

海洋环境民事公益诉讼中社会组织的原告主体资格研究

吴志华

山东科技大学 文法学院, 山东 青岛 266590

DOI:10.61369/ER.2025040011

摘 要： 关于海洋环境民事公益诉讼中社会组织是否具有原告主体资格问题，理论界和实务界对此争论不断。主要聚焦于《中华人民共和国海洋环境保护法》第114条是否为限制性条款。根据社会对环境保护的提倡与积极实行，认定该条款的限制性有所不当，应当将其理解为可扩张性条款。因而，法律应赋予社会组织原告主体资格，以提高社会组织服务于公共事业的热情，也可减少检察机关等主体司法上的压力。未来应形塑社会组织的功能定位，以海洋生态环境保护为指向完善海洋环境公益诉讼制度，因此建议修改《中华人民共和国海洋环境保护法》第114条，将社会组织纳入海洋环境民事公益诉讼原告主体范围，以便准确理解和适用法律，使得司法机关在处理环境救济案件时有法可依，实现司法统一与海洋环境保护。

关 键 词： 海洋环境法；海洋环境民事公益诉讼；原告主体资格；社会组织

Research on The Qualification of Plaintiffs of Social Organizations in Marine Environmental Civil Public Interest Litigation

Wu Zhihua

College of Humanities and Law, Shandong University of Science and Technology, Qingdao, Shandong 266590

Abstract： Regarding the issue of whether social organizations have plaintiff standing in civil public interest litigation for marine environmental protection, there has been ongoing debate in both theoretical and practical circles. The main focus is whether Article 114 of the Marine Environmental Protection Law of the People's Republic of China is a restrictive provision. Given the promotion and active implementation of environmental protection by society, it is argued that the restrictive nature of this provision is inappropriate and should be understood as an expandable provision. Therefore, the law should grant social organizations the status of plaintiff to enhance their enthusiasm in serving public interests, which could also alleviate the judicial pressure on entities such as procuratorial organs. In the future, the functional positioning of social organizations should be shaped, with a focus on improving the marine environmental public interest litigation system. It is recommended to amend Article 114 of the Marine Environmental Protection Law of the People's Republic of China to include social organizations within the scope of plaintiffs in civil public interest litigation for the marine environment, in order to ensure accurate understanding and application of the law, allowing judicial authorities to have legal grounds when handling environmental relief cases, thus achieving judicial unity and marine environmental protection.

Keywords： marine environmental law; marine environmental civil public interest litigation; plaintiff's qualifications; social organization

一、问题的提出

随着我国环境民事公益诉讼制度的发展，海洋环境民事公益诉讼作为环境民事公益诉讼的特别领域，需明晰海洋领域的环境保护的法律规定，以便于海洋生态绿色化改革的稳步推进^[1]。关于社会组织能否提起海洋环境民事公益诉讼这个问题，理论与实务界存在着较大争议，法律条文上也缺乏相关条款来解答这一疑问。这一困境如何破解，是当今法治实践的重点也是难点问题^[2]。因此，本文将从法律条文视角对该争议进行深入论述，以明确社会组织提起海洋环境民事公益诉讼的正当性。

理论上社会组织能否作为海洋环境民事公益诉讼的原告？一种观点认为，社会组织不能成为适格原告，主张在现行法律当中并没有直接明确社会组织的原告资格，属于法律规定之外，这是起诉主体二元论的代表。另一种观点则保持肯定的态度，认为社会组织成为海洋环境民事公益诉讼原告主体是大势所趋，其合理性存在，赋予社会组织海洋环境公益诉讼起诉资格，有利于实现对海洋生态的保护，这是起诉主体多元论的体现^[3]。还有观点对此表示一定的质疑，认为社会组织能否提起海洋环境民事公益诉讼，有待法律进行确认，并不能妄下定论。关于具体法律规定，现行法律当中主要包括《中华人民共和国民事诉讼法》（以下简称

作者简介：吴志华（2001-），男，江西上饶人，山东科技大学法学学士，山东科技大学法律（法学）硕士，研究方向：环境资源与保护法学。

《民事诉讼法》)、《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环境保护法》)、《中华人民共和国海洋环境保护法》(以下简称《海洋环境法》)等。《民事诉讼法》规定了环境民事公益诉讼原告包括法律规定的机关、有关组织和人民检察院;《环境保护法》第58条对适格原告作出了相应规定,符合一定条件的社会组织,此种规定属于对《民事诉讼法》中有关组织的进一步明确。由此观之,厘清海洋环境民事公益诉讼中社会组织的原告主体资格,有其现实意义^[4]。

在司法实践中,法院存在着否认社会组织的原告资格的情形,例如北京市朝阳区自然之友案^①,一审法院以原告不具有起诉主体资格为由,驳回起诉;重庆两江、广东环保诉广东青山环境污染责任纠纷案^②,一审法院认为本案系海洋环境民事公益诉讼案件,起诉人不具有原告主体资格,驳回起诉,但是二审法院支持了社会组织提起海洋环境民事公益诉讼,因该案例涉及海洋与陆地交叉问题,二审法院之所以支持一审原告主体资格,是基于陆地上社会组织提起环境民事公益诉讼的原告资格,二审法院未正面回应海洋民事公益诉讼中社会组织能否提起诉讼这一本质问题^[5]。实践中法院的判决结果和理由不乏质疑,有待深入研究和证成。

二、社会组织提起海洋环境民事公益诉讼的可行性

社会组织提起海洋环境民事公益诉讼能否行得通这一问题,应从法律条文来进行论证,从问题本身出发,在法律层面上加以论述能够提高该论点的可信性。下文将从解释论的视角来论证社会组织能否提起海洋环境民事公益诉讼,本研究所使用的法律解释方法主要包括文义解释、目的解释、体系解释以及历史解释等方法。此外,就法律条文(即《海洋环境法》第114条之规定)是否为限制性条款,这决定了社会组织作为原告主体的合理性所在^[6]。

(一) 文义解释

文义解释系指按照法律条文字面意思以及通常做法来进行解释。文义解释是法律解释当中最常用的解释方法,其对于《海洋环境法》《环境保护法》《民事诉讼法》等具体条文的准确理解和应用大有裨益。

首先,《海洋环境法》第114条第2款规定的“对污染海洋环境…由依照…提出损害赔偿要求”。“由”一词可以理解为“归属于”,但我们很难将其强行解释为“仅归属于”,即不能直接认定“由”一词为限制性用语。可见《海洋环境法》没有排除社会组织提起海洋环境民事公益诉讼的可能性。其次,“污染海洋环境、破坏海洋生态”是否就包括了有关海洋环境方面的所有问题。答案是否定的,即存在遗漏范围之可能,在不属于污染海洋环境、破坏海洋生态的情况下实施了侵犯、影响海洋环境的行为并且达到了法律规定的给国家造成重大损失的情形,法律是存在局限性的。最后,法律规定的是出现重大损失^③的情形,海洋监管部门可以提起诉讼,而未造成重大损失的情形却未予以规定,可见社会组织就未造成重大损失的情形,有着提起公益诉讼的可能性^[7]。

司法实践中,上文中“自然之友”案在经历三次审理后,最高人民法院裁定驳回再审中认定,原《海洋环境法》第八十九条第二款是海洋自然资源与生态环境损害赔偿方面的特别规定,应当严格根据法律条文判断社会组织不具有原告资格。最高人民法院的裁判理由有其合理之处,但是只是从条文字面含义进行论证说理未免难以服众。法律上并未明确《海洋环境法》第114条之诉是否为

公益诉讼,然而实践中法院已经将该诉讼定位至民事公益诉讼。由此可见,间接理解法律条文能够在一定程度上符合现实需要^[8]。

(二) 目的解释

目的解释系指以法律规范所要实现的目标为根据来解释法律的一种解释方法。《海洋环境法》第1条规定了要实现的目标,《环境保护法》第1条规定了保护环境和推进生态文明建设等目的,^④随后第2条规定了海洋属于环境的一种,因此《环境保护法》和《海洋环境法》在实现维护和改善海洋环境时目的是一致的。

而《民事诉讼法》第2条规定了目的为维护社会秩序、经济秩序,保障社会主义事业顺利进行,因此三部法律在目的本质上是一致的,并非存在不适性。我们应当优先对《海洋环境法》这一特殊领域立法进行法律解释,以便理论和实务界更好理解和适用法律。《海洋环境法》第114条解释时应当根据该法律所要实现的目的,最先的是保护和改善海洋环境,海洋环境民事公益诉讼的目的就是维护海洋环境,维持海洋生态系统多样性。现存法律确实没有明确规定社会组织的原告主体资格,但为了更好地维护海洋生态利益,我们应当从法律上修改《海洋环境法》第114条之规定,合理拓宽海洋环境民事公益诉讼主体范围,将社会组织纳入这一范畴,以保证所有海洋污染、海洋生态破坏有关案例能够及时得到有效解决,维护海洋生态安宁^[9]。

(三) 体系解释

体系解释系指根据法律条文在法律或者法律体系中的位置、或联系前后文来整体把握法律内容的解释方法。该法条位于《海洋环境法》第八章法律责任部分,其必然受总则所约束,因此可以从总则所规定的一系列目的、原则来分析该条文的具体内涵,如前所述,根据目的来解释法律,可以得出社会组织具有原告主体资格^[10]。从法律体系来看,《海洋环境法》属于《环境保护法》关涉海洋领域的法,《海洋环境法》规定内容之外的事项,从法理上来看可以适用《环境保护法》的一般规定,因此社会组织的原告资格则具有了合理性。

从法院裁判来看,绿发会诉深圳交通运输局等环境纠纷案^⑤,一审原告中国绿发会作为环保组织提起海洋环境民事公益诉讼,一审法院以该案属于海洋自然资源与生态环境损害赔偿纠纷为由认定绿发会并非适格主体,法院认为只有法律规定的海洋环境监督部门具有合法起诉权,因此法院裁定驳回起诉。一审法院直接从法律条文字面进行解释,有失偏颇。二审法院认为,该案属于陆地与海洋环境并存的纠纷类型,应当结合《环境保护法》及《海洋环境法》进行充分论证原告主体资格,最终认定一审法院案由及事实认定存在错误,裁定撤销一审判决,指令重新立案审理。二审法院则从体系解释方法层面对法律条文进行解释适用,充分显现法院裁判说理时的独到之处^[11]。

体系解释不能忽略不同法律之间的联系,《民法典》出台后,绿色原则作为基本原则之一,对生态文明的引领,对生态化改革的指导无处不在。在绿色原则的理念下,保护环境成为社会公众普遍的权利和义务,有学者认为,环境司法救济权是作为程序性环境权的核心权利要素,适当放宽环境民事公益诉讼原告资格范围的认定大势所趋。^⑥因此,社会组织在此种条件下有权提起海洋环境民事公益诉讼。

(四) 历史解释

历史解释系指深度剖析在制定法律时立法者的价值判断以及

其所想要达到的目标效果，从而对法律条文进行解释说明。1999年修订的《海洋环境法》就对海洋监督管理部门的索赔权有所规定，在当时我国并不存在环境民事公益诉讼制度，更不用提社会组织是否为合格起诉主体。随后，2012年《民事诉讼法》和2014年《环境保护法》均有所规定。但这一资格直至今也未曾规定在海洋领域，而我们不能忽略海洋自然资源的重要性，以往的法治实践需要我们对法治建设进行创新。因此，我们要从历史当中汲取经验，如今的社会发展与历史当然不同，所以我们要贯彻落实“历史与现实相统一”原则，在原来的历史发展中社会组织提起过海洋环境公益诉讼，但囿于旧时公益诉讼制度的缺乏，未能将海洋环境民事公益诉讼制度实施下去。现在的公益诉讼制度已经逐渐发展起来，法律应当赋予社会组织这一权利。由此观之，应当明确海洋领域社会组织提起海洋环境民事公益诉讼主体的资格，以顺应时代的发展，以便更好保护海洋生态环境，响应国家海洋战略目标。

（五）限制性条款之否定

关于不存在具体法律规定时，社会组织是否具有原告主体资格有待进一步探析，即《海洋环境法》第114条是否属于限制性条款。有观点认为，从字面意思理解，公益诉讼实质上是公权力的行使。根据“法无授权即禁止”原则，社会组织没有资格。这一论断并不准确。第一，公益诉讼由社会组织提起时，既涉及公权力的行使也涉及私权利的行使，公权力行使体现在：提起诉讼的实质目标是保护公共利益，公益诉讼是法律授权的行为。私权利行使体现在：原告社会组织作为民法上的私主体，代表国家提起诉讼，且侵害公共利益的当事人是私主体，也就涉及了私法上的权利义务关系。第二，“法无授权即禁止”原则针对的主体是公权力机关，提起公益诉讼的社会组织本质上并不能等同于公权力机关，实践中主要为环保组织提起海洋环境民事公益诉讼，提起该诉讼的目的是为了保护海洋环境，如果适用“法无授权即禁止”原则，这不利于海洋环境保护，而且还会降低社会组织致力于环境保护的热情，因此社会组织不受该原则限制。第三，法律在一出生时就已经落后于社会，具有滞后性，对于法律条文的理解不能只从字面意思来论证，我们要发挥司法的能动性，灵活运用法律解决社会问题。

当然，授权社会组织提起海洋环境公益诉讼，并不意味着，

可以滥诉，而且作为环保类社会组织，环保组织是具有一定资质条件的社会组织，当该组织提起海洋环境民事公益诉讼时往往是综合考虑和调查之后才会提起，也能提高诉讼的高效性。因此，从实质上来看，社会组织作为私主体，根据“法无禁止即许可”原则，社会组织具有上述资格。

三、结语

社会组织提起海洋环境民事公益诉讼的法律正当性，法律并没有明确，可以从解释论的角度来进行证成。当然，立法的模糊还有待厘清。对社会组织成为海洋环境民事公益诉讼原告主体的可行性进行了论述，从解释论的视角综合进行阐述，提出社会组织提起海洋环境民事公益诉讼的可行路径，需要在立法上加以修正，即在《海洋环境法》第114条中规定授权社会组织原告主体资格。具体而言，立法上应当对《环境保护法》及《海洋环境法》存在竞合的条文进行明确优先适用的情形，对涉陆海两地的纠纷更应总结归纳法院应当如何进行法律适用的问题。考虑到立法活动的谨慎，可以先从司法解释入手，精细化海洋环境纠纷的司法适用路径。

注释：

- ①参见青岛海事法院（2018）鲁72民初741号民事裁定书。
- ②参见广东省茂名市中级人民法院（2016）粤09民初122号民事裁定书。参见广东省高级人民法院（2017）粤民终2635号裁定书。
- ③参见《海洋生态损害国家损失索赔办法》第3条。
- ④参见《环境保护法》第1条，为了保护和改善海洋环境，保护海洋资源，防治污染损害，保障生态安全和公众健康，维护国家海洋权益，建设海洋强国，推进生态文明建设，促进经济社会可持续发展，实现人与自然和谐共生。
- ⑤参见广东省高级人民法院（2020）粤民终1980号民事裁定书
- ⑥参见黄茂酤：《论民法典绿色原则的程序价值——从环境民事公益诉讼适格原告的实践困境切入》，载《华南师范大学学报（社会科学版）》2022年第3期。

参考文献

- [1] 邓海峰. 海洋油污损害之国家索赔主体资格与索赔范围研究 [J]. 法学评论, 2013, 31(01): 71-77.
- [2] 秘明杰, 王梦晓. 海洋环境民事公益诉讼中环保组织原告主体资格探析 [J]. 山东科技大学学报 (社会科学版), 2023, 25(01): 45-53.
- [3] 王树义, 李华琪. 论我国生态环境损害赔偿诉讼 [J]. 学习与实践, 2018, (11): 68-75.
- [4] 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, (05): 37-44.
- [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(06): 36-48+109-110.
- [6] 杨华. 海洋环境公益诉讼原告主体论 [J]. 法商研究, 2021, 38(03): 120-133.
- [7] 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, (02): 162-169.
- [8] 张晓萍, 郑鹏. 海洋环境民事公益诉讼适格原告的确定 [J]. 海南大学学报 (人文社会科学版), 2021, 39(01): 122-128.
- [9] 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(01): 28-35.
- [10] 许宇锋, 舒瑶芝. 海洋环境民事公益诉讼中社会组织原告主体的确立 [J]. 浙江海洋大学学报 (人文科学版), 2024, 41(04): 8-13+20.
- [11] 黄茂酤. 论民法典绿色原则的程序价值——从环境民事公益诉讼适格原告的实践困境切入 [J]. 华南师范大学学报 (社会科学版), 2022, (03): 149-163+207-208.