

海洋环境公益诉讼原告主体资格的分析与重构

吉彦霖

浙江农林大学 文法学院, 浙江杭州, 311300;

摘要: 随着生态文明体制改革的不断深入, 海洋环境公益诉讼案件也不断涌现, 过程中关于海洋环境公益诉讼的适格原告问题引发了学界与实务界的诸多争议。通过探究海洋环境诉讼性质, 明晰适格主体的权利基础与客观条件势在必行。以代行国家所有权为基础的海洋环境监管部门以及以环境权为基础的环境保护组织与检察机关均具有海洋环境公益诉讼的适格原告资格。但为了保护海洋环境、建设海洋强国, 应当通过构建海洋环境公益诉讼准入事项清单制度以及诉前告知制度, 合理安排三者之间的诉讼位次, 在有效落实海洋环境保护效果的基础上, 保障海洋环境监管部门通过行政手段解决海洋环境损害的优先性。

关键词: 海洋环境公益诉讼; 原告主体资格; 所有权; 环境权; 诉讼位次

DOI: 10.69979/3029-2700.24.12.050

引言

随着生态文明体制改革不断深化, 我国有关生态环境保护的法律条款也不断扩充, 相关制度在优化生态环境治理体系、营造多元参与治理氛围的同时, 也出现了规范不一、效力混乱带来的实务学理冲突, 而海洋环境公益诉讼的原告主体适格问题, 恰是实务与理论冲突最为激烈的内容之一。

关于环境公益诉讼适格主体, 我国法律主要包含以下内容: (1) 《中华人民共和国海洋环境保护法》(以下简称《海保法》) 第 114 条规定海洋环境监督管理部门与检察院享有起诉权。(2) 《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环保法》) 第 58 条规定符合条件的社会组织可以提起诉讼。(3) 《中华人民共和国民事诉讼法》(以下简称《民诉法》) 第 55 条规定“法律规定的机关”“有关组织”和“人民检察院”三类主体均可提起诉讼。由此可见, 三部法律中关于环境公益诉讼的适格主体规定不一, 因此在海洋环境公益诉讼适格原告问题上, 学术界存在诸多争议。其中, 有学者认为《海保法》将环境保护组织排除在主体之外, 不利于海洋环境保护事业。^[1]还有学者认为, 《民诉法》为环境公益诉讼开辟了路径, 但在海洋环境公益诉讼中却设置了障碍。^[2]也有学者主张, 《海保法》并未将环境保护组织排除在外。在规范未明确规定的情形下, 通过文义解释、目的解释等方式, 可以推导出除海洋环境监管部门和检察机关外, 环保组织同样具有相关主体资质。^[3]还有学者提出规范只是在三者顺位关系中明确了海洋环境行政机关的优先性。^[4]以上观点差异显著, 体现了其中的争议与冲突。

除学界探讨外, 在司法实务领域, 也存在众多由环

保组织提起的海洋环境公益诉讼案件, 被法院以原告主体不适格为由驳回, 即使向最高法申请再审也依然被驳回。在此情形下, 不仅造成了对司法资源的无效消耗, 也挫伤了环境保护组织提起海洋环境公益诉讼的积极性。由此可见, 对海洋环境公益诉讼原告主体资格相关法规进行分析, 并结合现实情形重构其规则势在必行。

1 限制主体资格的不正当性

海洋环境监管部门作为海洋环境诉讼的权利主体, 以自然资源的所有权、信托权作为行权依据。海洋环境监管部门的职权源于法律的授予, 根源为自然资源所有权主体的信托。检察院在《海保法》修改中因法律授权获取起诉资格。因此, 环保组织也可能因法律的授权参与海洋环境诉讼中。

1.1 海洋环境监管部门的权力基础: 所有权与权利信托的复合体现

要确定海洋环境诉讼的适格原告范围, 首先要回溯其权利基础。根据《海保法》第 114 条第 2 款分析, 海洋环境监管部门提起环境损害赔偿的基础在于其国家代表性。而《中华人民共和国宪法》第 9 条规定了自然资源国家所有的一般原则, 《中华人民共和国民法典》第 247-251 条也规定了国家对自然资源的所有权。宪法确立的所有权体现的是国家与所有权人之间的公法法律关系, 强调的是获取所有权并得到保护的资格。民法中的所有权是所有权人与其他私主体之间的民事法律关系。强调的是所有权指向的具体客体。^[5]由此可见, 相关环境损害赔偿的权利基础应当为自然资源的国家所有权。海洋环境监督管理部门所提起的诉讼有着典型的私益诉讼性质。

同时,我们也要注意环境权益国家所有的特殊性,正如美国学者萨克斯提出的“公共信托理论”,设立环境权益的目的并非将其作为公共财产委身于公权机关,而在于匹配公权机关职能,使其更充分地增进社会一般公益,同时保障公民享有相应环境权益,为公民提起关于公共信托的空气、水或其他资源的诉讼构建权利基础^[6]。在现实条件下,公众可能会受制于精力时间与专业知识等原因,无法通过诉讼保障自身或群体环境权益。那么,通过公民环境权和诉讼信托^[7]由国家行政主体提起环境权信托诉讼,保护受损的环境权益便显得十分恰当。^[8]在现实规范的发展中,随着海洋环境资源属于公共环境利益的观念不断深化,经过三次修订的《海保法》,也在规范层面被赋予了普通私益诉讼与海洋环境公益诉讼的双重属性。海洋环境主管部门所起到的公益维护作用,更多体现为其在维护国家所有的自然资源过程中所产生的“附属产品”,其核心原因在于资源要素与环境要素的复合性,即国家所有的海洋自然资源与海洋环境,不仅是衡量国家自然资源所有权受损状况的显著指标,也同样是公共环境权益受损情况的客观体现。

1.2 海洋环境诉讼的权利基础核心:环境权

当前,广义性的环境权定义涵盖了环境权、资源权、排污权、等不同的权利类型,这种定义方法虽有利于“促进生态产品与生态服务的权利化”^[9]但却造成环境权体系内部的矛盾,使得环境、资源等要素的关系模糊混淆,对理论与司法实务造成了较大困扰。从自然、环境、生态、资源的角度出发,四者之间主要为“一源三用”的关系(其中自然为源头,环境、生态与资源为自然因素的三种功能),其中环境功能体现在环境支持与污染容纳,通过提供清洁空气、水源等要素以及容纳废气、废水等要素来维持人类生存的环境功能。^[10]资源功能主要表现在资源经济属性,即由于其有用性而具有交易价值。生态功能则体现在其保障性当中,通过物质循环、能量流动等保障生态环境的动态平衡。而环境权应当仅指:“享用良好环境的权利,具有进入、享有、有限处置一定环境的权能,是一项具有人格面向性的非财产性权利”^[11],从直接确立海洋环境监管部门与检察机关诉讼资格的《海保法》第114条来看,海洋环境监管部门与检察机关提起诉讼的权力根基,显然应当是资源权与生态权,而非我们所定义的环境权。由此可见,回归到环境权,从环境权基础上探讨海洋环境公益诉讼的适格原告问题,能够确立更为贴切完善的适格原告范围。

2 海洋环境公益诉讼适格原告主体分析

从环境权的角度出发,在法理以及实践层面具备适格原告主体资质的主体,还包含环境保护组织。从环境权角度分析与考虑适格原告主体问题,主要在于环境权

理论突破了自然资源损害赔偿诉讼以及生态损害赔偿诉讼中,对环境公共权益保护的间接性特征。通过对预防原则的实际运用,构筑起了对环境与生态损害行为可能造成但尚未造成实际损害危险的第一道防线,有效避免了先污染,后治理模式对环境公共利益造成的实际损害。

2.1 环保组织原告主体资格的适格性分析

2.1.1 现行法律规范提供的可能

根据司法案例不难看出,当前司法机关对环保组织提起海洋环境公益诉讼的主体资格多持否定态度。而裁判依据均为《海保法》第114条。但对规定进行梳理,可以发现并非完全排除环保组织的原告资格。

首先,回顾《海保法》的立法历程,该条款是由1999年修订时才出现在《海保法》中,而第114条整体性质实际为民事责任条款,即要求违法造成海洋自然资源与生态环境损害的相关责任人依法承担损害赔偿的民事责任。正如我们先前讨论,海洋环境监管部门相关权利来源实际上只是代行国家所有权的产物,与其他遭受损害的个人提起的损害赔偿诉讼并无本质不同,仅是在影响与保护范围上更胜一筹,我们不能仅仅满足于对环境权益的附属性保护。即使构建了附带性保护的诉讼制度,不代表可以架空环境公益诉讼制度。

第二,除由海洋环境监管部门代行国家所有权提起海洋环境保护诉讼外,环保组织提起相应诉讼依旧有法可依。首先,作为基本法的《民事诉讼法》于2015年以及2017年两次修订过程中,均确立与细化了环保组织提起环境公益诉讼的资格。从体系解释的角度出发,作为特别法的《海保法》未就相关事项作出规定且未对环境保护组织提起海洋环境公益诉讼明令禁止的情形下,应当遵循一般法《民事诉讼法》的规定,赋予环保组织原告资格。

第三,从立法目的来看,赋予环保组织提起海洋环境公益诉讼的资格,也更有利于实现《海保法》立法目的,维护法律规范体系的协调统一。检察机关与环保组织在2023年《海保法》修订前均未被《海保法》明确其适格原告资格,但此前司法实践中由检察机关提起的海洋环境公益诉讼案件却时有发生,例如“江苏连云港市灌南县人民检察院诉荣成伟伯渔业有限公司等海洋环境损害赔偿案”甚至作为全国海洋生态环境公益诉讼第一案起到了极强的示范作用。如果赋予检察机关相应诉讼资格而限制环保组织提起诉讼,显然有违环境公益诉讼制度的协调统一,人为造成法律体系内部的冲突。

最后,由于环境的综合性特征,如果通过人为的制度设计割裂环保组织起诉资格,可能会造成诸多有违常识的事件出现。例如,由于河流与海域之间的交换性与循环性,在海洋环境污染事件中,如果仅赋予环保组织

针对交换后造成的河流污染提起环境公益诉讼，而否认其直接对海洋环境污染提起环境公益诉讼，在有关监管组织不作为的背景下，所产生的污染结果将由于制度影响被人为扩大。

2.1.2 赋予环保组织原告主体资格的必要性与可行性

从实践出发，赋予环境保护组织原告主体资格也具有必要性与可行性。

首先，我们需要承认海洋环境监督管理部门通过专业化的分工与协作，对国家海洋环境的维护起到了重要作用，但我们同样可以看到海洋环境监管部门的现实困境。从组织规模来讲，海洋环境监管机关存在组织规模与履职范围差异大、兼顾事务困难多的客观情况，自然资源部在监管上仅设立了南海、东海、北海三个主管部门，而三局需要兼顾的监管范围却覆盖了沿海 11 省市。从监管质量来看，检察机关起诉案件的频频出现，也表明海洋环境监督管理部门存在违法行政或不作为等诸多现象，未能有效履职。因此，允许环保提起海洋环境公益诉讼，构建多元化的治理体系，才更有利于《海保法》立法目标的实现。

从环境保护组织自身资质与意愿分析，有部分学者从案件数量角度出发，主张环保组织提起环境公益诉讼案件数量少，推断其参与意愿不强。学者们推断造成此类现象的原因可能在于，环境保护组织在经费与能力上的欠缺。而从环境保护组织披露信息来看，单从数据分析，确实容易得出上述推论。但将职能定位、环境问题多元解决途径、综合性环境保护组织联盟运作机制等方面纳入考虑，以上论断便不攻自破。

在职能定位方面，不同组织的愿景设计与职能安排各有不同，虽然均满足法律有关提起环境公益诉讼适格环保组织的资格要求。但环保组织并非均将环境公益诉讼作为其组织职能，诸多组织以垃圾治理、活动策划、自然教育等为主要职能。并非有关组织意愿不高，而是以环境公益诉讼作为职能内容的环境保护组织有限。除此以外，环境公益诉讼也并非环保组织在发现环境损害或生态破坏情形后的唯一选项，当前主流的处置形式还是积极反馈，通过行政手段处理问题。只有当有关部门违法作为或不作为时，才会动用环保组织能够诉诸的最后一道环境防线——环境公益诉讼。同时，环保组织之间也组建了诸如“零废弃联盟”等机构联合体，将机构职能中的一部分完全授予联合体中的某一成员行使，以便节约运行资源，提升专业度。

就诉讼能力与经济支持而言，不得不承认，虽然有众多基金会以及月捐项目为相关组织提供支持，但相较于环境公益诉讼中昂贵的鉴定费用与诉讼费用还是杯水车薪。但多元化的市场体系与合作模式，加之相关法律的倾向性保护，为这一问题的破解提供了支持。

首先，相关律所与企业对营造良好企业形象，支持社会公益的考虑。无偿提供了大量支持，这种合作减轻了环保组织发起环境公益诉讼的成本，也补足了其专业能力。我国法律规范也对环保组织在环境公益诉讼中的费用负担提供了支持，例如在《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 24 条便规定：“其他环境民事公益诉讼中败诉原告所需承担的调查取证、专家咨询、检验、鉴定等必要费用，可以酌情从上述款项中支付”。

在我们讨论了发起意愿、资金与能力等客观条件后，我们还可以看到，在过往的实践中，已经涌现出了诸如“北京市朝阳区自然之友环境研究所诉中国水电顾问集团新平开发有限公司”等预防性公益诉讼案件。此类案件中极大地体现了在地方监管部门违法行政或不作为的情形下，通过环境保护组织提起环境公益诉讼，以预防性公益诉讼形式维护公众环境利益的价值所在。这种基于环境权而衍生出的预防性公益诉讼，也是相关监管机关通过代为行使所有权，间接保障环境公共利益所难以达成的状态。

3 海洋环境公益诉讼适格原告主体规则重构

前述讨论中，我们明确了海洋监督管理部门、检察院以及环境保护组织在海洋环境公益诉讼中的适格原告资格，但由于海洋环境污染具有一定的特殊性、例如污染可能涉及国际关系及国家利益等情形。同时，其也存在行政权与司法权的互动问题，因此在相关主体提起公益诉讼的位次及限制问题上，还需要进行规则的构建。

3.1 构建海洋环境公益诉讼准入事项清单制度

海洋环境与生态对于我国整体海洋生态系统的维护与海洋自然资源的生产有着至关重要的作用。但与此同时，发展的客观需要又要求我们在海洋资源开发、海洋科技创新、海洋生态文明建设、海洋权益维护等层面作出努力。在此过程中，国家战略发展用海以及军事国防用海都有可能造成海洋环境生态的损害。例如，在填海造陆营造前沿基地，常态化战略演习时，都在一定程度会损害海洋资源与生态环境。但相关事项显然应当优先于海洋环境自身，为避免影响国家权益，应当构建海洋环境公益诉讼准入事项清单制度，限制能够提起的环境污染事项被规制在资源开采、航运污染等相关民事活动领域。

3.2 构建诉前告知制度

环境公益诉讼从性质来看属于通过司法手段保障海洋环境，而司法手段的特点又与环境以及生态损害的特点相悖离，司法手段存在周期长、落实慢等客观情况，而环境与生态损害的治理与修复又需要遵循及时原则，

避免因人为原因造成损害扩大。积极推动借由效率更高的行政手段处理海洋环境损害与生态破坏,应当在制度构建中充分考虑。

首先,对于环境保护组织,应当参照欧美国家相关法律,规定行政机关对公共利益的代表性优先于环保组织,理顺环保组织与海洋环境监管部门的位次问题。而这其中的关键举措便是构建诉前告知制度。即赋予环境保护组织向海洋环境监管部门提供相应环境损害与生态损害信息(这里的信息既可以是潜在危险,也可以是已经出现的实质损害),举报生态(环境)危害行为,建议提起诉讼或及时处置的权利。而海洋环境监管部门在接到相应信息后,也应当承担情况说明与相关处置措施的回复义务。通过前置信息告知与处置公开回复制度,提升行政执法的效率,增强环保组织与海洋环境监督管理部门之间的互动,同时减少对司法资源的浪费。

同时,若海洋环境监管部门怠于进行处置或提起相关诉讼,为环保组织维护环境(生态)公共利益编织的第二张保护网应当为,授予环境保护组织就拒绝起诉行为申请司法审查或对怠于处置行为越级上报海洋环境监管部门上级机关的权利。只有当穷尽以上措施手段均无法促成海洋环境监管部门落实相关保护行为的情形下,环保组织才能发起海洋环境公益诉讼,以司法手段维护公共环境权益。

而从检察院的角度分析,在当前的制度框架下,“诉前实现保护公益目的是最佳司法状态”的司法理念已经在规范与事实层面上得到了极大落实。绝大多数的环境事件在检察建议阶段便得到妥善处理,对于已经提起的诉讼案件,在相关诉求在判决前已经得到解决、已经提前整改环境问题时,检察机关还可以提前撤诉。

在此情形下,如何充分发挥检察机关的规模优势,使其在海洋环境公益诉讼中进一步发挥支持与保障作用,便是下一步的谋划重点。首先可以设立联合预警与信息共享机制,使得检察机关在日常监管过程中发现的海洋环境或生态损害情形,能够及时反馈至海洋环境监管部门,提高海洋环境监管部门处置效率。其次,可以开展调查取证协作机制,对于海洋环境领域中的重点生态功能区以及禁止开发区,可以试点开展检察机关与海洋环境监管部门“联合执法”机制。在日常工作中培训检察机关学习相关海洋污染鉴定评估知识,使检察机关在发现相关污染破坏情形时,能够及时调查、固证,为后续海洋环境监管部门的工作跟进创造有利条件。最后,检察机关也要积极发挥自身的监管职能与兜底作用,在海洋环境监管部门接收检察建议后依旧懈于处置时,检察机关应当积极提起海洋环境公益诉讼,维护公共环境

权益。并可以在后续追究有关海洋环境监管部门的失职、渎职责任,以监管职能筑牢海洋环境生态防线。

4 结语

海洋环境与生态系统同样具有综合性,维护海洋环境的核心在于预防并及时处置相关环境生态损害事件,因此在法律救济的适格主体中不应对适格原告进行人为限制,也不应放任适格原告毫无秩序自行提起相关诉讼。应当构建多元主体互动机制,通过构建海洋环境公益诉讼准入事项清单制度以及诉前告知制度,使得能力与责任均更为靠前的海洋环境监管部门代表国家承担相应责任,优先运用更有效率的行政手段处置海洋环境问题,对于其他适格主体,则应当确立其权利保障与救济制度,畅通诉讼以外的其他意见与信息反馈渠道,明确只有在国家机关怠于行使相关职能处置海洋环境问题时,才可由其他适格原告发动作为最后防线的海洋环境公益诉讼。

参考文献

- [1]郑少华,王慧.中国海洋环境公益诉讼的生成[J].浙江海洋大学学报:人文科学版,2019,36(6):5.
- [2]石春雷.海洋环境公益诉讼三题——基于《海洋环境保护法》第90条第2款的解释论展开[J].南海学刊,2017,3(2):7.
- [3]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].2021(2018-2):162-169.
- [4]朱作鑫.海洋环境公益诉讼原告的顺位[J].人民司法,2015(23):4.
- [5]徐涤宇.所有权的类型及其立法结构[J].中外法学,2006,18(1):8.
- [6]王社坤.环境利用权研究[M].中国环境出版社,2013.
- [7]徐卫.论诉讼信托[J].河北法学,2006,24(9):4.
- [8]王明远.论环境权诉讼——通过私人诉讼维护环境公益[J].比较法研究,2008(3):14.
- [9]刘庭梅.杨临萍在世界环境司法大会作专题发言时表示发挥环境司法职能作用服务保障美丽中国建设[J].中国审判,2021,000(010):P.11-11.
- [10]杨朝霞:《论环境权的性质》,载《中国法学》2020年第2期,第288页。
- [11]王群.论环境权的性质[J].学术交流,2007(4):3.
- [12]李龙飞.中国海洋环境法治四十年:发展历程、实践困境与法律完善[J].浙江海洋大学学报:人文科学版,2019,36(3):9.