

海洋环境保护法修订背景下海洋生态环境损害 赔偿制度研究

蔡悦荫^{1,2}, 张广帅^{1,2}, 李 晴¹, 孙家文^{1,2}, 姜 峰^{1,2},
官 玮^{1,2}, 闫吉顺^{1,2}

(1.国家海洋环境监测中心, 辽宁 大连 116023; 2.国家环境保护海洋生态环境整治修复重点实验室, 辽宁 大连 116023)

摘 要:1999 年《中华人民共和国海洋环境保护法》(以下简称海环法)第一次修订设置了专门的海洋生态环境损害赔偿条款,但主要聚焦解决海洋溢油索赔,未能引领建立切实维护人民群众海洋生态环境权益的海洋生态环境损害赔偿制度。2023 年海环法第二次修订,海洋生态环境损害赔偿条款针对损害情景、索赔主体、公益诉讼等做了三处修订,在此背景下,本文梳理了海洋生态环境损害赔偿制度构建历程和实施现状,总结了海洋生态环境损害赔偿制度建设存在的问题,并借鉴生态环境损害赔偿制度改革总体要求,从科学界定海洋生态环境损害索赔启动条件、提高海洋生态环境损害鉴定评估技术能力、建立健全海洋生态环境损害赔偿执行监管机制、加强船源性海洋生态环境损害赔偿制度研究四方面提出相应的对策建议,以期为推进我国海洋生态环境损害赔偿制度建设提供有益参考。

关键词:海洋环境保护法; 海洋生态环境损害赔偿工作机制; 海洋生态环境损害鉴定评估技术; 船源性
中图分类号:D912.6; X32 **文献标识码:**A **文章编号:**1007-6336(2024)05-0657-07

Research on the compensation system for marine ecological environment damage in light of the revision of Maritime Environmental Protection Law

CAI Yueyin^{1,2}, ZHANG Guangshuai^{1,2}, LI Qing¹, SUN Jiawen^{1,2}, JIANG Feng^{1,2},
GONG Wei^{1,2}, YAN Jishun^{1,2}

(1.National Marine Environmental Monitoring Center, Dalian 116023, China; 2.State Environmental Protection Key Laboratory of Marine Ecosystem Restoration, Dalian 116023, China)

Abstract: In 1999, the initial amendment to the Marine Environment Protection Law of the People's Republic of China introduced specific provisions for compensating marine ecological environment damage. However, it mainly provides a legal basis for marine oil spill claims, failing to guide the establishment of an effective compensation system that safeguards the rights and interests of individuals within the marine ecological environment. The second revision of the Marine Environmental Protection Law in 2023 included three amendments to the clauses concerning compensation for marine ecological environment damage, covering damage scenarios, eligible claimants, and public interest litigation. This article delves into the evolution and present implementation status of the marine ecological environment damage compensation system, pinpointing

收稿日期:2024-06-11, 修订日期:2024-08-15

基金项目:财政预算项目(2110302):“海洋生态环境保护监督管理”

作者简介:蔡悦荫(1979—),女,高级工程师,主要从事海洋生态系统适应性管理、海洋生态补偿与赔偿研究, E-mail: 22384975@qq.com

通信作者:李 晴(1982—),女,高级工程师, E-mail: qli@nmemc.org.cn

construction challenges. In alignment with the overarching reform requirements for environmental damage compensation systems, suggestions are proposed in four critical domains: defining conditions for damage claims to the marine ecological environment, enhancing identification and evaluation techniques, establishing effective supervision for compensation implementation, and advance research on ship-related ecological environment damage compensation. These proposals aim to serve as valuable insights for advancing the establishment of China's marine ecological environment damage compensation system.

Key words: marine environmental protection law; compensation mechanism for marine ecological environment damage; identification and assessment techniques for marine ecological environment damage; ship

建立健全生态环境损害赔偿制度是生态文明体制改革的重要内容,是生态文明制度体系建设的重要组成部分,是实行最严格的生态环境保护制度的具体实践。2022年5月,生态环境部联合最高法、最高检和科技部、公安部等11个相关部门共14家单位印发了《生态环境损害赔偿管理规定》(以下简称《管理规定》),巩固了生态环境损害赔偿制度改革成果,优化了制度建设,推动了改革向纵深发展。然而,《管理规定》明确指出“涉及海洋生态环境损害赔偿的,适用海洋环境保护法等法律及相关规定”。《中华人民共和国海洋环境保护法》(以下简称海环法)早在1999年第一次修订就设置了专门的海洋生态环境损害赔偿条款,开启了行政机关代表国家提出生态环境损害赔偿的制度先河。但二十多年以来,除了在海洋溢油事故索赔方面进行了积极探索和实践外,海洋生态环境损害赔偿工作总体进展缓慢。2024年1月1日,第二次修订后的海环法开始施行,本文基于海环法相关条款修订,梳理目前海洋生态环境损害赔偿制度存在的问题,并借鉴国家生态环境损害赔偿制度改革总体要求,提出相应的对策建议,以期为推进我国海洋生态环境损害赔偿制度建设提供有益参考。

1 海洋生态环境损害赔偿制度构建

1.1 海环法赋予海洋生态环境损害赔偿制度法律地位

1982年,海环法颁布,主要针对海岸工程、海洋石油勘探开发、陆源污染物、船舶、倾废废弃物五大污染源对海洋环境的污染损害问题制定相关法律制度及处罚措施。同年12月,中国在牙买加蒙特哥湾签署了《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》),成为第一批签署《公约》的

国家之一。《公约》第十二部分载有各国保护和保全海洋环境的广泛义务,包括采取措施防止、减少和控制任何来源的海洋环境污染。其国际海事组织通过了50多项海上航行安全、海洋污染预防、污染损害责任和赔偿方面的条约,还通过了几十项守则和准则^[1]。1999年,海环法第一次修订,在“法律责任”一章中新增“海洋环境污染损害”与“海洋生态损害”的法律责任,对海洋生态环境损害赔偿作了总体上的规定,这是对《公约》第十二部分的回应^[2]。此后直至2017年海环法第三次修正,相关条款均保留不变。相关条款将海洋环境污染损害界定为“环境自身损害”与“人的损害”的复合,并未明确区分公益损害和私益损害;对海洋生态、资源的破坏,则明确规定依法行使海洋环境监督管理权的部门有权代表国家进行索赔,且将“给国家造成重大损失”作为提出索赔的前提条件,其索赔目的具有公益性。

2014年修订的《中华人民共和国环境保护法》(以下简称环保法)将“生态破坏”与“环境污染”并列规定为环境民事责任的两种原因行为,并正式确立环境公益诉讼制度;2015年的《生态环境损害赔偿制度试点方案》及2017年的《生态环境损害赔偿制度改革方案》对“生态环境损害”做出了初步界定,但也明确将“海洋生态环境损害”进行了适用排除^[3]。2023年,海环法第二次修订,为了与环保法等相关法律相衔接,原相关条款有三处变化,一是将“破坏海洋生态、海洋水产资源、海洋保护区”的表述改为“污染环境、破坏生态”,与当前生态文明建设下的生态环境损害赔偿制度保持一致,明确规定海洋生态环境损害赔偿是国家的重要事务,具有公益性;二是根据2018年《深化党和国家机构改

革方案》,修订了相关部门行使海洋环境监督管理权的法定职责,使海洋生态环境损害赔偿主体更加明确;三是在海洋生态环境司法救济中增加了检察公益诉讼途径。

海环法第二次修订相关条款变化主要体现在进一步明确了海洋生态环境损害赔偿主体的权责。现行海环法第一百一十四条第二款规定,“依照本法规定行使海洋环境监督管理的部

门”具有行使损害赔偿请求权的资格,按照现行海环法第四条规定(表 1),能够代表国家对责任者提出损害赔偿要求的主体基本为国务院组成部门。与 2017 年海环法规定相比,除了船舶污染海洋环境导致的损害事件会涉及国务院交通运输主管部门、国务院渔业主管部门和军队生态环境保护部门,其他海洋生态环境损害事件的索赔主体明确为国务院生态环境主管部门。

表 1 海环法规定行使海洋环境监督管理的部门及职责汇总

Tab.1 Summary of departments and responsibilities exercising marine environmental supervision and management in accordance with the Maritime Environmental Protection Law

代表国家索赔部门	海洋环境监督管理职责
国务院生态环境主管部门	负责全国海洋环境的监督管理
国务院交通运输主管部门(海事管理机构)	负责所辖港区水域内非军事船舶和港区水域外非渔业、非军事船舶污染海洋环境的监督管理(海事管理机构具体负责)
国务院渔业主管部门	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
军队生态环境保护部门	负责军事船舶污染海洋环境的监督管理

2017 年 7 月,检察公益诉讼制度正式确立,因此,现行海环法第一百一十四条第三款规定依法行使监督职能的人民检察院也具有海洋生态环境损害赔偿请求权,比之前海环法规定的索赔主体多出了检察机关。但检察机关提起海洋生态环境公益诉讼存在顺位限制,当行政机关未依法提起海洋生态环境损害赔偿诉讼或诉讼未全部覆盖侵权范围时,检察机关才对责任者进行追偿。海洋环境监督管理部门须承担首要责任,当海洋生态环境损害发生时,除了控制、消除该损害,还要积极追偿,检察机关则起到协同、督促、兜底作用^[4],从而激发行政机关、检察机关在保护海洋生态环境方面的合力。

1.2 海洋生态环境损害赔偿制度配套措施建设

为有序实施海洋生态损害国家损失索赔工作,原国家海洋局于 2014 年 10 月印发了《海洋生态损害国家损失索赔办法》(以下简称《索赔办法》),落实了海洋行政主管部门承担海洋生态损害国家索赔工作的职责;《最高人民法院关于审理海洋自然资源与生态环境损害赔偿纠纷若干问题的规定》(法释〔2017〕23 号)自 2018 年 1 月 15 日起施行,填补了海洋生态环境损害领域司法操作规范的空白;《最高人民法院人民检察院关于办理海洋自然资源与生态环境公益诉

讼案件若干问题的规定》(法释〔2022〕15 号)自 2022 年 5 月 15 日起施行,明确了海洋环境公益起诉主体和管辖法院,厘清了海洋生态环境损害赔偿与检察公益诉讼的关系^[2]。上述三部配套措施基于海环法,细化了海洋生态环境损害赔偿适用范围、索赔主体、索赔启动条件、赔偿范围、索赔方式、赔偿资金管理的规定,为海洋生态环境损害赔偿工作机制提供了基本法规依据,也为基于海环法的海洋生态环境损害赔偿制度改革奠定了基础。在海洋生态环境损害赔偿工作机制中(图 1),目前“谁索赔、谁来赔、赔什么、赔多少、怎么赔”等工作环节基本有章可循,而“索赔启动、资金管理、执行监督”等工作环节尚存在依据不足或异议,同时,现有配套措施的一些规定也已经不符合现行海环法要求,因此,亟须以现行海环法为准绳,修订和出台更多的配套措施以满足海洋生态环境损害赔偿制度建设要求。

1.3 海洋生态环境损害赔偿技术支撑体系建设

1.3.1 损害评估技术标准制定

2018 年,农业农村部提出的国标《渔业污染事故经济损失计算方法》(GB/T 21678—2018)全面代替原农业部提出的国标《渔业污染事故经济损失计算方法》(GB/T 21678—2008),为海洋水

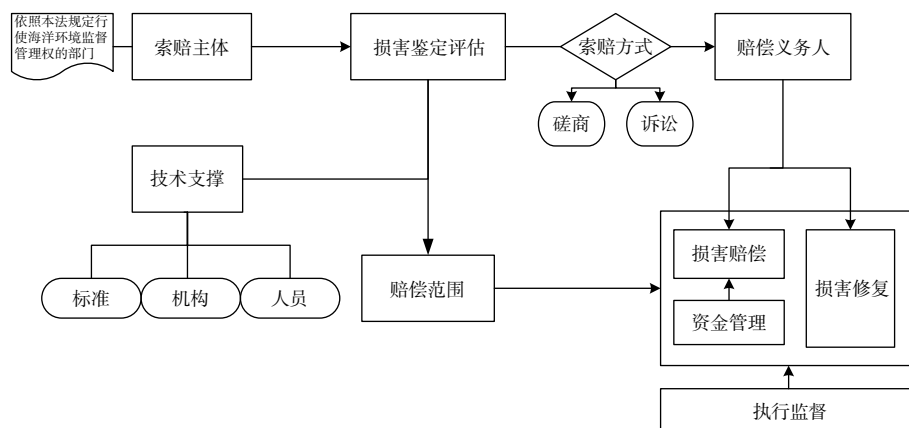


图 1 海洋生态环境损害赔偿机制

Fig. 1 Compensation mechanism for marine ecological environmental damage

产资源损害评估提供了技术支持。原国家海洋局为落实海环法赋予的部门职责,并基于海洋溢油突发事件生态损害索赔管理的急迫需求,首先于 2007 年发布了行标《海洋溢油生态损害评估技术导则》(HY/T 095—2007),2013 年又发布了《海洋生态损害评估技术指南(试行)》,2017 年 10 月,将上述两个标准修订整合后形成了国标《海洋生态损害评估技术导则》(GB/T 34546—2017)。该导则分为两部分,分别是《海洋生态损害评估技术导则 第 1 部分:总则》和《海洋生态损害评估技术导则 第 2 部分:海洋溢油》,是目前海洋生态环境损害索赔涉及调查举证、鉴定评估的主要技术依据。

1.3.2 鉴定评估技术力量建设

生态环境部和司法部一直在联合推动环境损害鉴定评估技术力量建设。2015 年 12 月,最高人民法院、最高人民检察院、司法部联合印发《关于将环境损害司法鉴定纳入统一登记管理范围的通知》(司发通〔2015〕117 号),各地开始准入登记环境损害司法鉴定机构。随后,司法部与生态环境部积极配合,先后联合制定出台了《关于规范环境损害司法鉴定管理工作的通知》(司发通〔2015〕118 号)以及《环境损害司法鉴定机构登记评审办法》《环境损害司法鉴定机构登记评审专家库管理办法》《环境损害司法鉴定机构登记评审细则》以及《环境损害司法鉴定执业分类规定》等一系列规范性文件,将污染物性质鉴定、空气污染、地表水与沉积物、土壤与地下

水、近海海洋与海岸带、生态系统和其他环境损害鉴定七大类事项细化为 47 个执业类别,明确鉴定机构和鉴定人执业范围,有力地促进了环境损害司法鉴定工作规范化、制度化、科学化发展。环境损害司法鉴定涉海的包括近岸海洋与海岸带环境损害鉴定以及生态系统环境损害鉴定。2014 年、2016 年、2020 年,生态环境部分三批印发环境损害鉴定评估推荐机构名录,向社会推荐生态环境损害鉴定评估机构 42 家;截至 2023 年 12 月底,全国经司法行政机关登记管理的环境损害司法鉴定机构 287 家,鉴定人 5098 名^[5]。部分统计数据^[6]显示有 24 家鉴定机构业务范围包括近岸海洋与海岸带,同时属于生态环境部推荐机构和取得司法鉴定资质的机构有 6 家。

2 海洋生态环境损害赔偿制度实施现状

2.1 行政机关索赔主要集中在海洋溢油事故损害

海洋生态环境损害分为突发事件损害和违法事故损害两种,其中突发事件损害多由溢油、危化品泄漏等突发环境事件造成,违法事故损害则多由非法捕捞、盗采海砂、非法海洋倾废、污水非法直排入海、非法占用海域等违法行为造成。海洋溢油事故影响范围大、损害程度深,因此其生态环境损害索赔工作开展得相对成熟。根据最高人民法院统计,全国海事法院 1985—2017 年受理行政机关针对重大船舶油污事故提起的海洋自然资源与生态环境损害索赔

诉讼有百余件。海洋溢油生态损害赔偿典型案例列于表 2, 其中 2002 年塔斯曼海游轮溢油案促成《海洋溢油生态损害评估技术导则》(HY/T095—2007)在 2007 年发布; 2005 年阿提哥轮溢油案判决产生了对船舶溢油事故造成的海洋生态环境损害赔偿范围的争论; 2007 年金盛轮溢油案依靠充分的技术支持, 海洋生态环境索赔完胜; 2011 年蓬莱 19-3 油田溢油案是我国海洋行政主管部门代表国家首次向造成海洋生态损害的海洋石油勘探开发者提出赔偿, 开创了我国重大海洋环境事故生态索赔的成功先例。除了蓬莱 19-3 油田溢油索赔案由原国家海洋局与责任方康菲石油和中海油磋商解决, 其余均通过诉讼渠道完成。

表 2 海洋溢油生态环境损害赔偿典型案例
Tab.2 Typical cases of compensation for marine ecological environmental damage caused by oil spills

事件概要	索赔主体	索赔方式	责任承担方式	事件意义
2002年塔斯曼海游轮溢油案	天津海洋局	民事公益诉讼	除环境容量损失以外, 对于原告主张的其他海洋生态损失的诉讼请求, 法院均未予支持。天津市海洋局获得300万元的和解补偿, 具体补偿项目不清, 未收回索赔投入成本	中国首例海洋主管部门提起的海洋生态损害赔偿案件。中方缺乏认定海洋生态损害的评估、鉴定方法, 基础性环境监测研究工作滞后, 环境修复实验工程缺失, 由此导致相关证据证明力不足。后来促成《海洋溢油生态损害评估技术导则》(HY/T095—2007)在2007年发布
2005年阿提哥轮溢油案	大连市海洋与渔业局	民事公益诉讼	最高人民法院认为大连市海洋渔业局提出的海洋生态损失不属于《1992年民事责任公约》规定的赔偿范围, 最终裁定驳回海洋渔业局的再审申请	国内法院首次明确属于油污公约的环境损害, 海洋生态环境索赔应以合理的恢复费用为限。涉外船舶造成的海洋生态环境损害赔偿范围是否适用油污公约存在争议
2007年金盛轮溢油案	山东省海洋与渔业厅	民事公益诉讼	“金盛”轮船主承担此次溢油事故对海洋生态造成的损害898.1644万元, 对天然渔业资源造成的损害722.32万元的赔付责任	依靠充分的技术支持, 海洋生态环境索赔完胜
2011年蓬莱19-3油田溢油案	国家海洋局	达成海洋生态环境损害赔偿补偿协议	康菲石油复产, 康菲石油和中海油赔偿海洋生态损失总计16.83亿元	我国海洋行政主管部门代表国家首次向造成海洋生态损害的海洋石油勘探开发者提出赔偿

2.2 检察机关推进了海洋生态环境违法事故损害索赔工作

相对海洋溢油事故损害索赔而言, 海洋生态环境违法事故损害索赔工作推进缓慢, 主要原因有二: 一是彼时管理观念重罚不重赔, 2017 年海环法规定了违法造成海洋环境污染的事故单位不同的罚款层级, 《防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》给出了各种违反条例行为的具体罚款金额, 行政处罚的管理成本远低于海洋生态环境损害索赔工作, 实践中, 涉案单位往往承担立即整改并缴纳罚款的责任即止; 二是原国家海洋局等行政机关针对海洋生态环境违法事故尚未建立健全责任明确、途径畅通、技术规范、保障有力的海洋生态环境损害赔偿业务支撑能力, 虽然中国海警局成立后加大了对海洋生态环境违法案件的执法力度, 例如, 2021 年 4 月 20 日—8 月 26 日, 中国海警局通过“碧海

2021 海洋生态环境保护专项执法行动”, 查处倾废案件 57 起, 查处盗采海砂、海洋工程未经环评擅自施工、破坏海岛等案件 573 起, 侦破危害珍贵濒危野生动物和保护区内非法捕捞水产品案 11 起, 但行政机关提起海洋生态环境违法事故损害索赔的案例一直少见公布。2017 年检察公益诉讼制度正式确立后, 沿海检察机关加强海洋生态环境检察公益诉讼与海洋生态环境损害赔偿制度的衔接, 在尊重有关行政机关履职优先的基础上, 积极发挥公益诉讼检察职能, 在一批有影响力的公益诉讼检察案件中提起了海洋生态环境损害索赔要求, 例如, 2018 年灌南县人民检察院诉讼请求禁渔期间非法捕捞主体赔偿 1.3 亿元环境修复费用或者以增殖放流、代偿等方式恢复受损海洋生态; 2019 年海口市人民检察院诉讼请求非法倾废主体赔偿海洋生态环境损失等各项费用 907.564 万元, 推进了海洋生态

环境违法事故损害索赔工作。

3 海洋生态环境损害赔偿制度建设存在的问题

3.1 海洋生态环境损害索赔启动条件存在管理困扰

相比于《中华人民共和国民法典》(以下简称民法典)将“违反国家规定”纳入生态环境损害赔偿请求权的构成要件,海环法并未将违法性作为海洋生态环境损害索赔的前提条件。自1999年海环法使用“国家重大损失”的术语表述起,虽历经多次修正及修订,仍将“给国家造成重大损失”作为提出海洋生态环境损害索赔的前提条件。该法条反映了海洋生态环境损害索赔的复杂性与独特性,损失强调的是权利主体的利益丧失,以重大损失为前提则是在综合考虑索赔成本和管理收益后遵循了抓大放小的管理原则。2014年,《索赔办法》规定“海洋生态损害国家损失费用总计超过30万元的,属于重大损失”。《索赔办法》采用定量方式界定重大损失作为索赔启动条件容易产生两个管理困扰:一是好的管理政策往往会延续数十年不变,而货币价值在数十年内通常会因为通货膨胀等影响越来越难以支撑管理目标;二是增加了海洋生态环境损害核查难度,只有通过调查定量评估损失才能决定是否提起索赔,而海洋生态环境损害调查评估成本较高,如果调查评估结果达不到重大损失,调查评估成本支出则会成为财政负担。

3.2 海洋生态环境损害鉴定评估技术薄弱

一方面,海洋生态环境损害鉴定评估技术依据不足。《海洋生态损害评估技术导则 第1部分:总则》在海洋环境基线确定、生态环境损害因果分析和确认条件、损害价值量化、恢复方案制定等方面缺乏切实可行的技术要求规定,相对成熟的《海洋生态损害评估技术导则 第2部分:海洋溢油》则在某些参数上的裁量较为自由,导致评估结果调控幅度过大,影响鉴定评估结果的科学性和客观性。另一方面,海洋生态环境损害鉴定评估实践经验不足,据统计,截至2019年12月,生态环境部环境损害鉴定评估推荐机构累计开展2326件环境损害鉴定评估案例,海洋等其他类型环境损害鉴定占比仅为2%;2021—2023年,各类环境损害司法鉴定案件数量

共计64072件,其中,近岸海洋与海岸带鉴定数量为89件^[5],占比仅为0.1%;有能力从事海洋生态环境损害鉴定评估的机构和人员无法通过实践来进一步提高自身的理论和技术水平。

3.3 海洋生态环境损害赔偿执行监管依据不足

海洋的广袤性、流动性和复杂性使得海洋生态环境损害处置难度大、成本高、时效性强、专业性突出,若得不到及时妥善处置,损害可能在短时间内扩散蔓延。因此,确保海洋生态环境得到及时修复是海洋生态环境损害索赔的最终目标。《索赔办法》和《最高人民法院关于审理海洋自然资源与生态环境损害赔偿纠纷若干问题的规定》均只对责任者履行赔偿责任和赔偿资金管理提出了原则性规定,海洋生态环境损害赔偿执行期缺少切实可行的履行赔偿监督、生态环境修复效果评估机制,配套的海洋生态环境修复效果评估标准与技术规范更是尚未建立。海洋生态环境损害赔偿资金管理与事后生态环境修复管理割裂,赔偿后生态修复执行还未纳入监管,呈现出“重索赔,轻修复”的局面,对推进实施海洋生态环境损害赔偿工作作用有限。

3.4 船源性海洋生态环境损害获得充分赔偿不易

船源性海洋生态环境损害是指船舶载运的油类和其他污染物泄漏或排放造成的海洋环境污染或生态破坏^[7]。一直以来,我国船舶污染事故赔偿工作在交通运输部管理下自成体系,《最高人民法院关于审理海洋自然资源与生态环境损害赔偿纠纷若干问题的规定》明确规定“人民法院审理因船舶引起的海洋自然资源与生态环境损害赔偿纠纷案件,法律、行政法规、司法解释另有特别规定的,依照其规定。”《中华人民共和国海商法》(以下简称海商法)、《防治船舶污染海洋环境管理条例》《最高人民法院关于审理船舶油污损害赔偿纠纷案件若干问题的规定》(法释〔2011〕14号)、《1992年国际油污损害民事责任公约》《2001年国际燃油污染损害民事责任公约》《船舶油污损害赔偿基金征收使用管理办法》等将船舶油污事故生态环境损害赔偿范围仅限于应急处置费用、控制清污费用、恢复措施费用等,而不包括丧失的海洋生态服务功能,与民法典和《最高人民法院关于审理海洋自然资

源与生态环境损害赔偿纠纷若干问题的规定》规定的赔偿范围存在冲突。同时,海商法规定了海事赔偿责任限制制度,并且船舶损害覆盖私益损害和公益损害,赔偿范围限制在实际发生或即将发生的费用范围内,各类损失及费用在赔偿限额内进行共同切分。《船舶油污损害赔偿基金征收使用管理办法》还规定了基金赔偿或补偿的范围顺序,一共有六种,其中恢复海洋生态和天然渔业资源的费用排在第四顺位,几乎没有受偿可能^[8]。以2018年伊朗船运公司“桑吉”号油轮在长江口东160海里与“长峰水晶”号货轮相撞事故为例,国家海洋局东海分局于2018年通过上海海事法院完成债权登记,在“长峰水晶”轮船舶所有人长宏集团(香港)有限公司设立的海事赔偿责任限制基金项下登记债权损失计人民币12.8亿元,而其船东非人身伤亡的限制性债权海事赔偿责任限制金额按照海商法标准为6 477 625 特别提款权(SDR),约为0.62亿元人民币;按照1976年《海事赔偿责任限制公约》1996年议定书2015年修正案标准为23 438 069 特别提款权(SDR),约为2.25亿元人民币^[9]。

4 健全海洋生态环境损害赔偿制度的对策建议

4.1 科学界定海洋生态环境损害索赔启动条件

科学界定海环法中的“给国家造成重大损失”是明确索赔主体职责的基础。如前所述,采用价值定量来界定“重大损失”并非最优决策指标,但以海洋生态环境变化机理为依据,通过一些可快速简易判断的海洋生态环境损害指标,如影响面积、排放量、生物资源损失量等来定量描述“重大损失”是相对科学的评判标准。《生态环境损害赔偿制度改革方案》将适用情形规定为较大及以上突发环境事件、省级以上重点生态功能区和禁止开发区的事件、其他严重影响生态环境后果的事件三类,此种定性描述的方式也值得借鉴。如对于非法围填海、触及生态保护红线的一些破坏行为可以通过一票否决方式定性为重大损失;组织专业人员对生态环境损害进行初步评估,通过可能造成的损失评估来判断是否属于重大损失。由于《索赔办法》仍现行有效,因此建议废止《索赔办法》,重新出台新的配

套措施,通过定量和定性相结合的方式科学界定海洋生态环境损害赔偿启动条件。

4.2 提高海洋生态环境损害鉴定评估技术能力

制定海洋生态环境损害鉴定评估技术标准,使海洋基线水平确认、海洋生态环境损害范围和程度确定、因果关系判定、损害价值量化、恢复方案制定以及恢复效果评估等关键步骤有据可依,才能为海洋生态环境损害索赔提供客观、公正的依据。因此,需要在充分吸收《海洋生态损害评估技术导则》(GB/T34546—2017)内容的基础上,制定海洋生态环境损害鉴定评估技术指南,规定海洋生态环境损害事件类型调查;海水质量、沉积物质量、海洋生物质量以及海洋生态服务功能指标选取与调查;基线调查确认;生态环境损害因果关系分析;实物量化与价值量化;恢复方案技术筛选以及恢复效果评估等方面的技术要求,并保证工作程序及参数选取兼具科学性与可操作性,同时,生态环境部和司法部鼓励环境损害鉴定机构和专家提升近海海洋与海岸带环境损害鉴定评估能力,为海洋生态环境损害鉴定评估工作提供有力的技术支撑。

4.3 建立健全海洋生态环境损害赔偿执行监管机制

海洋生态环境损害赔偿执行监管是海洋生态环境损害赔偿制度末端优化中的重要一域,主要包括海洋生态环境损害赔偿资金管理和海洋生态修复管理两部分。建议建立健全生态环境主管部门指导下、索赔主体负责制的海洋生态环境损害赔偿执行成效考评、监督与责任追究机制,确保海洋生态环境得到及时有效修复。对于海洋生态环境损害赔偿资金,建议与《生态环境损害赔偿资金管理办法(试行)》(财资环〔2020〕6号)保持一致,明确执收、使用和管理相关规定。对于海洋生态环境修复,建议参考《管理规定》,分别给出可修复和无法修复两种情况的监管依据,并研究开发海洋生态环境修复模型与方法筛选决策工具,构建海洋生态环境损害修复效果评估指标体系,制定海洋生态环境修复效果评估标准与技术规范。

(下转第671页)