

南海石油开发中的海上强制保险机制

Analysis About The System Of Forced Marine Insurance For The Petroleum Exploitation In Southern China Sea

张丽娜

(海南大学法学院 海南海口 570228)

内容提要:强制保险具有强制性、法定性和公共利益性的特征。近年来,由于南海石油开发的不断发展,开发中的污染责任问题也引起了人们的关注。虽然我国有关立法规定了海上石油开发中强制保险问题,但该规定过于笼统,缺乏操作性,所以在南海石油开发中应进一步建立和完善相关的强制保险机制。

关键词:南海 石油开发 强制保险

一、强制保险的概念和特征

“强制保险”在我国法律中并无明确的定义,学者们对强制保险的理解略有不同,有学者认为,强制保险又称法定保险,是自愿保险的对称,指国家对一定的对象以法律、法令或条例规定其必须投保的一种险种。¹也有学者认为,强制保险是根据国家的有关法律法规规定,对于某些特殊的风险以责任险为主,不管当事人愿意与否,都必须参加的保险²。由此可见,除了法律、法规可以规定强制保险外,其他的任何规范性文件都无权将某一种类型的保险设定为强制性保险。强制保险具有如下法律特征:

(一)强制保险具有强制性的特征

强制性是相对于自愿性而言。按照合同法的一般原理,任何违背当事人真实意愿而订立的保险合同均属无效合同。然而强制保险则反其道行之,其强制性在相当程度上排除了合同自由原则在保险领域中的适用。具体来讲,强制保险的强制性主要表现在以下两个方面:其一,投保与承保的强制性。强制保险的强制性首先体现在“强制投保和强制承保”方面,应该说强制投保和强制承保是一个问题的两个方面,如果只强制投保,不强制承保,在投保人遭到保险人拒绝时,保险合同无法订立,反

之亦然。因此,强制保险要想得到顺利实施,法律必须从两个方面规定其强制性。无论投保人,还是保险人,违反其强制性义务时,均将承担相应的法律责任。其二,合同效力维持的强制性。保险合同订立后至合同未履行完毕之前,其效力的维持与否,一般取决于当事人的意愿,当事人即可以协商解除合同,也可以单方面解除合同。”无论是哪种原因,合同一旦被解除,其效力也归于消灭。但在强制保险中,强制保险合同成立后,合同当事人解除或终止保险合同的权利就受到严格的限制,除了发生法定的情况外,当事人不能解除或终止保险合同。这种合同效力维持的强制性与投保和承保的强制性相结合,共同构成了强制保险合同效力的强制体系。

(二)强制保险具有法定性的特征

法定性是相对于约定性而言,约定性应该是合同的主要特征,约定性也是契约自由的主要精神之一。然而在强制保险中,合同的这种主要精神被完全摒弃,强制保险合同张显的是另外一种气质,即合同内容的法定性。强制保险的法定性主要表现在以下几个方面:其一,保险险种的法定性。保险险种是指保险人根据市场需求而经营的一种保险业务。但就强制保险来看,保险合同中的险种并非当事人自行约定,而是由法律明确规定的,强制

作者简介:张丽娜(1969-),女,锡伯族,辽宁新民人,海南大学法学院副教授。

¹ 覃有土、樊启荣:《保险法学》,法律出版社1997年版,第15页。

² 参见陈飞:《机动车辆保险理赔实战》,中国法制出版社2006年版,第4页。

» 覃有土:《保险法》,法律出版社2005年版,第56页。

保险险种的设置完全是出于公共政策的考虑。因此,立法者对强制保险险种的设立和推出,都会经过长时间的酝酿和论证,最后以法律文件的形式进行规定。其二,保险金额(责任限额)的法定性。强制保险就其实质来讲,也是一种责任保险,责任保险虽然也是损失填补保险,但由于其承保的是被保险人将来对第三人的损害赔偿,因而保险标的的价值在保险合同订立时并无法确定,而只有在事故发生后才能确定。因此,与积极保险不同,在责任保险中并无“保险价值”概念的存在。相应地,在责任保险合同中通常也没有“保险金额”这一概念,保险人只是在所约定的金额限度内承担保险给付责任,在实践中一般称为“责任限额”。在强制保险中,责任限额是由法律规定的。其三,保险费率的法定性。强制保险的价值目标和普通的商业保险不同,其侧重保护社会公共利益,而非保险人的个体利益,因此,强制保险奉行的原则与普通商业保险不同,它贯彻的是“无盈无亏”原则,即保险公司在经营强制保险业务时,以不盈利也不亏损为标准,因此,保险费率的厘定也以此为目标,法律在此基础上规定强制保险的保险费率。

(三)强制保险具有公共利益性特征

“公共利益”一直是法学中最重要的概念。世界各国无论是在学说还是在判例上,它一直被作为一般法律所追求的基本目标,并且是国家公权力行使过程中不可或缺的一个基本要素,即公权力对私人利益的单方面克减的目的只能是为了公共利益。保险行为是属于私行为,一般的商业保险,从保险人和被保险人的角度看,都充分体现他们对私人利益的追求。而强制保险则忽视私人利益,强调公共利益。规范强制保险的各项立法,均以社会大众的利益为出发点,代表或反映着一种新的公共政策。在强制保险中,公权对私权进行限制与制约,体现出公权力对保险领域的干涉。

二、南海石油开发中海上强制保险机制的现状分析

(一)南海石油开发中海上强制保险机制的现状

1.《保险法》

我国《保险法》第11条规定:“订立保险合同,应当协商一致,遵循公平原则确定各方的权利和义务。”同时该条第2款规定:“除法律、行政法规规定必须保险的外,保险公司自愿订立。”《保险法》的这一规定也适用于海上石油开发中的强制保险。即在一般情况下,保险公司和其他单位不得强制他人订立保险合同。但在法律和行政法规有特殊规定的情况下,在南海从事石油开发时可以订立强制保险合同。所以,《保险法》的这一规定,为海上石油开发中强制保险的开展提供了法律依据。

2.《海洋环境保护法》

《海洋环境保护法》的宗旨为保护和改善海洋环境,保护海洋资源,防治污染损害,维护生态平衡,保障人体健康,促进经济和社会的可持续发展。关于海上强制保险,该法第66条规定:“国家完善并实施船舶油污损害民

事赔偿责任制度;按照船舶油污损害赔偿任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。实施船舶油污保险、油污损害赔偿基金制度的具体办法由国务院规定。”该条款并不是针对海上石油开发中的强制保险而言,但其与海洋石油开发有密切关系。

3.《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》

为了防止海洋石油勘探开发对海洋环境的污染损害,1983年国务院发布了《中华人民共和国海洋石油勘探开发环境保护管理条例》,该条例第9条规定:“企业、事业单位和作业者应具有有关污染损害民事责任保险或其他财务保证。”这是直接规定海洋石油开发中强制保险的行政规章。

4.其他

除了上述法律法规规定了海上强制保险的有关内容外,还有些部门规章和地方规章也规定了海上强制保险的内容。如交通部海事局《船舶载运散装油类安全与防污染监督管理办法》(1999年3月18日)第2章(油船公司和油船)第2条规定:“载运散装油货的船舶应持有主管机关认可的机构签发的《油污损害民事责任保险或其他财务保证》或提供其他有效的财务信用担保。”另外,1999年3月,深圳市人大出台了《深圳市防治海域污染条例》,该条例规定从事国内航线的2000载重吨以上油轮进出深圳港口时也必须投保责任险。上海海事局在2000年初出台对上海港供油船舶进行整顿和强制油污责任保险的办法,对进出上海港的油轮进行强制保险。

(二)南海石油开发中海上强制保险制度中的问题

1.法律之间冲突和矛盾明显

我国《保险法》第11条第2款规定,除法律、行政法规规定必须保险的外,保险公司自愿订立。这一规定明确了只有法律、行政法规有权确定强制保险。但是在实践中,该规定没有得到有效的执行,很多部门规章和地方规章中也规定了强制保险,如交通部海事局制定的《船舶载运散装油类安全与防污染监督管理办法》、深圳市人大出台的《深圳市防治海域污染条例》、《上海港供油船舶进行整顿和强制油污责任保险的办法》等都规定了海上强制保险的有关内容。所以,法律法规之间的矛盾十分明显。

2.法律规定过于笼统,缺乏可操作性

从上述法律法规中我们可以看出,南海石油开发中的海上强制保险制度没有真正建立起来,上述法律法规只对海上强制保险进行了原则性规定,缺乏可操作性,具体表现为:(1)没有明确规定海上强制保险的承保主体。虽然《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》规定了投保主体,即从事石油开发的企业、事业单位和作业者,但并没有规定承保人,这样就有可能出现没有保险公司承保的可能性。从而使强制保险机制无法实施。(2)没有明确规定责任限额。虽然责任保险的责任大小在投保时无

法确定,但在投保时必须明确责任限额,以便确定保险费,明确保险人的赔偿责任。(3)没有规定保险费率。保险费率直接关系到投保人缴纳保险费的多少问题,强制保险的保险费率应由法律明确规定,保险公司不能自己确定,所以保险费率是强制保险机制运行的重要环节。(4)没有明确保险责任和除外责任。由于我国相关法律没有规定南海石油开发中的保险责任和除外责任,保险公司在制定强制保险合同同时也处于无法可依的境况。总之,南海石油开发中的强制保险机制还存在很多问题,法律规定过于简单,给该制度的顺利运行带来了不少障碍。

3 对第三人诉讼制度缺乏规定

直接诉讼是海上强制责任保险制度的灵魂,依据该制度,索赔人有权直接向保险人或其他保证人提出索赔。就立法来看,关于第三人直接请求权问题,目前只有《海事诉讼特别程序法》确立了油污的受害人直接起诉油污责任保险人的制度,但对于该法规定并不适用南海石油开发中的强制保险,其只适用于石油运输所引起的损害赔偿。另外,我国《保险法》第65条第1款规定:“保险人对责任保险的被保险人给第三者造成的损害,可以依照法律的规定或者合同的约定,直接向第三者赔偿保险金。”按照该规定,责任保险人直接赔偿第三人要有两个前提:一是法律规定;二是保险合同的规定。如果法律或保险合同都没有规定,那么责任保险人无须赔偿第三人。即使法律或保险合同规定,责任保险人应该直接向第三人赔偿,依照《保险法》第65条的规定,保险人仍然可以选择不依照法律的规定或合同的约定向第三人赔偿。而且如果保险人不依照法律的规定或合同的约定向第三人赔偿,第三方可直接向保险人请求赔偿保险金。但是,对第三人赔偿的主动权的控制在保险人手里,第三人始终是被动的。

三、完善南海石油开发强制保险机制的对策

(一)南海石油开发中强制保险机制的必要性

1 保护海洋环境的需要

海洋环境是人类生存的自然环境的一个重要组成部分,海洋环境保护也是国家实现可持续发展的必然要求。自从二十世纪六十年代美国科学家雷切尔·卡逊(Rachel Carson)在她的著作《寂静的春天》一书中向世人发出环境污染的警告后,环境保护问题日益受到世人关注。同样,在南海石油开发过程中,如何保护南海的海洋环境也成为关注的重点。我国的海洋环境质量近20多年来不断下降,国家海洋局《2006年中国海洋环境质量公报》显示,2006年我国海域总体污染形势依然严峻。全海域未达到清洁海域水质标准的面积为14.9万平方公里。⁴虽然目前污染严重的水域不在南海,但随着南海石油开发产

业的发展,南海的污染以及污染治理问题不能回避。建立海上强制保险制度,可以利用保险赔偿金整治海洋环境污染。

2 提高侵权人赔偿能力的需要

海洋环境污染,尤其是石油污染将造成海洋生物资源、海洋旅游资源、海洋渔业资源等的巨大损失,而且多数国家对海上侵权事故规定了严格责任,这样就使得石油开发企业在海上侵权事故中,责任过重。石油开发企业靠自身的力量往往难以承担,甚至面临破产的危险。通过海上强制保险制度,赔偿责任转移给了财力雄厚的保险公司,石油开发企业只需要支付较少的保险费,就能实现赔偿受害人的法律后果,从而提高了石油开发企业的赔偿能力。

3 保护受害人利益的需要

海上石油开发事故中,最直接的受害者是被侵权人。受害人利益如何能够获得保护是海上强制保险制度的核心。在海上石油开发中,也许一次重大事故的发生足以摧垮开采企业,令公司破产,从而使得受害者投诉无门,造成严重的社会不公。虽然一般的责任保险具有填补受害人损失的功能,但取决于开发者自由决定是否投保,对于那些企图在保险费方面节省成本的开发者而言没有任何实际意义,国家力量介入其中,要求投保海上强制保险正是基于此种考虑。

(二)完善南海石油开发中强制保险机制的措施

1 修改《保险法》中的规定,放宽立法权限

我国《保险法》第11条第2款规定,除法律、行政法规规定必须保险的以外,保险合同自愿订立。该规定出台的背景是,当时我国经济市场化程度不高,全国保险业只有3家公司,没有形成市场竞争格局,保险公司不注重市场营销和提高服务质量,而是通过公关和利益分配,由政府部门和地方政府发文以行政手段推销商业保险,以至于有些地方将保险列为变相乱摊派、乱收费的一种,予以清理。正是针对这种现象,《保险法》严格限制了强制保险的权限,这对抑制利用行政手段推销商业保险起到了十分重要的作用。但是,随着我国改革开放的不断深化,保险业发生了巨大变化,现有中外资保险公司约100家,保险市场竞争激烈,特别是随着保险在处理突发事件、稳定社会和促进构建和谐社作用越来越突出,仅法律、行政法规有权确定强制保险显得过于严格,而且在具体的运作中已经被突破。⁵鉴于我国目前各地和各行业发展不平衡的实际情况,可以考虑把确定强制保险权授予保险监管部门和地方政府或政府部门联合发布规章。

2 明确规定南海石油开发强制保险的具体制度

从目前的情况看,制定统一的海上石油开发强制保

⁴ 郑冬梅、洪荣标:《关于海洋环境文化建设与海洋环境保护的若干思考》载《海洋环境科学》2008年第1期,第85页。

⁵ 佚名:《有关于完善我国强制法定保险制度的思考》http://www.secu.com.cn/news/view/200611/1728625.shtml 访问日期:2008年10月20日。

险制度还需要一定的时间,但针对南海石油开发的现状,应该适时明确南海石油开发中的强制保险机制,可以考虑先制定地方规章或行政规章的方法。比如由海南省制定地方条例或石油管理局制定部门规章规定南海石油开发中的强制保险机制。但无论采用哪种方法,都必须明确如下问题:(1)保险主体。从理论上讲,我国境内的财产保险公司都有资格作为海上强制保险的保险人,但考虑到海上石油开发的巨大风险性,承保主体资格应作出限制,应以列举的方式规定符合条件的保险人。(2)责任限额。责任限额的规定应符合国际惯例,不能太低,当然也不宜过高,既要考虑投保人的承受能力,又要照顾到受害人的利益。(3)第三人直接请求权。海上强制保险制度的建立必须有第三人直接请求权做支撑,否则,该制度就失去了意义。在制定南海石油开发的有关规章和条例中应明确规定第三人直接请求权,同时也要规定保险人的抗辩事由等内容。

3 尽快制定区域条约

由于南海的特殊地理位置,长期以来各国在南海海域争端不断,越南、马来西亚、菲律宾等国纷纷在南海海域开发石油资源,虽然海洋被人为地分割成领海、专属经济区、毗邻区和公海等不同的海域,同时国家主权也只能局限在其领土范围内。但海水是流动的,海洋本身是没有界线的,因此,无论哪个国家在南海海域从事石油开发,都有可能影响到其他国家的海洋环境利益。所以,在搁置争议,共同开发南海石油的合作中,必须引入海上强制保险制度。南海周边各国应制定南海开发的区域合作协议,明确规定石油开发中的强制保险问题,统一责任限额、承保风险和除外责任,为南海海域的环境安全提供保障。

(责任编辑:苗延波)

(上接第24页)障参与的公众不受威胁,能畅所欲言。第三,应保障公众参与的效力。无论何种形式的公众参与,都应有会议记录或相关结论性文件并作为该环境项目或规划审批的必备材料予以备案。第四,要保障公众的监督权。公众监督权应当贯穿南海海洋环保公众参与活动的始终,包括前期预案评估的监督、后期执行的监督等。公众可以要求相关主管单位发布相关信息,通过媒体等途径表达对于此事的看法,提请相关方的注意,督促改正错误,或者通过监督相关资金流动渠道监督整个事件的发展。公众可以享有对该事件中相关人员的违法行为进行检举、控告的权利。第五,要保障公众通过司法诉讼途径获得救济的权利。这种诉权应该包含两个方面,既包括对参与权本身受到侵害后的救济性诉权,也应当包括对于海洋环境破坏方追究责任的公益诉讼权。对于前者可以通过民事诉讼或行政诉讼的途径解决,对于后者应当制定相关的公益诉讼制度解决。

(四) 加强宣传教育,培养公众参与意识

首先,应完善南海海洋环境保护公众参与制度,使公众能通过参与过程使其自身利益得到充分的表达与保护,从而从根本上提高公众参与的积极性。其次,应当建立海洋环境保护公众参与奖励制度,给予南海参与海洋环境保护的公众适当的物质补偿以示鼓励,使参与南海海洋环境保护的公众除了可以通过诉讼等途径获得经济补偿、赔偿之外,还能够通过物质方面的补偿获得参与的相应利益以鼓励公众参与海洋环保活动。其资金来源可以通过前面所讲的南海海洋环境保护公益基金支付。第三,鼓励环保组织参与南海海洋环保活动,改变以往环境

问题由政府独自承担的观念,发挥公众的作用共同解决环境问题。鼓励公众设立各种环保组织,保护环保组织的权利,加大对环保组织的扶持力度,让环保组织承担起宣传环保、支持公益诉讼、为环境保护募捐、配合政府环境保护工作、监督政府环保工作、参与国际环保活动等责任,以此提高公众参与环保的意识,为解决南海问题打下坚实的基础。

(五) 鼓励公众关注南海主权问题

南海的环保公众参与应与主权的维护结合起来,因此,我国在制定相关政策时应当重视对该海域公众参与活动的支持。从各国环保活动的实践来看,环保组织是公众参与的有效组织形式和进行各项环保活动的保障。因此,国家应当鼓励全国尤其是沿南海各省的民众环保组织开展相关环保活动,并为之建立国家南海环保活动专项基金,将其与民间资金结合利用;可以由国家提供专门的大型环保船只器械等为民众开展环保参与创造物质条件;要为民间环保船只提供军事或海巡力量的安全保障,同时还要注重团结周边或国际环保组织进行环保活动,率先以中国南海环保组织的名义开展南海国际环保参与活动,争取国际社会对中国南海环保公众参与活动的理解和支持。

通过以上措施,公众参与南海海洋环境保护将会有实质性突破,从而有助于我国南海海洋环境保护以及整体环境问题的解决。

(责任编辑:苗延波)