

应急处置行动中清污费用与救助费用的划分

许光玉¹⁾ 韩克²⁾

(1.广东海建律师事务所, 广州 510000; 2.北京中英衡达海事顾问有限公司上海分公司, 上海 200135)

摘要: 在海难事故中, 海事主管机关组织开展应急处置行动, 相关作业费用属于清污费还是救助费, 常有争议。《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》第十一条规定根据作业目的划分清污费用、救助费用, 该规定源自国际油污赔偿基金《索赔手册》, 是确定救助费用能否作为一项污染预防措施费用在油污基金中获偿的判定标准。然而, 理论界对上述规定的认识存在一定偏差, 实务中也有法院将其作为区分救助法律关系、清污法律关系的标准。从梳理该规定的起源入手, 分析探讨如何正确理解和适用该规定。

关键词: 海事主管机关; 作业目的; 国际油污赔偿基金; 清污; 救助

中图分类号: DF961.9

The recognition and apportion of the costs of clean-up and salvage operation in the emergency response action

Xu Guangyu¹, Han Ke²

(1. Guang Yu & Co, Guangzhou, 510000, China; 2. China Marine Services Co., Ltd. Shanghai Branch, Shanghai, 200135, China)

Abstract: In the marine accident, the authorities in charge of marine safety organize and carry out emergency response actions, whether the relevant costs of which belongs to the clean-up expenses or salvage operation expenses is highly controversial. Article 11 of the Provisions of the Supreme People's Court on Certain Issues Concerning the Trial on Case of Ship Oil Pollution Damage Compensation stipulates that the costs of clean-up and salvage operations shall be recognized and apportioned according to the purpose of operation. The above-mentioned provision derives from the Claims Manual of the International Oil Pollution Compensation Funds, which is the criterion for determining

作者简介: 许光玉 (1957-), 男, 硕士研究生, 研究方向: 船舶污染损害赔偿、船舶碰撞、海难救助、保险索赔、提单纠纷、国际仲裁等, 电子信箱 xuguangyu@gyuco.com;

韩克, (1980-), 男, 硕士研究生, 研究方向: 船舶污染损害赔偿、海难救助, khan@cmsonline.net.

whether the cost of salvage can be paid in the FUND as a cost of pollution preventive measure. However, there is a certain deviation in the understanding of the provision in the theoretical field, and in judicial practice it is regarded as a standard to distinguish the salvage legal relationship and clean-up legal relationship. Starting with the origin of the provision, research and analysis how to understand and apply it correctly.

Key words: the authorities in charge of marine safety; purpose of operation; IOPC Funds; clean-up; salvage

引言

船舶发生海难事故，遭遇船货海损风险，又有污染损害或污染威胁，海事主管机关为保护海洋环境，组织采取各种应急处置措施，包括清污、救助措施，相应成立清污法律关系、救助法律关系。有学者认为，按照《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》（以下简称“《油污司法解释》”）第十一条的规定，应依据措施的作业目的来判定是成立救助还是清污法律关系。甚至，司法实践中也出现了救助作业反被认定为清污的案例，如“达飞佛罗里达”轮碰撞溢油污染案中，救助单位根据海事局指示采取各项救助措施防止船舶断裂，同时避免船载燃油因船舶断裂而进一步泄漏。然而，法院却以整个应急行动的目的系防止和消除污染为由，将所有作业认定为清防污措施，相关费用被认定为清污费，引起不小争议。鉴于此，有必要对《油污司法解释》第十一条规定的理解和适用进行研究和探讨。

1 《油污司法解释》第十一条规定的渊源

船舶搁浅、沉没、碰撞等海难事故往往伴随着船舶溢油或者构成污染威胁等情况的发生。海事主管机关组织应急处置，采取救助措施、清防污措施，通常同时具有施救船货财产、防止和减轻油污损害的双重目的和效果，形成救助法律关系、油污损害赔偿双重法律关系。由于相关费用归属为救助款项还是油污预防措施费用，在法律适用、支付主体、赔偿保障等方面均有所不同，因此，实务中如何正确划分救助措施费用与预防油污措施费用，常成为争议的焦点问题。

我国《油污司法解释》第十一条规定，“对遇险船舶实施防污措施，作业开始时的主要目的仅是为防止、减轻油污损害的，所发生的费用应认定为预防措施费用。作业具有救助遇险船舶、其他财产和防止、减轻油污损害的双重目的，应根据目的的主次比例合理划分预防措施费用与救助措施费用；无合理依据区分主次目的的，相关费用应平均分摊。但污染危险消除后发生的费用不应列为预防措施费用”。简而言之，船舶油污事故中划分救助措施费用与预防措施费用的依据是作业目的。

可以看出，《油污司法解释》的上述规定实际借鉴于国际油污赔偿基金(IOPC Funds, 下称国际油污基金)《索赔手册》(Claims Manual)。最高人民法院法官在关于《油污司法解释》理解和适用的论文中也有所提及。^[1]《索赔手册》

^[1] 刘寿杰、余晓汉，《最高院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》的理解与适用，“《规定》借鉴1992年国际油污基金组织的《索赔手册》(2005年4月版)及其国际赔偿实践，规定了划分救助措施费用与预防措施费用的‘初始目的(Primary Purpose)’和‘双重目的(Dual Purpose)’标准……国际油污赔偿基金在适用油污责任公约和油污基金公约处理救助措施费用赔偿的实践中，逐渐形成了上述划分标准，《规定》予以合理吸收。”2011，第14-15页。

3.1.15 规定，“在某些情况下，救助作业可能含有预防措施的成分。如果这些作业的初始目的（Primary Purpose）是防止污染损害，产生的费用原则上可根据 1992 年公约获得赔偿。但如果救助作业另有目的，比如救助船舶和或货物，公约对此产生的费用不予赔偿。如从事的活动具有防止污染、救助船舶和或货物的双重目的（Dual Purpose），而作业的初始目的又不能确定，由此产生的费用将在预防措施与救助作业之间按比例划定。评估与救助有关的预防措施费用的索赔请求时，不以确定救助报酬所适用的标准为依据，而是仅限于作业产生的费用，并包括合理的盈利部分。”

上述“初始目的原则（Primary Purpose Test）”和“双重目的原则(Dual Purpose Test)”，是国际油污基金在处理救助措施费用赔偿的基本原则。鉴于我国《油污司法解释》借鉴了这套标准，故有必要具体了解这套标准是如何形成，在国际油污基金相关案例中又是如何适用的，以帮助正确理解该规则制定的背景和原因。下文将对这一规则的确立和发展过程进行梳理和回顾。

2 国际油污基金关于救助费用与预防措施费用划分原则的确立与发展

为更清楚的了解国际油污基金划分救助款项和预防措施费用的原则和标准，我们查阅了国际油污基金网站 1979 年至今的文件档案。就该问题，国际油污基金会议上的讨论过程大致如下：

2.1 背景

1985 年 3 月 21 日，装载 8 万多吨原油的“Patmos”轮在意大利水域与另一艘油轮发生碰撞，碰撞后船舶失火、船员弃船，约 700 吨原油泄露。根据港口方要求，对船舶采取了灭火、拖带、卸油等作业，并对污染海域及岸线进行了清理。该轮船东及其保赔协会申请设立责任限制基金 570 万英镑，而登记基金的债权达 3300 万英镑，其中涉及与救助有关的费用 1700 万英镑。问题就此提出，与船舶救助有关的措施所产生的费用是否属于《国际油污损害民事责任公约》（CLC）、《设立国际油污损害赔偿基金公约》（FUND）规定下的“污染损害（Pollution Damage）”，或在多大程度上属于“预防措施（Preventive Measures）”。

国际油污基金秘书长在经过较长时间思索和研究，在 1986 年第 16 届基金执委会会议上提出：救助与清污之间的关系，在 CLC 公约制定过程中未能涉及。但应注意到，CLC 公约与 FUND 公约所形成的制度之所以被建立，是为了对无法通过其它途径获得足额赔偿的受害人提供赔偿。如果救助措施费用总体上被接受为“预防措施”费用，这就意味着在许多案件中的很大一部分款项将被用于赔付救助作业。如果 CLC 公约下款项不足以支付所有索赔人，那些遭受损害的第三方将与救助入竞争有限的赔偿。由此，国际油污基金对这类索赔采取限制性策略的总体思路被确立下来。^[2]

2.2 “初始目的原则”、“双重目的原则”的提出

2.2.1 初始目的原则

在“Patmos”轮案中，国际油污基金执行委员会在考虑救助措施与 CLC 公约定义的预防措施之间的关系后，得出如下意见：只有当初始目的是防止污染损害

^[2] 国际油污基金报告 Information on and Approval of Settlement of Claims (Patmos Incident), 1986.9.22, FUND/EXC.16/4, 段落 2.9-2.18。

时，该作业才被认为是预防措施；如果有其它目的，如施救遇险船舶或货物，则不在定义范围之内，也就不予赔偿。同时指出，对于初始目的是防止污染的措施，其赔偿评估不应基于适用于救助报酬的核定原则，而应限于费用（包括合理利润）。根据由此确立的这个“初始目的原则”，国际油污基金认为对“Patmos”轮所实施的灭火、拖带等措施初始目的是施救“Patmos”轮和船上货物，不属于 CLC 公约定义下的“预防措施”，因此基金不予赔付。

该“初始目的原则”随后在“Rio Orinoco”案的关于清除搁浅油轮和船上货物而提起的索赔中亦得到适用。^[3]

2.2.2 双重目的原则

在处理“Agip Abruzzo”案时，考虑到具体案情，国际油污基金认为，某些作业既为了防止污染，又为了救助船货，但无法确定该作业的初始目的，因此在防污染费用和其他作业费用之间按比例分摊。

随后在“Portfield”案中，救助作业的索赔人提出，如果他的唯一目的是救助油轮，而不考虑进一步污染风险的话，他可以选择一种既快捷、又省钱的作业方法。国际油污基金接受了索赔人的意见，认可其作业具有双重目的（Dual Purpose），宜将整个费用在救助措施费用和预防措施费用之间进行分摊，其中 2/3 费用被作为预防措施费用进行了赔付。^[4]

2.3 关于“初始目的原则”、“双重目的原则”的讨论和发展

进入 1990 年前后，国际海事组织（IMO）制定并通过了《1989 年救助公约》。实务中，根据救助公约新增了救助入环保义务条款的 LOF（1990 版）逐步被启用。在连续发生“Aegean Sea”、“Brear, Sea”“Prince”、“Sea Empress”几起重大油轮污染事故后，船东及保赔协会在向救助入支付了救助款项后，纷纷向国际油污基金提出索赔。在新的救助公约背景下，如何重新看待救助与清污的关系，船东及保赔协会对国际油污基金所采用的限制性的“初始目的原则”、“双重目的原则”提出了质疑。

2.3.1 船东及保赔协会的意见

船东及保赔协会的意见主要有三个方面：

1) 他们支付给救助人的款项，包含了救助入采取的防止或减轻污染损害措施的合理费用，因此这些款项应属于 CLC 公约和 FUND 公约下可予赔偿的预防措施费用；

2) 他们按照救助合同支付的款项，与按照清污合同支付的款项一样，同属于 CLC 公约中规定的船东为消除污染损害而支出的费用，由此支付的费用构成他们所采取的措施的成本；

3) 如果救助合同并入了《1989 年救助公约》第 13、14 条，这类案件不再适用“初始目的原则”和“双重目的原则”，并建议将救助公约第 13 条下确定的救助报酬认定为救助费用，第 14 条下确定的特别补偿认定为防污染费用。理由是，《1989 年救助公约》第 13 条规定的救助报酬主要与保护财产有关，可不作为预防措施费用，但公约第 14 条规定的特别补偿，针对构成污染损害危险的事因而

^[3] 国际油污基金报告 Admissibility of Claims Relating to Salvage Operations and Similar Activities, 1997.1.20, 71FUND/EXC.52/9, 段落 2.2-2.3

^[4] 国际油污基金报告 Admissibility of Claims Relating to Salvage Operations and Similar Activities, 1997.1.20, 71FUND/EXC.52/9, 段落 2.4-2.5。

产生，应视作防污染的预防措施费用。^[5]

2.3.2 国际油污基金的决议

针对船东及保赔协会的意见，国际油污基金的决议要点归纳如下：

1) 《1989 年救助公约》生效且公约相关条款并入到救助合同后，的确有必要对相关问题进行重新审视，但“初始目的原则”和“双重目的原则”已被证明实用且可行。

2) 因救助合同而产生的索赔与因清防污合同而产生的索赔，有重大差异。对于清防污合同而言，需要赔付的费用包含作业成本及正常水平的商业利润，且仅与合同涵盖的作业有关。而对于救助，为鼓励救助人，除考虑本次救助作业外，将那些救助不成功而无法获赔的救助作业也考虑在内，因此给予额外补偿，但这些额外补偿不属于 CLC/FUND 公约的赔偿范围。

3) 救助作业通常以财产救助为主要目的，《1989 年救助公约》第 13 条下的救助报酬、14 条的特别补偿并不必然属于 CLC 公约和 FUND 公约中可予赔偿的预防措施费用。^[6]

此后，国际油污基金在 1997 年专门针对救助费用的一份决议中指出，应针对每个案子的各项措施的具体情况具体分析，合理适用“初始目的原则”和“双重目的原则”。^[7]

进入 2000 年，国际油污基金启动对国际赔偿机制的评估计划，英国代表团在其建议书中再次提及救助作业赔偿问题，认为：鉴于压倒一切的公共利益的原因，各国为控制和减轻污染风险而介入救助作业，而不是为了救助财产，因此“初始目的原则”实际已无意义；如果一项措施的目的之一是污染预防，就应被视为 CLC/FUND 公约下预防措施，整个作业的合理费用就都应得到 CLC/FUND 的赔偿。^[8]但该建议显然未被国际油污基金采纳，2015 年国际油污基金推出的新版《索赔手册》及《清污及预防措施费用的索赔指南》中关于救助和清防污费用划分标准仍沿用了原有表述。

2.4 评述

综合以上对国际油污基金、船东及保赔协会之间相关讨论的回顾，可以看出，国际油污基金的总体意见是，对救助作业费用的索赔采取限制性的策略，强调救助合同通常以财产救助为初始目的，并非为了防止污染。虽然船东及保赔协会一直希望将救助作业费用纳入国际油污基金的“预防措施费用”的赔偿范围，但国际油污基金在“初始目的原则”、“双重目的原则”的基础上，结合每案不同情况个别处理的理赔策略，至今尚未有进一步的变化。

从某种角度上说，可以认为“初始目的原则”、“双重目的原则”本就是国际油污基金为了限制赔付救助作业费用，甚至尽可能将救助作业费用排除在预防措施之外的措施。毕竟，救助作业已有较成熟的法律救济制度，救助款项通过救助合同都能得到更好的解决，在救助法律关系下，救助人可根据《1989 年救助公约》

^[5] 国际油污基金报告 Admissibility of Claims Relating to Salvage Operations and Similar Activities, 1997.1.20, 71FUND/EXC.52/9, 段落 4.1-4.10.

^[6] 国际油污基金报告 Admissibility of Claims Relating to Salvage Operations and Similar Activities, 1997.1.20, 71FUND/EXC.52/9, 段落 5.1-5.9.

^[7] 国际油污基金报告 Record of Decision of the Fifty-second Session of the Executive Committee, 1997.2.20, 71FUND/EXC.52/11, 段落 4.4.

^[8] 国际油污基金报告 Review of the International Compensation Regime, 2000.7.4, 92FUND/WGR.3/2/3, 段落 2.1.6.

第 13 条规定主张救助报酬，或根据第 14 条规定主张特别补偿，往往要高于在 CLC 公约、FUND 公约赔偿体系下得以偿付的基本费用，而且也不占用油污基金份额，不会损害污染受害人的利益。对救助和清污分而治之，实为国际油污基金的基本处理思路。

3 如何正确理解和适用《油污司法解释》第十一条规定

通过研究以上国际油污基金关于“初始目的原则”、“双重目的原则”的发展过程及对救助作业费用理赔策略的分析，对《油污司法解释》第十一条规定，我们可得出以下结论：

3.1 “初始目的原则”、“双重目的原则”并非用于认定救助、清污事实和法律关系的标准。

国际油污基金提出的“初始目的原则”、“双重目的原则”，是为了审核救助作业费用是否属于 CLC 公约、FUND 公约定义下的“预防措施”费用范畴，这样的划分并不改变救助作业原有的法律性质。救助作为一项古老的法律制度，自有一套成熟的法律体系。根据《1989 年救助公约》及《海商法》的规定，构成救助的条件有三：船舶和其他财产遭遇危险、发生在海上或者与海相通的可航水域、救助人实施了救助行为。这三个条件具备，即成立救助法律关系。救助是否成立，与前述船舶油污损害赔偿制度所使用的“初始目的原则”、“双重目的原则”并无直接关系。如简单仅以作业目的来认定是否构成救助，显然是错误的。尤其在《1989 年救助公约》背景下，环境保护是救助人必须考虑的因素，财产救助时必须采取必要且合理的预防和减少污染损害的措施。况且，对于根据救助公约第九条，为公共环境利益而主动介入救助行动的沿海国当局政府，其财产救助行为本身含有防止船舶受损而造成海洋环境污染的目的，以此为目的所采取的救助行为，根据公约规定，并不影响救助方在救助公约下享有救助款项的权利。

前述“初始目的原则”、“双重目的原则”往往是在救助法律关系已经确立，由于被救助船方、货主破产等原因导致救助人无法获得救助款项或者不足额获偿，或船东及保赔协会在支付了救助款项后再根据 CLC 公约、FUND 公约追偿时才得以启用，作为审核如何将救助款项中涉及预防措施的费用并入 CLC 公约、FUND 公约下加以赔偿的考量标准。因此，我国《油污司法解释》第十一条引入这两项原则，自然亦不是为了界定救助、清污法律关系，只有救助人的救助款项无法获偿或者不足额获偿、权利无救济途径的情况下方能适用《油污司法解释》第十一条，将救助行动中产生的预防措施费用视为清防污性质并向污染肇事方及其保险人等主张。如果索赔人在救助法律关系中请求救助款项，应直接适用救助法律制度，而不再适用《油污司法解释》第十一条的两项原则。

3.2 在适用两项原则时，应具体分析每一项救助措施是否具有防污染的作业目的，而不仅仅考量整个行动的目的。

正如“Patoms”案中法官所言，救助行动一定是以财产救助为目的的。如以整体行动的目的来套用前述规则，财产救助行动无一会被认定为预防措施，除非是港口当局组织的含有环境救助目的的财产救助行动。在“PATOMS”案中，国际油污基金在理赔时，对每项措施实施当时是否存在真正的污染风险进行了审查，并根据“初始目的原则”就各项措施逐一与检验人员进行讨论，最终认为在一定时间

点之后的措施不再有防污染的目的。^[9]可见，根据每项措施的作业目的进行逐一评估审核才是对这两项原则的正确适用，而不是以整个应急行动的目的为评判标准。

3.3 “初始目的原则”、“双重目的原则”作为国际油污基金理赔救助费用索赔的内部标准，并非公约的强制性规定，其在各国的具体使用效果有待实践检验。

“初始目的原则”、“双重目的原则”规定在国际油污基金的《索赔手册》中。

《索赔手册》是国际油污基金处理索赔案件的准则，是基金在处理每个案子过程中形成的经验、标准的总结，但它并不具有公约的法律效力。《索赔手册》(Claim Manual)在序言中指出，“索赔手册是关于如何向 1992 年基金提出污染损害索赔的实用指南，本手册根据《1992 年国际油污损害民事责任公约》和《1992 年设立国际油污损害赔偿基金国际公约》的规定编制而成……本手册不涉及法律细节问题，也不应该被视作对相关公约的权威性解释。”因此，“初始目的原则”、“双重目的原则”也并非公约的强制性规定。而且，国际油污基金也提出，应针对每个案子的各项措施的具体情况具体分析，合理适用“初始目的原则”和“双重目的原则”。在作业具有救助船货财产、防止污染的双重目的，需按比例划分救助与预防措施费用时，如何确定两种目的主次比例，比例各为多少，核定依据是什么，国际油污基金并未明确。由上可知，国际油污基金认为两项原则虽有成效，但并非完全成熟，需要具体情况，具体分析。值得注意的是，该原则自提出后，虽历经 CLC 公约、FUND 公约数次修订，但未将该原则写入公约中，上升为具有强制约束力的规定，也可侧面说明这一情况。

通过《油污司法解释》第十一条规定，我国将“初始目的原则”、“双重目的原则”纳入法律体系中，作为法院裁判相关案件的准则，确有一定前瞻性和突破性。从两项原则的设立起源、目的分析，《油污司法解释》第十一条不属于界定救助、清防污法律关系的规定，而是在构成救助行动的前提下，因救助人的救助款项无法获偿或者不足额获偿，为保障救助入获得相关预防措施费用的补偿机制。适用该两项原则应具体分析每一项救助措施，而不是以整个应急行动的目的为评判标准。且该两项原则是否对救助入、污染受害人有利，有待实践中更多案例的检验。

^[9] 国际油污基金报告 Information on and Approval of Settlement of Claims (Patmos Incident), 1986.9.22, FUND/EXC.16/4, 段落 2.16。

参考文献

- [1] 刘寿杰、余晓汉.最高法院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的理解与适用[J],人民司法,2011(17):30-40.
- [2] 国际油污基金.Information on and Approval of Settlement of Claims (Patmos Incident),FUND/EXC.16/4[R].英国伦敦:国际油污基金,1986.
- [3] 国际油污基金.Admissibility of Claims Relating to Salvage Operations and Similar Activities,71FUND/EXC.52/9[R].英国伦敦:国际油污基金,1997.
- [4]国际油污基金.Record of Decision of the Fifty-second Session of the Executive Committee,71FUND/EXC.52/11[R].英国伦敦:国际油污基金,1997.
- [5]国际油污基金.Review of the International Compensation Regime, 92FUND /WGR.3/2/3[R].英国伦敦:国际油污基金,2000.