

论我国海洋生态环境损害赔偿诉讼的性质

——兼析《海洋环境保护法》第 114 条第 2 款

凌 欣

(山东科技大学 文法学院, 山东 青岛 266590)

摘 要:关于海洋生态环境损害赔偿诉讼的性质,学界有公益诉讼说、国益诉讼说和私益诉讼说等不同观点。从《海洋环境保护法》海洋生态环境损害赔偿条款的立法脉络、具体内容以及相关司法实践看,海洋生态环境损害赔偿诉讼是为了维护海洋环境资源所有者国家的利益,由海洋监管机关履行海洋生态环保行政职责而提起的诉讼,其性质应为国益诉讼。鉴于第 114 条第 2 款和第 3 款规定的诉讼性质仍然模糊,建议修改第 114 条第 3 款,采用“社会公共利益损害”的表述,以有别于第 2 款“给国家造成重大损失”,进一步明晰这两款所规定的涉海环境诉讼的性质。

关键词:海洋生态环境损害赔偿诉讼;海洋环境保护法;诉讼性质;社会公共利益

中图分类号:D922.6

文献标识码:A

文章编号:1008-7699(2024)05-0047-07

我国 1999 年修订的《海洋环境保护法》第 90 条规定了海洋生态环境损害赔偿的内容^①,此后此类诉讼的性质和司法实践便一直备受关注。《海洋环境保护法》虽又几经修改,但只是从顺序上将原第 90 条改为第 89 条,并未对该条的内容进行变动。直到 2023 年修订《海洋环境保护法》时,将该条款修改为第 114 条第 2 款,并增设了第 3 款。^②从第 114 条第 2 款的内容看,这次修改只是将提起赔偿要求的原因行为“破坏海洋生态、海洋水产资源、海洋保护区”修改为“污染海洋环境、破坏海洋生态”,与《环境保护法》《民法典》中“污染环境、破坏生态”的表述协调一致。但是对提起损害赔偿请求的前提条件等核心内容的表述仍然保留,也就是说新修订的《海洋环境保护法》第 114 条第 2 款的内容仍没有实质变化。

一、学界关于海洋生态环境损害赔偿诉讼性质的争议

海洋监管机关依据《海洋环境保护法》提起的海洋生态环境损害赔偿诉讼的性质认定历来是学术界争议较大的问题,学界观点不一。

其一是公益诉讼说。持公益诉讼说观点的学者们主要从三个方面分析论证。一是从海洋监管机关提起诉讼所保护客体性质的角度论证,认为该类诉讼保护的是海洋生态环境,海洋生态环境承载着公共利益,因而海洋监管机关提起的该类诉讼应属于公益诉讼;^[1]二是从诉讼的目的角度分析,认为海洋监管机关提起的海洋生态环境损害赔偿诉讼所要实现的诉讼目的具有公益性;^[2]三是对法律文本进行解释,

收稿日期:2024-04-29

基金项目:2023 年度青岛市社会科学规划研究项目(QDSKL2301124)

作者简介:凌 欣(1980—),女,山东临清人,山东科技大学文法学院副教授,博士。

① 《海洋环境保护法(1999 年)》第 90 条第 2 款规定:“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。”本文将该条款简称为“海洋生态环境损害赔偿条款”。

② 《海洋环境保护法(2023 年)》第 114 条第 2、3 款规定:“对污染海洋环境、破坏海洋生态,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要求。前款规定的部门不提起诉讼的,人民检察院可以向人民法院提起诉讼。前款规定的部门提起诉讼的,人民检察院可以支持起诉。”

认为海洋生态环境损害赔偿条款中的海洋监管机关是《民事诉讼法》中环境公益诉讼原告“法律规定的机关”最为具体明确的指向^①,因而海洋监管机关提起的此类诉讼应是公益诉讼。持公益诉讼说观点的学者大多主张海洋生态环境损害赔偿条款是环境公益诉讼在海洋环境领域的特别规定,依据该规定海洋监管部门是海洋环境公益诉讼的原告,社会组织不是海洋环境公益诉讼的适格原告。

其二是私益诉讼说。私益诉讼说的支持者主要以自然资源国家所有权为基础展开论证。有学者认为,海洋生态损害的救济模式在性质上并非纯粹的公益损害救济,其救济的直接对象是海洋自然资源国家所有权,属于传统私益救济的范畴。^[3]海洋生态环境损害赔偿诉讼是为了维护海洋自然资源所有者国家的利益,而由海洋监管机关提起的诉讼。^[4]并且海洋生态环境损害赔偿条款所规定的对“国家”造成重大损失这一索赔条件,符合民事诉讼法中的与案件“有直接利害关系”的原告资格要求,因而此类诉讼应是一种私益诉讼。在此私益诉讼中,国家作为抽象主体,其本身不能提起诉讼,由海洋监管机关代表国家行使诉权。

其三是国益诉讼说。国益诉讼说认为,有关行政机关代表国家就生态损害所提起的诉讼目的是为保护国家利益。^[5]国益诉讼说的支持者大多赞同自然资源国家所有权公权说,并以此为基础展开论证。比如有学者主张,政府提起的生态环境损害赔偿诉讼是其履行环保职责的一种方式,该诉讼既不属于公益诉讼,也不属于传统的私益诉讼,而是一种“国益诉讼”。^[6]海洋生态环境损害赔偿诉讼就是海洋监管机关为履行其海洋生态环保行政职责而提起的诉讼。

除以上三种主流观点外,学界还有其他观点。比如有学者提出,不管是将此种诉讼界定为环境民事公益诉讼还是生态环境损害赔偿诉讼,都和现行法律规定有矛盾之处。^[7]还有学者认为,海洋生态环境损害赔偿条款是关于这两种诉讼的统一规定,两种诉讼性质兼有。^[8]

二、以海洋生态环境损害赔偿条款为裁判依据的司法案例审视

(一)从1999年《海洋环境保护法》修订后到环境公益诉讼制度确立前的案例分析

通过检索1999年《海洋环境保护法》修订后到2012年我国确立环境公益诉讼制度之前的相关诉讼案例,筛选出八个主要案例(见表1)。

在环境公益诉讼法律制度确立之前,以海洋生态环境损害赔偿条款为裁判依据的司法案件中,有多起案件的争议焦点是海洋监管机关是否能够作为请求赔偿的适格原告。案例3是一起因船舶碰撞而引起的油污损害赔偿纠纷案。被告认为原告广东省海洋与渔业局主体不适格,理由是广东省海洋与渔业局作为国家行政机关,无权主张油污损害民事赔偿。

广州海事法院从海洋资源国家所有权的角度,认为“中华人民共和国领海内的资源属于国家所有,各级人民政府作为国家在特定区域内的代表,在其辖区内负有维护国家资源不受损害的义务”。依据《海洋

表1 海洋生态环境损害赔偿诉讼案例

序号	案件
1	宁波海事局诉某航运有限公司沉船损害赔偿纠纷案
2	天津市渔政渔港监督管理处诉某公司等污染损害赔偿纠纷案
3	广东省海洋与渔业局诉某公司等油污损害赔偿纠纷案
4	烟台海事局诉某海运公司等船舶油污污染损害赔偿纠纷案
5	山东省海洋与渔业厅诉某公司等污染损害赔偿纠纷案
6	大连海洋与渔业局诉某公司海洋污染纠纷案
7	珠江口“12·7”船舶碰撞泄油案
8	“塔斯曼海”轮溢油污染损害赔偿案

^① 2012年4月24日,全国人民代表大会法律委员会《关于〈中华人民共和国民事诉讼法修正案(草案)〉修改情况的汇报》对公益诉讼制度问题作了说明:“目前,有的环境保护领域的法律已规定了提出这类诉讼的机关。比如,海洋环境保护法规定,海洋环境监督管理部门代表国家对破坏海洋环境给国家造成重大损失的责任者提出损害赔偿要求。”因而认为海洋监管机关提起的此类诉讼属于民事公益诉讼范畴。参见王淑梅,余晓汉.《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》的理解与适用[J].人民司法,2018(7):22.

环境保护法(1999年)》第90条第2款和《渔业法》第6条等,广东省海洋与渔业局可向责任者提起索赔诉讼,以保护国家的自然资源,因此认定其是油污损害赔偿的适格原告。案例5的争议焦点之一也是“原告是否为适格的诉讼主体”。青岛海事法院认为,原告作为受损海域的省级人民政府渔业行政主管部门,对破坏海洋水产资源并“给国家造成重大损失”的,由其负责向责任方进行索赔。在案例2中,关于原告是否具有索赔权的问题,天津海事法院同样从国家所有权的角度,认为我国领海内的天然渔业资源属于国家所有,依照《海洋环境保护法(1999年)》第90条第2款的规定,农业部授权天津渔政渔港监督管理处代表国家向责任方提起索赔诉讼,符合法律规定。

在我国尚未建立环境公益诉讼制度时,与海洋生态环境损害救济相关的《海洋环境保护法》《民法通则》等,都无法提供填补海洋生态环境损害的直接依据。所以在立法和司法实践中,多是基于自然资源国家所有权理论,通过赋予海洋监管部门索赔权的方式,实现海洋生态环境损害的救济。故而,从1999年《海洋环境保护法》修订后到环境公益诉讼制度确立前这一阶段,以该条款为裁判依据的这些案件,并非代表不特定多数人利益的公益诉讼案件。

(二)环境公益诉讼制度确立之后的案例分析

2012年我国确立了环境公益诉讼制度后,以海洋生态环境损害赔偿条款为依据提起的诉讼的争议点往往集中于该条款是否属于海洋环境民事公益诉讼的特别规定。对该条款性质的不同理解,直接影响了海洋环境民事公益诉讼原告资格的认定。比如“绿发会诉康菲石油中国公司、中海石油(中国)公司案”中,青岛海事法院裁定驳回中国生物多样性保护与绿色发展基金会的诉讼请求,理由是《环境保护法》相比,《海洋环境保护法》属于特别规定,根据特别法优于一般法的原则,依《海洋环境保护法》第5条、第89条第2款^①,否定了社会组织提起海洋环境民事公益诉讼的原告资格。相似的争议还出现在大连环保志愿者协会诉某燃料油公司案、郴州市阳光志愿者协会诉陈某明生态环境损害赔偿责任纠纷案、自然之友诉荣成某渔业公司破坏海洋生态责任纠纷案等案中。比如,自然之友诉荣成某渔业公司破坏海洋生态责任纠纷案中,青岛海事法院认为:《海洋环境保护法》明确将代表国家向责任方主张民事责任的资格赋予了海洋监管部门,这是确定海洋环境民事公益诉讼原告资格的法律依据;《环境保护法》等立法中有关环境公益诉讼原告的规定,仅适用于一般公益诉讼。依据特别法优于一般法,该案应由国家渔业部门提起海洋生态环境公益诉讼,而原告自然之友属于社会组织,因此其不能提起海洋环境民事公益诉讼。从以上案例可见,法院裁定驳回起诉或不予受理社会组织提起的海洋环境民事公益诉讼,是以《海洋环境保护法》第89条第2款为依据的,也就是认为该款所规定的诉讼的性质是公益诉讼,并以此为依据排除社会组织的海洋环境民事公益诉讼原告资格。

如果将《海洋环境保护法》第89条第2款视为环境公益诉讼在海洋环境领域的特别规定,那么海洋环境民事公益诉讼的适格原告应只是海洋监管部门,但为什么检察机关可以依据《民事诉讼法》等法律提起海洋环境民事公益诉讼?比如,海南省检察院第二分院诉吉某民事公益诉讼案中,海口海事法院认为,检察机关根据《民事诉讼法》第55条第2款及该法司法解释第284条等规定,在函告和公告催告相关海洋环保职能部门履行起诉职责未果后提起诉讼,“符合法律规定,亦符合当前我国环境保护相关精神和趋势要求”。在检察机关作为原告的海洋环境民事公益诉讼案件中,法院以《民事诉讼法》第55条的规定为依据肯定检察机关的原告资格。而在社会组织作为原告的海洋环境民事公益诉讼案件中,法院却依据《海洋环境保护法》第89条第2款否定其原告主体资格,导致了司法适用的不统一。鉴于此,最高人民法院和最高人民检察院出台了司法解释^②,将海洋监管部门提起的索赔诉讼和检察机关提起的海洋环境民

^① 青岛海事法院认为,依据《海洋环境保护法》第5条、第89条第2款的规定,只有国家海洋行政主管部门有权对污染海洋环境给国家造成重大损失的污染者提出赔偿请求。

^② 2021年12月27日最高人民法院审判委员会第1858次会议、2022年3月16日最高人民检察院第十三届检察委员会第九十三次会议通过了《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》,自2022年5月15日起施行。

事公益诉讼合称为公益诉讼,进一步明确了海洋生态环境损害赔偿诉讼的公益诉讼性质。

随着环境公益诉讼的发展以及海洋环境保护的现实需求等多种因素的影响,学界以及后续相关司法解释对海洋生态环境损害赔偿条款产生了不同的解读。有必要通过修订《海洋环境保护法》,进一步明确海洋生态环境损害赔偿条款所规定诉讼的性质。

三、海洋生态环境损害赔偿诉讼性质分析

我国《海洋环境保护法》于2023年10月24日修订通过,自2024年1月1日起施行。备受关注的原《海洋环境保护法》第89条第2款修改为第114条第2款。在条款内容上,除了将提出损害赔偿要求的原因行为修改为“污染海洋环境、破坏海洋生态”外,其他表述予以保留。关于第114条第2款规定的海洋生态环境损害赔偿诉讼的性质,笔者将从以下两个方面进行分析。

(一)基于立法脉络分析海洋生态环境损害赔偿诉讼性质

从以上分析可知,现行《海洋环境保护法》第114条第2款的实质内容其实是来源于1999年制定的《海洋环境保护法》第90条第2款。从最初制定的时间看,当时我国尚未建立环境公益诉讼法律制度,在此背景下,与受损害权益无关的主体并没有提起赔偿诉讼的资格。比如,2005年的“北大师生诉中石油松花江污染案”,黑龙江省高级人民法院以“本案与你们无关”等为由拒绝受理。该案中北大师生并非权益直接受损的主体,无论是以自然物作为原告,还是以六位自然人作为共同原告,均不符合我国相关规定,存在原告不适格的法律困境。《中华人民共和国海洋环境保护法释义》中明确提到“对海洋资源的损害就是给国家造成的损害”,“如果给国家造成了损害,原海洋环境保护法对此并未作出明确的规定,本次修改时在第二款增加了这方面的内容”。这里的“国家”并非一个“无关”主体,而是可以提出索赔要求的受损害者。但国家是一个抽象主体,并不能实际参加诉讼,故由海洋监管部门代表国家向法院提起诉讼。此种诉讼常被称为“国家代表人诉讼”或者“国家索赔诉讼”。因此,在我国没有建立环境公益诉讼法律制度的背景下,海洋监管部门“代表国家”向责任方提起损害赔偿诉讼,其定位应不是公益诉讼。

在2012年我国正式确立环境民事公益诉讼法律制度之后,原国家海洋局出台了《海洋生态损害国家损失索赔办法》。根据该办法,海洋监管部门提出的海洋生态损害索赔要求,不影响其他主体提出其他索赔要求^①。这里的“其他索赔要求”是否包含公益诉讼并不明确。根据国家海洋局对《海洋生态损害国家损失索赔办法》的解读,海洋监管部门代表国家向责任方提出的海洋生态损害赔偿,不同于其他主体提起的“私益索赔”,也不影响其他部门提出其他索赔要求。^[9]但是,在制定该办法时,我国已经建立了环境公益诉讼制度。对于环境污染行为,符合条件的主体是可以提起公益诉讼的。因此本文认为,《海洋生态损害国家损失索赔办法》第13条所规定的“其他索赔要求”应包括私益索赔,也包括公益索赔。也就是说,公益索赔应属于海洋生态损害赔偿要求之外的“其他索赔要求”,海洋生态损害赔偿诉讼本身并不是公益诉讼性质。

(二)基于第114条第2款的内容分析海洋生态环境损害赔偿诉讼性质

首先,该款规定提起海洋生态环境损害赔偿要求的前提条件为“给国家造成重大损失”。关于“重大损失”,《海洋生态损害国家损失索赔办法》规定,因生态环境损害而产生的处置措施费用,以及调查研究、监测、修复等费用总和超过30万元的,即是重大损失。而公益诉讼的相关规定中并没有损失超过30万元的具体要求。关于“国家损失”,在《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

^① 为了规范海洋生态损害国家损失索赔工作,依据《海洋环境保护法》第90条第2款,原国家海洋局在2014年制定了《海洋生态损害国家损失索赔办法》。该办法第13条规定,海洋行政主管部门提出的海洋生态损害索赔要求,不影响公民、法人、其他组织或部门依法提出的其他索赔要求。

规定》的解读中明确指出^①,对海洋生态环境造成的损害或破坏,会直接“给国家造成损失”,理应由国家索赔。^[10]同样,在《海洋生态损害国家损失索赔办法》中也采用了海洋生态损害“国家损失”的表述。损失强调的是权利主体的利益丧失,国家损失则是权利主体国家的利益丧失。^[11]而根据公益诉讼解释^②，“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”是提起环境民事公益诉讼的前提条件。显然,环境民事公益诉讼中涉及的是“社会公共利益”。我国立法对国家利益和社会公共利益作了明确的区分,国家利益与社会公共利益并不是同一概念。^[12]社会公共利益的主体是不特定的多数人,而国家利益的主体是国家,二者存在本质的不同。

其次,该款规定,对造成国家重大损失的,应“提出损害赔偿要求”。《海洋生态损害国家损失索赔办法》明确规定了“提出损害赔偿要求”的方式和程序:海洋监管部门根据海洋生态损害评估结果,向责任方发送海洋生态损害国家损失索赔函;责任方无异议的,通过签订赔偿协议的方式履行赔偿责任。如果责任方对索赔有异议,则通过仲裁、诉讼等方式解决。可见海洋生态环境损害赔偿诉讼是当赔偿协议无法实现国家损失索赔的前提下,再由海洋监管部门提起索赔要求的方式之一。

最后,由海洋监管部门代表“国家”作为提出赔偿请求的主体。关于印发《海洋生态损害国家损失索赔办法》的通知中指出,为了落实海洋监管部门“承担海洋生态损害国家索赔工作”的职责而制定该办法。^③所以海洋监管部门依据该条款发送索赔函、协商、仲裁、诉讼等应是其履行职责的方式。在海洋生态环境损害赔偿诉讼中,原告海洋监管机关代表的是国家,是其履行环保行政职责的方式之一。

综上,笔者认为,生态环境损害赔偿诉讼的创设逻辑是通过将宪法所规定的国家环境保护义务赋予相应的行政机关行使索赔的资格,进而来落实损害担责原则^[13],海洋生态环境损害赔偿诉讼是因污染海洋环境、破坏海洋生态行为给国家造成了损失,为保护国家利益,由海洋监管机关代表国家提起诉讼,其性质属于国益诉讼。虽然污染海洋环境和破坏海洋生态也会损害公共利益,且有观点认为国益诉讼说不能充分实现生态环境损害赔偿诉讼所救济的社会公益而面临解释论上的失败。^[14]但是《海洋环境保护法》中采用的的确是“给国家造成重大损失”的表述,而《环境保护法》《民事诉讼法》中环境公益诉讼规范则采用了“损害”而非“重大损失”的表述。“国家损失”的表述,实则强调的是国家利益的丧失,而不是对社会公共利益的损害。就现有的法规范层面而言,海洋环境民事公益诉讼和海洋生态环境损害赔偿诉讼救济的是两类不同的利益。^[15]所以,海洋监管部门依据第114条第2款提起诉讼,是为了保护海洋环境资源所有权主体国家的利益,履行海洋生态环境保护职责的国益诉讼。

四、厘清海洋生态环境损害赔偿诉讼性质的规范调适建议

通过对《海洋环境保护法》第114条第2款的分析,本文认为其规定的是海洋监管部门基于国家利益而提出海洋生态环境损害赔偿要求。关于增设的第114条第3款^④,有观点认为,该款进一步明确了海洋环境监督管理职能部门和人民检察院在公益诉讼上的互补机制。但是,如果认为第3款规定的是公益诉

^① 《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》于2018年1月15日起施行。该司法解释明确了海洋自然资源与生态环境损害赔偿诉讼的索赔主体:根据我国物权法的规定,海域属于国家所有。对我国管辖海域内自然资源与生态环境造成污染损害和破坏,会直接给国家造成损失,理应由国家索赔。参见王淑梅,余晓汉,《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》的理解与适用[J],人民司法,2018(7):22。

^② 《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条规定:“法律规定的机关和有关组织依据民事诉讼法第五十五条、环境保护法第五十八条等法律的规定,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,符合民事诉讼法第一百一十九条第二项、第三项、第四项规定的,人民法院应予受理。”

^③ 在2014年10月21日《国家海洋局关于印发〈海洋生态损害国家损失索赔办法〉的通知中》明确规定:为落实海洋行政主管部门“承担海洋生态损害国家索赔工作”的职责,有序实施海洋生态损害国家损失索赔工作,根据《中华人民共和国海洋环境保护法》第九十条的规定,组织制定了该办法。

^④ 《海洋环境保护法》第114条第3款规定:“前款规定的部门不提起诉讼的,人民检察院可以向人民法院提起诉讼。前款规定的部门提起诉讼的,人民检察院可以支持起诉。”

讼,检察机关提起公益诉讼的前提条件是海洋监管部门“不提起诉讼的”,如果海洋监管部门不是通过诉讼,而是以索赔协议、协商、仲裁等方式提出并实现了损害赔偿要求,那么检察机关还能否提起公益诉讼?并且,因前款海洋监管部门提起赔偿诉讼的适用条件是“国家重大损失”,作为与之衔接的检察机关向法院提起公益诉讼是否也需要符合各种费用超过30万元的重大损失的条件?但是公益诉讼相关立法和解释中,并没有关于损害标准的规定。因此,第114条第3款关于检察机关提起海洋环境公益诉讼的规定较为模糊。对此,笔者建议,第114条第2款内容保持不变,修改第3款为“对污染海洋环境、破坏海洋生态,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,由符合条件的社会组织和检察机关提起公益诉讼。”

第一,第114条第2款内容保持不变,继续沿用“给国家造成重大损失”的表述^[16],彰显海洋生态环境损害赔偿诉讼的国益诉讼性质。理由如下:一是“私益诉讼说”仅从私法视域思考海洋环境资源的所有权问题,将国家所有权界定为私法所有权的一种类型,忽视海洋法视域下海洋环保错综复杂的主权权能问题^[17]。海洋监管部门作为海洋环境保护执法机关,基于海洋环境资源国家所有权提起生态损害赔偿要求是其履行法定职责之必需,沿用“给国家造成重大损失”的表述,进一步明晰了海洋生态环境损害赔偿诉讼并非一般意义上的代表不特定多数人的公益诉讼,彰显其国益诉讼性质。二是沿用“给国家造成重大损失”的表述,既遵循了该款内容制定之时的立法原意,又与依据其内容制定的《海洋生态损害国家损失索赔办法》保持协调统一。

第二,修改第114条第3款,采用“社会公共利益”损害的表述,以有别于第2款“给国家造成重大损失”,进一步明晰第3款诉讼的公益诉讼性质。一是,因为污染海洋环境、破坏海洋生态的行为除了会对国家造成损失,还会对不特定多数人的社会公共利益造成侵害,而且依据《海洋生态损害国家损失索赔办法》,海洋行政部门提出的海洋生态损害索赔要求,不影响其他索赔要求。所以,在海洋监管部门依据第114条第2款提起海洋生态环境损害国家损失索赔之外,符合法律规定的适格原告还可以针对海洋生态环境损害行为提起公益诉讼。此外,如果海洋生态环境损害行为造成的国家损失达不到30万元的标准,那么海洋监管部门不能提出赔偿要求,但是此时已有海洋环境侵害行为或已造成了海洋生态环境损害,所以在立法中采用“社会公共利益”损害的表述,可以为因海洋环境污染和生态破坏所造成的社会公共利益损害提供一个救济的途径,也符合环境民事公益诉讼的由监管者以外的主体补充行使监管职权的“代位执法诉讼”的定位。^[18]二是,与其他立法和司法解释等协调统一。首先,因海洋环境民事公益诉讼是环境民事公益诉讼中的一个领域,因此建议与环境民事公益诉讼司法解释相一致,将提起海洋环境民事公益诉讼的前提确定为“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”。其次,关于海洋环境民事公益诉讼中社会组织的原告资格问题。建议与我国现行有关环境公益诉讼的规定相协调,符合条件的社会组织为维护社会公共利益可以提起海洋环境民事公益诉讼。

综上,通过规范调适,将《海洋环境保护法》第114条所规定的污染海洋环境、破坏海洋生态的行为后果区分为私人损害、国家损失、公共利益损害,可以进一步明晰各种涉海环境诉讼的性质。其中,海洋监管部门就海洋生态环境损害国家损失提起的诉讼是一种国益诉讼,符合条件的社会组织和检察机关为维护社会公共利益提起的诉讼则是海洋环境民事公益诉讼。

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): 37-44.
- [2] 张晓萍, 郑鹏. 海洋环境民事公益诉讼适格原告的确立[J]. 海南大学学报(人文社会科学版), 2021(1): 125.
- [3] 谢玲. 海洋生态损害国家索赔与环境公益诉讼之适用冲突与协调[J]. 环境保护, 2021(19): 52.
- [4] 邓海峰, 刘星星. 我国海洋油污损害索赔现状及国家索赔路径探析[J]. 山东科技大学学报(社会科学版), 2012(1): 60-

- 66.
- [5] 李浩. 生态损害赔偿诉讼的本质及相关问题研究——以环境民事公益诉讼为视角的分析[J]. 行政法学研究, 2019(4): 55-66.
- [6] 吕忠梅. 生态环境损害赔偿诉讼中的问题与对策[EB/OL]. [2024-08-30]. <https://scerl.chinalaw.org.cn/portal/article/index/id/144/cid/25.html>.
- [7] 王树义. 环境法学重大理论问题论争[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2022: 188.
- [8] 付莎, 魏新渝. 对海洋环境公益诉讼和生态环境损害赔偿的思考——论海洋环境保护法第八十九条第二款的修改[J]. 环境保护, 2023(18): 36-40.
- [9] 赵婧. 《海洋生态损害国家损失索赔办法》解读——访国家海洋局生态环境保护司有关负责人[N]. 中国海洋报, 2014-11-03(3).
- [10] 依法审理海洋自然资源与生态环境损害赔偿纠纷案件 服务保障海洋生态文明建设——最高人民法院民四庭负责人就《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》答记者问[EB/OL]. [2023-05-30]. <https://www.court.gov.cn/zixun/xiangqing/76512.html>.
- [11] 梅宏, 曹彩容. 论海洋生态损害国家损失索赔——兼评《海洋生态损害国家损失索赔办法》[J]. 海洋开发与管理, 2015(9): 99-102.
- [12] 黄锡生, 王中政. 海洋环境民事公益诉讼: 识别、困境与进路——从《海洋环境保护法》第 89 条切入[J]. 中国海商法研究, 2020(1): 28-35.
- [13] 蒲春平, 李毅. 黄河流域环境司法协同机制: 出场逻辑、现状检视与推进路径[J]. 东华理工大学学报(社会科学版), 2022(6): 551.
- [14] 刘莉, 胡攀. 生态环境损害赔偿诉讼的公益诉讼解释论[J]. 西安财经大学学报, 2019(3): 84-91.
- [15] 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.
- [16] 王秀卫, 杨忱. 论海洋生态环境损害赔偿请求权[J]. 河北法学, 2024(2): 35-54.
- [17] 刘惠荣. 公益组织能否做海洋环境公益诉讼的原告[N]. 法治日报, 2020-07-15(11).
- [18] 巩固. 生态环境损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼关系探究——兼析《民法典》生态赔偿条款[J]. 法学论坛, 2022(1): 129-139.

On the Nature of Litigation for Compensation for Marine Ecological Environment Damage: An Explanation of Paragraph 2, Article 114 in the *Marine Environmental Protection Law*

LING Xin

(College of Humanities and Law, Shandong University of Science and Technology, Qingdao, Shandong 266590, China)

Abstract: Regarding the nature of the litigation seeking compensation for marine ecological environment damage, diverse perspectives exist, including public interest litigation, national interest litigation, and private interest litigation. From the lens of legislative evolution, specific content and related judicial practices of the provisions under the *Marine Environmental Protection Law*, it becomes evident that the nature of such litigation revolves around national interest. Given the ambiguity surrounding the nature of litigation as stipulated in Paragraphs 2 and 3 of Article 114, it is proposed that the related expression in Paragraph 3 of Article 114 be revised to “damage to the public interest of society”, as distinct from the expression “causing significant damage to the State” in Paragraph 2. This revision aims to provide greater clarity and distinction in defining the nature of marine environmental litigation stipulated in those two paragraphs.

Key words: litigation for compensation for marine ecological environment damage; *Marine Environmental Protection Law*; nature of litigation; public interests

(责任编辑:董兴佩)