

# 海洋生态环境补偿主体的确定与补偿数额标准的建立路径

潘文瀚

南京信息工程大学法政学院, 江苏 南京

收稿日期: 2023年12月10日; 录用日期: 2024年1月2日; 发布日期: 2024年2月29日

## 摘要

康菲石油泄漏事故发生后, 受损当事人的损失补偿问题得到关注, 相关的调解方案也得到了发布, 但该调解方案暴露出一系列的问题。突出的问题主要为两个, 首先是补偿数额的问题, 其次是补偿义务人与相对人的确认问题。总体而言, 相关的法律尚需完善。需要明确海洋生态环境损害的补偿标准, 该标准应当由专门设立的评估机构进行, 综合考虑海洋生态环境的修复成本、海洋生态环境管理方的投入以及获益方的收入等等。补偿的相对方存在主体的多元性, 即义务方包含政府以及其他直接受益者、环境损害方。补偿相对人即主要为生态环境损害的受害者, 也包括对生态环境的保护作出贡献的个体与企业。

## 关键词

康菲石油泄漏事故, 补偿数额, 补偿义务人, 补偿相对人

# The Determination of Compensation Subjects for Marine Ecological Environment and the Establishment Path of Compensation Amount Standards

Wenhan Pan

School of Law and Public Affairs, Nanjing University of Information Science and Technology, Nanjing Jiangsu

Received: Dec. 10<sup>th</sup>, 2023; accepted: Jan. 2<sup>nd</sup>, 2024; published: Feb. 29<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

After the ConocoPhillips oil spill, the issue of compensation for the losses of the affected parties

has received attention, and relevant mediation plans have also been released. However, this mediation plan has exposed a series of problems. There are mainly two prominent issues, first is the issue of compensation amount, and second is the confirmation issue between the compensation obligor and the counterparty. Overall, relevant laws still need to be improved. It is necessary to clarify the compensation standards for damage to the marine ecological environment, which should be carried out by a specially established evaluation agency, taking into account the restoration cost of the marine ecological environment, the investment of the marine ecological environment management party, and the income of the beneficiaries. The counterpart of compensation has a diversity of subjects, that is, the obligated party includes the government, other direct beneficiaries, and environmental damage parties. Compensating counterparties mainly include victims of ecological damage, as well as individuals and enterprises who contribute to the protection of the ecological environment.

## Keywords

ConocoPhillips Oil Spill Accident, Compensation Amount, Compensation Obligor, Compensation to Counterparties

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 问题的提出

### 1.1. 康菲石油案件的处理过程

康菲石油泄漏案发生于 2011 年 6 月 21 日, 该案件主要因康菲石油公司的违规操作所导致[1]。事故发生后, 事故处理的方式也存在问题, 导致损害的结果不断地扩大, 最终造成了巨大的环境损害与经济损失, 尤其是诸多沿海的渔民的日常经营生活受到了近乎无可挽回的破坏。

从渔民的角度出发, 他们获得救济的途径主要可以分为民事救济和行政救济。民事途径可以通过起诉的方式, 向法院提起民事诉讼, 行政途径则可以向政府申请相应的行政补偿。民事途径目前依旧存在一些问题, 如立案门槛较高、举证责任不明等问题, 亟待立法的解决[2]。

本案还可以通过行政的途径解决。康菲石油中国有限公司、农业部、中海油总公司于 2012 年 1 月 25 日同时宣布, 康菲将出资 10 亿元人民币用于解决河北、辽宁省部分区县养殖生物和渤海天然渔业资源损害赔偿和补偿问题。此外, 康菲和中海油还承诺从海洋环境与生态保护基金中拨款 1 亿元用于天然渔业资源修复和养护, 另外 2.5 亿元将用于渔业资源环境调查监测评估和科研等方面的工作。该方案存在诸多的问题, 包含补偿的数额认定问题、补偿细节不清等, 需要进一步地明确[3]。

### 1.2. 问题与反思

具体而言, 海洋生态环境补偿中存在疑问主要为以下几个方面。首先, 补偿义务人的确立。政府作为补偿义务的承担者, 相对于损害的责任承担方而言是补充责任, 还是具有优先补偿后追偿的义务。其次, 对于补偿相对人, 是需要依据相对人的申请补偿, 还是由负责管理的相关政府部门进行损害调查和确认, 对于相关损失的举证责任的承担主体, 也是需要进一步细化的。最后, 对于补偿数额的确认问题[4]。补偿数额的确认机构, 应当由专门的有权机构进行; 数额的设定应当考虑多方面的利益, 既要确保受损害一方的利益得到合理的补偿, 也不能因补偿数额太高而限制行业的发展。

## 2. 海洋生态环境损害赔偿制度的相关主体设定

### 2.1. 海洋生态环境损害赔偿制度立法现状

#### 2.1.1. 国内立法

如今我国许多地区(如福建、江苏、厦门、广西、河北、海南、山东和广东)都已经出台了各自的生态环境补偿管理办法或条例。这些法规旨在保护和修复海洋、海岸线和生态系统,涉及的补偿类型包括海洋生态保护补偿、海洋生态损害补偿、海域水质补偿、入海污染物控制赔偿、海岸带生态系统保护补偿等。这些补偿制度旨在通过对资源开发者的补偿来弥补环境和生态损失,促进可持续发展。尽管各地的补偿制度可能存在差异,但它们都是为了保护生态环境并促进可持续发展而设立的。

虽然已经发布了以上一系列的法律规范,但当前我国生态补偿制度还存在一定问题,主要体现在缺乏法律层面的长效机制,生态补偿主体较为单一,生态补偿方式狭窄等方面[5]。还存在总体性的规定缺乏的问题,即只有《中华人民共和国海洋环境保护法》第二十四条关于海洋生态保护补偿制度的规定,该规定亟须通过修订或修改进一步完善和细化,为海洋生态补偿制度体系重构提供全面、明确的法律依据,为地方性法规规章和规范性文件的制定提供上位法的有力支撑[6]。

#### 2.1.2. 国外立法

除了中国,许多其他国家和地区也已经采取了生态环境补偿制度,并在法律和政策层面进行了规范。美国的生态环境补偿制度主要通过联邦法律和政策来实施。例如,美国国家环境政策法案(NEPA)要求在重大决策时进行环境影响评估,并采取补偿措施。加拿大的生态环境补偿制度主要由省级和联邦政府共同管理,加拿大联邦环境评估法规定了进行环境评估的程序,并要求在必要时进行补偿。欧盟制定了一系列环境法规和政策,包括生态补偿方面的规定,如欧盟水法框架指令要求修复和补偿水资源的损害,以保护水环境的质量和可持续利用。澳大利亚在不同的州和领地也采取了各自的生态环境补偿制度,并且在联邦层面也有相关的法律和政策。例如,根据澳大利亚环境保护与生物多样性保护法案,进行大型开发项目时需要进行环境影响评估,并进行相应的补偿。这些国家和地区的生态环境补偿制度都是为了保护和修复环境、维护生态平衡以及推动可持续发展而设立的。尽管在具体实施和细节上存在差异,但共同目标是促进经济发展与环境保护的协调与平衡。

### 2.2. 补偿义务人相关主体的设定问题

以《海南省生态保护补偿条例》第三条规定为例,其具体规定为:省和市、县、自治县人民政府应当加强生态保护补偿工作的组织领导,保障资金投入,建立考核评价机制。市、县、自治县人民政府负责本行政区域内的生态保护补偿工作,将生态保护补偿工作纳入国民经济和社会发展年度计划。县级以上人民政府发展和改革、财政、自然资源和规划、生态环境、农业农村、水务、林业等主管部门在各自职责范围内负责生态保护补偿工作。该条款规定了三层主体,即省级政府承担组织领导工作,保障资金投入;县级政府负责补偿工作;政府主管部门在各自职责范围内负责生态保护补偿工作。此类规定在应对多变的海洋问题依旧存在局限性,具体局限性在于,海洋污染损害的发生通常具有流动性,影响范围较大,而法律规定通常限定于特定的区域,缺乏一体性与灵活性[7]。

### 2.3. 补偿义务人相关主体模糊的立法解决路径

#### 2.3.1. 跨部门的工作协调机制

不同地区的经济发展水平不同,对海洋环境与经济效益的依赖程度也不相同,因此在政府主导的海洋生态补偿模式框架下,跨部门间的工作协调机制尤为重要。对于政府补偿中的问题,首先需要厘清政

府补偿的两种模式，具体为横向补偿和纵向补偿。横向补偿发生于不同地区的同级政府机构之间，纵向补偿发生于同一地区的不同级别的政府机构之间。这两种补偿模式在补偿过程中的主要问题体现在不同的方面。横向补偿的主要问题在于易扩大地区之间发展的不平衡问题，由于海洋的流动性和广域性，海洋经济的受损方和获益方经常属于不同的地区，经常出现由欠发达地区承担较为严重的污染后果，而发达地区却享有经济利益却因属于不同地区而无需承担相关的补偿义务，此时横向补偿的协调就显得尤为重要，只有不同地区间政府合作对海洋污染的发生追根溯源，对海洋污染的承担方以政府合作和协调的方式积极补偿，才能使相关政府可能出现的逃避补偿义务的行为在制度层面予以规制，确保受损方得到充分补偿，实现发达地区和欠发达地区的有效匹配和对接[8]。而纵向补偿的问题主要体现在两个方面，首先是补偿主体彼此之间具有牵连关系，即对于补偿金额的认定缺乏独立性；其次，政府机关对于补偿金额的认定标准存疑，可以通过设立第三方机构的方式进行解决。

目前，海洋生态损害补偿工作负责的主要机构为生态环境保护部门和海洋资源开发部门，两部门的分工合作就显得尤为重要，需要在不同的阶段保持密切的配合和联系。实践中主要是通过环境影响评价和海域使用论证程序，启动相关海域生态损害补偿成本评估，对于相关修复的具体流程和程序、整体方案的制定等方面，都进行明确的分工合作。

另一个途径是通过将海洋生态损害补偿工作与绩效考核制度相挂钩[9]，增强问题意识和结果意识，对绩效考核指标的制定也可以兼顾部门之间的协同机制，通过整体和分部门的两种分类模式，对相关的绩效进行考核，最终达成部门间协调合作的效果。

### 2.3.2. 海洋生态补偿机制多元化

除此之外，还需要明确海洋生态补偿的方式。以康菲石油泄漏案为例，该事故发生后，赔偿义务主体为康菲石油中国有限公司、农业部、中海油总公司，因此可见，赔偿义务主体并不仅限于政府，而应包含相关的公司企业。

补偿方式也应多元化处理，合理满足受损渔民的需求。首先，海洋生态补偿的途径不仅限于海洋生态补偿一种，还包含多种相关联的补偿形式。补偿途径包含政策补偿、实物补偿、资金补偿、技术和智力补偿等多种方式与手段，对于补偿资金来源问题，可以通过征收国家生态补偿税、设置生态补偿费、设立海洋生态建设专项基金等方式来解决[10]。正如中国工程院院士李文华所言，生态补偿的机制并不仅限于政府主导的政府补偿，而应当还包含市场补偿。政府补偿的方案有：财政转移支付、差异性的区域政策、生态保护项目实施，以及环境税费制度等；而市场补偿的方案有：公共支付、一对一交易、市场贸易以及生态标记等。

通过科学技术的创新，对相关环境污染的损害补偿方案可以不仅限于金钱赔偿，若可以通过技术手段恢复环境至损害前的情况，这种恢复原状的做法对环境的价值并不低于仅仅对受损方的金钱补偿。

## 3. 海洋生态环境损害补偿制度的数额确定

### 3.1. 立法现状

#### 3.1.1. 全国性立法

2021年我国出台了相关的技术导则，即《海洋保护区生态保护补偿评估技术导则》(2021年)，但我国依旧尚未建立完善统一的全国性生态补偿标准。至于先后颁布的行业标准(SC/T9910-2007)《建设项目对海洋生物资源影响评价技术规程》和国家标准(GB/T21678-2008)《渔业污染事故经济损失计算方法》，2017年颁布的国家标准(GB/TS4546.1-2017)《海洋生态损害评估技术导则第1部分：总则》等，都聚焦于损害本身的认定和事后赔偿的具体问题，但对理论的分析 and 系统性的立法尚不足够。具体原则可以总

结为两个方面，即总体赔偿要大于生态服务提供方所付出的机会成本，小于生态系统服务对受益者的价值，后者是对相关行业发展和个体赔偿能力的综合考虑[11]。

### 3.1.2. 地方立法

近年来，沿海地区基于自身实际通过适用已有标准或另行制定地方标准的方式为补偿工作提供支撑。例如，海南、三亚、厦门、江苏、山东均制定地方标准。河北主要依据现有国家标准或行业标准实行，如：生态功能补偿按照相关的标准即(GB/T28058-2011)《海洋生态资本评估技术导则》核算，海洋渔业资源现状调查和补偿金额核算依照(SC/T9110-2007)《建设项目对海洋生物资源影响评价技术规程》，海洋生物资源生物量的取值不低于(DB13/T2999-2019)《涉海建设项目对海洋生物资源损害评估技术规范》提出的海洋生物资源平均生物量等。

## 3.2. 相关立法的完善

### 3.2.1. 明确海洋生态补偿的范围

对于生态环境补偿的范围需要从两个方面进行明确。第一个方面，是从生态环境服务收益端和污染端进行规制，另一方面是从生态环境损害受损方的角度，对其须受补偿的范围进行确认。笔者认为，现行标准下的对海洋排污企业的相关治理的力度不足，现有的排污收费制度的价格未必可以起到限制相关企业无节制排污行为的作用，对于排污企业减排、不排的正向的引导和激励的力度不够，导致相关企业向海洋大量倾倒废物。笔者认为，可以在考虑整体经济的运行效率的基础上，在不影响相关企业基本发展的原则下，适量增加排污费用，对于污染较小的企业进行政策的鼓励和支持，以达到正向激励的效果。除此之外，可以对于超出了合法限额排放的企业进行行政责任和刑事方面的追责，对于超出合法额度的排放污染物依旧需要进行量化，在确认数额的基础上处以相较于基准数额数倍的处罚数额，相关处罚的数额可以用于事后的海洋损害赔偿。

海洋渔业捕捞问题也须受到关注，海洋环境损害的受损方也往往是广大渔民。现行制度设计下，对于渔民的捕捞权存在诸多限定，理应由海洋环境补偿制度予以解决。首先是对于渔民捕捞行为的限制，我国基于海洋生态的考虑，设立了一系列的禁渔相关法规，对于积极禁渔的渔民进行相应的补偿，不仅有利于相关制度的实施，也有利于海洋环境的保障；其次，海洋环境保护区的设立和扩大也对渔民的捕鱼行为造成了较大的限制，可以对于在设立海洋生态保护区之后放弃相关地区捕捞行为的渔民进行补偿。

入海生态用水的减少也是亟须关注的问题，这个问题也涉及海洋环境保护问题和其他行业的发展之间的利益衡量，需要总体考量，可以建立用水生态补偿机制，在相关主体的利益受损时，由获益方进行适当的补偿[12]。

### 3.2.2. 制定海洋生态补偿的补偿标准

补偿标准的制定首先需要考虑的是其上限和下限，需要顾及多方面的问题，如对于生态环境损害方的获益、生态环境破坏的修复成本、对于生态环境保护的投入、生态系统服务功能的价值等一系列因素。对于补偿上限的考虑，要顾及生态环境损害方的获益以及补偿能力，以康菲案件为例，首先须确立对于补偿金的主要承担主体应为石油开采公司，在确认补偿金的数额问题上不应一味考虑生态修复以及受损渔民的损失补偿，而应综合考量行业的发展问题，若金额设置没有上限，相关企业会因企业运营风险过高以及不可预测性的特点而放弃运营，而这个结果不利于我国相关行业的发展。对于上限的设置还应考虑海洋生态系统服务功能的价值，即对于补偿的数额不应超过海洋服务本身的价值[13]。而对于下限的设置，则需要考量受损害方的损失、海洋生态修复所需要的资金和技术投入和一系列行为实施期间受损方所损失的机会成本等。

海洋生态系统服务功能价值的量化需要由国家法定的专业评估机构负责。这些机构必须符合法定的设立条件,执行特定的程序,并受到监管措施的监督和约束。评估人员也需要具备相应的资质和专业知识,以确保评估的科学性和准确性。同时,评估机构必须承担相应的法律责任,以保证其评估结果的合法性和可信度。

在实践中,如果存在补偿的主体和对象,双方可以参与讨论和协商,以确定补偿的标准。通过对补偿具体数额的充分协商,能够更好地反映补偿的公平性和双方的利益。此外,还可以考虑建立海洋资源的市场化交易价格制度,让海洋生态的保护者和生态使用者进行市场交易。通过市场供求关系的作用,可以更好地确定海洋资源的价值,从而实现经济效益和生态保护的平衡。总之,对海洋生态系统服务功能价值的量化需要依赖于专业评估机构,并可以考虑协商,以市场化交易的方式来确定补偿标准。同时,需要确保参与方在评估和补偿过程中的权益得到保障,评估结果具备科学性、公正性和可信度,这是建立有效补偿机制的重要保证。以康菲为例,可以引导渔民与康菲公司进行协商确认补偿数额,由政府居中进行组织并监督相关补偿款项后续的进一步实施。

#### 4. 结语

海洋损害赔偿制度所涉及的问题繁多,本文所讨论的问题集中于补偿主体的确定和补偿数额标准的建立。对于补偿主体的确立是补偿制度确立的基础。海洋损害赔偿制度具有公益性的特征,其需要跨区域性的协调调动能力,因此补偿主体的设立过程应当考虑到各级行政机关的纵向权力关系和横向合作关系,由地区政府负责具体区域的管理,给予更高行政级别政府机关的领导和监督权限,促使地区性的环境污染案件发生后相关的补偿责任能得到尽快落实。

对于补偿数额的确认须考虑多方的利益。补偿上限的设立是综合考量排污企业的环境污染责任承担能力和生态服务价值的结果。随着工业社会的发展,风险社会的提出,促进相关行业的发展、在发展中解决问题已经是经济发展的原则性共识,环境补偿制度在充分补偿受损人利益、保护和修复环境的基础上,也应当充分考量相关行业的利益,若上限过高,则不利于相关行业的发展,相关企业会因发生风险巨大的补偿费用面前望而却步。

#### 参考文献

- [1] 杨富强. 漏油事故根源是“海洋法”[J]. 中国经济和信息化, 2011(15): 14.
- [2] 金澍宇, 戈华清. 海洋石油泄漏污染引发的民间索赔为何如此艰难?——以康菲石油泄漏案为例[J]. 绿色视野, 2012(3): 45-50.
- [3] 刘慧, 高新伟, 黄秉杰. 完善我国海洋生态补偿法律制度的路径探析——基于康菲石油案对我国海洋生态补偿法律的挑战[J]. 生态经济, 2013(2): 184-189.
- [4] 唐俐. 南海海洋生态补偿问题法律探析[J]. 法学杂志, 2010(1): 29-32.
- [5] 贺莉. 论我国流域生态补偿制度的构建与完善[J]. 西部学刊, 2022(13): 81-85.
- [6] 姜玉环, 张继伟, 赖敏, 等. 我国海洋生态补偿机制的现实进展与发展进路[J]. 海洋开发与管理, 2022, 39(11): 3-10.
- [7] 戈华清. 构建我国海洋生态补偿法律机制的实然性分析[J]. 生态经济, 2010(4): 149-153.
- [8] 贺义雄, 叶芳. 我国海洋生态产品的供给机制与制度设计研究[J]. 海洋开发与管理, 2021, 38(8): 55-60.
- [9] 董战峰, 璩爱玉, 郝春旭, 等. 深化生态补偿制度改革的思路与重点任务[J]. 环境保护, 2021(21): 48-52.
- [10] 韩秋影. 生态补偿在海洋生态资源管理中的应用[J]. 生态学杂志, 2007(1): 126-30.
- [11] 赖敏, 陈凤桂. 基于机会成本法的海洋保护区生态保护补偿标准[J]. 生态学报, 2020, 40(6): 1901-1909.
- [12] 丘君. 渤海区域生态补偿机制的研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2008(2): 60-64.
- [13] 孙钰. 探索建立中国式生态补偿机制——访中国工程院院士李文华[J]. 环境保护, 2006(19): 7-8.