

海洋污染公益诉讼若干问题

许光玉主任^[1]

（广东海建律师事务所，广州）

摘要：海洋污染公益诉讼法律争议大、证据收集困难。在实务中，经常遇到索赔主体争议问题及对公约和国内法的理解和适用问题，而有关调查、评估规范的法律效力问题也是争论不休的话题。同时，在证据收集方面，对漏油量及污染损害的确定、公共证据及监测、评估报告的运用都有着严格的要求。针对以上疑难问题，本文结合法理、实务操作经验及典型案例进行分析并提出相关意见。

关键词：海洋污染公益诉讼；赔偿责任；污染损害；监测评估

在近 20 多年来，我国沿海发生的重大海洋污染案件有 50 多宗，涉及的海洋污染公益诉讼包括海洋渔业资源和生态环境损害赔偿纠纷。其中，本人参与的渔业资源公益诉讼案有 40 多宗，约占 80%。但涉及到海洋生态环境损害索赔的案件却极少，除本人参与的美国康菲渤海湾蓬莱 19-3 钻井平台漏油案（下称“蓬莱 19-3 油污案”）及“金玫瑰”轮与“金盛”轮碰撞漏油案生态环境损害索赔案（下称“金玫瑰”轮油污案）外，另外两宗非本人代理的分别是“塔斯曼海”轮及“阿提哥”轮海洋生态环境损害索赔案。现仅对本人所参与或了解

^[1] 作者简介：许光玉，男，汉族，广东海建律师事务所主任，全国优秀律师、交通运输部海事局船舶油污损害赔偿基金专家、广东省航运法学研究会副会长、中国海商法协会海运法规委员会副主任、华南国际经济贸易仲裁委员会（深圳国际仲裁院）仲裁员、环太平洋律师协会（IPBA）会员、高级海事工程师、广东粤西企业发展促进会副会长兼秘书长，曾任中华全国律师协会海商海事专业委员会执委、广东省律师协会海事海商法律专业委员会主任、广东海事局（原交通部广州海上安全监督局）法规处处长。联系电话：020-38033018，E-mail:xuguangyu@gyuco.com。

的海洋公益诉讼案件中遇到的问题进行汇总、分析并提出意见，以期抛砖引玉。

一、海洋污染公益诉讼法律问题研究

海洋污染公益诉讼面临诸多法律问题，而索赔主体问题、对公约和国内法的理解和适用问题以及有关调查、评估规范的法律地位问题几乎在每个案子中都会遇到。

（一）索赔主体问题

在通常情况下，渔业资源损失由渔业主管部门（如海洋与渔业局）负责索赔，海洋生态损失则由海洋部门（如海洋局）负责。但在实务中，索赔主体存在不小争议。比如，在渔业资源索赔案中，由渔民协会、海洋与渔业局属下的渔政支队、渔政渔港监督处等单位索赔的情况亦存在。在上述单位提出索赔时，被告往往抗辩称原告主体不适格。尽管在诉讼中，法院认可上述单位的索赔主体地位，但也耗费大量时间和精力去解决该争议。在国家机构改革时，行政主管部门还可能出现“真空”状况。如“达飞”轮渔业资源损害索赔案本由原农业部东海区渔政局代表国家索赔，但诉讼中因国家机构改革该局被撤销。因诉讼仍在进行，当务之急是寻找一个适格主体，而农业农村部渔业渔政管理局在上海地区却未能找到适格的渔业行政主管机关。最终，农业农村部渔业渔政管理局根据《渔业水域污染事故调查处理程序规定》第八条规定，指定下级机构中国水产科学研究院东海水产研究所作为索赔主体。尽管被告提出异议，但法院仍予以支持。由上可见，为更好地保护海洋公共利益，海洋公益诉讼的主体不应仅限于行政主管部门或社会公益组织，而是采用开放的态度。如科研部门、相关专业协会对海洋渔业、生态资源有比较深入的了解，可通过立法方式明确其索赔主体地位。

（二）对公约和国内法的理解和适用问题

1.对公约和国内法的理解问题

每个公约条文的诞生都有特定的背景，公约仅是单行地解决某些特定范围的法律问题。例如，《1969 年国际油污损害赔偿公约》（下称“《CLC 公约》”）和《2001 年国际燃油污染损害民事责任公约》（下称“《燃油公约》”），该两公约是为了解决船舶装载的持久性油类（前者为货油，后者为燃油）由于搁浅、触礁、碰撞等事故泄露时应由该船承担的责任问题。上述公约第三条规定，船舶应对由船上或源于船上的油类造成的污染损害负责，许多法学专家、学者、法官由此推导出非漏油船方无需承担赔偿责任的结论。本人认为，从《CLC 公约》、《燃油公约》的条文及其产生背景看，上述法律并不解决两船碰撞时非漏油船的责任问题，非漏油船的责任承担问题应适用《统一船舶碰撞某些法律规定的国际公约》和国内法。而《最高人民法院关于审理船舶油污损害赔偿纠纷案件若干问题的规定》（下称“《油污司法解释》”）第四条亦沿用《CLC 公约》、《燃油公约》的表述，规定污染受害方可以请求泄漏油船舶所有人承担全部赔偿责任。本人认为该条是选择性条款，意为污染受害方可向漏油船方索赔，不影响其向非漏油船索赔的权利。但仍有部分专家、学者、法官认为该条明确应由漏油船承担全部赔偿责任，体现了“谁漏油，谁先赔”的原则。^[2]如此争论了 20 年，仍未形成一致意见。

由于上述法律问题未能得到解决，导致公益诉讼的索赔日益艰难，各地法院甚至根据自行理解作出截然不同的判决。如天津海事法院“塔斯曼海”轮与“顺凯 1 号”碰撞漏油案及广州海事法院早期的“VLACHERNABREEZE”轮与“潮河”轮碰撞漏油案均认为两船碰撞造

^[2] 韩立新,刘红.油污损害赔偿中非漏油方的责任主体地位探析[J].河北法学,2008(09):151-155.

成污染损害应承担连带责任；广东省高级人民法院“闽燃供 2”轮与“东海 209”轮碰撞污染案及青岛海事法院“金玫瑰”轮与“金盛”轮碰撞污染案则认为碰撞船应根据其过错比例承担责任；而在“达飞”轮与“舟山”轮碰撞污染案中宁波海事法院、浙江省高级人民法院则持漏油船先赔的观点。

我认为，漏油船先赔的观点不仅没有法律依据，还与实务相悖，激化社会矛盾。实务中，漏油船无赔付能力或者保险公司倒闭、保额低等情况都有可能存在。如“德航 298”轮、“BOW CECIL”碰撞案，“德航 298”轮是内河小油船，船毁人亡，没有任何赔偿能力，甚至没有购买保险。按照漏油船先赔的观点，因漏油船“德航 298”轮船东破产，无力赔付，也就不存在其赔偿污染受害方后再向“BOW CECIL”轮追偿的问题，这将导致非漏油船作为责任者无需承担责任的情况。又如，在“HAMBURG BRIDGE”轮和“ORIENTAL SUNRISE”轮碰撞案中，“ORIENTAL SUNRISE”轮沉没并严重漏油，“ORIENTAL SUNRISE”是香港注册的单船公司，保险人破产倒闭，如非漏油船不赔，污染受害方根本无从得以获偿。最终，该案以非漏油船按其责任比例赔偿告终。可见，漏油船先赔的观点不可行。

从现行法律规定看，《民法通则》第 130 条规定共同侵权应承担连带责任。《侵权责任法》第六十八条则赋予被侵权人同时向污染者和第三人索赔的权利，《最高人民法院关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》（下称“《环境侵权司法解释》”）第五条在《侵权责任法》六十八条基础上进一步明确第三人应根据其过错比例承担赔偿责任。鉴上，我认为在目前法律框架下，两船碰撞造成污染损害，应承担连带责任。但是，考虑到《侵权责任法》第六十八条、《环境侵权司法解释》第五条的适用，如根据特别法优于一般

法的原则，可以污染损害额及利息为限，由漏油船承担全部责任，非漏油船根据责任比例承担责任。对此，在前述“达飞”轮与“舟山”轮碰撞污染中，我亦持以上观点向最高人民法院申请再审，最高人民法院已裁定提审。

2.对公约中污染损害概念的理解问题

在海洋污染公益诉讼中，判断渔业资源或海洋生态资源遭受的污染损害是属于财产损害还是环境损害性质是个至关重要的抉择。如果没有准确的把握和定位，将使损害评估调查的对象和方向偏离轨道，可谓一着不慎，满盘皆输。如认为属于财产损害，就可以对物灭失、减损的实际价值进行索赔，而如是环境损害就仅限于索赔实际采取或将要采取的合理恢复措施费用。在索赔环境损害时，如仅评估渔业或生态资源损失，却无实际采取或将要采取的恢复措施，将无法得到支持。如“阿提哥”轮海洋生态环境损害索赔案，该案经过大连海事法院、辽宁省高级人民法院、最高人民法院的审理，最终仅象征性地支持了极少的鉴定费，原因便在于此。据了解，该案鉴定人认为，经过20多天，受污染水体已自然恢复到二级标准，无需采取恢复措施。如此这般，让法官支持其索赔，实为巧妇难为无米之炊，最终该案以失败告终亦属预料之中。在上述案件中，鉴定人还犯了一个明显的错误。虽然随着时间的推移，油污会挥发、溶解、沉淀、沉积、沉降于茫茫大海中，最终水体化检结果无明显油污亦不足为奇。但油污泄露不但会造成渔业资源损害，更为严重的是其将严重破坏食物链，这体现在油污对非经济性鱼类、海藻、浮游生物、微生物等的破坏。尽管水体恢复到二级标准，上述海底生物恢复了吗？显然没有。在“闽燃供2”轮油污案中，中国科学院南海海洋研究所的监测结果表明，尽管水体随时间而逐渐恢复，但水体中的浮游生物、微生物等均成几何

级数地锐减。因此，应对环境损害进行完整评估并作出科学、合理、可行的修复方案，方能得到法院的支持。正是基于对公约的正确理解，本人代理的蓬莱 19-3 油污案最终获赔 16.83 亿元，“金玫瑰”案亦得到青岛海事法院的支持，大获全胜。

3.关于公约的适用问题

公约能否直接适用于没有涉外因素的海洋污染公益诉讼案是一个具有争议性的问题。油污事故发生后，诉讼当事人都不可避免地选择适用更能保护其利益的法律。如公约和国内法对索赔主体和责任限额的规定大不相同，导致法律适用问题争议不休。《燃油公约》、《CLC 公约》认为“预防措施”系指事故发生后任何人采取的防止和尽量减少污染损害的任何合理措施，即索赔主体可以是“任何人”，但国内法却将预防措施费用的索赔权交由行政机关。而 1969 年《CLC 公约》海事赔偿责任限额小于《海商法》，尽管“闽燃供 2”轮油污案没有任何涉外因素，但漏油船“闽燃供 2”轮仍主张适用《CLC 公约》享受责任限制，其主张得到广州海事法院和广东省高级人民法院的支持。但是，根据《最高人民法院关于非航行国际航线的我国船舶在我国海域造成油污损害的民事赔偿责任适用法律问题的请示的答复》，不具有涉外因素的案件，不适用公约，应适用国内法。可见，各法院对公约适用问题的理解不一，导致诉讼中适用法律混乱。

（三）有关调查、评估规范的法律地位问题

海洋污染公益诉讼成功的先决条件是解决好如何进行调查、评估才能满足民事诉讼证据要求的问题。在海洋监测方面，我国国家质量监督检验检疫总局和国家标准化管理委员会发布了《海洋监测规范》。^[3]该规范主要解决海洋常规监测问题，并非专门解决海洋公益诉讼污

^[3] GB 17378—2007，海洋监测规范[S].

染监测问题。在实务中，海洋公益诉讼的监测程序和范围可能与《海洋监测规范》不一致，需专门处理。如根据《海洋监测规范》第三部分第 4.5.3 条采样层次的要求，水深小于 10 米要求监测表层水域（海面以下 0.1m-1m），水深 10-25 米要求监测表层和底层水域，而水深 100 米以上则要求表层、10m、50m、以下水层酌情加层、底层……可见，《海洋监测规范》的采样层次繁琐。在海洋公益诉讼索赔案中，如果要求监测多层水域，工作量巨大，往往仅监测表层水域即可。例如，在渔业资源损害索赔案中，索赔方主张遭受渔业资源损害，只需证明事故海域遭受污染并且海水的石油烃类浓度超过了《渔业水质标准》^[4]限定值 0.05mg/l 便完成举证要求，无需再对事故海域中层和底层海水进行监测。可见，针对海洋公益诉讼，有必要制定专门的监测规范，尤其是监测点的密度、数量、监测面积和范围以及水样的萃取、检验时间都应作出特别的规定，以满足海洋公益诉讼案件的监测要求。

在海洋生态损害索赔方面，国家海洋局颁布了《海洋溢油生态损害评估技术导则》（下称“《导则》”）^[5]，该导则属于行业标准，在诉讼中如何适用该导则亦产生了不少问题。尽管《导则》是一个技术规范，但其科学性、合理性和可行性仍需要考究。比如，《导则》第 8.2.2 条环境容量损失采取影子工程法进行计算，该办法采用建设污水处理厂的费用加上污水处理费用计算而成。是否可以理解为每发生一起污染损害事故就需建立一个污水处理厂？显然不科学、不合理！所以，在海洋生态公益诉讼中不能机械地适用《导则》，如处理不当，败诉的可能性极大。如“阿提哥”、“塔斯曼海”轮生态污染损害索赔案只得到基本的监测、评估成本费用，就是惨痛的教训。因

^[4] GB 11607-1989, 渔业水质标准[S].

^[5] HY/T 095-2007,海洋溢油生态损害评估技术导则[S].

《导则》部分条款不科学、不合理且缺乏权威性，所以国家有必要组织专业部门和法律专家对《导则》进行完善并在法律中认可《导则》，提升《导则》的法律认可度和权威性，使海洋生态损害评估有法可依。

关于渔业资源损害索赔方面，如何确定渔业资源损失恢复费用是一个难题。2008年6月1日，国家质量监督检验检疫总局、国家标准化管理委员会发布《渔业污染事故经济损失计算方法》（下称“《办法》”）^[6]，该办法大大提高了渔业资源损害赔偿计算方法的权威，但《办法》第5.3条却成为争议焦点。《办法》第5.3条规定，天然渔业资源的恢复费用原则上不低于直接经济损失额的3倍。对此条款，通常有两种理解：①直接经济损失乘以3倍即为天然渔业资源的恢复费用；②通过增殖放流同种鱼类使渔业资源恢复到未污染前状态所产生的费用。如受损鱼类不能直接通过增殖放流方式进行恢复，可通过增殖放流另一种与其经济价值相当的鱼类进行恢复。本人倾向于第二种方法。在本人处理“阿提哥”轮和蓬莱19-3渔业资源案时，采用方法二计算得到的天然渔业资源的恢复费用达到直接经济损失额的6-7倍，但基本得到认可。该事实证明，方法二相较方法一更具科学性和说服力。所以，不能机械地适用《办法》，应充分考虑其科学性、合理性和可行性。

二、海洋污染公益诉讼的证据收集问题

（一）关于漏油量的确定问题

在海洋污染公益诉讼中，无论是渔业资源或海洋生态环境损害赔偿案都涉及到污染面积、污染程度的确定问题。其中，漏油量的确定问题至关重要。

船舶泄露的油污大多是从货舱或油舱泄露的货油或燃油。对运载

^[6] GB/T 21678-2018, 渔业污染事故经济损失计算方法[S].

数万吨货油的大型油轮而言，一旦遭遇事故导致货舱破损，漏油量之大根本难以查明。有人提出以船舶吃水的变化计算漏油量，因事故前吃水难以查清，且船舶吃水相差千分之二均属合理范围，故该方法根本无从准确判断漏油量。在实务中，肇事船方通常提出漏油量应以装载时提单所载的货油量与事故后卸载的数量差为准。如“塔斯曼海”轮油污案，船东就提出上述抗辩，拟证明漏油只有几吨。但提单通常是船方签发，完全由船方自行制作，真实性存疑，不能作为定案证据。根据《MARPOL 73/78 防污公约》的规定，《油类记录簿》是记载船舶装载、使用、装卸油类的法定证据，相较船方签发的提单而言更能体现船舶油类的真实情况，从而可证明船舶真实的漏油量。在本人办理的“海成”轮案中，法院就是以《油类记录簿》作为确定漏油量的重要证据。

前述船舶漏油量的确定有《油类记录簿》可依，而钻井平台油类泄露量的确定问题则更为复杂。钻井平台的油类泄露主要源于以下两种情况：①油井管柱爆炸或故障；②地表承受不了油井的压力而破裂。可见，钻井平台油类泄露量不可能按照船舶漏油的计算思路进行，应根据石油的原理和特点进行评估。在蓬莱 19-3 油污案中，我们综合采用卫星、飞机和船舶监控、数据模拟、现场水体监测相结合的办法进行评估，取得了良好效果。通过卫星监测可以知道每一个时间段石油泄露的位置和污染的大概范围，但由于距离、气象、云等原因，卫星的监测效果有限，所以用现场船舶和飞机监测为补充。通过对监测数据进行模拟后可得到油污的泄露、扩散、漂流及扫海面积。要计算漏油量还需进行现场水体监测，根据海面油污的颜色评估油膜的厚度，对污染面积范围内混合在水体中的石油，可对其表层、中层、底层的水样进行检测，得出每一升水的含油量。通过运用以上科学、周

密的计算办法，可以求得污染水体中大约的含油量。该方法在蓬莱19-3油污案中取得空前成功，最终该案达成16.83亿元巨额赔款。

（二）关于公共证据的运用问题

谁主张谁举证是民事诉讼的一项基本举证规则，但因海洋污染诉讼系列案涉及众多原告，且各原告对事故漏油量、污染面积和程度的举证能力不尽相同，如任一原告对此进行举证，其他系列案原告能否直接引用，这也是争论不休的问题。污染责任方通常以谁主张谁举证原则为由提出反对意见，以证据规则的角度看，该观点似有一定道理。但毫无疑问，如所有受害方都需委托鉴定，势必耗费巨大，且没有必要。何况大部分受害者为渔民，不具备足够的经济能力。鉴此，我在处理“塔斯曼海”轮油污案时使用了公共证据的做法。法院对公共证据持支持态度，即有关漏油量、污染面积和程度的公共证据，如果有任一原告进行举证，其他系列案件原告可以直接引用。同理，在蓬莱19-3油污案中，国家海洋局花费大量人力、物力、财力对漏油量及污染情况进行监测，上述监测数据由农业部黄渤海区渔政局直接引用于渔业资源索赔案，又快又好地完成举证，节省了大量时间和费用，为该案的和解奠定基础。在海洋污染诉讼案中，因涉及到共性问题，可通过立法形式确定公共证据的互用问题，以便更好地保护公共利益。

（三）关于污染损害的举证问题

正确理解污染损害举证责任倒置原则，对原告的索赔非常重要。所谓举证责任倒置，仅在被告以原告的污染损害与其污染行为无因果关系为由作出抗辩的情形下适用，并不免除原告对被告存在污染行为、污染物已经到达索赔海域并造成损害的举证义务。

在海洋污染诉讼案中，证明船舶发生碰撞、触礁等漏油事故并不难，如该油类泄露造成事故附近海域污染可以理解为油类向四周自然

扩散，这是基本常识，无需举证证明油类来源。但如果污染区域远离事故地点，污染受害方则应举证证明被污染海域油类源于事故船舶，否则存在被驳回的可能性。如“夏长”轮沉没漏油案，珠海炳君水产品公司的养殖海域距离事故地点非常遥远，且其诉称的受污染范围与广东海事局在事故调查报告的认定范围不一，故其养殖损害并未得到广州海事法院和广东高院的支持。再如，蓬莱 19-3 油污案，山东长岛、烟台等黄渤海地区渔民的索赔均未能得到支持，原因也是不能证明油污来源。所以，应吸取上述案件的经验教训，如果污染受损地与事故地点有一定的距离，应及时提取油类并进行油指纹鉴定、分析，确认污染源。

解决了污染源问题，还应对污染损害量进行举证。大海茫茫，作为污染受害者如何将其损失量化，是一个难题。例如，为估算渔业资源损失量，以往的做法是根据农业部于 1996 年 10 月 8 日发布的《水域污染事故渔业损失计算方法规定》，直接以水产品（成品鱼）损失额乘以 3 倍计算。但该办法过于简单，没有充分的依据和说服力。其实，渔业资源损害不仅包括成品鱼，还包括未投入市场的鱼卵、仔稚鱼。且相比之下，鱼卵、仔稚鱼的生命力更为脆弱，其承受污染的能力远低于成品鱼。因此，有必要监测污染海域在事故前后鱼卵、仔稚鱼的减少量，根据鱼卵、仔稚鱼的生成规律以及污染海域面积与相邻的非污染面积的密度差求得渔业资源的损失量。以这种方法计算得到的渔业资源损失量不单比简单乘以 3 倍更有说服力，甚至计算结果远大于 3 倍。

（四）监测、评估报告的证据效力问题

如前所述，在海洋污染公益诉讼中，《海洋监测规范》、《导则》等规范得到广泛运用。尽管上述规范对每个监测、调查行为都有严格

的要求，但由于疏忽大意导致监测数据无效、评估报告不能作为证据使用的情况亦存在。例如，油脂纹鉴定对采集油样的要求严格，油样必须以玻璃瓶装载并避免样品受污染，否则将直接影响检验的准确度，难以锁定污染源。在蓬莱 19-3 油污案中，被告美国康菲石油有限公司因监测样品受到污染功亏一篑。这警醒我们，细节决定成败，要想取得成功必须运用科学周密的调查办法，严格取证。

此外，应运用法律思维进行鉴定和评估，否则将会徒劳无功。在“阿提哥”轮以及“塔斯曼海”轮油污案中，尽管鉴定人员在专门领域具有专业性和权威性，但其出具的《鉴定报告》如博士论文般晦涩难懂，还对法律问题进行大篇幅评论。如此一来，反倒使其可信度大打折扣，遭受质疑。在福建闽江三农制药厂排污案以及湛江“春木 1 号”污染案中，鉴定人员针对鱼类死亡原因进行大量病理性研究，却难以得出结论。实际上，作为原告只需证明污染物到达涉案水域并使渔业资源遭受损害便可，至于鱼类死亡是由于中毒、缺氧还是其他原因所致，根本无需进行举证。相反，如前所述，根据举证责任倒置原则，如被告否认其中的因果关系，应由被告进行举证。

综上，海洋污染公益诉讼面临诸多法律和证据问题。只有不断完善、构建海洋污染公益诉讼制度，不断研究、解决难题，我国海洋污染公益诉讼方能走向成熟，进而更好地保护海洋环境，促进海洋可持续发展。

参考文献:

- [1] 韩立新,刘红.油污损害赔偿中非漏油方的责任主体地位探析[J].河北法学,2008(09):151-155.
- [2] GB 17378—2007, 海洋监测规范[S].
- [3] GB 11607-1989, 渔业水质标准[S].
- [4] HY/T 095-2007,海洋溢油生态损害评估技术导则[S].
- [5] GB/T 21678-2018, 渔业污染事故经济损失计算方法[S].