

船舶污染防治存在问题及其法律应对

高宁，青岛海事局

海洋运输是国际贸易中最主要的运输方式，占国际贸易总运量的 70%，我国 93%以上的进出口货物，都是通过海洋运输的方式¹，船舶是海洋运输的主要载体。相关统计数据表明，海洋环境污染中有 35%的污染物为来自于船舶的污染²。船舶污染，主要是指船舶在航行、停泊、作业过程中对周围水环境和大气环境产生的污染，主要表现为油类、散装有毒液体物质的、包装有害物质、生活污水、垃圾、大气、振动和噪声等带来的污染。

海洋环境污染监管主体众多，涉及中国海警局、自然资源部、生态环境部、交通运输部等多个部委³，对于我国管辖港区水域内非军事船舶和港区水域外非渔业、非军事船舶污染海洋环境的防治工作（以下简称船舶污染防治）由国家海事管理机构负责具体实施⁴。本文主要以海事管理机构船舶污染防治职责为视角，梳理船舶污染防治法律法规体系，对船舶污染防治存在问题进行分析，并提出法律层面的应对建议。

一、船舶污染防治法律法规体系

现行的船舶污染防治海事监管法规体系由国际法规体系和国内法规体系组成。国际法规体系由国际公约、国际规则等具有约束力的强制性文件和技术导则、通函等非强制性文件构成，国内法规框架体系由法律、行政法规、部门规章、规范性文件和技术标准构成。

国际防止船舶造成污染损害的最主要公约是《经 1978 年议定书修正的 1973 年国际防止船舶造成污染公约》（MARPOL73/78）（防污公约，1983 年 10 月 2 日生效并对中国生效），附则 I—VI 涵盖了防止油类污染、控制散装有毒液体物质污染、防止海运包装有害物质污染、防止船舶生活污水污染、防止船舶垃圾污染、附则防止船舶造成空气污染规则。我国加入并生效的国际公约还有《1954 年国际防止海洋油污染公约》（OILPUL 1954）（1954 防污公约，1958 年 7 月 26 日生效）、《国际油污损害民事责任公约》（1992CLC 公约，1996 年 05 月 30 日生效，2000 年 1 月 5 日对我国生效）、《2001 年燃油污染损害民事责任国际公约》（BUNKER 2001）（2001 年燃油公约，2008 年 11 月 21 日生效，2009 年 3 月 9 日对我国生效）、《1973 年干预公海非油类物质污染议定书》（1973 年干预议定书，1983 年 3 月 30 日，1990 年 5 月 24 日对我国生效）、《1990 年国际油污防备、反应和合作公约》（OPRC 90，1995 年 5 月 13 日生效，1998

年6月30日对我国生效)等。此外,还有《国际海运危险货物规则》(IMDG规则)、《国际海运固体散装货物规则》(IMSBC规则)、《国际散装运输危险化学品船舶构造和设备规则》(IBC规则)、《国际散装液化气体船舶构造和设备规则》(IGC规则)等强制性国际规则。

国内船舶污染防治最主要法律是《海洋环境保护法》,该法第八章为“防治船舶及有关作业活动对海洋环境的污染损害”,对船舶防污染设施配备及证书文书取得、污染危害性货物运输、污染物接收处置、船舶污染应急处置及强制清污进行规定,第96条对国际条约的引入及优先适用予以明确。此外,《水污染防治法》《大气污染防治法》《港口法》《环境噪声污染防治法》《突发事件应对法》《行政强制法》亦有相关规定。《防治船舶污染海洋环境管理条例》是海事管理机构依法履行“让海洋更清洁”职责的主要行政法规,此外还有《防治海岸工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》《防止拆船污染环境管理条例》《船舶及其有关作业活动污染海洋环境防治管理规定》《船舶污染海洋环境应急防备和应急处置管理规定》《船舶载运危险货物安全监督管理规定》《中华人民共和国船舶油污损害赔偿民事责任保险实施办法》等法规和规章作为执法依据。

二、船舶污染防治存在问题

近年来,船舶污染防治法律法规体系也在不断完善发展,深化放管服改革、减少船舶污染排放、加大违法惩处已成必然趋势。2016年《海洋环境保护法》修订时,取消第70条规定的“船舶在港区水域内使用焚烧炉”等5项行政许可,仅保留“船舶进行散装液体污染危害性货物过驳作业”审批,修订第91条,将违法造成海洋环境污染事故应承担的法律责任取消罚款限额,根据事故等级按照直接损失20%或者30%确定罚款金额,加大环境违法惩治力度。近期,交通运输部制定《港口和船舶岸电管理办法》,部海事局根据履约要求发布《2020年全球船用燃油限硫令实施方案》公告,对有效减少船舶大气污染排放和噪音污染提出明确要求。

但从现行法律法规体系和海事管理机构职责履行看,仍存在一些不足,下面笔者从防、治、赔三个环节对存在的问题予以分析。

(一) 防的方面

对于“防”,主要体现在海事管理机构通过规范船舶防止污染设备及器材配备、船检机构检验并取得相关证书、取得相关保险证书、现场监督检查、违法行为查处等行政管理手段实现防止船舶污染海洋环境的目的。不足之处主要表现在:

一是船舶污染防治主体职责仍存交叉。随着中国海警局的成立和行政执法权的赋予、国家海洋局的重组和海洋环保职责纳入生态环境部,引起多个涉海部门

职责调整,《海洋环境保护法》第五条尚未修订,导致实际执法中存在部门职责范围交叉不清⁵,多头管理、执法权分散⁶,导致执法力量偏弱,遇到重大污染事故时缺乏统一协调,不利于船舶污染防治合力的形成。

二是船舶污染监督检查依据仍有障碍。随着行政执法权的规范以及《船舶安全监督规则》的实施,船舶防污染现场监督检查纳入船舶现场监督,部海事局《海事行政检查规定》将船舶防污染措施落实情况纳入日常巡查范围,使得船舶防污染日常监督检查不再是一项独立的执法活动,特别是外国籍船舶实施的防污染登轮检查依据不够充分,影响了正常船舶污染防治执法活动的开展。

三是船舶污染处置能力建设仍存短板。因污染处置设施、器材初期投入大、维护保养费用高、利用率不高等问题,船舶污染处置能力建设短板十分明显。我国虽基本建成 12 个国家船舶溢油应急设备库和 7 个长江船舶溢油应急设备库⁷,但国家应急能力建设仍有待加强⁸,特别是应对重大船舶溢油事故应对能力明显不足,且存在一次性投资,无后续运作维护费用等问题。地方人民政府在船舶污染防治应急能力建设规划和落实方面,存在落实不到位、积极性不高的现象。港口码头等经营主体对污染物接收设施、配备器材配备因缺乏硬性规定和强制性标准,配备动能不足,存在较大缺口。

四是船舶污染清除队伍建设仍显不足。因缺乏专门机构和人员编制、专门的运作资金等问题建设滞后,国家、地方专业清污力量配备缺失,行政执法人员对船舶污染清除缺乏专门培训和应急演练,应对突发事件能力不足。社会清污力量资源整合度不够,专业化、现代化程度不高,人员培训和演练不足,难以满足船舶污染事故应急处置实际需求。

(二) 治的方面

对于“治”,主要体现在应急处置和应急防备。“应急处置”是指在发生或者可能发生船舶污染事故时,为控制、减轻、消除船舶造成海洋环境污染损害而采取的响应行动;“应急防备”是指为应急处置的有效开展而预先采取的相关准备工作⁹。不足之处主要表现在:

一是海事管理机构在应急处置中的法律定位缺乏明确界定。发生船舶污染事故后,除了污染方自行组织清污外,多数时候对海事管理机构“组织”或“协调”清污行为法律属性缺乏定性,从而导致清污费用法律属性和求偿主体在司法实践中的混乱,在 2019 年 11 月最高人民法院关于“达飞佛罗里达”轮的系列再审判决¹⁰也没有对海事管理机构的“协调”和“指令”的法律属性进行分析。不同的法律行为,应遵循不同的法定程序,也必然产生不同的法律后果,因此有必要对海事管理机使用最为频繁的“组织”或“协调”、甚至“指令”清污法律属性予以界定。

二是海事管理机构在应急防备中的具体操作缺乏明确指引。在《船舶污染海洋环境应急防备和应急处置管理规定》第五章规定了应急处置,但对于应急防备具体操作缺乏明确指引。对于应急防备的适用情形及操作程序、海事机构职能定位没有进行明确规定,造成实践中畏手畏脚和大胆冒进同时存在,如对船舶是否存在发生污染事故可能判断的标准、应急防备适用程序、防污力量调配、应急防备结束等问题存在不同认识和做法,大大削弱了应急防备机制效力的发挥,损害了海事机构公信力,同时也为后续清污费用的求偿留下隐患。

(三) 赔的方面

对于“赔”,主要体现在海事管理机构实施“组织”或“协调”或“参与”船舶污染防治中,产生的污染清除费用赔偿问题,包括法律属性、索赔主体、赔偿主体、赔偿标准、限制责任、是否优先等诸多问题。“赔”的问题虽然更多涉及司法行为,但其会对海事管理机构行政行为产生影响,亦可能成为诉讼案件当事人。不足之处主要表现在:

一是有可能形成内外有别的两种法律规制。“达飞佛罗里达”案对海事机构、打捞局、清污单位、漏油船和非漏油船公司在船舶污染清除中的法律地位关系予以了明确,但由于其具有涉外因素,优先适用《2001 燃油公约》等国际公约,对于无涉外因素的船舶污染清除行为无法直接适用,从而可能造成内外有别的两种法律规制。对于同样的海上船舶污染清除行动,因为是否具有涉外因素而区别对待,有可能造成清污单位的清污费用无法得到支持,这对船舶污染防治工作极为不利。

二是有可能形成恶性竞争的无序发展局面。在船舶污染防治国家力量形成规模以前,现有社会清污力量面临艰难生存环境,现有的船舶污染清除协议制度不能有效维持其经营成本。为维持经营,在船舶污染防治中过度进行应急防备、过度延长清污时间、过度使用清污器材、过度提高费用标准似乎成了其必然选择,甚至产生劣币驱逐良币恶果,不利于污染应急能力建设和污染防治长效机制建立。

三是有可能丧失强制清污代履行的实现基础。如果从立法和司法上不对海事管理机构“组织”“协调”甚至“指令”清污行为进行定性,海事管理机构将会长期沿袭现有做法,以“行政指导”之名行“行政强制”之实,而不会按照行政强制代履行程序实施船舶污染清除,这将使强制清污代履行失去其存在基础,也使得法律规定¹¹形同虚设,为清污费用的求偿和法院判决带来不确定性,进而影响清污方进行清除作业的积极性,更不利于船舶污染防治机制的建立。

三、船舶污染防治的法律应对

《海洋环境保护法》可谓船舶污染防治的“母法”,地位十分重要。从海事

管理机构船舶污染防治角度看，建议对《海洋环境保护法》及相关法律法规进行修订，解决船舶污染防治中的法律障碍，打通船舶污染防治关口，全面打赢海洋环境污染防治攻坚战。

一是明确涉海主体海洋环境保护责任。对《海洋环境保护法》第五条海洋环境保护相关部门职责进行修订，强化部门行业管理、地方政府属地管理和企业经营主体责任，明确防治拆船、船舶修造作业污染海洋环境的相关主管部门职责，调整港口码头装卸站污染应急能力的监督主体。依托国家机构改革和涉海部门管理职能调整，逐步整合行政执法权，消除“多龙治海”弊端，实现海洋环境保护一盘棋，提升船舶污染防治效能。

二是统筹推进船舶污染应急能力建设。修订完善《海洋环境保护法》第十七条第二款内容，明确地方政府对船舶污染防治器材库和队伍建设主体责任。进一步强化污染应急设备国家库、地方库建设，优化管理机制、提升使用效能，将设备库维护和运行费用纳入财政预算，形成防治船舶污染设施、器材以国家投资为主、企业投入为辅、民间设备为补充的局面。进一步强化污染应急队伍建设，完善地方政府依托设备库建立政府层面的专业应急队伍，形成政府层面专业化队伍为主、企业组建应急队伍为辅、社会应急志愿者参与为补充的格局。

三是细化船舶污染物处置能力和接收机制。修订《海洋环境保护法》第六十九条，明确港口、码头、装卸站和船舶修造厂按照“三同时”原则，必须配备船舶污染物、废弃物的接收设施，而非以污染物接收船舶作为替代的方式，增强船舶污染物处置能力。完善《海洋环境保护法》第六条，明确沿海县级人民政府建立海洋污染物接收、转运及处置联单制度¹²，对可能影响海洋环境的污染物实施闭环管理，落实污染物接收、转运及处置联单制度。

四是完善船舶污染防治监督检查制度及标准体系。对《防治船舶污染海洋环境管理条例》及相关规章进行修订，明确船舶污染防治日常监督、专项行动的检查范围和检查内容，完善船舶防污染现场检查标准体系，形成公平、有序、可操作的船舶污染应急处置程序和实施细则，在船舶污染防治中体现政府公信力。

五是界定海事管理机构船舶污染防治行为法律属性。以《海商法》修订增加“船舶污染损害赔偿责任”章节为契机，依托《海洋环境保护法》行政法律属性，明确海事管理机构在船舶污染防治中采取行动的实施程序及其法律属性，并以此为基础逐渐统一船舶油污损害赔偿审判规则，消除行政执法、法院司法中的混乱。

1 航运界微信公众号：联合致 150 万中国船员的一封信：关心关注关爱船员，请从船员换班开始；2020 年 4 月 20 日

2 徐秦，船舶污染对海洋环境的影响与对策，来源于 <https://ishare.iask.sina.com.cn/f/j54PEX8sLu.html>，2020 年 5 月 6 日查询

3 《关于开展“碧海 2020”海洋生态环境保护专项执法行动的通知》（海警〔2020〕4 号）中，提出海洋生

态保护涉及海洋（海岸）工程建设、海洋石油勘探开发、海洋废弃物倾倒、船舶及其有关作业活动、海砂开采运输、海洋自然保护区、陆源污染物排放、典型海洋生态系统等八个领域，其中船舶及其有关作业活动防治由交通运输部海事管理机构负责，海砂开采运输中海事管理机构仅涉及海砂运输船舶检查。

4 《防止船舶污染海洋环境管理条例》第四条规定：国务院交通运输主管部门主管所辖港区水域内非军事船舶和港区水域外非渔业、非军事船舶污染海洋环境的防治工作。海事管理机构依照本条例规定具体负责防治船舶及其有关作业活动污染海洋环境的监督管理。

5 如船舶拆解作业的监管，《海洋环境保护法》中海事与环保部门的管理权限与《防止拆船污染环境管理条例》中港务监督（含港航监督）与环保部门的职责存在冲突，造成了部门间的职责交叉。

6 如在《关于开展“碧海 2020”海洋生态环境保护专项执法行动的通知》中明确“海洋石油勘探开发活动监督管理”中：生态环境部及海区派出机构负责海洋石油勘探开发的监督管理；各级海警机构负责海洋石油勘探开发活动的执法检查 and 处罚。对于同一事项，监管主体和执法检查、处罚主体竟然分离。

7 常敬州、陈杰，我国船舶溢油应急设备库管理现状分析[J]，航海，2018 年 04 期，p56

8 《国家水上交通安全监督和救助系统布局规划》（2005—2020 年）中规划在沿海综合基地设置 16 个国家船舶溢油应急设备库，在长江干线综合基地设置 13 个船舶溢油应急设备库。

9 《船舶污染海洋环境应急防备和应急处置管理规定》第二条第三款

10 最高人民法院民事判决书（2018）最高法民再 367 号、368 号、369 号、370 号

11 主要依据有《海洋环境保护法》第七十一条、《行政强制法》第五十条、五十一条、《防治船舶污染海洋环境管理条例》第四十一条规定

12 主要是将交通运输部办公厅、生态环境部办公厅、住房和城乡建设部办公厅联合发布的《关于建立完善船舶水污染物转移处置联合监管制度的指导意见》（交办海〔2019〕15 号）文件要求纳入法制管理