

论渔业水域生态环境破坏的认定

裴兆斌, 李政青

(大连海洋大学海洋法律与人文学院 大连 116000)

摘要:优良的渔业水域生态环境是水生经济动植物赖以生存和发展的重要保障,保护渔业水域生态环境是维持渔业可持续发展的基本前提。为牢固树立“绿水青山就是金山银山”的理念,充分建立与维护渔业水域生态环境,达到人与自然和谐共生的状态,有必要加强法治的保驾护航。《中华人民共和国渔业法》及其他相关法律已经明确表达渔业水域生态环境破坏这一法律概念,但如何认定没有具体阐明,尚存在许多法律问题。因此,明确渔业水域生态环境破坏的认定具有重要的理论和实践意义,完善生态环境破坏认定体系有助于更大限度地遏制生态环境破坏行为,保护生态环境利益。

关键词:渔业法;生态环境破坏;生态文明

中图分类号:S931;X55;D922.6

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2024)02-0096-06

The Identification of Ecological Environment Destruction in Fishery Waters

PEI Zhaobin, LI Zhengqing

(School of Marine Law and Humanities, Dalian Ocean University, Dalian 116000, China)

Abstract: A good fishery water environment is an important guarantee for the formation and development of aquatic economic animals and plants, and the protection of the fishery water environment is the basic premise to maintain the sustainable development of fisheries. In order to firmly establish the concept of “Green water and green mountains are mountains of gold and silver”, fully establish and maintain the ecological environment of fishery waters, and achieve a harmonious coexistence between man and nature, it's necessary to strengthen the protection of the of law. The concept of ecological environment destruction in fishery waters has been clearly expressed in the Fisheries Law of the People's Republic of China and other relevant laws, but there are many legal problems on how to determine it. Therefore, it is of great theoretical and practical significance to identify the ecological environment destruction in fishery waters. Improving the ecological environment destruction identification system helps to curb ecological environment destruction to a greater extent and protect ecological environment interests.

Keywords: Fishery law, Ecological environment destruction, Ecological civilization

收稿日期:2023-03-28;修订日期:2024-01-26

基金项目:辽宁省教育厅2022年度高等学校基本科研项目“辽宁省涉渔‘三无’船舶整治及法律适用问题研究”(LJKZR20220092);辽宁省新文科研究与改革实践项目“文农交叉融合视角下卓越海洋法治人才培养创新与实践研究”(辽教办[2021]133)。

作者简介:裴兆斌,教授,博士,研究方向为海洋法和行政法

1 问题的提出

生态环境是人类赖以生存和发展的基础。生态环境破坏是生态环境问题的类型之一,是指人类对自然资源的不合理开发利用行为导致环境要素的数量减少或质量降低,从而破坏环境效能和生态平衡^[1]。水生动植物最低限度的生存和发展依赖于渔业水域生态环境,渔业水域生态环境是渔业发展的关键所在。目前我国有关渔业水域的立法多关注环境污染,而对生态环境破坏的认定未予明确,忽视其对渔业水域生态系统、水产资源的重要性,导致关于生态环境破坏的制度设立不足以解决法律适用中出现的各类问题。例如:由于对生态环境破坏的概念认识不清,执法、司法机关在法律适用上有较大的自由裁量权,在保障人权和保护生态环境的双重需求下,认定的衡量尺度尤为重要。因此,亟须在制度设计和实践层面完善对渔业水域生态环境破坏的认定,从而为执法、司法机关处理类似案件提供明确的依据以及统一的裁量标准。

《中华人民共和国渔业法》(以下简称《渔业法》)第四十七条规定“造成渔业水域生态环境破坏或者渔业污染事故的,依照《中华人民共和国海洋环境保护法》和《中华人民共和国水污染防治法》的规定追究法律责任”。但目前法律对于生态环境破坏的认定模糊又缺少法律解释,导致在法律适用的过程中没有明确的法律依据与规则判定,在执法与司法过程中面临破坏行为认定模糊、损害结果判断不明、破坏行为与损害结果之间的因果关系证明困难、行政裁量空间过大等问题,很难直接适用法律条文,而只能依靠自然规律以及经验常识,不利于实现立法目的。例如:在某渔场恢复原状纠纷案中,当地法院认为筑坝侵占和分割水面,对鱼类造成的最直接的不利影响是阻隔其洄游通道,这属于自然规律和经验常识,从而直接认定被告造成渔业水域生态环境破坏。

本研究以“渔业水域生态环境破坏”为关键词,在中国裁判文书网、北大法宝进行检索,相关民事案件、刑事案件以及行政处罚案件仅数十起。在此背景下,理解和完善《渔业法》及相关法律中关于渔业水域生态环境破坏的认定,对于落实生态环境赔

偿以及保护和改善渔业水域生态环境具有重大意义。

2 渔业水域生态环境破坏认定存在的法律问题

2.1 破坏行为认定模糊

《渔业法》将生态环境破坏与污染共同列为对生态环境侵权的损害结果,二者在法律适用上并无二致,然而实际上二者对行为的认定大相径庭。目前法律对是否构成生态环境污染以及法律如何适用都有相应规定,而对生态环境破坏的认定却没有明确的概念,仅有学术界的“索取说”和“转化说”等学理解释。由于生态环境污染案件已经普遍适用,执法及司法人员对相关法律条文以及学术成果的研究相对透彻,在法律实践中往往将生态环境破坏误判为生态环境污染。

渔业水域生态环境污染可具体解释为因外界人为因素干扰,渔业水域被动容纳的外来物质无法吸收和恢复,造成其中的生物生存以及繁衍困难甚至死亡,并引发生物体内有害物质累积,最终对渔业资源和渔业生产造成损失。简单来说,污染是外部力量对生态环境排放过量的物质或能量并使其无法复原的结果。然而生态环境破坏的关键在于是否存在向生态环境“过度索取”的行为,具体是指人类不合理开发利用自然资源环境,过量地向生态环境索取物质和能量,导致其要素数量减少、质量降低,以致降低环境效能、引发生态失衡、加速资源枯竭,从而危及人类和其他生物的生存与发展^[2]。例如:采用通电渔网对渔获物进行无差别捕捞,水生动物受到电击会受伤甚至死亡,即使逃脱电击,其活动能力、捕食能力、抵抗能力、生育能力等也会在一定程度上受到损害,直接影响水生动物及其饵料的数量,致使被电水域“荒漠化”,外来物种入侵的风险大大增加^[3];这种破坏式捕捞应认定为破坏生态环境行为,而不应因渔业资源大幅减少即认定为生态环境污染。

2.2 损害结果判断不明

生态环境破坏通常具有持久性和普遍性,严重影响自然生态和人类的发展。生态环境破坏通常是由“索取”行为导致的,但对该损害结果的认定却

没有实际的标准。实践中,执法和司法人员主要依赖常识经验作出预判,再根据专业人员开具的环境损害鉴定和评估报告进行认定。例如:在吴湘等12人非法捕捞水产品刑事附带民事公益诉讼案中,岳阳楼区人民检察院依据中国水产科学院长江水产研究所拟定的鉴定报告,大致计算出吴湘等12人非法捕捞对湖泊生态系统的破坏程度,并提出可通过投放鱼类来弥补洞庭湖的受损生态;为此,检察机关委托渔政部门根据当地市场价格确定放流鱼种的价值,以便为公益诉讼建立清晰的基础。该种方式可供执法机关做出行政处罚以及司法机关处理类似案件参考借鉴^[3],但目前我国还没有明确的法律对生态环境破坏的损害结果进行判断,通常以各地渔业管理条例及其他单行法中的有关禁止性规定作为判断标准。

由于判断渔业水域生态环境破坏的损害结果往往存在难度,在执法和司法实践中始终依赖鉴定和评估报告,因此完善的鉴定和评估机制更能保证责任承担认定的准确性。生态环境部已针对环境损害出台多个评估技术规范文件,但目前对于生态环境破坏损害结果的鉴定和评估仍缺少明确的法律标准。此外,鉴定和评估人员能否排除主观因素给出鉴定和评估报告,对于准确判断生态环境破坏的损害结果至关重要。

2.3 破坏行为与损害结果之间的因果关系证明困难

渔业水域生态环境破坏行为与损害结果之间因果关系的证明更侧重于专业知识,且缺少明确的法律规范,以至于法律适用过程困难重重。由于生态环境破坏的损害结果具有持久性和广泛性,上述因果关系的证明十分复杂,需要专业的鉴定和评估加以辅助,实践中该因果关系的证明通常依据鉴定和评估报告。但执法人员和司法人员难以核查鉴定和评估报告的准确性,往往在没有证据或法律分析的情况下直接采纳鉴定和评估意见。

由于生态环境破坏行为通常不会迅速造成损害结果,其因果关系证明困难重重,同时这是多种因素相互作用的结果。若在案件处理中仍要求严苛的因果关系闭环,则会陷入无穷的因果关系判断

之中,导致执法和司法效率过低,难以及时遏制生态环境破坏行为。与此同时,生态环境破坏行为并不总是损害结果的唯一原因,也有其他因素影响的可能,即存在不可抗力等其他因素导致损害结果。在此种情况下,侵权人承担的法律責任往往过大,不利于保障人权。

2.4 行政裁量空间过大

由于目前关于渔业水域生态环境破坏认定的立法尚不完善,执法人员在个案处理中没有明确的法律适用,有较大的自由裁量空间。在认定渔业水域生态环境破坏时,执法人员的自由裁量权主要表现在:①认定当事人的行为是否违法及其违法程度是否应当予以处罚;②认定当事人的行为是否为生态环境破坏行为,并以此决定相应处罚;③在做出行政处罚决定时选择适用何种法律,以及处罚的种类和幅度;④决定行政处罚的期限;⑤决定是否对当事人予以强制执行处罚以及选择适当的方式。

如前所述,执法人员往往依赖常识经验认定生态环境破坏,再根据专业的鉴定和评估报告进行行政处罚。因此,执法人员在做出行政处罚决定时没有明确的衡量准则,很可能造成处罚的畸轻畸重。处罚过重会违背法律的公平正义价值,使当事人承受不必要的损失;处罚过轻则不但不能达到执法目的,而且无法发挥良好的示范教育作用。

3 完善渔业水域生态环境破坏认定的建议

3.1 细化生态环境破坏行为的界定

生态环境破坏与污染的法律适用相同且损害结果通常可相互转化,二者在某种程度上没有区别。由此,有学者提出无须区分生态环境破坏与污染,并不影响法律责任的承担。然而当出现单一行为或涉及具体的责任分配时,仍有必要了解二者的本质特征,以便更准确地适用法律。

生态环境污染是外界向海域投入本不属于其的物质,即只有当人类将垃圾、污水或副产品投入渔业水域时才会导致生态环境污染,而渔业水域生态环境破坏是由于过度索取水生生物资源,因此可通过投放与索取对行为进行定性。生态环境破坏行为具有违法性和破坏性。①违法性不限于狭义的法律,在适用时应作扩大解释,即包括法规、规章

以及生态环境类的国家标准、控制指标等。对于违反的是哪项规定,以及应承担行政、民事还是刑事责任,都需要加以考量并写入法律,从而更加切实高效地运用于实践操作^[4]。建议进一步细化相应的法律,明确区分生态环境破坏和污染,并明确列举其行为方式;出台相应的配套实施办法,强化执法和司法人员在适用法律时的可操作性,防止因法律缺失或模糊导致适用争议。②破坏性是指生态环境破坏行为对渔业水域造成或可能造成损害,对其认定的方法丰富且非一成不变。例如:禁渔期为水生生物资源繁衍的重要时段,在此期间进行捕捞不仅妨碍鱼类种群的繁衍,而且可能误捕其他生物,导致鱼类饵料不足,进一步造成渔业水域食物链破坏和生物多样性降低;若采用网目极小的禁用网具捕捞鱼类,易误捕包括小型鱼类在内的其他水生生物,严重破坏渔业水域的水生生物资源;捕捞次数多、捕捞网具多、捕捞区域大,必将对渔业水域的水生生物资源产生较大危害。这些违法行为将导致渔业资源的毁灭性破坏、水域环境的严重污染以及渔业水域的“荒漠化”“真空化”^[5]。

同时,要重视证据的认定,若无法形成完整的证据链条即无法确认当事人的违法事实是否成立。因此,立法者应细化对违法事实的认定规则,同时制定明确的证据制度和判断标准。

3.2 规范损害结果的认定条件

完善鉴定和评估制度,旨在获得关于生态环境破坏的明晰准确的鉴定和评估结果,从而为生态环境破坏的认定提供相应的证据。对于渔业水域生态环境破坏的鉴定和评估需要经过严格验证的规则,可通过完善环境基准体系以及生态损害评估标准来提升鉴定和评估的准确度与可信度。生态环境破坏损害结果的认定包括对破坏方式、破坏对象和产生损害的可能路径等情况的调查,通过历史数据、对照数据和标准基准确定区域基线,最终对比环境要素与区域基线是否存在显著差异^[6]。通过相关研究,进一步探索并完善涉及生态环境损害的鉴定和评估技术,建立统一的技术与方法体系并予以实施。

健全鉴定和评估法律体系是完善鉴定和评估

制度的重要保障^[7]。在某种程度上,鉴定和评估人员和机构对鉴定和评估结果所承担的法律責任决定其出具报告的真实性和可靠性。①提升行业准入门槛,严格筛选具有一定鉴定和评估水平的人员和机构;②加大财政支持力度,建设专业的鉴定和评估队伍,增强执法和司法人员以及公众对鉴定和评估报告的信任度;③对于不真实或不准确的鉴定和评估报告,依法追究相关人员和机构的法律責任。此外,相关部门应树立共同参与、联合执法和司法的常态化思想,积极推动信息共享平台建设以及完善信息沟通机制^[8],通力合作加强生态文明建设。

3.3 完善破坏行为与损害结果之间因果关系的判定

生态环境破坏行为与损害结果之间因果关系的证明十分复杂,通常需要运用专业知识和技术进行判定。①时间顺序分析。分析破坏行为与损害结果发生的先后顺序,即破坏行为应在损害结果之前完成。②损害可能性分析。根据生态学理论,通过文献查阅、专家咨询、遥感影像分析、样方调查和生态实验等方法,分析破坏行为导致损害结果的可能性。③建立因果关系链。根据生态学理论,结合生态系统过程和水动力过程等分析,建立破坏行为导致生态系统结构、过程与功能受损的损害原因(源)、损害方式(路径)、损害后果的因果关系链,并分析因果关系链是否符合科学性与合理性。④分析自然和其他人为因素可能造成的影响,并对因果关系分析的不确定性进行解释。

与此同时,如将因果关系判定完全交由鉴定和评估等科学手段,有可能陷入科学辩论的“沼泽”^[9]。执法和司法人员应遵循因果关系判断优先原则,根据生态环境破坏行为和其他因素与损害结果之间的因果关系程度来确定处罚,排除“多因一果”的干扰,严守证明规则。行为与结果的因果关系证明要求二者具有时间与空间的关联性。①从时间的角度来看,生态环境破坏行为应发生在前、损害结果应发生在后,或者持续的破坏行为和损害结果在同一时间内共存。在某些情况下,如果破坏行为的实施与损害结果的发生存在明确的关系,更应谨慎确

认。②从空间的角度来看,破坏行为与损害结果应发生于同一区域之内,或者破坏行为有可能真正影响生态系统的重要环境因素。如果破坏行为已在某种情况下造成或可能造成类似的损害结果,可作为二者之间因果关系的普遍性证据,类似于“同案同判”。

3.4 限缩法律适用的自由裁量范围

指导性案例具有一定的事实性权威,可针对生态环境破坏的认定发布指导性案例,从而明晰立法目的,确保准确适用相关法律规定。在发布指导性案例时,应列明适用某种处罚的裁量原因,并列明法律规则在具体个案的适用程序与需要关注的事项,避免在追究法律责任时出现问题。执法和司法人员可参考指导性案例的处罚方式和幅度,在处理类似案件时对照裁量。

当法律规定尚不完善,或者当法律适用出现冲突而无法实现个案平衡时,法律原则能提供笼统、抽象但正确的价值引导,保障法律实施符合立法目的。隶属于比例原则的必要性原则要求执法和司法人员在自由裁量时,应采用尽可能轻的处罚手段来教育和惩处当事人,若有更适合和更轻微的手段而未采用,则不符合比例原则。

由于目前我国渔业处罚尚未标准化,最高人民

法院及最高人民检察院可出台相应的司法解释进行法律指引,防止在法律适用过程中偏离立法本意。为方便执法和司法人员的理解与适用,司法解释可采取“列举式+概括式”相结合的方式规定生态环境破坏的认定标准,在提供参考标准的同时对自由裁量权加以限制。此外,即使采用最为先进和专业的立法技术,如果缺少实践操作经验,也很难提供切实的裁量方案。执法人员具备基本的法律知识,并在经年的执法工作中积累大量执法经验。因此,执法部门应制定相对准确的行政裁量基准,提高执法工作的正确性和有效性,同时推动社会公众对执法工作的监督。制定行政裁量基准在某种意义上与列出行政清单相当,能够对执法人员的自由裁量权加以限制,实现权利与义务的平衡。

4 结语

渔业水域生态环境破坏的认定不仅关系到对当事人做出处罚决定的合理性,而且涉及生态环境公益诉讼中的民事责任承担。目前针对渔业水域生态环境保护的法律在实践过程中仍有较大的改善空间,亟须形成完善的生态环境破坏认定体系以及充分发挥渔业执法的先锋作用,最大限度地遏制生态环境破坏行为,保护生态环境利益。

参考文献(References):

- [1] 杨惠迪.环境民事公益诉讼中的生态破坏责任研究[D].沈阳:辽宁大学,2022.
YANG Huidi.Research on liability for ecological damage in environmental civil public interest litigation[D].Shenyang:Liaoning University,2022.
- [2] 吕忠梅.论环境侵权的二元性[N].人民法院报,2014-10-29(8).
LYU Zhongmei.On the duality of environmental tort[N].People's Court Daily,2014-10-29(8).
- [3] 最高人民检察院.检察机关服务保障长江经济带发展典型案例[EB/OL].<http://news.jcrb.com>,2019-03-03.
Supreme People's Procuratorate of the People's Republic of China.Typical cases of procuratorial organs' service guarantee for the development of the Yangtze River Economic Belt[EB/OL].<http://news.jcrb.com>,2019-03-03.
- [4] 靳林林.北部湾渔业资源保护法律问题研究[D].青岛:中国海洋大学,2012.
JIN Linlin.Study on legal issues of fishery resources protection in Beibu Gulf[D].Qingdao:Ocean University of China,2012.
- [5] 最高人民法院.最高人民法院发布第31批指导性案例[N].人民法院报,2021-12-06(2).
Supreme People's Court of the People's Republic of China.Supreme People's Court issues the 31st batch of guiding cases[N].People's Court Daily,2021-12-06(2).
- [6] 朱一强.《民法典》中生态破坏责任的法律适用研究[D].武汉:华中科技大学,2021.
ZHU Yiqiang.Study on the legal application of ecological damage liability in the Civil Code[D].Wuhan:Huazhong University of Science and Technology,2021.

- [7] 王江,魏利青,崔高莹.论我国环境损害鉴定评估机制的完善[J].环境保护,2016(2):49-51.
WANG Jiang,WEI Liqing,CUI Gaoying.On the improvement of environmental damage evaluation mechanism[J].Environmental Protection,2016(2):49-51.
- [8] 毕敏.非法捕捞水产品犯罪情况调查[J].人民检察,2018(2):68-70.
BI Min.Investigation on crime of illegal fishing of aquatic products[J].People's Procuratorial Semimonthly,2018(2):68-70.
- [9] 王盛航.环境侵权因果关系证明的价值判断[J].法学论坛,2020,35(4):108-115.
WANG Shenghang.Value judgment of causality proof in environmental tort[J].Legal Forum,2020,35(4):108-115.