

# 船舶油污自然资源损害赔偿：法律制度障碍的跨越

张湘兰<sup>1</sup> 徐国平<sup>2</sup>

(1. 武汉大学 国际法研究所, 湖北 武汉 430072; 2. 武汉大学 国际法研究所, 湖北 武汉 430072)

**摘要:** 在传统法律制度背景下, 船舶油污所致自然资源损害赔偿存在两大障碍: 索赔资格和损害估算。船舶油污损害赔偿专门法——船舶油污损害赔偿公约体系和美国油污法分别作了不同的跨越障碍的努力, 为自然资源损害赔偿提供了法律依据。我国船舶油污自然资源损害赔偿法律制度的建立也应明确索赔资格主体和损害估算方式。

**关键词:** 船舶油污损害赔偿; 索赔资格; 损害估算

**中图分类号:** D9 **文献标识码:** A

自西方社会的工业化时期开始, 石油迅速取代煤成为主要能源, 石油及石油制品由船舶经海上运输, 船舶溢油造成的污染即开始困扰人类。船舶油污给传统海事侵权损害赔偿法带来一个难以解决的新问题: 自然资源损害赔偿。无论是由传统海事侵权法调整油污损害赔偿法律关系时期, 还是油污损害赔偿公约的产生和早期发展阶段, 油污所致自然资源损害都难以从这些法律制度中寻找索赔和赔偿依据。1967年 Torrey Canyon 号油轮油污事故<sup>1</sup> 催生了船舶油污损害赔偿国际公约体系: 1969年《油污损害民事责任国际公约》(International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, 1969) (以下简称 1969年《民事责任公约》) 和 1971年《设立国际油污损害赔偿基金的国际公约》(International Convention on the Establishment of International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage, 1971) (以下简称 1971年《基金公约》)。虽然 Torrey Canyon 号油轮油污事故造成的自然资源损害开始引起国际社会的普遍关注, 但是在油污损害赔偿公约体系建立的年代, 自然资源损害赔偿仅在很少的国家如美国进入法律规范领域, 它甚至很少被油污损害索赔者所提起, 在公约体系形成过程中并非谈判者所讨论的议题, 因而最终也不会被纳入公约体系的调整范围。1978年 Amoco Cadiz 号油轮油污事故<sup>2</sup> 引起的自然资源损害索赔是最早的在国际上产生重大影响的船舶油污自然资源损害索赔案件, 法国政府和地方政府就自然资源损害提出索赔, 他们通过对溢油导致的潮汐地带的死亡物种进行估价, 主张损害索赔。美国法院依据法国法的“无主物”制度, 认为无论是法国政府还是地方政府都没有就生态损害提出索赔的资格, 从而否决了索赔。<sup>3</sup> 但该事故及其后发生的重大油污事故最终促使油污损害赔偿公约体系的 1984年以及 1992年议定书的出台, 最终形成 1992年《油污损害民事责任国际公约》(International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, 1992) (以下简称 1992年《民事责任公约》) 和 1992年《设立国际油污损害赔偿基金的国际公约》(International Convention on the Establishment of International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage, 1992) (以下简称 1992年《基金公约》)。1992年公约体系明确地将“环境损害”纳入溢油“污染损害”范畴, 揭开了船舶油污损害赔偿公约体系支持环境损害赔偿的序幕。在公约体系之外, 1989年 Exxon Valdez 号油轮油污事故<sup>4</sup> 促使作为全球第一大石油进口国的美国放弃加入公约的努力, 制订了 1990年《美国石油污染法》(The U.S. Oil Pollution Act of 1990) (以下简称《油污法》), 并产生了全球性的深远影响。《油污法》继承并发展了既有的自然资源损害赔偿制度, 并使之处于相对发达水平。

## 一、自然资源损害从传统法律制度中获得赔偿的障碍

## （一）自然资源损害的相关概念

研究船舶油污的自然资源损害赔偿，有必要首先明确“自然资源”、“环境”、“自然资源损害”、“环境损害”等相关概念，因为这些概念的内涵和外延的大小决定了损害赔偿范围的大小。关于“自然资源损害”或“环境损害”的概念，从广义来说，包括通过自然资源或环境造成的损害和直接对自然资源或环境造成的损害，<sup>[1]</sup>前者包括对财产和人身损害以及纯经济损失等，这些损害或损失可以通过传统侵权法获得赔偿（有些国家的侵权法将纯经济损失排除在损害赔偿范围之外），不是本文研究的对象；后者限于自然资源或环境本身所遭受的损害，本文所研究的船舶油污自然资源损害即自然资源本身所遭受的油污损害。对“环境”加以定义是困难的，因为在不同的情境中，它往往被赋予不同的涵义。“环境”在狭义上被限定为空气、水、土壤、植物、动物等自然资源以及这些资源间的互动和影响；在较广泛意义上被理解为包括上述自然资源，以及作为文化遗产组成部分独特的风景和财产；在更广泛意义上被理解为还包括自然资源的存在所产生的公共服务和用途，如欣赏自然的美学价值、与自然资源的存在相关的娱乐活动。<sup>[2]</sup>与此相应的是“环境损害”的界定也存在困难。而“自然资源”作为范围明确的静态资源则容易确定，对船舶油污所致自然资源损害的发生和程度的证实也相对容易实现。

公约体系所使用的概念是“环境损害”。1969年《民事责任公约》和1971年《基金公约》没有关于环境损害的规定，1992年公约体系规定了环境损害赔偿的范围，但没有对环境损害定义，只是规定“污染损害”赔偿除了1969年《责任公约》和1971年《基金公约》所规定的三类损害赔偿以外，还包括对“环境损害”的赔偿，但限于实际采取或准备采取的恢复措施所支出的合理费用。<sup>5</sup>国际油污赔偿基金（以下简称基金）作为公约体系之下的油污损害赔偿主体之一，在其赔偿实践中也还没有明确地对环境损害加以赔偿的案例，基金赔偿手册也未对环境损害的概念予以明确，因而在公约体系中，“环境”和“环境损害”还是有待界定的概念。但是，通过下文有关在公约成员国提起的相关索赔案以及针对基金的相关索赔案的分析可以看出，原告所提起的索赔均是关于自然资源损害的。

美国油污损害赔偿法则是从开始即使用“自然资源”和“自然资源损害”的概念。美国从1977年《清洁水法》（Clean Water Act）开始将船舶所有人的责任范围扩大到自然资源损害，到1980年《环境反应、赔偿和责任综合法》（Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act, 1980）已对“自然资源”和“自然资源损害”加以明确定义。<sup>6</sup>美国1990年《油污法》的“自然资源”和“自然资源损害”的概念基本上延续了《环境反应、赔偿和责任综合法》的规定，“自然资源”包括美国联邦（包括专属经济区）、任何州、地方政府、印第安部落，或任何外国政府拥有、管理、受托管理、附属、或除此以外控制的“土地、鱼类、野生动物、植物群和动物群、空气、水、地表水、饮用水供应系统和其他此类资源。”<sup>7</sup>“自然资源损害”被定义为“自然资源的损害、毁灭、损失或使用的损失。”<sup>8</sup>

## （二）自然资源损害索赔在传统法律制度之下的障碍

在船舶油污自然资源损害赔偿中，自然资源损害事实构成要件的建立并不困难，但是如果要对自然资源损害索赔，却存在传统法律制度上的障碍。在大多数国家，自然资源不同于传统侵权法所保护的其他权利，它既不属于任何人所有，也没有确定的市场价值。自然资源的特殊性也造成了船舶油污所造成的自然资源损害的特殊性，自然资源损害不同于传统的海事侵权损害，从传统侵权法获得自然资源损害赔偿存在着障碍。首先是索赔资格问题，除非有专门的法律授予特定主体（如政府部门或公益团体）提起自然资源损害索赔的资格，否则由于法律没有规定自然资源的权利主体，没有人拥有船舶油污自然资源损害的索赔权。其次，自然资源损害不同于一般财产损害，由于一般来说自然资源没有市场价值，对自然资源

损害估价是个特别复杂的问题，需要借助法律以外的其他技术来确定赔偿额，而这些估算方法通常并不为传统损害赔偿法律制度所承认。

1985年 Patmos 油轮油污事故<sup>9</sup> 引发的索赔诉讼无疑是传统法律制度无法解决自然资源损害赔偿问题的鲜明例证。该事故引起大量依据 1969 年《民事责任公约》向船舶所有人提起的索赔，部分索赔因超出《民事责任公约》的责任限额，也同时向作为第二重赔偿主体的 1971 年基金提出。意大利政府的商业航运部作为索赔者之一，就海上动植物损害索赔 210 万英镑，但没有明确油污导致了海上动植物的哪些损害，也没有解释索赔额是如何计算出来的。在意大利政府看来，索赔建立在 1969 年《民事责任公约》的污染损害条款基础上，污染损害的定义本身足够包括自然资源损害。为解决起诉资格问题，它坚持受损领海在主权之下。基金引用了 1980 年基金大会的第 3 号决定拒绝索赔，认为索赔者没有遭受可估算的经济损失，索赔额是在抽象计算的基础上估算出来的。1986 年 7 月，密西里（Messina）法院在一审判决中以各种理由否决索赔，法院认为：“国家对其领土和领海所行使的权利属于国家主权范畴，而非私人所有权。”法院只能保护真正的财产权，如果油污损害的沿海区域是国有财产，意大利政府就有权索赔，但领海并非国有财产，而是公共共有财产。另一个主要理由是国家没有遭受可估量的经济损失。<sup>10</sup>

## 二、索赔资格

公约体系没有对自然资源损害赔偿资格作出规定，公约成员国要实现自然资源损害赔偿，就必须跨越国内传统法律制度的障碍。而对于这些成员国来说，障碍的逾越存在诸多束缚。而在英美法系的美国，普通法的灵活性保证了索赔资格法律依据的获取，而晚近的制定法更是明确地将索赔资格赋予了自然资源的信托人。

### （一）公约的大陆法成员国跨越索赔资格障碍的努力

在罗马法中，物或货物被划分为两类：一类是属于某人的私人财产，可以买卖和继承；另一类则不具备这些特征，包括属于上帝的寺院、属于国家的公共建筑、以及共有物和无主物。共有物（*res communis*）是不属于任何人的物，任何人不可能完全绝对地占有，所有的人都可以使用，如阳光、空气、海洋和流水。无主物（*res nullius*）不属于任何人，或者因为该物从未被人所有过（如野生动物和鱼类），或者因为所有人放弃了它的所有权，但仍可通过占有为人所取得。<sup>[3]</sup> 在继受罗马法的大陆法国家，确定自然资源损害的索赔主体是非常困难的，因为自然资源作为共有物或无主物，存在于其上的是公共利益，而非特定人的利益。如在上文提及的 Amoco Cadiz 号油轮油污事故的自然资源损害赔偿案中，美国法院即是依据法国法上的“无主物”制度，认为无论是法国政府还是地方政府都没有就生态损害提出索赔的资格，从而否决了索赔。由于油污损害赔偿公约体系没有对索赔资格作出规定，对于公约的大陆法成员国来说，有必要发展本国的传统法律原则以适应自然资源损害赔偿的需要。基于自然资源损害的加剧和国际社会环保意识的增强，大陆法各国也试图建立支持自然资源损害赔偿权的法律制度和理论，但却很难摆脱法律传统的束缚。

#### 1. 以法国为例：固守传统

在法国，法律不对自然资源损害加以救济被解释为：自然资源损害没有造成对法律所保护的利益的不良影响，也就是说，只有对自然资源拥有受法律保护的利益主体才能提起自然资源损害赔偿。谁是这个主体呢？是个人、国家、还是自然资源团体？就个人而言，空气和水等物一直以来都被视为上帝的赐予，不为任何私人所专有，而为公众共有和使用，因而，个人无权就自然资源损害提出索赔。就国家而言，虽然国家对公共领土享有主权，但国家并不拥有对公共领土的财产权，法国法律制度中的“财产”概念不包括沿海领土，更不用说领海了。而且法国等大陆法国家不接受英美的“信托”和“国父”理论，也就不可能从这些理

论中获得自然资源损害赔偿资格的理论依据。法律研究者也反对由国家作为自然资源损害的索赔主体，理由是虽然国家具有代表公众利益的使命，但如果由国家机构代表国家索赔，鉴于预算规则禁止收入总额的分配，获赔款项将被纳入国家预算而被国家机构消耗殆尽，而不是用于被损害自然资源的恢复。就作为非政府组织的环境团体而言，虽然法律研究者和律师倾向于授权环境团体提起自然资源损害赔偿，但从法院的司法实践来看，仅在环境团体对特定自然资源做过投资的情况下（如在某水域放养鱼苗），才能就污染给它造成的经济损失索赔，而在一般情况下，环境团体不具有自然资源损害的索赔资格。<sup>11</sup>

在法国这样作为大陆法典范的国家，无论对于立法还是司法机关而言，推陈出新都是极其困难的。Amoco Cadiz 等大型油污事故的自然资源损害和损害赔偿并没能推动法律制度的变革。

## 2. 以荷兰为例：尝试变革

与法国立法和司法对法律传统的固守不同，有些大陆法国家在自然资源损害赔偿司法实践和理论研究中作了进一步的探究。以荷兰为例，按照 1838 年荷兰民法典的规定，国家是公共道路、航道和海滨的所有人，这些财产属于公共领地，为公众使用。从原则上说国家对这些财产的所有权与普通的所有权没有什么不同，但实际上两者之间确实存在着区别。国家所有权建立在公共领地之上，而公共领地是公众可以直接使用的，而普通所有权是排他的。此外，国家对公共领地的所有权是与限制国家对这些财产的使用和处置的公法联系在一起的，而且国家作为这些财产的所有人还负有管理和维护的义务。1990 年荷兰最高法院判决的土壤污染案引起人们对公共领地概念的关注。<sup>12</sup> 该案带来的问题是国家索赔的法律依据。有一种意见认为从“公共领地”的概念中能够发现充分的法律依据，通过扩大公共领地概念的外延，使之覆盖作为共有物和无主物的自然资源，来保护与清洁水和空气相关的非传统利益。但这一建议受到很多批评，迄今也还没有法院判决支持它。<sup>14</sup> 荷兰司法机关对于非政府组织充当自然资源损害赔偿主体进行了有益的尝试。1991 年散装货轮 Borcea 在北海海域泄漏约 75 立方米燃油，部分荷兰海岸线和大量海鸟被污染。荷兰鸟类保护社团以自身名义就其为限制油污损害而支出的费用向船舶所有人索赔，环境团体就受油污鸟类的运送、清理、照管和维持鸟类接收中心的费用向船舶所有人索赔。法院认可了原告的索赔，理由是按照当今的社会规范，对海鸟的保护符合公共利益，应予保护。该案判决对荷兰相关立法的发展产生了深远影响。<sup>13</sup> 如果一个非政府组织致力于防止和减少自然资源损害，则非政府组织的自身利益已经与公共利益融为了一体，非政府组织有权就它防止和减少公共自然资源损害的措施费用提出索赔。<sup>15</sup> 可见，虽然荷兰立法还没有解决自然资源损害赔偿资格问题，但司法机关已经就此做出了有益的尝试。

## 3. 以意大利为例：建立新制度

虽然上述大陆法成员国还在为跨越自然资源损害赔偿资格做着艰苦努力，但已有些成员国通过授权特定主体解决了索赔资格问题。以意大利为例，1986 年意大利第 349 号法案授权国家或地区政府作为特定自然资源损害的索赔主体，该法案没有将公益团体或个人纳入公共自然资源损害的索赔主体范畴。国家或地区政府的索赔权并不是基于他们的权利受到侵害，而是建立在行使公共权力保护公共权利的基础上。<sup>14</sup> 该法案有关自然资源损害赔偿主体的规定在 Haven 等索赔案中为法院判决提供了依据，意大利政府作为原告就油污自然资源损害赔偿并得到了法院支持。

## 4. 各国跨越障碍的共同努力：2000 年欧洲委员会《环境责任白皮书》

虽然多数大陆法国家迄今还没有妥善地解决自然资源损害赔偿资格问题，但都为此积极努力，努力的共同成果体现为 2000 年欧洲委员会《环境责任白皮书》<sup>15</sup>。白皮书建议

未来的《欧盟环境责任法》建立两重索赔主体制度，授权国家（公共权力机构）作为第一重索赔主体，身为非政府组织的公益团体作为第二重索赔主体，只有在公共权力机构根本不作为或不作为时，公益团体才具有索赔权。在公益团体的“等待期间”，公共权力机构拥有提起索赔和决定恢复措施的排他权。只有在紧急情况下，公益团体才能直接索赔。<sup>[6]</sup>从目前来看，国际海事组织和油污赔偿国际基金还没有将自然资源损害索赔资格纳入船舶油污损害赔偿公约体系加以规范的计划，在不久的将来，《欧盟环境责任法》的出台将结束大多数大陆法国家在自然资源索赔主体资格问题上无法突破传统的僵化历史，为自然资源损害索赔资格的确定提供了法律依据。

## （二）索赔资格在美国的普通法依据和制定法依据

在美国，不仅普通法原则授权特定公共权力机构作为信托人就公共自然资源损害索赔，而且大量联邦法规也赋予了他们这种权利。

### 1. 共信托学说（public trust doctrine）

在英国建立北美殖民地时期，公共信托学说已作为英国普通法的一项基本原则而存在。公共信托学说可追溯到罗马法中的共有物制度，这一制度授予人民对海洋、海滨和可航水域的公共权利。英国普通法吸收了公共权利概念并加以改造，使得自然资源特别是可航水域的河床的所有权和使用权属于最高统治者。关于潮汐地带和沿海资源的公共权利概念后来又重新出现，但最高统治者仍然拥有对可航水域的河床和潮汐地带的所有权。当国王继续掌握海滨和被淹没地带的所有权时，他不再拥有将这些土地的所有权转让的权利，也不能授予个人对这些资源的排他使用权。国王成为人民利益的信托人，必须尊重并维护公众对潮汐地区和沿海资源的权利。<sup>[7]</sup>

美国法律继受了英国的自然资源信托概念并发展成为公共信托学说。早期的公共信托学说适用于潮汐地带、海滨和可航水域，保护公众在航海、捕鱼和商业方面的权利和利益。从20世纪70年代开始，各州和法院扩大公共信托学说的适用范围，以保护公众在狩猎、驾船、游泳和其他娱乐活动方面的权利。随着公众观念的改变，各州运用公共信托学说来保护为鸟类和海洋生物提供食物、庇护和栖息地的潮汐地带和其他自然资源，改善了相关地区的风景和气候。公共信托学说适用的地理范围也不断扩大，延及非可航水域、河流、公园、土地、湿地。公共信托学说在司法中的适用也有一个发展变化的过程，它最初被用来防止政府排除公众接近和使用公共信托资源，或是作为政府管理工具。大约从20世纪70年代开始，各州频繁地使用公共信托学说来保护和维护自然资源、防止污染、阻止毁坏自然资源的行为，主要的救济手段限于禁令。<sup>[8]</sup>

今天的公共信托人有权就信托资源的损害索赔。依据公共信托学说，政府作为特定自然资源的信托人，有义务为了公众利益保护和维护这些自然资源。公共信托人的信托义务不是消极的，只有在与信托目的不相一致的情况下才能不履行义务，信托义务包括了对自然资源损害的索赔。在许多自然资源损害索赔案件中，被告都认为政府没有权利作为信托人提起诉讼，因为它们不是被损或被毁自然资源的所有人。如在 *Re Steuart Transp Co.* 一案<sup>16</sup>中，维吉利亚州政府就油污对迁徙性水鸟造成的损害和清污费用起诉该船舶所有人，唯一的争议在于州是否具有大约30000只迁徙性水鸟损失的起诉权。船舶所有人认为原告必须具有水鸟的所有权才能就损害提起索赔，法院同意州政府不具有水鸟所有权的观点，但是认为州政府并非基于所有权提起水鸟的损害赔偿之诉，而是依据公共信托学说和国父学说（*Parrens Patriae*）。公共信托学说赋予州政府保护和维护对自然野生资源的公共利益的权利和义务，这种权利并非源于对资源的所有权，而是源于对人民负有的义务。公共信托学说不仅赋予信托人对他们不享有所有权的自然资源的损害索赔的起诉资格，而且提供了起诉理由。

## 2. “国父”学说

普通法中保护公共自然资源的另一个重要学说是国父学说，最初的国父学说授权政府作为保护人，保护一切不能保护自己的的人的，后来被扩展来授权各州寻求对受损的准主权利益的救济。准主权利益不同于专有利益，是各州对其公民健康所具有的利益，包括公民的健康和福利、州自然资源和州经济。州政府作为“国父”代表公民提起保护准主权利益之诉时，必须证明他具有独立的不同于私人利益的自身利益，还需证实相当一部分居民受到被告行为的不利影响。在有关“国父”学说的诉讼案中，各州寻求对其准主权利益的保护，而不是为了特定人所受到的损害索赔，也不是为了代表居民的个人权利。大多数使用“国父”学说的诉讼是为了得到禁令，以停止对州的准主权利益的损害，这种起诉资格已获得普遍认同。但对于依据“国父”学说提起的自然资源损害赔偿之诉，法院在州政府是否具有起诉资格的问题上存在分歧，一个主要的分歧点是：在准主权利益和私人利益都受到损害的情况下，可能对同一损害事实提起双重索赔。对于各州是否有权就准主权利益损害赔偿，立法没有规定，也很少有法院在这类案件中明确认可州依据国父学说具有自然资源损害的索赔资格。此外，“国父”学说仅提供了各州提起诉讼的资格，而不是起诉理由，常常需要将“公共妨害”作为起诉理由。公共妨害是对公众权利的不合理妨害，侵害公众的健康和安全，如溢油损害自然资源，侵害了自然资源带来的公众健康权利，公共妨害影响的是公众的权利，而不必是社会的每个成员的权利。<sup>[9]</sup>

## 3. 制定法对信托人索赔资格的明确授权

美国联邦立法确认了政府作为信托人对自然资源损害的索赔资格和理由。美国 1974 年《深水港法》(Deepwater Port Act, 1974) 是涵盖自然资源损害和授权自然资源损害赔偿的法规之一。在这部法规中，议会授权政府机构作为信托人有权代表公众就受损自然资源进行损害赔偿。在《联邦水污染控制法》的 1977 年修正案 (Federal Water Pollution Control Act, Amendments, 1977) 中，议会授权联邦和州政府索赔恢复或重建受损或受毁自然资源的费用和支出。其后，《自然资源反应、赔偿和责任综合法》和《油污法》授权联邦、州和印第安部落政府代表公众作为自然资源的信托人。1990 年《油污法》规定因油污造成的“自然资源的损害、毁灭、损失或自然资源使用的损失，包括评定损害的合理费用，应由美国、州、印第安部落、外国信托人进行索赔。”<sup>17</sup> 总统任命联邦权力机构代表公众作为自然资源的信托人提供服务。<sup>18</sup> 联邦信托人的任命包含在“国家应变计划”之中。内务部 (Department of the Interior)、商业部 (Department of Commerce) 下属国家海洋和大气署 (National Oceanic and Atmospheric Administration) 和其他部门被授权作为特定自然资源的联邦信托人。国家海洋和大气署是提供海洋哺乳动物和其他物种栖息地的可航水域及其上游地区的自然资源的主要信托人，托管范围包括商业性和娱乐性渔业资源、溯河性物种、海洋哺乳动物、沼泽地、红树属植物和珊瑚礁。内务部的托管范围是特定溯河性鱼类、候鸟、濒危物种以及它们的栖息地、国家公园和国家野生动物庇护所内的自然资源。<sup>[10]</sup> 每州州长任命州和地方信托人，印第安部落也要进行信托人任命。如果美国和外国索赔者所属国之间有条约或两国政府间存在协议认可索赔，或者政府官员在咨询司法部长和其他有关官员后，证明索赔者所属国向美国索赔者提供同等救济的，外国政府可就其自然资源所受损害提出索赔。<sup>19</sup>

从法院的判例来看，联邦、州政府、印第安部落所有、管理、托管、享有权利、或以其他方式控制的自然资源所遭受的损害，公共信托人有权获得赔偿，包括自然资源的恢复费用、从自然资源受损发生时起到完全恢复期间自然资源及使用的损失、损害估算的合理费用。信托人无权就纯私人所有自然资源损害赔偿，私人无权就公共自然资源损害赔偿。私人有权索赔因自然资源损害、毁灭导致的利润损失或收入损失、以及在不涉及资源的所有权和管理权的情况下，使用自然资源维持生计者的损失。<sup>20</sup> 信托人和私人索赔者可能就同类损害提出重叠的索赔请求，但两者之间的索赔存在差异，信托人的索赔是关于公共利益损害的，他

们有责任将获赔款项用于自然资源的恢复。《油污法》禁止对自然资源损害的双重赔偿。<sup>21</sup>

### 三、损害估算

传统财产损害的估算是基于财产权市场价值的减少，由于不存在自然资源所有权，自然资源不能买卖，相应地没有确定的市场价值，无法以市场价值对自然资源损害予以估算。船舶油污损害赔偿法认可的自然资源损害的估算范围基本上局限于对恢复费用的估算，自然资源恢复费用是目前公约体系所唯一认可的自然资源损害估算对象，也是美国《油污法》所规定的最基本的损害估算对象。

#### （一）公约体系的损害估算

##### 1. 1969年《民事责任公约》和1971年《基金公约》体系所遭遇的自然资源损害估算个案

1969年《民事责任公约》和1971年《基金公约》关于“污染损害”的定义中没有涉及自然资源损害是否应予赔偿的问题，对这类索赔既没有明确认可，也没有明确地排除在外，但公约体系自然资源损害规则的缺失并不能阻止这类索赔的提起。发生在成员国的自然资源损害索赔以及针对1971年基金所提起的自然资源损害索赔实践无疑对公约体系承认自然资源损害起到了推动作用。在大多数公约成员国不存在估算自然资源价值或自然资源损害的适当方法，几乎所有1971年基金的成员国都认为在公约之下，采用抽象方法估算的索赔不应得到认可。

##### （1）Antonio Gramsci案：导致基金明确排除抽象估算方法

公约体系面临的第一起自然资源损害索赔是1979年前苏联油轮 Antonio Gramsci 油轮油污事故所带来的，在该事故中，5500吨原油泄漏，造成瑞典、芬兰和苏联沿海水域污染。苏联水利利用保持和控制部等部门向里加（拉托维亚首府）人民法院起诉，就海上自然资源损害和将受污染水质恢复到清洁状态的费用向船舶所有人索赔。这起自然资源损害索赔是建立在对财产权侵害的基础上（因为当时俄罗斯海域属于国家财产），并以数学模型来估价，以最初数量（initial amount）的卢布乘以被石油污染的水的体积（每立方米两卢布）。损害估算与清污费用和自然资源恢复费用无关。事故发生时，苏联是1969年《民事责任公约》的成员国，但未接受1971年《基金公约》，因而最大赔偿额限于船舶所有人在里加法院建立的责任限制基金。最后对索赔的解决办法是将责任限制基金在索赔者之中进行分配，对自然资源损害索赔额的认可与否并没有通过法律程序加以考察。国际油污赔偿基金行政委员会表示反对此案的自然资源损害索赔，理由是索赔额是通过数学模型计算出来的，不包括在公约的“污染损害”之内。<sup>[1]</sup> 该案导致1971年基金在1980年作出一个决定：“国际油污赔偿基金对损害赔偿额的估算不能建立在依据理论模式抽象估算损失的基础上。”<sup>22</sup> 1981年基金大会决定：自然资源损害赔偿限于依据国内法有法定权利以及遭受可估算经济损失的索赔者。<sup>23</sup>

##### （2）Patmos案的二审判决：自然资源损害可以一定方法加以估算

前苏联油轮 Antonio Gramsci 油污事故索赔案之后，无论是公约成员国法院还是1971年基金都开始积极对待自然资源损害索赔，考虑接受以一定方法估算自然资源损害。以前述 Patmos 油轮油污事故索赔案的二审判决为例，1993年12月密西里上诉法院判决船舶所有人和保赔协会以及基金负有赔偿义务，认为索赔损害符合1969年《民事责任公约》“污染损害”定义，法院给自然资源损害所下的定义是：“损害、恶化、毁坏自然资源的任何事情”，包括原本从某地区的自然资源中获得收益的社会所遭受的收益损失。法院认为尽管损害与非物质利益有关，其价值不能用市场价格来确定，但这种自然资源损害仍具有经济特征。价值损失包括社会使用和享有自然资源的可能性的减少。法院认识到这些价值没有市场价格，因

而难以估价，但没有理由不承认这类索赔。对于损害的估算，法院无法做出决定，它指定三名专家查明西西里和卡拉比利沿岸海上资源存在的损失、对损失估价、为损失的公正估价提供数据。专家确认了自然资源损害的存在，但除了渔业资源，对溢油造成的自然资源损害进行精确确定和估算是不可可能的。专家运用模型估算鱼类损害，他们计算了受溢油影响的海水体积，石油对浮游生物和鱼类生长的影响，运用一个数学公式估算由于缺乏营养而无法生存的鱼类数量，获取一定百分比的不能生存的鱼类数量，再确定在事故没有发生的情况下这些数量的鱼类的金钱价值，估算出的全部损失为 46 万英镑。专家认为应由法院自己估计溢油给其他自然资源带来的经济损失。1993 年 12 月，法院终局判决意大利政府获得 82.7 万英镑的自然资源损害赔偿，对损害程度的不确定以及专家仅仅能估算很小一部分损害的事实没有成为法院否决赔偿的理由。由于判决的赔偿额在船舶所有人的责任限额之内，1971 年基金并没有被要求赔偿。该案二审判决确定了油污自然资源损害可以一定方法加以估算并获得赔偿。

### (3) Haven 案：以自然资源恢复费用作为自然资源损害估算依据

1991 年 Haven 轮油污事故造成意大利及其邻国的严重污染损害，虽然经过强有力的清污，对部分自然资源如海岸的长期影响已减少到最低程度，但是对其他栖息地仍存在长期的严重影响，从而造成栖息物种的损害。1300 多名索赔者向 Genoa 第一法院起诉，意大利政府提出的索赔之一是海上动植物损害索赔。<sup>[12]</sup>其后通过三年之久对溢油影响相关自然资源的研究，进一步提出明确的自然资源损害索赔要求：①43 公顷海草的恢复费用；②由于对海草的损害造成的对海岸的腐蚀；③受损资源可自然恢复的那部分损害；④对海洋和空气造成的不可修复的损害。<sup>24</sup>意大利政府的索赔依据是 1986 年意大利第 349 号法案。该法案提供了两种救济方法：法院可判决将受损自然资源恢复到受损前的状态，或者判决金钱赔偿，在两种方式中优先考虑受损自然资源的恢复。在具备恢复可能性的情况下，由不法侵害者承担恢复费用。在进行金钱赔偿的情况下，如果不可能对损害精确估算，法官采用公正标准来决定赔偿额。<sup>25</sup>1971 年基金拒绝赔偿，理由是自然资源无法估价，不承认对自然资源本身损害的索赔。<sup>[13]</sup>1996 年 4 月 Genoa 第一法院作出判决认可自然资源损害索赔。尽管基金坚持索赔涉及对海上自然资源的不可估算的损害，应在公约体系之外依据国内法来解决，法院并不支持这种观点，法院认为公约体系中的“污染损害”概念具有广阔的外延，不应被看作是获得自然资源损害赔偿的障碍。自然资源损害不应依据商业或经济价值加以计算。通过参考有关自然资源损害程度和自然恢复进程的研究，法院认为已采取的清污措施是不充分的，判决的损害赔偿额是在清污过程中没有获得修复的那部分损害，约为清污费用的三分之一。<sup>[14]</sup>基金认为以清污费用为基础估算损害是“荒唐的决定”。原告也对赔偿额不满，双方都提起上诉。但不久基金通过谈判来达成总解决协议。1999 年 3 月达成的协议附加了许多条件，基金重申“不承认自然资源损害赔偿”，而保赔协会为达成全局性的解决方案，决定向意大利政府作出法律依据之外的赔偿。协议允许意大利政府自由使用赔付款项，根据授权意大利政府达成协议的法令来推测，有一部分赔款被用于受损沿海地区的自然资源恢复。<sup>[15]</sup>

基金在 Haven 案中的立场更多地是基于政策考虑，而非法律考虑。在基金行政委员会关于 Haven 案的讨论中，代表们和观察家们表达了对建立在抽象估算方法基础上的损害索赔的关注，认为承认这些索赔将危及公约赔偿体系，给船舶所有人、保赔协会和基金带来赔偿负担，减少了其他类型索赔可能获得的赔付额。此外，难以对建立在抽象估算基础上的损害索赔加以判断和评价。<sup>26</sup>虽然基金以各种理由拒绝承认自然资源损害索赔，但 Haven 案事实上引发了各种关于自然资源损害和相关服务业损失的性质和程度的研究，并推动了公约体系建立以恢复措施费用为对象的自然资源损害估算制度。

## 2. 1992 年《民事责任公约》和《基金公约》体系所规范的估算对象



1992年《民事责任公约》和《基金公约》污染损害的定义明确包括“环境损害”，但“限于实际采取和将要采取的恢复措施所支出的合理费用。”<sup>27</sup> 对于“环境损害”这一概念没有加以定义。污染损害定义明确了环境损害赔偿限于环境恢复的实际支出和即将支出费用，而不考虑其他形式的环境损害索赔。

### (1) 估算对象

1) 恢复措施费用：从公约体系的“环境损害”概念可以看出，公约体系所提供的环境损害赔偿仅限于环境恢复措施费用。这种环境损害估算方法避免了对环境价值进行金钱估算的困难，恢复措施的采用也不必考虑环境的受损价值，从生态恢复的角度来看，环境恢复手段比单纯的经济赔偿手段更有意义。恢复措施费用无疑是个很直接的损害估算方法，但具体操作起来依然会存在一些困难，最大的困难在于如何对恢复措施及其支出费用的合理性加以衡量。基金一直在研究恢复措施费用的合理性标准，并不断加以完善。基金2002年工作组继续研究环境损害索赔的认可标准，并制定了恢复措施费用的合理性标准。只有具备以下条件的恢复措施费用才能得到赔偿：措施应能显著加速自然恢复进程；措施应能防止油污造成的进一步损害；措施应尽可能避免栖息地的退化或其他自然或经济资源的不利影响；措施应具有技术上的可行性；措施费用应与损害期间和范围相适应；工作组进一步认为合理性标准应建立在确定因素基础上，而且应该是一个考虑到所获取信息的客观标准。<sup>28</sup>

2) 研究费用：基金索赔手册对环境恢复的研究费用赔偿也加以了规定。为了确定恢复措施是否必要和可行，有时需要研究溢油造成的环境损害的准确性和程度。并不是在所有的溢油事故发生后都需要进行这种研究，一般而言，它特别适合于存在重大环境损害迹象的大型油污事故。如果这种研究是关于公约“污染损害”定义中的损害，包括受损环境重建的合理措施，基金将支付研究费用。出于得到赔偿的考虑，任何这种溢油事故后研究都必须能够提供可靠和有用信息，研究必须本着专业技能、科学严谨的态度来客观和均衡地完成。最可能完成的方式是，在受溢油影响的成员国建立一个委员会或其他机构，对这种研究和恢复措施进行设计和合作。研究的尺度应与污染程度和预期影响相称。另一方面，如果研究表明没有重大的长期污染损害，或者恢复措施是不必要的，仅仅这一点本身并不排除对研究费用的赔偿。

在决定对一特定油污事故是否应进行环境研究的早期阶段，基金就应受邀参加。如果研究的正当性得到认可，基金就有参与研究计划和相关条件的证明。在这种情况下，基金将扮演重要角色，有助于避免溢油后研究与其他已有研究的不必要重复。基金同样有助于确保雇佣适当的技术人员和专家。研究过程必须在管理下进行，研究结果必须清楚、公正地予以公布。这不仅对特定事故而言是重要的，而且对基金为将来案件编辑资料而言也是重要的。<sup>29</sup>

### (2) 不予估算的损害

恢复措施是修复被损害自然资源的有效手段，然而，由于1992年公约体系仅提供合理的恢复措施费用赔偿，如果油污事故造成动植物的大规模毁灭，从技术和生物学角度来看这些动植物的恢复是不可能的，那么损害就不能得到赔偿。对不可恢复的自然资源损害不提供赔偿救济，虽然可以避免抽象估算方法的运用，但显然是违反损害赔偿法的精神。基金规定恢复措施费用应与损害期间和范围相适应，如果所需恢复费用远远高出受损自然资源的价值，则很难从基金获得赔偿。这一规定也不符合损害赔偿法的精神，损害赔偿法律制度的目标之一就是使受害方恢复到未受损害前的状态。随着公约体系环境损害索赔案件的增多，索赔实践和法院判决必然将推动公约体系（或者以基金索赔手册的形式）考虑不可恢复和恢复费用过高的自然资源损害，将其纳入损害赔偿的范围予以估算。随着未来成员国环境保护意识的进一步增强、法律救济手段的进一步强化，公约体系所提供的赔付标准将进一步提高，油污自然资源损害所导致的人类使用功能的损失也会被纳入赔偿范围加以估算。

## （二）美国《油污法》所规定的损害估算

在油污自然资源损害的估算问题上，美国政府和一些行业及专家如律师、经济学家、生物学家、哲学家持续争论了至少二十年。经过长期的立法和司法实践，美国最终才建立起《油污法》的自然资源损害估算规则。

### 1. 《油污法》之前的损害估算

在《自然资源反应、赔偿和责任综合法》和《油污法》出台之前，尽管法律提供了救济，但自然资源损害规则并不常被援引，很少有此类索赔被提起。原因在于之前的法规没有指定有权提出损害索赔和恢复受损自然资源的特定代理人，而自然资源损害估算也是个复杂的问题，法律没有建立激励机制和授权在法律制度基础上制定估算所需的具体规则。

#### （1）Zoe Colocotroni 案：确立以合理恢复费用作为自然资源损害基本估算对象

在 1973 年 Zoe Colocotroni 轮油污索赔一案中，<sup>30</sup> 该轮在 Puerto Rico 沿海搁浅，溢出 5,000 吨石油。污染了两个红树属植物生长的沼泽区，造成海上生物数量的减少。该案中原告提出的损害估算是基于计算受损生物的重建费用，而被告提出的损害估算是基于计算受损生物市场价值的减少。原告对这些海上生物损害估算参考了不同物种的出售价格，每只动物的最低重建费用是 0.6 美元，这个数据被用来估算损害额。但是由于被污染地区堆积污染沉积物，不可能重建受损生物，原告并没有引进 92,000,000 只无脊椎动物等实际恢复计划。被告认为损害估算的适当标准不是受毁或受损自然资源的重建费用，而是受损自然资源市场价值的减少。被告证实类似财产的市场价值不超过每英亩 5,000 美元，即使受损土地丧失所有价值，损害估算也不能超过这个数额。

上诉法院引用 Puerto Rico 地方法规授权索赔“自然资源损害的全部价值”的规定，驳回被告的观点。上诉法院认为“价值减少规则（diminution in value rule）”不适用本案，因为许多具有生态重要性的自然地区不具有商业价值，使用这种损害标准将否定国家的损害索赔权并阻碍自然资源恢复或重建。按照 1977 年修订的《清洁水法》的规定，船舶所有人的责任范围包括自然资源损害，联邦和州政府有权索赔溢油带来的自然资源损害和毁损的恢复和替代费用。<sup>31</sup> “总统或各州的法定代表人应代表公众作为自然资源的信托人索赔这类资源的替代和恢复费用。获赔费用应由联邦或州政府的适当代表用于自然资源的恢复、重建、或获取替代物。”<sup>32</sup> 上诉法院依据上述规定，认为适当的损害确定标准是将自然资源恢复或重建到受损前状态的合理支出费用，在不可能恢复或者恢复费用过高并且自然恢复过程漫长的情况下，法院将在其他措施费用基础上估算损害。例如获得公园用地或者在相似地点重新造林。至于合理性的标准，上诉法院认为取决于对各种因素的衡量，诸如措施在技术上的可行性、措施有害性的一面、以及执行恢复计划的费用。此外，还要考虑自然资源的自然恢复能力、持续时间、自然资源受损造成的影响程度。上诉法院不同意地区法院在不考虑实际恢复计划的情况下估算受损生物的价值，认为应将替代费用当作实际恢复计划的一部分，任何救济方式的最终目的都是为了保护公众拥有健康、正常功能的自然资源。

此案上诉法院建立了将合理恢复费用作为损害基本估算对象的标准。这种方法与《自然资源反应、赔偿和责任综合法》和《油污法》的《自然资源损害估算规则》所采用的方法相类似。

#### （2）内务部关于《自然资源反应、赔偿和责任综合法》的《自然资源损害估算规则》：建立“较少规则”

在普通法中，财产损害的估算通常有两种办法，财产的市场价值在损害前后的差额，或者受损财产恢复到受损前的合理费用，在两者中选择较少的费用。<sup>33</sup>

在 1986 年内务部关于《自然资源反应、赔偿和责任综合法》的《自然资源损害估算规则》中，不仅采用 Zoe Colocotroni 案上诉法院建立的将合理恢复费用作为损害基本估算方式的标准，还结合了普通法中的损害估算方法，信托人所能获得的自然资源损害赔偿是以下各项中最少的一种：①受损自然资源使用价值的减少；②自然资源有效恢复或重建的费用。按照这一规则，赔偿义务方只对恢复或重建费用等于或低于自然资源使用价值的部分负有赔偿义务。也就是说，当使用价值的减少额低于恢复费用时，只需赔偿相当于使用价值减少的金钱数额，在受损自然资源的恢复费用和自然资源市场价值的减少间选择较少的那种，这种估算方法被称为“较少规则”（the Lesser-of rule）。《自然资源损害估算规则》建立了估算方法的等级，对于可以在市场交易的自然资源，首先用市场价格方法来估算使用价值的减少；对于不能在市场交易或者交易的市场存在不合理竞争，则使用非市场估价方法。

### （3）State of Ohio v. U.S. Department of the Interior 案：对“较少规则”的颠覆

“较少规则”在 1989 年 State of Ohio v. U.S. Department of the Interior 一案<sup>34</sup>中受到挑战并被推翻。原告请求重新考虑 1986 年内务部制订的关于《自然资源反应、赔偿和责任综合法》的《自然资源损害估算规则》，涉及到的问题有：损害计算方法、不适合恢复的确定标准、对使用和非使用价值的赔偿、自然资源损害估价方法的等级等。州政府和环境团体认为，损害赔偿估算额应足以支付受损资源的恢复、重建或获得替代物的费用。在大多数自然资源损害案件中，使用价值的减少低于恢复费用，所估算出的损害相对于恢复措施所需费用来说太少了。法院认可“较少规则”具有其普通法基础和经济功效，但同时指出《自然资源反应、赔偿和责任综合法》的《自然资源损害估算规则》出台的背景是议会不满普通法，如果赞同普通法，也就不存在这些规则。议会对人类是否能够估算自然资源的真实价值持怀疑态度。通过对规则含义和立法史的广泛分析，法院否决了“较少规则”的有效性，理由是较少规则将导致过低的损害赔偿额，不足以支付恢复费用，不符合议会将恢复费用作为自然资源损害基本估算对象的精神。法院确认以恢复费用来估算损害，不仅因为这种方式一般来说能最有效地赔偿自然资源损失，而且因为它比直接对自然资源进行估价的方法更精确也更简便。法院承认以恢复费用为基础的估算方法存在例外，即自然资源的恢复、重建和获得替代物在技术上不可行，或者恢复费用与受损资源的价值或损失相比极其不相符（grossly disproportionate）。法院认为应由内务部决定不可行和不相符的衡量标准，建议采用费用—价值比率来决定恢复费用和受损自然资源价值是否严重不相符，但反对内务部将超出受损资源使用价值的恢复措施费用视为浪费的观点，经济功效是应予考虑的因素，但决非唯一因素。State of Ohio v. U.S. Department of the Interior 案重构了自然资源损害估算制度，推翻了“较少规则”，确定了以恢复费用作为损害估算的基本标准。此案不仅直接推动了内务部修订《自然资源反应、赔偿和责任综合法》的《自然资源损害估算规则》，而且奠定了《油污法》的《自然资源损害估算规则》的基础。

## 2. 《油污法》的《自然资源损害估算规则》：明确估算范围为基本恢复措施（primary restoration measure）费用和补偿性恢复措施（compensatory restoration measure）费用

《油污法》提供了船舶油污自然资源损害赔偿的法律基础。其目标之一是对自然资源的损害和使用这些自然资源的损失进行救济，所获赔偿只能用于受损自然资源的恢复、修复、替代和获取相等物。在国家海洋和大气署关于《油污法》的《自然资源损害估算规则》的制定过程中，议会强调《油污法》的自然资源损害估算规则必须与俄亥俄州法院在 State of Ohio v. U.S. Department of the Interior 一案判决中所确立的自然资源损害估算标准相一致。该规则于 1996 年 1 月公布。《油污法》的《自然资源损害估算规则》在继承既有法律制度的基础上有自身的发展，规则着眼于对受损自然资源的恢复费用的赔偿，并考虑到恢复期间的自然资源使用损失的赔偿。在制定和执行恢复计划时，不再使用《自然资源反应、赔偿和责任

综合法》的《自然资源损害估算规则》曾采用的对损害进行金钱估算的方法，这一改进避免当事方因金钱估价分歧产生诉讼，从而加快恢复计划的执行，对恢复措施费用的赔偿也保证了恢复措施的充分性。此外，估算规则向信托人提供了更为灵活的估算程序，指导信托人选择针对特定油污事故的适当估算方式。

(1) 基本恢复措施所需费用。基本恢复措施是为了将受损自然资源和服务恢复到受损前的水平，包括受损自然资源的恢复、修复、替换、或获得等量物。《自然资源损害估算规则》要求信托人考虑自然恢复作为适当的基本恢复措施，而不是必须采取直接恢复措施。信托人同样必须考虑积极的基本恢复措施，以加速受损自然资源和服务的恢复，使其恢复到基线水平（**baseline condition**）。<sup>35</sup> 由赔偿义务人来承担执行基本恢复措施所需费用。

(2) 补偿性恢复措施所需费用。损害赔偿的目标在于使受损自然资源恢复到损害发生前的状态，由于恢复需要持续一段时期，在恢复期间自然资源向生态和人类提供的服务损失也应获得赔偿。恢复期间的服务损失赔偿应向对受损自然资源具有所有权、管理权、托管权、享有权利、或以其他方式拥有控制权的信托人作出，而不是私人。这部分费用产生于对自然资源服务从受损到完全恢复期间的损失进行弥补的恢复措施。

在油污损害事故发生后，很多时候自然资源损害和自然资源服务损失是相伴而生的。如果溢油导致重要的湿地以及鸟类和其他野生动物种遭到污染，在湿地和相关自然资源恢复期间，公众垂钓、旅行、狩猎和观赏鸟类的机会遭到损害。按照《油污法》的《自然资源损害估算规则》，信托人不仅可以索赔基本恢复措施费用，即将自然资源恢复到底线水平的费用，而且可以索赔期间损失。自然资源损害发生后，在多数情况下，信托人不仅需要采取基本恢复措施，而且需要采取补偿性恢复措施。例如溢油影响了公共海滨并导致其在一定时期内的关闭，仅仅是恢复措施并不能赔偿公众在关闭期间的娱乐用途损失。可以通过在将来提供同类的额外服务的方式对这一期间的海滨娱乐损失进行赔偿。恢复措施可以是提供必要的海滨娱乐天数的方式，实现的方法可以是改进公共海滨通道、增加海滨度假机会等。在有些情况下，虽然不需要采取基本恢复措施，但仍需采取补偿性恢复措施弥补服务损失。例如在溢油事故造成湿地大面积污染的情况下，如果自然恢复是最好的选择，那么在恢复期间湿地的服务功能将丧失或部分丧失。信托人可以通过提供同类的额外服务的方式赔偿湿地服务的暂时损失，如创造额外面积的湿地。在恢复期间，新湿地应提供与受损湿地相等的服务，对恢复期间原湿地服务损失的赔偿额就等于新湿地的建造费用。<sup>[16]</sup>由此可以看出，信托人确定期间损失是建立在适当的补偿性恢复措施的费用基础上，而不是寻求估算服务损失的价值。

### (3) 损害估算费用

自然资源损害恢复计划的制定需要科技、经济、法律等多种跨学科方法，对于造成复杂和长期生态损害的事故，需要建立由信托人的代理协调人、自然资源生物学家、自然资源化学家、自然资源经济学家、恢复专家、公共事物管理专家、质量专家、数据管理员、统计学家、自然资源律师组成的估算队伍。在溢油事故发生后，由这支估算队伍来评价和计算潜在损害，并且运用这些信息决定恢复措施的必要性和尺度，确定损害（**injury determination**）、测算损害（**injury quantification**）、选择恢复方式（**restoration selection**）。在选定一个最终的恢复方式之前，需考虑一个合理范围内的各种恢复措施，加以评价并作出选择，确定恢复措施适当尺度和程度，最后制定恢复计划。<sup>[17]</sup>这个繁杂的恢复计划制定过程也即对损害的估算过程需要一定的费用支出，包括在赔偿义务人的赔偿范围之内。

## 四、我国船舶油污自然资源损害赔偿制度的建立

我国自 1993 年从石油出口国转为石油进口国以来，石油进口量不断上升，2000 年石油进口量已达 8831 万吨。我国未来几年内石油年增长率可能在 4.3%-5.4%之间，近期内

只能依靠进口原油来满足国内石油需求的增长，水上石油运输将呈持续增长趋势。<sup>[18]</sup> 随着近年来我国石油进口量的激增，沿海港口停靠的油轮数量和吨位不断增长。相应地，油污事故的发生频率将呈上升趋势，损害后果也将日益严重。如 2002 年 11 月 23 日凌晨，马耳他籍“塔斯曼海”油轮与中国沿海船舶“顺凯 1 号”在天津海域发生碰撞，载有 81398 吨原油的“塔斯曼海”油轮泄漏 200 吨原油，造成海域大面积污染。这起发生在天津海域的最大油污事故，给海洋生态及鱼类造成严重损害。

我国于 1980 年加入 1969 年《民事责任公约》，1986 年加入 1969 年《民事责任公约 1976 年议定书》，1999 年向国际海事组织提出接受 1992 年《民事责任公约》，该公约已于 2000 年 1 月 5 日对我国生效，适用于国际航线载运 2000 吨以上货油的船舶。这类船舶发生的油污自然资源损害适用 1992 年《民事责任公约》的规定，赔偿范围限于恢复自然资源的实际支出和即将支出费用，而索赔资格问题仍有待国内法加以明确。对于国际航线载运 2000 吨以下货油的船舶以及国内航线载运货油的船舶所发生的油污自然资源损害，需要制订一部专门的油污法以及完善相关的自然资源立法来明确索赔主体和损害估算。

### （一）概念的明确：“自然资源损害”

环境由环境因素组成，而环境因素则是一定区域内具有生态联系的一切能为人类所利用的各种天然的和经过人工改造的物质和能量，即自然资源。环境由自然资源构成，自然资源存在于环境之中。离开了具体的自然资源，环境就无从形成。自然资源与环境是密切相联的，但两者也存在明显不同。首先，两者的动静关系不同。在一定的时空范围和缺乏生态联系条件下，自然资源表现为各种相互独立的静态物质和能量，而环境不仅是静态的自然资源的组合，还是动态的统一体，它是由处在一定时空范围内的一定数量、结构、层次并能相似相容的物质和能量所构成的物质循环与能量流动的统一体。其次，两者的形态不同。自然资源要么看得见，要么能为人类所直接感知。而环境则是看不见、摸不着的无形体，由各种无形的生态功能组成。最后，两者强调的侧重点不同。自然资源的价值主要体现在经济价值和使用价值。环境价值则主要体现为一定区域内的一定类型生态系统所表现出来的整体生态功能价值（如自然资源污染与破坏容量、自然资源的舒适性、景观优美性、可欣赏性等），这些生态功能不是通过实物形态为人类服务，而是以脱离其实物载体的一种相对独立的功能形式存在。<sup>[19]</sup>

各种自然资源作为独立的有形物，其所有权人容易加以明确，我国《宪法》第九条第一款规定：“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有；由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。”自然资源的所有权人为国家和集体，所有权的行使人则可以明确为相关的各级国家行政机关和特定集体经济组织。自然资源损害估算如果以受损自然资源的恢复费用为主要依据，也是易于操作的。而环境作为由各种无形的生态功能组成的统一体，很难将其割裂开来，长期以来是公共物，不具备特定的权属主体，环境损害的估算也是个困难的问题。虽然 1992 公约体系使用的是环境损害的概念，但并没有明确环境损害的范围。通过分析在公约成员国提起的环境损害索赔诉讼可以看出，原告所索赔的实际上都是自然资源损害。如在上文提及的 Patmos 案中，意大利政府的商业航运部作为索赔者就海上动植物损害索赔；在 Antonio Gramsci 案中，原告苏联水利利用保持和控制部等部门就海上自然资源损害和将受污染水质恢复到清洁状态的费用向船舶所有人索赔；在 Haven 案中，意大利政府提出的是海上动植物损害索赔。从欧洲委员会的《环境责任白皮书》来看，未来的责任制度覆盖了三种类型损害，除传统的人身和财产损害外，环境自身损害包括生物多样性损害（damage to biodiversity）、地点污染（contamination of sites）。生物多样性损害表现为对栖息地、野生动物和植物的损害。对于保持生物多样性具有重要作用并受《野生鸟类和栖息地指令》保护的自然资源，白皮书建议设置损害赔偿责任。<sup>[20]</sup> 可见《环境责任白皮书》所建议规范的环境损害实际上是自然资

源损害。美国从《清洁水法》开始所使用的概念就是自然资源和自然资源损害,《油污法》也是如此。我国未来的《油污法》应将此类损害归结为自然资源损害,而非环境损害,以便于确定索赔资格和损害估算。

### (一) 索赔资格

我国《民事诉讼法》规定,人民法院受理公民之间、法人之间、其他组织之间以及他们相互之间因财产关系和人身关系提起的民事诉讼,适用本法的规定。原告是与本案有直接利害关系的公民、法人和其他组织。<sup>36</sup> 按照民事诉讼法的上述规定,必须明确自然资源的权利主体,才能保证对油污所致自然资源损害提起索赔。我国《宪法》规定,矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源,都属于国家所有,即全民所有;由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。国家保障自然资源的合理利用,保护珍贵的动物和植物。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源。<sup>37</sup> 《土地管理法》规定,中华人民共和国实行土地的社会主义公有制,即全民所有制和劳动群众集体所有制。<sup>38</sup> 该条文明确了自然资源属于国家(全民)或集体所有。具体到船舶油污自然资源损害,立法还需解决三个问题:(1)自然资源的国家(全民)所有权由谁来行使?(2)拥有国有自然资源的使用权的主体能否同时就使用权的损失索赔?(3)自然资源的集体所有权由谁来行使?

#### 1. 国家所有权的行使主体

国家和集体都是抽象概念,究竟该由哪个主体来代表国家和集体就自然资源损害索赔呢?在我国自然资源保护的单行法中,有的法律对此作出了明确规定。《土地管理法》规定,全民所有即国家所有土地的所有权由国务院代表国家行使。<sup>39</sup> 《水法》规定,水资源属于国家所有。水资源的所有权由国务院代表国家行使。<sup>40</sup> 而有的法律只规定了相关国家机关对特定自然资源的管理监督权。《森林法》规定,森林资源属于国家所有,由法律规定属于集体所有的除外。国务院林业主管部门主管全国林业工作。县级以上地方人民政府林业主管部门,主管本地区的林业工作。乡级人民政府设专职或者兼职人员负责林业工作。<sup>41</sup> 《渔业法》规定,海洋渔业,除国务院划定由国务院渔业行政主管部门及其所属的渔政监督管理机构监督管理的海域和特定渔业资源渔场外,由毗邻海域的省、自治区、直辖市人民政府渔业行政主管部门监督管理。江河、湖泊等水域的渔业,按照行政区划由有关县级以上人民政府渔业行政主管部门监督管理;跨行政区域的,由有关县级以上地方人民政府协商制定管理办法,或者由上一级人民政府渔业行政主管部门及其所属的渔政监督管理机构监督管理。<sup>42</sup> 《野生动物保护法》规定,野生动物资源属于国家所有。国家保护依法开发利用野生动物资源的单位和个人的合法权益。各级政府应当加强对野生动物资源的管理,制定保护、发展和合理利用野生动物资源的规划和措施。国务院林业、渔业行政主管部门分别主管全国陆生、水生野生动物管理工作。省、自治区、直辖市政府林业行政主管部门主管本行政区域内陆生野生动物管理工作。自治州、县和市政府陆生野生动物管理工作的行政主管部门,由省、自治区、直辖市政府确定县级以上地方政府渔业行政主管部门主管本行政区域内水生野生动物管理工作。<sup>43</sup> 《海洋自然资源保护法》的规定也是如此,国务院和沿海地方各级人民政府应当采取有效措施,保护红树林、珊瑚礁、滨海湿地、海岛、海湾、入海河口、重要渔业水域等具有典型性、代表性的海洋生态系统,珍稀、濒危海洋生物的天然集中分布区,具有重要经济价值的海洋生物生存区域及有重大科学文化价值的海洋自然历史遗迹和自然景观。对具有重要经济、社会价值的已遭到破坏的海洋生态,应当进行整治和恢复。<sup>44</sup> 此条规定将典型性海洋生态系统的保护职责以及受损海洋生态的恢复职责施加于各级政府。从上述法律规定可以看出,我国国家所有自然资源的所有权行使者在立法上并没有得到完全明确。此外,还有一些自然资源如湿地等尚未予以立法保护。对国家所有权行使的这种不完善状况,最适宜的解决办法是制订一部自然资源基本法,明确自然资源国家所有权由相关各级行政机关行使。当

国有自然资源遭受油污损害时，由相关国家行政机关代表国家提起自然资源损害赔偿。

## 2. 集体所有权的行使主体

《民法通则》规定，法律规定为集体所有的土地和森林、山岭、草原、荒地、滩涂等是劳动群众集体组织的财产，属于劳动群众集体所有。<sup>45</sup>关于集体所有权的行使主体法律并无明文规定，学术上则存在不同观点。许多学者把集体所有权的本质看成是一种总有形式，集体所有权的主体被认为是集体组织的成员个人。<sup>[20]</sup>有的学者把集体所有权看作是特殊的共同共有，即总同共有权，集体所有权的主体界定为集体成员，总同共有权的行使者为总同共有成员会议或其代表会议。<sup>[21]</sup>还有学者认为农村集体所有权的主体是农村合作经济组织，由村民小组范围内的农民组成合作经济组织来行使集体所有权。<sup>[22]</sup>笔者认为，集体所有表明作为其客体的财产归属于一定的集体，属于全体集体成员共同所有，体现集体成员的共同利益，它区别于集体成员的个人所有权和个人利益。集体所有权的行使是作为集体人格的集体行使，集体成员个人只能为集体权益参加集体所有权的行使，离开集体就无法享有集体所有权，船舶油污侵害的自然资源集体所有权主要为农村集体所有权，应采取农村集体全体成员的形式，以损害所涉及的自然资源的范围，确定由村民小组范围内的全体成员、村范围内的全体集体成员，或者乡范围内的全体集体成员行使自然资源损害的索赔权。

## 3. 国有和集体所有自然资源的使用权损失

《民法通则》规定，国家所有的土地，可以依法由全民所有制单位使用，也可以依法确定由集体所有制单位使用，国家保护它的使用、收益的权利；使用单位有管理、保护、合理利用的义务。公民、集体依法对集体所有的或者国家所有由集体使用的土地的承包经营权，受法律保护。承包双方的权利和义务，依照法律由承包合同规定。国家所有的森林、山岭、草原、荒地、滩涂、水面等自然资源，可以依法由全民所有制单位使用，也可以依法确定由集体所有制单位使用，国家保护它的使用、收益的权利；使用单位有管理、保护、合理利用的义务。<sup>46</sup>以养殖业为例，《渔业法》规定，国家对水域利用进行统一规划，确定可以用于养殖业的水域和滩涂。单位和个人使用国家规划确定用于养殖业的全民所有的水域、滩涂的，使用者应当向县级以上地方人民政府渔业行政主管部门提出申请，由本级人民政府核发养殖证，许可其使用该水域、滩涂从事养殖生产。核发养殖证的具体办法由国务院规定。集体所有的或者全民所有由农业集体经济组织使用的水域、滩涂，可以由个人或者集体承包，从事养殖生产。<sup>47</sup>一旦用于养殖的水域或滩涂遭受油污，养殖生产者不仅可以就所养殖的渔业资源损害赔偿，对于油污导致的水域或滩涂使用权的损失，也应该有索赔权

### （一）损害估算

公约体系和美国油污法自然资源损害估算的立法和实践表明，将自然资源恢复费用作为损害估算对象，不仅能客观计算自然资源损害，而且能实现损害赔偿法的目标：使受害方恢复到未受损害的状况。自然资源恢复费用也应是我国船舶油污自然资源损害估算的基本对象。

#### 1. 适用 1992 年《民事责任公约》的损害估算

我国作为 1992 年《民事责任公约》的成员国，对国际航线载运 2000 吨以上货油的船舶发生的油污损害赔偿适用该公约的规定，自然资源损害估算以自然资源恢复的实际支出和即将支出费用为限，除此以外还包括估算过程所需费用。由于我国目前还不是 1992 年《基金公约》的成员国，不适用基金所制定的恢复措施的合理性标准，对恢复措施合理性的判定应适用国内法的规定，《油污法》对此应予以规范。

#### 2. 用国内法的损害估算

### （1）基本恢复措施费用

在我国未来的《油污法》中，自然资源损害估算应以受损自然资源的恢复费用为主。“损害赔偿法的最高指导原则在于赔偿受害人所受之损害，俾于赔偿之结果，有如损害事故未曾发生者然。”损害赔偿的基本方法有两种，一是恢复原状，一是金钱赔偿。损害赔偿以恢复原状为依归，当恢复原状为不可能或因其他事故法律不为如此要求时，代之而来的，为金钱赔偿。金钱赔偿之目的，也在于填补已发生之损害。”<sup>[23]</sup> 公约体系和美国《油污法》将恢复措施费用作为环境（自然资源）损害赔偿的基本对象是符合损害赔偿法的精神的。从损害计算方法来看，由于自然资源不存在市场价值，对自然资源损害加以估算是非常困难的，而建立在抽象模型基础上的损害估算又很难为赔偿义务方所接受。将自然资源损害估算范围限于自然资源恢复费用无疑能避免抽象估算方法所带来的操作困难和分歧。我国《油污法》还应建立自然资源恢复措施的合理性标准，该标准可参照基金索赔手册设定的标准：①措施应能显著加速自然恢复进程；②措施应防止油污造成的进一步损害；③措施应尽可能避免栖息地的退化或对其他自然或经济资源的不利影响；④措施应具有技术上的可行性；⑤措施费用应与损害期间和范围相适应。

### （2）自然资源使用权的损失

美国《油污法》列入损害估算范围的补偿性恢复措施费用针对自然资源服务的损失，主要是自然资源所提供的休闲娱乐功能的损失，在我国目前油污损害赔偿水平低下的现状下，将此类损失纳入损害估算范围为时尚早。但国有或集体所有自然资源的使用权人因自然资源损害而遭受的使用权损失却是不能不加以估算的。例如国有或集体所有的荒地、滩涂的使用权人（如承包人）利用荒地、滩涂从事种植或养殖业，在种植物或养植物遭受油污损害后，作为种植物或养植物的所有权人有权获得财产损害赔偿，同时作为荒地、滩涂一定期间的使用权人，应有权就荒地或滩涂因油污损害无法继续从事种植或养殖活动而获得使用权损失赔偿。自然资源使用权损失的估算应以使用权人在使用期间需交纳的使用费用为基础。

### （3）估算费用

在油污事故发生后，索赔人要提起自然资源损害赔偿诉讼，必须就自然资源损害加以估算。虽然自然资源损害估算以恢复措施费用为主，但在多数时候，恢复措施费用的估算都不是个简单的过程，它需要各方面专家的加入，对各种可能采取的恢复措施加以衡量，最终选择一个最佳恢复方案，然后对这个方案所需的实施费用加以估算。整个估算过程的费用支出应由油污损害赔偿义务方来承担。

此外，对于不可恢复的自然资源损害，如油污事故造成动植物的大规模毁灭，从技术和生物学角度来看这些动植物的恢复是不可能的，《油污法》也应提供赔偿救济，可以通过价值估算的方法来估算损害。如果恢复措施费用与损害期间和范围显著不成比例，则应对二者加以衡量，确定合适的损害赔偿额。

## 五、结论

船舶油污损害赔偿专门法是在侵权损害赔偿法的基础上发展起来的。在侵权法调整时期，自然资源损害赔偿存在两个方面的障碍：索赔资格和损害估算。船舶油污损害赔偿专门法的自然资源损害赔偿制度的建立跨越或基本克服了这些障碍。船舶油污损害赔偿的 1992 年公约体系没有涉及自然资源损害索赔资格问题。在公约体系的大陆法成员国，自然资源作为“共有物”和“无主物”，没有确定的自然资源损害索赔资格主体。对于从罗马法延续下来的这一传统制度障碍，有的国家选择固守，有的国家尝试突破，有的国家则通过立法形式予以跨越，如意大利 1986 年第 349 号法案授权国家或地区政府作为特定自然资源损害的索赔主体。2000 年欧洲委员会《环境责任白皮书》让我们看到欧洲大陆法成员国在不久的将来



来跨越传统法律制度障碍的蓝图，白皮书建议未来的《欧盟环境责任法》建立两重索赔主体制度，授权国家公共权力机关作为第一重索赔主体，身为非政府组织的公益团体作为第二重索赔主体。在美国，在普通法的发展过程中所形成的“公共信托”学说和“国父”学说奠定了自然资源损害索赔资格制度的普通法基础，制定法的出台更是从根本上结束了自然资源损害索赔资格的争论历史，及至 1990 年《油污法》，明确由美国、州、印第安部落、外国信托人索赔自然资源的损害、毁灭、损失或自然资源使用的损失。

1992 年公约体系建立了基本的自然资源损害估算制度，美国《油污法》及其《自然资源损害估算规则》的自然资源损害估算制度则相对更加完备周详。两者均将受损自然资源的恢复费用作为损害估算的基本对象，这一估算方式不仅能客观计算自然资源损害，而且能实现损害赔偿法的目标，使受害方恢复到未受损害时的状况。虽然基金通过其索赔手册规定了恢复措施的合理性标准，但总的来说公约体系对损害估算的规定还是属于原则性的，还有待于在未来索赔实践的推动下进一步地发展。而美国《油污法》及其《自然资源损害估算规则》的损害估算范围不仅包括受损自然资源的恢复费用，而且包括受损自然资源恢复期间的自然资源使用损失，即基本恢复措施费用和补偿性恢复措施费用。对于自然资源恢复措施计划的制定和实施也有详尽的规定。

我国未来《油污法》和相关法规应明确自然资源损害索赔资格和损害估算，以建立我国的船舶油污自然资源损害赔偿制度。我国自然资源的所有权属于国家和集体，但要明确自然资源损害索赔资格主体，还需完善我国的自然资源立法，明确各类自然资源所有权的行使人。对于国有或集体所有的自然资源的使用权人也应保障其就自然资源使用权损失的索赔主体资格。自然资源损害估算范围应以受损自然资源的恢复措施费用为准，自然资源使用权人的使用损失也应包括在内。对于不可恢复的自然资源损害，则需以价值估算等方法来计算损害。

#### 参考文献

- [1] Edward H. P. Brans. Liability for Damage to Public Natural Resources: Standing, Damage and Damage Assessment [Z]. (2001): 12.
- [2] 同[1]10.
- [3] 王同伦. 英汉辞海[Z]. 国防工业出版社, 1987,4455-4462.
- [4] State v. Van Amersfoort [Z]. HR, 1990 (9 Feb): 462.
- [5] 同[1]42-43.
- [6] European Commission, White Paper on Environmental Liability [Z]. (2000): Para. 4.7.1.
- [7] J.S. Stevens. The Public Trust: A Sovereign's Ancient Prerogative Becomes the People's Environmental Right [J]. U. C. Davis L. Rev. 1980 (14):195-232.
- [8] H. Ingram and C.R. Oggins. The Public Trust Doctrine and Community Values in Water [J]. Nat. Res. J, 1992 (32): 523.
- [9] G.B. Curtis. The Checkered Career of Parens Patriae: The State as Parent or Tyrant? [J]. DePaul L. Rev, 1976 (25): 895.
- [10] Fed. Reg [Z]. 1994 (59): 474.
- [11] IOPC Fund Annual Report [R]. (1990): 29-30.

- [12] M. Martinelli. The M/C Haven Oil Spill: Environmental Assessment of the Exposure Pathways and Resource Injury [M]. 1995. 679-684.
- [13] IOPC Fund Annual Report [R]. (1995): 45,48.
- [14] 同[11]..
- [15] IOPC Fund Annual Report [R]. (1997): 51-52.
- [16] 同[1]130-131.
- [17] Fed. Reg [Z]. 1996 (61): 441.
- [18] 刘红. 尽快建立并实施我国船舶油污损害赔偿机制[J]. 中国海商法协会通讯. 2003(1): 18.
- [19] 常纪文. 环境权与自然资源权的关系及其合并问题研究[J]. 环境与开发(15):46.
- [20] 韩松. 我国农民集体所有权的实质. [J]. 法律科学, 1992(2):36-37.
- [21] 王利明. 物权法专题研究[M]. 吉林: 吉林人民出版社, 2002, 472-495.
- [22] 马俊驹, 宋刚. 合作制和集体所有权. [J]. 法学研究. 2001(6): 116-127.
- [23] 曾世雄. 损害赔偿法原理[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2001,14-16.

## Compensation Regime for Oil Pollution Damage to Natural Resources: Overcoming the Obstacles

ZHANG Xiang-lan<sup>1</sup> XU Guo-ping<sup>2</sup>

(1. Institute of International Law, Wuhan University, Wuhan 430072, China;

2. Institute of international law, Wuhan University; Wuhan 430072, China)

**Abstract:** Damage to natural resources resulted from oil pollution from ships is difficult to be recovered under the traditional tort law because of two obstacles: the issue of the standing to sue and the issue of the assessment of the damage. Civil Liability Convention and Fund Convention for oil pollution damage as well as the U. S. Oil Pollution Act of 1990 have developed their regimes to smooth away these difficulties. China should develop her regime to solve the similar problems.

**Key words:** Damage to natural resources; the standing to sue; the assessment of the damage

收稿日期: 2004-03-15;

基金项目: 教育部人文社会科学研究2002年度项目《海上油污损害赔偿的理论、实践及我国油污损害赔偿制度的建构》项下的子项目。

作者简介: 张湘兰, 女(汉族, 武汉大学国际法研究所教授(博士生导师), 法学博士; 徐国平, 男(汉

族)，武汉大学国际法研究所博士研究生。

<sup>1</sup> 在 *Torrey Canyon* 油污事故中，几千吨原油从断裂的油舱中溢出，溢油污染英国东南海岸许多地方，造成无数鸟类死亡，随后漂浮的原油污染了海峡群岛和法国布里特里海岸和港口。See Colin De La Rue and Charles B. Anderson, *Shipping and the Environment, Law and Practice*, 11 (1998).

<sup>2</sup> *Amoco Cadiz* 号巨型油轮载运 22 万吨原油，在法国布利特尼海岸附近沉没，所有原油泄漏，污染了 180 多英里海岸线。See Colin De La Rue and Charles B. Anderson, *Shipping and the Environment: Law and Practice*, 31~32 (1998).

<sup>3</sup> *In re Amoco Cadiz*, 954 F.2d 1279 (7th Cir.1992).

<sup>4</sup> *Exxon Valdez* 号油轮载运 5300 万加仑原油，在美国阿拉斯加威廉王子海峡搁浅，发生了美国历史上最大的油污事故，大约 20% 的原油泄入附近水域，污染了 1300 多英里海岸，给生态环境造成严重影响。See Colin De La Rue and Charles B. Anderson, *Shipping and the Environment: Law and Practice*, 55~58 (1998).

<sup>5</sup> CLC, Article I .6 (1992); LC, Article 1.2 (1992).

<sup>6</sup> CERCLA, 42 U.S.C. §9601(16); §9607(a)(1)~(4)(c)(1997)

<sup>7</sup> OPA, 33 U.S.C. §2701(20).

<sup>8</sup> OPA, 33 U.S.C. §2702(b)(2)

<sup>9</sup> 希腊油轮 *Patmos* 与另一艘仅装有压舱物的油轮发生碰撞，*Patmos* 轮所载石油部分溢出。大部分溢油漂浮在海面，很小一部分到达西西里 (Sicilian) 和卡拉比利 (Calabrian) 沿海。——FUND/EXC. 36/7 (1993).

<sup>10</sup> FUND/EXC.36/7 (1993).

<sup>11</sup> 与法国法院的司法实践不同的是：如上文所述，1978 年 *Amoco Cadiz* 油污事故发生后，法国政府和地方政府就自然资源损害提出索赔，美国法院依据法国法中的无主物制度，认为无论是法国政府还是当地政府都没有就生态损害提出索赔的资格，从而否决了索赔。而对于法国的两个环保志愿团体鸟类保护同盟和布利特尼自然研究和保护组织就鸟类养护、生态研究和海鸟重新繁殖计划提出的索赔，美国法院却认可了他们的索赔资格。See the *Amoco Cadiz* decisions of the District Court of Illinois 424~435 (1 Nov,1988).

<sup>12</sup> 案件涉及被告七十年间长期污染其所有的土壤，政府就清除土壤污染支出的费用向被告索赔。*State v. Van Amersfoort*, HR 462 (9 Feb, 1990).

<sup>13</sup> 如 1994 年 4 月 6 日荷兰《法人为保护他人利益提起法律诉讼权利规则法案》。

<sup>14</sup> FUND/EXC.30/2 (1991).

<sup>15</sup> 欧洲委员会已为建立欧洲环境损害责任制度努力了十年之久并于 2000 年 2 月发布了环境责任白皮书。白皮书是欧洲委员会对于建立行之有效的欧盟环境责任制度的一些关键问题和原则的建议。

<sup>16</sup> *In re Steuart Transp.Co.*, 495 F. Supp.38 (1980).

<sup>17</sup> OPA 33 U.S.C. §2706(b)(1)

<sup>18</sup> OPA 33 U.S.C. §2706(b)(2)

<sup>19</sup> OPA 33 U.S.C. §2707(a)(1).

<sup>20</sup> OPA 33 U.S.C. §2706(b)(1).

<sup>21</sup> OPA 33 U.S.C. §2706(b)(3).

<sup>22</sup> FUND/A/ES.1/13, Annex I (10 October,1980).

<sup>23</sup> FUND/A.4/16 (1981).

<sup>24</sup> FUND/EXC. 43/2 (1995).

<sup>25</sup> F.D. FUND/EXC.30/WP.1, 16/12/91.

<sup>26</sup> FUND/EXC. 47/6 (1996) (Seki).

<sup>27</sup> CLC, Article I .6(a) (1992); FC Article 1.2 (1992).

<sup>28</sup> FUND1992, Claim Manual, 29~30 (2002).

<sup>29</sup> FUND1992, Claim Manual, 30~31(2002).

<sup>30</sup> *Commonwealth of Puerto Rico et al. v. Zoe Colocotroni*, 456 F. Supp. 1327 D.C.P.R. (1978); *Commonwealth of Puerto Rico et al. v. Zoe Colocotroni*, 628 F.2d 652 1st Cir. (1980); cert. denied, 450 US 912 (1981).

<sup>31</sup> 33 U.C.C. §1321(f)(4)(1997).

<sup>32</sup> 33 U.C.C. §1321(f)(5)(1997).

<sup>33</sup> Restatement (second) of Torts, §929(1)(a)(1979).

<sup>34</sup> 880 F.2d 432 D.C. Cir. ( 1989).

<sup>35</sup> 61 Fed. Reg. 483 (1996). “baseline” 指自然资源和服务在事件发生前的状态。15 CFR §990.30 (1996).

<sup>36</sup> 《中华人民共和国民事诉讼法》第 3 条、第 108 条。

<sup>37</sup> 《中华人民共和国宪法》第 9 条。

<sup>38</sup> 《中华人民共和国土地管理法》第 2 条第 1 款。

<sup>39</sup> 《中华人民共和国土地管理法》第 2 条第 2 款。

<sup>40</sup> 《中华人民共和国水法》第 3 条第 1 款、第 10 条。

<sup>41</sup> 《中华人民共和国森林法》第 3 条第 1 款。

<sup>42</sup> 《中华人民共和国渔业法》第 7 条。

---

<sup>43</sup> 《中华人民共和国野生动物保护法》第 3 条、第 7 条。

<sup>44</sup> 《中华人民共和国海洋自然资源保护法》第 20 条。

<sup>45</sup> 《中华人民共和国民法通则》第 74 条。

<sup>46</sup> 《中华人民共和国民法通则》第 80 条、第 81 条。

<sup>47</sup> 《中华人民共和国渔业法》第 11 条、第 12 条。