

一、明确海洋生态污染损害赔偿诉讼中原告主体资格的必要性

海洋生态环境是人类赖以生存和发展的重要环境之一。随着人们征服自然能力的增强,享受高科技带来的种种便利之时,海洋生态环境污染也像恶魔一样吞噬着人类自身的生存空间,给人类的生存和发展带来了长远而深重的危害。“海洋环境污染”是指直接或间接地将物质或者能量引入海洋环境,产生损害海洋生物资源、危害人体健康、妨碍渔业和海上其他合法活动、损坏海水使用素质和减损环境质量等有害影响的现象。海洋生态环境污染具有污染源多、扩散面广、污染时间长、治理难度大等主要特点。除了自然原因外,海洋污染多由人为的各种活动所造成。随着科技的进步、人口的剧增,工农业和交通运输业的飞跃发展,所产生的污染物质也越来越多。这些污染物质大多数最终进入海洋,使海洋成了蓄积污染物的最大仓库,而海洋除了依靠

本身的自净能力外,很难再转移到别处。海洋生态环境污染的日益严重,必然导致海洋生态环境污染损害赔偿纠纷也越来越多。但在实践中诸多的赔偿纠纷却因没有适格的诉讼主体,或是无力起诉、起诉不力,或是不敢起诉、不愿起诉,从而使海洋生态环境污染问题得不到及时的、有效的法律救济和保护。因此,明确海洋生态污染损害赔偿纠纷中原告主体资格是解决问题的关键。

二、对实践中海洋生态污染损害赔偿纠纷中诉讼原告产生的质疑

目前在海洋生态环境污染损害赔偿纠纷中,多由国家行政机关或单个的受害人提起诉讼,但从理论上对其主体资格的质疑,形成了理论与司法实践的冲突。

(一) 在传统当事人理论下对国家行政机关诉讼原告主体资格的质疑

根据大陆法传统的当事人理论,民事诉讼中的当事人系因民事的权利义务关系发生纠纷,以



自己的名义进行诉讼,并受人民法院裁判约束的直接利害关系人。此即“直接利害关系当事人说”。我国现行法也采用了这一理论,强调当事人应与案件有直接的利害关系,无直接利害关系的人无权向人民法院提起民事诉讼。因此,在我国的司法审判实践中,地方政府、环保局、旅游局、渔政监察大队等行政机关作为原告提起海洋生态环境损害赔偿诉讼时,被告几乎都对原告的主体身份提出了异议。那么,在不超出既有法律规范的前提下,行政主管机关作为诉讼原告的理由是什么呢?

(二)在传统当事人理论下对单个受害人作为诉讼原告主体资格的质疑

一方面,从公民环境权的角度看,在法律层面上,我国迄今仍无法律明确确认公民环境权,法律确认的权利才是公民真正可能享有的权利。然而,我国目前有关的环境法律都只是作为国家行使环境行政管理权的依据,而不是公民环境权的依据,公民环境权迄今仍是一种应然权利,而不是法定权利。虽然在《环境保护法》第6条规定“一切单位和个人都有权对污染和破坏环境的单位和个人进行检举和控告”,但这里公民的检举和控告不能等同于起诉。所以,公民个人无法直接以环境权作为提起诉讼的法定理由,其主体资格难免被被告提出异议。与此相反,我国法律对国家环境权则规定得十分具体,国家享有环境管理权和处分权。而实践中公民只有服从法律或行政法规关于保护环境规定的义务,却不能直接要求政府作为或不作为。这种公民环境权与国家环境权的不对称,直接阻碍了公民环境权的行使和有效保障。另外,这些规定也把公民环境利益吸收到国家环境利益之中,公民受到的利益只是一种间接利益。因此,当公民因这种间接利益受到侵害而提起诉讼时,根据传统的“直接利害关系当事人”理论,其主体资格亦是不适格的。

另一方面,海洋生态环境污染损害的广泛性导致受害人人数众多并带有很大的不确定性。由于海洋生态环境利益涉及范围广,情况复杂,往往涉及到捕捞养殖、工农业生产、交通运输、海上副业等各行业,为众多不特定的利害关系人所开发、利用、收益、管理。因此,一旦对海洋生态环境造成侵害,其受害对象可能是一定地区范围内的不特定多数的人或物。而如果单个受害人对此提起诉讼,从诉讼主体资格上讲,可能会因为单个受害人所受损害过小,达不到起诉资格中关于实际损失的最低额而不具有起诉资格;或者由于环境损害赔偿诉讼的复杂性,单个受害人往往限于技术、经济或其他原因,有权起诉却可能无能力起诉,从而使其合法权益得不到保护。从诉讼效率上讲,单个受害者分别提起诉讼可能会对同一事实或同一被告提起多次的独立诉讼,增加法院的负担,降低诉讼效率。

三、扩大对“直接利害关系”的解释,运用代表人诉讼制度解决对原告主体资格的质疑

(一)对“直接利害关系”的扩大性解释

在英、美等国环境与资源保护法规中,任何人都可以向污染和破坏环境的行为提起诉讼。在环境与资源保护法领域中对原告起诉资格放宽限制,这已是世界各国环境与资源保护立法发展的大趋势。在我国民事诉讼中对当事人起诉资格的放宽,需要对“直接利害关系”作扩大解释,从而拓宽民事诉讼当事人的范围。我国民事诉讼的当事人,是直接的“利害关系人”和对他人的民事权利享有“管理权和支配权”的人,即民事诉讼中无论是保护自己的权利还是保护他人的权利的人。只要以自己的名义进行诉讼,引起民事诉讼程序发生、变更或消灭,都是民事诉讼的当事人。这一扩大性解释承认了民事诉讼当事人可以不是直接利害关系人而只是纯粹诉讼当事

人或称正当当事人。这里为保护自己的民事权益而进行诉讼的人是直接利害关系人。非直接利害关系人是指对争议的民事权利享有管理权和支配权,为保护他人的民事权益而进行诉讼的人,如财产代管人、国有资产管理人等,他们因诉讼行为与诉讼结果有法律上的利害关系,而成为民事诉讼的适格当事人。这种诉讼当事人主体资格的拓宽,有助于公民及其他组织积极利用民事诉讼,获得法律救济。

针对实践中,被告对行政机关在海洋环境污染损害赔偿诉讼中作为原告主体资格的异议,笔者认为,国家行政机关在海洋环境污染损害赔偿诉讼中的原告主体资格主要基于——行政机关作为国家财产管理人享有提起诉讼的权利。海洋生态污染不仅直接侵害自然人、法人和其他组织的切身利益,还直接破坏了海洋生态环境,侵害了国有财产,国家作为受害人有权提起诉讼。但是,从法律适用的角度,法律没有赋予国家作为民事诉讼主体的资格。因此,国家必须选定诉讼代表人以维护自己的权益,即国有财产的管理人——政府。行政机关具有国家财产管理人资格,也就是具有保护生态资源、防治污染的职能和作为诉讼主体的资格。根据《海洋环境保护法》第5条规定,国家环境保护主管部门、海洋行政主管部门、海事行政主管部门、渔业行政主管部门、军队环境保护部门、沿海县级地方人民政府有关部门等有负责保护海洋环境和资源、防治污染损害的职责。可见,在我国现行法中,对国家行政机关在海洋环境污染损害中的主体资格的承认,已经从理论逐步转化为现实,为其今后的原告诉讼主体资格提供了法律依据。同理,根据对“直接利害关系”扩大化的解释,公民个人在依据公民环境权享有的间接利益受到侵犯时,亦可作为诉讼主体资格,来维护法律权益。

(二) 充分运用代表人诉讼制度

海洋污染损害的广泛性导致了受害人的人数众多且具有不确定性,如果由单个的受害人对同一损害事实分别提起诉讼势必降低诉讼效率,增加法院的负担。我国民事诉讼法规定的代表人诉讼制度将在一定程度上有利于解决这一问题,保护海洋环境污染受害人的利益。我国的代表人诉讼制度是共同诉讼制度与诉讼代理制度相融合的产物,具有利用统一诉讼程序解决多数人诉讼的功能。根据《民事诉讼法》第54条规定,当事人一方人数众多的共同诉讼,可以由当事人推选代表人进行诉讼。代表人的诉讼行为对其所代表的当事人发生效力。据此,人数众多且不确定的海洋环境污染受害者可以推选出能够代表他们利益的代表人进行诉讼,以减少对几乎是同一个事实或同一个被告提起多次独立的诉讼。代表人的诉讼行为对其所代表的当事人发生效力,减轻了法院负担,提高了诉讼效率。此外,我国民事诉讼法还设立了登记制度,在此制度下,人民法院做出的裁判,对参加登记的全体权利人发生效力。未参加登记的权利人在诉讼期间提起诉讼的,适用该判决、裁定。诉讼代表人制度和登记制度的结合必将有利于公民提起海洋生态环境污染损害赔偿纠纷的诉讼,保护其合法的环境权益。

参考文献

- 1 金瑞林. 环境与资源保护法学[M]. 北京: 北京大学出版社, 1999
- 2 马晓岚. 提起海洋和通海水域污染损害赔偿诉讼主体的几个层面[J]. 广西政法管理干部学院学报, 2003(1): 44
- 3 戚道孟. 论海洋环境污染损害赔偿纠纷中的诉讼原告[J]. 中国海洋大学学报, 2004(1): 13

(作者单位 中国海洋大学法学院)