

# 检察机关提起海洋环境民事公益诉讼问题研究

宁波海事法院 邬先江、罗孝炳

**摘 要：**在我国，检察机关提起的海洋自然资源与生态环境损害赔偿公益诉讼还是一种新型的诉讼方式，理论研究的基础相对薄弱，研究样本不够丰富，对立法、司法的依赖程度较高。此类诉讼与海洋自然资源主管部门提起的海洋自然资源与生态环境损害赔偿诉讼，性质上均属于民事公益诉讼范畴，但是在起诉主体、公告发布时间、管辖依据、法律适用、刑民关系等方面存在明显差别。为推动海洋环境司法保护，建议修改海洋环境保护法和最高人民法院有关司法解释规定，明确检察机关提起海洋环境民事公益诉讼的法定情形，以及此类诉讼可适用《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》审理。

**关键词：**海洋环境；民事公益诉讼；检察机关；修法建议

## 引 言

加强海洋自然资源与生态环境保护是海事司法的重中之重，也是检察公益诉讼领域的新热点和突破口之一。在此种共识下，我省法院受理了首例检察机关提起的海洋自然资源与生态环境民事公益诉讼。检察机关提起的此类公益诉讼与海洋环境监督管理部门提起的诉讼，在诉讼性质、诉讼资格以及法律适用方面存在哪些共性与差别，成为

我们撰写本文所要研究的主要问题。

## 一、案情导入

2019年5月，某市人民检察院以非法收购、运输、出售海龟破坏海洋生态环境的15人为被告，向某海事法院提起3件民事公益诉讼，请求法院判令各被告公开赔礼道歉、承担生态修复补偿金并承担鉴定评估费，三案诉讼标的金额600余万元。在起诉前，检察机关在当地报纸公告，公告期满后没有适格主体提起诉讼，故检察机关根据《中华人民共和国民事诉讼法》第五十五条第二款、《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第十三条第二款和《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》第二条的规定提起民事公益诉讼。海事法院受理并进行了公开审理。开庭后不久，相关刑事案件经指定由海事法院试点审理。

## 二、法理分析

### （一）就海洋自然资源与生态环境提起公益诉讼的诉讼性质

起诉权是权利人根据法律规定就受损权益寻求诉讼救济的权利。法律规定是形式要件，权益受损是内在要求。这一点在私益诉讼中比较明显，民事案件的原告必须对诉争标的有直接利害关系，否则其诉讼资格不合法，法院可以裁定驳回其起诉。相对于私益诉讼而言，现行公益诉讼制度的起诉人存在两类情形，第一类是国家主管部门、检察机关代表国家提起的公益诉讼以及由其衍生的行政公益诉讼，第二

类是有关社会组织代表不确定的社会公众提起的公益诉讼。就海洋自然资源与生态环境而言，有的观点认为海洋自然资源损害赔偿诉讼是救济国家所有的自然资源损害的私益诉讼<sup>1</sup>，我们认为，在学理上有一定道理，但是与立法、司法实践不大相符，相关主管部门代表国家提起的民事诉讼仍然属于第一类公益诉讼。对此，最高人民法院民四庭负责人在《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》的理解与适用一文中指出，依法行使海洋环境监督管理全的机关提起的海洋自然资源与生态环境损害赔偿诉讼在性质上可以明确为民事公益诉讼<sup>2</sup>。从诉讼性质上来看，检察机关提起的民事公益诉讼与国家主管部门提起的民事公益诉讼是一致的。

## （二）检察机关就海洋自然资源与生态环境提起公益诉讼的诉讼资格

1.如定性为海洋自然资源与生态环境损害赔偿纠纷案件，则应当适用《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》，该规定第一条将该司法解释的适用范围确定为请求赔偿《中华人民共和国海洋环境保护法》第八十九条第二款规定的海洋自然资源与生态环境损害。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

---

1.竺效、梁晓敏：《论检察机关在涉海“公益维护”诉讼中的主体地位》，载《浙江工商大学学报》2018年第5期，第25页。

2.王淑梅、余晓汉：《〈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〉的理解与适用》，载《人民司法（应用）》2018年第7期，第22页。

环境损害赔偿纠纷案件若干问题的规定》第三条对起诉主体限定为“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”。因此，如果从法律、司法解释原文来理解，检察机关不能越俎代庖提起海洋自然资源与生态环境损害赔偿纠纷，如果海洋环境监督管理部门不提起诉讼，可以发出检察建议以纠正不作为状态。

2.如定性为普通的环境民事公益诉讼，根据《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第十三条规定，需要满足两个条件：（1）在履行职责中发现破坏生态环境和资源保护、损害社会公共利益的行为，拟提起公益诉讼并依法公告三十日。（2）公告期满，法律规定的机关和有关组织不提起诉讼。具体而言，检察机关在收到侦查机关移送公诉审查材料时发现海洋自然资源与生态环境遭受破坏，可以直接发布拟提起公益诉讼的公告，公告期间内没有法定机关和组织提起公益诉讼，则检察机关可以提起公益诉讼。我国海洋环境保护法没有授权公益组织可就海洋自然资源与生态环境提起公益诉讼<sup>3</sup>，故不起诉的主体仅指法定机关。

### （三）不同主体就海洋资源与生态环境提起公益诉讼的法律适用

1.海洋环境监督管理部门提起诉讼，适用《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》，由侵害行为发生地、损害结果地或者采取预防措施地海事法院管辖。不需要在起诉前发布公告，而是由法院在受理案件后发布公告，其他机

---

3.参见我国海事法院受理的首例社会组织提起的环境公益诉讼案“中国生物多样性保护与绿色发展基金会诉康菲石油、中海油污染海洋环境案”，笔者在中国裁判文书网和互联网均未找到该案结案文书，但是相关文章已经做了介绍，青岛海事法院裁判否定了公益组织在海洋环境公益诉讼的诉讼主体资格，并被《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》采纳。参见韩枫：《公益组织在海洋环境公益诉讼中的主体适格性案例评析》，载《世界海运》2018年总第277期，第56页。

关可以申请参加诉讼，也可以就其他类型损害分别提起诉讼。损害赔偿的范围包括预防措施费用、恢复费用、恢复期间损失和调查评估费用。

2.检察机关提起诉讼，主要适用《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》和《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》。根据该两项司法解释有关规定，案件由污染环境、破坏生态行为发生地、损害结果地或者被告住所地的中级以上人民法院管辖，也可以经最高法院批准，由省高院指定部分中院受理第一审环境民事公益诉讼案件。市(分、州)人民检察院提起的第一审民事公益诉讼案件，由侵权行为地或者被告住所地中级人民法院管辖。人民检察院已履行诉前公告程序的，人民法院立案后不再进行公告。人民检察院对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犯罪行为提起刑事公诉时，可以向人民法院一并提起附带民事公益诉讼，由人民法院同一审判组织审理。人民检察院提起的刑事附带民事公益诉讼案件由审理刑事案件的人民法院管辖。损害赔偿范围包括：原告为停止侵害、排除妨碍、消除危险采取合理预防、处置措施而发生的费用；生态环境修复费用；生态环境受到损害至恢复原状期间服务功能损失；检验、鉴定费用，合理的律师费以及为诉讼支出的其他合理费用。

3.对照比较结果。对比发现，因起诉主体不同导致案件性质和适用的司法解释有明显差别，具体内容上，在诉前是否公告、由中级法

院或海事法院管辖、是否需要报最高法院批准由省高院指定中级法院管辖一定区域和类型的第一审民事公益诉讼案件、是否适用刑事附带民事公益诉讼以及同一审判组织审理等方面存在明显差别，在损害赔偿范围上，对律师费和其他诉讼费用支出的规定也有所不同。

此外，对于船舶油污造成的海洋自然资源与生态环境损害赔偿纠纷，除人民法院审理案件时需要适用《最高人民法院关于审理船舶油污损害赔偿纠纷案件若干问题的规定》外，如果起诉主体是代表国家的海洋环境监督管理部门或检察机关<sup>4</sup>，同样可以从民事公益诉讼角度适用相关法律和司法解释规定。在实体处理上，如果油污责任方所属国家同样是《1969年国际油污损害民事责任公约》及其1992年议定书、《2001年国际燃油污染损害民事责任公约》的缔约国，依据《中华人民共和国民事诉讼法通则》第一百四十二条第二款关于“中华人民共和国缔结或者参加的国际条约同中华人民共和国的民事法律有不同规定的，适用国际条约的规定，但中华人民共和国声明保留的条款除外”的规定，在国际条约与国内法不一致时，应当优先适用国际条约的规定。

### 三、实践思考

海事法院受理检察机关就海洋自然资源与生态环境损害提起的普通民事公益诉讼，可能面临如下问题：

第一，管辖权的问题。需要将海事法院解释为《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第

---

<sup>4</sup>需要说明的是，最高法院在制定关于审理船舶油污损害赔偿纠纷案件若干问题的规定时并未将检察机关作为起诉主体，但是油污是海洋环境污染的主要原因之一，应当考虑纳入到检察公益诉讼制度范围之内。

五条所指的中级法院，且必须由市检察院提起诉讼，否则由区检察院提起诉讼，则只能由基层法院受理<sup>5</sup>。然而，根据全国人大常委会《关于在沿海港口城市设立海事法院的决定》和最高法院设立某海事法院的具体决定，海事法院与当地中院同级，上诉案件由高级法院管辖。因此，海事法院的级别显然不是基层法院。如果需要建立管辖权长效机制，则需要由省高院指定海事法院管辖全省市（分、州）人民检察院就海洋自然资源与生态环境损害提起的民事公益诉讼，并报最高法院批准同意。

第二，民刑协调问题。破坏海洋自然资源与生态环境的行为可能涉嫌刑事犯罪。为确保刑事审判与民事审判在事实认定、法律适用上的协调一致，《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第二十条要求检察机关提起刑事公诉时，可以向人民法院一并提起附带民事公益诉讼，由人民法院同一审判组织审理。目前海事法院审理海事刑事案件尚处于个案试点阶段，管辖难度较大，对海上犯罪的侦查难度大、周期长，很可能出现民事公益诉讼与刑事案件在不同时间点进入诉讼以及由不同审判组织审理的情况。案件审理过程中，可能会出现刑民交叉经常遇到的问题，如刑事责任与民事责任在人身及财产方面的责任类型（民事责任的赔礼道歉、赔偿损失与自由刑、财产刑的关系），因果关系及损失认定等等。

如果把检察机关就海洋自然资源与生态环境损害赔偿提起的诉讼理解为《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

---

5.江苏省灌南县人民检察院曾就非法捕捞水产品罪向当地法院提起刑事附带民事公益诉讼，笔者在中国裁判文书网上搜索后未发现该案判决书。参见李润文：《全国海洋生态环境诉讼第一案：非法捕捞者被索赔1.3亿元》，载《中国青年报》2018年3月27日版。

纠纷案件若干问题的规定》所指案件，则可以当然解决海事法院专门管辖的问题，同时还需要解决如下问题：

问题之一，诉前程序需要理顺。检察机关的职权属性要求设立诉前程序控制滥诉的发生。<sup>6</sup>法律明确规定了海洋环境监督管理部门对海洋自然资源与生态环境的监督保护职责，检察机关可以通过支持起诉、发送检察建议的方式，支持和监督主管部门履行诉讼义务，这点在法律依据和司法实践中均无疑义。需要探讨的是，主管机关不愿提起海洋自然资源与生态环境损害赔偿纠纷，能否通过行政公益诉讼方式处理？我们认为不适宜，因为起诉并非行政行为，而是司法行为范畴，法院不可能判决主管机关在一定期限内起诉，否则判决内容不具有可执行性。在法定机关已明确且不愿起诉的情况下，检察机关可以不经诉前公告，而是采取检察建议或工作备忘方式固定法定机关不起诉的事实，直接向海事法院提起海洋自然资源与生态环境损害赔偿公益诉讼。

问题之二，民刑关系应当尽量协调。在作为前法、特别法的《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》没有规定刑事案件与民事案件能否一并诉讼的情况下，应当适用作为后法、一般法的《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第二十条。为受理检察机关提起的刑事附带民事公益诉讼，可在事先审查是否符合一并审理条件基础上，先争取上级法院指定海事法院受理刑事案件，再告知检

---

6.张锋：《检察环境公益诉讼之诉前程序研究》，载《政治与法律》2018年第11期，第153页。



察机关一并起诉。

## 结 论

在我国，检察机关提起的海洋自然资源与生态环境损害赔偿公益诉讼还是一种新型的诉讼方式，理论研究的基础相对薄弱，研究样本不够丰富，对立法、司法的依赖程度较高。从司法解释层面来看，最高法院在制定审理海洋自然资源与生态环境损害赔偿纠纷案件的司法解释时，其背景是“全国海事法院自 1985 年至今受理行政机关针对重大油污事故提起海洋自然资源与生态损害索赔诉讼达百余件”“全国海事审判系统经过长期审判实践，在海洋自然资源与生态损害索赔主体……等各方面均积累了一套较为成熟的做法，需要总结提炼成正式的裁判规范”<sup>7</sup>，距离全国人大常委会于 2015 年 7 月 1 日发布《关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼改革试点工作的决定》为时尚短，当时检察机关大多以支持海洋主管部门起诉的方式参与诉讼活动，所以没有把检察机关提起的公益诉讼纳入到该司法解释条文之中。但是，《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第二十七条规定，最高人民法院、最高人民检察院之前发布的司法解释和规范性文件与本解释不一致的，以本解释为准。该条并未把海洋自然资源与生态环境损害赔偿诉讼排除在检察机关民事公益诉讼的范围之外，为海事法院受理检察机关提起的民事公益诉讼提供了制度空间。检察机关作为法定的刑事案

---

7.王淑梅、余晓汉：《〈关于审理海洋自然资源与生态环境损害赔偿纠纷案件适用法律若干问题的解释〉的理解与适用》，载《人民司法（应用）》2018年第7期，第21页。

件审查与公诉机关、法律监督机关和公益诉讼提起人<sup>8</sup>，具备提起民事环境公益诉讼的先天优势和内在诉求，应当逐渐将之作为海洋自然资源与生态环境损害赔偿公益诉讼的起诉人。同时，不论是海洋自然资源，如海洋渔业资源，珍惜濒危野生水生动植物，还是海洋生态环境，如持久性油类泄漏造成的生态灾害，都具有非常强的专业性，需要具有科学完备的资源管理体系与保护机制作为事后诉讼的基础支撑，因此，检察机关提起此类公益诉讼需要谨慎评估诉讼风险，积极探索和总结经验。同时，检察机关在推进公益诉讼的过程中可以针对证据收据存在的困难问题向有关主管部门发出建议，监督行政机关依法履职，共同维护国家海洋权益。此外，在浙江继续推进海事刑事审判试点工作背景下，对于检察机关履行公诉职责时发现民事公益诉讼线索需要提起诉讼的，原则上可以提起刑事附带民事公益诉讼，由海事法院同一审判组织审理。

关于海洋环保公益组织的诉讼资格，我们认为，立法和司法层面可以择时顺应环境公益诉讼发展趋势，允许在我国依法登记的海洋环境保护公益组织在海洋环境监督管理部门、检察机关均不提起公益诉讼的前提下，代表公共利益提起诉讼<sup>9</sup>。如此，可以完善公益诉讼的起诉梯队为海洋环境监督管理部门、检察机关和环保公益组织，防止发生无序多头起诉和无人起诉的极端情况。对于持久性油类泄漏造成

---

8.除了2012年修订的《中华人民共和国民事诉讼法》第五十五条首次在立法上确立了民事公益诉讼制度，2019年1月1日起施行的《中华人民共和国人民检察院组织法》第二十条规定，人民检察院行使下列职权：……（四）依照法律规定提起公益诉讼；……。

9.司法实践中，一般根据特别规定优先于一般规定适用的原则，否定环保组织有权提起海洋环境公益诉讼。有的案例以“倾倒涉案炉渣堆填滨海滩涂、湿地、红树林的行为，并不单纯破坏了海洋生态环境，同样破坏了陆地生态环境”为由，认为环保组织有权提起公益诉讼，参见（2017）粤民终2635号民事裁定书。

的海洋自然资源与生态环境损害，往往涉及外轮，由环保组织提起公益诉讼有利于引导外方当事人依法平等参与诉讼，避免外方当事人形成起诉人集管理者、执法者、起诉人或者监督者、公诉人和起诉人等身份于一身，司法程序与结果公正性难以保证的偏见。

程序是实体之母。长远来看，对于海洋自然资源与生态环境损害赔偿有关的起诉资格，立法、司法上应当研究进一步扩大和畅通起诉渠道，而非“按部就班”“依葫芦画瓢”。无论是海洋环境监督管理部门，还是检察机关或社会组织，诉的利益具有一致性，均是代表国家和公共利益起诉，法理上应当得到同等的法律规制。希望检察公益诉讼在海洋自然资源与生态环境领域得到更多关注和发展，形成成效机制。

最后，就相关法律、司法解释提出如下修订建议。

《中华人民共和国海洋环境保护法》第八十九条第二款可修改为：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，依照本法规定行使海洋环境监督管理权的部门应当代表国家对责任者提出损害赔偿要求。海洋环境监督管理部门经检察机关发出建议后同意检察机关提起公益诉讼，或者在收到检察建议后 30 日内未提起公益诉讼，检察机关可以代表国家提起公益诉讼。海洋环境保护公益组织在海洋环境监督管理部门、检察机关均未提起公益诉讼时，可以根据民事诉讼法有关规定提起公益诉讼。

《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》第三条可修改为：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，或者检察机

关、海洋环境保护公益组织依据海洋环境保护法第八十九条第二款，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。

《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第十三条第二款可修改为：公告期满，法律规定的机关和有关组织不提起诉讼的，人民检察院可以向人民法院提起诉讼。对于海洋自然资源与生态环境损害，法律规定的行政机关在收到检察机关起诉建议后明确同意检察机关提起民事公益诉讼，或者在收到检察建议后 30 日内未提起民事公益诉讼，检察机关在提起民事公益诉讼前无需发布公告。