

余妙宏. 检察公益诉讼在海洋环境保护中的路径与程序研究[J]. 中国海商法研究, 2021, 32(2): 33-40

检察公益诉讼在海洋环境保护中的路径与程序研究

余妙宏

(浙江万里学院 法学院, 浙江 宁波 315100)

摘要: 检察公益诉讼是检察机关运用刑事附带民事公益诉讼、行政公益诉讼及民事公益诉讼程序保护海洋环境的重要司法制度, 可以实现对海洋环境刑事、行政与民事三位一体的保护。海洋环境检察公益诉讼案件应由海事法院专属管辖。刑事附带民事公益诉讼程序应予以抑制, 建构“民刑并举”的程序模式以取消海洋环境民事公益诉讼中的公告前置程序, 海洋环境检察公益诉讼的工作重心为行政公益诉讼。

关键词: 海洋环境保护; 检察公益诉讼; 行政公益诉讼

中图分类号: D916.3 **文献标志码:** A **文章编号:** 2096-028X(2021)02-0033-08

Study on the path and procedure of procuratorial public interest litigation in marine environmental protection

YU Miao-hong

(Law School, Zhejiang Wanli University, Ningbo 315100, China)

Abstract: Procuratorial public interest litigation is an important judicial system for procuratorial organs to protect the marine environment by using criminal incidental civil public interest litigation, administrative public interest litigation and civil public interest litigation procedure, which can realize the protection of the marine environment in a trinity of criminal, administrative and civil matters. Marine environmental prosecution public interest litigation cases shall be under the exclusive jurisdiction of the maritime court. Criminal incidental civil public interest litigation procedures should be restrained, and a procedural model of “simultaneous civil and criminal” procedures should be established to cancel the pre-announcement procedures in marine environmental civil public interest litigation. The focus of marine environmental prosecution public interest litigation is administrative public interest litigation.

Key words: marine environmental protection; procuratorial public interest litigation; administrative public interest litigation

在海洋生态文明建设的时代背景下, 探索多部门多渠道多路径对海洋自然资源与生态环境的保护是一个重要的时代课题。党的十八届四中全会作出的探索建立检察机关提起公益诉讼制度是以法治思维和法治方式推进国家治理体系和治理能力现代化的一项重要改革部署与制度安排。^[1] 检察公益诉讼即检察机关通过刑事附带民事公益、行政公益以及民事公益等三种公益诉讼方式保护海洋环境的司法制度。结合当下海洋环境保护之司法实践, 研究检

察公益诉讼在海洋环境保护制度下的内涵与外延, 探讨该制度在各种诉讼路径下的冲突与问题, 对于完善海洋环境保护公益诉讼制度具有重要意义。

一、海洋环境公益诉讼的特点

海洋环境公益诉讼是指海洋自然资源与生态环境(简称海洋环境)受到了不法侵害, 由法律规定的机关代表国家及社会公共利益向侵权人提起诉讼进行索赔的制度统称。其中法律规定的机关包括承担海洋环境保护职责的行政机关及检察机关, 后者

收稿日期: 2020-12-31

基金项目: 2019年度国家社科基金“新时代海洋强国建设”重大研究专项“海洋命运共同体视阈下海法体系构建研究”(19VHQ001)

作者简介: 余妙宏(1976-), 男, 浙江淳安人, 法学博士, 浙江万里学院法学院副教授, 中国海事仲裁委员会仲裁员, 浙江省法学会海商法学研究会副会长兼秘书长, E-mail: yumh8990@163.com。

不仅对前者负有督促的职责,而且有依法自主提起环境公益诉讼的权力,笔者限于对检察机关提起海洋环境公益诉讼的具体程序与路径进行研究。虽然有学者认为海洋自然资源损害赔偿诉讼与海洋生态环境损害赔偿诉讼是两种不同性质的诉讼,前者为救济国家所有的自然资源损害的私益诉讼,后者才是救济社会公共利益的环境公益诉讼,^[2]但笔者在此不作如此区分,将两类诉讼统称为公益诉讼。不法侵害是违法与犯罪的总称,具体包括两个方面:一是输入型的侵害,即未经许可向海洋倾倒排放废弃物与污染物,比如船舶油污、违法填海、海洋工程等造成海洋环境污染;二是输出型的侵害,即违法掠夺海洋渔业等动植物自然资源,破坏海洋生态系统。

(一) 海洋环境公益诉讼适用的法律

为应对海洋环境损害责任纠纷解决的需要,《中华人民共和国海洋环境保护法》(简称《海洋环境保护法》)1999年修订时增加了第90条第2款^①,该条首次将“破坏海洋水产资源、海洋保护区、海洋生态给国家造成重大损失的”划定在海洋环境损害公益诉讼的范围内。该条既是赋权性规定,也是限制性规定。依据该法第5条规定,中国海洋环境管理延续了陆上“条块结合、以块为主、分散管理”的体制,海洋环境监督管理权分别由生态环境保护、海洋(2018年国家机构改革后职权转至自然资源)、渔业、海事、军队及沿海县级以上地方政府行使。

自《海洋环境保护法》规定行使海洋环境监督管理权的部门(为论述方便统称为海洋环境法定机关)可以代表国家向责任者行使损害赔偿请求权以来,前后已发生多起有影响力的案件。比如2002年发生的号称是中国海洋生态污染损害赔偿第一案的“塔斯曼海”案,因船舶碰撞导致马耳他籍“塔斯曼海”油轮在天津海域泄漏大量原油,造成海洋渔业资源的重要产卵场、索饵场和肥育场——渤海湾西岸的海洋生态环境遭受严重破坏。天津市渔政渔港监督管理与天津市海洋局分别就渔业资源损失、海

洋环境生态污染破坏和生态恢复向责任人提出索赔。在此后发生的有较大影响的“阿提哥”轮油污案、“中石油7.16事故”及“蓬莱19-3”漏油事件案中,海洋环境法定机关均代表国家向责任人提出了索赔。可以说,依据《海洋环境保护法》由海洋环境法定机关代表国家和社会公共利益就海洋环境受损向责任人提出公益诉讼已具备丰富的实践经验。

而由检察机关提起公益诉讼的实践则发展较晚,虽然早有相关的实践探索,但直到2017年,修正后的《中华人民共和国民事诉讼法》(简称《民事诉讼法》)^②及《中华人民共和国行政诉讼法》(简称《行政诉讼法》)^③才为检察机关提起民事公益诉讼及行政公益诉讼提供了法律上的依据,《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》(简称《检察公益诉讼解释》)^④为检察机关提起公益诉讼提供了程序上的具体规则。但检察机关在海洋环境领域内提出的公益诉讼案件数量偏少。据最高人民检察院工作报告披露,2019年沿海11省市检察机关围绕海上污染防治、陆源污染防治以及入海排污口设置等开展了“守护海洋”公益诉讼专项监督活动,从2月到10月,全国检察机关立案相关海洋环境公益诉讼案件仅873件,而全国同期从1月到9月立案的检察公益诉讼案件数量高达92410件,按照比例计算,检察机关提起的海洋环境公益诉讼案件大约仅占全国同期检察机关提起公益诉讼立案案件数量的1%。^[1]

(二) 其他社会组织非海洋环境公益诉讼的适格主体

虽然《民事诉讼法》《中华人民共和国环境保护法》《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》明确规定了“社会组织”可以提出环境公益诉讼,但根据《海洋环境保护法》及《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适用法律若干问题的解释》(简称《海洋环境解释》)的规定,对破坏海洋环境造成国家重大损失的,应由海洋环境法定机关根据其职能

^① 《海洋环境保护法》于1982年8月23日通过,在1999年进行了修订,并在2013年、2016年及2017年进行了修正;在2016年修正时该条由第90条调整为第89条,规定:“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。”

^② 2017年《民事诉讼法》修正时,在第55条增加了第2款:“人民检察院在履行职责中发现破坏生态环境和资源保护、食品药品安全领域侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为,在没有前款规定的机关和组织或者前款规定的机关和组织不提起诉讼的情况下,可以向人民法院提起诉讼。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。”

^③ 2017年《行政诉讼法》修正时,在第25条增加了第4款:“人民检察院在履行职责中发现生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为,致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的,应当向行政机关提出检察建议,督促其依法履行职责。行政机关不依法履行职责的,人民检察院依法向人民法院提起诉讼。”

^④ 《检察公益诉讼解释》于2018年发布,在2020年进行了修正。

分工代表国家对责任者提出损害赔偿要求。

据此,目前司法实践中基本否定了环境保护组织提起海洋环境公益诉讼的主体资格,福建省高级人民法院在“中国生物多样性保护与绿色发展基金会与平潭县流水镇人民政府等海洋自然资源与生态环境损害赔偿纠纷案”^①中认为环境保护组织没有资格提起海洋环境公益诉讼。最高人民法院在“北京市朝阳区自然之友环境研究所与荣成伟伯渔业有限公司、王文波、何延青破坏海洋生态责任纠纷案”^②中认为《海洋环境保护法》是海洋自然资源与生态环境损害赔偿方面的特别规定,确认其他社会组织无诉讼主体资格。虽然有环保组织及学者对法院的做法提出了质疑与批评,并从立法历程、立法目的、立法常识等角度进行了多角度多方面的论证,认为法院的解释属于错误解释,认为其与最大限度保持原告主体资格开放性的宗旨存在矛盾、与提高诉讼效率并与当前倡导有效保护海洋生态环境的背景相背离,并认为司法解释及法院的做法从长远来看对国家海洋环境保护事业极其不利。^[3-6]

但笔者认为,海洋环境法定机关依据《海洋环境保护法》代表国家及社会公共利益就海洋环境损害向侵权责任人提出损害赔偿诉讼已有近四十年的历程,积累了专业优势与经验,较环保组织而言,在海洋环境保护方面的专业技术人才以及法律诉讼能力方面均有显著优势,法院依据《海洋环境保护法》及司法解释,明确由海洋环境法定机关代表国家及社会公共利益统一对侵权责任人提出索赔并不会减损公益诉讼的提起与索赔,反而会减少索赔主体多元无序起诉而导致的冲突增加索赔成本等问题。

(三) 海洋环境公益诉讼应由海事法院实行专属管辖

海洋环境公益诉讼性质上归属于海事侵权责任纠纷,根据《中华人民共和国民事诉讼法》《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》以及《海洋环境解释》的相关规定,“在海上或者沿海陆域内从事活动,对中华人民共和国管辖海域内海洋自然资源与生态环境造成损害,由此提起的海洋自然资源与生态环境损害赔偿诉讼,由损害行为发生地、损害结果地或者采取预防措施地海事法院管辖。”

对海洋环境侵权案件由海事法院集中管辖有利

于环境资源审判以海域、自然保护区或海洋保护区等生态功能区为单位跨行政区划集中管辖模式的实现。有学者对1999年1月至2017年12月全国海事法院受理的418例涉海环境案件进行了统计分析,认为涉海环境民事公益诉讼案件有11件。^{[7]⁹⁴}已受理过检察机关提起海洋环境公益诉讼的有广州、宁波、武汉与海口海事法院,案件类型包括向海洋倾倒废弃物的污染环境犯罪案件,非法捕捞海洋生物资源类公益诉讼案件等。

二、海洋环境检察公益诉讼之路径与冲突

据最高人民检察院工作报告,目前检察机关起诉的公益诉讼案件中“刑事附带民事公益诉讼占比最高,达到77.82%,行政公益诉讼居中,占比为15.66%,而民事公益诉讼占比最小,仅为6.52%”。^[1]参照此比例,就海洋环境公益诉讼路径及冲突分析如下。

(一) 刑事附带民事公益诉讼

《检察公益解释》为检察机关提起刑事附带民事公益诉讼提供了法律上的依据。检察机关有权在对海洋资源环境犯罪提出公诉的同时附带提出民事公益诉讼,检察机关具有程序的选择权,可以在刑事诉讼中附带提起民事公益诉讼,也可以视案件的实际情形,单独提出民事公益诉讼。该解释将其规定在民事公益诉讼制度中,而不是在传统的刑事附带民事诉讼制度中。^{[8]⁹³}

刑事附带民事公益诉讼已成为救济因环境犯罪造成的海洋生态损害的有效途径。^[9]当破坏海洋生态环境涉嫌构成破坏海洋环境资源保护罪时,检察机关依据《中华人民共和国刑事诉讼法》(简称《刑事诉讼法》)以“公诉人”身份指控被告人承担相应的刑事责任,同时以“公益诉讼起诉人(原告)”身份向法院起诉要求行为人依法承担民事赔偿责任。

尽管有学者认为,在抽象公共利益救济上,刑事附带民事诉讼与民事公益诉讼在制度设计上具有竞合与重叠关系,前者足以保障公共利益,无必需设置刑事附带民事公益诉讼。^[10]但多数学者认为刑事附带民事公益诉讼具备有效破解取证难、提高诉讼效率节约司法资源的优势,并具有保障司法裁判的统一性等独特的价值。

《中华人民共和国刑法》(简称《刑法》)中涉及

① 参见福建省高级人民法院(2018)闽民终385号民事判决书。

② 参见最高人民法院(2019)最高法民申6214号民事裁定书。

海洋环境类犯罪的罪名包括:污染海洋环境罪,非法捕捞海产品罪,非法猎捕、杀害、收购、运输、出售珍贵、濒危海洋野生动物及制品罪^①,非法采矿(海砂)罪^②等。有学者统计,在破坏生态环境和资源保护领域内的刑事附带民事诉讼主要涉及《刑法》第六章第六节“破坏环境资源保护罪”中的 15 个罪名,与海洋环境相关的非法捕捞水产品罪的数量居于首位。^{[8]96}如由中国海警局 2017 年 1 号督办的“全国海洋生态环境公益诉讼第一案”——“江苏连云港市灌南县人民检察院诉荣成伟伯渔业有限公司等海洋环境损害赔偿案”^③,检察机关在控告被告人构成非法捕捞水产品罪的同时,附带提起民事公益诉讼,请求判令荣成伟伯渔业公司及 46 名自然人被告在媒体上公开赔礼道歉,并对受损害的海洋生态环境采取增殖放流等方式予以修复,或赔偿生态环境修复费用、损害调查及评估等费用。另据笔者检索,目前在广东省湛江市徐闻县,浙江省宁波市北仑区、温州市苍南县、台州市玉环县,山东省日照市岚山区等多地检察机关在指控被告人非法捕捞罪的同时附带了民事公益索赔^④。但就非法捕捞水产品罪向海事法院提起刑事附带民事公益诉讼的尚无先例,一方面海事法院受理刑事案件还在试点之中,另一方面涉及到管辖审级等方面的原因海事法院也难以直接受理通常由地方基层法院受理的此类案件。

(二) 海洋环境行政公益诉讼

当侵权人破坏海洋环境的行为未构成犯罪时,应当由海洋环境法定机关对违法行为进行处罚,并组织对海洋生态损害进行修复。如果海洋环境法定机关不作为,不履行保护海洋环境的法定职责时,依据《检察公益诉讼解释》^⑤的规定,检察机关应依法对行政机关予以督促,督促方式包括向行政机关发诉前检察建议,要求行政机关履行法定职责;在行政机关不履行法定职责时,检察机关应以行政机关为被告提起行政公益诉讼,要求法院判令行政机关履行法定职责。检察机关对行政不作为进行个案监督是行政公益诉讼发挥作用的基本形式。

海洋非法捕捞是常见的破坏海洋环境违法犯罪,在禁渔区、禁渔期使用禁用渔具实施非法捕捞是常见的违法类型,渔业行政机关承担采取积极措施打击非法捕捞的法定职责,如果发现犯罪线索的应向公安机关移送处理。如在“文昌市人民检察院诉文昌市海洋与渔业局不履行查处违法定置网的法定职责案”(简称“文昌市农业农村局不履行法定职责案”)^⑥中,文昌市检察院在对海域调查过程中发现大量禁用捕捞渔具——定置网,随即以诉前检察建议方式督促海洋环境法定行政机关——文昌市农业农村局对辖区内所有使用的定置网实施清除并对非法捕捞行为进行处罚。虽然渔业行政机关开展了禁用捕捞渔具的专项清理行动,但检察机关认为其所采用的处置方法不合法,对违法证据未保存,对涉嫌犯罪的不移交处理,造成破坏海洋环境的违法犯罪行为未能得到有效的遏制。法院判决责令文昌市农业农村局履行其法定职责对其辖区海域内违法定置网在规定时间内进行查处。

虽然检察机关应督促行政机关依法履行其法定职责,但向海洋环境侵权责任人提出民事公益诉讼是否属于行政机关的法定职责却是不明晰的,如果行政机关在收到检察建议后不向海事法院起诉向侵权责任人提出索赔,是否属于不依法履行职责?

(三) 海洋环境民事公益诉讼

如果检察机关未附带民事公益诉讼,或者检察机关在履行职责中发现海洋环境法定机关针对海上环境侵权行为不履行法定职责时,检察机关作为补充起诉主体,由其单独提起或支持海洋环境法定机关提起民事公益诉讼便是另一路径。

《民事诉讼法》第 55 条第 2 款规定了检察机关在民事公益诉讼中的主体地位及诉讼顺位。结合《海洋环境保护法》的规定,可知在破坏海洋环境的侵权行为发生后,第一起诉顺位的是海洋环境法定机关,检察机关可以支持其起诉;若无海洋环境法定机关,或者该机关不提起诉讼,作为补充顺位的检察机关可以独立提起民事公益诉讼。

① 参见宁波海事法院(2019)浙 72 刑初 2 号刑事判决书。

② 参见青岛市市北区人民法院(2019)鲁 0203 刑初 737 号刑事判决书。

③ 未检索到公益诉讼的裁决结果,刑事结果可参见灌南县人民法院(2018)苏 0724 刑初 139 号刑事决定书、连云港市中级人民法院(2019)苏 07 刑终 405 号刑事判决书。

④ 参见(2018)粤 0891 刑初 350 号刑事判决书、(2018)浙 0206 刑初 402 号刑事判决书、(2018)浙 0327 刑初 1238 号刑事判决书、(2019)浙 1021 刑初 316 号刑事判决书、(2019)鲁 1103 刑初 307 号刑事判决书。

⑤ 《检察公益诉讼解释》第 21 条规定,检察机关在履行职责中发现生态环境和资源保护领域负有监督管理职责的行政机关不作为,致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的,应当向行政机关提出检察建议,督促其依法履行职责。行政机关不依法履行职责的,人民检察院依法向人民法院提起诉讼。

⑥ 参见(2019)琼 72 行初 20 号行政判决书。

从海事司法实践来看,检察机关通常在以下两种情形下参加或提起海洋环境民事公益诉讼。

第一,检察机关支持起诉。即在海洋环境法定机关提起民事公益诉讼时,由检察机关支持起诉,参与到诉讼过程之中。如作为全国首例检察机关支持起诉的污染海洋环境责任纠纷案——“中山市海洋与渔业局与被告彭伟权、冯喜林、何伟生、何桂森、袁茂胜污染海洋环境责任纠纷民事公益诉讼案”(简称“彭伟权案”)^①中,因被告倾倒废弃垃圾对周围海域造成极大破坏构成了环境污染犯罪。广东省中山市第一市区人民检察院在办理刑事案件过程中,将案件所涉海洋生态环境公益诉讼线索报送广东省中山市人民检察院,该院督促并支持了中山市海洋与渔业局依法对本案提起公益诉讼。

第二,由检察机关独立提起民事公益诉讼。即在无海洋环境法定机关或者该机关不提起民事公益诉讼时,由检察机关以自己的名义提起民事公益诉讼。从目前的海事实践来看,检察机关向海事法院提起的海洋环境民事公益诉讼主要有以下两个类别:其一是由广州市人民检察院提起的两起向海洋倾倒废弃物公益诉讼案,被告在未取得海洋倾倒许可证的情况下向海洋倾倒建筑余泥及生活垃圾等废弃物,广州市南沙区海洋与渔业局向被告出具《行政处罚决定书》后,请求由其上一级检察机关广州市人民检察院提起民事公益诉讼。其二是由舟山市人民检察院提起的三起非法收购、运输、出售海龟破坏海洋生态环境案^②,请求法院判令各被告公开赔礼道歉、承担生态修复补偿金及鉴定评估费。

三、海洋环境检察公益诉讼几个难点问题探讨

(一) 刑事附带民事公益诉讼程序应予谦抑

在涉及破坏海洋环境的犯罪案件中,检察机关是选择通过刑事附带民事公益诉讼程序,还是民刑分开进行,司法实践中的做法不一。据最高人民检察院工作报告称,目前检察机关提起的公益诉讼案件中,刑事附带民事公益诉讼占比高达77.82%,在笔者看来,其原因主要在于检察机关对于公益诉讼案件的线索搜集渠道较为有限,在民事公益诉讼数量考核压力下,将本院自侦、批捕、公诉线索移送给公益部门,对刑事案件线索“二次利用”,借助刑事追诉已锁定的对象,其容易办理的特征使其备受基

层检察机关的青睐。

刑事附带民事公益诉讼的本质为刑事诉讼程序,属于将公益诉讼强制嵌入到刑事诉讼程序之中;而民事公益诉讼性质上属于民事诉讼,二者在诉讼理念、管辖法院、当事人的地位、审理期限、上诉期限、财产保全等方面都存在冲突。第一,管辖的冲突。由于《刑法》“破坏环境资源保护罪”的几个罪名里最高刑期中没有无期徒刑与死刑,所以刑事附带民事公益诉讼由犯罪地或被告人居住地基层法院管辖;但民事公益诉讼,应当由损害行为发生地、损害结果地或者采取预防措施地海事法院管辖,海事法院级别为中级法院。第二,审限的冲突。依照《刑事诉讼法》之规定,对于普通的公诉案件,法院应当在受理后二个月以内宣判;但民事诉讼的审理期限通常为六个月。由于海洋环境损坏,不论是污染海洋环境还是掠夺海洋渔业等自然资源,都具有跨区域、流动性、技术性等特点,按照刑事诉讼的短期限很难完成,往往会造成刑事案件先审结,然后由同一审判组织继续审理民事公益部分的现象,体现不出附带民事程序的效率性。第三,具体制度上的冲突。作为刑事诉讼程序,不得对被告人的财产采取保全措施,往往会影响到民事判决结果的执行;作为刑事诉讼程序,不得对被告人进行缺席审判,导致民事诉讼被告范围与刑事诉讼被告范围有冲突等。

由于涉海环境案件在诉讼模式与审理机制、损害评估与责任承担、审判理念与裁判标准、证据规则与事实认定等方面都具有特殊性。笔者建议,应发挥海事法院在海洋环境领域内集中管辖的优势,减少刑事附带民事公益诉讼案件的数量与比例,除非是犯罪事实清楚、民事侵权事实争议不大的案件,原则上海洋环境民事公益部分应该从刑事程序中独立出来,交由海事法院进行专属管辖,或者通过刑事附带民事公益诉讼向海事法院一并提出。

自1984年成立以来,全国各海事法院受理的海洋环境侵权案件数量达百起,在长期审判实践基础上形成了较为成熟的做法。在海洋环境损害的索赔主体的认定、归责原则与举证责任的分配、赔偿范围及认定、法律的适用等各方面均有丰富的实践经验。海洋环境民事公益诉讼案件由海事法院集中管辖之后,有利于中国海事法院逐步建立符合涉海环境司法特点的程序规则、审判组织及其运行机制。^{[7]95-96}

① 参见广州海事法院(2017)粤72民初541号民事判决书。

② 参见宁波海事法院(2019)浙72民初808号民事判决书、(2019)浙72民初809号民事判决书、(2019)浙72民初810号民事判决书。

除对传统海事侵权等海洋环境损害私益诉讼实行专门管辖之外,依据《最高人民法院关于海事诉讼管辖问题的规定》及《最高人民法院关于进一步加强海事行政审判工作的通知》,海事法院已对海事行政案件实行集中管辖。另外,自2017年以来,中国海事审判“三审合一”试点揭开了新的篇章,宁波海事法院成功审理了全国首例涉外海事刑事案件——艾伦·门多萨·塔布雷(ALLAN MENDOZA TABLATE)交通肇事罪案。^[11]目前海事法院受理刑事案件处于“一案一请示”“一案一(指定)管辖”的试点阶段。建议检察机关针对涉及破坏海洋环境保护犯罪的案件,在提起刑事公诉或者选择刑事附带民事公益诉讼时提升一级由海事法院管辖。海洋环境侵权刑事案件由海事法院行使专属管辖,将能更好地发挥海事法院审判的专业特长,解决海洋环境侵权刑事案件纠纷。^[12]

(二)“民刑并举”诉讼模式的建构

除刑事附带民事公益诉讼程序之外,对于涉及海洋环境犯罪的案件,是采用“先刑后民”“先民后刑”亦或“民刑并举”,司法实践做法不一。

依据程序法的法理与原则,对于涉及刑事犯罪的,通常按照“先刑后民”的方式处理,一般都是刑事责任确定后再进行民事公益诉讼,或等刑事案件程序终结之后再启动或恢复民事诉讼程序。从司法实践来看,多数案件按照这样的方式处理。但海事司法实践中目前已在探索“先民后刑”或“民刑并举”的方式。

第一,“先民后刑”的方式。即在先行提起民事公益诉讼程序之后,再提起刑事诉讼。如舟山市人民检察院于2019年5月21日以非法收购、运输、出售海龟破坏海洋生态环境的刘阳等15人为被告,向宁波海事法院提起了三件民事公益诉讼,在同年9月12日公开开庭审理了本案,并于同年11月21日作出了民事判决。但检察机关直到同年9月11日才以收购、运输、出售珍贵、濒危野生动物罪向宁波海事法院提起公诉,刑事判决书也在民事判决之后作出。此种模式下,民事公益诉讼的赔偿结果往往会作为刑罚量刑的参考因素,因此被告人出于量刑从宽的考量,往往愿意积极赔偿,附带民事公益诉讼的裁判结果往往能够提前实现或有效实现,民事责任会对刑事责任进行部分吸收,二审程序被提起的概率会相应地降低,案结事了效率得到彰显。^[13]

第二,“民刑并举”方式。即在侦办海洋环境犯罪案件中发现需要提起民事公益诉讼向侵权责任人提出索赔的,同时启动民事诉讼程序,民刑两个程序同时进行。如前文述及的“彭伟权案”中,中山市海洋与渔业局就彭伟权等污染海洋环境于2017年7月2日向广州海事法院提起民事公益诉讼,此时彭伟权等人污染环境罪的刑事诉讼程序正在进行之中,法院受理民事诉讼之后裁定中止审理,待刑事程序终结后才恢复民事诉讼程序。

有学者认为“先刑后民”的单一模式难以全方位保护社会公共利益,建议采用“民刑并举”诉讼模式为主,“先刑后民”“先民后刑”诉讼模式为辅的模式。^[14]笔者赞同这一观点,上述司法实践给我们提供了可借鉴的经验。海洋环境犯罪,如非法捕捞水产品犯罪,集团犯罪、共同犯罪现象较普遍,被告人人数众多,不必恪守“先刑后民”,视情况采用“先民后刑”,有利于解决此类案件中有部分犯罪嫌疑人未归案时的程序处置,一来民事程序可为刑事程序提供证据辅助,二来民事程序可以适用缺席审判,方便以快捷方式获得海洋环境修复的赔偿款,有利于海洋公共利益的保护,实现司法公正与司法效率。

(三)检察机关督促及公告方式的改革

依据《检察公益诉讼解释》之规定,督促适格主体依法行使公益诉权既是检察机关的主要任务,又是检察机关独立提起民事公益诉讼的前置程序,仅当无法定机关或者法定机关不提起民事公益诉讼时,检察机关才能以自己名义提起民事公益诉讼。

1. 督促法定机关履行职责的方式不明

由于司法解释无明确规定,因此如何认定“无法定机关”或者“法定机关不履行职责”成为难点问题。司法实践中有以下几种做法:其一,采用前置公告程序。在《检察日报》等媒体上发布公告视为是督促,在公告期限届满后如果无法定机关出现,则视为无法定机关,检察机关即可自行或经报上一级检察机关批准后提起民事公益诉讼。多数的检察民事公益诉讼案件选择此种方法,其原因在于一方面这是《检察公益诉讼解释》规定的法定程序,另一方面这一方法简便易行。但公告的实际效果通常是存疑的。其二,行政机关在收到检察建议后请求检察机关提起诉讼。在“广州市人民检察院与李伟来污染海洋环境责任纠纷民事公益诉讼案”^①以及“广州市人民检察院与王韦富污染海洋环境责任纠纷民事公益诉

① 参见(2017)粤72民初431号民事判决书。

讼案”^①中,广州市南沙区人民检察院在办理刑事案件过程中发现两案的被告人有侵犯海洋环境造成社会公共利益受损的事实,遂出具《督促起诉意见书》给广州市南沙区海洋与渔业局,建议该局提起民事公益诉讼。但海洋与渔业局回复称,该机关缺乏具有相关知识和能力的专职人员以及司法诉讼方面的专业经验,恳请检察机关作为民事公益诉讼主体提起民事公益诉讼,后为满足级别管辖的要求,由广州市人民检察院提起了民事公益诉讼。其三,其他的督促方式,有些案件采取了寻求其他适格起诉人的程序,比如行政机关出具弃权证明或者委托书,或者检察机关向民政局函询本区域有无提起公益诉讼的适格组织等。

2. 海洋环境公益诉讼的诉前公告程序不妥

依据《检察公益解释》规定检察机关拟提起公益诉讼的,应当依法作三十日的公告。公告的目的在于督促与催告符合条件的诉讼主体提起民事公益诉讼。由于符合起诉条件的可以提起民事公益的其他“社会组织”是不特定的,因此公告是必要与可行的。但如前文论及,在司法实践中,依据《海洋环境保护法》的规定,已经排除了其他社会组织的诉讼主体资格,有权提起海洋环境公益诉讼的主体由不特定的变为特定的承担法定职责的海洋环境行政机关,因此《检察公益解释》规定的公告前置程序不应适用于海洋环境民事公益诉讼。检察机关不应也无必要采用公告的方式督促海洋环境行政机关。

笔者建议检察机关通过向同级海洋环境行政机关或者提请上级检察机关向其同级的海洋环境行政机关发出《检察建议》的方式进行督促,一方面明确督促职责,另一方面可以提高效率。行政机关在收到《检察建议》后,可以通过委托或授权的方式,同意或请求检察机关支持起诉,给予法律专业知识等方面的支持参与诉讼;也可以请求由检察机关提起诉讼,由海洋法定行政机关给予技术方面的支持等。

四、检察行政公益诉讼应为未来海洋环境保护的着力点

检察公益诉讼的本质是助力依法行政,共同维护人民根本利益,把以人民为中心落到实处。在检察公益的三种路径中,除了要有效抑制刑事附带民事公益诉讼的比例外,还要凸现行政公益诉讼,特别是行政公益诉前程序的作用。相较于民事公益诉讼而言,无论在理论还是实践中海洋环境行政公益诉

讼都应是检察机关发挥其各项职能的重心。^[15]海洋环境检察公益诉讼的功能应定位为海洋环境保护沟通协作的桥梁,兼容法律监督、公众曝光、检举与举报,共同发挥公益诉讼在发现监管需求、信息共享、识别海洋生态环境保护重点领域和监管空白、提高海洋生态环境行政部门监管能力方面的作用。^[16]行政公益诉讼具有统筹协调、督促多个海洋行政机关综合治理海洋环境的独特优势,能以最小司法投入获得最大社会效果,保护公益效果十分明显,彰显了中国特色社会主义司法制度的优越性,^[1]这种工作模式比单纯的民事公益诉讼更有效果。

行政公益诉讼可细分为监督整改型、借力协作型和确认违法型三类。^[17]其中借力协作型是行政管理机关借助检察机关的力量,把行政机关难以开展的或者开展有困难的工作线索提供给检察机关,由检察机关向相关的各个行政机关出具检察建议,以解决工作难题,达到依法行政的目的。以“文昌市农业农村局不履行法定职责案”为例,法院判决由渔业主管部门履行对禁用渔具整治的法定责任,在笔者看来,其结果合法但不尽合理。由于海洋环境保护涉及领域复杂、主体众多,涵盖非法排放陆源污染物,非法进行海岸、海洋工程建设,非法倾倒废弃物造成海洋环境污染或生态破坏的违法犯罪行为,以及有组织上规模的海上非法捕捞,海上非法采矿,猎捕杀害珍贵濒危(海中)野生动物,禁用渔具网具的生产、销售、维修等非法产业链的屡禁不止等顽疾;主体上有海上行政多头执法“九龙治海”之乱象,存在不同领域的横向的同级行政主管部门之间的分工以及纵向的同一管理机关上下级部门之间的分权。^[18]也涉及公安、生态环境、自然资源、农业农村、水利、安全生产、市场监管、交通运输、金融监管、乡镇渔村等各个行政机关与职能部门。

海洋生态环境保护的整体性特征需要多部门的协同配合。整治禁用渔具非渔业主管部门能单独完成的工作,需要由检察机关牵头联合各个行政机关进行综合治理,因其产业链涉及生产、销售、维修、使用等环节与领域,除了在海上门执法过程中对正在使用中的禁用渔具予以没收外,更重要的是要强化对关联上下游行业的执法监管,比如对生产销售修理渔具网具等相关联的经营者的查处,加强对渔具网具销售市场的监管,通过建立生产、销售经营者的诚信档案,对纳入“黑名单”的在企业融资信贷、税费

^① 参见(2017)粤72民初432号民事判决书。

减免等方面加以限制,通过在渔农村全面推行“湾(滩)长制”进而全面开展湾滩“绝户网”等禁用渔具的巡查监管、清理整治等。笔者建议对类似禁用渔具治理等海洋环境治理类型案件,应由检察机关通过深入调查,承担起行政公益诉讼的主体责任,通过行政公益诉前程序向渔业、市场监管、运输、公安等相关行政机关发出检察建议,牵头进行综合整治,唯有如此才能将案件办成法治教育样本,达到“办理一案、警示一片、教育社会”的效果。

五、结语

海洋环境保护是生态文明建设的重要组成部分,也是落实党中央“五位一体”生态保护的重要内容。检察机关在海洋环境保护中有其独特的作用,既可以提起公诉直接追究破坏海洋环境被告人的刑事责任,又可以督促行政机关履行保护海洋环境的法定职责,更能通过民事公益诉讼要求侵权责任人承担生态环境修复的民事赔偿责任,实现了海洋环境保护的刑事、行政与民事程序“三位一体”的保护。但在三种路径与程序中,检察机关任务及发挥作用不一,虽然公益诉讼已成为了检察机关四大职

责之一,但提起公诉是检察机关的主要阵地与最主要职责,追究被告人刑事责任是其不可替代的任务。为提高效率节约司法资源,对于事实清楚、争议不大的海洋环境类犯罪案件,可以继续发挥刑事附带民事公益诉讼的优势,由检察机关在公诉时一并提出。造成海洋环境损害的海洋环境犯罪往往案情复杂、技术性很强,经常需要对海洋资源与环境损害进行鉴定与评估,因此建议检察机关抑制刑事附带民事公益诉讼的类型与数量,让民事公益诉讼程序独立提出与运行。除了刑事诉讼程序外,检察机关在海洋环境保护中的主要功能在于监督与督促行政机关履行海洋环境保护的法定职责,在海洋环境法定机关积极履责的情况下,检察机关应尽量避免直接介入到民事公益诉讼程序之中。检察机关应从对行政机关个案的不作为的监督,提升到对海洋环境保护区域性、行业性及领域内的监督,关注到海洋环境保护的重难点问题的解决,让检察行政公益诉讼成为检察机关发挥监督权的主要阵地,唯有如此才能体现检察公益诉讼在海洋环境保护中的独特价值。

参考文献:

- [1] 张军. 最高人民法院关于开展公益诉讼检察工作情况的报告[EB/OL]. (2019-10-24)[2020-10-15]. https://www.spp.gov.cn/spp/tt/201910/t20191024_435925.shtml.
- [2] 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):19.
- [3] 郑少华,王慧. 中国海洋环境公益诉讼的生成[J]. 浙江海洋大学学报(人文科学版),2019,36(6):2.
- [4] 张继峰. 海洋环境公益诉讼中原告主体身份的认定——以荣成伟伯案为例[J]. 浙江海洋大学学报(人文科学版),2019,36(6):7.
- [5] 魏士超. 检察机关提起海洋环境公益诉讼成案梳理[J]. 浙江海洋大学学报(人文科学版),2019,36(6):42.
- [6] 刘伊娜. 试论环保组织参与海洋环境公益诉讼的路径与完善[J]. 浙江海洋大学学报(人文科学版),2019,36(6):46.
- [7] 梅宏,殷悦. 涉海环境案件审判:现状与对策——基于近十八年418例涉海环境案件的分析[J]. 鄱阳湖学刊,2018(1).
- [8] 谢小剑. 刑事附带民事公益诉讼:制度创新与实践突围——以207份裁判文书为样本[J]. 中国刑事法杂志,2019(5).
- [9] 梅宏,殷悦. 涉海环境司法的难题与应对[J]. 贵州大学学报(社会科学版),2019,37(3):81.
- [10] 程龙. 刑事附带民事公益诉讼之否定[J]. 北方法学,2018,12(6):119.
- [11] 吴勇奇,刘啸晨. 海事刑事诉讼的专门管辖——以宁波海事法院试点审判的海事刑事案件为切入点[J]. 人民司法,2019(25):48.
- [12] 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):18.
- [13] 刘加良. 刑事附带民事公益诉讼的困局与出路[J]. 政治与法律,2019(10):88.
- [14] 林鹏程. 环境公益诉讼的民刑交叉程序法律问题研究——以检察机关提起环境刑事附带民事公益诉讼为例[J]. 广东开放大学学报,2019,28(5):59.
- [15] 陈晓景. 新时期检察环境公益诉讼发展定位及优化进路[J]. 政法论丛,2019(6):130.
- [16] 崔金星. 环境管制变迁视角下的海洋环境公益诉讼功能定位与机制优化[J]. 浙江海洋大学学报(人文科学版),2019,36(6):10.
- [17] 浙江省自然资源行政公益诉讼课题组. 浙江省自然资源行政公益诉讼调研报告[J]. 浙江国土资源,2019(10):48.
- [18] 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):5.