

谈建立我国环境与自然资源损害评价制度

■ 马中* 陈红枫*/中国人民大学环境学院

编者按 近年来我国污染事件频发,同时由于法律和制度缺陷,不仅直接受害人索赔困难,污染事件造成的自然资源和生态系统及其服务的损失更无法得到相应的赔偿,使社会蒙受极大损失。“两会”期间,环境问题成为全国瞩目的焦点。本文通过分析我国污染事件环境损害评价存在的问题,对比美国、加拿大和俄罗斯关于污染事件的环境与自然资源评价的相关法律法规,提出逐步建立我国环境与自然资源损害评价制度的建议,以促进我国环境保护工作又快又好的发展。

背景

我国正处于污染事件高发期。近年来,因环境问题引发的群体性事件以年均29%的速度递增,严重影响社会稳定。数据计算,2001至2004年,全国共发生环境污染与破坏事故7047起,造成的直接经济损失达5.665亿元。国家环保总局的资料显示,自2005年底至2006年六月,各地突发环境事件频发,平均每两天就发生一起,其中包括影响深远的松花江水污染事件和广东韶关的北江镉污染事件。

需要强调的是,这些环境污染事件除了引起直接经济损失以外,还造成巨大的自然资源和生态系统及其服务功能的损害。这部分损害价值往往难以从市场直接反映出来。有些损害甚至是不可逆的,如污染和生态破坏引起物种的灭绝等,无法用货币衡量。

我国现有法律框架忽视这些非市场化的环境和自然资源价值,也缺乏相应的损害评价制度,不仅

导致直接受害人通过法律途径索取赔偿的诉讼成本高、赔偿金额低,污染事件造成的自然资源和生态系统及其服务的损失更是得不到相应的赔偿,给社会带来极大损失。

因此,维护公民环境权益不仅仅要给以受害者索取直接经济损失的权利,还要通过完善法律,建立环境和自然资源损害评价制度,通过合法、公正、科学的程序评价污染事件造成的环境与自然资源损害,让污染肇事者补偿污染事件造成的环境损失,同时可以降低诉讼成本。这对于扭转“受法成本高,违法成本低”的局面,提高公民环境保护意识,缓解污染事件引起的社会不稳定和不公平都有着积极的意义。

困境

相关法律对环境损害的认定狭隘

环境与自然资源损害评价是指对污染事件造成的环境与自然资源损失情况加以识别、量化,并评估其价值。我国目前没有关于环境损害赔偿的专门立法,现有法律对环境损害的认定范围非常狭隘。在我国现有的法律中,与环境损害赔偿问题直接相

* 马中:男,经济学博士,中国人民大学环境学院院长,国家环保总局科学技术委员会委员,北京环境与发展研究会理事长,美国未来资源研究所教授、研究员。

陈红枫:女,高级工程师,中国人民大学环境学院在读博士,国家清洁生产专家库成员。

关的规定包括《民法通则》第 120 条、《环境保护法》第 41 条、《大气污染防治法》第 62 条、《水污染防治法》第 55 条、《固体废物污染防治法》第 71 条、《环境噪声污染防治法》第 61 条和《海洋环境保护法》第 90 条，都是规定了对直接受到损害的单位或者个人赔偿损失，而对于没有明确产权归属的自然资源和生态损失则没有作出规定。因此，我国近年来数起突发性水污染事件的诉讼案件都是以受到直接损害的单位或个人提出诉讼，而没有明确产权归属的自然资源损失则鲜有人问津。

以黄河包头段水源污染事件为例：2004 年 6 月，内蒙古包头市遭受了建国以来最严重的一次水源污染事件，400 多公里的黄河河段长达 14 天严重污染，受污染的河段内近 80% 的黄河独有野生鱼类死亡。包头市供水总公司被迫紧急关闭取水口，停产 5 天。包头市供水总公司向造成污染的巴彦淖尔市塞外华章纸业等 3 家企业，索赔 325.45 万元人民币。一审判决被告赔偿 288 万元，终审调解为 230 万元。

在此案中，索赔方是由于污染遭受直接经济损失的包头市供水公司，而污染造成的大量野生鱼类和其他水生生物死亡由于没有受托主体而不被计入损害和赔偿的范围。这样的司法判决大大低估了污染造成的社会损失，不仅使具有公共物品属性的自然资源和生态损害得不到赔偿，还向污染者传递了“环境低价”，甚至“环境无价”的信息，一方面纵容了排污者，难以对企业违法排污行为形成威慑，一方面国家和地方政府为了维护社会安定和人民生活、生活安全，投入大量资金弥补这些损失，为排污者“买单”。

行政部门维权能力不足

根据《环境保护法》，“赔偿责任和赔偿金额的纠纷，可以根据当事人的请求，由环境保护行政主管部门或者其他依照法律规定行使环境监督管理权的部门处理，当事人对处理决定不服的，可以向人民法院起诉。当事人也可以直接向人民法院起诉。”而环保部门在处理环境污染纠纷时往往由于地方保护主义、行政长官干预、依法处罚力度小、处理纠

纷工作量大等，缺乏真正为受害者维权的能力，也无法为所有受到损害的自然资源损失索取赔偿。

环境污染损害评价制度尚未建立

自然资源损害的赔偿估算与公共项目和政策法规的费用效益分析结果不同，其结果往往是通过行政或者司法程序，强制由一个有赔偿责任的主体支付估算出的自然资源损害的货币价值。因此，需要依据法律建立官方的环境污染损害评价制度，来减少在行政或者司法程序中的交易成本。目前我国尚未建立这样的制度。

借鉴

许多国家通过法律规定对污染事件进行环境与自然资源损害评价，通过制定相应的程序、规程或方法，确保及时采取适当的补救措施，收集证据为执法和司法提供依据，并保证数据收集的方法科学性和准确性。

美国的自然资源损害评价（NRDA）

相关法律法规 美国关于自然资源损害评价的相关规定是以《综合环境响应、赔偿和责任法》（CERCLA）以及《石油污染法》（OPA）为法律依据。

美国国会在 1980 年 12 月通过了《综合环境响应、赔偿和责任法》，这部法律规定了建立“超级基金”来对现有危险废物场所的补救性清理工作提供资金支持，并且建立责任制度，联邦和州政府成为联邦、州和地方政府所拥有和管辖的自然资源的受托人，通过评价自然资源损失，让潜在责任方（PRP）为排放有害物质造成的自然资源损害支付费用。^[1]

1989 年，埃克森 - 瓦尔德兹号油轮事件导致美国历史上最大的石油泄漏。1100 万加仑原油流入阿拉斯加的威廉姆王子海峡，造成了非常严重的环境损害。由于这次事故，国会 1990 年通过了《石油污染法》，该法在有关石油泄漏方面替代了《综合环境响应、赔偿和责任法》，恢复损害的范围得到了扩展，而且在损害评价中采纳了非使用价值。国家海洋和大气局（NOAA）负责依据新的法律制定相

关规定,在1994年1月发布的关于自然资源损失评价的建议规则中确定了非使用价值是损失价值的一部分。1995年1月5日颁布了依据《石油污染法》关于自然资源损害评价的最终规定。石油类和有害物质的混合物排放引起的自然资源损害评价采用内政部制定的相关规定。^[2]

评价程序 自然资源损害评价是用来确定自然资源损害赔偿的程序,针对的是采取污染应急响应行动之后没有或者无法消除的损害。这类赔偿被量化为“恢复、复原、置换和/或获得等价于受到损害的自然资源和这些资源提供的服务”所需要的费用,还可能包括从排放时刻到恢复受损前的服务功能之时公众失去的全部或部分自然资源服务的价值。

美国内政部颁布了有关自然资源损害评价的规定,对沿海和海洋环境的自然资源损害评价为A类,其他环境为B类。评价遵循四个步骤,包括(1)预评价:受托方必须迅速评估可获得的数据,来确定是否进一步开展评价;(2)评价计划:如果预评估阶段作出进行自然资源损害评价的决定,受托方要编制评价计划,以确保评价过程能有序、系统地加以实施,评价方法要具有较高的成本有效性;(3)评价:包括确定哪些自然资源由于一种或多种有害物质的排放而受到损害,量化受损害资源所丧失的服务,并确定对所造成的损害的适当的经济赔偿;(4)事后评价:在评价结束后,受托方将评价结果编制成评价报告。受托方可以从潜在责任方那里索取损害赔偿,这类赔偿要能补偿根据成本有效性筛选出的所有资源恢复、复原、置换或获得资源等价物的行动所必需的直接和间接费用。

加拿大的环境损害评价(EDA)

相关法律法规 《加拿大环境保护法》、《渔业法》、《候鸟惯例法》、《加拿大野生动植物法》、《加拿大航运法》和《北极区域水污染防治法》都规定采用环境损害评价来定量评估由于污染造成的环境损害的经济价值,并从污染责任者那里索取修复这些损害所需的费用。

加拿大在1995年成立了环境损害基金(EDF),

作为加拿大环境部专项帐户,由加拿大财政部监管,管理着来自法院指示或判决的赔偿、法外调解的赔偿以及其他合法判决的资金。该基金与美国成立的支持国家自然资源损害评价的“石油泄漏信托基金”相似,通常在商定的赔偿协议或者法院裁决中就规定了缴纳给基金的数额,为环境损害评价筛选出的补救和恢复活动提供资助。该基金还资助相关的环境损害及恢复的研究和开发。^[3]

环境损害评价规程 加拿大和美国的经验都表明,国家制定相应规程是成功实施环境损害评价的关键。加拿大环境部从1999年开始制定鱼类死亡环境损害评价的规程,并逐步将环境损害评价的范围扩大到反映生态系统的变化。各类规程还包括关于有害化学品排放后详勘和数据收集的规程,关于水、沉积物、大型无脊椎动物和鱼类样本采集和分析的规程,以及经济价值评估规程等。这些规程对提高环境损害评价的可操作性、数据的及时性、完整性、可靠性、关联性起到很好的作用。

俄罗斯的自然环境损害赔偿

相关法律法规 《俄罗斯自然环境保护法》第86条规定,对自然环境所造成的损害具体是指污染自然环境、破坏、毁坏、损坏自然资源、不合理的利用自然资源、破坏天然生态系统、破坏自然环境要素的生态功能以及其他形式的环境污染和生态破坏。

俄罗斯联邦对自然环境损害的赔偿案件,由法院根据检察官、国家环境保护监督管理机构、占有和使用自然资源的公民和法人以及国家自然保护区、国家公园、自然公园的行政管理机关的起诉进行审理。

专门价格和专门方法 根据《俄罗斯自然环境保护法》第87条规定,无论自愿还是法院仲裁,致害人必须按照法律程序规定的专门价格和计算损失的专门方法,计算并赔偿所造成的自然环境损失。在没有规定专门价格或计算损失的专门方法的情况下,则应按为其恢复被破坏了的自然环境状况所需的实际开支,并考虑自然环境所受的损失进行赔偿。

俄罗斯联邦规定对自然客体所造成的损失采取

专门价格作为相对计算单位,它与一般的商品价格不同,带有惩罚的性质。它既包括了对非法毁灭、毁坏或损坏的自然资源作为产品所具有的价值,以及对被破坏了的自然环境状况或自然资源进行恢复或再生所耗费的费用,还包括了对生态违法行为的一定程度的罚款。例如:一条鲑鳟鱼的专门价格是俄罗斯人均最低月劳动报酬的10倍,一条海狗的专门价格是俄罗斯人均最低月劳动报酬的150倍,而一头海象的专门价格是俄罗斯人均最低月劳动报酬的400倍。采用人均最低月劳动报酬是为了相对减少由于货币升值或者贬值造成同一类损害赔偿额的差异。^[4]

建议

在我国污染事故多发、环境纠纷层出不穷的时期,建立合法、公正、操作性强的环境污染损害界定和评价制度是当务之急。借鉴美国与俄罗斯关于自然资源损害的评价和赔偿的法律法规和实践,从立法、程序和方法上提出以下建议:

完善相关法律基础

需要从以下几个方面完善法律: 拓宽环境污染事件引起的损害的界定范围。在《民法通则》、《环境保护法》和其他相关法律中,明确环境污染损害赔偿的度量不仅仅是目前的直接经济损失,而是应该延伸到所损失的自然资源及其服务的价值。法律中对污染造成的环境与自然资源损害应界定为由于污染物排放造成环境与自然资源服务水平降低而带来的经济损失,以及将环境与自然资源恢复到受损害前的水平所需的代价。这里的经济损失包括个人、单位的损失,也包括公共资源损失。明确自然资源受托人的法律赋权,保障公民的环境权利,放宽原告资格。公民和自然资源受托人可以就污染造成的环境与自然资源损失向责任方提起民事或行政诉讼,提出索赔要求。法律还应指出由相关部门提出合理的环境污染损害评价的程序,将其制度化。

建立相应可操作程序

在有法可依的基础上,相关部门应本着正确界

定环境污染损害、准确度量损害、公正体现损害赔偿的原则,建立环境污染损害评价的程序。包括:(1)预评价。在事件初发时收集数据和信息,确定现有响应措施是否可以消除环境污染损害,决定是否需要进一步的损害评价;(2)损害评价。要按照法律规定界定损害范围,如何量化这些损害,再加以货币化;(3)索赔和制定赔偿金的使用计划。赔偿金主要用于支付应急处理和恢复自然资源损害的费用。目前污染事件应急资金一般都由政府和环保部门作为临时项目支出,没有固定的资金来源。可以通过对公共资源损害的索赔,建立污染事件赔偿金账户,可以解决应急资金的来源问题,减轻政府负担。

规范科学技术方法

相关部门还应开展对于环境污染损害确定和价值评估的技术方法的研究。相关部门可以委托研究机构编制不同类型污染的环境与自然资源损害评价规程,规范评价工作。建议由国务院授权相关部门对专门从事环境污染损害赔偿评估的机构进行资格审查和管理。

参考文献:

- [1] Navrud, S. and Pruckner, G. Environmental Valuation To Use or Not to Use? A Comparative Study of the United States and Europe [J]. Environmental and Resource Economics. 1997, 10: 1-26.
- [2] Jason, J., Czarnecki, A. and Zahner, K. The Utility of Non-use Values in Natural Resource Damage Assessments [J]. Boston College Environmental Affairs Law Review. 2005, 32: 509-526.
- [3] Innis, K. The Canadian SSOP Fund and Environmental Damage Assessment (EDA) in Canada [C]. Marine Resource Damage Assessment: Liability and Compensation for Environmental Damage. Edited by Frank Maes. Dordrecht: Springer Netherlands. 2005: 67-84.
- [4] 王树义. 俄罗斯生态法[M]. 武汉: 武汉大学出版社 2001年: 423-437.