

海洋环境民事公益诉讼原告资格问题研究

潘馨怡

华东政法大学, 上海

收稿日期: 2021年11月5日; 录用日期: 2021年11月29日; 发布日期: 2021年12月9日

摘要

随着一系列的法律修订和司法解释发布, 海洋环境民事公益诉讼这一制度在我国得到空前的发展。但是立法上的模糊和保守, 实践上的不统一, 使得立法与司法实践出现了脱节, 海洋环境民事公益诉讼的原告资格也产生了争议。本文从我国的立法现状出发, 立足于司法实践与立法上的差异, 同时借鉴美国环境公民诉讼的经验, 以对原告资格认定在实践中所产生的问题, 使得法律具有可诉性。

关键词

海洋环境, 民事公益诉讼, 原告资格

Study on the Qualification of Plaintiffs in Civil Public Interest Litigation of the Marine Environment

Xinyi Pan

East China University of Political Science and Law, Shanghai

Received: Nov. 5th, 2021; accepted: Nov. 29th, 2021; published: Dec. 9th, 2021

Abstract

With a series of legal amendments and judicial interpretations issued, the marine environment civil public interest litigation system has been in unprecedented development in China. However, the vagueness and conservatism of legislation and the lack of unity in practice make the legislation and judicial practice out of touch, and the plaintiff's qualification of civil public interest litigation in the marine environment has also been controversial. Starting from the current situation of China's legislation, based on the differences between judicial practice and legislation, and drawing lessons from the experience of American environmental citizen litigation, this paper aims to deal

with the problems arising in the practice of plaintiff qualification, so as to make the law actionable.

Keywords

Marine Environment, Civil Public Interest Litigation, Qualification of Plaintiffs

Copyright © 2021 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

海洋环境民事公益诉讼是环境公益诉讼的一类，兼具一般环境公益诉讼和海洋环境民事公益诉讼的特点。环境公益诉讼是全新的诉讼类型，指公民、社会团体和其他组织针对行政机关、企事业单位或其他组织及个人的不当行为或违法行为致使环境受到或可能受到污染和破坏的情势下，为维护环境公共利益不受损害而依法向法院提起诉讼的制度[1]。环境公益诉讼包括两大类，环境行政公益诉讼和环境民事公益诉讼。其中，环境行政公益诉讼属于行政诉讼的一种，是行政相对人由于行政机关的行政行为侵犯其私人权益而提起的诉讼。环境民事公益诉讼是《中华人民共和国民事诉讼法》（以下简称“民事诉讼法”）所规定的公益诉讼，在民事主体的行为侵犯社会公共利益时，由法律规定的组织和机关提起诉讼。

2. 海洋环境民事公益诉讼的概念

（一）公益与私益的区分

公益与私益是一组相对的概念。以环境公益诉讼与环境侵权诉讼为例，前者保护环境侵害，维护的是公益；后者保护环境侵权，维护的是私益。厘清两者之间的区别有助于区分公益与私益。

环境公益诉讼与环境侵权诉讼之间的区别包括：1) 原告资格。环境公益诉讼的原告起诉时并不要求其诉讼标的之间在法律上具有直接利害关系。2) 诉讼目的。环境侵权诉讼的诉讼目的是原被告之间的私人利益，常常以经济利益为主，并且范围限于当下的、直接的利益。而环境公益诉讼的诉讼目的则是公共利益，并且不仅包括经济利益、直接利益，还包括环境利益、间接利益、将来人的环境利益等。3) 既判力。环境侵权诉讼判决仅在原被告之间具有法律约束力。而环境公益诉讼的判决，基于避免讼累的考虑，法院对于其他没有参与环境公益诉讼的受害人可以直接援引公益诉讼的判决。

环境侵害与环境侵权之间最大的区别就在于环境侵害的范围大于环境侵权，环境侵害包括环境侵权[1]。比如海洋油污损害，势必会侵犯渔民的权利，但是对于这片海洋中水生生物的死亡，甚至某个物种的灭绝的后果却因为其与某个具体的个人没有利害关系，而导致并不符合环境侵权诉讼的要求。换言之，环境侵权诉讼要求人的利益受到了损害，但是当一种行为破坏了环境但是并没有损害人的利益的情况下，环境侵权诉讼就无法给予保护。这时候通过环境公益诉讼提供保护就成为必然趋势。

（二）公共利益的界定

何为公共利益，对此无论是立法还是理论都没有统一的概念，原因在于其利益内容以及受益对象均具有不确定性[2]。因此，对于公共利益的理解不能通过下定义的方式，唯有通过描述的方式。

从特征描述的角度来看，公共利益的特征大体上有四点，即公共性、相容性、运动性、主观性。首先，公共利益所维护的并不是社会中某一部分群体的利益，而是一旦某一群体享有该利益时就会同时地

自动地将该利益给予社会中的其他群体,因此具有公共性。其次,相容性是指公共利益提供的方式多样。公共利益是以一般供给和特殊供给两种方式进行的。一般供给就是社会中每个成员所普遍享有的方式,特殊供给是指仅社会中某些群体所享有,但这种供给却是为了维护社会,例如对于弱势群体所享有的利益。再次,运动性是指公共利益具有不确定性。不仅公共利益的内容和受益对象不确定,而且在不同的时期、不同的社会,公共利益也有所改变。因此公共利益的不确定性源自于所处的环境,包括经济、政治、法律等等,也源自于时间、空间的不同。最后,公共利益是一种价值选择,价值是对待事物的态度,是人的主观判断,因此公共利益具有主观性。但是这种主观判断并不是肆意的,毫无依据的。其基础在于社会中业已形成的,得到公认和尊重的道德、思想等[3]。

海洋环境作为人类共同享有的宝贵财富,是人类生存和发展的基础,属于公共利益的范畴。海洋环境民事公益诉讼就是为了维护海洋环境公共利益而产生的。

(三) 小结

综上,海洋环境民事公益诉讼是指,与具体案件无直接利害关系的特定主体,对企业、事业单位及个人因污染海洋环境或破坏自然资源而使海洋环境公共利益受到损害或有损害可能的行为向人民法院提起的诉讼。同时,海洋环境民事公益诉讼原告应当允许多元化存在。虽然政府时常充当公共利益的代表,但是除政府之外,商业组织、社会团体甚至个人等非政府组织也可以作为公共利益的代表[3]。因此,对于海洋环境民事公益诉讼原告资格的法律适用,不仅包括《中华人民共和国海洋环境保护法》(以下简称“海环法”),还包括《中华人民共和国环境保护法》(以下简称“环保法”)、《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“环境民事公益诉讼解释”)、《民事诉讼法》及其司法解释。这也就实现了海洋环境民事公益诉讼多元原告主体资格的存在。

3. 海洋环境民事公益诉讼原告资格

(一) 行政机关

根据《海环法》第 89 条第二款的规定,行使海洋环境监督管理权的部门是海洋环境公益诉讼的适格原告。同时,根据《海环法》第 5 条的规定,不同的部门根据海洋污染的类型不同,法定职责范围也有所不同,行使海洋环境监督管理权的部门从中央层面来看共有以下五个:国务院环境保护行政主管部门、国家海洋行政主管部门、国家海事行政主管部门、国家渔业行政主管部门、军队环境保护部门。另外从地方层面来看,还有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。

此外,根据《国务院机构改革方案》(2018),国务院组成部门有所调整:组建自然资源部,自然资源部对外保留国家海洋局牌子;将国家海洋局的海洋环境保护职责整合,组建生态环境部;将国家海洋局的自然保护区、风景名胜区、自然遗产、地质公园等管理职责整合,组建国家林业和草原局,由自然资源部管理;不再保留国家海洋局。可见,虽然自然资源部对外保留国家海洋局牌子,但实际上海洋环境保护职责是由生态环境部行使。

(二) 符合条件的社会组织

根据《民事诉讼法》第 55 条的规定,符合条件的社会组织可以提起环境公益诉讼。

根据《环保法》第 58 条以及《环境民事公益诉讼解释》第 2 条至第 5 条的规定,向人民法院提起诉讼的社会组织需要满足以下条件:1) 依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记;2) 专门从事环境保护公益活动。具体指社会组织章程确定的宗旨和主要业务范围是维护社会公共利益,且从事环境保护公益活动,社会组织提起的诉讼所涉及的公共利益应与其宗旨和业务范围具有关联性;3) 社会组织无违法记录。具体指社会组织在提起诉讼前五年内未因从事业务活动违反法律、法规的规定受过行政、刑事处罚。

由此可知,只要社会组织符合上述规定,就可以提起环境民事公益诉讼,自然也就可以在海洋环境遭到损害时,提起海洋环境民事公益诉讼。

然而,上述立法依据集中于《民事诉讼法》和《环保法》之中,实践中出现了对于海洋环境民事公益诉讼原告资格的狭窄认定。认为应当依据《海环法》第89条第二款的规定,只有海洋环境监督管理部门才具有海洋环境民事公益诉讼的原告资格。

例如重庆两江志愿服务发展中心一案,一审法院认为原告并不具有原告主体资格。其在一审裁定中指出,“具有海洋环境公益诉讼原告适格的主体只能是海洋环境监督管理部门,而不能是符合条件的社会组织。”又如北京市朝阳区自然之友环境研究所诉荣成伟伯渔业有限公司一案,一审法院认为自然之友研究所并非本案适格原告,裁定驳回起诉,二审法院维持原裁定。法院认为,《海环法》第89条第二款规定了海洋环境公益诉讼原告主体资格。而《环保法》《民事诉讼法》及相关司法解释,均仅适用于一般公益诉讼。依据特别法优于一般法的原则,海洋环境民事公益诉讼的原告仅限于海洋环境监督管理部门。上海海事法院在对海洋环境公益诉讼进行课题研究时,也提出仅有海洋环境监督管理部门是唯一法定的海洋环境公益诉讼原告,并非如一般环境公益诉讼一样存在多元原告[4]。

因此社会组织作为原告时,面临的重大争议就是其是否具有原告资格。

首先,从文义解释的角度来看,《海环法》第89条第二款所规定的海洋污染其实是有限定的,并不能完全概括所有的污染情形。具体来讲,第89条第二款针对的污染类型是“破坏海洋生态、海洋水产资源、海洋保护区”,并且要求是“重大损失”。而根据国家海洋局所制定的《海洋生态损害国家损失索赔办法》第3条的规定,费用超过30万元的属于重大损失。基于此,对于并不属于《海环法》第89条第二款所规定的污染类型,或者是未超过30万元的费用索赔,就不可以适用该条款。可见第89条第二款并没有完全覆盖所有的海洋污染类型,以该条款排他性地认定原告资格存在不足。

另外,从目的解释的角度来看,我国海洋环境公益诉讼在1999年之前立法上并没有相关依据,当时对于破坏海洋生态、海洋资源的行为,除了基于直接利害关系提起侵权诉讼,立法上并没有提供其他救济方法。实践中的问题促使1999年《海环法》得以修订,使得海洋监督管理部门成为适格原告。其后《环保法》《民事诉讼法》进行修订,增加了对于社会组织、法律规定的机关成为原告的规定。应当认为,这两部法律的修订与《海环法》的修订目的是一致的,即保护海洋生态系统,制止并修复任何破坏海洋生态环境、生态资源的行为。

综上,对于司法实践中将海洋环境民事公益诉讼原告资格仅认定为海洋监督管理部门的这一做法,不仅不符合现行法律框架下的规定,并且也并不利于对于海洋生态破坏行为的有效救济,不利于保护海洋生态环境。也正因此,上述重庆两江志愿服务发展中心一案中,二审法院驳回了一审裁定,认定重庆两江志愿服务发展中心等社会组织是适格原告。

(三) 检察机关

2015年7月1日全国人大常委会通过《全国人民代表大会常务委员会关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》(以下简称“试点决定”),决定中全国人大常委会授权最高检在生态环境和资源保护等领域开展提起公益诉讼试点。并且要求人民检察院在提起公益诉讼之前,应当依法督促行政机关履行法定职责,若行政机关提起诉讼,应当支持行政机关进行诉讼。

同年7月3日,最高人民检察院发布《检察机关提起公益诉讼试点方案》(以下简称“试点方案”),根据试点方案,人民检察院为了有效保护公共利益,可以提起民事或行政公益诉讼,案件范围包括检察机关在履行职责过程中发现的污染环境等损害社会公共利益的行为。在没有适格主体或者适格主体不提起诉讼的情况下,可以向人民法院提起公益诉讼。

司法实践中，通常只要检察机关履行了诉前程序，法院均认可其原告主体资格。例如沈大勇、姜国康海事海商纠纷一案，法院认为，“本案为海事海商纠纷公益诉讼，舟山市人民检察院已履行诉前公告程序，在法定公告期满后没有适格主体提起诉讼，根据《民事诉讼法》第五十五条，《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第十三条的规定，舟山市人民检察院可以向人民法院提起诉讼。”又如张璐晟、章杰等海洋环境污染损害责任纠纷一案，法院认为，“本案系海洋环境污染损害责任纠纷民事公益诉讼。公益诉讼起诉人根据《民事诉讼法》第五十五条第二款及该法司法解释第二百八十四条等法律法规的相关规定，在直接函告和发布公告催告相关海洋环保职能部门履行起诉职责未果后，提起本诉，符合法律规定，亦符合当前我国环境保护相关精神和趋势要求。”

综上，检察机关是海洋环境民事公益诉讼的适格原告。并且，检察机关应当作为兜底的原告，即只有在行政机关、符合条件的社会组织均不起诉或者均没有起诉资格时，检察机关才可以依法提起海洋环境民事公益诉讼。

(四) 小结

综上所述，我国海洋环境民事公益诉讼存在多元原告，打破了传统民事诉讼对于适格当事人利害关系的要求，以立法的方式明确海洋行政监督管理部门、符合条件的社会组织和检察机关具有原告资格。

4. 海洋环境民事公益诉讼起诉顺位

在现行法律框架下，能够依法提起海洋环境民事公益诉讼的原告主体包括：行政机关、符合条件的社会组织、检察机关。这就可能出现对于同一个海洋污染，由于污染源有多个涉及多个部门，或者以上几个主体均向法院起诉，彼此独立争夺诉权；或者几个主体均怠于行使权利而无人起诉。这就导致对于同一个案件，可能会发生诉权冲突。

这种冲突包括两种类型：一种是积极冲突即上述原告主体中两个或两个以上均向人民法院提起诉讼；另一种是消极冲突即上述原告主体中没有一个向人民法院提起诉讼。因此有必要在确定原告资格之后，进一步确定原告的顺位，对此有学者详细地根据案件类型进行区分^[5]，以下将从冲突类型进行区分。

(一) 消极冲突

如上所述，如果发生消极冲突，检察机关应当提起诉讼。因此消极冲突中最关键的问题在于如何确保检察机关顺位。

为了确保检察机关的顺位，《试点方案》规定，“检察机关在提起民事公益诉讼之前，应当依法督促或者支持法律规定的机关或有关组织提起民事公益诉讼。”同时根据《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第13条的规定，人民检察院在履行职责中发现破坏生态环境和资源保护等损害社会公共利益的行为，拟提起公益诉讼的，应当依法公告，公告期间为三十日。公告期满，法律规定的机关和有关组织不提起诉讼的，人民检察院可以向人民法院提起诉讼。为此，检察机关提起民事公益诉讼应当提交证明已经履行公告程序的材料。

实践中检察机关为了确保其顺位，应当履行诉前督促程序，以督促起诉意见书或者检察建议书的方式，督促有关机关或组织提起公益诉讼。法院应当进行诉前公示，以确保相关机关和组织并不参与诉讼。比如广州市人民检察院诉李伟来一案，在广州市人民检察院起诉之前，广州市南沙区人民检察院向南沙区海洋与渔业局出具《督促起诉意见书》，建议该局提起海洋环境民事公益诉讼，但是该局以自身缺乏专业经验，不具备相关人员为由，请求检察机关提起诉讼。此外，广州海事法院在受理该案之后，也在《广州日报》和中国涉外商事海事审判网中对该案的受理情况进行了三十日的公告。

除了督促起诉意见书或者检察建议书这种方式之外，还可以采用公告的方式，督促有关机关或组织提起公益诉讼。比如阳新网湖生态种养殖有限公司一案，黄石市人民检察院在《法制日报》上刊登公告，

督促建议相关机关和社会组织在三十日内向人民法院提起公益诉讼，公告期满后，未有适格的主体提起公益诉讼。后湖北省人民检察院指定武汉铁路分院提起公益诉讼，铁路分院依法具有适格的诉讼主体资格。

因此，如果消极冲突发生，则检察机关应当按照法定流程，在依法督促有关机关或者组织之后依法向法院起诉。并且检察机关在提起海洋环境民事公益诉讼时应当保持克制，也就是说，如果发生的是诉权的积极冲突，那么检察机关不应当提起诉讼。

（二）积极冲突

积极冲突既可能发生在不同的行政机关之间，也可能发生在行政机关和社会组织之间。

1) 行政机关之间

当不同的行政机关之间发生诉权积极冲突时，应当根据《海环法》第5条的规定，确定各自的法定职责，以此确定诉讼顺位。有学者认为，应当根据法律规定，如果某一个海洋污染所涉及多部门的职能，则所涉部门均享有诉权，均可以向法院依法起诉，同时法院可以将所涉部门作为共同原告受理案件[6]。这一观点看似可行，但是实践中根据蓬莱19-3油田溢油事故可以发现，由于我国对于海洋环境监督管理部门的职权是依照污染源来进行设置，这就导致在该事故中涉及多个部门的职权。例如蓬莱油田溢油事故中就涉及国家海洋局和农业部的职权。因此就产生了多部门索赔的状况。此时若各部门之间无法协调，就将导致索赔请求出现重复的混乱局面。有学者提出应当在行政机关作为原告时，规定仅由一个国务院主管部门作为索赔主体[7]。但是，根据浦东环保局诉密斯姆等公司一案可以发现，实践中虽然一次海洋污染所涉及的职能部门可能很多，每个部门虽然都在海洋污染中各负其责，但是又往往会出现有些部门并没有及时履行职责，或者由于职责的重叠而导致的，并不是每个部门都会依法履行职权[8]。因此，更应该考虑那些在海洋污染发生之后，及时进行停止污染和海洋恢复工作的部门，由这些部门优先行使诉权，这也更加有利于对于污染所导致的损害进行鉴定，以及提供更有利的证据。

2) 行政机关和社会组织之间

以下两个案件并非发生在海洋环境损害的领域，但对于海洋环境民事公益诉讼中行政机关与社会组织发生诉权冲突时的处理具有参考意义。

2018年中国生物多样性保护与绿色发展基金会(以下简称“绿发会”)诉山东金诚重油化工有限公司等环境民事公益诉讼一案由山东省济南市中级人民法院依法作出一审判决。除诉讼支出的合理费用以及赔礼道歉外，法院认为由于山东省生态环境厅(原山东省环境保护厅)已经起诉并作出判决，绿发会的诉讼请求已经得到满足，因此绿发会的其他诉讼请求均被判决驳回。绿发会依法提起上诉，被山东省高级人民法院以政府诉讼优先于环境民事公益诉讼为由，裁定驳回上诉，维持原判。绿发会认为该会于2016年3月提起诉讼，山东省生态环境厅于2017年8月提起诉讼，而法院却以政府诉讼优先为由驳回该会的诉讼请求，这一做法会形成对环保社会组织环境公益诉讼的不当打压，对环境公益诉讼造成严重冲击[9]。

2017年重庆市人民政府、重庆两江志愿服务发展中心诉重庆藏金阁物业管理有限公司等环境污染责任纠纷一案由重庆市第一中级人民法院依法作出一审判决。重庆市第一中级人民法院于2017年6月2日对重庆市人民政府诉重庆藏金阁物业管理有限公司立案，同时又另行受理了重庆两江志愿服务发展中心起诉的环境污染责任纠纷一案。重庆市第一中级人民法院认为，重庆市人民政府和重庆两江志愿服务发展中心均具有合法的环境公益诉讼主体资格，均应当依法保护，同时两起诉讼案件事实相同、诉讼目的一致、被告相同、诉讼请求也基本相同，双方当事人均没有异议，所以将两案合并审理更为适宜。

综上，司法实践中对于行政机关与社会组织发生诉权冲突时的处理，呈现出两种趋势，一种是直接驳回社会组织的诉讼请求；另一种是将两者作为共同原告，合并审理。因此如何处理两者之间的起诉顺

位问题，或许可以从比较法的角度寻求解决方法。

5. 美国环境公民诉讼对我国法制完善的启发

美国是现代公益诉讼的创始国。早在 1970 年《清洁空气法》中就有对于公益诉讼的明确规定，因此其环境公益诉讼的发展也较为超前，对我国海洋环境民事公益诉讼原告主体顺位的完善有格外重要的意义。

(一) 美国环境公民诉讼的诉前程序设置

环境公益诉讼在美国被称为环境公民诉讼，指公民或环保组织等私人主体针对政府机构或其他私主体，就违反环境法的行为所提起的诉讼，以寻求法律救济。美国并没有区分海洋环境公民诉讼和其他环境公民诉讼之间的区别，而是采用单行立法的模式，这也就意味着不同的环境领域有着不同的法律规定。由于立法众多而又以《清洁水法》中的公民诉讼条款最为典型，因此下文的分析主要是围绕《清洁水法》中对于诉前程序的规定而展开。

美国环境公民诉讼中公民在起诉时受到程序限制，包括通知义务，即在起诉前至少 60 天通知相关人员，以及勤勉执法的限制，即行政机关若采取相关措施，则原告就无法提起公民诉讼^[10]。虽然理论上^[11]，行政机关采取的行动并不一定就能完全覆盖公民诉讼的诉讼请求，但是实践中法院很少再受理公民诉讼。根据《清洁水法》的规定，提起公民诉讼时应当至少提前 60 天将其通知相关人员，具体包括环保局局长，不法行为发生地所在州，被诉不法行为者。另外，如果上述前两类人员已经针对该违法行为采取提起诉讼的措施，那么原告也将无法提起公民诉讼。但是对于勤勉执法的具体要求，由于国会并没有作出具体规定，因此美国司法实践与理论学界对此也产生了争议。有观点认为行政机关只有采取提起诉讼的行动时才可被视为勤勉执法^[12]，另外有观点认为行政机关只要采取行政行为，即使不是诉讼，也符合勤勉执法的要求。

美国环境公民诉讼在程序设置上要求的 60 天提前通知，体现出了公民诉讼与行政机关行政执法之间的顺位，即应当以行政机关行政执法作为第一顺位，以公民诉讼作为第二顺位。也体现出公民诉讼虽然是司法手段，但是实际上是起到了补充行政执法不足的作用，因此也被称为“公民执法”。这一制度设计体现了行政优先与公民执法之间的平衡，从该制度的立法过程也能窥见一二，美国国会在立法之初就将其定位为执法机制^[10]。如此设计的原因在于现代环境的治理主要还是依赖行政权，而不是司法权^[13]。因此，只有行政机关不能或不愿行政执法的前提下，才有必要提起环境公益诉讼^[14]。为了确保这一点，美国才会在环境公民诉讼时设置了通知义务的程序要求。

(二) 完善我国社会组织起诉顺位的启发

首先要明确行政机关和符合条件的社会组织均是海洋环境民事公益诉讼的原告。因此双方均起诉时，根据社会组织先起诉与行政机关先起诉的两种情况分开讨论。

当社会组织先起诉时，参照美国环境公民诉讼中诉前程序的设置，充分尊重和考量行政权在维护公益方面的优先地位。建议社会组织在提起诉讼之前将其起诉的意愿以通知书的方式告知负有行政职责的行政机关，这也发挥了社会组织督促行政机关执法的功能。或者由法院应当将这一情况进行公告或通知行政机关，以防止司法权优先于行政权在海洋环境保护中发挥作用。如果行政机关收到通知后，积极行政执法或者提起诉讼，那么法院就应当拒绝受理或者裁定驳回社会组织的诉讼。只有在行政机关不采取任何行动的情况下，法院才可以受理社会组织的起诉。这也是为了防止发生上述社会组织先起诉，行政机关后起诉，但是法院驳回社会组织的诉讼请求的这一做法。既考量了行政权的优先地位，也保护了社会组织在海洋环境民事公益诉讼中的积极性。

当行政机关先起诉时，不用通知社会组织，法院即可受理。通过美国环境公民诉讼的分析，可以得

出,公民禁止重复执法,但是政府并不禁止重复执法的结论[11]。同时,行政机关在海洋环境监督管理方面本来就具有法定职责,不论是否发生损害海洋环境的行为,行政机关都应当积极履行行政职责,其不仅具有专业的工具设备和人员,而且也已经积累了许多经验。另外,虽然在海洋环境民事公益诉讼中行政机关与被告之间处于平等地位,但是无法否认的是由行政机关提起诉讼的确存在优势,包括在证据收集等各个方面,这也有利于诉求的满足。最后,各个社会组织资质不同,即使享有诉权,但是由于并不是每个社会组织都具有法律人才,也并不是每个社会组织都能够承担得起高昂的诉讼成本。更为重要的是,行政机关是天然维护公共利益的主体,行政权在美国环境公民诉讼中的设置就是优先于公民诉讼的,因此当行政机关先起诉时,法院即可直接受理。如果之后社会组织对同一事实提起诉讼,那么基于社会组织与行政机关诉讼请求可能不一致以及禁止重复诉讼的考虑,法院应当让行政机关作为原告主导诉讼,社会组织作为共同原告辅助诉讼;或者由社会组织在诉讼期间为行政机关的诉讼活动提供帮助[6]。

综合上述对于起诉顺位的分析,得出结论:诉权冲突分为积极冲突与消极冲突。消极冲突以检察机关为原告,积极冲突又根据冲突主体的不同,进一步划分。冲突主体为行政机关与社会组织时,又进一步区分为社会组织先起诉与行政机关先起诉,对两种情况进行不同处理;冲突主体为行政机关与行政机关时,以及时止损和海洋恢复工作的部门优先。

6. 结论

综上所述,目前有关行政机关、符合法定条件的社会组织、检察机关均具有海洋环境民事公益诉讼的原告资格。并且三者之间有顺位之分,发生诉权消极冲突时检察机关为原告;发生积极冲突时又分为行政机关与社会组织之间的冲突,以及行政机关与行政机关之间的冲突。发生后者冲突时,积极处理海洋环境损害的机关应当优先行使诉权。发生前者冲突时,以美国环境公民诉讼为参考,尤其是《清洁水法》对于环境公民诉讼的规定,对我国司法实践中出现的以政府诉讼优先而驳回社会组织起诉的问题提出相关建议。美国环境公民诉讼在行政执法与公民诉讼之间作出了平衡,设置了诉前程序,充分发挥了公民诉讼在海洋环境保护中的监督作用,促使行政机关积极履行行政职能,采取行政行为。我国应参照美国环境公民诉讼中所体现的行政权优先于公民诉讼的理念和诉前程序的设置,对社会组织先起诉和行政机关先起诉两种情况分别处理。

参考文献

- [1] 邓一峰. 环境诉讼制度研究[M]. 北京: 中国法制出版社, 2008: 37-68.
- [2] 黄学贤. 公共利益界定的基本要素及应用[J]. 法学, 2004(10): 10-13.
- [3] 胡鸿高. 论公共利益的法律界定——从要素解释的路径[J]. 中国法学, 2008(4): 56-57.
- [4] 中华人民共和国上海海事法院. 海洋环境民事公益诉讼若干问题研究——以船舶溢油致海洋资源与生态污染损害赔偿案件为视角[EB/OL]. http://shhsfy.gov.cn/hsfyytwx/hsfyytwx/spdy1358/dycg1505/2017/10/24/2c9380995f4d4476015f4ed474340617.html#_ftn2, 2021-09-07.
- [5] 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.
- [6] 石春雷. 海洋环境公益诉讼三题——基于《海洋环境保护法》第90条第2款的解释论展开[J]. 南海学刊, 2017, 3(2):18-24.
- [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): 46-52.
- [8] 段厚省. 海洋环境公益诉讼四题初探——从浦东环保局诉密斯姆公司等船舶污染损害赔偿案谈起[J]. 东方法学, 2016(5): 37-44.
- [9] 中国生物多样性保护与绿色发展基金会. 政府诉讼优先于环保组织诉讼第一案裁定维持原判, 绿会拟向最高院

申请再审|山东章丘危废倾倒案[EB/OL]. <http://www.cbcdgf.org/NewsShow/4857/9214.html>, 2021-09-07.

- [10] 冯静茹. 美国环境法下的海洋环境公民诉讼问题研究[J]. 浙江海洋大学学报(人文科学版), 2019, 36(6): 49-53.
- [11] 刘艺. 美国私人检察诉讼演变及其对我国的启示[J]. 行政法学研究, 2017(5): 63-76.
- [12] Miller, J.G. (2004) Theme and Variations in Statutory Preclusion against Successive Environmental Enforcement Actions by EPA and Citizens Part One: Statutory Bars in Citizen Suit Provisions. *Harvard Environmental Law Review*, **28**, 401-494.
- [13] [美]斯图尔特. 美国行政法的重构[M]. 沈岷, 译. 北京: 商务印书馆, 2002: 33.
- [14] 肖建国. 利益交错中的环境公益诉讼原理[J]. 中国人民大学学报, 2016, 30(2): 14-22.