

海洋环保组织在公益诉讼中的法律实践与挑战

陈倩倩

宁波大学法学院，浙江 宁波

收稿日期：2025年2月25日；录用日期：2025年3月7日；发布日期：2025年4月2日

摘要

我国海洋环境问题日益严峻，受到社会各界的高度重视。海洋环保组织在推动海洋环境治理中的作用不容忽视。近年来，海洋环保组织通过公益诉讼的方式在保护海洋环境、维护公共利益方面作用显著。文章以海洋环保公益诉讼法律基础为核心，结合国内外典型案例，系统分析了海洋环保组织在公益诉讼中的角色定位、法律依据及实际成效，并探讨其面临的制度障碍与资源限制。研究发现，公益诉讼不仅强化了环境法治的执行力，还为公众参与海洋环保提供了法律路径。但是环保组织公益诉讼自主性不足、诉讼信息滞后等问题仍制约其参与效能。基于此，文章提出完善法律制度、提供资源支持及提升公众参与度等建议，以期为海洋环保组织公益诉讼的可持续发展提供理论支撑。

关键词

海洋环保组织，公益诉讼，海洋生态保护，法律基础

Legal Practice and Challenges of Marine Environmental Protection Organizations in Public Interest Litigation

Qianqian Chen

Law School, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Feb. 25th, 2025; accepted: Mar. 7th, 2025; published: Apr. 2nd, 2025

Abstract

The issue of marine environmental degradation in China has become increasingly severe, drawing significant attention from all sectors of society. The role of marine environmental protection organizations in promoting marine environmental governance cannot be overlooked. In recent years, these organizations have played a significant role in protecting the marine environment and safeguarding

public interests through public interest litigation. This paper focuses on the legal foundation of marine environmental public interest litigation, combining domestic and international typical cases to systematically analyze the role positioning, legal basis, and practical effectiveness of marine environmental protection organizations in public interest litigation. It also explores the institutional obstacles and resource limitations they face. The study finds that public interest litigation not only strengthens the enforcement of the environmental rule of law but also provides a legal pathway for public participation in marine environmental protection. However, issues such as the lack of autonomy in public interest litigation by environmental organizations and delays in accessing litigation information still constrain their effectiveness. Based on these findings, this paper proposes recommendations for improving legal systems, providing resource support, and enhancing public participation, aiming to offer theoretical support for the sustainable development of public interest litigation by marine environmental protection organizations.

Keywords

Marine Environmental Protection Organization, Public Interest Litigation, Marine Ecological Protection, Legal Foundation

Copyright © 2025 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

海洋生态系统是全球生态系统中不可或缺的重要部分，承载着全球生物多样性与气候调节的核心功能。然而，随着人类活动的加剧，海洋环境正面临过度开发、污染加剧及气候变化等多重威胁。据统计，全球每年 800 余万吨的生活垃圾、塑料垃圾，致使至少 100 万海洋生物死亡。在此背景下，海洋环保组织作为环境保护的重要力量，积极推动海洋环境的保护与治理，逐步成为遏制环境违法、推动政策改革的关键主体。然而，公益诉讼的制度设计与实践效果仍存在环保公益诉讼的自主性缺失、信息滞后、效率低下等诸多挑战。这些问题亟待深入探讨。本研究拟通过海洋环保公益诉讼法律基础为核心，结合国内外典型案例，系统分析了海洋环保组织在公益诉讼中的角色定位、法律依据及实际成效，并提出相关切实可行的建议。

2. 文献回顾

2.1. 社会组织在海洋环境治理中的作用

国家治理现代化目标的提出为中国社会组织创造了发展时机。尤其是 2020 年中共中央办公厅、国务院印发的《关于构建现代环境治理体系的指导意见》提出要将“强化政府主导的关键作用，积极动员社会组织和社会公众共同参与”作为新时代环境治理体系的原则遵循，推动社会组织参与环境治理已经成为环境治理中的战略性问题。社会组织的非政府性、非营利性等特性也决定了它们在治理中具有政府不可替代的独特角色。在种类繁多的社会组织中，环保类社会组织在环境治理领域一直具有较强的影响力。早期的环保类组织以开展环境教育与生物多样性保护项目为主。^[1]新时代以来，环保类社会组织大幅增加，并开始选择专注于特定领域的事务。随着海洋环境污染问题频发与海洋强国战略的不断推进，海洋环境治理作为环境治理领域的重要组成部分，近年来也受到广泛关注。目前，我国海洋环境治理政策日益完善，海洋环境治理成效不仅需要政府发挥其主导作用，也需要社会力量特别是海洋环保类社会组织

的积极参与，社会组织在推动海洋环境治理方面具有重要作用。^[2]

2.2. 我国关于海洋环境公益诉讼主体的法律规定

我国《海洋环境保护法(2017 年修订)》指出行使海洋环境监督管理权的机关(包括海洋、海事、渔业、军队环保等海洋环境行政主管部门)有权代表国家起诉造成海洋环境污染损害的责任者，请求其赔偿案涉海洋环境产生的污染与损害。^[3]同时排除潜藏的风险与危害。而 2021 年 1 月 1 日正式施行的《民法典》第 1235 条规定：违反国家相关法律规定而最终导致生态环境损害的，国家规定的行政、司法机关或者法律规定的社会组织有权依据相应的法律请求侵权人赔偿法条规定的经济损失与恢复原状、排除危害等所产生的费用。^[4]基于国家法律的不断发展与完善，在海洋环境公益诉讼主体方面明确了海洋环保组织以原告的资格在海洋环境治理中的权利与保障。^[5]海洋环保组织在我国海洋环境公益诉讼相关制度中以原告的角色站稳脚跟。^[6]

3. 海洋环保组织公益诉讼的法律基础

3.1. 环保公益诉讼的法定属性

环保组织享有海洋环境民事公益诉讼的依据在于将海洋环境利益定性为环境公益，即其具有生态服务功能而提供的自然资源和生态产品所承载的公共性利益，具体包括经济性环境公益和生态性环境公益。^[7]公益诉讼(Public Interest Litigation, PIL)是指以维护公共利益为目的，由法定主体代表不特定多数人提起的诉讼，其核心特征包括：原告资格的扩展性：突破传统“直接利害关系”限制，允许社会组织代表公共利益起诉；诉讼目标的预防性：不仅针对已发生的损害，更强调风险预防(如禁止污染项目开工)；判决效力的辐射性：胜诉结果可惠及广泛群体，推动系统性政策变革。随着 2012 年《中华人民共和国民事诉讼法》(以下简称《民事诉讼法》)的第 55 条规定的出台，我国确立了环境公益诉讼制度，对于污染和损害环境这一危害公共利益的行为，《民事诉讼法》第 55 条规定有关组织和有关机关可以向人民法院提起诉讼。环境公益诉讼制度的确立，打破了常规民事诉讼具有利害关系的限制。

3.2. 海洋环保组织公益诉讼的认定标准

《中华人民共和国环境保护法》第 58 条规定社会组织需满足以下条件方可提起环境公益诉讼：依法在设区的市级以上民政部门登记；专门从事环境保护公益活动连续五年以上；无违法记录。这一条款为海洋环保组织的诉讼资格划定了基本框架。^[8]海洋环保组织公益诉讼与私益诉讼有显著区别，主要包括适格原告与诉争案件是否具有直接利害关系、原告是否享有自由处置诉讼的权利、调解协议或和解协议应否予以公告等。不能将两者混为一谈，否则会引发民事诉讼程序的混乱，违背环境民事公益诉讼制度的设计初衷，既无益于私人民事权益损害的弥补，也无法通过对被告行为的惩戒实现对环境公共利益的保护。^[9]所以对环保组织民事公益诉讼的认定标准应当严格界定。环境公益诉讼的认定标准有两层涵义：即要求启动诉讼程序是为了环境公益保护、适格原告与诉讼案件之间不存在直接的利害关系。

4. 海洋环保组织在公益诉讼中的相关案例

4.1. 国际典型案例

2010 年 BP 墨西哥湾漏油事件中，NRDC 等组织联合起诉 BP 违反《清洁水法》，最终达成 206 亿美元和解协议，其中 130 亿美元专项用于生态修复。此案凸显公益诉讼在巨额赔偿谈判中的杠杆作用。^[10]2018 年，Surfrider Foundation 等组织起诉法国政府未履行《欧盟海洋战略框架指令》，法院判决政府须在两年内制定塑料减量计划，直接推动《一次性塑料指令》出台。^[11]

4.2. 中国本土化实践

2011年，自然之友起诉康菲石油，要求赔偿16.83亿元生态损失。尽管最终调解结案，但此案促成最高人民法院发布《环境民事公益诉讼司法解释》，明确损害鉴定规则。^[12]2019年，蓝丝带协会诉某地产公司案中，法院首次判决被告以“替代性修复”方式，在异地补种红树林50公顷，开创了“行为救济”先例。^[13]

5. 海洋环保组织在公益诉讼中面临的挑战

5.1. 海洋环保组织在公益诉讼中自主性不足

海洋污染事件具有突发性、无边界性等特点，社会组织提起海洋环境民事公益诉讼的前期取证工作十分困难。海洋突发污染事件往往需要第一时间对相关海域进行全面勘查、数据搜集、取证分析。而海洋环保组织由于其身份的权威性不足，组织设备不足等问题，无法像海洋环境行政监督主管机关一样，在第一时间发现海洋环境以及相关数据信息的异常。^[2]此外，海洋环境的复杂性、流动性、多样性等特征，决定了海洋环境问题需要有全局性的把控和相关细节的处理，即使事后成功进入海域进行取证调查，也无法对其因果关系有百分百的掌握。^[14]综合种种原因表明，尽管许多国家和地区为海洋环保组织参与公益诉讼提供了法律依据，但在实际操作中，海洋环保组织存在的自主性不足等问题导致在公益诉讼中面临诸多挑战。

5.2. 社会组织获取公益诉讼信息滞后

由于海洋环境区别于陆域环境的诸多特性，海洋环保社会组织普遍面临信息获取滞后的困境，这一问题直接影响其诉讼效率与效果。海洋环境污染事件的相关数据(如污染源监测报告、企业排污记录)常因政府部门或涉事企业未主动公开而不能及时获取，即使数据公开，社会组织也因缺乏专业设备与技术人员，从而快速解析卫星遥感影像或深海监测数据：^[15]海洋污染具有跨域性、流动性等特征，但是各地方政府间存在信息共享机制缺失，跨区域、跨部门协作机制不健全。导致污染信息在传递过程中层层延迟。使海洋污染信息整合效率降低。尽管《环境信息公开办法》要求政府部门主动公开环境信息，但实践中常以“涉及商业秘密”、“国家安全”为由拒绝披露。司法程序中，法院对证据保密性要求严格，社会组织难以在诉讼初期获取被告内部文件。^[16]因此，社会组织多依赖政府或科研机构提供的二手数据，而此类数据更新周期长(海洋水质监测报告通常按季度发布)，难以及时反映污染动态。海洋污染数据涉及多学科交叉分析，而社会组织对新兴技术的应用滞后以及缺乏专业团队进行实时处理等问题加剧了信息不对称。

6. 结论与建议

海洋环保组织在公益诉讼中发挥着重要作用，通过法律手段维护海洋生态系统的健康，推动环境法治的完善。然而，环保组织在公益诉讼中仍面临诸多挑战，需要政府、社会和公众的共同努力。未来，通过完善法律体系、加强资金支持和提升公众参与，海洋环保组织将在公益诉讼中发挥更大的作用，为全球海洋环境保护作出更大的贡献。基于此，本研究提出以下建议。

6.1. 完善相关法律制度

应进一步完善环境公益诉讼的法律体系，降低环保组织参与公益诉讼的门槛，确保环保组织能够有效行使诉讼权利。通过立法明确环保组织的诉讼资格，简化诉讼程序，降低诉讼成本。从法律制度层面看，一是要重视并优化社会组织参与海洋环境治理的制度环境。政府要加强对社会组织参与海洋环境治

理的重视程度和支持力度，在资金保障、资源支持以及项目培育等方面给予更多政策支持。二是在社会组织登记注册制度上做出一定的改革，进一步降低社会组织登记注册门槛，明确业务主管单位，鼓励社会组织成立发展。同时，政府部门要加强对社会组织参与海洋环境治理异化行为的监管，防范以公益的名义滥用权力、谋取个人利益的非法行为。

6.2. 提供资源支持

政府和社会应加强对海洋环保组织的资金支持，帮助其克服资金短缺的问题。例如，可以设立专项基金，支持环保组织参与公益诉讼，或通过税收优惠政策鼓励企业和个人向环保组织捐款。应激发政府、企业、公众等各类主体的责任意识，积极与社会组织合作互动，形成良性融嵌的关系网络。一是政府应给予社会组织的信任与支持，以平等关系与社会组织合作；社会组织应提升自身专业化水平，与政府相互通充、相互促进。二是应培养公众的公益互助精神，鼓励公众积极参与海洋环保公益活动。此外，对社会组织之间的合作给予政策支持。三是应重视社会组织与企业的互动，向社会各界企业寻求赞助，创新企业宣传方式，帮助企业提升社会知名度，实现合作发展共赢，使其成为海洋环保公益活动的外部源动力。

6.3. 提升公众参与度

海洋环保组织应加强与公众的互动，提升公众的环保意识，鼓励公众参与环境保护活动。例如，可以通过社交媒体、公益活动等方式，宣传海洋环境保护的重要性，吸引更多公众关注和支持环保事业。从认知嵌入方面看，提升社会组织专业能力与影响力，培养公益精神，增强自身价值认同。一是加强宣传力度，提升社会认同。一方面，海洋环保类社会组织要加强自身宣传，着力开展海洋环境治理活动的宣传是组织提升外部认同的重要条件；另一方面，政府要加大对海洋环保类组织的宣传，积极营造政府、企业与社会全面参与海洋环境治理的氛围，提升社会组织在海洋环境治理领域的影响力，增强外界对组织活动价值的肯定。二是全面提升组织能力，夯实组织成员价值认同。一方面，强化组织成员的专业能力和信念教育，构建组织成员身份认同；另一方面，建立扁平化的组织结构，提升组织内部凝聚力和组织成员对组织的价值认同。

参考文献

- [1] 吴宾, 王琪. 海洋社会组织的基本理论问题分析——兼论海洋社会组织在海洋强国建设中的地位与作用[J]. 中国渔业经济, 2014, 32(1): 30-36.
- [2] 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[J]. 世界海运, 2018, 41(7): 54-56.
- [3] 周晓然. 论环境民事公益诉讼中惩罚性赔偿制度的构建[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2018, 24(2): 52-62.
- [4] Jacobs, J.M. (2011) Urban Geographies I: Still Thinking Cities Relationally. *Progress in Human Geography*, **36**, 412-422. <https://doi.org/10.1177/0309132511421715>
- [5] 吴卫星. 环保组织提起海洋环境民事公益诉讼的原告资格: 实践检视与法理证成[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2023, 22(6): 36-48, 109-110.
- [6] 王翼妍, 满洪杰. 论环境民事公益诉讼原告资格的实践扩张[J]. 法律适用, 2017(7): 78-83.
- [7] 刘悦来, 谢宛芸. 共治的景观——基于上海市浦东新区东明街道参与式社区治理实践[J]. 园林, 2022, 39(8): 4-11.
- [8] 杨朝霞. 论环境公益诉讼的权利基础和起诉顺位——兼谈自然资源物权和环境权的理论要点[J]. 法学论坛, 2013(3): 102-112.
- [9] 梅宏. 海洋环境司法保护的多元主体及其联动机制[J]. 浙江海洋大学学报(人文科学版), 2020, 37(1): 1-8.
- [10] Gardner, R. (2016) Leveraging the Clean Water Act in the BP Oil Spill Litigation. *Environmental Law Reporter*, **46**, 10145-10158.
- [11] European Union (2019) Directive (EU) 2019/904 on the Reduction of the Impact of Certain Plastic Products on the

Environment.

- [12] 海南省高级人民法院. 蓝丝带海洋保护协会诉某地产公司生态破坏民事公益诉讼案(环境资源审判典型案例之六) [EB/OL]. http://www.hicourt.gov.cn/news/details_82822.html, 2025-02-20.
- [13] 唐召雪. 环境民事公益诉讼原告资格研究[D]: [硕士学位论文]. 呼和浩特: 内蒙古大学, 2024.
- [14] 梅宏. 海洋生态环境损害赔偿的新问题及其解释论[J]. 法学论坛, 2017, 32(3): 28-36.
- [15] Pfeffer, J. and Salancik, G. (2015) External Control of Organizations—Resource Dependence Perspective. In: Miner, J.B., Ed., *Organizational Behavior 2: Essential Theories of Process and Structure*, Routledge, 373-388. <https://doi.org/10.4324/9781315702001-32>
- [16] Abbey, E.M. (2008) Constructive Regulation of Non-Government Organizations. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 48, 370-376. <https://doi.org/10.1016/j.qref.2006.12.014>