

志愿船考察活动的责任承担

赵 杨

中国海洋大学 山东 青岛 266100

摘要:近年来,随着志愿船的海洋观测数据为海上运输安全和海洋科学研究提供了重要的帮助,各国的志愿船数量不断上升。在我国,相关的法律法规对志愿船考察活动的权利义务规定不明确,责任承担规定不全面,导致志愿船运行模式缺乏针对性的保障体系,从而使我国不能有效的履行相关的国际义务,并且法律的漏洞也为其他国家侵犯我国的海洋权利提供了机会。为了更好的规制志愿船观测活动和保护我国的海洋权利,本文通过分析国际上和各国有关对志愿船考察活动的责任承担方面的规定,对我国相关方面的法律法规提供修改性建议。

关键词:志愿船;海洋观测;责任

中图分类号:D922.17;P71

文献标识码:A

文章编号:2095-4379-(2018)10-0011-03

作者简介:赵杨(1996-),女,汉族,山东菏泽人,中国海洋大学2015级法学类(中外合作)学生。

一、志愿船来历及其考察活动属性

(一) 志愿船基本含义

2014年1月10日,中国国家海洋局颁布了《海上船舶和平台志愿观测管理规定》。我们通常所称的“志愿船”全称叫做“志愿观测船”(Voluntary Observing Ships, VOS),它是指志愿参加海洋观测工作的船舶且经海洋主管部门认可并登记注册。志愿船观测是由商船、渔船和交通船以及其它非海洋观测专业船舶所承担的相关工作,是为了广泛采集现场数据资料。我国进行志愿船观测活动可以获得海上重要天气数据资料,即用于气候服务,也可以履行国际船舶航行气候服务的义务。在志愿船上安装观测设备,能够获取近岸、中远海和远洋航线上的海洋观测资料^[1]。

(二) 考察活动属性

《联合国海洋法公约》的第十三部分对海洋科学研究做了一般性的规定。志愿船观测活动的性质是否归属于海洋科学研究,决定了其进行考察活动时是否受到《联合国海洋法公约》第十三部分的规制。笔者认为,志愿船考察活动应该归属于海洋科学研究,理由如下:首先,从志愿船考察活动的内容和目的上来看:

志愿船观测系统观测要素包括风向、风速、气温、湿度、气压等内容和所采集的大面积海域长期、连续的海洋观测数据。志愿船所获得的数据基本为海洋气象数据,这些数据不仅仅可以帮助航线船舶克服恶劣天气引起的损失,还可以用在其他领域,比如为海洋产业服务,应用延时模式数据用来监测分析海洋变化状态^[2]等等。

对于海洋科学研究,国际上没有统一的认识,但我们可以根据不同定义的共同点总结出关键词。首先来看看有关海洋科学研究的定义:(1)一般认为海洋科学研究是指为了增进对海洋环境的了解和对海洋知识的掌握所进行的数据资料收集活动,包括收集海洋地理的、海洋地质的、生物的、化学的和声学的数据等内容。一般的海洋研究成果主要用于科学目的,其研究成果大多数为人类所共享^[3]。(2)美军认为一般海洋

海洋科学研究,包括对海洋环境的了解,还包括海洋生物学、物理和化学海洋学以及其他与科学研究为目的的相关活动^[4]。

由以上两个定义,我们总结出海洋科学研究的内容一定是利用科学的手段,进行有关海洋的考察。主要以科研为目的,丰富人类的海洋知识。根据上文,我们知道志愿船所测量的各种气象数据都与海洋有关,符合海洋科学研究的内容。志愿船测量活动起初也确实为了全球的船舶航行服务,而现在,这些数据测量也开始为海洋产业、海洋咨询、构建全球计算机模型等科研项目服务,并且这类工作占了很大的比重,符合海洋科学研究的目的。尽管科研不是志愿船观测活动的唯一目的,但对于海洋科学研究来说,以科研为目的不是指以纯粹科研为目的,有些国家认为主张“纯粹科研属于无害的活动”是虚伪的。站在我国的立场上,把应用海洋学归于海洋科学研究,就相当于把志愿船测量活动也纳入海洋科学研究的范畴。

其次,我国的法条也暗含了海洋观测属于海洋科学研究的范畴。根据《海洋观测预报管理条例》第十九条规定,凡是我国领域和管辖的其他海域从事涉外海洋观测活动的外国组织、个人等,应当按照《涉外海洋科学研究管理规定》执行。由此可见,把对涉外海洋观测预报的活动纳入涉外海洋科学研究,说明我国认可了观测属于科学研究内容。

二、志愿船考察活动中应履行的义务与承担相应的责任

在法律的框架下,责任与义务是相互对应的。因此,本章以志愿船考察活动的义务为线索,来讨论其违反义务将要承担的责任类型。

(一) 《联合国海洋法公约》对志愿船科考的规制

“航行自由”是海洋法的一项基本原则,不论是早期海洋大国的殖民扩张,还是后来发展中国家的对外交流和贸易活动,都以此原则为重要依托^[5]。1994年《联合国海洋法公约》生效后,特别是在某些特定领域内,船舶航行自由的范围和程度受到若干限制。根据

第一章的分析,因为笔者把志愿船科学考察活动归为海洋科学研究的内容,所以笔者认为其相关行为也应该受到《公约》第十三章海洋科学研究的规制。根据《公约》的规定,志愿船应履行的义务和承担的责任如下:

1.履行的义务

(1) 领海——批准并遵循规定。《公约》第二四五条。

(2) 专属经济区、大陆架——取得沿海国的同意和尊重沿海国的主权权利。《公约》第二四六条第二款和第六款。

(3) 公海——顾及其他国家以及“区域”活动的权利。《公约》第八十七条。

(4) 区域。《公约》所规定的区域是指国家管辖范围以外的海床、洋底及其底土。而志愿船地理上考察的范围仅在海上的大气和海的表面,所以笔者认为区域的义务仅仅在志愿船触及其的范围内承担。

2.承担相应的责任

志愿船进行海洋科学研究活动时如果违反上述义务,则根据《公约》第二六三条承担责任,对行为所造成的损害提供相应补偿,而对海洋造成的环境损害,应依据第二三五条承担责任,笔者对海洋污染的责任承担在第三章进行详细的讲述。

(二) 在中国管辖海域进行科考的责任承担

1.本国船只的义务与责任

《海上船舶和平台志愿观测管理规定》第一条显示该法是根据《海洋观测预报管理条例》制定的。其第六章奖惩篇也并未对违反志愿船观测义务的船只承担何种相应的责任做细致的规定,但要求根据国家有关法规予以处罚。而且《海洋观测预报管理条例》第五章规定了相对细致的责任承担,因此《海洋观测预报管理条例》的第五章可以作为志愿船责任承担的依据。以下是结合上述两部法律对本国志愿船科学考察的义务和责任进行的分类:

(1) 要经过进行申请、审查、批准程序。①义务依据。《海上船舶和平台志愿观测管理规定》第十二条第二款。②承担的相应责任——行政责任。《海洋观测预报管理条例》第三十一条。

(2) 维护志愿观测船设施的义务。①义务根据:《海洋观测预报管理条例》第十六条以及《海上船舶和平台志愿观测管理规定》第九条。②承担的相应责任——民事、行政、刑事责任。《海洋观测预报管理条例》第三十二条。

(3) 必须要使用合格的计量观测仪器。①义务依据。《海上船舶和平台志愿观测管理规定》第十七条。②承担的相应责任——行政责任。《海洋观测预报管理条例》第三十三条。

(4) 管理并保密数据的义务。①义务依据。《海上船舶和平台志愿观测管理规定》第二十一条。②承

担的相应责任——行政、刑事责任。《海洋观测预报管理条例》第三十五条。

2.外国船只的义务与责任

《海洋观测预报管理条例》第十九条第一款规定,国际组织、外国组织或者个人在中华人民共和国领域和所管辖的其他海域从事海洋观测活动,按照《中华人民共和国涉外海洋科学研究管理规定》的规定执行。以下是结合上述两部法律对外国志愿船科学考察的义务和责任进行的分类:

(1) 义务。①遵守中华人民共和国的法律、法规。《海洋观测预报管理条例》第十九条第二款。②要经过批准程序。《涉外海洋科学研究管理规定》第四条。③汇报船舶及船舶活动情况。《涉外海洋科学研究管理规定》第九条第一款。④原始资料和样品公开发表或转让需批准。《涉外

海洋科学研究管理规定》第十条第四款。(2) 承担相应的责任——行政责任。《涉外海洋科学研究管理规定》第十三条。

(三) 其他国家对于海洋科学研究活动的规制

各个国家对外国违法船只未经许可或者违反沿海国相关法律而做了不同程度的惩罚规定。《涉外海洋科学研究管理规定》第十三条明确规定了我国的惩罚措施。如果违反相关义务,仅需承担行政责任,即没收相关的违法物品以及5万元人民币以下的罚款而已。与其他国家相比较,我国的惩罚力度很轻。韩国在其1977年12月颁布的《领海及毗连区法》中规定,“未经有关当局认可、批准或同意在其海域进行科学调查或勘探活动视为‘损害韩国的和平、公共秩序或安全’的行为。”可见,韩国认为这种行为触犯了其国家主权,惩罚的力度必然比一般的刑事责任要严重得多。菲律宾在1978年6月11日的第1599号总统法令里规定,“任何人违反本法……,应由法院处以不少于2000比索也不超过100000比索的罚款,或6个月至10年的监禁,或者既罚款又监禁。还有巴西在《关于海洋科学研究的法令》中规定,违反从事海洋科学调查、研究、勘探和开发活动的船只,会受到中止活动、吊销许可证、至少50000至500000美元或者相当的其他货币的罚金等处罚。

三、志愿船污染海事责任承担

志愿船在进行考察活动中,需要履行保护环境的义务。《涉外海洋科学研究管理规定》第八条指出:在进行涉外海洋科学研究时,不能向海洋投入有害物质而污染海洋环境。当志愿船在科学考察过程中,造成了海洋的污染,则要承担损害赔偿责任。当发生大规模的海洋环境污染事件时,因为赔偿责任的有限性,受害人无法得到相应的救济,生态资源无法得到有效的保护和恢复^[6]。根据国际组织和各国有关在船舶污染损害责任制度的立法实践,笔者认为对志愿船污染海事责任的承担可以建立三重赔偿责任主体。

(一) 民事责任主体制度

《海洋环境保护法》第八十九条明确了环境法中的“损害担责原则”,据此,笔者认为第一责任人应当是志愿船的所有人,并且承担严格责任。不过,在其缺乏支付能力时,就很难使受害者得到足够赔付。所以,为尽可能对受害人完全救济,必须要强化责任主体的赔偿能力,重视赔偿移转问题。而强制保险和基金所聚集的财富资源能够有效地解决损害赔偿和环境污染所需的大量资金^[7]。

(二) 强制责任保险制度

目前,我国已经出台《船舶污染事故调查处理管理规定》等规范性文件,但船舶污染强制保险在国内立法中并没有受到重视。尽管我国已经加入了《1992年国际油污损害民事责任公约》和《1992年设立国际油污损害民事责任公约》,但是这些公约里的船舶污染范围仅限于“油污污染”,“船舶”的类型也有限制,对于该公约强制保险范围之外的船舶,不受公约的调整。现如今,国内保险公司和船舶企业的积极性不高,保险市场的船舶污染责任保险服务不健全,大多船舶都没有投保。如果发生了船舶污染事件,由于船舶没有责任保险人来作为赔偿主体,那么就不能保证正常履行民事赔偿责任。因此,获得批准的志愿船,政府可以强制这些船只投船舶污染责任保险。作为对志愿船舶的奖励,一部分的投保费用可以由政府出资,来减轻船舶所有人的负担。

(三) 赔偿或者补偿基金制度

根据《公约》第二三五条第三款,对于海洋环境损害,在适当情况下可以拟制补偿基金等程序。美国国会于1980通过了超级基金法案,该法案从责任机制、场地修复、基金管理、与公众参与构建了一整套的制度,既保证了环境污染治理的效果,又提升了环境污染治理的效率^[8]。2015年6月18日,我国成立了中国船舶油污损害赔偿基金管理委员会,负责处理船舶油污损害赔偿基金的具体赔偿事宜。2016年6月17日,通过了《船舶油污损害赔偿基金索赔指南》和《船舶油污损害赔偿基金理赔导则》,标志着我国船舶油污损害赔偿基金开始惠及民生。但是,指南里的船舶不包括政府用于非商业目的的船舶、军事船舶、渔船、海上石油平台和浮式储油装置造成的油污损害赔偿。因此,有些进行志愿观测活动的渔船等船只并不属于其调整范围。我国的基金制度刚刚起步,把所有志愿船舶纳入基金制度内也不合时宜。不过,符合调整范围的志愿船舶若造成了油污污染,受害人可以提出申请进行索赔。

四、我国相关法律上的建议

近年来,我国出台了不少有关船舶进行海洋科学研究或者海洋调查的法律文件,然而,当我们深入分析这些法律条文时,会发现其存在着不少的不足。在此,谈一谈哪些法律裂痕值得我们去关注:

首先,现行有关的法律效力比较低,基本上属于行政法规、规章、规定等。我国的海洋法律体系不够健全,对船舶进行海洋科学研究立法应该高度重视。

其次,由于这些法律缺乏配套实施细则,实施管理的可操作性较低。例如《海洋观测预报管理条例》第三十二条“……由有关海洋主管部门责令停止违法行为……”此条文中的“有关海洋主管部门”定义不明确,究竟哪些部门有权进行违法行为的查处,我们尚留有疑问,这可能造成部门之间推诿责任,导致最终根本就没有行政执法部门对违法行为进行查处。尽管某些条文规定了执法机构的权限,但是因为权限范围不够,导致大量违法事件避开监管。有关涉外海洋科学研究法律,如果不能对其进行完善,就不能保障我国的海洋权益和海洋安全的正常维护。

再次,缺乏地方性法规或者条例对志愿船的管制。志愿船的工作涉及到国际事务,但我国志愿船只数量非常少,因此招募志愿船的责任重大,不仅需要调动非专业船舶参与工作的积极性,还需要对船舶进行严格把控。这时,可以把初期的招募任务分配给地方,地方结合本地实际情况制定法规或者条例,地方有关部门根据这些条文井然有序的进行招募工作。

笔者在前文中提过,我国相比于其他国家,对于外国违法船只的处罚力度要轻很多。因此,为了有效的遏制涉外船只未经批准进入我国管辖海域或在我国管辖海域从事非法科学研究或调查,为了更好地维护我国的海洋权益,应当结合《中华人民共和国行政处罚法》的相关规定,对这些违法行为的处罚力度更为严厉一些。

最后,关于志愿船舶的污染问题,虽然我国没有对此的明文规定,但这些船舶也受到《海商法》《海洋环境保护法》等法律的调整。不过对于志愿船这种特殊船只,造成海洋环境污染时,虽然民事责任主体要承担责任,但事前就应当强制其投保。为了减轻船舶所有人的负担和吸引更多的民用船只参与志愿测量活动,正如第三章所说,政府应当承担一部分的投保费用。关于基金补偿制度,则只能适用于符合条件的志愿船舶。

[参 考 文 献]

- [1]刘家沂.我国志愿船管理现状[J].海洋开发与管理,2008.1.
- [2]刘家沂.国际志愿观测船计划[J].海洋开发与管理,2008.2.
- [3]郑雷.论中国对专属经济区内他国军事活动的法律立场[J].法学家,2011.1.
- [4]宋云霞.海洋科学研究法律制度解析[J].西安政治学院学报,2011.2.
- [5]袁发强.国家安全视角下的航行自由[J].法学研究,2015.3.
- [6]朱晖.论美国海洋环境执法对我国的启示[J].法学杂志,2017.1.
- [7]王军,张海枫.论海洋油污损害赔偿责任的社会化分担[J].比较法研究,2017.3.
- [8]陈莉莉,王怀汉.美国超级基金制度对我国海洋环境污染治理的启示[J].中国海洋大学学报(社会科学版),2017.1.