

论我国船舶油污损害赔偿基金适用于内河水域的必要性及可行性——以长江流域为视角

李雯雯

上海海事大学 法学院, 上海 201306

摘要: 我国船舶油污损害赔偿基金不赔偿船舶溢油造成的内河水域污染损害, 即使油类是从海船溢出。实践证明, 船舶溢油造成内河水域污染损害事故时有发生, 且经常损害沿岸滩涂环境敏感资源, 因而将船舶油污损害赔偿基金扩大适用于内河水域具有必要性。建议参照国际油污赔偿基金和美国油污责任信托基金的做法, 通过修改《海商法》, 将船舶油污损害赔偿基金的适用范围规定为我国管辖海域和与海相通的内陆可航水域的污染损害。

关键词: 船舶油污损害赔偿基金; 适用范围; 内陆水域

The Necessary and Feasibility of Extending the Scope of Application of the Chinese Ship-sourced Oil Pollution Compensation Fund to Rivers

Abstract: The Chinese Ship-sourced Oil Pollution Compensation Fund does not compensate for oil pollution damage in rivers, even if it is caused by oil spill from seagoing vessels. In practice, oil pollution in rivers from vessels often occurs, causing pollution damage not only to river waters, but also the sensitive resources of coastal environment. Therefore, it is necessary to extend the scope of application of the Fund to rivers. By reference to the IOPC Fund and the U.S. Oil Spill Liability Trust Fund, it is proposed that preferably the Chinese Maritime Code needs to provide after its revision that the scope of application of the Fund would include oil pollution damage to both sea waters under the Chinese jurisdiction and the inland navigable waters adjacent thereto.

Key words: The Chinese Ship-sourced Oil Pollution Compensation Fund; scope of application; inland waters

船舶是海洋和内河等内陆可航水域环境的污染源之一, 船舶载运的油类货物和燃油溢出或排放造成严重的环境污染损害。船舶油污损害赔偿基金(下称“油污基金”)赔偿与船舶所有人油污损害赔偿, 构成船舶油污损害赔偿制度中双重赔偿机制, 前者是为了弥补后者的不足而设立。依据我国《海洋环境保护法》第66条的规定, 财政部、交通运输部于2014年4月16日联合颁布《船舶油污损害赔偿基金征收使用管理办法实施细则》(下称《实施细则》)。《实施细则》第12条规定, 油污基金适用于我国管辖海域而不适用于内河水域。^① 因而, 江海直达的海船在海上溢油造成的油污损害适用油污基金, 但航行至内河时溢油造成的油污损害不适用油污基金。随着内河航道的疏浚以及造船技术的发展, 海船在

作者简介: 李雯雯, (1995-), 女, 上海人, 汉族, 上海海事大学法学院航运管理与法律专业博士研究生, 主要研究方向为海商法学。

^① 与船舶在海域溢油造成环境污染损害相同, 船舶在内河水域溢油除造成水域污染外, 通常还造成邻近岸线和滩涂等的环境污染。为行文方便, 本文采用“内河水域”的表述, 其内涵包括内河和湖泊等其他内陆水域, 也包括邻近水域的岸线和滩涂等环境资源。

内河航行愈加普遍。尤其是，随着长江经济带发展战略和长三角协调发展战略的实施，长江航运发展进入了新的历史时期。考虑到内河水域船舶溢油事故的频繁性和严重性，油污基金因其不适用于内河水域，不能充分发挥油污基金应有的保护水域环境、促进航运业健康可持续发展的作用。本文以长江流域为视角，探讨将油污基金扩大适用于内河水域的必要性及可行性，将《民法典》的绿色原则贯彻到航运领域。

一、不同运作模式的油污基金适用范围的对比

船舶油污基金的运作有三种模式：一是参加《1992 年设立国际油污损害赔偿基金国际公约》（International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage, 1992, 简称《1992 年基金公约》），从而据此设立的国际油污赔偿基金（International Oil Pollution Compensation Fund, 简称“IOPC Fund”）制度适用于参加国；二是美国不参加该国际公约，建立符合国情的国内油污损害赔偿基金制度；三是加拿大既参加该国际公约，又建立国内油污损害赔偿基金制度作为补充。我国参加了《1992 年基金公约》，但该公约仅适用于香港特别行政区，因而对于我国内地而言，我国油污基金属于第二种模式。

（一）国际油污赔偿基金适用的地理范围

以船东和货主共担风险为原则，《1992 年国际油污损害民事责任公约》（International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, 1992, 简称《1992 年民事责任公约》）建立了船舶所有人油污损害赔偿制度，《1992 年基金公约》设立了国际油污损害赔偿基金制度，从而实施船舶油污损害双重赔偿机制。其中，国际油污损害赔偿基金制度作为船舶所有人油污损害赔偿制度的补充，是以应对重大船舶污染事故、通过设立国际油污赔偿基金形式，保障油污受害人的损失得到充分或者适当赔偿为宗旨的国际船舶油污损害风险分摊机制。

对于国际油污赔偿基金适用的地理范围，《1992 年基金公约》第 3 条第（a）款（i）项规定适用于缔约国的领土，包括领海。一国的领土由领陆、领空、领水和底土组成。领水作为一个概括性的国际法术语，包括领海和内水两部分，其中内水是指沿海国领海基线伸向陆地一侧的水域，包括内海水和内陆水。内海水是指港口、港湾、以及领海基线向海岸一面的其他海域，内陆水是指江河湖泊等在领陆范围内的水域^[1]，即本文所指的内河水域。据此，国际油污损害赔偿基金适用的地理范围也包含缔约国的内陆水域。

（二）美国溢油责任信托基金适用的地理范围和船舶

美国既未参加《1992 年民事责任公约》，也未参加《1992 年基金公约》，而是通过制定《1990 年油污法》（Oil Pollution Act of 1990，下称“OPA 90”），设立了溢油责任信托基金（Oil Spill Liability Trust Fund，下称“OSLTF”）。该基金是美国船舶溢油损害赔偿制度的重要组成部分。根据 OPA 1990 第 1002 条第（a）款的规定，该法适用的地理范围为可航水域或相邻岸线或专属经济区。第 1001 条第（21）项将“可航水域”（navigable waters）定义为包括领海在内的美国水域，从而包括美国的内河水域。

（三）美国溢油责任信托基金适用范围对我国的启示

美国通过内河航运完成的货物周转量约占其国内货物量的 13%。^[2] 密西西比河作为美国最大的内河，与我国长江在河流长度、干流通航里程、年输沙量、通航期、干流航道水深等方面十分接近，二者是世界上最大且相似度最高的航运大河。^[3]

我国有着庞大的内河水系，并以长江水系和珠江水系为主。长江、珠江等主要河流与沿海和远洋运输相对接，形成了开放式的内河水运系统。长江是货运量位居全球内河第一的黄金水道，长江水系航道通航里程长达 64848 公里。交通运输部发布的《2018 年交通运输行业发展统计公报》显示，2018 年末全国内河航道通航里程 12.71 万公里，内河运输船舶 12.4 万艘，全年内河运输完成货运量 37.43 亿吨、货物周转量 15365.89 亿吨公里。^[4] 长江海事局的统计数据显示，2018 年船舶进出长江港口报告数为 245.7 万艘次，其中海船进出长江港口报告数为 16.8 万艘次。^[5]

OPA 90 第 1002 条将溢油责任信托基金适用至内河水域，体现了美国对内河水域环境保护的重视。但在我国，《实施细则》第 12 条将油污基金适用的地理范围限定在我国管辖的海域，排除了内河水域，即长江或者其他内河水域发生的船舶油污损害，受害人不得向油污基金索赔。在新时期长江和其他内河水域环境保护日益受到重视的大背景下，我国需要借鉴美国溢油责任信托基金的做法，探讨油污基金适用的地理范围包括内河水域的必要性和可行性。

二、我国油污基金扩大适用于内河水域的必要性

（一）长江经济带绿色航运的发展背景

2014 年 9 月 12 日国务院发布的《国务院关于依托黄金水道推动长江经济带

发展的指导意见》(国发〔2014〕39号),将长江经济带发展上升为国家战略。该《意见》将“建立健全最严格的生态环境保护和水资源管理制度”列为基本原则的内容,且在其附件《长江经济带综合立体交通走廊规划(2014—2020年)》第六部分“保障措施”中规定强化资源节约和环境保护,指出完善船舶污染防治标准,加强船舶溢油防治,严格控制船舶污染排放。2019年3月6日,国务院总理李克强在十三届全国人大二次会议上所作的政府工作报告中指出将长三角区域一体化发展上升为国家战略。中共中央、国务院于2019年12月印发的《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》第六章“强化生态环境共保联治”中强调“坚持生态保护优先”,提出研究建立跨流域生态补偿、污染赔偿标准,在长江流域开展污染赔偿机制试点。为实施长江经济带发展战略,交通运输部于2017年12月25日制定了《长江经济带船舶污染防治专项行动方案(2018~2020年)》。此外,交通运输部、发展改革委、生态环保部、住房城乡建设部于2020年1月17日联合发布《长江经济带船舶和港口污染突出问题整治方案》,提出推进长江经济带船舶和港口污染治理,打好污染防治攻坚战,促进航运绿色发展。

可见,长江经济带发展战略和长三角区域一体化发展战略对长江水域和长三角水域环境保护和绿色航运提出了严格要求。将油污基金扩大适用于内河水域,有助于完善长江和长三角水域环境保护制度,促进航运绿色发展。因此,这两个国家战略的实施,为油污基金适用于内河水域提供了强有力的政策依据。

(二) 在长江流域船舶溢油造成油污损害状况

在长江流域,尤其是长江干流,由于船舶数量多、通航密度大,频繁发生船舶溢油事故并造成水域环境污染。一个典型的例子是2003年8月5日发生于黄浦江的“长阳”轮燃油污染事故。该事故中,靠泊吴泾电厂正在卸货的“长阳”轮被小船“浙长兴货0375”轮碰撞,船尾破裂,约85吨重燃油泄漏,导致黄浦江水域、8公里的滩涂岸线遭到严重污染,并威胁到黄浦江上游自来水水源的安全。上海市政府和上海海事局共调动巡逻艇8艘、清污船舶9艘、近2000名武警官兵和400多名清污人员,并动用了大量的围油栏、撇油器、吸油毡和其他溢油应急设备于物质^[6],清除油污耗资高达1700余万元。

与船舶溢油造成海洋环境污染相比,船舶溢油造成内河水域污染损害的程度可能更大。究其原因,一是船舶溢油具有扩散性,长江流域河面较窄,船舶溢出的油类在水流作用下会迅速漂移、扩散,污染水域和邻近的岸线滩涂,尤其是洪水季节水流快,一旦上游发生大量溢油,会造成下游大面积污染,且清污难度增

加；二是会严重损害水域及沿岸环境敏感资源，详见下文。

水域及沿岸环境敏感资源，是指抵御损害能力较低，受环境变化影响较大，在溢油事故和溢油应急反应行动发生后，易受损害的生态环境资源。^[7] 长江经济带以长江黄金水道为依托，长江沿岸既是粮食主产群，又有多种生态旅游项目。具体而言，长江上游是畜牧业优势区，长江中游具备丰富的耕地资源，长江中下游沿岸为养殖区域和自然生态区，留存古老珍贵植物资源，以及珍稀濒危水生生物资源。因此，长江水域发生船舶溢油事故后，不仅会导致长江水域污染，还会严重损害长江沿岸的环境敏感资源。长江流域环境敏感资源状况，以南京港水域为例进行说明。南京港水域位于长江下游，是江海相通的开放式内河水域。南京港拥有长江最大的原油港区和石油专业化码头，石油及制品为进出南京港口的主要货种。^[8] 长江南京段船舶流量为每日 1800 到 2000 艘次，在港船舶每日约 300 到 400 艘次。^[9] 长江南京段及其沿岸的环境敏感资源十分丰富，详见表 1。^[10]

表 1 长江南京段敏感资源现状

序号	敏感资源分类	敏感资源名称	备注
1	取水口	饮用水及生活用水取水口	长江干流饮用水集中水源取水口：八卦洲、城北水厂、江浦自来水长、上元门水厂、江宁铜进水厂等
		企业的工业及生活用水取水口	扬子石化公司水厂取水口、南京化工工程取水口等
2	生活景观岸线		新济洲湿地公园、万景园、绿博园、青年文化公园、鱼嘴湿地公园、秦淮河口、滨江风光带等
3	珍稀濒危动物洄游区、保护区、洲滩与湿地		八卦洲湿地、江豚自然保护区等
4	其他自然岸线（天然水体岸线）		新洲岸线、新民雨水泵站外岸线等

综上，将油污基金的适用范围扩大至内河水域，使得油污基金在溢油船舶所有人第一层次的赔偿之外为油污受害人提供第二层次的赔偿，是完善内河水域船舶污染损害赔偿制度的需要。

三、我国油污基金扩大适用于内河的可行性

（一）制度的上位法依据

船舶油污损害赔偿基金制度是一种债权制度，可以被认为是一种基本民事制度。依据《立法法》第8条的规定，基本民事制度只能制定法律，即全国人大或其常委会制定的法律。因而，将油污基金扩大适用于内河水域，这一法律制度的变动需要有法律作为上位法，从而产生什么法律作为上位法的问题。对此，具有修改《海洋环境保护法》和《海商法》两种可供考虑的方案，分述如下：

1. 修改《海洋环境保护法》

现行油污基金制度适用的地理范围规定在《实施细则》中。《实施细则》的上位法是《管理办法》，《管理办法》的上位法是《海洋环境保护法》和《防治船舶污染海洋环境管理条例》（简称《防污条例》），而《防污条例》的上位法是《海洋环境保护法》。换言之，该制度的最高效力层次的法律依据是《海洋环境保护法》第66条的规定。该法第2条第1款规定：“本法适用于中华人民共和国内水、领海、毗连区、专属经济区、大陆架以及中华人民共和国管辖的其他海域。”该法第94条第（二）项规定内水是指“我国领海基线向内陆一侧的所有海域”。因此，该法仅适用于海域，而不适用于内河水域。因此，按照立法的内在协调性要求，通过将来《海洋环境保护法》的修改而扩大该法适用的地理范围不具有可行性，从而通过依据将来修改后的《海洋环境保护法》而修改《实施细则》实现油污基金扩大适用于内河水域的目标，不具有可行性。

2. 修改《海商法》

前文所述，船舶所有人油污损害赔偿制度和船舶油污损害赔偿基金制度，均以保障船舶油污受害人利益为目标，且具有密切的内在关联性，前者是后者的基础，后者是为了弥补前者的不足。因此，一些航运国家将这两项制度规定于该国海商法典或者某一部单行法之中。以美国为例，OPA 1990同时规定了船舶所有人和其他责任主体对于船舶油污损害的赔偿责任，以及溢油责任信托基金。在我国，《海商法》被广泛地认为是民法的特别法，将来修改的《海商法》设立“船舶污染损害赔偿”一章，同时规定船舶所有人油污损害赔偿制度和船舶油污损害赔偿基金制度这两项民事法律制度，体现了《民法典》中绿色原则在民法特别法中的贯彻。

（二）修改后的《海商法》设立船舶油污损害赔偿基金制度的设想

1. 修改后《海商法》的适用范围

修改后的《海商法》设立船舶油污赔偿基金法律制度，使之适用于内河水域，需要解决该法修改后整体适用范围问题。现行《海商法》原则上仅适用于海上^②，而不适用于内河水域，只有三种情形例外，即该法第四章“海上货物运输合同”的规定适用于江海直达的国际货物运输合同，第八章“船舶碰撞”适用于海船与内河船在与海相通的内陆可航水域发生的碰撞，以及第九章“海难救助”适用于海船与内河船在与海相通的内陆可航水域发生的救助。因此，修改后的《海商法》设立的船舶油污损害赔偿基金制度要适用于内河水域，必须扩大该法整体适用范围。对此，《海商法》修改的理论研究中已有学者主张，该法修改后的适用范围应扩展到与海相通的内陆可航水域，但内陆封闭水域涉及的运输关系简单，没有必要用复杂的《海商法》制度加以调整。按照这一主张，前述问题便可以解决。

2. 修改后的《海商法》设立“船舶污染损害赔偿”一章

在该章中设立船舶所有人污染损害赔偿制度和船舶油污损害赔偿基金制度。其中，船舶所有人污染损害赔偿制度的主要内容，参照我国参加的《1992 年民事责任公约》和《2001 年国际燃油污染损害民事责任公约》（International Convention on Civil Liability for Bunker Oil Pollution Damage, 2001，简称《2001 年燃油公约》）的规定，包括适用范围、责任主体、归责原则与免责事项、损害赔偿范围、赔偿责任限制、强制责任保险或财务担保等；船舶油污损害赔偿基金制度的主要内容，以现行《管理办法》和《实施细则》的基本规定为基础，参照《1992 年基金公约》的内容，包括适用范围、赔偿的损害、不赔偿的损害、赔偿限额、代位权，以及基金征收的原则性规定，但基金征收的具体操作性规定可授权国务院作出规定。对此，《海商法》修改的理论研究中已取得共识。

将来《海商法》如此修改后，新设的“船舶污染损害赔偿”一章可取代《海洋环境保护法》第 66 条而成为《实施细则》的上位法依据，并对《实施细则》作出相应修改，使之适用于内河水域。

四、结论

通过上文分析，可以得到以下结论：

第一，比较国际油污赔偿基金的适用范围包括海船在内河水域溢油造成的油污损害，以及美国溢油责任信托基金的适用范围包括内河水域，我国油污基金适用的地理范围排除内河水域，因而适用范围过窄。

第二，内河沿岸设置了饮用水及生活用水取水口等环境敏感资源，油污损害

^② 《海商法》第 3 条。

会对内河生态环境及沿岸环境敏感资源造成直接影响,且水流具有流动性,污染后果比海上溢油事故更严重。将油污基金扩大适用至内河,既有利于保障内河油污事故的受害人得到充分受偿,也有利于提高内河溢油事故的应急处置能力,促进我国内河水域绿色航运的发展。

第二,油污基金扩大适用于内河水域,符合环境保护的基本国策,长江经济带发展战略和长三角区域一体化发展战略的要求,是完善内河船舶污染损害赔偿制度的需要,是《民法典》绿色原则在航运领域的体现。

第三,将油污基金扩大适用于内河水域,通过将来修改的《海商法》的整体适用范围扩大至内河水域,并设立“船舶污染损害”一章规定船舶油污损害赔偿基金制度,最具合理可行性,为修改《管理办法》和《实施细则》并使油污基金扩大适用于内河水域提供上位法依据。

参考文献

- [1] 国家海洋局科技司,辽宁省海洋局《海洋大辞典》编辑委员会. 海洋大辞典[M], 辽宁: 辽宁人民出版社, 1998. 485.
- [2] 朱作鑫. 国航运立法对我国航运业的启示[J], 中国水运, 2009, (5): 4-5.
- [3] 姚育胜. 长江和密西西比河近 40 年航运发展比较研究[J], 武汉交通职业学院学报, 2018, 20(3): 6-13.
- [4] 2018 年交通运输行业发展统计公报[EB/OL], http://xxgk.mot.gov.cn/jigou/zhghs/201904/t20190412_3186720.html, 2019-11-21.
- [5] 2018 年度船舶监督数据[EB/OL]. https://cj.msa.gov.cn/xxgk/xxgkml/jcsj/cbjcsj/201908/t20190828_626002.shtml, 2019 年 10 月 28 日访问.
- [6] 让洁净的海洋为经济发展提供完美服务——我国海上船舶溢油应急反应工作综述[EB/OL]. http://www.mot.gov.cn/lishizhibohuigu/2007sanxiasoujiuyanxi_XWFBHZZB/xiangguanlianjie/201512/t20151225_1962457.html, 2019-11-01.
- [7] 中华人民共和国海事局. 溢油应急培训教程[M]. 北京: 人民交通出版社, 2004. 115.
- [8] 南京港[EB/OL]. <http://www.chinaports.com/ports/303d88c6-9fc9-4b06-9210-008a0bd22097>, 2019-10-30.
- [9] 南京: 加强港口治理, 保护长江生态[EB/OL]. http://csj.xinhuanet.com/2019-08/18/c_138317222.htm, 2019-10-25.
- [10] 李涛, 李鲁宁, 杨献朝, 田玉军. 内河船舶污染事故损害赔偿机制[M]. 北京: 人民交通出版社, 2017. 24.