

《国际油污损害民事责任公约》和《设立国际油污损害赔偿基金公约》体系下环境损害赔偿的局限性分析^{*}

——生态保护的视角

刘 翠, 刘卫先

(中国海洋大学法政学院 青岛 266100)

摘 要: 环境损害作为油污损害的一部分得到了1992年《国际油污损害民事责任公约》和《设立国际油污损害赔偿基金公约》的认可,使合理环境恢复措施的费用得到油污公约赔偿体系的保障。但这一赔偿本身并不能有效地保护海洋生态环境。突显了油污公约体系下对环境损害赔偿的局限性。

关键词: 环境损害赔偿; 生态保护; 国际油污损害民事责任公约; 设立国际油污基金公约

1967年Torrey Canyon油污事故发生后,在国际海事组织(以下简称IMO)的推动下,成员国于1969年缔结了《国际油污损害民事责任公约》(以下简称《民事责任公约》),建立了船东对海运油轮原油溢出或排放造成污染损害的严格赔偿责任。1971年IMO成员缔结了《设立国际油污损害赔偿基金公约》(以下简称《基金公约》),建立了国际油污损害赔偿基金(IOPC Fund),在《民事责任公约》所不宜提供保护的范围内提供油污损害赔偿的补充赔偿责任。《民事责任公约》与《基金公约》分别经过1976年、1984年和1992年3个议定书和2000年修正案修订,以及《基金公约》的2003年议定书,并据此设立“补充基金”。国际油污损害赔偿的旧体制由1969年《民事责任公约》和1971年《基金公约》构成,由于1971年《基金公约》从2002年5月24日停止实施,目前国际油污损害赔偿体制由1992年《民事责任公约》、1992年《基金公约》和《基金公约》2003年补充议定书构成。

1 作为“油污损害”一部分的“环境损害”

1969年《民事责任公约》所承认的油污损害是指由于“装运散装油类货物的任何类型的远洋船舶和海上船艇”逸出或排放“任何持久性油类,如原油、燃料油、重柴油、润滑油以及鲸油(不论是作为货物装运于船上,或作为这类船舶的燃料)”(不论这种逸出或排放发生在何处)后,在运油船舶本身以外因污染而产生的灭失损害,并包括“事件发生后为防止或减轻污染损害由任何人所采取的任何合理措施”的费用以及由于采取此种措施而造成的进一步灭失或损害。(1969年《国际油污损害民事责任公约》第一条。)

此一油污损害的内涵与外延都比较模糊,没有明确油污损害的类型是否包括环境损害。在国际环保之声日益高涨的情况下,《民事责任公约》在1984年议定书中明确肯定了对环境损害的赔偿,“除这种损害所造成的盈利损失外,应限于已经实际采取或行将采取的合理复原措施的费用”。但由于美国的不参加,导致《民事

^{*} 基金项目: 青岛市海洋污染物排放权交易制度的建立与分析项目(项目编号: 08R-26), 山东省沿海地区污染物排放权交易制度及体系的建立与分析项目(项目编号: 2008RKB084)。

责任公约》1984年议定书没有生效。《民事责任公约》1992年议定书采纳了1984年议定书对环境损害赔偿的规定。但由于“已经实际采取或将采取的合理复原措施的费用”本身具有不易确定性,不利于实践操作。为了增加其确定性和可操作性,国际海事委员会于1994年通过的《油污损害指南》中进一步明确环境本身所遭受损害的赔偿范围,以供实践参考。环境损害赔偿(利润损失除外)应限于实际采取的或将要采取的合理复原措施的费用,根据理论模型计算损害在抽象定量的基础上提出的索赔,不予赔偿;可接受的合理复原措施的费用请求无需限于溢油的清除,可以包括促使受损环境恢复原状或有助于环境自然恢复的适当措施;为了确定或核实油污损害,决定复原措施是否实际可行和加速环境的自然恢复,进行专门研究是必要的,如果此种研究与实际损害成合理比例,且提供或可能提供所需要的数据,此种研究的合理费用可予以赔偿;请求人在采取实际措施之前就复原措施的估计费用,可请求一合理的数额,但必须是由于财力不足,无法实施复原措施,且提供承诺或其他满意证明,表明既定的复原措施一定会得到实施;在确定复原措施是否合理时,应考虑所有相关的技术因素,包括(但不限于)下述各项:①观察到的环境状况及其变化情况被看做是由于本次油污事故实际造成损害的程度,以区别其他人为了

或自然的因素;②措施是否在技术上可行,是否有益于在该区域重建一个健康的生物群体,在该群体中,生物特征存在并正常发挥功能;③受损环境通过自然进程可望恢复的速度以及复原措施可以加速(或非故意的妨碍)自然恢复进程的程度;④措施的费用是否与损害或可合理预期的结果相称。(1994年国际海事委员会《油污损害指南》第11条、第12条。)

环境损害作为油污损害的一部分被纳入到《民事责任公约》和《基金公约》的赔偿体系中得以保障。由船东作为第一义务人首先对其进行赔偿,由于船东承担的是严格责任,大大减少了受害人索赔难度,但因船东的财力有限,《民事责任公约》实行船东责任限额制度。对超出责任限额以外的损害、由于财务上的原因导致船舶所有人不能满足受害人依据《民事责任公约》而提出的赔偿要求及船东按照《民事责任公约》对损害不承担责任的情况下,由油污基金给予第一层次的补充赔偿,扩大了油污损害的赔偿范围,增强了损害赔偿的财力保障。但油污基金本身也有最高赔偿限额的规定,即2.03亿特别提款权。若遇上巨大油污损害,也不能满足索赔要求。于是1992年《基金公约》在2003年议定书中设立了“补充基金”,进行第二层次的补充赔偿,将国际油污损害的最高赔偿额特别提款权从2.03亿提高到7.5亿(表1)。

表1 1992年《基金公约》的2003年议定书

责任顺序	公约	责任人	资金来源	最高赔偿限额	成员国数
1	1992年《民事责任公约》	船东和保险公司	船东	≤5 000吨位, 451万特别提款权; 5 000~140 000吨位, 每增加1 t, 加631特别提款权; ≥140 000吨位, 8 977万特别提款权	118
2	1992年《基金公约》	1992年赔偿基金	通过海上运输的石油购买者	2.03亿特别提款权	98
3	1992年《基金公约》补充议定书	补充基金	通过海上运输的石油购买者	7.5亿特别提款权	20

*资料来源:国际油污基金总裁 Willem Osterveen 于2007年11月6日在青岛所做的报告《The International Regime on liability and compensation for oil pollution damage》。

3个层次的赔偿责任可以使油污损害赔偿获

得充分的财力保证,环境损害作为油污损害的

一部分,当然也在被保障之列。根据公约的规定,为控制油污的扩大而采取措施的费用以及为恢复环境而采取合理措施的费用可以得到赔偿,而这一赔偿又可以得到有力的保障。这一规定实际上是鼓励人们积极行动,采取措施,减少对生态环境的污染和破坏,加快受损环境的恢复。但这种事后补救对生态保护的作用是微乎其微的。

2 生态损害的特点决定生态保护不能靠补救

生态损害是指人们生产、生活实践中未遵循生态规律,开发、利用环境资源时超出了环境承载力,导致生态系统的组成、结构或功能发生严重不利变化的法律事实。其具有以下主要特征。

第一,生态损害的受害主体具有广泛性与多样性,包括所有的人。环境法学所关心的生态损害都是由人的行为引起的,而不关心由于自然变化本身所引起的生态损害,因为调整人的行为的法律对此种生态损害望尘莫及。生态损害的受害人不仅有自然人、公司及企业等私人还有政府、国家等公法人及广泛的非法人组织,即包括社会上所有的人,正是这些人的环境行为最终导致生态损害的发生。虽然在大多数情况下,生态损害都表现为由广大的公司、企业及政府的环境行为直接造成,但这些环境行为的背后都隐藏着更广泛的个人动因。个人的消费需求是企业生产的直接动因,政府组织开发利用资源的行动也是为了社会财富的增加,更好地满足广大人民的各种需求。只要生活在地球上,人们对自然就有永无止境的各种需求,人的衣食住行哪一样都少不了大自然的供给,人的生活就是一个不停地向大自然索取的过程,与此同时也不停地影响自然的生态环境,影响的程度随着人口的增多和科技的发展而日益加剧,最终超出生态系统自身的承载能力,造成生态损害。所以,正是由于所有人的需求及活动而造成了生态损害的发生,所有人都是生态损害的致害人,所有人都“对环境负有原罪”^[1]。

第二,生态损害的受害主体也是所有的人。

生态损害虽然表现为生态环境本身遭受损害,我们承认生态损害这一事实,但这并不意味着我们承认生态环境的法律主体地位,生态损害对人类整体的生存构成了确实的威胁,生态损害的受害主体就是人类整体,其所损害的是全体人类的生态利益。生态损害受害主体的人类整体性是生态环境本身的整体性与不可分性。“整个地球是一个大的封闭系统,他由许许多多细小的生产环节相互关联所组成;每一个小环节的产物或废物的输出也是另一个小环节的原料输入”。“环境的整体性不会因行政区划的改变而改变,不会因国界的变更而变更,不会服从关于地理变更的行政命令或司法判决。在整体的环境区域内的所有的人、集团甚至国家,都是‘一损俱损,一荣俱荣’”“环境组装了一个庞大的、极其复杂的活的机器,它在地球表面上形成一个薄薄的具有生命力的层面,人的每一个活动都依存于这部机器的完整和与其相适应的功能。……如果我们毁灭了它,我们的最先进的技术就会变得无用,任何依赖于它的经济和政治体系也将崩溃”^[2]。局部的生态损害也许没有让我们紧迫地感觉到整个人类都是受害者,但是全球性环境危机的到来让我们确实感受到我们每一个人都是生态损害的受害人。生态系统的整体性与不可分性把人类整体紧密地联系在一起,无论我们能否感受到生态损害的发生,每一个生态损害都确实确实侵害了人类整体的生态利益。

第三,生态损害的客体即人类的生态利益具有价值上的不可量化性。生态利益是人类一切利益存在的基础和源泉,是人类生存、发展并走向文明的必不可少的根基,如果人类失去了生态利益,人类也就失去了立命之本,更不用提发展与文明了,其他所有的利益对人类也将失去任何意义,皮之不存,毛之附何?人类也会处在崩溃与灭亡的边缘。生态损害的内容,无论是自然的资源价值损害、生态价值损害、精神价值损害,还是生物多样性的减少和丧失以及残忍对待动物,哪一项都无法用金钱来衡量,再多数量的金钱也无法表示人类生态利益的损害。很典型的例子就是全球臭氧层空洞的出现可以折算为多少数量的金钱?一个生物物

种的灭失又能用多少金钱来表示?这些都是无稽之谈,用金钱的数量去衡量人类生态利益的损失,只是自欺欺人的一厢情愿罢了。

第四,生态损害本身具有难以恢复性,甚至是不可逆转性。在正常的生态系统中,虽然能量的流动和物质的循环连续不断,但是在一定时期内,生物与环境以及各种生物之间会保持着一种相对稳定的状态。也正是由于生态系统内部不断的循环与流动,才能使生态系统本身具有一定的张力去应对和容纳来自系统外部的各种影响,只要各种影响的合力不超过生态系统自身的张力,生态系统就能够继续经过不断的循环与流动而保持相对的稳定状态。否则,生态系统的相对稳定状态就会被打破,生态系统的结构遭受破坏性改变,生态系统的各种功能急剧衰退,造成生态损害的发生。也正是由于生态系统自身具有应对一定程度的外界影响的张力,才导致大多数生态损害都不是及时显现的,而是经由相当长时间的不断积累和相当广范围的物质循环与流动的积聚,才最终导致生态损害。再加上人类科学技术以及人类认识本身的局限性,有些生态损害已经在某个局部发生但人们还不能及时发现,导致这种长时性和广泛性更加明显,使生态损害后果的显现具有缓发性。但是生态损害后果一旦显现,往往就难以消除和恢复,甚至是不可逆转性的。如物种的灭失、臭氧层空洞的出现等都是不可逆转的生态损害,重金属造成的污染以及地下水的污染等也都是难以消除和恢复的^[3]。

这些都说明生态损害是不能够采取事后补偿的途径加以救济的,事后补偿的救济不能够保护生态系统结构的完整性和功能的健康稳定性。事后补偿的救济是以损害结果的存在为前提,要求被救济的损害可以量化,并且最重要的是被救济的损害可以通过补偿救济得以恢复到无害的程度。这些都与生态损害的无法量化性和难以恢复性、甚至不可逆转性相矛盾。通过事后的补偿救济去保护生态环境,由于缘木求鱼,无果而终,最后只能导致生态环境进一步恶化。作为我国几十年环境保护结果总结的“局部好转、整体不断恶化”也充分说明了这个道理。并且,生态损害是所有人对所有人的

损害,实际上也就是人们对自己的损害,是自己对自己的损害。自己对自己的损害是无法通过自己加以补救的,就像自己破坏自己的财产、摧残自己的身体一样无法通过自己补偿自己由此而遭受的损失,只能是自己承受损失、独享苦果。只要我们每一个人能够清晰地认识到这一点,相信任何人都不会去制造生态损害,不希望看到生态损害的发生,都会尽力去预防和防止生态损害的发生。生态损害之所以发生,主要是因为人们没有认识到自己的有些行为是自残的行为,被眼前的一己私利所迷惑,阻挡了自己长远的视线。保护生态环境就是保护我们每一个人的长远利益,也是最为根本的利益。要想保护好生态环境,决不能依靠事后的补偿救济,不能走事后救济的道路,只能在生态损害发生前进行预防,预防的道路才是生态保护的唯一正确的基本路径^[4]。

对于生态保护的预防道路,并不是我们最近才认识到的,国内外环境法学者对此早已有所认识,环境法的有些原则和制度就是这种认识的具体体现。如:风险防范原则(precautionary principle)及有关国际国内立法,〔《里约宣言》原则15;《卡塔赫纳生物安全议定书》第1条;《气候变化框架议定书》第3(3)条;《跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的养护和管理协定》第6条;《巴马可公约》第4(f)条;欧盟委员会《关于风险防范原则的公报》;德国、比利时、英国、澳大利亚和美国等国内立法也都明确规定了风险防范原则。〕环境影响评价制度,环境许可证制度,清洁生产制度以及我国的“三同时”制度等,无一不是体现生态保护的预防道路的。但是这些制度和措施都和眼前的经济私利相冲突,都不利于眼前经济利益的最大化,不可能得到各经济主体心甘情愿的自觉遵守,必须要有一定的法律责任作为后盾,促使这些经济主体去遵守这些预防的法律制度,否则这些法律规定就是“无牙”的软法。并且,相关法律责任的规定并不意味着各经济主体就能遵守各项预防的法律规定,还需要这种法律责任足够的严厉,“牙齿”足够的硬,才能阻止经济主体去违反法律规定。就经济主体的可期待利益而言,如果经济主体觉得自己遵守相关

预防的法律规定所失去的利益明显大于违反这种规定所失去的利益(即获得的法律责任),那么经济主体也许就会去主动违法;反之,经济主体就会注意自己的行为,以免违法^[5]。这就需要违反保护生态环境的各项预防措施的法律责任足够的严厉,这种足够严厉的法律责任很显然不是补偿性的,而是非补偿性的。因为补偿性法律责任是站在弥补受害者所受损害的立场加以规定的,有损害就有补偿,没有损害就无需补偿,行为者也就不承担法律责任,容易给行为者造成可乘之机,使其违法成本小于守法成本。而非补偿性法律责任是从行为者的角度加以规定的,只要行为人实施了违法行为,就要承担法律责任,即使该违法行为没有造成任何损害后果,违法行为人所应承担的法律责任也是不可免除的。其目的就是预防违法行为的出现,力求使违法行为最少化。所以,要想保护生态环境,避免生态损害的发生,使每一个人都严格遵守各项生态保护的预防措施,不敢跨越雷池半步,完善的生态非补偿性法律责任的规定是必要的。保护海洋生态环境也是同样的道理。

3 检视《民事责任公约》和《基金公约》对海洋生态保护的局限性

《民事责任公约》和《基金公约》虽然对油污造成的海洋生态损害进行一定范围的赔偿,在某种程度上激励了人们采取积极措施防止生态损害进一步扩大和加剧,但其本身并不能够起到保护海洋生态环境的目的,突现了《民事责任公约》和《基金公约》在海洋生态环境保护上的局限性。

首先,赔偿范围因应性扩张并没有改变《民事责任公约》和《基金公约》的初衷。TORREY CANYON号油污事故的发生,直接催生了《民事责任公约》的诞生,其目的是为了对“由于船舶逸出或排放油类造成污染而遭受损害的人员给予适当的赔偿”。(1969年《国际油污损害民事责任公约》引言部分。)这一目的虽然没有明确只赔偿由于船舶溢油造成的人身与财产的损失,但公约生效后一定时间内的油污损害赔偿实践已经证明了这一点。

〔(1970年的Irving Whale油污事故、1979年的Antonio Gramsci油污事故、1979年的Tarpembek油污事故、1980年的Showa Maru油污事故、1985年的Patmos油污事故及1991年的Haven油污事故等,责任基金明确否定了对环境本身损害的索赔。〕

世界各国对海洋环境重视程度的深化,加上《联合国海洋法公约》明确规定的各国保护和保全海洋环境的一般义务的影响越来越大,为了因应海洋环境保护的需要,《民事责任公约》对海洋油污损害做了扩张性的规定,只把“合理恢复措施的费用”作为环境损害纳入油污损害的赔偿范围进行一定程度的赔偿。这一扩张并没有根本改变《民事责任公约》和《基金公约》的初始目的,“民事责任国际公约的目的并不是建立对环境损害的赔偿责任,而是对通过环境损害(这个媒介)导致的人类、他们的财产和他们的经济状况的损害的赔偿责任。在那些被搁置于图书馆的公约中,对环境本身的损害通常仅通过‘清除危险物质费用’和‘环境恢复费用’的赔偿等术语予以反映,这固然可以成为可能;但当无法清除和恢复时,对环境本身损害的赔偿却成为不可能”^[6]。并且,对恢复措施的“合理性”做了严格的限制,又在一定程度上阻挠了人们为保护海洋生态环境所做的努力。

其次,船东的最高赔偿限额加上强制责任保险制度,实际上纵容了海洋生态环境损害的发生。要想最大限度地保护海洋生态环境,防止溢油造成的海洋生态损害,必须对船东科以严厉的责任和技术要求,最大限度地避免溢油事故的发生。对于悬挂“方便旗”而降低技术要求、增加事故隐患的船舶,应加大责任的力度,从而避免这种船舶从事海洋石油运输而造成海洋生态损害。作为规定民事赔偿责任的公约体系,不可能存在严厉的行政责任和刑事责任的规定,而只能规定民事责任。但就是这仅有的民事制裁措施,民事责任公约体系也没有把它用到最佳状态。《民事责任公约》对所有符合公约的国籍、吨位要求的船舶统一实行最高赔偿责任限额和强制责任保险制度。最高限额规定了船东的最大损失,给船东设立了第一道

保护,避免了由于船舶溢油事故而导致船东的破产,使船东还可以继续从事海洋石油运输。而强制责任保险制度又把船东所承担的有限的责任进一步分散化,更减少了船东实际承担的责任数额,为船东提供了第二道保护。当船舶溢油事故发生后,双重的保护措施使船东不会感受到要承担巨大的赔偿责任,为大量不符合技术要求的“方便旗”船舶提供可乘之机,使海洋生态环境处于大量的溢油风险的时刻威胁之下。当溢油事故发生后,只是对海洋生态环境损害给予象征性的补偿,并没有从源头真正减少船舶溢油所造成的海洋生态损害。这样就好比一个人在不停地制造损害,而有一群人为其分担损害的后果,只能够纵容至害者加倍努力制造损害而获得收益。

再次,《民事责任公约》和《基金公约》的适用范围的有限性也阻碍了其仅有作用的发挥。1992年《民事责任公约》的第3条和《基金公约》的第4条明确规定只有在“缔约国的领土,包括领海和缔约国按照国际法设立的专属经济区(如果缔约国没有设立此种区域,则为该国按照国际法确立的,在其领海之外并与其领海毗连的,从测量其领海宽度的基线向外延伸不超过200海里的区域)”内发生的船舶溢油而造成的损害才能获得赔偿,也就是说,船舶溢油事故只有发生在缔约国领土(包括领海)和专属经济区内,船东才对此而造成的油污损害(包括海洋环境损害)承担赔偿责任,油污基金才对此承担补充责任,如果油污事故在公海发生,则船东和油污基金就不会因油污损害而承担责任,即使造成了非常恶劣和严重的海洋生态环境的破坏。这很显然不利于海洋整体生态环境的保护,再一次印证了民事责任公约体系的非环境保护目的。

4 结束语

现代环境问题之所以引起全世界的普遍重视,是因为人类造成的环境影响已经突破环境承受能力的极限,构成了对人类生存和发展的威胁。这种威胁的可怕之处在于,越来越多的环境问题表现出越来越明显的全球性特点。在空间上,人类已无世外桃源,地球上已找不到可以逃避环境灾难的港湾;在时间上,解决环境问题已经刻不容缓^[7]。在环境问题上,只有采取积极的预防措施,才能从根本上保护环境不进一步恶化,海洋生态环境也是如此。《国际油污民事责任公约》和《国际油污基金公约》作为2部保护海洋生态环境的国际公约,在保护海洋生态环境中,也应做到以预防为措施,以环保为目的。

参考文献

- [1] 徐祥民,吕震.环境责任“原罪”说.法学论坛,2004(6).
- [2] 巴里·康芒纳.封闭的循环:自然、人和技术.侯文惠,译.吉林:人民出版社,1997.
- [3] V. F. 韦斯科夫.人类认识的自然界[G]//吕忠梅.环境法新视野.北京:中国政法大学出版社,2000.
- [4] 徐祥民,巩固.环境损害中的损害及其防治探析.中国环境资源法学网, www.7265.cn/showarticle.asp?id=2045&sort,2008-11-13日访问.
- [5] 唐双娥.环境法风险防范原则研究.北京:高等教育出版社,2004.
- [6] LOUISE D L F. The concept of environmental damage in international liability regimes[G]//竺效.论在“国际油污民事责任公约”和“国际油污基金公约”框架下的生态损害赔偿.政治与法律,2006(2).
- [7] 徐祥民.环境与资源保护法学.北京:科学出版社,2008.