

摘要

随着海上石油运输量的增加，溢油事故和油轮沉没屡屡发生，对海洋环境造成极大的危害。我国拥有漫长的海岸线，是一个航运大国，同时也是一个石油进口大国。随着石油运输量的不断上升、油轮的大型化以及海上运输业的发展，因船舶油污造成海域污染的风险不断增大。每起重大污染事故的背后都产生巨额的清污作业费用，而目前我国尚未建立起一套船东、货主共同承担船舶溢油损害赔偿的溢油清污基金运行机制，缺乏保障措施和强制措施，或因污染责任方破产，或因污染损失巨大超过船东赔偿能力，或因找不到肇事者等原因，实际赔付率很低，造成了谁清污谁吃亏的局面。

本文在研究有关船舶油污国际立法、民间组织协定、代表国家国内立法及实践的基础上，结合我国在清污领域的立法和实践，在第三章研究了我国清污主体的类别及不同的清污主体在溢油清污行动中的地位和作用并着重研究清污主体商业化趋势的问题；第四章通过对清污行为性质的比较研究分类明确了清污费用的性质；第五章对清污费用的索赔主体、索赔范围及受偿顺序进行了探讨；第六章从我国的实际国情出发，探讨了加入基金公约的利弊，再借鉴世界其他一些国家油污损害赔偿机制的经验，对建立我国船舶溢油清污基金的必要性和可行性做了充分的论证，并据此提出了构建我国船舶溢油清污基金的设想，在此过程中并解决了一些基金运作的实体和程序问题。

关键词：溢油污染；清污主体；清污费用性质及索赔；溢油清污基金

The Research about the Legal Problem of Cleaning caused by Oil Pollution from Ship

Abstract

As the quantity of oil carried by sea increases, the accidents of tanker spills and tanker sinking have become common occurrences. These accidents have done great damage to the ocean environment. The risk of the oil pollution from ships is increasing. Boasting its long coastline, China is not only a large shipping country but also a large importing country of oil. Each serious pollution may leads to gigantic clean-up fee. However, China has not establish an oil-spill cleaning Fund in which the ship owners and the owners of cargo may undertake the damages of ship oil pollution. Lacing of the measures of guarantee and forcemeats, the compensation usually cannot be paid.

In accordance with the relevant international conventions, nongovernmental agreements and the typical relevant laws of common law system, and in the light of the performance of the relevant laws of Chinese oil pollution cleaning , in the Chapter Three of this article particularly discusses the different cleaning parts' status and function, the tendency of business; In the Chapter Four makes out quality of the cleaning-fee; in the Chapter Five discusses the claim parts and scopes of cleaning fee, also the compensation order of it; in the Chapter Six, the paper provides a direction to establish a domestic compensation regime for oil pollution damage caused by ship through the analysis of present situation of domestic compensation for oil damage and international convention on compensation for oil pollution damage, and the argumentation of the necessity and feasibility of regime's establishment. At the end of the article there are some suggestions for the establishment of domestic Oil Spill Cleaning-up Fund.


Key word :Oil Pollution; Cleaning Parts; Quality and Compensation of Cleaning; Oil Spill Cleaning-up Fund

大连海事大学学位论文原创性声明和使用授权说明

原创性声明

本人郑重声明：本论文是在导师的指导下，独立进行研究工作所取得的成果，撰写成博士/硕士学位论文 “船舶造成海域溢油污染清除法律问题研究”。除论文中已经注明引用的内容外，对论文的研究做出重要贡献的个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本论文中不包含任何未加明确注明的其他个人或集体已经公开发表或未公开发表的成果。

本声明的法律责任由本人承担。

论文作者签名： 2007年3月12日


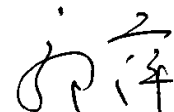
学位论文版权使用授权书

本学位论文作者及指导教师完全了解“大连海事大学研究生学位论文提交、版权使用管理办法”，同意大连海事大学保留并向国家有关部门或机构送交学位论文的复印件和电子版，允许论文被查阅和借阅。本人授权大连海事大学可以将本学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索，也可采用影印、缩印或扫描等复制手段保存和汇编学位论文。

保密□，在_____年解密后适用本授权书。

本学位论文属于： 保密□

不保密（请在以上方框内打“√”）

论文作者签名： 导师签名：
日期：2007年3月12日

引 言

早在二十世纪初，人们就已经意识到船舶油类污染是一个严重问题。以后随着船舶油污染的威胁日趋严重，特别是在著名的“Torrey Canyon”事件之后，人们越来越认识到，必须在一个国际的水平上采取更多的行动，防止重大油污的发生，并对油污造成的损害进行有效和完全的赔偿，才能进一步抑制油污事故的威胁，保护全球的海洋环境。从 20 世纪 60 年代起，不断有相关国际公约出现，不论在技术层面防止船舶油污发生的公约，还是在船舶油污发生后对赔偿问题的调整方面，都已经形成比较完善的船舶油污立法体系。很多国家，如英国、美国、日本等，也纷纷制定了专门的船舶油污立法。

我国自 1993 年从石油出口国转为石油净进口国以来，石油进口量不断上升，2003 年我国石油进口量已达到 11936 万吨。我国水上石油运输量的增加，使得船舶发生溢油事故的危险性增大。根据有关的统计，我国面临的船舶油污形势比较严峻，大量的溢油事故造成的油污损失得不到充分赔偿。从溢油事故的处理来看，我国清污能力和水平差，致使清污费用的支付有时得不到补偿或者缺乏清污资金，这成为清污单位不积极清污的重大原因，其后果必然是给渔业、养殖业、海洋环境等造成不可弥补的损害。

我国在防止船舶溢油污染方面也做出了积极的努力，1980 年加入了《1969 年国际油污损害民事责任公约》，于 1999 年加入了其 1992 年议定书，并根据《1990 年国际油污防备、反应和合作公约》的要求建立了《中国海上船舶溢油应急计划》，基本建成了船舶、码头、港口、海域、国家 5 级船舶溢油应急反应体系。但是，我国调整船舶溢油污染损害索赔的立法并不完善，至今尚无专门的民事法律来调整船舶油污损害赔偿，也并不存在完善的油污损害赔偿机制。国内立法对污染事故处理、污染损害赔偿仅有一些原则性的规定，导致各地在清除污染、索赔时，在索赔方式、依据和标准上都存在较大差异。

本文在前人系统研究船舶溢油污染损害赔偿机制的基础上，以我国现有国情为依据，借鉴国际相关领域先进立法及实践，深入探讨了清除溢油污染的现状、清污主体的类别及作用、清污索赔范围等，并提出建立适合我国国情的溢油清污基金的设想。

第 1 章 船舶造成海域溢油^[1]污染的现状及清污情况

1.1 污染现状

20 世纪以来,随着全球经济的发展和工业化进程的加快,石油污染问题日趋严重。据不完全统计,每年通过各种途径进入海洋的石油和石油产品约占世界石油总产量的千分之五,根据英国的一项研究显示,每年因船舶发生事故排放到海洋中的油类虽然只占排放到海洋的油类总量的 30%左右,但是船舶事故性的油类排放经常一次就会造成大量的油类流入海洋,导致比有意排放更为严重和集中的污染损害。^[2]自 1967 至 1996 年,世界上万吨以上的溢油事故就发生了 54 起,海洋及海洋生物成为石油污染最直接的受害者,其受到的不利影响要持续几十年才能消除。

1978 年,法国的超级油轮“阿莫柯卡迪斯号”在布特勒斯港附近触礁,所载 23 万吨原油只有一半被回收或处理,其余一半被蒸发、散失或沉入海底,造成方圆 15 公里内大量海洋生物死亡,在深达 60 米的范围里形成油水混合物的固定油层,而且从水面到海底出现一层稠厚的油带,随水温升降而上下沉浮。

1989 年 3 月 24 日凌晨,美国 21 万吨级油轮“埃克森瓦尔迪兹号”在阿拉斯加的威廉王子海峡触礁,泄漏出 5000 万加仑原油,严重污染了阿拉斯加海域。

1999 年 12 月 12 日,满载 2000 吨重油的“埃里卡号”油船在布列斯特港以南 70 公里处海域沉没,造成大量石油泄漏,严重污染了附近海域及沿岸一带。事件发生后,为尽快遏制污染,数千名法国志愿者和士兵昼夜奋战在受污染区,但由于飓风“科罗拉”的肆虐,致使形势恶化,污染开始大面积向临近陆地扩大,而此时正值海鸟向受污染海域迁徙的季节,因此受害海鸟数量惊人,在法国西海岸大约有 30 万只海鸟成为“埃里卡号”油船泄漏事故的牺牲品。这成为欧洲历史上最严重的一起海洋石油污染事件。^[3]

随着我国石油进口量的逐年攀升,我国海域也不断受到海上污染的威胁,发

^[1] 现阶段的国际公约和国内立法对于油类的定义不尽相同,由于本文论述的溢油清除等均以《1969 年国际油污损害民事责任公约》、《1971 年设立国际油污损害赔偿基金公约》及相关议定书为基础,所以本文的油类定义依据这两个公约规定,即“指任何持久性烃类矿物油,如原油、燃料油、重柴油和润滑油,不论是在船上作为货物运输还是在此种船舶的燃料舱中”。

^[2] 司玉琢等. 国际海事立法趋势及对策研究. 北京: 法律出版社, 2001: 220 .

^[3] 赵晏彪. 处理油污染: 国家之大计化企之重任——关于石油污染与储备处理油污战略略物资问题的对话. 北京: 《中国化工报》, 2003 年 3 月 31 日.

生重大污染事故的风险也必将越来越大。最近几十年,我国海域几乎每年都有重大溢油事故发生。据统计,1976-2000年,仅船舶溢油事故,我国沿海就发生2363起,其中50吨以上的重大溢油事故58起,总溢油量超过3万吨,直接经济损失超过1.1亿元,平均每3.5天发生一起。

由于溢油污染危害范围极其广泛,不仅使自然资源、生态环境受到损害,经济蒙受巨大损失,而且还将严重危害人体健康,所以油轮一旦发生碰撞搁浅等海难事故时有可能造成几百吨甚至上万吨的原油泄漏,给海洋环境及海洋经济业带来灾难性后果。1994年8月16日烟台救捞局所属“烟救油2”轮在山东荣城湾因避台风搁浅造成船载995吨货油大量外漏污染海域,造成渔业经济损失3300余万元。^[4]1994年12月4日,“大庆215”油轮装载原油时溢油10吨,由于缺乏应急清污设备,造成东海岛6000多米堤坝岸线和3700亩虾场受污染,油污损害赔偿共计92.47万元。1999年3月24日,“闽燃供2号”油轮在珠江口因碰撞溢出重油589.7吨,使珠海市养殖场、风景旅游区、红树林等环境敏感资源受到严重污染,海域污染面积达300多平方公里。珠海市政府组织全市机关干部、学生、军人、市民2000多人参加清污行动,直接经济损失至少有4000多万元,生态环境的损害更不是短期可以恢复的。

每起重大污染事故的背后都产生巨额的清污作业费用,而目前我国尚未建立起一套船东、货主共同承担船舶溢油损害赔偿的溢油基金运行机制,这导致船舶污染得不到应有赔偿,有时甚至得不到赔偿,总体的赔偿水平较低。如1996年5月1日,“浙普渔油31”轮在大连老铁山水道碰撞沉没,溢出润滑油476吨,辽宁海事局花费260万元组织清污,因船东是个体户,发生事故后破产,无力赔付清污费用,清污费用至今得不到偿还。1995年5月17日,在广东省外伶仃岛发生大面积油污染,造成石冲湾水产养殖等经济损失828.9万元,由于找不到肇事者,无人赔偿。

1.2 清污现状及分析

从整体来看,我国对于船舶溢油事故的清污能力和水平较差。我国沿海船舶溢油量50吨以下的中小事故,清污率只有7%,50吨以上的重大事故清污率也只有

^[4] 高秀峰.最新法庭辩论丛书(海事海商卷).警官教育出版社:80.

39%。对于中小事故平均每吨清污费用仅0.16万元，重大事故中清污费用每吨最多为1.36万元。根据《国际油污基金》提供的46起数据齐全的赔偿资料表明，国际上每吨溢油清污费用平均达2090英镑，折合人民币27170元，是我国的17倍。溢油事故发生后国内外清污情况的巨大差异的原因是中国油污损害赔偿机制严重滞后，使得油污治理公司亏损运作，亏损导致技术和设备更新缓慢，从而影响对船舶溢油的处理。^[5]

2000年11月14日，“德航298”号油轮与挪威籍“宝塞思”号化学品船在珠江口碰撞沉没，“德航298”号溢出重油200吨，海事部门全力组织清污花费清污费近700万元。“德航298”号船东破产无力赔付，仅由“宝塞思”号依据碰撞责任承担了35%的清污费，与清污单位的支出相差很大，引起清污公司的极大不满。

2001年4月6日湛江市月亮岛滩涂发生了一起海域油污染事故，按湛江市市政府有关领导的指示，海事局组织采取了应急清除措施，垫支的约1万元清污费用至今仍在海事局挂帐。

上海黄浦江水域“8.5”溢油事故发生后，肇事者被最终抓获，由于肇事船只只是个体户，发生事故后破产，船只总价值不到100万元，而有关部门清污耗资高达1700万。

2003年8月5日上海吴泾热电厂附近的黄浦江水域发生一起燃油泄漏的重大污染事故。停泊在吴泾热电厂码头的“长阳”号货轮，被一艘外地小船撞击后，导致船尾破裂，85吨燃料油泄入黄浦江，造成附近江面严重污染。事故发生后，上海海事局立即启动溢油应急计划，组织采取溢油应急措施，经上海海事局及上海市政府有关部门的共同努力，溢油基本得到消除，然而溢油事故1700万元的清污费迟迟不能落实：肇事船舶“浙长兴货0375”轮是条个体小船，没有赔偿能力。按照国际“谁漏油谁负责”的原则，“长阳”轮已出具了200万元现金担保和1000万元银行担保，但清污费的支付缺口仍很大，环境损害赔偿更难以落实。

按照我国现有法律规定，清污费用以及污染财产损失费由肇事船东承担，但由于缺乏保障措施和强制措施，或因污染责任方破产，或因污染损失巨大超过船东赔偿能力，或因找不到肇事者等原因，实际赔付率很低，造成了谁清污谁吃亏

^[5] 陈宏. 船舶油污污染的防治管理对策. 环境科学动态, 2005年第3期.

的局面。长期以往，将导致我国的清污手段、清污能力无法得到持续发展，与国际水平差距加大。目前造成这种状况的主要原因有以下几点：

一、由于目前我国储备的清污应急物资，主要由一些海事部门、码头和船舶污染物接受企业配备，缺乏资金，这些机关单位无法配备大量的先进有效的清污设备和物资，远不能满足重特大溢油应急清污的实际需要。

二、清污力量不足，其规模和应急能力十分有限，远远落后于发达国家的一般水平。从事清污人员普遍缺乏专业培训，总体管理能力和清污技术水平较低，污油回收率仅占国外回收率的十分之一。为数不多的专业清污队伍也往往由于赔偿不足而导致经营亏损，陷入困境，造成恶性循环。

三、尚未建立健全船舶污染的预防和应急体系、鼓励清污主体健康发展需要的大量资金投入和稳定的财政保障与支持。在我国，国家和相关企业无法投入更多的资金用于船舶防污染工作，只能将维持预防和应急体系的经费来源寄托于清污费用的赔偿，-这是不够的，要逐步建立有中国特色的溢油清污应急基金。

第2章 与清除船舶溢油污染有关的国际公约及国内立法

2.1 国际公约及国际民间协定

2.1.1 《1969年国际干预公海油污事件公约》

1967年“Torrey Canyon”号油污事件的后果十分严重，震惊了整个国际社会，不仅使人们充分认识到船舶油污的巨大危害，也向国际社会提出了不少新的法律问题，其中很重要的两个问题是：在业已存在的公海自由观念下，若公海上发生船舶油污事故，危及沿海国家，对此沿海国可否采取干预措施；另外，巨大的船舶油污处理费用由谁承担以及如何充分保障油污受害人的赔偿。这些问题引起了各国政府及国际组织的高度重视，当时的国际政府间海事协商组织就此成立了法律委员会，于1969年在布鲁塞尔召开的海上污染损害法律会议上签订，于1975年生效。我国也于1990年加入该公约。

该公约规定了沿海缔约国在公海干预油污事故的权利和义务。公约第一条第1款明确规定：各缔约国，在发生海上事故或与此事故有关的行为之后，如有理由预计到会造成较大有害后果，那就可以在公海上采取必要的措施，以防止、减轻或消除由于油类对海洋的污染或污染威胁而对其海岸或有关利益产生的严重而紧迫的危险。而在采取干预措施前，必须与受事故影响的其它国家尤其是肇事船舶旗国进行协商，并且有义务向所有相关利害方通报将要采取或已经采取的行动，与之相对应，沿海国采取的所有干预措施，应与实际造成或即将发生的损害相适应，对超过必要限度造成其它损失时，应承担相应的赔偿责任。

该公约此外还传递了这样一个信息，由国际政府间海事协商组织成立一个针对公海油污的专门小组，由各沿海国派代表组成。若船舶油污因自然灾害或不可抗力而造成，船方免责，清除船舶油污的费用由各成员国按照一定比例分摊；若船方不可免责，肇事船舶应承担处理油污的所有费用和油污损害所引起的费用。^[6]

2.1.2 《1973年国际防止船舶污染公约》

《1973年国际防止船舶污染公约》简称MARPOL公约，于1973年在伦敦召

^[6] 陈安. 国际海事法学. 北京: 北京大学出版社, 1998: 473.

开的国际防止船舶造成污染会议上通过。在此之前,国际社会仅有 1954 年伦敦油污公约是唯一有关船舶油污的已经生效的国际公约,而且该公约存在难以控制、检测以及强制执行等不足,不能适应形势发展要求。受美国的影响,国际政府间海事协商组织(IMCO)于 1973 年在伦敦召开的国际防止船舶造成污染会议上通过了 MARPOL 公约。MARPOL 公约历经多次修改。该公约适用所有船舶(军舰、政府公务船舶除外),包括气垫船、潜水船、水上船艇和固定式或移动式工作平台,并且对一切商业用途船舶规定了严格的技术标准,对污染物质的排放标准、监控系统、滤清系统及专用压载舱和清洁压载舱等作了具体的规定,目的是防止和控制海洋污染。该公约的附件一,《防止油污规则》保留 1954 年伦敦油污公约及其 1969 年修正案的大部分内容,对于船舶尤其是油轮做出防止海洋污染的技术性规定,明确规定适用于新船和现有船的要求,缔约国的船舶要配备船上应急油污计划,在事故发生的第一时间控制污染。

2.1.3 《1982 年联合国海洋法公约》

《1982 年联合国海洋法公约》是目前关于海洋环境保护的一个较为全面系统的公法国际公约,既使得国际海洋环境保护的法律制度得到新的发展,也促进了在该领域的各国内国立法,并在较大范围内实现了基本规则、标准、办法、程序的国际统一。该公约第十二部分就海洋环境保护领域作了系统、全面的法律规定,几乎涵盖该领域的各个方面,使得国际海洋环境保护的法律制度进入了一个全新的发展阶段。其最重要的意义有两点:其一,它为各国利用和保护海洋的行为确立了必须遵守的国际法原则和义务;其二,它对各国保护国际海洋环境规定了基本的法律要求和制度。该公约围绕防止海洋环境污染法律制度的建立与执行,做出了具体的规定,其主要内容体现在缔约国应承担的责任与义务以及对海洋环境污染的管辖权等方面。

公约规定缔约国有义务采取一切必要措施,包括参考国际规则、标准、建议的办法和程序制定至少与其具有相同效力的本国的相应法律和规章,以保障其管辖或控制下的活动不会导致其它国家遭受环境污染的损害。同时,公约规定缔约国所采取的旨在防止、减少和控制海洋环境污染的措施及行动,不能超过合理的、必要的限度,不应直接或间接将污染损害或危险从一个区域转移到另一个区域,

不应将一种污染变成另一种污染。各缔约国之间应进行合作，对各种来源的海洋环境污染加以控制。

2.1.4 《1969年国际油污损害民事责任公约》、《1971年设立国际油污损害赔偿基金公约》及相关议定书

在国际油污赔偿基金尚未在我国建立的情况下在国内先行建立一个清污基金以保证清污费用的清偿是本文的写作目的之一，并且下文清污费用的索赔是以《1971年设立国际油污损害赔偿基金公约》及其议定书的索赔手册为蓝本，因此有必要在此介绍一下这两个重要公约及议定书。

为保证船舶油污受害人得到充分的赔偿，并就如何决定责任以及如何赔偿建立统一的国际规则与程序，1969年11月29日，政府间海事协商组织(即现在的国际海事组织 IMO)在比利时首都布鲁塞尔召开了国际外交大会，通过了《1969年国际油污损害民事责任公约》(以下简称1969CLC)。制定该公约的目的是保证船舶油污受害方得到足够的赔偿，并成立统一的国际规则与程序来决定责任分配以及如何赔偿。1969CLC公约为船舶油污损害民事责任的承担提供了基本规则，是这一领域内最重要的公约，它确立的船舶油污严格责任制度和强制保险制度为之后的公约所借鉴。公约于1975年生效，我国于1980年参加该公约。

如1969年CLC前言中所说，“本公约各缔约国，意识到由于全球海上散装油类运输而出现的污染危险，确信有必要对由于船舶溢出或排放油类造成污染而遭受损害的人给予适当的赔偿，本着通过统一的国际规则和程序以便确定在上述情况下的责任问题，并提供适当赔偿”。公约规定了船舶所有人承担的油污损害的赔偿范围，包括：在缔约国领土或领海上发生的油污造成的灭失或损害；采取补救措施的费用以及采取该措施而造成的进一步的灭失或损害。对船舶所有人因主动采取补救措施支出的费用及因此造成的进一步损害，公约予以补偿。对公约未规定的污染损害，公约规定不得要求船舶所有人做出赔偿。

《1969CLC》经历多次修改，为了确保国际油污责任赔偿系统生命力，并保证1984年议定书的内容得以尽快生效，国际海事组织又通过了《1992年国际油污损害民事责任公约》(以下简称1992CLC)。由于1992年议定书比较1969CLC在适用范围、赔偿范围、责任限额等方面有更严格的规定，虽然加重了船舶所有

人的责任，但更有利于保护油污受害人的利益，更有效地保护海洋环境。1992年CLC规定，对环境损害的赔偿应包括在“灭失或损害”的赔偿中，但不应当包括那些臆测的和理论上的索赔。即因船舶溢出或排放油类造成的环境损害的赔偿限定在环境损害造成的利润损失和已实际采取或将要采取的合理恢复措施的费用两个方面。此外，“油污损害”的范围还包括预防措施的费用及预防措施造成的新的灭失或损害。

制定1969CLC公约时，出席大会的不少国家指出，该公约规定的责任限额不能给油污受害人提供充分的赔偿，必须制定另外一个可向油污受害人提供补充赔偿的国际公约。1971年，政府间海事协商组织召开新的外交大会，通过了《1971年设立国际油污损害赔偿基金公约》（以下简称1971年基金公约），设立国际油污损害赔偿基金。并考虑到在海上石油运输中，船舶所有人收取运费从中受益，货主即石油公司同样也从中受益，而在1969CLC中，可能出现船舶所有人对油污事故完全无辜却承担全部责任的情况，这对船舶所有人实际上有些不公平。所以设立一个由缔约国的从海上接受石油的企业摊派的国际基金，以此基金去补足1969CLC赔偿的不足，设法完全赔偿船舶油污损害受害人的损失，即根据严格责任制，使油污受害人能得到全部和充分的赔偿，另外减轻船舶所有人由1969CLC给予的额外经济负担。《基金公约》1992年议定书接受了《1984年议定书》的实质性条款，并提高了基金的赔偿限额，同时取消对船舶所有人及其责任保险人或其他财务保证人的补贴，实行单一的赔偿制度。因此，1992年议定书更加注重保护油污受害人的合法利益，所以不可避免地日益加重船舶所有人的责任，从中可以看出国际海洋环境保护立法在防止船舶油污领域的发展趋势。

由责任公约和基金公约共同构建的国际油污损害赔偿机制，充分实现了为油污受害人提供迅速充分的赔偿的目的。公约体系确立的船舶所有人为主、国际基金为补充的双层赔偿机制，由赔偿主体承担严格责任，为切实保障受害人权益创造了条件，并在船舶所有人和货主之间的责任分配上，实现了较好的平衡。

2.1.5 《1990年国际油污防备、反应和合作公约》

自从1967年“Torrey Canyon”号油污事件之后，各国在油污应急计划、反应策略和装备、对油污环境因素的了解以及清理技术都有很大的提高，在处理重大

船舶油污事故方面比以前更有效，但大的油污事故仍旧发生，造成海滩受污染、海洋生物和沿岸资源受损。各国都认为，减少海洋环境损害的比较现实的措施就是防止大的船舶油污事故发生，包括有潜在油类或有毒有害物质排放危险的其它航运事故，同时减少事故发生时的实际泄漏量。1989年美国“Exxon Valdez”溢油事故使国际社会意识到快速有效的反应和合作非常重要，溢油事故发生后需要有效的油污防备、反应和合作体制。制定相应的公约对船舶油污的防备措施、提高反应能力、加强国际间的相关合作，共同保护环境不受污染则成为国际社会的共同呼声。

国际海事组织于1990年11月19日至30日在伦敦召开了外交大会，会议通过了《1990年国际油污防备、响应和合作公约》（1990年OPRC）。经国务院批准，我国于1998年3月30日加入了该公约，同年6月30日起公约对我国生效。该公约由正文及附件组成，要求缔约国单独或联合对油污事件采取一切适当的防备与反应措施，以共同保护海洋环境。

该公约的目的是促进各国加强油污防治工作，强调有效防备的重要性，在发生重大油污事故时加强区域性或国际性合作，采取快速有效的行动，减少油污造成的损害。公约要求所有船舶、港口和近海装置都应具备油污应急计划，该计划中包括海上应急措施、沿岸水域和海岸的应急措施等，并且港口国当局有权对此进行监督检查。公约规定所有肇事船舶和其他发现油污事故的机构或官员应毫不延迟地向最近的沿岸国报告。各缔约国在接到报告后应采取行动，并进行通报。缔约国每当收到报告或其他来源提供的污染信息时，应：先对事件做出评估，以判断是否发生了油污事故；然后对油污事故的性质、范围和可能的后果做出评估并将该报告或污染信息连同下述资料及时通知其利益受到或可能受到该油污事件影响的所有国家。

公约还规定了各缔约国应建立全国性油污防备和响应体系，包括一个最起码的国家应急计划和应急反应资源，此系统至少应包括：指定的负责油污防备和响应工作的国家主管当局；国家行动联络点，此种联络点应负责收受或发送油污报告；有权代表该国请求援助或决定按请求提供援助的当局；国家防备和响应应急计划，该计划包括各种公共或私人机构间的组织关系。此外，每一缔约国，在其

力所能及的范围内,各自或通过双边或多边合作,并在适当时与石油界和航运界、港口当局及其他有关实体合作应设立:与有关风险相称的最低水平的预先设置的抗溢油设备以及它们的使用方案;油污响应组织的演习和有关人员培训的方案;详细的油污事故响应计划和始终具备的通讯能力;对油污事故响应工作进行协调的机构或安排;如果需要,它们应具备调动必要的人力和物力的能力。

各国之间可建立双边或多边、地区性或国际性的技术合作。为油污事故的响应工作进行合作并提供咨询服务、技术援助和设备。每一缔约国均应采取必要的法律和行政措施,为从事油污事故响应工作或运输处理此种事故所需人员、货物、材料和设备的船舶、飞机和其他运输工具抵离其领土和在其领土内或使用迅速进入、通过和离开其领土提供便利。

该公约还就各国在参与油污反应国际合作时发生的油污处理费用的分担作了规定,在没有事先约定的前提下,请求国应偿还援助国采取措施的费用,但未受请求而主动援助的国家负担本国所采取行动的费用。

现今的国际社会已在《1969年国际油污损害民事责任公约》、《1971年设立国际油污损害赔偿基金公约》及上述两个国际公约的议定书的框架基础上建立了一套较为完整并切实可行的船舶油污损害民事赔偿的法律体系。^[8]

2.1.6 《1969年油轮所有人自愿承担油污损害责任的协定》及《1971年油轮油污损害责任的暂行补充协定》

1967年“Torrey Canyon”号油污事件产生的巨额清除油污费用,使得国际社会立即着手关于防止船舶油污的立法工作,以建立一种可靠的以船舶油污民事赔偿责任的国际公约为基础的国际赔偿制度,但是由于公约的签订到真正生效实施,其整个过程需要很长一段时间,例如《1969CLC》到1975年才生效,《1971基金》到1978年才生效。在此期间,国际上的船舶油污事件接连发生,受害人的索赔要求对船舶所有人以及各大石油公司产生很大压力,这迫使一些大的石油公司在相关国际公约制定的同时,着手签订船舶油污损害赔偿的民间协定,以作为应急性赔偿措施。由此便产生了两个船舶油污损害的赔偿计划,即《1969年油轮所有人自愿承担油污损害责任的协定》及其补充协定(简称 TOVALOP)以及《1971年油

^[8] 司玉琢,李志文,郭萍.海商法专题研究.大连:大连海事大学出版社,2002.

轮油污损害责任的暂行补充协定》及其补充协定(简称 CRISTAL)。

TOVALOP 与 CRISTAL 在实践中被证明行之有效,在鼓励船舶所有人采取措施防止、减轻污染以及对油污受害人提供足够的赔偿方面,发挥了积极的作用。尤其是 TOVALOP,其在开创清污基金方面有重要意义。该协定的主要目的是想在当时缺乏强制性立法的条件下,为各国政府建立一个支付清除海岸污染费用的基金,在发生船舶油污事件时,提供快捷及时的清污费用。因此该协定不要求证明油轮所有人有责任,油污责任由油轮的互保协会承保,责任的归属与该协定无关。该协定最初设想作为国际公约生效前的一种民间解决船舶油污责任的临时性措施,规定世界上 50%的油轮吨位加入后生效,有效期仅 3 年,但由于后来证明其行之有效,因而许多国家加入该协定。

CRISTAL 作为 TOVALOP 的补充,由 38 家世界上大的石油公司于 1971 年签订,其目的在于设立一项基金(CRISTAL Fund),用于补充油轮所有人按照 TOVALOP 对油污损害赔偿后的补足,同时对油轮所有人(包括油轮光船承租人)进行补贴。CRISTAL 基金由各石油公司按照所接收的海上运输持久性油类量而缴纳的基金摊款组成。

TOVALOP 与 CRISTAL 是国际船舶油污损害赔偿责任法律制度建立前的临时性以自愿为基础的民间协定。而随着大量主权国家批准加入 1969CLC 以及 1971FC 以及公约的 1992 年议定书,这些公约及议定书开始在世界范围内发挥作用。至此,TOVALOP 与 CRISTAL 达到了最初目的,1997 年 2 月 20 日,TOVALOP 与 CRISTAL 被取消。^[7]

2.2 我国国内立法及相关规定

在国内立法上,我国尚没有关于船舶污染损害的专门立法,这方面的规定仅散见于不同的法律和行政法规中,涉及清除船舶溢油污染的规定更是少之又少,并且一般是一些抽象的原则性规定和程序性规定,在司法实践中可操作性不强。^[9]

2.2.1 《中华人民共和国民法通则》

^[7] 杨良宜. 海事法. 大连海事大学出版社, 1999: 302.

^[9] 司玉琢, 李志文, 郭萍. 海商法专题研究. 大连: 大连海事大学出版社, 2002: 382.

《中华人民共和国民法通则》(以下简称为《民法通则》)的第 117 条第 2 款和第 3 款规定,“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。”发生溢油污染后的清污行动应视为“恢复原状”中的一种方式,那么这种清污责任是包含在民事损害赔偿责任当中的。同时,其第 124 条规定,“违反国家保护环境防止污染的规定,污染环境造成他人损害,应当依法承担民事责任”。可见,一旦发生沿海运输船舶油污损害,如适用《民法通则》的规定确定责任人对受害人进行赔偿,显然操作性不强。因此,该法就沿海运输船舶油污损害,仅有“损害应当赔偿”的原则性规定。

2.2.2 《中华人民共和国海商法》

《海商法》从其法律属性上应被界定为民法的特别法。按照特别法优先于普通法适用的原则,在发生了海上侵权纠纷等时,应优先适用《海商法》予以解决。

《海商法》没有对油污损害赔偿做出专门的规定,仅规定了从事我国港口之间油品运输的船舶引致的油污损害,其责任人的责任限制条件、限额等均不适用《CLC69》或者《CLC92》的有关规定。那么,在出现船舶溢油污染清污纠纷等时,只能适用民法一些基本原则。

2.2.3 1999 年《中华人民共和国海洋环境保护法》(以下简称为新《海环法》)

1999 年 12 月 25 日,全国人大常委会第十三次会议通过了 1982 年《中华人民共和国海洋环境保护法》(以下简称为旧《海环法》)的修订案。新《海环法》总则部分规定了国务院环境保护行政主管部门、国家海洋行政主管部门、国家海事行政主管部门及渔业行政主管部门等对海洋环境保护的监督管理权限。这对海洋环境的保护以及对海洋污染事故的及时处理无疑将会起到积极的作用。

新《海环法》的第 66 条规定了国家完善并实施船舶油污损害民事赔偿责任制度。第 72 条规定了在沿海运输船舶油污损害发生后,国家海事行政主管部门的有条件的强制清污职权。第 90 条同时规定,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。可见该法的规定也涉及了油污损害民事责任。但在需要判定责任方对受害方如何进行赔偿、清除溢油污染行为并确定赔偿数额时,但仅有上述原则性的规定是难以操作的。

2.2.4 《中国海上船舶溢油应急计划》

中国现行的船舶污染民事赔偿方面的立法远远不及加强船舶安全管理、防止船舶油类污染方面的行政立法。根据我国加入的 1990 年 OPRC 的要求，当事国应制订国家和区域的溢油防备和反应计划，依据《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国海洋环境保护法》、《中华人民共和国海上交通安全法》、《中华人民共和国防止船舶污染海域管理条例》、《中国 21 世纪议程》和国务院的其它有关规定，我国制订了全国海上船舶溢油应急计划。国家海事行政主管部门负责制定中国海上船舶溢油应急计划，报国家环境保护，总局备案，并联合发布；海区溢油应急计划由中国海事局组织制定，与中国海上船舶溢油应急计划一并发布；港口水域溢油应急计划由港口所在地的海事行政主管机构负责组织制定，经其上级批准后，报国家海事行政主管部门备案。目前，国家海事局除了编制《中国海上船舶溢油应急计划》外，还发布了北方海区、东海海区、南海海区、台湾海峡水域溢油应急计划，建立了国家应急计划、区域性应急计划、港口溢油应急计划、船上溢油应急计划各层次的应急反应计划。国家已在重点区域建立了溢油应急反应中心，在秦皇岛等处建立了船舶溢油应急反应示范工程，全国部分海域建成了溢油应急预报信息系统，基本建成了船舶、码头、港口、海域、国家 5 级船舶溢油应急反应体系。

第3章 清污主体研究

预防溢油或对溢油的实质性威胁作出应急反应的措施涵盖于“清除”的含义之内，所以可以将溢油应急系统视为广义清污行为的一部分。本章将在对清污主体研究的基础上，分析各清污主体在溢油应急反应中的地位和作用。

3.1 清污主体与清污责任主体的区分

从字面上理解，清污主体与清污责任主体的范围是不相同的。一般来说，清污主体的范围要大于清污责任主体，是实际参与到清污行为中的主体，但是对清污责任主体国际上及我国国内却没有明确的说明。本文认为，清污责任主体主要包括污染肇事船舶和有关海事行政主管部门。

虽然我国新《海环法》没有将肇事船舶直接列入清污责任主体，但根据《民法通则》的“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。”基于溢油污染的侵权责任，可以认定肇事船舶包括在清污责任主体之内。

有关海事行政主管部门作为清污责任主体，是从国家环境保护角度出发的。新《海环法》的第5条和第71条赋予了海事行政主管部门在船舶发生海难事故，造成或者可能造成海洋环境重大污染损害的时候强制采取避免或者减少污染损害措施的权力和义务。在肇事船舶无法立即清除溢油污染的情况下，由有关海事行政主管部门代为清污，虽然是法律赋予其的责任，但其最终还是由肇事船舶承担赔偿责任，在这种情况下，清污责任主体就是代为清污的海事行政主管部门。

本文主要研究清污主体在实际应急清污行动中的地位和作用，所以以下均以清污主体为研究对象。

3.2 各国在溢油应急系统中对清污主体的规定

为了在溢油后尽快控制污染范围，减少污染损害，从六七十年代起，国际海事组织和各国均开始着手建立溢油应急反应系统。早在20世纪80年代以来，美国、英国、日本等几十个国家先后架构了海洋溢油应急响应体系，由国家职能部门、相关企业和民间团体组成。

3.2.1 美国

美国建立了国家、区域和地方三级应急组织, 每级组织都制定有自己的应急计划。美国的《1990年油污法》(以下简称 OPA1990) 规定了联邦政府和州政府在发生海上溢油应急时的管理职能、溢油反应基金制度及其运作, 完善国家应急反应体系组织机构, 编制国家溢油应急计划, 建立应急指挥系统等。当发生海上溢油污染事故, 国家应急反应体系及各有关职能部门立即按溢油应急计划行动, 快速反应, 力求在最短时间控制污染。

OPA1990 对船舶在油污防备、反应以及合作方面也做了具体的程序的规定, 美国海岸警卫队在要求进出美国水域的船舶提交具体的清除油污应急计划, 计划中应包括发生油污事故后的通知、预防、支援、培训以及联络等各个处理程序等等。不仅如此, 还要求船舶在美国指定授权一家符合美国法律要求的公司, 在油污事故发生时, 立即采取行动, 组织、联络与安排, 不致因延误、慌乱而不能及时采取清除油污的措施导致油污损害扩大。此外, OPA1990 要求, 事故发生后安排清污机构实施应急行动并将情况通报有关部门, 由溢油反应管理人和政府油污现场协调人实施对油污应急反应的统一指挥, 审查具体的反应组织行动, 确保其按照政府要求进行。

3.2.2 英国

英国政府在运输部下设海上污染管理委员会, 负责处理海上污染事故和协调沿海地方部门之间的海滩清理工作。政府建有国家突击力量, 配备消油剂专用喷洒飞机和船舶以及溢油回收的机械设备, 负责海洋环境溢油污染的事故清理。地方当局在政府环境部门的协调下, 负责当地的海滩清理工作, 其费用主要由地方政府负担。地方政府下设海滩清理专业队伍, 其人员每年接受两次海滩清理作业培训并进行一次大型演习。

3.2.3 日本

日本在海洋溢油事故防污组织体制方面采用政府多数参与, 防止海洋污染的工作由运输省及海上保安厅负责, 针对海域的溢油事故由运输省制订有关的排除规定, 对海运业进行指导、对船舶进行检查以及对于废油的处理, 受运输省管辖的海上保安厅负责在海域进行监视、取缔工作, 以及具体实施石油防除措施。当发生溢油事故时, 海上保安厅和民间机构——海上灾害防止中心担负起核心作用,

采取有效措施进行清除。此外，为了进一步加强政府和民间的合作关系，还设立了有关溢油防除工作的联席会议。

美英日这些发达国家的溢油清除系统设置的较为完善，不论是国家级还是地方区域级溢油清除系统都能各司其职，在溢油事故发生后的第一时间发挥作用，发动溢油清除主体采取积极有效的措施进行溢油清除行为。

3.3 我国海上船舶溢油应急系统下对“清污主体”的规定

《国家海上船舶溢油应急计划》的制订除了履行国际义务、保护生态环境外，目的还在于建立中国海上船舶溢油应急组织指挥系统和应急反应队伍，配备相应的设备，一旦船舶溢油事故发生，可迅速做出应急反应，控制和清除溢油污染。在该计划中规定了有义务参与清除溢油污染的主体：有关单位和个人有义务在溢油应急指挥部统一指挥下参与溢油应急反应行动；船舶、港口及油类作业设施发生溢油事故，必须立即采取有效措施控制或减轻油类的溢出和污染，及时向海事行政主管部门报告，并接受调查处理。^[10]根据我国现状，清污主体可以分为以下几类：

1、国家溢油应急力量：我国政府及各级海事主管部门日益重视海洋环境保护工作，初步建立了全国以及各辖区的溢油应急计划，并在此基础上加大溢油应急设备的硬件投入，以交通部各地救助打捞局为基础，增设一定数量的溢油围堵、回收设备和分散剂(消油剂)的喷洒装置，逐步建立具有一定规模的防污应急力量，切实加强应对大型船舶溢油事故的应对能力。

2. 港口及油码头：港口及油码头应急计划要求港口和油码头应具有控制和基本清除所经营油类可能溢漏油相应的能力，备有必要防治和清污设备，并有兼职的应急清污队伍，及经一定训练清污操作和建立必要的制度。所有的部门都应在本区域或港口的应急计划中服从协调和组织，贯彻实施该应急计划中应承担的义务。当然，各部门在实施应急计划中所付的人力、物力，在油污损害赔偿中应得到偿付。

^[10] 《中国海上船舶溢油应急计划》第1条第5款。

3. 企业应急力量^[11]: 我国现阶段尚未从法律上明确规定各航运公司、海洋石油开发企业等单位建立各自的应急队伍, 配备一定规模的和数量的污染清理设备、器材和训练有素的操作人员, 制定具体的应急计划, 以应付小型的事故污染。由于我国政府应急反应设备投入仍处于初级阶段, 尚不能完全适应溢油清污行动的要求, 所以应急队伍仍以有关企业单位的应急力量为主。国家应该统一规划, 使防污力量合理布局、相互协调, 避免设备的重复购置。企业单位的防污力量在应付大中型污染事故时, 要无条件地接受地区应急组织的统一调遣和指挥。根据国家谁污染谁负责的原则, 所发生的事故处理费用应主要由事故污染单位支付, 政府可以从转向污染控制基金中给以适当补偿或在油污损害赔偿中对其优先赔偿。

4. 商业清污公司: 在国家投资暂时不足的情况下, 要积极支持建立“政府主导、社会参与、市场化运作”的清污力量, 扶持引导市场化运作的清污单位, 使其成为应急反应体系的骨干力量。对于商业清污公司的运营和激励机制在下文中还将详述。

3.4 我国政府及海事行政主管部门在溢油应急清污体系中的作用

- 根据《中国海上船舶溢油应急计划》中的规定, 该计划的主管部门是国家海事行政主管部门、沿海县级以上地方人民政府及有关部门。这些部门的作用的发挥应符合综合性、整体性、层次性等原则, 其在应急反应体系中的作用有:

一、制定、发布并组织实施不同级别的溢油应急反应计划, 保证国家应急计划、区域应急计划和港口应急计划相互之间、各地方应急计划之间应相互衔接; 编制溢油应急经费预算; 审查溢油应急防治队伍的设置和设备器材的配置; 在平时组织指导溢油应急培训和演习等。

尽管由相关部门牵头建立了各层次的应急反应计划, 但由于地区的差别和各地政府对此认识的不同, 使得应急反应中的整体和综合性体现不够。同时由于体制管理层次的限制, 应急反应中涉及纵横管理的各部门, 难以体现协调与优化的原则。管理权力多部门化, 部门的各自为政现象, 也带来了组织指挥环节的增多。我国应该参照国外成功经验, 对相关部门和各级地方政府职责进行明确界定, 既

^[11] 此处的企业应急力量与上条港口及油码头所述范畴不同, 虽然港口与油码头在性质上也属于企业, 但本条主要分析对象是除这些之外的企业应急力量, 如航运公司、海洋石油开发企业及其他按要求应配备应急力量的企业。

要有利于各方资源综合利用，又要避免职责交叉和推委责任。

二、溢油清污行动中的指挥协调

政府和海事行政机关在不同规模和程度的溢油应急处理事件中的作用和地位是不同的。在溢油污染范围较小，污染责任方能够自行清污或委托专业清污主体进行清除污染的情况下，相关政府和海事行政主管部门应仅对清污效果进行监控，并不必亲自组织参与溢油应急行动；如果溢油污染造成或者可能造成海洋环境重大污染损害，或者污染责任方无力清除或仅靠清污公司的自身力量无法解决的，政府及海事行政主管部门的作用和地位则与前一情况大不相同了。溢油应急行为是一个启动全社会力量参与清污行动的计划，一个大型溢油污染事故的应急反应行动不是那个部门可以独立完成的，它需要中央政府、地方政府以及各部门的相互协作才能完成。海事行政主管部门通过建立完善的应急反应体系，对已发生的污染事故，采取有效的应急反应行动，控制污染的扩散，有效地清除污染物，最大程度地减轻船舶污染事故的损害。政府和海事行政机关的协调指挥作用主要体现在以下几个方面：

首先，民间的清污主体，技术力量相对薄弱，应急设备和器材也比较缺乏，功能单一，且队伍分散，规模小，各自为战，形不成合力，难以应对大规模溢油污染事故。溢油应急行动可能涉及海上救捞、油污围控、清除等多个环节，如果各清污主体的职责分工不十分明确，清污主体间作业缺乏良好的协调和熟练的配当，就会出现紧急事故发生后现场出现部门间运作不协调的状况。作为主管机关应协调组织清污作业一体化、专业化，促使清污队伍、防污救捞设备、器材得到最有效的优化组合，充分发挥这些清污力量的作用，使其在清污过程中能够积极配合，相互支援，提高清污效率。

其次，船舶污染事故发生后，参与应急反应的单位与部门众多，除海事部门外，还涉及到各级地方政府及其有关部门，由于我国现阶段尚未建立健全各级应急反应预案，这些单位和部门在应急反应中的相互关系、工作职责如何，没有明确。在应急反应过程中，各个部门单位缺乏相互的联系、沟通和配合，应急反应行动不够协调，使本来就贫乏的应急资源未能充分有效的利用，有时严重影响了应急反应的整体效果。这就需要必须建立一个由当地政府抓总、海事部门协调、

有关部门参加的溢油应急指挥机构,形成反应快速、指挥灵便、处置果断、协调有效的工作机制。

最后,由于地区航运发展的不平衡,各港口配备力量不同造成溢油应急救捞能力的侧重点不同,资源分布不均衡,单靠辖区自身的应急能力难以应对更大规模的海上溢油事故,溢油应急反应中如何注重加强区域间合作,优势互补,提高溢油应急能力。这样才有可能实现人力和资源统一调配,及时有效地组织、协调溢油应急反应和海上救捞行动,初步形成一个分散配置、自主经营、统一管理、统一指挥、统一调度的溢油应急网络。

3.5 清污主体商业化趋势的研究

我国现阶段政府应急力量还在建设中,设备还不完善。在许多清除海上溢油行动中,商业清污公司和一些企业的清污队伍还发挥着主导力量。因此,在该领域引入市场机制,引导清污主体商业化运行,对于推动我国海上溢油应急反应向专业化、规模化方向发展,提高整体的应急反应能力有巨大意义。推动清污主体商业化,主要从以下几个方面入手:

1. 政府减少对于清污行为不必要干预

发生溢油事故后,许多应急行动往往都是行政主管部门直接指派社会上的清污主体参加,并对其行动内容和方式进行指导,虽然这样在一定程度上提高整体清污效果,加强各个清污主体的配合,但是却使政府机构承担了本应由污染方和清污主体承担的责任。清污主体听从行政主管部门的清污指令却未与污染责任方签订协议,责任方与清污主体签署清污委托协议的权利被剥夺,很多行动以及费用问题只能与组织应急反应行动的主管机关打交道。如果责任方对于清污主体应急反应行动的合理性和费用存在质疑,也只能听从行政主管部门的规定和解释。这样行政主管部门就超出了其监督管理的职权,也使的清污公司就只能依托主管机关生存,从而制约了清污公司的良性发展。

要针对我国的国情引进市场机制,改变污染清除工作由主管机关承担为主的模式,培养商业清污主体使其成为溢油应急队伍中的一支有力力量,在溢油处理中发挥积极作用,就要鼓励商业清污主体通过与船舶或石油公司、油码头业主单位清污合同的方式来明确污染事故发生后双方的权利和义务,让污染船舶委托该地

区具备能力的商业清污主体清污为主,而主管机关负责监督检查清污主体的清污效果,只有在发生污染事故并超出清污主体的清污能力,或找不到肇事者情况下的溢油清除工作,主管机关才出面干预并组织实施清污工作。

2. 引入市场机制,鼓励并扶持清污主体市场化经营,合理运作(政府)应急响应资源

溢油应急反应是一项社会性工作、公益性事业,受我国经济条件制约,国家在扶持和鼓励海上防污方面缺少财政的实质性政策,国内海上防污依旧沿用国家投资少,由港口、企业自主投资防污的方式。虽然国内一些大的油码头也配有应急设备,但调用设备环节多,时间长,难以满足快速反应的需要,而且大多数港口由于观念和资金问题未按照《海环法》规定的义务编制健全的油污应急计划,配备溢油应急设备和器材,更加大了海事部门实施海上溢油应急反应的难度。在此情况下,依靠社会力量,发展海上溢油应急市场化运作道路是提高溢油应急反应能力的有效途径;政府给予政策上的优惠,促使溢油应急反应市场化、产业化是现阶段发展的主要方向。

专业清污主体是防治海洋污染的重要力量。由于我国油污损害赔偿机制不健全,专业清污主体往往由于得不到足额清偿而经营亏损,陷入困境,设施得不到及时更新,服务质量难以提高,影响积极性,由此造成恶性循环,所以仅仅依靠专业清污主体自身以市场方式运作是难以生存维持的,必须得到各方的支持。在目前条件下,国家、地方政府应把海上防污工作纳入环保发展规划中,积极扶持专业清污主体,通过给予政策上的倾斜,对海上防污染服务业提供一定资金补贴或明确合理的服务费收费标准,使得他们有钱可赚,促使清污主体在市场运作中作进一步投入,使应急清污能力得以维持和发展。在溢油清污公司的管理方面上,我们可以参照美国的经验,由国家主管机关制订一个入市的准则,面向所有社会群体开放,鼓励石油勘探开发、运输储存等行业和社会力量参与到溢油应急行动中来。

新修订的《海环法》赋予海事行政部门制定船舶重大海上溢油污染事故应急计划的职责并建立相应的应急反应体系。由于油污应急防备基础设施建设的社会公益性质,国家应急设备库建设的途径是由各级地方政府每年从财政资金中拿出一定比例的资金,作为船舶污染事故控制和应急能力建设的专项资金,如购置和

维护大型的消防船、专用清污船和其他的应急设备、开发应急反应信息系统,以及开展应急人员的培训等。在政府防污设备库的建设进程中,深圳市走在全国的前列。2001年起,深圳海上搜救和防污染经费纳入深圳市财政预算,《深圳海上搜救和污染防治“十五”规划》纳入《深圳市国民经济和社会发展“十五”规划》,从而增大了政府的资金投入,使防污应急反应力量建设布局更加合理和科学。^[12]

但是作为国家的行政主管机关,国家财政不可能无限度拨款添置应急设备或设备维护,那么就要创新油污设备基础设施投融资和经营机制。政府的应急反应资源应该实行所有权与使用权分离,实行专业化管理和有偿服务。政府对设备库的管理可以采取招标的方式,由专业化的清污公司进行管理,对应急资源进行日常维护和保养。清污主体可以引入私人资本或外国资本、采取股份制经营等方式。这样既可以减轻政府组建和管理清污应急资源的负担,降低管理成本,又可以发挥专业清污主体的专长,管好和用好清污设备设施,使其发挥出最佳效能。

3. 规范清污主体的资质和运营

在国家投入暂时不足的情况下,要鼓励专业清污公司在市场中找出路,按市场规律建设溢油应急体系,依据适度竞争和适度发展、优胜劣汰的原则对专业清污公司进行整顿,实行清污作业资质许可和应急行动相结合的制度。

目前我国还没有关于规定清污主体资质和运营的法律法规对专业清污公司进行资质认定,以建立和完善专业清污主体的市场准入制度。此法规应包括以下几方面:

(1)规定专业清污主体必需的清污设备的最低要求,如企业应具备的熟悉相关防污知识的管理人员和专业操作人员、清污设备及材料,淘汰非专业清污公司和资质不合格的清污公司。

(2)实行资格年审制度,了解清污作业概况、通讯设备及防污作业人员的培训持证情况以及安全作业的有关规章制度及落实情况。对符合备案条件的单位,各分支机构应签发备案证明书,对未申请年度审核或未通过审核的单位,则收回备案证明书,并要求其整改期内不得从事相关作业,备案单位若有违章行为或未遵守该规定的有关要求的,则应视为违反备案规定。

^[12] 张建斌.按市场机制构建海上溢油应急反应体系.中国水运,2004(4).

(3) 制订应急设备器材的质量标准，加强对清污公司应急反应设备器材的管理和引导。对清污相关作业单位进行备案和年度审核时应实地查看配备的应急设备和器材，可按照清污作业单位的规模、业务量和范围等方面要求其配备一定数量的吸油毡、消油剂和其他防污器材。

(4) 实行清污公司应急反应设备备案制，加强对水上污染事故应急器材和设备的监督管理，确保应急器材和设备的质量，这样可以确保海事行政管理机构能够掌握清污公司所配备的防污设备、器材清单，有利于在清污行动中的组织协调，对提高整体的应急反应能力有重要的意义。

第4章 清污费用的性质分析

4.1 理论界存在的对清污费用性质的争论

理论界对于清污费用性质主要有以下几种争论。

第一种，有学者认为，虽然根据《海环法》第七十一条赋予国家海事行政主管部门有权采取强制清污措施，但这并不改变清污费用属民事责任范畴，这不仅与“CLC1969”和“CLC1992”的规定是一致的，而且《海环法》第九十条的规定已经将其列为民事责任范畴。“在强制清污费用性质的问题上，1983年《海环法》与《船舶防污染条例》混淆了民事责任与行政责任的区别，而1999年《海环法》则把民事责任和行政责任清晰地分开了”。^[13]海洋环境监督管理部门可以代表国家同其他油污损害的主体一样，有向油污责任人提出赔偿的请求权，而不能通过行政强制措施或行政命令收取清污费，应通过法定程序行使，不能自行行使。

第二种观点认为，除了污染方自行或委托商业清污公司清污的情况外，如果由海事行政主管部门强制清污，则产生的清污费用属于行政强制执行费用，应该通过行政命令进行征收。强制清污是海事行政部门行使国家强制权的一种手段，若清污费用通过民事途径解决，则会存在着执行难等风险，而只有通过国家行政权力取得才能保证清污费用的足额赔偿。^[14]而海事管理机构委托清污人的清污“属于间接强制执行措施中的代执行”。清污费用应由海事管理机构再向义务人征收，强制清污费用性质应属于行政责任^[15]。

第三种观点认为，强制清污行为属于民法上的“准合同行为”。如果船主、污染船舶或设备的操作者不能有效地清除污染，则政府有义务代替其将溢油清除。但是并不因此免除污染责任方的义务，污染方不公平地从政府清污中获得的利益要还与政府。^[16]

4.2 本文对于清污费性质的分析

^[13] 司玉琢. 沿海运输船舶油污损害赔偿若干法律问题研究. 中国对外贸易, 2002(6).

^[14] 张春昌. 船舶溢油事故清污费用的法律性质. 中国船检, 2003(8).

^[15] 王华明. 船舶油污事故责任界定. 中国水运, 2005(4).

^[16] Robert E. Mather, Jr., <NOTE: STATUTES OF LIMITATIONS IN UNITED STATES SUITS TO RECOVER OIL SPILL CLEANUP COSTS UNDER THE FEDERAL WATER POLLUTION CONTROL ACT. >, Fordham Law Review, March 1985.

4.2.1 清污行为性质分析

想要明确清污费用的性质，就要分析清楚清污行为的性质。船舶发生溢油事故后，清污工作一般分为两种情况：第一种是污染方自行或委托商业清污公司进行的清污；第二种是海事行政主管部门组织的强制清污。

根据《海环法》第九章第90条：“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赔偿的，由第三者排除危害，并承担赔偿责任。”当船舶发生溢油，污染范围及程度较小时，责任船舶作为第一清污责任人，此时该船舶或其船东往往会立即组织船员或其雇员或者是雇用专业清污公司采取有效措施控制或减轻油类的溢出和污染。即使存在重大污染损害或其威胁的污染事故发生了，若污染责任方有能力并已及时采取了清污措施或者被雇用的商业清污公司已经控制或清除了污染。此种情况下所产生的主要是污染方与清污方的民事合同法律关系和民事侵权法律关系，而海事行政主管部门应履行的是监督管理职能，接受船舶事故报告，对事故作出评价，监督清污行为和效果等。

第二种情况是由海事行政主管部门组织强制清污。根据新《海环法》第八章第71条：“船舶发生海难事故，造成或者可能造成海洋环境重大污染损害的，国家海事行政主管部门有权强制采取避免或者减少污染损害的措施。对在公海上因发生海难事故，造成中华人民共和国管辖海域重大污染损害后果或者具有污染威胁的船舶、海上设施，国家海事行政主管部门有权采取与实际的或者可能发生的损害相称的必要措施。”该条实际上是明确了海事行政主管部门的强制清污权，但其行使该权力是有条件的。

第一，只有存在重大污染损害或其威胁的情况下，或者在公海上发生海难事故，海事行政主管部门才可采取强制清污措施。《海环法》中的“海难”是指在海面上或者与海相通的可航水域，船舶发生的意外或不可抗力或者造成人员伤亡及其他经济损失的海上危险，包括了船舶意外事故或大规模地故意排污；第二，“有权”采取措施并不意味着只要发生事故都“应该”采取措施，即使存在重大污染损害或其威胁的污染事故发生了，只要污染已经被控制或清除，海事行政主管部门也无需采取强制措施；第三，只有在发生存在重大污染损害或其威胁的污染事故，且

污染责任人不能或不作为时，海事行政主管部门才可依法采取强制清污措施。

据此，本文认为强制清污并不是海事行政主管部门的行政强制执行范畴。行政强制执行是指行政机关或人民法院，对于拒不履行已经生效的具体行政行为所确定义务的公民、法人或其他组织，实施强制手段，以达到义务被履行或与该义务被履行相同状态的各种行为。^[17]其具有以下法律特征：

第一，行政强制执行主体为有权的行政机关或人民法院。此处有权的行政机关是指法律明确授权的行政机关，一方面只有法律规定享有行政强制执行权的行政机关才可以实行行政强制执行，另一方面并非所有享有行政强制执行权的机关，都可以对相对人采取各种行政强制执行。何种行政机关享有何种行政强制执行权，也须由法律明文规定；

第二，行政强制执行是以行政相对人逾期不履行已经生效的具体行政行为所确定的义务或行政法上的义务为前提。在具体行政行为尚未生效并且相对人又逾期不履行该具体行政行为所确定的义务时，行政强制执行就不能发动。这里的不履行只指义务人有能力履行而不履行，如果确实不能履行，也不能对其进行强制执行，“行政法上的义务”指相对人在行政法关系中对于行政机关的义务，如执行行政命令的义务、履行行政处理的决定的义务、履行行政处罚决定的义务等^[18]；

第三，行政强制执行的目的是使规定的义务得到实现。这里的实现可以是行政主体通过采取必要的强制措施，使得相应义务直接实现；在特定情况下，也可以由行政主体或其委托的其他人代为履行义务，并向义务人收取履行所须的费用。对后一种情形，我国行政法学上通常称为“达到与履行同样的状态”^[19]。

第四，在行政强制执行过程中不发生执行和解问题。执行和解在民事强制执行中是为法律所允许的，因为民事强制执行只涉及民事主体之间的关系，在不违反法律的情况下，双方当事人都有权处分自己的权利。而行政强制执行则不同，它表示行政机关代表国家行使行政职权，执行国家公务，排除行政管理障碍。行政强制执行是一种国家公权力，行政机关和法院在执行过程中，都无权私自处分，否则就是放弃职权或犯罪。

^[17] 金伟峰. 中国行政强制法律制度. 北京：法律出版社，2003年1月第1版：16.

^[18] 熊文钊. 现代行政法原理. 北京：法律出版社，2000年9月第1版：407.

^[19] 江正平, 何立慧. 行政法学(下). 兰州：兰州大学出版社，2004年1月出版：237.

基于以上行政强制执行法律特征的分析，我们可以将其与海事行政主管部门的强制清污行为作一比较。

第一，执行主体。行政强制执行主体是有权的行政机关和人民法院，间接强制包括“代执行”和“代罚”：“代执行”是指义务人不履行法律、法规等规定的或者行政行为所确立的可代替作为义务，由行政主体或委托第三人代为履行，并向义务人征收必要费用的行政强制措施^[20]。虽然对于被委托对象的条件法律法规没有明文规定，但是一般认为受委托的组织应该符合以下条件：1.行政机关或者依法成立的管理公共事务的事业单位；2.具有熟悉有关行政强制执行的法律、法规、规章和业务的工作人员；3.执行中有需要进行技术检查或技术鉴定的，应当有条件组织进行相应的技术检查和技术鉴定。

正是基于这一定义，许多学者将海事行政主管部门的强制清污行为归类于行政代执行，认为由海事行政部门负责组织，委托清污公司进行清污作业，并监督清污效果，在事后清污索赔中，根据清污的实际支出，要求责任方付给清污单位相应的清污费用。发生船舶溢油污染后，强制清污行为一般都是由海事行政主管部门启动溢油应急响应程序，利用政府所拥有的清污设备及社会力量进行清污，主要包括港口、大型油运公司、专业清污公司及社会志愿力量。可是这些社会力量或者说非政府清污力量与海事行政主管部门不存在行政上的隶属关系，也不具备受委托组织的相关条件，与海事行政主管部门又不存在行政委托关系，可见强制清污的主体与行政强制执行主体是不同的。

第二，执行前提。行政强制执行是以行政相对人逾期不履行已经生效的具体行政行为所确定的义务或行政法上的义务为前提，且相对人不履行义务还必须具有主观上的故意，必须是有履行能力而故意不履行或拒绝履行，对于有正当理由不能履行的，不能适用行政强制执行；而强制清污的前提是发生存在重大污染损害或其威胁的污染事故，且污染责任人不能履行清除污染义务或拒不履行清除污染义务。

第三，执行目的。行政强制执行目的是通过这一行为有效保障行政主体正常

^[20] 金伟峰. 中国行政强制法律制度. 北京: 法律出版社, 2003年1月第1版: 360.

行使职权,保证行政相对人及时履行义务或达到与履行义务相同的状态^[21],以保护国家及其他行政相对人的权益;强制清污的目的在污染方不能或拒不履行清污义务的情况下,尽快清除溢油污染,保护国家利益和海洋环境。该行为在一定程度上也有利于降低溢油损失,减少污染方的损害赔偿赔偿责任。

第四,所承担责任性质。行政强制执行所“执行”的是已经生效的具体行政行为所确定的行政责任;而船舶溢油污染承担的应该是民事侵权责任,其责任方式包括停止侵害、排除妨碍、返还财产、恢复原状、修理重做更换、赔偿损失等。

基于上述分析,我们可以得出结论,海事行政主管部门的强制清污行为并不是行政法上的行政强制执行,而是民事行为。

4.2.2 强制清污费性质分析

经过上面的比较和讨论,我们可以得出结论:污染责任方承担强制清污费用是一种民事责任。强制清污费用是为了防止或减轻污染损害而产生的,是油污侵权行为损害的一部分,并且也是有法可依的。

旧《海环法》第41条规定:“凡违反本法造成或可能造成海洋环境污染损害时……主管部门可以责令限期治理,缴纳排污费、支付清理污染费用、赔偿国家损失……”《防污条例》第39条规定:“凡违反《环境法保护法》和本条例造成海洋环境污染损害的船舶,港务监督可以责令其支付消除污染费,赔偿国家损失”。从其措辞来看,清污费用此时是属于行政赔偿责任的范畴。

新《海环法》第73条规定:“违反本法有关规定,有下列行为之一的由依照本法规定行使海洋环境监督管理权的部门责令限期改正,并处以罚款……”。第90条规定:“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。”新《海环法》在73条与90条分别规定了行政责任和民事责任。

根据《民法通则》第134条规定,侵权民事责任的方式有停止侵害、排除妨碍、消除危险、返还财产、恢复原状、修理、重作、更换、赔偿损失、消除影响、恢复名誉、赔礼道歉等方式。《海环法》第90条的规定确认了排除危害、赔偿损失是海洋环境侵权民事责任的方式。而且《中华人民共和国海事诉讼特别程序法》

^[21] 沈荣华.现代行政法学.天津:天津大学出版社,2003年11月出版:216.

(以下简称《海事诉讼特别程序法》)第 21 条第 4 项规定已将为预防、减少或者消除油污损害而采取的措施的费用列为海事请求。依上所列,我国立法者已将清污费用作为民事赔偿责任来对待,这与 69CLC 以及 92CLC 的规定及国际上通常做法是一致的。

当发生船舶溢油事故,海洋环境受威胁,国家海洋环境权利受到损害时,则相关的行政主管部门只负责监督检查清污公司的清除效果,只有在发生污染事故并超出清污公司的清除能力,或找不到肇事者情况下的溢油清除工作,主管机关才出面干预并组织实施强制清污。此时虽然是国家行政机关行使环境管理职权,但是代替污染方进行清污目的是为了协助污染责任方防止和减轻油污对海洋环境的损害,间接减少污染责任方的损害赔偿。因此,强制清污实际上是海事局代替油污责任人执行的一种排除危害的措施,该措施所产生的费用即清污费,应由油污责任人承担,而且是一种民事赔偿责任。

4.2.3 非强制性清污费的性质分析

如上所述,并不所有船舶污染事故,海事局都会组织强制清污。当污染事故规模较小,不会产生重大污染损害后果或污染方有能力控制污染范围时,发生污染事故的责任方往往会组织船员或其雇员自行清污,或者是委托专业清污公司实施清污:船舶、公司、企业和码头业主以签订溢油清除合同的形式来保障专业性的清污机构及时提供防止油污扩散以及清理油污的人员和设备,明确事故发生时及发生后双方的权利和义务^[22],在此我们将其统称为非强制性清污费。很明显,上述情况下所产生的法律关系应分别属于民法范畴的合同法律关系和民事侵权法律关系,因此,所产生的清污费用应纳入民事责任的范畴内。

^[22] 陈宏. 船舶油污污染的防治管理对策. 环境科学动态, 2005(3).

第5章 对清污费用索赔的研究

5.1 清污费用的索赔主体

《1969CLC》对索赔主体没有具体的列举,根据公约的宗旨可以推定,只要是由于船舶溢出或排放油类造成污染而遭受损害的人都可以提出索赔要求。此处的“人”,即任何自然人或者合伙、任何公营或私营机构,包括国家或其人和下属单位。根据《油污索赔指南》,有索赔清污费用权利的主体包括:预防措施及清污措施的实施者;因采取合理的预防或者清除措施而产生的损害的受害人;为受油污染的动物进行清理的人。美国《OPA1990》中的“索赔人”指依据油污法提出损害赔偿的任何人或政府。“人”是指个人、公司、合伙企业、协会、国家、市政当局、委员会、政府部门或者任何洲际组织。

但是我国相关法律并没有明确规定污染索赔主体,导致在司法实践中很多索赔主体是否适格受到质疑。在清污费索赔中,可按费用性质将索赔主体加以明确和区分。

5.1.1 强制清污费索赔主体

根据各国实践,公共机构组织和采取的预防措施的费用一般由该公共机构行使求偿权。如在OPA90下,美国大多数污染事故的清除工作是按与各防区承包商的事先协议进行的:由溢油责任信托基金(OSLTF)主席与地区性的溢油应急组织签订合同,协议因清污行为产生的费用由基金支付,并据此获得代位求偿权向污染责任方提出索赔。^[23]又如1997年1月2日,日本发生Nakhodka油轮事故,溢油6300吨,附近岸线被严重污染。参加清污活动的日本海上灾难防护中心(JMDPC)和54家承包商以JMDPC的名义提出索赔,包括日本海岸警备队、自卫队的空中监视和海岸清污行动以及运输省的清除活动所花费用,还有各辖区政府为其清污费用。^[24]

我国的国家应急机制缺乏明确的法律和政策基础,新《海环法》第8条、第17条第2款只是原则上规定了国家应急反应指挥协调主体是海事行政主管部门和沿海县级以上地方人民政府。在油污事故发生后,如果产生强制清污的情况,各

^[23] 《The Oil Pollution Act of 1990》, Title I, section. 1012, (f)

^[24] 92FUND/EXC. 16/2, 1992IOPC基金会。

级相关人民政府和海事行政主管部门会动用其清污设备和储备物资进行清污，在必要的情况下，会依靠其一定的影响力和行政权力要求其辖区内具有应急反应能力的清污公司、港口、油运公司及其他主体参与清污行动。在这种情况下，主要的索赔主体可分为以下两个方面组成：

1. 各级人民政府及海事主管部门作为索赔主体的情况。

国家根据不同行政职能设立不同的行政机关，而行政机关在结构上又分多个层级，哪个行政机关或哪一层级的行政机关是属于可以代表国家对责任方提出索赔的主体，法律没有明确。在实践中，此类费用的索赔主体既可以以人民政府的名义进行索赔，如“檀嘉”轮油污染事故中广州市人民政府向船舶所有人索赔广州黄浦港渔业损失、番禺市和东莞市农业损失、因漏油燃烧造成码头部分工业损失及清污费用共 62,794,645.65 元^[26]；也是可以应上级职能机关授权或具有法定的职权实施清污行为的部门或单位提出索赔要求，如在“隆伯 6 号”油污案中，平潭县人民政府农业办公室、平潭县旅游事业局、平潭交通局、东库乡人民政府等分别以自己的名义提出预防措施费用的赔偿请求。^[26]

2. 商业清污公司或港口、油运公司及其他具备溢油应急反应能力的清污主体应有关行政部门的调配和要求进行清污产生的费用而作为索赔主体。此类费用大部分都是由这些清污主体垫付，索赔主体的确定有两个思路：一种是由组织协调强制清污的行政部门进行索赔，在将获得的赔偿转给这些清污主体。但是这种方法的弊端是要政府承担清污费用索赔的成本和风险，而且我国在强制清污之前并不与这些清污主体，签订任何委托合同或商业协议，这就是说政府与强制清污主体不存在财产或经济上的制约关系，将索赔权利授予行政机关对于两方面都不公平；另一种思路是由这些清污主体自行提出民事诉讼进行索赔，由于此种清污行为并不是完全建立在平等自愿的基础上，为了保护其利益，鼓励清污积极性，该项清污费用要优先于其他非强制清污费用及环境损害索赔受偿。

5.1.2 非强制清污费索赔主体

^[26] 1995年8月20日，外籍轮船“檀嘉”轮(Tanja Jacob)在靠泊黄埔港石化码头时，碰撞该码头，造成该轮一号左边舱船壳破裂、漏出大量船载原油，造成广州、黄埔、番禺、东莞、中山等市和地区珠江水系污染。

^[26] 李丽杰. 论污染损害造成海洋环境污染的国家求偿：(硕士学位论文). 大连：大连海事大学，2004.

5.1.2.1 商业清污公司作为清污索赔主体

✎ 在发生溢油污染事故后,商业清污公司通过与船舶或石油公司、油码头业主单位签订清污合同的方式来明确污染事故发生后双方的权利和义务,约定清污行为和赔偿方式。在此情况下,一般都是商业清污主体自己作为索赔主体,既可以是清污主体单独提出索赔,也可以根据我国《民事诉讼法》第五十三条规定的在当事人一方或或者双方为二人以上,其诉讼标的是共同的,或者诉讼标的是同一类、人民法院认为可以合并审理并经当事人同一的,可以由多家清污主体提起共同诉讼进行索赔。

5.1.2.2 肇事溢油污染船舶作为清污索赔主体

在发生溢油污染事故后,污染方依靠自己的能力清除油污,消除污染影响的,由此产生的清污费用与商业清污公司的清污费用的索赔处于同等地位。如果建立了溢油清污基金,该部分费用仍然可以在基金中平等受偿。

5.2 清污费用的索赔范围

5.2.1 船舶污染发生后常见的清污行为

1993年,位于深圳东部海域的下洞电厂发生输油支管漏柴油约15吨,事发时因未能及时组织专业清污力量抵现场进行清污作业,电厂人员对海域清除污染缺乏经验,缺乏海面清除油污的材料和设备致使油污未能得到及时的控制和清除,导致下洞附近海域以及西冲、大小梅沙等旅游区水域均遭受不同程度的污染,造成严重的经济损失。^[27]

2001年8月7日发生在大窑湾口外的“易山”轮与“雅和”轮碰撞,造成“雅和”轮燃油油舱破损,至使大量0号柴油溢出,成为近年发生在大连海区的一次严重事故。事故发生后,辽宁及大连海事部门及时启动了溢油应急计划,并调动组织力量围截、清除海上溢油。在进行围堵清除溢油的行动中,作为大连海区溢油应急主要专业队伍之一的大连海乐海上服务公司,在得到要求立即赴大窑湾阻截和清除海上溢油的指令后,迅速调动作业船舶,组织力量和溢油应急物资,在最短时间内赶到出事海域,随后在溢油可能漂至敏感区域的下方位处布设围油栏,

^[27] 黄军根.论深圳海域溢油应急存在的主要问题及对策.交通环保.第24卷,增刊,2003年12月.

开展围油和清除作业。在已被拖入大窑湾港内的“雅和”轮及附近周围布设围油栏，组织人力对漂流集中在大窑湾港池岸壁附近的浮油采用泵吸和吸油毡收集方式，连续作业 22 天，基本回收清除了所溢出的燃油，并对岸壁及水面进行了彻底清洁工作，避免了溢油可能对附近养殖区的污染，保护港口及周围的海洋环境。

由上面两个案例导致的不同后果可以看出，溢油事故发生后，只有立即采取溢油应急行动，才能最大限度地保护环境，防止或减轻对渔业、养殖业的污染损害。在初步评估结束后应该迅速召集各方面的人力、物力资源，相互协调配合，就具体的溢油事故根据相关的环境采取相应的措施，选择最佳的处置方案，在最短的时间内控制住溢油的发展趋势。清除溢油污染一般的应急措施包括：

(1) 对溢油情况进行监测。

有效的溢油监测系统是溢油应急反应的先决条件，因此有效的溢油应急反应，需建立在先进的海上溢油监测系统上。对溢油的监测可实施岸海定点监测、巡逻船舶游动监测、飞机空中监测、卫星监测等：技术定点监测可以在溢油事故多发地段设置监测设备，连续定点监测溢油发生情况；船舶游动监测可随时监测航行船舶的溢油情况；飞机空中监测和卫星监测可以随时监测大面积区域的溢油事故发生情况。定时的监测可以预测沿海地区或环境敏感地区是否受到污染威胁，使清污力量和资源更合理的分配和布置。一般来说，空中检测在速度和精确度上优于地面监控。

(2)消除和回收海面污染物：主要措施是采用撇油器、吸油材料、化学分散剂等。

在现阶段，对海上浮油使用消油剂(也称分散剂)等化学处理方法是减少海岸和其他敏感区域污染的最有效方式，其作用是将水面溢油油层分散成细小油珠，随后油珠在水中分散稀释并被水中微生物所降解。投放化学消油剂后要经实地考察试验使用消油剂与油污有没有发生化学反应。传统监测消油剂效果的方法是依靠肉眼观察在使用后浮油是否有分散溶解现象。近来研究表明，将油类粘稠度作为是否使用化学消油剂方法的标准并不合适，实验室和现场试验显示，在特定情况下，某些消油剂对于重柴油及粘稠性乳状水油物质同样有效，只是这一分散过程比低稠度油类所需时间更长且不容易辨认，因此学者们推荐根据监控数据决定是否使

用。

由于化学消油剂的有效成分是非离子型表面活性剂和溶剂,两者对水生物均有一定的毒性。如果其使用过量,在清除油污染的同时,会对水域造成二次污染。世界上一些发达国家如日本、美国、英国和挪威等都对控制消油剂的使用颁布了相应的法规,以尽可能地防止由于使用消油剂所造成的二次污染。我国也专门对化学消油剂的产品性能、检验认证、使用作业制定了严格的规定,如《海环法》、《中华人民共和国水污染防治法》、《中华人民共和国防止船舶污染海域管理条例》、《中华人民共和国海洋石油勘探开发环境保护管理条例》、《中华人民共和国水污染防治法实施细则》、《中华人民共和国对外国籍船舶管理规则》、《消油剂产品检验管理办法》、《海洋石油勘探开发化学消油剂使用规定》、《深圳经济特区海域污染防治条例》均对化学消油剂及其使用做了明文规定,以此来管理和规范化学消油剂的使用。

溢油分散剂的种类很多,近年来出现了许多低毒性配方的新品种,这些新品种使用时更安全且分散效率更高,对环境的危害小,尽管如此,在使用消油剂处理溢油时还是应慎重,以防对海洋生态环境造成破坏。

(2) 消除和回收岸上污染物。

主要措施是采用人工或机械方法对受污染的岸线(如坡岸、滩涂等)进行污染物清除和清洁恢复。这种清理一般比较简单并且不需要使用特殊设备。在清理时要平衡在短时间内尽快清除油污与避免对岸线造成再次损害两方面问题:大型翻土设备可以在短时间内迅速清除岸线上的残油,但是该种设备的使用会引起岸线严重侵蚀,必然会产生大量含油废物;

(4)妥善处置回收的油污、受污染的垃圾和清污用品,防止二次污染。

采取清污行为,应注意以下几个方面:

第一,实施的清污行为必须是符合法律规定的。

除非海事行政主管部门认为溢油将可能导致重大污染损害或其威胁的情况而采取强制行为,否则清污行为列属于民事行为。强制清污不是必须的,是有条件的。采取强制清污措施不能剥夺污染方的排除危害、恢复原状的民事责任,污染方可以对清污行为有自主权。应当允许造成海洋环境污染损害的责任者与有资格

和有能力的清污公司签订委托清污合同；机关如果在采取强制措施时委托其他清污公司，这种委托行为应列为民事行为，也应要签订委托清污合同，以确定委托方和被委托方的权利和义务关系。

第二，实施的清污行为应是合理和有效的

合理有效的清污行动可以及时的将污染损失和危害降到最低，防止污染进一步加剧，减少污染方的损害赔偿赔偿责任损失并维护受害方权益，保护海洋环境。所以，实施行为在原则上必须是可预见有效的清污行为。

对因防止或减少污染损害采取的措施，将依据客观标准予以评估。有些情况下，政府或它公共团体决定采取某种措施，就其本身而言并不意味着该措施是合理的。评估技术上的合理性应依据当时决定采取措施可利用资源的实际情况。

第三，清污行为应是在对事故的有效评估后采取的。

有效的评估体系和评估手段是实施恰当溢油清污应急反应所需要的。这样一方面可以最大限度的杜绝或减少错误行为的产生，另一方面也可以保证应急反应行动有效和顺利的进行。

5.2.2 对国际公约中清污索赔范围的分析

《1969年CLC》第一条第6款对“污染损害”做了界定，是指由于船舶溢出或排放油类(不论这种溢出或排放发生在何处)，在运油船舶本身以外因污染而产生的灭失或损害，并包括采取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。由此规定可以看出，根据公约应当赔偿的损失包括三部分：

一、船舶溢出或排放油类，在运油船舶本身以外因污染而产生的灭失或损害。这里强调污染与损害之间应存在直接的因果关系，比如油污造成海水养殖物的死亡等。

二、采取预防措施的费用。本公约第五条第7款规定：预防措施，是指油污事件发生后，为防止或减轻污染损害，而由任何人所采取的任何合理措施。如向漂浮在海面的油迹喷洒清洁剂，动用船艇打捞浮油，为防止浮油扩散而设置围油栏等。如果预防措施是存在船舶溢出或排放油类的威胁而未实际发生时采取的，该费用将不能得到赔偿。

三、由于采取预防措施而造成的进一步灭失或损害。如向漂浮在海面的油迹上喷

洒清洁剂，因清洁剂具有毒性，因此造成的海洋生物的伤害，以及喷洒过程中人员中毒受到的伤害等，均可得到赔偿。

国际海事组织考虑到《1969CLC》中“污染损害”的定义很笼统，在《1992CLC》中更加明确了“污染损害”的范围。定义为：“油类从船上的溢出或排放在该船之外所造成的灭失或损害，不论此种溢出或排放发生于何处，但是对环境损害的赔偿，应限于已实际采用或将要采取的合理恢复措施的费用；预防措施的费用及预防措施造成的进一步灭失或损害。”

《1992年基金》在《1969CLC》和《1971年基金公约》的1992年议定书的框架内运作。《索赔手册》则是对人们向1992年国际油污基金组织提出索赔的实践指南。

在2000年《索赔手册》第III章“可接受的索赔”中第二条规定，以下所列的标准适用于所有向基金提出的赔偿请求：

- ①任何费用和损失必须已经实际发生；
- ②任何费用必须是被确认与合理、适当的措施之间有必然的联系；
- ③索赔人所主张的费用、灭失或损坏只有是由污染而引起时方可受理；
- ④索赔人所主张的费用、灭失或损坏和油污事件之间必须有因果关系；
- ⑤索赔人仅在遭受了可以数量表示的经济损失时，才有权获得赔偿；
- ⑥索赔人通过提供适当文件或其他证据证明其遭受灭失或损坏的金额。

因此，基金要求一项索赔仅在灭失或损坏的数额能被实际证明时才能获得赔偿。考虑到索赔人所处的特殊环境、相关行业或者国家等情况，基金在要求索赔人提供相应的证据文件方面给予了一定的灵活性。

根据《索赔手册》第III章“可接受的索赔”第三条规定，国际油污基金赔偿项目有：

一、清污作业和财产损失(Clean-up operations and property damage)

1. 岸上与海上的清污作业和财产损失

岸上与海上的清污作业在大多数案件中都被认为是预防措施，即预防或减轻油污损害的措施。《1992年基金》对采取合理措施清除海上溢油、保护易受污染损害的自然资源，清洁海岸线与海岸设施所产生的清污作业费用给予赔偿，包括人

员开支、购买或租用设备、材料的费用，清洗或修复清污作业设备的费用，以及对回收物的处理费等。对于主管当局固有的材料和设备，在投入使用后的赔偿应按实际使用的设备或材料的原价，以合理的比例予以支付。为了应付特殊溢油而购买的清污设备费用应该扣除设备剩余价值（如果该设备可以在以后的事故中继续使用或可用于它途）。

出于对海洋动物安全的考虑，要对受到污染的动物进行清理，尤其是受到污染的鸟类、哺乳动物、爬行动物。对这些动物进行清理和恢复需要受过训练的工作人员。该项工作经常由专门的团体实施，并有志愿者的协助，一般由靠近溢油污染地点的清污主体组织实施。只有在确定动物有存活的机会下才能进行，由此产生的费用（如必需的设备、药品、食物等）可获得赔偿。^[26]

清污措施必须是合理的，由此产生的清污费用能得到基金赔偿。所谓“合理”，主要包括三个方面。首先，如果在采取措施之前就可以预见到不会有任何效果，由此产生的费用基金不予赔偿。例如将分散剂用在固体或半固体得油污上，或将吊杆部署在急流水域中使其无法发挥功效。实际上，政府或其他公共当局决定采取某种措施，就本公约而言不一定是合理的。技术上的合理性是依据做出采取措施的决定时可得到的事实来评估。但清污作业的负责人应根据进展情况和进一步的技术咨询情况，不断对其决定重新评价。如果预先知道采取的措施没有效果，则不能接受此种费用的索赔。

但另一方面，当采取的措施经实际上证明为无效时，并不意味着由此产生的费用就一定不能得到基金的赔偿。判断是否合理应以客观的判断为标准，即基于客观技术的评价有可能成功地避免或减轻油污损害，则应予以赔偿。不能仅仅因为预防或清除措施无效果，或者动用的设备是不需要的而拒绝赔偿。比如，1999年7月22日，菲律宾“Mary Anne”轮航行于苏比克湾(Subic Bay)至马尼拉的航线时，遭遇大风恶劣天气沉没于马尼拉湾入口外60米深的海底。该轮据称载有711吨中性燃料油和2.5吨汽油。事件发生后，由于连续多日有油类泄漏，该轮的保险人Terra Nova公司与一家救捞公司签订合同以确定失事船舶的位置，并且堵塞漏洞和转移剩余油类，该工作曾因恶劣天气一度受阻，至同年8月底救捞公司才完

^[26] IOPC Fund 1992 Claims Manual (2005), 22.

成水下探明工作并封堵了所有漏洞，但此时该轮已没有了残油。尽管保险人 Terra Nova 公司的索赔请求最后因在“Mary Anne”轮的责任限制范围内，没有得到基金的认可，但是上述救助工作仍应视为预防措施列入赔偿范围。^[29]

其次，基金要求支出的费用与期待的收益之间的联系应当是合理的。当清除污染的费用大大超过油污造成的损失时，这种清污费会被认为不合理。例如，对于暴露在海边岩石上的油污的清理费用一般不被基金接受，因为自然的潮汐运动的清理冲刷会更有效果，但是对于公众使用的海滨的彻底清理是十分必要的，尤其是在公众假期到来之前或期间。

这里的“财产损失”是指因预防或减轻污染损害而采取措施造成的财产的进一步的灭失或损坏，也可以获得基金的赔偿。比如，清污作业措施造成了路面、码头和船上装载物的损害，由此产生的修理费用可以赔偿。然而对上述旧物品的改造费用不是因油污产生的损害修理费，不被基金认可。此外，如果预防或减轻污染损害而采取措施造成进一步的灭失或损坏是因为清污作业的需要而关闭了港口或进行了交通管制，那么此种损失可以得到赔偿。但是如果纯粹是出于安全考虑为保证航行安全而为上述行为，则很难得到基金的认可。比如，1996年2月15日一艘名为“Sea Empress”号的利比里亚籍油船在英国西南威尔士海域搁浅，漏出约2000吨原油，有人因港口关闭或航行受限制而向基金提出了航次承租人付给船舶出租人滞期费的损失、船舶所有人只能收到正常滞期费一半的损失以及定期租船人因租用船舶推迟离港时间内照付租金的损失等。基金执行委员会认为上述损失既不是因污染而引起，也不是因采取预防措施而引起，真正的原因是港口当局为保证航行安全而做出的决定，因此驳回了上述索赔。^[30]

2. 救助和预防措施(Salvage and preventive measures)

《1969CLC》规定预防措施是事件发生后由任何人所采取的合理措施，《1992CLC》进一步定义为“事件发生后或存在船舶溢油而导致污染损害的严重和紧急危险时，为防止或减轻污染损害而由任何人所采取的任何合理措施”。该定义明确了预防措施的三个特点：

首先，油污损害必须由污染引起，即预防措施必须针对实际发生的油污损害

^[29] IOPC Fund Annual Report (2000), 99-100.

^[30] IOPC Fund Annual Report (2000), 77.

或严重和紧急的油污威胁而采取，必须以防止或减少污染为目的，并且与油污事故具有直接的因果关系。

其次，预防措施可由任何人采取。为了鼓励船舶所有人在事故中或油污威胁产生后积极采取措施，尽量减少油污损害，修订后的《1992CLC》将船舶所有人列入油污受害人行列，并承认船舶所有人为自愿防止或减少油污损害而采取合理的预防措施费用，与其他油污损害相同，可在其设立的油污基金中获得赔偿。

最后，预防措施必须合理。为了鼓励及时采取清除污染措施不采取海商法中有关救助的“无效果、无报酬”原则，只要采取预防措施和支付的费用在当时情况下是合理的，则预防措施的费用应得到补偿。判断是否合理要以客观的判断为标准，即基于客观的技术评价有可能成功地避免或减轻油污损害，则应予赔偿。而且基金认为预防措施的费用不能仅仅因为措施最终没有效果而拒绝赔偿请求，而是应当根据请求人在采取措施当时的情况判断措施是否有效为赔偿依据。

在某些案件中，海上救助作业是预防措施的一个组成部分。基金认为仅仅是在此种救助的主要目的是为了防止环境污染时，它才能被视为“预防措施”。比如，1997年4月3日艘载有1700吨重柴油的韩国船“Osung No3”在韩国海域沉没于70米深的海底，韩国政府担心失事船舶会因往来船舶、拖网捕鱼或者即将到来的台风影响造成更大的漏油事故，导致附近地区的渔业、海上设施和旅游海滩的损失，聘请了一位受雇于基金的伦敦海事调查公司的专家对“Osung No3”的残油转移工作进行商讨，该专家同意了韩国方面的作业计划，于是基金也表示了认可。最后，韩国海上污染反应株式会社(Korean Marine Pollution Response Corporation C KMPRC)与一家荷兰的救捞公司签订了合同，将失事船所载重柴油进行了转移。对于此种油类转移的费用，基金予以了完全支付。^[31]若救助行为的目的仅是抢救财产，那么该行为就不能视为是预防措施。如果救助作业的目的是为了保护环境和救助船舶及货物，而且又不能确切断定这些操作的主要目的，因此产生的费用要在救助费用中分配。与救助有关的预防措施产生的费用评估并不以救助标的额为标准，而是仅以实际支出费用为标准，其中可以包括合理的利润成分。

3. 回收物的处置(Disposal of collected material)

^[31] 廖一帆. 船舶碰撞中定期承租人的纯经济损失. 中国海商法年刊, 1993.

清污作业中常常会收回大量的油和含油废弃物。基金认为对处置这些回收物所支付的合理费用也可以赔偿，但如果索赔人从回收油的交易中获得了收益，那么此种收益应从基金的赔偿金额中扣除。

4. 财产损失(Property damage)

清洗和修理被油污损害的财产(比如船舶、游艇、渔具等)的费用也可以赔偿。如果此种财产不能被清洗或修理，则赔偿原物的替代费用。当然，此种费用应扣除原物的损耗。值得注意的是，基金对于此种损害会向有关专家进行咨询，以便确定损害是否实际发生。

5. 研究费用和顾问费 (Cost of Studies)

在发生造成重大环境污染事故的情况下，为了确定污染损害，决定复原措施是否实际可行和加速受损环境的自然恢复，有必要进行特别的研究，由此产生的研究费用，可予赔偿。但是在此种研究必须是因某一特定的油污事件而直接引起，并且是作为油污事件反应的组成部分或者是出于以数量确定损失或者损害的性质和程度时才给予赔偿。基金不支付那些常规的或纯科学性研究的费用。

索赔人同时可以聘用顾问协助他们为其赔偿提出索赔。基金根据索赔人聘用顾问的必要性、顾问所做工作的有用性、工作质量、所需时间的合理性来考虑给予赔偿。

6. 固定费用(Fixed costs)

清污作业通常由公共当局进行。这些公共当局动用他们的长期雇用人员(permanently employed personnel)或拥有的船舶、车辆和设备。公共当局的索赔请求中，会包括两种费用请求：一种是“固定费用”，即如果油污没有发生公共当局也应照常支付的费用，比如长期雇用工作人员的正常工资和其所有的船舶、车辆的日常开销；另一种是“额外费用(additional cost)”，即仅仅因该油污事件引起并且如果该事件不发生就不会支出的费用，比如公共当局的工作人员在清污作业期间的加班费、重大责任的额外津贴及交通费等。基金接受固定费用的赔偿；对于额外费用，基金原则上接受此种费用的赔偿，但要求是额外费用的支出必须是合理的。

5.2.3 美国的清除溢油污染索赔范围

美国《OPA1990》第 1002 条赔偿责任要素中规定了清污作业费用和损害赔偿，它将可赔偿的损失基本分为两大类：

第一，清污作业费用。油污责任方必须赔偿美国主管当局和印第安部落为清除油污或为减少对海滨、海岸或自然资源的损害而发生的费用，包括已经发生的泄漏和虽未发生，但存在污染威胁时而采取的防止费用。如果是根据“国家应急计划”进行的清污作业，那么，任何人只要采取了上述行为，都可以向责任方请求赔偿。

第二，损害赔偿。

包括自然资源的损害；不动产或个人财产的损害；因损失自然资源的生活用途而遭受的损害；因不动产、个人财产或自然资源的毁坏、破坏或损失所造成的税收、使用费、租金、费收或净利润份额的净损失的损害以及由此所造成的利润损失或盈利能力的削弱；清污作业活动期间或之后为提供排油引起的新增的或额外的公共服务(包括防火、安全或防止卫生危害)的净费用损害，还包括确定以上损失的合理费用。

根据《OPA1990》建立的溢油责任联合基金可接受的清污费用明细包括：

- ①从水域和岸线收集和清除油污；
- ②在那些对环境有严重威胁的区域采取减轻油污损害的预防措施；
- ③为减轻对公众健康和财产所造成的损害所采取的对策行动；
- ④根据合同和文件，清油公司和管理当局采取的清污服务；
- ⑤在清油过程中对政府人民正常工资外的补助和临时雇佣人员参加清油工作的工资；
- ⑥清理工作所需要的设备；
- ⑦为识别油污污染源和油种所进行的化学实验；
- ⑧对回收油污杂物垃圾的妥善处理。

5.2.4 我国现阶段的船舶溢油污染清污费索赔范围及评估

我国通称的“清污费”容易使人产生误解，理解成只包括油污事故发生后，有关当局为降低油污损害而采取合理措施的费用而不包括避免油污损害的产生而采取合理措施支出的费用。根据国际公约和发达国家相关规定，我国的清污费用

是指地方政府、海事行政主管部门、清污公司、船舶等在事故发生后采取应急反应行动，动用必要的手段防止、控制清除油污活动所产生的各种费用，以及由于采取此种措施引起的进一步的不可避免的损害费用。

我国现阶段可以接受索赔的费用主要包括地方政府、海事行政主管部门、清污公司等事故发生后采取应急反应行动，迅速组织人力物力，动用必要的手段防止、控制清除油污活动所产生的各种费用，以及在此过程中导致的不可避免的人员损伤和财产损失。评估时相关费用和损失时应依据完全、准确、客观的原则进行。国际油污基金有一条赔偿准则是：“任何费用必须是实际上已经发生的”，对我国而言，目前的主要目的是能保证实际支出的清污费的赔偿，对于尚未发生的费用，除确认是必须的以外，原则上不予赔偿，赔偿费还应监督使用。一般是要任命一名财务总监来保管适当记录并控制开支。监督人员应每天记录作业的进展情况、设备的使用情况、在何处使用及如何使用、雇用的人数、如何调遣及从何处调遣，以及消耗的材料。有关国家专为适合溢油事故具体情况设计的标准派工单和油污反应机构，对此类记录是很实用的。我国可接受的索赔包括以下几项：

1. 沿岸和海上的溢油清理活动产生的费用

在沿岸和海上采取的清污活动的目的是防止污染或减少污染损害的措施，一般包括为保护易受污染损害的自然资源并清洁沿岸及岸上设施的清除油污行为的费用和因实施清除溢油行动产生的损失或损害。这类损害的计算就是罗列投入活动的人力，工具，材料，研究等项目的使用，修理，更换等开支情况，再用简单的加法将每一花费加起来。虽然有关清除活动费用的评估方法简单，但其内容和评估项目比较繁杂，索赔时应尽可能提供完整的记录和文件，证明所采取清除活动与事故的相关性和必要性，所有的花费都要合理。因此采取措施的人最好可以提供能证明自己所做的一切决策在事故处理时都是合理的证据，并应保留所有相关的纪录、单据、材料、有关照片、录像等，在根据相关法律程序索赔时能够详细提供。主要费用项目支出有：

①溢油监测费用：FUND 基金和美国都承认相关政府部门对溢油的监测费用可获得赔偿而不问政府部门是否真正参与组织清污。1991年10月，M/V Hyundia NO.12号在阿拉斯加的 Shumagin 群岛搁浅，导致 10000 加仑油溢入海中。美国政

府对此立即做出应急反应，派出一个海岸警卫小组和相关设备来监视 Hyundia 的清污行为。海岸警备队在搁浅后的 11 天内时时监视，但并未使用其劳务和技术服务。Hyundia 有能力在没有外力援助下清除污染并解救遇难船舶。美国政府向阿拉斯加地区法院提起诉讼，要求 Hyundia 支付海岸警备队的应急反应费用。开始，地区法院认为立法者本意并不将海岸警卫队的监视费用列入油污的清除费用。美国政府要求法院重新考虑 Hyundia 案件意见。在对其最初意见重新考虑后，法院推翻了其原来意见，并且认为监视费用被包括在 OPA1990 下清污费用中，最终判决 Hyundia 赔偿 1700 万美元。虽然被告上诉，但二审法院仍坚持原判。^[32]但是笔者认为，在我国海事行政主管部门对于船舶发生溢油事故或者有产生污染威胁情况进行监测是主管部门在行使其政府职能，国家应将此项费用列入正常的行政开支，若再向污染责任方要求索赔，则会产生重复赔偿。所以只有海事行政主管部门干预清污行为，即强制清污的情况下产生的溢油监测费用才可获得赔偿；

②交通运输费用：-包括运输应急人员、清除设备和材料时使用车辆，船舶或飞机等交通工具的费用；

③清污人员劳务费：在参考国际油污赔偿基金索赔手册的基础上，结合我国实际，将人员工资费用分为工资、补贴、保险费用、劳动保护、差旅费、伙食费、风险补贴等项费用，各项费用收费标准应以现有的海上作业标准作参照；

④设备使用费：包括租用设备的租借费，清洗费，维修费；使用现有设备所产生的折旧费、磨损费以及清理费，且应扣除在清污活动结束时为本次事故所购买的设备和材料的剩余价值；及购买一次性使用材料如各种吸附材料、消油剂、凝聚剂的费用。

2. 为防止污染损害采取的救捞措施导致的费用

有些情况下救捞操作可能包含防污措施的成分。只有当操作的主要目的是防止“污染损害”时这种操作才能被认为是“防污措施”。如果这些操作执行的目的既是为了防污，又是为了拯救船体和货物，而且又不能确切断定这些操作的主要目的，那么这些费用应该在防污活动和其它活动上分摊。

^[32] Eileen M. Voegele, <UNITED STATES V. HYUNDAI MERCHANT MARINE CO.: BIG BROTHER IS WATCHING-BUT WHO SHOULD PAY FOR HIS MONITORING COSTS? >, <Villanova University Villanova Environmental Law Journal>2000.

3. 回收物质的处理费用

清除措施通常会产生大量的被回收的废油或油泥,临时仓储费和对回收油和含油物料的最后处理的费用属此类损害。如果索赔人通过出售回收的油得到了一些额外的收入,则损害应扣除这些收入。

4. 财产损失

此项费用与第一条不同,是指清洁或修复被油污染的财产(比如船、艇和渔具)的花费。如果这些财产不可能被清洁或修复,那么就是它们的替换费用,当然要减去一些折旧磨损费。索赔人应准确估算财产污染损坏的程度并说明该损坏是如何发生的,对被毁坏、损坏或需要更换、修理或清洗的项目包括所处的位置做出说明并拍照。清污后的重建费用,例如对清污作业损坏的道路、码头和堤岸的整修费用,要附上有关正常整修计划的资料。

5. 研究费用(调查费用)

在清污过程中,清污的组织以及效果、费用的评估都是船舶油污赔偿中重要和存在争议的环节,能否处理好这一工作是油污损害赔偿能否顺利进行的关键。清污工作开展到什么程度可以称作充分完成,何种程度的清污费可以得到赔偿是技术性、操作性很强的法律问题。^[33]法院可以根据索赔人聘用专家的必要性、所做工作的有用性、工作质量、所需时间的合理性来考虑给予赔偿。随着清污能力和索赔意识的提高,研究费用的索赔正逐步列入到了国内污染事故的索赔中,但是在实践中也出现了当事人对此种费用的不承认。^[34]界定某项研究费用予以赔偿必须满足这样几个条件:

第一,我国目前调查研究机构一般都是符合规定条件并经法定认可的,这种法定认可是指调查机构应有法律法规的授权并经行政主管机关批准。首先是指

^[33] 李宏.对完善我国船舶油污损害赔偿法律机制的探讨:(硕士学位论文).大连:大连海事大学,2004.

^[34] 1997年广东省渔政海监检查总队湛江支队诉新加坡东亚油船(私营)有限公司油污损害赔偿纠纷案件中被告人认为原告提供的《新加坡籍“海成”号油轮漏油事故造成湛江港污染的调查报告》不能作为认定本案损失金额的事实依据。调查报告缺乏客观性、真实性、科学性以及与本案的关联性,不具备作为诉讼证据的条件。法院认为,该报告是农业部渔业环境监测中心南海区监测站及湛江市渔业环境保护监测站做出的。根据《广东省渔业管理实施办法》规定,检测中心和监测站均是法定的专业职能部门,有权对海洋污染调查、检测并依法做出报告。东亚公司认为调查报告所依赖的大部分数据却是由渔政支队提供的,因此不能作为采信证据,但是却不能举出充分有效的证据证实调查报告所采用的调查数据与事实不符的情况。

作为一个机构，其硬件上要有鉴定所需的设施、设备和器材、从事鉴定和管理的工作人员和从事鉴定工作必需的资金；软件上要有鉴定机构内部运行管理制度和鉴定工作程序。其次法律授权是指鉴定机构进行溢油调查研究工作应有法律明确授权。只有经法律、法规、规章的授权，调查机构做出的调查研究鉴定结论才能被直接采信，并可用于行政执法或诉讼中。

第二，此种研究是因某一特定的油污事件而直接引起，此研究是作为油污事件反应的组成部分或者是该研究的目的在于将损失量化、确定损害的性质和程度。调查方法要具有科学性和规范性。调查研究可采用的方法有多种，但无论采用哪种方法，其方法应符合技术规范，并能代表在溢油调查方面上被现代科学所普遍采用的方法，同时，其过程也应符合程序规范的要求。

符合上述条件的调查研究结果所列费用及可以直接在诉讼中作为证据使用，如果当事人对此调查报告有异议，除非能够提出充分有效的证据证实调查报告所采用的调查数据与事实不符的证据，否则法院一般是不予支持。

6. 固定费用的一部分

所谓“固定费用”系指就这些海事行政部门机关而言即使这次事故没有发生也会存在的日常开支，例如雇员的薪水和机关所拥有的船舶的基本花费；另一种的“额外费用”是仅仅因该油污事件引起并且如果该事件不发生就不会支出的费用，比如加班费及交通费等适当的一部分。虽然国家公约和一些国家承认合理的固定费用索赔，并认为这样可以促进沿岸国家建立一支能够随时发一揮力量的清污队伍。为了鼓励各国对防污工作的积极性，IOPC 基金自愿赔偿公共当局的固定费用。^[36]

但是本文认为这种做法并不完全适合我国国情，在现阶段我国认定固定费用属于行政机关必然支出的费用，此为国家政府机关的本职工作，而且每年都会有固定的财政补贴，所以不宜赔偿；对于额外费用，是为清除污染而临时支付的费用，正常情况下根本不会发生，只要该费用的支出是合理的，可以予以赔偿。

5.3 清污费用受偿顺序探讨

船舶在中国水域发生油污事故后，对于船东（或其他油污责任人）自行或委

^[36] 於世成. 国际油污赔偿基金会及其处理油污损害索赔的实践. 中国海商法年刊, 1993.

托他人进行清污所产生的清污费不具有优先受偿权，中国理论界和实务中对此没有多大的争议；但对海事行政主管部门组织的强制清污所产生的清污费是否具有优先受偿权，主要有两种观点：

(1) 强制清污费应优先受偿。强制清污行为属于行政强制行为，因此而产生的费用当然属于行政责任，因此，强制清污费应优先受偿。^[36]

(2) 强制清污费不应优先受偿。强制清污费用不属于行政责任的范畴，而是属于民事责任的范畴，但目前没有一部法律赋予清污费用优先受偿的权利。因此，强制清污费用优先受偿不合法律规定。根据“1969CLC”和“FUND 基金”的规定，油污损害的各索赔人具有平等的索赔地位。当索赔数额超过赔偿责任限制时，“1969CLC”第5条第4项规定了“在索赔人之间依其确定的索赔额按比例进行分配”。同时该公约第5条第8项做出“对于船舶所有人因主动防止或减轻油污损害引起的合理费用或所作的合理牺牲所提出的索赔，针对基金而言，应与其他索赔处于等同位置”的规定。因此，无论是船舶所有人因主动防止或减轻油污损害已经向清污人或海事局清偿的清污费用，还是海事局采取强制清污措施而支出的费用，均应作为一般的海事请求债权参与油污责任基金的分配，从中获得一定比例的赔偿。清污费用可以作为民事赔偿请求，但是不具有优先权的性质。^[37]

本文认为，虽然强制清污费用属于民事责任的范畴，但应优先受偿。这一想法主要是从鼓励船舶油污事故发生后积极清污，积极采取预防和恢复措施，保护海洋环境和渔业资源的长远利益的角度考虑。每起重大的油污事故都需要巨额的清污作业费用，有的高达几百万元甚至几千万元，强制清污通常由海事行政部门组织实施。在大多数情况下，海事行政部门在请求清污作业单位或清污受益单位垫付清污费用时只能依靠说服动员和有限的权力影响。

不赞成清污费用的优先受偿的学者以“1969CLC”、“FUND 基金”和美国等国家规定在基金内按比例受偿，但却没有看到这些规定是以完善的基金制度为基础的，在该制度下，清污费用有可能得到足额的清偿。而我国不存在健全的油污损害赔偿机制，又未规定船舶油污责任强制保险制度，也没有相应的船舶油污基金来分担。在我国发生的巨额赔偿案例中，清污费用均只占很小的比例，赔偿比例

^[36] 张春昌. 再议船舶溢油事故清污费用的法律性质. 交通环保, 2002 (3).

^[37] 范威. 油污侵权损害的赔偿范围问题研究: (硕士学位论文). 大连: 大连海事大学, 2003.

最大的是海洋环境和中长期渔业资源的损失。一旦发生污染责任者支付能力不足的情况,清污费用与一般的海事请求按比例受偿,往往很难得到足够的赔偿。

在处理溢油污染事件中,清污公司与溢油肇事者往往都是在海事主管部门安排下从事清除污染工作,费用的结算在事先没有合同约定,担负溢油清除一方对肇事一方不形成经济制约,实际操作中很难使付出劳务和材料一方得到应有的经济补偿。^[38]清污公司垫付的费用常常因此得不到充分补偿,各清污单位积极性已经严重受挫,甚至以缺乏资金为由怠于行动或者要求海事行政部门为清污费用提供高额担保。清污费用垫付问题客观上影响了清除污染的效果。长此以往,将会极大影响清污的积极性,不仅不利于减少油污损失,防止损失的进一步扩大,也无法鼓励人们实施预防措施,不利于航运、渔业及其他经济行业的发展,对海洋环境和渔业资源也会造成更大的损失。因此,应当将清污费用的足额清偿放在今后立法或执法的首位目标。

在中国溢油清污基金制度建立之前可以参照《海商法》和《中华人民共和国破产法》(以下简称《破产法》)的有关规定,将在中国水域发生的船舶油污事故产生的强制清污费用作为优先受偿债权从溢油污染损害赔偿中先行支付。^[39]目前我国法律没有规定溢油污染损害赔偿的分配顺序,可以比照“海商法”第21条第1款第4项“除在不影响关于人身伤亡的赔偿请求的情况下,就港口工程、港池、航道和助航设施的损害提出的赔偿请求,应当较非人身伤亡的赔偿请求优先受偿”规定的序位,将清污费用优先受偿,赔偿金余额再由其他债权按比例分配。^[40]但是,将清污费用作为优先受偿债权予以清偿,必须首先保证清污费用是由于强制清污而发生的费用。因为如果是污染方自行清污或通过商业清污公司签订合同清污,一般不会产生清污公司甚至海事行政部门垫付的情况,所以不必将此种清污费用优先清偿。其次为清除油污实际发生的费用,这种费用的发生必须是为减少损失和排除现实的危险而发生的,发生的费用必须真实、客观与合理,不

^[38] 杨君国. 增强海上溢油应急队伍反应能力建设, 做好海上防治污染工作. 船舶防污染高新技术与区域合作研讨会暨第一届“港口杯”船舶防污染优秀论文获奖论文集专集, 2003.

^[39] 杨运福, 林翠珠. 在中国水域发生的船舶油污损害赔偿损失范围. 中国律师和法学家, 2005(12), 总第一卷, 第7期.

^[40] 此处强制清污费用的“优先受偿”与我国《海商法》中的船舶优先权并不相同, 强制清污费用只在船舶溢油污染损害赔偿的范围内优先受偿, 两者在优先受偿的标的、内容及受偿排列顺序均有很大差异.

符合上述条件的费用，将作为一般债权与其他债权按比例参与油污损害赔偿金的分配。

第6章 设立我国溢油清污基金及完善相关法律制度的建议

6.1 各国关于船舶油污损害赔偿基金的设立及相关情况介绍

目前,在油污损害赔偿方面,世界上主要有三种类型的法律机制:公约体系、美国 OPA 模式及加拿大的两套并存机制。

1. 责任公约与基金公约体系

目前国际上已经建立了船舶油污损害赔偿基金体系,它是在海上航行和进行运输的船舶故意、疏忽或意外地直接向海洋排放油类物质造成污染时,为保证海上清污和向油污损害受害者提供对其全部损失的赔偿,解除船舶所有人的额外经济负担,而通过由货油企业负担一定份额的赔偿,即船舶与货主共同承担风险,建立的由石油货主摊款,进行赔偿和补偿的制度的总称。截至到 2006 年 5 月,一共有 93 个国家加入了《民事责任公约》又加入了《基金公约》,这 93 个国家中,大多数国家都完全采用国际油污赔偿机制,关于船舶溢油污染损害赔偿完全按照国际油污损害赔偿机制进行运作。各个缔约国按照《基金公约》的规定,每年向基金提供对油污基金有摊款义务的任何人的名称及该摊款人收到的摊款油量,由每一摊款人直接向基金缴纳摊款(或由国家统一缴纳),用以支付溢油清污费用和在受害者采取所有合理步骤寻求可以得到的法律补救办法后仍不能得到全部赔偿时,给予一定的赔偿或者补偿,从而使绝大部分溢油事故都能得到有效的清除,油污受害者得到合理的赔偿,并能实现良性循环。

2. 美国国内油污赔偿机制

目前,完全依靠国内一整套油污赔偿机制运转的主要是美国。美国因嫌《Fund 1971》的赔偿限额太低而没有参加该公约。1989 年在美国发生了阿拉斯加“埃克森·瓦尔迪兹”号油轮事故后,促使美国政府于 1990 年颁布了《OPA90》,该法不仅以对船东的油污损害赔偿严格责任制大大高于《1969CLC》,而且还规定了船东不能免责的许多“除外条款”。为了给大规模的溢油应急行动提供及时财务支持,对油污损害给予足够的赔偿,并为制定应急计划和科研开发提供资金,按 OPA 1990 的规定,将已有的数种法定基金合并,设定了一项 10 亿美元的油污基金,名为“溢油责任联合基金”。(以下简称 OSLTF)。OSLTF 基金由国家防污基金中心管理,隶属于美国海岸警备队。

为了行政管理的需要, OSLTF 由两个主要部分组成, 即应急基金和所谓的“主”基金。应急基金是两部分中较小的部分, 其每年不超过 5,000 万美元。^[41] 美国总统不需要国会通过即有权批准将每年 5,000 万美元作为清污费用和对自然资源损害评估的资金列入紧急基金, 紧急基金也包括上一年度转移过来的剩余资金。应急基金用于以下三方面: (1) 联邦清污费用; (2) 州要求使用 OSLTF 直接用于即刻性的清污行动; (3) 由受托人启动自然资源损害评估。应急基金直接支持来自海岸警卫队和环境保护机构的联邦现场协调员的清污行动。具体主要包括: 从水域和岸线收集和清除油污; 在那些对环境有严重威胁的区域采取减轻油污损害的预防措施; 为减轻对公众健康和财产所造成的损害所采取的对策行动; 根据合同和文件, 清油公司和管理当局采取的清污服务; 在清油过程对政府人员正常工资外的补助和临时雇佣人员参加清油工作的工资; 清理工作所需要的设备; 为识别油污污染源和油种所进行的化学实验; 对回收油污杂物垃圾的妥善处理。

应急基金的存在使得一旦发生溢油污染损害, 油污基金随时可以使用, 迅速将溢油的污染损害控制在一定的范围内, 然后采取措施进行清除, 随后才对污染损害程度进行评估, 追究肇事者的赔偿责任。应急基金制度的推行, 保证了溢油应急反应行动迅速, 同时也为清污工作提供了保证。而“主”基金, 则可被用来支付完全的自然资源损害评估和恢复措施费用: 包括个人财产损失、自然资源损失; 支付未受清偿的清污费用和损害赔偿, 除找不到肇事者的溢油外, 部分清污费和污染损失费是可以从事故责任者处收回的; 以及支付对实施和执行《OPA1990》有必要的某些联邦机构费用; 此外, 基金还用于支付研究和发展费用及基金管理人员的日常开支。^[42]

OSLTF 的资金主要来源于四个方面:

- (1) 基金的 83% 来源于对国内石油生产或进口石油的税收, 每桶征收 5 美分, 当基金达到 10 亿美元时, 停止征收, 当基金不足 10 亿美元时, 再恢复征收;
- (2) 从财政投资的增值利润中提取, 在 1993 年度, 这类资金占 13%;
- (3) 来源于事故责任方承担的污染损失费用(即赔偿), 这类资金大约占 2%;

^[41] 为了更好的为溢油应急反应提供资金支持, 2002 年的《海上运输安全法案》许可从主基金中再度拨款, 使应急基金总额达到 1,0000 万美元, 2003 年这一建议案获得通过。

www.uscg.mil/npfc.

^[42] 刘红, 石友服, 卢昕. 国际油污损害赔偿机制评述交通环保. 第 20 卷第 2 期, 1999(4).

(4) 来源于事故责任方支付的罚款和民事诉讼费, 此费用约占 2%。

3. 加拿大的双基金赔偿机制

使用国际国内两套基金的赔偿机制的主要是加拿大。1970年2月4日, 利比亚油轮“Arrow”号, 溢油 82500 桶。加拿大组织了一个多学科的溢油清除工作组来回收和清除溢油, 清污费用超过 400 万加元。由于但是没有这方面的法律依据, 实际索赔仍远远低于实际支付的费用。在“Arrow”号溢油事故发生不久, “Irving Whale”驳船在爱德华王子岛北部海区沉没, 成为一年之内给加拿大沿海造成的第二次最严重的油污染事故。这两次事故推动了溢油方面的立法工作。根据运输部长的建议, 于 1971 年 6 月 30 日实施的修改后的加拿大《航运法》中增加了关于溢油责任篇章, 使之成为一部西方国家最早的有关溢油责任的国家级综合性法规。^[43]1971 年通过加拿大航运法修正案, 建立了海上污染赔偿基金(MPCF), 是用于弥补《基金公约》不能补偿的部分, 也是来源于石油公司的摊款。事故责任者—船舶所有人的责任限制与《1969CLC》相同。1987 年对立法进行了修改, 以新的船舶油污基金(SOPF)替代了原有的 MPCF。SOPF 的基金也来源于货主——石油公司的摊款。所有通过海运进口到加拿大有石油运输都需要按 15 加分/公吨交纳摊款。交纳的摊款由 SOPF 统一管理, 统一向《FUND1971》交纳摊款。发生溢油事故后, 由 SOPF 先支付清污费和赔偿, 依次向船舶所有人和国际基金提出索赔。1989 年, 加拿大对《航运法》进一步修改, 使赔偿机制更加完善。现在, 加拿大一方面通过加入《1969CLC》和《FUND1971》, 使船舶油污损害获得“国际油污基金”的赔偿, 还通过国内机制弥补了国际基金的不足, 取得了很好的经验。

目前国际上存在的这三种赔偿机制各有利弊, 责任公约与基金公约体系和加拿大的双基金赔偿机制均以《FUND1971》为基础对溢油污染损害做出赔偿。而中国已经加入《1992CLC》, 而《FUND1992》仅适用于香港特别行政区。对于中国是否以主体身份加入《FUND1992》, 国内存在着不同的看法。本文认为现在加入《FUND1992》并不是最好时机。首先是因为付出太多。虽然中国每年的油类进口量巨大, 但由基金调整的持久性油类(如原油、燃料油、重柴油等)占了大

^[43] 刘功臣. 建立我国船舶油污损害赔偿机制的研究(硕士学位论文). 大连: 大连海事大学, 2004.

部分，而基金不调整的非持久性油类（如汽油、轻柴油等）只占了一小部分，如果按照基金规定的摊款数额进行缴纳，每年的摊款就有几千万美元。其次是因为回报太少。发生溢油污染事故后能够从基金获得的赔偿与一国的清污能力有很大关系，大概占到整个摊款的70%左右。而当前我国的清污能力和劳动力价格水平都偏低，这样付出很多而回报太少，经济上并不合算。基于上面的分析，责任公约与基金公约体系目前并不适合我国国情。

我们应按照本国国情建立自己的赔偿基金，在此可以参考美国油污赔偿基金的建立和运作方式建立船舶油污损害赔偿基金（以下简称油污基金）^[44]，并在该损害赔偿基金内开辟一个分基金作为溢油清污基金。

6.2 我国溢油清污基金的构建设想

6.2.1 设立溢油清污基金的必要性

发生海上溢油事故之后，首要的工作是开展应急救援和清污行动以控制和减少溢油污染损害。溢油应急反应体系有助于从源头上控制溢油污染，尽可能地防止或减弱溢油事故对海洋环境资源的危害。目前，我国已建立了较为完善的海上船舶溢油应急体系，然而维持溢油应急反应体系、配置和维护溢油处理设备的经费严重不足，应急监视监测、清污行动缺乏稳定的资金来源。这导致发生溢油事故后，相关政府部门为履行国家赋予的职责，积极开展应急清理工作，但是由于没有专项资金的支持，应急费用大部分由这些单位垫付，事后却得不到及时的偿付，这些部门因缺乏资金保障而难以充分履行其职责。如果发生找不到溢油污染方的情况，垫付的应急费用没有追偿的对象，最后只能由国家财政做有限的补偿。如此恶性循环，挫伤了有关部门的工作积极性，损害了国家利益，严重影响着应急反应体系本应发挥的控制溢油污染的效果。

1995年8月20日，一艘装载了2.8万吨元有的图瓦卢籍油轮“檀家”号在广州港发生溢油事故，又一次暴露了我国在清污能力和油污损害赔偿能力方面的不足，引起了国内外的广泛关注。此次事故后我国开始立项研究如何建立中国的船舶油污损害赔偿机制和船舶油污损害赔偿基金。《基金管理办法》有望更好地保护

^[44] 我国财政部和交通部于2003年联合起草、目前已呈送国务院的《船舶油污损害赔偿基金征收和使用管理办法》（以下称《基金管理办法》）。

我国海洋环境利益,更加有利于保障油污受害者的合法权益,减轻油污染对海域环境造成的损害。但是《基金管理办法》适用范围限于船舶油污损害赔偿,且以事后补偿为主,其规定的国内船舶油污损害赔偿基金仍不能为我国溢油应急反应体系提供全面的、及时的资金保障。

国际油污基金的作用是为污染损害的受害者提供补偿,尽力在法庭外解决索赔,使索赔者获得足够的赔偿。^[45]根据《1971年基金》及其1992年议定书,国际油污损害赔偿基金只对船舶油污损害的受害人提供事后赔偿,并不先行支付船舶油污事故应急反应费用,这同样不利于鼓励和帮助负有应急职责的相关单位对重大溢油事故及时做出应急反应。

为了确保应急救助、清污作业的费用及时得到偿付,提高溢油应急反应能力和效果,支持和鼓励清污行动,我国应参照国际上的先进经验,建立海上溢油应急基金制度,为溢油应急行动提供全面、长期的财政支持。

6.2.2 溢油清污基金构建设想

《海环法》仅对我国建立油污损害赔偿机制做出了原则性规定,溢油应急反应体系的资金保障,在我国现行立法上欠缺明确规定,我国可以借鉴美国的做法。

美国政府为了给大规模的溢油应急行动提供及时的财政支持,并为制定溢油应急计划和科研开发提供资金,确保溢油应急的时效性,赋予了溢油责任联合基金先行支付溢油应急反应费用的功能。发生溢油事故后,国家污染基金中心将派遣事故处理小组前往现场处理有关事宜。事故处理小组将与溢油应急反应现场协调员(FOSC)密切配合,全力支持他们的工作,国家污染基金中心每天24小时管理溢油赔偿责任信托基金的支出,确保及时地为“应急基金”提供资金支持。FOSC的职责是对油类排放或者油类排放的重大威胁事故立即做出反应,监控责任方迅速采取有效的清污行动。FOSC可以使用基金用于支付发生事故时的清除费用,如从水域和岸线收集和清除油污、在那些对环境有严重威胁的区域采取减轻油污损害的预防措施、为减轻对公众健康和财产所造成的损害所采取的对策行动等方面。

鉴于我国清污情况及应急反应现状和应急基金目标明确、内容集中的特点,

^[45] 危敬添. 关于国际油污赔偿基金组织索赔手册. 交通环保. 第20卷第2期, 1999.

我国在将要设立的油污基金内部应建立应急基金为海上溢油应急反应体系提供资金支持,用于海上溢油应急系统为减少因船舶碰撞、石油运输以及其他原因溢油造成的海洋环境污染所采取的措施及预防措施的费用,所以应急基金实质上是油污基金中相对独立出来一部分基金,对根据海上溢油污染事故应急计划所采取的应急行动提供必要的资金支持,以保障在事故发生地依法进行海洋环境监督管理的部门按照溢油应急计划立即开展有效的应急救助、清污作业。

6.2.2.1 溢油应急基金的来源

由于溢油应急基金是油污基金的一部分,所以其资金来源是相同的。主要资金来源包括:

(1) 政府拨款:有些学者认为政府拨款作为启动基金并无法理上依据,政府没有为船舶油污损害买单的义务。但根据我国国情仅仅靠向石油货主摊款而建立应急基金会使得摊款责任集中到中石化集团和中油集团是我国从水上接收石油最大的货主身上。^[46]对于货主来说,会使其承担过重的负担,不利于我国石油运输行业的健康迅速发展。政府拨款建立和完善溢油应急体系和设备在一些地方已经实施并取得了较好效果,如深圳海上搜救和防污染经费纳入深圳市财政地方性一般预算,每年政府投入600万用于海上防污应急反应力量的建设。^[47]而且美国的OSLTF除了来源于对石油货主的征收所得外,还有13%来源于财政投资。

(2) 向接收水上运输石油的货主征收摊款:我国在建立油污损害赔偿基金的过程中曾经对一些石油货主进行调研,这些货主普遍认为,根据“谁污染、谁治理”的原则,货主不应该承担本应由污染肇事船东承担的责任,而且如果发生船舶溢油事故,货主本身已经是受害者了,没有理由再去承担摊款责任。^[48]至“托利·堪庸”轮油污事故发生后“货主无油污责任”的观念在慢慢改变,现在越来越多的石油公司接受了船舶所有人和货主共同分担油污损害和环境保护责任的观念,因为海上石油运输最大的受益者不是船舶运输者,而是石油货主。石油货主们在获得高额利润的同时也要分担石油运输的巨大风险。因此,美国OSLTF的资

^[46] 司玉琢. 国际海事立法趋势及对策研究. 北京: 法律出版社, 2001年出版: 255.

^[47] 杜川. 我国建立污染应急反应体系所涉及的问题及相关对策. 船舶防污染高新技术与区域合作研讨会暨第一届“港口杯”船舶防污染优秀论文获奖论文集, 2003.

^[48] 交通部海事局, 交通部科学研究院, 深圳海事局. 建立我国船舶油污损害赔偿机制实施办法研究报告, 2002.

金主要来源于对其进口的和国内生产的油每桶征收的 5% 的税收，加拿大的船舶油污基金的资金则是源于对通过海运进口到其国内的石油每公吨征收 15 加分的收入。根据国际经验，在我国管辖水域内接收从海上运输持久性油类物资(包括原油、燃料油、重柴油和润滑油等持久性烃类矿物油)的货主及其代理商按征收标准进行征收(征收标准依据有关部门的规定)，对于同一货主接收到的中转运输的持久性油类只征收一次油污基金，作为油污基金的主要来源。

(3) 从油污责任方追回的清污费。

(4) 基金运作的正当收益。

6.2.2.2 溢油应急反应基金主要用途：

(1) 发生溢油后，根据实际情况，配置和调集必要的应急救援设备和器材；

(2) 在未确定污染责任方前，为及时的救助和清污提供费用和对未获赔偿的损害给予赔偿；

(3) 来源不明的海域油污清除费用赔偿；

(4) 为所辖区域的应急反应行动提供资金支持、代替清污主体垫付清污费用。在此，不管该清污行为是强制性清污还是非强制性清污，只要清污主体提出申请，并通过溢油清污基金的审查认为确是合理清污措施和为减少污染而支出的费用，都可以获得赔偿；

(5) 对于船舶所有人主动防止或减轻油污损害而引起的合理费用或所作的合理牺牲所提出的索赔，与其他索赔主体处于同等地位；

(6) 为污染应急行动造成的合理损失提供赔偿。

6.2.2.3 溢油应急基金的管理

船舶油污损害赔偿基金的管理可参照“国际油污基金”的管理模式，国家设立国家船舶油污基金管理委员会，委员会为非营利性组织，设大会、执行委员会和秘书处，负责受理船舶油污损害赔偿基金的具体赔偿或者补偿事务。大会为基金组织的最高权力机构，由交通部、财政部、农业部、国家环保总局、国家海洋局以及缴纳船舶油污损害赔偿基金的石油货主等代表组成，其主要职责是管理征集摊款，决定摊款数量并具有划拨摊款的权力。执行委员会成员由大会选举产生，其主要职责是批准对基金索赔的清付。大会和执行委员会挂靠在交通部。秘书处

则为处理基金日常工作的常设部门，除了与当地的海事行政部门联合启动溢油应急行动，并且负责根据大会指令代征收油污基金，收取各有关方缴款外，还负责聘请相关的专家协助调查、取证、审核索赔清单和确定赔偿额。

溢油应急基金资金来源于油污基金，它虽然具有较高的独立性，但仍然是油污基金的一部分，所以在成立时应不具备法人资格。油污基金大会有权力直接在油污基金中划拨一定数额摊款作为应急基金，并始终保证应急基金资金在一定的数额。执行委员会有权力批准对于应急基金提出的先行给付的要求。

6.2.2.4 溢油基金的赔付

发生溢油事故时，先由应急基金向实施海上溢油应急行动的单位偿付应急监视监测、清污等费用，以便及时、有效地开展监视监测、清污等应急作业。采取措施预防、减少、控制和清除油污产生的费用及财产损失都可以向溢油应急基金提出索赔，索赔主体可以是任何参加溢油清除的人或组织，包括清污合同方即商业清污公司及其他清污主体、参与溢油应急反应行动的各级政府组织等。应急基金受理索赔申请，应当组织有关人员调查核实，确定赔偿的具体数额。在由于应急基金并不具备法人资格，所以它不能作为债权人向污染责任方要求赔偿，只能在支付清污费用后，应急基金取得代位权，再参加油污基金的事后补偿。

结 论

如面所述,围绕船舶溢油污染的预防与清除,以国际组织的国际公约为核心、包括相关国家国内法在内,已经构成了一个宏观意义上的国际防止船舶溢油污染的法律制度,规范调整因船舶溢油污染的预防及清除产生的各种法律关系。随着二十一世纪我国经济建设的高速发展,我国对于石油这种战略性物资的需求量将越来越大,这必将导致海上石油贸易的更加频繁。然而,相对于经济发展速度而言,我国在船舶溢油污染清除及赔偿机制的建立,以及相关立法方面已经滞后了。

本文对我国的溢油清除从清污主体、清污费用的性质及索赔等方面进行了全方位的分析,并提出在借鉴国外先进经验结合我国实践的基础上首先建立有中国特色的船舶溢油清污基金,使之与将要实施的船舶油污损害赔偿基金紧密配合,能够有效地处理船舶溢油事故发生后的清除行动。这样才能达到保证溢油清除的有效进行,保护我国海洋环境,促进海洋经济朝着健康方向发展的最终目的。

参考文献

- [1] 司玉琢等. 海商法详论. 大连海事大学出版社, 1995.
- [2] 司玉琢, 李志文, 郭萍主编. 海商法专题研究. 大连海事大学出版社, 2002.
- [3] 司玉琢主编. 国际海事立法趋势及对策研究. 法律出版社, 2001.
- [4] 杨良宜. 海事法. 大连海事大学出版社, 1999. 10.
- [5] 司玉琢. <中华人民共和国海商法>修改建议稿条文、参考立法例、说明. 大连海事大学出版社, 2003.
- [6] 韩立新. 各国(地区)海商法汇编. 大连海事大学出版社, 2003.
- [7] 司玉琢. 海商法理解适用与案例评析. 人民法院出版社, 1996.
- [8] 胡正良. 船舶油污法=The law of oil pollution from ship. 大连海事大学出版社, 1990.
- [9] 韩立新, 司玉琢. 关于船舶碰撞碰撞造成油污损害民事赔偿责任的承担问题. 中国海商法协会通讯, 2004年第6期.
- [10] 司玉琢. 沿海运输船舶油污损害赔偿法律适用问题研究. 大连海事大学学报, 2001年第1卷.
- [11] 司玉琢. 沿海运输船舶油污损害赔偿若干法律问题研究. 中国对外贸易, 2002年第6期.
- [12] 司玉琢等编著. 海商法详论. 大连海事大学出版社, 1995年10月.
- [13] 司玉琢, 李志文, 郭萍. 海商法专题研究. 大连: 大连海事大学出版社, 2002.
- [14] 中华人民共和国海商法条文释义. 人民交通出版社, 1993年11月.
- [15] 司玉琢主编. 国际海事立法趋势及对策研究. 法律出版社出版, 2002.
- [16] 屈广清主编. 大连海事大学法律论坛. 法律出版社出版, 2003.
- [17] 高秀峰主编. 最新法庭辩论丛书——海事海商卷. 警官教育出版社, 1998.
- [18] 傅长禄主编. 最新民商事海事海商案例评述. 人民法院出版社, 2002.
- [19] 王曦主编. 国际环境法与比较环境法. 法律出版社出版, 2002.
- [20] 陈安. 国际海事法学. 北京: 北京大学出版社, 1998年
- [21] 金伟峰. 中国行政强制法律制度. 北京: 法律出版社, 2003年1月第1版.
- [22] 熊文钊. 现代行政法原理. 北京: 法律出版社, 2000年9月第1版.
- [23] 梁彗星, 陈华杉. 物权法. 北京: 法律出版社, 1997.
- [24] 刘书剑, 沈满堂. 关于参加国际污染损害研讨会和海洋环境损害法律评定标准讨论会的情况报告. 海商法年刊, 1992.
- [25] 侯军, 侯广燕. 当代海商法律适用法学. 北京: 世界图书出版公司, 1998.
- [26] 刘楠来等. 国际海洋法. 海洋出版社, 1986.
- [27] 李又名. 海船防污法规与实务. 黄河文化出版社, 1992.

- [28] Eileen M. Voegele, <UNITED STATES V. HYNDAI MERCHANT MARINE CO.: BIG BROTHER IS WATCHING-BUT WHO SHOULD PAY FOR HIS MONITORING COSTS? >, <Villanova University Villanova Environmental Law Journal>2000.
- [29]江正平,何立慧.行政法学(下).兰州:兰州大学出版社,2004年1月出版.
- [30]金伟峰.中国行政强制法律制度.北京:法律出版社,2003年1月第1版.
- [31]沈荣华.现代行政法学.天津:天津大学出版社,2003年11月出版.
- [32] IOPC Fund 1992 Claims Manual (2005).
- [33]於世成.国际油污赔偿基金会及其处理油污损害索赔的实践.中国海商法年刊,1993.
- [34]危敬添.关于国际油污赔偿基金组织索赔手册.交通环保.第20卷第2期,1999.
- [35]交通部海事局,交通部科学研究院,深圳海事局.建立我国船舶油污损害赔偿机制实施办法研究报告,2002.
- [36]赵晏彪.处理油污染:国家之大计化企之重任——关于石油污染与储备处理油污染战略物资问题的对话.北京:中国化工报,2003年3月31日.
- [37]陈宏.船舶油污的防治管理对策.环境科学动态,2005年第3期.
- [38]张建斌.按市场机制构建海上溢油应急反应体系.中国水运,2004(4).
- [39]王华明.船舶油污事故责任界定.中国水运,2005(4).
- [40]张春昌.船舶溢油事故清污费用的法律性质.中国船检,2003(8).
- [41]李丽杰.论污染损害造成海洋环境污染的国家求偿:(硕士学位论文).大连:大连海事大学,2004.
- [42]黄军根.论深圳海域溢油应急存在的主要问题及对策.交通环保.第24卷,2003年12月.
- [43]李宏.对完善我国船舶油污损害赔偿法律机制的探讨:(硕士学位论文).大连:大连海事大学,2004.
- [44]蔡守秋,何卫东.当代海洋资源法.煤炭工业出版社,2001.
- [45]杨君国.增强海上溢油应急队伍反应能力建设,做好海上防治污染工作.船舶防污染高新技术与区域合作研讨会暨第一届‘港口杯’船舶防污染优秀论文奖获奖论文专集,2003.
- [46]乔世明.环境损害与法律责任.中国经济出版社,1999.

攻读学位期间公开发表学术论文情况

[1]杨楠. 简析我国船舶溢油污染海洋的清污费用性质. 载《珠江水运》2007年3月刊.

[2]王世涛, 阎铁毅, 王秀芬主编, 《行政法与行政诉讼法》中行政责任一章, 大连海事大学出版社, 2006(3).

致 谢

经过几个月的努力，我的硕士毕业论文终于脱稿了。在此，我要真诚的感谢我的导师郭萍教授，她始终在我的论文的写作过程中给予悉心的指导，从论文的选题到论文的关键部分，为我解开疑团，使我茅塞顿开。她那严谨治学的态度和渊博的学识使我给我留下了深刻的映像，使我受益匪浅。另外，在论文撰写过程中，我得到许多朋友的帮助，这些朋友不仅在论文资料的寻找方面给予我帮助，还在我面对写作的瓶颈状态时，给我精神上的支持和沟通，在此向他们表示我诚恳的谢意。

个人简历

姓 名	杨楠
性 别	女
出生日期	1981 年 1 月 2 日
获学士学位专业及门类	法学
获学士学位单位	东北财经大学
获硕士学位专业及门类	法学
获硕士学位单位	大连海事大学
通信地址	辽宁省大连市凌海路 1 号
邮政编码	116026
电子邮箱	yangnan0102@126.com