

海洋环境跨区域治理的 司法协同与救济^{*}

全永波

【摘 要】区域海洋作为一个独立的生态系统，正被来自陆源排放、船舶溢油、海洋工程等多层面的污染影响，区域海洋环境治理具有跨行政区域的特点，该现实特性问题可以通过区域内外治理主体的协同得到有效解决。在近年海洋环境污染的各类事件和冲突中，海洋环境跨区域治理的司法协同和司法救济是实现治理效能的重要路径。对近年来我国近海海域跨区域环境治理现状的检视表明，在这一领域，存在着立法规范欠缺、制度和机制不完善等问题，要通过完善跨区域海洋生态环境诉讼制度、构建司法多领域衔接机制等方式，构建海洋环境跨区域治理的司法协同和救济体系，推动我国海洋环境跨区域治理效能提升。

【关 键 词】跨区域治理 海洋环境 司法协同 司法救济

【作者简介】全永波，管理学博士，浙江海洋大学经济与管理学院教授。

【中图分类号】D922.6 **【文献标识码】**A

【文章编号】2097-1125 (2022) 04-0102-15

海洋环境污染具有污染源广、持续性强、扩散范围大和防治难的特点，污染损害不受行政区划限制。在环境治理过程中，地方政府、企业或其他社会主体往往从自身利益出发，将难以界定的海洋环境损害后果跨区域转嫁，由此引发的跨区域环境司法诉讼屡见不鲜。党的十九大报告提出，实施区域协调发展战略，坚持陆海统筹，加快建设海洋强国，实施流域环境和近岸海域综合治理。2021年5月27日通过的《世界环境司法大会昆明宣言》也提

^{*} 本文系国家社会科学基金一般项目“海洋命运共同体视域下海洋环境跨界治理机制创新研究”（20BFX207）的阶段性成果。

出要“发挥司法作用，传播生态环境保护理念，共建地球生命共同体”。在区域发展战略设计中，《粤港澳大湾区发展规划纲要》及《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》等均把区域高质量发展列为区域规划的核心内容，主要手段是区域生态环境保护。可见，国家一系列海洋生态环境政策和措施，把跨区域海洋生态环境的治理协同问题提高到国家战略的高度，通过构建跨区域司法协同与救济机制，协调跨区域海洋环境司法机关和多元主体间的行动，解决制约海洋环境跨区域治理的制度、机制等问题。

一、海洋环境跨区域治理与司法协同的逻辑基础

区域是一个以行政区划为基础，但又超越行政区划的经济地理概念。海洋跨区域治理强调改变由行政边界分割的范围，主张通过法律建立对多元主体的制约与规范，实现对海洋的治理。^① 海洋环境跨区域治理在逻辑上具有主体多元性、政府协同性和过程动态性等特点，司法协同与救济就海洋环境特点而言，其制度完善、机制和体系构建有特殊逻辑基础。

（一）海洋环境跨区域协同治理存在特殊性

近年来，国内外学者通过对海洋环境跨区域治理的案例研究，剖析海洋环境跨区域治理的特性和模式。国际上通过研究“地中海模式”，强调区域国家间合作的重要性，“地中海模式”在充分考虑地中海沿岸各国发展水平的基础上，制定《巴塞罗那公约》，确立两个层次治理框架，即“公约—附加议定书”制度模式（“综合—分立”的模式）。^② 在海洋环境跨区域治理案例研究上，北海国家在防止石油污染方面取得了进展，提出建立海洋保护区一直是国际社会最为推崇的养护解决方案。^③ 在国内的区域环境合作治理中，区域海洋立法被提出，并以渤海为例建立海洋物理形态保护制度等。^④ 学术界的研究总体围绕基于生态系统的海洋治理模式展开，并通过相应案例实践支持环境治理的有效性，已有研究关注三个方面。一是从区域海洋生态系统的治理逻辑出发，认为海洋环境治理是以“大海洋生态系统”为基础，按生态系统空间范围的标准规定海洋管理界线，基于保护海洋生态系统需要，促使跨海洋区域

① 参见全永波：《海洋跨区域治理与“区域海”制度构建》，《中共浙江省委党校学报》2017年第1期，第110页。

② 参见姚莹：《东北亚区域海洋环境合作路径选择——“地中海模式”之证成》，《当代法学》2010年第5期，第136页。

③ 参见Angela Carpenter, Oil Pollution in the North Sea: The Impact of Governance Measures on Oil Pollution over Several Decades, *Hydrobiologia*, Vol. 845 (1), 2019, pp. 109–127。

④ 参见徐祥民、毛仲荣：《渤海立法应当建立海洋物理形态保护制度》，《法学论坛》2017年第2期，第34页。

合作。^①二是海洋环境跨区域治理模式具有特殊性,强调政府在海洋环境跨区域治理中的主体地位,提出跨区域治理是基于海洋生态系统采取的一种综合治理模式。^②三是海洋环境跨区域治理需要构建一定的制度、机制和体系,借助立法、司法等层面的协同实现治理的有效性。

(二) 海洋环境跨区域司法协同治理存在必要性

区域司法协同治理是国家法治建设的重要组成部分。随着京津冀、长三角、粤港澳等区域一体化推进,涉海区域环境协同治理成为区域发展的重要内容,如环渤海区域提出建立京津冀三地区域司法协同机制,在长三角一体化过程中提出构建长三角海洋环境跨区域“联保共治”,在保障粤港澳大湾区绿色发展环境综合治理路径基础上,提出大湾区在生态环境治理中的法治协同,强调建立环境资源司法案件跨区域管辖制度。^③这些研究与实践为海洋环境治理的司法协同与救济提出了新的命题。

近年来,诸多理论研究和区域实践表明,跨区域治理仍存在机制建立的困境。海洋环境跨区域治理的制度构建不足,现有机制适用性较差。区域一体化进程不断加快,但海洋环境跨区域治理的效果尚未显现,《2020年中国海洋生态环境状况公报》显示,我国管辖海域劣四类水质同比2019年增加1730平方千米,主要分布在辽东湾、黄河口、江苏沿岸、长江口、杭州湾、浙江沿岸、珠江口等近岸水域。污染源主要为陆源排放、江河汇入等,海域污染具有明显的跨海陆、跨行政区特征。

海洋环境跨区域治理既要从技术层面展开,更要从制度、机制层面展开。从海洋环境管理到治理的演化脉络来看,实践中,跨区域治理主体、客体、功能等构成要素的内涵未形成共识,对海洋环境跨区域治理的横向机制和纵向体系构建设计未完成。我国对海洋环境跨区域治理在立法上只有《中华人民共和国海洋环境保护法》(以下简称《海洋环境保护法》)第9条做了原则性规定,“跨区域的海洋环境保护工作,由有关沿海地方人民政府协商解决,或者由上级人民政府协调解决”。司法是海洋环境污染问题解决的终端机制,但我国在司法协同的制度设计上只有《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若干问题的规定》(法释〔2017〕23号)等少量司法解释,存在制度缺失。

① 参见王琪、陈贞:《基于生态系统的海洋区域管理》,《海洋开发与管理》2009年第8期,第13页。

② 海洋环境问题的流动性等特点使传统治理模式很难起效,海洋环境跨区域治理模式能较好地应对此种情况。参见范永茂、殷玉敏:《跨界环境问题的合作治理模式选择——理论讨论和三个案例》,《公共管理学报》2016年第2期,第66~67页。

③ 参见石佑启、陈可翔:《粤港澳大湾区治理创新的法治进路》,《中国社会科学》2019年第11期,第76页。

（三）海洋环境跨区域治理与司法协同的基本逻辑

在海洋环境跨区域治理实践中，治理的主体行为、运行机制、绩效评价等有待深入研究。在海洋环境治理领域如何开展治理协同已有相应的国际先例，^①如美国切萨皮克湾治理，针对海湾日益严重的污染，马里兰州、弗吉尼亚州和宾夕法尼亚州通过签订《切萨皮克湾协议》，建立永久性的切萨皮克湾委员会和项目执行理事会及项目协调机制。切萨皮克湾委员会成员包括四个司法管辖区和环境保护局的代表，委员会的主要职能是规划和协调，确保有效实施修复海湾的计划和项目。^②同样，澳大利亚针对大堡礁区域的海洋污染防治颁布《大堡礁海洋公园法案》《澳大利亚海洋政策》等，形成污染防治协调机制，明确界定所涉及的各级管理部门和其他组织的职责及协作方式。^③这些做法对我国环渤海、长三角、珠三角等典型区域的海洋环境治理的司法协作有借鉴意义。

针对海洋环境跨区域治理的困境和特点，海洋环境跨区域司法协同治理机制构建要遵循以下基本逻辑。一是主体多元性，区域司法协同治理的主体包括多方面，例如与司法工作衔接的政府部门或社会组织，以及参与司法建设的个人。通过区域司法协作主体之间的相互合作与互动，充分发挥主体的能动性，促进共同参与决策，能够有效解决在区域司法协作治理中遇到的问题。从部分国家的实践看，有效合作可以缓解区域的环境问题，这也验证了加强跨区域司法协同治理的可行性与科学性。二是行为互动性，合理整合区域司法资源，借由各个参与主体间的相互协作加强不同主体间的联系，充分发挥他们的作用。环境治理必须包括企业等多元主体的参与，以便实现司法治理目标，建立区域司法协作体系。^④三是过程动态性，对于区域司法协同要基于经济社会实际的发展状况，以动态眼光审视问题。因此，区域司法协作主体应该根据实际发展状况制定对策，在存在变化的情况下及时调整策略，提高决策的正确性。四是结构有序性，区域司法协作主体通过相互协作，构建

① 参见 Spencer Banzhaf, Lala Ma and Christopher Timmins, Environmental Justice: The Economics of Race, Place, and Pollution, *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 33 (1), 2019, pp. 185 – 208。

② 参见 George W. Liebmann, The Chesapeake Bay Critical Area Law: The Evolution of a Statute, *Coastal Management*, Vol. 19 (4), 1991, pp. 451 – 466。

③ 参见 Jaime Olvera-Garcia and Sipe Neil, Examining How Collaborative Governance Facilitates the Implementation of Natural Resource Planning Policies: A Water Planning Policy Case from the Great Barrier Reef, *Environmental Policy and Governance*, Vol. 30 (3), 2020, pp. 115 – 127。

④ 参见 Matthew Potoski and Aseem Prakash, The Regulation Dilemma: Cooperation and Conflict in Environmental Governance, *Public Administration Review*, Vol. 64 (2), 2004, pp. 152 – 163。

良好的主体关系,以经济社会的动态发展变化情况为基础对治理结构进行合理变动,从而构建完备的区域司法协作体系,完善区域治理网络机制。^①

二、环境司法正义与整体性治理:环境司法协同的双重理论视角

党的十八大以来,中共中央有关生态文明建设的一系列指导性意见为跨区域环境治理的司法协同提供了良好的政策铺垫。环境治理是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容,环境的司法协同治理既要体现司法正义的基本要求,又要符合治理体系的内涵要求和治理效能的现实需要,应当对跨区域的环境司法协同做整体性思考,从环境司法正义与整体性治理双重理论视角来构建治理机制。

(一) 全球海洋环境司法的价值评价演化

全球海洋环境的司法协同与救济源于系列国际公约的规定,在其制度演化中体现了环境正义的价值理念。在司法救济领域,各国签订国际条约意味着互相妥协,接受折中方案。以早期的《1969年国际油污损害民事责任公约》及《设立国际油污损害赔偿基金公约》为例,在赔偿主体上建立双重责任和赔偿机制就是把船舶所有人的责任和石油公司的责任相结合。1992年公约议定书设立了全球油污责任赔偿机制,并提供足够的基金支持。在区域环境合作上,《北欧环境保护公约》(1974年)第3条确立的管辖原则是由污染来源国法院对跨国危害环境行为行使专属管辖权。因缔约国都是北欧国家,受害人并不会因为由污染来源国法院行使管辖权而遭受任何重大不利。^②随着海运业不断发展,以及船舶航行污染海洋的主体特殊性和复杂性,关于船舶造成海洋污染的国际法在与欧盟等区域组织就加强这一领域处罚的指令是否相容的问题,一直存在争议。^③因此,全球海洋环境的司法协同要关注相应国家或区域的环境司法体制或制度。在美国环境治理架构下,环境公民诉讼制度的设计体现行政优先与私人执法二者的平衡。针对损害环境利益的违法行为,美国法律提供不同的救济途径和方式。^④日本的《海洋污染防治法》明确界定船舶

① 参见韦伦:《国家治理体系中的区域司法协同治理及多元化实现路径》,《齐齐哈尔大学学报》(哲学社会科学版)2017年第6期,第84页。

② 参见向在胜:《论跨国环境侵权救济中的司法管辖权》,《华东政法大学学报》2012年第5期,第38页。

③ 参见 Richard Macrory, *Marine Pollution Case Referred to European Court for Clarification, Ends Report*, Vol. 379 (8), 2006, p. 56.

④ 参见冯静茹:《美国环境法下的海洋环境公民诉讼问题研究》,《浙江海洋大学学报》(人文科学版)2019年第6期,第51页。

所有者、海洋设施设置者等私主体与海上保安厅长官、指定海上防灾机关等公权力机关各自的权责范围，形成了多元共治体系。^①在上述发展模式，环境正义理念被越来越多地关注，在环境治理过程中对绿色空间的关注被视为环境司法的基本价值。^②

（二）环境司法正义是维护跨区域环境治理目标的价值基础

维护区域环境的正向性，实现不同价值追求主体之间的环境利益的平衡，合理调配不同区域间的利益关系，是当前区域环境治理的核心。判断是否损害环境司法正义的标准有两条：一是环境损害在区域各主体之间是否存在普遍性；二是损害是否属于法院判决认定的环境公共利益。环境公共利益的损害不以利益群体是否受到实际损害为标准，而以可能造成损害风险的利益群体不确定性为标准。^③我国各地司法系统由于受地方政府人财物等方面的制约，司法地方保护主义现象仍然存在。在环境跨区域司法实践中，存在立案管辖难、层级管辖和同级管辖没有明确的法律支持，以及集中管辖尚在探讨过程中等问题。作为司法机制改革的重点，通过减弱政府部门对跨区域环境司法不恰当的保护机制的影响，提高环境司法的公平与正义程度是当前的重要课题之一。^④

司法协同强调当地司法机关及其司法人员依照法定职权和程序在受理、审判具体司法案件时，通过司法协助等方式与其他地区的司法机关及其司法人员进行案情调查、诉讼、仲裁等相关事项的协作，减弱司法地方化、司法行政化的现象。为此，司法协同的目的在于践行环境的司法救济、实现环境正义。司法协同的重要目标是司法救济。司法救济主要通过两种方式，分别是以起诉为起点的“司法初审救济”和经过其他途径后再次进行司法判决的“司法事后救济”。^⑤司法救济对案件处理具有终局性，司法救济后的案件不再具有任何可操作的空间。把司法救济纳入海洋环境跨区域治理，使司法机关形成救济联动，对一些严重海洋污染事故带来的重大损失能够以协同

① 参见刘明全：《论日本海洋环境污染治理的法律对策》，《浙江海洋大学学报》（人文科学版）2020年第6期，第40~41页。

② 参见 Spencer Banzhaf, Lala Ma and Christopher Timmins, Environmental Justice: The Economics of Race, Place, and Pollution, *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 33 (1), 2019, pp. 185 - 208。

③ 参见顾向一：《受司法保护的公共利益界定标准及完善——基于环境民事公益诉讼判决的分析》，《学海》2019年第6期，第138页。

④ 参见李雷、李庆保、张勇：《京津冀协同环境司法中的集中管辖问题研究》，《河北法学》2017年第11期，第92页。

⑤ 参见 Angela Carpenter, Oil Pollution in the North Sea: The Impact of Governance Measures on Oil Pollution over Several Decades, *Hydrobiologia*, Vol. 845 (1), 2019, pp. 109 - 127。

方式最大限度地接受受害方合理的救济请求, 在环境权利得到承认的基础上, 保护他们的合理环境利益,^① 这对提高跨区域社会稳定性和环境治理有效性具有重要意义。

(三) 整体性治理是推进跨区域环境机制构建的目标导向

由于海水具有流动性, 在传统的政府主导海洋环境治理模式下, 会出现海洋生态环境治理力度不足等问题, 因此, 需要在同一区域内多元治理主体或跨区域治理主体之间存在整体性治理理念下开展具体的治理合作事项。整体性治理就是以整合、责任、协调作为机制, 将公众的需求视为导向, 采用信息技术对碎片化的信息系统、功能、治理层级和公私部门关系等进行有机结合, 不断地“从分散走向集中, 从部分走向整体, 从破碎走向整合”,^② 为公众提供无空隙且非分离的一体化服务的政府治理模式。

整体性治理框架下的区域协同治理, 是国家治理体系和治理能力现代化的重要实践, 解决的核心问题是区域一体化趋势以及公共事务跨界性与既有行政区域界线之间的矛盾。^③ 整体性治理框架下的协同治理主要分为两个方向: 一是多主体协同治理, 主要是推进政府、市场和社会多元主体参与治理, 其中政府引导确立生态环境治理政策导向, 市场对资源进行合理配置并开展监督; 二是确定治理目标的整体性, 跨区域、跨海洋陆地政府和其他主体间必须寻求有效的良性合作, 建立多视角的“陆海统筹”机制, 明确整体性目标、标准、政策和行动, 共同应对生态环境问题。^④ 区域协同治理作为应对行政区划权责不明等问题的有效手段, 将单一责任转变为共同责任, 极大提高了治理成效。因此, 构建从国家到地方多层级、整体性的跨区域司法协作体系势在必行, 这是推进跨区域环境机制构建的目标导向。^⑤

三、我国海洋环境跨区域治理的司法实践及其效能检视

跨区域海洋生态环境治理的司法协作和救济, 在全国范围内呈现出多样

① 参见 Jae-Ho Kim, Remedies for Environmental Damage, *Chungnam Law Review*, Vol. 14 (1), 2003, pp. 75 - 101。

② 参见竺乾威:《从新公共管理到整体性治理》,《中国行政管理》2008年第10期,第57页。

③ 参见王学栋、张定安:《我国区域协同治理的现实困局与实现途径》,《中国行政管理》2019年第6期,第13页。

④ 参见王喆、周凌一:《京津冀生态环境协同治理研究——基于体制机制视角探讨》,《经济与管理研究》2015年第7期,第73页。

⑤ 多层级的司法联动和跨区域的司法协作, 其他社会主体作为司法机关履行司法职责中的协同参与、司法判决执行、证据采集中的配合力量等, 构成司法协同治理的相关内容。

化。观察近年来的跨区域司法协作案例，主要表现为跨区域跨部门联动协作、跨区域单部门协商合作、垂直型专业化司法协同等模式。通过分析发现，现有的海洋环境跨区域治理的司法协作有其必然性和有效性，但仍有不少可以完善的空间，要进一步修订相应司法制度，重构救济制度，提升跨区域环境治理协作的治理效能。

（一）跨区域跨部门联动协作

海洋生态环境污染因海域的特殊物理性，必然存在海域的跨区域特征。海域污染涉及海域在行政上被不同近海行政区分别管辖。我国海事司法系统和行政管理系统存在一定差别，如天津海事法院管辖下列区域内发生的海事案件和海商案件：南自河北省与山东省交界处、北至河北省与辽宁省交界处的延伸海域，其中包括黄海一部分、渤海一部分、海上岛屿和天津、秦皇岛等主要港口。^①又如厦门海事法院管辖下列区域内发生的一审海事、海商案件：南自福建省与广东省交界处、北至福建省与浙江省交界处的延伸海域，其中包括东海南部、台湾省、海上岛屿和福建省所属港口。^②在近海海域环境污染案件的受理中，海事法院均跨越该法院所属行政区范围，故而在司法裁决中必然涉及非本区域的其他主体，在司法执行中也需要跨区域协作。本文认为这一模式属于跨区域跨部门联动协作，其中渤海蓬莱油田溢油案最为典型（见表1）。

表1 渤海蓬莱油田溢油案的司法协作

案件名称	司法协作主体	司法救济依据
渤海蓬莱19-3油田溢油事故（2011年）	国家海洋局等7家行政机关、北海环境监测中心、农业部（已撤销）、乐亭县人民政府、天津海事法院、天津市高级人民法院	天津海事法院判决康菲公司赔偿损失

位于渤海海域中南部的蓬莱19-3油田于2011年6月发生溢油事故，导致该油田周边及其西北部面积约6200平方千米的海域海水污染，由国家海洋局等7家行政机关组成的事故联合调查组认定，康菲公司作为作业者承担该事故全部责任。国家海洋局北海环境监测中心出具的近岸调查报告，记载了相关海域的污染情况。在该次溢油事故案件中，由国家海洋局牵头组成事故联合调查组对溢油事故进行全面调查，并出具相关报告，为后期责任赔

① 参见《最高人民法院关于设立海事法院几个问题的决定》（1984年）（已失效）。

② 参见《最高人民法院关于设立海口、厦门海事法院的决定》[法（交）发〔1990〕4号]。

偿提供重要证据支持,农业部(已撤销)与赔偿方确定赔偿补偿金额,乐亭县人民政府确定赔偿补偿标准。栾某某等21人向天津海事法院起诉,请求康菲公司与中海油公司连带赔偿其养殖损失和鉴定费、诉讼费,天津海事法院认定其证据缺乏相应证明力,并参照乐亭县人民政府确定的赔偿补偿标准进行相应补偿。

跨区域跨部门联动协作中受关注较多的属公益性诉讼,特别是司法诉讼的主体如何确定,在当前我国立法层面存在一些矛盾。如2018年1月11日,中国生物多样性保护与绿色发展基金会作为原告向厦门海事法院提起诉讼,请求判决被告停止非法污染环境和破坏生态,对造成环境污染的危险予以消除,恢复当地生态环境,赔偿环境修复前的生态功能损失和承担本案的相关费用。厦门海事法院一审认为,根据相关法律规定,海洋自然资源与生态环境损害索赔权属于海洋环境监督管理部门,应由相关行政机关根据其职责分工提起诉讼;中国生物多样性保护与绿色发展基金会不具有主体资格,起诉不符合法定条件,因此裁定不予受理。一审后,中国生物多样性保护与绿色发展基金会不服,提起上诉。最终,福建省高级人民法院二审裁定驳回上诉,维持原裁定。^①

(二) 跨区域单部门协商合作

跨区域的海洋协作已成为司法部门和行政部门的重点关注事项。但实践表明,跨区域的海洋环境治理合作多属政府间的合作,如《浙江省海洋环境保护条例》(2017年修正)第7条规定,“省人民政府应当加强与相邻沿海省、直辖市人民政府和国家有关机构的合作,共同做好长江三角洲近海海域及浙闽相邻海域海洋环境保护与生态建设”。按照《海洋环境保护法》相关规定和实践做法,环渤海、长三角和珠三角三大海洋经济区在海洋环境跨区域治理协作上,仍然主要依靠上一级政府协调解决相互之间的矛盾,而较少采取主动的协调措施,司法协作更无从谈起。

因司法体制的特殊性,普通法院和海事法院的体制不一致。在我国十大海事法院中,有的二审法院为当地省高级人民法院,如宁波、厦门、海口海事法院;有的海事法院的管辖区域存在特殊性,如洋山港及附近海域发生的海事、海商纠纷案件由上海海事法院管辖,但洋山港属于浙江省嵊泗县,该区域其他纠纷则由当地法院管辖。因海事法院管辖海域具有明显的跨区域性,海域环境诉讼的司法协作以跨区域跨部门联动协作为主要模式。但是,海洋环境污染还存在公共性特征,检察机关等司法机关在海洋环境公益诉讼、海洋环境检察监督等方面也有相应职责,这给环境司法协

^① 参见《两船碰撞1死7失踪谁担责?年度典型案例在厦门发布》, https://www.sohu.com/a/331726219_231724, 2021年8月5日。

作和救济途径的拓展提供了可能。以检察司法协作为例，因检察院系统的管理体系和行政区划体系是一致的，检察司法协作的联动和协同就可称为跨区域单部门协商合作（见图1）。如2020年7月，广西壮族自治区北海市人民检察院与海南省海口市人民检察院、广东省湛江市人民检察院签署的《环北部湾—琼州海峡海洋生态环境和资源保护等公益司法协作的框架协议》（以下简称《协议》）建立了六大机制，推动形成跨区域共护环北部湾、琼州海峡海洋生态环境工作格局。《协议》明确，建立案件线索移送和案件协作联动机制，具体包括：在工作中发现破坏海洋生态环境资源案件线索要及时向有管辖权的检察机关通报情况并移送案件线索，配合承办单位做好相关工作；联合生态环境、海洋渔业等相关行政部门集中排查向环北部湾—琼州海峡海域排放废水、倾倒废物以及非法捕捞等破坏海洋生态环境资源的行为，相互通报排查情况等。

再如，广西和海南的检察合作提出对发生在环北部湾—琼州海峡海域破坏海洋生态环境资源类案件，统一立案标准、证据标准和起诉条件，通过检察建议督促职能部门整章建制、消除隐患，检察机关明确建立会商交流和信息通报机制。这些机制的实施具有明显的单部门协作和自律性合作的特征，治理效能也能有所体现。

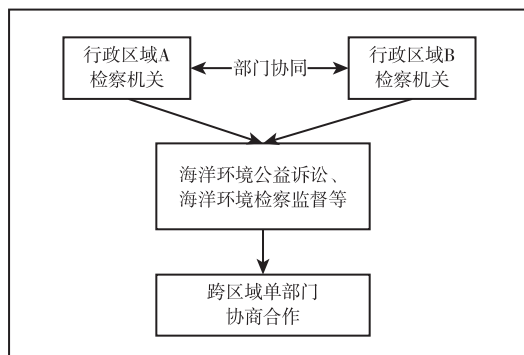


图1 跨区域单部门协商合作流程

（三）垂直型专业化司法协同

不同地域和法院、检察院间存在司法资源不均衡、诉讼服务差异化、裁判尺度不统一等突出问题，探索建立高效协同的跨区域一体化司法机制，是近年来实施区域发展中司法改革的重要路径。^①《中华人民共和国人民法院组织法》第10条规定：“最高人民法院监督地方各级人民法院和专

^① 参见余建华、沈羽石：《探索信息时代司法运行新模式——浙江嘉兴法院创新跨域一体化司法机制纪实》，《人民法院报》2020年11月7日。

门人民法院的审判工作，上级人民法院监督下级人民法院的审判工作。”《中华人民共和国人民检察院组织法》第10条规定：“最高人民检察院领导地方各级人民检察院和专门人民检察院的工作，上级人民检察院领导下级人民检察院的工作。”这种管理和监督关系有利于跨区域司法协同利用上下层级领导或指导下的协作展开。当然，这种合作关系的有效性有助于达成本领域的专业化协同，如同一层级的法院之间、检察院之间的协同（见图2）。如浙江省嘉兴市法院按照中央关于“推进司法事务集约化、社会化、信息化管理”的要求，针对不同法院司法资源共享不充分、人案适配不平衡等问题，在全市范围内遴选骨干法官，组建跨域示范性审判团队，实现司法资源的跨域调度和动态调整。法院研发了跨域一体化办案平台，除了可以召开视频法官会议，该平台还实现了全市法院知识产权、金融、道交等类型化案件的统一归集、统一审理。^①再如福建省检察机关针对海洋生态资源环境的特殊性，以及涉海违法犯罪跨行政区域、涉及海域广、污染扩散快等特点，建立“守护福建海岸线生态检察协作机制”，力图统筹推进海洋生态保护。福建省检察院组织协调福州、泉州、厦门等六个沿海设区市检察院，建立起专门性、专业化的跨区域检察协作机制，具体包括跨区域案件管辖移送机制、跨区域案件检察协作机制、区域间日常沟通联络机制、调研智库协作机制、普法宣传协作机制，凝聚跨区域检察力量，共同预防和惩治破坏海洋生态环境的犯罪行为。垂直型跨区域专业化司法协同在理论上仍属于单向性管理的范畴，运用上级管理权力促使一般协作向紧密协同演进，为海洋环境跨区域治理效能的提升提供了科学的路径。

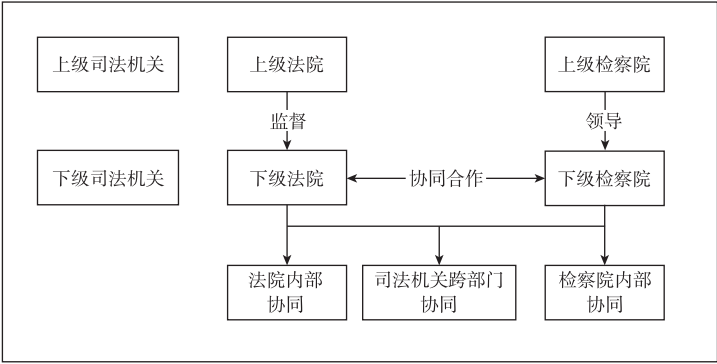


图2 垂直型专业化司法协同流程

① 参见余建华、沈羽石：《探索信息时代司法运行新模式——浙江嘉兴法院创新跨域一体化司法机制纪实》，《人民法院报》2020年11月7日。

（四）海洋环境跨区域司法协作的现状评析

跨区域环境治理司法协同需要构建相应的机制和制度。司法部门对跨区域环境治理协作机制的探索尚在起步阶段，体现在个案的司法裁判中，尤其是涉及海洋生态环境的司法协同因实践探索不足、司法制度和机制滞后等因素，治理效能无以彰显。

第一，联动型司法协作的立法规范尚未制定。司法机关和非司法机关在诉前、诉中和诉后的合作与联动在《海洋环境保护法》中有明确规定。对于沿海地区，当地人民政府具有海洋环境监督管理权的职能部门，可以通过合作建立海洋环境保护组织开展海洋环境保护，推进海洋生态多样性保护以及海洋环境区域规划工作。但是，当前立法没有建立跨区域海洋环境司法协同机制，案件提起诉讼后，司法部门如何寻求其他部门协作在立法上没有具体的规范。

当前，联动型司法协作的最大难点之一就是海洋生态环境公益诉讼主体在制度上没有统一明确。海洋环境公益诉讼制度一直是近年来海洋领域司法改革的重点，相应主体提起海洋环境公益诉讼的情况在《中华人民共和国环境保护法》（以下简称《环境保护法》）第58条以及《海洋环境保护法》第89条中得到明确规定。^①另外，《中华人民共和国民事诉讼法》（以下简称《民事诉讼法》）第58条设定了“两重主体”的诉讼制度，即对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为，法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼，该条规定：“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”。在这些规定中，《海洋环境保护法》和《环境保护法》、《民事诉讼法》对于海洋环境公益诉讼的主体范围是不一致的，如果按照特别法优先适用原则优先适用《海洋环境保护法》，会剥夺“有关组织”诉讼主体资格，与环境公益诉讼的立法目的相悖。在这种起诉主体多元化的制度设计中，究竟由谁提起或由谁主导海洋环境公益诉讼才最合适，出现诉权冲突时如何确立起诉顺位，亟待进一步探讨。^②

① 《海洋环境保护法》规定的主体指依照该法规定行使海洋环境监督管理权的部门；《环境保护法》规定的主体包括依照该法规定行使海洋环境监督管理权的部门和依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记、专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录的社会组织。

② 参见石春雷：《海洋环境公益诉讼三题——基于〈海洋环境保护法〉第90条第2款的解释论展开》，《南海学刊》2017年第2期，第18页。

第二,跨区域单部门协商合作和垂直型专业化司法协同在制度上仍存不足。在最高人民法院发布的《关于为京津冀协同发展提供司法服务和保障的意见》(法发〔2016〕5号)中,明确建立与完善生态环境保护案件管辖制度,并把该制度在司法中的地位提升到了相对较高的高度。《海洋环境保护法》和《环境保护法》直接排除了检察机关的诉讼权,但《民事诉讼法》对于检察机关的诉讼权有明确规定,然而对于如何确定无法提起诉讼的情况,在司法实践中存在难度。况且《海洋环境保护法》已经明确的跨区域海洋环境保护工作的协商机制未将司法机关列入其中,检察机关作为法律的监督机关和环境公益诉讼的主体,无法在跨区域海洋生态环境治理中构建有效的检察协作机制。

四、海洋环境跨区域司法协同与救济的制度、机制和体系

党的十九届四中全会提出“完善污染防治区域联动机制和陆海统筹的生态环境治理体系”,党的十九届五中全会进一步提出“建立地上地下、陆海统筹的生态环境治理制度”,“强化多污染物协同控制和区域协同治理”,明确区域环境治理的重要性。因此,司法领域的海洋环境跨区域治理,应当考虑环境司法正义理论、整体性治理理论的基本要求,关注现有司法体制的延续性,实现司法协同和救济机制在海洋环境治理领域的创新。

(一) 完善基于环境司法正义的海洋环境诉讼制度

环境保护具有公益性,维护环境司法正义需要在主体平等参与、程序便捷和公共权力服务性等方面尽力体现,跨区域海洋环境公益诉讼制度和机制完善方面应为重要突破口。首先,规范跨区域海洋生态环境公益诉讼主体。针对《海洋环境保护法》与《环境保护法》、《民事诉讼法》对于诉讼主体的不同规定,按照逐步统一规范原则完善现有的诉讼法规定,并明确当前诉讼主体提起诉讼的顺位,确立检察机关作为海洋生态环境公益诉讼机关提起诉讼的情形,特别是需要完善《民事诉讼法》第55条,完善检察机关在海洋环境公益诉讼中的诉讼介入程序,以便确定检察机关可以按照《民事诉讼法》中规定的情形取得海洋环境公益诉讼的主体资格。

其次,扩大人民法院诉讼受理的职权。针对跨区域海洋生态环境诉讼的相关情况,《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若干问题的规定》(法释〔2017〕23号)规定,对于存在海洋环境损害涉及不同区域或者该损害应由其他主管部门进行索赔的情况,人民法院可

以向其他拥有海洋环境监督管理权的部门进行书面告知。对此，笔者建议将“书面告知”的对象范围扩大到包括检察机关、相关社会组织等，以与《环境保护法》第58条、《海洋环境保护法》第89条、《民事诉讼法》第55条的相关规定对应。

最后，完善海洋环境诉讼的支持机制。跨区域海洋生态环境诉讼机制是海洋司法协同治理的突破点，现有支撑体系不足，要完善相互支持、功能互补的海洋环境公益诉讼体系；大力发展海洋环境保护社会组织，建立诉讼费用合理分担和缓减免机制；建立海域互联网诉讼平台，实现诉讼的便捷性；健全诉讼案件筛选分层机制，将不同的案件进行不同层次的归类，减少受理部门的操作时间等。

（二）建立彰显环境司法整体性的多领域衔接机制

整体性治理是海洋环境跨区域治理基于生态系统特征的治理目标和手段，从合作到协同更多体现为治理目标和行动上的一致性，需要在“民行”“检行”“法检”等衔接与合作上促使机制完善。第一，构建跨区域环境“民行”衔接机制。将民事诉讼与刑事诉讼、行政诉讼有机结合，修改《行政诉讼法》相关规定，允许《海洋环境保护法》规定的“海洋环境保护区域合作组织”作为诉讼主体参与对海洋环境保护主管部门的诉讼活动。第二，构建跨区域环境“检行”衔接机制。为防止执法过程中存在有罪不究、以罚代刑等问题，检察机关通过与公安等执法机关相互协作，将执法过程中涉嫌犯罪的案件移交司法机关，保证案件审理的及时性。第三，构建跨区域环境“法检”衔接机制。人民法院和人民检察院通过合作，在支持起诉、公益诉讼、服判息诉等方面进行制度完善，为维护社会公正提供司法保障，将网络辅助手段融入法检监督管理当中，构建法检网络监督管理机制。同时，为激发公益诉讼的积极性，应通过完善公益诉讼举报奖惩制度、建立第三方监督等措施，加强环境司法的治理力度。第四，实行环境治理公私合作。司法协作需要行政机关和海洋公益组织、社会公众在信息沟通、人员等方面紧密合作。司法诉讼中存在公益诉讼和私益诉讼的协调，需要形成诉讼的顺位审理而不是简单合并，如规定公益诉讼案件优先审理、确定不同的赔偿标准等。

（三）构建联动型和垂直型兼备的司法协同与救济体系

一是完善诉前、诉中和诉后执行的多主体协作体系。构建多主体信息共享机制，如长三角、京津冀、珠三角可以率先实行构建海洋生态环境法律监督信息平台，实行跨区域信息共享。对案件审理前证据采集、报告书出具等事项实现跨区域多部门共同参与，利用数字化转型加快司法协同，探索建立数字化司法救助支撑体系。进一步明确《海洋环境保护法》第8条中“区域合作组织”的内涵，并以此构建与政府、社会公益组织、司法机关等多主

体联动协同的机制。

二是利用检察机关司法监督职责,构建司法救济的监督体系。检察机关依法履行监督职能,在检察过程中发现破坏生态环境的情况后,可以直接向海洋环境监督管理部门、相关公益组织告知有关案件线索,督促海洋环境监督管理部门、相关公益组织提起公益诉讼,或委托有权开展调解活动的有关部门开展调解工作。

三是推进跨区域海洋环境的司法审理集中管辖。海域和海岛属于国家的自然资源,通过跨区域海洋环境的司法协同和救济,可以探索建立跨市级与跨省级相结合的生态环境案件集中管辖机制。在跨市级层面上,案件由该省的高级人民法院管辖,不同省份不作强制规定。在跨省级层面上,则统一由最高人民法院管辖,这样可以有效避免权责不清导致的各类问题。同时,建立跨区域案件管辖移送机制,针对案件的级别特点与地域问题,做到受理案件的有效管辖,减少由于案件管辖权而造成多次审理的问题。

四是推进跨国界环境司法协作。海洋生态环境治理的国际合作属于全球国际合作的一部分,防止和控制海洋污染既是各国自身的需要,也是其对国际社会应尽的义务和责任。《联合国海洋法公约》第235条规定:“各国负有责任履行其关于保护和保全海洋环境的国际义务。各国应按照国际法承担责任。”近年来,中国越来越关注经济快速增长带来的生态环境挑战,已启动与周边国家的海洋生态环境治理合作。在跨国界环境司法协作领域,中国应进一步落实《防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约》及《〈防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约〉1996年议定书》,加强陆海联动污染治理,推进《保护海洋环境免受陆上活动影响全球行动纲领》等国际性公约。在实践中,可重点以我国与黄海、东海周边国家的海洋生态环境治理合作为开端,通过跨界环境司法管辖权谈判、司法判决执行的合作等方式,形成海洋生态环境治理区域司法协作机制。区域海洋生态环境合作的成功,也可为海洋主权争议解决带来契机。

总之,伴随着区域经济社会发展对海洋开发的进一步加剧,跨区域海洋污染案件逐渐增多,但跨区域海洋环境司法协同和救济机制不健全等因素导致复杂性海洋环境事件治理难度加大。我国应结合海洋生态环境治理发展的国内现实需要和国际动态,分析跨区域环境治理中存在的多元主体要素、合作动能和现有司法机制,实现从司法协同层面把控和防范海洋环境风险,全面推进海洋生态环境治理能力和治理体系现代化。

(责任编辑:方 军)