

海事管理机构强制清污费用索赔主体分析

冀文颖¹, 廖星衡²

(1. 中国船舶油污损害赔偿事务中心, 上海 200082; 2. 上海海事大学 法学院, 上海 201306)

[摘要] 我国司法实务中, 对于船舶油污事故后海事管理机构实施强制清污所产生费用的索赔主体认定存在3种观点: 强制清污费用赔偿纠纷为民事法律纠纷, 可由做出指令或者委托的海事管理机构或者地方政府部门索赔; 强制清污费用赔偿纠纷为民事法律纠纷, 可由清污单位索赔; 强制清污费用赔偿纠纷不属于民事纠纷, 属于行政代履行, 污染责任方和清污单位之间不存在民事法律关系, 清污单位不可作为索赔主体。认定船舶油污事故后海事管理机构实施强制清污所产生费用的索赔主体, 关键是要厘清强制清污法律关系的性质, 不同性质的法律关系下相关主体作为索赔主体参与诉讼存在利与弊。要从立法和执法两方面来解决海事管理机构强制清污费用索赔主体的分歧。

[关键词] 海事管理机构; 强制清污; 强制清污费用; 索赔主体

[中图分类号] D 996.9

[文献标识码] A

[文章编号] 1008-889X (2022) 06-0043-08

一、问题的提出

海事领域所指清污一般是指对于船舶油污事故的预防及处置, 而清污费用一般是由此产生的相关费用。有学者将清污费用总结为: “为了清除船舶溢出的油类以及防止溢油或污染发生的措施所支出的费用, 还包括清污和防污措施所造成的进一步损害和损失。”^[1] 强制清污是清污活动的一种常见情况, 一般是在责任方不能及时开展清污或者不具备清污能力或者情况紧急需要立即清除油污情况下海事管理机构指令清污单位开展清污工作。目前, 相关法律法规对强制清污费用的概念没有明确界定, 致使实践中海事管理机构强制清污费用索赔主体成为司法实务中较具争议的问题。

这里以“山宏12”轮溢油事故与“中恒9”轮溢油事故为例, 来说明司法实践中认定强制清污费用索赔主体的不同观点。2012年12月30日, 内河小油船“山宏12”轮在长江常熟段水域发生沉没溢油事故后, 上海海上搜救中心崇明

分中心指挥夕阳公司、晨扬公司开展清污。事后, 夕阳公司、晨扬公司分别就产生的强制清污费用向污染责任方进行索赔, 向上海海事法院提起诉讼, 后法院判决认为两公司的民事诉讼主体适格^①。2016年7月13日, “中恒9”轮在长江常熟段水域发生溢油事故后, 晨敏公司接受上海海事局指令实施油污清除工作, 事后向武汉海事法院起诉要求油污责任人赔偿因清污产生的相关费用, 一审法院武汉海事法院和二审法院湖北省高级人民法院均认为清污公司与油污责任人之间不存在民事法律关系, 不符合民事立案条件, 驳回了清污公司的诉讼请求^②, 与“山宏12”轮案的裁判截然相反。

上述两案均为强制清污费用索赔案件, 但在索赔主体问题上判决却呈现出截然不同的观点。那么, 在船舶发生污染事故或者形成紧迫油污损害威胁的情况下, 海事管理机构指令或者委托的清污单位开展清污应急处置后, 所产生的费用是基于何种法律关系性质, 应由谁来作为索赔主体, 是船舶油污损害赔偿纠纷实务中充满争议的问题, 本研究将对此进行分析探讨。

[收稿日期] 2021-06-10

[作者简介] 冀文颖 (1990—), 女, 新疆库尔勒人, 工程师, 主要从事船舶油污损害赔偿制度研究。

① (2016) 沪72民初66号、(2016) 沪72民初67号判决书。

② (2017) 鄂72民初985号、(2018) 鄂民终664号判决书。

二、司法实践中呈现出的强制清污费用索赔主体的三种观点

本研究通过“中国裁判文书网”等平台收集到14起关于强制清污的船舶油污损害赔偿纠纷案例,共38份判决书,将其呈现出的3种司法实务观点整理如下:

观点1:强制清污费用赔偿纠纷为民事纠纷,可由做出指令或者委托的海事管理机构或者地方政府部门索赔(14份)。典型案例是“达飞佛罗里达”轮溢油事故,事故发生后,上海海事局协调包括洋山海事局在内的多家单位开展清防污应急处置,结束后洋山海事局向宁波海事法院提起诉讼要求污染责任方赔偿为开展油污清除措施委托7家专业技术单位进行调查、监测、检验、评估、协助而产生的费用,一审、二审及再审法院均认为洋山海事局原告诉讼主体适格^①。其他类案的法院判决理由总结如下:应急处置机构可以作为索赔主体向污染责任方索赔清防污费用,源于我国加入的《2001年燃油污染损害民事责任国际公约》(以下简称《燃油公约》)以及我国《海洋环境保护法》(以下简称《海环法》)等的规定。应急处置机构强制采取避免或者减少污染损害的措施后,其依职权采取的合理措施并由此产生的相关费用可依法向污染责任方提出赔偿。在实践中,从节约诉讼成本的角度,海事管理机构作为应急处置组织者,代表其他应急清污单位统一向责任方索赔,合理性和合法性得到认可。

观点2:强制清污费用赔偿纠纷为民事纠纷,可由清污单位索赔(22份)。典型案例是上文提到的“山宏12”轮案。其他类案的法院判决理由总结如下:受指令或者委托的清污单位可以直接向污染责任方索赔,源于我国加入的《燃油公约》以及我国《侵权责任法》等的规定。清污单位根据指示开展清防污工作,在某些情况下虽然未和污染责任方构成合同关系,但因开展清防污工作,客观上取得了减轻或者避免污染损害的效果,因此其有权向事故责任方索赔因

此而产生的合理费用。

观点3:强制清污费用赔偿纠纷不属于民事纠纷,属于行政代履行,污染责任方和清污单位之间不存在民事法律关系,清污单位不可作为索赔主体(2份)。典型案例是上文提到的“中恒9”轮案。其他类案法院的判决理由总结如下:清污单位不能作为索赔主体向污染责任方索赔清防污费用,源于我国《行政强制法》的相关规定。海事管理机构强制清污行为属于行政强制行为中委托第三人代履行的情形,因清污单位未与污染责任方进行过污染清除事宜的磋商,清污公司与污染责任人之间不存在民事法律关系,不符合民事诉讼法规定的立案条件。其产生的清防污费用应由此行政强制行为的委托机关向清污单位支付费用后再依据《行政强制法》相关规定要求污染责任方承担。

三、强制清污费用索赔主体问题辨析

通过以上观点可以发现,强制清污费用索赔主体问题本质是强制清污行为法律关系性质的问题。观点1、2中,不论是发出指令的海事管理机构还是接受指挥的清污单位作为索赔主体,皆是民事法律关系的当事人,均具有诉讼主体资格。而观点3中,法院认定强制清污费用基于行政法律关系产生,清污单位不具有原告的诉讼资格。因此,解决强制清污费用索赔主体问题,一是要厘清强制清污的法律关系性质,二是要明确具体的索赔主体。

(一) 强制清污的法律关系性质辨析

1. 强制清污行政法律关系性质分析。如果认为强制清污费用属于行政法律关系的性质,其前提是海事管理机构是否被法律授予了强制执行应急清污的权力。《行政强制法》第52条和《海环法》第71条第1款明确了在船舶发生事故、造成或者可能造成海洋环境严重污染损害、当事人不能清除的条件下,海事管理机构有权采取强制措施,并且该行政具体行为属于行政代履行,强制清污费用由行政相对人承担。有学者从

① (2015)甬海法商初字第445号、(2017)浙民终582号、(2018)最高法民再369号判决书。

海洋污染治理的角度认为, 强制清污费用是基于行政代履行产生的, 不属于私法债权, 因为该费用是权利客体而不是请求该费用的债权^[2], 《防治船舶污染海洋环境管理条例》(以下简称《防污条例》) 第41条第1款也规定海事管理机构实施清除船舶污染措施。因此, 在法律法规上, 当船舶溢油事故当事人不能自行清污时, 不管是海事管理机构自身开展清污还是指挥清污单位进行的清污均属于行政代履行, 其费用自然是行政法律关系下产生的, 而费用的收回应当通过海事管理机构向污染责任方做出在规定期限内支付费用的行政决定。清污单位的报酬应当由委托方海事管理机构支付, 而不应当以强制清污费用纠纷为由起诉污染责任方。如此观之, “中恒9”轮案法院的观点是有理有据的。

2. 强制清污民事法律关系性质分析。如认为强制清污属于民事法律关系, 亦有其合理之处。在国际条约上, 我国是《1969年国际油污损害民事责任公约》及1992年议定书(以下简称《CLC公约》)和《燃油公约》的缔约国, 两公约都将“任何”防止或者减少油污损害的清污费用纳入污染损害赔偿的范围, 虽没有强调“强制”的条件, 但强制清污也理应属于民事法律关系性质。在国内法上, 《海环法》虽然授予海事管理机构强制执行应急清污的权力, 但其第89条第1款也规定了污染责任方的责任属性是民事责任, 意味着海事管理机构执行了强制清污的权力并不影响强制清污是民事法律关系的性质。还有学者认为, 《海环法》对违反法律的行政相对人规定的行政法律责任是不包括责令支付清污费用或应急费用的^[3], 认为请求支付强制清污费用是一种民事债权。《民法典》第1235条也规定了海事管理机构有权要求环境损害侵权人赔偿清除污染的费用。《最高人民法院第二次全国涉外商事海事审判工作会议纪要》第145条, 则直接将向污染责任方请求清污费用的诉讼定性为民商事诉讼, 并不区分清污行为是否是在海事管理机构的强制情形之下。最后, 《最高人民法院关于海事法院受理案件范围的规定》将船舶油污损害规定为海事领域的特殊侵权。因此, 无论是下达指令的海事管理机构还是受指挥的清污单位都有对污染责任方提起强制清污费用

赔偿诉讼的民事权利。

3. 笔者认为, 强制清污费用应当是民事法律关系下产生的费用。由于法律法规对强制清污费用没有明确的规定, 导致了不同主体对强制清污费用在法律法规上的适用存在着不同的理解, 在实务和学术中出现了上述强制清污法律关系性质的争议。

若将强制清污费用定性为行政法律关系下产生的费用, 是不符合海事海商实践的。船舶油污事故除了会产生清污费用外, 通常还会产生渔业、旅游业、海洋生态的损失, 若强制清污不属于民事法律关系而另行提起行政诉讼, 将不利于船舶油污损害赔偿问题的整体解决; 会直接冲击海商法领域特有的赔偿责任限制制度, 动摇油污保险制度的根基; 会因强制清污的行政法律关系而优先于其他债权人得到受偿, 长此以往将不利于海洋环境的保护。

在清污责任归属上, 虽然法律授予了海事管理机构保护海洋环境所需的权力, 但有权力不等于应该对油污事故的强制清污费用负责, 且我国对于环境污染侵权适用无过错责任的归责原则, 油污的清理是污染责任方的义务。将强制清污定性为行政法律关系, 其实有将污染者的责任转移给海事管理机构的可能^[4], 放任污染责任方怠于履行清污义务, 长此以往必将打击海事管理机构的履职积极性, 造成航运行业环境保护意识的淡薄。

在司法实务方面, 在民事法律关系性质的观点下, 强制清污费用纠纷中各方争议的焦点是费用赔多赔少的问题, 而污染责任方该不该赔几乎不会成为争议的焦点, 因为污染事实因事故而生易于证明, 且在法律依据上有公约、判例和司法解释给予了足够的支持。如此看来, 法院只需要依据损害事实定夺赔付数额, 以民事诉讼的方式一次性解决强制清污费用的纠纷, 既可节省司法资源又可保持判例观点一致, 还能与国际接轨。而如果在行政法律关系性质的观点下, 强制清污作为行政代履行, 不仅有可能产生因污染责任方不服行政代履行费用而提起的行政诉讼, 还有可能会产生受指挥进行强制清污的清污单位不服海事管理机构支付的强制清污费而提起行政诉讼, 海事管理机构会因一次行政代履行行为而参与两

次行政诉讼。如果是涉外油污事故,情况就正好相反。因我国已加入《CLC公约》和《燃油公约》,如发生涉外的船舶油污损害纠纷案件,不管是政府机构主导的强制清污还是污染责任方等主导的清污,一律按照约定性为民事法律关系,不再考虑清污费用是否在行政代履行行为下产生。如此一来,同一类案件会因涉内涉外因素的不同而呈现出截然相反的观点。虽然有涉外因素而采取不同的做法并不违法甚至在某些领域是有法律明确规定的,但在海商法传统上,与世界通行做法接轨应当是更加符合海商法、航运业的发展趋势。强制清污费用的定性采取公约的做法可以大大减少相关主体的诉讼成本和司法成本,可以鼓励海洋环境的保护和促进航运业的发展。正如司玉琢教授所言:“没有涉外因素的国内案件,也没有必要将预防措施纳入行政强制的法律体系中,强制清污费用认定为行政代履行费用,使得同一预防措施行为因涉内涉外而变成两种不同性质的行为,同一清污费用,因涉内涉外因素而变成不同性质的费用,使得本来很简单的问题变得复杂化。”^①

(二) 强制清污费用的具体索赔主体辨析

1. 海事管理机构作为强制清污费用的索赔主体。在司法实务中大量存在海事管理机构作为强制清污费用的索赔主体以民事纠纷起诉污染责任方的案例,法院亦认可海事管理机构作为强制清污费用民事纠纷的原告主体资格。《民法典》第1235条规定,当侵权人违反法律规定造成生态环境损害的,国家规定的机关或者法律规定的组织有权请求侵权人赔偿清除污染的费用;《最高人民法院关于海事法院受理案件范围的规定》也将船舶油污损害纠纷定性为特殊的海事侵权。二者共同组成海事管理机构对污染责任方请求强制清污费用的侵权责任请求权基础。海洋生态环境作为一种公共利益被法律认可,赋予国家机关保障这一公共利益的职责,当海洋生态环境遭受损害时,国家机关有义务防止损害扩大和恢复生态环境,产生的经济损失应由造成损害的侵权人负责赔偿。具体到强制清污上,当发生船舶油污

事故时,为防止海洋生态环境的进一步损害,海事管理机构在污染责任方不能清污的情况下,有义务采取措施防止和减少油污损害,所产生的强制清污费用可以通过民事诉讼请求污染责任方赔偿。此外,《海环法》第89条第1款规定污染责任方的民事损失赔偿责任,第2款规定海事管理机构有权代表国家对污染责任方要求民事损害赔偿,结合其第71条,可以理解为船舶油污事故发生后造成或者可能造成海洋环境重大损害的,海事管理机构有权强制采取避免或者减少污染损害的措施,产生的强制清污费用损失可以通过民事诉讼要求污染责任方赔偿。《防污条例》第41条、第53条也有类似的规定。另外,有的学者从民法请求权的角度,认为海事管理机构可以以无因管理为由请求污染责任方赔偿强制清污费用^[5]。综上所述,海事管理机构作为强制清污费用的索赔主体有其合理之处。

2. 民间清污单位作为强制清污费用的索赔主体。民间清污单位作为强制清污费用的索赔主体的情况可分为涉外和涉内两种情形。涉外情形下,由于我国是《CLC公约》和《燃油公约》的缔约国,强制清污费用的索赔主体问题应当优先适用公约和条约。根据《CLC公约》第1条第6款、第7款,《燃油公约》的第1条第7款、第9款的规定,任何人为防止或者减轻污染损害而采取的任何预防措施(包含本研究所谈及的强制清污)产生的费用均属于油污损害的范围之内,采取措施的主体有权要求污染责任方承担赔偿责任。在涉外情形下,民间清污单位作为强制清污费用的索赔主体几乎没有争议,这是世界通行实践做法,强制清污费用只需要清污单位起诉污染责任方要求其承担赔偿责任即可。但在涉内情形下,则出现上述提及的类案不同判的情形。笔者认为其原因是我国《海商法》当中缺少对于船舶油污损害具体规定。《海商法》仅在船舶责任限制和诉讼时效两部分中提到油污损害赔偿的内容,对于船舶油污损害赔偿的定义等内容缺乏明确规定,虽然《最高人民法院关于海事法院受理案件范围的规定》将船舶油污损害

① 在第二届海事法治圆桌会议上的总结发言,参见:海商法研究中心公众号, https://mp.weixin.qq.com/s/fq3BSUmCdBnwW4e_xBo_yA, 2021年5月25日最后访问。

责任纠纷定性为海事侵权纠纷案件, 可依据《民法典》中特殊侵权的原则性规定。但是, 船舶油污损害赔偿涉及海商法特有的责任限制制度, 完全依赖侵权责任难以妥善解决油污损害赔偿主体问题。法院在实务中自然也发现通过《海商法》的规定难以解决船舶油污损害案件, 因此最高人民法院颁布了《关于审理船舶油污损害赔偿纠纷案件若干问题的规定》, 其中第9条就明确规定船舶油污损害赔偿的范围包括防止或者减轻船舶油污损害采取预防措施所发生的费用, 对船舶油污损害赔偿的范围进行了法律解释。虽然大部分船舶油污损害纠纷案件通过最高院的解释得到解决, 但本研究提出的强制清污费用索赔主体问题还是没有得到解决。最高院的解释仅就费用范围做出定义, 对产生费用的主体以及产生费用的条件都未如《CLC 公约》或者《燃油公约》明确规定, 使得国内法的适用与公约存在着一定的差距, 具有不确定性, 出现本研究一开始提及的类案不同判的情形。目前已有学者从诉讼效率、社会成本以及污染责任方与清污单位双方利益的角度进行了民间清污单位直诉污染责任方合理性的探讨^[6]。还有的学者从民间清污单位的请求权角度, 认为受指挥的民间清污单位与污染责任方实质上形成了无因管理的民事法律关系^[7]。综上所述, 受海事管理机构指挥进行清污的民间清污单位作为强制清污费用的索赔主体亦有合理之处。

3. 笔者认为, 强制清污费用的索赔主体应当以实际进行清污行动的民间清污单位为主。根据《最高人民法院关于海事法院受理案件范围的规定》, 民间清污单位与污染责任方形成的是海事特殊侵权民事法律关系。在清污实践中, 由于设备和专业性的限制, 船舶油污清理通常是由民间清污单位进行的, 当然有时海事管理机构亦会动用行政人员和设备进行清污, 除去海事管理机构自身清污所产生的这部分费用可以由海事管理机构通过民事诉讼要求污染责任方赔偿外, 其他清污费用(包括强制清污费用)都应以民间清污单位为索赔主体。

强制清污费用的索赔以民间清污单位为主的做法不仅符合现有法律规定、国际通行做法, 在司法实务中也形成了具有相当规模的判例, 民间

清污单位作为原告起诉污染责任方赔偿强制清污费用得到法院支持的判例占据大多数。从节省社会资源的角度, 允许民间清污单位直接向污染责任方索赔, 不仅避免了因一次清污行为而产生行政、民事两种法律关系的复杂化问题, 有利于节约社会成本。在诉讼效率上, 也可避免由海事管理机构主导索赔时, 因其公务及公益特点, 污染责任方可能会做出其无权索赔的抗辩, 或者是削减清污单位合理商业性费用的抗辩。另外, 从诉讼参与人的角度, 民间清污单位作为原告, 向污染责任方提起民事诉讼后, 海事管理机构可以充分发挥自身管理作用, 以中立证人的身份出具当时的指挥监管等材料, 在诉讼中帮助法院厘清、认定事实, 佐证清污单位投入的人力、物力是否真实合理, 从而加速法院对这类案件的审理, 提高司法效率。除此之外, 以民间清污单位为主, 不仅可以使海事管理机构摆脱不必要的诉讼, 提高海事管理机构履行海洋生态环境保护职责的积极性, 还可以为民间清污单位提供明确的法律指引, 为强制清污行动的进行排除后续诉讼主体困扰, 起到鼓励清污、保护海洋生态环境的作用。

四、解决强制清污费用索赔主体问题的建议

(一) 完善相关法律规定

强制清污费用索赔主体问题的根源之一在于法律规定的模糊, 由此产生了不同法院对法律理解的不同。《海商法》颁布至今已有30年左右的时间, 最高人民法院颁布《关于审理船舶油污损害赔偿纠纷案件若干问题的规定》亦有10年之久, 现有法律法规、司法解释已难以满足司法实务的需要, 因此《海商法》的修改才会提上日程。

1. 通过修改《海商法》和《海环法》等法律以明确强制清污定义。具体到强制清污费用索赔主体问题, 在我国国内法中没有明确规定清污费用的概念, 以致对强制清污费用相关的法律存在不同理解。如果说《CLC 公约》和《燃油公约》中的“任何人”“任何措施”一词能够涵盖强制清污费用索赔主体之意, 为涉外强制清污费用纠纷提供明确的指引, 也为法院审理提供明确

依据,那么《海商法》及相关司法解释等则缺乏对强制清污行为及其费用的法律性质的妥善界定。对此,已有学者注意到并认为可以将强制清污行为和费用的法律性质分别定性,前者规定为行政法律性质,后者认定为民事法律性质^[8]。但笔者认为,国内法律应当明确规定强制清污行为和费用均为民事法律性质,明确赋予民间清污单位对强制清污费用的索赔主体资格。《海商法》的修改可以参考已加入的公约,如在新增的船舶油污损害专章中,将油污损害赔偿定性为民事法律关系,赋予实际清污的民间清污单位作为诉讼主体索赔的权利,更好地衔接和协调船舶油污损害赔偿涉内涉外案件的审理和判决。

2. 协调好《海环法》与《海商法》等公法、私法在强制清污费用问题上的调整范围。若立法者要赋予强制清污行动及其费用行政法律关系性质,应当在《海环法》等相关公法性质的法律中做出明确的程序及实体内容规定。例如,在《海环法》中明确国家海事行政主管部门强制采取避免或者减少船舶污染损害措施所产生的费用应由污染责任方承担,帮助厘清责任主体,同时从兼顾行政及司法效率的角度,可通过出台司法解释明确措施采取的主体也可以向污染责任方提出民事索赔。而如果要赋予强制清污行动及其费用民事法律关系性质,则应当在修改中的《海商法》中明确做出相关的规定,可参考《CLC公约》和《燃油公约》中的规定,或者将上述公约转化为国内法等做法均是可行的。例如,新增:任何人为防止或者减轻污染损害而采取的任何预防措施(包含强制清污)产生的费用均属于油污损害的范围,采取措施的主体有权要求污染责任方承担赔偿责任;或者增加类似的明确指引性规定。无论立法者采取了何种观点,《海环法》和《海商法》等法律之间应当妥善协调公私法对强制清污问题调整的范围,理顺强制清污行为及其费用的法律性质,明确强制清污费用索赔主体的诉讼资格,以便于海事管理机构职能的履行,鼓励民间清污单位参与清污,有利于海洋生态环境保护和恢复工作的开展。

3. 处理好《海商法》与《民法典》等特别法与一般法在强制清污费用问题上的调整范围。《最高人民法院关于海事法院受理案件范围的规定》

中明确规定船舶油污损害责任纠纷是特殊侵权责任纠纷,根据一般的法理,特别法优先于一般法,但是《海商法》以及相关的司法解释并没有对强制清污费用索赔主体问题做出特殊规定,此时能否依据《民法典》中的一般原则进行处理,这是个问题。纵观《民法典》,除了侵权责任的一般规定外,与船舶油污损害有联系的应当属于侵权责任中的环境污染和生态破坏责任的第1229条到第1235条。但这些条文规定的是生态环境损害赔偿问题,而强制清污费用应当属于船舶油污损害赔偿问题,这些条文能否直接适用于强制清污费用还是非常值得探讨的。之所以会产生强制清污费用索赔主体的问题,很大原因在于特别法无具体规定可依,一般法也无法满足实务案件处理的需要。因此,该问题的解决路径大致可分为立法和司法两条,要么在未来新《海商法》里像上文那样规定船舶油污强制清污费用,要么像船舶油污损害责任纠纷那样通过司法解释将船舶强制清污费用纠纷归属于特殊侵权责任纠纷中。但从效率上看,前者立法路径是较优的选择,原因是:(1)目前《海商法》的修改势在必行,且国家政策方针更加注重对生态环境的保护,因此对于保护海洋生态环境具有积极意义的强制清污必然会体现在新《海商法》当中。(2)如果将强制清污费用规定于新《海商法》中,则能够直接明确强制清污费用纠纷属于海商法范畴下的特殊侵权责任纠纷,比起后者司法解释更具有效率性。

(二) 海事管理机构积极严格履行自身职责

1. 注重强制清污开展前的程序合规。《防污条例》实施后,进入我国各沿海港口的船舶大多依据该条例第33条规定,事先签订了船舶污染清除协议,一旦该船在某港口水域发生油污事故,可由其协议单位开展油污清除工作。为避免事后争议,海事管理机构应先调查事故船舶的协议清污单位,谨慎启动清污代履行。有学者亦持相同的观点,认为“为减少纷争,在社会清污力量能满足要求的情况下,不建议海事机构直接作为强制清污履行主体”^[9]。若无协议清污单位,在敦促签订清污协议后,仍未签订或者仍不能有效清污的,海事管理机构应严格按照《行政强制法》和《海事行政强制实施程序规定》

的程序调派民间清污单位进行强制清污行动, 并正确履行行政代履行开始、中止或者终结的告知、文书送达等程序。否则, 事后在诉讼中一旦遇到法院持上述观点 3 对强制清污进行认定, 且遇海事管理机构未按规定程序行事, 很有可能被法院认定行政强制代履行决定无效, 所产生的强制清污费用得不到法院的支持, 费用索赔之路断绝, 既损害海事管理机构执政为民的执法形象, 也遭受了巨大的经济损失^[10]。

2. 加强强制清污行动中的监督。由于清污行动具有专业性和一定的工作量, 往往会使用专业船舶、技术设备和耗费大量的人力物力, 所产生的高昂清污费用往往又会成为纠纷而诉诸法院。但就目前实际情况来看, 正如有学者认为, 目前强制清污费用存在着措施、费用合理性和证据材料缺乏的问题^[11]。因此, 海事管理机构应加强对清污行动的监督和指导, 同时全面、准确、真实地做好行动记录, 积累索赔证据材料, 如与事实有关或者证明措施合理性或者反映强制清污行动效果的证据材料等, 形成完整的证据链。必要时可以借鉴国际保赔集团特别补偿条款中的“特别海上事故代表”(Special Casualty Representative)制度, 指派符合一定要求的专业人员, 作为所有利益关系人的代表参与清污作业, 与肇事船东和清污单位充分沟通, 协调双方对作业情况进行现场确认, 及时向所有利益关系人转发经各当事方确认后的清污作业日报, 以此增强对清污力量投入和清污费用支出合理程度的把控。此外, 由于海事执法船艇不一定具备清污的条件和设施, 也没有专业的清污队伍, 海事管理机构应谨慎自行实施清污。

3. 积极参与行动后的收尾工作。清污完成后事故纠纷并未结束, 海事管理机构服务与保障工作仍需继续。民间清污单位向污染责任方提起民事诉讼后, 海事管理机构可以证人身份出具当时的指派指挥、监管材料, 帮助法院还原事实,

审理认定清污单位投入的人力、物力是否真实和合理, 从而加速这类案件的审理。同时, 协助清污单位加速处理强制清污费用纠纷, 也可从另一个角度促使清污单位在海事管理机构发出清污指挥后积极参与清污, 从而维护海事管理机构的权威形象, 提高行政效率。

[参考文献]

- [1] 徐国平. 船舶油污损害赔偿法律制度研究 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2006: 74.
- [2] 唐绍均, 康慧强. 论环境行政代履行费用追偿的清乱与矫正 [J/OL]. 重庆大学学报 (社会科学版), <http://kns.cnki.net/kcms/detail/50.1023.C.20200409.1703.004.html>.
- [3] 张宇庆. 海洋污染应急费用的法制保障 [J]. 中国环境管理干部学院学报, 2013 (4): 51-54.
- [4] 韩克, 顾正中. 国家应急力量强制清污费用索赔的法律依据 [J]. 中国海事, 2014 (10): 26-27.
- [5] 王婷婷, 叶舟. 船舶油污事故中强制清污费用请求权基础之证成: 以“中恒 9”轮溢油事故为视角 [J]. 大连海事大学学报 (社会科学版), 2019 (1): 9-13.
- [6] 张聪超, 胡婷婷. 海事机构实施强制清污条件及清污费用求偿的思考 [J]. 中国海事, 2020 (2): 34-36.
- [7] 曹宝根. 强制清污费的法律性质研究 [J]. 集美大学学报 (哲学社会科学版), 2008 (3): 16-19.
- [8] 付本超. 船舶油污损害赔偿法律问题研究: 基于司法的视角 [M]. 北京: 法律出版社, 2017: 38.
- [9] 高宁. 海事强制清污代履行实践操作及问题分析 [J]. 世界海运, 2019 (4): 1-4.
- [10] 廖兵兵, 张晶. 由海事管理机构指挥开展的清污行动的法律性质分析及建议 [J]. 水运管理, 2018 (12): 11-15.
- [11] 朱羿峰. 谈索赔船舶油污事故应急处置费用的若干问题 [J]. 中国海事, 2017 (8): 30-31.

On the Claimant of Compulsory Oil Pollution Removal Expenses of Maritime Administration Agencies

Ji Wen - ying¹, LIAO Xing - heng²

(1. Chinese Ship - source Oil Pollution Compensation Settlement Center, Shanghai 200082, China;

2. School of Law, Shanghai Maritime University, Shanghai 201306, China)

Abstract: In China's judicial practice, there are three views on the identification of the subjects of claims for the expenses incurred by the maritime administrative agency in the enforcement of compulsory clean - up measures after the oil spill incidents. The first view takes it as a civil legal dispute, which can be claimed by the maritime administrative agency or local government department that made the order or entrusted it. The second view believes that it is a civil legal dispute, which can be claimed by the clean - up companies. The third view takes it as an administrative performance on behalf of the party concerned, not a civil dispute, and thus is convinced that there is no civil legal relationship between the pollution responsible subjects and clean - up companies, and the clean - up companies shall not be the claimant. To identify the subjects of claims for the expenses, the key is to clarify the nature of the legal relationship of compulsory clean - up measures. There are advantages and disadvantages for relevant parties to participate in the litigation as the claimant under the different legal relationship. The disagreements between the subjects of claims for compulsory clean - up expenses of maritime administrative agencies should be resolved by legislation and law enforcement.

Key words: maritime administrative agency; compulsory clean - up measures; clean - up expenses; claimant

(责任编辑 冯庆福)

(上接第 42 页)

On the State's Derogation of Personal Information Rights and Interests under Emergency State and Its Restriction

WU Ling - ling, CHEN Bin - bin

(School of Law, Huaqiao University, Xiamen 361021, China)

Abstract: In the state of emergency, in order to safeguard major public interests, it is understandable that a country should take measures to reduce personal information rights and interests. However, with the promotion of normalization of COVID - 19 prevention and control, the implementation of these derogation measures in China has gradually exposed three problems, namely, the generalization of the subjects of collection, the anomie of information "Reuse" and the excessive disclosure of information. All these problems are derived from the fuzzy boundary of government's implementation of reduction measures. Therefore, in order to overcome these drawbacks, China should introduce the modest concept of "Irreducible Core Rights", follow the principle of proportionality, authorize the subject of information collection in a generalized way according to different situations, introduce the information "Exit" mechanism and implement the "Deidentification" of information disclosure contents, so as to achieve a good balance between the prevention and control measures against the abuse of stress by state organs and the maintenance of citizens' core rights.

Key words: emergency state; personal information rights and interests; rights derogation; restriction of derogation

(责任编辑 冯庆福)