

王传良,张晏瑜.检察机关提起海洋生态环境民事公益诉讼刍议[J].中国海商法研究,2021,32(2):41-48

检察机关提起海洋生态环境民事公益诉讼刍议

王传良¹,张晏瑜²

(1. 山东师范大学 法学院, 山东 济南 250358; 2. 大连海事大学 法学院, 辽宁 大连 116026)

摘要: 中国检察机关提起海洋生态环境民事公益诉讼作为一项新事物,在理论层面,面临着身份的双重属性、检察诉讼谦抑性、当事人处分原则等问题的诘问;在制度层面,需要分析检察机关提起海洋生态环境民事公益诉讼的主体地位、诉前程序和举证规则等问题。通过梳理民事诉讼理论、检视中国现有相关法律制度,结合司法实践,可知检察机关提起海洋生态环境民事公益诉讼的实体和程序规则未溢出民事诉讼的基本理论和制度框架范围,但需要在案件数量积累的基础之上及时总结经验,以此丰富民事诉讼理论,完善检察机关提起海洋生态环境民事公益诉讼制度。

关键词: 海洋生态环境; 民事公益诉讼; 检察机关

中图分类号: D916.3 **文献标志码:** A **文章编号:** 2096-028X(2021)02-0041-08

A probe into legal issues of the civil public interest litigation on the marine ecological environment by procuratorial organs

WANG Chuan-liang¹, CHANG Yen-chiang²

(1. Law School, Shandong Normal University, Jinan 250358, China; 2. Law School, Dalian Maritime University, Dalian 116026, China)

Abstract: As a new development, the civil public interest litigation on the marine ecological environment by procuratorial organs is confronted with questions such as dual attributes of identity, modesty of procuratorial litigation, principle of disposition of parties and so on. At the regime establishment level, it is necessary to analyze the subject status, pre-litigation procedure and proof rules of the civil public interest litigation on the marine ecological environment by procuratorial organs. By combing the theory of civil litigation, examining the existing relevant legal regimes in China, and combining judicial practices, it can be concluded that the substantive and procedural rules of civil public interest litigation on the marine ecological environment by procuratorial organs do not overflow the scope of the basic theory and regime framework of traditional civil litigation. However, it is necessary to sum up experiences on the basis of accumulating the number of cases for the purpose of enriching the theory of civil litigation and improving the regime of civil public interest litigation on environment.

Key words: marine ecological environment; civil public interest litigation; procuratorial organs

2011 年“康菲溢油事故”给中国造成了严重的海洋生态环境破坏。事故发生后不久,当时的农业部、国家海洋局通过行政协调来处理康菲公司的海洋污染损害赔偿问题;期间,栾树海等 21 名养殖户未接受该行政协调的赔偿、补偿,而是于 2011 年 12 月向天津海事法院起诉康菲公司和中海油公司赔偿

损失并胜诉;鉴于该事故造成的海洋生态环境修复工作未有进展,2015 年 7 月,中国生物多样性保护与绿色发展基金会以康菲公司和中海油公司为被告,向青岛海事法院提起公益诉讼,请求判令被告恢复渤海的生态环境。2017 年 12 月,青岛海事法院裁定驳回中国生物多样性保护与绿色发展基金会的诉

收稿日期: 2020-08-10

基金项目: 国家社科基金重大项目“海洋命运共同体视野下的中国海洋权益维护研究”(19VHQ009),中央高校基本科研业务专项资金项目“海上突发事件应急管理机制研究”(3132019310)

作者简介: 王传良(1985-),男,山东泰安人,法学博士,山东师范大学法学院讲师, E-mail: 619939896@qq.com; 张晏瑜(1976-),男,台湾南投人,法学博士,大连海事大学法学院教授、博士生导师, E-mail: ycchang@dmlu.edu.cn。

讼请求。^[1]经过行政协调、个人私益诉讼、社会组织公益诉讼等救济措施之后,“康菲溢油事故”带来的“余震”还在继续,作为国家利益、社会公共利益的保卫者,在因破坏海洋生态环境而侵害国家利益和社会公共利益时,检察机关应有所担当和作为,提起海洋生态环境公益诉讼便是手段之一。

中国检察机关提起环境公益诉讼的制度实践已完成从摸索阶段到立法阶段的过渡,但仍处于总结、完善阶段。在地方层面,2007年起各地开始摸索建立环境公益诉讼制度。^[2]在国家层面,2015年7月全国人大常委会授权最高人民检察院在全国十三个省、自治区、直辖市开展为期两年的公益诉讼试点工作。^[3]通过总结试点工作经验,《中华人民共和国民事诉讼法》(简称《民事诉讼法》)、《中华人民共和国行政诉讼法》(简称《行政诉讼法》)于2017年作出相应修改,规定检察机关可以提起环境公益诉讼。《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》(法释〔2018〕6号,简称《检察公益诉讼司法解释》),对检察机关提起公益诉讼的规则进行了详细规定。

2019年2月22日,最高人民检察院在青岛召开“海洋环境保护检察公益诉讼工作调研座谈暨‘守护海洋’检察公益诉讼专项监督活动部署会”,将在沿海各级检察机关部署开展“守护海洋”专项监督活动。本次会议明确指出,对于破坏海洋生态环境,侵害国家利益和社会公共利益的行为,沿海各级检察机关履行诉前程序,在行政机关仍没有依法履行职责或者社会组织没有起诉的情况下,可依法提起海洋生态环境公益诉讼。^[4]在此背景下,检察机关要充分将公益诉讼制度优势转化成守护海洋生态效能,有序、有效加大海洋环境保护公益检察工作力度,^[5]通过提起海洋生态环境民事公益诉讼,及时救济受到损害的国家利益和社会公共利益。

虽然中国检察机关有提起海洋生态环境民事公益诉讼的法律依据^①,但是在民事诉讼理论上面临着身份的双重属性、检察诉讼谦抑性、当事人处分原则等问题的诘问,有必要在现行法律制度框架下对这些理论问题予以回应和澄清。在民事诉讼具体制度层面,需要检视以下法律问题:其一,分析检察机关在海洋生态环境民事诉讼中的主体地位,论证检察机关提起海洋生态环境公益诉讼的制度空间;其二,作为检察机关提起海洋生态环境民事公益诉讼

的前置程序,梳理现行法律制度框架下的相关诉前程序规则,归纳诉前程序的主要制度设置以及对实践的合理回应;其三,证明侵权人破坏海洋生态环境继而损害到国家利益和社会公共利益,是检察机关提起海洋生态环境民事公益诉讼的实质条件。鉴于中国环境民事诉讼案件举证规则的特殊性,需分析检察机关提起海洋生态环境民事公益诉讼的举证规则,明晰因果关系的证明责任和损害结果的确定等问题。

一、检察机关提起海洋生态环境民事公益诉讼的理论检视

中国检察机关提起海洋生态环境民事公益诉讼作为一项新事物,与传统民事诉讼理论形成了一定的制度张力,并在理论界和实务界引起一定认识分歧,需要梳理相关问题并予以澄清。在探讨具体制度问题之前需要对以下理论问题予以检视:如何看待检察机关提起海洋生态环境民事公益诉讼时的双重身份?如何保持检察机关的民事诉讼谦抑性?当事人处分原则在检察机关提起海洋生态环境民事公益诉讼案件中的适用空间为何?此外,鉴于船舶污染海洋环境民事诉讼私益性明显,检察机关是否有权对船舶污染海洋环境行为提起环境民事公益诉讼?

(一) 身份的双重属性

中国检察机关是法律监督机关,其提起海洋生态环境民事公益诉讼时,又具有公益诉讼起诉人的身份。这里需要分析两个问题:其一,这两种身份的关系如何,会不会在司法实践中产生冲突?其二,作为法律监督机关,检察机关如何对该类案件进行诉讼监督?

1. 两种身份的关系

检察机关的法律监督机关身份是从宏观层面而言的,该身份并不能增加检察机关的任何诉讼权利,亦不会破坏民事诉讼的传统结构。作为公共利益的代表者,检察机关在具体的海洋生态环境民事公益诉讼案件中的起诉人角色,亦是以维护海洋生态环境公益为目的,与其法律监督机关的身份并不矛盾,两者之间不存在逻辑关系。^[6]

需要指出的是,检察机关作为海洋生态环境公益诉讼起诉人,虽然原则上与原告无异,但依据《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》(法释〔2015〕1号,简称《环境

① 参见《民事诉讼法》第55条第2款,《检察公益诉讼司法解释》第13条、第20条等。

民事公益诉讼司法解释》第17条的规定,被告无反诉权。这也就意味着较之一般民事诉讼案件,检察机关提起海洋生态环境民事公益诉讼案件中被告的诉讼权利有所克减。

2. 检察机关如何对该类案件进行诉讼监督

在中国,检察机关基于其法律监督机关的定位,对所有的民事诉讼行使诉讼监督权。在对检察机关提起的海洋生态环境民事公益诉讼进行诉讼监督时,基于法治思维,亦要遵循并坚持诉讼监督不破两造平等地位。实践中,检察机关内部应当通过合理分工来界分并协调其诉讼职能与诉讼监督职能的有效发挥。^[7]

(二) 检察诉讼谦抑性

检察机关为法律监督机关,应保持足够的检察诉讼谦抑性。如果有其他途径履行检察职责以维护国家利益和社会公共利益,就尽可能地不直接介入民事公益诉讼。^[8]检察机关提起海洋生态环境民事公益诉讼亦然。

1. 原因分析

第一,就外部而言,这是理顺海洋环境监督管理权、社会组织环境诉权以及检察机关法律监督权在海洋生态环境保护领域中的关系的需要。其一,依据《中华人民共和国海洋环境保护法》(简称《海洋环境保护法》)第89条第2款的规定,行使海洋环境监督管理权的部门可以提起海洋生态环境民事诉讼。虽然检察机关亦是公共利益的代表者,但若绕开现行法律的设定而直接提起海洋生态环境民事公益诉讼,不仅有越俎代庖之嫌,而且还会造成权力体系的混乱。^[9]其二,依据《中华人民共和国环境保护法》(简称《环境保护法》)第58条的规定,符合条件的社会组织可以对污染环境、破坏生态损害社会公共利益的行为提起民事公益诉讼。同时,《民事诉讼法》第55条第2款又赋予了相关社会组织在环境民事公益诉讼中的先诉权,检察机关的法律监督权要作为最后一道防线使用。

第二,就内部而言,这是检察机关合理规划检察职能、有效分配办案资源的需要。^[10]在监察制度改革的背景下,检察机关的反贪、反渎与职务犯罪预防等职能部门转隶监察委员会,厘清检察机关的职能安排,合理引导案件分流,推动刑事、民事、行政以及公益诉讼“四大检察”工作全面协调充分发展,是新

时期检察改革的主要任务之一。为此,对于提起海洋生态环境民事公益诉讼,检察机关应当保持充分的谦抑性,能以督促或支持起诉的方式协助适格主体完成起诉以及索赔工作,就尽量不直接介入诉讼^①,以此来合理规划和利用检察办案资源,促进“四大检察”全面协调发展。

2. 特殊考量

基于上文分析,检察机关提起海洋生态环境民事公益诉讼时,要尽可能地保持“检察诉讼谦抑性”,但至少存在以下两种情况需要进一步探讨。

第一,在海洋生态环境保护领域,检察机关提起刑事附带民事公益诉讼。因被告人的同一环境违法行为而产生刑事和民事责任,检察机关基于节约司法资源的目的,为有效保护国家利益和公共利益,可提起刑事附带民事公益诉讼,要求违法者承担海洋生态环境修复或赔偿等民事责任,且原则上应当在一份裁判文书中同时确定刑事责任和民事责任。^[11]在近几年海洋生态环境保护领域的司法实践中,检察机关已经提起多起刑事附带民事公益诉讼案例^②。该情况下,节约司法资源与保障行使海洋环境监督管理权的部门或有关社会组织的先诉权产生了制度张力。如何协调和处理二者间的关系?这有待学界和实务界进一步研究和总结实践经验。

第二,检察机关依法提起海洋生态环境民事公益诉讼,之后相关行政机关又就同一环境污染行为提起海洋生态环境民事诉讼,或者符合条件的有关社会组织愿意提起海洋生态环境民事公益诉讼。这种情况下,鉴于检察机关已经做了大量的调查、取证工作,如果检察权一律让位于先诉权,检察机关撤诉后再支持起诉似乎有违诉讼效率,且易引发证据时效性问题,不利于国家利益和公共利益的维护。该情况下,诉讼效率是否让位于其他起诉主体的先诉权,还是可以考虑令其作为共同原告参与诉讼,^[12]尚需继续积累司法实践经验,以作出恰当的处理。

(三) 当事人处分原则

为保障当事人的实体利益,传统的民事诉讼遵循当事人处分原则,当事人可以自主决定是否和解、调解、撤诉,而《检察公益诉讼司法解释》未将和解、调解作为检察机关提起民事公益诉讼的结案方式,仅在第19条规定“民事公益诉讼案件审理过程中,人民检察院诉讼请求全部实现而撤回起诉的,人

① 《检察公益诉讼司法解释》第13条对此进行了制度回应。

② 如下文所介绍的“荣成伟伯渔业案”。

民法院应予准许。”

从法理上分析,此时当事人所争讼的是无法归属于任何特定主体的公共利益,检察机关可以行使诉权启动公益诉讼程序,但不享有所提起公益诉讼实体权利的处分权。^[13]故和解、调解不是检察机关提起海洋生态环境民事公益诉讼的结案方式。对于撤诉而言,仅在诉讼请求全部实现的情况下,即被告完全履行损害赔偿责任或海洋生态环境得以修复时,检察机关才可以申请撤诉。

(四) 船舶污染海洋环境民事诉讼的私益性

船舶污染海洋环境行为作为一种常见的海上侵权行为,对其提起船舶污染海洋环境民事诉讼多为救济私利,^[14]较之环境民事公益诉讼,有如下主要特点:原告与损害存有利害关系、索赔主体已固定化;赔偿范围已经量化,且对责任方有赔偿责任限额的规定;船舶污染海洋环境民事案件的既判力仅在当事人之间发生作用,未参与诉讼或者未向基金提出赔偿请求的受害方无法直接援引判决而受偿。船舶污染海洋环境民事诉讼的上述私益性特点明显区别于环境民事公益诉讼,致使检察机关对该海上侵权行为提起海洋生态环境民事公益诉讼存有疑问。

对此问题,应判断船舶污染海洋环境行为是否造成了公共利益的损害。在船舶污染海洋环境案件中,由于污染随海水扩散等因素,潜在的受害方范围往往超过普通环境侵权案件,因此所造成的海洋生态环境损害是指向公共利益的。^[15]该情况下,作为公共利益代表之一的检察机关可以就此提起海洋生态环境民事公益诉讼。区别于普通环境侵权案件,检察机关就此提起民事公益诉讼的诉讼请求集中在对于海洋生态环境受损的恢复,具体的损害结果认定,见后文分析。

二、检察机关在海洋生态环境民事诉讼中的主体地位

分析检察机关在海洋生态环境民事诉讼中具有何种主体地位,不仅可以明晰检察机关提起海洋生态环境公益诉讼的制度空间,亦可以梳理在海洋生态环境民事诉讼中,检察机关与其他相关诉讼主体之间的关系和顺位。依据相关制度规定和现有实践基础,检察机关可以通过三种方式直接或间接参与海洋生态环境民事公益诉讼:其一,经过诉前程序后,行使海洋环境监督管理权的部门以及有关社会组织未提起诉讼,或者没有适格主体提起诉讼,检察机关直接提起海洋生态环境民事公益诉讼;其二,有适格主体提起海洋生态环境民事诉讼,但限于自身

财力、能力或存在调查取证问题等,检察机关以支持起诉的方式参与该诉讼;其三,相关行政机关怠于提起海洋生态环境民事诉讼,为维护国家利益或社会公共利益,检察机关督促其起诉。此外,检察机关履行公告程序亦是督促行使海洋环境监督管理权的部门或有关社会组织提起诉讼的方式。

(一) 直接起诉:公益诉讼起诉人

在总结试点工作经验的基础上,《民事诉讼法》第55条第2款已赋予检察机关环境民事公益诉讼起诉人的资格。检察机关是起诉适合主体,但是具有补充起诉人的顺位。

1. 补充起诉人的顺位

《海洋环境保护法》明确行使海洋环境监督管理权的部门为起诉适格主体,《环境保护法》赋予相关社会组织提起环境民事公益诉讼的权利;依据《民事诉讼法》第55条第2款,上述两类主体享有先诉权,检察机关行使的是一种“兜底”性质的起诉权,即检察机关在海洋生态环境民事公益诉讼中扮演着补充起诉人的角色。^[16]

检察机关补充起诉人的顺位,与其“法律监督机关”的宪法定位相契合,在存在其他适格主体提起诉讼的前提下,检察机关应保持足够的谦抑性。对此,《检察公益诉讼司法解释》第13条作出了“三十日公告诉前程序”的规定。

2. 直接起诉的方式

第一,直接提起海洋生态环境民事公益诉讼。依据《民事诉讼法》第55条第2款、《检察公益诉讼司法解释》第13条,在发出公告三十日后,行使海洋环境监督管理权的部门以及相关社会组织没有提起诉讼,或者没有适格主体提起诉讼,检察机关以公益诉讼起诉人的身份提起海洋生态环境民事公益诉讼。另外,2018年最高人民检察院印发的《检察机关民事公益诉讼案件办案指南(试行)》(高检民〔2018〕9号)(简称《办案指南(试行)》)指出“省级人民检察院可以根据本地情况,建立拟起诉案件审批、备案制度。”

目前,沿海检察机关已经开始办理此类案件。例如,2019年4月18日,浙江省舟山市检察院对收购、运输、出售海龟破坏海洋野生动物资源3起案件立案并登报公告,三十日公告期满后,未有行使海洋环境监督管理权的部门或社会组织提起诉讼。经浙江省检察院批准,2019年5月22日,舟山市检察院就该批案件向宁波市海事法院提起民事公益诉讼,请求法院判令被告在各自的侵权范围内连带承担生

态修复赔偿金共计 657.6 万元人民币, 鉴定评估费 1.002 5 万元人民币, 并公开赔礼道歉。^[17]

第二, 刑事附带海洋生态环境民事公益诉讼。检察机关在办理的刑事案件中, 基于被告人的同一违法行为, 可以提起刑事附带海洋生态环境民事公益诉讼。例如, 2017 年 5 月 18 日, 被告人驾驶山东荣成伟伯渔业有限公司经营的 6 艘渔船以及挂靠该公司的 6 艘渔船, 于禁渔期在禁渔区内非法捕捞水产品, 严重破坏了海洋生物多样性和海底生物栖息地。经江苏省人民检察院批准, 2018 年 3 月 22 日, 江苏省灌南县人民检察院基于该违法行为向灌南县人民法院提起刑事附带民事公益诉讼, 请求判令被告人及荣成伟伯渔业有限公司修复受损害的海洋生态环境, 或赔偿海洋生态环境修复费用。^[18]

(二) 支持起诉: 支持起诉人

在检察公益诉讼试点开始前, 检察机关主要是作为支持起诉人参与环境民事公益诉讼的。《民事诉讼法》第 55 条第 2 款最后一句对检察机关支持起诉进行了规定: “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。”

1. 支持相关行政机关起诉

检察机关发出检察建议, 督促相关行政机关提起海洋生态环境民事诉讼时, 为与相关行政机关形成工作合力, 以期最大限度维护国家利益和社会公共利益, 检察机关可以作为支持起诉人参加该诉讼。^[19]

2. 支持有关社会组织起诉

《环境保护法》第 58 条, 《民事诉讼法》第 55 条第 2 款赋予了社会组织提起海洋生态环境民事公益诉讼的起诉主体资格, 但在司法实践中, 各地法院对此却认识不一^①。对于社会组织提起海洋生态环境民事公益诉讼原告资格的理论探讨, 以及其与行使海洋环境监督管理权的部门间起诉顺位关系的分析, 并非本文讨论范围, 在此不作展开。

为补强有关社会组织的诉讼能力, 更好地维护国家利益或社会公共利益, 符合条件的社会组织提起海洋生态环境民事公益诉讼时, 检察机关可以主动也可以应社会组织的请求, 通过提供法律咨询、提交书面意见、协助调查取证等方式支持有关社会组织起诉^②。

(三) 督促起诉: 法律监督机关

依据《行政诉讼法》第 25 条、《检察公益诉讼司法解释》第 21 条的规定, 如果依法行使海洋环境监督管理权的部门没有提起海洋生态环境民事诉讼, 致使损害国家利益的状态持续, 进而损害到社会公共利益时, 检察机关应当向行使海洋环境监督管理权的部门发出检察建议, 督促其依法提起诉讼。该行政机关不依法履行职责的, 检察机关可提起环境行政公益诉讼。此外, 《检察公益诉讼司法解释》第 13 条设置的“公告程序”, 亦是督促行使海洋环境监督管理权的部门提起诉讼, 或者公告有关社会组织提起海洋生态环境民事公益诉讼的制度设计。

1. 发出检察建议

作为法律监督机关, 检察机关可以发出检察建议以督促辖区内行使海洋环境监督管理权的部门提起诉讼。^[20] 实践中, 行使海洋环境监督管理权的部门可能已对侵权人进行了行政处罚, 再以检察建议的形式督促其提起诉讼存在一定困难, 此时检察机关选择公告程序将会更加可行。

2. 提起环境行政公益诉讼

针对海洋生态环境遭到破坏而辖区内行使海洋环境监督管理权的部门无正当理由不履行职责, 检察机关可以提起环境行政公益诉讼, 纠正该行政机关违法行为, 督促其依法履行职责。此外, 除了契合检察诉讼谦抑性理论和法律监督机关的宪法定位, 检察机关用好环境行政公益诉讼这一制度工具, 可以起到整合多起环境民事公益诉讼案件到一个行政机关办理, 有利于节约司法资源和提高诉讼效率, 从而更加及时、有效地维护海洋生态环境。

3. 履行公告程序

根据《检察公益诉讼司法解释》关于公告程序的规定, 检察机关拟提起海洋生态环境民事公益诉讼时, 应先进行为期三十日的公告程序^③。公告期满, 不存在起诉主体, 或者相关行政机关或社会组织没有提起诉讼的, 检察机关可以提起海洋生态环境民事公益诉讼。

三、检察机关提起海洋生态环境民事公益诉讼的诉前程序

实践中, 检察机关办理的公益诉讼案件大部分

① 比如在前文所提到的“康菲溢油案”中, 青岛海事法院裁定驳回中国生物多样性保护与绿色发展基金会的诉讼请求, 理由是《海洋环境保护法》第 5 条第 2 款、第 89 条第 2 款规定了由国家海洋行政主管部门对污染海洋环境给国家造成重大损失污染者提出赔偿请求, 《海洋环境保护法》较之《环境保护法》系特别规定, 因此排除了社会组织提出该类请求的资格。

② 参见《环境民事公益诉讼司法解释》第 11 条。

③ 参见《检察公益诉讼司法解释》第 13 条。

是通过诉前程序结案的。诉前程序的前置性以及诉讼截流作用的发挥,是检察诉讼谦抑性理论的体现,也是检察机关案件分流、合理分配办案资源的需要。关于检察机关提起海洋生态环境民事公益诉讼的诉前程序,通过梳理相关法律规定,需要分析和探讨调查取证、公告程序以及诉前程序与诉讼程序的衔接等问题。

(一) 调查取证

基于维护国家和社会公共利益的需要,检察机关在海洋生态环境民事公益诉讼诉前程序阶段可行使调查权,且以证实存在公共利益受到侵害以及损害的大致范围为限。依《办案指南(试行)》规定,检察机关提起海洋生态环境民事公益诉讼诉前程序阶段需要调查:侵权主体的基本情况、行为人实施破坏海洋生态环境的行为及具体过程、损害事实、违法行为与损害事实之间的因果关系、侵权主体的主观过错程度,并指出虽然污染环境案件中的污染者承担的是无过错责任,但是基于检察机关提起民事公益诉讼的目的和庭审应对的需要,宜全面调查取证。

《办案指南(试行)》亦明确了诉前程序阶段证据收集的具体要求,分别规定了询问被调查人的注意事项、物证、书证的收集程序要求,调取视听资料和电子证据的程序要求,咨询、鉴定、评估、审计、勘验等环节的注意事项等^①,使检察机关诉前程序的证据收集工作更加规范化。

(二) 公告程序

1. 公告的对象

公告的对象包括:其一,行使海洋环境监督管理权的部门。《海洋环境保护法》第5条对行使海洋环境监督管理权的部门进行了具体范围界定,并明确了各自的职责分工。其二,社会组织。《民事诉讼法》第58条规定了可以提起环境公益诉讼的社会组织的条件。《环境民事公益诉讼司法解释》第2条至第5条进一步明确了作为可以提起环境公益诉讼的社会组织的判断标准。

2. 公告期的合理适用

《检察公益诉讼司法解释》第13条规定了为期三十日的公告程序作为前置程序,故检察机关拟提起海洋生态环境公益诉讼时,要先经过公告程序。实践中,不区分具体案情一律适用三十日的公告期,略显机械。鉴于证据的时效性,笔者建议检察机关

若能确定行使海洋环境监督管理权的部门或社会组织不会提起诉讼,或者能确定不存在适格主体,不需等三十日期满后再提起诉讼。另外,鉴于具体案情紧迫、难易程度不一,可以赋予公告期一定的弹性空间。

(三) 诉前程序与诉讼程序的衔接

基于检察诉讼谦抑性,检察机关提起海洋生态环境民事公益诉讼时,要满足以下条件:其一,要证明行使海洋环境监督管理权的部门未依法履职。鉴于实践中难以把握,有关检察机关认定行使海洋环境监督管理权的部门未依法履职的标准,需要最高人民检察院今后以案例指导制度进行规范。其二,确定社会组织未提起诉讼,或不存在适格的社会组织。检察机关就此如何进行调查,民政部门如何配合,需要进一步总结实践经验,然后进行制度上的设计。

四、检察机关提起海洋生态环境民事公益诉讼的举证规则

在检察机关提起的海洋生态环境民事公益诉讼案件中,与举证规则相关的两个问题,即因果关系的证明责任和损害结果的确定规则,需要分别从解释论和立法论的角度予以审视。

(一) 因果关系的证明责任

1. 环境民事诉讼一般适用“举证责任倒置”

民事诉讼举证规则以“谁主张谁举证”为原则^②,以举证责任倒置为例外,后者需要通过立法明确具体适用情形。负有举证义务的一方若不能举证,将承担不利甚至败诉的法律后果。《中华人民共和国侵权责任法》(简称《侵权责任法》)第66条确立了环境污染侵权纠纷因果关系推定规则。原因是在环境污染侵权案件中,受害者往往难以证明被告的行为与损害之间存在因果关系。为达实质公平,环境民事诉讼适用“举证责任倒置”,这也是《侵权责任法》“报偿理论”的体现。

2. 检察机关提起的海洋生态环境民事公益诉讼不宜适用“举证责任倒置”

第一,从侵权法理论分析,《侵权责任法》第八章所规定的“环境污染责任”,仅指污染生活环境侵权责任,并不包括破坏生态环境侵权责任,^[21]故《侵权责任法》第66条所确立的举证责任倒置规则仅适用于普通的环境民事诉讼。

^① 具体规定详见《办案指南(试行)》第一部分第(三)(4)项。

^② 参见《民事诉讼法》第64条。

第二,从案件一般情况分析,与环境污染侵权的间接性不同,在海洋生态环境事故中,污染者的行为与海洋生态环境破坏之间具有明晰的因果关系,不需要进行因果关系的推定,此时无必要再适用举证责任倒置规则。

第三,从公平角度分析,行使海洋环境监督管理权的部门对于污染行为与海洋生态环境破坏之间的因果关系具有较强的举证能力,而基于法律监督机关的身份和诉前程序的工作机制,检察机关与行使海洋环境监督管理权的部门存在较强的互动性,在证明因果关系上具有优势;此外,与普通环境民事诉讼中原告的举证能力相比,检察机关自身在调查取证方面也具有一定优势,再适用举证责任倒置有失公平。

(二) 损害结果的确定

1. 确定海洋生态环境损害结果的现实困境

对于海洋生态环境民事公益诉讼案件,最难举证的部分在于损害结果的确定。^[22]提出损害赔偿,要对海洋生态环境损害结果进行评估鉴定,就目前国内现状来看,评估鉴定机构数量少,鉴定评估费用高昂、鉴定周期较长。《环境保护法》《海洋环境保护法》亦未就海洋生态环境损害的赔偿范围进行明确规定^①,这导致在司法实践中,环境民事公益诉讼案件大多以虚拟治理成本作为损害结果,有的案件仅要求生态修复而未提及损害结果的具体数额^②。海洋生态环境损害结果若不能被合理、清晰界定,将会导致损害赔偿这一责任形式的不确定性,在一定程度上制约公益诉讼的实际效用和检察机关维护海洋公益职能的发挥。

2. 确定海洋生态环境民事公益诉讼案件损害结果的立法建议

海洋生态环境损害赔偿作为一种侵权责任方式,其损害结果需要在法律上进行量化,以此来避免司法实践中的任意性和主观性。《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》(法释〔2017〕23号)第7条将海洋自然资源与生态环境赔偿范围进行了归纳,主要包括预防措施费用、恢复费用、恢复期间损失、调查评估费用四类,可资借鉴。

于立法层面量化海洋生态环境损害结果,对于检察机关提起海洋生态环境民事公益诉讼案件并提

出具体赔偿要求,具有推动意义。参照最高人民法院的上述司法解释,结合相关环境保护理论、技术规范(标准)、司法实践等方面的成果,^[23]从立法论角度分析,海洋生态环境污染损害结果的确定因素应包括且不限于以下几个方面:因海洋生态环境损害所造成的经济损失、海洋生态环境的直接损失、海洋生态环境的恢复费用、其他合理费用支出等。^[24]

五、结语

中国检察机关提起海洋生态环境民事公益诉讼作为一项新事物,目前面临着理论问题上正本清源和制度设计上落地生根的需求,这需要在案件数量积累的基础之上及时总结经验,并及时进行制度回应。

在民事诉讼理论层面,要澄清以下问题:首先,检察机关的法律监督机关与公益诉讼起诉人的身份并不存在矛盾,仅是检察职能的不同方面。在对检察机关提起的海洋生态环境民事公益诉讼进行诉讼监督时,检察机关内部应当通过合理分工来界分并协调其诉讼职能与诉讼监督职能的有效发挥。其次,诉前程序的制度设计保证了检察机关的“检察诉讼谦抑性”,但基于节约司法资源、保证证据时效性与提高诉讼效率的考量,是否要设置例外制度,需要继续总结实践经验。最后,当事人处分原则在检察机关提起的海洋生态环境民事公益诉讼案件中适用范围有限。和解、调解不是检察机关提起海洋生态环境民事公益诉讼的结案方式,且仅在被告完全履行损害赔偿或海洋生态环境得以修复时,检察机关才有权申请撤诉。

在民事诉讼具体制度层面,需要梳理、检视以及回应以下法律问题:首先,在现行法律制度框架下,检察机关可以以公益诉讼起诉人的身份直接提起海洋生态环境民事公益诉讼,也可以作为支持起诉人和督促起诉人间接参与到案件中。其次,检察机关在海洋生态环境民事公益诉讼诉前程序阶段可行使调查权。此外,需要及时总结实践经验,完善诉前程序与诉讼程序衔接制度。最后,检察机关提起的海洋生态环境民事公益诉讼不宜适用“举证责任倒置”规则。海洋生态环境污染损害结果的确定因素,应参照《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》第7条,结合现有环境保护理论、技术规范(标准)、

① 2019年6月5日,《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)》(法释〔2019〕8号)发布,其第2条第2款明确规定该司法解释不适用于“海洋生态环境损害赔偿诉讼”。

② 如上文所提到的“康菲溢油案”,中国生物多样性保护与绿色发展基金会的诉讼请求是判令被告恢复渤海的生态环境。

司法实践等方面的成果,在立法层面予以明确。

参考文献:

- [1]中国生物多样性保护与绿色发展基金会.同一规定,不同操作?社会组织提起海洋公益诉讼不予受理[EB/OL].(2020-05-06)[2020-08-15].<http://www.cbegdf.org/NewsShow/4854/12341.html>.
- [2]王明远.论我国环境公益诉讼的发展方向:基于行政权与司法权关系理论的分析[J].中国法学,2016(1):51.
- [3]郑赫南,王治国,姜洪.全国人大常委会授权最高检在13省市区开展公益诉讼试点工作[EB/OL].(2015-07-02)[2019-07-11].http://www.spp.gov.cn/ztk/2015/gyss/zyxw/201507/t20150702_100617.shtml.
- [4]闫晶晶.守护海洋!检察机关将开展专项监督活动[N].检察日报,2019-02-26(2).
- [5]闫晶晶.张雪樵在“守护海洋”检察公益诉讼专项监督活动部署会上强调将公益诉讼制度优势转化成守护海洋生态效能[N].检察日报,2019-02-26(1).
- [6]张雪樵.检察公益诉讼比较研究[J].国家检察官学院学报,2019(1):153.
- [7]范艳利.台湾地区检察机关提起公益诉讼制度及其借鉴[J].人民检察,2017(14):76.
- [8]张忠民.检察机关试点环境公益诉讼的回溯与反思[J].甘肃政法学院学报,2018(6):38.
- [9]吕忠梅.环境司法理性不能止于“天价”赔偿:泰州环境公益诉讼案评析[J].中国法学,2016(3):249.
- [10]张峰.检察环境公益诉讼之诉前程序研究[J].政治与法律,2018(11):153.
- [11]江必新.中国环境公益诉讼的实践发展及制度完善[J].法律适用,2019(1):11.
- [12]肖琪畅.法律修订视角下环境民事公益诉讼主体问题探索[J].时代法学,2019,17(1):77.
- [13]单红军,王恒斯,王婷婷.论我国海洋环境公益诉讼的若干法律问题——以“大连环保志愿者协会诉大连中石油公司等案”为视角[J].环境保护,2016,44(3/4):79.
- [14]李莹莹.海洋生态侵权诉讼若干问题[J].中国海商法研究,2019,30(3):32.
- [15]盖晓慧.海洋环境侵权救济制度研究——以油污损害为中心[D].北京:对外经济贸易大学,2018:109.
- [16]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[J].浙江工商大学学报,2018(5):24-25.
- [17]范跃红、曹雯婷.浙江省舟山市检察院向海事法院提起海洋生物资源民事公益诉讼[EB/OL].(2019-05-22)[2019-07-14].
http://www.spp.gov.cn/spp/zdgz/201905/t20190522_419181.shtml.
- [18]李润文.全国海洋生态环境公益诉讼第一案:非法捕捞者被索赔1.3亿元[N].中国青年报,2018-03-27(6).
- [19]韦磊,王磊.全国首例支持起诉海洋生态环保公益案已立案[N].检察日报,2017-07-11(1).
- [20]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》的修改为契机[J].中国海商法研究,2019,30(3):12-13.
- [21]张新宝,汪榆淼.污染环境与破坏生态侵权责任的再法典化思考[J].比较法研究,2016(5):141.
- [22]黄锡生,王中政.海洋环境民事公益诉讼:识别、困境与进路——从《海洋环境保护法》第89条切入[J].中国海商法研究,2020,31(1):32.
- [23]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[J].人民司法,2018(7):24-25.
- [24]王琦,谢丹.论我国海洋环境污染公益诉讼机制的完善[J].安徽农业大学学报(社会科学版),2013(1):31.