

论《生态环境法典》第 1236 条的适用

——以船舶碰撞致油污事故的行政责任承担为核心

孙 棚

(上海海事局 法规规范处(执法督察处),上海 200086)

摘要:2025 年《海商法》修订与 2026 年《生态环境法典》颁布,共同重塑了船舶碰撞致油污事故的行政责任体系。《生态环境法典》第 1236 条确立的“区间裁量+倍数加重”模式在漏油船与非漏油船共同违法中的适用问题亟待体系化阐释。从原《海洋环境保护法》“比例计罚”到《生态环境法典》“区间裁量”的制度演进,揭示了行政罚款与民事赔偿脱钩、回归惩戒本位的立法趋势。在适用要件上,第 1236 条规定的“造成污染事故的单位”不以直接排放污染物为要件,非漏油船亦可成为责任主体。在处罚模式上,综合考虑“区间裁量”的制度空间和法定罚款的上限约束,宜采取“一事各罚”模式,对漏油船与非漏油船分别裁量处罚。

关键词:《生态环境法典》;船舶碰撞;油污损害;行政责任;“一事各罚”模式

中图分类号:D922.68 **文献标志码:**A **文章编号:**2096-028X(2026)03-0071-10

一、问题的提出:漏油船与非漏油船行政责任的独立性和责任分担方式

《中华人民共和国海商法》(简称《海商法》)2025 年修订时增设“船舶油污损害责任”章,是中国海事私法制度迈向现代化与国际化的重要标志。该章通过系统内化《1992 年国际油污损害民事责任公约》(简称《1992 年民事责任公约》)与《2001 年国际燃油污染损害民事责任公约》(简称《2001 年燃油公约》)等国际海事条约,确立了以漏油船舶所有人无过错责任为基本原则、^①以强制保险与赔偿基金为双重保障的民事救济路径,并明确了责任人的责任限制制度。2026 年 3 月 12 日《中华人民共和国生态环境法典》(简称《生态环境法典》)通过,该法典将原《中华人民共和国海洋环境保护法》(简称《海洋环境保护法》)等 10 部法律编订纂修后全部纳入,^②自 2026 年 8 月 15 日起施行。《生态环境法典》第 1236 条第 2 款对造成环境污染事故的行政处罚标准作出根本性调整,由原法“按照直接经济损失的百分比计算罚款”的模式,转变为“基础罚款区间+倍数加重”的裁量模式。

这一双重立法变革,使船舶碰撞致油污事故中非漏油船的法律问题再次成为学界与实务界关注的焦点。所谓非漏油船,是指在船舶碰撞事故中未发生漏油但对碰撞负有责任的船舶。在两船或多船碰撞导致其中一艘船舶漏油造成海洋环境污染的情形下,对于未漏油方,其行政责任是否因其在《海商法》下的民事责任承担方式、责任限额或赔偿顺序而受到影响甚至被豁免?这一问题在新法背景下呈现出更为复杂的面向。在非漏油船需要承担行政法律责任的假设下,其与漏油船在行政责任方面应当按照何种比例分担责任?

从私法层面看,新《海商法》构建的民事责任体系日益精密。该法第 226 条明确由漏油船舶所有人承担船舶油污损害赔偿,第 230 条进一步规定漏油船舶所有人履行赔偿责任后可以向作为第三人的非漏油

基金项目:2026 年度中国海洋发展基金会与中国海洋发展研究中心海洋发展研究领域重点项目“BBNJ 协定在我国国内的适用研究”(CODF-AOC202603)

作者简介:孙棚,男,上海海事局法规规范处(执法督察处)四级调研员、公职律师。

^① 参见帅月新、施依柠:《船舶碰撞导致油污损害之民事赔偿责任分析研究》,载《中国海事》2017 年第 6 期,第 39 页。

^② 参见彭波:《编纂一部经得起历史和实践检验的生态环境法典》,载《人民日报》2026 年 3 月 7 日,第 9 版。

船追偿。这一制度安排将非漏油船的民事责任限定在“漏油船先行赔偿—事后追偿”的间接责任路径内。然而,部分观点据此主张,在公法层面,非漏油船行政责任的追究应有所顾忌,甚至应以漏油船民事赔偿的实现作为前置条件或减免依据。这种将民事责任与行政责任混为一谈、试图以民事责任替代或弱化行政责任的倾向,不仅可能导致对海洋环境违法行为的纵容,也混淆了公法与私法的调整范畴。

从公法层面看,《生态环境法典》的出台使行政处罚标准发生了根本性变革。《生态环境法典》第1236条第2款规定:“对造成一般环境污染、生态破坏事故的,处三十万元以上一百万元以下的罚款;对造成较大环境污染、生态破坏事故的,处一百万元以上二百万元以下的罚款;对造成重大环境污染、生态破坏事故的,处二百万元以上一千万元以下的罚款;对造成特别重大环境污染、生态破坏事故的,处一千万元以上二千万以下的罚款。”第3款规定:“发生环境污染、生态破坏事故,情节特别严重、影响特别恶劣的,负有生态环境保护监督管理职责的部门、机构可以按照前款罚款数额的二倍以上五倍以下对负有责任的企业事业单位或者其他生产经营者处以罚款。”这一规定与原《海洋环境保护法》第115条第2款“按照直接损失的百分之二十/百分之三十计算罚款”的模式存在本质区别:前者以事故等级为基准设定固定区间,赋予行政机关更大的裁量空间;后者以直接损失为基数按比例计算,裁量空间相对有限。这一变革对非漏油船行政责任的认定提出了新的挑战——在裁量空间扩大的背景下,如何确保处罚的公正性与过罚相当。更深层的问题在于,依据《生态环境法典》第1236条,污染事故等级的确定仍是基于其造成的“直接经济损失”——这一损失是漏油船与非漏油船碰撞这一共同行为所导致的、不可分割的整体损害。根据行政法理论,两个以上主体共同实施违反行政管理秩序的行为,构成行政共同违法。对于共同违法行为,应当如何确定各方的行政处罚?是采取“一事各罚”模式对每条船分别处以罚款,还是采取“一事共罚分别担责”模式确定总额后再按比例内部分担?在旧法“比例计算”模式下,笔者曾主张“一事共罚分别担责”模式更符合过罚相当原则。^①但在新法“区间裁量”模式下,这一模式的合理性有待分析。

二、立法演进:从旧法“比例计罚”到新法“区间裁量”

船舶碰撞致油污事故中行政处罚的依据与标准,经历了从原《海洋环境保护法》到《生态环境法典》的根本性转变。理解这一演进过程,是准确适用《生态环境法典》第1236条的前提。旧法时期,因民事赔偿机制不完善,行政罚款被迫承担“隐性补偿”功能,导致行政责任和民事责任功能错位;新法时期,通过《生态环境法典》和新《海商法》双重立法变革,两类责任得以实现功能协调。

(一) 旧法时期:“比例计罚”模式及其问题

1. 高额行政罚款的制度成因

原《海洋环境保护法》第115条第2款规定的行政处罚标准为:“对造成一般或者较大海洋环境污染事故的,按照直接损失的百分之二十计算罚款;对造成重大或者特大海洋环境污染事故的,按照直接损失的百分之三十计算罚款。”这一“比例计罚”模式的形成,并非单纯的立法选择,而是多重制度缺陷叠加下的被动结果,具体如下。

第一,国际公约层面的缺位。中国虽加入了《1992年民事责任公约》,但《1992年国际油污损害赔偿基金公约》(简称《1992年基金公约》)仅适用于香港特别行政区。《1992年基金公约》建立了第二层赔偿机制,在《1992年民事责任公约》第一层赔偿(船东责任限额)用尽后,由国际油污基金提供补充赔偿,将单起事故的赔偿总额大幅提升。^②中国内地未加入《1992年基金公约》的直接后果是:当漏油船赔偿责任限额不足以覆盖实际损害时,受害人无法获得国际基金的补充赔偿。在重大油污事故中,漏油船责任限额往往远低于实际损失。有学者指出,未完全加入《1992年基金公约》导致中国油污受害人的保障水平停留在“单层赔

^① 基于原《海洋环境保护法》“比例计罚”的规定,笔者认为应当采取“一事共罚分别担责”的模式,这一主张也得到交通运输部海事局的支持。参见王岩、孙棚:《行政共同违法行为的认定标准及处断规则》,载《人民司法》2026年第1期,第90页。

^② 参见廖兵兵、李涛:《〈1992年设立国际油污损害赔偿基金国际公约〉适用全国可行性研究》,载《交通节能与环保》2022年第5期,第34页。

偿”阶段,远低于国际通行的“双层赔偿”标准。^①

第二,国内基金层面的局限。中国于2012年出台了《船舶油污损害赔偿基金征收使用管理办法》,但该办法第18条对单起事故的赔偿限额仅为3000万元人民币。这一限额相较于动辄数亿元甚至数十亿元的油污损害而言,明显偏低,难以发挥实质性的补充赔偿作用。^②实践中,中国油污基金2015年成立后,至2024年底,累计仅赔付25起案件,总赔付金额约1.1亿元,^③远未发挥其制度设计时的预期功能。有研究指出,中国油污基金存在“征收易、赔付难”的结构性问题,其根本原因在于赔偿限额过低、赔偿范围过窄、适用范围窄及赔付效率低。^④

第三,康菲溢油事件与罚款上限的取消。2011年6月,中海油渤海蓬莱油田发生重大溢油事故,造成5500平方公里海水受污染,仅河北省乐亭、昌黎两县的水产养殖户遭受的经济损失就约为13亿元。^⑤然而,按照原《海洋环境保护法》(2013年修正)第91条,对此类造成重大海洋环境污染事故的单位,罚款最高不得超过30万元。这一罚款数额与事故造成的巨额损失形成鲜明反差。康菲溢油事件暴露了原有处罚制度的根本性缺陷:30万元的法定罚款上限,对于造成数亿甚至数十亿元损失的重大污染事故而言,完全丧失了惩戒功能。很多学者建议大幅度提高罚款数额,甚至取消上限。^⑥

基于以上因素,原《海洋环境保护法》在2016年修正时作出根本性变革:彻底取消30万元的罚款上限,引入按直接损失比例计算罚款的新模式(一般/较大事故按直接损失的20%计算,重大/特大事故按30%计算)。这一规定将罚款数额与污染事故的实际损害直接挂钩,使行政处罚能够真正反映违法行为的危害程度。

2. 功能异化:行政罚款承担“隐性补偿”功能

在国际公约缺位与国内基金局限的双重约束下,行政机关将高额罚款收入用于环境修复,部分替代了本应由民事赔偿或基金承担的补偿功能。这导致两类责任的功能错位:行政罚款不再以惩戒违法行为为单一目的,而是被迫承担了“隐性补偿”职能。在“交响乐”轮与“义海”轮碰撞污染事故中,非漏油船“义海”轮被处以6.92亿元行政罚款,^⑦正是这一制度逻辑的典型体现。

这一模式带来两个突出问题:一是模糊了行政责任与民事责任的界限,使行政处罚的正当性受到质疑;二是碰撞事故中承担次要责任的一方可能面临与其过错程度未必匹配的天价罚款,违反过罚相当原则。

(二) 新法时期:双重立法变革下的功能协调

1. 《生态环境法典》的变革:行政责任回归惩戒本位

2026年通过的《生态环境法典》对行政处罚标准作出根本性调整,与原《海洋环境保护法》第115条第2款的模式存在本质区别。一是直接经济损失的功能降维。原《海洋环境保护法》将直接经济损失作为罚款的计算基数,罚款数额与损失规模直接挂钩;《生态环境法典》将直接经济损失的功能限定为“事故等级评定依据”之一(非唯一),罚款数额不再与直接损失保持比例关系。这意味着,即使同一事故造成巨大的直接经济损失,行政机关也不能再按比例计算罚款,而必须在法定区间内裁量。二是罚款区间的明确化与上限控制。《生态环境法典》按照事故等级设置了四个基础罚款区间,最高为2000万元;同时保留了加重条款,情节特别严重的可处以基础区间二倍至五倍的罚款,上限可达1亿元。这一设计既保留了惩戒力度,又将罚款总额控制在相对合理的范围内,避免了原《海洋环境保护法》下“天价罚款”的恣意性。三是制度逻辑的根本

^① 参见韩丙正、高宁、陈晋鹏:《以两起油污事故看我国船舶油污损害赔偿法律体系的完善》,载微信公众号“信德海事”2022年10月16日。

^② 参见黄华华、郑敬枝:《从海事管理层面分析我国船舶油污损害赔偿基金制度》,载《交通企业管理》2024年第1期,第29页。

^③ 参见《民生所系齐护 生态有责共担——中国船舶油污损害赔偿基金运行十周年综述》,载中国船舶油污损害赔偿基金网站2025年6月20日, <https://www.sh.msa.gov.cn/jjdt/104499.jhtml>。

^④ 参见王依博:《完善我国船舶油污损害赔偿基金制度的建议》,载《广西质量监督导报》2021年第2期,第252-253页。

^⑤ 参见朱宁宁:《新海洋环境保护法取消处罚上限》,载中国人大网2016年11月15日, http://www.npc.gov.cn/c2/c183/c12754/201905/t20190521_272822.html。

^⑥ 参见吕凯、丁宇:《论海洋溢油生态损害的行政责任——以渤海蓬莱19-3油田溢油事故为背景》,载《法制与社会》2012年第10期,第80页。

^⑦ 参见《山东省高级人民法院发布2023年十大典型行政案例》,载北大法宝2024年9月13日, <https://www.pkulaw.com/pal/a3ecfd5d734f711de90c4225a4c60797924b2e0efddff120bdfb.html>。

转换:行政罚款回归惩戒本位。《生态环境法典》使行政罚款与民事赔偿彻底脱钩,罚款数额不再反映污染损害的大小,而是体现违法行为的社会危害性和行为人的可归责性。行政罚款的功能被重新定位为惩戒与威慑,补偿功能完全由民事赔偿机制(包括保险、基金)承担。

2. 新《海商法》的变革:民事赔偿能力提升

新《海商法》增设“船舶油污损害责任”专章,系统借鉴国际公约,显著强化了民事救济功能。新《海商法》第226条明确由漏油船舶所有人承担船舶油污损害赔偿赔偿责任,确立了“谁漏油,谁赔偿”的基本原则;第230条进一步规定漏油船舶所有人履行赔偿责任后可以向作为第三人的非漏油船追偿,^①实现了私主体之间损失的公平分配。第233条对油污损害赔偿设置更高限额,确保受害人获得更充分救济。

(三) 制度演进的深层逻辑:从“以罚代赔”到“赔偿优先、惩戒为辅”

一方面,新《海商法》提高民事赔偿限额,强化了民事救济功能。另一方面,《生态环境法典》将罚款与直接经济损失脱钩,降低处罚额度,提高行政罚款上限,使其回归惩戒本位。两类责任由此形成清晰分工:民事赔偿填补损失(主要救济渠道),行政罚款惩戒违法(辅助制裁手段)。这一演进体现了立法者对两类责任关系的理性重构,是“赔偿优先、惩戒为辅”原则在船舶污染领域的制度落实。

需要强调的是,民事救济体系的完善绝不意味着行政监管责任的退场。两类责任在法理基础、规范目的及保护法益上具有本质区别:行政责任保护的是海洋环境公共利益和国家管理秩序,其既不要求造成损害后果,也不构成民事责任承担的前提。^②

三、适用要件:《生态环境法典》第1236条的理解与适用

《生态环境法典》第1236条是船舶碰撞致油污事故行政处罚的核心依据。正确适用该条,需要依次解决三个归责要件:谁是责任主体?事故等级如何评定?如何确定加重情节?本部分围绕这三个要件展开解释,并结合船舶碰撞致油污事故的特殊场景,明确非漏油船的归责逻辑。

(一) 责任主体:“造成污染事故的单位”包括非漏油船

《生态环境法典》第1236条规定的处罚对象是“负有责任的企业事业单位或者其他生产经营者”,即“造成污染事故的单位”。在船舶碰撞致油污事故中,漏油船无疑是责任主体,但非漏油船是否属于该条规定的“造成污染事故的单位”,是实践中首先需要回答的问题。

1. 非漏油船的定义与类型

所谓“非漏油船”,是指在船舶碰撞事故中未发生油类泄漏但对碰撞负有责任的船舶。在船舶碰撞致油污损害的语境下,需要对非漏油船的范围作进一步限定,以避免边界模糊。实践中可能发生以下两种情形。情形一:两船碰撞,其中一船漏油,另一船未发生任何油类泄漏。此即本文所讨论的典型“非漏油船”场景。无论未漏油船是油轮还是非油轮(如装载燃油的散货船),只要其自身未发生泄漏,即属于本文所称的“非漏油船”。情形二:两船碰撞,双方均发生油类泄漏——例如一船的燃油舱破裂泄漏燃油,另一船(油轮)的货油舱破裂泄漏货油。此种情形下,两船均为漏油船,均属于《生态环境法典》第1236条规定的直接污染者,不属于本文所讨论的“非漏油船”。

2. 非漏油船成为行政责任主体的法理依据

非漏油船成为行政责任主体的正当性,源于其对污染事故的可归责性。在两船或多船碰撞导致其中一船漏油造成海洋环境污染的情形下,非漏油船虽未直接排放污染物,但其过失碰撞行为是启动“碰撞—漏油—污染”因果链条的必要环节。从行政法角度看,“造成生态环境事故”并不要求行为人直接实施污染排放行为,只要行为人的违法行为与污染事故之间存在相当因果关系,即可归责。非漏油船的过失碰撞行为破坏了国家通过《生态环境法典》和《中华人民共和国海上交通安全法》(简称《海上交通安全法》)等规范构建的海上交通安全与环境管理秩序,并间接导致了海洋环境公共利益的损害,理应纳入行政规制范畴。从体系

^① 参见韩立新、姜泽慧:《新〈海商法〉“船舶油污损害责任”章的时代意义、亮点与适用》,载《中国海商法研究》2026年第2期,第15页。

^② 参见帅月新、王燕翎:《船舶油污事故中行政责任和民事责任之辨析——以“达飞佛罗里达”轮船舶油污事故为例》,载《世界海运》2020年第5期,第55页。

解释角度,《生态环境法典》及相关行政法规在界定“污染事故”时,均将“因碰撞、触礁、搁浅、火灾或者爆炸等引起的海难事故,造成海洋环境的污染”纳入调整范围。^①这表明立法者有意将间接引发污染的行为作为行政违法的构成要件。

3. 司法实践的确认

非漏油船成为行政处罚的对象在司法实践中亦得到支持。多个生效判决明确支持海事管理机构对非漏油船实施行政处罚。在“西汉海运(气体)有限公司诉中华人民共和国辽宁海事局海事行政处罚纠纷案”中,未漏油的“西汉银河”轮因过失碰撞导致他船漏油,辽宁海事局对其作出罚款决定。法院认为,“西汉银河”轮对污染事故负有直接责任,维持了处罚决定。^②在“新兴航运股份有限公司诉中华人民共和国上海海事局处罚决定案”中,“舟山”轮虽为非漏油船,但法院明确指出其“属于造成污染的单位之一”,应承担相应行政责任。^③在“中华人民共和国某海事局申请行政强制执行行政处罚款案”中,青岛海事法院认为:“两船均具有违反海上交通安全法律、法规的情形,且在防止后续海洋环境污染的发生过程中亦负有责任,海事局适用《海洋环境保护法》第90条第2款的规定对两船分别实施处罚,不违反法律规定。”^④

4. 责任主体的具体认定

《生态环境法典》第1236条并未明确具体的处罚对象。船舶违反海洋环境保护的规定造成生态环境污染的,直接责任人一般为船员,船舶所有人、经营人或者管理人需要承担管理责任,并作为行政处罚的对象。^⑤实践中,船舶所有人、经营人和管理人往往并不相同,可能是不同的法人或者自然人。海事管理机构在选择具体处罚对象时,应当遵循实际控制者原则,即谁实际控制船舶、谁负有安全管理义务、谁的行为导致违法后果,谁就应当承担行政责任。海事管理机构需依据船舶登记信息、船员聘用合同、经营协议及实际运营情况进行综合判断。对于光船租赁等特殊经营模式,船舶所有人并不实际控制船舶的运营,此时应以实际掌握船舶指挥权与管理权的船舶经营人或管理人作为处罚对象,而非机械地以船舶所有人以为处罚对象。^⑥这一认定方式体现了行政法上的过罚相当原则。

(二) 事故等级:直接经济损失的认定与争议

《生态环境法典》第1236条将罚款数额与事故等级挂钩,而事故等级主要依据直接经济损失的大小来评定。因此,直接经济损失的认定直接关系到罚款区间的选择,是适用该条的关键环节。

1. 行政责任中直接经济损失的认定范围

在行政责任层面,海事管理机构认定直接经济损失主要依据《中华人民共和国海上船舶污染事故调查处理规定》(简称《海上船舶污染事故调查处理规定》)第32条第2款,其范围包括:(1)为防止或者减轻船舶污染损害采取预防措施所发生的费用,以及预防措施造成的进一步灭失或者损害;(2)船舶污染事故造成该船舶之外的财产损害;(3)对受污染的环境已采取或将要采取合理恢复措施的费用。这一认定范围侧重于应急处置和环境恢复的直接成本,便于行政机关快速评估与追责。

2. 不同行政机关之间认定标准的差异

值得注意的是,除海事管理机构外,生态环境部门也可能介入油污事故的损失核定。生态环境部印发的《突发生态环境事件应急处置阶段直接经济损失核定细则》第2条规定,责任方为保护公众健康、公私财产和生态环境主动支出的应急处置费用,不计入直接经济损失。这一规定体现了对主动减损行为的正向激励,与海事监管领域侧重于全面追偿的取向形成对比。这种差异化反映了不同行政管理领域各有侧重的价值取向:海事监管侧重于对污染后果的全面追偿,确保环境修复成本得以被覆盖,从而强化航运主体的防污意识;生态环境应急处置则更强调激励先行、预防为主。

^① 《生态环境法典》第382条规定:“船舶应当遵守海上交通安全法律法规的规定,防止因碰撞、触礁、搁浅、火灾或者爆炸等引起的海难事故,造成海洋环境污染。”

^② 参见辽宁省大连市中级人民法院(2005)大行初字第1号行政判决书。

^③ 参见上海市虹口区人民法院(2014)虹行初字第115号行政判决书。

^④ 青岛海事法院研究室:《“世界海洋日”十大典型案例③——强化海事审判规则引领示范作用篇》,载青岛海事法院网站2024年6月18日, <https://ytzy.sdcourt.gov.cn/qdhsfy/394069/394047/22427151/index.html>。

^⑤ 法律规定未明确处罚对象时,可以参考裁量基准等规范性文件。现行海事行政处罚裁量基准将处罚对象确定为相关责任单位(即广义的责任主体)。参见谭睿:《〈海上交通安全法〉中海事行政处罚对象辨析》,载《中国海事》2024年第3期,第57页。

^⑥ 参见王洪兴:《船舶所有人与船舶经营人作为海事行政处罚对象时的认定条件》,载《水运管理》2021年第11期,第20页。

3. 认定差异的处理原则

这种多重标准并存的局面可能在实践中引发争议。笔者认为,在《生态环境法典》生效后,如无统一规定,应当尊重不同行政机关在各自监管领域的认定结果。理由有三:第一,各标准是相关行政领域长期实践的成果,体现了特定的规制逻辑;第二,新法下直接经济损失的功能已从“罚款计算基数”降维为“事故等级评定依据”,其精确性对处罚公正性的影响已大幅降低,不会直接影响罚款数额,无需追求绝对统一;第三,尊重专业判断有助于维护各机关行政管理的统一性和效率。

(三) 加重情节:“情节特别严重、影响特别恶劣”的适用

《生态环境法典》第1236条第3款规定,发生环境污染、生态破坏事故,“情节特别严重、影响特别恶劣的”,可以按照基础罚款数额的二倍以上五倍以下处以罚款,最高可达1亿元。该加重条款是第1236条威慑功能的重要体现,但适用时需严格把握条件,避免滥用。

1. 加重条款的适用条件

“情节特别严重、影响特别恶劣”属于不确定法律概念,^①需要结合具体案情判断。参考行政处罚法的一般原理及环境执法实践,可以考虑以下因素。一是主观恶性:行为人是否具有故意或重大过失,事故发生后是否存在逃逸、毁灭证据、隐瞒事实等恶劣行为。在船舶碰撞致油污事故中,如果非漏油船明知存在碰撞风险仍冒险航行,或者碰撞后未采取任何减损措施反而逃离现场,可以认定主观恶性较大。二是危害后果:污染面积是否特别巨大、生态环境恢复是否极度困难、是否对公众健康造成严重威胁、是否导致珍稀海洋生物死亡或生态系统功能长期丧失。例如,溢油量超过千吨、污染海岸线超过百公里、造成国家海洋自然保护区严重损害的,可以认定为危害后果特别严重。三是社会影响:是否引发重大群体性事件、是否因被全国性媒体广泛报道而造成恶劣社会影响、是否引起国际关注等。

2. 对共同违法行为人的分别判断

加重情节具有人身专属性,应当对各违法行为人分别加以认定。换言之,不能因为漏油船具有加重情节就当然对非漏油船适用加重处罚,反之亦然。如果只有一方存在主观恶性或造成特别恶劣的社会影响,则仅对一方适用加重条款。如果双方均具有加重情节(如两船碰撞后均逃逸),则可以分别加重。这一分别判断原则与下文的“一事各罚”处罚模式一脉相承——行政责任的核心在于对每个违法行为人各自的可归责性进行独立评价。

3. 加重条款与基础区间的关系

加重条款是在每一基础罚款区间之上的加重,而非仅对“对造成特别重大环境污染、生态破坏事故的,处一千万以上二千万以下的罚款”这一幅度的加重。海事管理机构在决定是否加重时,应先根据事故等级确定基础区间,再判断是否存在加重情节。如果存在加重情节,可以在基础区间上限的二倍至五倍之间裁量,但不得超过1亿元的绝对上限。例如,一般事故的基础区间为30万元以上100万元以下,加重后的幅度为60万元以上500万元以下。对于非漏油船,如果其仅承担次要责任且无加重情节,原则上不应适用加重条款;只有在非漏油船自身具有严重主观过错或造成特别恶劣影响时,才可对其独立适用加重处罚。

四、处罚模式:“一事各罚”与裁量基准

在明确《生态环境法典》第1236条的适用要件之后,接下来的问题是:当漏油船与非漏油船共同造成污染事故时,行政机关应当如何对双方实施行政处罚?是分别处罚还是合并处罚?这涉及行政共同违法理论中的处罚模式选择。本部分将结合船舶碰撞致油污事故的具体场景,对“一事各罚”与“一事共罚”进行比较分析,并在论证“一事各罚”合理性的基础上,提出可操作的裁量基准建议。

(一) 船舶碰撞致油污事故构成行政共同违法

在船舶碰撞致油污事故中,漏油船与非漏油船通常均对碰撞事故负有责任。两船的过失行为虽然表现不同(一方可能违反避碰规则,另一方可能未保持正规瞭望),但共同导致了同一污染损害结果。从行政法角度看,这符合共同违法行为的基本特征:主体为两人以上(漏油船所有人、非漏油船所有人),客观行为相

^① 参见梅春来:《行政法上不确定法律概念的具体化》,载《法制与社会》2021年第21期,第176页。

互关联(两船碰撞行为导致漏油的损害结果),侵害了同一法益(海洋环境保护秩序)。^①

(二)行政共同违法两种处罚模式的选择

1.两种模式的比较

对于行政共同违法行为的处罚,理论和实践中存在三种主要模式:一是“一事各罚”,即对各违法行为人分别作出处罚决定,行为违法人各自独立承担罚款责任,各罚数额可以分别裁量,各罚总额可能超过单次处罚的法定上限;二是“一事共罚分别担责”,即将共同违法行为视为一个整体,先以整体违法行为的危害程度确定罚款总额,再根据各行为人的过错程度在内部按份分担罚款,各罚总额不得超过法定处罚幅度;三是“一事共罚连带责任”,即将各行为人作为一个整体进行处罚,各行为人对全部罚款承担连带责任。^②

在船舶碰撞致油污事故场景中,上述三种模式各有支持者。以“交响乐”轮与“义海”轮碰撞污染事故为例:第一种观点主张对两船分别按直接损失的30%罚款,即各自罚款6.92亿元(“一事各罚”模式);第二种观点主张两船在6.92亿元总额内按主次责任分担总额(“一事共罚分别担责”模式);第三种观点主张两船对6.92亿元总额承担连带责任(“一事共罚连带责任”模式)。笔者认为,第三种模式因缺乏法律依据且在实践中存在执行障碍(如无法确定各方的具体缴纳份额、强制执行困难),应予以排除。例如,在“王某生等诉遵义市综合行政执法局、贵州省人民政府及第三人遵义市某某寺没收违法所得、罚款及行政复议案”中,法院即以行政机关对行为人总体违法所得作出承担连带责任的处罚决定于法无据为由作出撤销判决。^③因此,关键在于从第一种模式与第二种模式中作出选择。

2.“一事共罚分别担责”的适用情形:共同过失违法且法定罚款金额上限或者下限较高

“一事共罚分别担责”模式是将多个违法行为人视为一个违法主体进行定性,对各行为人的处罚总额不超过法律规定的幅度。每个违法行为人的责任大小依据其行为在共同违法行为中的过错大小、所起的作用、与危害后果的因果关系等因素进行综合衡量。这种处断模式既能有效打击违法行为,又能确保处罚的公正性和合理性,有利于实现法律效果和社会效果的有机统一。例如,在“介某诉舞阳县林业局行政处罚决定案”中,法院经审查认为,县林业局认定介某等八人滥伐林木的行为是共同实施一个违法行为,故其只能就这一个行为作出一次处罚。^④

“一事共罚”虽然在部分案件中实现了过罚相当,但是容易产生“负外部效应”。大部分共同违法行为的危害后果或者潜在风险会大于单一主体实施同一违法行为所引发的危害后果或潜在风险,而“一事共罚”则会进一步减轻单一行为人承担的责任。违法行为人可能通过共同实施违法行为的方式将责任进一步分摊,从而减轻自身的惩戒结果。因此,笔者认为一事共罚应主要适用于共同过失违法且法定罚款金额上限或者下限较高的情形。例如,在前述“交响乐”轮与“义海”轮碰撞污染事故中,罚款总额较高,且难以区分共同违法行为人的各自责任比例,宜根据双方的过错程度和在污染事故中的责任,采取“一事共罚分别担责”的模式处置。^⑤《常见海事违法行为行政处罚裁量基准》(2026年修订)吸纳了这一原则,其第113项裁量基准(造成海洋环境污染、生态破坏事故)规定,多个当事人发生的共同违法行为,按照各自责任确定罚款金额,罚款总额不得超出法律规定的限额(直接损失的20%或30%)。^⑥

3.“一事各罚”的适用情形:故意违法

“一事各罚”与刑法共同犯罪中“部分行为全部责任”的归责原则类似,即各个违法行为人要对危害结果承担全部责任。^⑦但在中国立法体系中,刑法是基本法,犯罪和刑罚都需经过严格的立法程序才能制定;具备行政处罚设定权限的规范性文件涵盖法律、行政法规、地方性法规和规章,不同层级规范的立法程序与实质审查标准宽严不一。因此,如将“一事各罚”模式推广至全部处罚领域,容易导致处罚畸重。

^① 目前相关规定和主流观点并不要求行政共同违法行为人具有共同的故意。参见陶蕾、刘馨阳:《论环境行政相对人共同违法的责任分担》,载《环境保护》2025年第22期,第50-54页。

^② 参见王岩、孙棚:《行政共同违法行为的认定标准及处断规则》,载《人民司法》2026年第1期,第86-87页。

^③ 参见贵州省高级人民法院(2022)黔行终221号行政判决书。

^④ 参见河南省舞阳县人民法院(2004)舞行初字第1号行政判决书。

^⑤ 参见王岩、孙棚:《行政共同违法行为的认定标准及处断规则》,载《人民司法》2026年第1期,第90页。

^⑥ 该项裁量基准基于原《海洋环境保护法》第115条的规定制定,随着《生态环境法典》的生效,该裁量基准将不再适用。

^⑦ 参见尹晓静:《论片面共同正犯的成立依据——基于“部分行为全部责任”原则的解读》,载《法学》2012年第11期,第129页。

正如刑法将共同犯罪限于共同故意犯罪的范畴一般,“一事各罚”的处罚模式更应适用于共同故意违法行为,以避免行政机关对过失违法行为人实施过重的行政处罚。目前,部分行政法律规范对“一事各罚”的处罚规则进行了确认,大多亦集中于故意违法行为。例如,故意是违反治安管理行为的主观要件,^①《中华人民共和国治安管理处罚法》第17条规定,共同违反治安管理的,根据行为人在违反治安管理行为中所起的作用,分别处罚。

对大部分行政共同过失违法行为而言,部分行为全部责任的处罚模式对当事人而言并不公平,“一事各罚”模式有可能导致过罚不当。行政共同过失违法行为在主观上缺乏共同的故意,各个违法行为人之间并没有形成共同的违法意图或计划。如果仅仅因为行为结果上的共同性,而将全部责任归咎于每一个参与者,那么对于那些在违法行为中作用较小、过失程度较轻的当事人来说,无疑会承受与其过错不相称的法律后果。本部分讨论的是一般行政法理论下的观点,但在《生态环境法典》特殊区间裁量模式下,需要考虑法律规定的特殊情形。

4. 特殊情形的考虑

根据当事人是否具有故意这一主观要件,区分适用“一事各罚”和“一事共罚分别担责”,可以较为妥当地解决处以罚款的行政处罚案件中的法律适用问题。如果案件涉及罚款以外的行政处罚种类,则只能适用“一事各罚”,因为警告、吊销许可证件、拘留等处罚无法由多个违法行为人分担。

部分法律规范已明确处罚对象和各自责任的,一般适用“一事各罚”。例如,《海上交通安全法》第105条针对“船舶、海上设施未经许可从事海上施工作业”这一违法行为,分别对“所有人、经营人或者管理人”和“船长、责任船员”设置了不同的罚则,应当对上述当事人按照各自应负的法定责任分别处罚。

部分法律规范未明确处罚对象和各自责任的,行政机关除考虑故意和过失的因素外,还应考虑罚款幅度上限,以符合过罚相当原则。例如,原《海洋环境保护法》第115条按照直接损失比例确定罚款金额,罚款金额较高,若涉及多名共同违法行为人,直接适用“一事各罚”模式处置可能导致个别主体承担过重的经济负担,影响处罚的公正性和合理性。此种情形可适用“一事共罚分别担责”模式。而《中华人民共和国道路交通安全法》对“遮挡路灯、交通信号灯、交通标志”等违法行为罚款金额较低(200元至2000元),宜适用“一事各罚”模式处置,以保障法律的惩戒效果。

(三)“一事各罚”:《生态环境法典》框架下的必然选择

《常见海事违法行为行政处罚裁量基准》(2026年修订)在原《海洋环境保护法》“比例计罚”的基础上明确了“一事共罚分别担责”模式,但是这种处罚模式与《生态环境法典》框架下“区间裁量”的归责方式并不适配。正如前文所述,在特殊情况下,选择何种模式处理共同违法行为,还应考虑法律规定、处罚种类、罚款金额上限等因素。

第一,法律规定存在特殊要求。《生态环境法典》第1236条确立了以事故等级为基础的“区间裁量”模式,将罚款数额与事故等级直接挂钩,而非与直接损失保持比例关系。这一制度设计的核心逻辑在于:罚款数额应当反映违法行为的整体危害程度(事故等级),而非各行为人(船舶)的个别行为。在这一逻辑下,分别裁量模式能够更精准地体现各船过错程度的差异——行政机关可在同一区间内,根据各船的具体情节分别裁量,无需先行确定总额再进行内部分配。因此,《生态环境法典》的“区间裁量”模式实际上为“一事各罚”提供了制度空间。

第二,罚款金额存在上限约束。在《生态环境法典》的框架下,各事故等级对应的罚款区间均有明确的上限(特别重大事故基础区间上限为2000万元,加重后上限为1亿元)。若采取“一事共罚分别担责”模式,罚款总额不得超过法定处罚幅度,则意味着两船罚款之和不得超过上述上限。然而,在特别重大污染事故中,2000万元(或1亿元)的罚款总额可能难以充分体现两船各自违法行为的危害性,导致罚款数额过轻,不符合过罚相当原则。

第三,责任比例认定存在实践障碍。海事管理机构在事故调查后出具的责任认定书仅明确“主要责任”

^① 参见朱大光:《违反治安管理行为主观方面要件研究》,载《云南警官学院学报》2007年第4期,第64页。

与“次要责任”,而非具体量化比例。^①若采取“一事共罚分别担责”模式,则需要将“主次责任”量化为具体比例(如70%、30%),这一量化过程缺乏明确的法律依据和技术标准,易引发行政相对人的质疑和司法争议。在“一事各罚”模式下,行政机关可直接依据过错程度在区间内进行裁量,无需进行比例量化,从而绕开了这一技术难题。

第四,行政处罚裁量基准存在制度空间。《中华人民共和国行政处罚法》(简称《行政处罚法》)第34条规定,行政机关可以依法制定行政处罚裁量基准,规范行使行政处罚裁量权。^②在“一事各罚”模式下,海事管理机构可以制定更为精细的裁量基准,为执法人员提供明确的操作指引。例如,可明确主要责任者在区间上限附近裁量、次要责任者在区间下限附近裁量,以及次要责任人有减轻情节时可适用低一事故等级的处罚幅度等。这些裁量规则的设定,能够有效弥补“一事各罚”模式可能导致的裁量失衡问题,确保处罚的公正性和可预见性。

综上所述,在《生态环境法典》的制度框架下,综合考虑法律规定的特殊要求、罚款金额的上限约束、责任比例认定的实践障碍及行政处罚裁量基准的制度空间,“一事各罚”模式更具合理性和现实可行性。

(四)“一事各罚”模式的裁量建议

在“一事各罚”模式下,为确保行政处罚的公正性、统一性和可预见性,海事管理机构应当制定专门的行政处罚裁量基准。基于《生态环境法典》的立法精神和船舶碰撞致油污事故的特殊性,本文提出以下裁量建议。

1. 主次责任与罚款区间的对应规则

海事管理机构出具的事故责任认定书对行政处罚具有重要的参考价值。在“一事各罚”模式下,行政机关应当将碰撞责任的主次划分作为裁量罚款数额的核心依据。

就承担主要责任的船舶而言,其行为对事故的发生起决定性作用,主观过错较大,应在事故等级对应的罚款区间上部裁量。例如,特别重大事故的罚款区间为1000万元至2000万元,主要责任者的罚款数额可在1500万元至2000万元的区间内裁量。

就承担次要责任的船舶而言,其行为对事故的发生起辅助或次要作用,应在事故等级对应的罚款区间下部裁量。例如,特别重大事故中,次要责任者的罚款数额可在1000万元至1500万元的区间内裁量。

就承担对等责任的船舶而言,两船过错程度相当的,可在法定罚款区间内对双方裁量相近的罚款数额。

2. 减轻情节与跨档处罚

对于承担次要责任的船舶,若同时具有《行政处罚法》第32条规定的从轻或减轻情节(如主动消除或减轻危害后果、配合调查、积极赔偿等),行政机关可以突破事故等级对应的罚款区间下限,参照低一事故等级的处罚幅度确定罚款数额。例如,若事故被评定为特别重大事故,次要责任人具有减轻情节的,其罚款数额可在重大事故的罚款区间(200万元至1000万元)内裁量。

这一做法的正当性在于:第一,符合《行政处罚法》第32条关于应当从轻或者减轻处罚的规定;第二,在共同违法行为中,承担次要责任的船舶,其行为与损害后果的因果关系较弱,若同时具有主动减损、积极赔偿等情节,其应受处罚的程度应当显著低于主要责任者;第三,允许适用低一事故等级的处罚幅度,是对过罚相当原则的精准落实,能够有效区分主要责任与次要责任,避免“一刀切”式的处罚。需要特别注意的是,跨档处罚的前提是行为人具有法定的减轻情节,而非仅因承担次要责任即可跨档处罚。实践中,行政机关应当在处罚决定书中明确载明减轻处罚的事实依据和法律理由。

综上,在《生态环境法典》第1236条确立的“区间裁量”框架下,“一事各罚”模式使过错大小与处罚轻重相对应,为海事执法提供了清晰的法理支撑与实操指引。

五、结语

《生态环境法典》与新《海商法》的双重立法变革,标志着中国船舶污染法律责任体系从“以罚代赔”向

^① 参见《水上交通事故调查处理指南》第5.4.3条。

^② 《行政处罚法》第34条规定:“行政机关可以依法制定行政处罚裁量基准,规范行使行政处罚裁量权。行政处罚裁量基准应当向社会公布。”

“赔偿优先、惩戒为辅”的理性转型。在这一新制度框架下,本文的核心结论可归纳为三个方面。第一,行政责任与民事责任具有本质区别,非漏油船不能因其在新《海商法》下的民事地位而豁免在《生态环境法典》下的行政责任。第二,《生态环境法典》第1236条规定的“造成污染事故的单位”包括非漏油船,认定标准不以直接排放污染物为要件,过失碰撞启动因果链条即可归责;海事管理机构应依据实际控制者原则确定处罚对象,而非将处罚对象限于船舶所有人。第三,在处罚模式上,综合考虑“区间裁量”的制度特点、法定罚款的上限约束及责任比例量化的技术困难,宜采取“一事各罚”模式。

法律的精密化要求法律适用者具备清晰的逻辑与界分意识。唯有坚守行政责任的独立性底线,依法公正制裁违法行为,方能构建民事赔偿与行政制裁并重、多方共治的海洋生态文明法治保障体系。建议交通运输部海事局适时修订《常见海事违法行为行政处罚裁量基准》,明确船舶碰撞致油污事故中共同违法行为人的处罚规则,为海事执法提供更加清晰、统一的实操指引。

On the Application of Article 1236 of the Ecological Environment Code

—Centering on the Assumption of Administrative Liability for Oil Pollution Accidents Caused by Ship Collisions

SUN Peng

(Laws and Regulations Division (Law Enforcement Supervision Division),
Shanghai Maritime Safety Administration, Shanghai 200086, China)

Abstract: The 2025 revision of the Chinese Maritime Code and the 2026 promulgation of the Ecological Environment Code have jointly reshaped the administrative liability system for oil pollution accidents caused by ship collisions. The model of “range-based discretion + multiplier aggravation” established under Article 1236 of the Ecological Environment Code and its application in cases of joint violations involving an oil-spilling ship and a non-oil-spilling ship urgently require systematic interpretation. The institutional evolution from the “proportional penalty calculation” under the former Marine Environment Protection Law to the “range-based discretion” under the Ecological Environment Code reveals a legislative trend whereby administrative fines are decoupled from civil compensation and return to punitive orientation. Regarding the elements of application, the term “unit that caused the pollution incident” in Article 1236 does not require direct discharge of pollutants; a non-oil-spilling ship may also be held as a liable subject. As for the penalty model, taking into account both the institutional space created by “range-based discretion” and the statutory caps on fines, it is advisable to adopt a “separate penalties for a single incident” approach, under which penalties will be separately determined and imposed on an oil-spilling ship and a non-oil-spilling ship.

Key words: Ecological Environment Code; ship collisions; oil pollution damage; administrative liability; “separate penalties for a single incident” approach

(责任编辑:沙晓岑)