

无过错环境污染损害的赔偿限度研究

常纪文

(中国社会科学院 法学所,北京 100732)

摘要:传统的全部赔偿原则有利于环境污染的受害者得到与损害相称的赔偿,但是却可能使一些无过错的致害企业陷入经济困境甚至破产的边缘。20世纪中期以后得以发展的限制赔偿原则虽然可以尽量防止致害企业遭受不能恢复的经济打击,但它不能给予受害者对等的赔偿。最科学的方法是实行致害者限制赔偿与受害者全部索赔相结合的原则。

关键词:民事赔偿责任;全部赔偿;限制赔偿;赔偿基金;环境责任保险

中图分类号:D912.6

文献标识码:A

文章编号:1002-9753(2001)08-0013-04

Study on Amends Limit on No-fault Environmental Harms Caused by Pollution

CHANG Ji-wen

(Institute of Law, China Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China)

Abstract: Traditional full-amends principle is propitious to casualty of environmental harm. Casualty can receive amends that fit with environmental harm. But it may make some no-fault enterprises get into economic jam. Sometimes it even can make them impoverished. Limited-amends principle that developed since metaphase of 20th century can prevent enterprises that harm environment from suffering irreclaimable economical strike. But it can't impart casualty opposite amends. The best scientific measure is carrying out the principle that combine no-fault enterprises' limited-amends with casualties' full-counterclaim.

Key words: civil liability of amends; full-amends; limited-amends; fund for amends; environmental liability insurance

环境污染损害行为按照其过错的有无可以分为有过错的环境行为和无过错的环境行为,两者通常被分别称为环境不当行为和法律所不禁止的环境行为。如果行为人的行为属于环境不当行为,对其造成损害的行为科以全部赔偿的民事责任,在法理和情理上是无可争议的。如果行为人的行为是法律所不禁止的环境行为,对其应科以什么限度的环境民事赔偿责任才公平、合理呢?法学界主要存在全部赔偿原则和限制赔偿原则两种理论。

一、无过错环境污染损害全部赔偿的原则

全部赔偿原则是指无过错环境污染损害事实发生后,损害赔偿责任人要对环境本身所遭受的损失以及由环境污染损害所导致的受害人的财产、生命、健康和精神损失进行全方位和足额的赔偿。

(一)无过错环境污染损害全部赔偿原则的理论基础

按照“利之所生,损之所归”的传统民事责任理论,污染者追求利润的活动造成了环境和他人合法环境权益的损害,就应负赔偿的责任。法律要求损害者给受害者以经济上的赔偿,其一般目的

是给受害者以补偿,其社会目的是抑制加害行为,实现环境民事责任的公平与正义精神。表现在环境污染损害赔偿限度的确定上,责任人的赔偿限度要和环境损失以及受害者所遭受的直接和间接经济损失相当。

(二)无过错环境污染损害全部赔偿原则的现实局限性

对于无过错的生产者而言,如果环境本身所遭受的损失以及由环境污染损害所导致的受害人的财产、生命、健康和精神损失巨大,让其负全部的赔偿责任,可能使该企业陷入困境甚至走向破产(在许多情况下,受害者也会因为破产企业的资产有限而得不到全部的赔偿),其结果不仅仅是一个企业的消失,还可能导致几十、几百甚至几千人的失业。由于企业的存在和生产行为本身具有社会妥当性、合法性、价值性和公益性^[1],如果在没有过错的情况下让他们承担全部的赔偿责任,对于一些经济实力不雄厚的企业来说,无异于把他们一棍子打死,对于一些经济实力比较雄厚的企业来说,也可能大伤元气。因此,坚持全部赔偿的原则,对于受害人来说是公平的,但是不利于就业,

收稿日期:2001-03-29

作者简介:常纪文(1971-),男,湖北监利人,中国社会科学院法学所博士后。

也不利于经济的发展和社会的稳定。

二、无过错环境污染损害限制赔偿的原则

限制赔偿的原则也称部分赔偿原则,是指依据法律的特别规定,损害赔偿责任人的赔偿限度小于环境本身所遭受的损失以及由环境污染损害所导致的受害人的财产、生命、健康和精神损失的总和。

(一)无过错环境污染损害限制赔偿原则的理论基础

既然环境污染损害的全部赔偿原则具有一定的局限性,那么全部赔偿原则的对立原则——限制赔偿的原则在损害赔偿领域一定有相当的合理性。环境污染损害限制赔偿原则的合理性在于能够最大限度地保全那些在无过错情况下受害的企业,尽量防止它们陷入不可克服的经济困境。这种“袒护”能够促进就业,防止社会失业率的提高。

(二)无过错环境污染损害限制赔偿原则的国际和国内立法实践

环境污染损害限制赔偿的原则最早产生于国际核污染和海上石油运输污染纠纷领域。后来,在国际环境法的影响和渗透下,环境污染损害限制赔偿的原则才在一些国家的国内环境立法中得到不同程度的体现。

1. 无过错环境污染损害限制赔偿原则的国际立法实践 在国际民事责任方面,最早确立限制赔偿原则的公约是 1952 年罗马《关于外国航空器对地面(水面)上第三者造成损害的公约》。此后,该原则被引入无过错环境污染损害责任领域。最早规定环境污染损害限制赔偿原则的条约是 1960 年的《核能领域第三方责任公约》,该公约规定,对于每一次事故,操作者的最大责任限额是 1500 万美元。最早专门规定海上石油污染损害赔偿限额的条约是 1969 年《油污损害民事责任国际公约》,该公约第 5 条第 1 款规定:“船舶所有人有权将他依本公约对任何一个事件的责任限定为按船舶吨位计算赔偿总额,每吨二千法郎,但这种赔偿总额绝对不得超过二亿一千万法郎。”^[2]对于海上非油类污染事故,1976 年《海事索赔责任限制公约》、1996 年《国际法未加禁止之行为引起有害后果之国际责任条款草案》对赔偿责任的限制都做出了不同程度的规定。比如后者的第 21 条规定:“起源国和受影响国须在其中任一国家请求时,就对第 1 条(即国际法未加禁止之行为)所指之活动引起的重大跨界损害的赔偿或其他救济的性质进行谈判,谈判须顾

及第 22 条所列之各项因素并符合受害者不应承担全部损失的原则。”后来,限制赔偿原则发展到了危险废物等其他环境污染损害事故领域。比如 1989 年《由道路、铁路和内陆航行船舶运送危险货物所致损害的民事责任日内瓦公约》对承运人的赔偿限度作了规定。

2. 无过错环境污染损害限制赔偿原则的国内立法实践

(1) 无过错环境污染损害限制赔偿原则的国外立法实践。限制赔偿的原则最早体现在民法之中。比较早地规定限制赔偿原则的民法是 1959 年的《匈牙利民法典》,该法典第 339 条明确规定,法院可以“因为具有公平性质的特殊理由”而部分地免除行为人的责任。再如 1964 年的《捷克斯洛伐克民法典》第 450 条规定,法院可以基于“特别值得考虑的因素”把赔偿额限制在适当的数额。此外,1964 年的《波兰民法典》、1978 年南斯拉夫的《债法》都对限制赔偿的原则做出了规定。这些前社会主义国家的法律之所以这样规定,是因为这样做可以体现社会主义公平及团结的原则,有利于衡平当事人双方的利益和社会主义企业经济的发展。法院可以基于这些正当的理由,甚至有时不适用法律条文就做出限制赔偿的判决^[3]。

在民法规定精神的指导下,一些国家的专门环境立法也开始确立无过错环境污染损害的限制赔偿原则。限制赔偿的原则最早体现在油污损害赔偿领域,比如 1973 年瑞典的《油污损害赔偿责任法》第 5 条第 1 款规定:“船主有权根据本法将其在任何一次事件中的赔偿额限制在按船舶吨位计算的每吨 2000 法郎以内。且其赔偿总额在任何情况下均不得超过两亿一千万法郎。但这类限制不适用于利息或法庭费用的支付。”^[4]后来,限制赔偿的原则在核损害赔偿、非油类污染损害赔偿领域有较大的发展。比如德国 1991 年的《环境责任法》规定,在赔偿数额上,基于同一环境影响所导致的人或物的损害,最多只能各赔偿 1.6 亿马克^[5]。

(2) 无过错环境污染损害限制赔偿原则在我国的立法实践。在无过错民事损害赔偿责任的限制方面,我国的立法已有一定的发展。1992 年《中华人民共和国海商法》规定了承运人在货物损害、旅客人身伤亡以及自带行李、车辆等的赔偿限额。比如:第 117 条第 2 项规定:“旅客自带行李丢失或者损坏的,每名旅客不超过 833 计算单位。”再如 1988 年交通部发布的《汽车旅客运输规则》第 73 条第 3

项对旅客的其他直接经济损失赔偿作了最高限制。但我国在无过错环境污染损害赔偿责任方面仍然没有明确规定限制赔偿的原则。但在实践中,常常会出现判决、裁定或行政决定所确定的赔偿数额少于环境污染所造成的实际损失的现象。这是因为法院和行政机关在兼顾公平原则或基于衡平的考虑,考虑了企业的经济状况和赔偿能力,采取了减轻加害人的赔偿责任即限制赔偿的原则^[6]。

(三)无过错环境污染损害赔偿限制赔偿原则的现实局限性

限制赔偿原则虽然减轻了无过错企业的赔偿负担,有利于企业和社会经济的发展,有利于社会的就业和稳定,但这个原则却带来另一个问题,即环境污染的受害者得不到与其损失对等或相称的赔偿。因此,无论是从理论上还是从现实的角度来讲,单纯实行限制赔偿原则难以实现法律责任的公平原则,有必要对这一原则加以改进。

三、无过错致害者限制赔偿与受害者全部索赔相结合的原则

无过错环境污染损害全部赔偿与限制赔偿原则都有自身的理论长处,但同时都存在一个共同的缺点,即重视一方的利益而忽视另一方的利益。因此科学性不够,有必要发挥以上两种理论的优势并克服它们的缺陷。本文认为,科学性的赔偿原则应该是无过错致害者限制赔偿与受害者全部索赔相结合的原则。那么限制赔偿额与全部索赔额之间的资金缺口如何解决呢?一些环境法学者最近提出以下四种观点。

(一)消费者分担说

1. 消费者分担说的理论基础 企业的生产经营行为具有营利性和公益性两个特点,营利性是指企业以营利与否和营利的多少作为其是否生产某商品的判断标准。公益性是指产品的生产目的之一是为了满足消费者的需要。如果消费者有对某种商品的需求意愿,而企业又可通过生产该种商品达到其营利的目的,那么该种商品便会得到生产。也就是说,消费者的消费“授意”和以追求利润为动机的生产意愿所达成的“合意”是企业生产产品的直接动因。由于企业的生产往往具有较高的环境风险,如果企业在无过错的情况下产生了环境污染,那么致害企业和消费者应对双方的“合意”造成的外部不经济负责,即应共同分担受害者的损失。

2. 消费者分担说的理论缺陷 如果环境污染损害赔偿额度不大,企业可以把全部或部分的赔偿

费用打入产品的价格之中。如果单位商品的其他生产成本加上偏高的环境污染损害赔偿成本大于同行业其他生产商在同类商品上所耗费的平均总成本,且该生产商愿意减少利润以降低该商品的出厂价格使之具有与同类商品的竞争优势,那么该商品的全部环境赔偿费用可以由生产商和购买产品的消费者分担。但是,如果环境污染损害赔偿的额度巨大,环境污染损害的赔偿费用全部或部分被打入产品的价格后,产品的价格往往不可避免地高于其他企业生产的同类产品的价格,因此就失去了价格上的竞争力,消费者一般不愿购买。那么过高的环境成本没有发生转移,最终由生产商自行承担,严重时可以导致企业破产。

(二)政府补贴说

1. 政府补贴说的理论基础 从行政审批的角度讲,政府明知企业具有环境污染损害风险而批准其设立,那么环境污染损害在企业无过错的情况下一旦发生,政府就负有不可推卸的责任。而对于生产行为具有正当性和价值有用性的企业来说,它们的承受能力一般都有限,且涉及到人民群众的就业与生活保障问题,因此为了有效地填补无辜受害者的经济损失,防止厂群关系、政群关系的恶化,有必要强调政府的行政补偿责任。

2. 政府补贴说的理论缺陷 人类文明的进步离不开物质产品的生产,而物质的生产具有损害环境的高风险性。因此在大多数情况下,人类不得不为追求物质需求而承受偶尔发生的无过错环境污染损害风险。也就是说,政府的批准行为顺应了人类的选择意愿,是不得已而为之的行为。因此政府不应负有补偿的责任。

(三)建立无过错环境污染损害风险赔偿基金的观点

1. 建立无过错环境污染损害风险赔偿基金的理论基础 对于每一个企业来说,无过错环境污染损害的发生具有偶然性,但是环境污染损害一旦发生,它们就有陷入经济困境甚至破产的危险。为了防止自己遭受难以或不能恢复的经济打击,一定地域范围内的企业可以相互分担风险。相互分担风险的基本方式是建立环境污染损害风险赔偿基金。

2. 无过错环境污染损害风险赔偿基金的立法实践 建立环境污染损害风险赔偿基金的理论目前比较成熟,得到了许多国家的采纳。大多数国家的法律规定环境污染损害赔偿基金既可以来源于各企业的捐款或摊派费用,也可以来源于排污费/

税、自然资源开发费/税、生态补偿费/税、石油税等。比如美国为了解决危险废物倾倒场所的废弃污染问题,设立了危险废物信托基金和关闭后责任信托基金。前者主要来源于石油税、化工税和政府的拨款;后者主要来源于危险废物处理厂征收的专门税^[7]。日本 1973 年的《公害健康受害补偿法》规定健康补偿基金由政府向排放大气和水污染的企业强制课征。欧洲执委会 1993 年关于环境责任问题的绿皮书建议成员国建立联合赔偿制度,联合赔偿制度实际上就是通过收费或捐助制度建立一种环境风险赔偿基金。

(四)建立无过错环境污染损害责任保险制度的观点

1. 建立无过错环境污染损害责任保险制度的理论基础 环境责任的保险是一个纯粹的市场活动,能够转移风险,使责任人的个人环境污染损害责任社会化。这种制度既可以防止政府用全体纳税人的钱来分担私权侵害的结果,又可以防止消费者不愿意与致害企业分担环境污染损害赔偿费用的现象,既可以减轻企业因无过错所致的损害赔偿负担,又能给环境污染受害者充分、合理的赔偿,加上操作成本比较低,赔偿效率比较高,实施效果也比较好,因此受到了许多国家的青睐。

2. 无过错环境污染损害责任保险制度的立法实践 责任保险在 19 世纪后期开始建立,为无过错责任原则的建立奠定了资金基础。同时环境污染损害无过错责任原则的完善大大地促进了环境责任保险制度的建立和发展。比如瑞典《环境保护法》第 66 条规定:“根据保险项目的具体规定,环境污染损害保险对《环境污染损害赔偿法》(1986 年第 225 号)规定的下列人身伤害和财产损失提供赔偿:依《环境污染损害赔偿法》有权获得赔偿但又不能得到赔偿或者加害人已丧失损害赔偿能力的。”^[6]芬兰 1995 年生效的《环境污染损害赔偿法》(737/1994)和 1999 年生效的《环境污染损害赔偿法》(81/1998)确立了环境污染损害的保险制度。

早先的环境责任保险只适用于偶然的或突发的环境污染事故,但一些环境污染事故的发生却不是偶然的或突发性的,往往是累积或复合性污染的

结果(比如日本的痛痛病),这类污染事故的损害区域广,受害者往往人数众多,损失巨大,保险公司不愿也很难单独承担所有的赔偿费用,因此环境责任保险的局限性开始显现。后来一些国家的法律虽然规定了累积或复合性污染事故的保险制度,但是往往会附加一些非常严格的条件,以减轻保险人的责任负担。比如德国《环境责任法》第 19 条的规定就是如此。

(五)对策建议

由于我国的法律未规定无过错环境污染损害风险赔偿基金制度,加上我国企业的经济基础普遍不是很雄厚,因此环境污染损害风险赔偿基金的建立在我国基本上处于空白状态。目前,在经济比较发达的地区试行这项制度的条件已经成熟。随着企业经济的发展和我国环境法律制度的完善,该项制度将被我国普遍采用。

环境责任保险在我国属于自愿性保险,由于企业的经济状况从全国来看普遍不是太好,加上一些企业对环境污染事故的发生又抱着侥幸的心理,因此绝大多数企业没有参加环境责任保险,无辜的环境受害人得不到公平赔偿的现象也很多。我国在将来进行环境责任立法时,有必要把突发性和积累性的无过错环境污染损害责任保险一起并入强制性保险之列。

在我国,可以把无过错环境污染损害风险赔偿基金制度和无过错环境污染损害责任保险制度规定为必须选择采用的制度。各地在选择采用时,应充分地考虑本地的经济和环境状况。

参考文献:

- [1] 王明远. 环境侵权救济法律制度研究 [M]. 北京: 中国民主与法制出版社, 2001.
- [2] 全国人大环境保护委员会办公室. 国际环境与资源保护条约汇编 [M]. 北京: 中国环境科学出版社, 1993.
- [3] 王利明. 侵权行为法归责原则研究 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1992.
- [4] 全国人大环境与资源委员会. 瑞典环境法 [M]. 北京: 中国环境科学出版社, 1997.
- [5] 王明远. 德国《环境责任法》的基本内容和特色评介 [J]. 重庆环境科学, 2000, (4): 43.
- [6] 乔世明. 环境污染损害与法律责任 [M]. 北京: 中国经济出版社, 1999.
- [7] 王曦. 美国环境法概论 [M]. 武汉: 武汉大学出版社, 1992.

(本文责编:白露)