

刍议我国海洋石油勘探开发溢油执法监管机制^{*}

崔晓军，曹彩容

(中国海监第一支队 青岛 266012)

摘 要：我国在海洋石油勘探开发中溢油执法监管能力、监管内容和手段等方面存在着监管机制不畅，应急处置能力不足的问题且监管机制的立法、执法与司法保障亟待加强。有鉴于此，应当健全和实施从油田的建设审批、生产开发到溢油事故等全过程的严格监督管理和控制制度，全面开展海洋石油勘探开发活动定期巡航执法检查工作，建立对石油勘探开发活动的日常监督检查制度，加强海上溢油应急预案及工程监督管理，并突出对事故相关责任人的问责制，加大处罚力度。

关 键 词：海洋石油勘探开发溢油执法监管机制；海上溢油应急预案；海洋环境保护法

1 近年来海洋石油勘探开发溢油事故暴露的问题

深水大型装备是当今高新技术的集成，也是一个海洋大国的标志之一。近年来，海洋油气发现捷报频传，而且储量大多是位于 400 m 甚至更深处的海洋^[1]。深水是未来全球油气战略接替的主要区域，深水油藏的勘探开发也已成为跨国石油公司的投资热点。我国自 20 世纪 50 年代后期起开始在海域进行石油调查和勘探开发工作，目前近海含油气盆地总面积约为 105 万 km²，已建成四大近海油气生产基地。“向海洋深水领域进军，向深水技术挑战”，在我国显得愈发迫切，我国已将深水勘探作为未来战略主攻方向之一。

近年来，我国海洋石油勘探开发速度迅猛，这一方面促进了海洋经济的发展；另一方面给海洋生态带来风险。由于海上情况复杂，一旦发生溢油污染，消除其危害及影响的成本巨大，风险极高，故应高度重视海洋石油勘探开发中的溢油风险防范，全面排查海洋石油勘探开发溢油污染风险隐患。墨西哥湾漏油事件、蓬莱

19—3 油田溢油事故、壳牌尼日利亚漏油事故、雪佛龙公司巴西海域漏油事故等世界各海域先后发生的生态灾难，向沿海国家拉响“海洋石油勘探开发溢油污染风险监管”的警报。我国海洋石油勘探开发溢油污染风险监管机制在蓬莱 19—3 油田溢油事故发生时经受了严峻的考验。2011 年 6 月 17 日 11 时，中国海监 22 船在蓬莱 19—3 油田进行应急巡视时，发现 C 平台及其附近海域有大量溢油，经核实确认蓬莱 19—3 油田 C 平台 C20 井发生井涌事故，导致原油和油基泥浆溢出入海。当日，国家海洋局紧急约见康菲公司及其合作方中海油主要负责人，要求康菲公司采取一切有效措施，尽快控制溢油源，抓紧回收海面溢油。

鉴于溢油事态并未得到完全控制，溢油源排查和封堵工作进展缓慢，7 月 13 日，国家海洋局决定停止 B、C 平台油气生产作业。7 月 20 日责成康菲公司在 8 月 31 日前完成“彻底排查溢油风险点、彻底封堵溢油源”。8 月 18 日，牵头成立联合调查组。截至 8 月 31 日，康菲公司未能按照主管部门的要求完成“两个彻底”，同时鉴于该油田“带病”生产作业可能会继续造

^{*} 基金项目：国家海洋局北海分局科技项目“我国海洋石油勘探开发溢油执法监管机制研究”（2013B01）；中国海洋发展研究中心青年项目“海上溢油应急反应机制研究”（AOCQN201223）；教育部人文社会科学重点研究基地中国海洋大学海洋发展研究院自设项目“海上溢油应急处理立法研究”（2013JDZS02）。

成新的地层破坏和溢油风险, 根据联合调查组的意见, 9 月 2 日责令蓬莱 19—3 全油田实施“三停”即: 停注、停钻、停产, “三继续”即: 继续排查溢油风险点、继续封堵溢油源、继续清理油污, “两调整”即: 调整油田总体开发方案、调整海洋环境影响报告书^[2]。渤海湾蓬莱 19—3 油田漏油事件的发生与监管过程表明, 一方面该油田在整体开发方案的优化设计、对安全经营边际的认识与研究、井控系统、最优沉没成本选择时的决策等方面存在问题; 另一方面暴露出对海洋石油开发监管技术能力的不足。2010 年, 墨西哥湾漏油事故推动了美国政府对海洋油气勘探开发制度的进一步完善和规范。美国政府执法部门不仅从程序上进行调整, 也在施工安全的实质内容的监管方面做了完善, 同时, 在监管技术手段方面增加了投入, 以确保监测的科学性^[3]。2011 年 11 月 21 日, 美国石油巨头雪佛龙公司因在巴西海域的油井发生原油泄漏, 被巴西环境与可再生自然资源协会处以 5 000 万雷亚尔 (约合 2 750 万美元) 罚金。同时, 巴西里约州将通过司法程序要求该公司进一步赔偿, 初步估计总赔偿金超过 1 亿雷亚尔 (约合 5 500 万美元)。此时距巴西里约州海域的坎波斯盆地弗拉德区块被查出原油泄漏, 只有 13 天^[4]。相比之下, 我国在溢油应急处置监管能力、监管内容和手段方面, 仍然存在明显的问题, 与先进国家之间有差距。

2 我国海洋石油勘探开发溢油执法监管机制的现状

2.1 我国海洋石油勘探开发溢油执法监管机制的现行法依据

我国的海洋环境保护工作经过 20 年来的法制建设, 形成了以《宪法》为根本, 以《环境保护法》为依据, 以《海洋环境保护法》为基础, 以各项海洋环境保护的行政法规、标准相配套, 以海洋环境保护的地方性法规、规章和标准为补充, 与中国缔结和参加的国际海洋环境保护公约相协调的海洋环境保护法律体系。我国的海洋环境监督管理不仅有法可依, 而且有章可循。我国海洋石油勘探溢油执法监管的

法律规制并不多。1982 年全国人大常委会通过的《海洋环境保护法》第一次将影响海洋环境的污染源分为陆源、海岸工程建设项目、海洋石油勘探开发、海上船舶和海洋倾倒等 5 个方面, 其中第五十条至第五十四条对海上勘探开发石油资源做出具体的规定。之后, 为有效实施《海洋环境保护法》, 国务院先后制定了与其相配套的行政法规: 《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》《海洋倾废管理条例》《防治海岸工程项目污染损害海洋环境管理条例》。国务院制定了有关的行政规章, 如《海洋石油勘探开发环境保护管理条例实施办法》《海洋石油开发工业含油污水排放标准》等。全国沿海有立法权的人大及其常委会和地方人民政府, 根据《海洋环境保护法》, 结合其具体情况, 制定了适用于地方的海洋环境保护地方性法规和规章。之后, 随着社会经济发展和海洋环境状况的变化, 《海洋环境保护法》和相应的配套行政法规也都做出了一系列的修改。我国也先后加入了一系列的国际公约, 如《联合国海洋法公约》《大陆架公约》等。我国对海洋石油勘探开发溢油污染风险监管机制尚无专门立法, 一些相关规定散见于法律、行政法规中, 如《海洋环境保护法》第十七条、第八十五条、第九十条、第九十五条。

2.2 “碧海 2013”执法: 我国海洋石油勘探开发溢油执法监管的新方案

为进一步推进海洋环境保护法律法规的贯彻实施, 加强重点海域巡航监视和环保执法检查, 依法查处各类海洋环境违法行为, 有效遏制海洋生态恶化、退化趋势, 2009 年 3 月, 中国海监总队下发通知, 在全国范围内启动“碧海 2009”专项执法行动。“碧海 2009”专项执法行动定位为海洋环境保护专项执法行动, 以开展防治海洋工程项目污染损害海洋环境执法为重点, 针对海洋石油勘探开发、海洋倾废、海洋自然保护区、海洋特别保护区、海洋生态监控区和重点排污口等领域, 强化监督检查, 严厉打击和依法查处重大海洋环境违法行为。

按照统一部署, 海洋石油勘探开发环境保护执法的重点任务是, 对从事海洋石油勘探开发活

动的平台、船只等的作业活动实施监督检查，同时以渤海为重点，建立海上石油勘探开发定期巡航制度，并开展海洋石油平台及附近海域环境监视，实施平台污染物排放的动态监控。

至 2013 年，“碧海”专项执法行动已连续开展 4 年，在打击重大海洋环境违法行为、推进海洋生态文明建设和海洋经济发展等方面发挥了重要作用。

2013 年 4 月，国家海洋局印发了《关于开展“碧海 2013”专项执法行动的通知》（以下简称《通知》）。该《通知》确定了“碧海 2013”专项执法行动将重点围绕海洋工程建设、海洋倾废、海洋石油勘探开发和海洋保护区四大方面，开展海洋开发与保护的监管工作。

在海洋石油勘探开发方面，《通知》要求，各海区总队要按照所制订的海洋石油勘探开发活动定期巡航执法检查工作方案，细化海洋石油勘探开发活动执法检查内容，全面开展海洋石油勘探开发活动定期巡航执法检查工作。重点查处海洋石油勘探开发工程环评未经核准擅自开工建设，工程性质、规模、地点、生产工艺或者拟采取的环境保护措施发生重大改变未重新编制环评报告书报主管部门核准，环境保护设施未经检查批准擅自试运行，未按规定编制和执行溢油应急计划以及溢油污染海洋环境等违法行为。

《通知》明确，各海区总队和各省（区、市）总队根据需要可联合开展执法检查，对发现的海洋环境违法行为应依据相关法律法规进行处理。《通知》特别提出，为进一步推进海洋环境保护执法工作，各省（区、市）总队和各海区总队可适时曝光有重大影响的“碧海”案件。

严格、健全的管理制度是海洋安全勘探开发的重要保证。为此，应当进一步健全和实施从油田的建设审批、生产开发到溢油事故等全过程的严格监督管理和控制制度，以及对石油勘探开发活动的日常监督检查制度。制度的内容要突出对事故相关责任人的问责制，并加大处罚力度，以此提高生产责任部门的安全警惕性。

进一步加强海上溢油应急预案及工程监督管理。主管部门要高度重视海上石油勘探开发溢油应急管理工作，不断提高海上溢油监测监

视的技术水平。进一步提高我国海洋石油勘探开发的危机管理水平，做到既有科学、严格的事故预防与监测制度体系，又有成熟的事事故处理技术与设备储备。

3 我国海洋石油勘探开发溢油执法监管机制存在的问题

3.1 监管机制不畅，应急处置能力不足

3.1.1 信息披露不及时，不充分

由于我国目前缺乏漏油事故处理相关的制度性措施，导致企业缺乏社会环境保护责任，公众处于信息不对称的不利状况，同时不利于调动各方力量应对事故、将污染损失降到最低，尤其不利于水产从业者及时控制和减轻损害以及搜集证据，以便进行有效索赔。

3.1.2 执法不到位，法律规范不完善

渤海溢油案反映出我国海洋资源开发常态管理缺乏海上油田总体开发方案编制、审批、执行和监督的具体规范，尚未落实油气田开发过程中的环境影响评价和环境保护审查制度，缺乏对作业者实施油田开发生产过程环境安全的监督管理。康菲公司从 1999 年发现 19—3 油田到 2011 年发生事故的 10 多年的时间里，最初的油田总体开发方案在实施以及变更实施后，建设单位和有关主管部门都没有进行跟踪评价。企业信息主动报告和政府信息披露显得滞后，环境信息公开的立法不够完善和具体，可操作性不强，保护公众知情权的监督手段、责任机制、救济制度的保障体系不够健全。我国现行有关海洋油污染损害评估和海洋生态环境索赔的法律依据不足，没有统一的体系，没有提供细化的法律规则和诉讼程序，可操作性也不强，在法律适用上较为混乱，在法律执行上难以有效进行。虽然我国《海洋环境保护法》原则性地规定了生态损害赔偿制度，却没有对海洋溢油事故生态环境损害赔偿的责任进行明确界定，且补偿内容、程序、标准、受偿者和补偿者之间的权利义务规定也不明确。此外，还缺乏对海洋生态损害赔偿等下位法的进一步细化，生态补偿难以具体落实。2007 年国家海洋局虽然发布了海洋系统行业标准《海洋溢油生态损害评价技术导则》，但该导则仅为推荐性技术标准，在

提起诉讼时仅能作为法院判罚的参考,并不是依据。2008年,农业部牵头制定了国家标准《渔业污染事故经济损失计算方法》。2010年6月,山东省率先出台了海洋生态损害赔偿和损失补偿相关办法。上述规定和办法虽然明确了补偿主体,但对补偿标准并未做出详细且明确的规定,如补偿的具体标准和年限等,其可操作性仍需观察。此次事故中媒体积极向公众及时披露有关溢油的基本事实、处置进展、损害性等信息,舆论压力有效地迫使事故责任各方公布了有关信息以及进行积极处置。民间维权人士同时获得国家海洋局、农业部等部门的回函,有效支持了民间索赔,而且官民联合积极开展索赔诉讼。国家海洋局、农业部等有关部门在环渤海地区建立了海上油气沟通机制,及时通报了环渤海人民政府以及相关部门,实现了一定程度信息共享,有效推进了事故应急处理进程。

3.2 监管机制的法治建设亟待加强

目前,我国海洋石油勘探开发溢油执法监管机制在法制建设方面建设仍然存在很多不足,主要体现在以下几个方面。

3.2.1 立法保障方面

自20世纪80年代以来,我国加入《联合国海洋法公约》等国际公约,国内也制定了多部海洋石油勘探开发的行政法律法规。可以说,我国已经非常重视海洋石油勘探开发的立法,但有些法规实在过于泛泛而且缺少相应的实施细则。这些法律制度忽视了海洋环境的自然属性及其整体性。有些规定仍然是陆上石油勘探的规定向海洋的延伸。由于海洋环境的特殊性,它要求立法应注重海洋环境立法整体性、协调性。海洋石油勘探的国内立法应当不仅反映海洋石油勘探开发的实际需求,而且要从海洋生态系统的理念及从海洋综合管理中把握对海洋环境的保护。

3.2.2 执法保障方面

环境行政执法是要求较高专业技能的职业,它要求执法人员全面了解保护环境方面的法规和

政策,还要求执法人员具有环境保护方面的专业知识。尤其是海洋石油勘探行业,对执法人员的素质要求的更为严格,因为只有这样才能尽可能减少人为的错误带来的损害。我国的环境保护机构对执法人员在法律和专业技术知识上并没给予应有的重视,尤其是地方环境保护机构。在执法活动中,以环境监测数据作为判断环境污染损害程度。由于地方海洋环境投资较少、监测设备和仪器的陈旧、现代化设施的不足,一旦遇到突发性海洋石油勘探油污损害事故时无法快速、准确取证,从而使得诉讼证据上的获得成为被动。

3.2.3 司法保障方面

如前所述,由于油污损害案件搜集证据的困难,还有我国系统油污鉴定机构数量少,多数的油污损害事故调查没有进行溢油鉴定,使得许多案件因证据不充分而成为悬案,而且我国目前还没有海洋石油勘探油污损害鉴定的国家标准,对这类案件的审理就比较困难。就管辖方面来说,我国对海洋油污损害案件的审理主要是由海事法院专门管辖,并在适用《民事诉讼法》的基础上,根据我国《海事诉讼特别程序法》规定的程序进行审理。但是现行法律法规及相关司法解释对海洋石油勘探造成的油污损害案件的管辖却没有规定。对这类案件管辖的缺失不能满足海洋环境保护对司法裁判的需要。

参考文献

- [1] 赵秀娟. 深海勘探,技术说了算[J]. 中国石油企业, 2009(4).
- [2] 国家海洋局. 蓬莱19-3油田溢油事故联合调查组关于事故调查处理报告[EB/OL]. (2013-02-06) [2013-06-01]. <http://www.soa.gov.cn/soa/news/importantnews/webinfo/2012/06/1339980559103721.htm>.
- [3] 冯跃威. 用制度保障海洋油气勘探开发安全[J]. 国际石油经济, 2011(10).
- [4] 陈之琰,李丽. 巴西迅速重罚跨国企业漏油与中国迥异[N]. 中国青年报, 2011-11-23.