助于海洋环境公益的维护。首先,可以避免因海洋环境与陆地环境的领域不同,而分别适用不同法律规定而产生的公益诉权法理冲突;其次,环保组织的公益活动能够有效阻断海洋环境损害的持续恶化,以最大程度地防止海洋环境损害继续扩大;再次,环保组织通过诉讼程序确定侵权行为主体的海洋环境修复法律责任,基于海洋环境公益维护的需要,当海洋环境侵害者不依法履行法院裁判时,可以申请强制执行;最后,环保组织的海洋环境民事公益诉讼的确立和行使,契合了我国《环境保护法》第五条有关公众参与原则的法律规定。

四、环保组织提起海洋环境民事公益诉讼的起诉顺位

私益诉讼与公益诉讼并非相互排斥的两种诉讼制度,在海洋环境损害司法救济方面,二者之间的有机结合方能发挥出最大合力。环境诉讼实际上存在一个私益与公益交叉的性质识别与判断的法律问题。^{[9]102}依据最高人民法院环境民事公益诉讼的司法解释,环境民事公益诉讼与私益诉讼可以并行提起。由此,在环境损害诉讼救济中,私益诉讼与公益诉讼相辅相成、互不冲突、相得益彰,二者的本质区别在于原告主体资格认定标准不同,即原告与诉争案件是否具有直接利害关系,但二者在诉讼救济方面不能互替代,也不存在环境利益维护上的矛盾冲突。

海洋环境监管机关的诉讼目的旨在维护受损的国家海洋权益,可以与民事公益诉讼并行。然而,出于司法救济程序的需要,应厘清海洋环境诉讼中原告起诉顺位。在民事公益诉讼层面,环保组织与检察

机关之间的起诉顺位已经由我国《民事诉讼法》规定。就环境保护目的而言,海洋环境民事诉讼从属于民事诉讼,法律适用方面不存在特殊之处。因此,环保组织与海洋环境监管机关的原告起诉顺位问题,就演变成环境民事公益诉讼、私益诉讼、生态损害赔偿诉讼等原告主体的起诉顺位问题。司法实务中,之所以对环保组织能否提起海洋环境民事公益诉讼发生较大争议,其根本原因在于实务界往往将海洋环境民事公益诉讼与海洋生态环境损害赔偿诉讼混淆,甚至等同。^[10]

环境公益诉讼的实质是与诉争案件没有直接利害关系的多元主体共同参与环境保护行动而形成一种利益平衡与协作共治机制,其目的在于寻求公众参与法律执行,其核心功能在于补充和监督行政执法。^{[6]32}就其本质而言,公益应当通过立法上升为公共意志,并经由以维护公益为职责的行政机关的执法活动来实现,而海洋环境监管机关提起的海洋环境损害赔偿诉讼属于借助司法救济程序进行的具体行政执法活动。^{[4]138}因此,无论是从环境公益诉讼制度设计初衷,还是从公益实现途径考察,海洋环境监管机关依据我国《海洋环境保护法》提起的诉讼应该归属于民事私益诉讼范畴,其具有优先于环保组织的原告主体顺位。

行政机关基于社会契约而成为一定区域范围内容特定群体利益(或者称为“国家利益”)的代表主体,这是其获得优先顺位的重要依据。与环保组织相比,海洋环境监管机关具备处理海洋环境污染纠纷的专业技能和诉讼能力,足以应对昂贵的诉讼成本和人力消耗,且海洋环境监管机关能够通过超强的取证能力查清海洋环境损害状况,实现海洋环境损害修复与侵权责任赔偿,以确保环境正义的实现。此外,不论采用行政救济还是诉讼救济,海洋环境损害的应急处理工作与后续环境修复工作,都属于海洋环境监管机关的法定职责,即便修复工作交由受委托的第三方主体处理,海洋环境监管机关仍要开展必要的职责性、专业性、管理性的执法工作。基于此,作为海洋环境损害赔偿诉讼的原告,可以避免诉讼和执行过程中的工作交接障碍。

依据我国《民事诉讼法》公益诉讼条款,作为“法律规定的机关”的海洋环境监管机关和作为“有关组织”的环保组织,均具有民事公益诉讼的原告主体资格,而且二者处于同样的起诉顺位。此时,海洋环境监管机关究竟以何种诉由向法院提起诉讼,关键在于如何在其司法救济程序启动与行政职权行使之间寻找一个确定的利益平衡点。^{[9]101}因此,在海洋环境民事诉讼中,海洋环境监管机关的原告角色,既可以是作为国家利益的代表,也可以作为环境公益代表。海洋环境监管机关提起的海洋生态环境损害赔偿诉讼,与通常认为的环境公益诉讼存在明显区别。^[11]在海洋环境民事公益诉讼中,海洋环境监管机关和环保组织处于共同原告的诉讼角色,二者之间不存在谁优于谁的起诉顺位问题。^①就环境民事公益诉讼的制度原理来看,海洋环境监管机关与环保组织针对同一海洋环境损害赔偿提起的诉讼,可以根据具体情形分别确定它们的起诉顺位。例如,环保组织作为社会组织的一种形态,可以结合自身特征对其起诉顺位予以确定,因为“理想状态下的社会组织具有非政府性、非营利性、公益性、专业性、民主性等典型特点”^[12]。

五、结论和建议

在海洋环境民事诉讼中,环保组织应该享有公益诉讼原告主体资格。一方面,海洋环境利益辐射不特定多数主体,其利益在性质上仍属于公益范畴,是《民事诉讼法》第五十八条“民事公益诉讼”保护的范畴;另一方面,环保组织以保护环境公共利益为宗旨和主要业务,与诉争案件不存在直接利害关系,而是基于公共信托或法律拟制有权向人民法院提起民事诉讼。同时,《海洋环境保护法》与《环境保护法》就海洋环境利益损害赔偿方面的规定并不冲突,不存在优先适用问题,行政主管部门原告主体资格不具垄断性和排他性。在此基础上,为更好发挥行政机关与社会组织在维护海洋环境公益方面的联动作用,需要厘清两者之间的起诉顺位。若行政机关以“法律规定的机关”的身份提起环境民事公益诉讼,则两者无起

^① 也有学者认为海洋环境监管机关提起诉讼更具优势。详见段厚春:《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》,载《东方法学》2016年第5期,第37-44页。

诉顺位差别;若行政机关基于海洋国家所有权而主张索赔权利,就其主体性质、行为特点和诉权法理基础而言,海洋环境监管机关提起的诉讼属于国家利益诉讼范畴,此类诉讼优先于环保组织提起的民事公益诉讼。因此,通过分析海洋环境利益的法定属性和环境民事公益诉讼的理论逻辑可知,环保组织与海洋环境监管机关针对同一海洋环境损害均有权提起民事诉讼,并可根据诉讼案由确定两者之间的起诉顺位,以形成保护海洋生态环境的强大合力。

参考文献:

- [1]杨朝霞.论环境公益诉讼的权利基础和起诉顺位——兼谈自然资源物和环境权的理论要点[J].法学论坛,2013(3).
- [2]李琳.论环境民事公益诉讼之原告主体资格及顺位再调整[J].政法论坛,2020(1):165.
- [3]江必新,杨科雄.论公共利益[J].甘肃行政学院学报,2007(4):20.
- [4]巩固.环境民事公益诉讼性质定位省思[J].法学研究,2019(3).
- [5]蒋超,张丹.我国环境民事公益诉讼的并行与融合[J].重庆大学学报(社会科学版),2022(3).
- [6]张晏.环境公益诉讼的法律适用——基于对环境公益诉讼功能定位的思考[J].南京工业大学学报(社会科学版),2016(4).
- [7]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).
- [8]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[J].环境保护,2016(3-4):78.
- [9]杨凯.从三起环境关联诉讼案例看环境公益诉讼之开端 在私益与公益诉讼之间徘徊的环境权益保护司法救济模式之选择[J].法律适用,2010(2-3).
- [10]肖韵.海洋环境民事公益诉讼制度的现实反思、理论因应与规则改进——以原告主体资格展开[M].吕忠梅.环境资源法论丛(第十三卷),北京:法律出版社,2021:119.
- [11]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(1):172.
- [12]颜运秋,等.生态环境公益诉讼机制研究[M].北京:经济科学出版社,2019:232.

Qualifications of Environmental Protection Organizations Initiating Civil Public Interest Litigation on the Marine Environment

BEI Mingjie, WANG Mengxiao

(1. College of Humanities and Law, Shandong University of Science and Technology, Qingdao, Shandong 266590, China;

2. Research Office, Jinan Intermediate People's Court, Shandong Province, Jinan 250001, China)

Abstract: In Chinese judicial practice, the courts at all levels and in all localities basically deny the qualifications of plaintiffs in civil public interest litigation on the marine environment initiated by environmental protection organizations. The key reason for this lies in the courts' different interpretation and application of the relevant provisions stipulated in the *Environmental Protection Law of the People's Republic of China*, the *Marine Environmental Protection Law of the People's Republic of China*, and the *Civil Procedure Law of the People's Republic of China*. If an environmental protection organization can serve as the subject of a plaintiff in a civil public interest litigation on the marine environment, it is necessary to conduct a comprehensive analysis from multiple angles on the attributes of marine environmental interests, the criteria for judging the public interest of the marine environment, the principles of the environmental civil public interest litigation system, and the judicial interpretation of legal provisions, so as to clarify the litigation role, the basis of the right of action and the order of the lawsuit in the civil public interest litigation on the marine environment between the environmental protection organization and the marine environment supervision and management department.

Key words: environmental protection organizations, marine environmental litigation, civil public interest litigation, plaintiff's subject qualifications

(责任编辑:董兴佩)