

关于船舶污染损害赔偿法律问题的建议

许光玉主任¹

（广东海建律师事务所，广州）

摘要：船舶污染损害赔偿案法律争议大，索赔困难。在实务中经常遇到主体争议问题，尤其是船舶互有过失碰撞造成一船漏油的情况下非漏油船的责任问题。同时，因污染赔偿的标准、规范文件不具备法律的效力，法院认可度低，导致污染损害范围及费率认定困难。此外，如何定义“遇难船舶”并厘清救助与清污措施也是争议焦点之一。为解决上述法律争议，本文结合法理、实务操作经验、典型案例进行分析，提出相应对策和立法建议。

关键词：非漏油船责任；赔偿费率标准；遇难船舶

Suggestions on legal issues of the compensation for pollution damage caused by ships

XU guang-yu Director

（ GUANG YU & CO.， Guangzhou ）

Abstract:There are disputes in claiming against vessel pollution damage, also difficulties in claiming indemnity. In practices the dispute of who should be blamed always occurs, especially in collision caused by mixed faults of both vessels but only

¹ 作者简介：许光玉，男，汉族，广东海建律师事务所主任，中华全国律师协会海商海事专业委员会前执委、中国海商法协会海运法规委员会副主任、广东省律师协会海事海商法律专业委员会前主任、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、广东海事局（原交通部广州海上安全监督局）法规处前处长，全国优秀律师。联系电话：020-38033018，E-mail:xuguangyu@gyuco.com。

one leaking oil, the responsibility of the no-leaking one stays in dispute. Besides, the standards or rules for pollution indemnity have no legal validity and low recognition by courts, leading to difficulties in ascertaining the range of pollution and fee rates of indemnity. In addition, identifying the ship in distress and differentiating salvage with cleaning operation is always the focus of dispute. Aiming at solving the above mentioned, this article shall analyze relevant legal principles, experience in case handling and typical cases so as to come to countermeasures and legislative suggestion in the field.

Key words:the responsibility of the no-leaking vessel ; the fee rates of indemnity;the ship in distress

一、目前船舶污染损害赔偿的主要问题——法律争议大，索赔难

（一）主体问题争论不休

几乎每一宗船舶污染损害赔偿责任纠纷案都存在索赔主体争议问题。例如，在索赔海事部门组织的清防污应急行动费用时，如果由海事部门提起诉讼，被告将以海事部门未参与清防污应急行动、无权代为索赔清污单位的费用为由作出原告主体不适格的抗辩。如清污单位提出索赔，被告则抗辩称其与清污单位没有合同关系，并未侵犯清污单位的利益，清污单位无权提出索赔。从目前案例看，海事部门索赔由其组织的应急行动所产生的清防污费用得到普遍法院的支持，但清污单位能否自行主张索赔则引起了较大争议。对于清污单位自行主张索赔的问题，法院不予支持的情况居多。如厦门海事法院、福建省高级人民法院以及武汉海事法院、湖北省高级人民法院均不支持清污

单位自行提出索赔[参考判例：（2018）鄂民终 664 号“中恒 9”轮案]，但上海海事法院却支持清污单位提起诉讼[参考判例：（2016）沪 72 民初 67 号“山宏 12”轮案]。可见，法院对法律理解不一，导致作出截然不同的判决。

同样，在处理船舶污染损害赔偿责任纠纷案中，关于责任主体的争论也从未间断。其中，关于两船碰撞造成一船漏油的情况下非漏油船应否承担责任的问题引发了巨大争议。近年来，学术界出现了“谁漏油谁赔偿”的观点，至于该观点是否具有法律依据值得大家深究。在和解案件中，包括国外著名互保协会参与的涉外案件，非漏油船方均未提出“谁漏油谁赔偿”的抗辩，最终非漏油船均承担了相应比例的赔付责任。而在判决中，则是众说纷纭，各有说法。天津海事法院认为两船碰撞导致一船漏油的，两船应承担连带责任，如“塔斯曼海”轮与“顺凯 1 号”轮碰撞造成海域污染案。同样，广州海事法院早期判决亦认为两船碰撞过失，漏油船与非漏油船应承担连带责任，如“VLACHERNABREEZE”（符）轮与“潮河”轮油污损害赔偿纠纷案。后来，广州海事法院的判决有所改变，以碰撞、漏油为两个法律关系为由判定漏油船赔偿，非漏油船不承担赔偿责任。但广东省高级人民法院却对此不予认可，广东省高级人民法院认为应按《海商法》第一百六十九条的规定，由两船按碰撞责任比例进行赔偿，如“闽燃供 2”轮与“东海 209”轮碰撞污染损害赔偿案。同样持此观点的还有青岛海事法院，如在“金玫瑰”轮与“金盛”轮碰撞污染损害案件中，青岛海事法院判决“金玫瑰”轮与“金盛”轮按照各自的责任比例支

付清污费用。近年来，上海海事法院的判决也认为漏油船与非漏油船应按照碰撞责任比例承担责任，如“泰联达”轮与“宁东湖 680”轮、“宁连海 606”轮碰撞导致的污染损害责任纠纷案。而在“CMA CGM FLORIDA”（达飞）轮与“CHOU SHAN”（舟山）轮油污损害赔偿纠纷案中，宁波海事法院和浙江省高级人民法院却认为非漏油船不需要承担赔偿责任，但该案经最高人民法院再审，最终撤销了原审判决，最高人民法院认为漏油船和非漏油船均应对油污损害负有赔偿责任。由上可知，因法院、律师、学术界对有关法律理解不一致，导致出现相互矛盾的判决，非常混乱。此外，因各地判决相互矛盾，导致海事部门在行政执法中处于尴尬地位。如在前述的“达飞”轮与“舟山”轮油污损害赔偿纠纷案中，上海海事局要求非漏油船“舟山”轮提供担保，“舟山”轮方竟提起侵权之诉，将浙江海事局、洋山港海事局等海事部门诉至法庭，出现碰撞责任者不承担责任却反告海事部门的闹剧，使海事部门无所适从。

（二）污染损害范围及损失认定困难

船舶污染损害赔偿责任纠纷案不同于普通民事案件，在证据组织、收集中涉及到许多专业性问题，对专家、鉴定人提出了严格的要求。在茫茫大海中如何确定、量化污染损失，永远是争论不休的问题。例如，渔业资源、海洋生态资源损害范围及损失的确定问题，各有说法。尽管我国已制定《海洋监测规范》、《渔业污染事故经济损失计算方法》、《海洋溢油生态损害评估技术导则》等规则，但是这些规则的权威性并未完全被法院认可，甚至被理解为保护部门利益的产

物。尽管如此，因对鉴定机构没有规范要求，水平良莠不齐，导致渔业资源、海洋生态资源索赔工作难上加难。在实践中，经常出现评估报告与规则不衔接、漏洞百出等情况，更有甚者出现规则制定者参与调查、评估却与监测规范不符的情况，导致法院无从作出评判。如“阿提哥”轮海洋生态损害赔偿案，因评估报告出现严重漏洞，导致历经 7、8 年诉讼以失败告终。此外，对渔业资源、海洋生态资源损失的鉴定不仅需要完整的监测设备、船舶、人员，而且鉴定机构要完成的工作量大、要求高，需出庭接受尖锐的庭审询问。绝大部分鉴定机构均需“自行垫付”相应经费，往往在历时几年的诉讼后才能得到报酬，甚至有可能因案件败诉而“倒贴”。鉴此，许多鉴定机构不愿意接受鉴定委托，导致渔业资源、海洋生态资源损失索赔工作难以开展。

而在索赔清防污应急行动费用时，如何确定费率也是棘手的问题。尽管国内存在不少清污费用赔偿推荐标准，但各费率标准高低不一，且因未得到法律授权及普遍适用而备受质疑。而肇事船方作为清防污费用的实际承担者，为压低费用往往主张参照成本价、协议清污价进行赔偿。因双方当事人对费率标准争议大，导致案件悬而未决。现“MAXIMA”（密斯姆）轮与“竞帆 1”轮船舶污染损害赔偿责任纠纷案（包括清污费和渔业资源损失）审理期限已超过 5 年，仍在一审审理中。而“达飞”轮与“舟山”轮船舶污染损害赔偿责任纠纷案（渔业资源损失）历经 5 年诉讼后作出一审判决，又进入再审程序。实务中，部分法院以不存在统一清污费率标准为由，自行酌定费率。

如“达飞”轮与“舟山”轮船舶污染损害赔偿责任纠纷案（清污、救助费），因原审法院对清污市场行情未进行充分的了解和调研，故其酌定的费率没有客观、合理的依据，出现酌定费率偏低的情况。更有部分清污公司因案件久拖未决、索赔难等原因导致入不敷出、纷纷倒闭，这极不利于海洋环境保护。

（三）对遇难船舶、应急行动性质的认定问题

在实务中，船舶互有过失碰撞导致船舶漏油的情形较为常见。更有部分船舶因碰撞遭受严重损坏，处于严重危险之中。例如，前述“达飞”轮、“密斯姆”轮。《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》第二十条、《最高人民法院关于审理船舶碰撞纠纷案件若干问题的规定》第九条规定，对遇难船舶采取的使之无害措施而产生的费用属于非限制性债权。但对于何为“遇难船舶”上述规定却未予明确，导致部分法院随意行使“自由裁量权”，创制法律。

同时，船舶严重受损并漏油的情况也是较为常见的，在此情况下，往往存在救助和清污行动并存的局面。例如，在前述“达飞”轮案中，交通运输部上海打捞局应公共当局的要求对“达飞”轮进行救助并采取了绑扎、固定集装箱、切割船底外翻钢板、护航等救助措施。为避免污染扩大化，该局还进行了抽取船舱内油污水行为。原审判决却以“达飞”轮所处的危险不直接、紧迫为由否认公共当局强制救助的必要性，并以交通运输部上海打捞局的工作带有清防污目的，将上述救助行为认定为清防污措施。可见，在实务中，如何界定救助和清污行

动引发了不小争议。

鉴上，亟需对船舶污染损害赔偿法律争议问题以立法的方式予以明确，止纷息争。

二、对船舶污染损害赔偿主要法律问题的建议

（一）关于船舶污染损害赔偿立法问题

建议在《海商法》中增加有关船舶污染损害赔偿一章，对《海商法》内容进行丰富、完善。对《海商法》新增章节的内容应广泛征求意见，所设条款应体现务实性强、可操作性强的特点，尤其注意国内法与国际公约的衔接问题，不能相互矛盾，否则将引起无休止的争议。鉴此，不仅要从理论和法理上论述，还要考虑实务问题，防止对国际公约的错误理解。

现在，《海商法》立法工作正在如火如荼地进行之中。笔者所在的广东海建律师事务所有幸受邀就交通运输部报送国务院的《中华人民共和国海商法（修改送审稿）》（下称送审稿）发表立法意见，笔者留意到，送审稿增加了“船舶油污损害责任”一章，但对于该章的部分条款笔者持有不同意见。比如，送审稿第二百五十二条规定，船舶碰撞引起一船漏油造成污染损害的，应当由漏油船舶所有人承担污染损害赔偿赔偿责任，之后该漏油船可向碰撞责任方追偿。笔者认为，该规定回到了“谁漏油谁先赔”的错误思维中，错误理解公约且与我国现行法律严重冲突，可能造成受损方不能获赔（下文将对此展开说明）。再如，送审稿第二百六十一条规定，责任限制基金设立后，并且船舶所有人有权限制其赔偿责任时，污染损害赔偿请求人不得对船

船舶所有人的任何财产行使任何权利。船舶所有人的船舶或其他财产因污染损害赔偿请求已经被扣押，或者为避免此种扣押已经提供了保证金或其他担保，法院应当及时下令释放或者责令退还。笔者认为，发生船舶漏油事故后，涉事船舶设立基金是其程序性权利，但船舶所有人是否有权享受责任限制是实体问题，而且经过判决确认是否有权限制责任需要较长的时间，可能经历一审、二审甚至再审。如果需要确定“船舶所有人有权限制其赔偿责任时”，污染损害赔偿请求人才不能对船舶所有人的财产行使权利，也就是说尽管船舶所有人设立基金，在判决确认其有权限制责任前，船舶所有人也无法保证其财产不被扣押，如此显然不妥。在实务中，经常因管辖等问题导致设立基金需要漫长的过程，船舶所有人为了避免其船舶被扣押，可能通过协商向索赔人提供担保，之后再继续设立基金。那么是否在设立基金后，担保就必须返还给船舶所有人。笔者认为，首先应看合同如何约定。其次，船舶所有人设立基金不等于必然享受责任限制，污染受害方持有担保有利于保护其权益。总之，是否退还担保不应由法律强制规定。又如，送审稿第二百六十七条规定，污染损害请求人不能证明污染损害系由船舶造成的，船舶油污损害基金不予赔偿。笔者认为，该规定与《侵权责任法》第六十五条、第六十六条的规定相悖，明显不妥。环境污染侵权案件实行抗辩事由和因果关系的举证责任倒置，所以就被侵权人而言，应对其受到损害以及污染者实施了侵权行为承担举证责任。就侵权人而言，应就其行为与损害之间不存在因果关系承担举证责任。而且，要求污染损害请求人证明污染损害系由船舶漏油造成

较为困难，污染损害请求人只能做油指纹鉴定，但漏油受到海洋生物分解、风浪等海洋环境的影响，化学成分会发生改变，油指纹鉴定不一定准确。对于送审稿中出现的立法问题，笔者已在给司法部的立法意见汇总中作出详细论述，在此不一一展开。总体而言，笔者认为修改《海商法》应时刻保持认真、严肃，所设法条必须经过反复推敲、锤炼，只有确保其在法理和实务中站得住脚，方能体现立法之意义。

（二）对船舶污染损害赔偿责任实务问题的建议

1. 索赔主体

建议清防污索赔主体更具开放性，而非关闭性。对于清污单位在海事部门组织下参与清污的情形，海事部门作为海事行政主管部门有权根据《海洋环境保护法》第七十一条的规定强制采取清防污措施，污染责任者应依法承担赔偿责任。但是，如出现海事部门不愿意统一索赔的情况，应准许清污单位自行索赔。此外，对于非海事部门组织下的，任何人为了减少养殖场、旅游区、生活区等损失所进行的清防污合理措施，也应给予支持。这符合《2001 年国际燃油污染损害民事责任公约》（下称《燃油公约》）第一条第（七）款的规定，不仅有利于保护海洋环境，也可保障清污人的利益。

关于海洋生态与自然资源损害索赔等海洋环境公益诉讼主体问题。以渔业资源索赔为例，笔者认为根据《海洋环境保护法》第五条、第九十条规定，应由国家渔业行政主管部门对外索赔，因其职责为“对船舶污染海洋环境进行监督管理，负责保护渔业水域生态环境工作”，且其对海洋环境污染、渔业资源方面的知识相对熟悉，有利于开展索

赔工作。但如遇部门改革导致原渔业行政主管部门被撤销等特殊情况，应允许上级主管机构指定下级机构处理索赔事宜。在“达飞”轮与“舟山”轮船舶污染损害赔偿责任纠纷案（渔业资源损失）中就遇到上述情况，在该案中原农业部东海区渔政局被撤销，农业农村部渔业渔政管理局指定中国水产科学研究院东海水产研究所承接涉案油污事故的索赔事宜。中国水产科学研究院东海水产研究所虽然并非渔业行政主管部门，但根据《渔业水域污染事故调查处理程序规定》第八条规定“上级主管机构管辖的渔业水域污染事故必要时可以指定下级机构处理”、第十条规定“指定处理的渔业水域污染事故应办理书面手续。主管机构指定的单位，须在指定权限范围内行使权力”，其在上级主管机关指定的权限范围内行使索赔权利合法有据。因渔业资源索赔、生态资源索赔所得归国家所有，无论是渔业行政主管部门还是由其指定的机构都是代表国家进行索赔，属公益性质，不具有盈利目的。因此，索赔主体应具有一定的开放性，且指定专业机构索赔更具专业性和高效性。建议法律明确赋予渔业资源和生态资源专业机构提起公益诉讼的权利。

2. 责任主体

（1）关于船舶所有人的识别问题

尽管《1992 年国际油污损害民事责任公约》（下称《油污公约》）与《燃油公约》规定的“所有人”概念不同，但有其合理性。我国是上述公约的缔约国，在制定船舶污染损害赔偿法律时应与公约保持一致。笔者认为《燃油公约》将“船舶所有人”界定为包括船舶登记所

有人、光船承租人、经营人和管理人，即要求上述主体对污染损害承担连带责任，有利于海洋环境保护。在我国《海商法》及相关司法解释中，对船舶登记所有人及光船承租人的定义和责任是清晰的，而对于经营人、管理人的概念却没有明确定义，且对于经营人、管理人是否应对船舶污染损害承担连带赔偿责任引发了不小争议。在“SANCHI”（桑吉）轮事故中，清污单位将该轮船舶经营人和管理人伊朗国家油轮公司（NATIONAL IRANIAN TANKER COMPANY）列为被告，该公司抗辩称法律未规定船舶经营人和管理人应对船舶污染损害承担任何责任，其并非适格被告。在《海商法大辞典》中对船舶经营人的定义为，船舶经营人是指船舶所有人或光船承租人，或经正式转让承担所有人或光船承租人责任的企业法人。包括受船舶所有人委托经营管理其船舶的企业法人。²该定义与《1986 年联合国船舶登记条件公约》一致，笔者认为该解释有法理依据，具有合理性。而船舶管理人是指接受船舶所有人或者船舶承租人、船舶经营人的委托从事船舶经营管理的人，包括提供适格配员、保证船舶技术状况和正常航行等服务。前面已述，我国加入的《燃油公约》将船舶登记所有人、光船承租人、船舶经营人、管理人视为船舶所有权人，规定相互之间的连带责任。因此，船舶经营人、管理人应为燃油污染损害的责任承担主体。除燃油污染外，近年来有毒有害物质污染也愈发多见。但 1996 年《国际海上运输有毒有害物质损害责任和赔偿公约》（下称《1996 年 HNS 公约》，我国未加入该公约）并未赋予污染受害方直诉船舶经营人、管理人的权利。同样，《油污公约》中船舶所有人的定义也不包括上述船舶经营人、管理人，因此，对于船运货油导致的污染，油污受害

² 司玉琢主编：《海商法大辞典》，人民交通出版社 1998 年 1 月第 1 版，第 805 页。

方同样不能直接向船舶经营人、管理人索赔。相比《油污公约》，美国 1990 年《石油污染法》关于船舶污染责任人的范畴更为广泛，参与船舶经营管理的有关主体均应承担严格的责任。无可否认，该法确立后美国海洋污染防治工作取得卓著成效。因此，笔者建议以立法的方式加强对货油、有毒有害物质污染责任，不能免除相关经营管理人的责任。

（2）有关船舶所有人与保险人、财产保证人的责任问题

应明确污染受害方有权选择被告的权利。在实务中，污染受害方会同时起诉船舶所有人、保险人/财务保证人，有些法院以送达困难、法律规定不明确等为由，拒绝接受。法院认为既然已起诉船舶所有人就没必要将保险人/财务保证人列为共同被告。鉴上，立法应明确如果污染受害方只起诉保险人/财务保证人时，保险人/财务保证人应有权要求追加船舶所有人为被告或第三人，这也符合《最高人民法院关于适用〈海事诉讼特别程序法〉若干问题的解释》第六十九条的规定。如船舶所有人破产，不影响污染受害方起诉保险人/财务保证人的权利。如将船舶所有人和保险人/财务保证人作为共同被告，共同被告应对污染损害承担连带赔偿责任。

《1996 年 HNS 公约》对有毒有害物质污染损害责任问题进行规范。《海事诉讼特别程序法》第九十七条赋予污染受害方直诉保险人/财务保证人的权利，此处所指的污染源并不包括《1996 年 HNS 公约》框架下的有毒有害物质。但笔者认为应立法赋予污染受害方就有毒有害物质造成的污染损害直诉保险人/财务保证人的权利。如在“春木

一号”轮苯乙烯污染案中，“春木一号”轮泄漏的苯乙烯污染海域范围达 160 平方公里，给湛江港的海水养殖、捕捞生产造成毁灭性的灾害。可见，有毒有害物质造成的污染甚至比持久性油类更为严重，如肇事船舶所有人破产，而污染受害方不能直诉保险人/财务保证人，污染受害方的合法权益将难以得到保障。

（3）关于船舶互有过失碰撞导致的油污责任问题

《油污公约》、《燃油公约》并不规范船舶互有过失碰撞导致单船漏油时两船责任的承担问题，更无非漏油船不向污染受害方承担责任之说。《油污公约》第三条虽有船舶所有人应对污染损害负有赔偿责任的规定，但这并不免除造成污染的碰撞责任方的赔偿责任。同理，《燃油公约》第三条第一款亦然。《油污公约》和《燃油公约》的立法主旨是解决船舶漏油时的责任承担问题，即解决在船舶装卸、运输、触礁、搁浅等因该船单方行为引发的漏油问题，并不解决两船碰撞时责任主体承担问题。因《油污公约》和《燃油公约》均未涉及两船碰撞情形的油污责任问题，应参考《关于统一船舶碰撞若干法律规定的国际公约》（下称《1910 年碰撞公约》）及国内《海商法》、《侵权责任法》等规定厘清非漏油船的责任问题。

《1910 年碰撞公约》第 4 条第 2 款规定，船舶或其所载货物，或船员、旅客或船上其他人员的物品或其他财产所受的损害，应由过失船舶按过失程度比例分担。即使对于第三方，对此种损害承担的责任，也不超过此种比例（公约原文为：The damages caused, either to the vessels or to their cargoes or to the effects or other property of the

crews,passengers,or other persons on board,are borne by the vessels in fault in the above proportions,and even to third parties a vessel is not liable for more than such proportion of such damages)。我国《海商法》第八章第一百六十九条的规定便是源于此条款。可见，上述法条所指的“其他财产”仅指船上财产，不包括因油污引起的船外财产损害，《1910 年碰撞公约》、《海商法》未就两船过失碰撞导致的油污责任赔偿问题进行规范。

但《海洋环境保护法》、《民法通则》、《侵权责任法》等国内法的规定则与非漏油船不向污染受害方承担赔偿责任的说法相互矛盾。根据《海洋环境保护法》第 90 条规定，对造成海洋环境污染事故的单位，应依法承担赔偿责任。可见，该法要求造成污染的责任方承担赔偿责任，当然包括非漏油船。《民法通则》第一百三十条规定“二人以上共同侵权造成他人损害的，应当承担连带责任”，《最高人民法院公布第二次全国涉外商事海事审判工作会议纪要》（下称《会议纪要》）第 149 条第二款规定：“对于不受 1992 年油污公约调整的油污损害赔偿纠纷，因船舶碰撞造成油污损害的，由碰撞船舶所有人承担连带赔偿责任，但不影响油污损害赔偿责任人之间的追偿”，非漏油船作为碰撞船舶之一，应对油污损害承担责任。而《侵权责任法》第六十八条规定“因第三人的过错污染环境造成损害的，被侵权人可以向污染者请求赔偿，也可以向第三人请求赔偿”、《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》）第五条规定：“被侵权人根据侵权责任法

第六十八条规定分别或者同时起诉污染者、第三人的，人民法院应予受理。被侵权人请求第三人承担赔偿责任的，人民法院应当根据第三人的过错程度确定其相应赔偿责任”。以上所指的“第三人”应为非漏油船，根据上述规定非漏油船应向被侵权人承担相应的责任。可见，非漏油船不向污染受害方承担赔偿责任的观点与国内立法矛盾，不能成立。如按海商法送审稿的规定，污染受害方不能向非漏油船索赔，相信全国人大常委会及其法制工作委员会不会通过这种违背国内法的法律规定。

此外，非漏油船不赔的观点也与实务矛盾，不利于海洋环境保护。在实务中，尽管有关法律确立了油污保险制度，但不参加油污保险，或者保险公司倒闭、保险单过期等情况都有可能发生。如非漏油船不向污染受害方赔付，将导致非漏油船作为责任者无需承担责任的情况。如，“德航 298”轮和“BOW CECIL”轮碰撞案，“德航 298”轮满载 200 多吨货油沉没，燃油四溢造成严重污染。因“德航 298”轮是内河小油船，船毁人亡，没有任何赔偿能力。按照非漏油船不向污染受害方赔偿的观点，污染受害方只能向“德航 298”轮船东索赔，然而该轮船东已经破产，更不存在赔偿受害方后向“BOW CECIL”轮追偿的问题。又如，在“HAMBURG BRIDGE”轮和“ORIENTAL SUNRISE”轮碰撞案中，“ORIENTAL SUNRISE”轮沉没并严重漏油，且“ORIENTAL SUNRISE”轮船东为香港单船公司、其保险人也已破产倒闭，如非漏油船不赔，污染受害方根本无从得以获偿。但在上述案件中，非漏油船保险人、船舶所有人均未提出非漏油船方不赔的主张，最终以非漏

油船按其责任比例赔付告终。退一步说，即使漏油船方（包括其保险人/财务保证人）予以赔付，无法覆盖损失的情况亦比比皆是。船舶碰撞漏油事故发生后，可能面临清污费用、渔业资源、海洋生态环境损失、渔民养殖损失、捕捞损失等索赔。如“达飞”轮与“舟山”轮碰撞导致的油污损害责任纠纷案，仅渔业资源损失索赔就达到 2 亿多元，“达飞”轮的责任限制基金根本无法覆盖。有学者说，我国已设立中国船舶油污损害赔偿基金，国内油污赔偿机制相对完整，没必要让非漏油直接对油污损害负责。但笔者注意到，尽管油污受害方从责任人方受偿后还可向中国船舶油污损害赔偿基金申请补偿，但每一事故的补偿限额仅 3000 万元，对于损失重大的油污案件还是远远不够的。而且，中国船舶油污损害赔偿基金的补偿标准是补贴成本损失，审核程序严格，周期长，赔付率亦不容乐观。此外，笔者认为中国船舶油污损害赔偿基金的设立并非为了免除或减轻非漏油船的责任，如依赖基金给予补偿，作为肇事船之一的非漏油船却置身事外，明显不合理。可见，非漏油船不赔的规定也与实务、常理相矛盾。

关于船舶互有过失碰撞导致一船漏油情况下的责任承担问题，在“达飞”轮与“舟山”轮碰撞漏油系列案中尤为尖锐、突出。前面已述，宁波海事法院和浙江省高级人民法院判决漏油船所有人和登记光船承租人承担涉案油污损害赔偿赔偿责任，非漏油船舶不承担责任。最高人民法院则认为，原审法院判决漏油船方对案涉防污清污费承担全部赔偿责任正确，但非漏油船“舟山”轮因部分驾驶过失与“达飞”轮发生碰撞，导致“达飞”轮漏油造成污染，根据《侵权责任法》第六

十八条、《环境侵权司法解释》第五条的规定，非漏油船方应按其过错比例承担污染损害赔偿责任。最高人民法院更是指出，传统的“谁漏油，谁负责”的观点没有全面反映有关国际条约和国内法分别对污染者与第三人实行无过错责任原则、过错责任原则的基本内涵，于法无据，应予纠正。最高人民法院改判“达飞”轮与“舟山”轮碰撞漏油系列案入选 2019 年度人民法院环境资源典型案例，该案改正了原审的错谬之处，正确适用国际公约以及国内法，对于厘清船舶污染损害责任纠纷中的责任主体、责任份额及责任承担方式具有积极的示范意义，获得海事界的强烈认同和称赞。

但在备受赞扬和关注的同时，理论界、学术界也有质疑的声音。比如，有学者称最高人民法院的判决认为《燃油公约》没有明确非漏油船的责任是不正确的，有人认为公约第三条第一款规定了漏油船的责任，可由此反推公约有排除其他责任人的含义，该款体现了“谁漏油，谁负责”的基本原则。该反向推论违反了责任法定原则，笔者不予认同。还有人认为《燃油公约》第五条明确规定，当发生涉及两艘或更多船舶的事故并引起污染损害时，所有有关船舶的船舶所有人，除根据第三条免责外，应对不能合理分开的所有此种损害负连带责任。也就是说，根据该条可得出漏油船应与非漏油船应承担连带责任的结论。笔者认为，这是对公约的错误理解。根据《燃油公约》的立法目的及条文原义，第五条是为了解决事故造成两艘或多艘船舶均出现漏油且各船所造成的油污损害无法合理区分情况下，各漏油船的责任承担方式问题。如该条涵括非漏油船，就不可能存在各船造成的油

污损害无法区分的情形，因非漏油船本身不存在漏油污染行为。

又如，有学者对判决污染者负全责、第三人以过错比例为限负责的责任承担方式表示不解，并指出该责任承担方式既非连带责任，也非按份责任，更非补充责任，似乎在法理上无法说通。笔者仔细研读了《最高人民法院环境侵权责任纠纷司法解释理解与适用》，最高人民法院认为《侵权责任法》第六十八条和《环境侵权司法解释》第五条中的污染者与第三人之间的责任形态是不真正连带责任，因其符合不真正连带责任的基本特征：①污染者与第三人基于不同的行为造成同一个损害；②污染者与第三人的行为产生不同的侵权责任，但两者承担责任的目的是具有同一性——救济被侵权人遭受的损害；③环境污染责任中的受害人享有的损害赔偿请求权，可以在污染者与第三人之间择一行使，也可以同时主张；④无论如何，损害赔偿最终归属于造成损害发生的最终责任人。对于污染者而言，法律严格责任下，污染者应对涉案损害承担全部责任。但如果损害是因第三人过错行为造成的，相当于在第三人过错责任范围内，污染者实际承担的是一种连带责任，尽管污染者不是终局责任人，但对此部分责任，其仍可能依法先行偿付，而后再向第三人追偿，谓之不真正连带责任³。笔者对此理解表示赞同，虽然我国立法中并未对不真正连带责任进行系统规定，但不可否认这种源于德国法的责任形态已在我国司法实践中得到普遍认同和接受，该责任承担方式突出了对受害人予以充分救济的

³ 沈德咏主编：《最高人民法院环境侵权责任纠纷司法解释理解与适用》，人民法院出版社2016年6月第1版，第76-79页

基本要求，符合立法之目的和基本精神。

再如，有学者认为，最高人民法院引用的《环境侵权司法解释》不科学、不协调，其认为该解释第五条第一款体现了污染者与第三人连带责任的立法意向，而该解释第五条第二款又规定应根据第三人的过错比例确定其赔偿责任，相互矛盾。笔者认为，《环境侵权司法解释》第五条第一款仅是规定被侵权人可依据《侵权责任法》第六十八条分别或者同时起诉污染者、第三人，即该款只是明确了污染者与第三人的诉讼地位，并无法从中得出两者应负连带责任的结论，而《环境侵权司法解释》第五条第二款才是解决第三人责任承担方式的规定，两者并不矛盾。况且，《环境侵权司法解释》是最高人民法院研究室、环境资源审判庭派员深入调研、充分听取各级法院及专家意见，征求全国人大常委会法工委、国务院法制办等单位、部门意见后，数易其稿，提炼、凝聚而得，笔者认为该解释条文明晰，在司法实践中具有指导意义和价值。

由上可见，最高人民法院对“达飞”轮与“舟山”轮碰撞漏油系列案的再审判决以事实为依据，以法律为准绳，充分保障了污染受害方的利益，有利于海洋环境的保护，可谓是开历史之先河。在目前法律框架下，无疑最高人民法院对漏油船与非漏油船的责任承担方式是最为合适，最能保障污染受害方的利益的。但在实务中，为确定非漏油船的过错责任比例往往需要先对船舶碰撞责任比例进行审理，如此一来可能导致案件的进展拖滞不前。例如，上海海事法院在处理“桑吉”轮案中，该院认为应先审理碰撞责任比例，才能对船舶油污责任

进行审理，现该案已搁置两年，仍未有任何进展。鉴此，笔者偏向性建议通过立法方式规定：在两船互有过失碰撞导致一船漏油情况下，污染受害方可同时向漏油船、非漏油船方索赔，漏油船、非漏油船方应对油污损害承担连带赔偿责任。

3.关于污染损害赔偿范围及损失认定问题

由于法律具有极强的概括性，不可能规范污染损失赔偿范围和损失认定等具体问题，但是可以通过法律授权有关国家主管部门制定各类损害赔偿范围标准及索赔指引、规则，对 ([具体问题]) 进行明确。这类似于在《1989 年国际救助公约》第十四条基础上设立的“船东互保协会特别补偿条款”（下称 SCOPIC 条款），将损失计费方式具体化和量化，操作性更强。

在确定渔业资源、生态资源损失及合理的恢复措施等方面的具体问题时，可以授权渔业、生态环保部门主管机关制定相应损失计算方法和监测、评估规范，这不仅让渔业资源、生态损害索赔有法可依，也有利于渔业、生态部门主管机关根据情况变化做出相应调整，既保证法律的稳定性，又可应对错综复杂的变化。

而对于清防污费用标准问题，尽管国内目前已有中国航海学会船舶防污染专业委员会颁发的《水上污染防备和应急处置收费推荐标准》及香港、澳门、深圳、广东海事部门联合签署的《珠江口区域海上船舶溢油应急计划合作安排》、福建省海事技术协会《处置海上船舶油污作业参考价格（试行版）》等清防污费用标准可供参考，但如前所述，上述标准仅作参考，并未得到法律授权，法院认可度

低。因此，建立全国范围内统一适用的清防污费用标准刻不容缓。

笔者注意到国外关于清防污费用赔偿标准的数量众多，可为我国参考。例如：日本海上保安厅、新加坡港口管理局、美国海岸警卫队均针对清防污船舶、设备、物资的规格、能力进行细致的划分，明码标价。以这种方法划分清防污能力水平，实现价格与服务对等，更能反映市场经济行情。而英国溢油应急反应公司（OIL SPILL RESPONSE LIMITED）制定的《SCALE OF FEES》更是提出设备的使用费应按购置价相应比例收取的观点，具有一定合理性。此外，前述 SCOPIC 条款虽然是针对救助不成功、不能获得救助报酬情况下的特别补偿条款，但 SCOPIC 条款中关于船舶、人工、设备投入的使用费率是经国际救助联盟、国际船东互保协会、财产保险人与国际航运公会协商谈判后制定，是综合各方利益的成果，具有一定公正性和合理性。因此，SCOPIC 条款亦可为我国制定清防污费率标准提供参考。

4.关于基金的设立及遇难船舶引发的责任限制、救助问题

（1）基金的设立问题

鉴于《燃油公约》未就燃油污染另设一个单独的海事赔偿责任限额，故燃油污染损害应适用《海商法》第十二章有关海事赔偿责任限制的规定。因《燃油公约》规范的“油类”仅限于油柜中的燃油，污染危害不及持久性货油，所以在同一个赔偿责任限制基金内解决相对合理。而根据《油污公约》，对运输中载运持久性油类的船舶引发的漏油污染损害应按规定设立相应限额的海事赔偿责任限制基金。我国《海商法》对此予以规定，与《油污公约》相符，没有矛盾。但这也

凸显了一个问题，鉴于《油污公约》所指的“油类”仅指持久性油类，不包括非永久性货油，如船舶运载的柴油、轻油、凝析油等。尽管持久性油类不易挥发，而非持久性油类易于挥发，从表面看来持久性油类所造成的污染损害更为严重。但多项研究结果表明，非永久性油类含有毒、有害物质大于持久性油类，非持久性油类造成的污染损害不亚于持久性油类。如果该油类发生泄漏、燃爆事故可能引发船舶、船上货物、污染损害等赔偿纠纷，如果仅根据《海商法》规定在一个海事赔偿责任限制基金内去解决，不足以保护污染受害方的利益。如，“桑吉”轮事故，凝析油所含的多环芳香烃等致癌、毒性物质降解于水中，将给人类带来何等危害，难以估算！所以，笔者建议对运载非永久性油类船舶造成的污染损害应另行设立赔偿责任限制基金。

（2）遇难船舶的认定问题

关于不同情形下清污费的限制性和非限制性的识别问题同样存在不小争议。经常出现两船碰撞造成一船沉没、搁浅、遇难的情形，在实践中，对沉没、搁浅的争议不大，但对何为“遇难船舶”国际公约及我国国内法均未给出明确定义。前面已述，“达飞”轮与“舟山”轮碰撞溢油案、“密斯姆”轮与“竞帆 1”轮碰撞溢油案中各方当事人对遇难船舶各执一词。其中，“达飞”轮被碰撞导致左舷中后部严重受损，破损面约 300 平方米，613.278 吨燃油泄漏入海。BV 船级社及中国船级社上海分社评估结果表明船舶总纵强度余量不多，船舶多处进水，装载弯距不符合要求。船东亦意识到在上述恶劣船况下，加之海上风浪大，将严重恶化船舶结构从而导致船体断裂和沉没危险，

申请遇难船舶紧急避难进港。可见，“达飞”轮处于岌岌可危的状态。但原审法院却以“达飞”轮能自航、未沉没、船员未弃船为由认定该轮并非遇难船舶。这让笔者不由地联想到轰动一时的“PRESTIGE”（威望）轮案，“威望”轮与“达飞”轮有太多相似之处，却有着截然不同的结局。2002年11月13日，“威望”轮在途经西班牙附近海域时船上一个油舱破损。船长担心船只沉没，向西班牙当局求援、申请进港，但其申请遭到拒绝。无奈之下，船长又向相近的法国、葡萄牙求助，但均遭拒绝。西班牙政府不但不提供避难所，反而要求将该轮拖离海岸，由荷兰救援公司“SMIT”负责派船拖带“威望”轮。“威望”轮在拖轮的拖带下经受6天的恶劣海况，最终于11月19日在距西班牙约175海里处断裂、沉没，船载63000吨石油倾泄入海，造成非常严重的油污灾难。⁴“威望”轮与“达飞”轮均为在海上遇难、申请进港避难的船舶，西班牙政府拒绝提供避难所，采取不负责任的态度将船舶拖至远海区域，最终酿成悲剧。相反，我国政府对前来避难的“达飞”轮进行人道主义援救，最终避免了又一场悲剧的发生。前面已述，“威望”轮只是因一个油舱破损导致装载弯矩不符合要求，而“达飞”轮受损后船舶总纵强度余量不多、船舶装载弯距亦不符合要求，可见“达飞”轮在事发时的危急状态并不亚于“威望”轮。但人们往往只是关注结果，忽视了两起事故的共性，对避免油污灾难的清防污单位、救助单位的辛勤付出视而不见，“达飞”轮案原审判决

⁴ 参见中国船东互保协会咨询平台：《“威望”号油污案件梳理与评析——以“CLC92”、“FUND92”及协会条款为视角》

亦然。原审判决以“达飞”轮被救援后脱离险情的结果反推“达飞”轮不属于遇难船舶，显然不妥。通过分析上述案例，让遇难船舶这一法律问题充分暴露。必须以法律明确规定遇难船舶的范畴，避免各地法院滥用自由裁量权、随意作出认定。笔者注意到，《1989 年国际救助公约》（下称《救助公约》）第 11 条有如下表述：A State Party shall, whenever regulating or deciding upon matters relating to salvage operations such as admittance to ports of vessels in distress or the provision of facilities to salvors , take into account the need for co-operation between salvors , other interested parties and public authorities in order to ensure the efficient and successful performance of salvage operations for the purpose of saving life or property in danger as well as preventing damage to the environment in genera.在对诸如允许遇难船舶进港或向救助人员提供便利等有关救助作业的事项做出规定或决定时，缔约国应考虑救助人员、其他利益方同当局之间合作的需要，以保证为拯救处于危险中的生命或财产及为防止对总体环境造成损害而进行的救助作业得以有效、成功的实施。笔者认为据此可以判断，处于人命或财产、环境等多重危险中的船舶即为遇难船舶（vessel in distress）。此处所指的危险并不要求达到直接、紧迫的状态。

（3）救助、清污行为的界定问题

在船舶遇难后，经常同时存在救助和清污两种行动。根据《救助公约》第 1 条第（a）款规定“救助作业系指可航水域或其它任何水域中援救处于危险中的船舶或任何其它财产的行为或活动”，判断是

否构成救助有三个条件：①事故是否发生在可航水域；②船舶是否处于危险中；③救助标的是否属于船舶或船上财产。其中，条件①没有争议，对条件②《救助公约》第 11 条已予以规范，但对于条件③存在一定迷惑性。前面列举的“达飞”轮案例，原审判决将交通运输部上海打捞局的行为界定为清防污行为的重要原因是该局行为具有清防污目的。笔者认为在公共当局指示、控制的救助作业，因公权力介入必然带有保护公共利益的性质（譬如保护海上交通安全、海洋环境）。虽然救助标的仅限于船舶及船上财产，但防止海洋环境污染、维护海上交通安全、避免人员伤亡等也是救助的应有之意，两者相互依存、不可分割。况且，根据《海商法》第一百七十七条第二款“救助人须以应有的谨慎防止或减少环境污染损害”，清防污属于救助人的法定义务。鉴上，笔者建议立法予以明确，救助单位采取系列清防污措施防止油污扩大化不影响救助关系的成立，相关救助报酬不受赔偿责任限制的约束，除非是纯粹为了防污清污，与船舶的安全、救助无关。

5.其他问题

关于船舶油污赔偿基金的地位问题是一个全新的法律问题。我国设立的船舶油污损害赔偿基金是由我国境内接收从海上运输持久性烃类矿物油的货物所有人或其代理人所缴款项筹集而成。从基金的由来可知，基金属于货物所有人或其代理人对油污风险的责任承担方式。所以，笔者偏向性认为船舶油污赔偿基金并非政府性的补偿方式，相反其本质上属于货主或代理对油污责任的补充，属补充赔偿责任性质。因此，船舶油污赔偿基金是可以被诉的。

三、结语

随着海洋环境保护呼号的日益响亮，海洋环境污染问题空前瞩目。《海商法》自 1993 年施行以来，至今未经修改，在船舶污染损害赔偿领域凸显了许多法律问题。只有以立法的方式对上述法律争议进行明确，方能止纷息争，修订《海商法》迫在眉睫。本人从实务案例出发，分析法理，提出对船舶污染损害赔偿实务、法律问题的分析和建议，以期为法律的进一步完善贡献绵薄之力。