

海洋生态环境损害：政府索赔权的法理审视 与规范构造

张文松

摘要：海洋生态环境损害赔偿目标实现的关键在于政府索赔权的优化配置。作为政府索赔权正当性来源的国家环保义务与海域国家所有权，要求政府进行海洋生态环境损害赔偿应从公法规范中寻求合法性支持。新一轮国务院机构改革对海洋生态环境损害赔偿主体的确定提出了挑战。《海洋环境保护法》的修订，应以生态环境和自然资源两大要素为基础，明确生态环境部与自然资源部在海洋生态环境损害赔偿中的权限分工，构建以生态环境部为主导、多部门协调的索赔机制，实现海洋生态保护与资源利用的衔接与优化。

关键词：海洋生态环境损害；政府索赔权；国家环保义务；海域所有权；权限重构

中图分类号：D993.5 **文献标识码：**A **文章编号：**1671-0169(2020)02-0051-09

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2020.02.006

一、引言

作为生态环境损害赔偿制度的重要组成部分，海洋生态环境损害赔偿以国家政策为驱动力，在本质上由国家主导和推动。《生态环境损害赔偿制度改革方案》（中办发〔2018〕68号，以下简称《改革方案》）规定“海洋生态环境损害赔偿，适用海洋环境保护法等法律及相关规定”。现行《海洋环境保护法》（以下简称《海环法》）第89条第2款明确海洋环境监管部门代表国家进行海洋生态环境损害索赔^①。中共中央于2018年3月印发的《深化党和国家机构改革方案》（以下简称《机构改革方案》），将国家海洋环境监管职能分解到新组建的自然资源部与生态环境部等部门，导致我国海洋环境监管体制发生重大变化。

这场旨在优化行政权配置的国家机构改革，使得包括《海环法》在内的230余部法律法规亟需修改或废止^{[1](P23)}。2018年4月，全国人大常委会通过的《关于国务院机构改革涉及行政法规规定的行政机关职责调整问题的决定》（以下简称《行政机关职责调整问题的决定》）强调，对于新组建、合并或撤销的国家机构，应修改相应的法律法规，以契合职权法定的现代法治理念。基于此，

基金项目：浙江省社科基金青年项目“‘河长制’治理的跨流域合作机制研究”(19NDQN321YB)；国家社科基金重大项目“当代中国公众共用物的良法善治研究”(13&ZD179)；宁波市社会科学基地研究项目“变迁与重构：海洋生态损害国家索赔机制创新研究——以《海洋环境保护法》修订为契机”(JD20DH-3)

作者简介：张文松，法学博士，宁波大学法学院讲师，浙江省新型重点专业智库宁波大学东海研究院研究员，913396548@qq.com（浙江 宁波 315211）

^① 《海洋环境保护法》第89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。”

生态环境部于2019年5月启动《海环法》修订的基础研究工作^①。由此看出,海洋生态环境损害政府索赔权的实践效力与价值共识根源于法律规范,其行为规则与程序规则依赖于海洋环境法律制度的支撑,其法治目标与秩序建构立足于本土的海洋环境特色。

二、海洋生态环境损害的内涵考辨与规范定位

海洋生态环境损害的内涵与外延决定了政府索赔的权限与范围。当前学界对海洋生态损害尚未有共识性的认定,存在法律界定模糊的问题。海洋生态环境损害作为探寻这一损害赔偿的逻辑起点,必须对其进行法学意义的正本清源,方可构建海洋生态环境损害政府索赔权的法理基础。

(一) 海洋生态环境损害的内涵考辨

海洋生态环境损害赔偿实质上是在海洋环境资源配置中,通过制度设计将海洋污染者或破坏者的外部成本内部化^{[2](P35)}。《海洋生态损害评估技术指南(试行)》(国海环字[2013]583号)从技术角度界定了“海洋生态损害”,即因人的海洋行为造成海洋环境条件改变或对海洋生态系统及其生物因子、非生物因子的有害影响。显然,从技术层面理解海洋生态环境损害的概念,对于从技术上探究海洋生态环境的致害原因,及时采取相应的防范或治理措施,必不可少。但这却难以成为法律逻辑推演的起点,即同样面对海洋生态损害,在技术上侧重于根据海洋生物资源、水文条件的观测与海底地貌的调查等给出相应技术方案;而法律角度则聚焦于致害原因、行为后果、因果关系等法学范畴。作为一种法律术语,海洋生态损害在我国法律中却未予以明晰。

现行《海环法》第94条第1款沿用的是《联合国海洋法公约》对“海洋环境污染”的界定,但这与《改革方案》中的“生态环境损害”概念有明显区别^②。在产生原因上,前者属于因向海洋环境超量排放物质或能量造成的损害,是“污染型”损害。后者是因污染环境、破坏生态造成的损害,属“破坏+污染型”损害。在损害范围上,前者的损害对象包括海洋的环境质量、生物资源与人体健康,是一种“人—海洋—人”的损害^{[3](P102)}。后者的损害对象仅指向包括环境要素、生物要素及其生态系统的环境自身,是一种“人—环境—环境”的损害。在法律属性上,前者是对“海洋环境自身权益+人身权和财产权”的复合型损害,后者则是只针对“生态环境本身”不利后果的单一型损害^{[4](P150)}。概言之,海洋环境污染是因污染行为造成“海洋环境+人”的广义损害,未涵盖由此造成的海洋生态系统功能的退化,这给海洋生态损害政府索赔权的实践带来难题。因此,法学范畴内的海洋生态环境之“损害”,不能停留在技术过程的描述,需将其提炼至法学命题之中进行阐释。

(二) 海洋生态环境损害的规范定位

“损害”的概念在法学视域中历来备受关注。“损害是法律保护的利益遭受到的任何损失”^{[5](P106)}，“损害是指法律保护之利益向不利方向的变化”^{[6](P31)}，“损害，谓就财产或其他法益所受之不利”^{[7](P287)}。显然，相对于技术层面侧重损害的状态、过程及结果的描述，法学层面则主

^① 2019年5月28日,生态环境部海洋生态司发布《关于开展〈海洋环境保护法〉修订需求函调工作的通知》,要求沿海各部门总结海洋生态环境保护制度实施取得的成效、创新实践和典型经验,提出《海洋环境保护法》存在的问题、法律修订需求和意见建议。

^② 《海洋环境保护法》第94条第1款沿用了《联合国海洋法公约》第1条(4)中对海洋环境污染的界定,即海洋环境污染是指,“直接或者间接地把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、妨害渔业和海上其他合法活动、损害海水使用素质和减损环境质量等有害影响”。《生态环境损害赔偿制度改革方案》规定:“生态环境损害,是指因污染环境、破坏生态造成大气、地表水、地下水、土壤、森林等环境要素和植物、动物、微生物等生物要素的不利改变,以及上述要素构成的生态系统功能退化。”

要以利益为基点阐释损害之内涵。因此，技术性描述对海洋生态损害的法学解决方案虽有一定的工具价值，但唯有利益方可成为解决该问题的法学逻辑起点。海洋因具有实态化的经济利益，可归为民法意义上的物；又因具有降污等生态功能，可归为环境法意义上的环境要素或生态功能体而具有生态价值。作为后者，其生态价值体现出明显的环境公益性^{[8](P73)}。但海洋环境及其生态系统并不具有法律上的利益主体资格，无所谓“利益受损”。因此，法学意义上的海洋生态环境损害，是因人的环境污染行为（如陆源污染物排放入海）或破坏行为（如围海、填海等行为）引起的海水质量下降、海洋生物资源减损、海洋环境容量减少及海洋生态系统的失衡与退化，而导致公众以健康的海洋环境及其生态系统为载体的公共利益受损的法律事实。该公共利益系海洋环境及其生态系统功能对公众生存与发展需要之满足，即法学语境上的“生态利益”。故而，海洋生态环境损害仍是“污染+破坏型”损害，其纳入法律调整范畴之原因，在于公众的海洋生态利益受损，在实质上可归结为“海洋公益损害”。

从利益法学的角度看，海洋生态环境损害实质上是“海洋生态利益因外部行为的减损而导致的不利益状态”^{[9](P30)}。只有从作为损害缘起的利益出发，才能抽象出“权益—损害—救济”的逻辑进路，建构海洋生态环境损害救济的法学逻辑走向。在操作层面，国家海洋局于2014年10月印发的《海洋生态损害国家损失索赔办法》（以下简称《索赔办法》）规定，由国家海洋局统一行使海洋生态损害索赔权。《关于审理海洋自然资源与生态环境损害赔偿纠纷案件若干问题的规定》（法释〔2017〕23号，以下简称《若干规定》）对政府索赔权的范围做了具体规定。综上观之，海洋生态环境损害政府索赔权是针对人的行为对海洋环境及其生态系统造成损害而承担的“人对海洋的赔偿”，在本质上是对海洋生态利益的保护。

三、海洋生态环境损害政府索赔权的法理审视

从环境法治进程的整体视角看，海洋生态环境损害索赔制度是我国环境保护模式演进的重要创新，辅之以政府作为赔偿权利人，是实现海洋生态修复与保护的重要保障。但在当前国家机构改革背景下，政府进行海洋生态环境损害索赔面临着法理依据逻辑混同的质疑与索赔主体模糊的挑战。

（一）政府索赔权法理依据的逻辑悖论

海洋生态环境损害赔偿作为生态环境损害赔偿制度的重要组成部分，赋予政府海洋生态环境损害索赔权之目的在于填补海洋环境本身损害救济主体的缺位，二者在理论上具有同构性。从权利角度看，海洋生态环境损害政府索赔权的前提在于其索赔请求权，其理论基础源于我国《宪法》第9条和《物权法》第46条所确定的“自然资源国家所有权”^{[10](P67)}。海洋自然资源是海洋环境及其生态系统功能的载体，当海洋生态环境受损时，政府可以海洋自然资源所有权受损为基础，提出海洋生态环境损害赔偿^{[11](P82)}。《关于充分发挥审判职能作用为推进生态文明建设与绿色发展提供司法服务和保障的意见》（法发〔2016〕12号，以下简称《意见》）对此进行了进一步确认^①。海洋环境作为公众共用物，具有享有主体的不特定性和使用的非排他性，应当排除私人所有，但我国法律并未明确国家是海洋生态系统的所有者^{[12](P16)}。这导致政府作为赔偿权利人理论基础的弱化，根源在于其赔偿请求权与传统民事权利人之赔偿请求权的逻辑混同。

从《海环法》及相关法律法规的设计目的看，海洋环境监管部门的应然职责是保护海洋生态环境的良性运转，损害的发生意味着其未尽监管职责。赋予政府索赔权系其履行救济海洋生态损害之

^① 最高人民法院发布的《关于充分发挥审判职能作用为推进生态文明建设与绿色发展提供司法服务和保障的意见》（法发〔2016〕12号）第19项规定：“认真研究此类基于国家自然资源所有权提起的生态环境损害赔偿诉讼案件。”

法定职责。政府赔偿权利人的角色设计是环境行政权的延伸,而非是与普通民事权利人相同的赔偿请求权的主体地位。但是,政府若以《物权法》作为主要法律依据提起海洋生态环境损害索赔易造成“公私不分”的嫌疑^{[13](P17)}。因为按此逻辑,政府这一索赔权的理论基础在于“利用民法原理思考自然资源所有权的制度建设问题”^{[14](P23)}。其实质是将国家所有权界定成私法所有权的一种类型,是以私权意义上的“自然资源国家所有权”作为索赔权的理论依据,“混淆了我国宪法上国家所有权和民法上国家所有权的本质区别,使国家成为通过占有自然资源获取利益的纯经济组织,将公有制意义上的国家所有异化为私有制意义上的个人私利”^{[15](P16)}。政府如若依据这一“物权性权利”提起海洋生态损害赔偿诉讼,则带有明显的私益救济特点,实质上是借助民法中的所有权之形填补海洋生态环境损害救济主体缺位之实,悬置了自然资源国家所有权在物权实现机制与民法理论的诸多不兼容之处^{[16](P118)}。这就使政府提起的海洋生态环境损害赔偿诉讼并不必然适用公益诉讼的相关制度,而传统民事侵权理论也难以给政府的原告资格一个符合传统侵权行为追责逻辑的解释。基于前述的理论质疑,海洋生态环境损害中政府的索赔权在环境司法乃至环境法治的逻辑自治性及制度整体性上存在着不可忽视的漏洞,亟需在法理上进一步解释。

(二) 国家机构改革导致政府索赔权分散化的加剧

基于宪法对国家权力的不同分工,政府因其环保的专业性、主动性而在海洋环境保护中起主导作用。当前,我国海洋环境保护体制呈现出“分散式监管+分工式索赔”的特征,即以现行《海环法》第5条和第89条第2款为基础,构建起海洋环境损害政府索赔的基本框架。该法第5条确定了海洋环境监管权的分工,即各海洋主管部门按各自管理权限和管辖海域行使海洋环境监管权;第89条第2款以第5条为基础明确了海洋生态环境损害由海洋环境监管部门代表国家索赔^①。由此导致因不同的环境污染或生态破坏造成海洋生态损害时,以监管权责为基础由不同主管部门分别行使索赔权的情形。

根据《国家海洋局主要职责内设机构和人员编制规定》(国办发〔2013〕52号)规定,国家海洋局作为综合性海洋行政部门,统一行使海洋生态损害索赔权,并负责海洋环境法律的起草、海洋生态修复、海洋执法等工作。但在新一轮国家机构改革中,国家海洋局的职责被分解至不同的主管部门。一是新组建的自然资源部“履行全民所有海洋自然资源资产所有者职责与生态保护修复职责”,整合了国家海洋局的海洋生态补偿与修复职能。同时新组建隶属于自然资源部的国家林业和草原局,整合了国家海洋局的自然保护区管理职责。二是新组建的生态环境部“统一行使海洋各类污染排放监管职责”,整合了国家海洋局的海洋环境保护职责。同时新组建隶属于生态环境部的生态环境保护综合执法队伍,整合了国家海洋局的海洋污染防治和生态保护执法职责。但在以上职能的整合中却未明确国家海洋局原已承担的海洋生态损害索赔职能^②。在“法无授权不可为”的法治原则下,《海环法》修订中亟需根据海洋生态环境损害的现实需求,明确海洋生态环境损害政府索赔权的法律规定或授权。

^① 根据《海洋环境保护法》第5条之规定,由国务院环保、海洋、海事、渔业等行政主管部门,以及军队环境保护部门负责不同海域的海洋环境监督管理工作,并对相应的海洋生态环境开展保护。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的职责,由省、自治区、直辖市人民政府根据该法及国务院有关规定确定。

^② 在国务院机构改革与整合之前,根据《海洋环境保护法》《索赔办法》等规定的具体职能分工,海洋环境污染造成损害的索赔权限在具体实践中主要涉及三大部门:(1)中国海事局或者其下属机构采取清污等应急处置措施的,可以索赔清污费;(2)农业部渔业渔政局或者由其管理指导下级机构(含沿海县级以上人民政府的渔业渔政主管机关)索赔天然渔业资源损失;(3)国家海洋局或者由其管理指导下级机构(含沿海县级以上人民政府的海洋行政主管部门)索赔除天然渔业资源损失之外的其他海洋自然资源与生态环境损失。参见王淑梅、余晓汉:《〈关于审理海洋自然资源与生态环境损害赔偿纠纷案件若干问题的规定〉的理解与适用》,《人民司法(应用)》,2018年第7期。

（三）政府双重角色定位造成权力的冲突与悬置

政府作为海洋生态环境损害赔偿权利人的复杂性在于，需厘清政府行政权在海洋生态保护中的合法性与其作为赔偿权利人的正当性这种双重角色定位在法律功能上的平衡。从当前海洋生态环境损害赔偿制度的实践看，政府索赔权的行使是基于私法上“损害—救济”的逻辑思路。这种单一路径的损害救济方式缺乏对海洋环境公共性的考虑，使得政府的双重角色定位在海洋环境公益保护中导致权力的冲突与悬置问题。

就权力的冲突而言，如前述，海洋环境损害赔偿诉讼属于环境公益诉讼的范畴。从《若干规定》及环境公益诉讼的司法解释可知，司法机关在我国环境公益诉讼总体设计中享有实质性的决定权，行政机关主要是运用行政手段解决司法机关遇到的科技难题，在整个诉讼过程中处于从属地位^①。这虽能最大限度地追究被告的环境损害责任，却因过于强化司法权的主导地位，使得司法机关在环境公益仅存有“重大风险”的情况下就可介入，从而把属于立法机关或行政机关的环境风险决策问题转变成了法律适用问题，在实质上入侵甚至超越了立法权乃至行政权的权限范围^[17]。例如，在2011年发生的渤海溢油事件中，国家海洋局与康菲公司及中海油已就渤海湾生态损害的恢复费用达成协议，但中国绿发会在2015年7月又就此事件向青岛海事法院提起环境民事公益诉讼，其诉求仍是要求康菲公司与中海油将受损的渤海湾生态环境修复至事故发生前的状态，该诉讼与之前国家海洋局的诉求相重合，但青岛海事法院却受理了该诉讼。由此可见，司法权在环境公益保护实践中的扩张引发的不同治理主体角色分工的混乱问题已见端倪。

就权力的悬置而言，海洋环境监管部门是行政机关而非司法机关，是以海洋环境监管和执法为手段实施海洋环境保护。如前述，环境公益诉讼中政府只是诉讼程序的发起者或配合法院调查取证的辅助者。这使其面临如何处理海洋环境行政权与司法权的关系，以弥合政府“行政职权民事化”的诘问^{[18](P96)}。由于《海环法》《若干规定》并没有设定政府必须用尽行政救济手段之后方能提起海洋环境损害赔偿诉讼这一前置程序，这就可能导致政府悬置其本应充分行使的行政权，而直接通过司法机关向损害者索赔，或者将本应依法行政的职权异化为更易行使的诉讼权利，从而挤占有限的司法资源。正如学者所言，由政府作为原告提起海洋生态环境损害赔偿诉讼，混淆了行政权与司法权，导致政府的环境权力在环境法律制度体系上的扩张与重叠^{[17](P56)}。

四、海洋生态环境损害政府索赔权的规范构造

海洋生态环境损害索赔诉讼不同于普通民事侵权纠纷，其以公法上的权限配置为基础。源于《海环法》授权的海洋生态环境损害政府索赔权，随着国家机构整合中海洋环境监管体制的根本变化，面临无法回避的理论质疑与实践困局。为此，需从宪法的高度与公法的视角重新审视海洋生态环境损害赔偿的理论基础，对其进一步解释，才能保障其合法有效的实现海洋生态利益的保护。

（一）海洋生态环境损害政府索赔权的公法回归

1. 海洋生态环境损害政府索赔权的公法属性。生态环境的整体性与生态利益的共享性，使其

^① 最高人民法院于2015年1月出台的《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》第9条规定，法院在环境公益诉讼案件受理问题上，可以“指导”原告提出“合适”的诉讼请求；第14条规定，法院在证据收集和认定上可以主动帮助原告调查收集证据和进行鉴定；第23条规定，在生态环境修复费用的确定上，对于环境行政机关的意见司法机关可以在参考之后合理确定。另外，在法律责任的履行上，法院也居于主导地位。2014年12月最高人民法院、民政部、环境保护部发布的《关于贯彻实施环境民事公益诉讼制度的通知》第4条、第5条、第6条，明确了行政机关在诉讼过程以及执行中对司法机关的配合义务，对被告的生态环境损害责任，负有监督管理职责的环境保护主管部门必须协助审查。综上可看出，行政机关实际上在整个环境公益诉讼制度的设计上处于从属地位。

承载的环境公益不能简单套用《侵权责任法》以人身权、财产权等私法权益为请求权基础的救济模式,政府作为赔偿权利人应从公法规范中寻求合法性支持。从宪法角度看,《宪法》第26条第1款构成宪法环保目标条款,其内容含括维护环境的良好状况、对确定性环境危险的干预以及对不确定性环境风险的防范^{[19](P73)}。这既是政府履行国家环保义务的宪法依据,也是海洋生态环境损害政府索赔权的正当性来源。在此目标引领下,政府保护、修复受损的海洋生态环境是其法定职责,即政府提起海洋生态环境损害赔偿诉讼是为更好地实现宪法的海洋环境目标而积极履行的义务。政府的赔偿权利人身份并不能还原成其可独享海洋环境资源而获取经济收益,实质上是其以规范海洋环境秩序、维护海洋环境公益为目的,借助行政权与司法权的合作而对共同体承担的法定责任与义务^{[20](P63)}。

在国际法层面,《联合国海洋法公约》第192条规定:“各国具有保护和保全海洋环境的义务”,并应制定立法和措施以“防止、减少和控制海洋环境污染。”^①在当前我国法律体系中,仅有《海环法》第89条第2款规定海洋环境监管部门的海洋生态环境损害索赔权。结合《环境保护法》第6条第2款的地方政府环境质量责任之规定,在权责对等原则下,政府的这一赔偿权利人角色并非是以普通民事权利人行使“民事权利”,而是行政机关依据宪法和法律的授权行使“海洋环境管理权”。在此意义上,强调政府的海洋生态环境损害索赔权,并不意味着政府是海洋环境公益的当然主体,而是基于海洋环境公益是由共同体成员共享的特质,赋予政府海洋生态环境损害索赔资格,通过保护或修复海洋环境及生态系统功能以实现公众共享的海洋环境公益^{[21](P672)}。

2. 海洋生态环境损害政府索赔权的正当性证成。海洋生态环境的公众共用物属性使其不能归属于私人权利的对象,海洋生态环境损害是剔除了人身权与财产权的损害,其赔偿应回归至以维护海洋环境公益为宗旨的公法视域之中,在“生态文明入宪”所确立的宪法秩序与法律框架内完善其索赔权的配置,方符合这一制度建构的内在规律。如前述,海洋生态环境损害政府索赔权是其基于国家权力积极履行国家环保义务的一种方式,《宪法》第9条第1款规定的“自然资源国家所有权”实际上是政府运用“宪法性公权”保护海洋环境资源的宪法依据^{[16](P126)}。故而,《若干规定》和《意见》确定海洋生态环境损害政府索赔的权利依据正是国家的海洋环境资源所有权,以此宣示国家的海洋环保意志,实践“环境国家”的价值理念^{[22](P92)}。

此外,我国《海域使用管理法》第3条规定由国务院代表国家行使海域国家所有权,其实质是在法律上明确国家对海洋环境资源的所有者地位,是借助国家垄断的公权力为更有效地配置海洋资源提供制度基础。从这一角度看,海洋生态环境是基于全体国民的“公共财产”而成为所有权的客体。海洋环境的这一社会属性要求“海域国家所有权的设置,并非是国家对海洋环境资源最大限度的利用和收益,而应当是更为严格和具体的国家责任”^{[23](P5)}。基于此,海域国家所有权已超出普通民事权利所涵盖的权利体系,而是法律设定由国家担当保护海洋环境终极法律责任人的制度安排,当海洋生态环境受损时,当然由政府代表国家作为权利主体主张损害赔偿要求。

(二) 海洋生态环境损害政府索赔的权限配置

1. 海洋生态环境损害政府索赔权的配置标准。现行《海环法》第89条第2款规定,海洋生态环境的损害对象为海洋生态、海洋水产资源和海洋保护区三种类型,并授权海洋环境监管部门根据具体分工分别行使索赔权。但新一轮国家机构改革未明确海洋生态损害国家索赔权是归属自然资源部抑或生态环境部。《改革方案》虽排除了海洋生态损害赔偿,但其对索赔权利人的选择倾向为机构改革背景下海洋生态损害索赔主体的确定有重要的政策导向。基于此,《海环法》的修订应结合

^① 《国际海洋法公约》第194条体现了各国防止、减少和控制海洋环境污染的具体措施。在第207—212条要求各国为防止、减少和控制海洋环境污染,应制定国内立法。

生态环境部与自然资源部的职能分工，重新明确国家索赔主体的选择标准。

鉴于海洋生态损害索赔的理论基础与运行逻辑，在当前国家海洋局的生态环保职责已划归至生态环境部的情况下，对海洋生态环境、海洋生态保护区造成损害的，应由生态环境部代表国家行使索赔权。这不仅是其履行海洋环境保护的法定职责，更是履行国家环保义务的宪法要求。同时《改革方案》规定，进行国家所有自然资源资产管理体制试点的区域，可由受国务院委托的或省级政府指定的行使该国有自然资源资产职责的部门具体负责生态环境损害赔偿事宜。故而，基于自然资源部统一履行全民所有海洋自然资源资产的职责，当海洋水产资源等海洋资源受损时，应由自然资源部代表国家行使索赔权。概言之，政府赔偿权利人的角色设计是其行政权在司法领域的体现，当海洋自然资源所有权与海洋环境监管权划归至不同的行政部门时，为使行政权与司法权协调配合，海洋生态环境损害索赔体制必须根据职权的划分与特定的损害内容进行衡量与配置。因而，《海环法》修订中，应以生态环境和自然资源两大基本要素为基点分别确定海洋生态环境损害的索赔主体。

2. 海洋生态环境损害政府索赔权协调机制的建构。新一轮国家机构的统筹重构是推进国家机关职能优化与高效协同的战略布局。国家机关行政职责的调整要求必须修改与此关联的法律法规^{[24](P320)}。此次《海环法》的修订应着力解决海洋行政职能的“碎片化”问题，在确定生态环境部和自然资源部的海洋生态环境损害索赔分工格局的基础上，构建统一协调的国家索赔机制，以实现海洋生态保护与资源利用的衔接与优化。海洋生态环境作为海洋自然资源实现经济价值的载体，其生态环境及其系统功能的损害不仅侵害海洋资源国家所有权，而且其具有的生态功能也非赔偿金所能弥补与替代，修复受损的海洋生态才是救济海洋生态利益的根本^{[25](P375)}。根据生态环境部“三定方案”，由其统一行使海洋生态环境保护职责，“指导实施生态环境损害赔偿制度，统筹协调国家海域生态环境保护工作”。同时，根据《行政机关职责调整问题的决定》的规定，由新组建或者划入职责的行政机关行使相关行政职权的，应调整相关法律的适用，由新组建后或者划入职责的行政机关承担。由此，由原国家海洋局统一行使的海洋环境损害索赔权理应移交给生态环境部。

因此，新修订的《海环法》应建立“集中式索赔”模式，即在沿用分散型海洋环境监管体制的基础上，建立以生态环境部为主，自然资源部为辅，海事、渔业等主管部门协调配合的海洋生态环境损害索赔协调机制。在发生海洋生态环境损害时，由生态环境部作为赔偿权利人提起海洋生态环境损害赔偿。如若该损害同时导致海洋自然资源损失，为节约行政和司法资源，应整合生态环境部与自然资源部的索赔要求，由二者共同索赔，以提高索赔效率。其他参与索赔的主管部门，可在生态环境部的支持下就清污、应急处置等费用提出索赔要求。因而，这一索赔协调机制由生态环境部居中指挥协调，自然资源部与其他主管部门配合与支持，以实现海洋生态损害的针对性救济，更可达到优化海洋生态环境损害索赔体制与功能的目标。

（三）海洋生态环境损害政府索赔的权限调适

当单纯依靠行政执法权难以克服海洋生态环境损害问责的局限性时，有必要借助司法途径实现海洋生态保护的“全覆盖”。虽然赋予政府海洋生态环境损害赔偿的原告资格会冲击传统诉讼的结构，但在司法机关监督和参与下的这一诉讼所产生的正面效应，远大于以行政强权命令责任者承担海洋生态修复责任所附带的行政专权、权力寻租的负面隐患。基于“两害相权取其轻”的法理选择，在环境司法中让政府承担一定的海洋生态环境损害救济责任，非但不是司法权与行政权的“错位”，反而是某种程度的“归位”^{[26](P86)}。因而，海洋生态环境损害救济必须打破司法权与行政权相互独立的藩篱，以消解当前二者配置不合理造成的环境司法功能的弱化。

在行政主导迈向合作治理大趋势下，海洋生态环境损害政府索赔权能够弥补传统行政权的不敷使用。但政府如若直接提起诉讼，意味着对作为其核心职能——环境行政权的放弃，导致处于“强势地位”的政府将难以治理的海洋问题转移给处于“弱势地位”的司法机关进行解决的现象，存在

公法义务与向私法逃逸以规避公法约束的风险^{[27](P302)}。故,只有在穷尽行政手段仍无法填补海洋生态损失、恢复海洋生态系统功能的前提下,政府提起海洋生态环境损害赔偿诉讼方具有合理性。从此角度讲,政府的这一索赔权应视为特殊情况下政府为实现海洋生态文明建设的宪法委托而采取的特别措施。故而,《海环法》修订中应设置“赔偿权利人”诉权行使的前置条件,补充细化诉权行使的必要规则,合理配置这一诉讼过程中的行政权和司法权,为政府提起海洋生态环境损害赔偿诉讼的正当性提供法律支持。

五、结 语

国家机构是治国理政的根本载体,是国家公权力的集中体现。我国海洋生态环境损害政府索赔权的分散性源于海洋环境监管权的碎片化,由此带来行政职权的交叉重叠削弱了国家索赔的效率与效果。新一轮国务院机构改革中自然资源部和生态环境部的职权划分,为海洋生态环境损害政府索赔的权限配置奠定了基础。但海洋生态环境损害索赔的制度建设不应止于机构的撤并,更需结合海洋生态环境损害的制度特性予以优化,完善相关法律的规定。总言之,全面激活海洋生态环境损害政府索赔权,在根本上取决于在此之中居于中轴地位的政府环境公权的优化配置及其对海洋环境保护的调控与保障。此次《海环法》的修订应以海洋生态利益的保护为基点,在对第5条、第89条第2款等相关条款修改的基础上,明确生态环境部统一行使海洋生态环境损害索赔权,并调整、细化海洋生态环境损害索赔中各涉海行政主管部门的权限配置,推进其与生态环境损害赔偿制度的衔接与协调。

参考文献

- [1] 马怀德. 为机构改革提供坚强法治保障——《国务院关于国务院机构改革涉及行政法规规定的行政机关职责调整问题的决定》解读[J]. 中国司法, 2018(7).
- [2] 沈满洪. 海洋生态损害补偿及其相关概念辨析[J]. 中国环境管理, 2019(4).
- [3] Douglas, D. O. Natural resource damage assessments in the United States: Rules and procedures for compensation from spills of hazardous substances and oil in water ways under US jurisdiction[J]. *Marine Pollution Bulletin*, 2002(44).
- [4] Rao, H., O. Lin, H. Kong, et al. Ecological damage compensation for coastal sea area uses[J]. *Ecological Indicators*, 2014(38).
- [5] 宁金成, 田土城. 民法上之损害研究[J]. 中国法学, 2002(2).
- [6] 王军. 侵权损害赔偿制度比较研究[M]. 北京: 法律出版社, 2011.
- [7] 史尚宽. 债法总论[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2000.
- [8] 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(1).
- [9] 梅宏. 海洋生态环境损害赔偿的新问题及其解释论[J]. 法学论坛, 2017(3).
- [10] 贺思源. 环境侵害国家赔偿责任研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2015.
- [11] 邓海峰. 海洋油污损害国家索赔的理论与实践[M]. 北京: 法律出版社, 2013.
- [12] 蔡守秋. 论公众共用物的法律保护[J]. 河北法学, 2012(4).
- [13] 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(2).
- [14] 陈海嵩. 生态环境损害赔偿制度的反思与重构——宪法解释的视角[J]. 东方法学, 2018(6).
- [15] 王旭. 论自然资源国家所有权的宪法规制功能[J]. 中国法学, 2013(6).
- [16] 巩固. 自然资源国家所有权公权再论[J]. 法学研究, 2015(2).
- [17] 王明远. 论我国环境公益诉讼的发展方向: 基于行政权与司法权关系的理论分析[J]. 中国法学, 2016(1).

- [18]侯佳儒. 生态环境损害的赔偿、移转与预防：从私法到公法[J]. 法学论坛, 2017(3).
- [19]陈海嵩. 国家环境保护义务的溯源与展开[J]. 法学研究, 2014(3).
- [20]刘卫先. 从环境权的司法实践看环境法的义务本位——以“菲律宾儿童案”为例[J]. 浙江社会科学, 2011(4).
- [21]Elliott, M., N. D. Cutts. Marine habitat: Loss and gain, mitigation and compensation[J]. *Marine Pollution Bulletin*, 2004, 49(910).
- [22]陈慈阳. 环境法总论[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2003.
- [23]尹田. 中国海域物权的理论与实践[M]. 北京: 中国法制出版社, 2004.
- [24]Ando, A. W., W. Polasub. The political economy of state level adoption of natural resource damage programs [J]. *Journal of Regulatory Economics*, 2009(3).
- [25] Economides, C. P. Content of the obligation; Obligation of means and obligation of result[A]. James Crawford, et al., eds. *The Law of International Responsibility*[M]. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- [26]梅宏, 胡勇. 论行政机关提起生态环境损害赔偿诉讼的正当性与可行性[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2017(5).
- [27] Harrison, J. *Saving the Oceans through Law: The International Legal Framework for the Protection of the Marine Environment*[M]. Oxford: Oxford University Press, 2017.

Marine Ecological Environment Damage: Theoretical Evidence and Normative Structure of Government Claim Right

ZHANG Wen-song

Abstract: The key to achieve the goal of compensation for marine ecological environment damage lies in the optimal allocation of government claim right. As the legitimate source of the government's claim right, the state environmental protection obligation and the state ownership of the sea area require the government to seek legal support from the norms of public law in the lawsuit of compensation for marine ecological environment damage. A new round of institutional reform of The State Council challenges the determination of the subject of claims for marine ecological environment damage. The revision of the marine environmental protection law should be based on the two elements of ecological environment and natural resources, clarify the division of authority between The Ministry of Ecological Environment and The Ministry of Natural Resources in the compensation of the damage, build a claim mechanism led by The Ministry of Ecological Environment and coordinated by multiple departments, thus realizing the connection and optimization of marine ecological protection and resource utilization.

Key words: marine ecological environment damage; government claim right; national environmental protection obligation; sea area ownership; permission reconstruction

(责任编辑 周振新)