

马森述. 防治船舶污染海洋环境立法路径思考[J]. 中国海商法研究, 2013, 24(2): 3-4

## 防治船舶污染海洋环境立法路径思考

马森述

(国务院法制办公室, 北京 100035)

**摘要:**《中华人民共和国海商法》施行20周年以来,中国航运经济不断发展,与此同时,船舶污染海洋环境问题也愈加突出。将来是通过修改《中华人民共和国海商法》还是修改《中华人民共和国海洋环境保护法》来应对这一问题,值得理论界、实务界等有关方面深入研究。

**关键词:**海商法;海洋环境保护法;船舶;污染;立法

**中图分类号:**DF961.9 **文献标志码:**A **文章编号:**1003-7659-(2013)02-0003-02

### Legislation issues of combating marine environment pollution from ships

MA Sen-shu

(Legislative Affairs Office of the State Council, Beijing 100035, China)

**Abstract:** The *Maritime Code of the People's Republic of China* has come into force for 20 years. With the development of the shipping, the pollution caused by shipping came up and becomes more and more serious. It is now the time to consider whether we should amend the *Maritime Code of the People's Republic of China* or to amend the *Marine Environment Protection Law of the People's Republic of China* to solve the pollution problem.

**Key words:** Maritime Code; Marine Environment Protection Law; vessel; pollution; legislation

《中华人民共和国海商法》(简称《海商法》)自1993年7月1日施行至今已经整整20周年。《海商法》施行20年来,对于调整海上运输关系、船舶关系,维护当事人各方的合法权益,促进海上运输和经济贸易的发展发挥了重要作用。如今,中国已是国际海事组织(IMO)的A类理事国,据交通运输部2012年统计的数据,中国海运船队吨位规模在世界商船队保持第4位,航运经济发展显著。但是需要看到的是,随着这20年来经济的不断发展,大量的石油和其他对环境有害的物质开始通过水上运输,同时,船舶运输活动愈加频繁使得其在运输过程中所排放、抛弃的油料、二氧化碳等废物也不断增多,这些活动往往容易引发前所未有的大规模的海洋污染,恶化本已相当脆弱的海洋环境。通过制定和完善中国相关立法,应对船舶造成的海洋环境污染这一严峻挑战,加强对船舶污染海洋环境的防治,保护海洋环境已成为各方面的共识。在《海商法》施行

20周年之际,笔者对有关防治船舶污染海洋环境的立法理论问题作一简单梳理和探讨。

### 一、问题的提出

从立法层面来看,目前中国防治船舶污染海洋环境法律体系包括了《国际油污损害民事责任公约》等中国缔结或者参加的国际公约,《海商法》《中华人民共和国海洋环境保护法》(简称《海洋环境保护法》)《中华人民共和国海域使用管理法》等法律,《防治船舶污染海洋环境管理条例》《中华人民共和国船员条例》等行政法规以及《船舶油污损害赔偿基金征收使用管理办法》等部门规章。其中,《海商法》从民事角度出发,对船舶营运或者救助作业过程中产生的污染责任及赔偿责任限制作了一些规定;而《海洋环境保护法》则是专章对防治船舶污染海洋环境作了规定,并明确了有关主管部门职责;此外,《防治船舶污染海洋环境管理条例》《船舶油污损害赔偿基金征收使用管理办法》等行政法规、部门

收稿日期:2013-05-30

作者简介:马森述(1965-),男,山东威海人,法学硕士,国务院法制办公室工交商事法制司副司长。

规章作为《海洋环境保护法》的下位法,还对《海洋环境保护法》有关制度作了更为完善细致的规定。

可以说,中国在防治船舶污染海洋环境方面已经形成了较为健全的法律体系,基本实现了有法可依。接下来的任务,是针对船舶污染海洋环境过程中所出现的新情况、新问题,对有关法律制度适时予以修改完善,使之能够更好地适应实际要求。对于这一点,目前各方面的意见分歧不大,认识较为统一。问题的关键在于,就中国国内立法而言,《海商法》和《海洋环境保护法》这两部同一层级的法律都对有关船舶污染海洋环境的问题作了制度规定,未来是通过修改《海商法》还是通过完善《海洋环境保护法》,来防治船舶污染海洋环境,实务界、理论界对此还有不同看法,主要存在两种观点。

一种观点提出,应当在法律生态化的原则引领下,将防治船舶污染海洋环境作为《海商法》修订的重点内容。持此论者认为,中国关于海洋环境保护和防治船舶污染海洋环境方面的法律规定多数属于行政法律规范。实践中,船舶发生污染事故多数是由行政主管机关进行处理,有关的民事责任赔偿纠纷大多在行政机关主持下调解结案,而不是通过法院审判方式结案,海洋污染民事责任和赔偿认定的公信力和执行力较弱。而造成这一问题的主要原因是中国有关海上污染的民事立法不完善。为此,建议尽快完善中国关于海洋环境损害赔偿方面的民事立法,在修改《海商法》时应当增加海洋环境保护方面的规定,特别是对海洋环境损害赔偿纠纷中民事主体的认定、赔偿制度、赔偿范围、承担责任的基础、责任限额及免责等做出具体规定,尽快建立符合中国国情的船舶污染损害赔偿民事法律制度,也便于出现争议时通过司法审判而非行政调解的方式,更加公平、公正地处理好海洋环境损害赔偿纠纷。

除了上述通过修订《海商法》,在其中增加有关船舶污染海洋环境专门规定的观点外,目前还有一种观点认为,《海洋环境保护法》作为海洋环境保护的特别法,其已经对船舶污染海洋环境作出了专门规定,可以通过修改海洋环境保护法,或者完善其配套行政法规、部门规章的方式,进一步完善船舶污染海洋环境防治方面的规定。持此论者,主要是从中国有关行政执法部门多年来开展海洋环境保护工作的实际情况出发,认为经过多年发展,中国防治船舶污染海洋环境已经形成了以《海洋环境保护法》为龙头,《防治船舶污染海洋环境管理条例》等行政法规以及部门规章为主体的海洋环境保护法律体系,

将来完全可以在此框架下,通过修改《海洋环境保护法》或者其配套行政法规、部门规章,增加有关法律责任、责任主体等内容的方式来充实有关防治船舶污染的法律规定,而不必在《海商法》这样一部主要调整海上运输关系的民商事法律中过多地体现海洋环境保护这一颇具行政管理色彩的内容。

## 二、对两种观点的比较分析

根据当前中国立法、司法和执法各方面的情况,毋庸讳言,不论是通过修订《海商法》,增加有关船舶污染海洋环境保护的内容,还是修改《海洋环境保护法》,进一步完善其相关规定,两种立法思路都具有一定的合理性。

第一,从立法出发点上看,前述持修改《海商法》论者,认识到了船舶作为海上运输法律关系的客体,污染海洋环境的行为在船舶运输、作业、救助等过程中产生,与船舶密不可分,应当以船舶为本位进行立法,在《海商法》中增加有关船舶污染责任主体、归责原则、免责事由、责任承担方式等规定更加适宜。而持修改《海洋环境保护法》论者则从海洋环境保护的客体出发,提出应当从船舶污染的对象即海洋环境的保护角度进行立法,强调《海洋环境保护法》在中国海洋环境保护法律体系中的法律渊源地位。从这一点上看,持修改《海商法》论者和持修改《海洋环境保护法》论者其实是法律关系的“一体两面”,只是各自的侧重点有所不同,而将来在制定、完善有关防治船舶污染海洋环境的法律制度时,兼顾二者的和谐统一。

第二,从法律属性上看,《海商法》具有较强的民商立法色彩,其主要调整的是平等民事主体关系,而《海洋环境保护法》则主要是从行政管理角度,侧重于对污染海洋环境行为的监管和处罚。实践中,绝大多数船舶污染海洋环境是因船舶事故造成,当事方往往是船舶所有人、渔民等平等的民事主体,通过修订《海商法》对有关污染责任、赔偿主体等民事制度进行规范更符合法理,而相比于《海商法》,《海洋环境保护法》的行政管理色彩较浓,在行政管理法律中过多规定有关民事权利义务似不适宜。但是,需要看到的是,海洋环境的权利主体范围广泛,权利受侵犯的对象既有可能是普通船舶所有人、自然人等普通民事主体,也有可能是国家所管理的海域环境,在此情况下,有关行政机关就会代表国家行使有关职责,其中可能既包括了索赔的权利,也包括了行使行政处罚等权力,这些很难从民商事法律制度方

(下转第7页)