

论环保NGO在海洋环境公益诉讼中的地位

姜宏峰

武汉工程大学法商学院(知识产权学院), 湖北 武汉

收稿日期: 2023年12月22日; 录用日期: 2024年1月9日; 发布日期: 2024年2月29日

摘要

在司法实践之中, 环保NGO在海洋环境公益诉讼中作为原告起诉频频受阻。这样看来环保NGO似乎被排除在了海洋环境公益诉讼之外, 环保NGO在海洋环境公益诉讼中的角色与定位也蒙上了一层阴影。根据现有的海洋环境公益诉讼的程序设计, 环保NGO能作为提起海洋环境公益诉讼的原告、环境行政机关和检察院起诉的支持者、海洋生态环境修复的监督者。

关键词

环保NGO, 海洋环境公益诉讼, 补充原告

On the Status of Environmental Protection NGOs in Marine Environmental Public Interest Litigation

Hongfeng Jiang

Law and Business School (School of Intellectual Property), Wuhan Institute of Technology, Wuhan Hubei

Received: Dec. 22nd, 2023; accepted: Jan. 9th, 2024; published: Feb. 29th, 2024

Abstract

In judicial practice, environmental NGOs have been frequently obstructed from suing as plaintiffs in marine environmental public interest litigation. It seems that environmental NGOs have been excluded from marine environmental public interest litigation, and their role and positioning in marine environmental public interest litigation have also been cast a shadow. According to the existing program design of marine environmental public interest litigation, environmental NGOs can serve as plaintiffs, supporters of environmental administrative agencies and procuratorates in filing marine environmental public interest litigation, and supervisors of marine ecological envi-

ronment restoration.

Keywords

Environmental Protection NGO, Marine Environmental Public Interest Litigation, Supplementary Plaintiff

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

环保 NGO 也称环保民间组织，主要是指主要从事环境保护的非政府组织，根据《民事诉讼法》《环境保护法》的有关规定，环保 NGO 能够提起环境民事公益诉讼，在环境保护的司法实践当中，环保 NGO 发挥着十分重要的作用。环保 NGO 在海洋环境公益诉讼中的定位和功能在立法上暂无规定，在司法实践当中，环保 NGO 在作为起诉人向人民法院起诉时，也屡屡受挫。本文将尝试对环保 NGO 在海洋环境公益诉讼的角色进行定位，并对环保 NGO 参与海洋环境公益诉讼的制度提出一定的完善建议，从而使环保 NGO 在海洋环境公益诉讼中发挥出其应有的功能。从目前海洋环境公益诉讼的实践的情况来看，环保 NGO 可能参与的角色有海洋环境公益诉讼的补充原告、海洋环境公益诉讼诉前程序参与者、海洋生态修复责任履行的监督者。

2. 作为补充原告的环保 NGO

2.1. 立法现状

环保 NGO 作为社会组织，根据《民事诉讼法》以及《环境保护法》相关的规定，可以作为环境民事公益诉讼的原告。但是在海洋环境公益诉讼当中，并没有相关规定明确社会组织是否可以作为海洋环境公益诉讼的原告，在最近发布的《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》中，也没有规定社会组织具有提起海洋环境民事公益诉讼的权利，只规定了检察机关在有关部门不提起海洋生态环境损害赔偿诉讼时，检察院可以提起环境民事公益诉讼，并没有涉及到社会组织。

2.2. 司法实践中存在的争议

在司法实践当中，环保 NGO 在向法院提起海洋环境刑事附带民事公益诉讼时，都被法院裁定驳回起诉或者裁定不予受理。法院做出这两类裁定的理由在于，法院认为《中华人民共和国环境保护法》第五十八条与《中华人民共和国海洋环境保护法》第一百一十四条第二款之间是一般法和特别法之间的关系。而作为原告的环保 NGO 认为环保 NGO 能作为海洋环境公益诉讼的主体，主要理由有以下几点：第一，《中华人民共和国环境保护法》第五十八条与《中华人民共和国海洋环境保护法》第一百一十四条第二款之间不是一般法和特别法之间的关系，理由是上述两个条款之间规范对象、请求权基础、救济方式与救济范围不同。前者是对维护社会公共利益的环境公益诉讼制度的规定，后者是对维护国家利益受损时的损害赔偿制度的规定。第二，从文义解释角度看，《海洋环境保护法》第一百一十四条第二款规定的海洋环境公益诉讼不能覆盖全部的损害类型，非重大损失被排除在外，索赔内容也限于损害赔偿。

2.3. 理论界的看法

在以上两点理由之中重点需要讨论的是第一种理由，因为第二种理由可以被认为是第一种理由的补充，第二种理由实际上表达的内容是前文所述的两个条款规定的诉讼模式是完全不同的诉讼模式，从而能否认前文两种条款之间存在着特别法与一般法关系。

理论界对上述实践中所争论的核心问题进行了分析，即海洋生态环境损害赔偿诉讼与海洋环境公益诉讼是否存在区别。解永照认为：一方面，国家利益与公共利益之间界限并不明确，特别是对生态环境这类“公共产品”而言，更是难以区分。另一方面，原《海洋环境保护法》第八十九条第二款中的“海洋生态、海洋保护区”价值和功能不能为国家作为资产管理者的身份所完全涵盖，很大程度上指向了环境公益诉讼的制度目标^[1]。因此以两种诉讼所保护的法益不同来证明前述两个条款不属于一般法与特别法的关系的做法是不行的。但是，他也指出两种诉讼存在着差别。首先，责任承担的方式存在着差异。海洋生态环境损害赔偿诉讼主要的责任承担方式是判决被告人承担生态损害赔偿金，而环境公益诉讼中责任承担的方式则多种多样，包括：生态修复、恢复原状、赔礼道歉等。二者存在功能上的互补关系。其次，《海洋环境保护法》中第一百一十四条第二款中只是规定了遇到重大损失时，有海洋环境行政主管部门提起海洋生态损害赔偿诉讼，重大损失并不能涵盖所有的损失情形。所以海洋环境生态损害赔偿诉讼与海洋环境公益诉讼应当区分开来。基于此，《中华人民共和国环境保护法》第五十八条与《中华人民共和国海洋环境保护法》第一百一十四条第二款之间不是一般法和特别法之间的关系。陈惠珍认为从目的解释的角度来看，1999年《海洋环境保护法》修订的目的无疑是在当时《环境保护法》与《民事诉讼法》均缺乏环境公益诉讼制度依据的情况下，尽可能拓宽海洋环境损害赔偿的救济途径，积极利用海洋环境监督管理部门提起索赔(包括诉讼)的方式来最大限度地制止海洋环境污染与生态破坏行为，救济与修复海洋环境生态系统。围绕此目标，以《海洋环境保护法》的海洋资源损害国家损失索赔制度为基础，《民事诉讼法》与《环境保护法》相应修改，逐步建立起环境公益诉讼制度，明确并扩大了环境公益诉讼的起诉主体范围^[2]。

笔者认为造成上述理论与实践的差异的主要原因在于法院对于环保 NGO 的专业素质以及承担诉讼负担的能力的不信任。根据《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》第一条的规定，该司法解释适用于因破坏海洋生态、海洋水产资源、海洋保护区而提起的民事公益诉讼、刑事附带民事公益诉讼和行政公益诉讼。但是，该解释在第二条中，又规定的是有关环境行政机关提起的海洋生态环境损害赔偿诉讼的内容。从该司法解释中我们看出司法机关的态度是两种诉讼的区别不大，但是这种态度是模糊的，这种模糊的态度恰恰反映出事实上两种诉讼之间存在着差异，只是司法机关基于其他的理由没有将环保 NGO 纳入到海洋生态环境公益诉讼的适格原告之中，这些理由主要包括：环保 NGO 的能力不足以应付海洋环境损害复杂的情况；海洋环境损害赔偿诉讼的标的额较高，由此导致诉讼费用比较昂贵，但目前我国的环保 NGO 大多都不能支付高昂的诉讼费。另外，实际上也没有法律以及相关司法解释明确规定环保 NGO 等社会组织，被排除在海洋环境公益诉讼的适格原告之外。因此，从理论上来说环保 NGO 能作为海洋环境公益诉讼的适合的原告。只不过鉴于环保 NGO 上述的缺点，应当将环保 NGO 提起海洋环境公益诉讼的次序放在检察机关之后，主要起到补充起诉的作用^[3]。

3. 参与海洋环境公益诉讼诉前程序的环保 NGO

鉴于目前司法实践当中环保 NGO 受到了很多阻碍，在司法实践当中，环保 NGO 不能作为原告参与到海洋环境公益诉讼之中，因此，环保 NGO 更加适合充当支持起诉的角色。根据相关的法律以及司法解释，目前能够在海洋生态损害赔偿诉讼起诉的原告是相关的环境行政机关，能提起环境民事公益诉讼的

原告是检察院，能提起环境行政公益诉讼的主体也是检察院。造成司法实践当中大量的环保 NGO 提起海洋环境生态损害赔偿诉讼或者海洋环境公益诉讼的原因在于，环境行政机关与环保 NGO，检察院与环保 NGO 的沟通机制并不完善。因此，有必要建立一个良好的诉讼前置的磋商沟通机制，使环保 NGO 与海洋环境行政部门以及检察院之间形成良性沟通。

3.1. 环保 NGO 参与海洋生态环境损害赔偿诉讼的诉前程序

首先，需完善环保 NGO 与海洋环境行政机关的证据互通机制，明确海洋环境行政机关提起海洋环境损害赔偿诉讼的具体标准，在环保 NGO 提供的线索与证据满足相应的起诉条件时，应当由海洋环境行政机关提起海洋环境生态损害赔偿诉讼。其次，《生态环境损害赔偿制度改革方案》(以下简称《改革方案》)规定了省级以及市地级政府及其指定的相关部门与损害人展开赔偿磋商的机制，但是这个磋商机制目前还存在一定的问题。目前的磋商机制是政府及其指定的部门和损害人的二元磋商模式，而且磋商的过程并没有公开。然而，海洋环境损害与公众的利益密切相关，笔者认为环保 NGO 可以参与磋商，原因如下：其一，环保 NGO 具备一定的专业素质，能够比较好了解海洋环境损害的具体情况；其二，环保 NGO 作为社会组织参与到磋商机制中，能起到监督环境行政机关的磋商行为的作用。因此，可以在正式举行磋商之前发布公告，使符合条件的环保 NGO 能够参与到磋商的活动之中来。

3.2. 环保 NGO 支持检察院提起的环境行政公益诉讼

根据《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》第五条的规定，检察院在提起海洋环境行政公益诉讼之前，需要向相关的环境行政机关提出检察建议。根据最高人民检察院颁布的《人民检察院检察建议工作规定》，检察院在提出检察建议之前可以通过向当事人、有关知情人员或者其他相关人员进行调查来核实相关的情况；也可以通过咨询专业人员、相关部门或者行业协会等对专门问题的意见来调查核实。在司法实践当中，检察院也采取了举办听证会等方式来公开征求意见，如科尔沁右翼前旗人民检察院督促整治外来物种刺萼龙葵行政公益诉讼案中，检察机关就通过召开听证会的方式来决定需不需要提出检察建议。学界也有学者主张在检察院提出检察建议之前，应当通过举办听证会的方式征求意见，如马超认为：“如有需要，诉前磋商会议可以邀请专家学者，如鉴定、评估单位的专业技术人员参加，或者在特殊情形下可以通过公开听证的方式进行[4]。环保 NGO 作为中立的第三方，且具有一定的专业素质，那么也可以参加这类检察院举办的听证会。原因在于，环保 NGO 在目前的司法实践中不能作为原告直接提起诉讼，因此，环保 NGO 只能向海洋环境行政管理机关或者检察机关的提供相关的线索，让海洋环境行政机关或者检察机关提起相关的诉讼。除了提供相关线索之外，环保 NGO 也可以在听证会上，表达对行政机关违法行为与国家利益或者社会公共利益受到侵害的因果关系的看法。

4. 作为海洋生态环境修复责任履行的监督者

虽然说现在暂时没有出现法院判决被告人实施海洋生态修复行为的案例，但是根据一般的环境民事公益诉讼的案例来看，判决被告人实施相关的生态修复行为也是大势所趋。“可通过构建第三方监督制度实现对生态修复的有效监督，以更好发挥其作为一种新型多元化环境治理手段在我国生态修复监督中的作用。”[5]在环境民事公益诉讼的判决之中出现了很多被告人实施的生态修复行为需要相关的主体进行监督的情况。被告人实施的生态修复行为需要相关主体进行监督的原因是生态修复行为的最终目的是使受损的生态环境尽量能恢复到受损之前的水平，如果没有相关的主体对被告人的生态修复行为进行监督，保证生态修复行为的质量，那么生态修复责任履行的目标也会落空。目前，虽然没有出现让环保 NGO

作为监督主体的案例，但是环保 NGO 作为海洋生态修复责任的监督主体是比较适合的。主要有以下两点理由：

其一，环保 NGO 作为海洋生态修复责任的监督主体能有效的降低监督的成本。海洋生态修复的过程极其漫长，海洋环境行政机关一方面可能因为自己执行的是法院的意志[6]，自己的积极性不会太强；另一方面，环境行政机关对生态修复行为进行日常的监督，监督的成本过高。而环保 NGO 作为与受损的海洋环境密切相关的社会组织，他们有主动对生态修复的质量进行监督的积极性。

其二，环保 NGO 作为海洋生态修复责任的监督主体能体现出公众参与。海洋生态修复行为事关社会公共利益，与受损环境地的居民的生存条件密切相关，因此，在对海洋生态环境修复行为进行监督的时候，需要引入公众参与的机制。环保 NGO 相较于民众，更加具有专业性，更能准确及时的发现海洋生态修复行为中存在的问题。环保 NGO 成立的目的是为了保护生态环境，因此，将其作为海洋生态修复的主体是较为合适的。

在环保 NGO 参与到海洋环境生态修复行为的监督之后，更重要的是要打通环保 NGO 与其他监督主体的沟通渠道，完善监督责任的分配。因为生态修复的监督主体往往不是一个单独的监督主体，单独的监督主体可能都存在着一定的缺陷，例如前文提到的，环境行政机关执行生态修复监督因其执行的是法院的意志，其积极性不会太高，但海洋环境行政管理机关也具有专业性强的优点。最好的方式是多个主体协同监督。因此，有必要建立系统的监督责任分配机制以及完善的监督主体反馈机制。

5. 结语

环保 NGO 虽然在理论上来说能作为海洋环境公益诉讼的适格原告，法院裁定驳回起诉或者不予受理的深层次原因在于法院认为环保 NGO 的专业素质不够，承担诉讼风险的能力不足。鉴于环保 NGO 在司法实践当中遇到的种种障碍，更为实际的做法是，让环保 NGO 作为海洋环境公益诉讼或者海洋环境生态损害赔偿诉讼的支持者以及生态修复责任履行的监督者。需要建立良好的环保 NGO 与海洋环境行政机关以及检察院、法院的磋商沟通机制，让环保 NGO 能够切实的参与到海洋环境生态损害赔偿诉讼以及海洋环境公益诉讼的诉前程序之中。同时，也要完善海洋环境生态修复责任履行的监督机制，让环保 NGO 能参与到海洋环境生态修复责任的履行监督之中，确保诉讼目的能够真正实现，使海洋环境生态尽量恢复到受损之前的水平。

参考文献

- [1] 解永照, 余晓龙. 海洋环境公益诉讼的制度定位及体系完善[J]. 中国人口·资源与环境, 2022, 32(1): 168-176.
- [2] 张晓萍, 郑鹏. 海洋环境民事公益诉讼适格原告的确定[J]. 海南大学学报(人文社会科学版), 2021, 39(1): 122-128.
- [3] 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[J]. 华南师范大学学报(社会科学版), 2018(2): 162-169.
- [4] 马超. 行政公益诉讼诉前磋商机制[J]. 华南理工大学学报(社会科学版), 2021, 23(4): 67-76.
- [5] 李京梅, 刘娟. 海洋生态修复: 概念、类型与实施路径选择[J]. 生态学报, 2022, 42(4): 1241-1251.
- [6] 胡静, 崔梦钰. 二元诉讼模式下生态环境修复责任履行的可行性研究[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2019, 19(6): 13-28.