

■ 国际法

试论船舶油污损害赔偿义务主体

张湘兰, 徐国平

(武汉大学 国际法研究所, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 张湘兰(1951-), 女, 湖北枣阳人, 武汉大学国际法研究所教授, 博士生导师, 主要从事国际经济法研究; 徐国平(1969-), 女, 安徽芜湖人, 武汉大学国际法研究所博士生, 主要从事国际经济法研究。

[摘 要] 以传统海事侵权损害赔偿法的单一赔偿义务主体——民事责任人为起点, 船舶油污损害赔偿公约及美国油污法均建立起两重赔偿义务主体制度: 民事责任人及其保险人和赔偿基金, 共同完成对油污损害的赔偿, 充分实现损害转移和损害分散。我国也应建立起船舶油污损害两重赔偿义务主体法律制度, 以实现油污损害的充分赔偿。

[关键词] 赔偿义务主体; 民事责任人; 保险人; 基金

[中图分类号] DF97 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2004)03-0386-06

填补损害是侵权行为法的基本机能, 在油污损害赔偿专门法形成之前, 油污损害赔偿所适用的法律为传统的海事侵权法, 损害赔偿义务主体与民事责任主体是同一的, 即船舶所有人。在大型油轮出现之前, 由于船舶载运石油大多非原油且数量较少, 油污事故所造成的损害也较小, 再加上当时索赔者所提出的索赔范围有限, 传统海事侵权法所设定的由侵权责任作为单一赔偿义务主体来提供赔偿的制度并无明显不足。随着油轮载运量的急剧增加, 油污事故所造成的损害显著加大, 单一赔偿义务主体所能提供的赔偿远不能弥补污染损害, 最突出的例子是 1967 年“托利·堪雍”(Torrey Canyon)号油轮油污事故, 这起事故激发了油污损害赔偿法制的全面变革, 最终形成油污损害赔偿的两重赔偿义务主体制度。

船舶油污损害民事责任和赔偿法制在国际法制层面上表现为 1969 年《国际油污损害民事责任公约》(International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, 以下简称 1969 年《民事责任公约》)和 1971 年《建立国际油污损害赔偿基金国际公约》(International Convention on the Establishment of International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage, 以下简称 1971 年《基金公约》), 以及两公约的 1992 年议定书所形成的 1992 年公约(以下简称 1992 年《民事责任公约》和 1992 年《基金公约》)。上述公约在成员国或直接适用(如 1992 年《民事责任公约》在我国的直接适用), 或转化为国内立法(如英国的商业航运法)。制订涵盖油污损害赔偿的国内特别法并产生全球性深远影响的, 是作为全球第一大石油进口国的美国制订的 1990 年《石油污染法》(Oil Pollution Act, 以下简称 1990 年《油污法》)。现存油污损害赔偿法律制度均设置两重民事赔偿义务主体, 这一制度使得油污损害赔偿实际由航运业及保险业和石油业分担, 共同完成对油污损害受害人的充分赔偿。

一、第一重赔偿义务主体: 民事责任人及其保险人

油污损害赔偿制度从传统海事侵权法出发确立第一重赔偿义务主体, 由油污损害的民事责任人作

为责任主体,为保证赔偿责任的履行,要求责任人提供保险或保证,由保险人或保证人与责任人共同构成第一重赔偿义务主体。

(一) 民事责任人——侵权法意义上的赔偿义务主体

1. 《民事责任公约》确定的民事责任人:船舶所有人

在1969年《民事责任公约》的制订过程中,民事责任归属是争论最为激烈的问题之一。与会国提出多种方案,主要方案有两种:由货主作为责任主体以及由船方作为责任主体。爱尔兰、瑞典等国主张由货主承担民事责任,在船方存在过错的情况下,货主有向船方寻求补偿的权利。这种方案最终因为实践上的困难而未被采纳。主张船舶一方承担民事责任的意见主要有:(1)对于要求赔偿的油污受害者而言,确定托运人是困难的,必须要参考油类买卖合同,而这类合同的签订与他们是无关的。此外,在运输过程中,可能转让提单,货物已经几易其主。公约的目标是保护油污受害人,而这一方案使得受害人在确定索赔对象时困难重重,显然不利于公约目标的实现。(2)运输过程中的货物看管方应被看作责任方,作为船舶和货物的看管人并能防止事故的,是船舶所有人,而非货主^①。在确定责任人时还必须考虑的一个重要因素是获取保险的能力。对于船舶所有人而言不存在投保的困难,因为向他们提供的保险不仅包括各种海事事故的保险,还包括由疏忽引起的溢油损害。如果由石油公司取代航运公司承担绝对责任,将导致全新的保险合同和交易,保险险种和费率都要调整。将责任人确定为航运公司,不仅在获得责任保险方面较为便利,而且可激励航运业谨慎从事^②。在将责任人确定为船方的主张中,是由船舶经营人还是由船舶所有人承担责任也存在分歧。将船舶所有人确定为责任人的提议最大的优势是船舶所有人容易认定。对于索赔者而言,确定索赔对象无疑在索赔过程中占有首要位置。1969年《民事责任公约》设定的油污民事责任的责任人为船舶所有人,1992年《民事责任公约》延续了这一制度。

2. 美国1990年《油污法》确定的民事责任人:船舶所有人、经营人或光船承租人

美国1990年《油污法》将油污损害民事责任人确定为造成污染的船舶一方,将责任人设定为船舶所有人、经营人或光船租赁人,而不仅仅是船舶所有人,充分发挥了侵权法的损害预防功能,对于实际控制船舶的经营人或光船租赁人防止和减少油污损害,具有很好的激励作用。

在美国1990年《油污法》中,船舶油污损害的责任方为任何所有、经营或光船承租船舶的任何人,包括个人、公司、合伙或联营^③。船舶的所有人和光船承租人易于认定,而经营人则不易认定。在参议院关于1990年《油污法》的报告中,“所有人或经营人”被解释为借用了《联邦水污染控制法》(Federal Water Pollution Control Act)的规定^④,在美国海岸警卫队出版的《联邦水污染控制法》的补充规则中,可以找到更精确的关于“经营人”的定义:“经营船舶或对经营船舶负责的任何人,包括但不限于船舶所有人、光船承租人或其他合同方;船舶的建造人、修理人、刮擦人或出售人也包括在经营人的范围之内。”^⑤《油污法》没有就责任人之间如何分担责任做出规定,但被该法接受的责任人定义来自参议院的议案,该议案虽未明确规定责任人之间承担连带责任^⑥,但规定责任标准等同于法院曾对《清洁水法》(Clean Water Act)做出的解释标准,即严格的连带责任。如果船舶的所有人、经营人或光船承租人能证明溢油(或溢油的危险)和由此产生的清污费用和损害完全是由第三方的作为或不作为所造成的(或完全是由于其作为或不作为与不可抗力或战争行为所共同造成的),第三方应被视作责任人。在第三方作为责任人的情况下,造成污染的船舶的所有人、经营人或光船承租人必须首先支付污染损害和清污费用,然后代位取得索赔者的权利,从第三方或油污信托基金获得补偿^⑦。这一赔偿方式避免了因第三方无清偿能力而使受害人的损失得不到补偿,而且,对于索赔人而言,造成油污的船舶较第三方容易认定。

(二) 责任保险人——保险法意义上的赔偿义务主体

将船舶所有人对油污的民事赔偿责任纳入保险范畴,无疑能防止受害人对责任人的索赔落空,更充分地保护受害人的利益。

1. 《民事责任公约》中的责任保险人

虽然海上保险具有悠久历史,但在制订1969年《民事责任公约》的年代,责任保险制度还远远不像今天这么深入人心,对于是否采用强制保险存在激烈争论。美国、法国等国坚持强制保险是必要的。强

制保险被设想为对严格责任制度的必要补充手段,是整个公约系统的必要组成部分^⑧。

为确保船舶所有人的赔偿责任的履行,1969 年《民事责任公约》采用了强制保险制度,其第 7 条第 1 款规定:“在缔约国登记的载运 2,000 吨以上散装货油的船舶所有人必须进行保险或取得财务保证,如银行保证或国际赔偿基金出具的证书等,保证数额按第 5 条第 1 款中规定的责任限额决定,以便按本公约规定承担其对油污损害所应负的责任。”从此款规定可以看出,公约所规定的强制保险形式不限于保险,还可以是财务保证。油污损害索赔可直接向证书上的保险人或其他形式的保证人提起。在这种情况下,保险人或保证人享有与船舶所有人同样的抗辩权,如果油污损害是由于船舶所有人有意的不当行为造成的,保险人或保证人可免除责任。责任限制同样适用于保险人或保证人,即使在船舶所有人丧失责任限制权利的情况下,保险人或保证人依然保有这种权利。

2. 美国《油污法》中的责任保险人

美国《油污法》要求船舶方提供财务能力证明,以保险人(或保证人)作为责任人承担赔偿责任的保证,保险人(或保证人)与责任人共同构成油污损害的第一重赔偿义务主体。对于美国境内航行的任何 300 总吨以上的船舶(不将石油作为货物或燃料运输的非自动力船舶除外),以及在专属经济区将石油转运或过驳到美国境内的任何船舶,需按照美国海岸警卫队颁布的法规,建立并保有财务能力证明,以保证在按《油污法》的规定成为责任人时,有能力在最大责任限额内承担赔偿责任^⑨。海岸警卫队“有关水污染的财务能力证明”列举了五种形式的财务能力证明:保险、保证合同、自身保险、财务保证书以及其它证明形式^⑩。

二、第二重赔偿义务主体:基金——环境损害赔偿法意义上的赔偿义务主体

石油货物的货主作为造成船舶油污损害的污染人之一,并没有被纳入油污侵权民事责任的框架之内,而是以另一种形式对油污损害承担赔偿责任义务,即由石油行业缴纳摊款建立赔偿基金,基金充当第一重赔偿义务主体之后的第二重赔偿义务主体。非责任人承担赔偿责任义务,显然超出了侵权法的范畴,而符合环境损害赔偿法“保护受害者”和“污染人支付”原则。

(一)《基金公约》:油污赔偿基金

1969 年《民事责任公约》的制订者已意识到由于大型油轮的不断增多,公约规定的赔偿额将不足以赔偿重大油污事故受害者的损失,因而决定在责任公约之外另行制订石油行业承担赔偿责任义务的公约,以减轻船舶所有人的负担,使受害人获得充分赔偿。比利时代表建议制定一个公约,建立油污赔偿的国际基金^⑪。这一建议最终被采纳,形成 1971 年《基金公约》。

1971 年基金的目标在于:补偿 1969 年《民事责任公约》对油污损害所提供赔偿的不足;免除 1969 年《民事责任公约》施加于船舶所有人的额外经济负担,但须符合为确保遵守海上安全所设定的条件和其它公约。在油污事故的受害人不能依据 1969 年《民事责任公约》获得充分赔偿时,1971 年基金作为继船舶所有人之后的第二重民事赔偿义务主体,予以受害人赔偿。1992 年基金的赔偿对象限于油污受害人,不再对船舶所有人进行补偿。

(二)美国 1990 年《油污法》:溢油责任信托基金

根据 1990 年《油污法》所建立的溢油责任信托基金(Oil Spill Liability Trust Fund,以下简称信托基金),使得先前分别依据《清洁水法》、《深水港法》、《跨阿拉斯加管道授权法》和《外部大陆架法》建立的基金得到加强,这些基金的剩余收益和先前存在的责任由信托基金来承担。信托基金由国家污染基金中心来管理,该中心是根据 1990 年《油污法》及其补充规则于 1991 年 2 月建立的。信托基金主要目的是在责任人没有足够的清偿能力时,充当第二重赔偿义务主体。信托基金的赔偿对象为:(1)清污过程中支出的费用;(2)联邦、州和印第安部落信托人评估自然资源所遭受的损害,制订、执行有关受损自然资源的恢复、修复、替代或获得相等物的过程中所产生的费用;(3)未获得赔偿的清污费用和损害;(4)与该法有关行政和补偿的规定相关的行政支出、人员等的迁移费用。如果责任人及其保险人能提出依《油污

法》免责或限制其责任的情况,可请求信托基金赔偿其支付的清污费用和赔偿金,或者上述金额中超出其责任限额的部分^⑬。

无论是公约还是国内法,油污损害赔偿法均建立了两重民事赔偿义务主体制度。由船舶所有人(经营人或光船承租人)作为油污损害的民事责任人与责任保险人共同承担第一重赔偿责任,由石油公司缴纳摊款建立的基金承担第二重赔偿责任。两重民事赔偿义务主体机制使得船舶油污损害最终由保险人和赔偿基金来进行赔偿,在油污损害赔偿实践中,保赔协会和基金建立起了紧密的合作关系。虽然对这一制度不免存在批评,如认为这一制度未能充分发挥侵权法的激励机制,以减少损害的发生^⑭。但不可否认,两重民事赔偿义务主体构架的赔偿机能已获广泛认可。

三、我国船舶油污损害两重民事赔偿义务主体机制之构建

(一)充分利用公约体系所提供的两重民事赔偿义务主体机制

我国是1992年《民事责任公约》的成员国,但未加入1992年《基金公约》。随着近年来我国石油进口量的激增,沿海港口停靠的油轮数量和吨位不断增长。相应地,油污事故的发生频率和损害后果也日益上升和严重。是否加入1992年《基金公约》实际上取决于决策者是从保护受害者和自然环境的长远利益出发,还是从保护石油行业的暂时经济利益出发。不加入《基金公约》,石油行业不负有缴纳摊款的义务,但一旦沿海发生损害额大于责任人责任限额的油污损害事故,油污损害将得不到充分赔偿。加入《基金公约》,石油业负有缴纳摊款的义务,如果发生较大的油污损害事故,由于存在两重赔偿义务主体,索赔人能获得充分补偿,自然环境也能得到修复。但也可能出现类似日本加入1971年《基金公约》后很长一段时期内的情况,因石油进口量大,国内石油业相应承担较重的缴纳摊款义务,但由于很少发生油污事故,油污事故造成的损害也不大,从基金处获得的赔偿额也就较小。或许重大油污事故催生油污法这一规律在我国同样发生作用,要等到发生重大油污事故,才痛感单一赔偿义务主体之不足,从而迈出加入公约的步伐。

(二)建立我国船舶油污损害两重民事赔偿义务主体机制

鉴于我国海上石油运输量持续增长和油污损害赔偿水平低的现状,有必要尽快制订船舶油污民事责任与赔偿法,保护受害方的利益和自然环境。两重民事赔偿义务主体机制已成为船舶油污损害民事赔偿的有效机制,不仅使得赔偿风险由海上石油运输相关各方共同分担,而且使得受害者能得到充分赔偿。我国未来的船舶油污民事责任与赔偿法也应建立在此框架之下。

1. 第一重赔偿义务主体:船舶所有人及其保险人

确定油污损害民事责任人,同时强制责任人提供财务能力证明,以保证其民事赔偿责任的承担,财务能力证明可采用保险的形式,从而由民事责任人和保险人充当油污损害第一重赔偿义务主体。

鉴于将石油货物的所有人作为民事责任人在实践上存在困难,我国油污立法应采用公约和美国油污立法的既有模式,将油污损害的民事责任人确定为船舶所有人。至于船舶经营人则不宜于纳入民事责任人之列,因为若将船舶经营人作为民事责任人,一方面难以明确经营人的范围,另一方面,船舶所有人和经营人对油污损害应承担共同的连带责任,对于受害人而言,可以要求船舶所有人和经营人共同承担赔偿责任,也可以要求船舶所有人或经营人单个承担赔偿责任,但在所有人和经营人之间责任应如何分配或归属,却是个难以确定的问题。对于因经营人的原因直接造成的油污损害,当受害人不能从船舶所有人(及其保险人)处获得赔偿,或不能获得赔偿限额以内的充分赔偿时,可以依据侵权法追究船舶经营人的民事赔偿责任。

公约和美国油污立法要求船舶所有人(或船舶经营人、光船租赁人)提供保险等财务能力证明,除了保证第一重赔偿义务主体完成其赔偿责任外,还有另一个重要意义,即索赔人可直接向保险人(或保证人)提出索赔,保证索赔人能获得迅速赔偿。鉴于目前我国油污赔偿责任投保现状,油污立法的主要目标应立足于将责任保险人纳入赔偿义务主体,以保证第一重赔偿义务主体赔偿责任的完成。1999年3

月,深圳市人大出台《深圳市防治海域污染条例》,规定凡进出深圳港的 7000 吨级以上的油轮必须持油污赔偿责任保险,可以算是我国率先实行强制保险的文件。上海市海事局于 2000 年 2 月下发了“关于对上海港供油船舶开展整顿的通知”,规定船舶只有参加油污责任保险后才能领取上海港供油作业许可证。我国提供船舶油污责任保险的机构主要为中国人民保险公司和中国船东互保协会。人保设计了从 100 万人民币到 1000 万人民币不等的共 5 级赔偿限额,船舶的保险费、免赔额根据保险金的高低做相应的变化^①。此外,被保险人必须先行付清或解除由于被保险船舶的泄漏所产生的费用和责任。这一规定的保险金额较小,与我国海上石油运输业的发展现状不相适应。此外,油污损害的受害人不能直接向保险人索赔,不利于索赔者迅速获得赔偿。

2. 第二重赔偿义务主体:油污赔偿基金

设立油污赔偿基金以实现受害方的补充赔偿,油污赔偿基金的资金来源为向接收经海上(以及与海相通的可航水域)运输石油的货主征收摊款。责任人的最大责任限额和油污赔偿基金的最大赔偿额的确定,一方面不应盲目照搬公约或外国立法,从公约的发展来看,当原有的赔偿限额不足以补偿损害时,才予以进一步提高。而美国一直从其本国的油污损害现实出发,竭力促成公约提高赔偿额,在意识到公约所规定的赔偿额不足以赔偿其国内油污损害时,才着手制定了本国油污法。而我国油轮多为小型油轮,造成的损害额一般低于公约的赔偿额,规定过高的赔偿限额将给油污赔偿基金的摊款人带来不必要的负担。另一方面也不应仅考虑我国现阶段航运业和石油业存在的困难,忽视油污受害方的利益和自然环境。要考虑到未来 5—10 年我国海上及与海相通的可航水域可能发生的最大油污损害赔偿额,即根据最大载运油轮可能造成的损害来加以计算,确定责任人的最大责任限额以及基金的最大赔偿限额。

船舶油污损害赔偿以传统海事侵权法为起点,油污损害由侵权法所设定的单一赔偿义务主体——责任人进行赔偿,并通过保险法所提供的责任保险人确保赔偿责任的完成。随着海上石油运输的迅猛发展,单一赔偿义务主体不能实现对油污损害的充分赔偿,船舶油污损害赔偿国际公约和国内法应运而生,在单一赔偿义务主体的基础上发展为两重赔偿义务主体,使得油污损害赔偿义务由海上石油运输各相关方分担,并实现对损害的充分赔偿。第一重赔偿义务主体由民事责任人及其责任保险人构成,通过将责任保险强制化来确保风险的分散,保证责任人赔偿责任的完成;第二重赔偿义务主体由赔偿基金充当,基金来源于石油公司缴纳的摊款。从具体的油污损害赔偿来看,首先由船舶所有人及其保险人作为第一重赔偿义务主体做出赔偿,实际的赔偿义务多由作为保险人的保赔协会完成,在第一重赔偿义务主体不能实现充分赔偿的情况下,由赔偿基金作为第二重赔偿义务主体进行补充赔偿。两重赔偿义务主体机制一方面实现了赔偿风险在海上石油运输的两个相关行业——航运业和石油业之间的分散,另一方面保证油污损害得到充分赔偿。两重赔偿义务主体制度充分实现了船舶油污损害赔偿法的目标,无疑是其精髓所在。我国的船舶油污损害法也应建立两重赔偿义务主体机制,同时利用公约提供的两重赔偿义务主体机制,以实现风险分散和对油污损害的充分赔偿。

注 释:

① O. R. 1969, LEG/CONF/C.2/SR.3, p. 626, O. R. 1969, LEG/CONF/C.2./SR.4, p. 638.

② Samuel Bergman, No Fault Liability for Oil Pollution Damage, *Journal of Maritime Law and Commerce*, Vol. 5, No. 1, 1973. p. 21.

③ OPA, §1001 Definition (32)(A) Vessels.

④ Joint Explanatory Statement of the Committee of Conference, p. 101, in *Cof. Rep. H. Rep. No. 101-653* (August 1, 1990).

⑤ 3CFR Ch. 1 (7-1-91 ed.), §130.2(q). Author's emphasis.

⑥ 33 U.S.C. §1321.

⑦ 33 U.S.C. §2702(d).

⑧ O. R. 1969, LEG/CONF/C.2/SR.14pp. 703-704.

⑨ 33 U.S.C. §2716(a).

- ⑩ Financial Responsibility for Water Pollution (Vessels), 61 Fed. Reg. 9,264, 9,307 (1996).
- ⑪ O. R. 1971, LEG/CONF. 2/3, p. 38.
- ⑫ 33 U.S.C. § 2712 (a).
- ⑬ Inho Kim 在其论文《Restructuring the Liability regime in the Oil Pollution Act of 1990》(UMI, 2000)中认为:美国1990年《油污法》没有将石油货主纳入民事责任人的范畴,使民事责任制度的激励机制不能及于石油货主,未能充分发挥民事责任制度的应有作用,主张建立双重责任(double liability)主体制度,即将石油货主作为与船舶所有人、经营人或光船租赁人作为油污损害的共同责任人。但 Inho Kim 并不否认信托基金的赔偿功能,在他提出的方案中保留了既有的民事责任人和信托基金的两重民事赔偿主体构架。
- ⑭ 中国人民保险公司《沿海内河船舶保险油污责任附加险条款》第3条。

(责任编辑 车 英)

Two-tier Parties Bearing the Obligation of Compensation for Damage of Oil Pollution from Ships

ZHANG Xiang-lan, XU Guo-ping

(Institute of International Law, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biographies: ZHANG Xiang-lan (1951-), female, Professor & Doctoral supervisor, Institute of International Law, Wuhan University, majoring in international economical law; XU Guo-ping (1969-), female, Doctoral candidate, Institute of International Law, Wuhan University, majoring in international economical law.

Abstract: The Civil Liability Convention and the Fund Convention for oil pollution damage as well as the U.S. Oil Pollution Act of 1990, which developed from the traditional law of torts that provided the liable party as the only one to take the obligation of compensation, have constructed two-tier parties to bear the obligation of compensation: the liable party and his compulsory insurer as the first tier and the compensation fund as the second tier. This regime enables the burden of compensation to be shared by the shipping industry and the oil companies, and the victims of oil pollution to get adequate compensation.

Key words: obligation party of compensation; liable party; insurer; compensation fund