

美国自然资源损害赔偿范围制度及其借鉴

○ 朱凌珂

(西南政法大学 民商法学院, 重庆 401120)

〔摘要〕美国《综合环境反应、赔偿和责任法》(CERCLA 法案)及其授权其内政部制定的关于自然资源损害赔偿规则,即 DOI 规则,共同构成了美国自然资源损害赔偿制度体系,其中对自然资源损害赔偿的具体范围作出了详细的规定,并与管辖法院相关判例结合,确立了美国自然资源损害赔偿的范围包含损害发生时采取响应措施的费用以及自然资源损害赔偿的费用。借鉴美国的相关规则,我国自然资源的损害赔偿范围应当包括应急响应措施的费用、资源恢复措施的费用、资源恢复期间的价值的服务损失费用、自然资源可赔偿价值的损失费用以及调查评估费用、律师费等其他合理支出,并且不应当对于侵权人具体的赔偿数额设置上限。

〔关键词〕自然资源;损害赔偿范围;使用价值;非使用价值

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2018.03.019

生态环境的损害,实为组成生态环境的各类自然资源^[1]的损害。我国有关自然资源损害赔偿的民事立法及其司法规范缺乏秩序效果,致使受害人民事权益保护困难,进而导致对于侵权人的威慑、预防再次损害的功能效用难以发挥,这也是我国自然资源遭受持续性损害而引发一系列生态环境事件的重要原因。^[2]中共十八届三中全会明确提出对造成生态环境损害的责任者实行严格赔偿制度。这意味着执政党将会推动立法机关完善造成生态环境损害的侵权立法。对此问题,笔者从比较法视域中发现,美国相关立法及判例有颇多值得借鉴之处。故本文结合美国有关自然资源损害赔偿制度的法律规范和判例,就自然资源损害所应当承担的赔偿范围进行探究。

作者简介:朱凌珂(1990—),西南政法大学民商法学院民法学博士研究生,研究方向:民商法学。

一、自然资源损害赔偿的对象与评估基准

(一) 自然资源损害赔偿的对象

阐释自然资源损害赔偿的前提是“自然资源遭受了什么损害”。自然资源是否遭受了损害,遭受了何种损害,目前我国理论界和法律实践对这些问题争议很大。现今各国对于损害的认定及其赔偿的立法及司法实践态度也存在着相当大的差异,这表明对自然资源损害的认定是一个经过价值评价的法律事实乃至立法事实。^[3] 在古罗马法时期,损害对象以损害对应的各类诉讼程式为根据进行划分,其中确权诉讼是以“物的价值”为诉权内容,即认为损害是物的价值,以特定或者替代的客观交易价值为损失评价标准。^[4] 其后经过历史的演进,大陆法系各国对于古罗马法中损害的认知产生了巨大的变化,衍生出各种不同的学说。^[5] 英美普通法很大程度上继承了古罗马法关于损害界定的规范,古罗马法的“物的价值”成为英美普通法损害赔偿的诸多领域中对具体损害进行估量的基础。价值评价本身就带有很强的主观性,这使得各国立法或者司法实践对损害的认知也是以主观的价值评价为导向。由主观性所导致的对损害的不同认知在与损害赔偿相关的立法与学说发展中均有所体现。

(二) 自然资源损害赔偿的评估基准

与上述自然资源损害赔偿的对象理论相对应,传统的侵权损害赔偿学说主要采取限制赔偿的原则,将可赔偿的具体损害限制在一定的范围内。由此,对于物所遭受损害的价值评估,传统侵权法主要是采用市场价值评估法对其使用价值进行估量,即仅仅考虑物对于人类活动所具有的价值,而并不考虑其非使用价值。因此,对侵权损害进行赔偿的基准仅仅是受到损害并可量化为金钱的“物”的市场价值。

对于不包含物的非使用价值的损害赔偿观念,主要适用于所受到损害的物具有可替代性的情形,并且主要适用于对于私益的侵害,因为此时物的全部价值可以通过受损害物的市场价值予以确定,对其损害赔偿的估算就是该物的替代费用。但如果该受到损害的物具有独特性、唯一性,并且有可能涉及公共利益受到侵害的情形,那么对其损害赔偿的估算就不能与获取同等价值的物的费用相同,而必须适用完全赔偿的原则来赔偿受损害的物的完整利益,^[6] 完全赔偿包括物的再生费用和物的非市场价值。

一般而言,物的再生费用作为客观价值而言是比较容易确定的,但对于作为主观价值的物的非使用价值,便成为自然资源损害价值评估中最为重要也最为棘手的问题,即自然资源的非使用价值损害是否可以作为赔偿的对象? 如果可以,那么这种损害是何种损害? 如何赔偿?

二、美国自然资源损害赔偿范围

美国相关立法将自然资源损害赔偿范围覆盖了自然资源的使用价值和非使

用价值,且规定了详细的赔偿范围。在联邦国家层面,美国有关自然资源保护以及对受损害的自然资源进行赔偿的规则体系比较完善。除了自20世纪70年代开始的“超级基金”^[7]立法工程外,美国还先后颁布了《水清洁法》(Clean Water Act)、《综合环境反应、赔偿和责任法》(Comprehensive Environment Response, Compensation and Liability Act,简称 CERCLA 法案)、《石油污染法》(Oil Pollution Act)等法案,以及 CERCLA 法案授权总统、而总统又转授权于美国内政部(DOI)制定的具体的自然资源损害赔偿规则(简称“DOI 规则”)。这些法案和规则共同构成了美国自然资源损害赔偿规则体系。

此外,美国法院判例对于各种规则的解释与修正,成为美国自然资源保护与损害赔偿立法的重要组成部分。判例确立的诸多损害赔偿规则并没有完全遵循美国传统普通法中有关损害赔偿的模式,而是在诸多方面改进了传统的损害赔偿制度,尤其是关于损害赔偿的基准,即确立了自然资源的“可赔偿价值”包括使用价值和非使用价值。与此赔偿基准相对应的是,损害赔偿的数额不再是根据市场价值所得出的结果,而是包括资源再生(恢复等措施)所需的费用,以及在资源恢复期间公众损失的享有资源服务的费用。^[8]因此,关于自然资源损害进行赔偿的主要问题,是对其因损害所损失的价值确定,以及对于所确定的损失的价值估量。

(一) CERCLA 法案中有关自然资源损害赔偿的责任形式

美国 CERCLA 法案颁布于瀑布城的“爱河事件(Love Canal Tragedy)”之后,旨在解决由有害物质释放或者有释放危险时所导致的损害。CERCLA 法案设计了两种不同的责任形式:一种是以预期的消除未来的有害物质释放为重点,即响应措施(Response Action);另一种是以赔偿公众对于未来使用被污染的自然资源的损失为重点,即以价值评估为基础的金钱损害赔偿。这两种责任形式的作用和目的均有所不同。

响应措施是自然资源损害等紧急情况发生后,为了避免、减轻或者控制这种紧急情况的不利后果而采取的合理措施。CERCLA 法案中的响应措施以消除有害物质对于人类健康和环境的影响为重点,要求“清除”那些已经产生的有害物质的释放以及消除未来的有害物质的释放或者释放的危险。^[9]根据 CERCLA 法案的相关规定,响应措施意为移除、消除、救济以及补救措施。^[10]而在 DOI 规则中,紧急情况是(原油)泄漏或释放后,要求立即采取措施以免对自然资源造成不可逆转的损害,或预防或减少对自然资源的持续损害。^[11]如果美国环保署或美国海岸警卫队未能在自然资源受托人认定是合理必要的时间内采取响应措施,或其采取的措施不足,那么自然资源受托人就应该运用他所有的权利采取现场响应措施。自然资源受托人应该确定潜在的责任方是否正在采取响应措施或者即将采取任何措施。如果(责任方)未采取现场响应措施,自然资源受托人可以采取有限的与其权利一致的场外恢复措施,必须预防、减少原油或有害物质移动到联邦政府或州立机构或印第安部落可能主张托管的资源上或资源内。^[12]对

于响应措施的限制,即限于减少紧急情况(带来的影响),并且其所花费的费用要合理。^[13]

有关自然资源的损害赔偿责任则是针对由有害物质释放所引起的对于自然资源的实际损害,其主要是对于自然资源所失去的价值或服务进行赔偿,并以价值评估为基础,对于响应措施无法消除或者无法完全消除的损害进行估量。因此,从 CERCLA 法案的相关规定可以看出,响应措施责任是第一顺位的责任形式,而损害赔偿是后有效的责任形式。

与上述责任形式相对应,应负责任的当事人应当承担的损害赔偿金额是响应措施的费用与损害赔偿费用的总和,但是如果响应措施可以完成对于已释放的有害物质的处理,那么就仅仅只有响应措施的费用。根据响应措施而负有清除责任的当事人,可以自行完成对于被释放的有害物质的清除工作,或者支付联邦或者州政府或者印第安部落,进行清除或者补救措施而产生的所有费用,^[14]或者其他人根据国家紧急计划所进行的响应措施需要的费用。^[15]如果依据响应措施完成了对于被释放的有害物质的清除,那么此种以消除对于人类健康和环境有害的污染行为的费用,就不能再通过自然资源损害诉讼获得赔偿。而如果响应措施由于未能完全地恢复自然资源而停止,那么将进入对于受损害的自然资源进行价值估量的程序。

虽然 CERCLA 法案中有关自然资源损害赔偿的一般规定阐明了此种损害赔偿的基本范围,包括“对于自然资源的损害、破坏或者因此而损失的赔偿,也包括估算由此种释放所导致的损害、破坏或者因此而损失等的费用,”^[16]而且,根据上述规定进行的任何自然资源损害赔偿诉讼中的赔偿数额,不应限于用于恢复或者替换此种自然资源的金额,^[17]但是,CERCLA 法案中并没有对于如何估算损害赔偿的方法做出具体规定,而是授权总统根据 CERCLA 法案的内容制定此种规则。除了制定的时间限制外,被授权制定的法规应当具体说明:(A)对于简化估算所要求的最低限度的实地观察的标准程序,包括依据排放或者释放的单位,或者受到影响的地区,来创建损害赔偿的计算方法,以及(B)对于在个案中确定短期以及长期损害、破坏或者损失的类型及其程度,进行评估的可替代的标准。此类法规应当确定最好的可适用的程序,以决定此种类型的损害,包括直接或者间接损害、破坏、损失,并应当考虑的因素包括但不限于替换价值、使用价值以及生态系统或者自然资源的恢复能力。^[18]之后总统将此授权又转授权给美国内政部,后者于 1986 年颁布了有关自然资源损害赔偿的具体规则,即自然资源损害赔偿规则(NRDRs)(简称“DOI 规则”)。

(二)DOI 规则中自然资源损害赔偿的适用程序

DOI 规则满足了 CERCLA 法案中特别明示的(A)和(B)要求,因此,DOI 规则中包括两种类型的损害赔偿程序,即 Type A 和 Type B 程序。Type A 主要适用于海岸、海洋的自然资源损害,即 NRDAM/CME,在之后的 1996 年的修正案中又增加了五大湖自然资源损害赔偿的适用,即 NRDAM/GLE。^[19]此种损

害赔偿程序仅仅适用于释放的界限是知道的或者/和容易被确定时的单一物质以单一方式的释放。因此,适用 Type A 程序时应负责任的当事人所承担的赔偿范围也相对确定,即响应措施的费用加上合理的评估费用等,而且总数不超过十万美元。若超过此数额,被授权的部门就要限制对于此损害数额的计算。^[20] Type B 程序则对于有害物质的释放种类等问题没有具体的规定,而是进行个案审查。DOI 规则也主要是对于适用 Type B 程序进行的自然资源损害赔偿进行规制。此损害赔偿程序主要包括三个阶段,即损害确定阶段、损害量化阶段以及损害赔偿的确定阶段。此程序确定的应当赔偿的范围主要包括五个部分,最主要的是第三部分,即恢复自然资源服务或价值的措施的费用和由自然资源的受托人决定是否包括自然资源价值和/或服务损失的赔偿数额。^[21]这在 DOI 规则中称为“可赔偿的价值”。在二者中,后者又属于自然资源损害赔偿中最为复杂、争议最大的赔偿项目。

(三) DOI 规则中自然资源损害赔偿的范围

确定自然资源损害赔偿范围的前提是处理金钱赔偿与恢复原状措施之间的适用关系。大陆法系国家采取恢复原状优先主义、金钱赔偿主义与自由裁量主义这三种不同立法例中的一种。^[22]美国有关自然资源损害赔偿的规则对二者的适用关系经历了很大的改变。

1. 金钱赔偿优先适用背景下自然资源损害赔偿的范围

早期的 DOI 规则将对被损害的自然资源的恢复行为,限定在用于恢复自然资源的使用价值。彼时,美国内政部认为,美国国会的立法意图是将传统的损害评估的观念,包含在自然资源损害评估的过程中,因此其将恢复费用等方式归入所谓的“次要的”规则之类,其适用要后于以使用价值为基准的估算方法,即是说,以价值评估为基础的金钱赔偿要优先于恢复措施而适用。^[23]在此情形下,自然资源损害赔偿的范围主要就是其使用价值的损失,其他费用主要在使用价值无法确定的“特殊情形”下才有适用的制度空间。

此规定在对于美国自然资源损害赔偿制度具有划时代意义的 State of Ohio v. Department of Interior 案^[24](简称 Ohio v. DOI 案)中,被哥伦比亚特区上诉法院推翻。哥伦比亚特区巡回法院支持了本案上诉人提出的十多项的质疑中的三个方面,其中包括对 DOI 规则中的“次要的”规则制度、损害的价值评估的基准以及价值估量的适用方法的“等级制度”的质疑。美国 DOI 规则的“次要的”规则为:(a)恢复费用或者替换等等的受损害的资源的费用,或者(b)自然资源使用价值的损失。本案首先讨论的就是由各州以及环境组织所提出的对于“次要的”规则的质疑。DOI 规则中最具争议的问题之一,就是有关自然资源破坏的损害赔偿应当是“次要的:恢复或者替换的费用;或者使用价值的减少”的规定的有效性。^[25]各州以及环境组织上诉人质疑美国内政部“次要的”规则的理由是,CERCLA 法案要求自然资源损害赔偿在每个案件中最少应当足够支付恢复、替换或者获取等等的受到损害的资源的费用,因为在一些——可能是绝大多

数——案件中,使用价值的损失要比恢复费用低,DOI 规则将会导致损害赔偿判决太少以至于无法支付恢复费用;上诉人诉称,CERCLA 法案的一部分内容规定,获得的损害赔偿必须仅仅花费在恢复措施上,以此来证明美国国会意图以恢复费用作为损害赔偿的一般准则。此外,上诉人还根据 CERCLA 法案的立法历史,证明美国国会意图在自然资源损害赔偿案件中将恢复费用作为最低限度的损害赔偿的估量值。^[26]

法院归纳此问题的焦点是:作为损害赔偿的数额,美国内政部是否被授权将使用价值和恢复费用当作具有相同的推定的合理性。法院阐明,美国“内政部‘次要的’规则发挥作用的前提是,作为恢复计划的费用与受损害的自然资源相比有所上涨,在某种情况下,要求应负责任的当事人去支付全部的恢复费用变得很浪费。DOI 规则要求污染人支付与自然资源使用价值的减少的相同的数额,而不管此数额是否少于恢复费用。……内政部划分界限的选择并不是在恢复措施变得实际上不可能之处,也不是在恢复费用变得与自然资源的使用价值严重地不合比例之处,而是在恢复费用超过——任何数额,不管多少——自然资源的使用价值之处。因此,法院同意各州以及环境组织上诉人提出的不允许内政部机械地依据‘哪一个花费较少’为基础而划分(恢复费用与使用价值减少之间的)界限。”^[27]法院认为,美国国会明确表达的选择,意味着除了在罕见的因素众多或者花费极大的情形外,比起使用价值,必须一般性地优先选择恢复费用,即使使用价值是“更少的”金额。因此,CERCLA 法案明确授权了一个清楚的选择,即采用恢复费用作为损害赔偿的费用,因此排除了完全不顾此选择的那种“次要的”规则。^[28]而 CERCLA 法案中有关美国国会意图将恢复费用作为损害赔偿数额的清楚的选择,规定于 42 U.S.C.A § 9607(f)(1)的内容中,此条款规定政府受托人所获得的自然资源损害赔偿是“仅仅用于恢复、替换或者获取与此种受损害的自然资源等同的自然资源。”^[29]最终法院裁决,“次要的”规则制度性地限制了对于受到损害的自然资源赔偿的范围,违反了美国国会清楚表达的意图,因而是无效的。^[30]

2. 恢复措施优先适用前提下自然资源损害赔偿的范围

在 Ohio v. DOI 案之后,美国内政部逐渐修改了其有关方面的规则,其中包括对于恢复措施和金钱赔偿的适用关系。其实在 1986 年美国内政部颁布相关规则后不久,加利福尼亚州就提出了修改 DOI 规则有关条款的建议。根据加利福尼亚州的修改建议,除非恢复措施是不可行的或者是高昂得不成比例的,恢复费用将会提供自然资源损害赔偿的推定性的估算金额。^[31]因此,加州建议以恢复措施的费用作为自然资源损害评估的首要方式。而这种诉求也是美国内政部在上述 Ohio v. DOI 案后对与其相关的规则进行修正的基础。现今的 DOI 规则遵循哥伦比亚特区上诉法院对美国国会自然资源损害赔偿评估的选择的解释,将恢复措施作为自然资源损害赔偿优先适用的责任形式。在 2007 年的美国内政部建议报告中阐明,“超过二十年的实践已经显示——除了极少的例外——通

过代替金钱损害赔偿而将恢复措施作为重点,受损害的自然资源的恢复措施能够更快地、更有效率地以及更有效地完成,以及运用协同方法去评估和解决损害。”^[32]在决定是否将恢复措施作为对自然资源损害优先适用的责任形式,DOI规则提供了多达十个考虑因素,但最主要的还是如下四个考量因素:(1)技术可行性;(2)计划措施的预期费用,与从恢复、替换,以及/或者获取同等的自然资源措施的预期收益之间的关系;(3)成本和收益;(4)实际采取的或者计划采取的响应措施带来的结果。^[33]因此,在某些特殊的情形下,对自然资源不能适用恢复措施,而应当直接进行金钱赔偿。这主要包括如下两种情形:一是当自然资源受到的损害不存在被修复或者复原的可能性时,恢复措施不可行;二是当进行恢复措施的费用与实际的收益严重不成比例时,即要考虑恢复的成本与收益。

在确立了恢复措施的优先适用地位之后,现今 DOI 规则中自然资源损害赔偿的范围是:(1)将受破坏的自然资源恢复或修复到它们能够提供基准服务状况的费用,或者(2)替换以及/或者获取同等的能够提供此种服务的自然资源的费用,损害赔偿的金额还可能包括从有害物质释放直到恢复、修复、替换,以及/或者获取同等基线的服务的时期内,公众所失去的可赔偿价值的全部或者部分的服务损失。^[34]具体来说,自然资源损害赔偿的范围可能包括以下几种情形:(1)在恢复措施完全可以修复受损害的自然资源时,其损害赔偿的数额就是进行恢复措施的费用,在受损害的自然资源先前为人们提供服务的前提下,还要加上进行恢复措施的期间,自然资源所提供的服务价值的损失费用;(2)在恢复措施不能完全修复受损害的自然资源时,除了上述两种可能的费用外,还应当加上有关自然资源不能修复的价值的赔偿数额;(3)在自然资源完全不可恢复的情形下,就是对于自然资源所拥有的价值的赔偿数额。此外,根据 CERCLA 法案的相关规定,对于受到损害的自然资源的赔偿数额应当不限于恢复或者替换此种自然资源所花费的数额,^[35]还应当包括对于有害物质的释放所导致的损害、破坏、损失进行评估所产生的合理费用。^[36]在自然资源损害赔偿过程中所产生的律师费以及其他合理费用,同样应当包括在损害赔偿的范围之内。

(四)受到损害的自然资源的可赔偿价值

在自然资源进行恢复措施的期间,或者在自然资源不可恢复或者不可完全恢复时所赔偿的价值,均是自然资源本身因损害所失去的价值,这些价值被称为自然资源的“可赔偿价值”。可赔偿价值因其具体构成不同,导致自然资源损害赔偿的范围以及对于可赔偿价值的估量方法也会不同。

1. 归属于自然资源的价值

赋予自然资源以可赔偿的经济价值使得法院有可能确定自然资源损害的赔偿数额,阻吓未来的污染,以及帮助保护自然生态系统。^[37]CERCLA 法案对于自然资源的可赔偿的价值没有给予明确地指引规则,由 DOI 规则予以明确。所谓“可赔偿的价值”,就是“在(有害物质)排放或者释放发生时和自然资源完全地恢复到他们的基线条件的时间内,或者直到受损害的自然资源被替换以及/或者

获取了同等的自然资源的时间内,赔偿受损害的自然资源对于公众所提供的服务的损失的价值。可赔偿的价值能够包括受损害的自然资源所提供的服务的损失的经济价值,包括公众的使用价值以及非使用价值,如存在价值和代际价值。”^[38]此条款在立法上明确认可了自然资源所拥有的不以人类使用为依托的价值。美国学者克罗斯教授将自然资源的价值分为使用和非使用价值,而非使用价值又包括存在价值和固有价值:^[39]

(1)使用价值。使用价值仅仅是自然资源对于人类所具有的价值。^[40]根据DOI规则,使用价值是公众直接使用自然资源所提供的服务而具有的经济价值。^[41]由于使用价值是通过对于自然资源的实际使用而获得的,因此以使用价值为基准评估自然资源受到损害的方式,就是去评估人类无法使用自然资源时所遭受的损失。而在CERCLA法案的规定中,使用价值也是对于自然资源进行价值估量的主要考虑因素之一。^[42]对于使用价值的具体包含的类型,美国《鱼类及野生动物保护法案》作出阐述:“鱼类以及野生动物对于国家具有生态的、教育的、美学的、文化的、娱乐的、经济的以及科学的价值。”^[43]该观点认为除了生态价值外,其他的均可以作为使用价值的具体化类型。

(2)存在价值。根据美国内政部的相关规定,非使用价值是公众由独立于自然资源所提供的服务的直接使用而获取的经济价值。^[44]作为非使用价值的一种,存在价值是指超过自然资源的使用价值的价值。早在1967年,美国联邦最高法院就明确地承认了“在保护湍急的河流流域以及荒野地域中有公共利益。”^[45]存在价值又可以分为三个不同的类型,即选择价值、替代价值以及跨时期的价值。

(3)固有价值。这种价值是独立于人的存在,即使人类不存在,自然资源也有其自身存在的价值。^[46]赋予自然资源以固有价值,其目的是为了通过对于受损害的自然资源的价值进行完全地估量而对自然资源进行充分的保护。这种保护对于因为地域以及人类认知等因素而被人类视为无价值的自然资源具有显著的意义,否则对于此类自然资源的破坏将具有极高的可能性。

2. DOI规则中可赔偿价值的重构

美国学界和司法界对自然资源受到损害之后,其自身所拥有的可赔偿价值的具体构成曾存在较大争议。早期的DOI规则对于自然资源在受到损害时所拥有的可赔偿的价值的构成进行了限定,在具体的赔偿过程中对于使用价值和非使用价值二者不能够全都获得赔偿,并且对于损害的价值评估基准规定了严格的“等级制度”,即在进行资源的价值评估时,使用价值为优先使用的评估基准,“对于选择价值和存在价值的估量,应当仅仅被用于被授权的官员确定没有使用价值可以被查明的情形”。^[47]即是说,如果受到损害的自然资源可以在市场上进行交易,那么市场价值的估量值就是使用价值的损失,此外只有当受到损害的自然资源并没有在市场上进行交易,或者当市场并不是理性的竞争,而没有类似的交易在估值过程中可以被使用时,被授权的部门才可以使用非市场的自然

资源价值估量方法。^[48]美国内政部在解释此种选择的原因时阐明:确定自然资源使用价值要比确定其选择价值和存在价值要容易得多。选择价值和存在价值状态不明确,有关它们的估量更加具有不确定性。因为这些原因,如果被授权的官员担任受托人而希望获得可推翻的前提,那么这些价值目前是被限制使用。^[49]因此,根据早期的 DOI 规则,自然资源的可赔偿价值为使用价值或者非使用价值,二者并不能同时得到赔偿。并且,在进行损害评估时,使用价值优先适用于非使用价值。不过,完全或者主要依靠使用价值来对于自然资源损害进行价值估量,实际上忽略了自然资源的独立性价值。这主要会造成两个方面的问题:一方面,是使用价值忽略了自然资源拥有的超过它们由人类所使用的价值的现实。^[50]另一方面,此命题本身的科学性也存在疑问,因为绝大多数的自然资源并不直接为人类所使用,这时其使用价值就是零,那么对其损害就可以认为不用承担任何赔偿责任。

因此,对于自然资源所拥有的可赔偿价值的构成以及上述价值评估基准的“等级制度”在 1989 年的 Ohio v. DOI 案中上诉人对此提出质疑,并获得了哥伦比亚上诉法院的支持。上诉法院在判决中阐明,“尽管考虑作为确定一种自然资源使用价值的一个因素并不是不合理的,但是将市场价值视为排他性的因素,或者甚至是占主导地位的因素,就是不合理的了。”^[51]上诉法院认为,在 CERCLA 法案中,美国国会意图使受到损害的自然资源能够完全地、充分地在损害评估中体现所有方面的损失。^[52] CERCLA 法案中将选择价值和存在价值当作“非消耗性的使用价值”,可以代表“消极地”使用,然而,它们反映了人类从自然资源中获得利益的效用,因此,显而易见地,应当将他们包含在价值估量之中。^[53]至此,哥伦比亚特区上诉法院完全否定了先前美国内政部的有关规则,认为,自然资源受到损害时可赔偿的价值,应当是其使用价值和非使用价值之和,并且应当将自然资源的使用价值和非使用价值在对于自然资源的损害进行评估时,予以同等地适用。在 Ohio v. DOI 案之后,美国内政部也遵循上述判决内容,修改了其规则中的有关内容,^[54]使得非使用价值的地位得到极大地提升。

(五)对于自然资源损害赔偿数额的限制

从 CERCLA 法案以及 DOI 规则中的相关规定可以看出,它们对于自然资源的损害赔偿采取的是完全赔偿的态度。但是,在 CERCLA 法案中又对于自然资源损害所能获得的赔偿数额有着直接的限制。根据 CERCLA 法案的规定,所有人或者经营者或者其他应负责任的人依据相关规定对于每一次有害物质的释放或者每一件涉及有害物质释放的事故应负的责任不应当超过一定的限额,即对于自然资源损害赔偿数额存在一般性的限制,但在这之后又规定了对此种限制不予适用的例外情形:即在侵权人蓄意的不法行为或者私下知悉或者了解蓄意的过失,或者侵权人未能或者拒绝提供给应负责的公共官员根据国家紧急计划有关管理运输者条款所要求的与响应措施关联的所有合理的合作以及帮助,或者在有害物质释放发生后未能按照相关要求采取合理的减损措施的情形

下,所有人或者经营者或者其他应负责任的人依据此部分规定应负的责任应当是响应措施的费用和损害赔偿的全部的总和。^[55]这种限制性规定的例外情形,适应了美国自然资源损害赔偿制度所确立的、具有一定的惩罚性的完全赔偿原则,增强了自然资源损害赔偿制度的威慑、保护与预防功能。

三、美国自然资源损害赔偿范围制度对于我国的借鉴意义

(一)我国自然资源损害赔偿范围的立法与司法裁判现状

目前,我国环境侵权损害赔偿的民事立法技术和理念依然是建立在传统的侵权责任基础之上,主要目的是对于自然人或者法人所有的民事权益进行保护,侵权人所应承担的责任类型也是传统的侵权责任类型,这在《民法通则》《环境保护法》和《侵权责任法》的相关规定中均有所体现。此种立法的根本问题,在于从根本上忽视了环境自身所具有的价值。

上述问题在2014年中华人民共和国最高人民法院《关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》中有所突破,该司法解释第18条至第24条规定,对于因污染环境、破坏生态而提起的环境公益诉讼,被告应当承担的责任包括“赔偿损失”和“恢复原状”,恢复原状包括生态环境修复的费用、生态环境受到损害至恢复原状期间服务功能的损失以及检验、鉴定费用、合理的律师费以及为诉讼支出的其他合理费用。而其中生态环境修复费用又包括了制定、实施修复方案的费用和检测、监管等费用。在此司法解释颁布之后,法院判决中自然资源损害赔偿的范围也有所扩大。如在被称为我国“环境公益诉讼第一案”的北京市朝阳区自然之友环境研究所、福建省绿色家园环境友好中心诉谢知锦等环境侵权纠纷案中,除了生态环境修复费用外,法院还判决各被告要共同赔偿生态环境服务功能损失、原告所支出的鉴定费用、律师费以及为诉讼支出的其他合理费用。^[56]此判决的内容基本上已经涵盖了在受损害的自然资源可采取恢复措施的情况下所应当给予的损害赔偿。此外,在2014年10月中华人民共和国环境保护部所发布的《环境损害鉴定评估推荐方法(第II版)》^[57]以及中共中央办公厅和国务院办公厅于2015年联合颁布的《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》中所确定的自然资源损害赔偿的范围,已经与美国有关自然资源损害赔偿规则中所确定的赔偿范围相似。

对于我国自然资源损害赔偿范围,笔者认为,可以借鉴美国CERCAL法案以及DOI规则中的相关规定,将可请求赔偿的范围确定为:应急响应措施的费用、恢复措施的费用、恢复期间的价值的服务损失费用、自然资源可赔偿价值的损失费用以及调查评估费用、律师费等其他合理支出。在对于上述这几种费用进行评估时,恢复措施的费用以及调查评估的费用、律师费等其他合理支出均是以实际支出为基础,确定其合理性后即可得到赔偿。争议比较大的是响应措施的费用、恢复期间的可赔偿价值的服务损失费用以及自然资源可赔偿价值的损失费用。而对于是否要限制应承担赔偿责任的侵权人的损害赔偿的金额,笔者

持完全否定的态度。

(二)我国自然资源损害赔偿范围的完善

我国自然资源损害赔偿范围应符合我国建设绿色环保的生态经济发展方向的需要,借鉴美国经验,可以在以下几个方面予以完善。

1. 响应措施的费用

响应措施为应急处置方式,属于没有具体规划的行为。我国在环境损害赔偿法律制度中没有建立与响应措施有关的制度,只是在上述《环境损害鉴定评估推荐方法(第 II 版)》中提到了“应急处置费用”。对于建立自然资源损害的响应措施制度的重要意义,以本文开头所举之例即可说明。同样是发生在海上的原油泄漏,英国石油公司在美国墨西哥湾迅速采取响应措施,并取得了很好的效果,而康菲公司在我国渤海湾原油泄漏事件后却态度消极,并不采取相关的响应措施以减轻损害,而是放任损害的扩大。相比较,美国的响应措施具有环境损害过程及其后果的信息披露价值,由相关政府部门或者潜在的应负责任的当事人来实施,但其费用的最终承担者是潜在的应负责任的当事人。如果响应措施可以完成对于有害物质的处理,那么自然资源损害赔偿的范围就仅止于此,也就不会进行后续的自然资源损害赔偿程序。这对于自然资源的恢复和保护、人类健康的保护以及政府和应负责任的当事人来说都是有利的。

在响应措施实施过程中,判定措施费用计算的“合理性”是一个难题。根据 DOI 规则,证明响应措施费用的合理性,取决于自然资源的受托人在采取响应措施时可利用的信息。^[58] 这是非常模糊的标准,但是根据规定的内容可以推定,立法者的本意应当是将此问题交由采取响应措施的受托人,根据个案的具体情况决定,其可以根据掌握的案件信息来判断造成自然资源损害的有害物质的种类、损害的程度,以及应当如何采取响应措施等。此外,在 CERCLA 法案中,确立了“可推翻的假定(Rebuttable presumption)”规则,即自然资源的受托人“在任何行政或者司法程序中,任何对于自然资源损害的确定或者评估均应当具有强制力以及可推翻的假定的效力”,^[59] 自然资源的受托人对于损害的评估被推定为合理且具有强制力,但是应负责任的当事人可以通过举证推翻此损害评估的效力。由此,受托人自身或者其认定其他人所采取的响应措施的耗费,可推定为合理且具有强制力,除非应负责任的当事人有足够的证据推翻此种强制力。这种推定效力与可推翻推定效力的处理方式,我国完全可以借鉴。

2. 因侵权受损的自然资源在恢复期间内的服务损失

自然资源的形成本身就是非常缓慢的过程,因此在自然资源受到损害之后,即使其可以恢复,恢复过程也会非常的漫长。此种情形下,在恢复期间内自然资源所可能提供的服务的损失也应当予以考虑。DOI 规则中将自然资源所提供的“服务”定义为自然资源所执行的物理和生物的功能,包括人类使用的那些功能。^[60] 据此,自然资源在恢复期间的服务损失不仅包括人类使用价值的减少,也包括自然资源作为生态系统的组成部分而对于其所在的生态系统所具有的价

值。因此,受到损害的自然资源在恢复期间的服务损失可得到赔偿的前提条件,主要是受到损害的自然资源可以部分或者完全恢复到基线水平以上。其包含的服务价值的损失应当是包括使用价值和非使用价值服务损失在内的“可赔偿价值”服务的损失。

确定自然资源在恢复期间内的使用价值的服务的损失额相对较为容易,一般参考相关的市场价格,运用市场价值评估法(Market price methodology)即可估量出结果,并且结果的准确性也较高,争议不大。受到损害的自然资源在恢复期间内的服务损失的可赔偿性产生很大争议的主要原因,是很难确定自然资源在恢复期间内的非使用价值服务损失的具体费用,即对于估算出的费用的准确性有很大的质疑,而此费用准确性得不到保障的原因是,能否对于服务损失的非使用价值进行确定,以何种方法进行确定。在自然资源恢复期间内以及自然资源在不能恢复或者不能完全恢复的情形下,均存在对于自然资源可赔偿价值中非使用价值损失的估量问题。目前,美国学界与司法界就自然资源的非使用价值是否应当赔偿的问题基本达成共识,即受到损害的自然资源的非使用价值应当予以赔偿,只是在对于非使用价值进行估量的方法上存在争议。

我国立法对于此问题没有明确的规定,只是在上述《环境损害鉴定评估推荐方法(第II版)》与《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》中分别将“在恢复措施不可行或者不完全可行时对于损害进行的价值评估所得出的费用”和“生态环境修复期间服务功能的损失、生态环境功能永久性损害造成的损失”纳入可赔偿的范围。从它们的具体内涵上看,应当与“可赔偿价值的损失”相对应,因此应当包括生态环境的非使用价值的损失在内。我国学界对于自然资源在内的环境损害赔偿范围是否应当包括非使用价值的损失费用,也存在较大争议。持肯定说的学者认为,我国应当借鉴美国的立法和司法模式,责任人应当就环境损害的多元价值予以赔偿。持否定说的学者主要理由在于,在我国对自然资源的价值理论和市场化尚未成熟的情况下,赔偿应针对可恢复的损害,对于不可恢复的自然资源损害赔偿还应采取审慎态度。^[61]由于生态损害没有具体的物质形态和市场价格,其需要借助诸多科技手段和环境经济学方法,经过实地调查、监测后才可以估算大概的数额,并且此结果很难与实际损失一致,并且得出的结果可能是天文数字。^[62]笔者赞同肯定说观点,认为理论研究滞后不是否定自然资源非使用价值评价的理由。自然资源非使用价值是客观存在的价值,自然资源受到损害后无法恢复时其应当更为重要,而不是不予考虑。另一方面,可以市场化的自然资源本身也并不是仅仅具有使用价值,更不用说其具有的使用价值也不可能完全通过市场加以确定。此外,非使用价值本身的性质就决定其无法通过市场进行价值估量,应当依据特殊的经济学方法进行评估。因此,争议的焦点应当是“以何种方法对自然资源的非使用价值予以估量”,而不是“是否应当对自然资源的非使用价值予以赔偿”。实际上,在侵权责任法中,侵权人所应当承担的损害赔偿金额一般很难准确地予以确定,典型的如精神损害赔偿的金额,因此侵权责

任法中损害赔偿的具体金额一般都是法定金额或者根据法定的方法计算出的金额。总之,不能因为具体损害赔偿数额确定的困难而放弃对非使用价值予以估量,否则会降低侵权成本,不利于对自然资源的保护。

3. 自然资源损害赔偿数额限制的否定

对于自然资源损害赔偿的数额是否需要规定上限的问题,笔者持完全否定态度。上述美国 CERCLA 法案中虽然对于潜在的应负责任的当事人的赔偿责任进行了限制,但是需要注意的是,在美国,除了路易斯安那州等极少数的几个州之外,联邦和绝大多数的州均认可惩罚性赔偿制度,尤其是对于涉及到公共安全、环境污染等领域的蓄意侵权。因此,侵害自然资源的当事人可能面临的不仅仅是损害赔偿责任,还可能要承担惩罚性赔偿责任,尤其是在其故意造成自然资源损害的情形下。并且,美国的相关判例也认为这种限制是不实际的,而在有关多人或者持续释放有害物质情形时,通过对于上述限制条款中的“对于每一次释放”进行了扩大解释,来规避条款中规定的对于损害赔偿金额的限制。^[63]

侵权成本过低会减损自然资源损害赔偿制度应当具有的威慑作用,这也是我国自然资源侵权事件难以得到遏制的原因之一。当然,损害赔偿并不是以强加惩罚为目的,而是保护自然资源的手段,诚如在 Ohio v. DOI 案中法院所阐明的那样,“通过规定将所有的损害赔偿用于恢复受到损害的自然资源,国会强调在 107(f)(1)即 42 U.S.C.A § 9607(f)(1)部分,其最重要的目的,是恢复受到损害的自然资源,而不是强加损害赔偿”。在我国现今包括自然资源损害在内的环境危机已经极为严重的背景下,自然资源损害赔偿应当坚持以造成的实际损失为赔偿基准的完全赔偿原则,不应当对于损害赔偿的具体数额设置上限。

注释:

[1]美国《自然资源的损害赔偿规则》将自然资源定义为:“土地,鱼类,野生动物,生物群,空气,水域,地下水,供应的饮用水,以及其他属于被管理于、受托于、附属于或者以其他形式由联邦政府、任何州或者地方政府、任何外国政府、任何印第安部落所控制的资源。”43 C.F.R.11.14。

[2]2011年我国发生的渤海湾原油泄漏事件中康菲公司态度消极,其最终承担的对于自然资源的损害赔偿也仅限于海洋生态损失,加上所谓的保护渤海环境的社会责任的出资,一共赔偿 15.7 亿人民币。2010年美国墨西哥湾发生“深水地平线号”钻井平台发生爆炸,导致漏油事件。英国石油公司及时采取应急措施以及减损措施,并最终支付 81 亿美元自然资源损害赔偿金实现和解。

[3][5]徐银波:《侵权损害赔偿论》,西南政法大学,2013年博士论文,第28、13—32页。

[4][日]北川善太郎:《损害赔偿论的历史变迁》,《论业》73卷4号。

[6][22]程啸、王丹:《损害赔偿的方法》,《法学研究》2013年第3期。

[7]超级基金立法是美国联邦政府于20世纪70年代末期开始的治理有害废弃物的立法过程。

[8]43 C.F.R § 11.80(b)(2016)。

[9]Brian R.Binger, Robert F.Copple, Elizabeth Hoffman, *The Use of Contingent Valuation Methodology in Natural Resource Damage Assessment: Legal Fact and Economic Fiction*, Northwestern University Law Review, Vol.89, No.3, 1995, pp.1038—1039.

[10]42 U.S.C.A § 9601(25)。

- [11][12][13]43 C.F.R § 11.21(a)(2)(2016), 43 C.F.R § 11.21(b)(2016), 43 C.F.R § 11.21(c)(2016).
- [14][15][16]42 U.S.C.A § 9607(a)(4)(A), 42 U.S.C.A § 9607(a)(4)(B), 42 U.S.C.A § 9607(a)(4)(C).
- [17][35]42 U.S.C.A § 9607(f)(1).
- [18][42]42 U.S.C.A § 9651(c), 42 U.S.C.A § 9651(c)(2).
- [19]43 C.F.R § 11.40(a)(2016).
- [20]43 C.F.R § 11.44(f)(2016).
- [21]43 C.F.R § 11.60(d)(1)(2016).
- [23]43 C.F.R § 11.35(b)(2)(1987).
- [24][25][26][27][28][29][30]本案的上诉人包括俄亥俄州、卡罗莱纳州等在内的美国十个州,三个环境组织,一个化学产业交易协会,一个制造公司,以及一个公用事业公司,它们的主要诉求是审查DOI规则中有关自然资源损害赔偿责任的相关规定。State of Ohio v. Department of Interior, 880 F.2d 432(1989), pp.441, 442, 443, 444, 445, 438.
- [31]California Comments, at 6.转引自 Frank B. Cross, *Natural Resource Damages Valuation*, Vanderbilt Law Review, Vol. 42 1989, p.70.
- [32]NATURAL Res. DAMAGE ASSESSMENT RESTORATION. ADVISORY COMM, FINAL REPORT 7(2007), p.8.
- [33]43 C.F.R § 11.82(d)(2016).
- [34][38]43 C.F.R § 11.80(b)(2016), 43 C.F.R § 11.80(c)(1)(2016).
- [36]42 U.S.C.A § 9607(a)(4)(C).
- [37][39][40][50]Frank B. Cross, *Natural Resource Damages Valuation*, Vanderbilt Law Review, Vol.42, 1989, pp.270, 280, 281, 284.美国内政部相关规定[43 C.F.R 11.80(c)(1)(2016)]中列举的自然资源非使用价值种类为存在价值和代际价值,但也并没有否认固有价值存在。
- [41]43 C.F.R § 11.83(c)(1)(i)(2016).
- [43]U.S.C § 2901(a)(1).
- [44]43 C.F.R § 11.83(c)(1)(ii)(2016).
- [45]Udall v. Federal Power Comm'n, 387 U.S.428, 450(1967).
- [46][日]新井真:《自然资源损害赔偿与惩罚的损害赔偿的接点—エクソン・ヴァルディーズ号事件を契機とした米国の動向とわが国における射程—》,早稻田大学法学研究所,2009年博士论文。
- [47][48]43 C.F.R § 11.83(b)(2)(1987), 43 C.F.R § 11.83(c)(2)(1987).
- [49]DOI, "Natural Resource Damages of Assessments", 51 Fed.Reg.27719(1986).
- [51][52][53]880 F.2d 432, 462.
- [54]43 C.F.R § 11.83(c)(1)(2016).
- [55]42 U.S.C.A § 9607(c).
- [56](2015)闽民终字第 2060 号民事判决书。
- [57]环境保护部环境规划院,《环境损害鉴定评估推荐方法(第 II 版)》,第 15—18 页。
- [58]43 C.F.R § 11.21(c)(2016).
- [59]42 U.S.C.A § 9607(f)(2)(C).
- [60]43 C.F.R § 11.14(nn)(2016).
- [61]李勇:《船舶油污自然资源损害赔偿的研究》,上海海事大学,2006年硕士论文,第16页。
- [62]周成泓:《船舶油污损害数额的诉讼认定》,《中国海商法研究》2013年第3期。
- [63]United States v. Montrose Chem. Corp., 835 F.Supp.534, 542(1993).