

海洋环境公益诉讼实践困境与对策

王晓滢

北京林业大学，北京市海淀区，100083；

摘要：随着海洋产业不断创新升级，人们对海洋的探索日益深入，海洋经济规模也在不断扩大，可在海洋经济蓬勃发展的同时，海洋资源损害和污染海洋环境的现象也日益严重。2022 年《海洋环境公益诉讼司法解释》增加海洋环境监督管理部门作为提起海洋自然资源与生态环境损害赔偿诉讼的主体，人民检察院支持起诉的规定，进一步确定了其海洋环境民事公益诉讼的性质，完善了海洋环境公益诉讼的法律体系。但是，海洋环境公益诉讼实践中存在对起诉主体范围认识不一，社会组织的原告主体资格仍未明确，提起公益诉讼的条件过于严苛等问题。只有通过全面深入地探索和应用公益诉讼机制，才能保障海洋资源的可持续利用，促进海洋经济的持续健康发展。

关键词：海洋环境污染；公益诉讼；实践困境；纾解对策

DOI：10.69979/3029-2700.25.10.057

1 海洋环境公益诉讼的基本理论

1.1 海洋环境公益诉讼的产生与发展

我国环境民事公益诉讼起步于环保组织和部分法院的实践探索。目前，针对“公共利益”的界定以及公益诉讼主体认定等问题，国内外学者仍莫衷一是。通说认为，公共利益的概念是与私人利益的概念是相对的；公共利益包括了不特定的多数人的利益和福祉，而私人利益则着眼于个体或某些特定群体的权利和利益。公共利益包括国家利益和公共利益两个方面，两者实质上均具有公益性，而海洋生态利益作为其中一部分，也应纳入海洋公益范畴。

1.2 海洋环境公益诉讼的界定

1. 海洋环境公益诉讼的理论内涵

海洋民事公益诉讼作为民事公益诉讼中的一个特殊种类，其设立的主要目的是为了给在保护海洋、维护海洋生态环境的过程中，因外界破坏海洋生态环境而合法权益蒙遭损失的主体提供专门的救济渠道。海洋环境监督管理部门作为法定主体，可就污染与生态破坏行为提起损害赔偿诉讼；当行政机关怠于履职且未起诉时，检察机关基于法律监督职能，有权提起公益诉讼。人民检察院也可以在海洋环境监督管理部门提起诉讼的情况下支持起诉。实际上，根据因海洋环境污染遭受损害的有关主体均有提起海洋环境公益诉讼的先例，但此观点从法律实务角度来看，有关主体均可提起海洋环境公益诉讼的观点对于法律实践成本与实践可能性为新的

难点和争议点。

2. 海洋环境公益诉讼的实践衔接

2022 年颁布的《海洋环境公益诉讼司法解释》在制度设计上作出了关键性调整，明确将海洋环境监督管理部门纳入提起海洋自然资源与生态环境损害赔偿诉讼的适格主体范畴，并规定人民检察院可以支持起诉。从法律适用层面进一步明晰了此类诉讼的海洋环境民事公益诉讼性质，为后续司法实践提供规范依据。

海洋环境公益诉讼的实践衔接作为环境司法领域的议题。在一般性公益诉讼框架下，海洋环境公益诉讼牵涉行政部门与司法部门的沟通协调与程序的协同。海洋环境监督管理部门作为全新确立的法定诉讼主体，依据《海洋环境保护法》对海洋生态环境损害负有监管海域与向侵害海洋环境者追责的法定职责。但在实践中可能面临执法资源有限或行政不作为等一系列问题。此时，检察机关的介入成为重要补充。这种衔接机制可以更好地填补行政监管空白的同时，确保海洋生态环境损害能得到及时有效的司法救济。海洋环境公益诉讼的法律理论与实践衔接的进一步优化，提升海洋环境保护的整体效能，仍需理论与司法实践、行政部门与司法机关的协调配合。

2 我国海洋环境公益诉讼的现状

2.1 我国海洋环境公益诉讼的立法现状

《民事诉讼法》在 2012 年的修订后确立公益诉讼制度，分别在 2017 年《民事诉讼法》与《行政诉讼法》的修订中正式赋予检察机关提起民事公益诉讼与行政

公益诉讼的主体资格,我国检察机关公益诉讼制度的正式确立。2022 年,《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》进一步明确了海洋环境公益诉讼的类型、适格主体及诉讼衔接机制。2023 年修订的《海洋环境保护法》将海洋环境监督管理部门纳入诉讼主体范畴,明确其在海洋事务管理中的诉讼权利,并增设了海洋环境监督管理部门不起诉时,人民检察院可补充或提起公益诉讼的兜底条款,进一步完善了海洋公益诉讼的制度框架。

2.2 我国海洋环境公益诉讼的实践现状

根据近年来我国海洋环境公益诉讼的典型案例分析,包括诉讼主体、受案范围等方面的情况。目前海洋环境公益诉讼案件有以下特点:

1. 诉讼主体检察机关为主

目前裁判文书网公开的裁判文书来看,原告主体分为检察机关、海洋环境监督管理部门和其他社会组织。绝大多数由检察机关提起,由区县生态环境局、市海洋与渔业局等海洋环境监督管理部门提起的诉讼有 4 起。之后在《海洋环境公益诉讼司法解释》施行后,对原告主体作了明确规定,社会组织不再作为诉讼主体提起海洋环境公益诉讼。

2. 诉讼争议类型复杂

海洋公益诉讼类型不仅仅包括非法捕捞此类破坏海洋资源、非法排污此类污染海洋环境类型的案件,还包括了海洋环境监督管理部门怠于行使职权,监管不严等行政不作为类案件,除此之外,由于海陆交叉区域叠加了陆域和海洋环境要素,针对海陆交叉区的环境损害提起的公益诉讼,在案件性质界定上面临困难,进而导致海洋环境公益诉讼管辖制度能否适用于此类案件存在争议。

3. 损害行为种类多样

在公布的裁判文书上来看,侵权人的侵权行为主要集中在非法捕捞、涉海运输内河船、非法排污、非法出售珍贵濒危野生动物、倾倒废弃物和危险物质等。其中,因非法捕捞行为引起的海洋环境公益诉讼案件占绝大多数。因预防海洋环境损害而进入司法程序的诉讼仅有河北省唐山市人民检察院诉某航运公司生态环境保护民事公益诉讼案,以预防性公益诉讼的举证责任分配这一裁判要旨入选案例库,其预防性功能未得到释放。

3 目前我国海洋领域公益诉讼实践难题

3.1 社会组织的原告主体资格仍未明确

作为环境公益诉讼的一般性规定《民事诉讼法》规定了起诉主体是法定机关和组织根据民事公益诉讼的法律规定,检察院、社会组织、法律规定的机关是提起公益诉讼的主体。《海洋环境保护法》多数学者认为其是民事公益诉讼中的特殊规定,增加了行使海洋环境监管职权机构可以作为提起环境公益诉讼的诉讼主体,但未将其他环境保护机构的诉讼主体地位列明。行使海洋环境监督管理权的部门依照《海洋环境保护法》提起诉讼的权利,并不排斥社会组织依照《环境保护法》第 58 条提起海洋环境民事公益诉讼的权利。在司法审判中,人民法院存在少量社会组织以不具有原告主体资格为理由,裁定驳回海洋环境公益诉讼的情形。在大部分案件中,法院对于社会组织因保护海洋生态,损害海洋环境提起公益诉讼的社会组织,认可了其起诉主体的地位。但社会组织在海洋领域公益诉讼的地位没有明确定论。

3.2 提起公益诉讼的条件过于严苛

传统的当事人适格理论通常要求诉讼当事人必须直接受到损害才能提起诉讼。环境民事公益诉讼中旨在保护环境公共利益,环境破坏危害的呈现需要较长时间,受影响的群体范围广泛但个体损害相对较小,因此公民参与控告和检举环境破坏行为的主动性不高。环境问题涉及的是公共资源,而非个人财产,所以任何人都难以主张对环境的所有权或专属使用权。这种情况下,受害者的身份往往模糊不清,难以具体确定。

其次,出于“不告不理”的司法原则,如果环境污染的受害者未能及时提起诉讼,那么污染企业或违法行政机关就可能会逃脱法律责任,这加剧了环境公益诉讼的困境。在海洋环境公益诉讼中,涉海机关和环保组织之间存在着起诉资格与起诉能力的不对称性。涉海机关作为行政主体,具备法定的起诉资格,但往往由于种种原因缺乏有效的起诉能力,难以有效履行其保护海洋环境的职责。与此同时,环保组织虽然在环境保护领域具备丰富的经验和专业知识,但由于在目前的法律规定中缺乏明确的起诉资格,无法及时介入海洋环境公益诉讼案件。

4 海洋环境公益诉讼难题的纾解对策

4.1 弥补起诉顺位规则缺失的困境

在海洋环境公益诉讼实践中,起诉顺位规则缺失导

致海洋环境监督管理部门作为法定诉讼主体的制度优势未能充分彰显。鉴于此,亟需通过进一步司法规则构建,明晰海洋环境监督管理部门作为诉讼原告的法定主体资格与起诉顺位,强化其在海洋生态环境保护中的司法救济主导作用。其一,依据《海洋环境保护法》,海洋环境公益诉讼的原告资格仅赋予法律规定的海洋环境监督管理部门和检察机关,社会组织被排除在外。其二,应督促海洋环境监督管理部门严格履行《海洋环境保护法》所规定的职责,防止行政不作为。其三,发挥检察院兜底主体的作用,其他部门未采取司法途径时,检察院可对不作为的监管部门提起海洋环境公益诉讼,或直接向损害主体提起海洋环境民事公益诉讼。

4.2 健全海洋环境保护相关法规

海洋环境公益诉讼需要各部门在各环节中互相配合,相互协调。新修订的《海洋环境保护法》已经实施,需要结合新法在实施的过程中遇到的重点和难点问题,完善相关配套解释,给予行政监管机关和人民法院明确的指引。完善海洋环境保护法律体系可以从各监管部门的法定职能分工着手,在此基础上推动海洋环境损害赔偿领域一般性立法进程,形成覆盖海洋生态环境损害赔偿的普适性法律规范。其次,构建科学海洋环境损害评估体系,对海洋污染行为类型化分析,结合生态环境损害程度、修复成本等多维要素,制定兼具理论科学性与实践操作性的损害赔偿标准。

4.3 规范检察机关介入环境公益诉前流程

环境问题具有复杂性和难监管的特点,为了保证环境问题得到高效解决,需要将海洋环境管理部门环境保护职权专门化。加强检察机关与当地海洋环境管理部门的协调,推动海洋环境公益诉讼的诉讼进度。一方面,可以在诉前调查阶段,建立信息联合机制,实现信息的共享和协作。另一方面,诉前程序能顺利进行的关键在于诉前调查取证环节。检察机关在行使调查取证权时需要确保案情清楚,证据确实充分,对案件进行认定和评估。在检察机关诉前调查取证的基础上与相关部门保持协商配合。

5 结语

自古以来,人们在赞叹海洋景观的同时也在不断企图征服海洋。但在工业文明高度发达、海洋污染却日益严重的今天,向往海洋自然生态、与海洋和谐共生成为

了新议题,海洋生态保护刻不容缓,海洋环境公益诉讼完善势在必行。海洋环境公益诉讼作为保护海洋生态的主要司法手段,在新时代仍然面临着新挑战,司法机关和涉海监管部门要在政策制定、执法监管、司法裁判等环节上,在强化司法实践、提高公众参与度的同时,让法律成为推进海域综合治理、实现海洋生态环境保护目标的中坚力量。

参考文献

- [1]段厚省.环境民事公益诉讼关系四论[J].河北法学,2024,42(07):18-31
- [2]张丽,于泳浩,张璇.海洋民事性质的公益诉讼之特殊法律问题[J].世界海运,2023,46(10):35-42.
- [3]王岩,臧坦坦.海事审判“三合一”改革背景下海洋环境公益诉讼的实践困境与纾解对策——基于全国法院2019—2023年282篇裁判文书的实证考察[J].河北法学,2025,43(02)
- [4]张震,石逸群.宪法生态文明条款与环境法律规范的体系融贯[J].学习与探索,2021,(09):88-97.
- [5]魏士超.检察机关提起海洋环境公益诉讼成案梳理[J].浙江海洋大学学报(人文科学版),2019,36(06):40-44.
- [6]吴卫星.环保组织提起海洋环境民事公益诉讼的原告资格:实践检视与法理证成[J].南京工业大学学报(社会科学版),2023,22(06):
- [7]周勇飞.生态环境损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼的界分——功能主义的视角[J].湖南师范大学社会科学学报,2020,49(05):47-54.
- [8]杨艺红,韩醒醒.论我国环境民事公益诉讼诉前程序[J].广西政法管理干部学院学报,2023,38(04):86-92.
- [9]韩立新,杨淇皓.我国海洋环境公益诉讼管辖制度的完善研究[J].中国海洋大学学报(社会科学版),2024,(06):37-45.
- [10]凌欣.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[J].山东科技大学学报(社会科学版),2024,26(05):47-53.

作者简介:王晓滢(1999.9-),女,汉族,山东省淄博市,硕士研究生在读,研究方向:法学