

广州市法学会文库

法治论坛

2010年第2辑 总第18辑

广州市法学会 / 编

乔新生

哈佛课题的基本假定

卢荣荣 徐昕

中国司法建设三十年：1978—2008

李挚萍

论由国家机关提起的环境民事公益诉讼

展江

改革“因言获罪”法之路径

王健

有关司法公正的几点认识

郭英汉 张金浪

危险的美德：城乡二元机构下未成年犯缓刑

适用之透析

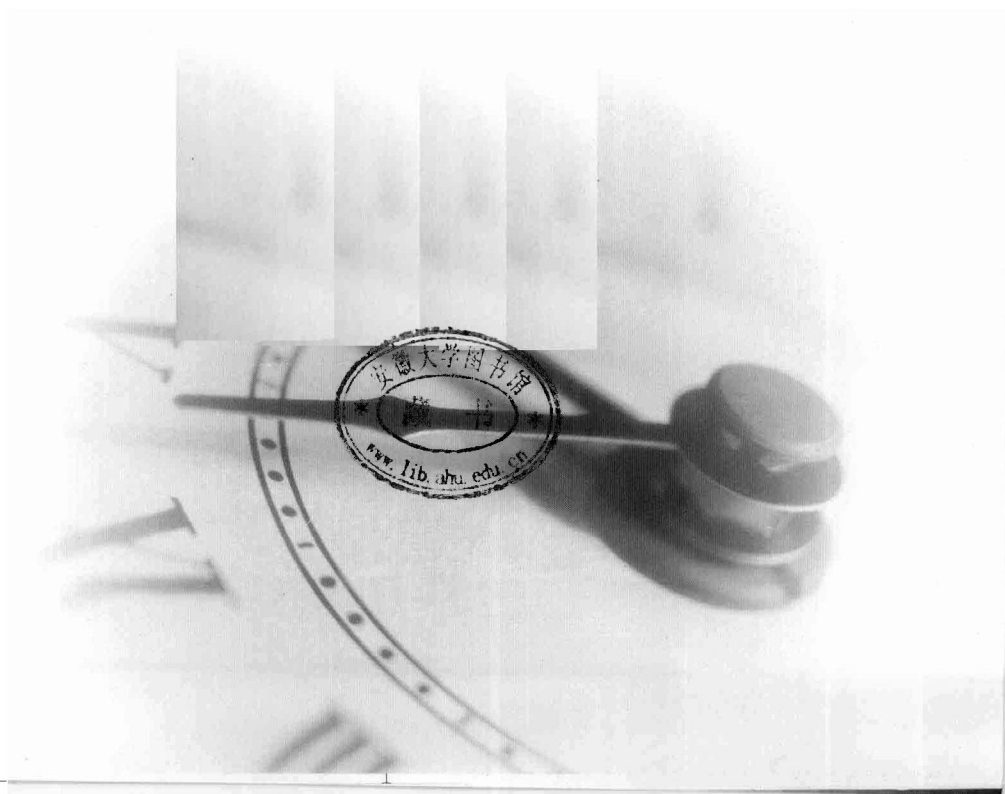
中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

广州市法学会文库

法治论坛

2010年第2辑 总第18辑

广州市法学会 / 编



图书在版编目 (CIP) 数据

法治论坛. 第 18 辑/广州市法学会编. —北京:
中国法制出版社, 2010. 6

ISBN 978 - 7 - 5093 - 1951 - 2

I. ①法… II. ①广… III. ①法学 - 丛刊 IV.
①D90 - 55

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 085751 号

责任编辑: 戴蕊

封面设计: 周黎明

法治论坛 (第 18 辑)

FAZHI LUNTAN (DI SHI BA JI)

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/787×960 毫米 16

版次/2010 年 6 月第 1 版

印张/23 字数/345 千

2010 年 6 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 1951 - 2

定价: 48.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfts.com>

市场营销部电话: 66033393

传真: 66031119

编辑部电话: 66065921

邮购部电话: 66033288

| 哈佛课题的基本假定 |

乔新生*

近来有关中国模式的问题，成为世界各国学术界普遍讨论的课题。美国哈佛大学的学者在讨论中国模式问题的时候，提出了一个基本命题——为什么在一些民主国家经济发展缓慢，而在中国这样的威权国家经济却能快速发展？

这确实是一个富有挑战性的课题。凡是对中国感兴趣的西方专家，在讨论中国问题的时候，似乎都或多或少地提出过这样的命题，只不过像哈佛大学的学者如此清晰明了地提出疑问，在学术界还是少数。这个问题的基本内涵是，发展经济和民主无关，或者，经济的快速发展和一个国家的民主体制并没有直接的关联。不过，仔细分析哈佛大学的基本学术假定条件，人们就会对这个哈佛课题表示遗憾。这是一个根本不成立的问题，或者说是一个伪命题。

经济发展的快慢取决于多种因素。在皮诺切特执政期间，智利的经济的确发生了巨大变化。但是，如果不考虑当时世界经济形势，不考虑经济转型的因素，那么，很容易将经济的发展归咎于独裁专制，或者至少认为实行独裁的国家，经济的发展更有效率。部分国家经济的快速发展，是由多种因素所造成的。如果不考虑居民的长期积累，那么，就很容易把财富的快速增长归咎于改革手段本身。实际上，这是经济学界经常出现的一种误解。打个通俗的比方，在货币化改革之前，财富的存在是一个静态的概念，尽管每个人都占有或者使用财富，但是，按照货币化的条件来衡量，这些没有交换的财富并不是真正意义上的财富。可是，

* 乔新生——中南财经政法大学社会发展研究中心主任、教授。主要研究领域：民商法。

如果把每个人所占有或者使用的财富货币化，并且允许他们自由交换，那么，在短时期内每个人都会积累巨大的财富，只不过这个时候居民所拥有的财富和之前的财富相比，并没有实质性的变化。这一点在房地产市场表现得尤为明显。所以，不管实行何种政治体制，只要实行财富的货币化改革，国家的财富就会成倍地增长。这是许多转型国家经济发展速度较快的原因之一。从统计学的角度来看，当财富静止不动的时候，财富的计算是单一的；可是，当财富进行流动的时候，财富的计算就可能是叠加式的或者是复合式的。按照国民生产总值（GDP）的计算方法，不管财富是有效的还是无效的，也不管财富的交换是有益的或者是无益的，只要出现交换就会有财富的增加，而财富的增加会使国家呈现出虚假繁荣的局面。经济学界有一个经典的段子：两个经济学家走在路上，发现一堆马粪，其中一位经济学家以500万元为赌注，要求另一位经济学家把马粪吃下去；另一位经济学家如法炮制，让自己的同行满嘴喷粪，虽然他们两个人的嘴巴遭了殃，可是，他们却为当地的财政创造了上千万的GDP。这说明在讨论经济效率问题的时候，不能把财富的累积看作是效率的标志，而应该从中发现实际的效益。

当然，在独裁国家财富的分配往往是有效率的。这是因为独裁国家往往不讲法律，当然不会顾及公平。虽然效率优先兼顾公平，但是，在改革的过程中往往牺牲公平。所以，独裁国家确实社会转型时期效率较高。不过，独裁的政治体制与市场经济格格不入，市场经济是以多元化的决策为前提条件的，如果整个国家的财富集中到独裁政府手中，那么，这些国家的市场经济不是真正的市场经济，而是一种虚假的市场经济或者是一种模拟的市场经济。在这种状态下所谓提高效率，往往是将国家的财富转移到少数人手中的效率，或者将国内的财富转移到国外的效率。

哈佛大学的学者在分析经济发展效率问题的时候，似乎是把转型国家称之为威权国家。假如不带偏见分析这个概念，似乎有一定的道理。但是，这种分析问题的方法与西方国家的价值观念格格不入，或者，这样的学术假定实际上是把经济的发展与社会的发展截然割裂开来，只看到财富的增加，而没有看到社会居民的幸福程度。事实上，所谓有效率的国家，往往是以牺牲本国居民的幸福作为代价，在这种情况下推进的所谓改革，是否符合西方国家的主流价值判断，确实令人深思。哈佛大学的学者们在分析转型国家经济发展形态的时候，之所以奉行双重标准，根本原因就在于他们认为学术的基本假定决定了，在讨论经济发展速度的时候，可以摒弃其他不必要的因素，而只看到经济发展速度与国家政治体制之间的关系。这是一种极端错误的研究方法，换句话说，哈佛大学的学者们在分析问题的时候，实际上是以错误的假定作为前提条件，来分析转型国家的经济问

题。转型国家的经济发展速度有目共睹，但是，这与政治体制没有丝毫的内在联系。不能因为转型国家的经济发展速度较快，而归结于独裁的政治体制；也不能因此而得出结论，民主体制不利于经济的快速发展。市场经济和民主体制是天生的一对，而市场经济与独裁体制则是貌合神离。在市场经济发展的初期，独裁统治有利于财富的快速积累，但是，市场经济要求多元化决策，和独裁体制必然会发生矛盾和冲突，所以，当市场经济发展到一定程度，居民手中真正掌握财富之后，他们必然会千方百计地打破独裁体制，建立一种真正的社会民主决策政治体制。这既是历史的必然，也是市场经济发展的内在规律。西方国家的经济学者在分析转型国家经济现象的时候，往往把原因当作结果，或者只看到表面的现象，而没有看到内在的本质特征。他们在分析经济快速发展与独裁体制关系的时候，以貌似理性的分析，得出了极端错误的结论。他们认为，实行独裁统治之后，整个国家的资源配置就会有效率。其实他们不知道，在计划经济与市场经济之间，并没有根本的分歧。所谓计划经济就是政府统一计划，所谓市场经济就是由市场主体实施计划。事实证明，计划经济的失败不是因为计划经济，而是因为实施计划经济的政府存在着严重的腐败，政府的效率低下才导致计划经济在世界各国无法长期存在。市场经济要求市场主体自主制定计划，并且对自己的行为负责；而计划经济要求政府制定计划，但政府却不需要对自己的行为负责。相反地，由于实行独裁体制，当政府计划出现严重问题的时候，受害人无法向政府提起诉讼，政府因此也无法受到严惩。转型国家政府之所以选择市场经济，不是因为他们喜欢市场经济，而是因为在整个国家的经济资源配置缺乏效率的情况下，他们更希望借助于市场经济这种运行机制，和市场主体进行利益的博弈，在相互博弈的过程中实现政府利益的最大化。所以，任何美化独裁政府的做法都是可耻的。独裁不能从根本上提高经济发展效率，相反，独裁使得市场经济成为一种变形的市场经济，或者是一种模拟的市场经济。这样的市场经济不可能尊崇市场规律，这样的市场经济也无法实现财富的公平分配，这样的市场经济只是一种表面化了的、财富向少数人手中积聚的市场经济。

回到有关中国模式的讨论问题之上，美国哈佛大学学者们提出的这个命题错误之处就在于，中国的改革开放是一个不断下放权力的过程，或者说，中国的改革开放是一个从政府独断专行走向集体决策的过程。尽管宪法规定的公民的权利还没有真正地落实到位，但是，谁也无法否认，当前中国公民的权利得到了一定的保障。正是这种权利重心不断下移的趋势，使得人们对中国改革开放的前景充满信心。宪法权利的回归，实际上就是一个民主决策不断完善的过程。在这个过程中虽然还存在着这样和那样的不稳定因素，权力寻租的现象依然不断出

现，但是，普通中国公民的确看到了希望，他们认为按照这样的思路改革下去，不仅在创造财富的过程中可以拥有更多的自主权，而且在存量资产的配置过程中，也会逐渐找到自己的权利。可以这样说，把中国改革开放的历史过程与哈佛大学提出的基本命题放在一起，人们就会惊讶地发现，中国改革开放的历史与哈佛大学的基本命题完全没有关系。

市场经济是一种分权决策的经济，世界各个转型国家在实行市场经济的过程中，所面临的共同问题是，如何在公有制前提下实行市场经济。中国采取的策略是，通过模拟的市场经济，实现国有企业与民营企业、国有企业与国有企业、民营企业与民营企业的相互竞争，逐渐发现财富的价格，逐步地推进市场经济。在这个过程中，政府扮演了一种特殊的角色，一方面牢牢地把握国家的经济命脉，另一方面则通过不断放权，培育市场经济。从微观的角度分析中国的社会形态，人们就会发现，凡是政府没有“独裁”的地方，经济的发展速度就会很快；凡是政府管得太多的地方，经济的发展速度就会很慢。所以，中国改革开放的历史恰恰证明，哈佛大学的学者们提出的命题是不存在的，或者说是一种完全错误的经济学命题。

笔者的建议是，今后中国学者在讨论中国模式的时候，千万不要被哈佛大学的基本命题所误导，更不要按照这样的思维方式，为西方国家学者所描述的独裁体制歌功颂德。市场经济的改革必然会伴随着观念上的革命，如果在政治体制上抱残守缺，希望通过加快经济发展速度，解决社会存在的深层次矛盾，那么，改革就会迷失方向，我们不需要这种以赞赏的方式毁灭中国的言论。

目录

[公益诉讼专题]

导 言.....	1
李 犇 萍	
论由国家机关提起的环境民事公益诉讼.....	2
杨建广 李懿艺	
检察机关提起公益诉讼的正当性探析.....	15
邓世豹 马佳娜	
论环境公益诉讼中的特殊证据规则.....	25
张 芳 芳	
我国消费者公益司法保护制度研究.....	34
邱阳平 唐佩莹	
游离在司法救济边缘的环境公益诉讼 ——以诉讼主体和诉讼模式为视角.....	44
刘 远 强	
检察机关参与民行公益诉讼之我见.....	57
胡 宏 欢	
建立环境民事公益诉讼制度刍议.....	67
梁千钧	
检察机关提起环境公益诉讼的理论探析和程序设计.....	75
李 亚 妮	
试论检察机关担当民事公益诉讼主体的正当性.....	84
吴如巧	
论环境公益诉讼起诉主体的一元化构建.....	90
邓 国 杰	
我国检察机关提起公益诉讼探析.....	98
陈 景 敏	
论水域污染公益诉讼适格原告主体的判断标准.....	105

张节兵

试析检察机关提起公益诉讼

——兼论我国检察监督之定位..... 113

[实务研究]

卢荣荣 徐 昕

中国司法建设三十年：1978 - 2008..... 120

邬耀广 周 强

民事强制执行制度中确立主动执行原则问题研究..... 171

关建华 陈 冰

死刑缓期执行的程序性原则及规则..... 189

黄 勇

规范行政审批、备案事项设置暨建立相关管理制度的思考..... 198

李 涛

强制性侦查措施监督机制研究..... 208

刘卓江

执行程序性救济的滥用及其对策

——论对执行异议范围的限制..... 214

陈新美

设立审判委员会办事机构研究..... 226

何正华 杨志祥

试论珠江三角洲地区检察协作机制的构建..... 235

郭英汉 张金浪

危险的美德：城乡二元结构下未成年犯缓刑适用之透析..... 242

刘俊俊

论行政执法领域职务犯罪预防与治理

——以广东省东莞市检察院反贪实践为视角展开分析..... 262

郑允展 钟育周

刑事附带民事调解的若干法律难题与对策..... 271

杨俊峰

治安防治产业化的可行性及培育政策研究..... 285

傅晓玲 赖 鹏

法政专业学位英语教学二元关系的解构研究..... 293

邬 琼

论经济行为中的刑法介入..... 305

周贤日 何兆勇 高鹏飞

欠薪保障基金制度的构建

——对《广东省欠薪保障规定（征求意见稿）》的论证意见..... 310

[法谈法议]

展 江

改革“因言获罪”法之路径..... 321

王 健

有关司法公正的几点认识..... 324

王积武 王 玉

论未经房屋出租人同意转租合同的效力

——商榷最高人民法院《关于审理城镇房屋租赁合同纠纷

案件具体应用法律若干问题的解释》的第16条..... 336

蔡永彤

刑事司法审判中的民意渗透及限制略论..... 342

朱 勇

激励见义勇为为不能一味靠提高金钱奖励..... 356

导 言

近年来，为了维护公共利益而提起的诉讼不断增加，公益诉讼因此成了理论界和实务界研讨的热点问题之一，这被认为是诉讼法今后最主要的发展方向，这种变化可能给诉讼的形式及特性带来巨大的影响。在诉权理论、诉的利益理论和当事人制度等方面，公益诉讼向传统诉讼提出了挑战。

然而，我国现行的诉讼法中并没有公益诉讼的规定，从立法体制、国外的成功经验以及诉权理论上看，我国应完善公益诉讼立法，建立公益诉讼制度。近几年，我国一些检察院、法院针对典型案件，已进行了谨慎的、试验性的公益诉讼探索，积累了一定经验。本专题的13篇文章，比较全面地回顾了学者对公益诉讼的研究成果，也从研究视角、研究方法、研究广度和研究深度等方面进行了探讨，并对存在的主要问题作了反思，以期为当前在我国推进公益诉讼制度提供完善的理论基础。

——编者

论由国家机关提起的环境民事公益诉讼*

李挚萍**

【内容提要】国有环境资源作为国有资产的一种，当其受到污染破坏时，国家往往采取行政手段进行救济，民事救济手段被忽略。但是，行政手段不可能对国有环境资源提供完整的保护，民事救济是不可或缺的。为此，有必要深入探讨国有环境资源损害的民事救济制度，特别是国家机关作为原告提起环境民事公益诉讼这种民事救济方式中的各种现实问题。

【关键词】环境民事公益诉讼 国家机关 国有环境资源 民事赔偿

在环境污染和生态破坏事件中，环境资源不论是作为污染物的接纳场所，还是人们开发建设行为的作用对象，其本身都是一个损害结果的直接受体，所以不可避免地首先受到影响和破坏，这被称作是生态损害，或者环境损害，以区别于环境污染和破坏所导致的人身和其他财产损害。环境资源，包括水、大气、矿藏、森林、草原、野生动植物等资源，通常属于国家所有，即全民所有，由国家代表全体人民享有所有权，国家是我国环境资源产权的主要主体。当国家的环境资源受到损害时应如何救济？有无必要请求民事救济？谁有权提出民事救济？本文拟就国有环境资源损害民事救济以及与此相关的国家机关提起的环境民事公益诉讼的几个基本理论和实践问题进行一些探讨。

一、行政机关提起环境民事公益诉讼之必要性分析

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

* 本文为广东省哲学社会科学“十一五”规划2009年度项目——《中印巴三国环境法实施机制比较研究》(09G-08)的成果之一。

** 李挚萍——中山大学法学院副院长、教授、博士生导师，主要研究领域：环境资源法。

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的政权力量，国家借助其政权主体身份为国有财产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，行政罚款是行政主体责令违反行政管理法律规范或不履行行政法上义务的当事人，限期向国家缴纳一定数额钱款的制裁措施，属行政处罚的一种。当违法者对他人的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，况且损害行为未构成行政违法但造成环境资源的损害的情况也时有发生。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损失为依据的，加上法律法规对于各种违法行为的行政罚款幅度还有限定，不能突破，罚款数额不可能与违法者造成的实际损失完全对应。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，行政处罚由违法行为发生地的有行政处罚权的行政机关管辖。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，其损失的追讨只能通过民事求偿程序。

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。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、降低了环境的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。^① 因此，国务院于2003年颁布的《排污费征收使用管理条例》第12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。”

① 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%。

生态环境补偿费是以防止生态环境被破坏、恢复生态环境为目的,向从事对生态环境产生或可能产生不良影响的生产和经营、开发活动的单位和个人征收的费用。^①我国从20世纪90年代开始在各地试行征收生态环境补偿费,补偿费的实质是要求从事自然资源开发活动而对生态环境造成了不良影响的单位和个人为其行为后果承担一种经济上的责任,以缴纳补偿费的形式来补偿生态环境的损失。生态环境补偿费的征收范围为现行的排污收费没有覆盖到的活动,主要有各类矿产资源的开采、能源开采、石料开采、森林砍伐、草原的使用、地下水资源的开采、地表水资源的开发、旅游资源的开发、土地开发等。但是这项收费目前尚未能全面推行,部分已经推行的收费仍属于欠量收费,未能反映生态环境的实际价值,不可能对生态环境损害进行完全补偿。而且作为确定补偿费依据之一的生态环境损害只限于常规性的、可预见的损害,至于突发性的、超常规性的损害则未被涵盖。所以,缴纳了生态环境补偿费并不能免除行为人治理环境的责任和其他民事责任。

资源有偿使用费或资源税是资源管理部门对直接开发、占用、利用、使用国有自然资源的单位和个人征收的一种费用或税收。是国家作为资源的所有者获得资源收益的一种方式,属于对资源耗竭的一种补偿。资源具有稀缺性,现在使用了某一资源,意味着丧失了将来利用同一资源获取效益的机会,根据经济学理论,这种放弃的未来收益就是资源未来的使用者成本。^②凡是稀缺的资源,供不应求时,价格就会超过生产成本,这种价格与生产成本之间的差额就是该资源当前的使用者成本。国有自然资源的使用者成本应该属于国家,资源管理部门征收的资源有偿使用费或资源税包括生产成本(如森林植被恢复费),但主要是使用者成本。资源有偿使用费或资源税与生态环境补偿费的区别主要在于,前者主要体现为使用者成本,而后者主要体现为外部成本。^③所以,资源有偿使用费或资源税只与资源的稀缺性和使用价值挂钩,不反映生态环境所遭到的破坏,不是对生态环境损害的补救。

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

① 国家环境保护局自然保护司:《中国生态环境补偿费的理论与实践》,中国环境科学出版社1995年版,第33页。

② 根据经济学理论,商品的价格取决于其边际机会成本。所谓边际,是指数学中的增加量。机会成本是指把一定的资源用于生产某种产品时所放弃的生产另一种产品的价值,或者是利用一定的资源获得某种收入时所放弃的另一种收入。边际机会成本由边际生产成本、边际使用者成本和边际外部成本组成。

③ 国家环境保护局自然保护司:《中国生态环境补偿费的理论与实践》,中国环境科学出版社1995年版,第81-82页。

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，若缺少民事救济这一保护手段，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。这一方法旨在补偿财产因受不法侵害而遭受的财产损失（包括资源价值本身的降低，未来利益的丧失等）。物权的保护方法，即在财产受到损害时，权利人有依法请求不法行为人停止侵害、返还原物、排除妨碍、恢复原状等权利。我国《民法通则》第117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。我国《物权法》第37条规定：“侵害物权，造成权利人损害的，权利人可以请求损害赔偿，也可以请求承担其他民事责任。”我国2009年通过的《侵权责任法》第65条规定：“因污染环境造成损害的，污染者应当承担侵权责任。”承担侵权责任的方式主要有：停止侵害、排除妨碍、消除危险、返还财产、恢复原状、赔偿损失等。

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，或者跨行政区域的损害的场合采用。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、被不合理使用、无人关心等问题。

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条第一款规定：“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的规定。因为“单位和个人”包含了法律上的所有主体。

由行政机关提起国有环境资源损害民事救济之诉其目的是为了救济国家利益和社会公共利益，该类诉讼应属于环境公益诉讼的范畴。

二、国有环境资源权利主体的确认

国有环境资源除了包括我国宪法和法律明确规定属于国家所有的土地、海洋、水流、森林、草原、矿藏、山岭、荒地、滩涂、野生动植物等自然资源外,还包括环境容量、环境质量等难以具体划定产权的公共环境资源。根据我国宪法和法律的规定,国家所有,即全民所有,由国务院代表国家享有所有权。国务院根据分级管理的原则,按行政区域来划分管理权的行使权限,由当地政府代表公众来行使对这些环境资源的权利。从法律规定上看,产权似乎是明确的,但是在实践中产权主体缺位,或者多重主体同时存在的现象却相当普遍,导致在国有环境资源遭受损害时,各机关对由谁作为民事权利主体提出权利救济往往争论不休。

1992年至1993年,辽宁省沈阳冶炼厂为转移有毒污染物,在未经有关部门同意的情况下,与无处理能力的鸡西市化工局劳动服务公司签订了处理有毒废渣的合同,先后两次向鸡西梨树区转移含有三氧化二砷(俗称砒霜)等10多种有毒物质的废渣332吨,由鸡西市化工局劳动服务公司的王某等人,将废渣倾倒在距穆棱河约200米的梨树公路四周,对这一区域及转移所延伸的穆棱河下游约20公里范围内的土壤、植被、地面水、地下水环境造成了不同程度的污染危害。由于污染废渣数量大、污染物成份复杂、含量高以及重金属的难降解性和砷的高毒性,造成污染程度大、危害时间长、影响范围广,给这一区域的生态环境、社会稳定带来很大危害,对国家财产和人民健康造成严重损害。案件发生后,鸡西市梨树区政府在通过行政手段无法解决问题的情况下,以受害人的身份向鸡西市中级人民法院提起民事诉讼,要求沈阳冶炼厂和鸡西市化工局承担污染损害赔偿和污染治理费用。一审法院判决原告胜诉,但是二审时黑龙江省高级人民法院认为区政府不具备诉讼主体资格,裁定撤销一审判决,驳回诉讼请求。^①

1999年3月24日,台州公司所属的“东海209”轮与福建公司所属的“闽燃供2”轮在珠江口伶仃岛与淇澳岛之间水域发生碰撞。碰撞造成“闽燃供2”轮船体破裂,该轮所载的1032吨重油泄露入海,造成珠海市部分水域及海岸带污染,生态环境受到严重破坏,受灾面积达380公里。为了追偿环境和渔业资源损失,广东省海洋与水产厅和珠海市环境保护局分别向广东海事法院提起诉讼。

^① 钟平:“--重大污染案件引发争议”,载《中国环境报》1999年5月29日。

广东省海洋与水产厅认为，这次污染事故造成水产养殖业、天然渔业资源的巨大损失，而且原告还支付了大量的清污和调查费用，所以，代表国家提起损害赔偿诉讼。珠海市环境保护局认为，由于两被告船碰撞导致海域污染，使珠海市海洋生态环境和资源受到严重破坏，原告作为环境保护的主管机关，有权请求两被告赔偿因污染而造成的经济损失。而本案进行中就两原告是否具有民事主体资格，能否代表国家提起海洋渔业资源的赔偿诉讼展开了激烈的争论。^①

对于广东省海洋与水产厅的原告资格，被告福建公司辩称：本案是一般的民事诉讼，根据我国民事诉讼法规定，民事诉讼参加人是作为平等主体的公民、法人和其它组织，国家并不是民事诉讼的主体。根据原告提供的粤府办（1994）60号文件，原告仅是主管全省海洋综合管理与水产工作的职能部门，负责海洋生态环境保护工作，并不具有代表国家作为民事诉讼的当事人就国家资源的损失提起民事诉讼并请求赔偿的权利。原告是政府行政管理部门，与福建公司不是平等的民事主体关系，其自身的财产亦未因此次事故遭受损失，其主张的渔业资源损失是国家的资源，原告就国家的渔业资源损失向作为民事主体的被告提起诉讼并主张赔偿没有任何法律上的依据。按照我国法律规定，行政管理权和民事索赔权是两个截然不同的概念，原告作为广东省的行政管理部门，应当“依法行政”，而不能超越法律，在法律没有明确授权的情况下，擅自向被告提出民事索赔。当然，原告可以根据行政法采取警告、罚款等行政措施，以达到弥补国家资源损失的目的。否则，公法和私法将发生严重冲突，我国法律制度的完整性和严肃性将遭到破坏。因此，原告的起诉行为不符合《中华人民共和国民事诉讼法》第108条的规定，其不具有对渔业资源损害进行索赔的权利。^②

对于广东省珠海市环境保护局的原告资格，被告台州公司辩称：原告所有或经营的财产在本次事故中没有受到损害。原告作为行政机关对造成环境污染的单位或个人，可以予以行政处罚，但无权代表国家对自然资源受污染的损害提出索赔。被告福建公司辩称：本案是一般的民事诉讼，根据我国民事诉讼法规定，民事诉讼参加人是作为平等主体的公民、法人和其它组织，国家并不是民事诉讼的主体。原告是主管珠海市环境保护的职能部门，负责珠海市的环境保护工作。原告没有代表国家向民事诉讼的当事人就国家资源的损失提起民事诉讼并请求赔偿的权利。原告是政府行政管理部门，与答辩人不是平等的民事主体关系。^③

① 柯文仲：“重油污染珠江口——上千万元油污案一波三折”，载《中国环境报》2000年6月21日。

② 见（1999）广海法事字第150号判决书。

③ 见（1999）广海法事字第88号判决书。