

海洋生态环境损害赔偿磋商协议 司法确认的审查路径

文/李亚林 王 蔚 赵 伟

【裁判要旨】 赔偿义务人与海洋行政管理机关磋商达成的海洋生态环境损害赔偿协议可共同向海事法院申请司法确认。海事法院依据民事诉讼法第二百零六条等相关规定进行审查。审查要素主要涵盖主体适格性、意思表示真实性、内容与程序合法性、公益性等，重点审查协议是否符合生态修复需求，赔偿数额与履行方式是否具有事实依据和法律支撑。同时，审查应秉持“生态优先、修复为主”的恢复性司法理念，确保赔偿款项专项用于受损生态修复，实现惩治违法与生态修复的双重目标。经审查符合法律规定的，依法确认磋商协议效力。

□案号 (2025)苏72民特269号

【案情】

申请人：江苏省连云港市赣榆区农业农村局（以下简称赣榆农业局）。

申请人：王某某。

2025年7月禁渔期间，王某某明知禁渔规定，仍多次驾驶船只，从连云港市赣榆区出发前往连云区近海黄海海域，雇佣李某等人使用渔网实施非法捕捞。经连云港市赣榆区公安局下口海防派出所调查确认，其累计非法捕捞梭子蟹达7214斤。经连云港市赣榆区价格认定中心鉴定，该批渔获物价值共计126852元。

王某某的非法捕捞行为破坏了近海渔业资源种群结构与海洋生态系统

稳定性。2025年9月22日，在当地检察机关见证下，赣榆农业局与王某某经磋商达成生态环境损害赔偿协议，

约定王某某承担生态环境损害赔偿责任，赔偿数额合计190278元（含1倍直接损失、0.5倍间接损失），王某某需缴纳赔偿款至赣榆区财政局账户，双方认可上述赔偿金额及履行方式。

2025年10月14日，双方共同向南京海事法院申请司法确认磋商协议效力。南京海事法院立案受理后，依法组成合议庭审查，于2025年10月24日举行公开听证，邀请检察机关检察官到庭发表意见，连云港市生态环境局参与旁听，并在人民法院公告网对司法确认申请书及协议内容进行为期30日的公告，公告期内未收到书面异议。

【审判】

南京海事法院经审查认为：首先，协议主体适格且意思表示真实。赣榆农业局作为负责海洋生态渔业资源保护的行政机关，具有启动生态环境损害赔偿磋商的法定职责，其与赔偿义务人王某某签订协议的主体资格合法。协议系双方在检察机关见证下自愿磋商达成，不存在欺诈、胁迫等影响意思表示真实性的情形。其次，协议内容合法且未损害公共利益。赔偿数额计算依据《江苏省渔业管理条例》及相关规定，包含直接损失与间接损失，既全面弥补了生态损害，又未超出合理限度，符合生态保护立法精神。协议约定赔偿款项专项用于受

损海域生态修复，未违反法律法规强制性规定，亦未损害国家利益、社会公共利益。最后，协议履行具有必要性与良好社会效果。黄海海域梭子蟹等渔业资源是海洋生态系统的重要组成部分，王某某的非法捕捞行为破坏了渔业资源平衡与生态稳定性。通过司法确认赋予协议强制执行力，可避免“协议空转”，确保生态修复资金快速到位，同时对潜在非法捕捞行为形成警示，引导社会公众遵守海洋生态保护法律法规，实现法律效果与社会效果的统一。

南京海事法院于2025年11月25日作出（2025）苏72民特269号民事裁定：申请人赣榆农业局与申请人王某某于2025年9月22日达成的生态环境损害赔偿协议有效；申请人王某某不履行或者不完全履行赔偿协议的，由人民法院强制执行。

【评析】

海洋生态环境保护涉及国家和社会公共利益，其保护治理需要各阶段协同发力。海洋生态环境损害赔偿磋商协议司法确认制度，正是融合行政监管、检察公益保护与司法保障的重要实践形式。本案不仅回应了海事司法实践中“海洋生态环境损害赔偿协议能否通过非诉程序确认效力”的重要疑问，更构建了海事法院审查此类案件的清晰路径，为同类案件处理提供了可复制经验，对完善海洋生态环境损害赔偿制度具有重要示范意义。

一、海事法院受理海洋生态环境损害赔偿协议司法确认案件的正当性

海洋生态环境损害赔偿协议的司

法确认，主要争议点之一在于海事法院是否具备受理此类非诉案件的正当性。从法律规范依据、案件性质定位以及实践参照等角度来看，海事法院受理、审查此类案件具有充分的合法性与合理性。同时，也是海洋生态保护司法保障机制的必然选择。

（一）管辖权限的法律依据

海事法院对海洋生态环境损害赔偿协议司法确认案件的管辖权，源于多个法律规范的共同支撑。

其一，海洋环境保护法第一百一十四条明确赋予了“行使海洋环境监督管理权的部门”代表国家提出损害赔偿要求的法定权限，为行政机关与侵权人达成赔偿协议奠定了权利基础。该条也同时规定了检察机关可通过支持起诉或单独起诉的方式保障海洋生态公共利益，形成行政索赔与检察监督的双重保护格局，为后续司法确认程序提供了实体法支撑。

其二，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》（以下简称《海洋损害赔偿解释》）第2条直接规定了海事法院的专属管辖范围，明确了“在海上或者沿海陆域内从事活动造成海洋生态损害的赔偿诉讼，由损害行为发生地、损害结果地或者采取预防措施地海事法院管辖”。这一规定基于海洋案件的专业性与地域性特点，确保了案件审理的专业适配性。该司法解释第11条进一步打通了程序衔接路径，明确海洋生态损害赔偿诉讼当事人达成的和解协议，可依照最高法院《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》（以下简称《公益诉讼解释》）第25

条进行司法确认。因此，从实体权利到管辖权限再到程序衔接已经形成了规范的闭环。本案中，赣榆农业局与王某某达成的赔偿协议，因损害行为发生于黄海海域，完全符合海事法院专属管辖的地域要求，其司法确认申请被海事法院受理具有正当性。

（二）案件性质的定位

海洋生态环境损害赔偿协议的司法确认，并非普通民事主体间私权纠纷的非诉解决，主要涉及“公益保护优先”的特殊程序。这样的案件性质定位决定了海事法院作为专门审判机关受理此类案件的必要性。

与普通民事调解协议不同，海洋生态损害赔偿协议涉及的是国家海洋生态公共利益，协议内容不仅关乎双方当事人的权利义务，更直接影响着海域生态修复效果、渔业资源保护及社会公共利益的实现。普通民事非诉程序追求的是以“私权自治”为目的，而海洋生态损害赔偿协议的司法确认是以“公益保护”为首要价值目标，因此不能简单套用普通民事非诉程序的审查标准。

（三）海事司法的生态价值

从实践需求来看，海洋生态环境损害具有专业性强、损害范围广、修复要求高等特点，海事法院长期审理海上污染、海洋渔业资源保护、船舶碰撞等海事专业案件，积累了丰富的审判经验，能够准确把握海洋生态环境损害的认定标准、赔偿数额的计算依据及修复方案的可行性。此外，海事法院的专属管辖还能避免跨区域管辖争议，确保案件审理的高效性与公正性。本案中，损害行为发生地、赔偿权利人所在地均位于连云港市，由

案例

海事法院管辖，既符合专属管辖规定，又避免了地方保护主义可能带来的干扰。同时，也便于统一裁判标准，减少同类案件的裁判差异，形成稳定的司法预期，引导社会公众自觉遵守海洋生态保护法律法规。

二、海洋生态环境损害赔偿协议的审查要素

海事法院对海洋生态环境损害赔偿协议的司法确认，并非简单的形式审查，而是要围绕协议的合法性、合理性、公益性等多要素进行实质审查，既要确保协议符合法律规定，又能切实保障海洋生态修复目标实现。

（一）主体适格性审查

主体适不适格是协议合法有效的前提，需要从索赔主体的法定权限与赔偿义务主体的责任归属两方面进行严格审查，避免因主体不适格导致协议无效或无法履行。

关于索赔主体。根据《海洋损害赔偿解释》第3条，要审查其是否为海洋环境保护法第五条规定的“行使海洋环境监督管理权的部门”。海洋环境保护法第四条明确了国务院生态环境主管部门、自然资源主管部门、渔业主管部门等多部门的海洋环境监督管理职责，第五条则规定了沿海县级以上地方人民政府对其管理海域的海洋环境质量负责，地方层面通过“三定”方案明确各行政机关的具体职责分工。本案中，赣榆农业局根据地方政府职责划分，其负责本行政区域内渔业资源保护、海洋生态环境监督管理及渔业违法行为查处，属于法定的海洋环境监督管理主体，符合海洋环境保护法第五条规定的主体要求。此外，其作为区政府指定的海洋

生态环境损害赔偿具体办事部门，有权依据《生态环境损害赔偿管理规定》第七条，组织开展索赔磋商、委托鉴定评估、申请司法确认等工作。

关于赔偿义务主体。审查重点在于其是否为生态损害的直接侵权人。根据海洋环境保护法第一百一十四条规定，海洋生态环境损害的赔偿责任主体为“污染海洋环境、破坏海洋生态”的责任者，即实施损害行为并造成生态损害后果的自然人、法人或非法人组织。本案中，王某某作为非法捕捞行为的组织者与受益人，明知禁渔期规定仍多次雇佣他人实施非法捕捞，导致黄海海域梭子蟹资源受损及海洋生态系统稳定性破坏，属于直接侵权人。通过核查公安机关的调查笔录等证据，确认王某某系非法捕捞行为的主导者，雇员李某等人仅为提供劳务者，不承担主要赔偿责任，据此认定王某某为本案唯一赔偿义务主体。

（二）内容与程序合法性审查

1. 内容合法性审查

协议内容需严格遵循“损害担责、全面赔偿”的原则，同时应当符合生态保护立法精神，确保赔偿范围全面、赔偿数额合理、履行方式可行，可以充分弥补海洋生态环境所受损害。

首先，赔偿范围需要覆盖法定要素。根据《海洋损害赔偿解释》第7条，海洋生态损害赔偿应包括预防措施费用、恢复费用、恢复期间损失及调查评估费用。该赔偿范围与《生态环境损害赔偿管理规定》第五条规定的陆域生态损害赔偿范围相呼应，体现了“陆海统筹”的生态保护理念。

本案协议约定的赔偿款项，包含1倍直接损失与0.5倍间接损失，其中直接损失对应鉴定的渔获物市场价值，间接损失则涵盖了海洋生态系统服务功能丧失、渔业资源养护成本、调查评估费用等法定赔偿项目，符合《江苏省渔业管理条例》第四十条“渔业资源损失按生物致死量的0.5-3倍计算”的弹性标准。该赔偿范围既未遗漏法定赔偿项目，也未超出合理限度，能够全面弥补非法捕捞行为造成的生态损害，符合“全面赔偿”原则。

其次，赔偿数额需要有事实依据与法律支撑。海洋生态环境损害具有隐蔽性、长期性，其损害数额的认定往往需要专业鉴定评估机构提供技术支持。本案中，直接损失数额由鉴定报告予以确认，为赔偿数额的认定提供了坚实的事实基础。间接损失数额的计算则依据《江苏省渔业管理条例》的弹性标准，结合受损海域的生态功能、渔业资源恢复周期等因素综合确定，既体现了地方立法对渔业资源保护的特殊要求，又与海洋生态修复的实际需求相匹配。赔偿数额的计算方式科学合理，既未加重赔偿义务人的负担，又能确保生态修复工作的顺利开展，符合“公平合理”原则。

最后，履行方式需要注重可执行性与专项性。生态损害赔偿的目标是修复受损生态环境，因此协议约定的履行方式必须确保赔偿款项专款专用。本案协议明确约定赔偿款项缴入当地财政专用账户，专项用于受损海域的增殖放流、渔业资源养护等生态修复工作，符合《生态环境损害赔偿管理规定》第三十条规定的赔偿资金统筹用于生态保护修复的要求。该履

行方式具有明确的操作路径与监管机制,能够确保赔偿款项及时足额到位并用于生态修复,具备充分的可执行性。

2. 程序合法性审查

程序合法是协议意思表示真实的重要保障,也是公益保护的关键环节。需要审查协议的形成过程是否符合法定程序,确保协议是双方当事人自愿、平等协商的结果,无欺诈、胁迫、恶意串通等损害公共利益的情形。

本案中,协议的形成历经多个环节。一是磋商是在当地检察机关见证下进行。检察机关作为公益保护的专门机关,全程参与磋商过程,能够确保双方地位平等、意思表示自由。根据《人民检察院公益诉讼办案规则》第100条规定,检察机关可以通过见证磋商等方式支持生态环境损害赔偿工作,本案中检察机关的见证行为正是其履行公益保护职责的具体体现,有效保障了磋商过程的合法性与公正性。二是磋商前,赣榆农业局已向王某某充分告知了损害事实、法律依据、鉴定结果及赔偿计算标准,保障了其知情权与申辩权。王某某在知晓相关事实与法律后果的前提下自愿签订协议,不存在认知偏差或信息不对称导致的意思表示不真实问题。三是海事法院受理后,依法组织公开听证,邀请检察机关到庭发表意见,邀请相关行政机关旁听,进一步核实协议的自愿性与合法性。听证程序中,双方当事人均明确表示协议内容是其真实意思表示,无任何胁迫、欺诈情形,检察机关亦对协议的合法性与公益性予以认可,为协议的审查提供了重要参考。四是公告程序的审查是程

序合法性的关键环节。依据《公益诉讼解释》第25条的规定,法院需在受理后对协议内容进行不少于30日的公告,保障公众知情权、异议权。海洋生态环境属于国家公共利益,任何公民、法人或其他组织均有权对涉及公共利益的协议内容进行监督。公告程序的设置,使协议内容接受社会公众的广泛监督,避免了其他损害公共利益的情形,体现了司法公开与公益保护的有机结合。

(三) 公益性审查

海洋生态环境损害赔偿协议涉及国家利益与社会公共利益,公益性是司法确认审查的重点之一。需重点审查协议是否存在损害公共利益的情形,确保生态损害得到充分弥补、修复目标能够实现,坚守“公益优先”的司法理念。

一方面,要审查赔偿数额是否足以覆盖生态修复需求。海洋生态损害具有隐蔽性与长期性,仅赔偿直接经济损失无法弥补生态系统服务功能的永久性损害。本案中,协议约定的赔偿数额不仅包含渔获物直接价值,还涵盖了生态修复费用等间接成本。法院经审查后认为,该数额与受损海域的生态修复实际需求相匹配,能够保障后续增殖放流、渔业资源养护等修复工作的开展,未出现赔偿不足导致公共利益受损的情况。同时,还审查了赔偿数额是否存在过高或过低的情形,避免因赔偿数额过高加重赔偿义务人的不合理负担,或因赔偿数额过低无法实现生态修复目标,确保协议内容符合公平合理与公益保护的双重要求。

另一方面,要审查协议是否存在

“以赔代罚”或“私了公益”等规避法律的情形。生态环境损害赔偿与行政处罚、刑事责任是不同性质的责任,生态损害赔偿是修复责任,行政处罚、刑事责任是公法上的惩罚,可以并行。本案中,协议虽明确王某某承担生态损害赔偿责任,但并未免除其可能面临的行政处罚或刑事责任,环境修复资金不能冲抵行政处罚的罚款或刑罚中的罚金。责任人事后积极履行生态损害赔偿协议的行为,是争取从宽处理的正向表现,是行政机关作出行政处罚时或者司法机关作出刑事处理时考虑的重要情节,但最终如何处罚,将综合根据违法事实、情节严重程度以及责任人补救措施的效果依法裁量。此外,还需要审查协议是否存在其他损害公共利益的情形,如协议是否限制公众对海洋生态环境的监督权、是否影响受损海域的生态功能恢复等。

三、海洋生态环境损害赔偿协议司法确认机制的示范价值

本案构建的“行政磋商+检察见证+司法确认”模式,是在海洋生态环境损害赔偿领域的创新实践,不仅有效破解了海洋小额生态环境损害案件的救济难题,更构建了多元主体协同保护的工作机制,为海洋生态环境损害赔偿制度的完善提供了可推广的实践样本,具有一定的创新价值与示范意义。

(一) 创新建立小标的额案件非诉解决路径

司法实践中,非法捕捞、非法采砂、船舶燃油污染等小额海洋生态环境损害案件占比高、分布广,但其标的额往往低于公益诉讼30万元的启动

案例

门槛，导致大量此类案件难以通过传统诉讼获得救济，形成了生态保护的“真空地带”。此类案件单个标的额虽小，但长期累积下来对海洋生态系统的破坏不容忽视。本案通过探索尝试“行政磋商+司法确认”的非诉路径，成功填补了这一制度空白，同时也展现出了司法确认在海洋生态环境损害案件中的显著程序优势。

一方面，该路径实现了救济效率与司法成本的平衡。相较于公益诉讼的冗长程序，本案从非法捕捞行为查获、磋商协议的达成到司法确认裁定的作出，仅用3个月即已完成。这种高效的救济模式，能够及时遏制生态损害的扩大，降低生态修复的难度与成本。同时，非诉程序无需经历复杂的庭审对抗，减少了司法资源的占用，降低诉讼成本。对行政机关而言，通过磋商达成协议并申请司法确认，无需投入大量人力物力进行诉讼准备，能够将更多资源用于日常生态监管工作。对于赔偿义务人而言，非诉程序的对抗性较弱，能够减少其抵触情绪，主动履行赔偿义务。

另一方面，该路径坚持了生态修复优先的目标。协议约定的赔偿款项专项用于受损海域修复工作，且通过司法确认赋予强制执行效力，确保了“协议不空转、赔偿不落空”。低成本、高效率、强保障的非诉解决模式，为同类海洋生态环境损害案件提供了全新的救济思路，推动生态保护从事后严惩向事前预防与事后快速修复转变。

（二）创新构建多元主体协同保护工作机制

海洋生态保护的复杂性决定了单

一主体难以实现有效治理，需要行政机关、检察机关与海事法院等多主体协同发力，共同形成治理合力。本案通过明确各主体的角色定位与协作机制，构建了“源头发现→磋商赔付→司法保障→生态修复”的全链条协同工作机制，为跨部门生态保护协作提供了实践范本。

行政机关作为前端治理主体，发挥了专业优势与主导作用。赣榆农业局依托其海洋渔业资源保护与海洋环境监管职责，在王某某非法捕捞行为被查获后，迅速开展调查取证工作，为磋商谈判提供了充分的事实依据与支持。磋商过程中，行政机关充分发挥其专业优势，向赔偿义务人释明相关法律规定与生态损害后果，促成协议的顺利达成，体现了行政机关在生态损害索赔中的“先手优势”。这种前端治理模式，能够及时固定证据，避免因时间推移导致生态损害事实难以认定，提高了生态损害赔偿的效率。

检察机关作为监督与支持主体，通过全程见证磋商、出席听证并发表意见，既保障了协议的自愿性与合法性，又强化了公益保护的监督力度。在听证程序中，检察机关发表的专业意见，为法院的审查工作提供了重要参考，体现了检察机关在公益保护中的职能作用。

海事法院作为终局保障主体，通过实质化审查与司法确认，赋予协议强制执行效力，为生态修复资金的落实与后续执行提供了司法保障。审查过程严格遵循法定程序，通过公开听证、公告等方式保障了公众知情权、异议权，确保审查结果的公正性与合

法性。司法确认裁定的作出，使磋商协议获得了强制执行效力，为生态修复工作的开展提供了坚实的法律保障。同时，审查也是对行政机关磋商工作的司法监督，能够发现并纠正磋商过程中可能存在的问题，确保生态损害赔偿工作的合法性与规范性。

（三）创新构建海陆生态赔偿制度衔接规则

当前，海洋生态环境损害赔偿制度仍处于发展完善阶段，《海洋生态环境损害赔偿管理办法（试行）》正处于征求意见过程中，尚未正式施行，陆域与海洋生态损害赔偿制度的衔接仍需细化，相关法律规范的可操作性有待提升。本案的实践探索，为相关制度的规则完善提供了重要的实践参考。

制度衔接方面，成功实现了行政监管、公益保护、司法保障的有机衔接。行政机关的调查取证为司法确认提供事实基础，检察机关的见证支持确保了公益保护的方向，法院的司法确认则为磋商提供了终局保障。三者形成的协同机制，有效破解了行政机关有权无责、司法机关有责难介入的衔接难题，为海洋环境保护法第一百一十四条规定的行政索赔、检察监督与司法保障模式提供了鲜活实践。

规则完善方面，对赔偿数额计算、协议审查标准、履行方式设置等问题的处理，为相关规则的细化提供了实践依据。协议采用直接损失与间接损失的计算方式，充分考虑了海洋生态修复的实际需求，为同类案件的赔偿数额认定提供了参考。

（作者单位：南京海事法院）