

# 回归公益本性：现行海洋环资诉讼程序之检视与重构 ——以检察机关海洋环资民事公益诉讼为鉴

宁波海事法院 罗孝炳、邬先江

**摘要：**就海洋自然资源与生态环境损害，目前存在海洋自然资源与生态环境损害赔偿之诉与检察机关海洋环资民事公益诉讼两种诉讼类型，两者虽然本质上均是公益诉讼，但是前者重在从平等主体的民事责任角度规制，诉讼主体限定为履行法定管理职责的行政机关，与行政公益诉讼、刑事附带民事公益诉讼无对接，程序设计上缺乏公益诉讼，司法实践中案件数量少、类型分散、调解难度大。与之相比，后者呈现出案件增长势头快、公益诉讼特征明显等特点，大有后来居上之势，并从管辖、与海事诉讼特别程序关系等方面对现有海洋环资诉讼制度造成冲击。对此，建议短期重在发挥检察机关行政公益诉讼职能和支持起诉职能，督促行政主管机关积极行使诉讼权利，给制度完善留出一定时间，中长期来看，建议将检察机关民事公益诉讼制度要义纳入到海洋环资公益诉讼制度之中，逐步吸收检察机关海洋环资民事公益诉讼理念构建统一的海洋环资民事公益诉讼制度。在推进海洋环资公益诉讼工作中，应当协调刑事责任、行政责任、公益诉讼民事责任的关系，避免单纯追求公益诉讼损害其他诉讼机制的正常运转。

**关键词：**海洋自然资源；生态环境；民事公益诉讼；检察机关

## 引 言

就海洋自然资源与生态环境损害，目前存在海洋自然资源与生态环境损害赔偿之诉与检察机关海洋环资民事公益诉讼两种诉讼类型。根据《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》（以下简称《环境民事公益诉讼司法解释》）第一条，民事公益诉讼的主体为法律规定的机关和有关组织，起诉依据是法律规定，诉的对象是“已经损害社会公共利益或者具有损害社会公共利益重大风险的污染环境、破坏生态的行为”。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》（以下简称《检察公益诉讼司法解释》）第十三条，检察机关可就破坏生态环境和资源保护等损害社会公共利益的行为提起公益诉讼。与环境公益诉讼在公益诉讼中的特殊作用相比，海洋自然资源与环境诉讼（以下简称海洋环资诉讼）并未在一般性法律、司法解释层面进行规定，而是由《中华人民共和国海事诉讼特别程序法》及其司法解释、《中华人民共和国海洋环境保护法》（以下简称《海环法》）、《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》（以下简称《海洋资源生态赔偿司法解释》）、《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》（以下简称《船舶油污损害赔偿司法解释》）等予以调整。两者虽然本质上均是公益诉讼，但是前者重在从平等主体的民事责任角度规制，诉讼主体限定为履行法定管理职责的行政机关，与行政公益诉讼、刑事附带民事公益诉讼无对接，程序设计上缺乏公益诉讼，司法实践中

案件数量少、类型分散、调解难度大。与之相比，后者呈现出案件增长势头快、较易调解等特点，大有后来居上之势，并从管辖、与海事诉讼特别程序关系等方面对现有海洋环资诉讼制度造成冲击。

## 一、现状检视：现行海洋环资诉讼程序存在的问题

笔者于2021年6月13日在人民法院公告网搜索法院选择海事法院，诉讼类型选择公益诉讼，仅找到2起行政主管部门提起的海洋环资诉讼案件。针对案件数量较少的现象，有的专家从行政执法对环境救济的分流、行政资源有限以及外部舆论对海洋环境公益诉讼的顾虑角度分析了行政主管部门提起海洋环资诉讼频次有限的原因。<sup>1</sup>笔者认为，专家的分析有合理之处，但对比整体的环资诉讼制度发展态势，现行海洋环资诉讼制度本身也是一个重要原因。

### （一）制度定位偏向私益诉讼，公益性特征不彰

#### 1. 诉讼主体具有限定性

《海洋资源生态赔偿司法解释》第一条将该司法解释的适用范围确定为请求赔偿《海环法》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。”据此，有权代表国家、公共利益提起海洋环资诉讼的主体为行政主管部门，并不包括检察机关、社会组织和个人。《船舶油污损害赔偿司

---

1. 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》，载《华南师范大学学报（社会科学版）》2018年第2期，第168-169页。

法解释》则用于调整油污事故发生后法院管辖、责任主体、赔偿范围、限制基金等问题，注重的是私人利益的界定与保护，如该规定第十四条就海洋渔业、滨海旅游业及其他用海、临海经营单位或者个人请求因环境污染所遭受的收入损失进行索赔所需的条件进行明确。可见，在现行海洋环资诉讼制度下，不论是行政主管部门，还是前述经营单位或个人，均是以平等的民事诉讼主体身份参与诉讼，诉讼资格均要求有利害关系这一起诉要件，与受损海洋自然资源与环境没有行政管理、经营使用关系，不能提起海洋环资诉讼。检察机关提起的公益诉讼与其履行的公诉审查有关，诉讼地位不同于一般的民事主体。现行海洋环资诉讼制度偏重私益的解决带来两个弊端。

## 2. 程序设计上缺乏公益诉讼的特征

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>2</sup>，有的认为《海环法》第八十九条第二款应是关于损害赔偿请求权的特别规定，不是我国海洋环境民事公益诉讼的法律依据。<sup>3</sup>笔者认为，在学理上有一定道理，但是与立法解读、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撰文解读司法解释时指出，依法行使海洋环境监督管理职权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>4</sup>。从诉讼性质上来看，检察机关提起

2. 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。

3. 孙思琪、金怡雯：《中国海洋环境民事公益诉讼法律依据论辩——以〈海洋环境保护法〉第89条第2款的解释论为中心》，载《浙江海洋大学学报（人文科学版）》2017年第4期。

4. 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

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。按照《中华人民共和国民事诉讼法》第十六条要求，审理公益诉讼应当组成七人制合议庭进行。在合议庭组成方面，海洋环资诉讼因为金额较大或适用确权诉讼一审终审程序而大多适用普通程序组成三人制合议庭审理，考虑到责任划分、损失界定等疑难问题，合议庭一般由具有丰富经验的审判员组成，较少吸收人民陪审员参加合议庭。在案件调解方面，缺少社会公众参与监督。

### 3.与行政公益诉讼、刑事附带民事公益诉讼无对接

在有权提起海洋环资诉讼的法定行政机关不愿或因其他原因未能提起海洋环资诉讼时，现行海洋环资诉讼程序没有进行规定，只能适用《中华人民共和国民事诉讼法》第五十五条第二款规定，由检察机关代表国家提起诉讼。至于检察机关能否向涉海主管机关提起行政公益诉讼，现行海洋环资诉讼程序亦无规定。由于刑事附带民事诉讼的起诉人系检察机关，而有权提起海洋环资诉讼的主体系行政机关，故海洋环资诉讼与刑事附带民事诉讼无法并存。

## （二）司法实践亦未体现公益诉讼特点

在国家机构改革前，海洋环资诉讼的主体一般是海洋与渔业局、渔政局、海事局，随着改革的完成，主管海洋自然资源与环境的部门有所增多，给司法统计带来了新困难。同时，海洋环资诉讼制度给司法工作带来如下两方面影响：

### 1.案件类型分散且未体现出公益诉讼

---

用》，载《人民司法（应用）》2018年第7期，第22页。

海洋环资诉讼所指案件并无专门的案由，如果系燃油泄漏导致的环境污染与生态损害，则为油污损害责任纠纷，如果系在责任方申请设立责任限制基金或法院拍卖肇事船舶后主张权利，则案由为海事债权确权纠纷。如果损害对象系其他海洋自然资源，则案由可以界定为海事海商纠纷这个大的案由。我国海事法院均未出台海洋环资诉讼的专门案由列表，如何识别案件是否为海洋环资案件，尚有待进一步研究。对检察机关提起的民事公益诉讼，现已公开的裁判文书均将案由明确为基础案由+公益诉讼，比如（2020）琼民终 385 号民事判决书采取海洋环境污染损害责任纠纷民事公益诉讼的表述，（2020）浙民终 158 号民事裁定书采取海事海商纠纷公益诉讼的表述，两者差别在于前者有民事二字。比较可知，对于检察机关提起的公益诉讼，均可通过案由予以直接体现，而海洋环资诉讼则仅有基础案由，并无公益字样。

## 2. 审理结果上过于刚性

对责任方而言，油污损害赔偿责任限制基金的存在，决定了责任方对自身责任的上限有事先预期，对诉讼调解的接受度尚可，但是行政主管部门常以代表国家利益为由难以提出或接受调解方案，其诉讼请求一旦提出后很难主动降低，这导致海洋环资案件往往出现行政主管部门索赔金额过高、责任方不接受索赔金额、法院判决确认金额较低的现象。比如我院审理的原告嘉兴市自然资源和规划局、嘉兴市生态环境局、嘉兴市农业农村局与被告主权光荣公司（Dominion Glory S.A.）、艾灵顿航运私人有限公司（Ellington Shipping Pte. Ltd.）涉公

益性质的海事债权确权诉讼一案，原告诉请金额 1.3 亿余元，生效判决确认的赔偿金额包括海洋生态修复费用 4100 万元、渔业资源损失 214.54 万元及调查评估费用 340 万元，合计 4600 万余元。此外，因诉争金额高、碰撞事故责任比例需要审理确定、事故损失需要专门鉴定等原因，诉讼周期相应拉长，不利于海洋自然资源与生态环境的及时修复。如前案中的海洋生态修复费用主要用于对东沙湾开展基地整治清理、对海盐潮滩、西沙坞滩涂进行滩涂整治清理，及采取人工增殖放流鱼类、虾类和蟹类措施加快恢复天然渔业资源等，判决生效时间距离涉案油污事故有 2 年零 3 个月。

## 二、他山之石：检察机关海洋环资公益诉讼之借鉴

2021 年 6 月 13 日，笔者以“检察院 海事法院 生态”作为关键词检索中国裁判文书网，可以找到裁判文书 50 篇，其中 2019 年至今有 46 篇，覆盖了天津、南京以外的其余九家海事法院，侵权行为包括海上非法采砂、向通海水域排放养殖污水、工业废水、船舶燃料油硫含量超标导致大气污染、贩卖运输水生野生动物及制品、禁渔期非法捕捞等。据最高人民检察院工作报告<sup>5</sup>，2020 年全国检察机关办理环资相关公益诉讼案件 8.4 万件，同比上升 21%。该报告还提出，加强涉海案件诉讼衔接，坚决维护国家海洋权益和安全。在此背景下，宁波海事法院与宁波市人民检察院就海洋环资公益诉讼案件的移送达成了一致，检察机关公益诉讼案件从 2019 年的 3 件快速上升至 2020 年的 14 件、2021 年 1 月至 6 月 15 日的 10 件。

---

5. 网址：[https://www.spp.gov.cn/spp/gzbg/202103/t20210315\\_512731.shtml](https://www.spp.gov.cn/spp/gzbg/202103/t20210315_512731.shtml)，最后访问时间 2021 年 6 月 13 日。

## （一）检察机关海洋环资公益诉讼案件分析

分析现有的检察机关提起的海洋环资公益诉讼，发现有如下特点：

### 1.增长势头快

案件数量从无到有、从个位数到十位数，增长很快。虽然海洋环资公益诉讼占检察机关民事公益的比重不高，但是在沿海地市检察工作中，海洋环资公益诉讼成为当地检察工作的重要内容，这将导致海洋环资公益诉讼增长势头持续进行。

### 2.诉讼主体有特殊性

起诉人大多是省、直辖市人民检察院的分院，如湖北省人民检察院武汉铁路运输分院、海南省人民检察院第二分院、上海市人民检察院第三分院，也有地级市人民检察院，如浙江的宁波市、温州市、舟山市、台州市人民检察院，以及基层人民检察院，如三门县人民检察院。被告则大多系自然人，人数一般两个以上，系共同侵权行为人。

### 3.标的额不高

与油污损害赔偿案件动辄数千万、渔业资源损失动辄数百万元以上的标的额不同，检察机关公益诉讼案件的常见标的额从几万到数十万不等，百万以上的比较少见。这可能与检察机关的履职有关，其履行公诉审查发现的破坏海洋环资的情形具有有限定性，受疑罪从无观念和刑事诉讼排除合理怀疑的证明思维影响，对起诉的侵权行为及损失数额持相对保守态度。

### 4.法律适用特殊

在寻找裁判依据时，判决书一般适用《中华人民共和国侵权责任



法》《环境民事公益诉讼司法解释》，也有个别适用《海洋资源生态赔偿司法解释》第二条关于海事法院管辖海洋环资案件的规定。根据《环境民事公益诉讼司法解释》第二十五条第三款规定，调解书应当写明诉讼请求、案件的基本事实和协议内容，并应当公开，故检察机关公益诉讼案件过程中形成的调解协议需要公开发布，从人民法院公告网搜索公告内容为调解协议、法院为海事法院、类型为公益诉讼案件公告，可以找到宁波海事法院发布的 19 件案件的调解协议公告。从裁判文书网可以查阅检察机关提起的海洋环资公益诉讼调解书 4 份以及确认检察公益磋商协议效力裁定书 1 份。

## **(二)检察机关海洋环资公益诉讼案件给海洋环资诉讼程序带来的冲击**

### **1.海事法院管辖检察机关海洋环资公益诉讼案件的依据**

从案件管辖方面，《海洋资源生态赔偿司法解释》第二条对行政主管部门提起的海洋环资案件如何管辖作出了明确规定，但对检察机关提起公益诉讼如何管辖，第二条没有规定，而应适用《检察公益诉讼司法解释》和《环境民事公益诉讼司法解释》。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人民法院管辖。需要将海事法院解释为《检察公益诉讼司法解释》第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>6</sup>。

### **2.检察机关海洋环资公益案件与海事诉讼特别程序存在冲突**

---

6. 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。

与检察机关根据民事诉讼、检察公益诉讼的一般规定相比，海事诉讼有特殊的法律、司法解释，比如扣船、海事赔偿责任、债权登记与受偿，两者存在较大差异。举例如下，检察机关拟就自然人甲驾驶自有船舶非法捕捞造成国家海洋自然资源损失为由提起公益诉讼，起诉前，甲又因拖欠为捕捞向他人购买渔具拖欠款项，捕捞途中船舶与合法经营的货船发生碰撞，销售渔具的人以及被碰撞船舶的所有人向海事法院申请扣押和拍卖甲的船舶，甲除了船舶以外没有其他财产，此时海事法院发布了拍卖公告，要求与船舶有关的债权在见报后 60 日内办理债权登记，此时检察机关是申请债权登记后提起确权诉讼，还是单独提起海洋环资公益诉讼？如果单独提起公益诉讼，则适用二审终审，且仍然需要债权登记、强制执行后才能从船舶拍卖价款中分配。如果申请债权登记，则需要考虑检察机关是否需要缴纳申请费 1000 元 and 确权诉讼案件受理费（按诉讼请求计算），检察机关作为债权人参加债权人会议达成受偿协议是否需要公开公告？如果船舶碰撞造成的损失较高，甲可以主张海事赔偿责任限制，此时与船有关的债权如果不进行债权登记，则视为债权人放弃债权，海事法院需要与检察机关沟通起诉意向，避免债权灭失。

### **三、回归与重构：发挥检察监督和支持起诉职能，探索构建统一的海洋环资民事公益诉讼制度**

#### **（一）发挥检察职能督促行政机关加强执法和提起诉讼**

##### **1.发挥行政公益诉讼诉前程序功能**

公益诉讼作为人民检察院的一项新的重要工作内容，并不局限于

民事公益诉讼。具体到海洋环资领域，已经有《海环法》等特别法对起诉主体作出了规定，那么检察机关完全可以通过检察建议的方式督促行政机关加强行政执法或提起海洋环资诉讼。行政主管部门对破坏海洋环资的违法行为不作为，检察机关可以发出检察建议并提出行政公益诉讼，同样可以达到民事公益诉讼相仿的法律效果。最高人民检察院于 2020 年 4 月 28 日公开发布 14 篇“守护海洋”检察公益诉讼专项监督活动典型案例<sup>7</sup>，其中检察机关直接提起民事公益诉讼仅 1 件，有 9 件行政公益诉讼诉前程序案例，这也表明检察机关在工作实践中侧重于通过督促行政机关加强行政执法来保护海洋生态环境<sup>8</sup>。

## 2. 发挥检察机关支持起诉功能

行政机关诉讼能力相对不足时，可以邀请检察机关支持起诉，可以达到较好的弥补效果。检察机关支持起诉，有利于民刑协调，妥善协调海洋环资诉讼与海事刑事案件的进度与结果。从生态资源与环境修复的角度来看，行政机关具备修复所需的监管、组织、实施能力，检察机关则无此能力，由检察机关监督行政机关、行政相对人或被告来进行修复工作，可增强修复工作的公信力和约束力。

概言之，检察机关对海洋自然资源与环境的最佳保护方式并非直接提起民事公益诉讼，而是应当回归到法定监督机关的角色，重点放在监督和支持行政机关积极开展执法和提起诉讼。在海事诉讼领域，

---

7. 来自最高人民检察院官网，[https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbt/202004/t20200429\\_460199.shtml#1](https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbt/202004/t20200429_460199.shtml#1)，最后访问时间：2021 年 6 月 23 日。

8. 据新华社“新华视点”微博，自 2019 年 2 月最高检部署开展“守护海洋”检察公益诉讼专项监督活动起至 2020 年 4 月，检察机关督促清理沿海滩涂固体废物 126885 吨，垃圾 332287 立方，违规养殖场 426 处；封堵和治理入海排污口 260 个；治理海域面积 815 平方公里；修复海岸线 25.3 公里，河道 168 公里；增殖放养 13436 万尾，追缴各类赔偿修复金共 2.18 亿元。网址：[http://www.xinhuanet.com/legal/2020-04/29/c\\_1125924982.htm](http://www.xinhuanet.com/legal/2020-04/29/c_1125924982.htm)，最后访问时间：2021 年 6 月 23 日。

考虑到实体法、程序法的特殊性，为避免程序冲突和便于案件审理，对检察机关提起的海洋环资民事公益诉讼，短期内持谨慎态度。

## （二）探索构建统一的海洋环资民事公益诉讼制度

为避免两类诉讼的冲突，建议吸收《检察公益诉讼司法解释》的公益性特点，结合海事法院、海事诉讼特点，对相关法律、司法解释进行修改，使行政主管部门提起的海洋环资诉讼与检察机关海洋环资公益诉讼在同一部司法解释中予以调整规范。就法律而言，《海环法》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民事公益诉讼。<sup>9</sup>可将《海洋资源生态赔偿司法解释》名称修改为《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纠纷民事公益诉讼案件若干问题的规定》，在司法解释名称上体现出公益诉讼特征，并便于案件统计分析和管理，该司法解释还需明确如下事项。

### 1. 优化程序设计

#### （1）明确诉讼参与主体

---

9. 最高人民法院最新案例认为，滩涂不属于海域，社会组织作为原告就污染滩涂提起民事公益诉讼，参见中国裁判文书网发布的最高人民法院（2020）最高法民再 260 号民事裁定书。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，参见中国裁判文书网发布的广东省高级人民法院（2017）粤民终 2635 号民事裁定书。

将《海洋资源生态赔偿司法解释》第二条改为：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造成损害，行使海洋环境监督管理权的机关或检察机关由此提起的海洋自然资源与生态环境损害赔偿民事公益诉讼，由损害行为发生地、损害结果地或者采取预防措施地海事法院管辖。起诉人级别方面，鉴于海事法院系中院级别、上诉案件由省市高院二审，故检察院原则上应当确定为地市级人民检察院或省市人民检察院分院，以确保二审级别对应。但是，对于案情较为简单、诉请金额不高（比如 50 万以下）、在海事法院派出法庭就近审理更为方便的案件，经报省市人民检察院同意，可以由地市级人民检察院指定区县人民检察院作为起诉人在海事法院派出法庭提起诉讼。

### （2）免除债权登记负担

对于行政机关、检察机关提起的海洋环资民事公益诉讼，因行政机关、检察机关系代表国家利益的唯一代表，故在海事法院起诉后不应给予专门程序上的束缚。新的海洋环资案件司法解释可专设一条：在船舶拍卖、设立海事赔偿责任限制基金或者油污损害赔偿限制基金时，行政机关、检察机关可以不进行债权登记，而是直接提起诉讼和申请强制执行，其在债权登记期满前提起诉讼视为已登记债权。

### （3）完善公告制度

《海洋资源生态赔偿司法解释》未设立诉前公告程序，这点在检察机关海洋环资民事公益诉讼中可以得到保留。理由在于，鉴于现行

海洋环资诉讼制度已将社会组织排除在法定起诉人之外<sup>10</sup>，故检察机关仅需征得法定行政主管部门的不起诉意向后即可提起海洋环资民事公益诉讼。在可能存在多个主管机关有权起诉时，可适用《海洋资源生态赔偿司法解释》第五条，在海事法院立案后的公告立案受理环境予以解决。

关于调解协议的公告，根据《海洋资源生态赔偿司法解释》第十一条规定，海洋自然资源与生态环境损害赔偿诉讼当事人达成调解协议或者自行达成和解协议的，人民法院依照《环境民事公益诉讼司法解释》第二十五条的规定处理。检察机关海洋环资民事公益诉讼也应当依据《环境民事公益诉讼司法解释》第二十五条规定进行不少于30日的公告，并接受海事法院审查是否损害公共利益，海事法院审查后出具的调解书应当向社会公开发布。

## 2.明确检察机关海洋环资民事公益诉讼的法律适用

### (1) 程序事项

《海洋资源生态赔偿司法解释》已经作出的规定，理应适用于检察机关海洋环资民事公益诉讼，比如被告缴纳的海洋生态环资损害赔偿金应当由海事法院退给检察机关，再由检察机关向国库账户交纳。如果《海洋资源生态赔偿司法解释》没有作出特别规定，则补充适用相关法律以及《环境民事公益诉讼司法解释》等司法解释的有关规定。比如七人制合议庭来自《中华人民共和国民事诉讼法》第十六条规

---

10. 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。

定，这当然适用于包括行政主管部门、检察机关提起的海洋环资民事公益诉讼。又比如生态磋商协议效力的司法确认，因为根据《最高人民法院关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定（试行）》第二条，该司法解释不适用于因海洋生态环境损害要求赔偿的案件，故只能适用《中华人民共和国民事诉讼法》相关规定，参照人民调解协议效力司法确认的有关规定处理。

## （2）实体争议

对于实体争议，如损失赔偿范围、各项损失的内涵外延、赔偿责任的认定，《海洋资源生态赔偿司法解释》已经作出了详细规定，理应在法律适用时优先考虑。对于其他实体争议，比如责任人是否有权享受海事赔偿责任限制、诉讼请求是否可以享有船舶优先权，应当结合《中华人民共和国海商法》等实体法律以及相关司法解释来判断。

## 3.明确检察机关海洋环资民事公益诉讼与刑事诉讼的关系

著名的海法专家司玉琢先生指出，海法历史和海洋活动时间都充分表明，海上民事、行政、刑事法律问题具有高度关联性。<sup>11</sup>这一点在海洋环资领域尤为突出，行为人破坏海洋自然资源与环境，既可能引发民事索赔、民事公益索赔，也可能遭受行政处罚、刑事指控。在海洋环资审判“三合一”背景下，应当协调发挥检察机关公诉职能与民事公益诉讼起诉职能。刑事案件存在被告人犯罪情节轻微、证据不足以排除合理怀疑、不需要追究被告人刑事责任等情形，可以通过民事公益诉讼来实现恢复海洋自然资源与生态环境的目的，检察机关可以

---

11. 司玉琢、李天生：《论海法》，载《中国海商法研究》第28卷第4期（2017年12月），第28页。

通过检察建议督促行政主管部门予以行政处罚或者向海事法院提起民事公益诉讼的方式进行。被告人的行为对海洋自然资源与生态环境造成的损害程度一般，刑事案件已进入审查起诉阶段并拟提出有罪起诉和罚金建议<sup>12</sup>的，建议不再提起海洋环资民事公益诉讼，如果损害程度较高，罚金不足以恢复海洋自然资源与生态环境的，应当另行提起海洋环资民事公益诉讼，起诉形式上，建议采取刑事附带民事公益诉讼的方式，这有利于刑罚与民事责任的一同考量和合并执行，便于由海事法院同一审判组织综合考虑刑罚和民事责任，增强裁判的可接受度，在责任方赔偿能力有限时优先执行民事赔偿责任，并有效减轻各方诉累。

---

12. 实践中有的案件采取刑事案件不处罚金、在刑事案件宣判前一日提起刑事附带民事公益诉讼导致刑事判决与公益诉讼分开审理，还有的案件在判处罚金未得到执行的情况下又提起公益诉讼，最终赔偿金无法执行到位。这些做法有人为割裂刑事案件与公益诉讼案件、片面追求公益诉讼案件数量并增加各方诉累之嫌，需要引起关注。