

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,2019,30(3):3-13

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

韩立新¹ 陈羽乔²

(1. 大连海事大学法学院,辽宁大连 116026; 2. 青岛市市南区人民政府湛山街道办事处,山东青岛 266071)

摘要 《海洋环境保护法》第89条授权具有海洋环境监督管理权的部门代表国家索赔重大海洋生态环境污染损害,本已存在国家索赔主体分散,索赔主体之间职权不明确或重叠等不足。2018年国务院机构改革后,国家海洋局的海洋环境保护职能被划分到新组建的自然资源部、生态环境部、农业农村部等不同的部门,使原有的国家索赔主体体制更加复杂。下一步应以生态环境和资源两个要素为基础,修改《海洋环境保护法》等有关法律法规,确立以市地级以上生态环境行政主管部门和自然资源行政主管部门作为中国海洋生态环境损害国家索赔主体,并构建起多部门协调的索赔工作机制,进一步强化行政机关索赔与检察机关公益诉讼的衔接与配合。

关键词: 海洋生态损害; 国家索赔; 主体; 机构改革; 法律修改

中图分类号: D922.68 **文献标志码**: A **文章编号**: 2096-028X(2019)03-0003-11

Docking and perfection of the subjects of national claims for marine ecological environment damage

—based on the amendment of the *Marine Environment Protection Law of the People's Republic of China*

HAN Li-xin¹, CHEN Yu-qiao²

(1. School of Law, Dalian Maritime University, Dalian 116026, China;

2. Zhanshan Street Office of the People's Government of Southern District of Qingdao, Qingdao 266071, China)

Abstract: Article 89 of the *Marine Environment Protection Law of the People's Republic of China* authorizes the departments with the power of supervision and control of the marine environment to claim on behalf of the State for substantial marine ecological pollution damage, under which there are already some shortcomings, such as decentralization of national claim subjects, unclear or overlapping functions and powers between such subjects. After the institutional reform of the State Council in 2018, the marine environment protection function of the National Oceanic Administration was divided into the newly formed Ministry of Natural Resources, the Ministry of Ecological Environment, the Ministry of Agriculture and Rural Affairs, which made the original national claim subjects system more complex. The next step should be to amend the *Marine Environment Protection Law of the People's Republic of China* and other relevant laws and regulations on the basis of the two elements of the ecological environment and resources, to establish the administrative departments of ecology and environment and the administrative departments of natural resources above the municipal level as the main body of national claims for marine ecological environment damage in China, to construct a multi-department coordinated work mechanism for claims, and to further strengthen the link and coordination between the claims of administrative organs and the public interest litigation of procuratorial organs.

收稿日期: 2019-09-04

基金项目: 2018年度国家社科基金重大研究专项“中国参与全球海洋生态环境治理体系研究”(18VHQ015), 中央高校基本科研业务费2019年重点科学研究培育项目“‘海洋命运共同体’视角下中国参与全球海洋生态治理角色定位及路径研究”(3132019360)

作者简介: 韩立新(1967-),女,河北抚宁人,法学博士,大连海事大学法学院副院长、教授、博士生导师,国际海事法律研究中心成员, E-mail: hanlixin@dlmu.edu.cn; 陈羽乔(1994-),男,山东青岛人,青岛市市南区人民政府湛山街道办事处, E-mail: 476463878@qq.com。

Key words: marine ecological damage; state claim; subject; institutional reform; legal amendment

海洋生态环境损害主要是指由自然变化或人类活动而引起的海洋生态系统失衡、生态环境恶化,以及对人类和整个海洋生物界的生存和发展带来的不利影响,包括自然性状与功能的损害和多方面的价值衰减。^[1]海洋生态环境损害国家索赔,则是国家有关部门根据法律规定,针对由人类活动引起的海洋生态环境损害,代表国家向损害责任者求偿的活动。依法享有这一求偿权的国家部门,即为笔者所称的海洋生态环境损害国家索赔主体(简称国家索赔主体)。

长期以来,国家索赔主体在一些重大案件中发挥了作用,为中国海洋生态环境治理作出了巨大贡献,但同时也暴露出一些问题与不足。随着2018年国家机构改革大幕拉开,《中华人民共和国海洋环境保护法》(简称《海洋环境保护法》)原来规定的部分国家索赔主体发生了改变,如国家海洋局不同的职责被分别合并到新组建的自然资源部和生态环境部。现行《海洋环境保护法》第89条第2款规定的“行使海洋环境监督管理权的部门”如何与改革后的部门对接?该法规定的国家索赔主体在实践中暴露出的问题如何与改革后的索赔主体一并通过修改法律及有关规定加以协调完善,是目前中国启动修改《海洋环境保护法》需要考虑的问题。

一、国家索赔主体的过去:2018年机构改革前的基本情况

中国海洋环境管理体制在一定程度上承袭了陆地行政管理体制,是一种较为典型的“条块结合、以块为主、分散管理”的属地管理体制。^[2]当“条块分割”的海洋环境管理体制延伸到海洋生态环境损害国家索赔工作中,即体现为多个不同行政主管部门对不同类型的海洋生态环境损害分别行使国家索赔权的格局。

在行政系统内部,海洋生态环境损害的国家索赔权利划分按照横纵两个层面进行:一是横向的同级、不同领域的行政主管部门之间的分工;二是纵向的同一领域上下级部门之间的分权。

(一) 机构改革前的基本分工

中国的海洋生态环境损害国家索赔工作在改革开放初期就已经有实质性的展开。1983年“东方大

使”轮事故中,青岛市环保局和水产局通过协商谈判,就海上清污费用、岸上清污费用、渔业水产损失等实际获得1775万元人民币的赔偿,即是中国行政部门在该领域较早的一次成功实践。^[3]1999年《海洋环境保护法》第90条第2款首次以法律的形式将国家索赔主体加以确定。经过多次修改,现行2017年修订的《海洋环境保护法》以两步走的方式构建了行政部门行使海洋生态环境损害国家索赔权的基本体制框架。

首先,该法第5条确定了海洋环境保护行政管理体制的基本框架:即由国务院环境保护、海洋、海事、渔业等行政主管部门,以及军队环境保护部门负责不同海域的海洋环境监督管理工作,并对相应的海洋生态环境开展保护。此外,沿海县级以上地方人民政府行使海洋环境监督管理权的部门的职责,由省、自治区、直辖市人民政府根据该法及国务院有关规定确定。

其次,第89条第2款以第5条的规定为基础,规定了国家索赔权利的归属:“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。”在个案中究竟如何确定谁是有权代表国家索赔的“行使海洋环境监督管理权的部门”,在较长一段时间内并没有其他规范性文件加以明确,导致重复索赔和职权冲突情况屡屡发生。

在《海洋环境保护法》上述规定的框架下,各级地方政府再复制一整套相应管理部门,就形成了具有中国特色的“条块分割”式的海洋管理体制。^[4]其中,根据《海洋环境保护法》第5条最后一款的规定,沿海县级以上地方人民政府行使海洋环境监督管理权的部门的职责,由省、自治区、直辖市人民政府根据本法及国务院有关规定确定。根据对中国大陆地区11个沿海省级行政区地方立法的调研,目前,除上海市以外,其他10个省(自治区、直辖市)^①均出台了与《海洋环境保护法》配套的地方性法规或政府规章,并且明确规定了沿海县级以上地方人民政府行使海洋环境监督管理权的部门的职责。但在这10个省(自治区、直辖市)中,又只有广西、广东、浙

^① 这10个省(自治区、直辖市)包括:广西壮族自治区、广东省、海南省、福建省、浙江省、江苏省、山东省、河北省、天津市、辽宁省。

江、河北、天津等5个省(自治区、直辖市)的地方立法,基本沿用了《海洋环境保护法》的基本框架,明确规定由环保、海洋、海事、渔业等行政主管部门分别负责相应的海洋环境监督管理权并承担国家索赔工作的职权,从而在地方立法中一定程度上落实了《海洋环境保护法》对省级政府的授权。各地立法中对国家索赔主体的具体分工上也存在差异。

例如,《广东省实施〈中华人民共和国海洋环境保护法〉办法》第34条规定“工程建设、排放污染物、倾倒废弃物或者污染事故,对水生生物资源、海洋生态环境造成损害的,由海洋、渔业行政主管部门代表国家向责任者提出损害赔偿要求,所得赔偿款用于水生生物资源增殖和海洋生态保护修复。”《浙江省海洋环境保护条例》第47条第2款则规定“违反《海洋环境保护法》和本条例规定进行工程建设、排放污染物、倾倒废弃物以及污染事故对渔业资源、海洋生态、海洋保护区造成破坏,给国家造成重大损失的,由依法行使海洋环境监督管理权的部门代表国家向责任人提出损害赔偿要求,所得赔偿应当全部用于海洋生态保护与修复。”《厦门市海洋环境保护若干规定》第9条第1款规定“对污染损害海洋环境或者破坏海洋生态、海洋生物资源、海洋保护区,给国家造成重大损失的,由海洋行政主管部门或者其他行使海洋环境监督管理权的部门及其委托的依法成立的公益环保组织对责任者提出损害赔偿要求。”

可见,在中国部分沿海省市的海洋环境保护地方立法中,对海洋生态环境损害国家索赔主体的确定主要分为两种模式。

第一种模式:集中授权给特定主管部门。即由海洋、渔业主管部门统一负责海洋生态环境损害的国家索赔工作,例如广东省和河北省。

第二种模式:沿袭上位法规定。即完全沿用《海洋环境保护法》第89条第2款的规定,规定由行使海洋环境监督管理权的行政主管部门负责国家索赔工作,且同样未能具体划分各主管部门的国家索赔职权,例如广西壮族自治区、浙江省、天津市、厦门市等。

(二) 上下级行政机关的权限划分

根据《海洋环境保护法》和各沿海地区的海洋环境保护地方立法,县级以上各级人民政府行使海洋环境监督管理权的部门有权针对海洋生态环境损害行使国家索赔职权,但上述法律法规并没有明确在同一系统中,省(自治区、直辖市)、市、县上下级

行使海洋环境监督管理权的部门的管辖权如何划分。

2014年10月21日,原国家海洋局印发《海洋生态环境损害国家损失索赔办法》(简称《索赔办法》)这是中国首个由行政主管部门制定的以《海洋环境保护法》所确立的海洋生态环境损害国家索赔制度为基础的细化规定。以该规定为例,笔者对中国海洋生态环境损害国家索赔主体在纵向层面的管辖划分进行简要分析。

1. 中央政府同地方政府的权限划分

国家索赔主体的纵向权限划分,首先体现为中央政府和地方政府的分权。根据《索赔办法》第4条的规定,中央政府和地方政府在海洋生态环境损害国家索赔工作中的分工可以总结如下。

第一,原国家海洋局代表国务院(中央政府)负责地方管辖海域以外的国家管辖海域、同时涉及国家管辖海域和地方管辖海域的海洋生态环境损害国家损失索赔工作,以及地方管辖海域内跨省的海洋生态环境损害国家索赔工作。

第二,省级以下各级地方人民政府主管部门负责本地方管理海域内国家索赔工作的分工,但具体权限划分需经省级海洋行政主管部门规定。

2. 各级地方人民政府的权限划分

根据《索赔办法》第4条规定,省级海洋行政主管部门负责划分省级以下各级行政主管部门的国家索赔管辖权限。但是,从《索赔办法》颁布至今,尚未有任何一个沿海省(自治区、直辖市)的海洋行政主管部门公布此种规定。在过往实践中,各级人民政府一般会根据海洋生态环境损害事故发生的具体区域、损失程度、社会影响等多种因素,综合考量后决定具体由哪一级人民政府主管部门代表国家索赔。

实践中有具体案例可供参考。在2018年中山市海洋与渔业局诉彭某权等五人污染海洋环境责任纠纷一案中,该局在通过日常工作查获被告违法倾污污染海洋环境行为的基础上,委托华南环科所对周边海域污染情况进行鉴定,在被告刑事责任明确后,以本行政机关自己的名义,代表国家向其索赔。该案之所以由中山市海洋与渔业局负责国家索赔,第一是因为倾废违法行为是由该局在巡查工作中首先发现的,基于“首问负责”的原则完成移送司法、民事索赔等后续工作是合理的;第二是因为中山市是一个不设区的地级市,市以下直辖各个乡镇,而根据中国行政机关设置的规则,乡镇一级一般不设置

政府职能部门,因此要对彭某权等五人的污染行为提出国家索赔,只有中山市海洋与渔业局和广东省海洋与渔业厅两个选择。一般来说,省级海洋渔业主管部门较少直接从事案件查办和民事诉讼等活动,因此前者自然成为唯一的、最合理的选择。

二、国家索赔主体存在的问题及2018年机构改革带来的新的影响

在长期实践中,不同的国家索赔主体依据《海洋环境保护法》第89条第2款的规定行使国家索赔职权,为维护国家利益,保护海洋生态环境作出了巨大贡献。例如,1999年“闽燃供2”轮油污案中的原告珠海市环境保护局和广东省海洋与水产厅、2002年“塔斯曼海”轮油污案中的原告天津市海洋局和天津市渔政渔港监督管理处、2011年“蓬莱19-3”平台溢油事故中的原国家海洋局和原农业部等。上述重大案件中,不同的国家索赔主体都发挥了巨大作用,值得充分肯定。但是,分散的国家索赔主体的种种问题在实践中逐渐暴露出来,直接影响了国家索赔的效率和最终效果。尤其是2018年的国务院机构改革,使国家索赔主体面临新的困境。

(一) 横向分工模糊不清

国家索赔主体的横向分工,即同级、不同领域的行政主管部门之间的分工,从过往案例的情况来看并不明确,很难总结出一致的规律。

《海洋环境保护法》第5条授权环保、海洋、海事、渔业、军队环保等多部门分工行使海洋环境监督管理权,第89条第2款以此为基础授权上述部门行使海洋生态环境损害的国家索赔职权。但事实上,上述规定并未明确每一行政主管部门具体对应负责何种类型污染损害的国家索赔。

在2018年机构改革前,也没有其他规范性文件对国家索赔职责的部门分工作出具体规定。实践中,在一般情况下,商船(不含钻井平台)溢油污染海洋环境,主要由海事部门负责索赔;渔业船舶污染海洋环境、天然渔业资源损害则主要由渔政部门负责索赔;海洋工程和海洋倾废等污染海洋生态环境损害事故大多数由海洋部门负责索赔,海岸工程建设项目污染海洋生态环境则由环保部门负责索赔。但是,上述分工标准在实践中并不是绝对的。

原国家海洋局2014年颁布的《索赔办法》是中国对海洋生态环境损害国家索赔的部门职权作出详细规定的第一个规范性法律文件。根据它的规定,原国家海洋局和地方各级海洋行政主管部门就十二类导致海洋环境污染或生态破坏,造成国家重大损失的行为^①,有权向污染责任者提出索赔。《索赔办法》的出台,有助于海洋行政主管部门明确自身职责,并与环保、海事、渔业等其他部门形成相对明确的分工界限,一定程度上解决了横向层面部门分工不明确的问题。

(二) 2018年机构改革使国家索赔主体更加复杂

根据2018年3月第十三届全国人大一次会议通过的《国务院机构改革方案》(简称《改革方案》)新组建了自然资源部和生态环境部,其中前者负责履行全民所有土地、矿产、森林、草原、湿地、水、海洋等自然资源资产所有者职责,负责海洋生态、海域海岸线和海岛修复,海洋开发利用和保护的监督管理等工作,后者则整合了原国家海洋局的海洋环境保护职责,负责生态环境监督管理与行政执法职责。除此之外,新组建的农业农村部的渔政管理职责,以及交通运输部海事局的海事行政管理职责、军队环境保护部门的职责均未受到影响。

在这一背景下,国家索赔主体的权责分工又出现了新的问题。首先,生态环境部、农业农村部渔业渔政管理局、交通运输部海事局等行政主管部门既具有海洋环境监督管理权,又具有国家索赔职权,前者是一项行政权力,后者是一项民事财产权利。国家作为一个实体,可以既有行政管理权又有民事财产权,但在部门层面形成二者集于一身的局面,将使单一部门的权限过度集中,不利于依法行政。其次,自然资源部和生态环境部两大部门职责如何统一协调(地方各级同理)。《海洋环境保护法》第5条规定,海洋环境的监督管理由国家海洋行政主管部门负责。但是,在2018年机构改革后,生态环境部接手了原国家海洋局的海洋环境保护职责,而自然资源部仍然对外保留了“国家海洋局”的牌子,而且保留了一系列涉海行政职权。这样一来,《海洋环境保护法》的规定就与实际发生了脱节——一个

^① 《索赔办法》第2条规定“因下列行为导致海洋环境污染或生态破坏,造成国家重大损失的,海洋行政主管部门可以向责任者提出索赔要求:(一)新建、改建、扩建海洋、海岸工程建设项目;(二)围填海活动及其他用海活动;(三)海岛开发利用活动;(四)破坏滨海湿地等重要海洋生态系统;(五)捕杀珍稀濒危海洋生物或者破坏其栖息地;(六)引进外来物种;(七)海洋石油勘探开发活动;(八)海洋倾废活动;(九)向海域排放污染物或者放射性、有毒有害物质;(十)在水上和港区从事拆船、改装、打捞和其他水上、水下施工作业活动;(十一)突发性环境事故;(十二)其他损害海洋生态应当索赔的活动。”

有国家海洋局牌子,一个有实实在在的海洋环保职权,究竟哪个才是法律规定的“国家海洋行政主管部门”呢?原国家海洋局承担的海洋生态损害国家索赔职责,应当并入自然资源部还是生态环境部?^[5]这又直接关系到哪个部门享有相应的国家索赔职权。这一问题不解决,将直接影响国家索赔职权的划分和主体的确定,进而对国家索赔工作的运行推进造成消极影响。

因此,有必要采取有效措施对国家索赔主体进行改革完善,实现国家索赔主体及其他相关行政主管部门之间的权责关系协调统一。

(三) 纵向分权无法可依

《海洋环境保护法》第5条规定“沿海县级以上地方人民政府行使海洋环境监督管理权的部门的职责,由省、自治区、直辖市人民政府根据本法及国务院有关规定确定。”据此,地方各级政府的国家索赔职权被授权给沿海省级政府自行规定。因此,只有当沿海省级政府明确规定之后,该地方各级人民政府的海洋生态环境损害国家索赔职权方可最终确定。

如前文所述,中国大陆地区的11个沿海省级行政区中,有10个省(自治区、直辖市)均出台了与《海洋环境保护法》配套的地方性法规或政府规章,或者采用集中授权给特定部门或者采用沿袭上位法规定的方式明确规定了沿海县级以上地方人民政府行使海洋环境监督管理权的部门的职责。未规定国家索赔事项的地方,在遇事时也并不会因为没有地方立法就无所作为,一般都会参照《海洋环境保护法》的规定确定由某一个或某几个行政主管部门负责处理相应事务,但这就将导致地方政府主管部门在代表国家向海洋生态环境损害责任者索赔时,缺乏必要的、完整的法理依据,从而影响国家索赔工作的法律权威和实际效果。因此,完善沿海地区的海洋环境保护地方立法,明确沿海各级地方人民政府的海洋生态环境损害国家索赔职权和主体至关重要。

根据原国家海洋局《索赔办法》第4条第2款的规定,地方管辖海域内海洋生态环境损害国家索赔工作的分工,由省级海洋行政主管部门规定。《索赔办法》第4条划分中央政府和地方人民政府的国家索赔权限,是以海域管辖权为标准,即国家管辖海域、跨不同省级地方管辖海域以及跨国家管辖海域和地方管辖海域这三种类型的海洋生态环境损害国家损失,均由所在海区原国家海洋局派出机构

承办国家索赔工作,而省级以下地方海洋行政主管部门则承办单一地方管辖海域内发生的海洋生态环境损害国家损失。但是,自《索赔办法》颁布施行以来,至今没有任何一个沿海省级海洋行政主管部门公布与《索赔办法》衔接的地方性规定,换言之,不同层级的地方海洋行政主管部门之间根据何种标准划分管辖是不明确的。而生态环境、农业渔政等系统甚至没有由中央政府主管部门颁布的相应规章,进一步的分工更无从谈起。

这种地方立法缺位所造成的权限不明,放大了上下级行政主管部门之间发生管辖冲突或互相推卸责任的风险,最终将会降低国家索赔工作的效率,造成行政和司法资源的浪费,并影响国家索赔的实际效果。

(四) 索赔主体分散带来的其他后续问题

1. 容易引起职权冲突、重复索赔和责任空白

目前,无论是横向层面各行政主管部门的国家索赔职权分工,还是纵向层面同一系统上下级行政主管部门的国家索赔职权分工,除原国家海洋局《索赔办法》外,大多数仍未有明确的法律法规依据。从各地实践和立法情况来看,部分省份已经规定由海洋、渔业行政主管部门统一行使国家索赔职权,但更多的省级地方立法则直接沿用《海洋环境保护法》的有关规定。此外,仍有多个沿海省(直辖市)没有在海洋环境保护地方立法中规定主管部门的国家索赔职权,上海市甚至没有专门的海洋环境保护地方立法。在这样的立法背景下,不同索赔主体之间就同一案件、同一索赔对象发生冲突,将是不可避免的。

国家索赔主体的职权冲突,首先会引起索赔工作的不协调。在1999年的“闽燃供2”轮碰撞溢油一案中,珠海市环境保护局和广东省海洋与水产业厅均向“闽燃供2”轮的船东提起了国家索赔诉讼,前者索赔的内容为恢复环境原貌而需投入的费用、已投入的清污费用、评估费用及诉讼费用;后者则针对渔业资源损失、清污费用、代支付监测调查费用等起诉。^[6]该案发生时1983年《海洋环境保护法》正在修订过程中,该法并没有对海洋生态环境损害的国家索赔问题作出明确规定,但是,广东省、珠海市相关行政主管部门仍然依照《中华人民共和国渔业法》、1983年《海洋环境保护法》等法律对各部门行使海洋环境监督管理权的规定,分别提起国家索赔诉讼,并最终得到了法院支持。虽然在该案中两主管部门是分别就不同的损失和费用索赔,重复索

赔的问题并不突出,但是即使在并案审理的情况下,双方在事故应急处置、调查处理和起诉索赔的全过程中,也缺乏必要的协调与沟通。例如,在事故发生后,两部门各自组织了事故评估调查,并分别出具了调查报告,各自为战的局面已很明显。

其次,分散的国家索赔主体往往会引发重复索赔,导致国家索赔工作的效率低下和资源浪费。在2011年蓬莱19-3油田溢油事故发生后,重复索赔问题在横向、纵向两个层面都有所体现。在横向层面,原农业部代表国家索赔天然渔业资源损害,与原国家海洋局北海分局代表国家索赔海洋生态资源损害,二者之间就没有进行充分的沟通与协调。在纵向层面,国家海洋局北海分局代表国家提起海洋生态资源损害索赔,辽宁省、山东省、河北省及天津市各海洋主管部门在向分局各自报送的索赔材料中,便存在重复索赔问题。^[7]

最后,分散的国家索赔主体所造成的职权冲突,在某些情况下还可能导致不同的行政主管部门相互推诿,出现无人代表国家索赔的局面,从而产生责任空白,导致受损的国家利益无人维护。

2. 行政资源分散限制了基层政府作为索赔主体的能力

海洋生态环境损害国家索赔工作兼具极强的专业性和综合性,处理每一类具体的海洋生态环境损害案件,需要主管部门具备相应的专业知识和能力,以及应对协商谈判和司法诉讼的法律专业能力。同时,技术领域的专业知识和法律专业能力还必须能够很好地结合起来,才能达成索赔目的。可以说,海洋生态环境损害国家索赔工作对行政机关在资金、技术和人力资源上的要求很高。但是,很多沿海地方基层政府主管部门,囿于政策、财力等限制,事实上不具备有效行使海洋生态环境损害国家索赔职责的能力。在中央政府一级,各个行使海洋环境监督管理权的主管部委都设有政策法规司等主管法律事务的内设机构,沿海各级地方人民政府主管部门一般也会设置专职处理法律事务的内设机构。但总体而言,越到基层,这种法律保障能力就越弱。对基层主管部门而言,不仅是处理法律事务经验不足,主管领域的专业能力和知识有时因为人才匮乏、资金和装备短缺,也难以得到有效保障。在广州市人民检察院诉李伟来、王韦富的两起海洋环境责任纠纷民

事公益诉讼案件中,广州市南沙区人民检察院均向最初负责查办案件的原广州市南沙区海洋与渔业局^①出具了《督促起诉意见书》,建议该局对被告提起海洋环境民事公益诉讼。但该局均以在司法诉讼方面缺乏专业经验,无具备相关知识和能力的专职人员为由,将案件移送给检察机关起诉索赔,^[8-9]正是这一问题的有力证明。

三、中国海洋生态环境损害国家索赔主体的完善建议

为了全面实施海洋强国战略,保障中国海洋经济的可持续发展,维护国家海洋利益,在《海洋环境保护法》启动修改之际,进一步完善中国海洋生态环境损害国家索赔主体势在必行。

(一) 从横向和纵向两个层面确定索赔主体并明确其分工

权责清晰是正确确定国家索赔主体的基本前提。海洋生态环境损害的国家索赔涉及多领域多级别的行政主管部门,要解决好政出多门、职责交叉等问题,必须将横向、纵向各个部门的职责权限划分清楚。

国家索赔主体的确定分为两个层面。第一,确定哪一个或哪几个行政主管部门(例如自然资源部门、生态环境部门、海事部门等)行使国家索赔职责,并明确不同行政部门之间的国家索赔职责分工。第二,对于行使国家索赔职责的行政部门,还要确定同一部门内形成上下级关系的机构(例如自然资源部和辽宁省自然资源厅)之间,具体以何种标准划分国家索赔权限。通过这“一横一纵”的划分,能够明确哪些行政主管部门是所谓的“海洋生态环境损害国家索赔主体”,也能够判断在具体个案中,应当由哪一个国家索赔主体依法行使其国家索赔职权。

一般而言,体系越复杂越难以实现“清晰”的目标,因此,重整国家索赔职权的基本原则是对整个体系进行简化,即明确以市地级以上各级生态环境行政主管部门和自然资源行政主管部门,共同作为统一的国家索赔主体,其他部门则处于分工配合的地位。同时,上下级之间要有明确的、定性定量的规范,划清职权界限。通过构建这一体系,在海洋生态环境损害事故发生后,将能够迅速、准确、合理地确定负责索赔工作的具体部门,而不致发生争议和混乱。

^① 原广州市南沙区海洋与渔业局的职责,现由该区农林局履行。

1. 横向层面: 根据不同损害对象确定国家索赔主体

《海洋环境保护法》第89条第2款将海洋生态环境损害国家索赔的损害对象类型限定为海洋生态、海洋水产资源和海洋保护区三大类。根据生态环境部和自然资源部的“三定”方案,前者负责全国海洋生态环境监管工作,^[10]后者则履行全民所有海洋自然资源资产所有者职责。^[11]结合这一分工,《海洋环境保护法》所规定的三种损害对象中,海洋生态和海洋保护区的损害索赔应当由生态环境部负责,而海洋水产资源则应当由自然资源部负责。

第一,重新明确国家索赔主体的选择标准。长期以来,中国将海洋生态环境损害国家索赔主体资格的授予,建立在海洋环境监督管理权的基础上,这也是国家索赔主体分散的根源。笔者认为应当以适当的标准,合理地整合国家索赔职权,使国家索赔主体实现相对的集中统一。

2015年12月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》(简称《试点方案》)根据部分地区试点工作的经验,又于2017年12月印发《生态环境损害赔偿制度改革方案》(简称《改革方案》)。在这一改革工作的推进过程中,可以较为清晰地观察到中央和各地方对于生态环境损害索赔主体(赔偿权利人)的选择倾向。以参加试点的吉林省为例,在改革推进期间,该省生态环境损害赔偿制度改革工作领导小组是以一名省政府副秘书长和原省环境保护厅厅长为副组长的,原省国土资源厅仅有一名副厅长担任领导小组成员,且吉林省政府办公厅2018年6月的通知文件中明确指出“吉林省生态环境损害赔偿制度改革工作领导小组办公室设在省环保厅,办公室主任由省环保厅厅长柴伟兼任。”^[12]可见该省是以环保行政主管部门为核心主导生态环境损害赔偿工作的。此外,河北省委办公厅、省政府办公厅2018年7月印发的相关文件也明确指定该省生态环境保护行政管理部门按照法定职能行使损害赔偿权利。可见,在《试点方案》没有作出明确要求的情况下,试点地区基本上都选择了生态环境行政主管部门负责索赔工作。不过,《改革方案》较《试点方案》的规定又增加了新的内容,在健全国家自然资源资产管理体制试点区允许以自然资源行政主管部门负责赔偿工

作^①,该条规定使用“可”而非“应”做表述,使相应的自然资源行政主管部门和生态环境行政主管部门在同级政府的选择中处于同一起跑线,并无先后之分。

虽然此项改革并不涉及海洋生态环境污染损害赔偿,但其政策导向对海洋生态环境污染损害国家索赔主体的确定具有重要的借鉴意义。从全面整合和履行生态环境保护职责的层面来看,就海洋生态和海洋保护区所受损害进行索赔,无疑是海洋生态环境保护工作的一个重要环节。原国家海洋局是海洋环境保护的主管部门,在海洋生态损害国家索赔工作中起主导作用是理所应当的。现在这项职责划归由生态环境部承担,那么相应的索赔工作亦应一并移交。因生态环境部承接了原国家海洋局的海洋环境保护职责,具有生态环境监督管理权,由其进行海洋生态损害国家索赔不仅符合现行《海洋环境保护法》第89条第2款规定,而且也具有理论依据。根据中国参加的《联合国海洋法公约》第192条规定,各国有保护和保全海洋环境的义务;第207条至第212条规定沿海国应制定法律和规章以防止、减少和控制海洋环境污染。据此,“国家有履行海洋环境保护的义务,当海洋生态环境受损时,通过开展海洋生态环境损害索赔保护海洋生态环境,是其履行义务的内容。”^[5]生态环境部代表国家进行海洋生态环境损害索赔,是政府履行海洋环境保护法定职责的延伸,符合国家环境保护监管权(责)理论。

同时,以海洋水产资源为代表的各种海洋自然资源,作为全民所有自然资源资产的一个重要组成部分,其所受到的损害也可以由自然资源部代表国家索赔。当然,自然资源部作为国家索赔主体同样具有坚实的理论基础——自然资源的国家所有权理论。《中华人民共和国宪法》第9条规定“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源,都属于国家所有,即全民所有”;《中华人民共和国物权法》第46条、《中华人民共和国海域使用管理法》第3条都明确规定“海域属于国家所有……”。中国对中国领海之内的海域包括水体、水面、海床和底土具有无可争辩的所有权;对中国领海以外的管辖海域如毗连区、专属经济区等,中国根据国际法和国内法的有关规定,对其中海洋自然资源的开发具有主权权利,并对海洋环境保护行使管辖权。因此,国家作

^① 《改革方案》“明确赔偿权利人”一节中提出“在健全国家自然资源资产管理体制试点区,受委托的省级政府可指定统一行使全民所有自然资源资产所有者职责的部门负责生态环境损害赔偿具体工作;国务院直接行使全民所有自然资源资产所有权的,由受委托代行该所有权的部门作为赔偿权利人开展生态环境损害赔偿工作。”

为海洋自然资源的唯一法律确权所有人,对国有海洋自然资源享有完整的所有权。当国家海洋生态环境遭受污染损害时,自然资源部根据国家授权统一行使全民所有自然资源资产所有者职责,有权作为国家索赔主体要求海洋生态环境侵权责任主体赔偿损失。

综上,国家索赔主体的确定标准,应当以生态环境和资源两大基本要素为基础。涉及生态环境要素的应由生态环境行政主管部门为索赔主体,涉及资源要素的应由自然资源行政主管部门为索赔主体。

第二,国家索赔主体的级别限定。《改革方案》明确规定生态环境损害赔偿权利人最低级别为市地级政府。虽然该方案不涉及海洋领域,但它同样可以作为确定海洋生态环境损害国家索赔的管辖级别的参考。《改革方案》之所以将县级政府排除在外,主要是出于更好集中环境保护行政资源,保障生态索赔工作效率和实际效果的需要。中国生态环境保护和自然资源管理工作任务重、资金压力大、人力资源紧张、地区发展极不平衡,如果将生态索赔职权完全分散到县级政府主管部门,将导致本已高度紧张的行政资源进一步分散,从而难以使索赔职权和索赔能力相匹配。当然,如果只是纯粹出于集中力量的考虑,将生态索赔权限上收到省级甚至中央,使高层级主管部门的职权和压力过度集中,同样不利于索赔工作的顺利进行。因此,选择市地级政府作为生态索赔的最低层级,能够较好地实现适度集中资源与落实地方责任的合理平衡。

因此,对海洋生态环境损害国家索赔的管辖级别限定,可以参照上述《改革方案》的规定,由市级以上生态环境行政主管部门和自然资源行政主管部门共同负责国家索赔具体工作。但需要注意的是,国务院文件中的“地级市”包括了省直辖县(区)。因此,当在省直辖县(区)发生海洋生态环境损害事故时,应当由该直辖县(区)生态环境行政主管部门和自然资源行政主管部门负责,作为管辖级别限定的一项例外。在中国沿海省级行政区中,只有海南省拥有若干个省直辖县(自治县),因此,在海洋生态环境损害国家索赔工作中,海南省下属的沿海省直辖县(自治县)相关主管部门应当具有地市一级的索赔主体资格。

① 《民事诉讼法》对级别管辖的规定如下:“第十七条 基层人民法院管辖第一审民事案件,但本法另有规定的除外。第十八条 中级人民法院管辖下列第一审民事案件:(一)重大涉外案件;(二)在本辖区有重大影响的案件;(三)最高人民法院确定由中级人民法院管辖的案件。第十九条 高级人民法院管辖在本辖区有重大影响的第一审民事案件。第二十条 最高人民法院管辖下列第一审民事案件:(一)在全国有重大影响的案件;(二)认为应当由本院审理的案件。”

综上,在国务院分别组建生态环境部和自然资源部的背景下,应当以本次机构改革为契机,通过以生态环境和资源两大要素为基础的标准,将各行政主管部门分散的国家索赔职权进行适当整合。具体来说,对海洋生态类、海洋保护区类的损害,应由市地级以上生态环境行政主管部门为国家索赔主体;对海洋水产资源类的损害,应由市地级以上自然资源行政主管部门为国家索赔主体。

2. 纵向层面:合理划分上下级国家索赔主体的权限

原国家海洋局《索赔办法》仅对原国家海洋局和地方省级海洋行政主管部门之间的国家索赔权限,根据国家损失所涉及的海域作出划分,但未对地方各级海洋行政主管部门相互之间的管辖权分配关系加以明确。在2018年机构改革完成后,出于明确权责、提高效率的需要,有必要对这部分制度内容进行补充,以明确各级国家索赔主体之间的分权关系。

基于现行的中央和地方分权体系,以管辖海域作为划分上下级国家索赔主体的权限,总体上是合理的。但是,海洋生态环境损害事故往往能够在较小的海域范围内造成严重的损害后果,包括重大经济损失和恶劣的舆论影响等,如果只采取单一的以海域确定管辖的模式,不利于高级别国家索赔主体统筹管理和协调工作,从而使行政资源利用效率降低。

《中华人民共和国民事诉讼法》(简称《民事诉讼法》)对于上下级法院的管辖分工,考虑了地域、案件影响等多种因素^①。因此,笔者建议在海洋生态环境损害国家索赔主体有关制度中,可以借鉴民事诉讼制度有关规定,综合确定上下级国家索赔主体的管辖分工。具体可以规定如下。

第一,国务院生态环境行政主管部门、自然资源行政主管部门为国家级海洋生态环境损害索赔主体,负责全国海洋生态环境损害国家索赔工作的监督管理,以及下列海洋生态环境损害的国家索赔工作。

① 国务院直辖海域内的海洋生态环境损害。

② 同时涉及国务院直辖海域和地方管辖海域的海洋生态环境损害。

③ 地方管辖海域内跨省的海洋生态环境损害。

④不属于上述情况,但损失特别严重、影响特别重大,国务院自然资源行政主管部门认为有必要管辖的。

第二,省级生态环境行政主管部门、自然资源行政主管部门为省级海洋生态环境损害索赔主体,负责以下海洋生态环境事故的国家索赔工作。

①跨地区(市、直辖市下属区)管辖海域发生的海洋生态环境损害。

②不属于上述情况,也不属于国务院生态环境行政主管部门和自然资源行政主管部门管辖范围,在本省(自治区、直辖市)范围内造成严重损失和重大影响的。

第三,市地级生态环境行政主管部门、自然资源行政主管部门为市地级海洋生态环境损害索赔主体,负责本地方管辖海域内海洋生态环境损害的国家索赔工作。

(二)构建多部门协调的集中统一的索赔工作机制

在完成国家索赔职权整合,形成以市地级以上各级生态环境行政主管部门和自然资源行政主管部门为统一的国家索赔主体的格局后,还需要以其为核心构建集中统一的国家索赔体制。尽管国家索赔的对象是“海洋生态环境”,其中应以生态环境为主,但海洋资源包括自然资源也是海洋生态环境的有机组成部分。因此,国家索赔体制的构建,可以以生态环境行政主管部门为主,自然资源行政主管部门为辅,司法行政、海事等相关主管部门共同参与协作。

从美国和中国台湾地区的经验来看,以索赔主体为核心,其他机构协作配合的制度可以说是经受了实践的考验,是行之有效的。在处理2010年发生的位于墨西哥湾的“深水地平线”(Deepwater Horizon)号钻井平台爆炸溢油污染事故时,美国联邦政府就是委托国家海洋和大气管理局(NOAA)作为“指定受托人代表”(Designated Trustee Representative)统一向英国BP公司索赔自然资源损害,美国农业部、环境保护局、海岸警卫队等参与了事故调查处理的部门也需要分别提出相应的费用索赔要求,或向NOAA提供必要的信息和技术支持等。司法部在本案中则发挥着“政府律师”的作用,负责处理联邦政府索赔和应诉所需面对的法律事务。2001年1月14日,希腊籍“阿玛斯”轮在中国台湾屏东外海因搁浅船身破裂并导致漏油,造成该海域严重污染,此案被认为是台湾有史以来最严重的船舶污

染事件。2001年2月6日,台湾地区“环境保护署”依“海洋污染防治法”之规定,正式组成跨部会应变小组,各部门在“环境保护署”的统一协调下,分别跟进事故现场处置和后续相关事宜等。2003年1月,“环境保护署”代表台湾地区行政当局统一向船东起诉索赔。因此,台湾地区通过“海洋污染防治法”等法律法规,构建起以“环境保护署”为核心的海洋生态环境损害地区索赔体制,并确定由“环境保护署”作为唯一的、统一的地区索赔主体,保障了其索赔工作能够高效运行,并且最终取得了较好的索赔效果。

1. 构建国家索赔的协调制度

笔者建议在中央、省(自治区、直辖市)和地区(市、直辖市所属的区)三个层级建立由各级生态环境行政主管部门牵头,同级自然资源行政主管部门辅助,其他部门共同参与的协调制度,具体如下。

第一,设立常设的协调小组。小组由本级政府生态环境行政主管部门有关负责人担任组长,同级自然资源行政主管部门有关负责人担任副组长,各有关部门应当有固定的领导干部和工作人员作为小组成员。组长、副组长即为国家索赔主体的代表。

如果损害处理涉及到多个层级的行政机构,则由其中最高一级的协调小组统一组织和调度。

第二,国家索赔主体的确定。在海洋生态环境损害发生后,一般由组长代表生态环境行政主管部门负责组织和协调索赔工作。若损害中只有生态环境要素或资源要素,则应确定相应行政主管部门为国家索赔主体;若兼有生态环境和资源要素,则两大主管机构均为国家索赔主体。

第三,法律事务支持。司法行政主管部门负责支持国家索赔主体就事故造成的海洋环境污染损失开展损失评估、协商谈判、诉讼等各项工作。

当损害同时涉及生态环境与资源两大要素时,司法行政主管部门应当对不同部门、不同类型的索赔要求进行统一整合,针对同一赔偿义务人的索赔要求应由各国家索赔主体共同提出或者起诉,以节约行政和司法资源,提高索赔效率,避免重复索赔。

第四,其他部门的参与。参与事故处理的其他部门在生态环境行政主管部门、自然资源行政主管部门和司法行政主管部门的支持和协助下,自行索赔本单位支出的清污、应急处置等费用。但是,索赔和诉讼过程中需要与其他部门配合或协调行动的,应当在协调小组的统一组织下进行。

其他国家机构(包括党政机关、事业单位、人民

解放军和武警部队等)在污染事故中遭受损失或支出清污、救灾等费用,属于国家索赔范围的,应当将该机构吸收到案件处理程序中来。

在这一体制下,生态环境行政主管部门是总负责,处于居中协调、指挥调度的位置,自然资源行政主管部门其次(单纯资源损害时则为总负责),其他有关部门都要围绕实现国家索赔这一总目标,配合和支持国家索赔主体的工作。通过决策指挥权限的统一,能够有效调度和整合行政资源,大大提高索赔工作的效率。

2. 索赔诉讼中的部门协调

当国家索赔需要以司法诉讼的形式进行时,司法行政主管部门就将扮演相当重要的角色。虽然国家索赔主体是索赔全过程的核心和主导者,但诉讼是具有很高法律技术含量的专业工作,包括诉前准备、出庭应诉在内的各项法律专业工作,由司法行政主管部门承担更为合适。

结合美国联邦政府在组织处理“深水地平线”案过程中的经验,司法行政主管部门居于“政府律师”的地位,而国家索赔主体更像是当事人(国家)的一个“化身”,对政府一方的决定和判断有着最终决定权,但是在漫长的诉讼过程中,大量的细节问题还是要交给专业人士处理。

同级国家索赔主体和司法行政主管部门并没有权力高低之分,虽然前者在国家索赔中居于核心地位,但是当二者在诉讼中发生较大的意见分歧时,直接由前者独断专行未免过于武断。司法判决一经作出并生效,就将具有不可逆的法律权威和效力。因此,当作为核心的国家索赔主体和其他部门,尤其是司法行政主管部门在诉讼中发生特别严重的意见分歧,可能对判决结果产生直接、重大影响时,应当由同级政府首长行使最终决定权,并承担相应的决策责任。当然,在非诉讼情况,或事态尚未发展到特别严重程度的情况下,同级政府应当审慎、克制用权,支持国家索赔主体和其他部门依法自主履职。

(三) 强化行政机关索赔与检察机关公益诉讼的衔接与配合

检察机关通过海洋环境民事公益诉讼参与到海洋生态环境治理进程中,无疑是一个好的开始。既然行政机关提出的索赔与检察机关公益诉讼追求的价值目标具有一致性,二者之间实现无缝衔接与高效配合,所实现的索赔效果自然要好过各自单打独斗。为此,笔者建议如下。

第一 通过修订有关法律,授予检察机关对行政

机关负责的海洋生态环境损害索赔工作进行法律监督的权力,将法律监督扩展到诉讼程序之外的索赔全过程,以更好地督促行政机关依法、主动履职,维护国家利益。

第二,参考《中华人民共和国刑事诉讼法》规定的立案审查制度,授权检察机关可依职权或依申请,对有关行政主管部门作出不提起海洋生态环境损害国家索赔诉讼的决定进行审查,如果认为不起诉决定的理由不成立,应当通知主管部门起诉,主管部门接到通知后必须起诉,无权拒绝。

第三,检察机关应当探索进一步改革与完善支持起诉制度,加大对行政机关起诉索赔的支持力度。

(四) 修改完善《海洋环境保护法》及配套法规

根据上文的分析,合理确定国家索赔主体,一是要确立以市地级以上生态环境行政主管部门和自然资源行政主管部门为统一的国家索赔主体,二是要将国家索赔主体及其职权与《海洋环境保护法》第5条中所规定的海洋环境监督管理权分离开来。因此,《海洋环境保护法》第89条的有关规定有必要进行相应的调整。此外,以该法为基础建立完整的海洋生态环境损害国家索赔制度,检察机关作为重要的监督者当然不能缺位,因此检察机关的监督职权也应当纳入其中。具体修改建议如下:

“第八十九条 造成海洋环境污染损害的责任者,应当排除危害,并赔偿损失;完全由于第三者的故意或者过失,造成海洋环境污染损害的,由第三者排除危害,并承担赔偿责任。

国务院生态环境行政主管部门、沿海市地级以上生态环境行政主管部门对破坏海洋生态、海洋保护区,给国家造成重大损失的损害行为,代表国家对责任者提出损害赔偿要求。

国务院自然资源行政主管部门、沿海市地级以上自然资源行政主管部门对破坏海洋水产资源,给国家造成重大损失的损害行为,代表国家对责任者提出损害赔偿要求。

国家索赔主体负责组织国家索赔协调小组,其他有关行政主管部门、组织和个人应当配合国家索赔主体的工作。沿海市地级以上各级生态环境行政主管部门、自然资源行政主管部门行使国家索赔工作的相关职权,由省、自治区、直辖市人民政府根据本法及国务院有关规定确定。

人民检察院有权对国家索赔主体行使海洋生态环境损害国家索赔职权的活动进行监督。各级人民检察院认为同级国家索赔主体应当履行国家索赔职

责而未履行或未正确履行的,应当向其提出检察建议。对于应当起诉索赔而未起诉的,应当根据《民事诉讼法》第五十五条的规定督促其起诉。”

根据上述修改建议,立法层面除完成对《海洋环境保护法》基本规定的修改外,还需通过制定完善配套的行政法规、规章及地方性立法,将各级国家索赔主体的索赔权限划分规定清楚。

四、结语

中国现行海洋生态环境损害国家索赔主体的分散化,建立在海洋环境监督管理权分散的基础上,这种分散式的索赔主体在过往实践中发挥了应有的作用,但是同样产生了行政资源分散、职责交叉重叠、重复索赔等问题,从而导致国家索赔效率降低、效果削弱。在2018年国务院机构改革后,国家索赔主体的职权、法律地位与其海洋环境监督管理权的不协调更为突出。此外,行政主管部门发起的索赔与检察机关公益诉讼程序之间的衔接和配合也不够紧密。因此,现有的国家索赔主体亟需改革和整合。

在新一轮国务院机构改革和地方机构改革完成后,通过组建自然资源部和生态环境部,实现了全民所有自然资源资产所有者职责和生态环境保护和监督管理权的统一行使,这也为海洋生态环境污染损害国家索赔职权的统一行使奠定了基础。在全文分析论证的基础上,在确定国家索赔主体时,应当以生态环境和资源两大基本要素为基础,建议:第一,修订《海洋环境保护法》等有关法律法规,确立以市地级以上生态环境行政主管部门和自然资源行政主管部门作为中国的海洋生态环境损害国家索赔主体;第二,以国家索赔主体为核心,构建起多部门协调的索赔工作机制;第三,进一步强化行政机关索赔与检察机关公益诉讼的衔接与配合。

建设海洋强国时不我待,全面深化改革迫在眉睫。海洋生态环境损害国家索赔不仅涉及国家利益维护,而且对海洋生态环境保护具有重要保障。随着实践中国家索赔主体的不断改革完善,中国海洋生态环境治理也会取得重大进步。

参考文献:

- [1]刘家沂,凌欣.论海洋生态环境损害之国家索赔的实现路径[J].中国海商法年刊,2011,22(4):49.
- [2]王刚,宋轶业.中国海洋环境管理体制:变迁、困境及其改革[J].中国海洋大学学报(社会科学版),2017(2):25.
- [3]劳辉.“东方大使”轮油污案[J].中国海商法年刊,1990,1(1):266-274.
- [4]陈刚.海洋污染中行政部门作为民事索赔主体的探讨[J].武汉理工大学学报(社会科学版),2008(1):53.
- [5]陈惠珍.国家机构改革背景下海洋生态环境损害政府索赔体制研究[J].中国政法大学学报,2019(4):9.
- [6]黄宗斌,江琴.海洋生态损害国家索赔主体问题研究[J].中国海商法研究,2013,24(2):77.
- [7]胡正良,刘畅,张运鑫.海洋生态资源损害赔偿制度的不足与完善——从蓬莱19-3油田溢油事故谈起[J].中国海商法研究,2012,23(4):48-49.
- [8]王伟富.一审民事判决书[EB/OL].(2017-11-07)[2019-05-27].<https://www.tianyancha.com/lawsuit/0dedd0540c2211e881ec008cfaf870e0>.
- [9]广州开审一起污染海洋环境民事公益诉讼案[EB/OL].(2017-08-10)[2019-05-27].<http://dqzyx.hljcourt.gov.cn/public/detail.php?id=6474>.
- [10]生态环境部“三定”方案官方正式发布:生态环境部职能配置、内设机构和人员编制规定[EB/OL].(2018-09-13)[2019-05-27].<http://aoc.ouc.edu.cn/36/43/c13996a210499/page.htm>.
- [11]自然资源部.自然资源部职能配置、内设机构和人员编制规定[EB/OL].(2018-09-11)[2019-05-27].http://www.mnr.gov.cn/jg/sdfa/201809/t20180912_2188298.html.
- [12]吉林省人民政府办公厅.关于吉林省生态环境损害赔偿制度改革试点工作领导小组更名和调整有关组成人员的通知[EB/OL].(2018-06-14)[2019-05-27].http://xxgk.jl.gov.cn/szf/gkml/201812/t20181205_5350265.html.