

# 船舶污染损害赔偿责任的理论、实践 及我国船舶污染法律制度的建构<sup>\*</sup>

张湘兰

(武汉大学 国际法研究所, 湖北 武汉 430072)

**摘要:**船舶污染这种海上侵权行为具有很多特殊性,其损害赔偿责任的构成要件、损害赔偿的范围、损害赔偿的原则等与一般民事赔偿责任有很大区别。通过国际立法实践,船舶污染损害赔偿理论得到进一步发展。在国际海事组织制定的各类船舶污染国际条约中,船舶油污、船舶运输有害有毒物质污染和船舶燃油污染分别建立了不同的船舶污染损害赔偿机制,为各国船舶污染损害责任制度的建立提供了有益的帮助。我国船舶污染立法相对比较落后,随着越来越多的船舶污染事件的发生,我国船舶污染法律制度的建立势在必行。

**关键词:**船舶污染;损害赔偿;油污;燃油污染;有害有毒物质污染

**中图分类号:**DF96 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-6477(2008)01-0040-08

## 一、船舶污染损害赔偿责任的理论

### (一)船舶污染损害赔偿责任的性质

船舶污染是船舶逸漏排放污染物于海洋,产生损害海洋生物资源、危害人体健康、妨害渔业和其他海上经济活动、损害海水使用质量、破坏环境优美等的行为。因此,船舶污染是一种海上侵权行为,属于环境侵权行为。在这种侵权行为关系中,与污染船舶有关的当事人为侵权人,包括船舶所有人、经营人、承租人和对环境污染事件负有直接责任的人员,如船长、船员。但在通常情况下,侵权人为船舶所有人,由船舶所有人承担民事责任、行政责任;在少数情况下,由直接责任人员负刑事责任或行政责任。污染受害人为沿海国家及当地的政府、居民、渔民和企业。侵权人与受害人之间形成的民事权利义务关系为:侵权人负民事赔偿责任,受害人享有因污染导致财产与人身健康遭受损害而向侵权人索赔的权利。

船舶污染这种海上侵权行为同一般民事侵权行为相比,具有许多特殊性。首先,船舶污染侵权行为发生在海上或与海相通的可航水域(包括公海、领海、内海和港口等);其次,这种侵权行为造成的污染来自营运中的船舶。船舶污染的污染物质通常是运输中的有害物质和船舶清除垃圾、船上人员生活污水。但最主要的是运输中的有毒物质,包括各种油类(含原油、成品油、半成品油、船舶燃料油、润滑油)、化学制品、其他有害有毒物质(如重金属、农药、放射性物质)、各种油水混合物(如压舱水、洗舱水)。这些污染物大都是对人体健康、水生物有毒害的物质,流入海洋中有极大的危害。因此,船舶污染(特别是油类污染)损害赔偿责任与一般民事赔偿责任有很大区别。

### (二)船舶污染损害赔偿责任的构成要件

以船舶为经营工具的海上运输事业本身是一种具有极大风险的活动,特别是近几十年发展起来的石油和危险品运输更增加了对他人造成损害的可能性。对船舶污染的受害者来说,无论污染是海上意外事故造成,还是船舶操作或排放不当

收稿日期:2007-11-15

作者简介:张湘兰(1951—),女,湖北省枣阳市人,武汉大学国际法研究所教授、法学博士,博士生导师,国际法研究所副所长,主要从事海商法和国际贸易法学研究。

<sup>\*</sup> 基金项目:2003年国家社会科学基金项目“船舶污染损害赔偿责任的理论实践及我国船舶污染法律制度的建构”的最终成果(03BFX050)。

所致,都没有任何理由要求受害者自己承担损害。因此船舶污染侵权行为与陆上环境侵权行为一样,实行无过错责任,即“严格责任”。船舶污染损害赔偿责任的构成要件是:存在污染损害的事实;污染损害的事实是船舶逸漏或排放有害污染物所致(直接因果关系);行为人违法。

### (三)船舶污染损害赔偿的范围

船舶污染造成的损害事实一般容易确定,但如何确定损害赔偿数额时所涉及的具体事实则相对困难。因为船舶污染造成的近期和远期损失是潜在的。如对人的健康损害和影响有时要经过几年、十几年甚至几十年才显示出来;海洋中的水生物因污染而影响其生长、繁殖;海岸风景区受到破坏以后收入的减少等难以准确估计。即使在直接损失方面,受害方为采取措施防止或减少损害,清除污染物,使用大规模人力、物力、财力,其实际费用也难以准确计算。这就产生了船舶污染损害赔偿范围的问题。就目前的情况看,关于船舶污染的损害赔偿范围的确定分两类,一类是油类污染,另一类是非油类污染。对于油类污染,从“托利堪庸”号事件以后,国际立法和国内立法逐渐形成了趋于一致的法律规定:油污损害指船舶造成的直接损失,包括财产的灭失和损害以及防止或减轻损害而采取措施的费用。至于责任环境和生态平衡遭到破坏,渔业和旅游业等收益减少的损失,不仅难以证明,而且难以计算,因而一般被认为属于间接的、推测的损失,不引起损害赔偿责任<sup>[1]</sup>。对于非油类污染的损害赔偿范围,各国和国际公约还没有取得一致,依各国法律自由处理。

对于船舶油污赔偿的间接损失或其他无法确定的损失,一般可按以下原则处理:其一,渔业与水产损失。这种损失包括近期和中远期损失,在确定赔偿范围时,应只包括近中期损失,并以污染造成养殖业再生条件恶化为基础。因为再生条件恶化后需经过很长时间才可能得到恢复。其二,工交生产损失。这类损失是指运输业、沿海工业和其他海上作业因船舶污染事故的发生出现停航、停产、停业损失。其三,旅游饭店服务业的损失。船舶污染造成旅游饭店服务业的损失在受害国的索赔实践中包括在赔偿范围内,因此只要船舶污染地区为风景区,责任就应当赔偿适当旅游损失。其四,身体健康的损害。身体健康的损害包括近期和远期损害。对这些损害在法律上,应当赋予受害者有索赔权。由于这种损害难以科学的方法加以确定,考虑到法律秩序的稳定和案

件的迅速解决,对于近期远期的健康损害,应在解决整个污染赔偿事件时提出,采取合理赔偿的原则<sup>[2]</sup>。

### (四)船舶污染损害赔偿的原则

1. 严格责任原则。船舶污染侵权应该如何确定归责原则,过错责任、过错推定责任还是严格责任(无过错责任)?在《1969年国际油污损害民事责任公约》(以下简称《1969年油污责任公约》)的制定过程中,人们始终为此争论不休。如果公约适用过错责任,非船主过错造成的油污事件的受害人将得不到赔偿;如果适用无过错责任,将赔偿义务施加于无过错的船方似乎也有失公平。草案的制定者最终向1969年布鲁塞尔会议呈送了两种方案。第一种方案采用举证责任倒置的过错原则,即船舶所有人须对其船舶溢油引起的污染损害承担责任,除非他能证明损害的发生既不是他本人或雇佣人员造成的,也不是由于雇佣人员或代理人在运作、航行或管理船舶过程的过错造成的。基于船方获取保险人承保的考虑,英国、日本、南非等国支持这一方案。英国认为,如果采用严格责任,市场容量将变得不确定,保险费率至少会增加一倍,这将会造成保险的困难<sup>[3]217</sup>。此外,保赔协会认为没有必要采取严格责任,因为以他们的经验来看,非过错引起的事故极其少见。第二种方案采用严格责任原则,该方案建立在不考虑过错的基础上,坚持应体现对污染受害者的正义。该方案是由法国、美国、加拿大、瑞士等国提出的。过错责任使得油污受害者在船方无过错的情况下得不到赔偿,而且常常导致诉讼并使受害者面临高额诉讼费用。既然从石油运输中获利的行业有能力承担他们造成的风险,就没有理由让受害者处于得不到赔偿或面临高额诉讼费用的境地。会议的谈判者们直到最后才达成妥协,在确定保险市场的最多可保限额并研究建立基金对承担严格责任的船舶所有人予以补偿的前提下,英国等国代表做出让步,接受了严格责任。至此,船舶污染损害赔偿中严格责任原则得以确立。

2. 损害赔偿责任限制原则。完全赔偿被视为现代侵权法的基本原则之一,正如Blackburn法官在Livingstone v. Rawyards Coal Co.案中所阐释的,“侵权法寻求将受害人置于其侵权行为发生前的地位”。各国侵权损害赔偿制度的设计虽然不同,但最高原则是一致的,即“赔偿被害人所受之损害,俾于赔偿之结果,如有损害事故未曾发生者然”<sup>[4]</sup>。然而在船舶污染侵权法领域,完全赔偿

原则受到了挑战,各国际公约和国内立法都规定责任人所承担的最高赔偿限额。这种限制责任的做法一方面继承了海商法传统的海事赔偿责任限制制度,另一方面又在一定程度上反映了某些学者所坚持的严格责任的利益平衡原理。

## 二、船舶污染损害赔偿责任的国际立法实践

“托利·堪庸”号油污事件发生后,社会公众为之哗然。传统侵权法和海商法在处理船舶污染损害赔偿案件时暴露出来的赔偿功能不足<sup>[3]10-33</sup>,使得法律变革成为国际社会共识。这也由此揭开了船舶污染损害赔偿国际立法的大幕。

### (一)1969年至1992年国际油污损害民事责任公约

为了解决“托利·堪庸”号事件引发的油污损害责任和赔偿问题,政府间海事协商组织法律委员会和国际海事委员会“托利·堪庸”分委员会分别拟订了公约草案,并提交1969年11月10日至28日在布鲁塞尔召开的海洋污染损害国际法律会议审查。会议经过折衷出台了《1969年油污责任公约》<sup>[5-6]</sup>。该公约于1975年6月20日生效,是船舶污染损害赔偿领域的第一个立法成果。它的鲜明特征在于:为保障污染受害人得到充分、及时和有效的赔偿,对油轮登记所有人施加了以强制保险或财务担保制度保证实施的严格责任,并辅之以管辖权和判决承认与执行规则。尽管公约仍实行责任限制,但其责任限额依保险市场的最大承保额度确立,较一般责任限额明显提高。

《1969年油污责任公约》在1976年、1984年和1992年进行了修订。其中,1976年议定书将责任限额的计算单位由金法郎改为特别提款权,1981年4月8日生效;1984年议定书扩大了公约的适用范围、提高了责任限额、明确了污染损害范围,因美国拒绝加入一直未生效,最终被1992年议定书取代;1992年议定书基本反映了1984年议定书的变化,1996年5月30日生效,经其修订的《油污责任公约》被称之为《1992年油污责任公约》。为了统一和便利责任限额的修订,《1992年油污责任公约》确立了默认接受程序。

《1992年民事责任公约》的主要有六个方面的内容:一是适用的船舶。公约适用于为运输散装油类货物而建造或改建的任何类型的海船和海

上航行器;但是能够运输油类和其他货物的船舶,仅在其实际运输散装油类货物时,以及在此种运输之后的任何航行(已证明船上没有此种散装油类运输的残余物者除外)期间,才应视作适用的船舶。二是适用的油类。公约适用于任何持久性烃类矿物油。与《1969年民事责任公约》相比,排除了鲸油。三是连带责任。在发生涉及两艘或多艘船舶的事故并造成油污损害时,所有有关船舶的所有人,除可免责外,应对所有无法合理分离的此种损害负连带责任。四是船舶油污损害赔偿的范围。即污染损害,包括由船舶溢出或排放油类(无论这种溢出或排放在任何处发生)导致的污染在该船舶以外造成的灭失或损害,对环境损害的赔偿,除了该损害产生的利润损失外,应限于实际采取或将采取的合理的复原措施的费用;以及预防措施的费用以及由于采取预防措施而造成的进一步灭失或损害。五是建立责任限制基金。船舶所有人欲享受责任限制的权利,首先必须在有管辖权的法院建立责任限制基金。设立责任限制基金后,对基金提出污染损害赔偿请求的任何人,不得对责任人的任何财产行使任何权利;已设立责任限制基金的责任人的船舶或者其他财产因污染损害赔偿请求已经被扣押,或者已经提交抵押物的,法院应当及时下令释放或者责令退还。六是责任限额方面。经过2000年的修订,目前该公约下船东的最高赔偿额为8977万特别提款权(约合1.15亿美元)。

### (二)1971年至1992年设立国际油污损害赔偿基金的国际公约

如上所述,《1969年油污责任公约》下船东负有限责任。因此,1969年海洋污染损害国际法律会议要求政府间海事协商组织考虑建立由石油运输的货主参与分摊的赔偿基金。1971年,政府间海事协商组织在布鲁塞尔召开了关于设立国际油污损害赔偿基金的外交大会,通过了《1971年油污基金公约》。它是《1969年油污责任公约》的必要补充,加入前者必须以加入后者为前提,两者共同构成了确保受害人得到充分赔偿的双层机制,亦实现了石油运输中船方与货方的损失分担。据此设立的1971年国际油污赔偿基金由石油进口公司摊款设立,在一定限额内对《1969年油污责任公约》不能提供保护的损失给予受害人赔偿,并向船东提供补贴以减轻其负担。

《基金公约》与《油污责任公约》保持同步变动,以维持双层机制的协调与船、货方利益的平

衡。为适应《1969年油污责任公约》的修订,《1971年基金公约》亦在1976年、1984年和1992年进行了修订。在《1992年油污责任公约》提高责任限额的同时,《1992年油污基金公约》的2000年修订案将责任限额(包括受害人依据《1992年油污责任公约》得到的赔偿)提高到了2.03亿特别提款权(约合2.6亿美元),如果有三个成员国的境内石油公司接收的摊款石油总量达到或超过6亿吨,限额可高达3.0074亿特别提款权(约合3.86亿美元)。为此,国际海事组织在伦敦召开了关于设立油污赔偿补充基金的国际大会,以2003年议定书设立了国际油污损害赔偿补充基金,作为《1992年油污责任公约》和《1992年油污基金公约》外的第三层保障,受害人所能获得的赔偿额最终可达到7.5亿特别提款权(约合11.15亿美元)。对于2003年议定书,《1992年基金公约》成员国可选择性不加入。2005年3月3日,该议定书已正式生效。相关人士认为,补充基金所提供的赔偿额能在实践中确保所有事故得到百分之百的赔偿<sup>[7]</sup>。

2003年补充基金需要来自于石油公司的额外摊款,打破了现行双层赔偿机制下的船货利益平衡,从而引发了如何在船货双方间合理分摊的问题。在国际保赔集团、1992年国际油污损害赔偿基金秘书处和石油公司国际海事论坛的努力下,达成了《2006年小型油轮油污赔偿协议》和《2006年油轮油污赔偿协议》。据此,船方将在一定情况下给予1992年基金和2003年补充基金补偿,使两者基本达到均摊<sup>[8]</sup>。

### (三)《1996年国际海上运输有害有毒物质损害责任和赔偿公约》

在成功建立油轮油污损害赔偿机制后,政府间海事协商组织又开始着手制订一部关于海上运输有害有毒物质损害责任和赔偿的国际公约。经过20多年的不懈努力,这一任务最终由国际海事组织完成,并于1996年4月15日至5月3日在伦敦召开的外交大会上通过了《1996年国际海上运输有害有毒物质损害责任和赔偿公约》(简称《1996HWN公约》)<sup>[9]</sup>。公约以有害有毒物质造成的损害为调整对象,其中,有害有毒物质几乎包括了已生效的有关公约列出的所有有害有毒物质,如油类、其他有毒或危险液体物质、液化气体、闪点不超过60摄氏度的液体物质、以包装形式运载的危险、危害和有毒物质材料、具有化学风险的固体散装材料及上述物质散装运输的残渣;而损

害不限于污染损害,还包括因毒性、火灾或爆炸等引起的损害。

该公约的特色在于,它借鉴了油轮油污损害赔偿领域的双层赔偿机制,且将其放到一个公约下调整,从而避免了在前者中出现的因许多国家仅参加《油污责任公约》导致双层机制跛腿的现象,进一步确保了对受害人的充分赔偿,并便于协调两层机制的赔偿限额之间的关系。该公约也规定了较高的责任限额,两层机制加起来可以达到2.5亿特别提款权(约合3.2亿美元)。该公约尚未生效。

### (四)《2001年船舶燃油污染损害民事责任国际公约》

在《1969年油污责任公约》的制订过程中,人们就认识到法律对于油轮外船舶的燃油污染存在空白,《1996年HNS公约》亦未解决这一问题;而现实中重大燃油污染事故又时常发生。因此,国际海事组织在1996年第73届法委会上将制定燃油污染损害赔偿公约作为最优先议题。历经4年的9次法委会讨论,最终于2001年3月19日至23日在伦敦召开的外交会议上通过了《2001年燃油污染公约》<sup>[10]</sup>。该公约在很大程度上借鉴了《1992年油污责任公约》和《1996年HNS公约》的内容,但又具有自己的独特之处:由于燃油不是货物,公约没有设立货主参与分摊的赔偿基金;也正因为缺乏赔偿基金的补充,公约将船舶所有人从登记所有人扩大到光船租船人、船舶管理人和经营人,以拓宽受害人的索赔途径。此外,公约没有自己独立的责任限制制度,从而也没有固定的强制保险金额。该公约尚未生效。

## 三、我国船舶污染法律制度的建构

### (一)我国船舶污染法律制度的现状

目前我国还没有调整船舶污染的专门立法,加入的国际条约也非常有限(仅加入了《1992年民事责任公约》)。相关立法主要有:《宪法》、《民法通则》、《海商法》、《环境保护法》、《海洋环境保护法》、《水污染防治法》、《船舶污染海域管理条例》等。这些调整船舶污染的法律制度存在很多问题,主要表现在以下几个方面。

1. 法规层次参差不齐,相关法规之间缺少协调性和统一性。

第一,我国的船舶污染法规分布在不同层次的法律法规中,虽然从宪法到规章都有相关的规

定,但是却没有哪一部法规能够专门针对船舶污染问题进行全面系统的规定。这样的法规分布不但会造成视觉上的零乱脱节,更重要的是不利于司法实践中的操作。

第二,船舶污染问题涉及管理部门较多,且各部门之间的权限不明。我国《环境保护法》第7条第2款规定:“国家海洋行政主管部门、港务监督、渔政渔港监督、军队环境保护部门和各级公安、交通、铁道、民航管理部门,依照有关法律的规定对环境污染防治实施监督管理。”如此多的部门都有保护环境的职责,势必造成执法过程中的混乱。

第三,法律适用方面也存在问题。目前我国现已加入了《1992年油污责任公约》,该公约是我国在处理涉外船舶油污案件时应当优先考虑的法律依据。但对于不具有涉外因素的此类案件——从事沿海运输的船舶污染案件应适用什么法律,司法实践做法比较混乱,有的适用了国际公约,有的适用了《海商法》,还有的适用了《民法通则》和相关的法律、行政法规。理论界对此问题也尚未形成统一的说法。法律规定过于分散零乱,缺乏系统性,是造成法律适用不统一的重要原因。

## 2. 船舶污染立法发展不平衡,缺乏系统性。

第一,偏重于海上船舶污染立法,忽视内河水域船舶污染立法。我国海上船舶污染防治法规已初步形成了以《海洋环境保护法》、《防止船舶污染海域管理条例》为基础的法规框架,已参加的有关国际公约也已经基本上是调整海上船舶污染防治问题的,但在内陆水域船舶污染立法方面,其规定主要散见于《水污染防治法》、《水污染防治法实施细则》等有关法律法规中,显得十分松散、单薄。虽然交通部于2005年6月通过了《防治船舶污染内河水域环境规定》,并于2006年1月生效,但是这仅仅是一个部门规章,立法层次过低,难以适应我国目前日益严峻的内河水域污染形势的要求。

第二,偏重于船舶油污立法,对船舶载运物质以及船舶燃油造成的污染立法相对滞后。国内船舶污染防治法规目前主要集中在防止船舶油污污染方面,在油轮安全、生产、监督管理等方面建立了较为完备的法规体系,而对船舶载运物质发生事故造成的污染方面的立法则相对滞后,也未参加相应的国际公约。我国虽然加入了《国际油污防备、反应和合作公约》,但国内法中仍无配套的油污应急体系,不利于及时有效地控制污染;虽然我国参加了《1992年油污责任公约》,但该公约仅适用于具有涉外因素的船舶载运的货物油所造成

的污染损害赔偿。我国即使参加了其他国际公约,这些公约同样只适用于具有涉外因素的船舶燃油、船舶载运的物质造成的污染损害赔偿<sup>[1]</sup>。

第三,偏重“行政责任”的规定,轻视“民事责任”的规定。我国现有立法中有关船舶污染损害的责任形式主要是行政责任,民事责任的规定极不完善。比如,我国《水污染防治法》第六章“法律责任”部分所规定的法律责任形式全部为行政责任,其中包括警告、罚款、限期治理、责令(停止生产、消除污染)等;1999年底修订的《海洋环境保护法》虽然在法律责任方面增加了许多新内容,细化了法律责任,但也仅仅是加大了行政处罚的力度。这种立法精神与世界上发达国家的船舶污染立法和国际公约的发展趋势不符,同时也不能充分地保护受害人的利益。

## 3. 具体制度规定含糊不清,很多内容不明确。

第一,责任主体问题。我国现行立法中没有关于船舶污染损害责任主体的明确规定。有关污染责任主体的规定散见于有关的法律、行政法规、规章对污染责任人的规定中。如《防止船舶污染条例》第12条规定:“发生污染事故或违章排污的船舶,其被处以罚款或需负担清除赔偿等经济责任的船舶所有人或肇事人,必须在开航前办妥有关款项的财务担保或缴纳手续。”又如第46条规定:“凡由于船舶违反《海洋环境保护法》和本条例造成或可能造成对中华人民共和国管辖海域和海港水域污染损害的,港务监督视其责任情节的轻重和污染损害的程度,可以处以警告,或对船舶所有人处以罚款。”该条例虽然规定了责任主体是船舶所有人,但是对于船舶所有人的定义和范围,该条例并没有规定。另外,《海洋环境保护法》第90条第1款规定:“造成海洋环境污染损害的责任者,应当排除危害,并赔偿损失;完全由于第三者的故意或者过失,造成海洋环境污染损害的,由第三者排除危害,并承担赔偿责任。”本条中的“责任者”是指的哪些人,如何理解“第三者”的定义,相关的规定也是不明确,司法实践中不容易把握。

第二,船舶污染损害范围。船舶污染损害赔偿范围问题。船舶污染损害赔偿的范围直接关系到侵权人与受害人的切身利益,如果赔偿的范围过大,不但加重了侵权人的负担,也会使最需要保护的受害人的利益得不到足够的补偿。反之,如果赔偿的范围过小,又起不到警戒侵权人,保护受害人的作用。船舶污染所造成的损害类型,除了传统的财产损害,还包括清污费用、纯经济损失和

自然资源损害。我国现有立法仅针对财产损害形成了比较完善的赔偿制度,对于船舶污染所致的清污费用、纯经济损失和自然资源损害也没有明确规定。

第三,责任限制问题。关于责任限制问题,在我国现行立法下,对于涉外油污案件,责任人应根据《油污责任公约》享受责任限制;同时,结合《海商法》第 208 条规定,对于不属于《油污责任公约》调整范围的海事侵权,仍然依据《海商法》第 207 条、210 条以及交通部 1994 年《关于不满 300 总吨船舶及沿海运输、沿海作业船舶海事赔偿责任限额的规定》享受海事责任限额。但是,把责任主体的赔偿限额定在多少,我国的相关法律规定得过于笼统,从而造成实践操作中的困难。

## (二)完善我国船舶污染法律制度的建议

在过去的几十年中,我国船舶污染事故频频发生。据有关部门统计,我国沿海地区仅 1976 年至 2000 年的 24 年中,共发生了船舶溢油事故 2257 起,按照国际海事组织所规定的“溢油量 50 吨及其以上为重大污染事故”的标准,发生重大溢油事故 51 起,平均每年超过 2 起。自 1994 年以来重大溢油事故每年增加 5 起~7 起。在每起重大污染事故的背后都产生巨额的清污作业费用,带领巨大的经济损失,其中有的高达几百万甚至几千万元,以海产品养殖业和沿海旅游业的损失最为常见和严重。因此,有必要制定专门的船舶污染法,以使赔偿风险得到有效分散,损害得到充分赔偿<sup>[12]</sup>。

关于我国船舶污染法律制度的立法体例,既可以采用单独立法的形式,制定单独的《船舶污染法》,也可以在修改《海商法》时设专章对船舶污染问题进行规定。无论采用何种立法方式,我国船舶污染法律制度都应调整船舶货油污染、船舶燃油污染和物质造成的污染。同时应明确下列问题。

1. 适用范围。我国船舶污染法律制度应对一些关键概念加以定义,以明确适用范围。

(1)船舶污染法律制度中适用的“船舶”。我国船舶污染法律制度中船舶污染的范围包括船舶油污、燃油污染及海上运输物质污染三种。而从相关国际公约和国内立法的规定看,在各个不同的领域适用的“船舶”概念各不相同。我国不同法律对“船舶”的界定也存在矛盾,因此,在制定我国船舶污染法律制度时,其中的“船舶”范围应如何界定,是必须首先解决的问题。

鉴于《1992 年油污责任公约》及《1992 年基金公约》、《1996 年 HNS 公约》和《2001 年燃油公约》分别对各自适用的船舶作了不同的规定,因此,建议我国也分别在船舶污染、燃油污染和物质三个方面对“船舶”做不同的规定。对于油污,由于我国已加入“1992 年民事责任公约”,所以造成油污的“船舶”范围应和《1992 年民事责任公约》的规定保持一致。对于另外两种污染的“船舶”而言,应和《海商法》的规定保持一致。

(2)船舶污染法律制度中的“油类”范围。《1992 年油污责任公约》、《1992 年基金公约》和《2001 年燃油公约》所适用的油类包括了从船舶货舱和燃料舱溢出的持久性烃类矿物油。而美国《油污法》所适用的“油类”范围不仅包括持久性石油,还包括非持久性石油。对我国船舶污染法律制度所适用的油类加以定义,需解决两个问题:其一是否包括动植物油;其二是否包括非持久性烃类矿物质。

我国《防止船舶污染海域条例》第 52 条第 3 款和《海洋环境保护法》第 95 条对“油类”做出了相同的定义:“任何类型的油及其炼制品”。这一规定范围非常广泛,烃类矿物油、动植物油都包括在内。从国际公约和国外立法来看,即使适用范围最广泛的美国《油污法》也没有将动植物油包括在内,《1992 年油污责任公约》也将鲸油排除在外。鉴于动植物油和烃类矿物油的经营和运输是由不同行业来承担的,而且动植物油所造成的损害小于烃类矿物油,我国船舶污染法律制度所适用的油类应仅限于烃类矿物油。

从我国船舶污染的情况来看,虽然非持久性矿物油造成的污染损害没有持久性矿物油那么严重,但也不容忽视。在《1969 年油污责任公约》和《1971 年基金公约》的 1984 年议定书的制定过程中,即有代表指出,将任何实际可能造成污染损害的散装运输石油排除在外,都是与公约的目标不相符的。漂浮在浅水区的非持久性石油在特定条件下会对海上环境造成相当大的损害,在发生非持久性石油溢出事故后,采取防护措施是必要的,议定书应规定对此类措施的费用赔偿。因此,建议我国船舶污染法律制度应适用于持久性和非持久性烃类矿物油。

## (二)建立两重赔偿主体

1. 民事责任主体制度。船舶污染损害赔偿民事责任主体的确定,需明确两个问题。首先,是否将货方也包括在内;其次,具体的民事责任主体该

如何确定。如果将货物一方作为民事责任主体,有利于激励货物一方采取措施预防污染事件的发生,但在实践中很难确定具体责任人。不论是托运人还是将货物所有人作为民事责任主体,对于船舶污染损害的索赔者来说都是困难的。确定托运人必须要参考货物买卖合同;而在运输过程中,可能经过转让提单,货物已经几易其主,要确定货物所有人也不易。船舶污染法律制度的宗旨在于保护受害人,将货物一方作为民事责任那主体,会使受害人在确定索赔对象时困难重重,不利于索赔的进行。

建议我国船舶污染法律制度应采用《1992 油污责任公约》和美国油污法的即有模式,将船舶污染损害的民事责任主体确定为船舶一方。具体民事责任主体的确定则应借鉴美国《油污法》和《2001 年燃油公约》的规定,将船舶所有人、船舶经营人和光船租船人作为民事责任主体。这样能激励他们避免污染事件,即使发生污染事件也能迅速采取清污防污措施。民事责任主体在无过错责任基础上对船舶污染损害承担连带责任。

2. 强制责任保险制度。我国当前立法中没有广泛建立船舶污染强制保险。虽然我国已加入《1992 年油污责任公约》,但对于该公约强制保险范围之外的船舶,由于船舶方对船舶污染责任保险意识淡薄、保险市场船舶污染责任保险服务不完善,大多没有投保油污责任保险。这些船舶一旦发生船舶污染事件,没有责任保险人作为赔偿主体,民事责任赔偿责任的履行将得不到保证。

因此,为保障民事责任人赔偿责任的履行,我国船舶污染法律制度有必要建立强制保险制度。船舶污染的强制责任保险制度应包括以下内容。

(1) 油污强制责任保险。对从事国际航线的载运 2 000 吨以下散装货油的船舶,从事沿海、内河运输散装货油的船舶,不论吨位大小都需要进行强制保险。据统计,我国沿海油船大部分是 1 000 总吨以下船舶,约占沿海油船总数的 71%。其中半数为 500 总吨以下的小船。内河小油船更多,200 总吨以下的小船占内河油船总数的 40%。因此,将沿海油船进行强制保险的最低档可定在不超过 500 总吨的船舶;内河油船进行强制保险的最低档定在不超过 100 总吨船舶<sup>[13]</sup>。

(2) 燃油强制责任保险。应参照《2001 年燃油公约》,除 1 000 总吨以上的船舶外,从事国内航线运输的船舶以及从事国际航线运输的 1 000 总吨以下的船舶,也应进行燃油污染的强制保险。

由于我国沿海、内河的小船居多,可将燃油污染的强制保险船舶下限降低。

(3) 物质强制责任保险。对于运输物质的船舶,考虑到我国船舶所有人的财产状况和赔偿能力,建议进行强制责任保险,以免再发生污染事故后面临无力承担赔偿责任而面临破产倒闭的尴尬境地。最低船舶吨位可参照油污船舶强制保险最低吨位的规定,在责任限额上可适当减少。

3. 船舶污染赔偿基金机制。我国船舶污染法律制度应设立船舶污染赔偿基金,实现对船舶污染受害方的第二重赔偿。由于我国没有加入《1992 年基金公约》、《1996 年 HNS 公约》和《2001 年燃油公约》,因此建立船舶污染损害赔偿国际基金还不可能。但从我国实际情况出发,建立国内的船舶污染损害赔偿基金是非常必要的。

我国船舶污染赔偿基金宜采用信托基金的形式,由交通部和海事局负责建立船舶污染基金管理中心,作为托管机构对赔偿基金进行管理和处分。中心作为独立的法人,附设于国家海事局,以受托人身份对船舶污染基金加以管理。

船舶污染赔偿基金的资金来源应为水上石油货物和货物的接受者征收的摊款、对污染船舶的行政罚款、基金受益等。石油货物和货物的摊款时最主要的资金来源。由于我国货主的摊款能力有限,可根据基金的最大赔偿限额、油污事件的发生频率和损害大小、货主接受货物的数量,确定一个基本的年度摊款数额,如果发生大型污染事件,再另行收取大型事件摊款。船舶污染损害赔偿基金的赔偿对象为:超过民事责任限额的船舶污染损害;民事责任人按照有关的船舶污染法律制度不承担赔偿责任的船舶污染损害;民事责任人在财务上无能力赔偿的船舶污染损害;在发生重大船舶污染事件时,预先支付的清污费用。

### (三) 确定赔偿范围

1. 清污费用。我国船舶污染法律制度应保障清污费用得到船舶污染损害赔偿基金的先行支付和赔偿。清污费用赔偿应包括:在发生船舶污染事件后,为防止或减轻污染损害所采取的合理措施费用;当存在方式船舶污染事故的严重危险时,为防止事件发生而采取的措施费用;防污或清污措施造成的进一步损害或损失。对于防止或减轻污染损害的救助措施费用,也应予以适当赔偿。

2. 财产损失和财产损害造成的经济损失。财产损害是传统海事侵权法的基本损害类型,我国船舶污染损害赔偿制度的损害范围应包括船舶污



染所造成的财产损失,以及财产损失造成的经济损失。财产的所有人、使用人或经营人有权就财产损失获得赔偿,赔偿额等于清污费用、修理费用或替换费用。

3. 纯经济损失。对纯经济损失作为一个损害类型加以明确规定,可以确保大量纯经济损失受害者得到赔偿。我国船舶污染法律制度的赔偿范围应该包括纯经济损失,即因污染造成的利润损失或收入损失。我国船舶污染纯经济损失赔偿标准应考虑具体因素的合理近因标准;在考察合理近因标准时,应考虑以下因素:索赔者的活动与污染之间在地理上的近因关系;索赔者在经济上对受污染自由的依赖程度和索赔者取得其他来源供给的程度;索赔者的商业活动是否构成受船舶污染影响地区的经济活动不可分割的一部分;以及索赔者减轻其损失的程度等。在适用上述标准时,还应考虑每一起索赔在特定环境下的自身特点。

#### [参考文献]

- [1] 吴焕宁. 海商法学[M]. 北京: 法律出版社, 1989: 201.
- [2] 张湘兰. 海商法论[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2001: 218.
- [3] Wu Chao. Pollution from the Carriage of Oil by Sea: Liability and Compensation[M]. The Hague: Kluwer Law International, 1996.
- [4] 曾世雄. 损害赔偿法原理[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2001: 16.
- [5] Healy. The CMI and IMCO Draft Conventions on Civil Liability for Oil Pollution[J]. Journal of Maritime Law and Commerce, 1969(1): 93.
- [6] Healy. The International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage[J]. Journal of Maritime Law and Commerce, 1970(1): 317.
- [7] Måns Jacobsson. The IOPC Fund's 25 Years of Compensating Victims of Oil Pollution Incidents [D]. London: The IOPC Funds, 2003: 22-23.
- [8] 岳岩. 油船油污赔偿协议评介及中国应采取的对策[J]. 中国海商法年刊, 2007: 362-369.
- [9] 危敏添. 关于海上运输有害有毒物质的责任和损害赔偿的国际公约[J]. 中国海商法年刊, 1996: 327-335.
- [10] 宋春风. 2001年《关于燃油污染损害民事责任国际公约》介评[J]. 海商法研究, 2001(2): 15-31.
- [11] 司玉琢, 胡正良. 《中华人民共和国海商法》修改建议稿条文、参考立法例、说明[M]. 大连: 大连海事大学出版社, 2003: 521.
- [12] 刘红. 尽快建立并实施我国船舶油污损害赔偿机制[J]. 中国海商法通讯, 2003(1): 1-8.
- [13] 司玉琢. 海商法专题研究[M]. 大连: 大连海事大学出版社, 2003: 438.

(责任编辑 高文盛)

## Theory and Practice of Compensation for Damage by Ship Pollution and the Building of Our Country's Ship Pollution System

ZHANG Xiang-lan

(International Law Research Institute, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

**Abstract:** As the tort at sea, ship pollution has lots of special nature which is very different from general civil liability for compensation in respect of the constitutive requirement, the scope and principle for compensation. The theory of compensation for damage by ship pollution is further improved by the practice of international legislation. International treaties made by IMO set up different compensation systems for ship pollution involving oil pollution, pollution by shipping poisonous and harmful substance, and bunker pollution. The systems are helpful to different countries in building their own compensation system of ship pollution. Our country's legislation concerning ships pollution is comparatively backward, so it is necessary to perfect and build our country's legal system of ships pollution.

**Key words:** ship pollution; compensation for damage; oil pollution; bunker pollution; pollution by shipping poisonous and harmful substance