

海洋石油开发油污与船舶油污 强制责任保险之比较研究

张丽娜

(海南大学 法学院 海南 海口 570228)

摘 要: 海洋石油开发油污与船舶油污有许多相似之处,同时由于巨额的赔偿负担,两者均需要建立强制责任保险机制。实践中,船舶油污强制责任保险机制建立较早且比较完善,但由于海洋石油开发油污强制责任保险与船舶油污强制责任保险在法律依据、适用范围、责任限额等方面均存在较大差异,所以船舶油污强制责任保险制度不能直接适用于海洋石油开发领域。同时由于海洋石油开发行业的特殊性,其必须建立自己的海上强制责任保险制度。

关键词: 海洋石油开发; 油污; 船舶油污; 强制责任保险

中图分类号: D996.19 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-3275(2015)03-0031-06

海洋石油开发油污与船舶油污有许多相似之处:首先,它们均属于油类污染,这类污染产生的原因一般是在石油开采、运输、装卸、加工和使用过程中,由于泄漏和排放石油引起;其次,这类污染均发生在海上,均对海洋生态环境造成破坏和影响,具体表现为对渔业造成严重危害,引起赤潮的发生,同时给海洋工农业生产和旅游业带来严重影响;再次,责任主体的赔偿负担巨大,由于海洋石油开发油污和船舶油污的损害后果非常严重,其所影响的领域和范围十分广泛,同时,从民事责任的承担来看,责任主体往往需要承担巨额的赔付压力,所以,此类风险均需要保险分担机制的参与;最后,从保护受害人和公共利益的角度出发,在自愿保险的基础上,各国均引入强制保险机制。但相比较而言,船舶油污强制责任保险制度建立较早,相对成熟,而海洋石油开发油污强制责任保险机制比较滞后。面对着日益增多的海洋石油开发污染事故,建立海洋石油开发油污强制责任保险的呼声越来越高,但也有人会想,既然海洋石油开发油污与船舶油污又有许多相似性,而现存的船舶油污强制责任保险机制已经建立并相对完善,是否可以将其直接适用于海洋石油开发油污呢?因此,本文希望通过两者进行比较研究,得出一些有益的结论。由于强制责任保险的核心问题在于强制责任保险的法律依据、强制责任保险的适用范围和强制责任保险的责任限额等方面。所以,本文选取这三个问题进行比对。

一、法律依据问题

强制保险是根据国家的有关法律法规规定,对于某些特殊的风险以责任险为主,不管当事人愿意与

* 收稿日期:2015-01-07

基金项目:本文系国家社会科学基金项目“南海油气资源开发的法律困境与对策研究”阶段性研究成果(项目编号:12FBX128)。

作者简介:张丽娜(1969—),女,辽宁新民人,海南大学法学院教授,法学博士,主要从事国际经济法学和海洋法学研究。

否,都必须参加的保险^[1]。我国《保险法》第11条第2款规定“除法律、行政法规规定必须保险的以外,保险公司和其他单位不得强制他人订立保险合同。”所以,强制责任保险机制的建立必须有法律的明确规定,否则,其合法性就会受到质疑。那么,海洋石油开发油污强制责任保险和船舶油污强制责任保险的法律依据为何,这是我们研究这两类强制保险的起点。

(一) 海洋石油开发油污强制责任保险的法律依据

目前,我国海洋石油开发油污强制责任保险的法律依据为《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》,该条例第9条规定“企业、事业单位和作业者应具有有关污染损害民事责任保险或其他财务保证。”由此可见,在我国海洋石油开发中,实行强制责任保险机制是有明确的法律依据的。

(二) 船舶油污强制责任保险的法律依据

对于船舶油污强制责任保险,我国的相关立法较多,其中既有实体法的规定,也有程序法的规定;有国内法的规定,也有我国加入的国际公约的规定。具体如下:

1. 国内法

我国直接规定船舶油污强制责任保险的法律、法规主要有《海事诉讼特别程序法》《海洋环境保护法》《防治船舶污染海洋环境管理条例》《内河交通安全管理条例》等。

《海事诉讼特别程序法》第97条规定“对船舶造成油污损害的赔偿请求,受损害人可以向造成油污损害的船舶所有人提出,也可以直接向承担船舶所有人油污损害责任的保险人或者提供财务保证的其他人提出;油污损害责任的保险人或者提供财务保证的其他人被起诉的,有权要求造成油污损害的船舶所有人参加诉讼”。此外,《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》对此作了进一步的明确,该解释第69条规定“海事法院根据油污损害的保险人或者提供财务保证的其他人的请求,可以通知船舶所有人作为无独立请求权的第三人参加诉讼”。

《中华人民共和国海洋环境保护法》^①第66条规定“国家完善并实施船舶油污损害民事赔偿责任制度;按照船舶油污损害赔偿任由船东和货主共同承担风险的原则,建立船舶油污保险、油污损害赔偿基金制度。实施船舶油污保险、油污损害赔偿基金制度的具体办法由国务院规定。”

《防治船舶污染海洋环境管理条例》^②第53条规定“在中华人民共和国管辖海域内航行的船舶,其所有人应当按照国务院交通运输主管部门的规定,投保船舶油污损害民事责任保险或者取得相应的财务担保。但是,1000总吨以下载运非油类物质的船舶除外。”“船舶所有人投保船舶油污损害民事责任保险或者取得的财务担保的额度应当不低于《中华人民共和国海商法》、中华人民共和国缔结或者参加的有关国际条约规定的油污赔偿限额。”“承担船舶油污损害民事责任保险的商业性保险机构和互助性保险机构,由国家海事管理机构征求国务院保险监督管理机构意见后确定并公布。”

《内河交通安全管理条例》^③第12条规定“按照国家规定必须取得船舶污染损害责任、沉船打捞责任的保险文书或者财务保证书的船舶,其所有人或者经营人必须取得相应的保险文书或者财务担保证明,并随船携带其副本。”同时该《条例》第67条规定“违反本条例的规定,按照国家规定必须取得船舶污染损害责任、沉船打捞责任的保险文书或者财务担保证明的,由海事管理机构责令限期改正;逾期不改正的,责令停航,并处1万元以上10万元以下的罚款。”

2. 我国加入的国际公约

目前我国已经加入两个有关船舶油污强制责任保险的国际公约,一个是《1992年油污民事责任公约》;另一个是《2001年燃油公约》。

经国务院批准,我国于1999年1月5日向国际海事组织交存了《〈1969年国际油污损害民事责任

① 该法订于1989年12月26日颁布并实施,于1999年12月25日修订,并于2000年4月1日起施行。

② 该条例于2009年9月2日通过,2009年9月9日公布,自2010年3月1日起施行。

③ 该条例于2002年6月19日通过,2002年6月28日公布,自2002年8月1日起施行。

公约》1992年议定书》加入书,成为该议定书的缔约国。根据议定书第13条第4款的规定,该议定书于2000年1月5日对我国生效。据此,凡在中华人民共和国登记的、载运2000吨以上散装持久性油类的船舶(包括油驳和油囊等)必须按照《1992年民事责任公约》的规定参加船舶油污保险或取得其他财务保证(如银行保证或国际基金出具的证明等),并办理和持有我国海事主管机关签发的《油污损害民事责任保险和其他财务保证证书》。

为确保因船舶燃料油泄漏造成的污染损害及时得到合理的赔偿,国际海事组织于2001年3月正式通过了《2001年国际燃油污染损害民事责任公约》,并于2008年11月21日生效。我国政府于2008年11月17日批准加入该公约,该公约已于2009年3月9日正式对我国生效。根据规定,1000总吨以上的外国籍船舶,自2009年3月9日起必须持有缔约国主管机关或其授权机构签发的《燃油污染损害民事责任保险或其他财务保证证书》后,才准进出中国港口。1000总吨以上的中国籍国际航行和沿海运输船舶必须进行保险或取得其他财务保证,并向船舶港直属海事局申请办理《燃油污染损害民事责任保险或其他财务保证证书》。

(三) 小结

在我国,海洋石油开发油污强制责任保险与船舶油污强制责任保险的法律依据不同:1. 海洋石油开发油污强制责任保险的法律依据是国家海洋局颁布的部门规章;船舶油污强制责任保险的法律依据类型较多,既有国际条约,也有国内立法。在国内立法中,既有全国人大制定颁布的法律,也有国务院制定的行政法规,同时还有国务院行政部门制定的部门规章。2. 海洋石油开发油污强制责任保险的法律依据层次较低,规定的较为笼统和原则,可操作性不强;船舶油污强制责任保险的法律依据层次较高,规定的比较详细具体,操作性较强。3. 船舶油污强制责任保险与海洋石油开发油污的强制责任保险,在法律依据方面完全不同。

二、适用范围问题

(一) 主体的适用范围

1. 海洋石油开发油污强制责任保险的主体

我国《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》规定,海洋石油开发油污强制责任保险中,强制投保的主体为企业、事业单位和作业者。对于承保主体,该条例没有涉及。

2. 船舶油污强制责任保险的主体范围

国际公约和国内立法对船舶油污强制责任保险投保主体的规定并不完全一致。投保主体的范围主要涉及船舶所有人、船舶经营人、货主等。

(1) 国内立法关于投保主体的规定

《中华人民共和国海洋环境保护法》第66条规定“按照船舶油污损害赔偿 responsibility 由船东和货主共同承担风险的原则,建立船舶油污保险、油污损害赔偿基金制度。”可见,其强制责任的投保主体为船东和货主。

《防治船舶污染海洋环境管理条例》第53条规定“在中华人民共和国管辖海域内航行的船舶,其所有人应当按照国务院交通运输主管部门的规定,投保船舶油污损害民事责任保险或者取得相应的财务担保。但是,1000总吨以下载运非油类物质的船舶除外。”“承担船舶油污损害民事责任保险的商业性保险机构和互助性保险机构,由国家海事管理机构征求国务院保险监督管理机构意见后确定并公布。”从该条例看,强制保险责任的投保主体为船舶所有人,而承保主体为商业保险机构和互助性保险机构。

(2) 国际公约关于投保主体的规定

《1969年油污民事责任公约》第7条第1款规定,在缔约国登记的载运2千吨以上散装货油的船舶

的船舶所有人必须进行保险或取得其他财务保证,如银行保证或国际赔偿基金出具的证书等。同时该公约第1条第3款规定“‘船舶所有人’是指登记为船舶所有人的人,如果没有这种登记,则是指拥有该船的人。但如船舶为国家所有而由在该国登记为船舶经营人的公司所经营,‘船舶所有人’即指这种公司。”^①由此可见,《1969年油污民事责任公约》中规定的海上强制保险的投保人是船舶所有人。该船舶所有人可以做如下理解:(1)登记为船舶所有人的人;(2)没有登记的情况下,为船舶的实际所有人;(3)如果船舶为国有的情况下,登记的船舶经营人视为“船舶所有人”。

《2001年燃油公约》第7条第1款规定,已登记的船舶所有人在一缔约国内登记拥有1000总吨以上船舶的,必须进行保险或取得其他经济担保,诸如银行或类似金融机构的担保,以便按其适用的内国或国际责任限制法律中的规定承担其对油污损害所应负的责任。根据该条款的规定,海上强制保险的投保人为“登记的船舶所有人”,同时,公约在第1条第4款中,对“船舶登记所有人”进行了定义,明确规定“‘船舶登记所有人’是指登记为船舶所有人的人,如果没有登记,则是指拥有船舶的人。但如船舶为国家所有并由在该国登记为船舶经营人的公司所经营,‘船舶登记所有人’即指这种公司”^②。由此可见,该类海上强制责任保险的投保人包括:(1)船舶登记所有人;(2)没有登记的船舶实际拥有人^[2]。

(二) 标的的适用范围

强制责任保险的标的为“民事赔偿责任”,但什么样的民事赔偿责任必须办理强制责任保险,在海洋石油开发和海洋运输中有很大差异。

1. 海洋石油开发油污强制责任保险适用范围

海洋石油开发油污强制责任保险适用范围非常广泛,即只要从事海洋石油开发,无论石油开发的装置如何(如钻井平台的规模、种类等),法律规定的主体必须投保强制责任保险。也就是说,海洋石油开发中强调的是开发主体的“民事赔偿责任”,是针对开发主体造成的石油污染应承担的民事赔偿责任而言,并不针对具体的石油开发装置或石油钻井平台。

2. 船舶污染强制责任保险适用范围

根据我国相关立法和已经加入的国际公约的规定,船舶油污强制责任保险与船舶本身的关系十分密切,即并非所有的船舶都需要进行强制责任保险。所以,船舶油污强制责任保险中强调的民事赔偿责任是针对船舶而言的,强调的是船舶造成油污的损害赔偿责任,而非航运企业造成的所有损害赔偿责任。

《防治船舶污染海洋环境管理条例》第53条规定“在中华人民共和国管辖海域内航行的船舶,其所有人应当按照国务院交通运输主管部门的规定,投保船舶油污损害民事责任保险或者取得相应的财务担保。但是,1000总吨以下载运非油类物质的船舶除外。”根据该规定,船舶分为两类,所有载运油类物质的船舶均需进行强制责任保险,而载运非油类物质的船舶则有吨位的要求,即要求强制责任保险的船舶为1000总吨以上。

另外,我国加入的《1992年民事责任公约》的规定,2000吨以上的散装油类货物船舶属于强制责任保险的范围,同时要求这种船舶是为从事国际航线运输的船舶。而《2001年燃油公约》规定1000总吨以上的船舶需要强制责任保险。

(三) 小结

强制责任保险就主体的适用范围来讲,既包括强制投保的主体,也包括强制承保的主体,因为强制保险是通过订立保险合同的方式完成的,如果只规定强制投保,不规定强制承保,强制保险合同将无法订立。就此方面看,海洋石油开发油污强制责任保险在投保主体和承保主体方面都没有明确规定,只是笼统规定海洋石油开发的投保主体为企业、事业单位和作业者,但到底是哪些企业、事业单位需要强制投保?并没有进一步明确的规定。而关于承保主体,更是没有提及。主体的不明确使得相关法律的

^① International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, Nov. 29, 1969, reprinted at 1 J. Mar. L. & Com. 373 (1969).

^② International Convention on Liability for Bunker Oil Pollution Damage, Mar. 23, 2001, reprinted at in Comite Maritime International, Handbook of Maritime Conventions (2001), as Doc. 6-4.

实施存在障碍。相比之下,船舶油污的强制保险就明确了许多。首先船舶所有人和船舶经营人是投保主体,甚至货主也可以投保,而承保主体则是商业保险公司和互助性保险机构。并明确规定了这些承保主体由保监会确定公布。这使得船舶油污强制保险在我国有了相当大的可操作性。

就强制保险适用的客体(标的)来看,海洋石油开发油污的强制责任保险应该是针对一切海洋石油开发导致的民事赔偿责任,而船舶油污的强制责任保险则是针对特定船舶的油污责任而言。这也正是海洋石油开发油污与船舶油污的主要区别,因为海洋石油开发装置的大小与油污损害结果之间不存在比例关系,即并非海上石油开发的装置越大,其产生油污的程度就越大。而船舶不同,船舶的吨位关系到其自带燃油或载运石油的重量,因此,由不同船舶导致的油污程度显然不同,所以,法律对船舶油污强制责任保险中船舶吨位的规定十分明确具体。

三、责任限制与赔偿基金问题

(一) 海洋石油开发油污的责任限制与赔偿基金问题

《海洋环境保护法》第90条规定“造成海洋环境污染损害的责任者,应当排除危害,并赔偿损失;完全由于第三者的故意或者过失,造成海洋环境污染损害的,由第三者排除危害,并承担赔偿责任。”根据这一规定,海洋环境损害应适用完全赔偿原则,换句话说,海洋石油开发油污赔偿是没有责任限制制度的。另外,与强制责任保险相配套的赔偿基金制度在海洋石油开发油污的损害赔偿中也尚未建立。

(二) 船舶油污责任限制与赔偿基金问题

1. 船舶油污责任限制问题

在船舶油污损害赔偿问题上,无论是我国加入的国际公约,还是国内法,均规定了赔偿责任限制制度。

船舶油污损害赔偿的责任限制主要的法律依据是我国的《海商法》。《海商法》第十一章规定了海事赔偿责任限制制度,该法第204条第1款规定,船舶所有人和救助人可以享有责任限制的权利,该条第2款还规定,船舶所有人包括船舶承租人和船舶经营人。同时《海商法》第207条第1款第3项规定,“与船舶营运或者救助作业直接相关的,侵犯非合同权利的行为造成其他损失的赔偿请求”属于限制性债权,可以享受责任限制。据此船舶所有人和救助人对于船舶油污的损害赔偿可享有责任限制的权利。

由于《海商法》规定的责任限制适用于300总吨以上船舶的海事赔偿责任限制,所以交通部又制定了《关于不满300总吨船舶及沿海运输、沿海作业船舶海事赔偿责任限额的规定》,对于300总吨以下船舶的责任限额问题另行作了规定。

在有关国际公约方面,我国先后加入了1969年《国际油污损害民事责任公约》和《国际油污损害民事责任公约1992年议定书》,这两个公约均赋予船舶所有人对船载散装油类货物污染损害赔偿的责任限制权利。当然,根据最高人民法院2005年《第二次全国涉外商事海事审判工作会议纪要》,上述公约只能适用于具有涉外因素的船舶造成的油污损害,完全不具有涉外因素的船舶油污损害,需要适用我国国内法。

2. 船舶油污损害赔偿基金问题

对于船舶油污造成的海洋污染事故,与强制责任保险机制相配套的赔偿基金制度也已经建立,1971年和1992年《设立国际油污损害赔偿基金国际公约》就明确规定了基金制度,作为强制责任保险的补充。我国的该制度也正在建立之中。

(三) 小结

责任限制是与强制责任保险密切相关的问题,因为其不仅涉及事故发生后的损害赔偿责任,更关系强制责任保险的保险金额和保险费率等问题。由于在船舶油污损害赔偿责任问题上存在比较完整的责

任限制制度,所以强制责任保险及其相关制度(如基金制度)的建立便有了一定的依据。而海洋石油开发油污损害赔偿制度中没有责任限制的规定,因此对于保险公司的赔偿限额,需要综合考虑各种因素重新制定。同时为了保障受害人的赔偿要求,其辅助制度——海洋石油开发油污赔偿基金制度也需要建立。

四、结论

综上,海洋石油开发油污强制责任保险与船舶油污强制责任保险在法律依据、适用范围、以及责任限额等方面存在较大差异。所以,船舶油污强制责任保险机制不能扩大适用于海洋石油开发油污损害赔偿领域。另外,除了上述区别外,船舶油污强制责任保险制度不能直接适用于海洋石油开发油污领域的原因还在于:

其一,海洋石油开发油污是石油开发企业在生产作业过程中造成的海洋污染;船舶油污是船舶在海上航运过程中造成的海洋污染。海洋石油开发的生产作业地点是确定的,其石油污染的地点相对比较明确;而船舶油污是船舶在海上航运过程中产生的,其污染发生的地点具有不确定性。这两类污染的防范措施及救济手段具有明显的差异,其必将导致这两类强制责任保险的承保范围、承保风险及免责事由等存在区别。

其二,海洋石油污染与船舶污染发生在不同行业,即石油业和航运业。石油业具有高风险、高回报、资本密集性与技术密集性等特点。世界上大多数国家尤其是实力稍逊的发达国家和发展中国家,都采取了国家扶持、集中化经营的模式;航运业则不同,虽然国家对航运业也进行某种程度的支持,但从目前我国航运市场看,经营成本过高,运力过剩问题仍比较普遍。所以,这两个行业在运营成本、经济效益、社会责任等方面存在差异。另外,由于强制责任保险关系到社会公共利益问题,而这两个行业的社会公共利益的评价指标、评价体系也不相同;同时强制保险也是国家意志的体现,国家对石油业和航运业的政策、态度等问题也会影响这两个行业的强制责任保险机制的建立及运行。

其三,这两类强制责任保险的目标指向不同。船舶油污强制责任保险针对的主要是船舶本身,一方面船舶具有拟人化的特征,承认对物诉讼的国家,可以针对船舶本身提起诉讼;另一方面,船舶污染发生后,可以针对船舶采取措施,如扣船等,以保证受害人的损害求偿能够实现。但海洋石油开发油污的强制责任保险针对的主要是石油开发企业,在发生海上石油污染事故发生后,只能对石油开发企业提起损害赔偿诉讼,而不能针对海上石油开发装置提起诉讼。海上石油开发装置并不具有拟人化的特征,所以海洋石油开发装置(包括石油钻井平台等)只能作为企业一般财产处理,并不具有类似船舶的特殊性。

其四,海洋石油开发油污强制责任保险与船舶油污强制责任保险的监管机制不同。关于船舶油污强制责任保险的监管问题,根据我国的国内立法和我国参加的国际公约的规定需要办理强制责任保险的船舶有三类:在我国登记的船舶;进入我国港口的船舶;进入我国管辖海域的船舶。对于前两类船舶的监管是比较容易的,但对第三类船舶,在监管方面会比较复杂。因为根据《联合国海洋法公约》的规定,外国船舶在沿海国的领海享有无害通过权,在沿海国的专属经济区享有航行自由。这些船舶在我国领海和专属经济区造成的船舶油污损害赔偿,我国具有民事管辖权。但由于种种原因(比如监管成本、重叠水域等问题),我国很难对所有通过我国管辖海域的船舶进行强制保险证书或财务担保证书的检查。相比较而言,海洋石油开发油污强制责任保险的监管相对比较简单,根据《联合国海洋法公约》的规定,沿海国对领海拥有主权,对专属经济区石油资源等享有主权权利。所以沿海国有权要求在其领海和专属经济区进行石油开发的企业投保强制责任保险。也可以将企业参加强制责任保险作为市场准入的先决条件^[3]。从这个角度讲,我国对海洋石油开发企业进行强制责任保险的监管要容易许多。

船舶油污强制责任保险制度不能移植到海洋石油开发领域中,海洋石油开发领域有必要建立自己的强制责任保险制度,以保护海洋石油开发污染中受害人的利益,促进海洋石油开发企业的健康发展。

(下转第64页)

Comments on the Legislation and the Reference of the Rules for Suppression of Corruption in Qiongya Liberated Area

Luo Xunan Du Pengnuo

(*Law school Hainan University Haikou 570228*)

Abstract: The purpose of the legislation “Rules for Suppression of Corruption in Qiongya Liberated Area” reflected the honest tradition of the CPC. Technically, it inherited the relevant achievements of other liberated areas of the mainland, and it was the first and yet the last special systematic rules in Qiongya Area. The clean politics and the sprits based on reality, which this Rules embodied, was an important part of Qiongya revolutionary sprits. It is worth to be inherited and borrowed by us in the new period.

Key words: Qiongya Liberated Area; Rules for Suppression of Corruption in Qiongya Liberated Area; Crime of Corruption

(上接第 37 页)

参考文献:

- [1] 陈飞. 机动车辆保险理赔实战 [M]. 北京: 中国法制出版社, 2006: 4.
- [2] Chao Wu, Liability and Compensation for Bunker Pollution, *Journal of Maritime Law & Commerce*, October 2002, 33 *J. Mar. L. & Com.* 553.
- [3] 张辉: 海洋石油开发强制责任保险基础问题研究 [J]. *江西社会科学*, 2011(9): 19 - 24.

Comparative Study on Compulsory Insurance of Oil Pollution By Marine Oil Development And By Ships

Zhang Lina

(*Law School of Hainan University Haikou 570228, China*)

Abstract: There are many similar aspects between oil pollution by marine oil development and by ships. Meanwhile, because of the huge compensation liability, both of them build compulsory insurance system. In practice, the compulsory insurance system in the oil pollution by ships has been perfected, but it could not be employed directly to the marine oil development because of the differences in the aspects of legal basis, scope of application and liability limits and so on. At the same time, because of the special features of oil development industry, the compulsory insurance system in the field of marine oil development should be set up separately.

Key words: marine oil development; oil pollution; oil pollution by ships; compulsory insurance