



实践中的水域污染公益诉讼

——广州海事审判相关案件（1991-2009）研究报告*

李挚萍 詹思敏 等

提 要：环境公益诉讼是近年来一个热门话题，人们关注的焦点是由检察院及非政府组织提起的环境公益诉讼，然而，在实践中已经有相当数量的由行政机关提起的环境公益诉讼，这类公益诉讼实际上已经涉及公益诉讼中各种重要的理论和法律适用问题，很有现实意义。广州海事法院自20世纪90年代以来，已经受理了十几起水域污染公益诉讼案件，这些案件由各类行政机关及检察院所提起，主要目的是为了救济国家海洋环境资源和生态利益损害。本文对这些公益诉讼案件的原告资格、赔偿对象及范围、举证责任、法律适用等问题进行统计、归纳、整理及分析，指出存在问题并提出解决问题的一些对策，希望对完善环境公益诉讼立法及司法实践起到一些作用。

关键词：水域污染；公益诉讼；原告资格；损害赔偿

一、背景介绍

为了深入研究环境污染公益诉讼实践，推动、促进和完善环境公益诉讼制度，2009年12月至2010年5月，广州海事法院与中山大学法学院环境资源与能源法研究中心及环境法诊所共同开展了对广州海事法院1991年以来审理的环境公益诉讼案件进行整理、归纳、

* 本文为中山大学法学院与广州海事法院共同承担的“水域污染公益诉讼”课题组的一项研究成果。中山大学法学院课题组成员为李挚萍、谷德近、蔡标、张佩虹、吴斯恒、邢源真、叶媛博、沈娟、张黎；广州海事法院课题组成员为詹思敏、冯金如、陈丹等。本文主要执笔人为：李挚萍、詹思敏。

作者李挚萍，女，中山大学法学院教授、博士生导师、副院长，中山大学行政管理学博士，研究领域为环境法、经济法，代表作有《环境法的新发展——管制与民主的互动》、《经济法的生态化——经济与环境协调发展的法律机制探讨》等。Email: lpslzp@mail.sysu.edu.cn

作者詹思敏，女，广州海事法院副院长，中山大学法律硕士，研究领域为海商事法律及法院审判学。

分析及研究。中山大学法学院和海事法院各自组成了课题组从事这项工作。课题组首先收集了 34 个由行政机关、渔业协会和渔业集体经济组织提起的海洋环境污染索赔案件，经过筛选，确定其中 14 个为水域污染公益诉讼案件。案件的选取主要参考了两个标准，一是原告是否国家利益或社会公共利益的代表。虽然目前法律对公益诉讼的原告资格没有明确规定，但从各地司法实践来看，公益诉讼一般由职能部门、检察院和少数非政府组织提起。所以，我们选取的案件首先框定在由这些主体为原告的案件。二是案件的诉讼请求是否是为了救济国家或社会公共利益。公益诉讼的目的是为了救济国家利益及社会公共利益，职能部门为了本部门利益而提起的诉讼被排除在外。因此，只有诉讼请求中包含了主张赔偿国家海洋渔业资源损害、天然水产品损失、国家机关及有关部门已经支付的清除海洋环境污染的费用，主张停止对国家海洋环境资源的侵害和恢复原状等内容的案件才被认为是水域污染公益诉讼案件。根据上述标准，课题组共选取了 14 个案件，以下的统计和分析以这 14 个案件为考察对象进行。

二、原告资格争议及分析

（一）原告的种类及资格争议

如下表所示，14 个公益诉讼是由 10 起海洋污染损害事故引起的，其中由行政机构提起诉讼的有 12 件，由检察机关提起的诉讼有 2 个件。在行政机构起诉的案件中，海洋渔业主管部门提起了 8 件（其中 1 件与海事行政主管部门联合提起），海事行政主管部门提起了 2 件，其它部门包括环境保护行政主管部门、环境卫生行政主管部门、政府派出机构各提起了 1 件。目前尚无环保组织及个人提起的公益诉讼案件。

表一：水域污染公益诉讼案件原告种类及数量分布表

原告种类	起诉案件数（单位：件）		案件总量（单位：件）
检察院	2		14
行政机构	海洋渔业行政主管部门	8	
	海事行政主管部门	2	
	环境保护行政主管部门	1	
	环境卫生行政主管部门	1	
	政府派出机构	1	

这些机构提起的公益诉讼都具有民事救济性质，所救济的民事权益包括所有权、债权和环境权等。部分案件直接依据国家所有权提起，如海洋渔业主管部门作为国家海洋生态环境及海洋环境权益保护职能部门，在海洋及海洋资源受到损害时，依照 1982 年《海洋环境保护法》第 41 条及 1999 年《海洋环境保护法》第 90 条的规定，代表国家向责任人追讨国家损失；部分案件是依据国家债权提起，当船舶碰撞事故或者其他事故发生，海域受到污染时，对海洋环境保护负有职责的部门必须采取应急措施清除污染，由此而产生费用，因污染是排污者造成的，排污者有义务消除危险、排除妨碍，所以，国家支付了清污费用后有权向排污者索赔；部分案件是依据环境权提起的，如要求排污者承担保护环境质量，恢复环境质量状况等责任。如由检察院作为原告提起的两起诉讼，是为维护公共环境安全，保护公众利益。

在 14 个案件中，9 个案件存在原告资格争议，占 64.2%。被告提出的原告主体资格不适格的抗辩理由包括：（1）原告无权代表国家提起资源损害赔偿诉讼；（2）原告与案件没有直接利害关系，不符合《民事诉讼法》第 108 条的规定；（3）原告作为行政机关，与被告不是平等的民事主体，由其提起民事诉讼对被告不公平；（4）被告无权行使海洋环境监督管理权等等。值得关注的是，由检察院提起的两起公益诉讼案件并未出现原告资格争议。

（二）对原告资格的认可与法理分析

法院对 14 个案件的原告资格全都予以认可。认可的前提条件是经国家授权的职能部门，可作为适格的原告提起水域污染公益诉讼。法院对各类主体资格的分析如下：

1. 海洋渔业主管部门

法院认为中华人民共和国领海内的海洋资源属于中华人民共和国所有。各级人民政府作

为国家在特定区域的代表,在其辖区内具有维护国家资源所有权的权利与义务。根据广东省政府的授权,广东省海洋与水产局是广东省人民政府主管全省海洋综合管理与水产工作的职能部门,有负责海域、海岸带自然资源的资产化管理、负责海洋生态环境保护、维护国家海洋权益的职责。广东省海洋与水产局可作为原告代表国家提起损害赔偿之诉。行政机关进行行政管理,行使的是国家赋予的带有直接强制力的行政权力,表现为管理与被管理的从属关系,与本身的财产关系即平等的民事法律关系无关,此时,其是行政主体;行政机关进行损害赔偿,行使的是国家赋予的所有权,是权利而非权力,是平等的民事财产关系,与行政法律关系无关,因而不能带有直接强制性,而只能通过平等协商或通过法院诉讼来解决,以最终达到使原有的权利恢复原状的目的,此时,其是民事主体。公法与私法并未发生冲突,而是各司其责,组成了一个有机的整体,法律制度的完整性和严肃性不但没有遭到破坏,相反,恰恰是维护了法律制度的完整性和严肃性。因此,当国家资源的所有权遭到侵害时,海洋与渔业局作为国家在特定领域的代表,负有维护国家所有权的权利与义务,与本案有直接利害关系,其主体资格符合法律规定,是适格的原告。¹

2. 环境保护行政主管部门

法院认为环境保护行政主管部门职责包括对海洋环境的保护和管理,其对辖区内所受到的海域污染损害,有权代表国家对责任者提出损害赔偿请求。²

3. 海事行政主管部门

法院认为根据《海洋环境保护法》第5条第3款和第71条的规定,海事部门是防止船舶污染海域的海事行政主管部门。当船舶发生碰撞事故致使其装载的货油发生泄漏,可能造成海洋环境重大污染损害时,有权强制采取避免或者减少污染损害的措施。其就避免或减少污染损害而发生的费用,包括外包服务的费用有权向油污责任方索赔。³

3. 检察院

法院认为水资源属于国家所有。根据《中华人民共和国民法通则》第七十三条规定:“国家财产属于全民所有。国家财产神圣不可侵犯,禁止任何组织或者个人侵占、哄抢、私分、截留和破坏。”国家所有的水资源不容许任何单位或个人的违法行为加以滥用或破坏。水资源被滥用或破坏,国家有权通过司法程序向违法行为人要求赔偿,弥补水资源遭受的损害。检察机关作为国家的法律监督机关,其检察权包括保护国家财产和资源免遭违法行为侵害,以及在国家财产和资源遭受违法行为侵害时有权代表国家提起诉讼。⁴

以上对原告资格论证,体现了海事法院对于国家利益和社会公共利益利害关系人法律条文和法律精神的理解和把握。课题组认为,这些司法案例不仅为司法实践提供了有益的经验,也为理论界提供了有益的分析视角和思路。

(三) 审判实践中存在的问题及建议

关于原告资格,审判实践中主要存在以下难题:

1、立法上关于谁有权代表国家环境资源提起公益诉讼规定不明

依照我国法律规定,国家是国有环境资源产权的唯一主体,不存在分级所有的问题,但是国有资产管理实行“统一政策、分级管理”的原则。对国有资产的分级管理实际上是各级政府及其授权机构分别代表国家行使所辖国有资产所有权职能,即作为产权主体参加民事活动和管理活动。无疑,国有环境资源权益的代表应该是政府及其行政管理部门,问题是在哪一个部门。资源的经济价值和生态价值是否由同一个部门代表?同一资源有多个管理部门,由谁代表?同一个地方有多级政府,应由哪一级政府的管理部门来代表?

¹ 参见(1999)广海法事字第150号判决书。

² 参见(1999)广海法事字第88号判决书。

³ 参见(2005)广海法初字第156号判决书。

⁴ 参见(2008)广海法初字第382号判决书。

我国目前唯一一部规定了代表国家提出环境资源损害赔偿机构的法律是《海洋环境保护法》，该法第 90 条第 2 款规定：“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。”而根据《海洋环境保护法》第 5 条规定，国务院环境保护主管部门、国家海洋主管部门、国家海事部门、国家渔业部门、军队环境保护部门等都有特定的海洋环境监督管理权。在如此众多的海洋环境监督管理部门中，哪一个可以代表国家的海洋环境资源？

我国自然资源的管理，是按自然资源的分类进行管理的。在每一种自然资源的管理中，该资源的主管部门作为资源管理的主体有着主管的职能，作为资源管理一般行政主体的政府和作为资源管理辅助行政主体的有关部门，也有着相应的职能，每一种行政主体按行政区划又有着分级管理的地方各级机构，这使资源管理中行政职能的配置呈现出复杂的关系，每一种资源种类都有着多种管理主体。确定资源的民事权益主体是司法实践中的一个难点。

为此，我们的建议是：公共机构必须依法、依职责行事，否则容易造成权力滥用。所以，检察机关和政府职能部门能对什么事项提起诉讼，提起什么诉讼都应该由法律明确规定，只有在法律规定的范围内，才有提起公益诉讼的权利。所以应该尽快制定法律明确这些事项。

国有环境资源可以分为三类：一是已转化为经营性资产的国有环境资源，属于一种国有“私产”，从形式上讲与其他私人财产有类似之处；二是在有关部门管理下的国有环境资源，某些环境资源法律规定由国家所有，由特定行政部门管理，如城市土地、矿产资源、水资源、森林等；三是不归属任何一个独立的部门管理，公共属性非常明显的国有环境资源，如大气资源、海洋资源等。当国有环境资源受到损害，可以就此提出民事救济的主体就有三类：

一是占用国有环境资源进行使用、经营管理的单位。国家部分的国有环境资源已经转化为经营性资产，如土地被出让，矿产资源被许可开采，海域被承包，风景名胜区被开发经营等，由具体的机关、企业事业单位占用、经营和管理，它们享有国有环境资源在特定时期的特定权益并承担相应的义务，对其占有的国有环境资源行使占有、使用、处分权能。当这些资源被侵害时，它们和其他私人产权主体一样享有民事求偿权，所不同的是它们只是作为他物权的产权主体，而非所有权主体。它们不能代表国家主张环境资源民事权益，但是由于它们的利益与资源的状况直接相关，它们在主张自己权益的同时，也是保全国家的环境资源。

二是环境资源的管理部门。我国目前尚未形成环境资源的综合管理体制，环境资源通常实行分类管理，主要按资源的不同类型来确定不同的管理部门，如森林、野生动植物、矿产、草原、土地、渔业水产等资源，一般分别由林业部门、农业部门、地矿部门、土地管理部门、渔业管理部门等管理。这些部门对自己主管的环境资源负有管理、保护职能，代表国家规划资源的开发利用，监督使用者的开发利用行为，保护环境资源各方面的功能和价值，促进环境资源的可持续开发和利用。当受损害的对象是某种特定的资源，而资源的主管部门又是明确的，则由其作为主体代表国家主张民事权利。

三是政府或者其他对国有环境资源负有综合监督管理职能的部门。当受损害的对象是特定区域的环境质量，包含了多种资源的损害，环境总体质量的下降，生态平衡被破坏时，一方面各类资源的损害难以严格区分，单独求偿难度大、成本高；另一方面有些资源如环境容量、环境质量没有明确资源管理部门，这时由该区域对环境质量负责的部门作为主体较为合适。《环境保护法》第 16 条规定：“地方各级人民政府应当对本辖区的环境质量负责，采取措施改善环境质量。”该条明确规定了各级人民政府是维护所辖区环境质量的责任主体，政府要负起这个责任，就须拥有相应的权利，权利、义务统一是一项重要的法治原则。除了要有环境决策权、环境管理权、环境协调权、组织环境综合整治权等这些基本行政权力外，还应有当公共环境资源受到污染时，代表国家和公众追索环境损失权。地方政府可以授权同级环保部门具体代表国家求偿。

另外,应进一步理顺职能部门和检察院代表国家利益起诉的关系。国家环境利益受到损害时,应由政府职能部门作为第一顺序的原告。当国家环境资源或公共环境利益受到损害时,如国家所有的河流、海洋、天然渔业资源、野生动物资源、土地资源受到污染损害时,公共机构有义务采取相关的行政措施和司法措施来保护国家资源,救济国家利益,否则构成失职。检察机关和政府职能部门都是公共机构,但他们在行动上有所区别。政府环境保护和环境资源管理部门是公共职能的直接承担者,他们应该首先采取相应的救济行动。如果由检察机关先采取行动,会有越俎代庖之嫌,而且会导致机关的懒惰习性。检察机关发现问题时,可以向相应的行政机关反映,督促他们采取行动,当行政机关不回应,或者回应不恰当时,检察机关才取而代之。

2、检察院、法院、环保部门和公众等对公共机构的原告资格的态度差异较大

检察院认为在水域污染公益诉讼中,其原告的主体资格毋庸置疑,并积极进行水域污染公益诉讼。1997年检察机关以原告的身份提起了第一例民事公诉案件后,全国各地已经有上百起这类案件。⁵关于环境污染公益诉讼案件,近年来也不少见,如2003年山东省的乐陵市人民检察院起诉一起环保公益诉讼案件,2008年贵州省贵阳市清镇市人民检察院和江西省新余市人民检察院分别提起了环境污染公益诉讼案件。

法院对检察院是否有资格提起环境污染公益诉讼则存在很大争议。一般来说,不少地方法院认可检察院的原告资格,如无锡市中级人民法院和无锡市人民检察院的《关于办理环境民事公益诉讼案件的试行规定》中规定检察院可以提起环境污染公益诉讼。河南、黑龙江、四川等地检察机关提起的民事公诉案件也得到了当地法院的支持。但法院系统对此问题尚没有形成共识。

环保部门对由其提起环境公益诉讼则不太热心。目前,由环保部门提起的环境污染公益诉讼数量较少,主要原因在于其认为环境污染的污染源、损害范围和因果关系、损失数额等方面都很难确定及量化,困难较多,不愿冒败诉的风险。

目前,社会上普遍对于行政职能部门通过民事诉讼请求国家资源损害赔偿不理解,对于谁有权代表国家环境资源认识有异,甚至很多民众担心职能部门代表国家请求资源损害赔偿只是借口,实际是想为本部门谋取经济上和职权上的好处,因而顾虑重重,不愿予以支持等。一般的单位和个人对于在诉讼中与行政机关或者检察机关对垒存在许多顾虑,主要认为这些机关有公权力为后盾,有取证、调查和影响法院的各种优势,与一般的单位和个人不是平等的民事主体关系,他们实行民事索赔权会造成公权和私权、公法和私法的冲突。纵然被告的这些理论站不住脚,但他们的顾虑也并非毫无根据。

为此,我们的建议是:法院、检察院和环保部门应加大对职能部门提起民事公益诉讼必要性的宣传力度。具体可从以下方面进行阐述和论证:

国家历来有双重身份,一是政权的主体,一是国有财产权的主体。由于国有财产是为公共利益而设置的财产,国有财产权的行使以为公众谋利益为宗旨,所以,国有财产的保护也经常融合了国家政权力量,国家借助其政权主体身份为国有财产的保护提供了许多行政保护手段,如行政审批、行政许可、行政授权、行政处罚、行政收费等。这些手段一方面是为了规范国家财产的经营、管理、使用、处分,防止财产流失和受损害;另一方面是在财产受到损害时进行处罚和补救。当国有环境资源受到损害时,人们往往认为行政手段已经足以救济,因为,国家对环境资源的开发利用有收费权,这些收费具有补偿环境损失的功能;国家还有行政罚款权,罚款是国家获得补偿的一种方式。但是行政救济不可能对国有环境资源损失提供完整、充分的救济,原因是:(1)行政罚款不能代替民事赔偿。首先,行政罚款是行政处罚的一种。当违法者对他人的人身和财产造成损失时,行政处罚是不能取代民事赔偿的。其次,尽管罚款让违法者承担了金钱上的不利后果,但是,罚款数额的确定不是以实际

⁵ 转引自别涛主编:《环境公益诉讼》,北京:法律出版社,2007年,第316页。

损失为依据的。最后，即使行政管理者希望通过罚款的方式让违法者承担不利的经济后果，但是行政处罚权的行使还受到地域管辖和级别管辖的限制，如果违法行为发生地和损害后果的发生地不在同一个地方，则受损害地的行政机关没有处罚权，其损失的追讨只能采取民事求偿程序。(2) 环境保护收费不是对国有环境资源损害的完全补偿。我国目前有关环境保护的收费主要有排污费、生态环境补偿费和环境资源有偿使用费或资源税。这些收费有的是对所有者的补偿，有的属于管理规费，有的即使具有环境补偿的性质，但是也不可能包括所有的环境损害费用。如排污费是国家对直接向环境排放污染物的单位和个体工商户征收的一种费用。排污费具有环境补偿费的性质，是排污者就其排放的污染物占用了环境容量、消耗了环境资源、降低了环境功能和价值的一种补偿。但是我国的排污费是“欠量”收费，不可能对环境损害全额补偿。⁶因此，国务院于2003年颁布的《排污费征收使用管理条例》第十二条第二款明确规定：“排污者缴纳排污费，不免除其防治污染、赔偿污染损害的责任和法律、行政法规规定的其他责任。”

由此可见，即使穷尽行政手段，也不能对国有环境资源的损害进行完全的补偿，财产权的法律保护包括行政救济、民事救济和刑事制裁，其中任何一种都不可能提供完整的保护，三种法律责任的设计就是为了让它们互补。国有环境资源损害的民事救济不可或缺，否则说明其保护手段不完整，而国家财产权的权利主体若忽略这一手段，也说明其对国家财产权的保护不到位、不尽职。民事救济的途径有司法途径和非司法途径，在非司法途径不能解决问题时，就应该通过司法途径进行。没有一部法律排除行政机关通过司法途径主张民事救济的机会。

民法对环境资源的保护主要有债的保护方法和物权的保护方法。债的保护方法，即损害赔偿的保护方法。我国《民法通则》第119条规定：“侵占国家的、集体的财产或者他人财产的，应当返还财产，不能返还财产的，应当折价赔偿。损坏国家的、集体的财产或者他人财产的，应当恢复原状或者折价赔偿。受害人因此遭受其他重大损失的，侵害人并应当赔偿损失。”这一条款包含民法对国家财产所有权债权保护和物权保护的内容。

环境资源的民事救济具有与损失相对应、不受行政管辖限制、不受行政权力限制等特点，可以很好地弥补行政手段的不足，特别是适合在国有环境资源受到突发性、不可预见性事件的损害，或者跨行政区域损害的场合采用。民事救济将国有环境资源置于与其他主体所有的资源同等的地位，有利于解决国家资源被任意侵占、不合理使用而无人予以保护的状况。

目前我国的《矿产资源法》、《森林法》、《草原法》、《海洋环境保护法》等立法，都有要求破坏国有环境资源的行为人赔偿国家损失的规定。此外，《环境保护法》第41条规定的：“造成环境污染危害的，有责任排除危害，并对直接受到损害的单位和个人赔偿损失。”这一条款也包含了对国有环境资源损害的赔偿。因为“单位和个人”包含了法律上的所有主体。

通过研究，我们也发现，原告资格涉及重大的理论问题，普通当事人对于原告资格是没有什么概念的，能够提出原告资格争议且能进行详细说明的案件大部分有专业律师代理。由检察院提起的两起公益诉讼案件，社会上普遍认为会出现原告资格争议，但令人诧异的是，两个案件被告自始至终没有提出这一问题，其原因可能有：(1) 被告没有委托专业律师代理；(2) 检察院与环保局进行了联合调查，证据准备充分，被告认为没有辩驳的必要；(3) 被告慑于检察机关的威力，不敢与之对抗。所以在这类民事公益诉讼中，如何公平保护双方的实体权利和程序权利，真正实现双方是平等的民事主体关系十分必要。

课题组认为目前由行政机关提起民事公益有法律依据，也有现实需要，当国家环境资源和社会公共利益受到污染损害时，由行政机关提起民事公益诉讼是相关行政机构的法定职

⁶ 据国家环保总局和统计局于2006年9月7日联合发布的《中国绿色国民经济核算报告2004》统计，我国2004年因环境污染而导致的损失在5118亿元左右。而据国家环保总局公布的《2004年环境统计年报》，该年的排污费总额只有94亿元左右，不足损失额的1.84%。

责。由行政机关提起民事公益诉讼，完全可以利用现行法律制度和程序进行，不需要大的制度创新。但是具体到某一种环境资源由哪个机构作代表立法上仍然不够明确。需要修改相关法律或者制定立法及司法解释。

由检察机关提起公益诉讼，理论上的探讨已经较成熟，社会舆论普遍认同，通过法律解释可以解决部分问题，但是法律和政治上还存在不少障碍，在法院和检察院之间还没有形成共识。一些重要问题，如检察院职能和角色的调整或者强化，需要在宪法和法律层面上解决。由社会团体提起公益诉讼，理论上普遍认同，但是法律依据尚无，需要更深入的法律制度创新。由个人提起公益诉讼，理论上认同，但是同样没有法律依据，目前在制度上存在巨大障碍。还有待进一步的探讨。

三、诉讼请求及救济措施

（一） 诉讼请求的种类

水域污染公益诉讼原告提出的诉讼请求可以分为三类：赔偿损失、恢复原状及停止侵害。

赔偿损失又包括四大类：第一类为已经造成的国家环境资源损失，包括国家渔业资源损失、海洋生态环境和资源损失、天然水产品直接损失、排污造成河流环境影响的经济损失、农业损失和生态环境损失等；第二类为中长期损失，包括天然水产品的减少，环境恢复期间天然渔业资源的损失、环境恢复原状的费用；第三类为清污费用和治理费用，包括油污清理费用，污染治理费用等，这些费用通常包括购买清污工具和设施设备费用、劳务费用等；第四类为调查费用，包括行政机关调查取证费用，其委托的机构进行事故监测、评估、调查和跟踪而产生的费用等。

排除妨害也是一类常见的诉讼请求，特别在船舶碰撞导致油污损害的案件中。但是与一般民事侵权案件不同，排除妨碍的诉讼请求在这些油污损害赔偿案件中通常是以请求赔偿清污费用的形式出现。由于船舶碰撞导致漏油的事件通常都是当地一个紧急事件，事件发生后，政府有关部门需要立即采取应急行动，包括抢险救灾及清除污染危害等，政府为排除妨碍首先承担了行为责任和经济责任。但事故是排污者造成的，根据污染者负担的原则，排污者应该承担排除妨碍的最终后果。

停止侵害和恢复原状的诉讼请求很少，在 14 个案件中只有 1 个案件直接提出恢复原状的诉讼请求，但是在一些案件中，原告提出赔偿中长期损失和恢复环境原貌的费用与恢复原状的责任具有同质性。停止侵害的诉讼请求只在 1 个非法向通海水域排污的案件中提出，这与大部分案件属于船舶碰撞导致油污损害，具有突发性、意外性、即时性等特点有关。

（二） 对于诉讼请求的分析

1、关于赔偿已经造成的国家渔业资源损失、国家环境影响经济损失以及清污费用的诉讼请求

由于国家渔业资源主要指的是天然渔业资源，与人工养殖的渔业资源不同，这部分资源的数量和价值更难估算，需要专业机构进行评估鉴定。原告大部分情况下都提交了鉴定报告支持自己的索赔要求，只要被告没有提出反证，或者反证不成立，一般应于认可。

为此，课题组认为：国家环境资源和生态环境损害的救济方式和范围需要进一步完善。船舶碰撞导致油污损害事故对于国家利益和社会公共利益的损害包括两大类：一是国家环境资源损失，如天然渔业资源、水下植物和海岸红树林、鸟类、景观资源等；二是环境质量损失，如海水水质下降、各种用途及功能暂时或者永久消失、失去动植物栖息场所等。在我们考察的案件中，原告除了关注到污染已造成的资源损失外，也日益关注到污染对生态环境造成的破坏，如对海域和海岸带污染、水质恶化、底质污染、滩涂生态环境破坏等，并对此进行了详细的描述和论证。但是在请求赔偿时却只局限于渔业资源损失。部分案件提出的赔偿

中长期损失的请求,需要考虑环境损害后的长期影响,但是也是以天然渔业资源损失为标杆的。主要原因在于只有农业部 1996 年颁布的《水域污染事故渔业损失计算方法规定》⁷中规定,污染水域天然渔业资源损失可以按不少于水产品直接损失的 3 倍进行估算。清污费用一般只包括已经实际发生的清除表面油污的费用,除了个别案件,行政机关一般也不主张生态恢复的费用。所以原告索赔的数额与国家利益和社会公共利益实际受损程度之间,存在着较大的缺口。

在审判实践中,对于生态环境自身的损害通常也很难得到支持。主要原因:一是法律规定不明确;二是缺乏科学的计算标准;三是缺乏科学的鉴定方法。虽然《民法通则》、《物权法》以及新颁布的《侵权责任法》都规定损害赔偿的范围应该包括直接损失和间接损失,但是对于什么是国家环境资源的间接损失还缺乏统一认定。对于环境自身的损害,从理论上讲应该包括在民事救济之列,根据《海洋环境保护法》第 91 条的规定也应该纳入赔偿救济范围,但是由于这种损害与传统损害的表现方式和计算方法差异较大,损害涉及面太广,司法机构和行政机构都难以准确把握。

从世界各国的立法趋势来看,已经开始将环境自身损害作为一种独特的损害类型加以专门规定,如欧盟的《环境民事责任指令》、德国的《环境责任法》和美国的《超级基金法》等。对于环境损害的鉴定方法和标准也在逐步完善。所以,在我国制定和完善相应的法律法规及操作指南十分紧迫。

建议最高法院通过制定司法解释确定环境资源损害的范围包括:资源的财产性价值和资源的生态性价值,财产性价值包括直接损失和间接损失,非财产性损失以恢复原状所需要的费用为参照,不能恢复原状的,由法律规定具体的计算方法,尽快完善天然环境资源及环境的自身损害鉴定制度。

2、关于赔偿中长期损失的诉讼请求

14 个案件中有 7 件提出了赔偿中长期损失的诉讼请求,其中的 4 件被法院驳回,2 件得到法院支持,1 件调解结案。法院不予支持的理由包括被告提出了有效反证否定了原告的证据(2 起)⁸,证据不足(1 起)⁹,认为中长期损失不属于油污损害赔偿范围(1 起)¹⁰。

关于中长期损失的问题,广州海事法院最早的(1998)广海法湛字第 21 号关于“海成”轮油污案判决不予支持,认为中长期损失不属于 1969 年《民事责任公约》规定的赔偿范围。该观点得到了国际油轮船东防污染联盟专家的支持。但二审法院在(1999)粤法经二终字第 327 号民事判决中认为,1969 年《民事责任公约》没有表明对中长期损失是否赔偿的态度,油污破坏了海洋原先的生态环境,从而造成渔业资源种类、数量及组成的改变,导致渔业资源长期逐渐衰减,这种影响在海洋环境中可持续数年甚至十几年,该损失是持续的,属于 1969 年《民事责任公约》所规定的灭失和损害,应该按照恢复原状所需费用来折价赔偿。在以后的油污损害赔偿纠纷案,如“闽燃供 2”轮油污案中,二审法院对自然资源中长期损失的请求持一贯的态度。另外,天津海事法院在审理(2003)津海法事初字第 184 号“塔斯曼海”轮油污案中,也判决被告赔付该中长期损失。因此,广州海事法院在后来的案件中,如果中长期损失有证据证明,往往会支持原告的诉讼请求。但是由于中长期损失的评估及计算方法还不够成熟,证据不容易提供,使得这类损失得以救济的难度很大。

为此,课题组认为:中长期损失不是一个规范的法律用语,其内涵难以纳入目前法律已经确定的损害范围内,而实践当中法院和行政机关对其理解各异,建议法律或者司法解释对其进行界定。

⁷ 参见农业部农渔发[1996]14 号文。

⁸ 参见(2001)广海法初字第 89 号判决书及(1999)广海法事字第 150 号判决书。

⁹ 参见(2005)广海法初定第 85 号判决书。

¹⁰ 参见(1998)广海法湛字第 21 号判决书

3、关于赔偿调查费用的诉讼请求

由于事故的监测、调查，损失的评估鉴定都需要技术服务机构的介入，原告在委托这些机构从事上述工作需要支付服务费，法院认为，这部分费用是因为污染而产生的必要的、合理的费用，只要原告有充分证据证明发生了上述费用的，一般都判由被告负责。

课题组认为：调查费用的损失应该区别情况进行对待。根据《海洋环境保护法》第5条规定，海洋渔业部门是主管海洋综合管理与渔业工作的直属机构，负责组织海上渔业水域环境的调查、监测、监视和评价，组织监测监视海上生态环境污染损害的情况，负责防治海洋工程建设项目和海洋倾废废弃物对海洋污染损害的环境保护工作。海事部门是负责所辖港区水域内非军事船舶和港区水域外非渔业、非军事船舶污染海洋环境的监督管理，并负责污染事故的调查处理；对在中华人民共和国管辖海域航行、停泊和作业的外国籍船舶造成的污染事故登轮检查处理。渔业行政主管部门负责渔港水域内非军事船舶和渔港水域外渔业船舶污染海洋环境的监督管理，负责保护渔业水域生态环境工作，并调查处理前款规定的污染事故以外的渔业污染事故。这些部门对事故的调查处理是法定职责，履行法定职责的行为通常有国家财政拨款支持，这些费用一般不能转移给执法对象。所以，对于行政机关主张调查费用的损失应区分两种情况：一种是行政机关自身在执行法定职责中产生的费用；二是行政机关委托第三方进行的技术服务工作产生的费用，前者不能转移给被执法者，后者属于合理费用部分才可以转移给被执法者。

（三）关于赔偿款去向

在14件公益诉讼中，受偿主体与原告一致的有7件，不一致的6件，情况不明的1件（未交诉讼费而撤诉）。受偿主体与原告不一致的情形主要是法院判决赔偿款上交国库。上交国库的赔偿款包括：国家天然水产品直接经济损失和天然渔业资源损失及利息、环境污染损失和费用。由于公益诉讼救济的是国家利益和社会公共利益损失，除了行政机关已经垫支的费用由行政机关直接受偿外，其他赔偿款应该用于救济国家损失。法院判决赔偿款上交国库体现了公益诉讼的特点。

对此，课题组认为：赔偿款去向应进一步规范。为了防止赔偿款被滥用、挪用，甚至成为部门自身的利益，法律应该建立相应制度规范赔偿款去向、管理和使用等。由于国家环境资源的损害赔偿主要是赔偿所有者资源的灭失、减少和贬值等，这部分款项应该统一上交国家所有者，由国库统一受领。恢复环境费用是赔偿将来治理和恢复环境的支出，这些活动通常由对所辖区环境质量负责的地方政府来组织，这部分款项应该专款专用，建议各地依法建立环保基金受领并管理使用环保治理罚款及赔偿款。

四、举证责任和损害鉴定

（一）举证责任分配

14个公益诉讼案件，法院对于举证责任的法律适用是比较规范的，较严格遵守了法律的相关规定。

1. 污染行为与损害后果之间因果关系的证明责任

关于污染行为与损害后果之间因果关系的证明，法院适用了因果关系推定和举证责任转移的做法。

在油污污染案件中，污染行为和损害后果之间的因果关系链条相对比较清晰，油污造成的污染通常用肉眼就能看见，损害也可以通过各种方法进行鉴定。通常，被告只需要证明其船舶在碰撞或行驶过程中没有漏油现象就可以证明其没有造成损害。大部分案件对于污染与损害的因果关系是否存在争议不大，主要争议在于污染与损害程度的关系。值得注意的是，在有的案件中，被告对造成海洋污染的油污是否都来自于其漏油产生质疑，认为应当对海上

油污进行“指纹鉴定”，指明污染事故前海水中的油污浓度。但是因为时间性及地域性等原因，污染事故前海水中油污浓度的确切值通常是较难确定的。这就提出一个问题，如果不考虑该区域环境背景值，可能会对被告不公平。

在通海水域污染案件中，污染与损害之间的因果关系一般较复杂，发现水质污染情况后，通常先由原告进行举证，在原告起诉后，如果被告无法证明其行为与污染之间不存在因果关系，则因果关系成立。在两起通海水域污染公益诉讼案件中，法院适用了最高人民法院《关于民事诉讼证据的若干规定》第四条第（三）款的规定，因环境污染引起的损害赔偿诉讼，由加害人就法律规定的免责事由及其行为与损害结果之间不存在因果关系承担举证责任。被告未举证证明其行为与水质的污染之间没有因果关系，应承担举证不能的后果。¹¹

但是，在水域污染公益诉讼中，污染者或者是对于法律不了解，或者是基于诉讼策略的考虑而无视举证责任的法律规定，在因果关系证明问题上常常纠缠不清，以原告无法证明污染和损害之间的因果关系作为自己不需要负责的理由。

2. 损害后果的证明责任

根据最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的意见》第74条和《关于民事诉讼证据的若干规定》第4条第3款的规定，原告提出侵害事实后，被告否认的，由被告就法律规定的免责事由及其行为与损害结果之间不存在因果关系承担举证责任。但是被告的举证责任不包括损害的具体价值构成。因此，在油污污染案件中，除污染和损害之间的因果关系举证责任可以发生转移外，其它方面的举证责任仍然依照民事诉讼法的一般规定，即谁主张，谁举证。

损害事实和损害程度通常需要专家运用其专门知识和手段才能判断，原告对自己的主张负有举证责任，所以原告有义务委托有资质的专家对损害进行评估、鉴定。被告否定时，也需要提交专业机构做出的鉴定报告来支持自己的主张。在这14个案件中，有九个案件涉及海洋环境污染损害鉴定问题，其中原告一般都提供了自行委托专业机构做出的鉴定报告。被告对其进行质疑时，也有少量案件被告提供了鉴定报告，这时，则由法院按照实际情况、鉴定机构等级等来做出权衡选择。必要时，也可以由法院自行调取证据。

只要做出鉴定的单位有鉴定的资质，其做出的鉴定结论具有一定的科学依据，那么在没有相反证据足以推翻的情况下，均可作为认定油污损害事实的依据。在原告提供鉴定报告的案件中，被告常常会以原告与鉴定单位之间存在利害关系为由，对鉴定报告的合理性、公平性提出异议。对此，如果被告本身不是专家，其无法提供充分有效的鉴定报告进行反驳，法院仍然会以原告提供的鉴定报告为主要依据。当原被告都提供鉴定报告的案件中，法院首先以鉴定方法清晰合理的报告为主，其次按照做出报告的单位等级选择适用，进行综合考虑。

为此，我们认为：总的来讲，由于海洋环境污染损害赔偿额较大，完全按照原告提供的鉴定报告可能会对被告不利，但由于污染水域的流动性、时间性等原因，在案件审理时通常很难再取证。对此，一方面被告应当自觉在污染发生时保存证据并可以在污染发生后立刻委托有鉴定资质的单位进行鉴定。事故发生后被告一走了之或寄希望于某些技巧而意图推托逃避责任的做法恰恰给其抗辩造成了被动。另一方面，非原告的相关海洋环境管理部门（第三方）应当自觉履行职责，在污染发生后及时介入调查，从而在案件审理时可以为法院提供第三方的证据。应当说，第三方的证据更公正、更具有可信性。最后，当原告提供的鉴定报告与被告或第三方的调查结论有明显不一致时，可以由司法鉴定中心对原告提供的调查报告进行审查，出具《司法鉴定书证审查意见书》。这种方法虽然仍然是以原告提供的报告为基础，但可以在一定程度上对报告的真实性和可信性进行审查，更有利于保护被告的正当利益。

此外，我国在建立了油污赔偿基金后，国际油污赔偿基金作为赔付方积极主动参与评估

¹¹ 参见(2008)广海法初字第382号和(2009)广海法初字第247号判决书。

和确定损害的做法值得我国借鉴。¹²即在事故发生后，由国际油污赔偿基金和国际保赔协会集团专家组成专家组，以评估清污费用和受害人的其他索赔，而基金与国际油轮船东防污染联盟有着良好的合作，基金所派的专家往往是国际油轮船东防污染联盟的专业人士。国际油轮船东防污染联盟的作用不仅仅是鼓励采取合理的清污措施，更主要的是迅速评估污染所造成的损害索赔请求，使得基金和国际保赔协会集团尽快解决赔偿纠纷。

3. 海域环境中长期损失的举证责任

在油污污染海域损害赔偿中，海域的中长期损失在诉讼请求中通常以天然渔业损失、恢复环境原貌费用、中长期损失三种形式体现出来。然而支持这部分诉讼请求难度很大。

中长期损失属于损失的一种，法院根据谁主张、谁举证的原则，要求原告承担举证责任。在诉讼中，原告中长期损失赔偿要求的证据被否定的原因主要在于，原告的调查报告中没有适当的考虑海水的自净能力、污染的缓解速度等问题。由于油污的影响不可能即时消失，油污被水中生物吸收后会在生物链中富集，其中长期损失必然会产生，仅仅因为原告提出的中长期损失赔偿的证据有缺陷，全部认可或全部否定该项赔偿不够妥当，法院往往对此陷于两难境地。

另外值得注意的是，在通海水域污染损害赔偿案中，有的原告未请求间接损失以及后续生态恢复费用（即中长期损失）的赔偿，主要原因在于这部分准确数额很难具体计算，立法上没有统一的计算方法。

（二）损害鉴定

在 14 个公益诉讼案件中，8 个案件有鉴定机构介入，下表说明在 8 个有鉴定机构介入的案件中，鉴定机构的名称以及性质。

表二：水域污染公益诉讼案件鉴定机构介入情况表

鉴定机构名称	性质
农业部环境监测中心南海区监测站	内设于南海水产研究所（隶属于中国水产研究所，而中国水产研究所是农业部直属单位）
湛江市渔业环境保护监测站	隶属于湛江市海洋与渔业局
中国科学院南海海洋研究所	科研单位，拥有建设项目环境影响评价甲级资质
国家海洋局南海环境监测中心（被告委托）	事业单位，隶属于国家海洋局南海分局
广东省渔业环境监测站	事业单位，隶属于广东省渔业局
广东省海洋与渔业环境监测中心	事业单位，隶属广东省海洋与渔业局
广东华南海事司法鉴定中心	司法鉴定机构
广州市环境保护科学研究院	科研机构，隶属于广州市环境保护局
广州市番禺环境监测站	事业单位，隶属于番禺区环境保护局，在业务上受广州市环境监测中心站指导
广州市番禺环境科学研究所	事业单位，隶属于番禺区环境保护局
上海中衡咨询公司	咨询公司

在这 8 起有鉴定机构介入的案件中，当事人提出异议的有 6 起，异议率高达 75%，有一起案件由于被告未出庭应诉，也未提出异议，完全未提出异议的案件只有一起。对鉴定方法提出异议的有 3 起，对鉴定机构的客观性提出异议的有 3 起，笼统地对鉴定报告的有效性提出异议的有 2 起。在 6 起提出异议的案件中，有 4 起的被告（比例为 2/3）提出了反证。法院对于原告提交的鉴定报告全部予以认可的有 3 起，部分予以认可的有 5 起。被告的鉴定报

¹² 参见 The IOPC Fund's 25 Years of Compensating Victims of Oil Pollution Incidents, P.20, 网址：<http://www.iopcfund.org/publications.htm>, 访问时间：2010 年 3 月 8 日。

告均未能有效地反驳原告的证据,只是在个别案件中否定了原告的部分诉讼请求。由于原告在事故发生后即委托鉴定机构介入案件的调查和监测,其提供的鉴定报告具有即时性、全面性,通常比被告方的报告更详细和充分,所以被法院认可的程度高。

通过对案件的分析,可以发现鉴定机构与原告的关系密切导致鉴定报告公信力受到众多质疑。从表二可以看出,原告所委托的鉴定机构多为作为事业单位环境监测中心或者作为科研机构的环境科学研究所,这些单位有些是直接隶属于原告,有些虽然不隶属于原告但亦与行政系统有着千丝万缕的关系。这些鉴定机构大部分是在事故后,即以事故调查单位的身份参加了事故的调查处理,它们本身有一定的职责要向海洋环境资源监督管理机构提供技术依据和技术服务。被告委托鉴定机构的案件不多,他们委托的鉴定机构多属外地机构,或者与本地机构关系不密切的机构,说明被告对于本地机构有顾虑。

问题及建议:

1. 完善鉴定规则和方法

有关养殖业的损失,天然渔业资源的直接损失、天然渔业资源的中长期损失的鉴定报告,大部分属于事故发生后的不久,由渔政部门委托渔业环境监测部门作出监测报告,而委托鉴定的部门往往与原告(如海洋与渔业局等)有着千丝万缕的关系,不同案件的鉴定报告千篇一律,报告的真实性被质疑。而且损害的认定具有很强的时间性,在诉讼中由法院委托鉴定的报告,已经事过境迁,难以反映案件事实,也不足以推翻原先的监测报告。如果否定了该报告后,将无据可依,无法认定损失,能否以监测报告作为法院认定损失的依据是一个两难的问题。目前要求完全独立的第三方进行鉴定不太可能,近期可以通过完善鉴定规则和方法等途径,尽可能保证鉴定报告的客观性。建议政府有关部门尽快制订及完善有关环境污染损害鉴定的规则和方法,以指引及约束鉴定机构的行为。

2. 探索建立专门的环境损害鉴定机构

目前的环境污染监测鉴定机构较杂,资质不统一,有的是只具有环境监测资质,有的是具有渔业资源损害评估鉴定资质。由于环境损害的特殊性,这些机构评估环境资源及环境自身损害的能力和经验不足。有必要建立专门的环境损害评估鉴定机构承担这一工作,以支持环境损害救济。

五、归责原则及法律适用

(一) 归责原则

14个公益诉讼中,除了1个撤诉及2个调解结案的案件外,其余的11个案件都提到了归责原则,其中8个案件运用了无过错责任原则,3个案件运用了过错责任原则。适用无过错责任原则的案件主要是将案件定性为环境污染纠纷,优先适用《环境保护法》41条所规定的归责原则,适用过错责任原则的案件主要将案件定性为船舶碰撞纠纷,适用了《海商法》第169条的规定。

对此,我们认为的问题及建议是:对于相同或者类似的纠纷适用两类不同的归责原则,会导致很不相同的法律后果,这对法律的统一性和严肃性造成破坏。《海商法》169条适用于船舶碰撞导致第三人财产受到损害的各种情形,而油污损害只是其中的一种,因而污染损害赔偿的特别规定相对于《海商法》169条是特殊规定,根据特别法优于普通法的原则,建议油污损害赔偿统一适用无过错责任原则。在船舶碰撞导致油污损害的公益诉讼案件中,原告起诉的责任人通常有两个以上,即发生船舶碰撞的各方,而且都要求他们承担连带责任。海事法院在一审中对于侵权连带责任的请求全部予以驳回。理由是两被告所属的船舶发生碰撞,导致一方船舶漏油,该船漏油污染水域环境,造成国家所有的天然渔业资源损害而引起的损害赔偿纠纷属于环境污染纠纷,应适用无过错责任原则,即责任人即使没有过错也要对

污染造成的环境损害承担赔偿责任。漏油方是直接对污染后果承担责任的主体，污染物是谁排放就由谁承担全部赔偿责任。至于两船之间的船舶碰撞事故应适用过错责任原则另案处理。课题组认定法院对于这一法律关系和法律纠纷性质的界定是正确的。

（二）判决所适用法律

《民法通则》、《海商法》、《环境保护法》、《海洋环境保护法》是海事法院在判决中所依据的主要法律。

1. 《民法通则》

在 14 个公益诉讼案件中有 11 个案件的判决适用了《民法通则》的相关条文。海事法院在判决中适用《民法通则》的相关规定主要有以下几个目的：第一、依法确立公益诉讼原告的主体地位。第二、为被告行为的违法性和应当承担民事责任寻求法律依据。在判决中适用第 106 条第 2 款、第 117 条第 2 款、第 124 条便是出于此目的。其中大部分案件适用的是第 124 条的规定：违反国家保护环境防止污染的规定，污染环境造成他人损害的，应当依法承担民事责任。原因在于第 196 条和第 117 条主要强调的是损害国家、集体财产的行为的违法性，而第 124 条比较概括地规定环境污染损害行为的违法性。最后，适用第 134 条的规定是为了确立损害方承担民事责任的方式。一般在环境损害案件中，承担民事责任的方式主要有：（一）停止侵害；（二）排除妨碍；（三）消除危险；（五）返还财产；（六）修理、重作、更换；（七）赔偿损失。

2. 《海商法》

14 个公益诉讼案件中一共有 3 个案件的判决适用了《海商法》的相关规定。在此类案件中，法院和当事人往往都选择《海商法》169 条有关赔偿责任分配的相关规定来确定损害方各自的赔偿比例。《海商法》有关海事赔偿责任限制的规定也是法院和当事人解决争议的一大依据。

3. 《环境保护法》

14 个公益诉讼案件中有 4 个案件的判决适用了《环境保护法》的相关规定，而且这 3 个案件引用的都是《环境保护法》的第 41 条。该条第 1 款的规定和《民法通则》第 124 条的规定类似，都是要求造成环境损害的一方的应当承担赔偿责任。但是对于违法性的要求不同。

4. 《海洋环境保护法》

14 个公益诉讼案件中共有 5 个案件的判决适用的《海洋环境保护法》的相关规定。由于海事法院受理的案件主要是水域海域污染案件，因此《海洋环境保护法》成为其判案的重要法律依据。在相关诉讼中，法院常常以 1982 年的《海洋环境保护法》第 5 条（主要是 1998 年以前的案件）和 1998 年的《海洋环境保护法》的第 90 条第 2 款的规定确定国家海洋和海事行政主管部门的原告地位。值得注意的是，被告同样以这些条文为武器质疑国家海洋、海事行政主管部门的起诉行为，认为法律并没有规定这些机构可以通过民事诉讼的方式追讨国家损失。

5. 其他

在海事法院审理的这一系列公益诉讼案件中，共有三个案件的当事人在诉讼中提到适用《1969 年国际油污损害民事责任公约》及《修正 1969 年油污责任公约的 1976 年议定书》，但法院只在一个案件中适用了该条约¹³，理由是该案的被告是新加坡东亚油船（私营）有限公司，可适用双方都参与的国际协定。另外两个案件没有适用以上条约的理由是所涉船舶属于国内船舶，在我国海域内碰撞造成的油污损害赔偿纠纷应该适用国内法，不由《1992 年国际油污损害民事责任公约》调整。¹⁴可见，在不存在涉外因素的国内案件中，海事法院选择

¹³ 参见 (1998) 广海法湛字第 21 号判决书。

¹⁴ 参见 (2005) 广海法初定第 85 号判决书和 (2005) 广海法初字第 156 号判决书。

适用国内相关的法律。课题组认为，对于中国已经加入的国际公约和条约，应该全面适用于所有的主体，涉外因素不是适用国际公约或者协定的前提，除非国际公约和协定本身有适用范围的特别规定。

六、结论

本报告以广州海事法院的公益诉讼案件为考察对象，关注重点是这些案件中所出现的主要争议点，包括原告资格、诉讼请求、损害鉴定、司法救济和法律适用等，这也基本上反映了目前中国环境公益诉讼制度中的主要问题，本文针对这些问题提出的建议包括对现行法律的正确适用、认识上的统一和提高、立法修改、司法解释的制定等等。课题组不认同环境公益诉讼尚无法律依据的观点，海事法院审理了诸多公益诉讼案件说明，大部分公益的诉讼出现是实施现行法律的结果，当然也有少部分案件体现了法院的司法能动性，挖掘现有的法律和制度资源非常重要，在没有充分利用已有的法律和制度资源之前，动辄提出制定新的法律或者修改现有法律的建议是不现实的。当然公益诉讼中的一些难题也必须通过修改和制定新的法律才能从根本上解决，如公益诉讼原告资格的要求、原告类型及排序，环境损害的救济范围，环境公益诉讼的程序规则，环境资源损害的鉴定机构和鉴定方法等。由于研究范围的限制，我们并没有从宏观上探讨公益诉讼制度的法律构造，也没有从微观上全面提出公益诉讼制度的具体设计。这些问题留待以后进一步思考。

（初审编辑：谷德近）