

海洋自然资源与生态环境损害赔偿公益诉讼问题研究 ——以完善检察机关海洋公益诉讼为视角

宁波海事法院与浙江万里学院联合课题组*

摘要：党的十八大以来，生态文明建设纳入到国家“五位一体”整体布局当中，公益诉讼已经成为审判、检察业务的重要组成部分。本文在调查分析浙江检察机关提起的海洋自然资源与生态环境民事公益诉讼案件基础上，认为继续开展检察机关海洋公益诉讼有其必要性，同时亟需解决实务中面临的公益诉讼性质、检察机关诉讼资格及参与路径等问题，并提出在《中华人民共和国海洋环境保护法》（以下简称《海环法》）等法律层面明确检察机关的起诉资格、修改《中华人民共和国民事诉讼法》（以下简称《民诉法》）以及《中华人民共和国海事诉讼特别程序法》（以下简称《海诉法》）以及相关司法解释统一不同主体提起诉讼的诉讼机制、取消海洋环境公益诉讼中的公告前置程序、探索建构“刑民并举”的程序模式、拓展海洋行政公益诉讼功能等对策建议。

关键词：海洋自然资源 海洋生态环境 公益诉讼 检察机关

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，首例检察

* 课题主持人：胡建新，宁波海事法院审委会专职委员，课题组成员：余妙宏（浙江万里学院副教授、法学博士、浙江省法学会海商法学研究会副会长）、王凌云、罗孝炳、张鹏飞。

机关提起的海洋自然资源与生态环境民事公益诉讼从理论变成实践。2019年5月，宁波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，向宁波海事法院提起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》（以下简称《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》（以下简称《两高检察公益诉讼司法解释》）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》（以下简称《最高法院海洋资源与生态赔偿司法解释》）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。目前一审案件均已宣判，部分案件上诉至省高院，得到二审维持。2020年9月，宁波海事法院台州法庭公开开庭审理三门县人民检察院提起的民事公益诉讼案件，检察机关要求薛广军等10人在各自参与非法捕捞造成生态损害的范围内，对生态修复补偿金200412元承担连带赔偿责任，法院依据“一次性生物资源损害赔偿为一次性损害额的3倍”的水产行业标准，支持公益诉讼起诉人的全部诉讼请求，并当庭作出判决。薛广军等人赔偿的20万余元将用于海洋资源增殖放流等海洋生态修复行动。

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,对当前修改完善海事诉讼制度有何影响?成为课题组所要研究的主要问题。

一、检察机关提起的民事公益诉讼具有自身特殊性

(一)检察机关就侵权行为人损害海洋自然资源与生态环境提起诉讼属于民事公益诉讼的范畴

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¹,我们认为,在学理上有一定道理,海洋环境监督管理部门作为国家利益的代表提起诉讼,与肇始于西方的现代公益诉讼制度存在一定紧张关系,且《海环法》第八十九条第二款并非关于诉讼的直接规定²,但是从立法解释、司法

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.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8月(第34卷第4期)。

实践角度来看,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。2012年4月24日《全国人民代表大会法律委员会关于〈民事诉讼法修正案(草案)〉修改情况的汇报》对于公益诉讼汇报如下:“目前,有的环境保护领域的法律已规定了提出这类诉讼的机关。比如,海洋环境保护法规定,海洋环境监督管理部门代表国家对破坏海洋环境给国家造成重大损失的责任者提出损害赔偿要求。”³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⁴。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的民事公益诉讼与国家主管部门提起的民事公益诉讼具有诸多差异

1.法律适用上

海洋环境监督管理部门提起诉讼,适用《最高法院海洋资源与生态赔偿司法解释》。检察机关提起诉讼,主要适用《两高检察公益诉讼司法解释》。值得注意的是,《两高检察公益诉讼司法解释》出台在后,且没有将海洋自然资源与生态环境排除在外。但是,检察机关提起诉讼,不属于《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

3.全国人大常委会法制工作委员会:《民事诉讼法释义》,法律出版社2012年版,第73页。

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〉的理解与适用》,载《人民司法(应用)》2018年第7期,第22页。

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。”《最高人民法院海洋资源与生态赔偿司法解释》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。

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⁵，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。

5.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。

2.法院管辖上

海洋环境监督管理部门提起诉讼，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。检察机关提起诉讼，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。从司法解释文义来看，涉海公益诉讼一般由市检察机关起诉。司法实践中，检察机关可以通过内部指定方式将案件下放到区县检察院处理。前述三门县人民检察院提起的民事公益诉讼案件，即为此种情形。

3.诉前程序上

海洋环境监督管理部门提起诉讼，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。根据《两高检察公益司法解释》第十三条规定，人民检察院提起诉讼，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⁶，故不起诉的主体仅指法定机关。

4.参与路径上

海洋环境监督管理部门提起诉讼，是单一诉讼，而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。

5.赔偿范围上

海洋环境监督管理部门提起诉讼，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。人民检察院提起诉讼，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。对比发现，两者对律师费和其他诉讼费用支出的规定有所不同。

二、检察机关就海洋自然资源与生态环境损害提起诉讼存在的问题

6.参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《最高法院海洋资源与生态赔偿司法解释》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。

（一）检察机关就海洋自然资源与生态环境损害提起民事公益诉讼面临问题

管辖权方面。需要将海事法院解释为《两高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⁷。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》和最高法院设立宁波海事法院的具体决定，海事法院与当地中院同级，上诉案件由高级人民法院管辖。因此，海事法院的级别显然不是基层法院，不能受理区县检察院提起的民事公益诉讼。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。

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，《两高检察公益诉讼司法解释》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

7.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。

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。

（二）检察机关就海洋自然资源与生态环境损害提起刑事附带民事公益诉讼面临的问题

在涉及到破坏海洋环境的犯罪案件中，检察机关是选择通过刑事附带民事诉讼程序，还是刑民分开进行，司法实践中的作法不一。据最高检察工作报告称，目前检察机关起诉的公益诉讼案件中，刑事附带民事公益诉讼占比高达77.82%，其原因主要在于检察院机关对于公益诉讼案件的线索搜集渠道较为有限，在民事公益诉讼数量考核压力下，将本院自侦、批捕、公诉线索移送给公益部门，对刑事案件线索的“二次利用”、借助刑事追诉已锁定的对象，其容易办理的特征使其备受基层检察院机关的青睐。

但刑事附带民事公益诉讼的本质属于刑事诉讼程序，属于将公益诉讼强制嵌入到了刑事诉讼程序之中；而民事公益诉讼却属于民事诉讼，二者在诉讼理念、管辖法院、当事人的地位、审理期限、上诉期限、财产保全等方面都存在冲突。比如：（1）管辖的冲突。由于《刑法》“破坏环境资源保护罪”的几个罪名里最高刑期中没有无期徒刑与死刑，所以刑事附带民事公益诉讼由犯罪地或被告人居住地基层法院管辖；但依据民事公益诉讼的规定，应当由损害行为发生地、损害结果地或者采取预防措施地海事法院管辖，海事法院级别为中级法院。

（2）审限的冲突。依照《刑事诉讼法》之规定，对于普通的公诉案件，法院应当在受理后二个月以内宣判；但民事诉讼的审理期限通常

为六个月。由于海洋环境损坏，不论是污染海洋环境还是掠夺海洋渔业等自然资源，都具有跨区域、流动性、技术性等特点，按照刑事诉讼的短期限很难完成，往往会造成刑事案件先审结，然后由同一审判组织继续审理民事公益部分，体现不出附带民事程序的效率性。（3）具体制度上的冲突。作为刑事诉讼程序，不得对被告人的财产采取保全措施，往往会影响民事判决结果的执行；作为刑事诉讼程序，不得对被告人进行缺席审判，导致民事诉讼被告范围与刑事诉讼被告人范围有冲突等。

（三）检察机关就海洋自然资源与生态环境损害提起行政公益诉讼面临的问题

当破坏海洋环境的违法行为未达到严重程度构成犯罪的，或者是由于船舶碰撞导致溢油等意外事故造成的海洋环境污染时，应当由海洋环境法定机关对违法行为进行处罚，并组织对海洋生态损害进行修复。但如果海洋环境法定机关不作为，不履行保护海洋的法定职责时，依据《两高检察公益诉讼司法解释》第二十一条规定，检察机关应依法对行政机关予以督促，督促方式包括向行政机关发诉前检察建议，要求行政机关履行法定职责；在行政机关不履行法定职责时可以提起行政公益诉讼，要求法院判令行政机关履行法定职责。检察机关对行政不作为进行个案监督是行政公益诉讼发挥作用的主要形式。如在“文昌市人民检察院诉文昌市海洋与渔业局不履行查处违法定置网的法定职责”案⁸中，文昌市检察院在对海域调查过程中发现大量小于最小网

8.（2019）琼72行初20号，裁判日期2019年8月23日。

目尺寸的禁用捕捞渔具——定置网，随即以诉前检察建议方式督促海洋环境法定行政机关——文昌市农业农村局对辖区内所有使用的定置网实施清除并对非法捕捞行为进行处罚。虽然渔业行政机关开展了禁用捕捞渔具的专项清理行动，但检察机关认为其所采用的诸如劝导渔民自行清理等处置方法不合法，并且对违法证据未保存，对涉嫌犯罪的不移交处理，造成非法捕捞等破坏海洋环境的违法犯罪行为未能得到有效的遏制。法院支持了检察机关的诉请，判决责令文昌市农业农村局履行其法定职责对其辖区海域内违法定置网在规定时间内进行查处。

上述案例表明检察机关的行政公益诉讼有助于纠正不作为的行政行为。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。

三、完善检察机关就海洋自然资源与生态环境损害提起诉讼工作机制的对策建议

（一）从法律上畅通检察机关提起海洋自然资源与生态环境民事公益诉讼的诉讼机制

1. 明确法律依据

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”⁹“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”⁹，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，《两高检察公益诉讼司法解释》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

9.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。

的刑事案件审查与公诉机关、法律监督机关和公益诉讼提起人¹⁰，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。需要注意的是，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。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。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。

2.推动立法、司法解释修订完善

《最高法院海洋资源与生态赔偿司法解释》对应的法律依据是《海环法》第八十九条第二款，起诉主体是主管部门，而检察机关提起诉讼依据的是《两高检察公益司法解释》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》，该两部司法解释均未引用《海环法》相关规定。对此，需要修改《最高法院海洋资源与生态赔偿司法解释》关于案件范围、法律依据的规定，同时在《海

10.除了2012年修订的《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；……。

诉法》总则部分作出一般性规定，为司法解释提供上位法依据。关于诉前公告程序，有权提起海洋环境公益诉讼的主体由不特定的变为特定的承担法定职责的海洋环境行政机关，因此《检察公益诉讼解释》规定的公告前置程序不应该适用于海洋环境民事公益诉讼。检察机关不应该也无必要采用公告的方式督促海洋环境行政机关。

首先，在《海诉法》作出一般性规定，解决法律依据、管辖权问题。将第四条规定的“在中华人民共和国领域内进行海事诉讼，适用《中华人民共和国民事诉讼法》和本法。本法有规定的，依照其规定。”调整为“在中华人民共和国领域内进行海事诉讼，适用《中华人民共和国民事诉讼法》《中华人民共和国刑事诉讼法》《中华人民共和国行政诉讼法》《中华人民共和国海洋环境保护法》和本法。本法有规定的，依照其规定。”在第六条关于海事诉讼的地域管辖部分新增一条规定：“因海洋自然资源与生态环境损害赔偿纠纷提起的诉讼，由侵害行为发生地、损害结果地、采取预防措施地或被告住所地海事法院管辖。”

其次，《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海洋自然资源与生态环境损害赔偿诉讼，或者在收到检察建议后30日内未提起海洋自然资源与生态环境损害赔偿诉讼，检察机关可以代表国家提起诉讼。经海洋环境保护公益组织催告，海洋环境监督

管理部门、检察机关均未提起诉讼，海洋环境保护公益组织可以根据民事诉讼法有关规定提起诉讼。检察机关可以支持海洋环境监督管理部门、海洋环境保护公益组织提起诉讼。

再次，《最高法院海洋资源与生态赔偿司法解释》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，海事法院应予受理。

另次，《两高检察公益司法解释》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，法律规定的机关在收到检察机关起诉建议后明确同意检察机关提起海洋自然资源与生态环境损害赔偿诉讼，或者在收到检察建议后 30 日内未提起诉讼，检察机关在提起诉讼前无需发布公告。

（二）借助海事刑事案件试点政策，推动构建“民刑并举”诉讼模式

自 2017 年以来，我国海事审判“三审合一”试点揭开了新的篇章，当年宁波海事法院成功审理了全国首例涉外海事刑事案件——艾伦·门多萨·塔布雷（ALLAN MENDOZA TABLATE）交通肇事罪案¹¹。2019 年至今，宁波海事法院又受理涉及海龟、海上走私的多起刑事案件。虽然目前海事法院受理刑事案件还处于“一案一请示”“一案一

11.吴勇奇,刘啸晨. 海事刑事诉讼的专门管辖——以宁波海事法院试点审判的海事刑事案件为切入点[J].人民司法, 2019(25):46-50.

（指定）管辖”的试点阶段，但已成为浙江海事审判改革的主攻方向之一，发展潜力巨大。对于涉及海洋环境犯罪的案件，是采用先刑后民、先民后刑亦或民刑并举，司法实践做法不一。如舟山市人民检察院于2019年5月21日，以非法收购、运输、出售海龟破坏海洋生态环境的刘阳等15人为被告，向宁波海事法院提起了三件民事公益诉讼，在同年9月12日公开开庭审理了本案，并于同年11月21日作出了民事判决。但检察机关直到同年9月11日才以收购、运输、出售珍贵、濒危野生动物罪案向宁波海事法院提起公诉，刑事判决书也在民事判决之后。此种模式下，民事公益诉讼的赔偿结果往往会作为刑罚量刑的参考因素，因此被告人出于量刑从宽的考量，往往愿意积极赔偿，附带民事公益诉讼的裁判结果往往能够提前实现或有效实现，民事责任会对刑事责任进行部分的吸收，二审程序被提起的概率会相应地降低，案结事了的效率得到彰显。¹²又如中山市第一市区人民检察院就彭伟权等涉嫌污染环境罪向中山市第一人民法院提起公诉后，同时将案件所涉海洋生态环境公益诉讼线索报送给中山市人民检察院，中山市人民检察院审查后支持中山市海洋与渔业局就彭伟权等污染海洋环境于2017年7月2日向广州海事法院提起民事公益诉讼，此时彭伟权等人污染环境罪的刑事诉讼程序正在进行之中，法院受理民事诉讼之后裁定中止审理，待刑事程序终结后才恢复民事诉讼程序。

我们认为，海洋环境犯罪，如非法捕捞水产品犯罪中，集团犯罪、

12.刘加良.刑事附带民事公益诉讼的困局与出路[J].政治与法律, 2019(10): 84-95.

共同犯罪现象较为普遍，被告人人数众多，不必恪守“先刑后民”，而视情况采用“先民后刑”，有利于解决此类案件中有部分犯罪嫌疑人未归案时的程序处置，一来民事程序可为刑事程序提供证据辅助，二来民事程序可以适用缺席审判，方便以快捷方式获得海洋环境修复的赔偿款，有利于海洋公共利益的保护，实现司法公正与司法效率。

具体制度方面，建议在修改在《海诉法》中明确海事刑事案件海事法院管辖，为海事法院同时管辖和审理涉海刑事、民事案件提供法律依据。在试点阶段，应当尽量协调民刑关系。在作为前法、特别法的《最高法院海洋资源与生态赔偿司法解释》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《两高检察公益诉讼司法解释》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，再告知检察机关一并起诉。

（三）拓展检察机关海洋行政公益诉讼功能

行政公益诉讼具有统筹协调、督促多个海洋行政机关综合治理海洋环境的独特优势，能以最小司法投入获得最大社会效果，保护公益效果十分明显，彰显了中国特色社会主义司法制度的优越性。¹³由于海洋环境保护涉及领域复杂、主体众多，涵盖领域既有非法排放陆源污染物、非法进行海岸、海洋工程建设、非法倾倒废弃物造成海洋环境污染或生态破坏的违法犯罪行为，也有海上有组织上规模的海上非法捕捞、海上非法采矿、猎捕杀害珍贵濒危（海中）野生动物，岸上

13. 见 2019 年 10 月 23 日最高人民检察院检察长张军在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议上做的《最高人民检察院关于开展公益诉讼检察工作情况的报告》。

的禁用渔具网具的生产、销售、维修等非法产业链的屡禁不止等顽疾；主体上有海上行政多头执法“九龙治海”之乱象，存在不同领域的横向的同级行政主管部门之间的分工以及纵向的同一管理机关上下级部门之间的分权。¹⁴也涉及到陆上的公安、生态环境、自然资源、农业农村、水利、安全生产、市场监管、交通运输、金融监管、乡镇渔村等各个行政机关与职能部门。因此，今后有必要进一步拓展海洋检察公益诉讼的功能，重点是搭建海洋环境资源管理部门和海洋生态环境部门沟通协作的桥梁，调动各方力量形成资源保护与生态治理的合力。

以浙江“一打三整治”工作中禁用渔具整治为例，该工作非渔业主管部门能单独完成的工作，而是需要由检察机关牵头联合各个行政机关进行综合治理的领域，因其产业链涉及到生产、销售、维修、使用等环节与领域，因此除了在海上执法过程中对正在使用中的禁用渔具予以没收外，更重要的是要强化对关联上下游行业的执法监管，比如对生产销售修理渔具网具等相关联的经营者的查处，要加强对渔具网具销售市场的监管，通过建立生产、销售经营者的诚信档案，对纳入“黑名单”的在企业融资信贷、税费减免等方面加以限制，通过在渔农村全面推行“湾（滩）长制”全面开展湾滩“绝户网”等禁用渔具的巡查监管、清理整治等。对此，由检察机关通过深入调查，承担起行政公益诉讼的主体责任，通过行政公益诉前程序向渔业、市场监管、运输、公安等相关行政机关发出检察建议，牵头进行综合整治，唯有此才能

14. 韩立新，陈羽乔. 海洋生态环境损害国家索赔主体的对接与完善——以《海洋环境保护法》修改为契机 [J]. 中国海商法研究，2019 (3): 3-13.

将案件办成法治教育样本，达到“办理一案、警示一片、教育社会”面的效果，不失为一种效果更好的治理途径。

结 论

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。长远来看，光靠国家机关进行海洋自然资源与生态环境保护，并非最佳选择。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¹⁵。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。当然，对于具有起诉意愿但诉讼能力较弱的主管部门、公益组织，检察机关可

15.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。

以通过支持起诉方式予以协助，而非必须作为原告提起诉讼。