

论强制清污单位索赔强制清污费的途径与请求权基础

臧家轩

大连海事大学, 辽宁大连, 116026;

摘要: 在发生船舶溢油事故后, 如果需要进行清污作业而油污责任方不履行清污义务, 则海事局有权自行或委托第三方进行清污作业。在海事机构委托第三方进行清污作业的情况下, 对于该第三方清污机构如何索赔此强制清污费, 在司法实践中存在争议。作为全球航运大国, 我国近年来面临的船舶油污事故风险持续攀升, 为保障我国航运业的健康发展, 妥善处理船舶油污案件尤为重要, 而这类案件的重要问题就在于第三方清污单位如何索赔清污费。本文旨在通过讨论强制清污费的性质, 明确第三方索赔清污费的途径和请求权基础, 同时为如何妥善解决第三方清污单位索赔清污费的问题提出粗浅的立法建议。

关键词: 强制清污; 法律性质; 请求权基础

DOI: 10.69979/3029-2700.25.05.046

本文中的强制清污, 是指在船舶发生溢油事故后, 可能或已经发生重大污染损害, 油污责任人不履行其清污义务, 而由海事行政主管部门(以下统称为海事机构)委托第三方强制清污单位(以下统称为清污单位)进行清污作业。其中涉及的主体有海事机构、油污责任人、清污单位, 海事机构与清污单位之间存在清污协议, 而油污责任人与清污单位之间不存在清污协议。

1 强制清污费的性质

因为强制清污费的性质决定了清污单位索赔清污费的途径, 索赔途径之中又包含了清污单位的请求权基础, 所以在讨论清污单位索赔清污费的途径与请求权基础之前, 有必要明确强制清污费的性质。

1.1 民事性质

将强制清污费认定为民事性质是当前学界和实务界主要观点, 秉持民事性质说的学者主张, 尽管清污行动由海事行政主管部门强制执行, 但这并不影响强制清污费用本质上属于民事责任的性质。理由在于:

1.1.1 现行的法律体现出强制清污费的民事责任性质

《中华人民共和国海洋环境保护法》(以下简称《海环法》)对船舶污染海洋环境的行政责任和民事责任分别作出规定。行政责任方面, 依据《海环法》第九十四条的规定, 若发生事故或其他突发性事件, 对海洋环境造成或可能造成污染及生态破坏, 而责任方未采取必要措施或擅自逃离现场, 监管机构将依法要求其整改, 并处以罚款。民事责任方面, 《海环法》第一百一十四条规定, 污染海洋环境造成他人损害的, 依照《民法典》等法律承担民事责任。换言之, 在《海环法》框架下, 当

船舶发生溢油事故而油污责任人不进行清污作业时, 油污责任人面临的行政责任是“改正, 被处以罚款”, 没有“支付清污费”, 支付清污费的责任应当按照《海环法》第一百一十四条的规定被归类为民事责任, 清污费的性质也属于民事责任性质。即便海事行政管理机构参与了强制清污的实施, 这一事实并不改变清污费用的民事责任属性。与油污损害的其他索赔主体类似, 清污费用索赔方有权向责任方追偿。但此项权利的实现必须通过法定程序, 而非依赖行政强制措施或行政命令直接收取清污费用。

司法解释方面, 2021 年施行的《全国法院涉外商事海事审判工作座谈会会议纪要》第八十二条规定: “清污单位受海事行政机关指派完成清污作业后, 清污单位就清污费用直接向污染责任人提起民事诉讼的, 人民法院应予受理。”该条文“赋予”了清污单位直接起诉责任人的权利, 表明了司法机关认可强制清污费为民事性质的态度。

1.1.2 将强制清污费认定为民事性质与国际立法的趋势相符

我国作为《1992 年国际油污损害民事责任公约》(C LC1992)的缔约国, 已将强制清污费用纳入污染损害赔偿范畴, 这一做法与国际普遍实践相吻合, 将强制清污费用定性为民事责任, 符合国际立法的发展趋势。

1.2 行政性质

同时, 也有学者认为强制清污费应当被视为行政性质, 其依据主要有:

1.2.1 将强制清污费认定为行政性质有利于该费用的清偿

从法律层面而言,强制清污费用本应归属于民事性质,然而,若在司法实践中坚持这一认定,受限於海事赔偿责任限制制度,此类费用往往难以实现全额赔付。这一现状不仅削弱了海事管理机构执行清污任务的动力,也影响了第三方清污单位参与清污作业的积极性。

1.2.2 海事机构委托第三方清污机构开展清污作业属于行政强制中的代履行

对于代履行,《中华人民共和国行政强制法》第五十条规定,行政机关对经催告仍逾期不履行排除妨碍、恢复原状等义务,且已危害交通安全、环境或自然资源的当事人,可实施代履行或委托第三方执行。

同时,结合《海环法》第九十四条和第一百一十四条的规定,我国立法赋予海事机构强制清污权,其性质属于行政强制。支持将强制清污费认定为行政费用的学者认为,海事局委托第三方开展清污作业属于行政强制中的代履行,因此清污费属于行政费用。然而,该观点存在争议:一是海事机构委托第三方清污是否属于代履行;二是即使属于代履行,能否认定清污费为行政费用,因为代履行费用通常因违反行政管理规定产生,而清污费源于船舶营运中的民事侵权行为。

2 清污单位索赔清污费的途径与请求权基础

讨论完清污费的法律性质之后,接下来要解决的问题便是清污单位索赔清污费的途径与请求权基础。

2.1 民事途径与请求权基础

如果将强制清污费用视为民事责任性质,那么清污单位追索清污费用的路径将变得明确,即清污单位可直接向油污责任人提出索赔。

笔者通过检索海事司法数据库发现,早在2021年《全国法院涉外商事海事审判工作座谈会会议纪要》明确清污单位可以直接对油污责任人提起民事诉讼之前,许多法院已在审判实践中践行这一规定。但支持清污单位直接索赔的裁判文书大多对请求权基础问题含糊其辞。因此,为给裁判文书的释法说理提供理论支撑,有必要明确清污单位索赔清污费的请求权基础。

在民事领域,清污单位对油污责任人享有的是一种债权。我国《民法典》第一百一十八条的规定,民事主体享有的债权无非合同之债、侵权之债、无因管理之债、不当得利之债以及其他法律规定之债。

2.1.1 合同之债

在强制清污情况下,清污方是依据海事机构的委托从事清污行为,其与油污责任人之间没有任何合同关系,自然也就无法向油污责任人主张合同之债。

2.1.2 侵权之债

侵权之债以损害结果为构成要件,但强制清污中,油污责任人未必对清污方造成损失。清污方对受污染海域无所有权、用益物权或担保物权等财产权益,溢油行为未侵害其民事权益,故清污方无权依侵权之债向油污责任人索赔。

2.1.3 无因管理之债

无因管理是管理人无义务而为他人管理事务,避免其利益受损的行为。管理人与受益人形成债权债务关系,管理人可要求受益人偿还必要费用,受益人有偿还义务。

如果认为在强制清污的情况下,清污方对油污责任人的索赔请求基于无因管理,那么清污方就充当了管理人的角色,而油污责任人则是受益人。在早期的司法实践中,确有法院以无因管理为由支持清污方直接向油污责任人索赔,例如广州海事法院(2002)广海法初字第106号案例。

但是,笔者认为强制清污并不构成无因管理。一方面,清污方与海事机构存在委托合同关系,清污行为是基于委托合同的义务,而非自愿为他人谋利;另一方面,实践中清污方通常不会未经海事机构委托而主动清污。

2.1.4 不当得利之债

我国《民法典》第九百八十五条对于不当得利之债作了规定,由该条可以推知,不当得利的构成要件有四,一方取得利益、一方受有损失、取得利益与所受损失间有因果关系、取得的利益没有法律上的根据。有学者支持清污方索赔的请求权基础为不当得利,理由在于:第一,污染责任人取得利益,清污单位的清污行为免除了油污责任人本应履行的清污义务;第二,清污单位因执行清污任务而承担了相应的经济支出,从而遭受了实际损失;最后,污染责任人在没有合法依据的情况下获得了利益。当一方基于特定目的进行支付时,该目的客观上构成了支付行为的基础,若支付缺乏正当理由,则另一方接受支付便无合法依据,应构成不当得利。

但笔者认为,在强制清污的情况下,虽然油污责任人确实会因清污方的清污行为而获利,但清污方并不必然会遭受损失,因为清污方与海事机构之间存在合同关系,即不论清污方能否从油污责任人处获得清偿,其都可以根据合同(清污协议)向海事机构主张清污费。

2.1.5 法律规定之债

除上述四种债权外,民事主体还可以根据法律的其他规定直接享有债权。同时,由于我国加入了《1969年国际油污损害民事责任公约》和《2001年燃油公约》,且根据我国《海商法》第二百六十八条的规定,我国缔

结或者参加的国际条约同该法有不同规定的,适用国际条约的规定。所以若认为清污方索赔的请求权基础为法律其它规定,还需要分别讨论有涉外因素和无涉外因素两种情形。

无涉外因素的情形下,关于清污单位就清污费提起民事诉讼的诉权,《全国法院涉外商事海事审判工作座谈会会议纪要》第八十二条规定:“清污单位受海事行政机关指派完成清污作业后,清污单位就清污费用直接向污染责任人提起民事诉讼的,人民法院应予受理。”但依据《民法典》第一百一十八条的规定,只有法律才能赋予民事主体除上述四种债权之外的其他债权,该会议纪在效力位阶上属于司法解释性质文件而非法律,不能作为清污方向油污责任人直接提起民事诉讼的法律依据。换言之,目前我国国内法中找不到清污方有权直接向油污责任人提起民事索赔的法律依据。

在涉外情况下,《1969 年国际油污损害民事责任公约》和《2001 年国际燃油污染损害民事责任公约》均规定清污方有权直接向油污责任人索赔。因此,这两个公约是清污方向油污责任人主张民事责任的请求权基础。

2.2 行政途径与请求权基础

1 清污方可向海事机构主张清污费

无论强制清污费的法律性质为何,清污单位追索清污费用的行政途径都非常明确——清污方有权依据行政合同(与海事机构之间的清污协议)向海事机构索赔,如其拒不支付,清污方可提起行政诉讼。同时,由于此时清污单位的索赔不属于民事诉讼的范畴,也就不存在请求权基础这一问题。

3 结论

笔者认为,无论是基于我国现行法律和司法解释的条文,还是考虑到与我国所加入的国际公约保持一致性,强制清污费的法律性质都应当被界定为民事性质。同时,从使强制清污费获得清偿的角度来说,《中华人民共和国行政强制法》第五十一条规定:“代履行的费用按照成本合理确定,由当事人承担。但是,法律另有规定的除外。”所以即使一边倒地认定强制清污费属于行政费用,其数额与依据《海商法》等相关法律认定油污责任方所承担的限制性债权的数额实际上是一致的。强制清污费能否获得清偿,最终仍取决于油污责任人和油污损害责任基金的清偿能力。此外,若将油污责任人自主清

污支出纳入民事费用范畴,而将海事主管部门主导的清污行动所涉费用划归行政费用体系,本质上构成了对同类性质费用的法律属性切割。这种人为区分将引发法律适用的系统性割裂:民事索赔需遵循私法救济程序,行政收费则依托公法强制执行手段,两者在责任认定标准、清偿优先级及执行程序层面存在显著差异。此种制度设计不仅违背法律逻辑的统一性,更将导致清污费用追偿陷入多重程序纠缠,显著抬高司法成本与行政成本,最终损害海洋环境保护的实效性。最后,将强制清污费的法律性质界定为民事性质,并不会堵塞清污单位的行政索赔途径,如前文所述,无论如何,清污方都有权依据行政合同(与海事机构之间的清污协议)向海事机构索赔,如其拒不支付,清污方可提起行政诉讼。

从前文对清污方请求权基础的讨论中我们不难发现,合同与侵权因构成要件的缺失,天然的不能作为清污方索赔清污费的请求权基础,而将无因管理与不当得利作为请求权基础在说理上又略显牵强。同时,从最高院发布的司法解释中可以推断出,司法机关有意将法律的其他规定作为清污方索赔的请求权基础,只不过因法律效力位阶的问题与我国现行的法律规定不甚吻合。

对此,笔者认为可以在修改法律时添加清污方有权直接向油污责任人起诉的规定。此种做法不但能够彻底解决清污方索赔时的请求权基础问题,为法院裁判时的说理提供法律依据,而且该条文与我国现行的法律体系也不存在冲突。

参考文献

- [1] 司玉琢:《沿海运输船舶油污损害赔偿若干法律问题研究》,载《中国对外贸易》2002 年第 6 期。
- [2] 参见曹宝根:强制清污费用的法律性质研究,载《集美大学学报》2008 第 3 期,第 17 页。
- [3] 参见包继来:强制清污费用的法律探析,载《世界海运》2009 年第 3 期,第 62 页。
- [4] 王磊:论强制清污单位与污染责任人间的请求权基础,载《世界海运》2024 年第 4 期,第 47 页。
- [5] 黄薇:《中华人民共和国民法典合同编释义》,法律出版社 2020 版。

作者简介:臧家轩,出生年月:2000 年 11 月,性别:男,民族:汉族,籍贯:江苏省连云港市,学历:本科 单位(学校):大连海事大学,研究方向:海商法