

生态文明视域下海洋生态环境损害赔偿范围研究

廖兵兵

【摘要】建设生态文明需要实行最严格的损害赔偿制度。对于海洋生态环境损害赔偿，生态文明要求有一个统一的合理的明确的赔偿范围。海洋具有与陆域不一样的特点，海洋生态环境损害赔偿与陆域生态环境损害赔偿相比有其特殊性。分析了现有法律及国际公约中对海洋生态环境损害赔偿范围的不同规定，剖析了司法实践存在的不同赔偿范围，对其产生原因进行了分析。在对海洋生态环境损害赔偿权利基础论证的基础上，提出应以海洋自然资源国家所有权作为请求权基础，并基于此确定海洋生态环境损害赔偿范围以及提出完善海洋生态环境损害赔偿范围的路径。

【关键词】生态文明 海洋生态环境 赔偿范围 自然资源 所有权

引言

近几年来，国家提出了生态文明建设战略，全力推进环境生态保护，实行推动环境司法工作专门化等，进行了一些建立生态环境损害赔偿制度的尝试。¹2005年，在《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》一文中首次出现“生态文明”一词；2007年，党的“十七大报告”首次提出“建设生态文明”。党的十八大将生态文明建设纳入“五位一体”中国特色社会主义总体布局。2013年11月，十八届三中全会对生态文明建设提出明确要求：“建设生态文明，……，实现最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度，……。”2015年中共中央审议通过了《生态文明体制改革总体方案》，将生态文明建设和生态环境保护上升为国家战略，其中提出要“严格实行生态环境损害赔偿制度。”2015年印发的《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》明确提出要加强保护海洋生态环境在内的生态环境保护。2018年十三届全国人大一次会议通过宪法修正案，将“生态文明”写入宪法。

2017年底，中共中央、国务院正式印发了《生态环境损害赔偿制度改革方案》（简称《改革方案》），要求通过在全国范围内施行生态环境损害赔偿制度，逐步

廖兵兵：（1980-），上海财经大学法学院博士研究生，中国船舶油污损害赔偿事务中心工程师，从事船舶油污损害赔偿研究。

¹刘道远：《南海地区海洋生态损害法律治理机制研究》，载《海南大学学报人文社会科学版》2018年第2期。

²吕忠梅 田时雨：《在习近平法治思想指引下建设生态文明法治体系》，载《法学论坛》2021年第2期。

建立生态环境损害的修复和赔偿制度，加快推进生态文明建设。《改革方案》的赔偿范围包括清除污染费用、生态环境修复费用、生态环境修复期间服务功能的损失、生态环境功能永久性损害造成的损失以及生态环境损害赔偿调查、鉴定评估等，赔偿权利人可向赔偿义务人即违反法律法规、造成生态环境损害的单位或个人索赔。《改革方案》强调其并不适用于海洋生态环境损害赔偿。

环境保护是生态文明建设的关键所在，³而海洋生态环境损害赔偿制度又是环境保护的重要一环。尽管我国越来越重视海洋生态环境的保护，海洋生态环境保护法治建设也取得了长足进展，但我国海洋生态环境损害赔偿制度并不完善。最早提出海洋环境污染损害概念并对海洋生态环境损害赔偿予以规定的是2000年修订的《海洋环境保护法》，但仅有第九十条一个条款，且规定的较为原则，实践中可操作性并不强，其中也未明确海洋生态环境损害赔偿的范围。民法典第1235条虽然规定了赔偿范围，但是否能直接适用于海洋生态环境损害赔偿需要进一步论证。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》（简称《油污司法解释》），以及最高人民法院《关于审理海洋自然资源与生态环境损害赔偿纠纷案件若干问题的规定》（简称《自然资源与海洋生态环境规定》）《海洋生态损害国家损失索赔办法》（简称《索赔办法》）以及《海洋石油勘探开发环境保护管理条例实施办法》均对海洋生态环境损害赔偿范围有所提及，但内容不完全一致。船舶溢油造成的海洋环境损害，与钻井平台溢油造成的海洋环境损害具有共性，不应由于污染源的不同而不同，因而在损害赔偿范围及其损害价值量化方面具有取得统一的合理性和必要性。⁴因此，海洋生态环境损害赔偿范围到底包括哪些内容，以什么理论基础来支撑这些内容值得研究。

一、海洋生态环境损害赔偿的特殊性

1. 海洋生态环境损害的概念

目前，我国法律没有对海洋生态环境损害进行定义。在我国相关政策性文件中，《改革方案》对生态环境损害有所定义，是指因污染环境、破坏生态造成大气、地表水、地下水、……等生物要素的不利改变，以及上述要素构成的生态系统功能退化。这一定义没有提到海洋，同时《改革方案》也不适用于海洋。与海洋生态环境损害概念最为接近的是《海洋环境保护法》对“海洋环境污染损害”的定义，其中规定“是指直接或间接地把物质或能量引入海洋环境，产生损害……、危害人体健康、妨害渔业、损害海水使用素质等有害影响”。从这一概

³王树义：《论生态文明建设与环境司法改革》，载《中国法学》2014年第3期。

⁴胡正良：《海洋生态资源损害赔偿制度的不足与完善--从蓬莱19-3油田溢油事故谈起》，载《中国海商法研究》2012年第4期。

念定义可以看出,该概念相比海洋生态环境损害更宽泛,不仅包括海洋生态环境本身所造成的损害,也包括危害人体健康、妨害渔业等损害。

海洋的生态环境比陆域更为复杂,其利益相关者的界定难度也更大。⁵本文中所指的海洋生态环境损害仅指对海洋生态环境本身所造成的损害。这种损害不同于一般的人身、财产利益的损害。其具体包括海洋生态环境和生态系统的破坏、海洋生物资源的损失以及海洋环境质量与价值的减损等,⁶也就是海洋生态环境的系统功能、生物要素和海洋生态服务能力三个方面的损失。⁷

2. 海洋生态环境损害赔偿的特殊性

海洋环境的特点决定了海洋生态的整体性、海洋空间的立体性、海洋水体的流动性,这是生态环境损害所没有的。首先,海洋环境与陆域环境相比,有其特点。第一,整体性。世界各地海洋虽然分布在不同的区域,但海洋是相通的,形成了一个整体。第二,空间立体性。海洋的表面、上空及海底,特征有所不同。第三,复杂性。海水的性质、运动形态,海洋生物的多样性都极其复杂。

海洋生态环境损害的原因行为复杂。如船舶碰撞溢油、海上石油钻井平台溢油、海岸工程建设及陆源污染等。《〈自然资源与海洋生态环境规定〉的理解与适用》一文中明确指出,船舶油污损害已经形成较为完整的规范体系,其特殊性体现在损害赔偿范围、责任限制、强制保险(担保)、赔偿责任限制基金等方面。⁸

基于以上特点,与陆域生态环境损害赔偿相比,海洋生态环境损害赔偿有其特殊性,具体表现为:

第一,责任人存在责任限制。船舶碰撞溢油致海洋生态环境损害,船舶所有人享受责任限制。海事赔偿责任限制制度是《海商法》的一项古老的制度,海洋生态环境损害赔偿同样要适用责任限制制度。陆域生态环境损害赔偿不存在责任限制的问题。由于存在责任限制,海洋生态环境损害赔偿将不能像生态环境损害赔偿一样获得充分赔偿。

第二,要适用国际公约。在海洋生态环境损害赔偿领域,涉及的国际公约包括《1992年国际油污损害民事责任公约》(简称《油污公约》)、《2001年国际燃油污染损害民事责任公约》(简称《燃油公约》)等。国际航行船舶以及外轮发生碰撞溢油事故均需要适用国际公约。两个公约虽然没有对海洋生态环境损害的赔偿范围进行具体规定,但均对“污染损害”进行了定义。其定义的海洋生态环境损

⁵于冰:《海洋生态损害补偿研究综述》,载《生态学报》2018年第6期。

⁶楚道文:《浅论海洋生态损害的法律问题--以蓬莱19-3油田溢油事故为分析案例》,载《政法论丛》2012年第5期。

⁷李兴宇:《论我国环境民事公益诉讼中的赔偿损失》,载《政治与法律》2016年第10期。

⁸王淑梅 余晓汉:《关于审理海洋自然资源与生态环境损害赔偿纠纷案件若干问题的规定》,《人民司法》2018年第7期。

害赔偿范围相对较为狭窄。

第三，强制保险不一样。1992CLC、2001BUNKER均对船舶油污强制保险进行了规定。在国内法上，《船舶油污损害民事责任保险实施办法》对1000总吨以上的沿海航行船舶强制保险也进行了规定。而在生态环境损害赔偿领域，并没有建立强制责任保险制度。虽然原环境保护部起草了《环境污染强制责任保险管理办法》，但该文没有正式发布。因此，生态环境损害保险还处于无法可依的状态。

第四，启动条件有所不同。民法典规定的是违反国家规定造成生态环境损害的可启动国家索赔，对损害的程度没有限定；而海洋环境保护法规定的是“给国家造成重大损失的”才能启动国家索赔。其中要求损失必须是“重大损失”。

第五，社会化救济机制健全程度不一。陆域生态环境损害发生后，责任人没有赔偿能力或不能进行充分赔偿的，社会化救济机制存在着不足。在个别领域，以土壤为例，尽管《土壤污染防治法》对建立土壤污染防治基金进行了规定，但这一基金并没有进入实操层面。而在海洋领域，我国已建立了船舶油污损害赔偿基金，可以对海洋生态环境损害赔偿获偿不足部分进行补充赔偿。这种政府性基金进行补充赔偿的机制已较为健全。

二、当前海洋生态环境损害赔偿范围存在的问题

（一）法律规定之间相互冲突

民法典第1235条规定，生态环境损害赔偿范围（一）生态环境受到损害至修复完成期间服务功能丧失导致的损失；（二）生态环境功能永久性损害造成的损失；（三）生态环境损害调查、鉴定评估等费用；（四）清除污染、修复生态环境费用；（五）防止损害的发生和扩大所支出的合理费用。民法典虽然规定了生态环境损害赔偿范围，但民法典的规定是否能直接适用于海洋生态环境损害呢？这可能要打一个大大的问号。由于民法典第1235条来源于《生态环境损害赔偿制度改革方案》，而《改革方案》明确其并不适用于海洋生态环境损害赔偿。民法典的这条规定适用于生态环境损害赔偿，海洋生态环境损害赔偿制度有其特殊性，民法典不宜直接适用。《海洋环境保护法》的规定非常笼统，只是提到“应当排除危害，并赔偿损失”，并没有对赔偿范围做出具体规定。除此之外，有关赔偿范围的规定还有最高人民法院的相关司法解释以及部门规章的规定。上述规定有的是针对船舶溢油，有的是针对海洋石油钻井平台溢油还有的是针对其他污染源溢油，但这些规定均不一致。

1. 船舶溢油致海洋生态环境损害赔偿范围

最高人民法院《油污司法解释》，其中规定的船舶油污引起的海洋自然资源与生态环境损害的赔偿范围主要包括三项：1）预防措施费用；2）由预防措施造

成的进一步灭失或损害；3）对受污染环境已实际采取或将要采取的合理恢复措施的费用。

这个赔偿范围来自于《油污公约》、《燃油公约》以及国际油污基金组织的《索赔手册》（2005年4月版）。⁹根据国际油污基金组织的《索赔手册》，船舶油污损害赔偿的范围包括清污和预防措施费用、财产损害、捕捞业、海水养殖业和水产加工业经济损失、旅游业经济损失、纯经济损失、环境损害。但《索赔手册》的前言强调，“本手册不应被视为对相关国际公约的权威性解释。”因此，该手册只是作为国际油污基金组织内部理赔使用，国际油污基金组织也未对赔偿范围为什么包括上述内容作出解释。

2. 石油钻井平台致海洋生态环境损害赔偿范围

《海洋石油勘探开发环境保护管理条例实施办法》第28条规定的赔偿责任范围为“一、由于作业者的行为造成海洋环境污染损害而引起海水水质、生物资源等损害，致使受害方为清除、治理污染所支付的费用。二、由于作业者的行为造成海洋环境污染损害而引起受害方经济收入的损失金额，被破坏的生产工具修复更新费用，受害方因防止污染损害所采取的相应的预防措施所支出的费用；三、为处理海洋石油勘探开发引起的污染损害事件所进行的调查费用。”

3. 其他污染源致海洋生态环境损害赔偿范围

最高人民法院《自然资源与海洋生态环境规定》则将政府索赔的海洋自然资源与生态环境损失范围限定为四大类，包括：（1）预防措施费用，即为减轻或者防止海洋环境污染、生态恶化、自然资源减少所采取合理应急处置措施而发生的费用；（2）恢复费用，即采取或者将要采取措施恢复或者部分恢复受损害海洋自然资源与生态环境功能所需费用；（3）恢复期间损失，即受损害的海洋自然资源与生态环境功能部分或者完全恢复前的海洋自然资源损失、生态环境服务功能损失；（4）调查评估费用，即调查、勘查、监测污染区域和评估污染等损害风险与实际损害所发生的费用。

这一司法解释将赔偿范围分为以上4类主要依据是环保理论、技术规范、司法实践三个方面。技术规范上主要来源于环境保护部发布的《环境损害鉴定评估推荐方法（第II版）》、国家海洋局发布的《海洋溢油生态损害评估技术导则》（2007）、《海洋生态损害评估技术指南（试行）》第8.2条之规定。在司法实践方面，强调是来源于海事审判系统三十多年的审理经验，并且是源于船舶油污损害赔偿纠纷案件的审理。并强调船舶油污致海洋环境损害的赔偿限于三项：预防措

⁹刘寿杰 余晓汉：《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，《人民司法》2011年第11期。

施费用、恢复费用、调查评估费用，不包括恢复期间的损失。因此，总结一下，这一司法解释是借鉴了船舶油污致海洋生态环境损害的赔偿范围，并对其进行了拓展。

根据《海洋溢油生态损害评估技术导则》（2007）对海洋溢油生态损害的定义，海洋溢油生态损害是指因海洋油气勘探开发、海底输油管道、石油运输、船舶碰撞以及其他突发事件造成的石油或其制品泄露入海，导致海域环境质量的下降、海洋生物群落结构破坏、海洋生态系统服务功能丧失或部分丧失等所形成的损害。根据这一定义，海洋油气勘探开发、海底输油管道、石油运输与船舶碰撞造成的海洋生态损害赔偿范围是一样的。该导则于2007年发布，是国家行业标准。海洋生态价值损害计算包括恢复期的海洋生态损失、修复期的费用和调查评估费。其中，恢复期的海洋生态损失为海洋生态直接损失，包括海洋生态系统服务功能损失和海洋环境容量损失；修复期的费用为海洋生境修复费用和生物种群恢复费用。

根据《海洋生态损害评估技术指南（试行）》第8.2条之规定，海洋生态损害价值计算内容包括清除污染和减轻损害等预防措施费用；海洋生物资源和海洋环境容量等恢复期的损失费用；海洋生态修复费用；监测、试验、评估等其它合理费用。其在前言部分明确指出依据“《中华人民共和国海洋环境保护法》、《中华人民共和国侵权责任法》有关规定破坏海洋生态、海洋保护区，给国家造成重大损失的，责任者要承担赔偿责任损失。”据此，可以认为该指南所要计算的海洋生态损害价值内容即是赔偿损失的范围。

但无论是《海洋溢油生态损害评估技术导则》（2007）还是《海洋生态损害评估技术指南（试行）》都没有指出海洋生态环境损害的赔偿范围为什么包括上述内容。

《索赔办法》第3条将“海洋生态损害国家损失”范围明确为五大类。分别是：（1）为控制、减轻、清除生态损害而产生的处置措施费用，以及由处置措施产生的次生污染损害消除费用；（2）海洋生物资源和海洋环境容量（海域纳污能力）等恢复到原有状态期间的损失费用；（3）为确定海洋生态损害的性质、范围、程度而支出的监测、评估以及专业咨询的合理费用；（4）修复受损海洋生态以及由此产生的调查研究、制订修复技术方案等合理费用，如受损海洋生态无法恢复至原有状态，则计算为重建有关替代生态系统的合理费用；（5）其他必要的合理费用。

在该办法的第一条即开门见山地指出：“为加强海洋生态环境保护，规范海洋生态损害国家损失索赔工作，依据《中华人民共和国海洋环境保护法》第九十

条第二款之规定，制定本办法。”因此，该办法也是对海洋环境保护法有关赔偿范围的具体细化。办法对造成污染的行为进行了列举，但并没有包括船舶溢油污染。

除此之外，《船舶油污损害赔偿基金征收使用管理办法》（简称《使用办法》）也对海洋生态环境损害赔偿范围进行了规定，仅包括“已采取的恢复海洋生态和天然渔业资源等措施所产生的费用”。

从法律位阶上来看，其中最高人民法院《自然资源与海洋生态环境规定》是司法解释，相当于法律；《索赔办法》、《使用办法》分别是国家海洋局、交通运输部制定的部门规章。《海洋石油勘探开发环境保护管理条例实施办法》最多也只能算是部门规章。

从上可以看出，我国就船舶溢油、石油钻井平台溢油及其他污染源致海洋生态环境损害分别规定了赔偿范围，各个规定之间并不一致。比较上述两个司法解释以及《索赔办法》，对于非船舶引起的海洋生态环境损害赔偿范围还包括恢复费用、恢复期间损失、调查评估费用。而事实上船舶油污事故同样会造成海洋自然资源与生态环境损害，同样存在恢复费用、恢复期间损失、调查评估费用。但根据《自然资源与海洋生态环境规定》第十二条，由船舶引起的海洋自然资源与生态环境损害赔偿纠纷案件，法律、行政法规、司法解释另有特别规定的，依照其规定。因此，由船舶引起的海洋生态环境损害赔偿应适用《船舶油污纠纷》的规定，而该规定赔偿范围并不包含恢复费用、恢复期间损失、调查评估费用。故而由船舶油污引起的海洋生态环境损害赔偿范围边界比较模糊，并不明确。换言之，两个司法解释对由船舶油污引起的海洋生态环境损害赔偿范围存在冲突，并不一致。

而石油钻井平台的赔偿范围与前三者也不一致。《海洋石油勘探开发环境保护管理条例实施办法》第28条第1项语焉不详，“一、由于作业者的行为造成海洋环境污染损害而引起海水水质、生物资源等损害，致使受害方为清除、治理污染所支付的费用。”本项规定到底是指要赔偿海水水质、生物资源还是要赔偿清除、治理污染所支付的费用存在着歧义，有着两种不同的理解。该条与两个司法解释及《索赔办法》相比较缺少恢复生态措施费用、海洋环境容量损失费用等。《使用办法》的规定最为狭窄，仅限于船舶油污损害赔偿基金对船舶溢油的损害赔偿。

（二）国际公约的规定

国际公约方面，《油污公约》没有对海洋生态环境损害赔偿的范围予以规定，但对污染损害进行了定义。污染损害包括环境损害，但限于已实际采取或将要采取的合理恢复措施的费用。《燃油公约》也有类似的规定。其中《油污公约》适

用于涉外油轮，而《燃油公约》适用于涉外非油轮。从国际公约的规定来看，对于具有涉外性质的船舶引起的海洋生态环境损害，环境损害的赔偿范围非常有限，仅限于所采取的恢复措施的费用，不包括海洋环境容量损失、也不包括海洋生态服务功能损失，与国内规定相差较大。

对于不具有涉外性质的船舶致海洋生态环境损害，由于只能适用《油污司法解释》，赔偿范围较《自然资源与海洋生态环境规定》要小的多。外轮漏油与国轮漏油污染致海洋生态环境损害赔偿范围不一致，外轮赔偿范围小而国轮赔偿范围大。这就导致对自己国家的船舶要求严而对外轮要求宽松，没有用同一个标准来衡量。这种双重标准一是不利于维护我们国家船舶所有人的利益，二是不利于维护我国国家海洋权益。

（三）司法审判实践的不一致

笔者对近年来各海事法院审理的我国沿海发生的溢油事故进行了梳理，见表1。

表1：海上、通海水域污染损害责任纠纷损害赔偿范围司法审判情况

	案号	索赔人	受理法院	案由	赔偿范围
1	(1999)粤高法经二终字第327号	广东省渔政海监检查总队湛江支队诉东亚油船有限公司	广东省高级人民法院	船舶碰撞海洋环境污染损害赔偿纠纷	天然渔业资源损失
2	(2001)广海法初字第89号	广东省海洋与渔业局诉南通天顺船务有限公司等	广州海事法院	“通天顺”轮船碰撞油污损害赔偿纠纷	天然水产品直接经济损失、调查费
3	(2003)津海法事初字第184号	天津市渔政渔港监督管理处诉英费尼特航运有限公司等	天津海事法院	“塔斯曼海”轮船碰撞油污损害赔偿纠纷	渔业资源损失、调查评估费用
4	(2003)津海法事初字第183号	天津市海洋局诉英费尼特航运有限公司等	天津海事法院	船舶碰撞油污损害赔偿纠纷	海洋环境容量、调查、监测评估费用及其生物修复研究经费
5	(2006)大海事外初字第4号	大连市渔政监督管理局诉昂迪玛海运有限公司等	大连海事法院	“阿提哥”轮单船溢油致海域污染损害赔偿纠纷	海洋环境容量未予认可
6	(2010)青海法海事初字第17号	山东省海洋与渔业厅诉延成海运有限公司等	青岛海事法院	“金盛”轮船碰撞油污损害赔偿纠纷	海洋生态和渔业资源损失
7	(2012)粤高法民四终字第102号	广东省海洋与渔业局诉浙江省三门县宏达船务有限公司	广东省高级人民法院	“宏浦35”轮船碰撞油污损害赔偿纠纷	渔业资源直接经济损失，天然渔业资源恢复费用、调查鉴定评估费用
8	(2014)鲁民四终字第193号	威海市海洋与渔业局与利海有限公司	山东省高级人民法院	“世纪之光”船舶油污损害赔偿纠纷	海洋渔业资源以及生态环境各项损失、鉴定费
9	(2019)浙72民初1318号	嘉兴市自然资源和规划局、嘉兴市生态环境局、嘉兴市农业农村局诉巴拿马主权光荣公司	宁波海事法院	“佐罗”轮船碰撞油污损害责任纠纷	海洋环境容量、海洋生态服务功能损失未予认可；部分认可海洋生态恢复费用、渔业资源损失；认可调查评估费用

10	(2009)甬海法事初字第 32 号	中国东海区渔政局诉印度航运公司	宁波海事法院	船舶碰撞污染损害责任纠纷	海洋渔业资源损失
11	(1999) 广海法商字第 113 号	广东省海洋与水产厅诉中国船舶燃料公司等	广州海事法院	“津油 6” 船舶碰撞污染损害责任纠纷	国家水产品损失以及天然渔业资源损失
12	(1999)广海法事字第 150 号	广东省海洋与水产厅诉中国船舶燃料公司等	广州海事法院	“闽燃供 2” 船舶碰撞污染损害责任纠纷	天然水产品直接经济损失
13	(2005)广海法初字第 85 号	广东省海洋与渔业局诉黄石市鄂东海运有限责任公司等	广州海事法院	“明辉 8” 船舶碰撞污染损害责任纠纷	天然水产品直接经济损失、调查费
14	(2015) 甬海法事初字第 36 号	中国水产科学研究院东海水产研究所诉普罗旺斯船东、法国达飞轮船有限公司	宁波海事法院	“达飞佛罗里达” 船舶碰撞污染损害责任纠纷	渔业资源恢复费用
15	/	福建省海洋渔业局	/	“安娜” 轮搁浅溢油污染损害纠纷	未提起海洋生态损害诉讼, 放弃索赔。
16	(2015) 广海法终字第 465 号	广东省海洋与渔业局	广州海事法院	“夏长” 轮沉船溢油污染损害责任纠纷	国家渔业资源经济损失
17	/	国家海洋局北海分局	/	蓬莱 19-3 油田溢油事故	海洋环境容量、海洋服务功能、海洋生境修复费用、海洋生物种群恢复费用

从表1可以看出, 天津海事法院审理的2002年发生的“塔斯曼海”轮溢油案件认可了海洋环境容量损失, 大连海事法院审理的2005年发生的“阿提哥”轮溢油案件没有认可海洋环境容量损失, 而宁波海事法院审理的2019年发生的“佐罗”轮溢油案件没有认可海洋环境容量损失、也没有认可海洋生态服务功能损失。

关于渔业资源的损失各法院的判决名称并不一致, 有的叫渔业资源直接损失, 有的叫渔业资源恢复费用、有的叫天然水产品直接经济损失, 还有的叫国家水产品损失; 而关于海洋生态损失, 有的叫海洋生态恢复费用、有的笼统的称为海洋生态各项损失费用; 名称五花八门, 内涵不尽相同。

三、生态文明视域下海洋生态环境损害赔偿范围的完善

(一) 海洋生态环境损害赔偿的权利基础

2020年5月28日, 民法典正式颁布, 其在总结实践经验的基础上, 于第1235条正式规定权利了生态环境损害赔偿的赔偿范围。《海洋环境保护法》(2017) 第89条第二款规定, 对破坏海洋生态、海洋水产资源、海洋保护区, 给国家造成重大损失的, 由依照本法规定行使海洋环境监督管理权的部门代表国家对责任者提出损害赔偿要求。

《民法典》对生态环境损害赔偿做出规定后, 国家规定的机关或者法律规定的组织请求生态环境损害赔偿的基础性权利是什么呢? 即是基于什么权利或利益受到损害而请求生态环境损害赔偿? 《民法典》对此没有明确规定。同样地,

《海洋环境保护法》也没有明确行使海洋环境监督管理权的部门提出损害赔偿要求的权利基础。

笔者认为,《海洋环境保护法》中海洋生态环境损害赔偿的核心理论问题是海洋生态环境损害赔偿的基础性权利是什么,即海洋环境监督机关是基于什么权益受到侵害而主张损害赔偿。为什么这一问题如此重要?主要原因是以下几点:一是根据传统法学理论逻辑,有损害才有赔偿,损害是赔偿的前提,那么海洋生态环境损害赔偿中的损害是什么损害,是财产损害还是精神损害,本质上是主张赔偿的权利人的什么权益遭受了损害;二是赔偿权利人遭受侵害的基础性权利决定了海洋生态环境损害赔偿的性质;三是赔偿权利人遭受侵害的基础性权利决定了损害的利益范围,也就决定了赔偿的范围及赔偿的方式。由于法律对海洋生态环境损害赔偿的基础性权利没有明确规定,理论上对以上问题的解释也就存在很多争论,可谓众说纷纭,莫衷一是;也由于缺乏明确的基础性权利,实践中面临着不少困境,存在适用法律不统一,赔偿范围不清晰等问题。

那么海洋生态环境损害赔偿的权利基础到底是什么呢?与《民法典》及《改革方案》的内容相比较,《海洋环境保护法》(2017)第89条第二款与其都有高度的同质性。¹⁰要解释《海洋环境保护法》(2017)第89条第二款的权利基础即是要解释民法典第1235条的权利基础。《民法典》第1235条关于生态环境损害赔偿的规定是对《改革方案》的回应和升华。笔者认为其权利基础应是自然资源国家所有权。“自然资源国家所有权说”认为,国家之所以具备索赔权在于国家是自然资源所有权人。¹¹我国宪法和《民法典》等法律规定自然资源属于国家所有,国家作为索赔主体具有唯一性,国务院代表国家行使索赔权利。由全国人大法工委组织编写的《中华人民共和国海洋环境保护法释义》对该条的解释是“在我国,海洋资源同其他自然资源一样都是属于国家所有。因此,对海洋资源的损害就是给国家造成的损害。这种损害有可能是对国家水产资源的损害,也可能是对国家旅游资源的损害,也有可能是对国家生态资源的损害。”国家在海洋油污损害场合具有以自然资源国家所有权为请求权基础主张渔业资源损失的索赔主体资格,亦具有以国家海域所有权为请求权基础主张海洋生态损害的索赔主体资格。¹²

(二) 生态文明对海洋生态环境损害赔偿范围的要求

¹⁰王秀卫:《海洋生态环境损害赔偿制度立法进路研究——以〈海洋环境保护法〉修改为背景》,《华东政法大学学报》2021年第1期。

¹¹黄萍:《生态环境损害索赔主体适格性及其实现——以自然资源国家所有权为理论基础》,《社会科学辑刊》2018年第5期。

¹²邓海峰:《海洋油污损害之国家索赔主体资格与索赔范围研究》,载《法学评论》2013年第1期。

生态文明要求对造成的海洋生态环境损害必须要有一个统一的合理的明确的赔偿范围，做到应赔尽赔。这也是生态文明的应有之义。

生态文明的直接目标是环境良好、资源永续和生态健康。¹³良好的生态环境是最普惠的民生福祉。保持良好的生态环境不仅在于对于破坏生态行为的打击，还在于治理，要治理好就必须赔偿到位。资源永续要求对破坏的资源能及时修复，修复需要有修复资金，也要求赔偿到位。生态健康同样需要对破坏的生态能及时修复，同样需要赔偿到位。

要赔偿到位就要明确赔偿范围。海洋生态环境损害赔偿范围的各自为政、赔偿范围的不统一显然是无法做到赔偿到位的。

（三）海洋生态环境损害赔偿范围的界定

1. 海洋生态环境损害范围不宜直接适用民法典的规定

有学者认为《环境公益诉讼解释》、《海洋损害赔偿规定》以及《生态损害赔偿规定》在赔偿范围和标准上应当保持统一，并应根据《民法典》的规定及时修改、更新赔偿范围。如《民法典》第1235条规定了“（五）防止损害的发生和扩大所支出的合理费用”，对此，相关司法解释中属于这一类型的费用，都可以遵循《民法典》的赔偿项目名称予以更新。¹⁴但笔者认为，与民法典及《改革方案》界定的赔偿范围不同，从适用条件来看，《改革方案》关于生态环境损害赔偿范围要求发生“较大以上环境突发事件”，在海洋领域并无这个要求。由于海洋具有丰富的海洋资源及流动性等特点，海洋生态环境损害赔偿的范围还存在着海洋环境容量损失、恢复海洋生态及天然渔业资源措施的费用、天然渔业资源损失、海洋生态损失等概念。这些概念无法与民法典的赔偿范围一一相对应，不宜直接适用民法典的规定来确定海洋生态环境损害的赔偿范围。

2. 对海洋生态环境损害赔偿范围不同观点分析

不同学者对海洋生态环境损害赔偿的范围也有不同观点。有学者认为海洋生态环境损害赔偿范围应包括清除污染的费用、恢复费用、恢复期间的损失以及调查评估费用，但不应将预防费用纳入其中。¹⁵有专家建议我国应开展海洋生态污染损害赔偿类型化研究。对于难以量化的短期及中长期渔业资源损失和海洋生态损失，应由国家有关部门确立一个适当的赔偿标准予以公布，以便确定油污肇事者在什么等级的海域，倾倒或泄漏多少吨油类，造成多大面积的海域污染，达到

¹³杨朝霞：《我国生态文明法制建设的回顾和展望：从“十三五”到“十四五”》，载《环境保护》2021年第8期。

¹⁴丁晓华：《民法典与环境民事公益诉讼赔偿范围的扩张与完善》，载《法律适用》2020年第12期。

¹⁵李晨光：《海洋生态环境损害赔偿范围探析》，载《环境保护》2018年第8期。

多大等级的损害,须向国家赔偿多少钱,补偿渔业资源和海洋生态损失。¹⁶

还有的认为赔偿范围大致包括下列几项:合理的预防措施费用和措施造成的进一步灭失和损害;环境合理恢复措施的费用;与环境利用密切相关的利润损失,具体是指环境资源利用者因环境受损而引起的收入损失,如捕鱼业、渔业和旅游业等行业的利润损失;以及环境经济损失。¹⁷

另有学者认为“经济损失”包括“必然经济损失”(consequential loss)和“纯经济损失”(pure economic loss)。另一部分为预防措施、清除及恢复费用。¹⁸赔偿损失包括直接损失和间接损失。对直接损失的赔偿一般应当坚持全部赔偿的原则。间接损失是指受害人可得利益的丧失,也称消极损害。如因污染而使滨海游乐观光者收入减少、渔民因海域污染而无法捕鱼产生的收入损失等。¹⁹海洋生态索赔的范围除了包括海洋生态损害的直接损失以外,还包括清污费用、滩涂修复费和沉积物修复费等生境修复费、生物种群恢复费、调查评估费。²⁰其他有的学者对赔偿范围的表述略有差异。如有的认为应包括:处置修复费用,鉴定评估费用,处置生态损害及次生污染费用,海洋资源以及海洋环境容量恢复至未受损害状态的费用,海洋资源、环境容量和海洋生态服务功能的损失等。²¹

梳理上述关于损害赔偿范围的论述,可以发现有的学者认为预防费用不应纳入其中;有的学者能指出目前海洋生态环境损害赔偿范围存在的一些问题,如《最高人民法院关于审理海洋自然资源与生态环境损害赔偿纠纷案件若干问题的规定》中没有规定海洋生态环境永久性功能损失。对于海洋生态环境损害进行了定义,并从字面上解释了其应包含的范围。其中有个别学者指出在民法典生效后民法典所规定的赔偿范围与各司法解释赔偿范围不一致的问题。但对如何协调各法律规定没有提出具体方案。很多学者都提出了海洋生态损害赔偿范围的具体内容,但没有说明为什么赔偿范围应包括上述内容。还有的学者如丁晓华提出了应对民法典及各司法解释所规定的赔偿范围进行整合,但对于如何整合并没有提出具体的解决方案。可以看出,学界对海洋生态环境损害赔偿范围各执一词,表述不完全一致,观点炯异,又都能自圆其说。但似此不统一,将对理论界及实务界的适用带来困扰,也不符合生态文明的应然之义。

3. 对海洋生态环境损害赔偿范围的具体界定

¹⁶严金海:《海洋生态环境损害赔偿法律问题研究》,载《法律适用》2011年第12期。

¹⁷岳小花:《论国家索赔海洋生态损害的赔偿责任》,载《中国海洋大学学报(社会科学版)》2011年第5期。

¹⁸李伟芳:《论条约中环境损害赔偿范围的确定》,载《法学评论》2009年第5期。

¹⁹赵晓光:《论海洋环境侵权损害赔偿的特殊性》,载《前沿》2008年第8期。

²⁰李兴宇:《论我国环境民事公益诉讼中的赔偿损失》,载《政治与法律》2016年第10期。

²¹梅宏:《海洋生态损害赔偿制度构建研究》,载《甘肃政法学院学报》2017年第3期。

无论是《燃油公约》《油污公约》《索赔手册》还是《海洋溢油生态损害评估技术导则》（2007）、《海洋生态损害评估技术指南（试行）》以及《索赔办法》、《使用办法》均未对其所确定的海洋生态环境损害赔偿范围的法理依据进行阐述分析。按照法理，权利基础决定赔偿范围，什么样的权利基础将决定什么样的赔偿范围。

由于海洋生态环境损害赔偿的权利基础是自然资源国家所有权，笔者将以这一自然资源国家所有权为基础来论证海洋生态环境损害赔偿的范围。根据民法基本理论，所有权的客体包括物、智力成果等。又根据《民法典》物权编的规定，海域属于国家所有，海域显然属于物。而海域包括海洋生态、海洋水产资源、海洋保护区。关于海洋生态环境损害赔偿的范围具体分析如下：

1. 天然渔业资源损失。天然渔业资源损失显然属于海洋水产资源，属于自然资源的一种，是物的一种类型，因此天然渔业资源应包括在赔偿范围内，且这种损失是直接经济损失。这类损失也应统一名称，建议统称为天然渔业资源损失。其他的如国家水产品损失、天然水产品损失、国家渔业资源损失等称呼与其内涵一致，应予废除。如此则能保持司法审判的统一，同时避免由于叫法的不同而对其所包含的内容存在理解上的偏差。

2. 渔业损失。主要指水产品损失，即人工养殖水产品损失。人工养殖水产品显然属于海洋水产资源，即可以作为民法上的物，可以成为所有权的客体，但由于渔业损失并非纯海洋生态环境损失，与海洋生态环境损害有明显的不同，不应在赔偿范围之列。

3. 海洋生态服务功能损失。生态系统服务功能是指“生态系统与生态过程所形成及所维持的人类赖以生存的自然环境条件与效用。主要包括供给服务、调节服务、文化服务和支持服务。在供给服务方面，人类可从海洋生态系统获得丰富多样的资源，包括海洋鱼类食物资源、海洋生物资源、石油、天然气等能源资源、海岛等旅游资源、海洋气候资源等。在调节服务方面，即能对海洋生态进行调节，影响及改善人类的生存环境，包括调节气候异常和空气成分，吸收容纳一定的污染排放物，净化降解海洋环境污染，保持生态平衡。在文化服务方面，人类可以从海洋获取精神心理上的收益，如对海洋原生态地貌、海洋生物资源的观光旅游、海上帆船游艇等健身运动，海洋科学研究等。在支持服务方面，主要包括海洋初级生产、海洋营养物质循环等。

从海洋生态服务功能的定义和内容来看，其所具备的供给服务、调节服务等都是国家对海洋资源、海域拥有所有权所体现出的特性。因此，海洋生态服务功能损失也应成为赔偿范围的选项。

4. 海洋生态服务功能永久性损害造成的损失。目前现有的法律法规未对海洋生态服务功能永久性损害做出规定。海洋环境污染行为会造成海洋生态服务功能损失,而且这种损失有可能是永久性的。应当进行评估,予以赔偿。²²

海洋生态服务功能永久性损害造成的损失与海洋生态服务功能损失具有同质性,海洋生态服务功能损失在赔偿范围之列,那么海洋生态服务功能永久性损害造成的损失也应在赔偿范围之列。海洋生态环境损害索赔的内容也应包括海洋生态环境功能的永久性损害,以便获赔充足资金开展替代性的海洋生态环境修复。²³

5. 海洋环境容量损失。什么是海洋环境容量呢?海洋环境容量,是指为符合国家海水质量标准对维持某一海域特定生态功能所提出的要求,在一定时间范围内该海域所允许的污染物最大排放数量。²⁴它是否能成为所有权的客体呢?或者说它能否看作民法上的物呢?理论和实务界都有不同的观点。笔者以为海洋环境容量是具有物的特点的。

当我们以生态理性为基点,去突破传统而保守的物权客体限定标准,以包容的法学逻辑观念和解释论的推演路径去尝试着将环境容量纳入物权客体的范围时,我们发现作为一种自然资源的海洋环境容量在相当程度上能够满足物权客体的特征,具备物权化的可能。第一,海洋环境容量具有可感知性。第二,海洋环境容量具有相对的可支配性。海洋环境容量能够通过特定化的方法成为独立物,从而能够在一定程度上为人为所支配。第三,海洋环境容量具有可确定性。只要通过科学计算,特定时间、特定地域内的环境容量能够以数值的形式确定,海洋环境容量已不再如以往般高深莫测、难以估量。

6. 已采取或将要采取的合理恢复措施的费用。这一表述来源于公约。海洋生态遭受损害后必然要采取恢复措施,如采取增殖放流措施,由此产生的费用也应予以赔偿。根据联合国海洋法公约有关海洋环境污染的定义以及我国海洋环境保护法关于海洋环境污染损害的定义,渔业资源损失属于海洋生态环境损害的赔偿范畴,应按合理恢复措施费用赔偿。

7. 预防措施的费用及预防措施造成的进一步损害。生态损害事实一旦确认,则在生态损害索赔诉求中,因预防、治理、补偿生态环境的费用及为上述费用的确定而从事的其他法律行为的费用都属于海洋生态索赔的范围,都应该由相关责

²²杨立新:《中华人民共和国民法典条文要义》,《中国法制出版社》2020年版。

²³陈惠珍:《国家机构改革背景下海洋生态环境损害政府索赔体制研究》,载《中国政法大学学报》2019年第7期。

²⁴邓海峰:《海洋环境容量的物权化及其权利构成》,《政法论坛》2013年第3期。

任者承担。²⁵

8. 调查评估等费用。海洋生态环境遭受损害后, 需要对损害情况进行调查、勘查、监测污染区域和评估污染, 以确定实际损害所发生的费用, 所产生的检验费、专家评估费等也应在赔偿范围之内。²⁶这些费用也是必然产生的费用, 应予赔偿。

综上, 上述几种费用中天然渔业资源损失与已采取或将要采取的合理恢复措施的费用有所重合, 应予合并。剔除掉渔业损失, 海洋生态环境损害赔偿范围应为: 预防措施的费用及预防措施造成的进一步损害、海洋生态服务功能损失、海洋生态服务功能永久性损害造成的损失、海洋环境容量损失、已采取或将要采取的合理恢复措施的费用。

四、完善路径建议

虽然我国就海洋生态环境损害赔偿范围做出了一些规定, 包括司法解释及部门规章等, 但司法解释本身并非法律, 部门规章存在法律位阶较低的问题, 同时鉴于这些规定之间的相互矛盾, 有必要结束这种极为不统一的现状。我国应通过制定或者修改法律明确海洋生态损害赔偿范围, 可能的完善路径包括:

第一, 制定《海洋生态环境损害赔偿法》。在该法中明确立法目的、宗旨, 海洋生态环境损害赔偿索赔主体、责任主体、赔偿范围、赔偿基金、诉讼管辖、与环境公益诉讼的衔接等问题。当然由于我国立法资源有限, 要制定一部法律较为困难, 短期内可能难以实现。

第二, 通过修订《海洋环境保护法》或者《海商法》对赔偿范围予以具体明确。例如可在《海洋环境保护法》第89条中增加一款, 或在其后增加一条关于海洋生态环境损害赔偿范围的条款。通过以上路径, 可以为海洋行政主管部门索赔实践提供立法支持, 以利于海洋行政主管部门提出符合实际需求的赔偿金额, 保障海洋生态修复工作顺利开展。

五、结论

在生态文明纳入到国家“五位一体”总体战略布局之后, 国家对包括海洋生态环境损害赔偿在内的生态文明愈加重视。现行海洋生态环境损害赔偿范围与生态文明的要求还有不少差距。以自然资源国家所有权即海域国家所有权为理论基础, 按照所有权的基本理论进行论证才能得出海洋生态环境损害赔偿真正的范围。藉此, 需对现行法律法规进行整合, 统一法律规定和用语, 以更好地指导司

²⁵李兴宇:《论我国环境民事公益诉讼中的赔偿损失》, 载《政治与法律》2016年第10期。

²⁶岳小花:《论国家索赔海洋生态损害的赔偿责任》, 载《中国海洋大学学报(社会科学版)》2011年第5期。

法实践。