

廖兵兵,叶温平. 生态文明视域下海洋生态环境损害赔偿范围研究[J]. 中国海商法研究, 2022, 33(4): 3-14

生态文明视域下海洋生态环境损害赔偿范围研究

廖兵兵, 叶温平

(上海财经大学 法学院, 上海 200433)

摘要: 在新发展阶段, 实行最严格的损害赔偿制度是建设生态文明的必然要求。于海洋生态环境损害赔偿而言, 生态文明要求赔偿范围应当统一并且合理。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。现行法律及国际公约中对海洋生态环境损害赔偿范围的规定有矛盾之处, 司法实践中对赔偿范围的认定亦不一致。海洋生态环境损害赔偿的特殊性致使海洋生态环境损害赔偿范围不宜直接适用《中华人民共和国民法典》的规定。在论证海洋生态环境损害赔偿的权利基础之上, 提出应以海洋自然资源国家所有权重构海洋生态环境损害赔偿范围, 并指出在生态文明视域下重构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

中图分类号: D923 **文献标志码:** A **文章编号:** 2096-028X(2022)04-0003-12

Research on the scope of compensation for marine ecological damage in the perspective of ecological civilization

LIAO Bing-bing, YE Wen-ping

(Law School, Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai 200433, China)

Abstract: The implementation of the strictest damage compensation system is an inevitable requirement for the construction of ecological civilization in the new development stage. In terms of compensation for damage to the marine ecological environment, ecological civilization requires that the scope of compensation should be uniform and reasonable. The ocean has different characteristics from the land area, and compensation for damage to the marine ecological environment has its special characteristics compared with compensation for damage to the ecological environment in the land area. There are contradictions of the scope of compensation for damage to marine ecological environment in the existing laws and international conventions, and there is inconsistency of the scope of compensation in judicial practice. The special nature of compensation for damage to marine ecological environment makes it inappropriate to apply the provisions of the *Civil Code of the People's Republic of China* directly to the scope of compensation for damage to marine ecological environment. On the basis of studying the right to compensate for damage to marine ecological environment, it is proposed that the scope of compensation for damage to marine ecological environment should be reconstructed by the state ownership of marine natural resources and the path to reconstruct the scope of compensation for damage to marine ecological environment in the context of ecological civilization is pointed out.

Key words: ecological civilization; marine ecological environment; scope of compensation; natural resources; ownership

近年来, 国家提出了生态文明建设战略, 全力推进生态环境保护, 进行了建立生态环境损害赔偿制度的尝试。^[1] 2013年11月, 党的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, ……

实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度, ……” 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》明确提出要加强包括海洋生态环境在内的生态环境保护。2018年《中

收稿日期: 2022-11-05

基金项目: 2018年度国家社科基金重大项目“改革生态环境监管体制重大法律问题研究”(18VJ040)

作者简介: 廖兵兵, 男, 上海财经大学法学院环境与资源保护法专业博士研究生, 中国船舶油污损害赔偿事务中心高级工程师; 叶温平, 男, 上海财经大学法学院教授、博士生导师。

华人民共和国宪法》(简称《宪法》)修正后,“生态文明”被写入《宪法》。2017年底,中共中央办公厅、国务院办公厅正式印发《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》确立了生态环境损害赔偿范围^①,并强调其并不适用于海洋生态环境损害赔偿。当前中国社会已进入新发展阶段。新发展阶段要求继续建构生态文明体系,实现人与自然的和谐共生;要求包括生态文明在内的“五位一体”布局协调发展。党的二十大报告指出:“……站在人与自然和谐共生的高度谋划发展。”人类只有与海洋资源协调相处,发展才有源源不断的动力。要实现人与海洋的和谐相处,需综合协调海洋资源的开发利用与海洋环境保护。海洋生态环境损害赔偿与海洋环境保护息息相关。要实现海洋环境保护必须要有完善的海洋生态环境损害赔偿制度,而完善的海洋生态环境损害赔偿制度显然需要一个统一合理的赔偿范围。

环境保护是生态文明建设的关键所在,而海洋生态环境损害赔偿制度又是环境保护中的重要一环。尽管中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,但中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1999年修订的《中华人民共和国海洋环境保护法》(简称《海洋环境保护法》),但仅有第90条一个条款,且规定得较为原则,实践中可操作性并不强,其中并未明确海洋生态环境损害赔偿的范围。2020年《中华人民共和国民法典》(简称《民法典》)颁布,第1235条虽然规定了生态环境损害赔偿范围,但该条是否能直接适用于海洋生态环境损害赔偿值得商榷。除了《民法典》规定了生态环境损害赔偿范围之外,其他的如《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《船舶油污损害赔偿规定》)、《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《海洋资源与生态环境损害规定》)、《海洋生态损害国家损失索赔办法》(简称《海洋生态索赔办法》)以及《中华人民共和国海洋石油勘探开发环境保护管理条例实施办法》(简称《海洋勘探条例实施办法》)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。^[2] 综上,海洋生态环境损害赔偿范围到底包括哪些内容,应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

目前,中国法律没有对“海洋生态环境损害”进行定义。在中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、土壤、森林等环境要素和植物、动物、微生物等生物要素的不利改变。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,为“直接或者间接地把物质或者能量引入海洋环境,产生损害海洋生物资源、危害人体健康、妨害渔业和海上其他合法活动、损害海水使用素质和减损环境质量等有害影响”。可以看出,该定义相比海洋生态环境损害更宽泛,不仅包括对海洋生态环境本身所造成的损害,还包括危害人体健康、妨害渔业等损害。

与陆域生态环境相比,海洋生态环境更为复杂,界定利益相关者并不容易。海洋生态环境损害有狭义和广义之分。狭义的海洋生态环境损害仅指除天然渔业资源损失之外的海洋生态环境损害,而广义的海洋生态环境损害包括天然渔业资源损失。笔者论述的是广义的海洋生态环境损害概念,仅指对海洋生态环境本身所造成的损害,不包括对人身、财产所造成的损害。具体包括海洋生态系统的破坏、海洋生物资源的损失以及海洋环境质量与价值的减损等。海洋生物资源种类繁多,从生物学上,海洋生物资源包括鱼类资源、藻类资源、无脊椎动物资源和脊椎动物资源。^[3] 海洋环境与陆域环境相比有如下特点:一是整体性。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。二是空间立体性。海洋的表面、上空及海底,特征有所不同。三是复杂性。海水的性质、运动形态,海洋生物的多样性都极其复杂。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,具体表现为以下几个方面。

第一,造成海洋生态环境损害的原因行为复杂。

^① 根据《改革方案》,生态环境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等。

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均会对海洋生态造成损害。由于污染原因行为复杂,海洋生态环境损害在责任主体、赔偿范围等的认定上存在复杂性。海洋污染的来源之一是船舶,但船舶油污致海洋生态环境损害的赔偿范围的认定非常复杂。船舶油污损害的体系较为完整,其特殊性体现在损害赔偿范围、责任限制等方面。仅船舶碰撞溢油赔偿范围的认定就涉及《修正1969年国际油污损害民事责任公约的1992年议定书》(简称《油污民事责任公约》)、《2001年国际燃油污染损害民事责任公约》(简称《燃油污染公约》)、《民法典》侵权责任篇、《海洋环境保护法》、《中华人民共和国海商法》(简称《海商法》)、有关司法解释等,而海上石油钻井平台溢油、海岸工程建设及陆源污染还涉及其他诸多法律,认定较为困难。

第二,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。这一制度致使海洋生态环境损害赔偿将不能像陆域生态环境损害赔偿一样获得充分赔偿,从而影响到赔偿范围的确定。

第三,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《油污民事责任公约》《燃油污染公约》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害赔偿范围相对狭窄。上述公约及国内法律法规等均对损害赔偿范围存在不同的规定,需要对海洋生态损害赔偿范围进行统一和明确。对上述问题的司法审判也不尽一致。陆域生态环境损害赔偿范围的认定一般不存在适用国际公约的问题,通常只需适用《民法典》及有关司法解释,海域生态环境损害与此有很大的不同。

第四,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时,社会化救济机制存在不足。在个别领域,以土壤为例,尽管《中华人民共和国土壤污染防治法》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,中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的部分进行补充赔偿。基金

虽然可以进行补充赔偿,但其赔偿范围和船东赔偿范围不一样,相对较窄,一定程度上存在无法对油污受害人进行充分赔偿的问题。

二、海洋生态环境损害赔偿范围介评

(一)国内法律规定

中国历史上很长时间存在“九龙治海”的局面,交通运输部、原国家海洋局都制定过相关规定。这种现象随着大部制改革及有关司法解释的颁布虽有所改观,但各规定之间的关系并未完全厘清。在国内法律方面,一般法主要是《民法典》第1235条,其具体规定了生态环境损害赔偿的范围。其他规定可以按海洋污染源的不同,大致分为三大类。

一是船舶溢油致海洋生态环境损害赔偿范围的相关规定。这方面的规定主要是《船舶油污损害赔偿规定》,其中规定船舶油污引起的海洋生态环境损害的赔偿范围主要包括“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《油污民事责任公约》《燃油污染公约》以及国际油污基金组织的《国际油污赔偿基金索赔手册(2016年4月版)》(简称《索赔手册》)。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、财产损失、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。此外,财政部、交通运输部联合制定的《船舶油污损害赔偿基金征收使用管理办法》(简称《基金使用办法》)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”。

二是石油钻井平台溢油致海洋生态环境损害赔偿范围的相关规定,主要是《海洋勘探条例实施办法》第27条。

三是其他污染源致海洋生态环境损害赔偿范围的相关规定。主要指《海洋资源与生态环境损害规定》第7条,包括预防措施费用、恢复费用、恢复期间损失、调查评估费用四个类别。此外,原国家海洋局制定的《海洋生态索赔办法》第3条将“海洋生态损害国家损失”范围明确为五个类别,包括处置措施费用,海洋生物资源和海洋环境容量等恢复费用,监测、评估以及专业咨询的合理费用,调查研究、制订修复技术方案等合理费用,其他必要的合理费用。

该办法依据《海洋环境保护法》第90条制定,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。

(二) 国际公约规定

在国际公约方面,《油污民事责任公约》没有明确海洋生态环境损害赔偿范围。根据该公约,生态损害本身是不能获偿的,^[4]但公约对“污染损害”进行了定义。根据该定义,环境损害属于污染损害的一种,但仅指已实际采取或将要采取的合理恢复措施的费用。《燃油污染公约》也有类似的规定。其中《油污民事责任公约》适用于涉外油轮,而《燃油污染公约》适用于涉外非油轮。从国际公约的规定来看,对于适用公约的船舶引起的海洋生态环境损害,赔偿范围非常有限,仅限于所采取的合理恢复措施的费用,不包括海洋环境容量损失及海洋生态服务功能损失等,与国内规定相差较大。由于“污染损害”的概念较为抽象,不易操作,国际海事委员会及国际油污赔偿基金对此予以了细化。1994年10月国际海事委员会通过的《油污损害指南》将赔偿范围规定为两部分:一是经济损失,包括相继经济损失和纯经济损失;二是预防措施、清除及恢复费用。此外《索赔手册》也对赔偿范围作了细致的规定。但这两个文件不是国际公约,仅可以理解为对国际公约损害赔偿范围的技术性解释。

(三) 对海洋生态环境损害赔偿范围不同观点的述评

学术界对海洋生态环境损害赔偿范围存在不同观点。有学者认为海洋生态环境损害赔偿范围包括清污费用、恢复费用、恢复期间的损失及相关调查评估费用,但不包括预防费用。也有学者认为包括以下几项:合理的预防措施费用和措施造成的进一步灭失和损害;合理恢复措施的费用;与环境密切相关的利润损失,如捕鱼业、渔业和旅游业等行业的利润损失;环境经济损失。有专家建议中国应开展海洋生态污染损害赔偿类型化研究。为难以量化的短期及中长期渔业资源损失和海洋生态损失确立赔偿标准,按照海域的敏感性、溢油泄漏量、污染海域面积等因素考虑海洋生态损失。^[5]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。^[6]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。^[7]其他学者对赔偿范围的表述略有差异。如

有的认为应包括:应急处置费用,修复费用,鉴定评估费,海洋资源、海洋环境容量和海洋生态服务功能损失等。^[8]

梳理上述关于损害赔偿范围的论述,可以发现各方观点并不一致。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。此种不统一将给理论界及实务界带来困扰,不符合新发展阶段对保护海洋生态环境的要求,也不符合生态文明的内在要求。

三、海洋生态环境损害赔偿范围问题剖析

(一) 国内规定与公约规定不一致

《海洋资源与生态环境损害规定》《海洋生态索赔办法》《海洋生态损害评估技术指南(试行)》(简称《技术指南》)均规定了海洋环境容量损失、海洋生态恢复期间损失,但《民法典》《船舶油污损害赔偿规定》以及国际公约均没有此项规定。《技术指南》规定采用数值模拟方法计算污染物排入、生物降解等变化导致的海洋环境容量损失;《海洋溢油生态损害评估技术导则》(简称《技术导则》)对海洋环境容量损失采用影子工程法计算,并非实际产生的费用。《索赔手册》和1994年通过的《国际海事委员会油污损害指南》均不认可这种按理论模型计算出来的费用。

但无论是法律、司法解释、部门规章,还是技术性标准,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。从上述有关规定中可以看出,对于不具有涉外性质的船舶所致的海洋生态环境损害,由于只能适用《船舶油污损害赔偿规定》,赔偿范围较《海洋资源与生态环境损害规定》要小得多。外轮漏油与国轮漏油污染致海洋生态环境损害的赔偿范围不一致,外轮赔偿范围小而国轮赔偿范围大。这就导致对国轮要求严格而对外轮要求宽松,适用标准不统一。这既不利于维护中国船舶所有人的利益,也不利于维护中国国家海洋权益。

(二) 国内立法与其他规范性文件规定不一致

1. 法律与司法解释之间规定不一致

《民法典》将生态环境损害赔偿范围分为五个类别,与《船舶油污损害赔偿规定》《海洋资源与生态环境损害规定》规定的范围均不一致。《民法典》在生态环境损害赔偿范围中将清污费用作为单独的一类进行规定。《船舶油污损害赔偿规定》将清污费用及海洋环境损害作为两个费用类别进行规定。《海洋资源与生态环境损害规定》将赔偿范围分为

四类,其中也包含了清污费用这一类别。

2. 司法解释之间规定不一致

从《船舶油污损害赔偿规定》《海洋资源与生态环境损害规定》两个司法解释可以看出,中国就船舶溢油、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。比较两个司法解释可以看出由船舶载运持久性货油和船舶燃油引起的海洋生态环境损害赔偿应适用《船舶油污损害赔偿规定》的规定,而该规定并不包含生态环境服务功能损失以及恢复期间损失如海洋环境容量损失、天然渔业资源损失、调查评估费用,范围较小。但根据《海洋资源与生态环境损害规定》第12条,船舶载运非持久性货油、有毒有害物质引起的海洋自然资源与生态环境损害赔偿纠纷案件应适用本规定。因此,船舶载运非持久性货油、有毒有害物质,石油钻井平台溢油引起的海洋生态环境损害赔偿范围还包括恢复费用,生态环境服务功能损失和恢复期间损失,如海洋环境容量损失、天然渔业资源损失、调查评估费用。这显然是不合理的。事实上,船舶载运持久性货油及船舶燃油引起的海洋生态环境损害并不比其他污染源小,甚至要大的多,比如“佐罗”轮溢油事故^①。换言之,两个司法解释对由船舶引起的海洋生态环境损害赔偿范围的规定存在冲突。

3. 各部门规章之间规定不一致

比较《海洋生态索赔办法》《基金使用办法》与《海洋勘探条例实施办法》,三者规定也不一致。《海洋勘探条例实施办法》第28条第(一)项表述并不清楚,其规定“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”,该规定是指赔偿海水水质、生物资源损害,还是赔偿清除、治理污染所支付的费用?对此有两种不同的解读。该条与《海洋生态索赔办法》相比,缺少恢复生态措施费用、海洋环境容量损失费用等。《基金使用办法》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。

《基金使用办法》第17条还规定了基金赔偿或补偿的范围顺序,一共有六种。排在第一顺位的是应急处置费用,第二顺位的是控制或清除污染所产生的费用,第三顺位的是渔业、旅游业直接经济损失,第四顺位的是恢复海洋生态和天然渔业资源措

施费用。其中第一顺位和第二顺位均属于清污费用,区别在于是否受主管机关指令开展应急处置。排在先的优先于排在后的受偿。恢复海洋生态措施费用排在第四位,因此几乎没有受偿可能。从中国船舶油污损害赔偿基金目前理赔的案件来看,在所有的17起案件中,只有“夏长”轮沉没溢油事故责任方赔付了恢复海洋生态措施费用。《基金使用办法》在保护中国海洋生态方面的作用亟待加强。

此外,两个部门规章规定的赔偿范围与两个司法解释的规定也不一致。从法律位阶上来看,部门规章的法律位阶似乎应低于两个司法解释,但司法解释并非“法律”本身,显然这种赔偿范围规定得不一致也不合理。

4. 各技术标准之间规定不一致

《船舶油污损害赔偿规定》将赔偿范围分为四个类别,主要依据的是环保理论、技术规范、司法实践三个方面。技术规范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)》、原国家海洋局发布的《技术导则》和《技术指南》第8.2条之规定;还来源于海事审判系统三十多年的审理经验,特别是船舶油污损害赔偿纠纷案件的审理经验。

根据《技术导则》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、海底输油管道泄漏、石油运输、船舶碰撞以及其他突发事故造成的石油或其制品泄露入海,导致海域环境质量下降、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、海底输油管道泄漏、石油运输与船舶碰撞造成的海洋生态损害赔偿范围是相同的。该导则于2007年发布,是国家行业标准。2017年《海洋生态损害评估技术导则》发布,并成为国家强制标准,其中海洋溢油生态损害的定义没有改变。该导则于2018年2月实施后,《技术导则》失效。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《技术指南》第8.2条之规定,海洋生态损害价值计算内容包括预防措施费用、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

^① 根据(2019)浙72民初1318号及(2019)浙72民初613号民事判决书,“佐罗”轮溢油事故海洋生态损害赔偿共计4654.54万元,清污费用14602222元。

复费用等。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。目前,《技术指南》已经被《海洋生态损害评估技术导则》所替代。比较

而言,以上两个技术标准对海洋生态损害赔偿范围的规定也不一致。

(三)海洋生态环境损害赔偿范围司法实践认定不一致

笔者整理了近年来各海事法院审理的中国沿海发生的溢油事故,其中涉及海洋生态环境损害赔偿的案件一共有 16 件,见表 1。

表 1 海洋生态环境损害赔偿范围司法审判情况

| 案号 | 审理法院 | 索赔人 | 案由 | 海洋生态环境损害赔偿范围 |
|----------------------|-----------|----------------------------|--------------------|--|
| (1999)粤高法经二终字第 327 号 | 广东省高级人民法院 | 广东省渔政海监检查总队湛江支队 | “海成”轮碰撞溢油损害赔偿纠纷 | 天然渔业资源损失及中长期损失 |
| (2001)广海法初字第 89 号 | 广州海事法院 | 广东省海洋与渔业局 | “通天顺”轮碰撞油污损害赔偿纠纷 | 天然水产品直接经济损失及调查费 |
| (2003)津海法事初字第 184 号 | 天津海事法院 | 天津市渔政渔港监督管理处 | “塔斯曼海”轮碰撞油污损害赔偿 | 渔业资源损失、调查评估费用 |
| (2003)津海法事初字第 183 号 | 天津海事法院 | 天津市海洋局 | “塔斯曼海”轮碰撞油污损害赔偿 | 调查、监测评估费用、海洋环境容量及生物修复研究经费 |
| (2006)大海事外初字第 4 号 | 大连海事法院 | 大连市渔政监督管理局 | “阿提哥”轮单船溢油损害赔偿纠纷 | 海洋环境容量损失未予认可 |
| (2010)青海法海事初字第 17 号 | 青岛海事法院 | 山东省海洋与渔业厅 | “金盛”轮碰撞油污损害赔偿纠纷 | 海洋生态和渔业资源损失 |
| (2012)浙海终字第 19 号 | 浙江省高级人民法院 | 中国东海区渔政局 | “带什”轮碰撞油污损害赔偿纠纷 | 渔业资源损失 |
| (2012)粤高法民四终字第 102 号 | 广东省高级人民法院 | 广东省海洋与渔业局 | “宏浦 35”轮船舶污染损害赔偿纠纷 | 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 |
| (2014)鲁民四终字第 193 号 | 广东省高级人民法院 | 威海市海洋与渔业局 | “世纪之光”轮船舶油污损害赔偿 | 海洋渔业资源以及生态环境各项损失、鉴定费 |
| (2019)浙 72 民初 1318 号 | 宁波海事法院 | 嘉兴市自然资源和规划局、嘉兴市生态环境局及农业农村局 | “佐罗”轮船舶碰撞污染损害赔偿 | 未予认可海洋环境容量、海洋生态服务功能损失,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 |
| (1999)广海法商字第 113 号 | 广州海事法院 | 广东省海洋与水产业厅 | “津油 6”轮碰撞污染损害赔偿 | 国家水产品损失以及天然渔业资源损失 |
| (1999)广海法事字第 150 号 | 广州海事法院 | 广东省海洋与水产业厅 | “闽燃供 2”轮碰撞污染损害赔偿 | 天然水产品直接经济损失 |
| (2005)广海法初字第 85 号 | 广州海事法院 | 广东省海洋与渔业局 | “明辉 8”轮船舶碰撞污染损害赔偿 | 天然水产品直接经济损失、调查费 |
| (2015)甬海法事初字第 36 号 | 宁波海事法院 | 中国水产科学研究院东海水产研究所 | “达飞佛罗里达”轮碰撞污染损害 | 渔业资源恢复费用 |
| (2015)广海法终字第 465 号 | 广州海事法院 | 广东省海洋与渔业局 | “夏长”轮沉船溢油污染损害赔偿 | 国家渔业资源经济损失 |
| — | — | 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、海洋生态服务功能损失,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,在海洋生态环境损害赔偿范围的认定上,各法院有所不同。以海洋环境容量的认定为例,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,但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,而广州海事法院和广东省高级人民法院审理的2010年发生的“世纪之光”轮溢油案件均认可了海洋环境容量损失;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。

在“金盛”轮碰撞油污损害案件中,青岛海事法院对海洋生态和渔业资源损失予以了全部认可,认为其属于已经采取或将要采取的恢复海洋生态措施的费用;而在“佐罗”轮溢油案件中,宁波海事法院只部分认可海洋生态恢复费用。可以看出,各法院的有关判决并不一致。

各法院对于渔业资源损失的判决名称也不一致,有渔业资源直接损失、渔业资源恢复费用、天然水产品直接经济损失、国家水产品损失等不同名称;而关于海洋生态损失,也有海洋生态恢复费用、海洋生态各项损失费用等名称,可谓五花八门,内涵不尽相同。在蓬莱19-3油田溢油事故中,赔偿范围包括海洋生境修复费用,但在船舶溢油损害中并未出现过这项费用。

四、生态文明视域下海洋生态环境损害赔偿范围的重构

(一) 生态文明对海洋生态环境损害赔偿范围的要求

党的十八届三中全会强调建设生态文明要实行最严格的损害赔偿制度,严格追究造成生态环境损害的责任者的责任。党的二十大报告进一步强调要保护海洋生态环境,建设海洋强国。保护海洋生态环境同样需要实行最严格的损害赔偿制度。这里的“最严格”有以下几方面的特点:一是这一概念首先是一种政治表达,体现国家的政治意愿。二是在新发展阶段,相比以往更加严格;或者相比国外历史上同一发展阶段更加严格。三是制度设计、执行、考核全过程的严格。四是对已经退化到阈值底线的生态环境问题采取更为严格的措施,目的是为了守住生态环境阈值底线。五是要以严格的法治为基础,从法律上明确合理的海洋生态环境损害赔偿范围。因而实行最严格的损害赔偿制度要求对造成的海洋生态环境损害有统一合理明确的赔偿范围,做到应赔

尽赔,充分赔偿。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。新发展阶段也要求要有良好的生态环境。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惩罚,还在于治理,要治理好就必须赔偿到位。资源永续要求及时修复破坏的资源,而修复需要有修复资金,也要求赔偿到位。生态健康同样需要及时修复破坏的生态,同样需要赔偿到位。赔偿到位需要统一赔偿范围。海洋生态环境损害赔偿范围的不统一显然无法实现赔偿到位和良好生态环境之目的,也无法满足新发展阶段的要求。

(二) 海洋生态环境损害赔偿范围不宜直接适用《民法典》的规定

有学者认为,《最高人民法院关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定(试行)》《海洋资源与生态环境损害规定》以及《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》在赔偿范围上应当保持一致,并根据《民法典》的规定予以统一。如《民法典》第1235条规定了“防止损害的发生和扩大所支出的合理费用”,那么,相关司法解释中属于这一类型的费用都应予以相应修改。^[9]

《民法典》是由全国人大制定的法律,《海洋环境保护法》是由全国人大常委会制定的法律。与《民法典》相比,《海洋环境保护法》是特别法,根据《民法典》第11条“其他法律对民事关系有特别规定的,依照其规定”之规定,《海洋环境保护法》对海洋生态环境损害赔偿范围有特别规定的,应适用《海洋环境保护法》的规定。《海洋环境保护法》虽然没有直接规定海洋生态环境损害赔偿范围,但《海洋资源与生态环境损害规定》与《船舶油污损害赔偿规定》是根据《海洋环境保护法》制定的司法解释,其中对海洋生态环境损害赔偿范围有特别规定,相当于《海洋环境保护法》有特别规定,应适用《海洋资源与生态环境损害规定》《船舶油污损害赔偿规定》的特别规定,而不应适用《民法典》的规定。考虑到海洋生态环境的特殊性,海洋生态环境损害赔偿还存在着海洋环境容量损失、天然渔业资源损失、恢复海洋生态及天然渔业资源措施的费用、海洋生态损失等概念。这些概念《民法典》均无法将其涵盖。即使《民法典》要适用于船舶污染导致的海洋生态环境损害赔偿,也存在以下两个问题:一是船舶污染损害赔偿范围通常将海洋生态环境损害赔偿作为独立类型,是污染损害的一种形态;清除污染费用也是污染损害

的一种形态;海洋生态环境损害赔偿范围包括清除污染费用将使海洋生态环境损害赔偿与清除污染费用重叠。^[10]二是《民法典》第1235条包括生态服务功能等损失,该范围要大于《油污民事责任公约》《燃油污染公约》规定的环境损害赔偿范围。综上,海洋生态环境损害赔偿范围不宜适用《民法典》的规定。

(三) 海洋生态环境损害赔偿的权利基础

无论是《燃油污染公约》《油污民事责任公约》《索赔手册》还是《技术导则》《技术指南》《海洋生态索赔办法》《基金使用办法》,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。《海洋环境保护法》第89条第2款对行使海洋环境监督管理权的部门代表国家对破坏海洋生态给国家造成重大损失的责任者提出损害赔偿要求作出了规定,但本条规定没有明确海洋环境监督管理部门提出损害赔偿要求的权利基础。笔者认为,与《民法典》及《改革方案》的内容相比较,《海洋环境保护法》第89条第2款与其都有高度的同质性。^[11]要解释《海洋环境保护法》第89条第2款的权利基础就要解释《民法典》第1235条及《改革方案》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是自然资源国家所有权。国家之所以具备索赔权是因为国家是自然资源的国家所有权人。《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。根据《中华人民共和国海域使用管理法》,中国海洋资源属于国家所有。国家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失的主体资格。因此,海洋生态环境损害赔偿的权利基础是海洋自然资源国家所有权,即海洋自然资源国家所有权。

(四) 对海洋生态环境损害赔偿范围的具体界定

既然海洋生态环境损害赔偿的权利基础是海洋自然资源国家所有权,笔者将以这一海洋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、海洋保护区等。因此,对海洋生态环境造成损害“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”。^[12]就海洋生态环境损害赔偿的范围具体分析如下。

第一,预防措施费用及预防措施造成的进一步损害。预防措施费用即应急处置或清污费用。生态损害一旦发生,必然要开展清污行动,因为清污有助于减少甚至阻止污染损害的继续扩大。关于预防措施造成的进一步损害,如开展清污行动使用车辆运输清污物资的过程中,车辆将路面压坏导致修理路面的费用等,也是清污行动中产生的费用,应予赔偿。因此,因预防、治理生态环境产生的费用都属于海洋生态索赔的范围。^[13]

第二,天然渔业资源损失。天然渔业资源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,因此天然渔业资源损失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,为了避免混淆,应予废除。如此能够保持司法审判的统一,同时避免由于名称的不同而对其所包含的内容存在理解上的偏差。

第三,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。海洋生态环境的服务功能是指特定海洋生态环境及其组分为人类提供的赖以生存和发展的产品和服务。^[14]主要包括供给服务、调节服务、文化服务和支撑服务。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,海洋生态系统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。在支撑服务方面,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中的选项。

第四,海洋生态服务功能永久性损害造成的损失。现有的法律法规未对海洋生态服务功能永久性

损害作出规定。海洋环境污染和破坏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。^[15]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,如果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。海洋生态环境损害赔偿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。^[16]

第五,海洋环境容量损失。海洋环境容量,是指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能容纳的污垢量。^[17]它是否能成为所有权的客体,或者说它能否被看作民法上的物呢?理论和实务界都有不同的观点。有学者认为“生态系统”是一个不同于物权法中作为排他性物权的客体的“物”的新概念。^[18]笔者认为海洋环境容量是具有物的特点。从生态理性的角度出发,海洋环境容量作为一种自然资源在很大程度上具备物权客体的特征。首先,海洋环境容量具有可感知性。其次,海洋环境容量具有相对的可支配性。海洋环境容量就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。再次,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就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。

第六,已采取或将要采取的合理恢复措施的费用。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《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,应按恢复措施费用赔偿。

第七,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,所产生的检验费、专家评估费等也应在赔偿范围之内。这些费用也是必然产生的费用,应予赔偿。

在上述几种费用中,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是从不同的角度对海洋生态损失进行弥补,所产生的费用有所重

合,应予合并。已采取或将要采取的合理恢复措施的费用除了采取恢复天然渔业资源措施的费用外,还包含恢复海洋生态措施的费用,其费用范围要大于天然渔业资源损失的费用,二者合并后天然渔业资源损失应被已采取或将要采取的合理恢复措施的费用所吸收。关于天然渔业资源中长期损失,理论和实践争议都非常大。如在“海成”轮溢油案件中,一审法院和二审法院对这项损失的观点就截然相反,前者未予支持^①,后者却予以了支持^②。要确定海洋生态环境损害是否包含这项费用,首先要明确这一损失是否实际存在。根据《渔业污染事故经济损失计算方法》(GB/T 21678-2018),天然渔业资源损失恢复费用即中长期损失费用有两种计算方法,包括增殖恢复法和推算法。增殖恢复法即采取的增殖恢复措施的费用,这部分费用在实际采取或将要采取的恢复措施的费用中已经有所体现,不宜再重复计算。按照推算法,其只简单地表述为“为天然渔业资源直接损失额的3倍以上”,却未具体说明为什么是3倍以上。可以看出,这种计算方法缘于理论推算,并不一定具有合理性。国际油污赔偿基金在其制定的《索赔手册》中就明确规定:“对于按照理论模型抽象量化计算得出的环境损害索赔,基金不予赔付。”笔者赞同这一观点。理论模型推算出来的损失并非实际损失,不应赔偿。

综上,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、调查评估费用。经过以上论述,笔者所界定的海洋生态环境损害赔偿范围与《民法典》规定的生态环境损害赔偿范围对比见表2。从中可以看出,笔者所论证的海洋生态环境损害赔偿范围与《民法典》规定的生态环境损害赔偿范围区别主要在于海洋生态环境损害赔偿范围多了一项“海洋环境容量损失”,这是其特有的损失项目;另外,“已采取或将要采取的合理恢复措施的费用”与“修复生态环境费用”也有所不同,“已采取或将要采取的合理恢复措施的费用”包含恢复天然渔业资源措施的费用,这也是海洋生态所特有的费用。其他项目如“预防措施的费用及预防措施造成的进一步损害”与“清除污染”“防止损害的发生和扩大所支出

① 参见(1998)广海法湛字第21号民事判决书。

② 参见(1999)粤高法经二终字第327号民事判决书。

的合理费用”意思较为接近,只是表述上略有差异。

表 2 赔偿范围对比表

| 《民法典》规定的生态环境损害赔偿范围 | 笔者论证的海洋生态环境损害赔偿范围 |
|----------------------------|----------------------|
| 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 | 海洋生态服务功能损失 |
| 生态环境功能永久性损害造成的损失 | 海洋生态服务功能永久性损害造成的损失 |
| 生态环境损害调查、鉴定评估等费用 | 调查评估费用 |
| 清除污染、修复生态环境费用 | 预防措施的费用及预防措施造成的进一步损害 |
| 防止损害的发生和扩大所支出的合理费用 | 已采取或将要采取的合理恢复措施的费用 |
| — | 海洋环境容量损失 |

五、生态文明视域下重构海洋生态环境损害赔偿范围的路径

新发展阶段从法律上统一海洋生态环境损害赔偿范围是生态文明的必然要求。虽然中国就海洋生态环境损害赔偿范围作出了一些规定,包括司法解释及部门规章等,但司法解释本身并非法律,而部门规章又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,有必要从生态文明的高度提高立法的体系性、协调性,结束这种法律规定极不统一的现状。中国应通过制定或者修改法律统一海洋生态损害赔偿范围,可能的重构路径如下。

(一) 制定海洋生态环境损害赔偿专门立法

2015年,中共中央、国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》强调要“健全环境损害赔偿方面的法律制度”。近年来,中国先后发生多起海上重大油污事故,如2002年发生的“塔斯曼海”轮碰撞溢油事故、2011年的蓬莱19-3油田溢油事故,上述事故中受害人都不同程度地存在索赔困难的问题,其中一个重要的原因是无法可依,中国有关海洋生态环境损害赔偿的法律存在不足。尽管中国先后出台了《船舶油污损害赔偿规定》《海洋资源与生态环境损害规定》两个司法解释,但两个司法解释本身存在一定的冲突,当前也无法起到统一海洋生态环境损害赔偿范围的作用。^[19]司法实践中对赔偿范围认定不一致的现象仍然存在,理论界对此问题的争议仍然不断。

从国际视角来看,多国已经制定有关环境损害赔偿的专门法律,这值得借鉴。芬兰于1994年8月颁布《环境损害赔偿法》,规定环境损害包括人身损害、物质损害、纯经济损失及预防和恢复措施费用。^[20]韩国于2014年12月制定《环境损害赔偿责任与救济法》,赔偿范围包括因大气、水、海洋等污染引起的损害。^[21]德国制定了《环境责任法》《避免

和修复环境损害法》《水平衡法》,其中《避免和修复环境损害法》定义的“环境损害”范围包括种群和自然生活空间、水体的损害等。^[22]西班牙制定了《环境责任法》,瑞典制定了《环境损害赔偿法》。日本则相继颁布了《日本民法典》《环境基本法》《公害对策基本法》《自然环境保全法》等法律,具体规定公害造成的民事赔偿问题。其中《环境基本法》中定义的公害包括因大气污染、土壤污染、水体污染等污染源造成的人身健康及生活环境的损害,即人为造成的公害都在赔偿范围内。^[23]美国颁布了《1990年油污法》《超级基金法》《清洁水法》《清洁空气法》《美国国家环境政策法》等。《1990年油污法》确定的损害赔偿范围包括清污费用,自然资源、不动产或个人财产、生活用途、总收入、利润和赢利能力及公共服务等的损害^①。欧盟颁布了《关于预防和补救环境损害的环境责任指令》,其中明确的赔偿范围包括修复环境损害的费用,自然资源服务功能的损害如物种和自然栖息地、水、土地等。各国有关生态环境损害赔偿的专门法律名称虽然有所不同,但均是为了专门解决生态环境损害赔偿问题,其中美国、欧盟等对赔偿范围的表述如“清污费用”“自然资源服务功能的损害”等与笔者的论述较为接近。

《民法典》虽然以专章对环境污染和生态破坏责任进行了规定,包括归责原则、举证责任、共同侵权、生态环境损害赔偿范围等,但由于海洋的特殊性,其并不能很好地解决如船舶溢油导致的责任主体认定问题,^[24]也不能解决海洋生态环境损害赔偿范围等问题。

为了严格贯彻损害担责、全面赔偿原则,有学者建议中国尽快出台海洋生态损害赔偿的专门立法,明确海洋生态损害赔偿的范围、损失及赔偿金额等;^[25]还有学者主张在未来时机成熟时制定一部

① 参见《1990年油污法》第2702条(a)(b)。

“生态环境损害赔偿与恢复法”,^[26]具体规定生态环境损害赔偿的责任问题;或者制定“生态环境损害赔偿法”“生态环境损害救济法”。^[27]从中可以看出,多数学者主张应对生态环境损害赔偿专门立法。由于海洋生态环境损害赔偿具有特殊性,笔者建议制定海洋生态环境损害赔偿的专门立法,在其中对实体及程序问题作出统一规定,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、责任方式、赔偿基金、海洋生态修复效果、磋商制度、诉讼管辖及与海洋环境公益诉讼的衔接等问题。专门立法作为特别法,一方面可以满足海洋生态环境损害赔偿的常态化需求,弥补《民法典》的不足,起到统领海洋生态环境损害赔偿范围的作用,方便受害人提起诉讼,从而为海洋生态环境保护提供法制保障;另一方面能从立法上对海洋生态环境损害赔偿作出整体性布局,有利于完善中国环境损害赔偿法律体系,是建立完备的海洋生态环境损害赔偿制度的最优方案。^[28]

(二) 修订《海洋环境保护法》

中国1979年就制定了《中华人民共和国环境保护法(试行)》,1989年正式颁布《中华人民共和国环境保护法》(简称《环境保护法》),但该法存在重陆地、轻海洋的情况。由于海洋环境的特殊性,仅通过《环境保护法》无法实现对海洋环境的保护,为了遏制海洋环境污染,维护国家海洋权益,建设生态文明和实施海洋强国战略,中国又制定了《海洋环境保护法》这部特别法。《海洋环境保护法》是一部保护海洋生态环境的专门法律,其在保护和改善海洋生态环境、保护海洋资源、防治污染损害、维护海洋生态平衡等方面发挥了重要作用。但在中国大力推进生态文明建设、促进海洋资源可持续利用、实现人与自然和谐共生的今天,这部法律在保护海洋生态方面又显现出了一定的滞后性。《海洋环境保护法》虽几经修订,但从未对海洋生态环境损害赔偿范围予以规定,在统一海洋生态环境损害赔偿方面没有发挥一部海洋领域专门法的作用。

根据《海洋环境保护法》第96条有关国际条约优先适用的规定,中国是《油污民事责任公约》及《燃油污染公约》的缔约国,因此,对于外轮、国际航行船舶应优先适用公约的规定。对于不适用公约的船舶,应适用国内法律的规定。而根据前述有关司法解释的规定,就会得出船舶载运非持久性货油、有毒有害物质造成的海洋生态环境损害赔偿范围要大于船舶载运散装持久性货油及船舶燃油造成的海洋

生态环境损害赔偿范围的结论,显然是不合理的。

通过修订《海洋环境保护法》,统一各司法解释、行政法规、部门规章及其他标准的规定,可以对赔偿范围予以具体明确并实现统一。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。尽管《海洋环境保护法》被看作是一部行政法律,但其第89条已经对海洋行政监督管理部门提出民事赔偿问题作出了规定,不妨再增加一条关于海洋生态环境损害赔偿范围的民事规定。之所以如此考虑,原因有以下几点:一是对不符合生态文明建设要求的法律条文应予修改。^[29]而当前海洋生态环境损害赔偿范围存在的不足正是不符合生态文明建设要求的表现。二是现有的法律定位阶相对较低。现有的司法解释、部门规章虽然对海洋生态环境损害赔偿范围问题有所规定,但位阶较低;且各司法解释、部门规章之间还存在冲突。三是有关司法解释虽然对此有所规定,但仍无法起到统一司法审判的作用。如最高人民法院于2017年发布《海洋资源与生态环境损害规定》后,司法审判中仍然有对海洋环境容量损失不予认可的案例。四是第89条第2款与海洋生态环境损害赔偿范围是紧密相连的一个整体。现行《海洋环境保护法》虽然对海洋行政监督部门提出海洋生态环境损害赔偿请求作出了规定,但没有具体规定海洋生态环境损害赔偿范围,对于实现其正当诉求仍然存在障碍。应在《海洋环境保护法》中明确赔偿范围、责任主体和救济途径,建立赔偿范围、赔付程序的具体规则。通过以上路径,可以为海洋行政主管部门索赔实践提供法律支撑,以便提出符合实际的诉讼请求和赔偿金额,从而促进海洋生态修复工作的开展。2022年,《海洋环境保护法》的修订稿已开始在全国人大进行审议,已经有专家建议增加海洋生态环境损害赔偿范围条款,并就生态环境管理部门、农业农村管理部门以及自然资源管理部门提出相关赔偿请求作出详细规定。在作出以上规定后,根据特别法优于一般法的原则,对于海洋领域的生态环境损害赔偿范围应优先适用《海洋环境保护法》的规定。与《海洋环境保护法》规定相抵触的各部门规章将没有法律效力。具体的赔偿范围建议按照笔者前述已经论证的范围进行明确。相信不久之后,从法律上统一海洋生态环境损害赔偿范围将成为现实。

六、结语

在生态文明纳入到国家“五位一体”总体战略

布局之后,党的二十大报告对推进生态文明建设提出了更高的要求。在新发展阶段,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

权为权利基础,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修订,统一法律规定和用语,以更好地指导司法实践。

参考文献:

- [1] 刘道远,王洁玉. 南海地区海洋生态损害法律治理机制研究[J]. 海南大学学报(人文社会科学版),2018(2):19.
- [2] 胡正良,刘畅,张运鑫. 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[J]. 中国海商法研究,2012,23(4):49.
- [3] 辛仁臣,刘豪,关翔宇,等. 海洋资源[M]. 北京:化学工业出版社,2019:22.
- [4] HINTEREGGER M. Environmental liability and ecological damage in European law[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2008:534.
- [5] 严金海,李克才. 海洋生态环境损害赔偿法律问题研究[J]. 法律适用,2011(12):70.
- [6] 赵晓光. 论海洋环境侵权损害赔偿的特殊性[J]. 前沿,2008(9):109.
- [7] 李兴宇. 论我国环境民事公益诉讼中的“赔偿损失”[J]. 政治与法律,2016(10):16.
- [8] 梅宏,王峥荣. 海洋生态损害赔偿制度构建研究[J]. 甘肃政法学院学报,2017(3):81.
- [9] 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[J]. 法律适用,2020(23):99.
- [10] 胡正良,等. 《海商法》修改基本理论与主要制度研究[M]. 北京:法律出版社,2021:603.
- [11] 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[J]. 华东政法大学学报,2021,24(1):77.
- [12] 廖兵兵. 生态文明视角下海洋环境损害赔偿研究[J]. 政法学刊,2020,37(6):62.
- [13] 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[J]. 法学评论,2013,31(1):72.
- [14] 赵淑江,吕宝强,王萍,等. 海洋环境学[M]. 北京:海洋出版社,2011:13.
- [15] 杨立新. 中华人民共和国民法典条文要义[M]. 北京:中国法制出版社,2020:907.
- [16] 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[J]. 中国政法大学学报,2019(4):7.
- [17] 邓海峰. 海洋环境容量的物权化及其权利构成[J]. 政法论坛,2013,31(2):132.
- [18] 蔡守秋. 基于生态文明的法理学[M]. 北京:中国法制出版社,2014:325.
- [19] 曾凤伟,彭先伟. 论我国海洋自然资源与生态环境损害赔偿范围之统一[M]//秦天宝. 环境法评论(第六辑). 北京:中国社会科学出版社,2021:134.
- [20] 林潇潇. 芬兰环境损害责任立法及其启示[J]. 环境保护,2020,48(Z2):101.
- [21] 李雅萍. 中韩两国环境污染损害救济制度之比较观[J]. 新西部,2018(33):163.
- [22] 沈百鑫. 环境损害的修复责任制度初探:以水体损害修复责任的中德比较为视角[J]. 清华法治论衡,2014(3):277.
- [23] 李云锋. 日本公害治理及赔偿的历程、经验及对中国的启示[J]. 环境与发展,2014,26(3):115.
- [24] 司玉琢,吴煦. “谁漏油谁赔偿原则”的历史考证及其在碰撞事故中的运用[J]. 中国海商法研究,2022,33(1):10.
- [25] 蔡先凤. 海洋生态文明法律制度研究[M]. 北京:海洋出版社,2017:99.
- [26] 康京涛. 欧盟生态损害救济:理路、实效、困境及启示——以欧盟《环境责任指令》为中心[J]. 宁夏社会科学,2020(1):70.
- [27] 赵小姣. 我国生态环境损害赔偿立法:模式与难点[J]. 东北大学学报(社会科学版),2020,22(5):85.
- [28] 季林云,孙倩,齐霖. 刍议生态环境损害赔偿制度的建立——生态环境损害赔偿制度改革5年回顾与展望[J]. 环境保护,2020,48(24):15.
- [29] 李攀萍. 陆海统筹视域下我国生态环境保护法律体系重构[J]. 中州学刊,2021(6):51.