



□ 站内搜索 □

请输入查询的字符串:

==> 综合查询 <==

jn 标题查询 jn 内容查询

查询

重写

行业动态

政策法规

救捞技术

学会活动

水下技术

海工技术

综合技术



学会文章

€ 自动滚屏 (右键暂停)

浅谈打捞沉船沉物立法工作中的若干问题

发布时间: 2004-9-19 9:51:53 被阅览数: 2693 次

交通部烟台打捞局 于英滇

打捞沉船沉物立法工作,是我国建国以来一直没有得到有效解决的问题,也是国际海事组织多年以来一直试图解决的重要问题。作为国内唯一一支国家专业海上救助打捞队伍,从上级机关到下属各局,在理论研究上,特别是在理论研究和实践的有机结合上,在如何有效推动国家打捞沉船沉物的立法问题上,工作做得十分欠缺。以致于到目前为止,国家还没有一部能够完整调整和规范打捞沉船沉物的法律法规。

值得一提的是,交通部救捞局一九九七年曾经组织林玉乃、刘松隆为主编副主编的《救助打捞法规标准汇编》,收集了建国以来涉及海上救助打捞业务的法律法规、规章及救助打捞国家标准和行业标准,使国家救捞行业内,第一次有了可资借鉴借查的行为规范系统,有效推动了救捞行业的法制建设进程。但美中不足的是,《汇编》中遗漏了建国以来一直最主要用以调整和规范打捞行业的一部法规《中华人民共和国沉船打捞办法》。另外,没有能够将相关的《救助打捞收费办法》纳入“汇编”之中;相反,最高人民检察院编制的《中华人民共和国法律法规汇编》、中华人民共和国海事局编制的《海事法规汇编》,却将上述法规和规章收入汇编之中,并广泛用于国家司法机关调整和规范打捞行为及当事人合法权益的司法实践之中。

打捞沉船沉物,是我国业内习惯上一沿用名词,国家现行法律法规中,也采用“打捞沉船”、或者“打捞沉船沉物”这一名词。如《中华人民共和国打捞沉船管理办法》、《关于外商参与打捞中国沿海水域沉船沉物管理办法》等。而国际上通常把打捞沉船沉物称之为“残骸清除”,如国际海事组织(MO)起草的“1998年残骸清除公约草案”,欧美国家中的加拿大、瑞典、挪威、芬兰等国家立法中,也都采用了“残骸清除”这一概念性名词。

一、关于打捞沉船沉物的性质划分问题

以我国现行法律法规规定,只有《中华人民共和国海上交通安全法》对强制性打捞沉船沉物有过原则性的规定,其立法的本意,可能是旨在区别于商业性的打捞沉船沉物。而事实上打捞行业内所从事的沉船沉物打捞,远不止是强制打捞和商业打捞两种形式。以笔者所见,按照强制性与非强制性、指令性与非指令性性质划分,至少可以划分为强制性打捞、商业性打捞、指令性打捞、救助性打捞四种类型。

1、强制性打捞沉船沉物。通常情况下是指沉没于航道、港口、水道内的沉船沉物,对船舶安全航行、航道整治形成障碍,或者是具有潜在爆炸危险、水体污染危险的情况下,由国家海事机关对船舶、沉物所有人或者经营人,发出限期对障碍物打捞清除的通知。在船舶所有人、经营人未在海事主管机关限期内完成打捞清除情况下,再由国家海事机关下达强制打捞通知。强制打捞通知生效后,被强制的行政相对人或者在规定的期限内,完成沉船沉物清除任务;或者因为不作为或者作为不能,在海事机关规定的期限内没能完成沉船沉物清除任务。后者情况下,再由国家海事机关委托有资质的海上打捞单位,代为执行打捞清除任务,所发生的费用由被强制人支付。

强制打捞沉船沉物的基本特征，一是有沉船沉物发生的客观情况，二是这种沉船沉物对船舶航行、或者航道整治形成障碍、或者具有某种潜在危险性（包括水体污染的危险性）；三是在国家海事主管部门下达强制通知情况下进行的沉船沉物打捞。具有国家行政机关与行政相对人之间行政行为的属性。

基于以上特征：强制打捞沉船沉物的概念可以概括为：国家主管机关在国家沿海地区内，为防止沉船沉物对航行船舶安全构成威胁，或者构成海洋环境污染威胁，而对沉船沉物的所有人或者经营人采取强制清除的法律制度。

2、商业性沉船沉物打捞。与国家强制性打捞沉船沉物的行政行为相反，商业性打捞沉船沉物，是发生了沉船、沉物的这种客观情况，但由于没有对船舶航行安全构成威胁，没有对航道整治形成障碍，也不具有潜在的危险性，国家没有对船舶所有人进行强制打捞清除沉船沉物的必要。之所以沉船沉物的所有人或者经营人主动采取打捞清除措施，主要有以下几种情况：一是沉船沉物打捞出水后有修复使用的价值，且打捞费用要低于沉船沉物本身的价值；二是打捞沉船沉物的获救价值，高于所支出的打捞费用；三是出于海事调查取证的需要，或者出于海事事故失踪人家属的强烈要求而进行的打捞。

商业性打捞沉船沉物，完全是一种当事人之间意思自治的民事行为，当事人之间的权利义务关系，由双方签订的打捞工程合同约定，受国家民事法律规范调整。

3、指令性打捞沉船沉物。通常是在国内重要的港口、航道内出现了重大的沉船沉物突发事件，严重影响了港口的生产经营；或者是发生突发事件，对国家政治、军事、科研和经济建设产生了重大影响，国家主管机关指令从事打捞工程单位，在指定的时间内无条件地投入沉船沉物打捞任务的工程。

以烟台打捞局历史上所从事的、属于指令性沉船沉物打捞工程为例，1982年7月在渤海湾打捞渤海石油公司翻沉的“渤海2号”钻井平台，1986年10月在青岛港黄岛码头打捞广州远洋运输公司爆炸沉没的“大庆245”油轮，2002年5月在大连湾打捞中国北方航空公司所属的MD-82失事客机等。以上三个案例，虽然发生于我国不同的历史时期，但都具有突发性的特点，并分别在不同程度上，对国家政治或者经济建设造成相当影响，引起国家高层领导人关注，也引起国外媒体的高度关注。

当发生了上述重大突发事件的时候，国家机关在处理应急事态时，更多关注的不是沉船沉物的所有人或者经营人是谁？而是关注怎样在最短的时期内能够清除障碍、恢复生产；或者在最短的时间内能够消除影响的问题。事实上每当发生具有重大影响的海难或者空难事故时，不论是沉船沉物的所有人或者经营人是谁，国家主管机关都不可能依靠他们自身的力量，在短时期内清除障碍、消除影响，只有动员全社会所有可能动员的力量来从事这项工作，从而要指令国内有能力进行打捞清除任务的单位，无条件的、不打折扣地先期投入到打捞沉船沉物的清障任务中去。也正是在这种情况下，必然地、不可避免地要发生指令性的打捞这种情形。如何调整指令性打捞沉船沉物个案，在目前国家已有的相关法律法规中，均不见有所涉及。

4、救助性打捞沉船沉物。所谓救助性打捞，简而概之，就是处于倾覆危险状态，船舶已经开始下沉、但还没有完全沉没，船舶的所有人或者经营人，为了自身的利益，或者为了消除更大的隐患，以委托船舶救助打捞的方式，委托打捞人对处于危险状态下的船舶，实施打捞性的救助行为。通常这种救助需要动用打捞浮筒或者起重设备设施，通过对船舶施以堵漏、排水、充气起浮等手段，使处于危险之中的难船，成功地脱离危险状态。

救助性打捞沉船沉物，应当归属于普通的民事行为，其在行为主体上没有特殊的规定。通常情况下，沉船沉物的所有人或者经营人，既要考虑救助性打捞的获救财产的价值，也要同时考虑由于不采取救助打捞措施，可能产生严重的碍航或潜在危险的因素，并考虑由此可能将承担更大的责任，付出更高的代价。

救助性打捞区别于强制性打捞、指令性打捞，也区别于商业性打捞。基本特征在于，一是这种打捞方式没有国家行政机关的对行政相对人的强制行为而区别于强制打捞，二是没有国家主管机关对实施打捞救助人的行政指令而区别于指令性打捞，三是虽然有被救助打捞船舶船东或者经营人的书面委托，但救助性打捞委托，既不是通常意义上的商业委托，也不是在船舶或者其他漂浮物处于危险的紧急情况下给救助打捞人的委托，与通常意义上的救助委托有许多相近或者相似性。

所以要区别以上三种不同救助性质的意义在于，一是海上救助性打捞行为所产生的法律关系，受《中华

人民共和国海商法》调整；二是指令性打捞行为受国家行政法规调整；三是商业性打捞行为所产生的法律关系，则受民事法律法规调整。不同性质的沉船沉物打捞，接受国家不同的法律法规调整，打捞人从事打捞工程作业后的合法权益的保障力度也有所不同，打捞人可能获得的打捞费用或者报酬，将有着相当大的差异。其中，只有当确定为救助性打捞情况下，救助打捞人才拥有获得救助报酬的优先权，而其他性质的打捞，在国家法律上视同为一般性债权，没有优先权可言。

二、当前国家对打捞沉船沉物立法情况

目前，我国还没有一部关于打捞沉船沉物的专门性法律，相关规定只散见于其它的法律和行政法规之中。具体见之于如下 3 部法律和 5 部行政法规之中：

1、《中华人民共和国海洋环境保护法》（1982年8月23日五届人大常委会第二十四次会议通过，1983年3月1日起实施；1999年12月25日九届人大常委会第十三次会议修订，2000年4月1日起实施）。本法第六十六条规定：“国家完善并实施船舶油污损害赔偿责任制，按照船舶油污损害赔偿由船东和货主共同承担风险的原则，建立船舶油污保险、油污损害赔偿基金制度”；第七十一条“船舶发生海难事故，造成或者可能造成海洋环境重大污染损害的，国家海事行政主管部门有权强制采取避免或者减少污染损害的措施”。

2、《中华人民共和国海上交通安全法》（1983年9月2日第六届人大常委会二次会议通过，1984年1月1日起实施），该法专设《第八章 打捞清除》，从第四十条到第四十一条，共计二条，规定“对影响安全航行、航道整治以及有潜在爆炸危险的沉没物、漂浮物，其所有人、经营人应当在主管机关限定的时间内打捞清除。否则，主管机关有权采取措施强制打捞清除，其全部费用由沉没物、漂浮物的所有人、经营人承担”。第二款规定“本条规定不影响沉没物、漂浮物的所有人、经营人向第三方索赔的权利”。

3、《中华人民共和国水法》（1988年1月21日六届全国人大常委会第二十四次会议通过，1988年7月1日施行）。该法第二十四条第二款规定：“在航道内不得弃置沉船、不得设置碍航渔具……”；第四十五条规定，在对航道内弃置沉船者，行政主管部门可以责令限期清除障碍或者采取其他补救措施。

4、《中华人民共和国打捞沉船管理办法》（1957年9月7日国务院批准。1957年10月11日交通部交厅秘朱字[1957]173号文发布）。该办法共计13条，具体规定了哪种类型的沉船需要打捞，港航主管机关、限期打捞与强制打捞，打捞物的所有权等，是建国以来一直沿用的、迄今为止从未做过修改的一部专门性法规。

5、《关于外商参与打捞中国沿海水域沉船沉物管理办法》（1992年7月12日国务院令102号发布，自发布之日起施行）。该办法主要规定外商必须与中方合作或者共同打捞我国沿海海域内沉船沉物，不得自行在我国沿海海域内从事打捞沉船沉物作业，并具体规定了外商参与中国沿海打捞沉船沉物的主管机关、批准程序、利益保护、文物保护等方面内容。

6、《中华人民共和国防止船舶污染海域管理条例》（国务院国发[1993]302号文发布，自发布之日起实施）。该条例第七条规定：“船舶发生海损事故造成或者可能造成海洋环境重大污染损害的，港务监督有权采取避免或者减少这种污染损害的措施，包括强制清除或强制拖航的措施，由此发生的一切费用，由肇事船方承担”；第三十八条规定：“在进行水下船舶打捞工程时，应采取措施防止油污扩大和新的污染发生”；第三十九条规定：“凡违反《中华人民共和国海洋环境保护法》和本条例，造成环境污染损害的船舶，港务监督可以责令其支付消除污染费，赔偿国家损失”。

7、《中华人民共和国水污染防治法实施细则》（1989年7月12日国务院批准，同日国家环境保护局发布）。该实施细则第二十四条规定：“船舶发生事故，造成或者可能造成水体污染的，航政机关应当强制打捞清除或者强制拖航，由此支付的费用，由肇事船方承担”。

8、《沉船沉物打捞单位资质管理规定》（1998年12月31日，交通部交体法[1999]3号公布，1999年4月1日起施行）对沿海、内河从事沉船沉物打捞作业的单位资质及资质等级做出规定。

三、现行打捞沉船沉物相关法律法规存在的问题及冲突

前面,我们已经总结分析了我国目前打捞沉船沉物的不同类别、不同性质划分,也归纳总结了目前打捞沉船沉物的立法工作现状。立法现状相对于打捞沉船沉物的实际需要相比,法律法规显得比较原则和笼统,缺乏系统性和可操作性的明确规定,且法律法规在同一问题上存在有不同规定方面的冲突。

——现行法律法规在强制打捞沉船沉物责任主体问题上存在法律冲突。依照《中华人民共和国海上交通安全法》、《中华人民共和国沉船打捞办法》之规定,当发生了强制打捞沉船沉物的情况下,被强制的对象(行政相对人)是“沉船沉物的所有人、经营人”;而《中华人民共和国防止船舶污染海域管理条例》、《中华人民共和国水污染防治法实施细则》两部法规,则都规定为“强制清除或强制拖航的措施,由此发生的一切费用,由肇事船方承担”。

通常情况下,依照《中华人民共和国海上交通安全法》的规定,当发生了强制打捞沉船沉物情况下,国家主管机关强制的对象是沉船沉物的所有人或者经营人,而不论沉船肇事的责任人是谁。当沉船沉物的所有人或者经营人依法承担了责任后,再依法向造成沉船沉物的肇事人进行追偿。但是,如果依照《中华人民共和国防止船舶污染海域管理条例》、《中华人民共和国水污染防治法实施细则》两部法规的规定,国家海事主管机关强制的对象,只能是造成沉船沉物的肇事人,而造成沉船沉物的肇事人可以是船东或者经营人,也可能是与船东或者船舶经营人毫无关系的第三人。显然,不同法律法规之间是存在严重冲突。

——现行法律没有规定被强制人如何支付所发生的沉船沉物打捞清除费用。不论沉船沉物的责任主体是船东、是船舶的经营人、或者是发生事故的肇事人,当实施了强制打捞措施后,国家主管机关如何向责任主体追偿所发生的费用的问题,现行法律法规都没有做出明确规定。在国家法律没有对如何实现强制费用作出明确规定情况下,在国家法律没有对责任主体规定责任限制的情况下,在国家目前没有对国内沿海海域航行的船舶采取强制责任保险的前提下,就容易产生两种新的情况:一是清除沉船沉物的责任主体因经营不善或者实力弱小,没有能力承担沉船沉物的清除费用,国家的强制效力对责任主体不能发挥作用。依2001年10月沉没于蓬莱港航道一侧的“通汇”轮滚装船舶为例,该船船东为山东龙口港务局由职工集资购买的二手滚装船舶,船舶沉没后,因对航行船舶构成安全威胁,国家海事部门已于当年就发出了强制打捞的通知,但因该公司确无能力清除该轮,故海事主管部门的强制打捞通知也形同虚发,对“通汇”轮船东不起作用。二是国家主管机关按照相关法律规定,在被强制人限期内没有实施打捞清除残骸任务时,委托代执行人实施了打捞清除任务后,国家主管机关并不能支付代执行人所应得的清除费用,而代为实施打捞清除任务的单位,就面临一个不能收回打捞费用的问题。依烟台救助局1999年、2000年分别受烟台海事局委托,打捞山东省昌邑航远公司“鲁昌驳113”和福建省泉州市某航运公司“健达”轮为例,当烟台救助局完成打捞清除任务后,两沉船船东都曾拒绝支付打捞清除费用,烟台救助局不得不寻求相当艰难的海事诉讼程序以维护自己的合法权益。

——现行法律法规要求沉船沉物的责任主体承担无限责任。依照我国现行法律法规规定,一旦发生需要清除的沉船沉物海难事故,沉船船东承担着的是清除沉船沉物的无限责任。我国目前所有涉及打捞沉船沉物的法律法规,既没有关于船舶残骸打捞清除强制保险的规定,也没有关于打捞清除残骸的责任限制规定,并且没有将沉船委付给国家的相关规定。因此,一旦发生需要清除残骸的沉船事故,船舶所有人或者经营人,必将面临着承担沉船事故损失和支付打捞清除费用的双重压力,更为雪上加霜的是,沉船残骸清除责任主体的责任是无限的,哪怕这种清除费用,极有可能数倍地超出打捞起来的沉船沉物价值,也必须要求由沉船的船东或者经营人予以支付,而不允许责任主体限制自己的责任。这种压力对于实力雄厚的大公司自是不成问题,但对于一些弱小公司而言,实则是不堪重负的。由于一些弱小公司事实上不可能承担起打捞清除沉船沉物的无限责任,当发生了重大事故给国家和人民利益造成重大损失的时候,国家也在事实上没有办法向责任主体进行追偿。

——现行法律法规没有解决指令性打捞清除的费用负担问题。前面我们已经分析了指令性打捞清除任务的特点及其与强制性打捞、救助性打捞的本质上的区别。由于指令性打捞发生于突发的意外事件是一种应急抢险行为,其行为关系,只存于国家主管部门与执行打捞清除任务之间,而且,这种关系既不同于平等民事主体之间的关系,也不同于政府行政行为与行政相对人之间的关系,但这确切属于政府行为的范畴。当接受国家指令并完成国家指令性打捞清除任务后,如何使完成任务的打捞人,能够得到相应的打捞清除费用补偿,在国家目前没有设立专项基金的情况下,现行国家法律也没有有效解决这一问题。

——现行法律法规没有明确可否直接向沉船沉物保险人请求损失赔偿问题。能否保证强制打捞清除沉船沉物费用的支付问题,是国家海事主管部门和实际执行打捞任务单位共同关心的问题。从法律关系上分

析，在打捞单位从事海事主管部门关于代为执行打捞清除的任务之前，海事主管部门应当对负有打捞清除的责任人采取相应的费用强制保证措施，海事主管部门也应当先行垫付打捞工程费用。但某些特殊情况下，海事主管部门垫付费用后，因沉船打捞清除责任人无力支付、沉船保险人又不予支付情况下，因法律法规规定强制打捞的一切费用“由船舶的所有人或者经营人承担”，所以沉船保险人可以拒绝支付打捞清除费用。1995年上海救捞局受烟台港监委托，在荣成成山头海域打捞清除的“亚州希望”轮时，烟台港监责令该轮保险人支付打捞清除费用时，即遇行政诉讼法律障碍，法院没有支持烟台港监这一诉讼请求。

四、关于与行业立法相关的建议

鉴于我国打捞行业立法的现状，明显不适应于调整各种打捞沉船沉物的实际需要，又鉴于国家立法工作是一项十分严肃而认真的工作，且目前国际上很少有国家在打捞清除残骸立法方面的成功经验可资借鉴，因此打捞沉船沉物立法工作，又应当是谨慎而渐进的过程。从解决实际问题出发，笔者认为，应以交通部、交通部救捞局牵头，争取在《中华人民共和国打捞沉船管理办法》基础上，通过法定程序制定《中华人民共和国打捞沉船沉物管理条例》（以下简称“条例”），并通过这部法规的制定，着重解决好以下方面的主要问题。

——建立国家指令性打捞沉船沉物基金。如前文所述，指令性打捞沉船沉物，因为其具有突发性的特点，又对国家政治、经济、或者军事方面构成重大影响，因而，清除障碍、消除影响方面的工作，也往往具有紧迫性和快速性的特点，甚至于具有国家机密性的特点，而由此所发生的费用，往往也是巨大而高昂的，非一般责任主体所能够承担。比如发生类似国际上曾经发生的重大的油轮泄漏事故，发生类似于俄罗斯“库艇”军事舰艇沉没事件等。因此，以船舶所有人、经营人、海上石油生产等单位为基金征集对象，建立国家专项基金，以应国家突发事件是必要的。

——救助性打捞沉船沉物就该船该物清偿打捞费用享有优先权。《中华人民共和国海商法》第二章第三节，对海难救助的船舶优先权做了专门规定；并于第九章专列“海难救助”一章。从相关内容上看，救助性打捞沉船沉物，如同用拖轮或者其它手段对难船实施救助一样，只存在手段上的区别，不存在救助性质上的区别。因此，救助性打捞沉船，享有船舶优先权应当是无可争议的，并区别于强制打捞沉船条件下，船舶所有人或者经营人丧失沉船沉物所有权的规定（见《中华人民共和国打捞沉船沉物管理办法》第七条）。而对救助性打捞沉物，如海上钻井平台等，则法律法规没有作出相应规定。新立法的“条例”，应对此做出规定。

——建立船舶强制保险制度以保证强制打捞费用得以追偿。目前，国内绝大多数船舶转移船舶打捞清除风险方式，一是由传统上的船东互保协会（P&I CIUB）承保责任险，二是由商业保险公司船舶责任承保，三是部分实力弱小的公司不采取保险的风险自留办法。第三种情况下，一旦发生强制打捞沉船，国家海事主管部门并不能保证所发生的强制打捞费用由被强制人支付，由此导致，一方面难以对构成船舶航行安全的船舶进行清除，另一方面事实上极大地影响到了行政执法部门的执法权威性，不能发挥行政强制的应有作用。

——建立适当的打捞沉船责任限制制度。也如前文所述，发生沉船强制打捞情况下的船舶所有人或者经营人，对船舶残骸的清除负有无限的责任，一般情况下的船舶所有人或者经营人，在没有进行船舶责任保险的情况下，他们势将付出高昂的代价，甚至于由此而导致破产的危险。而对一些弱小的船东或者船舶经营人而言，他们因为无力承担清除船舶残骸的无限责任而拒绝履行责任。因此，参照《中华人民共和国海商法》相关责任限制的规定，在打捞立法中设立沉船沉物责任限制方面的条款，建立相应的沉船残骸清除责任限制也是必要的。

——解决责任主体的法律冲突问题。《中华人民共和国防止船舶污染海域管理条例》、《中华人民共和国水污染防治法实施细则》两部法规，将肇事船东列为沉船沉物残骸清除的责任人，从理论上分析，为国家主管部门多了一个责任人的选择，但也同时为沉船船东或者经营人，留下了一个推卸责任的缺口。从国际上其他一些国家立法实践上看，多数国家采取与我国《中华人民共和国海上交通安全法》、《中华人民共和国沉船沉物打捞办法》之相同规定，在船舶所有人或者经营人承担沉船沉物残骸清除责任的同时，由沉船沉物的责任人依法向肇事船舶的所有人或者经营人进行追偿。打捞条例立法中，应当考虑统一责任主体的问题。

综上所述，制定一部能够准确、科学和规范调整我国打捞行业的法规，是我国经济建设的需要，也是我国法制建设的需要。但愿这方面的工作，能够引起更多业界同行的关注，能够由此引发更多、更有见地的讨论。

作者联系电话：（ 0535 ） 6803176 手机： 13361399908

上两条同类新闻：

- 日本深海无人勘探器“海沟号”子机失踪及其对策
- 深海的诱惑

|  打印本页 |  关闭窗口

Copyright: China Salvage Association

版权所有：中国航海学会救助打捞专业委员会 网站设计维护：友情链接：用心科技

