

论渔业法之渔业水域污染事故法律责任

赵亦钧, 裴兆斌

(大连海洋大学海洋法律与人文学院 大连 116023)

摘要: 优质的渔业水域环境是我国渔业可持续发展的重要保障, 目前, 我国渔业水域环境面临着较为严峻的污染问题, 污染事故时有发生, 严重影响了渔业的持续稳定发展。为了保护渔业水域环境、防治渔业水域污染事故, 我国在《中华人民共和国渔业法》《中华人民共和国水污染防治法》《中华人民共和国海洋环境保护法》等法律中均规定了相关内容, 基本形成了渔业水域污染事故的法律规制模式, 但仍然存在许多法律问题, 如法律规定缺乏实施细则, 可行性较低; 相关定义模糊不清; 事故损害调查方式不够合理等。在此背景下, 文章分析了目前渔业水域污染事故对应的民事法律责任、行政法律责任和刑事法律责任, 并提出建议, 为渔业水域污染事故的处理和归责提供参考。

关键词: 渔业法; 渔业水域污染事故; 渔业水域环境; 法律责任; 渔业可持续发展

中图分类号: D922.4; P74; X55

文献标志码: A

文章编号: 1005-9857(2021)01-0008-06

The Legal Responsibility of Pollution Accidents in Fishing Waters under Fishery Law

ZHAO Yijun, PEI Zhaobin

(School of Marine law and humanities, Dalian Ocean University, Dalian 116023, China)

Abstract: Excellent water environment for fishery is an important guarantee of sustainable development of fishery in China. Currently the water environment for fishery in China is facing with severe pollution, with pollution accidents happening from time to time, seriously impacting the sustainable and stable development of fishery. In order to protect the water environment and prevent pollution accidents in water for fishery, relevant content is stipulated in laws of China, including Fishery Law of the People's Republic of China, Law of the People's Republic of China on the Prevention and Control of Water Pollution and Marine Environment Protection Law of the People's

收稿日期: 2019-12-31; 修订日期: 2020-12-21

基金项目: 2020 辽宁省经济社会发展研究课题(2020lslktjdzd-014); 辽宁省教育厅 2019 年度科学研究经费项目(DW201903); 农业农村部渔业渔政管理局 2019 年度渔业法修改研究项目(NY2019F0501); 教育部备案 2017 年度国别与区域研究中心项目“东北亚海洋法律与政策研究”(17ZDA136)。

作者简介: 赵亦钧, 硕士研究生, 研究方向为行政法、海洋法

通信作者: 裴兆斌, 教授, 博士, 研究方向为行政法、行政诉讼法、海洋法、渔业法和国际刑法

Republic of China. Laws and regulations on water pollution accidents for fishery have been basically developed, but many legal issues still exist, including lack of detailed rules for implementation of laws and regulations, low feasibility, ambiguous definitions, and unreasonable investigation method of accident damages. Under such a context, the paper analyzed the civil law responsibilities, administrative legal responsibilities and criminal responsibilities for water pollution accidents of fishery, and put forward corresponding suggestions, so as to provide reference for handling such accidents and identifying responsibilities.

Keywords: Fishery law, Pollution accident in fishery waters, Ecological environment of fishery water, Legal responsibility, Sustainable development of fishery

1 相关概念的界定及问题的提出

1.1 渔业水域

渔业的发展必须以环境适宜的渔业水域为基本条件。《中华人民共和国渔业法实施细则》中渔业水域被定义为:中华人民共和国管辖水域中鱼、虾、蟹、贝类的产卵场、索饵场、越冬场、洄游通道和鱼、虾、蟹、贝、藻类及其他水生动植物的养殖场所。然而实际应用的过程中,上述生物产卵、觅食、过冬及洄游的水域往往难以清晰界定。渔业水域环境不但与渔业生产活动有联系,还与附近其他类型的人类活动息息相关,这就使得该类事故的界定和归责更加复杂。

1.2 渔业水域污染事故

《渔业水域污染事故调查处理程序规定》中把渔业水域污染事故定义为:由于单位和个人将某种物质和能量引入渔业水域,损坏渔业水体使用功能,影响渔业水域内的生物繁殖、生长或造成该生物死亡、数量减少,以及造成该生物有毒有害物质积累、质量下降等,对渔业资源和渔业生产造成损害的事实。换句话说,污染行为对渔业水域的环境或生物有不良影响,使渔业资源及渔业生产遭受损失的结果,就可以称作渔业水域污染事故。

关于渔业水域污染事故的认定,实际中常把“鱼类死亡情况”作为主要标准,而对其他危害考虑较少^[1]。而从定义来看,渔业水域污染事故并不单单表现为鱼类死亡,还包括水体功能的损坏、影响生物繁殖生长、有毒有害物质的累积、生物质量降低等非鱼类死亡损失,但在实际操作过程中只有鱼类死亡的情况是明了且较容易评估的,其他事项的

标准相对模糊且较难量化,因此现实中往往很难作为法律责任认定的依据使用。

1.3 渔业水域污染事故现状

农业农村部与生态环境部共同发布的《中国渔业生态环境状况公报(2018)》阐述了我国渔业水域环境的现状:总体来看,虽然环境状况较为稳定,但部分渔业水域依然存在污染较严重的问题。2018年,据不完全统计,全国部分省(市、区)共报告的渔业污染事故数量达到140起,这当中发生于内陆渔业的污染事故有139起,海洋渔业污染事故1起,而2015—2017年分别为79起、68起、66起,单从渔业污染事故发生总量来看,2018年有了明显的增长^[2]。

在此背景下,理解和完善《中华人民共和国渔业法》(以下简称《渔业法》)及相关法律中关于渔业水域污染事故的法律责任,对于高效评估事故损失、落实赔偿、防治渔业水域污染事故的发生具有重大意义。

2 我国渔业水域污染事故的相关法律梳理

当前,在渔业水域环境污染事故这一问题上,我国基本形成了以《中华人民共和国海洋环境保护法》(以下简称《海洋环境保护法》)《中华人民共和国水污染防治法》(以下简称《水污染防治法》)《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环境保护法》)《中华人民共和国渔业法》(以下简称《渔业法》)等法律为中心,以《中华人民共和国水产资源繁殖保护条例》(以下简称《水产资源繁殖保护条例》)《中华人民共和国渔业法实施细则》(以下简称《渔业法实施细则》)等国务院行政法规和《渔业水

质标准》《渔业水域污染事故调查处理程序规定》等部门规章为补充的法律体系。

《海洋环境保护法》主要规定了与海洋生态和海洋资源有关的法律。将渔业行政主管部门的责任进行了明确,规定渔政部门有责任参与和渔业环境相关的事务,如对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情况进行监督管理、保护渔业水域生态环境,并调查和处理渔业污染事故。其次,关于其他可能影响渔业的事项,渔业行政部门应当如何参与,也作了相关规定。如:环境影响报告书(表)的通过和海洋倾倒区的设立都须征求渔业行政部门的意见,排污口的设置应在规定期间内通报渔业行政主管部门。此外,该法律还规定了海洋水产资源受到损害的法律后果,如:污染行为导致海洋生态系统、水产资源及保护区遭到损害的,应没收其违法所得并处罚款,责令其改正和补救。

《水污染防治法》在水污染事故处置一章中规定了污染事故对渔业造成影响时,渔业行政部门有参与查处的权力。如:企事业单位或渔业船舶的行为导致污染事故的,应向渔政部门报告,接受其调查处理;其他船舶造成水污染事故,渔业主管部门应参与调查处理。

《环境保护法》是生态保护和污染防治的基本法律,其中列出向海洋排放污染物、废弃物、进行海岸工程和海洋工程建设等行为应符合法律法规规定的有关标准,防止和减少对海洋环境的污染,该法条为渔业水域污染事故的其他相关法律法规提供了依据。

《水产资源繁殖保护条例》的目的是保护水产资源,其中对水域环境的维护作了专章规定,提出了禁止向渔业水域排放对水产资源有危害的污染物质及废弃物,在修建水利工程时也必须考虑到渔业水域的环境问题。

《渔业法》是渔业领域最基本的法律。首先,其对水产养殖的环境保护责任作出规定,即水产养殖过程中要注意保护水域环境,科学控制养殖密度,合理投饵、施肥等,避免对水域环境造成污染。其次,明确了渔业水域环境监督和污染事故调查处理的根据和造成渔业水域生态环境破坏或者渔业污

染事故的法律依据,即《海洋环境保护法》和《水污染防治法》的相关规定。为了更好地施行上述法律规定,与《渔业法》配合实施的还有一系列行政法规和部门规章,如《渔业法实施细则》《渔业水质标准》《渔业水域污染事故调查处理程序规定》等,这些为渔业水域污染事故的处理提供了更具可行性的依据。

3 渔业水域污染事故的法律责任的构成及分析

人类对渔业资源的利用无法完全避免对水域产生污染,在发生渔业水域污染事故时不同主体间存在诸多的冲突和纠纷,这些都离不开法律的调整。根据所违反的法律的性质,违法主体应该承担的责任分别有:民事法律责任、行政法律责任和刑事法律责任。

3.1 民事法律责任

3.1.1 渔业水域污染事故民事法律责任的定义

民事法律责任,即民事主体对于自己因违反合同,不履行其他民事义务,或者侵害国家的、集体的财产,侵害他人的人身财产、人身权利而引起的法律后果^[3]。结合渔业水域污染事故相关法律,可以认为渔业水域污染事故中的民事责任为:实施违反渔业或环境类法律的行为,或直接导致水域污染事故,侵害他人民事权益所应承担的法律后果。

3.1.2 渔业水域污染事故民事法律责任的特点

通过对定义的分析,可以得出渔业水域污染事故民事法律责任的特点有:第一,强调客观结果。也就是说不论行为人的主观意志是否存在故意和过失,只要客观上造成了渔业水域污染事故,产生了对他人民事权益侵害的结果,就应承担民事责任。第二,责任的主要承担形式为财产责任。民事责任侧重于对受害人的补偿,行为人的民事责任主要是对受害者进行财产补偿,用以弥补事故造成的物质和经济损失。

3.1.3 渔业水域污染事故民事法律责任的构成

渔业水域污染事故作为一种环境污染损害,属于特殊的侵权,适用无过错责任原则,其构成要件有3个。

第一,危害渔业水域环境的行为存在。有污染或

破坏生态环境的行为是行为人承担环境侵权民事责任的前提。也就是说,行为人只有实施了损害渔业水域环境的侵权行为,才需承担民事法律责任,无损害行为就无责任^[4]。传统的民事责任强调侵权行为的违法性,但在环境侵害中常常存在“合法”行为损害他人民事权益的情形。若仍将违法性作为责任认定的必要条件,则不利于保护受害者的利益^[5]。

第二,发生损害事实。损害事实是损害行为的后果,在渔业水域污染事故责任中,损害事实既包含现实发生的、直接的损失,也包括潜在发生危险的可能性^[6]。

第三,危害行为和损害事实间存在因果关系。也就是说加害人对渔业水域的污染行为和受害人遭受的人身或财产的损害必须有因果关系。渔业水域污染事故中的因果关系判定较为复杂,需要先进技术和相关知识的支撑,因此放宽了对因果关系严密性、直接性的证明,这也是环境侵权在环境民事责任中实行举证责任倒置的原因。

在环境侵权损害中行为人的主观故意和过失不作为承担民事责任的必要条件。

3.1.4 渔业水域污染事故民事责任的承担方式

根据《环境保护法》及其他环境类法律,可以总结出渔业水域污染事故民事责任的主要承担方式有以下几种。

第一,停止侵害。造成渔业水域污染事故的侵害行为仍然在继续的时候,受害人可以要求环境侵害人停止其侵权行为。

第二,排除妨害。权利人在渔业水域行使合法权利时因渔业水域污染事故而受到阻碍,有权请求侵害人排除妨害,保证权利的正常行使。

第三,赔偿损失。指行为人因渔业水域污染事故给他人造成人身损害或财产损失的,应对受害人损失进行赔偿。这是使用最广泛的民事救济方式。

还需注意的是,依照《环境保护法》和其他环境类法规,造成环境污染之后存在 3 种抗辩事由,符合其中之一的,行为人可以不承担相关民事法律责任。3 个免责条件分别为不可抗力、受害人过错和第三人过错。

3.2 行政法律责任

3.2.1 渔业水域污染事故行政法律责任的定义

行政法律责任主要是由于失职行为人因违反了行政法律法规的规定,而应当承担的一种强制性后果^[7]。行政责任可分为行政处罚和行政处分。渔业水域污染事故行政处罚是指:环保、渔政等部门作为行政主体,依程序对违反渔业水域环境保护或渔业行政法律法规但尚未构成犯罪的行为人,给予行政制裁的行为。渔业水域污染事故行政处分是指:对渔业水域有监督管理职责的国家行政机关依照行政隶属关系给予有违法失职行为的公务人员的一种惩罚措施,是一种内部行政行为。

3.2.2 渔业水域污染事故行政法律责任的特点

依据行政法律责任的特征,渔业水域污染事故行政法律责任的主要特点有两点。一是责任主体有两类,分别为渔业行政主体责任和渔业行政相对人责任。二是与主体相对应,两类责任分别为渔业水域污染事故行政处分和渔业水域污染事故行政处罚。

3.2.3 渔业水域污染事故行政法律责任的构成要件

参考环境行政责任的构成要件,结合渔业水域污染事故的特殊性,可以总结出渔业水域污染事故行政法律责任有以下构成要件。第一,有违法行为。即行为人进行了违反《渔业法》《环境保护法》等相关法律的行为。第二,行为人有主观过错。主观方面具有故意或过失是行政责任承担的必要条件。第三,危害后果。根据《环境保护法》,产生危害后果不是承担环境行政责任的必要条件,但渔业水域污染事故法律责任的出现必然是因为污染事故的发生,因此属于必然存在危害结果才需承担责任的情况,也就是说危害后果是渔业水域污染事故行政法律责任的必要条件。第四,因果关系。即违法行为与危害结果间有内在的、必然的联系。

3.2.4 渔业水域污染事故行政法律责任的承担方式

从内容上来看,行政法律责任的内容包括对行为人进行惩罚和对行为对象进行补救^[8]。按照该分类标准,渔业水域污染事故中行为人的法律责任承担方式有以下几种。

惩罚型措施主要有通报批评、行政处分、行政处罚。通报批评指的是上级行政机关对下级行政机关或个人的违法行为作出的书面处罚,是一种较轻的行政责任承担方式,主要是为了对行为人和其他人进行教育。行政处分针对的是行使环境行政行为并有违法失职现象的公务人员,当出现违法失职行为时,行为人应承担警告、记过、记大过、降级、撤职、开除 6 种惩罚程度不同的处分,属于较为严厉的行政责任承担方式。行政处罚针对的是环境行政相对人,主要有警告、罚款、没收、吊销执照、责令定期整改、拘留等。

补救型措施主要有:承认错误、赔礼道歉、恢复名誉、消除影响、返还权益、恢复原状、行政赔偿等。补救型措施是指在渔业水域污染事故发生后,行为人采取措施补救自己的失职行为或违法行为造成的环境损害和渔业资源损害,其既适用于行政主体又适用于环境相对人。

3.3 刑事法律责任

3.3.1 渔业水域污染事故刑事法律责任的定义

刑事责任,即指犯罪人因实施犯罪行为应当承担的刑事法律规定的法律责任,包括主刑和附加刑两种刑事责任。据此,可以认为渔业水域污染事故的刑事责任是指犯罪人实施了污染渔业水域的行为,造成了污染事故,依据刑法应当承担的刑事法律责任。刑事责任一般是通过剥夺或限制犯罪人的某种权益,来对其行为进行的否定性评价。

3.3.2 渔业水域污染事故刑事法律责任的特点

参照环境刑事责任的特征,渔业水域污染事故刑事责任的特点有以下几种。

第一,财产刑的应用较为广泛。追究刑事责任的目的在于保护渔业水域环境,恢复水域的渔业使用价值,所以在处罚时更多地考虑到对恢复生态环境的需要^[5]。部分造成渔业水域污染的行为人是为了谋取非法利益,财产刑的合理应用在一定程度上能限制其犯罪的不法收益,防止此类犯罪的反复发生。

第二,从实践经验来看,渔业水域环境污染犯罪常常是法人犯罪,应当适用双罚制,对法人和法定代表人都要处罚。依《中华人民共和国刑法》第

三百四十六条单位犯破坏环境资源罪的处罚规定,渔业水域污染事故按照具体犯罪行为归为其中的环境污染罪、非法捕捞水产品罪等罪名,因此可以对符合相关罪名的渔业水域污染事故进行双罚。

第三,刑事责任具有最高的震慑力,是最严重的法律责任,因此具有谦抑性,要严格规范适用范围和限度。

3.3.3 渔业水域污染事故刑事法律责任的构成要件

第一,犯罪主体。具备完全刑事责任能力的自然人、法人、非法人单位都可作为环境刑事责任的主体。第二,犯罪的主观要件。在主观要件方面,必须要求犯罪人有主观故意或过失,否则不能成立犯罪。主观上无过错但造成了污染事故,对渔业产生损害的行为应归到民事及行政处罚中。第三,犯罪的客体。对于环境犯罪客体,我国学者提出社会管理制度说、公共安全说、环境权说、复合权说等学说^[9]。按照通说,环境犯罪侵犯的一般客体为我国刑法所保护的整个社会主义社会关系,同类客体为国家、法人和公民的环境权。第四,犯罪的客观要件,指的是污染行为所造成的社会危害的总和。

3.3.4 渔业水域污染事故刑事法律责任的承担方式

第一,有期徒刑。对渔业水域实施污染行为或造成渔业水域污染事故触犯刑法的,被法院判处剥夺一定时期的人身自由。

第二,罚金。对渔业水域实施污染行为或造成渔业水域污染事故触犯刑法的,法院判处犯罪人向国家缴纳一定数额的金钱。

发生渔业水域污染事故后可能涉及的罪名有环境污染罪、环境监管失职罪、非法捕捞水产品罪、非法处置进口固体废物罪等。除了对犯罪人的刑事处罚外,刑事责任还包括恢复环境、提高环境质量和最大限度地保护公民的环境权等内容^[10]。

4 对渔业水域污染事故法律责任的完善建议

4.1 细化相关法律,增强可行性

目前,我国法律法规在渔业水域环境保护和污染事故法律责任方面规定不够系统明晰且较为分散,在《渔业法》《水污染防治法》《海洋环境保护法》等法律及一系列行政法规、部门规章中均有出现。

同时,这些法律中针对渔业污染事故归责问题的叙述极为笼统,很难在处理实际问题时高效地应用。因此,建议将渔业水域污染相关法律进行系统整合,在《渔业法》中设立专章来针对渔业水域环境保护及污染事故法律责任,同时出台配套实施细则,将法律中的原则具体化,增强其可操作性。

在渔业法专章和实施细则中应厘清渔业行政部门在渔业水域环境保护和参与处理污染事故中的地位和权力。将环保部门、渔政部门在交叉领域的行政执法权进行整合并明确规定各自的执法范围,实现权责清晰的跨部门管理机制,避免在事务中出现权责不清的情况。

在渔业法专章和实施细则中应完善渔业水域环境监测制度,为渔业水域环境污染事故的调查处理提供更为科学的数据基础^[11],避免只根据鱼类死亡情况对渔业水域污染事故进行片面判断。对水体功能、渔业资源的全面损害评估也有利于对行为人法律责任的正确判定。

在渔业法专章和实施细则中应进一步明确“渔业水域”“渔业水域污染事故”的定义。按照现有的定义,实务中存在界定困难的情况,可以通过细化界定方法和程序加以解决,避免概念模糊不清导致的法律适用争议,保证渔业水域污染事故处理的公正。

4.2 合理设置赔偿额度

在民事责任方面,按照现行法律规定,包括渔业水域污染事故在内的环境侵权责任的赔偿以财产损害赔偿和人身伤害赔偿为主。在财产损失上须补偿的有直接损失与间接损失。然而在实践中依然更加重视直接损失的赔偿,对间接损失和可得利益的补偿不足。渔业水域环境的恢复过程较为漫长,污染事故极有可能引起当事故发生时和之后很长一段时间的经济利益损失。因此,对间接损失的补偿是实现公平补偿的必要条件。

在刑事责任方面,部分环境犯罪是为了谋取巨大的非法利益,因此对犯罪人处以适合数额的罚金具有必要性。但现行刑法没有规定此类犯罪的惩

罚金额和幅度,使刑罚的威慑力大大降低^[12]。如果对犯罪人的处罚金额低于其非法获利,就很难控制渔业水域污染事故的发生。

5 结语

不适当的渔业养殖、航运、海岸工程等人类活动都可能形成渔业水域的污染,甚至造成渔业水域污染事故,严重影响渔业的可持续发展。对渔业污染现状和渔业水域污染事故的3种法律责任进行分析之后,可以看到目前针对渔业水域环境保护的法律在实行过程中有很多不足之处,仍有较大的改善空间。国家应在《渔业法》中设置专章强调渔业水域的环保事项及污染事故的法律问题,并提出更为可行的实施细则,明确各部门的职责权力,完善水域环境监测,解释相关概念等,为渔业水域污染事故的归责提供科学依据,为我国渔业的长足发展提供坚实的法律保障。

参考文献

- [1] 皮俊荣,刘宗荣.浅谈渔业污染事故的处理及赔偿责任[J].当代水产,2001(8):40—40.
- [2] 农业农村部,生态环境部.2015—2018年中国渔业生态环境状况公报[EB/OL].(2019—10—22)[2019—11—20].<https://www.cafs.ac.cn/info/1387/33583.htm>
- [3] 邹瑜.法学大辞典[M].北京:中国政法大学出版社,1991.
- [4] 蔡守秋.环境法学教程[M].北京:科学出版社,2003:159.
- [5] 吕忠梅.环境法学[M].北京:法律出版社,2004:9.
- [6] 沈毅.环境侵权民事责任探析[J].管理观察,2019(27).
- [7] 罗豪才.行政法论丛(第1卷)[J].南京大学法律评论,1998(1):107—107.
- [8] 刘艳霞.行政法律责任制度研究[D].太原:山西大学,2005.
- [9] 常纪文.环境刑事责任构成要件理论研究的突破与发展综述[J].湖南警察学院学报,2001,13(4):20—26.
- [10] 李冠煜.环境犯罪刑事责任新论[J].时代法学,2015,13(5):35—42.
- [11] 朱炳成.论综合生态系统管理视阈下渔业水域保护法制之完善[J].中国政法大学学报,2017(6):14—26+159.
- [12] 叶良芳.海洋环境污染刑法规制研究[M].杭州:浙江大学出版社,2015.