

海洋环境公益诉讼中的原告主体适格性探析

赵黎明 杨文聪¹

摘要：民事公益诉讼制度在我国已经确立，近年来，司法实践中的海洋环境污染公益诉讼案件也呈上升态势。海洋环境污染案件往往具有多样性、复杂性的特点，而现行有关环境污染公益诉讼的法律规定又相对原则化、概括化，使得目前司法实践中对于海洋环境污染公益诉讼程序存在立案标准、法律适用不统一等诸多问题。针对上述情况，本文由两则海洋环境污染公益诉讼案例入手，通过不同地区以用产民审级法院审法院对该类案件主体资格问题的不同意见引出问题，以海洋海洋环境公益诉讼中的原告主体适格性问题作为研究重点，通过对国内外相关法律及司法解释中关于公益诉讼起诉主体的法律规定进行梳理、分析，提出针对海洋环境污染公益诉讼中判定原告诉讼主体资格的法律适用原则，并对海洋环境公益诉讼中的主体范围、类型、制度设计等相关程序问题提出意见、建议，以期通过不断完善我国海洋环境公益诉讼法律制度，为推进我国海洋强国建设重大战略提供有力的司法保障。

关键词：海洋环境、公益诉讼、原告资格

一、两则案例引发的问题

案例一：

2018年1月，某基金会以某政府、某房地产公司对某湾

¹ 赵黎明，广州海事法院立案庭副庭长；杨文聪，广州海事法院立案庭法官助理。

区的生态进行破坏为由诉至 A 海事法院，请求停止非法污染环境 and 破坏生态的行为；对造成环境污染的危险予以消除；恢复当地生态环境等。

A 海事法院收到起诉材料后认为，依照《中华人民共和国海洋环境保护法》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要求”、《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”的规定，对海洋自然资源与生态环境损害提起公益诉讼的索赔主体应为依法行使海洋环境监督管理权的机关，因起诉人系基金会，属民间慈善组织，不符合法院规定的主体条件，其不具备起诉的主体资格，因此裁定对该起诉不予受理。

该基金会不服上诉至 A 省高院法院，A 省高院认为，在海洋环境保护法和该规定中，明确将海洋自然资源与生态环境损害索赔的权利专门赋予依法行使海洋环境监督管理权的部门，起诉人系基金会，不具备起诉的主体资格。因此，驳回上诉，维持原裁定。

案例二：

2020 年 5 月，某研究中心以某规划设计公司、某海洋研究所对海洋等环境生态进行损害为由诉至 B 海事法院，请求

确认涉案关于某湾航道疏浚工程项目涉及的前期咨询总承包协议无效；某规划设计公司与某海洋研究所共同向社会公众赔礼道歉；禁止某海洋研究所从事与公共利益相关项目的环境影响评价活动等。

B 海事法院收到起诉材料后认为，涉案为海洋自然资源与生态环境损害赔偿纠纷，应适用海洋环境保护法等法律规定，依照《中华人民共和国海洋环境保护法》第八十九条第二款规定：“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”，《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》第一条规定：“人民法院审理为请求赔偿海洋环境保护法第八十九条第二款规定的海洋自然资源与生态环境损害而提起的诉讼，适用本规定”，且第三条规定：“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”，以及第十二条第二款规定：“在海上或者沿海陆域内从事活动，对中华人民共和国管辖海域内海洋自然资源与生态环境形成损害威胁，人民法院审理由此引起的赔偿纠纷案件，参照适用本规定。”的规定，涉案海洋自然资源与生态环境损害索赔的权利系依法行使海洋环境监督管理权的机关享有，起诉人系民办非企业单位，不具备起诉的主体资格，因此裁定对该起诉不予受理。

该研究中心不服上诉至 B 省高院，B 省高院认为，涉案

疏浚工程可能会产生污染，不仅可能会影响海洋在海洋环境，也可能影响陆地生态环境，该研究中心作为从事环境保护的社会公益组织提起本案环境污染责任纠纷的民事公益诉讼，符合《中华人民共和国环境保护法》第五十八条、第六十五条的规定，依法应予以受理。因此，撤诉一审法院裁定，指令一审法院立案审理。

通过上述二则案例，可以发现，司法实务中法院对案件能否受理问题所关注的焦点主要在于原告主体资格的判定，即在海洋环境公益诉讼中，基金会等社会组织可否成为适格的起诉主体？

二、司法实践中海洋环境公益诉讼的主体分析

（一）有关公益诉讼主体的法律规定

我国 2021 年修正的《民事诉讼法》第五十八条规定，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。前款规定的机关或者组织提起诉讼的，人民检察院可以支持起诉。

2014 年修订的《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。提起诉讼的社会组织不得通过诉讼牟取经济利益。

2017 年修正的《海洋环境保护法》第八十九条第二款规定，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。

2018 年 1 月 15 日起施行的《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》第三条规定，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。

2022 年 5 月 15 日起施行的《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》第二条规定，依据海洋环境保护法第八十九条第二款规定，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，应当由依照海洋环境保护法规定行使海洋环境监督管理权的部门，在有管辖权的海事法院对侵权人提起海洋自然资源与生态环境损害赔偿诉讼。有关部门根据职能分工提起海洋自然资源与生态环境损害赔偿诉讼的，人民检察院可以支持起诉。第三条规定，人民检察院在履行职责中发现破坏海洋生态、海洋水产资源、海洋保护区的行为，可以告知行使海洋环境监督管理权的部门依据

本规定第二条提起诉讼。在有关部门仍不提起诉讼的情况下，人民检察院就海洋自然资源与生态环境损害，向有管辖权的海事法院提起民事公益诉讼的，海事法院应予受理。

根据《民事诉讼法》和《环境保护法》的规定，符合法定条件的社会组织是可以提起环境公益诉讼。但是《海洋环境保护法》《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，由行使海洋环境监督管理权的部门提起海洋自然资源与生态环境损害赔偿诉讼，在有关部门仍不提起诉讼的情况下，人民检察院就海洋自然资源与生态环境损害提起民事公益诉讼。《海洋环境保护法》及相关司法解释系专门就海洋自然资源与生态环境损害赔偿纠纷案件的审理作出的特别规定，相比而言，《民事诉讼法》、《环境保护法》及相关司法解释，属于一般规定，根据特别规定优先于一般规定适用的原则，我国海洋环境污染公益诉讼由海洋环境保护法规定行使海洋环境监督管理权的部门提起，在有关部门仍不提起诉讼的情况下，由人民检察院提起。因此，在我国社会组织是没有提起海洋环境污染公益诉讼原告资格。

（二）海洋环境公益诉讼中的主体类型

1、海洋环保部门等国家机关

按照公共信托理论，全体公民委托国家代为管理与维持环境权益，如果公众的共同环境权益一旦受损，海洋环保部门等国家机关作为环境监督管理与保护部门则有权代表国家进行海洋环境公益诉讼。海洋环境污染事故的发生往往并

不会直接侵害到某个人的人身或者财产权益，但是却会破坏整体的环境，或者尽管一定程度上影响到对公民的环境权，但是公民却并不会积极地主张权益。在这种情况下，有关政府机关则可以直接提起海洋环境公益诉讼。

2、相关社会组织

在世界各国，社会组织作为提起海洋环境公益诉讼的主体已经被国际海洋环境保护运动的实践证明为一种非常有效的方式。在发生海洋环境污染事故后，由于不少海洋环境污染事故的发生其根源都与一定的政府监管缺位有必然联系，作为政府组成部门的海洋环保部门在许多情况下是不愿意提起海洋环境公益诉讼的，而个人直接面对财力雄厚的环境污染企业又往往无能为力。社会组织拥有一定的财力与人力资源，且具有环境保护的专业知识，由其代表公民个人或者社会公众提起海洋环境公益诉讼则可以充分维护国家或者公民的环境权益。西方国家早就有了环保组织提起环境公益诉讼的法律规定或者先例，如瑞士即规定地方团体可以因其成员属于或者邻近受环境污染事故影响区域而享有环境诉权。²我国《民事诉讼法》第五十八条及《环境保护法》第五十八条也均赋予了社会组织在提起环境公益诉讼的权利。

三、海洋环境公益诉讼制度中法律缺陷

我国《海洋环境保护法》将有权提起海洋环境公益诉讼的主体限制为是法定的海洋环境监督管理部门，从保护海洋环境的专业性角度与实践来看，这一规定具有其合理性。因

² Anne Petitpierre, Environmental Law in Switzerland, Kluwer Law International, 1999

对海洋环境的保护与监督管理工作就是由上述法定有权起诉主体所从事的，其对事关海洋环境的污染事故比其他一般主体更为了解，也可以更加专业的处理有关诉讼。且相较于个体或者社会组织而言，海洋环境监督管理部门也拥有一定的财力优势³。

1、海事行政机关作为起诉主体的局限性

首先，国家行政机关具有履行维护海洋环境、保障海洋安全生产经营的法定职责，如果发生海洋事故，或多或少存在其监管不力，在因监管不力所导致的海洋环境污染，作为存在过失的监管部门往往不会积极提起诉讼，选择怠于履行法定诉权。其次，海洋环境监督管理部门本可以利用行政权力来对海洋环境污染事故及有关责任人进行处理，或责令责任人限期治理海洋污染事故，或责令其停业整顿等。在赋予其行政权力的情况下又赋予其公益诉讼的诉权，则也会导致行政资源与司法资源的重叠、浪费。再次，现行法律规定和司法解释对于行政机关作为海洋污染公益诉讼原告具有概括性，只是笼统地加以限定，并没有对其进行细化⁴。我国海洋监督管理部门众多，同一海洋污染事故，可能会存在多个合法的原告主体，如多个主体均起诉则更会大大浪费国家的司法资源；更可能的是存在多个主体均不管的尴尬局面，互相推脱。

³ 孙孜勃：论我国海洋环境公益诉讼原告资格的认定，2016

⁴ 张译文 冯娜：我国海洋污染公益诉讼原告资格认定的法律问题研究，《楚天法治》2020年第3期

2、监察机关参与公益诉讼制度尚不健全

虽然我国现行法律框架下确立了，检察院作为公益诉讼的补充性主体地位，但因该制度设立在制度衔接、程序衔接，与检察院本身对法院工作担负的检察监督权存在逻辑上的不自洽性始终存在，相关法律制度尚不健全，在检察院作为原告提起的海洋环境公益诉讼时，比如举证责任的承担、诉讼费用的预先交纳等问题在我国国家机关的现行工作体制下都存在一定实际困难。使得检察院对公益诉讼的实际参与度并不会太高。

四、完善海洋污染公益诉讼的路径选择

相较于国外，我国有权提起海洋环境公益诉讼的原告主体范围仍旧比较狭窄。从维护海洋环境，促进海洋环境公益诉讼的角度出发，往后可以在完善现行的海洋环境公益诉讼基础上，适当采取一定的扩张解释，使更多主体可以参与到海洋环境保护之中。

（一）明确海洋污染公益诉讼中行政机关的主体范围

我国现行法律对于提起海洋污染环境公益诉讼的原告的规定不够细化、不够明确，非常容易产生“好事”大家争着要、“坏事”大家躲着走的尴尬局面。海洋环境监督管理部门能够掌握基层一线资料，专业性比较强，在取证和调查方面具有天然优势，但我国海洋监督管理部门众多，针对同一海洋污染事故，可能会存在多个合法的起诉主体，因此明

确海洋环境监督管理权的部门的诉讼资格十分重要。为防止滥诉和政府公权力的过度介入，进一步设置相关的海洋环境诉讼监管部门也是有必要的。建立严格的监督和审查机制，规定只有当海洋环境污染自然主体在不履行行政处罚的前提下才能提起相关的海洋环境污染公益诉讼，这样才能防止海洋环境监督管理部门滥用公权以及互相推诿塞责，逃避监管，最大程度保护海洋环境。

（二）健全海洋环境公益诉讼监察制度

1、关于诉讼费的承担

我国法律规定公益诉讼的诉讼费用由败诉方承担，当监察机关作为海洋污染公益诉讼起诉人提起诉讼时，国家应先行垫付诉讼费用，如果监察机关败诉，那么应由国家承担相关的诉讼费用⁵。

2、关于举证责任的分配

我国法律规定当公益诉讼由监察机关提起时，采用举证责任倒置原则。立法机关认为，对于普通民众而言，其与环境污染企业相比力量差距悬殊，为了保护公民的合法权益需实行的举证责任倒置。但有学者认为，作为国家权力机关的监察机关具有较强的诉讼能力，其作为原告时无须再实行与公民相同的举证责任倒置制度⁶。笔者则不以为然，因为海洋污染呈现出的复杂性、专业性等特征，检察机关虽作为国家

⁵ 白彦：论民事公益诉讼主体激励机制的构建，2016

⁶ 晋梦娇：检察机关提起行政公益诉讼制定研究，2017

机关，基于其自身的职权而言，但其在公益诉讼中承担的举证责任，大都需要借助于专门的评估鉴定机构，故实际上其并不必然具有比普通公民更大的举证优势。

（三）有限扩大社会组织在维护海洋公益保护中的参与度

根据我国现行法律规定，我国海洋污染公益诉讼适格原告系法定的海洋环境监督管理部门及监察机关，不包括社会组织及个人。就海洋环境公益诉讼而言，借鉴世界各国关于环境公益诉讼的做法，并结合我国的海洋环境监督管理部门存在怠于行使海洋污染公益诉讼诉权等实际情况，以及现行其他非海洋污染的环境公益诉讼允许符合法定条件的社会组织作为原告的司法实践，今后的海洋环境公益诉讼主体可适当增加社会组织，以激发社会环保组织参与海洋污染公益诉讼的热情，从而满足保护海洋环境的迫切需求。至于是否增加个人作为海洋污染公益诉讼原告资格，笔者持否定态度，公民个人不能获得原告主体资格的主要理由是其欠缺相应的诉讼能力和防止滥诉之嫌两方面⁷。限制个人作为海洋污染公益诉讼的原告资格也是考虑到我国司法资源有限情况，如果允许个人有权提起海洋污染公益诉讼，势必更容易导致滥诉与浪费司法资源。

五、结语

⁷ 陈冬：美国环境公民诉讼研究，2014

习近平总书记在讲话中强调“建设海洋强国是实现中华民族伟大复兴的重大战略任务”。海洋蕴含着丰富的资源与巨大的财富，海洋环境是人类赖以生存的重要依托，保护海洋环境，对全社会、全人类的安全与发展都具有极其重要的意义。完善海洋环境保护的相关法律制度，可以有效保护我们的海洋环境，构建完善的海洋环境公益诉讼制度刻不容缓。其中明确海洋污染公益诉讼中的原告资格问题将有助于我们解决海洋污染公益诉讼法律程序中的重大难题，为实现我国海洋环境公益诉讼制度的日臻完善提供有力的司法服务保障。