

# 海洋环境民事公益诉讼的法律问题研究

## —以广州海事法院近五年案件为样本

刘肖君<sup>1</sup>

**摘要：**党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视海洋生态文明建设和海洋生态环境保护，强调“要像对待生命一样关爱海洋”。当前，我国海洋环境污染等问题仍然突出，海洋环境民事公益诉讼是近年来一个热门话题，实践中，已经有相关数量的由行政机关或检察机关提起的海洋环境民事公益诉讼。本文对广州海事法院近五年来受理的海洋环境民事公益诉讼案件的原告主体资格、诉讼程序、损害认定等问题进行统计、归纳、整理和分析，指出存在问题并提出解决问题的对策，希望对完善海洋环境民事公益诉讼立法及实践起到一些作用。

**关键词：**海洋生态环境保护；民事公益诉讼；原告资格；公告程序；损害认定

### 一、近五年审理海洋环境民事公益诉讼案件的基本情况

2017年以来，广州海事法院共受理了海洋环境民事公益诉讼案件4件。这些案件均是被告向海洋倾倒固体废弃物，污染海

---

<sup>1</sup>作者简介：刘肖君（1985-），女，广东广州人，广州海事法院三级法官助理。

洋环境，由各类行政机关及检察院提起诉讼，主要目的是保护海洋环境，救济国家海洋生态利益损害，维护公共利益。

案例一：公益诉讼人广东省广州市人民检察院与被告李伟来污染海洋环境责任纠纷民事公益诉讼案

索引：（2017）粤 72 民初 431 号

2017 年《民事诉讼法》修改，赋予了检察机关提起公益诉讼的主体资格。该案是 2017 年《民事诉讼法》修改后，由检察院提起的全国首宗污染海洋环境责任纠纷民事公益诉讼案件。被告李韦来在珠江口违法倾倒建筑涂泥，污染海洋环境，广州海事法院依法判决被告李韦来赔偿环境污染损失 229 918 元，该款项上交国库，用于修复被损害的生态环境。

案件二：公益诉讼人广东省广州市人民检察院与被告王伟富污染海洋环境责任纠纷民事公益诉讼案

索引：（2017）粤 72 民初 432 号

该案是由检察院作为公益诉讼人提起的海洋环境民事公益诉讼，被告王伟富在珠江口违法倾倒固体废弃物，污染海洋环境，广州海事法院依法判决被告王伟富赔偿环境污染损失 577 539 元（包括：生态环境损害修复费用 374 259 元、监测费用和鉴定评估费 203 280 元），该款项上交国库，用于修复被损害的生态环境。

案件三：原告中山市海洋与渔业局与被告彭伟权等污染海洋环境责任纠纷

索引：（2017）粤 72 民初 541 号

该案是由海洋与渔业局作为原告提起的海洋环境民事公益诉讼，检察院支持起诉。5 名被告将东莞有毒垃圾偷倒在中山海域，污染海洋环境，广州海事法院依法判决 5 名被告赔偿生态修复费用、环境污染产生的经济损失、鉴定评估费、检测费、律师费等合计 780 余万元。该款项上交国库，用于修复被损害的生态环境。

案件四：原告珠海市生态环境局与被告温锦波等污染海洋环境责任纠纷

索引：（2019）粤 72 民初 102 号

该案是由生态环境局作为原告提起的海洋环境民事公益诉讼，检察院支持起诉。5 名被告在珠海高栏港对开海域违法倾倒垃圾，污染海洋环境，广州海事法院依法判决 5 被告赔偿恢复费用、检测费、鉴定费、律师费、船舶保管费、垃圾清运处理费用等合计 190 多万元。该款项上交国库，用于修复被损害的生态环境。并判决被告登报赔礼道歉。

## 二、原告主体资格

（一）原告主体广泛，实践中多为行政机关或检察机关

如下表所示，4个海洋环境公益诉讼案件中，由检察院提起的诉讼有2件，由行政机构提起的诉讼有2件，且均由检察院支持起诉。在行政机构起诉的案件中，海洋与渔业部门、生态环境部门各提起了1件。暂无社会组织提起的公益诉讼案件。

**海洋环境民事公益诉讼案件原告种类及数量分布表**

原告种类	起诉案件数（单位：件）		案件总量（单位：件）
检察院	2		4
行政机构	海洋与渔业局	1	
	生态环境局	1	

**（二）原告主体资格的相关法律规定**

1. 《民事诉讼法》第五十八条规定，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。

2. 《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。

3. 《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》第二规定，应当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。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。该法第三条规定，在有关部门不提起诉讼的情况下，检察院可提起海洋生态环境民事公益诉讼。

综上，《民事诉讼法》规定“法律规定的机关”和“有关组织”可以提起环境公益诉讼。《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环境公益诉讼。同时，允许检察机关在有关部门不起诉的情况下提起诉讼。

### （三）在审判实践中存在的问题及建议

海洋环境监督管理部门对提起海洋生态环境公益诉讼积极性不够。从司法实践来看，海洋环境监督管理部门对提起海洋生态环境民事公益诉讼并不热心，4个公益诉讼案件中，有2个案件是检察院告知海洋环境监督管理部门起诉而该部门未起诉，检察院才提起诉讼；另个2个公益诉讼案件也由检察院支持起诉。主要原因在于海洋环境监督管理部门等行政机关缺少司法诉讼

方面相关专业人员，海洋环境损害损害数额难以确定及量化。虽然《海洋环境保护法》规定海洋环境监督管理部门有权就海洋环境损害提起诉讼，但是海洋环境监督管理部门在不同案件中的诉讼能力可能会影响其提起诉讼的积极性，司法实践中也确实存在海洋环境监督管理部门怠于履行提起诉讼的职责，导致海洋环境保护力度受到影响的情形。因此，检察机关应当在海洋环境监督管理部门不起诉的情况下提起诉讼，充分发挥检察机关督促、协同、兜底的职能定位，符合加大海洋环境保护力度、维护国家海洋权益的价值取向。

海洋环境保护监管部门具有第一序位的起诉资格，一方面是因为其在海洋环境民事公益诉讼中积累了一定的经验，另一方面，其作为国家海洋行政职能部门，能够及早发现海洋环境公益损害事实，并且拥有专业人员、技术方面的天然优势。在实践中应当重点理顺有起诉权的多个部门间的关系，在对其管理权限进行划分基础上明确可以提起诉讼的类型，避免相互扯皮推诿或者为了诉讼利益争相诉讼。

同时，应当充分发挥有关社会组织在海洋环境民事公益诉讼中的作用，更好地维护海洋环境公益，也符合环境保护公众参与原则的要求。但是法律并没有明确规定哪些组织可以提起海洋环境民事公益诉讼，建议对这方面规定进行细化。

## 二、程序特别，需要采取公告形式

《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》第十条规定，人民法院受理环境民事公益诉讼后，应当公告案件受理情况，但并没有具体规定具体的公告方式。2019年11月，最高人民法院在人民法院公告网开设“公益诉讼案件公告”专栏，刊登民事公益诉讼案件公告，统一全国环境民事公益诉讼公告方式。同时规定，除了公告案件受理情况，如当事人和解或者达成调解协议的，也要将相关内容进行公告<sup>2</sup>。

### 4 个海洋环境民事公益诉讼案件公告方式及内容

案号	公告方式	公告内容
(2017)粤72民初431号	《广州日报》、中国涉外海事审判网。	案件受理情况
(2017)粤72民初432号	《广州日报》、中国涉外海事审判网。	案件受理情况
(2017)粤72民初541号	《中山日报》、中国涉外海事审判网。	案件受理情况
(2019)粤72民初102号	《人民法院报》、广州海事法院官网	案件受理情况

## 三、损失鉴定和损失认定

<sup>2</sup> 《最高人民法院关于在人民法院公告网统一刊登环境民事公益诉讼、生态环境损害赔偿诉讼公告的通知》

## （一）审判实践中存在的问题

1. 缺乏损失量化标准。海洋环境民事公益诉讼案件是法院近年来受理的新类型案件，污染海洋造成的损失往往缺少直接、具体、可量化的计算标准，需要有专门知识的鉴定部门出具鉴定意见。4个海洋环境民事公益诉讼案件，均委托环境保护部华南环境科学研究所对损害进行鉴定。但对损失量化标准没有相关的法律规定。

2. 存在鉴定难、鉴定贵、鉴定乱等问题。海洋环境损害鉴定评估存在诸多问题。一是鉴定难。司法实践中，能从事海洋污染损害司法鉴定的机构少之又少，名录中的鉴定机构不能满足海事审判的实际需要。二是鉴定贵。鉴定机构对海洋污染损害鉴定收费较高，多达几十万元，被告庭审中也一般抗辩鉴定费过高，且收费并无物价部门的监督和制约。三是鉴定乱。例如被告已经将未倾倒入海的固体废物自行处理，但鉴定机构仍然计算处理已经由被告处理掉的固体废物的处置费用。针对鉴定存在的问题，我院目前是要要求鉴定评估报告出具人作为具有专门知识的人出庭作出说明并回答当事人及法庭提问，经过法庭质证、认证，排除合理怀疑后，一般作为证据予以采信。我院审理的几起海洋环境民事公益诉讼案件对环境保护部华南环境科学研究所的鉴定评估报告的部分结论不予采纳，纠正了其在计算生态修复费用中的

谬误，亦得到了各方当事人的一致认同。

## （二）相关建议

1. 明确海洋环境损失量化标准。《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》，对海洋环境损害的赔偿范围作了规定；《广东省高级人民法院关于审理环境侵权责任纠纷案件几个问题的通知》，对生态环境修复费用的范围作了列举式的规定，建议海洋环境监管部门进一步加强研究，联合出台部门规章，在海洋环境损害赔偿范围的基础上，进一步明确具体的量化标准、细化损失计算方法，并在以后立法中通过准用性规则明确授权适用。促使损失认定更加规范合法。同时，可以通过发布典型案例和审判白皮书的形式，明确司法裁判规则，提供具体量化参照。

2. 规范海洋环境污染损害鉴定评估行业。司法行政部门应健全统一司法鉴定管理体制，理顺司法行政主管部门与环境保护行政主管部门、海事行政主管部门等的管理权限增强鉴定机构的中立性和客观性。坚持将公益属性作为海洋环境公益司法鉴定的基本属性，科学设置、细化各类别司法鉴定人和司法鉴定机构的准入条件，建立完善鉴定执业能力考核制度和司法鉴定机构准入专家评审制度。同时，建议在量化方法，除了规定评估鉴定方法外，针对某些费用和损失难以量化或者量化费用明显过高的实际状

况，也应提供一种酌定量化的方法，并对酌定量化的适用情形和需考虑的因素进行规定。

#### **四、配套制度的完善**

海洋环境民事公益诉讼终归是一项救济途径，要达到良好的救济效果需要海洋环境资源法律中的配套制度的完善，使其更好的体现环境公益诉讼的立法精神，支撑和配合海洋环境公益诉讼制度，例如建立完善的前置程序、建立海洋环境民事公益诉讼基金制度、建立规范赔偿金额上缴国库使用制度等。

#### **五、结语**

《海洋环境保护法》等法律法规已经为我国的海洋环境民事公益诉讼铺就了前进方向，我们通过不断地完善海洋环境民事公益诉讼相关法律法规去解决审判实践中出现的问题。行政机关和检察机关共同承担起海洋环境民事公益诉讼的原告职责，真正使我国的海洋环境公益得到维护。相信在我国建设海洋强国的道路上，海洋环境民事公益诉讼将发挥越来越重要的作用。