

# 陆海统筹视域下海洋生态环境损害赔偿制度的现实困境与完善路径

陈星宇

西安建筑科技大学文学院

DOI:10.32629/eep.v8i9.2881

**[摘要]** 海洋生态环境损害赔偿制度是我国海洋生态环境保护的重要制度。随着对陆海一体化认识的不断加深,陆海统筹原则上升为指导原则,但因制度最初设计的缺憾,在实践中积累了陆海索赔主体规定衔接不畅、赔偿责任人确定困难、陆海赔偿范围规定衔接不良等问题。对此,需针对性完善,协调陆海索赔主体规定、明确海洋损害赔偿责任人、做好陆海损害赔偿范围衔接。

**[关键词]** 陆海统筹; 海洋生态环境损害赔偿; 规范困境; 完善路径

中图分类号: X171.1 文献标识码: A

The realistic dilemma and improvement path of the compensation system for marine ecological environment damage from the perspective of land sea coordination

Xingyu Chen

School of Literature, Xi'an University of Architecture and Technology

**[Abstract]** The compensation system for marine ecological environment damage is an important system for marine ecological environment protection in China. With the continuous deepening of understanding of land-sea integration, the principle of land-sea coordination has been elevated to a guiding principle. However, due to the shortcomings not considered in the initial design of the system, various practical problems have accumulated in years of institutional practice, including the lack of smooth connection between the provisions of land-sea claim subjects, difficulties in determining the responsible persons for compensation, and poor connection between the provisions of land-sea compensation scope. In response to the practical difficulties faced by the system, targeted solutions are needed to coordinate the provisions of land and sea claim subjects, clarify the responsible persons for marine damage compensation, and ensure the connection between the scope of land and sea damage compensation.

**[Key words]** Land Sea Coordination; Marine Ecological Environment Damage Compensation Standards; Difficulties; Improvement Path

## 引言

海洋生态环境损害赔偿制度的研究已开展数十年,随着制度实践的不断试错,学术研究持续深入并提供解决思路。国家也在探索环保新思路,陆海统筹原则应运而生并在多部政策文件中体现。2001年《国务院关于渤海碧海行动计划的批复》首次提出“陆海统筹兼顾”原则;2010年,陆海统筹被写入国家“十二五”规划;党的十九大提出“坚持陆海统筹,加快建设海洋强国”;2020年“十四五”规划重申该要求。海洋生态环境损害赔偿制度作为修复海洋生态环境的法律制度,对保护海洋环境、维护海洋权益至关重要。2020年《长江保护法》明确“陆海统筹、

河海联动”要求,2023年修改后的《海洋环境保护法》(以下简称“海环法”)正式将“陆海统筹”确定为海洋环境保护的基本原则,使其成为海洋生态环境损害赔偿制度必须遵循的重要法律原则。

## 1 我国海洋生态环境损害赔偿制度现状

我国与海洋生态环境损害赔偿相关的法律规定散见于法律法规与技术标准,分为生态环境保护一般性规范和海事问题专项调整规范两类。

生态环境保护一般性规范中,《宪法》第26条明确国家保护与改善生态环境的态度;《环境保护法》作为基本法,赋予环保

组织生态环境损害赔偿诉讼主体资格;《民法典》具体规定赔偿范围;《民事诉讼法》赋予特定机关、组织及检察机关民事公益诉讼主体资格;《环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》明确赔偿责任人需支付修复费用或承担修复责任。

海事问题专项调整规范中,《海环法》作为特别法,规定了污染海洋环境、破坏海洋生态并造成重大损失的行为模式,确定行使海洋环境监督管理权的部门与检察机关为索赔主体及诉讼顺位,但未明确环保组织诉讼地位、赔偿范围等核心内容;《海商法(修订草案)》《防治船舶污染海洋环境管理条例》《船舶油污损害赔偿纠纷规定》等分别明确了船舶油污赔偿相关内容。《海洋生态损害国家损失索赔办法》界定重大损失为30万元以上;《海洋自然资源与生态环境公益诉讼规定》等进一步明确索赔主体与赔偿范围;《海洋石油勘探开发环境保护管理办法》等技术导则规范了相关损害评估与赔偿标准。此外,《海警法》要求海警机构承担海洋生态保护相关执法职责,而《生态环境损害赔偿管理规定》明确排除对海洋生态环境损害赔偿的适用。

## 2 陆海统筹视域下我国海洋生态环境损害赔偿制度的现实困境

### 2.1 陆海索赔主体规定衔接不畅

#### 2.1.1 索赔主体范围不一致

《环境保护法》与《海环法》规定的索赔主体范围存在差异,依据“特别法优于一般法”原则,应适用《海环法》,以行使海洋环境监督管理权的部门与人民检察院为索赔主体。但《海环法》未明确环保组织的诉讼地位,既未赋予也未排除,导致司法实践中存在争议,多地法院据此否认环保组织的索赔主体资格,如绿发会相关诉讼案。而陆域适用《环境保护法》,认可环保组织的索赔主体地位,这使得横跨陆海的案件审理陷入法律适用困境。尽管有重庆两江案二审依据《环境保护法》认可环保组织主体资格的先例,但在后续绿家园案中,大连海事法院仍不认可该观点,争议持续存在。

#### 2.1.2 海洋索赔主体职责分工亟待明确

2018年国务院机构改革后,国家海洋局不再保留,其职责分别整合至自然资源部与生态环境部,但原国家海洋局承担的海洋生态损害索赔等职能未明确划分。现行《海环法》将海洋环境监督管理权赋予多个行政部门,却未明确牵头部门与职责分工,易出现“九龙治水”的局面,不利于索赔工作开展。而陆域的《生态环境损害赔偿管理规定》明确由生态环境部门牵头,其他部门配合,分工清晰,值得海洋领域借鉴。

### 2.2 赔偿责任人确定存在困难

现行《海环法》规定,污染海洋环境、破坏海洋生态并造成重大损失的责任者承担赔偿责任,虽逻辑结构完整,但结合实际损害情况仍有疏漏。

#### 2.2.1 累积性生态损害难以识别

海洋生态环境损害分为即时性与累积性两类。即时性损害因后果严重、易被发现,且有明确法律依据确定赔偿责任人,处理相对简单。而累积性损害具有潜伏性,单次损害轻微但累积后

果严重,并且约80%的海洋污染物来自陆源,其赔偿责任人难以识别。实践中,累积性损害多因责任人长期、大量排污才被发现,如李某某环境污染案中,其排污长达一年才被查处。但对于排污量小、损害不明显的情况,如何及时锁定责任人仍是难题。此外,现有法律未明确累积性损害中各责任人的责任份额,即使锁定责任人,赔偿工作也难以推进。

### 2.2.2 陆海污染物排放标准仍需协调

我国海域污染物排放标准严于陆域,而海洋是陆域污染物的最终承受地,其环境容量有限。即便陆域排污个体达标排放,多个地区的污染物累积入海仍可能超出海洋排放标准,如河口地区氮磷总量超标、水体富营养化等问题。但排污个体已符合陆域标准,能否将其认定为赔偿责任人,目前尚无定论。

### 2.3 陆海赔偿范围规定衔接不良

#### 2.3.1 海洋赔偿范围规定内生龃龉

《环境保护法》和《海环法》均未界定损害赔偿范围,陆域通过《生态环境损害赔偿管理规定》与《民法典》保持一致,但海洋相关规范对赔偿范围的规定存在多重冲突。法律与司法解释存在冲突,《民法典》规定了五类赔偿费用,而《船舶油污损害赔偿纠纷规定》仅涵盖合理恢复措施费用,未包括服务功能丧失损失及永久性损害损失。司法解释之间亦有差异,《船舶油污损害赔偿纠纷规定》与《海洋自然资源与生态环境损害赔偿纠纷规定》的赔偿范围不一致,且针对不同燃油类型的油轮损害,赔偿范围存在不合理差异。部门规章与技术标准内部也存在类似矛盾,如《海洋石油勘探开发办法》与《海洋生态损害国家损失索赔办法》的费用规定不统一,两部评估技术规范的内容也不尽相同。

#### 2.3.2 海洋赔偿范围存在现实争议

规范冲突导致司法实践与理论研究对赔偿范围的认定存在分歧。司法实践中,部分法院不认可海洋服务功能损失属于索赔范围,而有的法院则予以支持;理论界对赔偿范围的界定也意见不一,部分学者主张以恢复费用为限,部分学者则认为应涵盖更多类型损失。

## 3 陆海统筹视域下我国海洋生态环境损害赔偿制度困境的完善路径

### 3.1 协调陆海索赔主体规定

#### 3.1.1 索赔主体范围的重新厘定

结合海洋生态环境损害的专业性、复杂性与跨地域性,环保组织因专业能力与资金实力不足,不宜作为海洋生态环境损害赔偿的适格诉讼主体,但应赋予其监督与参与权。针对横跨陆海的案件,应分情况处理:达到海洋生态环境损害赔偿起诉条件的,环保组织可作为诉讼监督人参与审理;未达到起诉条件的,依据《环境保护法》赋予环保组织起诉主体地位,允许其提起民事公益诉讼。同时,应在《海环法》中明确规定:“对污染海洋环境、破坏海洋生态,但未造成重大损失的,依照《环境保护法》的规定承担相应责任。”

#### 3.1.2 明确海洋索赔主体的职责分工

借鉴《生态环境损害赔偿管理规定》的成熟经验,从陆海统筹原则出发,确定生态环境部门作为海洋生态环境损害赔偿的牵头机关。由其牵头实施赔偿制度,自然资源、海警等其他部门在各自职权范围内配合,避免“九龙治水”问题,保障索赔工作高效推进。

### 3.2 明确海洋损害赔偿责任人

#### 3.2.1 加强陆域海域排污监管

通过源头防控明确赔偿责任人,实施排污口审批登记制,由地方生态主管部门掌握排污情况,锁定陆域污染源;开展陆域水体定期不特定点位监测,全面了解水质状况,及时识别污染并锁定责任人;加强海上巡逻执法,迅速查处海域偷排行为,防范累积性损害。

#### 3.2.2 细化责任主体的法律规定

明确累积性损害中责任份额的划分规则:能够确定责任份额的,按份额承担;难以确定的,长期排污行为按单次排污量、排污时长等因素划分责任,短期或偶发排污行为由责任人平均承担,混合情形下由长期排污责任人承担替代责任,并赋予其追偿权。

#### 3.2.3 统一陆海污染物排放标准

将陆域污染物排放标准修改为与海域标准一致,因执行更严格标准增加的治理成本,通过生态保护补偿机制缓解。采取中央纵向补偿为主、沿海各省横向补偿为辅的方式,减轻陆域地区的环境治理压力。

### 3.3 做好陆海损害赔偿范围的衔接

以《民法典》规定为基础,结合海洋生态环境损害的特殊性,明确海洋生态环境损害赔偿范围。在《民法典》规定的期间服务功能损失、永久性损害损失等五类费用基础上,增加海洋环境

容量损失与中长期损失。海洋环境容量对维持海洋生态系统循环自净至关重要,且可通过科学计算确定;中长期损失是海洋生态环境恢复至受损前状态的必要支出,与赔偿制度目的契合,均应纳入赔偿范围。最终,海洋生态环境损害赔偿范围包括:期间海洋生态服务功能损失、海洋生态服务功能永久性损害造成的损失、海洋生态损害鉴定与调查评估费用、清除海洋污染费用、修复海洋生态环境费用、防止海洋生态损害的发生和扩大支出的费用、海洋环境容量损失、中长期损失。

## 4 结语

“陆海统筹”是我国海洋战略的重要创制,作为海洋环境保护的基本原则,对海洋生态环境损害赔偿制度的实施具有重要指导作用。该原则的有效发挥离不开法律法规的具体规范,但现行法律尚未明确其在海洋生态环境损害赔偿制度中的践行路径。本文从陆海统筹视角出发,剖析制度缺憾并提出完善建议,以期更好地保护海洋环境,实现人与海洋的和谐共生。

### [参考文献]

- [1]陈惠珍.国家机构改革背景下海洋生态环境损害政府索赔体制研究[J].中国政法大学学报,2019(04):5-15+206.
- [2]刘静,刘录三,郑丙辉.入海河口区水环境管理问题与对策[J].环境科学研究,2017,30(05):645-653.
- [3]李伟芳.论我国海洋石油污染中环境损害的范围认定[J].政治与法律,2010(12):117-123.
- [4]李遐楨.论海洋油污生态损害赔偿的范围[J].中国社会科学院研究生院学报,2015(02):84-89.

### 作者简介:

陈星宇(1999—),男,汉族,陕西省西安市人,学生,硕士研究生,研究方向:环境与资源保护法。