

海事诉讼“三合一”改革背景下 海洋环境公益诉讼制度研究

宁波海事法院课题组*

摘要：作为一项特殊的诉讼制度，海洋环境公益诉讼理论和实践都是值得关注的问题。梳理海洋环境公益诉讼裁判文书，分析我国海洋环境民事、行政、刑事附带民事公益诉讼主要特征和存在的问题，分门别类提出对策与建议。海洋环境民事公益诉讼，应明确起诉主体，丰富环境资源损害事实查明方法，完善相契合的审理规程和修复资金保障制度；海洋环境行政公益诉讼，应明确行政主体履职标准，特殊情况下允许延长履职期限，规定行政公益诉讼特殊时效制度，同时拓宽线索来源；海洋环境刑事附带民事公益诉讼，应统一诉讼模式，规范诉讼请求，确立以生态修复为核心的责任承担方式。加强立法和理论研究，丰富实践，在海事诉讼“三合一”背景下推进海洋环境公益诉讼健康发展。

关键词：海事审判“三合一”；海洋环资；公益诉讼；

引言

随着国家海洋经济战略的不断推进，海洋环境将会面临越来越大的压力。在新的历史形势下，如何更加有效地保护海洋环境是国家海

*课题主持人：吴胜顺，宁波海事法院专职委员；成员：杨世民、马娟、徐佳丽。

洋经济实现可持续发展的基础，其中建立完善的海洋环境保护法律制度至关重要。作为一项全新的制度设计，海洋环境公益诉讼究竟在实践运行中呈现何种样态、有何特征，是否有规律可循以及可能存在的问题等，都是需要关注的问题。以裁判文书网上 2017-2020 年度 89 份海洋环境民事、行政、刑事附带民事公益诉讼裁判文书为基础，梳理并分析我国海洋环境民事、行政、刑事附带民事公益诉讼案件的主要特征和现实挑战，提出应对的策略方案和具体建议，以期推进海事诉讼“三合一”改革背景下海洋环境公益诉讼的健康发展。

一、海洋环境公益诉讼的制度建设基本情况

（一）我国关于环境公益诉讼法律制度并未专章入典，而是散见于不同的法律规范性文件中

首先，《民事诉讼法》及其司法解释的相关规定。2012 年修订的《民事诉讼法》作为民事诉讼的基本法率先增加了民事公益诉讼的规定，首次明确法律规定的机关和有关组织对污染环境等损害社会公共利益的行为可以提起诉讼。¹2015 年 1 月 30 日，最高人民法院公布了《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》（以下简称《民事诉讼法解释》），其中第十三章“公益诉讼”共用了 8 个条文对民事公益诉讼的起诉、管辖、审理程序等作出详细规定。该司法解释的出台，使环境公益诉讼更加具有可操作性。2017 年重新修订的《民事诉讼法》第五十五条在 2012 年修订版的基础上新增一款：“人民检察院

1. 《民事诉讼法》第五十五条规定：“对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为，法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼。”

在履行职责中发现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行为，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。”该条文以国家立法的形式对检察院有权提起公益诉讼进行了确认，为公共利益司法保护机制的建立奠定了基础。同时，作为被《宪法》明文赋予代表国家利益的机关，依据《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称《行政诉讼法》）、《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》），我国检察院具备环境公益诉讼原告主体资格，可代表国家履行其督促起诉职责。

其次，《环境保护法》层面的相关规定。2015年1月1日生效的新修订的《环境保护法》（以下简称“新《环保法》”）第58条对我国环境公益诉讼制度的建构做出规定。²在《民事诉讼法》关于公益诉讼的基础上对符合起诉条件的社会组织予以了明确的规定。2015年1月6日，最高人民法院公布了《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》），该司法解释的第二条、第三条、第四条和第五条等条款在社会组织的登记、宗旨、业务范围及有无违法记录等方面，对《环境保护法》规定的“符合条件的社会组织”作出解释。该司法解释保持原告主体资格

2. 《环境保护法》第五十八条规定：“对污染环境、破坏生态，损害社会公共利益的行为，符合下列条件的社会组织可以向人民法院提起诉讼：（一）依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记；（二）专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录。符合前款规定的社会组织向人民法院提起诉讼，人民法院应当依法受理。提起诉讼的社会组织不得通过诉讼牟取经济利益。”

的开放性，鼓励具备能力的社会组织积极参与和推动环境民事公益诉讼。

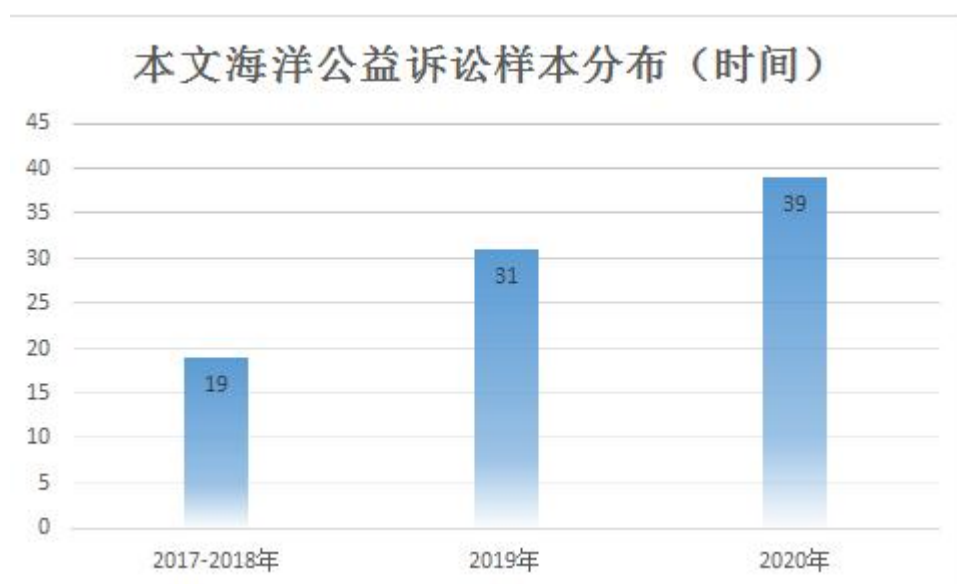
最后，《海洋环境保护法》层面的相关规定。1982年的《海洋环境保护法》没有公益诉讼相关条款，1999年的《海洋环境保护法》增加了关于国家遭受海洋环境损害时有权代表国家进行诉讼的主体，以解决已经发生的海洋环境污染事故中诉讼主体资格不明的问题³，将原告主体界定为“行使海洋环境监督管理权的部门”，后续修正时并未此条款进行修改。2018年1月15日实施的《最高人民法院关于审理海洋自然资源与生态环境损害赔偿纠纷案件若干问题的规定》（以下简称《海洋损害赔偿司法解释》）第一条规定：“人民法院审理为请求赔偿海洋环境保护法第八十九条第二款规定的海洋自然资源与生态环境损害而提起的诉讼，适用本规定。”该司法解释集中规定了由“行使海洋环境监督管理权的机关”提起海洋环境公益诉讼的细则：既可以主动提起诉讼，也可以在法院书面告知后以共同原告的身份参加到其他机关提起的诉讼，或者在本诉讼裁判生效后另行起诉。

通过对环境公益诉讼相关法律规定的梳理，不难发现《海洋环境保护法》将原告主体资格仅规定为行使海洋环境监督管理权的部门，与《民事诉讼法》《环境保护法》等规定存在冲突。《海洋环境保护法》适格原告的规定是否排他？能否将《环境保护法》规定的社会组织作为海洋环境公益诉讼的替代性主体。

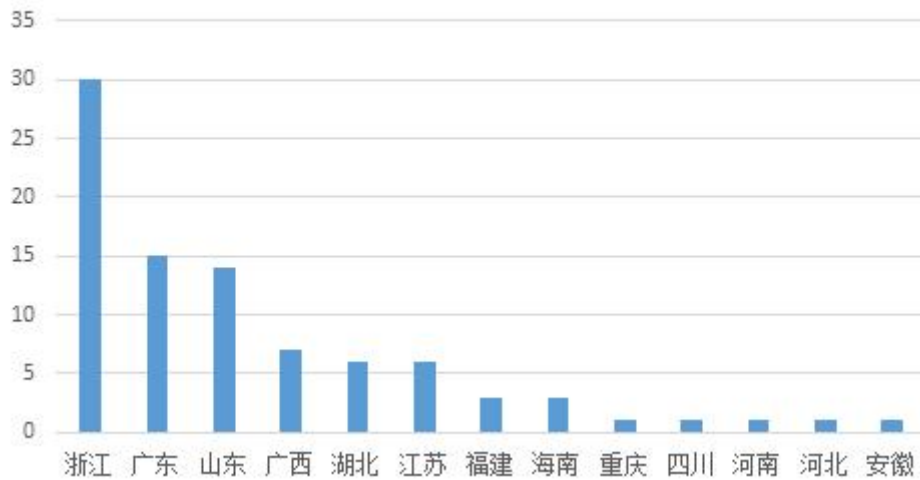
（二）本文海洋环境公益诉讼的研究样本

3.1999年《海洋环境保护法》第九十条第二款规定：“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。”

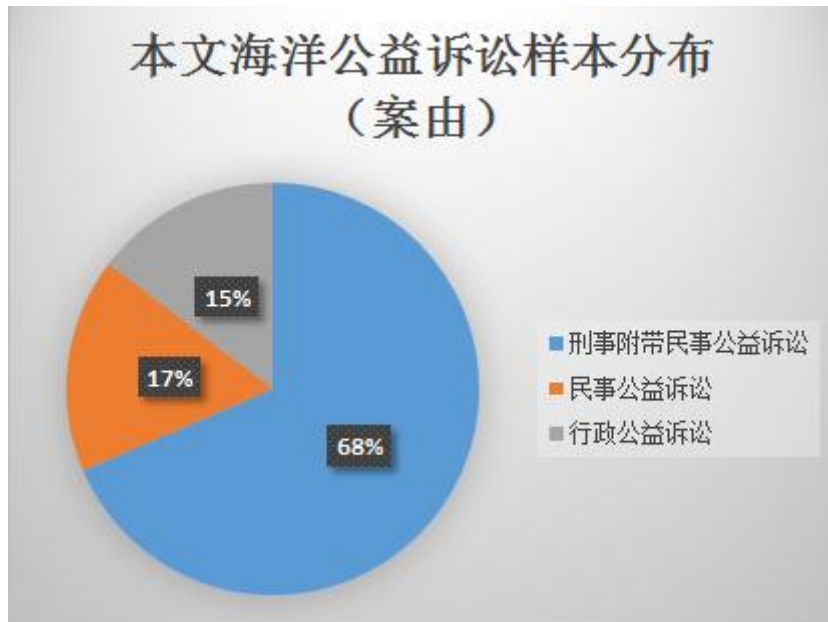
本文以“公益诉讼”、“海”为关键词在裁判文书网平台检索，截至2020年11月24日，通过筛选，共检索出89个结果，通过对89件有效文书的查阅、整理，从时间点看，2020年数量最多，呈现递增态势。从地域分布来看，样本中案例数量排名前3的省份分别是浙江省、广东省、山东省，均是涉海洋省份，分别占比33.71%，16.85%，15.73%，海洋环境公益诉讼主要在沿海地区。其中刑事附带民事公益诉讼的案件量最多，达61件，与刑事犯罪关联性高。从审理的法院情况来看，审理案件由多至少排名前五的法院分别为：浙江省苍南县人民法院法院8（件）、宁波海事法院6件、湖北省黄石市黄石港区人民法院5件、舟山市普陀区人民法院4件、广东省汕尾市城区人民法院4件，地方法院亦在审理海洋环境公益诉讼案件。具体分布内容详见表。



本文海洋公益诉讼样本分布（地域）



本文海洋公益诉讼样本分布（案由）



（三）海事诉讼“三合一”改革工作情况

以宁波海事法院为例，该院依托海事审判改革，加强海洋环境资源审判专门化探索，集中审理海洋环境污染损害相关侵权纠纷及行政案件，大力推进刑事审判“破冰探路”，为构建海洋环境资源民事、行政、刑事审判“三合一”的新格局夯实基础。

该院审理的涉海洋生态环境公益诉讼案件主要由行使海洋环境监督管理权的有关部门或检察机关代表国家，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责任者向人民法院提起的公益诉讼。2019年该院受理舟山市检察院提起的3起公益诉讼案件，立案标的金额600余万元，因三案涉及面广且属于全国首例，该院张宏伟院长担任审判长，组成7人合议庭进行审理，该3起公益诉讼案件分别于2019年9月11日、12日公开开庭审理并于11月19日、20日依法判决。2020年，该院与相关检察机关对接，全面推动海洋生态环境公益诉讼，全年受理民事公益诉讼案件13件，其中宁波市检提起4件，温州市检提起5件，普陀区检察院提起1件，三门县检察院提起2件，主要集中在非法捕捞水产品领域。已调解9件（其中3件已生效）、当庭宣判1起（已生效）。与海事刑事审判密切相关的海洋生态环境公益诉讼，正在按既定目标有序开展。

二、海洋环境公益诉讼的主要特征

（一）海洋环境民事公益诉讼的主要特征

1.海洋环境民事公益诉讼主体多样

在本次搜集的2017-2020年13件海洋环境民事公益诉讼案例中，有3例由北京市丰台区源头爱好者环境研究所提起，1例由中山市海洋与渔业局提起，9例由检察机关提起，占比分别为30.77%、7.69%、61.54%，检察机关成为提起海洋环境民事公益诉讼的中坚力量。

2.海洋环境民事公益诉讼受案范围不断扩展

环境民事公益诉讼的受案范围呈逐步扩展的趋势，主要表现为被侵害的环境要素类型和环境侵害行为类型的扩展。就受侵害的环境要素而言，在本次样本中，对海洋环境要素的的侵害细分来说包括了非

法采砂；非法捕捞；非法排放污水；非法捕捞、贩卖、收购渔业资源；非法收购、运输、出售珍贵、濒危野生动物；倾倒有毒有害垃圾。就环境侵害行为而言，环境公益诉讼的受案范围包括因污染环境行为和破坏生态行为而引发的诉讼，不仅可以针对已经发生的损害社会公共利益的行为，也可以针对具有损害社会公共利益重大风险的行为。

3.环境民事公益诉讼规则不断健全

主动探索行为保全和证据保全制度。实践中，通过颁发禁止令，禁止、限制污染者在诉前或诉中的污染行为，避免了损失持续扩大，取得了良好的预防效果。针对污染物流动、迁移的特点，积极探索证据保全措施，确保证据不致因灭失或错过采证时间而失效。建立技术专家参与海洋环境公益诉讼机制。积极发挥技术专家在证据采样指导、损害事实查明、修复方案选择、修复成果验收等方面的重要作用。主要做法有技术专家担任人民陪审员直接参与案件审理，当事人一方或者双方申请专家辅助人，法院建立专家咨询委员会或者专家库，从中选取技术专家为审判人员提供相应咨询意见。

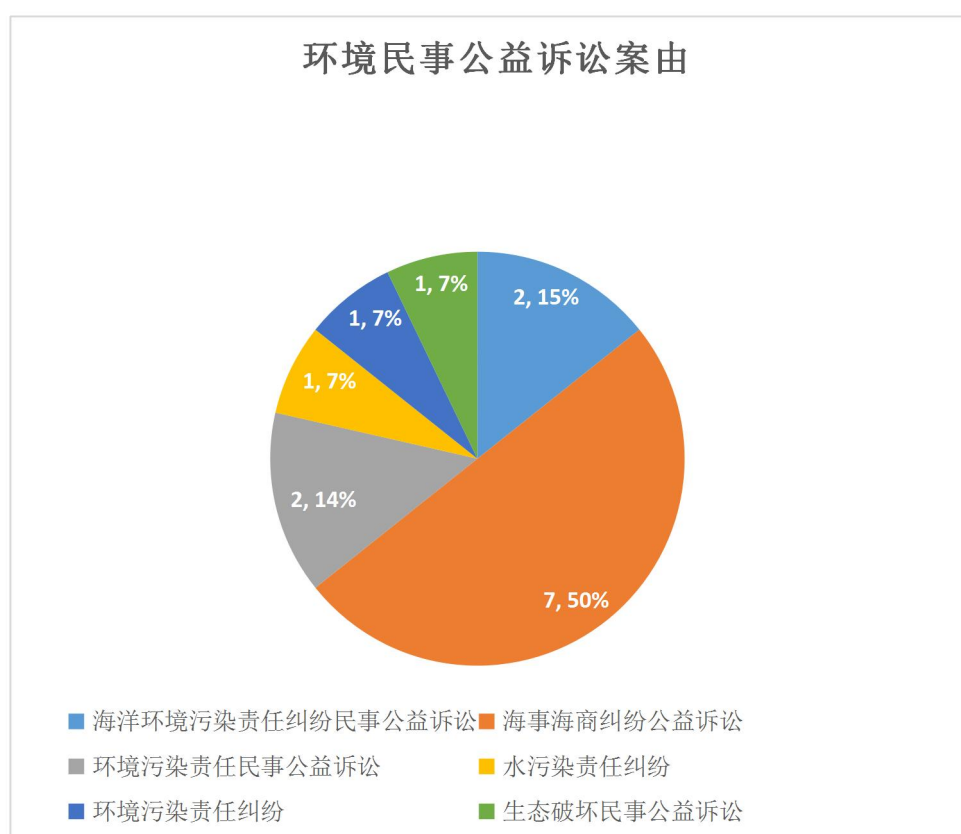
4.海洋环境民事公益诉讼胜诉率高、上诉案件少

从采集的 13 件一审裁判文书中对民事公益诉讼起诉人的诉讼请求的判决结果来看，有 2 件文书中对检察机关的某一项诉讼请求进行“驳回”或者“不予支持”，占比 14.29%。上诉 1 件，上诉比例为 7.69%，上诉结果为因未交诉讼费按撤回上诉处理。

5.环境民事公益诉讼案由表述方式多样化

13 例文书中，海洋环境污染责任纠纷民事公益诉讼 2 件，占比

15.38%，海事海商纠纷公益诉讼 7 件，占比 46.17%，环境污染责任民事公益诉讼 2 件，占比 15.38%，水污染责任纠纷 1 件，占比 7.69%，环境污染责任纠纷 1 件，占比 7.69%，生态破坏民事公益诉讼 1 件，占比 7.69%。



6. 诉讼请求类型较为集中

在 13 例一审案件中，诉讼请求类型主要有两种形式：主要形式为单独要求赔偿修复费用或生态环境损害费用，共 7 件，占比 53.85%，第二种为要求赔偿修复费用或生态环境损害费用以及赔礼道歉，共 6 件，占比 46.15%。此外，有 5 件提出了要求支付鉴定评估费、专家咨询费的诉讼请求，占比 38.46%。

7. 以判决为主，调解为辅

调解作为解决海洋环境民事公益诉讼的重要方式之一，在不损害

公共利益的情况下，能更有效地化解矛盾，达到案结事了人合的目标。在本次 13 例一审案件中，共 3 件调解结案，占比 23.08%。

（二）海洋环境行政公益诉讼工作的主要特征

1. 行政机关败诉率高、上诉再审案件少

在搜集的 13 份裁判文书中，一审判决书共有 12 份，占比 92.3%；有 1 件为二审案件，占比 7.7%，且上诉人为行政机关；13 个案件全部以行政机关败诉告终，无再审判决案件。分析以上数据，发现海洋环境行政公益诉讼案件中行政机关的上诉率很低，而且败诉率极高，败诉率达到了 100%。

2. 起诉行政机关部分“不作为”的案件占大多数

在起诉事由上，检察机关起诉行政机关不作为的案例占绝大多数。12 份一审案件中有 2 例涉及到行政机关违法履行职责，12 份一审案件中仅有 1 件完全不作为的案例，另外 11 例都是关于行政机关不完全履行职责的。不完全履行职责的表现形式也有所不同，主要有以下几种情形：

（1）行政处罚不充分。例如，在（2020）鄂 0202 行初 4 号、6 号、36 号、37 号、38 号案件中，被告黄石市水利和湖泊局（原黄石市水利水产局）在对王某、陈某、程某、张某、赵某的非法采砂行为调查取证后，当场责令违法采砂人将采集的江砂倾倒入江中，随后仅作出罚款的行政处罚书面决定，没有按照《长江河道采砂管理条例》的规定，没收王某、陈某、程某、张某、赵某的非法采砂机具，属未全面履行法定职责。最终，鉴于被告黄石市水利和湖泊局（原黄石市

水利水产局)在收到公益诉讼起诉人的检察建议后,已无法查找到王某、陈某、程某、张某、赵某及其采砂船,要求被告补充作出没收非法采砂机具已无法实际履行,故法院对公益诉讼起诉人要求确认被告黄石市水利和湖泊局未全面履行监管职责违法的诉讼请求予以支持,确认了被告黄石市水利和湖泊局对王某、陈某、程某、张某、赵某非法采砂行为未依法全面履行监管职责违法。

(2)没有做后续的跟踪敦促和复查监督,以致违法行为整改不到位。例如,在(2018)鲁0685行初27号案件中,被告招远市海洋与渔业局虽然向招远市某渔业有限公司下达招海执责(2017)0006号《责令停止违法行为通知书》,对招远市某渔业有限公司实施未经批准建设小码头的行为责令立即停止,于2017年9月26日形成了对招远市某渔业有限公司作出“责令退还非法占用的海域,恢复海域原状,并处罚款人民币332.55万元”的处罚建议,但未依法作出相应行政处罚,后续未做好跟踪敦促工作,进一步查清事实,监督管理处罚执行到位,导致招远市某渔业有限公司未经批准填海施工建设的小码头仍然存在,遭受破坏的海域仍未恢复原状,国家利益和社会公共利益持续处于受侵害状态。最终,法院判决招远市海洋与渔业局履行法定职责,

(3)没有穷尽行政手段而采取查封、扣押、冻结等行政强制措施和代履行等行政强制执行措施。例如,在(2019)琼72行初20号案件中,法院认为,被告文昌市农业农村局作为渔业监督管理部门,发现渔民在禁渔期内使用定置网捕捞作业时,应依法采取清理定置网

的强制措施、依法调查取证、在查明违法行为主体的情况下应依法作出行政处罚、对构成犯罪的还要追究违法行为人的法律责任，而不是在无法确定定置网所有权人的情况下，仅以悬挂告示牌的方式要求渔民自行拆除定置网。被告虽对 3 艘渔船使用定置网捕捞的行为作出行政处罚，但未将定置网作为证据随案保存，亦未对定置网的网目尺寸进行鉴定，导致有关该定置网是否属于禁用网具，乃至是否构成“禁渔期内使用禁用网具捕捞”的定罪情节等待证事实无法查明，给案件的进一步处理造成障碍。最终，法院确认被告对其辖区海域内的违法定置网未完全履行法定职责的行为违法，责令其履行法定职责。又如在（2017）鲁 0634 行初 4 号案件中，长岛某水产有限公司经被告长岛县海洋与渔业局确权依法取得长岛县大钦岛乡附近涉案海域的使用权，应依法按照被告规定的标准按期缴纳海域使用金，该公司无故不缴纳 2010-2012 年海域使用金，但被告未依法履行向其征收的法定职责。在公益诉讼人提出检察建议后，被告仍未依法履行职责并采取相应的征收措施，致使国家财产的损失至起诉时仍未挽回。最终，法院判决被告长岛县海洋与渔业局履行征收海域使用金的法定职责。

此外，具有行政强制执行权的行政机关没有采取强制拆除、执行罚等强制执行措施，没有行政强制执行权的行政机关未及时申请人民法院强制执行，也是强制执行“不作为”的常见表现形式。例如，在（2018）鲁 1002 行初 82 号，公益诉讼起诉人威海火炬高技术产业开发区人民检察院认为被告威海市环翠区海洋发展局不履行海域监管职责案中，被告分别对某置地公司下达鲁威环海监催字〔2014〕005

号、〔2017〕001号《罚款催缴通知书》，要求其立即缴纳罚款和依法加处的罚款。2018年1月11日，xx置地公司缴纳了罚款1271025元，但未缴纳加处罚款，未恢复海域原状。对此，法院认为，被告既未依法在法定期限内申请人民法院强制执行，也未有效督促某置地公司履行处罚决定书的义务，使国家利益和社会公共利益持续处于受侵害状态。最终判决被告继续履行监管职责，督促退还非法占用海域，恢复海域原状。本案上诉后，二审法院裁定驳回上诉，维持原判。

3.行政机关“是否全面履职”成为争讼焦点

2017-2020年海洋环境行政公益诉讼中起诉行政机关不作为的案例占了绝大多数，然而，超过半数的行政机关都答辩称不存在不履职的情形。其中，有1个案件中的行政机关提到自己一直主观积极履行职责，只是由于客观因素（如海洋环境治理周期长、受季节气候影响大等）才导致履职效果不理想，并非怠于履行职责。有5个案件的行政机关辩称是受到资金、技术、人员限制才不能达到预期效果。此外，有5个案件中的行政机关认为已经做出过行政处罚后不能再次作出行政处罚，否则违背“一事不再罚”原则。有5个案件中的行政机关认为公益诉讼的目的是保护现实的公益，应在违法行为导致公共利益正在受到侵害或即将受到侵害时启动。还有2个案件提到由于机构改革，原机构违法履行职责或不完全履行职责，本单位在接管原机构职责后，已积极采取相应措施履行职责。有5个案件的行政机关认为检察机关已经超过起诉期限，应当驳回起诉。有5个案件中行政机关认为涉案行政行为是行政公益诉讼全面实施前发生的，公益诉讼起诉

人提起公益诉讼违背了“法不溯及既往”原则。

（三）海洋环境刑事附带民事公益诉讼的主要特征

1.海洋环境刑事附带民事公益诉讼起诉人“大获全胜”

采集的 61 件裁判文书，一审案件共 59 件，二审案件共 2 件，从对附带民事公益诉讼起诉人（检察机关）的诉讼请求的裁判结果来看，仅有 3 件文书中对检察机关的某一项诉讼请求进行“驳回”或者“不予支持”。

2.海洋环境刑事附带民事公益诉讼案件案由特征显著

涉及非法捕捞案件占比较大。在 59 件一审案件中，涉非法捕捞案有 52 例，占比最多，达 88.14%；涉非法采矿案有 5 例，占 8.47%，涉污染环境案有 2 例，占 3.39%。

3.法院以判决为原则、调解为例外

从样本的结案方式来看，虽然目前在实践中存在刑事附带民事公益诉讼起诉人与刑事附带民事公益诉讼被告人“达成协议”“达成调解协议”“检察机关书面谅解”，或者附带民事公益诉讼被告人签署“生态环境复原承诺书”“达成赔偿协议”等多种调解结案的方式，但在 59 件文书中数量共计 8 件，仅占比 13.56%。整体来看，刑事附带民事公益诉讼还是以判决结案为主。当然，在判决与调解结案之外，也有个别案件是因附带民事公益诉讼人的撤回而结案的，但是这种情况极其少见。

4.诉讼请求的多元化

（1）诉讼请求的类型

从诉讼请求的类型看，刑事附带民事公益诉讼主要分为以下七种模式：

第一种是单独提起一项恢复性措施作为诉讼请求，如进行特定特定品种的鱼苗放生，或单独提出对修复费用的赔偿要求，为 18 件，占比 35.29%。

第二种是“一项恢复性措施”或“对修复费用的赔偿要求”+“一项赔礼道歉”的两项诉讼请求模式，这种模式和第一种一样，是最主要的，为 18 件，占比高到 35.29%。

第三种是单独提起一项赔礼道歉的诉讼请求，要求通过公开媒体或者一定级别的报纸或者电视进行公开赔礼道歉的为 1 件，占比 1.96%。

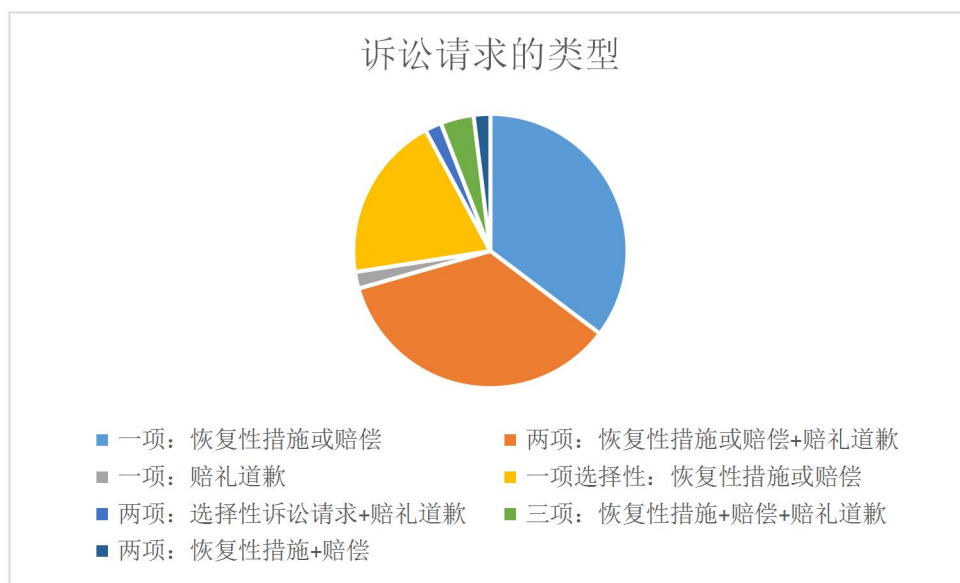
第四种是选择性诉讼请求，提出“一项恢复性措施”或“对修复费用的赔偿要求”，为 10 件。占比 19.61%。

第五种是“选择性诉讼请求”+“一项赔礼道歉”的模式，为 1 件，占比 1.96%。

第六种是“一项恢复性措施”+“对修复费用的赔偿要求”+“一项赔礼道歉”的三项诉讼请求模式，为 2 件，占比 3.92%。

第七种是“一项恢复性措施”+“对修复费用的赔偿要求”的两项诉讼请求模式”，为 1 件，占比 1.96%。

其中，在诉讼请求中加入鉴定评估费要求的有 22 件，占比 43.14%。



(2) 诉讼请求的特点

诉讼请求的特点，呈现出如下三个特点：

第一，可选择性，常常伴有“替代选项”，如被告人不能按环境保护方案的标准和要求恢复，则承担环境恢复费用 3555 元。

第二，抽象性，即检察机关的诉讼请求指明了一定的方向，但是并没有具体到可以直接强制执行的程度。典型的如请求判令被告人通过公开媒体向社会公众赔礼道歉，请求法院判令被告人对其非法捕捞水产品的行为向公众公开赔礼道歉等。

第三，创造性，检察机关根据案件的情况会创造一些尚未被实定法所明确规定的诉讼请求类型。典型情形如请求判令被告承担支付惩罚性赔偿金 6500 元和公开在市媒体上向公众赔礼道歉的民事责任，并建议参加公益劳动。

5. 专业意见成为案件的重要证据

在样本中，“专业意见”几乎成为了所有判决的基础。通过对 件文书进行查阅，案件中最不可忽视的部分就是“专业意见”，除个别案

件外均将专业知识作为支持附带民事公益诉讼起诉人诉讼请求的依据，其主要表现形式为“专业检测机构出具的检测报告”“专业鉴定机构出具的鉴定意见”“相关领域专业人士提交专家意见”“相关机构出具的咨询报告”“相关机构出具的评估报告”“专家出具的评估意见”“公证机构的公证书”以及“行政机关在其专业领域出具的报告或说明”等。虽然专业意见的表现形式或者出具的主体有所差异，但是它们都体现了刑事附带民事诉讼案件中专业知识的重要性，甚至可以说已经成为该类公益诉讼案件不可缺少的证据。

6.法律用语方面不统一

从样本数据来看，在法律用语方面存在差异，如附带民事公益诉讼起诉人的诉讼请求及法院对被告人所应承担的责任的表述有以下几种，分别为：“民事责任”“赔偿责任”“民事赔偿责任”“赔偿款”“赔偿金”“侵权责任”“修复责任”“公益损失”“生态修复补偿金”“治理成本”“公益赔偿金”“民事公益赔偿义务”。同样在因被告人的行为所造成的损失表述方面也存在类似的情况。

7.相关费用保管的方式不统一

从样本来看，检察机关提起刑事附带民事公益诉讼后，被告承担民事公益诉讼责任后相关费用的保管和使用，各地也存在很大差异。目前存在的保管方式或者机关主要有：国库、行政机关专门的部门账户、专门账户、公益诉讼专用账户、环境公益基金账户、检察机关、环境公益基金专项账、财政局非税收入账户、生态文明建设基金账户、财政专户、法院指定账户、公益基金。有的判决书并没有说明费用的

存放方式或者保管机关，只说明了相关费用的专业用途，如交由农业局进行管理、使用；也有的判决书根本没明确被告人缴纳的相关费用置于何处、如何使用；甚至有的只在判决书中说明将转交相关单位，具体单位无下文。

三、海洋环境公益诉讼存在的问题

尽管近年来海洋环境公益诉讼制度取得了长足的进步和发展，但作为一项新类型的诉讼制度，无论是理论储备和制度设计上都面临着许多挑战，主要体现在以下几个方面。

（一）海洋环境民事公益诉讼方面

1.海洋环境民事公益诉讼起诉主体有争议

针对《海洋环境保护法》第89条第2款的适用问题。部分学者认为，相比于《环境保护法》，《海洋环境保护法》是海洋领域的特别法，应当优先适用《海洋环境保护法》的规定，除该条款规定的索赔主体之外，不存在其他的索赔主体。⁴而持相反观点的学者认为，基于海洋环境的公共利益属性，行政机关、社会组织、检察机关均是合格的起诉主体。⁵因此，有必要厘清《海环法》第89条第2款在环境公益诉讼规范体系中的定位，明确海洋环境民事公益诉讼的起诉主体。

2.缺乏具体的审判操作规范

一方面，事实查明方法单一，“鉴定难、鉴定贵”的问题仍未解决。主要表现为缺少专业化的、具有公信力的环境资源损害鉴定机构，同时，鉴定机构的地域分布也不平衡；鉴定报告中关于修复方案的表意

4.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年第7期。

5.刘家沂：《论油污环境损害法律制度框架中的海洋生态公共利益诉求》，载《中国软科学》2011年第5期。

有不明确之处，其中在修复方案中同时规定了资源补偿金额和增值放流价值金额，但并未明确两者之间的关系，是替代还是补充；有的鉴定机构引用农渔发[2002]22号文件中所涉及的价值标准作为民事赔偿的依据是否合理，该标准一般是作为刑事案件标准的依据。

另一方面，专门裁判规则不完善，具体审判操作规范缺乏。主要表现为海洋环境民事公益诉讼相较于普通环境侵权的特殊裁判规则研究探索不足；不同污染和生态破坏行为在归责原则、举证责任分配规则和责任承担方式未能通过类型化研究加以区分；被告环境修复责任和损害赔偿责任之间关系如何界定问题；公益诉讼程序与海事诉讼特别程序中的债权登记、债权确权诉讼、责任限制基金或船舶拍卖款分配等如何衔接尚无相关规定等。

3.修复资金的管理和使用制度未能有效建立

公益诉讼损害赔偿金及生态环境修复费用一般数额较大、使用周期较长，现行法律对该笔资金如何使用、管理机监督尚无明确规定，实践中存在资金管理主体不一、操作不规范、监管存盲区等问题。实践中，有的将资金上交财政，有的将资金保管在法院执行账户或是交给检察机关管理，有的探索将资金交给第三方社会组织管理，在一定程度上制约了环境公益诉讼功能的有效发挥。

4.海洋环境公益劳务责任落实监管缺位

除常规的赔付损害赔偿金外，部分案件主张被告协助相关部门进行增殖放流，也有部分案件原告提出愿意用劳务作为经济惩戒的替代或补充，但实践中缺乏对该劳务的后期管理及监督。

5.侵权企业破产损害赔偿金清偿难

现行法律尚未明确企业破产期间的海洋环境公益损害赔偿金申报主体，且清偿顺序上多将赔偿金定性为普通债权，处于末位受偿，导致企业破产后赔偿金往往难以实际支付，阻碍环境公益诉讼制度价值实现。

（二）海洋环境行政公益诉讼方面

1.履职标准不明确

在海洋环境行政公益诉讼司法实践中，行政机关拒绝履行、完全不作为的案件极少，大多是履行职责不充分、不彻底、不全面的问题。问题是行政机关的履职标准如何确定在实务中争议较大，至今仍无定论。

2.履职期限不合理

诉前程序是检察机关向法院提起公益诉讼前必须履行的前置性程序。在海洋生态环境领域，在诉前程序上的争议突出表现为行政机关的履职期限问题。《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》规定，在收到检察建议后，行政机关必须在2个月内履行职责并书面回复，紧急情形下在15日内书面回复。这里“2个月履职期限”规定受到质疑。

3.诉讼时效不明确

迄今为止，我国并无司法解释或司法规范性文件对行政公益诉讼时效问题进行具体规定，但并非该问题不重要。事实上，由于无明确规定，司法实践中对此往往存在争议。

4.线索渠道狭窄，公众参与不足

我国 2017 年通过的《行政诉讼法》规定检察机关提起行政公益诉讼的线索来源是“在履行职责中发现”，但并未解释何谓“履行职责”。

（三）海洋环境刑事附带民事公益诉讼方面

1.被告人较复杂情形下主体问题

刑事被告人较多的情形下，公益诉讼被告是否应与刑事被告人完全一致，实践中存在争议。共同犯罪中有其他同案犯还在公安后续侦查中尚未移送审查起诉的案件，能否将全部未诉同案作共同被告人，还是等后面同案犯起诉时才再一并提刑附民，实践中也并不确定。因此，在案情比较复杂、人员众多的案件时，如何选择至关重要。

2.存在诉讼期限不相适应情形

附带民事公益诉讼实际上涉及两套程序的适用，但两套程序并不同步，既有可能因刑事公诉延长审查期限或退回补充侦查，导致公益诉讼部分未能在规定办案期限办结；也有可能因公益诉讼部分的公告、诉讼审批期限过长或其他疑难复杂情况，导致延误刑事诉讼程序。另外，由于公益诉讼损害赔偿的求偿数额确定有赖于环境损害、环境修复费用的鉴定，还有一些案件被告人逃逸时间较长后才归案，提起附带民事公益诉讼，此时如何考虑诉讼时效，是否适用民事诉讼时效中止、中断等规定，并不确定。

3.证明标准不相同的情形

一般认为刑事案件的定罪标准大大高于民事案件的证明标准，但是在具体问题上却需要具体分析。

4.不能保障附带公益诉讼完整诉权的情形

当刑事部分不起诉或者撤回起诉，附带公益诉讼该如何处理，程序应该如何进行。

5.法律适用不统一的情况普遍存在

在缺乏明确规定的情况下，有的检察机关参照适用《刑事诉讼法》关于刑事附带民事诉讼的相关规定办案，有的则依据单独公益诉讼相关规定办案，不同检察机关、检察人员对附带公益诉讼的理解适用存在差异。

四、海事诉讼“三合一”背景下推进海洋环境公益诉讼的对策与建议

（一）海洋环境民事公益诉讼方面

1.继续加强立法研究

目前，对于海洋环境民事公益诉讼的请求权基础等权利规则缺乏充足法律依据，应深入研究环境公益诉讼所面临的最迫切的立法需求，围绕诉权基础、归责原则、举证责任分配、责任承担方式等问题，遵循民事立法的客观规律，提出切合实际的立法建议。

2.明确海洋环境民事公益诉讼的起诉主体

本文对社会组织主体问题不作讨论，认为检察机关能作为海洋环境民事公益诉讼的起诉主体。首先，根据《立法法》第92条的立法旨意，“特别法优于一般法”适用的前提是法律规范的“不一致”，而实际上无论是《海洋环境保护法》与《环境保护法》，还是《海洋环境保护法》与《民事诉讼法》不存在冲突。《环境保护法》是关于环

境保护的一般规定,《民事诉讼法》是关于民事诉讼的一般规定,两部法律同样适用于海洋环境公益诉讼。“特别法优于一般法”的适用条件是两部法律规范的对象相同,但《环境保护法》与《海洋环境保护法》不存在规范对象上的同一性。具体而言,《环境保护法》第58条是关于社会组织提起环境民事公益诉讼的规定,《海洋环境保护法》第89条第2款是关于行政机关提起海洋环境民事公益诉讼的规定,二者均是《民事诉讼法》第55条“法律规定的机关和有关组织”的具体化,二者不存在一般与特别的关系。其次,从文义解释的角度上看《海洋环境保护法》第89条第2款是赋权性规定而非限定性规定。该条款规定的原因行为包括破坏海洋生态、海洋水产资源以及海洋保护区,且不论海洋水产资源能否等同于海洋自然资源,海洋生态与海洋环境也非同一概念,因此,该条款只是规定了三种特殊情形,并非穷尽性列举,而针对其他情形。此外,结合《海洋损害赔偿司法解释》第1条的规定:“人民法院审理为请求……”,这里的“为请求”并没有限定主语,即并未明确规定“人民法院审理海洋环境行政监督管理机关为请求……”。可见,《海洋环境保护法》第89条第2款并未排除检察机关提起海洋环境民事公益诉讼的可能,而只是赋予了海洋环境行政监督管理机关提起海洋环境民事公益诉讼的资格。再次,从《海洋环境保护法》第89条立法历程来看,⁷1982年的《海洋环境保护法》没有相关条款,1999年修订《海洋环境保护法》时增加了这一条款。

6.石春雷:《海洋环境公益诉讼三题--<海洋环境保护法>第90条第2款的解释论展开》,载《南海学刊》2017年第3期。

7.关于我国《海洋环境保护法》历史的详细论述,请参见李龙飞:《中国海洋环境法治四十年:发展历程、实践困境与法律完善》,载《浙江海洋大学学报(人文科学版)》2019年第3期。

当时未对海洋公益诉讼引起足够重视。最后，从诉讼的客观目的上说，适当扩大海洋环境民事公益诉讼的起诉主体亦符合立法目的和现实需要。《海洋环境保护法》第一条规定：“为了保护和改善海洋环境，保护海洋资源，防治污染损害，维护生态平衡，保障人体健康，促进经济和社会的可持续发展，制定本法。”从海洋环境保护的实践来看，相较于负有海洋环境监管职责的行政机关，检察机关在海洋环境司法保护中的表现更加积极，自《民事诉讼法》第五十五条第二款首次从立法层面确立人民检察院以“公益诉讼起诉人”身份提起民事公益诉讼以来，检察机关扛起涉海环境公益诉讼的大旗。从《海洋环境保护法》第二章有关“海洋环境监督管理”的规定来看，行使海洋环境监督管理权的部门众多，是国家海洋环境保护的重要力量。但是，这些部门也存在不积极履行海洋环境保护职责的现象。基于此，允许检察机关提起海洋环境公益诉讼更加有助于实现《海洋环境保护法》的立法目标。

3.丰富海洋环境资源损害事实查明方法

专门从事海洋环境资源损害司法鉴定业务的司法鉴定机构缺少，且鉴定周期长、鉴定费用高、特定类型的海洋环境损害无法鉴定等情形短时间内无法有效解决，故实践中，推广设立专家库的做法，聘请海洋环境科学和环境法学等领域专家学者作为审判咨询专家，探索配置专家辅助环境资源审判的机制。针对海洋环境损害司法鉴定机构尚不完善等问题，加强与海洋司法行政主管部门和海洋生态环境主管部门的沟通，推动建立完善科学、公平、中立的海洋环境损害司法鉴定

制度。进一步完善专业法官会议制度，充分发挥专业法官会议在讨论重大疑难案件、总结审判经验、形成裁判共识、强化业务指导方面的作用。在合理选择适当的鉴定机构的同时应拓宽证据形式，应注意的是，鉴定意见只是证据的一种类型，不能唯鉴定是从，不能将司法判断权交给鉴定机构，在委托鉴定前，应结合全案情况考虑委托鉴定事项是否属于查明事实问题，是否有必要进行鉴定，以及鉴定是否可行等问题。

4.完善契合海洋环境资源诉讼的审理规程

加强公益诉讼实证研究，在遵循民事诉讼、行政诉讼等基本制度基础上不断完善审理程序和裁判规则，通过细化海洋环境公益诉讼的审判操作规则，规范海洋环境公益诉讼程序，保障审判顺利进行。探索海洋环境污染与生态破坏案件审理中的归责原则、举证责任分配和责任承担方式，积极开展对于新类型案件裁判规则的研究。对于与海事诉讼特别程序、海事破产程序衔接的案件，主动适应审判工作的特点和要求，重点研究解决受理条件、证据制度、责任方式、债权分配、执行等核心问题，形成相对统一的规则。准确把握生态环境损害赔偿诉讼的性质，发挥诉前磋商制度在生态环境损害赔偿中的积极作用，积极构建海洋生态环境损害赔偿诉讼和海洋环境公益诉讼的衔接机制。

5.完善海洋环境修复资金保障制度

关于修复资金的管理，着眼长远，推动在全国范围内建立统一环境修复资金的管理制度。完善生态修复资金保障机制，探索设立海洋

环境公益诉讼专项基金或者资金账户等，接受生效裁判判令被告承担的海洋生态环境修复费用以及服务功能损失赔偿金等款项，让修复资金真正用于环境的修复。加强对相应基金和资金使用的监管，确保款项专门用于受损海洋生态环境的修复，建立法院、检察院、公益组织等多方联动的执行监督机制，提高制度实效。可探索引入第三方监督执行机制，当海洋环境公益诉讼生效裁判作出后，由法院指定第三人或者由责任主体自行聘请第三方主体对其整治方案的落实情况进行相应监督，并将监督情况及时向法院或者责任主体汇报，以及时监督和调整环境资源整治方案。坚持预防为主、源头治理，办案过程中积极落实诉前禁令、先予执行、行为保全等措施，完善环境污染预防机制。

（二）海洋环境行政公益诉讼方面

1.明确履职标准

可从以下几方面和具体环节来认定行政机关是否已经依法履行职责：首先，审查行政机关是否已经依法全面作出诸如行政许可、行政命令（责令恢复原状）、行政处罚等具体行政行为。其次，审查行政机关是否已经实现该行政行为的目标结果（如海洋环境公共利益得到了保护）。再次，如若没有达到目标结果，再分析系何种原因所致。若是由于行政机关主观上没有积极进行跟踪检查和敦促警示，或者未采取代履行（行政机关自己履行或者委托第三方履行）等行政强制执行措施，便可认定其没有全面履行职责。

2.延长履职期限

对此，本文认为在坚持通常情况下 2 个月履职期限为原则的前提下，还需考虑制约行政机关及时履行职责的诸多客观因素，如季节、气候等自然条件，履职需要多部门的配合，资金、设备、技术人员的缺乏，调查取证时间较长等。此时不妨规定：因客观原因使得在 2 个月内确实无法履行职责的，行政机关可以提出申请，经检察机关同意，其履职期限可以适当延长 2 个月；情况特殊的，经上一级行政机关批准及其同级检察机关同意，可以再延长 2 个月。

3.明晰特殊诉讼时效

检察机关提起行政公益诉讼的目的是维护国家、社会公共利益，并非维护私益，其作为公益诉讼人，应有别于一般行政诉讼，可在《行政诉讼法》或者有关司法解释中作出特别规定，检察机关提起行政公益诉讼不受一年起诉期限的限制。

4.拓宽线索来源

除了检察机关在履行职务犯罪侦查、批准或者决定逮捕、审查起诉、控告检察、诉讼监督等职责中发现的线索外，还应当包括其他机关移送的案件线索以及公民、社会组织等举报、揭发所发现的线索。检察机关可以充分利用互联网、举报信箱等多种渠道，向社会公众广泛收集信息和建议，促进与公众的良性互动，以便更及时、准确地发现公益受损的情况。

（三）海洋环境刑事附带民事公益诉讼方面

1.公益案件诉讼模式选择的具体参考标准

（1）被告（人）不统一的情形。原则上，刑事追究主体应与公

益诉讼追究主体一致，在某些具体情况下，如刑事诉讼部分有犯罪嫌疑人尚未归案，而在逃人员又是民事公益诉讼中的共同侵权人，因涉及到民事责任的分担，则不宜提起刑事附带民事公益诉讼，可以在刑事程序结束后，提起单独的民事公益诉讼。

(2) 侦查、公诉、审判等诉讼期限不相适应的情形。如果违法行为人通过积极履行赔偿责任或修复义务争取宽缓的刑事处罚，在有效实现司法效率的情况下，可以适用附带民事公益诉讼，可以更好地促进社会和谐，实现诉讼价值的最大化。反之，如果刑事部分审理争议较大或者公益诉讼部分的审理过于复杂，通过刑事附带民事公益诉讼程序审理会影响到民事公益诉讼的责任认定或者刑事案件的审理进程，则不适于采用刑事附带民事公益诉讼程序。

(3) 不能保障附带民事公益诉讼完整诉权的情形。当刑事部分不起诉时，此时就不再适合附带民事公益诉讼，如果符合民事公益诉讼起诉条件的应当提起独立的民事公益诉讼。当刑事部分起诉后检察机关撤诉时，如果法院认为附带公益诉讼可以继续审理，则继续起诉公益诉讼部分；当法院不愿意继续审理附带民事公益诉讼时，则应当另行准备起诉。

2.提出合适的诉讼请求

应当遵循以下几个原则：

(1) 确定性。责任承担方式的确定性，是对被告人的指引，是法律可预测性的体现，司法机关不可随意创设责任承担方式。同时在责任承担方式的确定上，应注意不可逾越司法和行政的边界，尽量避

免采用行政职权相重叠的责任承担方式。

(2) 公益救济性。公益诉讼的目的在于维护公益，弥补受损的公益，民事责任的设置也在于恢复被侵害的利益。因此对仍在进行的侵害公益行为、存在损害公益重大风险的、妨碍实现公益的，分别提出停止侵害、消除危险、排除妨碍的请求，这都是行为责任，实现对公益救济的宗旨。对已经造成公益侵害的，以海洋污染环境公益诉讼为例，首先应当提出恢复原状的诉讼请求，只有出现部分或全部无法修复的，可以准许采用替代性修复方式。

(3) 人格恢复性责任的适用。实践中“赔礼道歉”的诉请求适用率特别高，作为一种人格性恢复责任，适用应当具备如下条件：一是被告须有过错，无过错则无道德上的谴责性，无须赔礼道歉；二是须涉及社会公众精神利益的损失，否则也不构成该责任。

3.明确以生态修复为核心的责任承担方式

环境民事公益诉讼的主要目的是修复生态环境而非金钱赔偿，如果仅仅赔偿而不修复被破坏的生态环境，对环境保护就没有实质的意义。海洋生态环境的特殊性使得海洋生态修复十分困难，但实践中“重赔轻修”的做法显然不科学。为此，应当首先明确责任人的生态修复责任而非直接认定其承担损害赔偿，即在裁判文书中明确课以责任人生态修复的责任，只有在责任人无法履行生态修复时才能将部分生态修复责任转化为损害赔偿；其次，对于可以进行修复的项目，例如因污染行为导致的可打捞型海洋污染物，应当由责任人承担打捞等初级修复义务；最后，对于责任人无法修复的海洋生态环境应当由政府或

第三方承担修复工作，但也并不能免去责任人的修复义务，例如可以采取替代性修复或者异地修复等方式履行修复义务。

结 论

2019年《政府工作报告》提出要大力促进蓝色经济发展，保护海洋环境，建设海洋强国。海洋生态文明建设是全国生态文明建设的重要内容，是党和国家未来环境保护工作的重点和难点。作为有效保护海洋环境的司法救济渠道，海洋环境公益诉讼制度是我国亟需建立的关键法律制度之一。今天，我们用国家法律来设立海洋环境公益诉讼制度，是集合全社会力量保护海洋生态环境，今后继续加强理论研究和实践调研，不断总结、分析、解决司法实践中存在的问题，以期改进和优化海洋环境公益诉讼的制度规则，走出一条富有中国特色的海事诉讼“三合一”背景下的海洋环境公益诉讼之路，为全球海洋公益诉讼的发展贡献中国智慧和方案。