

# 船舶碰撞溢油事故的索赔和追责困境

北京市中伦（青岛）律师事务所 张勇/陈志伟 律师

## 摘要

在船舶碰撞溢油事故，尤其是外籍船舶碰撞导致的溢油事故中，因涉及国际公约和国内法的衔接适用，以及民事、行政和刑事程序的交叉影响，在油污损害索赔和追责的实践运作层面尚存在各种困境和障碍。本文从民事索赔的实体和程序两方面进行分析，从实体层面分析了清污费用、海洋环境损害索赔方面的困境；从程序层面指出了民事程序、行政处罚、行政诉讼和刑事程序之间衔接存在的问题，并对财产保全程序、基金分配程序以及油污损害赔偿基金的运作程序中存在的问题进行了解读，力图为船舶碰撞溢油事故索赔和追责程序的完善方向提供线索和参考。

**关键词：**油污损害；索赔主体；责任限制；基金分配

## 引言

船舶碰撞溢油事故所涉索赔主体众多、诉讼和非诉程序交织，在实际运作中面临重重障碍，第一层障碍来自索赔费用自身的障碍，例如对于海事部门组织的清污行动所产生的费用性质以及是否可通过民事诉讼索赔就存在非常大争议；第二层障碍来自于法律与实践的脱节，例如代表实际行使环境保护职能的机构与法律规定的机构存在错位；第三层障碍来自于各程序衔接之间的障碍，民事诉讼、行政调查、行政诉讼和刑事诉讼程序之间相互影响但缺乏灵活有效的衔接；第四层障碍来自非诉程序和诉讼程序之间的衔接，例如基金设立程序和诉讼保全程序之间的衔接就存在空档；第五层障碍来自国际实践与国内实践的理念不同，例如中国船舶油污损害基金的运作理念与国际实践就存在一定不同，赔偿数额也远低于国际水平，实效较小。

### 一、清污费用的索赔困境

#### （一）清污费用的性质之争

## 1、清污费用的类型

船舶碰撞溢油事故中，相较于事后对油污污染的修复，清污是减少油污损害的最为直观也最为有效的方式，实践中，采取的清污行动主要有三种，一是清污企业基于其与船东订立的清污协议而采取的清污行动；二是海事行政部门、地方政府部门组织实施的清污行动；三是受油污损害或受油污损害威胁的主体自行采取的清污行动。对于基于协议的清污行动和受损主体的清污行动，其清污费用属于民事性质自无疑问，但对于海事行政部门或地方政府部门组织实施的清污行动，司法实践中对其性质的认定却存有争议。

## 2、司法实践对清污费用性质的认识

纵观审判实践，对于政府部门组织实施的清污行动，对其清污费用的性质主要存在于民事性质与行政性质之争，认定清污费用为侵权之债仍是审判机关的主流观点<sup>1</sup>，如“达飞佛罗里达”轮溢油事故中，上海打捞局、洋山港海事局索赔清污费用两案，最高人民法院虽未对清污费用的性质进行界定，但其论述清污费用责任承担主体时，引用《侵权责任法》及《最高人民法院关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》进行说理。<sup>2</sup>持行政性质观点的则基于《行政强制法》第五十二条关于行政代履行的规定，认为溢油船舶负有清除污染的责任，政府部门组织的清污行动实际是代履行行为，因此而产生的清污费用为行政代履行费用，具有行政性质。<sup>3</sup>如湖北省高级人民法院在“中恒9”轮清污费用索赔中便以此观点认定晟敏公司所提起的诉讼不属于民事诉讼的受案范围，进而驳回晟敏公司起诉。<sup>4</sup>

清污费用的民事性质与行政性质直接决定了其索赔路径及受偿结果，作为侵权之债的清污费用，其与其他油污损害债权在本质上并无区别，责任方能够对该费用的索赔享有责任限制的权利，且在责任限制基金数额不足清偿所有债权时，清污费用与其他债权均按比例分配。但是如认定为行政代履行费用，政府部门则无法提起索赔诉讼，而是在责任方未申请行政复议或提起行政诉讼，且不履行行政决定的前提下，通过申请法院强制执行的方式进行受偿，而责任人对此不享有责任限制的权利。

## 3、清污费用性质认定的现实障碍

<sup>1</sup> 参见帅月新.船舶油污事故中强制清污费用索赔问题分析[J].世界海运,2019,42(12):48-52

<sup>2</sup> 参见最高人民法院(2018)最高法民再368号、(2018)最高法民再369号民事判决书

<sup>3</sup> 参见唐绍均,康慧强.论环境行政代履行费用追偿的淆乱与矫正[J].重庆大学学报(社会科学版),1-11

<sup>4</sup> 参见湖北省高级人民法院(2018)鄂民终664号民事裁定书

虽然从最终受偿的可能性而言,清污费用的行政性质更为有利,但笔者认为认定船舶溢油清污费用的性质应基于船舶溢油的特殊性,以船舶溢油领域的法律法规进行认定,而不宜从环境污染损害角度进行。船舶溢油损害的国际公约《1992年国际油污损害民事责任公约》(以下简称“92CLC”)及《2001年国际燃油污染损害民事责任公约》(以下简称“《燃油公约》”),均未以清污费用的主体、过程不同而对其进行区分,均认定为预防措施费用,<sup>5</sup>作为油污损害民事责任的一部分。其次,从海事部门组织实施清污的权利来源而言《海洋环境保护法》(以下简称“《海环法》”)第七十一条仅规定海事部门具有实施清污的权利,但清污费用的性质并未明确,并且《海环法》同时包含行政责任及民事责任内容,仅从该法的本身的性质也无从判断。但可从《防治船舶污染海洋环境管理条例》(以下简称“《防污条例》”)中进行判断,《防污条例》第四十一条规定了海事部门可采取必要措施减轻污染损害,同时在第五十三条明确了国家组织有关的单位进行清除污染发生必要费用可在船舶油污损害赔偿中受偿。从《防污条例》的体例来看,清污费用系油污损害债权之一,具有民事性质。但《防污条例》仅为行政法规,存在效力级别不足的问题,仍需在法律层级的规范中进行明确。

## (二) 清污费用的索赔主体选择困境

除清污费用性质有待明确外,清污费用的索赔主体在审判实践中也存有争议。在清污费用的民事索赔实践中,法院对索赔主体的观点有二,一是认为由组织实施的行政机关向责任方进行索赔,如“千和12”轮溢油索赔案中,福建省高级人民法院便认为,清污费用的索赔权应当清污单位的委托方进行主张,<sup>6</sup>厦门海事法院进一步论述海沧区政府具有事实清污行动的法定职权,有权就清污产生的费用向责任人进行索赔。<sup>7</sup>二是认为清污单位有权自行向责任方进行索赔,如“达飞佛罗里达”轮碰撞溢油事故,最高人民法院便认为“采取预防措施的人所发生的费用属于污染损害赔偿范围,采取预防措施的人也相应可以主张预防措施的费用”。<sup>8</sup>对于上述两种观点笔者更倾向与第二种观点,首先,在清污行动实施过程中,行政机关仅做统筹安排工作,清污单位为清污措施的实施主体,在证明清污费用合理性的方面更为便利;其次,清污单位自行索赔,其最终受偿数额均有赖于清污单位的证据材料,而如由行政机关进行索赔,则会产生清污单位滥用清污

<sup>5</sup> 周舫震. 政府部门组织的清污行动费用性质与索赔. 第二届海事法治圆桌会议, <http://mp.weixin.qq.com/s/b2HhEEf44onakZHLagJqQ>

<sup>6</sup> 参见福建省高级人民法院(2012)闽民终字第205号民事裁定书

<sup>7</sup> 参见厦门海事法院(2013)厦海法事初字第55号民事判决书

<sup>8</sup> 参见最高人民法院(2018)最高法民再367号民事判决书

材料、设备，而导致行政机关对清污费用兜底的情况产生；最后，对于重大溢油事故，参与清污行动的清污单位众多，由行政机关进行索赔会导致单一诉讼程序冗长复杂，案件审理过程将大大加长，有违确权诉讼的快速确认债权数额的原意。

除上述两种索赔方式外，实践中还存在清污单位向组织实施清污行动的行政机关出具委托，委托其统一进行索赔，如“金玫瑰”轮溢油事故中，烟台海事局便接受烟台碧海及北海救助局的委托，代为统一进行索赔。而此种代为索赔的方式，一方面并无明确法律规定，且该种委托方式亦非诉讼代理而是索赔权利的委托；另一方面，在代为索赔无法全额受偿的情况下，还存在各单位的受偿如何分配，行政机关是否应当对受偿不足的费用进行兜底，清污单位是否可对行政机关提起诉讼等一系列问题。

## 二、海洋环境损害索赔的困境

### （一）法律与实践在索赔主体层面的脱节

海洋环境损害的民事索赔权利来源于《海环法》第八十九条，根据该条规定，对海洋生态、海洋水产资源及海洋保护区造成损失的，由行使海洋环境监督管理权的部门代表国家提出索赔。而《海环法》所规定的具有海洋环境监督管理职权的部门包括环境保护主管部门、海洋行政主管部门、海事行政主管部门、渔业行政主管部门、军队环境保护部门。一般来讲，索赔主体应当根据事故所发生的水域和污染源性质等来确定，在司法实践中，提起船舶油污损害赔偿公益诉讼的国家行政主管部门主要包括国家海洋行政主管部门及渔业行政主管部门。但值得一提的是，在2018年我国对政府机构进行了第八次大规模改革，根据《国务院机构改革方案》，国家海洋局的海洋环境保护职责已经整合至生态环境部。这使得实际承担海洋环境监督管理职权的部门与《海环法》所规定的职权部门发生错位，虽然全国人大常委会就此次国务院机构改革后的法律适用作出《全国人民代表大会常务委员会关于国务院机构改革涉及法律规定的行政机关职责调整问题的决定》（以下简称“《职责调整决定》”），该决定第一条第一款规定在有关法律规定尚未修改之前，调整适用有关法律规定，由组建后的行政机关或者划入职责的行政机关承担，但因《职责调整决定》仅为过渡时期的权宜之计，当前行政机构改革后已有序运行多年，通过对《海环法》的修改使部门职责与法律规定相一致，已具备实践条件。

### （二）各索赔主体之间在索赔范围上存在重叠

《海环法》第八十九条规定的海洋环境损失为三类，即海洋生态损失、海洋

水产资源损失及海洋保护区损失，而《海环法》第五条对各职能部门的环境监督管理权的范畴却无法与该三类损失相匹配。根据《国务院机构改革方案》对变更后的各职能部门的职权范围及对《海环法》的调整适用，生态环境部门所负有的海洋环境监督管理职责为全国环境保护工作统一监督管理及海洋环境的监督管理，渔业部门负责渔港水域内非军事船舶和渔港水域外渔业船舶污染海洋环境的监督管理。从两部门的监督管理职权而言，并无法明确区分三类损失索赔权归属，实践中既存在渔业部门同时索赔生态环境损失及渔业资源损失的情形，如“世纪之光”轮溢油事故中，威海市海洋与渔业局便同时索赔海洋生态损失和渔业资源损失；<sup>9</sup>“阿提哥”轮溢油事故中，大连市海洋与渔业局诉请海洋生态损失。<sup>10</sup>虽然根据《海环法》第九十五条规定，有关海洋环境监督管理的具体职责由国务院规定，实践中法院也通过审查索赔主体的职权范围来进行确定，但海洋环境污染，尤其是船舶碰撞溢油污染事故中，索赔所需的证据材料、数据等均需在事故发生后及时收集固定，在未有法律明确规定索赔主体的情况下，不同行政机关需要先通过各自的职权划分确定自身的索赔范围，后开展污染监测、委托评估等事项，甚至会发生互相扯皮、推诿的可能，不利于海洋环境污染的索赔。

### （三）索赔机关层级缺乏明确规定

根据《海环法》第五条之规定，沿海县级以上人民政府具有海洋环境监督管理的职权，具体职责的划分由省级人民政府确定。根据笔者检索，部分沿海省份对行政区域内的海洋环境监督管理职权制定地方性法规予以明确，如山东省人大常委会制定的《山东省海洋环境保护条例（2018 修正）》第六条便明确山东省管辖海域内，沿海县级以上生态环境主管部门负责本行政区域内海洋环境监督管理工作。

《海环法》第八十九条并未区分索赔主体的层级，根据体系解释，沿海县级以上人民政府均具有作为索赔主体，代表国家进行索赔的权利。在污染范围仅限一县行政管辖范围内时，由哪一级别的行政机关进行索赔可通过上下级机关之间的协调进行解决，但对于跨区域的污染事故，由各区域行政机关各自提起索赔或是由共同的上级行政机关统一进行索赔并无明确规定。实践中也较为混乱，既存在不同级别的行政主管部门在同一污染事故中同时参加诉讼，如“恒冠 36”轮溢油事故中，山东省海洋与渔业厅和威海市海洋与渔业局均参加诉讼索赔海洋生

---

<sup>9</sup> 参见山东省高级人民法院（2014）鲁民四终字第 193 号民事判决书，该案的特殊之处在于威海市海洋与渔业局接受国家海洋局及农业部的共同授权

<sup>10</sup> 参见最高人民法院（2015）民申字第 1637 号民事裁定书

态损失（渔业资源）、也有上级行政机关委托下级行政机关进行索赔的情形，如“世纪之光”轮溢油事故中，威海市海洋与渔业局受国家海洋局及农业部委托进行索赔。对于审判机关而言，无论那一级机关进行索赔诉讼，其仅需审查主体资格即可，但从海洋环境保护的角度，不同层级的交叉会出现索赔范围重叠、占用司法资源的情况。

### 三、民事、行政和刑事程序的脱节及追责困境

#### （一）民事与行政程序的衔接问题

##### 1、行政调查程序对民事索赔具有重要意义

对于漏油船责任方而言，《92CLC》第三条确立了漏油船担责和免责的基本原则，即原则上漏油船应对油污损害承担全部赔偿责任，但在符合特定情形的情况下，可免除赔偿责任，例如“完全由于第三者有意造成损害的行为或不为所引起的损害；完全是由于负责灯塔或者其他助航设备的政府或其他主管当局在执行其职责时的疏忽或其他过失行为所造成的损害”等。

对于油污损害索赔方而言，漏油船责任方可依《92CLC》设立油污损害赔偿限制基金，以取得责任限制权利，该基金将在索赔方之间依确定的索赔额按比例分配。只有在漏油船责任方符合特定情形的情况下，索赔方可主张突破其责任限制，对其基金之外的财产进行强制执行，例如“油污损害是由于船舶所有人本人有意造成这种损害或是明知可能造成这种损害而毫不在意的行为或不为所引起”。

根据以上论述可知，船舶碰撞事故原因的查明对漏油船责任方和索赔方都非常重要，事故原因会影响漏油船责任方能否免责、索赔方是否可突破漏油船责任方等损害赔偿中基本也是最重要的法律问题的结论。

但是，对于索赔方而言，完全属于事后介入，根本难以直接获取船舶碰撞事故的任何材料；而对于漏油船责任方而言，即使作为当事方，并无取证或调查权限，掌握或获取资料也极为有限，对其主张免责而言可能并无优势。因此，对于碰撞事故原因的查明基本有赖于海事部门的调查及其出具的海上交通事故调查报告。

##### 2、行政调查与民事诉讼缺乏灵活适当的衔接

海事部门的调查程序和油污损害索赔方的诉讼程序尚缺少灵活和适当的衔

接。油污事故发生后，漏油船船东或者保险人一般会及时设立油污损害赔偿基金，在基金设立期间，油污损害索赔方需要及时对是否扣押漏油船以及是否主张责任限制异议作出判断；而在基金设立后，油污损害索赔方需要债权登记裁定准许后7日内提起诉讼，诉讼过程中油污损害索赔方亦需及时判断是否主张突破责任限制（最迟在一审诉讼终结前提出）；对于漏油船责任方而言，是否可免除责任、是否无须设立基金，也需要及时获取相关信息来作出判断。因此，海事部门及时作出调查报告对油污损害索赔方、漏油船责任方判断前述问题具有重要意义。但是，实践中海事部门的调查程序却没有明确的期限限制，事故调查报告的作出期限甚至可能要晚于起诉时间，这就导致油污损害索赔方和漏油船责任方在许多关键节点无法获得充分信息进行决策，容易造成一定的被动。

虽然在新修订的《海上交通安全法》（2021年9月1日实施）中对调查程序的期限作了规定，但该期限【九十日+九十日（经部门负责人批准）】较长，如果需要技术鉴定，则鉴定所需时间不计入事故调查期限，会进一步延长调查程序期限，这同样会使相关方在决策时缺乏充分信息参考。

### 3、民事和行政诉讼的衔接问题

除了调查程序与民事索赔程序的衔接外，海事部门所作出的调查报告和事故责任认定书，在民事索赔程序中具有重要地位和作用，一是漏油船责任方主张免责或者索赔方主张突破责任限制的基础证据；二是在船舶碰撞纠纷中，是认定和划分双方责任比例的基础证据。虽然调查报告和事故责任认定书在民事索赔中可作为证据使用，但因其是在行政调查程序中作出，对其内容的异议应当在独立的程序中解决，根据《中华人民共和国海上船舶污染事故调查处理规定》第二十一条“船舶污染事故当事人对事故认定不服的，可以在收到《船舶污染事故认定书》之日起15日内，向船舶污染事故调查处理机构或者其上级机构申请一次重新认定”之规定，当事人可申请重新认定；另外，对于调查报告和责任认定书等海事调查结论是否具备可诉性历来有争议，最高人民法院民四庭在《关于对〈交通运输部海事局关于商请明确海事调查结论是否可诉的函〉的复函》中明确认可海事调查结论的可诉性，这实际上更有利于保障当事人的合法权益。但问题也随之而来，在当事人对海事调查结论提出重新认定申请，或者直接提起行政诉讼，民事诉讼程序中应当如何审查和认定该海事调查结论将成为难题，涉及行政诉讼和民事诉讼程序的衔接问题，如果将海事调查结论作为民事诉讼的定案证据，但该结论又可能在行政诉讼中被否决继而影响民事判决的效力；如果不将海事调查结论作为定案证据，可能无从判断船舶碰撞纠纷中的责任比例以及油污损害索赔中的

免责及突破责任限制等问题；如果先中止民事诉讼，则索赔和实际受偿时间可能会在原基础上增加1年甚至2年时间，严重不利于保障油污损害索赔方的合法权益。

## （二）刑事追责困境及民刑衔接问题

### 1、刑事追责在司法实践中的困境

如上分析，漏油船责任方以及第三方（如肇事船舶责任方）对油污损害的主观过错程度在民事上将影响漏油船责任方是否可免责或者突破其责任限制；而其主观过错程度同样会影响刑事上的追责问题。

船舶碰撞溢油事故中，可能会涉及的犯罪包括交通肇事罪、污染环境罪以及重大责任事故罪。交通肇事罪和重大责任事故罪都是过失犯罪，污染环境罪在刑法理论上存在单一罪过说和混合罪过说，司法实践中故意或过失都有构成污染环境罪的案例。因此，漏油船责任方以及第三方对油污损害的发生具有主观故意，则可能涉嫌污染环境罪；如果属于重大过失，则可能构成交通肇事罪、重大责任事故罪甚至和污染环境罪的竞合。值得注意的是，虽然很多船舶碰撞溢油事故都符合前述三罪的构成要件和立案追诉标准，但是除非构成重大人身伤亡，否则并不会涉及刑事追责，从目前的公开检索来看，尚未找到仅因造成重大财产损失而立案追责的案例，并且国内尚未发生因船舶碰撞溢油事故而以污染环境罪追责的案例。由此可见，在船舶碰撞溢油事故的刑事追责上，与行政调查程序及民事索赔程序严重脱节。

### 2、民事与刑事诉讼程序缺乏适当衔接

另外，如果涉及漏油船船东犯罪，如果属于外国船舶，对其海外船东进行调查和追责，都存在一定的障碍和难度。当然，如果刑事追责能够成立，其与行政调查程序如何衔接亦无明确的法律规定。更加棘手的是，如果民事索赔程序中，漏油船责任方以油污损害完全属于第三方故意造成，或者索赔方以漏油船责任方对油污损害发生具有故意或重大过失而主张突破责任限制，但刑事程序同样会审理和认定相关方的故意或过失问题，民事索赔程序和刑事程序如何衔接同样存在问题，如果先中止民事诉讼程序，则索赔方的受偿期限实际会大大迟延；如果不中止民事诉讼程序，若刑事诉讼和民事诉讼对主观过错认定不一致，则可能造成两判决之间的冲突，例如刑事诉讼认定油污损害是由第三方（肇事方）故意造成，而民事诉讼却认定油污损害是由第三方重大过失造成，显然漏油船责任方按照刑事诉讼的认定能够免责，但按照民事诉讼的认定不能免责，两者对漏油船责任方



的赔偿责任而言差距悬殊。

#### 四、财产保全的实施障碍

对于非漏油船而言，其责任方可以根据《海商法》之规定设立海事赔偿责任限制基金以限制自身赔偿责任。而根据《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（2008 修订）》第八十三条“利害关系人依据海事诉讼特别程序法第一百零六条的规定对申请人设立海事赔偿责任限制基金提出异议的，海事法院应当对设立基金申请人的主体资格、事故所涉及的债权性质和申请设立基金的数额进行审查”之规定，对基金的设立异议仅限于申请人的主体资格、事故所涉及债权性质以及基金数额，而非漏油方是否享有责任限制属于实体问题，需在后续诉讼中审理和认定。

根据《海商法》第二百一十四条“责任人设立责任限制基金后，向责任人提出请求的任何人，不得对责任人的任何财产行使任何权利；已设立责任限制基金的责任人的船舶或者其他财产已经被扣押，或者基金设立人已经提交抵押物的，法院应当及时下令释放或者责令退还”之规定，在基金设立后，对于责任人的船舶或其他财产即应当释放或退还。

此处程序的衔接可能会对索赔方不利，原因在于：如果责任方已设立基金，即使具备突破其责任限制的可能，但因只有在诉讼中才能实体审查责任限制问题，而基金设立后应当解除对责任方财产的扣押，此时责任方尤其是外国主体可能已将涉案船舶驶离中国境内或将财产转移，即使诉讼中认定能够突破责任方的责任限制，但是因其已无其他财产可供执行，突破责任限制可能已无实际意义。因此，为了保证突破责任限制能够真正发挥实效，基金设立和保全程序的衔接可能需要优化。

#### 五、赔偿责任限制基金的分配迟延

根据《海事诉讼特别程序法》第一百一十七条“海事法院审理并确认债权后，应当向债权人发出债权人会议通知书，组织召开债权人会议”之规定，对于油污损害赔偿限制基金或海事赔偿责任限制基金而言，都是在债权确权诉讼结束后，通知债权人并组织召开债权人会议，对基金再行分配。

但是在实践中，许多诉讼因为各种原因可能审理周期较长，例如对于主张突破责任限制的案件仍适用二审终审制、一些涉外案件需要办理证据、主体资格的公证认证、一些案件案情较为复杂等。因此，如果需要在所有债权确权后再行分

配基金，可能意味着分配时间延后至 2 年以后，对于索赔方而言，非常不利。

目前，已经有个别法院对该问题进行了回应，例如上海海事法院在《关于海事赔偿责任限制基金和债权受偿案件的审理规范》中第三十条规定“部分债权在短时间内不能确定的，可以征询其他债权人的意见，在保留未能确定的债权份额的基础上，就已确定的债权先行分配。基金的分配在全部债权最终确定后完成”，在保留未确定的债权份额的基础上，可以就已确定的债权先行分配，既保证了未确定债权人的权益，又使已确定债权人的债权得到快速分配，兼顾了各方利益，效果良好。

因此，针对基金分配的迟延问题，可以参照上海海事法院的思路和方案，作出相应改善，以兼顾各方利益。

## 六、船舶油污损害赔偿基金的运行不畅

鉴于《1992 年国际油污损害赔偿基金公约》（“FUND1992”）及《1992 年设立国际油污损害赔偿基金国际公约的 2003 年议定书》（“2003 年补充基金”）不适用于中国大陆，因此发生在我国大陆地区的油污损害得到的赔偿极为有限。当然，我国建立了独立运行的船舶油污损害赔偿基金，目的在于保障油污受偿人获得双重赔偿，但是该基金在实际运行中尚存在若干问题，主要表现在：

第一，船舶油污损害赔偿基金的摊款油类和赔付的油类损害不匹配。根据《船舶油污损害赔偿基金征收使用管理办法》第五条“凡在中华人民共和国管辖水域内接收从海上运输持久性油类物质（包括原油、燃料油、重柴油、润滑油等持久性烃类矿物油）的货物所有人或其代理人，应当按照本办法规定缴纳船舶油污损害赔偿基金”之规定，对油污基金负有摊款义务的主体为“接收从海上运输持久性油类物质”的货主。然而，根据《理赔导则》第一条“本导则适用于在中华人民共和国管辖水域内或者在中华人民共和国管辖海域外发生的船舶油污事故，造成或者可能造成中华人民共和国管辖海域海洋环境污染的油污损害及相关费用申请基金赔偿或者补偿的具体理赔工作”之规定，在油污损害的赔付时，并未对油类种类进行限制，也就是说，如果是非持久性油类造成了污染损害，同样可以用接收持久性油类货主所分摊的基金进行赔偿，从某种程度上而言，这对持久性油类货主造成不公平待遇。

第二，我国基金的受偿顺序的规定不尽合理。《船舶油污损害赔偿基金征收使用管理办法》第十七条规定：“船舶油污损害赔偿基金按照申请时间顺序依次受理。其中，对同一事故的索赔按照下列范围和顺序赔偿或补偿：（一）为减少

油污损害而采取的应急处置费用；（二）控制或清除污染所产生的费用；（三）对渔业、旅游业等造成的直接经济损失；（四）已采取的恢复海洋生态和天然渔业资源等措施所产生的费用；（五）船舶油污损害赔偿基金管理委员会实施监视监测发生的费用；（六）经国务院批准的其他费用。”由此可见，基金的分配和受偿，与油污损害赔偿责任基金有所不同，不是按照比例分配，而是有先后顺序。而《92CLC》、《FUND1992》以及大多数国家的立法中均是规定了各债权在基金中按比例分配。当然，对于应急处置费用和清污费用规定优先受偿的目的，可能是鼓励社会力量参与清污，以最大降低油污蔓延，但是清污和应急处置费用作为民事债权而言，应当与其他债权处于平等地位。

我国基金的赔偿数额远低于国际赔偿水平。在《92CLC》、《FUND1992》及《2003年补充基金》三层次的赔偿体系下，对单起事故的最高赔偿额可达78亿元人民币，货主摊款的油污基金赔偿限额最高达70亿元人民币，而我国基金对单起事故的赔偿限额为3000万元人民币，仅为国际赔偿水平的千分之四，对于提高油污损害债权的清偿率而言杯水车薪、实效甚小，我国油污损害提供的赔偿额度仍然十分有限。

## 结语

随着石油产业和远洋航运业的迅猛发展，船舶碰撞溢油事故的发生频率以及可能造成的潜在风险正在增加，但是对于后续的索赔，尤其是在大型溢油事故中，索赔路径上的种种障碍，给索赔方、追责方甚至审判机关带来了不小的挑战，索赔上的种种困境也让索赔方对受偿结果难以预期。因此，完善船舶溢油事故的索赔和追责程序，或许会成为海商法和海洋环境保护法修改的重要议题，希望本文能够为海事领域内各位前辈、学者和同仁探讨相关问题提供有益的参考。