

海洋生态环境损害赔偿制度建设的方向

梅 宏^①

(中国海洋大学法学院 山东青岛 266100)

摘要：近二十多年，随着我国海洋环境治理形成多元参与的新格局，海洋环境司法经历了由海洋环境监督管理部门单独提起海洋生态损害赔偿发展至重视海洋环境监督管理部门的公法职能和检察机关督促、协同、兜底等职能的阶段。海洋生态环境损害赔偿兼具私法与公法性质，内涵比环境公益诉讼丰富。为突破海洋生态环境损害赔偿诉讼的困境，有必要以环境治理的视角完善海洋生态环境损害赔偿制度，既重视司法救济又加强公法规制，实现公私法协同运作。

关键词：海洋生态环境损害赔偿；海洋环境公益诉讼；司法救济；公法规制

海洋生态环境损害的概念定名、诉讼性质辨析，制度主体由一元到多元，立法建设的重心由司法救济转向公法规制，有着近二十余年海洋环境司法实践快速发展、相关制度变迁的背景，也有着新时代该制度受到公私法协同运作的指引全面发展的前景。而今，《海洋环境保护法》面临“大修”，新时代我国的海洋生态环境损害赔偿制度如何发展，是修法时应当考虑的重点内容之一。

一、海洋环境司法在实践中面临的法律适用困境

海洋生态环境损害赔偿的法律规定，在我国始于 1999 年修订的《海洋环境保护法》（下称“《海环法》”）。该法新增一章“海洋生态保护”，并在“法律责任”章中将“海洋环境污染损害”与“海洋生态损害”的法律责任分列两款，专门规定海洋生态损害的赔偿权利人是依照本法规定行使海洋环境监督管理权的部门。海洋生态环境损害的后果包括一个重要的内容：“给国家造成重大损失”。损失，不限于损害的财产价值表现形式，还包括无形损失等“损害的非财

^①作者简介：梅宏，男，中国海洋大学法学院教授、海洋发展研究院研究员。

产价值表现”。“重大损失”，包括那些无法用财产价值表现形式来体现的国家利益减少或丧失。国家，作为维护本国海洋权益的公法主体，又是实定法上规定的海域所有权人，当管辖海域的生态利益遭受重大损失时，不仅有权利“对责任者提出损害赔偿要求”，也应当依法履行其职责。这是我国修改《海洋环境保护法》时对《联合国海洋法公约》“保护与保全海洋环境”的回应，也是对 20 世纪八、九十年代海洋环境司法实践中有关问题的回应。

21 世纪进入第一个十年之后，我国《民事诉讼法》与《环境保护法》相继修改，公益诉讼制度进入实定法阶段^②，并不断完善。建立公益诉讼制度是基于公共事务管理领域的民主原则，允许多元主体依法诉诸司法程序，使公益保护与救济得到全社会参与、监督。这样既可避免生态环境和资源保护等领域的行政主管部门违法失职或怠政、困于地方保护主义，又有助于预防公益损害，保障损害担责。如果说行政公益诉讼有“执法之诉”的监督作用，那么，民事公益诉讼更侧重于“拉网补充”的问责机制。

自《环境保护法》2014 年修法时新增环境公益诉讼制度，社会组织就于 2015 年陆续提起海洋环境公益诉讼，却被大连海事法院、青岛海事法院依法驳回起诉；及至检察公益诉讼制度于 2017 年在我国诉讼法中确立之后，广州海事法院、宁波海事法院以及多家地方人民法院依法受理了检察机关提起的刑事附带环境民事公益诉讼或单独提起的海洋环境公益诉讼。被媒体称为“全国海洋生态环境公益诉讼第一案”中，社会组织“自然之友”与灌南县人民检察院分别在青岛海事法院、灌南县人民法院提起海洋环境民事公益诉讼，得到法院不同的裁定；社会组织被一审、二审法院驳回起诉、上诉后，又向最高人民法院申请再审。问题凸显，为何检察机关可以提起海洋环境公益诉讼，而社会组织不能？

实践中还出现了海岸带生态破坏案件，因遭受生态破坏的区域兼跨陆海环境，故在原告主体、司法管辖、法律适用等问题上更趋复杂。广东省环保基金会针对海岸线上红树林遭受人为破坏向茂名市中级人民法院提起的环境公益诉讼在业

^②2012 年修正、自 2013 年 1 月 1 日起施行的《中华人民共和国民事诉讼法》，首次从法律层面确立了环境公益诉讼制度。参见沈洋：《贡献推动可持续发展目标的“中国之治”》，载《中国审判》2023 年第 3 期。

界引发持续热议。此案经历了起诉、上诉、二审法院撤销裁定指令发回重审、再上诉。其焦点问题之一就是“社会组织提起涉海环境公益诉讼的原告主体资格”。

现行《海环法》未规定海洋环境公益诉讼，1999年修法时规定的海洋生态损害赔偿制度曾因缺少制度制约而面临困境。海洋环境监管部门因机构改革前后处于调整、过渡期而较少提起海洋生态环境损害赔偿要求。与此同时，在司法实践中表现活跃的海洋环境公益诉讼在法律适用、原告主体、请求事项、责任形式、诉讼程序等方面存在争议，并且社会组织对海洋环境公益诉讼的认识分歧较大，这些都影响了海洋环境司法救济的诉讼效率。司法机关有必要及时回应社会关切的上述问题。

二、海洋环境司法的法律问题分析

《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》（下称“法释〔2017〕23号”号文件）和《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》（下称“法释〔2022〕15号文件”）的先后出台，是最高人民法院、最高人民检察院对海洋环境司法实践中问题的回应。更早之前，原国家海洋局曾于2014年10月21日印发《海洋生态损害国家损失索赔办法》。这三部文件中均围绕《海环法》第89条第2款（2016年11月7日《海环法》第二次修正之前的序号为第90条第2款）展开。这期间，生态环境损害赔偿制度改革由七省市试点推行到全国开展，相关文件均规定“涉及海洋生态环境损害赔偿的，适用海洋环境保护法等法律及相关规定。”可以说，上述文件使得“海洋生态环境损害赔偿”逐渐成为法学界指称《海环法》第89条第2款“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”法律问题的用语。与“海洋生态损害国家损失”“海洋自然资源与生态环境损害赔偿”文字冗长、专业性强相比，“海洋生态环境损害赔偿”不仅简洁，而且与当前我国生态文明建设中备受关注的“生态环境损害赔偿”保持对应，分别指向海洋、陆地生态环境。这两个用语也说明，我国法律中存在海洋环境保护与陆地环境保护两套并行系统。在重视陆海统筹建设的今天，既要整体考虑，也应求同存异，针对海洋环境保护的特点开展海洋环境治理、海洋环境司法。

（一）海洋环境司法的法律适用

在法律适用上，需要准确理解并处理特别法与一般法、新法与旧法的关系，需要考虑到海洋环境司法可能牵涉国家海洋安全和海洋权益维护，需要明确海洋环境司法的目标——“始于求偿，终于海洋生态修复责任落实”。

《海环法》与《环境保护法》的确是特别法与一般法的关系。依据法律适用原理，特别法优先适用于一般法，这突出反映在海洋生态环境损害赔偿有专门法可依。我国天津海事法院早在 2004 年 12 月 30 日做出“塔斯曼轮”溢油案一审判决时就依据《海环法》中的“海洋生态环境损害赔偿”规定支持了原告天津市海洋局诉“塔斯曼海”轮溢油事故致海洋生态环境损害的赔偿请求。该案从多个方面开创了中国海洋环境保护、中国海事审判的先河，引起了国内外专业机构、人士以及新闻媒体的高度重视，被称为“中国海洋环境污染损害赔偿第一案”^③“污染海洋生态环境涉外索赔第一案”^④“中国首例海洋生态环境污损索赔个案”^⑤。当年办案人员、研究者对该案的评论中都已言明涉案损害是“海洋（生态）环境污染损害”或“损害海洋生态环境”，这是我国尚未启动环境司法专门化改革之前就备受瞩目的海洋环境司法案件。“塔斯曼海”轮系列案中，天津市海洋局经国家海洋局授权，代表国家提起了（2003）津海法事初字第 183 号诉讼，依法请求的是海洋环境污染、生态破坏和生态恢复的索赔；天津市渔政渔港监督管理处经农业部授权，代表国家提起了（2003）津海法事初字第 184 号诉讼，依法请求的是渔业资源损失。其时，《1992 年国际油污损害民事责任公约》对中国大陆生效，依据该公约第 1 条第 2 款和第 6 款的规定，任何遭受“污染损害”的个人或合伙、公营或私营机构（不论是否为法人），包括国家或其任何下属单位，都可以依据公约的规定提出油污损害赔偿请求。不过，针对国家海洋生态环境损害，海洋行政主管部门提出索赔诉讼的法律依据明确，就是当时的《海环法》第 90 条第 2 款和第 5 条的规定，后者用来确定行使海洋环境监督管理权的具体部门。需要指出的是，2004 年我国《环境保护法》并无生态环境损害赔偿方面的规定，尚未出现法律适用上的难题。直至 2014 年修订后的《环境保护法》自

^③方国庆：《“塔斯曼海”轮海洋环境污染赔偿案简析》，载《中国律师 2005 年海商法研讨会论文集》2005 年，第 40-43 页。

^④《中国海洋生态污染索赔第一案》，来源：<https://www.docin.com/p-962199409.html>

^⑤李树华、田庆林：《“塔斯曼海”溢油事故索赔案及其深远意义》，载《交通环保》2004 年第 4 期，第 45-48 页。

2015年1月1日开始施行，新法中规定的“环境公益诉讼”是否适用于海洋环境司法开始出现争议。本文前述实践中的案件涌现，法律适用问题日益突出。

直至2022年5月11日最高人民法院、最高人民检察院联合发布法释〔2022〕15号文件，为海洋环境公益诉讼定名，明确其起诉主体和管辖法院，厘清海洋生态损害赔偿与检察公益诉讼的关系；虽未提及社会组织但不言自明，解决了现实之问，对于指导司法实践意义重大。但是，司法解释受制于其指导司法的功能，涉及的内容不求完备，但求有针对性地指导司法实践中的现实问题。对于涉及多个海洋环境监督管理部门时起诉主体的确定、海洋环境公益诉讼的责任承担方式以及海洋生态环境损害赔偿跨国诉讼等问题，法释〔2022〕15号文件未作规定。

（二）海洋环境司法的原告主体及其请求权的基础

如前所述，近二十多年中，随着我国海洋环境治理中形成多元参与的新格局，海洋环境司法经历了单独由海洋环境监督管理部门提起海洋生态环境损害赔偿发展至重视海洋环境监督管理部门的公法职能和检察机关督促、协同、兜底等职能的阶段。

检察机关提起海洋环境公益诉讼与海洋环境监管部门提起海洋生态环境损害赔偿，都是基于各自履行职责的需要。海洋环境污染、生态破坏有可能波及其他国家或国际社会管辖的海域，事故原因也不乏境外因素，故应当由国家机关依法履职，集中行使管辖海域的主权及各项权利。检察机关提起海洋环境公益诉讼，不是代行行政部门职责，而是发挥公益诉讼在环境司法救济中的预防或督促作用。

为突破海洋生态环境损害赔偿诉讼的司法困境，有必要以环境治理的视角去完善海洋生态环境损害赔偿制度建设。在海洋环境治理格局中，海洋生态环境损害赔偿诉讼与海洋环境公益诉讼的职责有主有辅，由此决定了检察公益诉讼在海洋环境司法程序中具有“补位”的特点；二者共同为维护国家海洋环境公益构筑司法防线，由此决定了各自提起海洋环境诉讼的请求权具有正当性。

（三）不同主体提起海洋环境诉讼的请求事项及其保护的法益

根据环境损害的特点，提起环境公益诉讼的请求事项主要有停止侵害、排除妨害、消除危险、恢复原状，对于环境公益诉讼而言，原告一般无权请求金钱上

的损害赔偿。^⑥检察机关提起海洋环境民事公益诉讼的请求事项中通常不包括海洋生态环境损害赔偿，而多主张预防性救济责任。这是海洋环境公益诉讼与海洋生态环境损害赔偿诉讼在请求事项上的区别。

海洋生态环境损害是基于环境公益遭受侵害而确立的损害类型，具有公益性损害的特点，迥异于传统的民事损害；又因海水存在流动性，海洋跨国界特征明显，给国家造成重大损失的海洋生态环境损害往往牵涉国家海洋权益保护。其与海洋环境公益诉讼请求保护的法益都指向海洋环境利益，这是兼具国家利益与社会公共利益双重性质的法益，故由国家机关（包括行政机关和检察机关）依法主张救济。

（四）海洋环境司法裁判的责任形式

海洋生态环境损害赔偿责任以恢复海洋环境为目的，其特点、责任形式均有别于传统的民事责任。法释〔2017〕23号文件第六条和第七条规定，海洋自然资源与生态环境损害的责任者要承担的并非一般的“恢复原状”“赔偿损失”责任，而是明确指向“恢复或者部分恢复受损害海洋自然资源与生态环境功能”以及赔偿“海洋自然资源损失、生态环境服务功能损失”的责任。可以说，这些责任是以“民事责任”的外壳容纳环境责任的内容。关于海洋生态环境损害的责任承担方式，虽然使用了“赔偿”一词，但其真正涵义与传统民法以金钱赔偿“弥补法益价值差额”目的迥异，前者旨在以保持利益或完整利益为价值导向，重建被损害的利益，实现法益状态的完整。追究海洋生态环境损害赔偿责任的目的是修复生态环境而非救济政府或其部门的利益，相应地其首要责任形式是修复责任；侵权人在期限内未修复的，承担修复费用为替代责任形式；无法修复或者无修复必要的，才以“赔偿损失”作为替代责任形式。由于海洋生态环境修复难度大、历时长，且有不不确定性因素，故在实践中多向责任者要求海洋生态环境损害赔偿。

（五）海洋环境司法不同诉讼形态的程序

由于涉及公共利益，检察机关提起海洋环境公益诉讼在诉前要履行公告程序。公益诉讼不是海洋环境治理的目的或捷径，其作用相当于“制度杠杆”，关键在于撬起追责机制，防治海洋生态环境损害。

^⑥汪劲：《环境法学（第4版）》，北京大学出版社2018年，第302页。

相较于环境公益诉讼，海洋生态环境损害赔偿诉讼的诉前程序战线更长，更加完备，它包括四个部分：预判—评估—发送索赔函—协商、仲裁或诉讼。在这个过程中，诉讼并非唯一路径，诉前程序也可以化解纠纷。

兼具公、私法性质的海洋生态环境损害赔偿，内涵相较于环境公益诉讼更加丰富。环境公益诉讼制度发展至今，其内容虽然不限于借助民事诉讼形式救济环境公益的内容，却难以通过寻求救济之外的方式去修复遭受损害的环境。“诉讼”既是其名，也是其发挥作用的主要方式，然而，公益诉讼在海洋环境治理中既非主导的法律机制，也不是可以解决所有问题的程序。相比海洋生态环境损害赔偿，环境公益诉讼在海洋环境司法中更适合发挥其助力、协同的作用，而海洋生态环境损害赔偿应当体现其兼有公法、私法规定的主力作用。

三、由司法救济到公法规制：海洋生态环境损害赔偿制度建设的展开

在海洋环境治理体系中，行政部门为主导，检察机关履行法律监督职责，二者作为国家机关恪守主权原则，维护国家海洋权益，保守国家海洋秘密；行政部门责令责任者赔偿海洋生态环境损害，须以用尽行政救济手段为前提，避免公法责任向私法逃逸。

海洋生态环境损害赔偿因其借助民法“损害赔偿救济”原理追究赔偿责任，且在司法救济上基本沿用了民事诉讼程序，故其私法属性令人印象深刻。但事实上，海洋生态环境损害赔偿的公法属性亦不容忽视。

国家行政部门针对海洋生态损害提起损害赔偿要求，并非基于海域所有权，因为海域所有权并不及于所有国家管辖海域，而是基于国家对管辖海域的主权权利和海洋环保事务的管理权等公权力。换言之，海洋环境监管部门提起海洋生态环境损害赔偿的请求权基础，是其应当依法履行的海洋环境保护职权。海洋环境监督管理权是其中的核心内容，此外还包括海洋生态环境损害的应急处理权、海洋生态环境损害调查权、海洋环境信息公开权、海洋生态环境损害磋商权、海洋生态修复的组织管理权以及海洋生态环境损害赔偿基金的管理权，等。法定职权与职责相伴相生，行政部门不及时、有效行使职权将被问责。

海洋环境诉讼以海洋生态环境修复为目标，其以海洋环境监管部门提出海洋生态环境损害赔偿为主要方式。检察公益诉讼助力海洋生态环境损害赔偿，可以发挥环境公益诉讼的预防性功能，亦可于必要时对未造成国家重大损失的海洋生

态环境损害案件提起环境民事公益诉讼，发挥“查漏补缺”的司法救济作用。法释〔2022〕15号文件并未将“海洋自然资源与生态环境损害赔偿诉讼”当成“民事公益诉讼”，而是注重二者的区别与配合。两种诉讼通过分工与协调构建多方参与的海洋环境司法机制，既要因势利导地推动多元主体形成合力共济的联动机制，又要秉持损害担责原则和合作原则、效率原则，厘清海洋环境司法的程序规则，明确各方的权利、义务与责任，形成制度化、常态化秩序。

社会组织参与海洋环保的热情无可厚非，海洋环境治理亦应重视环境共治，但是，环境民主原则不得逾越主权原则，任何公民、社会组织、国家机关参与海洋环保及其司法救济活动均应以法律规定为前提。社会组织可通过向检察机关举报、建议，发挥其社会监督作用。现代社会发展，需要社会组织、检察机关等第三方在法治的路径上督促海洋环境监管部门依法履行职责，保护海洋环境利益。

随着海洋生态文明建设深入发展，海洋生态环境损害赔偿在环境法预防原则的指引下需要实现由司法救济向公法规制的重心转移，完善海洋生态环境损害赔偿的公法建设，对于涉及多个海洋环境监管部门时海洋环保职权的行使、海洋生态环境损害调查程序的完善、海洋生态环境损害鉴定评估、海洋生态环境损害磋商作为前置程序的设立、海洋生态修复的组织管理等实践中突出的问题予以解决。

总之，海洋生态环境损害赔偿制度建设不仅要重视司法救济，还要加强公法规制，实现公私法协同运作。

附：本文作者梅宏提交至“中国人大网”和国家法律法规数据库网站的修法建议：《海洋环境保护法（修订草案）》修法建议

与《海洋环境保护法（修订草案）》第107条相关的如下问题在立法时应予考虑。

问题一：损害兼涉陆域、海域范围的案件如何适用法律？

问题二：若未造成国家重大损失的海洋生态环境损害案件如何适用法律？

问题三：为防止陆源污染造成海岸带生态环境损害发生和扩大所支出的合理费用可否以及如何求偿？

问题四：如何顺应陆海统筹战略厘正海岸带生态环境损害赔偿案件、环境公益诉讼案件的规则？

综合回应问题，建议对《海洋环境保护法（修订草案）》第107条第二款后补充规定，并增加第三款、第四款和第五款：

“（第二款）人民检察院在履行职责中发现上述行为，可以告知行使海洋环境监督管理权的部门依据本条提起诉讼。有关部门根据职能分工提起海洋生态环境损害赔偿诉讼的，人民检察院可以支持起诉。

（第三款）人民检察院在履行职责中发现依法负有海洋环境监督管理职责的部门违法行使职权或者不作为，致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的，应当向有关部门提出检察建议，督促其依法履行职责。有关部门不依法履行职责的，人民检察院依法向被诉行政机关提起行政公益诉讼，或者依法向责任者提起民事公益诉讼。

（第四款）法律规定的有关组织发现侵害海洋生态环境、影响社会公共利益的行为，可以向有关行政机关、检察机关提供案件线索、证据等，发挥社会监督作用。

（第五款）本条规定适用于损害行为发生地、损害结果地或者采取预防措施地在中华人民共和国管辖海域及沿海陆域的诉讼。”

分析：

由《修订草案》第三条可知，该法明确涵盖海岸带环境治理的法律规定。海洋环境治理的特殊性决定了包括海岸带环境司法在内的涉海环境司法审判不宜一概适用与内陆环境治理一样的规范。将海岸带环境司法列为海洋环境司法中的

案件类型，重视涉海环境案件审判的特别规则，厘清其与地方法院受理的环境司法案件在法律适用上的区别与联系，正是在海岸带环境司法实践中落实陆海统筹、综合治理原则。

海洋环境公益诉讼制度中未规定社会组织作为原告主体，是为了避免海洋环境公益的社会救济有违国家维护海洋权益的统一行动，而不是仅有诉讼动机却缺乏陆海统筹环境治理的能力。

厘正海岸带生态环境损害赔偿案件与环境公益诉讼案件的规则，使环境公益诉讼制度在涉海领域适用时原告主体受限得到社会的理解与配合，又重视海洋环境司法与地方环境司法同将生态环境损害预防、修复责任规范付诸实践的价值取向。