

# 中国特色船舶污染损害赔偿机制的建设构架思考

李鲁宁, 李涛, 王志霞, 田玉军, 任利利

(交通运输部水运科学研究所, 北京 100088)

**摘要:** 且受上位法限制, 我国沿海船舶污染损害赔偿机制相对较完善, 而内河方面多有欠缺。通过对我国现行船舶污染损害赔偿机制的梳理, 找出需要完善之处, 采取合理可行的方式, 给出相应的有中国特色的船舶污染损害赔偿机制远景构架路径及对策建议。

**关键词:** 中国特色; 船舶污染; 损害赔偿; 机制构架

**中图分类号:** U698.7 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006—7973 (2023) 01—0028—03

## 1 背景

我国是油类货物和危险化学品货物的运输大国, 水上油类物质和危险化学品运输日益频繁, 船舶污染事故时有发生, 生态损害风险不断加大。随着经济社会的发展, 人民群众的环保意识不断提高。在考察长江经济带时, 习近平总书记也强调: “生态优先、绿色发展”。把对海洋及内河生态环境的保护提升到了一个新的高度。二十大报告中生态环境单列一章, 意味着生态环境保护在国家层面是关乎全社会可持续发展的一项基本保障, 是执政施政的关键一环, 与文化、民生、安全等同在一个层面上。如何更好地应对船舶污染事故造成的环境损害, 降低风险及事故后果成为迫切需要解决的问题。在此, 研究构建中国特色的船舶污染损害赔偿机制势在必行, 这也是深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神, 统筹推进“五位一体”总体布局的要求。

## 2 我国船舶污染事故及赔偿机制现状及存在问题

一个完整的船舶污染损害赔偿体系, 包含两个层级, 第一层级是保险, 第二层级是基金, 并由海洋、内河、油类和化学品四个象限构成。我国现已加入了国际油污损害民事责任公约 (CLC 公约)、国际油污损害赔偿基金公约 (FUND 公约, 仅适用于香港) 以及国际燃油污染损害民事责任公约 (BUNKER 公约)。但国内立法方面, 目前我国还没有专门的关于船舶污染损害责任与赔偿的立法。随着经济社会的发展, 政府愈发重视水域环境保护和船舶污染防治工作, 《防治船舶污染海洋环境管理条例》、《船舶油污损害民事责任保险实施办法》、《船舶油污损害赔偿基金征收使用管理办法》等法规的出台, 以及正在征求意见的《船舶内河污染损害民事责任保险实施办法 (征求意见稿) 》, 使得我国船舶污染损害赔偿制度建设方面在较短时间内得到了改善。

由于有“公约”的推动, 我国沿海船舶溢油污染损害赔偿体系走在了前列, 海上建立了包含船东及其保险人、油污基金两层赔偿主体的船舶油污损害赔偿机制, 且赔偿范围包括了持久性货油、非持久性货油及燃油等污染, 远超公约中仅限持久性货油的范围。我国这种海上赔偿机制所采取的形式, 与加拿大较为类似。但由于我国大陆地区未加入 FUND 公约, 国内的油污基金存在基金赔偿限额偏低、范围偏窄、先行赔偿情形设定单一等缺憾, 尤其是在应对特大型溢油事故如“桑吉”轮、“交响乐”轮的损失方面, 国内油污基金无法为受害方提供足够的赔偿问题表现更为突出。

此外, 在危化品和内河方面我国还存在欠缺。沿海化学品船舶缺乏污染损害保障机制, 污染事故发生后, 只有船东承担污染损害赔偿赔偿责任, 存在赔付能力不足的风险。内河方面, 我国尚未建立适用内河的船东海事赔偿责任限制制度。虽然《危化条例》规定通过内河运输危险化学品的船舶, 其所有人或者经营人应当取得船舶污染损害责任保险证书或者财务担保证明。载运持久性油类 (原油、燃料油) 和化学品并进行内河运输的船舶需要参加船舶污染损害责任保险或者进行财务担保。但是在具体的保险范围、保险额度以及是否如海上一样颁发保险证书等方面, 《危化条例》并没有给出具体的规定。2021年3月1日施行的《中华人民共和国长江保护法》为内河船舶污染损害赔偿夯实了基础, 要求国家建立长江流域危险货物运输船舶污染责任保险与财务担保相结合机制。目前交通运输部起草了《船舶内河污染损害民事责任保险实施办法 (征求意见稿) 》, 待正式发布, 可为船舶内河污染损害赔偿体系建设提供重要抓手和支撑。

### 3 机制建设内容及路径

我国是航运大国但不是航运强国，小型船舶、老旧船舶较多，一些航运公司处于微利甚至亏损状态。因此，在建立国内赔偿机制时，不能将船舶的保险和赔偿责任限制定得过高。目前，对航运业，特别是石油水上运输，国家还是要采取一定的保护政策。考虑我国仍处于发展中国家，从赔偿体系上看，我国参照 CLC 公约和 FUND 公约的体系比较现实，美国实行的高保险、高摊款、高赔偿的的赔偿体系不适合于中国。从运作模式上，加拿大的运作模式更值得借鉴。一方面，中国已经接受了 92CLC 公约和 FUND92 公约（仅限于香港），确定了中国的赔偿机制属于 CLC 公约和 FUND 公约体系。根据国情，有必要在建立国内油污基金的同时，加入国际油污基金以便获得更多保障。另一方面，我国船舶污染损害赔偿机制仍有待进一步完善，尤其是海域船舶危险化学品污染损害和内河水域船舶油污损害的赔偿问题尤为凸显。急需建立由船东强制保险、以及船舶污染损害赔偿基金（含国内和国际油污赔偿基金）组成，覆盖沿海和内河，油污和危险化学品的污染损害赔偿体系。具体建设路径见图 1。

### 4 机制的中国特色

未来如按图 1 所示，建立由船东强制保险、以及船舶污染损害赔偿基金组成，覆盖沿海和内河，油污和危险化学品的污染损害赔偿体系，国际上加入 FUND 公约和 HNS 公约以增加对重特大事故及危化品污染损害赔偿

能力，形成有中国特色的船舶污染损害赔偿体系，则我国无论是在水域覆盖面、货种赔偿范围、还是损失赔偿项方面都将走在世界前列，见表 1。

### 5 结语

要建立由船东强制保险，以及船舶污染损害赔偿基金组成，覆盖沿海和内河，油污和危险化学品的污染损害赔偿体系，其实现途径包括：一方面须修订或制订船舶污染损害赔偿相关法律法规和开展相关研究论证，如在内河推行强制油污保险及海域推行有毒有害物质强制保险的可行性论证；建立有毒有害物质基金，对有毒有害物质的征收标准的论证等等。另一方面，随着时代的变化，我国经济发展水平的不断提高，加入有关国际公约、特别是 FUND 公约以弥补我国在重特大油污事故中赔偿不足的问题显得尤为迫切。

由此可见，建立覆盖全面的船舶污染损害赔偿制度符合十八大以来的政策导向，有助于我国生态文明建设，契合国家治理总体目标，契合生态文明建设的时代要求，契合打造美丽中国的改革任务。

### 参考文献：

- [1] 段君雅,任利利.港口和船舶突发污染事故趋势分析[J],中国港口,2021(10):142-126.
- [2] 陈海波.船舶内河运输污染损害强制责任险机制的五要素——兼谈《船舶内河污染损害民事责任保险实施办法》(征

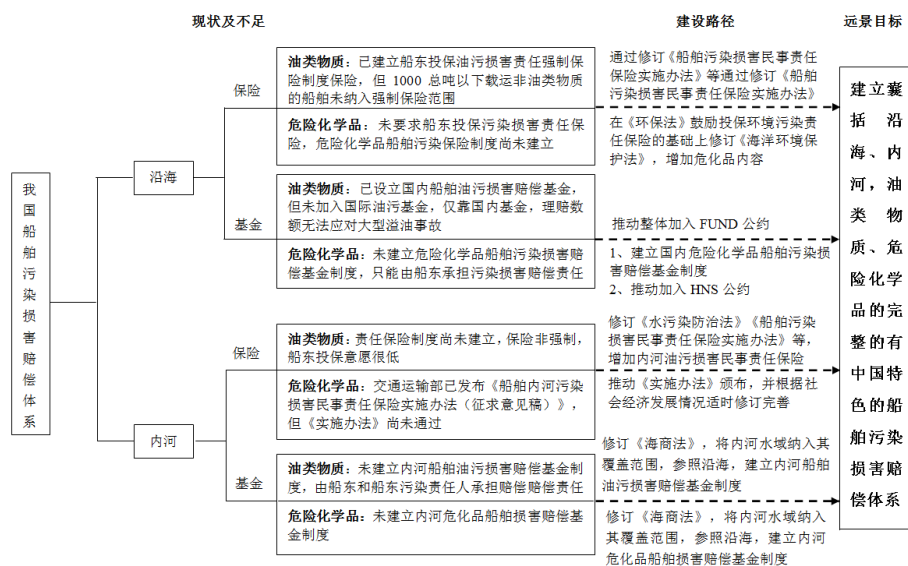


图 1 中国特色船舶污染损害赔偿机制建设构架

表 1 我国船舶污染损害赔偿体系建成后的特色

国家	油类		危化品		国际公约	特色
	保险	基金	保险	基金		
中国	建立了船东投保油污损害责任强制保险制度保险, 赔偿范围包括持久性货油、非持久性货油及燃油等污染, 其中载运散装持久性油类物质的船舶吨位与 CLC92 相一致。在此基础上, 拟通过修改相关法律, 增加内河油污损害民事责任保险。	建立了国内船舶油污损害赔偿基金, 赔偿范围则包括了持久性货油、非持久性货油及燃油等污染。赔偿限额 3000 万元。建立内河船舶油污损害赔偿基金制度。	建立危险化学品船舶污染保险制度与船舶内河污染损害民事责任保险制度。	建立危险化学品船舶污染损害赔偿基金制度及内河危化品船舶损害赔偿基金制度。	加入	建立起涵盖内河和沿海, 包括持久性货油、非持久性货油及燃油、危化品的保险和基金两个层次的赔偿体系
美国	赔偿范围包括任何种类或形态的油类。油轮的责任限额为每总吨 1200 美元, 超过 3000 总吨船舶最低限额 1000 万美元; 不足 3000 总吨船舶, 最低责任限额 200 万美元。非油轮船舶责任限额为每总吨 600 美元, 最低责任限额 50 万美元。2015 年船舶责任限制的金額在原责任限制基础上平均提高了 10% 左右。	依托 OPA90, 设立了《油污责任信托基金》, 该基金折合人民币约 63 亿元。油污事故发生的区域限定在可航水域、与可航水域相连的海岸带、专属经济区。	无相关法条要求强制保险	设立了危险物质信托基金, 用于对有毒化学品物质的清除和赔偿	不加入	未加入相关国际公约的少数国家之一。它通过制定 OPA90, 成为世界上船东责任限制最高、基金补充最多的国家, 且责任限制权力极易丧失。
加拿大	修订《航运法》, 增加油污赔偿条款, 有关油污损害民事责任的规定与 CLC69 保持一致	加拿大建立船舶基金 (SOPF), SOPF 同时管理者国内基金, 并保持与国际基金组织的联系。其油污基金赔偿额度约 5 亿人民币	无相关法条强制保险	无专门危化品船舶泄漏污染赔偿基金, 但设有两个应急活动基金	加入, 目前正积极推动 HNS 公约生效	具有先垫付清污费等应急响应费用功能。发生事故后, 国内基金作为第一支付手段先行垫付应急清污费, 弥补了国际油污损害赔偿基金事后补偿的缺陷。但在危化品保险和基金方面还有欠缺。

征求意见稿)》之完善 [N], 民主与法制时报, 2021(139):5.

[3] 李涛, 刘敏燕, 曹伟. 关于建立溢油污染损害评估体系的探讨 [J], 交通节能与环保, 2012(04):58-56.

[4] 李涛, 陈书雪, 李鲁宁. 我国内河船舶污染责任保险法制建设现状 [J], 中国水运, 2016(09):21-23.

[5] 李涛, 王志霞, 田玉军, 等. 建设中国特色船舶污染损害赔偿机制的思考 [EB/OL], 海事服务网 CNSS, 2022.6.26, <https://view.inews.qq.com/a/20220626A04EWM00>.

[6] 李涛, 李鲁宁. 我国内河船舶污染责任保险的机制模式 [J], 交通世界 (运输·车辆), 2015(12):20-24.

[7] 曾玉龙, 李立. 广东省船载有毒有害物质 (HNS) 应急机制的完善 [J], 中国海事, 2010(04):61-63.

[8] 张若禹. 海上运输有毒有害物质损害赔偿法律问题研究 [C], 中国太平洋学会海洋维权与执法研究分会 2016 年学术研讨会论文集, 2017.1.17, 1-14.

[9] 周舫震, 朱羿峰. 完善我国船舶污染损害赔偿体系的建议 [J], 水运管理, 2017(11):30-35.

[10] 朱羿峰, 林琳. 对比美国《1990 油污法》谈完善我国船舶油污损害赔偿制度 [J], 中国海事, 2017(10):55-57.

[11] 关正义, 严凌成. 内河船舶污染强制责任保险制度的完善——兼谈《船舶油污损害民事责任保险实施办法》修订 [J], 世界海运, 2022(08):48-52.

项目来源: 交通运输部水运科学研究所前瞻项目 (编号: 62204)

