

□ 新兴(新型)权利法律问题研究

海洋石油开发中的环境保护立法之完善

——以规制海洋石油开发溢油为视角

李 永,张丽娜

摘 要:海洋石油开发溢油因其对海洋环境破坏力度大、影响范围广以及损害持续时间长,已成为海洋石油开发中的最大环境安全隐患。现实中产生的法律困境,折射出我国环境保护立法在规制海洋石油开发溢油问题上,存在应急预案制度不够健全、保障机制不够完善以及处罚规则有待强化等问题。以上问题之解决,可在以《海洋环境保护法》为核心法源的基础上,重塑体系构造,完善制度设置予以实现。

关键词:海洋石油开发;环境保护;溢油;立法

作者简介:李永,海南省南海政策与法律研究中心助理研究员,海南大学法学院博士研究生(海口 570228);张丽娜,海南大学法学院教授、博士生导师(海口 570228)

基金项目:国家社科基金重大项目“我国南海岛礁所涉重大现实问题及其对策研究”(16ZDA073);海南省哲学社会科学规划课题“南海空间利用的法律问题研究”[HNSK(JD)17-02]

DOI 编码:10.19667/j.cnki.cn23-1070/c.2018.03.012

我国海洋石油资源丰富,为满足城镇化建设和国民经济发展的需要,逐年加大对海洋石油资源开发力度。^①根据国家统计局发布的数据显示,2015年我国原油总产量为2.15亿吨,^②而同年我国最大的海上油气生产商——中海油集团公司全年生产原油已达7970万吨,^③其生产量约占当年全国原油总产量的37%,中海油集团公司业已成为我国第二大原油生产商,可以预见,随着海洋石油资源开发技术的不断成熟和完善,我国未来对海洋石油资源规模化开发力度将更为显著。

但是,海洋石油资源在规模化开发的同时,也伴随着诸多风险,其中以海洋石油开发溢油最为突出。因海洋石油开发均在海底大陆架上进行,一旦发生严重的海洋石油开发泄漏,石油将由下而上地从海底渗透蔓延至海面,从而对海洋石油开发海域造成立体式、全方位的环境破坏。此外,开发溢油在污染海洋石油开发海域的同时,还将随洋流四处漂浮扩散,呈现失控性的大面积海洋污染,从而对海洋环境产生无法估量的损失。2011年发生在我国渤海湾的“康菲溢油事件”造成6200平方千米的污染海

① 张辉:《海洋石油开发油污强制责任保险基础问题研究》,《江西社会科学》2011年第9期。

② 参见《国家2015年能源指标统计数据》,国家统计局官网,http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01。

③ 参见《中国海洋2015年度报告(中文版)》,中国海洋石油总公司网站,http://www.cnooc.com.cn/。

域,其中870平方千米属于重度污染海域,^①但时至今日,由于我国对于海洋石油开发溢油的环境保护相关立法存在的被告责任承担及执行制度不完备、社会化资金分担机制未建立等立法问题,导致该事件后续环保法律纠纷仍然不止。^②因此,全面分析我国对海洋石油开发溢油的环境保护立法缺憾,完善相关规则和制度,已成我国海洋环境保护领域亟待解决的问题。

一、规制海洋石油开发溢油的环境保护立法现状

我国关于规制海洋石油开发溢油的环境保护立法制度和规则已初具规模,其中以全国人大常委会出台的《环境保护法》《海洋环境保护法》为核心,以国务院出台的《防治海洋工程项目污染损害海洋环境管理条例》《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》为补充,以规章、规范性文件《海洋石油勘探开发环境保护管理条例实施办法》《海洋石油勘探开发溢油事故应急预案》等为具体操作规则,基本上形成了较为合理的立法体系(详见下表)。

规制海洋石油开发溢油的环境保护立法一览表

序号	法源属性	法律文件名称	相关条款
1	法律	《环境保护法》	第47条、52条
		《海洋环境保护法》	第17条、18条、50条、54条、73条、74条、89条、90条
2	行政法规	《防治海洋工程项目污染损害海洋环境管理条例》	第26条、27条、37条、38条、39条、51条、57条
		《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》	第6条、18条、19条、27条
3	部门规章	《海洋石油勘探开发环境保护管理条例实施办法》	第9条、10条、11条、12条、18条、19条、20条、25条
4	规范性文件	《海洋石油勘探开发溢油事故应急预案》	预案全文

(一)法律

我国现行《环境保护法》是1989年12月26日由第七届全国人大常委会制定,并于2014年4月24日经第十二届全国人大常委会修订,于2015年1月1日起施行,是我国生态环境保护的基本法律。该法第47条规定了突发环境事件的风险控制、应急准备、应急处置以及突发环境事件应急预案的报备制度等规则,第52条规定了环境污染责任保险制度,以上制度为规制海洋石油开发溢油提供了环境保护立法基础性依据。而作为我国专门调整海洋环境保护的现行《海洋环境保护法》,在2016年11月7日经第十二届全国人大常委会对其进行修改之后,规定了许多规则和制度以规制和防范海洋石油开发溢油情形:该法第17条规定了海洋环境污染事故的及时通报和报告制度;第18条规定了海上溢油应急计划备案制度;第50条规定了海洋石油开发过程中避免溢油事故发生的注意义务和预防措施规则;第54条规定了勘探开发海洋石油编制溢油应急计划及其报备规则。此外,该法在法律责任部分对海洋石油开发导致或者可能导致溢油的情形给予不同处罚规定:第73条结合现行《环境保护法》上不封顶按日计罚的环境处罚措施的有关规则,提升了对海洋石油开发造成溢油环境事故或对突发性环境事件处置不力的惩处力度,将以前对此类处罚金由原来的2万至10万间的罚款,提升为按日计罚且上不封顶;第74条规定了对于发生海洋溢油事故的处罚措施;第89条规定了违反溢油应急计划的处罚措施;第90条规定了对于造成海洋污染事故的企业和相关主管人员的双罚制度。修订后的《海洋

① 胡正良、刘畅、张运鑫:《海洋生态资源损害赔偿制度的不足与完善——从蓬莱19-3油田溢油事故谈起》,《中国海商法研究》2012年第4期。

② 梅宏:《海洋生态环境损害赔偿的新问题及其解释论》,《法学论坛》2017年第3期。

环境保护法》新增了对污染企业主管人员的行政处罚金制度。以上规定为我国规制海洋石油开发溢油提供了基础性的环保法律依据。

(二) 行政法规

自2006年11月1日起施行的《防治海洋工程项目污染损害海洋环境管理条例》是我国防治海洋工程项目,尤其是海洋石油开发项目的一部行政法规。该条例许多条款规定了规制海洋石油开发溢油的相关规则,其中,第26条规定了海洋石油开发的固定式和移动式平台负有的一般性防止漏油事故的义务;第27条规定了海洋油气矿产资源勘探开发单位办理污染损害民事责任保险的制度,为海洋油气资源开发中产生环境污染提供民事保险的保障;该条例第37条、38条和39条规定了海洋石油资源开发单位制定防治海洋工程污染、损害海洋环境的应急预案及其报备制度,以及在发生溢油等情形,造成或可能造成海洋污染事故时对于事故的逐层上报和通报制度。此外,该条例第51条以及57条对未按规定将防治海洋石油开发损害海洋环境的应急预案备案的和未按规定对海洋石油开发溢油事故进行报告和调查处理的行为分别进行了处罚规定。《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》是我国颁布的一部专门调整海洋石油勘探开发环境保护的行政法规,该条例由国务院于1983年12月29日颁布实施。2017年,国家海洋局公布海洋法制工作的总体要求时明确提出,要完成《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》修订工作。^①该条例第18条规定了对于海洋石油开发产生的溢油、漏油及井喷等海洋环境污染事故及其处置情况的记录制度;第19条规定了企业和作业者对于防治海洋石油开发污染及污染事故情况的报告制度;第27条规定了不按规定向主管部门报告重大油污染事故的处罚措施。

(三) 其他法律文件

《海洋石油勘探开发环境保护管理条例实施办法》是由国家海洋局1990年颁布实施的部门规章。该办法是对《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》的制度的细化,对规制海洋石油开发溢油做了较为详细的规定:该办法第33条对海洋石油开发“溢油事故”进行了界定,其系指非正常作业情况下原油及其炼制品的泄漏;第9条、10条以及11条对于防治海洋石油开发溢油的应急计划制订、应急计划的内容以及应急计划的报备和审查均做出了全面细致的规定;第12条规定了海洋石油开发者应具有处置与油田开发相互适应的溢油事故的能力;第18条规定了作业者防止或控制溢油扩大义务规定;第19条和第20条规定了发生任何溢油事故时,作业者须向有关部门报告的制度,尤其是对于离海岸较近、溢油量较大的情形,规定了24小时内报告制度;第25条规定了对于作业者不按要求制订应急计划和报告溢油事故处以罚金的规定。基于海洋石油开发溢油的危害性,以及对其应对和防治的复杂性,我国国家海洋局还专门制定一部规制和应对海洋石油开发溢油的规范性法律文件——《海洋石油勘探开发溢油事故应急预案》。该预案2004年制定,2015年4月国家海洋局根据现实需要又对其进行了大幅修订,修订后的预案由总则、组织机构及职责、应急管理程序、附则4章及其附录组成。修订后扩大了预案的适用范围,将预案由原来仅适用于“超出石油公司应急处理能力的海洋石油勘探开发溢油事故”扩大至在我国管辖海域发生的所有“海洋石油勘探开发溢油事故”,新设置了“海洋石油勘探开发溢油应急管理委员会”等领导机构,并对溢油事故进行了重新分级,将溢油事故分为特别重大、重大、较大和一般四级,针对不同级别的溢油事故启动不同的应对措施,细化应对溢油事故的各种流程,进一步分解对于应对溢油事故各相关部门的责任分工,最后还明确了应急响应终止及后续工作程序的相关规定。该预案为我国法律、行政法规规定的规制海洋石油开发溢油提供了较具有可操作性的流程和规则。

^① 参见《推进海洋立法 规范权力运行》,国家海洋局网站, http://www.gov.cn/xinwen/2017-04/11/content_5184885.htm。

二、规制海洋石油开发溢油的环境保护立法缺憾

我国环境保护立法工作经过多年的努力,尤其是随着修改后的现行《环境保护法》《海洋环境保护法》《海洋石油勘探开发溢油事故应急预案》的颁布实施,对于规制海洋石油开发溢油基本上形成了较为合理的制度安排。但是,不可否认,其依然存在着一些问题,其中以溢油应急预案制度、应对溢油保障制度以及对于溢油事故处罚规则等方面的问题较为突出。

(一)应急预案制度不够健全

应急预案制度是事前规制海洋石油开发溢油的核心制度,现行《环境保护法》《海洋环境保护法》以及《海洋石油勘探开发溢油事故应急预案》等有关规范性文件,针对我国海洋石油开发可能产生的溢油情形,构建了系统的应急预案制度,但是,现实中以上立法规定暴露出制度衔接有待统一,报备制度存在漏洞等问题。

1. 应急预案制度衔接有待统一

我国环境保护不同立法对于应急预案制定的规定有着不同的表述:现行《环境保护法》第47条规定企事业单位应当按照国家规定制定“应急预案”;现行《海洋环境保护法》第54条则规定开发利用海洋石油的单位必须编制溢油“应急计划”;《防治海洋工程项目污染损害海洋环境管理条例》第37条规定建设单位对其建设的海洋工程项目在运行前要制订“应急预案”;《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》第6条规定企业和作业者对于防治油污事故要制定“应急计划”;而《海洋石油勘探开发环境保护管理条例实施办法》第9条使用“应急计划”表述;《海洋石油勘探开发溢油事故应急预案》则使用了“应急预案”表述。通过以上不同立法可以看出,我国关于应急预案制度各法之间规定不甚统一,尤其是作为环境保护基础性法律的现行《环境保护法》和《海洋环境保护法》之间也存在表达不一的情况,这种立法模式将导致法律适用困难。例如,企事业单位在防治海洋溢油污染时,是应当编制“应急计划”亦或是“应急预案”将产生疑问,毕竟按照《防治海洋工程项目污染损害海洋环境管理条例》第38条和《海洋石油勘探开发环境保护管理条例实施办法》第10条的规定,立法对于“应急计划”和“应急预案”还分属两个概念,其各自的内容也存在较大差异。

2. 应急预案报备制度存在漏洞

对于企事业单位或者作业者将制订的应急计划或者预案报备至哪个国家机关在立法上存在报备冲突。现行《环境保护法》第47条规定“应急预案”报环境保护主管部门和有关部门备案;现行《海洋环境保护法》第54条规定“应急计划”报国家海洋行政主管部门的海区派出机构备案;《防治海洋工程项目污染损害海洋环境管理条例》第37条规定“应急预案”报原核准该工程环境影响报告书的海洋主管部门和有关主管部门备案;《海洋石油勘探开发环境保护管理条例实施办法》规定“应急计划”应报海区主管部门审查。可见,以上立法规定对于应急预案或计划究竟报备哪个国家机关存在冲突,既有“环境保护主管部门”和“有关部门”,还有核准报告书的海洋主管部门、海区部门,甚至还有国家海洋行政主管部门的海区派出机构,这种冲突的立法模式,将产生应急预案报备、行政监管以及法律适用的一系列问题。

(二)保障机制不够完善

保障机制是对海洋石油开发溢油产生的环境损害进行有效赔偿和补偿的重要手段。我国现行环境保护立法针对海洋石油开发溢油确立的保障机制措施,主要有环境污染责任保险和环境污染损害赔偿基金制度两种,但是,这两种保障机制在规制海洋石油开发溢油中均存在制度瑕疵。

1. 环境污染责任保险制度欠账

海洋石油开发是一种极易产生环境风险的行业,一旦产生严重的海洋石油开发溢油,将导致海

洋养殖、旅游以及渔业等行业的重大损失,此时开发企业将面临巨额的环境损害赔偿,甚至会面临破产的境地,设立海洋石油开发环境责任保险制度,一方面可以减轻开发企业的破产责任,另一方面还可以及时、充分地对受损害的民事主体进行赔偿,以保护受害人利益。^①因此,我国立法也建立了相关环境污染责任保险制度。我国现行《环境保护法》第52条以“鼓励”投保环境污染责任险对其加以规制,而《防治海洋工程项目污染损害海洋环境管理条例》第27条规定海洋石油开发单位应当办理有关污染损害民事责任险。以上立法缺陷也十分明显,一是“环境污染责任险”不等同于“污染损害民事责任险”,海洋石油开发领域内亟须推行的是“环境污染责任险”制度;二是现行《环境保护法》第52条虽然规定了“环境污染责任险”制度,但是该条使用“鼓励”一词,属可选择适用条款,仅有倡议性质,没有实质性的拘束力,严重地影响了其法律效力的发挥。海洋石油开发领域有必要建立自己的环境责任保险制度。^②

2. 环境污染损害赔偿基金制度缺失

赔偿基金是经过实践证明的应对大规模侵权的有效措施。^③针对海洋溢油这种大规模侵权的情形,我国现行《海洋环境保护法》第66条中规定了在船舶油污框架下,由船东和货主分担风险建立海洋油污赔偿基金制度。为保障船舶油污赔偿基金制度的有效实施,2011年最高院出台了《关于审理船舶油污损害赔偿纠纷案件若干问题的规定》,该规定重点对船舶油污的赔偿基金做了较为明确的规定,涉及赔偿基金多达42处,其为船舶油污损害赔偿提供了有力的立法保障。但是,以上条款仅适用于船舶油污污染,我国环境保护立法并没有针对海洋石油开发溢油而建立损害赔偿基金的规定,正是由于制度的缺失,从而导致在海洋石油开发溢油案件中受侵害人索赔出现较大问题。^④作为对海洋环境生态损害有极大危害的海洋石油开发溢油,其比船舶油污泄露危害更大、影响更广,损害赔偿数额更为庞大。“康菲溢油事件”时至今日仍然法律纠纷不断的一个重要原因,就是由于没有充分的损害赔偿基金保障。按照当时的法律规定,对“康菲溢油事件”肇事企业仅能处于最高额20万元的索赔金,这一法律规定直接导致其对损害赔偿不力,^⑤因此,针对海洋石油开发溢油更为迫切地需要建立环境污染损害赔偿基金制度。

(三)处罚规则不够全面

1. 罚则体系设置不科学

我国不同环境保护立法为规制海洋石油开发溢油而设置的处罚规则体系不甚科学,缺乏统一性、严厉性和一体性。现行《海洋环境法》第74条规定了海洋石油开发主体对于海洋石油开发产生的溢油等突发性事件不依法报告的处“警告”或者五万元以下罚款;《防治海洋工程项目污染损害海洋环境管理条例》第57条规定未依法对海洋环境污染事故报告的仅对相关工作人员予以“行政处分”;《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》第27条规定不按规定报告重大油污事故的处以“五千元以下罚款”;《海洋石油勘探开发环境保护管理条例实施办法》第25条规定未按照规定报告溢油事故的处以“一千元至五千元”罚款。由上可见,我国不同环境保护立法对于海洋石油开发产生溢油事故不及时报告的处罚规则设置极为不统一,现行《海洋环境法》关于不及时报告海洋突发事件的处以“五万元以下”罚款;《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》仅将罚款数额规定在“五千元以下”,导致法源之间规定不一;而《防治海洋工程项目污染损害海洋环境管理条例》针对不及时报告突发性事件对工

① 张丽娜:《南海石油开发中的海上强制保险机制》,《法学杂志》2010年第1期。

② 张丽娜:《海洋石油开发油污与船舶油污强制责任保险之比较研究》,《河南财经政法大学学报》2015年第3期。

③ 张新宝、岳业鹏:《大规模侵权损害赔偿基金:基本原理与制度构建》,《法律科学》2012年第1期。

④ 宋伟、钱小敏:《海上溢油污染索赔遭遇困局》,《人民日报》2011年8月10日,第7版。

⑤ 刘丹、夏霁:《渤海溢油事故海洋生态损害赔偿法律问题研究》,《河北法学》2012年第4期。

作人员处以“行政处分”,但对于相关单位并无处罚规定,这种立法模式严重影响了立法的科学性。

2. 处罚力度有待强化

随着我国历史上最严厉的现行《环境保护法》的出台实施,严惩破坏环境行为已成为我国环境保护基本的立法理念之一。但是,我国现行立法对于规制海洋石油开发溢油的处罚力度仍存在不强的问题。现行《海洋环境保护法》第89条规定了对于不编制海洋环境突发事故的应急预案的处以“警告”或“责令限期改正”的处罚措施,《海洋石油勘探开发环境保护管理条例实施办法》则对该情形处以“一千元至五千元”的罚款。以上规定问题较为明显,作为事前防范海洋石油开发环境突发事故的基本依据,作为事中处理海洋环境事故的基本实施方案以及作为事后处置海洋环境事故遗留问题的基本规则的应急预案,其地位非常重要,如果应急预案没有合理、妥善地制定,一旦发生海洋环境事故,很多事前、事中和事后工作不能快速有效展开,因此,法律必须设置严厉的处罚措施,以保障海洋环境事故应急预案的有效制订。但是,现行《海洋环境保护法》对应急计划仅用“警告”或“责令限期改正”或“五千元以下”罚款进行处罚,这种处罚力度明显不足。

三、规制海洋石油开发溢油的环境保护立法之完善

规制海洋石油开发溢油的环境保护立法的完善,一方面要以现行《海洋环境保护法》为核心,统合现有的相关行政法规、规章和规范性文件,重新构建科学的立法体系;另一方面则要在重构的立法体系基础上,完善应急预案制度、健全保障机制以及强化处罚规则等具体制度设计。

(一)体系重构

作为调控海洋环境保护基本法律的现行《海洋环境保护法》,其在规制海洋石油开发溢油方面应发挥基础性作用。现行《海洋环境保护法》虽然也涉及了关于规制海洋石油开发溢油的相关条款,但整体上这些制度已不能适应现实的需要,尚须进行相关的修改完善。原《海洋环境保护法》共有8个条款涉及规制海洋石油开发溢油,但在2016年11月7日修订时,仅对其中2个条款进行了修订,正是由于作为调整海洋环境保护的基础性上位法的立法缺失,才导致现有各相关的下位法存在制度表达各异、处罚规则不一等局面。因此,未来我国《海洋环境保护法》要统合现有的行政法规、规章和规范性文件,重构规制海洋石油开发溢油的立法体系:一是要确立事前的防范制度,确立完善的应急预案的制定、报备和审查等制度;二是要完善事中的保障机制,推行环境污染强制责任保险制度和扩大环境污染损害赔偿基金制度适用范围;三是强化处罚力度,要规定和确立违反规制海洋石油开发溢油相关规定的处罚种类和额度,强化相关责任主体的环境责任。在《海洋环境保护法》确立以上规则的基础上,《防治海洋工程项目污染损害海洋环境管理条例》《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》《海洋石油勘探开发环境保护管理条例实施办法》以及《海洋石油勘探开发溢油事故应急预案》等相关立法文件,可根据各自立法的特点和调整的重心,依据《立法法》的立法分工规定,逐步细化和分解相关规则设计和具体实施规程,重新构建我国关于规制海洋石油开发溢油的纵向立法位阶和横向法网构筑的立法体系设计。

(二)制度完善

1. 完善应急预案制度

首先,统一现有的各法对于应急预案的立法表达。以现行《环境保护法》第47条规定的“应急预案”为标准,将现行《海洋环境保护法》《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》和《海洋石油勘探开发环境保护管理条例实施办法》规定的“应急计划”统一修改为“应急预案”,为规范和统一应急预案制度提供立法上同一的立法表达。

其次,完善应急预案的报备制度。虽然作为环境保护基础性法律的现行《环境保护法》规定应急

预案报备受理的主体是“环境保护主管部门和相关部门”,但海洋石油开发应急预案的报备应由专门调控海洋环境保护关系的《海洋环境保护法》调整,在法律适用上,其应当优先适用特别法的规定,因此,海洋石油开发应急预案的报备主体应统一归口于《海洋环境保护法》规定的“国家海洋行政主管部门的海区派出机构”。为此,我国《防治海洋工程项目污染损害海洋环境管理条例》《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》等所有涉及规制海洋石油开发溢油的相关立法,均应将报备受理主体修改为“国家海洋行政主管部门的海区派出机构”。

最后,细化应急预案的配套规则。在以现行《海洋环境保护法》确立的应急预案基本制度基础上,应在行政法规、规章以及规范性文件等层面,对应急预案的内容、报备流程以及违反应急制度的惩罚措施进行细化和明确,换言之,在《防治海洋工程项目污染损害海洋环境管理条例》等行政法规中进一步明确应急预案的规范化要求,即赋予某个国家机关出台应急预案具体制度的制定,并明确违反应急预案应给予的具体处罚额度。此外,在规范性文件层面,应进一步完善《海洋石油勘探开发溢油事故应急预案》,明确监管主体及其责任,细化监管内容,衔接好突发性事件的启动时间,协调好各职能部门分工,以及明确各自权责,最大化发挥应急预案的制度效能。

2. 健全保障制度

健全保障制度,可在现行《海洋环境保护法》第66条建立的船舶油污保险和油污损害赔偿基金制度的基础上,将其适用范围扩大到海洋油气资源开发领域。具体而言,应在现行《海洋环境保护法》第66条增加一款“海洋石油开发应当建立溢油污染责任保险、溢油损害赔偿基金制度”,进而应由国务院出台具体规定,分别制定海洋石油开发中溢油污染责任保险和溢油损害赔偿基金的实施细则。

未来制定我国海洋石油开发中溢油污染责任保险的相关实施细则,要分别根据我国在黄海、东海以及南海海域的不同特点,制定不同的海洋环境污染责任保险规则。尤其是对于南海,由于其本身存在复杂的主权争端、划界争端、国际海洋环境合作等各种问题,加之南海是一个半闭海,沿海国家多,需要单独针对南海油气资源开发设置适于自身发展的环境污染责任险。海洋石油开发中溢油污染责任险在制定细则上要充分遵循“环境责任保险”的本质要求,即环境责任是政府主动干预市场经济的一种体现,^①其核心是弥补经济规律导致市场失灵的一种手段。在其具体规则设计时,要重点明确溢油污染环境责任与一般性的商业保险的区别,明确溢油污染责任保险投保人的主体范围,油污污染责任保险保险人的适格性,政府在溢油污染责任保险中应当发挥的作用和相关的职责,要根据不同主体的自身状况和海洋石油开发的区域等确立相关的投保数额。此外,还要重点建立对于赔偿范围、赔付程序、除外责任以及第三人申请赔付等具体的规则,^②以此建立我国海洋石油开发中溢油污染责任保险规则。

对于溢油损害赔偿基金实施细则的制定,要充分吸收和借鉴现行《海洋环境保护法》第66条对于船舶油污污染建立环境损害赔偿基金制度和2011年最高院出台的《关于审理船舶油污损害赔偿纠纷案件若干问题的规定》有关规定,细化溢油损害赔偿基金设置机制,设立主体的权利和义务、赔偿基金的使用规则、赔偿基金的使用启动机制、索赔主体启动赔偿基金的条件、油污损害赔偿责任限制基金的数额、油污损害赔偿责任的限制、持久性油类造成的油污损害受偿的权利、油污损害赔偿责任限制基金不足以赔偿有关油污损害时相关的受偿比例分配等等,制定系统和全面的溢油损害赔偿基金实施细则。

3. 强化处罚规则

① 蓝寿荣:《我国环境责任保险立法若干问题释疑》,《法学论坛》2013年第6期。

② 李刚:《我国环境责任保险构建的思考》,《西南石油大学学报》(社会科学版)2014年第1期。

在我国当前环境污染入刑力度不张^①的大背景下,强化环境行政处罚的力度无疑是有效规制海洋石油开发溢油的理想途径。强化处罚规则不仅要提升处罚力度,而且还要健全处罚的种类。

第一,提升处罚力度。一方面提升对于不编制海洋环境突发事件的应急预案的行为处罚力度,应将我国现行《海洋环境保护法》对其仅处以“警告”或“责令限期改正”的处罚措施,加入罚金条款,并对于“责令限期改正”整改不力的行为规定后续的处罚制度;另一方面要提升不按规定报告重大油污事故处罚力度,将《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》和《海洋石油勘探开发环境保护管理条例实施办法》对其处以“五千元以下”的罚款提升至《海洋环境保护法》规定的“五万元以下”罚款。

第二,健全处罚种类。要充分吸纳和引入现行《环境保护法》设定的新的处罚种类,健全对海洋石油开发溢油的处罚种类。具体而言,要将《防治海洋工程项目污染损害海洋环境管理条例》第57条规定的对相关工作人员予以“行政处分”的种类予以具体化,明确将现行《环境保护法》新确立的“引咎辞职”纳入此处的“行政处分”的种类之中。此外,对于海洋石油开发产生的重大溢油事故,已造成海洋环境污染,但又不立即采取相关措施进行制止和挽救的相关责任人,其尚未构成犯罪的,要将现行《环境保护法》规定处以“行政拘留”的处罚措施,扩大适用到该情形,毕竟对于海洋石油开发产生重大溢油事故不及时制止的危害性,要远大于现行《环境保护法》第63条规定适用于“行政拘留”处罚的四类情形的危害性。

① 李军、童伟华:《海上环境污染案件移送程序之协调困境的思考》,《中国海商法研究》2016年第4期。

[责任编辑 李宏弢]

Improvement of Environmental Protection Legislation in Offshore Oil Development

——Based on Regularizing Offshore Oil Spill

LI Yong, ZHANG Li-na

Abstract: The oil spill in marine petroleum development has become the biggest environmental safety hazard because of its great damage to the marine environment, the wide range of influence and the long duration of the damage. The legal dilemma in reality reflects that the environmental protection legislation in our country has some problems such as: oil spill emergency preplan system is not perfect, the security system is not perfect, and the punishment rules need to be strengthened and so on. The solution to the above problems can be based on the “marine environmental protection law” as the core of the law to achieve in reshaping the system structure and improving the system settings.

Key words: offshore oil development, environmental protection, environmental conservation, oil spilling