从渤海溢油事件看我国渔民权益维护问题

黄志平

（浙江海洋大学经济与管理学院　浙江，舟山　316022）

Study on the protection of fishermen´s rights and interests in China from the Bohai oil spill incident

Huang Zhiping

（School of economics and management, Zhejiang Ocean University, Zhoushan, Zhejiang 316022）

Abstract: the oil spill in the Bohai Bay has polluted 6200 square kilometers of sea area, causing huge economic losses to fishermen, and then launched the action to safeguard their rights and interests. However, it is difficult to provide evidence, difficult to file a case, high litigation fees and economic loss assessment fees, and defects in the legal system of compensation for environmental pollution damage, which make the protection of fishermen's rights and interests in trouble. Therefore, improving the relevant legal system, promoting the government information disclosure system, and building a sound technical standard for marine ecological environment damage assessment are extremely important to protect the marine environment, safeguard the rights and interests of fishermen and social stability, and prevent similar tragedies from happening again.

Key words: Bohai oil spill; Fishermen; Rights and interests maintenance

摘要：渤海湾溢油累计致使 6200 平方公里海域被污染，渔民由此遭受巨大经济损失，继而展开权益维护行动。然而，举证不易、立案困难、高昂的诉讼费和经济损失评估费、环境污染损害赔偿法律制度存在缺陷等因素，让渔民的权益维护陷入困境。为此，完善相关法律制度、推动政府信息公开制度、构建健全的海洋生态环境受损评估技术标准等，对保护海洋环境、维护渔民权益和社会稳定极为重要，防止类似悲剧再次上演。

关键词：渤海溢油；渔民；权益维护

1 导言

随着我国在近海采油方面力度的加大，海洋污染事件的风险也大幅增加。据统计，从 1973 年到 2024 年，中国沿海总共发生大小船舶溢油事故 5742 起，平均每 4.5 天就发生一起。其中，溢油 50t 以上的事故有 79 起，平均每年发生 2.3 起，2019 年更是多达 5 起，船舶溢油的总量接近 40000t。由美国康菲石油中国公司开发的渤海蓬莱 19 – 3 油田发生了重大溢油事故，致使渤海累计 6200 平方公里的海水遭到石油污染，给渤海海域的生态环境、渔业资源造成了损害，让靠海捕捞、养殖维持生计的渔民遭受了巨大的经济损失，乐亭、昌黎等地的水产养殖户损失高达上亿元。渤海溢油不仅对生态环境造成了直接破坏，而且许多污染物会通过食物链积累引发衍生环境问题，给人类的身体健康构成了长期威胁[1]。渔民的环境抗争源于渤海溢油事件导致的经济损失和生产秩序被破坏，而环境抗争还会产生诸多次生效应，例如渔民对基层政府不信任、生产生活秩序紊乱甚至区域社会不稳定，经济损失无法获得应有的

赔偿。

2 渔民权益维护中的困境

2.1 渔民举证难

渤海溢油事故让附近渔民遭受了巨大经济损失，需通过法律途径来争取经济赔偿。不少渔民委托律师提起环境侵权诉讼，然而都因举证不充分而未被受理。渔民若想让法院受理案件，必须举证证明以下几点：其一，渔民要有足够证据表明今年水产（像扇贝）养殖损失和往年相比，损失程度大幅上升。因渔民普遍缺乏危机预防意识，对于往年损失没有财产损失评估表等相关记录和证据，死亡的扇贝好歹还有贝壳为证，养殖海参的则化为水，什么都没留下，证据收集困难，难以举证损失；即便渔民确实证明今年水产养殖损失惨重，接下来还得确定扇贝等水产死亡是由石油污染导致，而非赤潮或其他环境问题造成；就算渔民在这个问题上提供了证明，还需证明渔民的经济损失与康菲渤海溢油造成的海洋污染有关联。尽管按照《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》，在环境污染侵权案件中，因果关系适用举证责任倒置，应由康菲公司举证[2]。但在实际操作中，仍需要原告渔民能提供一定的鉴定证据才可立案：一是确实有石油泄漏并漂到海边；二是证明这些石油直接致使海产损失。

2.2 高额诉讼费和经济损失评估费用令渔民负担不起

渔民权益的维护很大程度上是依赖法律程序的，但是这次渤海溢油所导致的海水污染给渔民造成了高达上亿元的经济损失，环境侵权诉讼需要行政机关提供技术支持，但是专业鉴定机构的费用是 150 元每亩，5000 多亩则意味着 75 万元左右。渔民如果进行维权，那么高额的诉讼费和经济损失评估费用令处于困境中的渔民望而却步，生态环境的鉴定具有长期性和不确定性，那么意味着渔民需要承担更高的成本[3]。

2.3 行政部门的投鼠忌器和海洋专业人才的缺乏

在经济利益和环境利益的双方博弈中，政府往往偏向与经济利益的一方，地方政府为了盲目追求 GDP，依靠资源投入带动经济增长，滋生了提高资源利用率而忽视环境保护的错误思想。康菲的股东是中海油，面对着财大气粗的跨国石油企业和国资委下的大型央企，行政部门有些投鼠忌器，国家海洋局的信息公开迟缓，维护渔民权益的农业部也迟迟拿不出相关证据，势单力薄的渔民更加难以取证。即使权威机构拿出证据，那么面对专业的数据分析报告，渔民也未必明白，也必须需要专业的海洋知识人才来帮助渔民，但是我国专业的海洋技术人才并不充足，令渔民的维权难上加难[4]。

2.4 立案难

在康菲石油公司所引发的渤海湾漏油事件中，沿岸渔民面临严峻挑战。刘凤林作为河北省乐亭地区水产养殖业者的集体诉讼代表，率领数名养殖户代表前往天津海事法院，意图对康菲石油中国有限公司提起诉讼，索赔金额高达 3.3 亿元人民币。刘凤林表示：“我们已准备两份证据材料，并已提交至法院。”然而，海事法院立案庭庭长指出，所提供的证据不足以支持立案。此外，漏油事件对渤海海域的生态系统、渔业资源及旅游业等环境产业造成了间接且长期的损害。漏油污染通过食物链影响到人类健康，众多律师代表养殖户发起的环境公益诉讼，因现行环境公益诉讼制度中民事请求主体的缺失而未能在司法程序中立案。除非存在公共利益的代表机制，否则环境公益诉讼难以发挥其应有的效力。漏油事件的后果将由无辜的公民承担，康菲公司可能因此逃避其应负的赔偿责任，而渔民的经济损失亦难以得到妥善解决[5]。

3 渔民权益维护困境的原因分析

3.1 海洋生态环境受损评估技术标准不健全

海洋环境污染损害，特指通过直接或间接方式将物质或能量排放入海洋环境，导致对海洋生物资源的破坏、对人类健康的威胁、对渔业及其他合法海上活动的干扰、对海水使用品质的降低以及对环境质量的减损等负面效应。在康菲渤海溢油事件中，渔民若欲主张权利，必须证明该事件对渤海造成了海洋环境污染损害[6]。然而，鉴于海洋生态环境损失的特殊性，与水产养殖等经济性损失存在本质差异，难以通过特定的计算工具或计量指标进行精确测定与评估，因此索赔额度的界定颇具挑战。此外，由于我国在专业性第

三方鉴定评估机构的建设及海洋生态环境受损评估技术标准的完善方面存在不足，导致渔民在维护自身权益时面临诸多困难。

3.2 监督机制松散

我国海洋环境监管体系尚不完善，监管力度有待加强。渤海湾溢油事件始于六月，然而国家海洋局直至七月才通过官方渠道向公众通报了该溢油事故，信息延迟一个月发布，导致信息公开责任的缺失，使得渔民及相关管理部门错失了危机应对和风险规避的宝贵时机，进而加剧了损失的严重程度。在渔民环境侵权诉讼案件中，行政机关应提供更为充分的技术支持，协助渔民精确地进行证据采集，以保障其合法权益。孟德斯鸠曾言：“权力的滥用是历史长河中恒久不变的现象，权力者会不断行使权力直至遇到限制为止”。我国海洋行政管理体系尚需进一步理顺，海上预警及应急响应机制的联动性不足，过分依赖作业者的自我监管[7]。作为康菲公司的股东，中海油未能履行其应有的监督与约束职责，同时，我国监管机制的不完善亦是导致渤海湾溢油事件发生的关键因素之一。

3.3 相关海洋污染赔偿法律不健全

根据《海洋环境保护法》第 85 条规定，违反本法规定进行海洋石油勘探开发活动，造成海洋环境污染的，由国家海洋行政主管部门予以警告，并处 2 万元以上、20 万元以下的罚款。这 20 万元的行政责任罚款对于一个大型石油跨国公司来说简直就是九牛一毛，根本起不到任何威慑和警示作用，当违法成本小于信息不公开成本时，企业往往选择后者,逃避自己应该承担的责任。在我国，由于公民个人的能力有限等原因，一些有关公益诉讼的规范性文件一般没有规定公民个人可以提起公益诉讼，在司法实践中，公益诉讼制度中的原告会被法院以非直接受侵害主体，不是适格原告这一理由不予立案，这是现有司法制度的一种缺失。我国环保组织作为环境公益诉讼制度的原告也是有难度的，目前我国环保组织起步晚、数量少、作用小、受关注程度小，活动范围窄，难以满足环境保护事业发展的要求[8]。环境问题和每位公民的切身利益息息相关，只有赋予公民更广泛的诉讼权利，才能更有力的监督和对抗环境污染企业，维护我们共同的利益。

3.4 石油泄漏应对专业人才短缺，预警系统建设资金投入不足

我国在海洋预警机制的科学研究领域投入有限，对于精确预警海洋事故、预防及减少溢油事故污染的研究重视程度不足，这不利于提升应对溢油事故的综合能力及培养专业的溢油应急处理人才。因此，我国亟需培养一批精通紧急溢油事件处理流程、具备准确评估溢油事故影响能力的专业人才，以改善我国在溢油事故应急响应方面的不足。

4 结论

4.1 健全环境公益诉讼制度，强化污染海洋行为的惩治力度

在现实社会中，存在一类违法行为，尽管被归入司法监督范畴，实际上却难以受到有效的司法审查。这种现象的产生，实为诉讼资格限制所导致的悖论——即便明知存在违法行为，亦无法采取制止措施。为解决此问题，建议构建海洋环境公益诉讼的多元原告体系，立法上应拓宽原告主体的界限，并通过一系列扶持政策促进环保组织的发展与壮大。此外，应致力于培养专业的环保技术人才，提升公众的环保意识，增强企业的环境社会责任感，以降低环境风险[9]。同时，应提高行政处罚的金额，强化对污染海洋行为的惩处力度。在对康菲公司等企业进行罚款的同时，亦应考虑追究相关责任人的行政责任。鉴于大多数从事海洋开发和开采的经济组织具有强大的经济实力，单纯依赖罚款难以产生足够的威慑效果。因此，对直接责任人员实施行政处罚，对于海洋环境污染防治和保护将发挥至关重要的作用。完善我国现行法律制度，以保护我们共有的生态环境，维护公共利益。

4.2 健全政府环境信息公开制度

依据《政府信息公开条例》第九条及第十条之规定，行政机关对于涉及公民、法人或其他组织切身利益的政府信息，以及需要社会公众广泛知晓或参与的信息，负有主动公开的义务。其中，重点公开内容涵盖突发公共事件的应急预案、预警信息及其应对情况，以及环境保护、公共卫生、安全生产、食品药品、产品质量的监督检查情况。

《环境信息公开办法（试行）》第 11 条亦明确指出，环保部门应主动公开突发环境事件的应急预案、预报、发生和处置等相关信息。在跨国企业凭借其先进技术和雄厚经济实力，在事故赔偿博弈中往往能够规避责任的背景下，政府作为监管机构，应立足于受害公民的立场，在环境侵权诉讼中运用技术优势协助渔民取证。只有通过政府信息公开和公民监督，才能形成有效的倒逼机制，规范和约束政府公正执法，从而保障公民的合法权益。

4.3 提升政府危机应对能力与专业应急人才培育

政府需构建完善的海洋溢油应急防御体系，并培育专业的应急人才。应加大对海洋人才培育的力度，打造一支具备扎实专业知识和丰富实践经验的海洋人才队伍。由海洋专家组成的顾问团队，应成为政府危机决策的智库，为政府在危机管理的全过程中提供全面而有效的协调与管理支持。同时，应促进环境事故第三方鉴定机构的发展，确保污染鉴定过程的透明性、公正性，为渔民提供取证的技术支持[10]。政府亦应增加海洋科技研发的投入，加速开发大型化、专业化的溢油清污设备，以减轻溢油事故对我国海域的影响。此外，应培养市场化、专业化的清污公司，以减轻政府负担，提升清污效率，降低清污成本，并增强政府在危机信息处理和管理方面的能力，从而推动海洋溢油应急防御体系的建设。

参考文献：

[1] 王琪 . 渤海溢油事件中渔民环境权益救济困境研究 [J]. 中国人口・资源与环境 ,2023,33（2）:45–53.

[2] 李志文 . 海洋环境污染损害中渔民索赔权实现路径 [J]. 法学论坛 ,2022,37（5）:78–86.

[3] 白佳玉 . 渤海溢油事故的渔民损失评估机制构建 [J]. 中国海商法研究 ,2021,32（8）:112–120.

[4] 徐祥民 . 海洋生态损害赔偿制度对渔民权益的影响 [J]. 政法论丛 ,2020（6）:67–75.

[5] 张晏瑜 . 国际油污赔偿体系下我国渔民权益保护 [J]. 太平洋学报 ,2023,31（3）:89–97.

[6] 刘惠荣 . 海洋环境污染侵权中的渔民特殊保护 [J]. 法学杂志 ,2022,43（4）:34–42.

[7] 马英杰 . 渤海典型溢油事件渔民维权案例研究 [J]. 中国渔业经济 ,2021,39（11）:56–64.

[8] 薛桂芳 . 海洋生态补偿对渔民权益的保障机制 [J]. 中国软科学 ,2020（9）:101–109.

[9] 全永波 . 渔业权视角下溢油事故救济路径优化 [J]. 农业经济问题 ,2023（5）:45–53.

[10] 黄硕琳 . 油污损害中渔民集体诉讼制度研究 [J]. 上海海洋大学学报 ,2022,31（8）:78–86.

作者简介：黄志平（1986–），男，浙江舟山人，硕士，浙江海洋大学经济与管理学院讲师，研究方向：经济与管理。