



大会

Distr.  
GENERAL

A/CN.4/468  
26 April 1995  
CHINESE  
ORIGINAL: SPANISH

国际法委员会

第四十五届会议

1995年5月2日至7月21日,日内瓦

关于国际法不加禁止的行为  
所产生的损害性后果的国际责任的  
第十一次报告

特别报告员: 胡利奥·巴尔沃萨先生

目 录

	段 次	页 次
导言 .....	1 - 2	2
一、对环境的损害 .....	3 - 37	2
1. 环境的定义 .....	5 - 6	4
(a) 狭义的环境概念 .....	7 - 10	5
(b) 广泛的概念 .....	11 - 12	6
(c) 被排除在外的因素 .....	13 - 16	7
2. 对环境的损害 .....	17 - 22	8
3. 赔偿 .....	23 - 33	11
4. 对环境的损害的评估 .....	34 - 37	16
二、提议的案文和评注 .....	38 - 40	18

## 导 言

1. 委员会暂时通过草案中关于用语的第二条的三个款,将这三款称为(a),(b)和(c)。第一款涉及造成显著跨界损害的危險,第二款界定“跨界损害”,第三款界定“起源国”。第二条中其他各款的编号应予改变。(a)款将成为第1款,(b)款将成为第2款,第3款载有“损害”的定义并将分成三个分款:对(a)人的损害;(b)财产的损害;和(c)环境的损害。其后将是界定环境的第4款和关于获得由于环境损害而采取的补救行动的补偿的权利的第5款。

2. 特别报告员在其第八次报告<sup>1</sup>中在审议损害的问题方面取得了一些进展,这是对第二条的一项贡献。他提到该报告中称为对损害问题的介绍,他提议在这里进一步讨论这个问题。除了对拟议的条文作了一些文字方面的改变之外,他对该报告中对人或物的损害的问题所作的评论没有意见。其中最重要的是在条文中加入收入损失的概念,因为这将使条文更加清楚。应该澄清--虽然条文中可能已经暗示了这个意思--(a)和(b)分款也适用于环境破坏对人或物所造成的损害,以便明确区分对人和物所造成的损害--即使这种损害是环境破坏所造成的--与对环境造成的损害。在前面一种情况,有权获得补救行动补偿的人是直接或由于环境破坏而受到损害的人。在第二种情况,我们在下面可以看见,当环境价值遭到损害,社区因而被剥夺了使用性和非使用性的服务,对环境本身造成的损害就成为对社区造成的损害。

### 一、 对环境的损害

3 在另一方面,应当对“对环境的损害”的概念再作一些评论甚至再提出新的案文,因为这个概念对目前讨论的问题非常重要。在这方面,1993年5月14日欧洲共同体委员会给理事会和议会以及给经济和社会委员会的信--关于对环境损害进行补救的绿皮书--指出:

---

<sup>1</sup> A/CN.4/443,第41至51段。

“对环境造成的损害的法律定义是非常重要的,因为这种定义将促进确定必要补救行动的类型和范围的进程--从而确定可以通过民事责任收回的成本。法律定义常常同一般人心目中的环境损害的概念不一致,但是要有法律准确性,就必须有这种定义。”<sup>2</sup>

4. 若干国际公约、草案和判决书已经将对环境的损害列入其中,例如经联合国欧洲经济委员会关于工业意外的越界影响公约第1(c)确定的1993年《卢加诺公约》欧洲理事会关于危害环境的的活动所造成的损害的民事责任公约第2(7)(d)条,1992年欧洲经济委员会《关于保护和利用越界水道和国际湖泊的公约》第1(2)条<sup>3</sup>;《关于管制南极洲矿物资源的公约》第八条(2)(a)、(b)和(d);《关于公路、铁路和内陆航运船只运载危险物品引起的损害的民事责任公约》第九条(c)和(d),在这些公约之外必须加上欧洲经济委员会关于越界水污染的责任和赔偿责任工作队提议的指示以及《控制危险废物越境转移及其处置巴塞公约》缔约国任命的一个工作组正在编制的该公约的责任问题议定书草案。<sup>4</sup>特别有关的是安全理事会687(1991)号决议:“伊拉克按照国际法,应负责赔偿因其非法入侵和占领科威特而对外国政府、国民和公司造成的任何直接损失、损害(包括环境的损害和自然资源的损耗)和伤害”。这个问题也已成为研究的题目并且已经包括在研究组和工作组起草的一些文件中,例如国际自然保护联盟的环境和发展公约草案第47条和意大利科学研究理事

---

<sup>2</sup> 欧洲共同体给欧洲共同体理事会和欧洲议会的关于环境责任的信,COM(93)47,第10页。

<sup>3</sup> OJ L175,1985年7月5日,第40页。

<sup>4</sup> 审议和制定关于有害废料越界运输及处置引起的损害的责任和赔偿问题议定书草案法律和技术专家特设工作组。见第二条(a)(iii)、(iv)和(v)(Doc.UN/CHW.2/3,第10页)。

会赞助的并由西亚纳和泊马大学进行的研究项目。<sup>55</sup>此外,若干国家,例如挪威、芬兰、瑞典、德国、巴西和美国的国内法规定可以处罚损害环境的行为。

## 1. 环境的定义

5. 经过进一步反思后,特别报告员根据前面一段所述的一些工作,考虑是否可能将环境的定义列入条款草案内,因为到目前为止还没有普遍接受的环境概念:有些公约中认为属于环境的事物在另一些公约中却不认为如此。环境的定义因此将确定对环境损害的范围,定义范围越广,保护的範圍越广,反过来也是一样。

6. 这种定义不一定要科学的定义,到目前为止,所试过的定义只是列出他们认为属于环境一部分的各种事物。根据欧洲共同体委员会的绿皮书:

“关于环境的定义,有些人认为只应包括植物和动物以及其他自然存在的物体,及其相互关系。另一些人认为应包括产自人的物体,如果这种物体对人的文化传统很重要。”<sup>56</sup>

狭隘的概念将环境损害完全局限于自然资源,例如空气、土壤、水、动物和植物及其相互之间的作用。较广泛的概念包括土地和通常称为“环境价值”的环境所产生的用途或享受。因此就有了所谓的“使用价值”和“非使用价值”;例如前者将包括鱼类,因为前者提供了一种用途,例如商业性捕鱼或消遣性钓鱼,而后者将包括风景的秀丽,人类认为这是有价值的,失去了它将使人类感到不高兴、烦恼或苦恼。如果它们受到损害,很难为它们定出一个价值。最后,最广泛的定义也包括构成文化遗产一部分的财产。

---

<sup>55</sup> 为了就这个项目进行合作,设立了一个专家组以专门研究军事活动造成的环境损害的责任。

<sup>56</sup> COM(93)47,第10页。

(a) 狭义的环境概念

7. 《管制南极矿物资源活动公约》在试图描述环境损害时为南极环境下了定义：

“南极环境或所属或有关生态系统的损害一词是指对该环境或这些生态系统的有生命或无生命的部分造成的任何影响，包括对大气、海洋或陆地生命的损害，而这些影响和损害由超越微不足道的程度或超越根据本公约进行的评价和判断认为是可以接受的程度”。

这段文字通过环境损害间接为环境下了定义，该案文有两个要点：其一是南极洲环境及“其附属或有关生态系统”，该案文将其局限在“该环境或这些生态系统的有生命或无生命的部分”，其中包括大气、海洋和陆地生命；另外一点是界线：该案文提到“超越微不足道的程度”的损害或“根据本公约进行的评价和判断认为是可以接受的程度”。对于前者，受到保护的环境的概念似乎限于生态系统和自然资源，例如空气、土壤和水，包括海洋、陆地或空中的生物部分。为了澄清上述概念，让我们指出《生物多样性公约》(第二条，“用语”)“生态系统是指植物、动物和微生物群落和它们的无生命环境作为一个生态单位交互作用形成的一个动态复合体”。

8 若干其他的国际文书将具有环境特征的事物与其他没有明确定义的或附属于一般环境概念的事物混在一起。所谓的《空气污染物长程飘移公约》(1979年日内瓦)在为这种污染物作出定义时提到对生命资源以及生态系统、人类健康和物质财产产生的“不良影响”，以及对环境所造成的舒适条件和其他正当用途造成干扰。很明显的是，生命资源和生态系统以及环境造成的舒适条件和其他正当用途，要就是环境的组成部分，要就是可以或不可以变成舒适条件的环境价值。在另一方面，“物质财产”和“人类健康”似乎不构成这种概念的组成部分。我们就会看到，物质财产如果没有附带其他的条件，例如属于“文化遗产”的条件，就不能视为同环境有关，按照逻辑推理，人类健康也不能视为同环境有关。

9. 《联合国气候变化框架公约》在界定气候变化的不利影响时指出，这些影

响是“气候变化所造成的自然环境或生物区系的变化,这些对自然的和管理下的生态系统的组成、复原力和生产力、或对社会经济系统的运作、或对人类的健康和福利产生重大的有害影响”。1985年《维也纳保护臭氧层公约》也用了类似的语言,只是它没有提到社会经济系统或人类福利。在这里,前面一项公约将严格的环境概念的组成部分同其他不属于环境概念的组成部分(社会经济系统和人类健康)混合在一起。

10. 就国际作法而言,欧洲共同体委员会就废料造成的损害建议的共同体指令中将环境的损害定义为水、土壤和/或空气的物理、化学或生物状况的改变对环境造成重要和持续的干扰,但是在(涉及财产损害的)第(2)(c)段的范围内这些并不看成是损害。<sup>7</sup>

#### (b) 广泛的概念

11. 《卢加诺公约》第2(10)条载有一份非详尽无遗的环境组成部分清单,其中包括:“非生物和生物的自然资源,例如空气、水、土壤、动物群和植物群和这些因素之间的相互作用;形成文化遗产一部分的性质;和景观的特征”。《欧洲经委会工业意外事故的跨界影响公约》第1(c)条提到了工业意外事故对以下方面产生的不利影响:“(一)人、植物群和动物群;(二)土壤、水、空气和景观;(三)上面(一)和(二)各因素之间的相互作用;物质资产和文化遗产,包括历史纪念物”。《欧洲经委会跨界水道和国际湖泊的保护和使用公约》第1(2)条指出,“对环境的影响包括对人体健康和安全、植物群、动物群、土壤、空气、水、气候、景观和历史纪念物或其他实质结构的影响或这些因素之间的相互作用;它们还包括这些因素的改变而对文化遗产或社会经济状况所产生的影响。

---

<sup>7</sup> COM(89)282。

12 安全理事会第687(1991)号决议有关伊拉克在海湾战争中造成损害的赔偿责任所设联合国赔偿委员会的决定<sup>7</sup>认为某些因素是需要赔偿的,它在第35段内指出,对于直接的环境损害和自然资源的枯竭将提供赔偿...其中将包括以下方面造成的损失和开支:

(a) 减少和防止环境损害,包括同抢救石油火灾和防堵沿岸和国际水道的石油流动直接有关的开支;

(b) 为清理和恢复环境已经采取的合理措施或将来可以被认为是清理和恢复环境方面合理而必要的措施;

(c) 为了评价和减少损害和恢复环境的目的对环境损害进行的合理监测和评价;

(d) 为了调查和防治由于环境损害而日益增加的健康危险的目的,对公共健康进行的合理监测和医疗审查;

(e) 自然资源的枯竭或受到的损害。

应该注意到,(c)(d)分段涉及的费用并不少,而它们通常不包括在损害的定义之内,虽然法院当然有可能把它们作为环境退化引起的损害赔偿的一部分。

### (c) 被排除在外的因素

13. 更有系统地提出以上各点将会是有益的。首先,“环境”的定义应排除已经包括在传统损害的定义内的那些因素,例如对人或他们的身体不论是直接还是由于环境损害的结果而造成实质损害的任何事务,因为它们受到了传统损害的概念的保护,不需要额外的保护。这是第六次报告第24条建议的想法,其中区分了对环境的损害和对受影响国个人或财产所造成的损害。<sup>8</sup> 1993年《卢加诺公约》第2(7)条也有同样的看法,其中将(a)和(b)分段分别处理的丧失生命或个人伤害和财产的损失或损害排除在(c)分段所载环境损害的定义之外。

---

<sup>8</sup> A/CN.4/428,附件,第49页。

14. 有人对“环境”的概念是否应包括其他的因素或成分有些怀疑。有人提到了某种“文化环境”，这包括表现某一群人的文化遗产的纪念物和其他有价值的结构。特别报告员不建议为了赔偿的目的，把这些结构包括在“环境”的概念之内并不是要减少这项价值。不应包括它首先是因为害怕由于提出了根本上不相同的概念而使得环境的概念无限制地被扩大；虽然不需要对人的环境提出一个严格的科学定义——可能根本不存在这样一个定义——但应设法找到一个包括一个统一的标准定义，譬如像自然环境。其次，或许有一个更有说服力的理由，这种财产已经通过传统的损害赔偿的概念受到了保护，而不需要把它们包括在环境的定义内。而且，当法院面临评价一个具有重大文化价值的纪念物的损害赔偿的数额这项困难工作时，它不大可能在环境损害的概念里找到任何有用的标准。纪念物的损害可能是，也可能不是自然环境退化造成的，但无论如何它应在一旦适当地确定了原因之后立刻予以赔偿。

15 “景观的特征”看来是某种“价值”而不是自然环境的某些成分，因此不应包括在其定义内。虽然这些实质特征不是人类创造的，这些特征在某种意义上是“文化”物品，因为只要它们体现了某一群人的美学“负担”，它们就有价值。它们不是环境的一部分，像水或土壤，它们看来拥有某些不然不会受到国际保护的价值或环境面。因此它们的破坏将引起没有得到赔偿的损害。

16. 关于人的健康，特别报告员认为它绝不应被当作是环境的一部分，对健康的损害，不论是直接地或是由于对环境的损害间接造成的，也不应被当作是环境的损害。当然，某些特殊的环境，例如温泉疗养地或硫磺泥浴，可能对人类有健康的作用。正是这类“服务的价值”如果失去的话应得到赔偿。

## 2. 对环境的损害

17 暂时但不是详尽无遗的界定了环境的各种成分之后，特别报告员接着考虑什么是对环境的损害。这方面提请大家注意两个问题：第一，谁是环境损害的受害



人,和第三,伤害包括哪些内容:

18. 关于受害人的问题,显然,损害是指对某人的伤害。因此永远是对某人,对一个人或对一个集团的损害;它不可能在真空的情况下发生。对于法学家来说,当讨论到对环境本身的伤害的问题时就遇到了困难,譬如对环境的不利影响是否足以构成司法伤害,是否存在可能会受到它的伤害的自然人或法人。某些环境主义者认为保护环境本身就是一个目标,相信各物种和自然资源应由于它们的“内在”价值,而不是因为人类对它们的评价而受到尊重,如果考虑到这些环境主义者的极端立场也会出现混淆的情况。

19. 应更仔细地研究一下环境的“内在”价值的想法,这种想法正在日益普及。《南极条约》1991年《关于环境保护的议定书》第3条确认到并试图保护“南极洲的内在价值,包括它的荒野和美学的价值”。<sup>9</sup>《生物多样性公约》序言第一段也有类似的提法,即“意识到生物多样化的内在(intrinsic)价值...”。根据《Diccionario de la Real Academia Espanola》,内在是指“根本的”,而《Concise Oxford Dictionary》则把内在定义为“自然属于的;天生的,根本的,尤其是内在的价值”。《Roger's International Thesaurus》在“intrinsic”字条下,包括了“characteristic(特征)”一词。后者是这些法律文书内所用“内在”一词的真正意义,而且无论如何,“根本的”和“天生的”等词并不意味着,对环境本身造成的不利影响构成一种同人类无关的伤害。很难了解,有谁会因为南极失去了生态或美学价值而受到伤害,如果在地球上没有人类去欣赏它们的话。

20. 因果关系的作用通常不在法律的范围之内,直到有关法律系统里有人受到了影响,在这里是一国或其他的国际主体受到了影响。在这种情况下,法律通常会保护受害人,并定出补偿。不利的影晌是在这点上成为了司法伤害。仔细地看一下,对

---

<sup>9</sup> 《Tratados y documentos internacionales》, Jose I. Garcia Ghirelli 编, (1992年,布宜诺斯艾利斯)。

环境的伤害同对人或对一有权得到补偿的法人的财产的伤害并没有任何不同：一个人因为某些行为所造成的环境改变伤害到他而得到赔偿，因为他失去了这个环境提供给他的一种或多种价值。简单地说，所谓对环境本身的伤害是指会造成人的损失、不方便或痛苦的环境变化，而法律以赔偿的形式所要保护的正是这种对人的伤害。无论如何，就如上面提到的，对环境本身的伤害将会伤害到一个集体的主体，例如像一个社区，而无论如何它将由国家为其代表。

21. 其损失会引起司法伤害的价值，就像上面提到的，将会产生种种可能有人使用或没有人使用的环境服务。这些是所谓的“使用性服务”和“非使用性服务”。就像上面提到的，前者包括对环境进行商业性或娱乐性的使用，例如利用水道从事捕鱼活动，或利用水从事游泳、帆船、滑水或赛船等娱乐活动，或利用山上的雪从事类似的体育运动。非使用性服务可能包括景观的特征，或甚至所谓“存在的价值”；它包括某些环境的特征，一个社区愿意出钱为他们自己或为后代保持那些特征。显然，某些服务的损失很容易数量化；例如商业捕鱼遭受的损失，如果河流或湖泊的污染事故大量减少了鱼群数量的话。在其他的情况下则比较难设想损害的情况，例如丧失娱乐区造成精神上的不便或挫折。但是，不会引起经济损失的伤害应得到赔偿的原则在法律上并不是一个新的绝对标准，就像国内法和国际法内普遍接受对精神伤害提供赔偿，这同以用金钱来衡量的生态损害同样的困难。

22. 第二个事项是决定谁是生态伤害的受害人，因为环境并不属于任何一个特别的人，而是属于整个世界的，或属于整个社区的。按照美国法律（环境法，<sup>10</sup> 洁水法，<sup>11</sup> 和油污染法，<sup>12</sup>），议会授权负责管理自然资源的政府机构担任托管人，评价和

---

<sup>10</sup> 1980年《全面处理环境问题、补偿和赔偿责任法》，42 U.S.C.A.，第9601和以后各节。

<sup>11</sup> 1977年《洁水法》，33 U.S.C.A.，第1321节。

<sup>12</sup> 1990年《防止油污染法》，33 U.S.C.A.，第2701和以后各节。

补偿损失…(公共托管的定义很广泛,包括属于联邦政府、州政府或地方政府或印第安人部落,由它们管理,由它们托管,与它们有关或以其他方式在它们控制之下的…‘自然资源’”。<sup>13</sup> 根据国际法,环境受到损害的国家也是最可能有权采取法律行动,取得赔偿的国家,非政府的福利组织也可能可以享有这项权利。

### 3. 赔偿

23. 在关于对环境所受损害的赔偿这一专题的导言中,特别报告员指出,在不当行为这方面,赔偿在国际法上的含义,见于Chorzow规则,也就是赔偿必须把不当行为的后果全部扫除,恢复该不当行为如果没有发生时,极可能存在的情况。这种赔偿应通过国际法认为合适的方法取得,即恢复实物原状、相等补偿、赔偿、保证不再发生,这几种方法可合并采用,使包括损害的一切方面。<sup>14</sup> 简言之,赔偿是因为违反首要规则而由次要规则规定的一种义务,其内容形态和程度根据国际惯例形成,一如法院在Chorzow Factory一案中所表示的:委员会目前正在试图在Arangio Ruiz教授领导下编纂这一惯例。

24. 另一方面,在无不法行为的赔偿责任情况中,损害是由一项未为法律禁止的行为造成。因此,赔偿属于首要规则的范围:这不是因为违反首要规则而由次要规则规定的一种赔偿,而是首要规则本身规定的支付。因此,不一定必须符合国际惯例对不当行为责任规定的恢复原状的一切标准。对于无不法行为的责任方面,损害赔偿

---

<sup>13</sup> 摘自Richard B. Stewart,《Natural Resources Damages》(即将出版,1995年),《Background paper》附件(Philippe Sand, Ruth Mackenzie and Ruth Kalastchi)第1-2页。

<sup>14</sup> 不包括停止,因在无不法行为的赔偿责任方面,似乎不适宜包括在内,因为行为的基本特点正就在于造成损害的行为是合法的,而且在支付适当赔偿后还继续进行。此外,委员会认为停止并不构成赔偿概念的一部分,但特别报告员认为这是不对的。

的支付内容、形态和程度,似乎没有明确的国际惯例存在,但有些迹象显示,不一定需要依照Chorzow规则的方针。恢复原状在这一领域不象在不当行为领域那样被严格遵守,这从两方面可以看出:一方面,有最低限度水平的存在,在这一水平之下的损害不符可予赔偿的损害标准;另一方面,法律惯例和国际惯例对赔偿规定最高限额。这种最高限额和最低限度水平的限制,是基于实际理由所必需,造成了一类不能赔偿的损害。

25. 但是,Chorzow规则在无不法行为的责任这一领域,虽非一项严格的准则,但是然可作为一项方针,因为它是合理的、公平的。固然,不当行为造成的损害情况和合法行为造成的损害情况两者之间有区别,从法律观点而论,也许应该作不同的处理;但是,这种区别主要是基于实际理由,例如在最高限额方面,是为了确定保证款额的上限,在最低限度水平方面,是为了承认一个事实,就是人人今天都既是污染者又是污染受害者。但是显然的,法律必须对一切损害尽可能寻求赔偿。因此,关于核材料和油污染的公约,都试图在最高限额之外,设立基金,以期在赔偿款额可能极高的情况,帮助尽量做到完全恢复原状。

26. 至于民事赔偿责任的公约,似乎不理某些形态的赔偿(例如恢复自然原状),而完全看重分配一笔款项作为主要支付赔偿之用。但在环境损害方面,最常用的赔偿方式似乎与恢复自然原状完全一样,例如把受危害或被破坏的物种重新引进生态系统(这些物种因为别处尚有足够数量,可以恢复)。另一方面,在某一组成部分完全破坏的情况,则采用相等补偿方式,主要目的是引进相等的组成部分;只有在不可能这样做的时候才采用金钱补偿方式。如同美国环境法、洁水法和油污染法适用情况所解释的,如果某一组成部分是自然恢复的,则金钱补偿亦为适当,其时间计算从这一资源临近死亡起至其完全恢复止。<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> “第二,即使已进行恢复活动,董事亦可确定暂时损失的资源价值,寻求补偿...”(《背景文件》和附件,前引书,第11页)。

27. 一般选用达成这一目标的方法,是恢复或重建受损害或受破坏的资源。这是一个合理的处理方法,因为在这里最重要的是回复原状,生态价值原则上优于经济价值;这一领域同其他领域不同的是,有些国内法明白规定,在某些情况下可能给与受损害一方的赔偿,也应用于生态目的。<sup>16</sup> 根据恢复或替换环境组成部分所需的费用,可以相当正确估计损失总值。这在以下情况通常有差异:费用、特别是恢复费用与所受损害资源的用处相比不合理;这证明一点意见,即只有在费用不合理的情况下,才可否定生态目的为主的原则。但是,替换资源通常比较容易,例如把由于某一事故受破坏或种群量损失的鱼种或其他动物物种从一个生态系统移入另一生态系统。

28. 因此,恢复或替换是最好的赔偿方式。但是,恢复至完全相同,也许不可能;在这和情况下,最新的趋势是容许采用相等组成部分办法。欧洲共同体委员会《关于补救环境损害的绿色文件》指出:“当然,完全相同的重建也许不可能。已灭种的物种无法替换。散发入空气或水的污染物质很难收回。但是,从环境观点而论,目标应该是清理干净和恢复环境,如果不可能把环境恢复至与损害发生前原状完全相同的状况,至少应恢复至可以持久维持其必要作用的状况…即使恢复环境或清理干净实际上有可能做到,但在经济上可能不合算。例如,如果人类几个世代以来同某一环境互相作用,则期望把该环境恢复原始状况,是不合理的。此外,把环境恢复至损害发生前原状所需的开支,可能与期望的结果不相称。在这种情况下,也许可以这样主张:恢复环境应只进行至仍然符合‘成本效益’的阶段。但这种决定有一个困难,就

---

<sup>16</sup> 参看R. Stewart, 前引出,第4页:“环境法规定,除了估价费用之外,董事必须将所有的损害赔偿用于恢复、替换或取得受损害或被破坏自然资源的相等物;洁水法准许赔偿‘在恢复或替换受损害或受破坏自然资源中…所承付的费用或开支。’油污法也规定赔偿费应用于‘恢复、复原、替换或取得受损害自然资源的相等物’”。

是如何能在经济价值与环境价值之间达成平衡”<sup>17</sup> 《卢加诺公约》第2条第8款把“复原措施”界定为“以复原或恢复受损害或受破坏环境组成部分为目的,或在合理情况下把这些组成部分的相等物引进环境为目的的任何合理措施。国内法可指明谁有权采取这些措施”一个可能办法是,有关的措施任何人都可采取,如果措施是合理的,并应获得赔偿。

29 公约一般都是到此为止,即对于已实际采取或将要采取的恢复或替换措施给与赔偿;对于后一种情况,用赔偿费支付。如果恢复环境不可能,或者恢复环境的费用高至不合理,那该怎么办?本专题第八次报告中曾引述Rest 教授关于Exxon Valdez一案的话:“在本案中,由于不可能清理干净被油污染的阿拉斯加湾海底..., Exxon公司...节省了清理费用。这似乎是不合理的。按照(欧洲经委会跨界水污染责任和赔偿责任问题工作队)《准则》,污染者有责任给与相等补偿,例如替换鱼或建立一个自然公园。”<sup>18</sup> 国际法委员会第24条草案对这种情况规定如下:“如果无法全部恢复这些状况(也就是说原状),则可协商议定由起源国对实际恶化的状况予以金钱或其他方式的赔偿”。

30 《管制南极矿物资源活动公约》第8(2)(a)条采取类似解决办法,规定经营者对于“其南极矿物资源活动对南极环境或从属的或相关的生态系统造成的损害”应负严格赔偿责任“包括在无法恢复原状时支付赔偿”。在赔偿方面,重要的是,法院确定支付的赔偿必须用于生态目的。

31. 但是,1969年《关于油污损害的民事责任国际公约》规定的基金,采取限制性立场。基金对船只外面造成的污染损害支付赔偿。第一次索赔是因1979年2月27

---

<sup>17</sup> COM(93)47. 第32页,第5.2段。

<sup>18</sup> Alfred Rest, “环境责任/赔偿责任法的新趋势:联合国/欧洲经委会跨界水污染责任和赔偿责任问题工作队的工作”,《环境政策和环境法》21(3-4):135 (1991),第137页。

日Antonio Gramsci号轮在前苏联的Ventspils附近沉没而起；这次索赔引起一个问题，就是这个定义是否如苏联和其他国家主张那样，包括对自然资源的伤害或损害在内。基金大会(1980年第3号决议)的答复是，确定公约基金应支付的赔偿，其款额不能根据按照某些理论模式对损害情况所作的抽象估计计算。<sup>19</sup>最近的一个案子是Patmos，这艘希腊油轮于1985年在卡拉布里亚岸外造成损害；基金起初拒绝意大利政府的索赔，原因是没有提出关于损害性质的证明，或者计算索赔款额的基础。意大利政府把本案向意大利法院提出，初审时被法院驳回，但上诉时被法院接受。1989年，墨西哥上诉法院把《公约》所述环境损害作如下解释：“任何事物改变、恶化或破坏整个或局部环境”。法院裁定：

‘环境必须视为一个整体财产，与环境的组成部分分开(领土、领水、海滩、鱼等等)。环境权属于国家，因国家为集体的代表。损害环境除损害无形价值外，并减低使用环境的可能性。损害可在公平的基础上予以赔偿，赔偿额必须由法院根据专家意见确定…第1(6)条规定的‘污染损害’含义很广，足以包括上述一类的环境损害”<sup>20</sup>

32. 所有关于赔偿责任的公约，还在损害定义中包括预防措施费用和这些措施造成的任何损害或损失。这些公约提到事故后为尽量减低或防止其影响而采取的预防措施；所有公约把这些措施界定为：“在事故发生后任何人为防止或尽量减少损害而采取的任何合理措施”。如果国际法委员会对这种事后措施，不想用“预防”一语，而用别的词语，那么也许可用“反应措施”，象本专题第十次报告中所建议的那—

<sup>19</sup> Sands, Mackenzie和Kalatschi, 前引书, 第45页。应指出的是, 苏联按照一个抽象模式来估计损害情况。同时参看Clara Maffei, “Patmos案的生态损害赔偿”, 载于Francesco Francioni和Tullio Scovazzi, 《环境损害的国际责任》, 第十六章, 第381至394页。

<sup>20</sup> 同上, 第46页。

样。原则上,特别报告员倾向象所有公约那样,把这些措施称为“预防”措施,并在案文或评注中加以适当澄清。

33 1992年修正的《关于油污损害的民事责任国际公约》把事前预防措施,即在任何油溢发生之前采取的措施,包括入可以要求赔偿费用的措施,但以污染损害方面存在明显而具体的危险为限。但是,这种赔偿似乎是指这样的一些情况,例如受影响国家或受影响国家内的一些人被迫采取某些防卫措施,原因正就是因为经营者没有采取事前预防措施,或者经营者完全不在。

#### 4. 对环境损害的评估

34. 对环境损害的评估引起了极严重的问题。希望确保所有各类损害都得到赔偿当然是合理的,在这种趋势下,一些国家法律已制订了相当多的评价方法,这一点下文将作说明。复原似乎并未产生评估上的问题,只有当费用远超过这类实物复原的效用的合理代价的情况除外。法院必须确定这类复原何时才是超过了合理数额,从而评价环境损害引起服务的暂时或永久丧失。还有一种情况即不可能复原,或只能部分地复原,如前所述,这种情况也引起国家所代表的民众服务被剥夺,不能全部复原的程度的问题。这种评估通常是十分困难的。

35. 困难的是如何知道主管法院是否应倾向于以直接量化损害,例如复原费用而给予赔偿,还是利用抽象理论模式来计算环境损害引起的损失。“美国将环境损害的复原描述为‘不确定且有争议地进行的草创性活动’”<sup>21</sup>

36 备选的评估方法包括:环境资源的市场价格;可归因于环境资源的经济价值(例如下文所讨论的地形定价方法或享乐定价方法);或临时评估方法来测量个人是—

---

<sup>21</sup> R. Stewart, 前引书,第48页。关于这一点的建议都来源自这一文件。



否愿意为破坏资产而付出,例如洁净的空气和水或保存濒临灭绝的物种。美国在 CERCLA(1980)和OPA(1990)方面引起了这些评估问题:某些公共当局是否有权提起关于引进有害物质或石油散逸造成的自然资源损害的控诉案件。由于市场价格可能不存在,或不反映资源的真实价值,例如濒临灭绝的物种,因此一些经济学者试图利用旅游或享乐价格来计算某些公共自然资源的使用价值(例如根据捕鱼之类的实际资源利用而得出的价值)。旅游费用方法是以个人前去游玩资源所在地花费的数额作为计算的根据。享乐定价方法则是某些休闲设备的私人拥有价值加上市场价值,再设法转换成具有可比较价值的公共资源。对于非使用价值,例如个人对于一种濒临灭绝物种的保存所赋予的价值,尽管有关物种可能从未被见到,实际已制订出如下临时评价方法来测量其价值:问人们愿意支付多高的价格,例如以加税方式,来保护自然资源使不受损害。对临时评价方法的批评显示了一种方法如果不反映实际的经济行为而膨胀其价值是不能作为依据的。<sup>22</sup> 还有一种说法是,对社会具有集体重要性的资源的价值不能视一群个人愿意付出多少而定。

37 鉴于以上所讨论的备选评估方法的困难,国际上所出现的如下趋势是很容易了解的,即环境损害的赔偿仅限于支付复原费用、更换受损或被毁的资源,或当法院视为合理的情况下替换为价值相当的资源。临时评价方法中的费用数量化太不可靠,对于可望成为一项世界性公约的草案案文来说不甚恰当,因为适用其规定的法院属于各种不同文化,它们对环境的态度各不相同。但是,如果资源的复原或替换不能部分或全部达成,而对环境已实际造成损害,那么损害完全不予赔偿是说不过去的。法院或许应灵活行事,或许可同来源国或与公共福利机构磋商,以一笔款项作出对损害的公平评估,用于受损害地区的生态用途,而不用采取如此复杂的备用方法。最后,应予以指出的是,法院对精神损害也给予赔偿,这种损害与环境损害一样地难于评估。焦虑或痛苦如何测量呢?

---

<sup>22</sup> 同上,第2页。

## 二、提议的案文和评注

38. 提议采用以下案文：

“伤害”是指：

(a) 丧失人命、人体受伤或人的健康或肢体受损；

(b) 损害财产或丧失利益；

(c) 伤害环境，包括：

(一) 为恢复或替换被毁或受损自然资源或在合理情况下在环境中注入这些资源的同等量而采取或将要采取的措施的费用；

(二) 预防性措施和此种措施引起的其他任何损害的费用；

(三) 当(一)分项所述措施无法执行或不合理或不足以达到可接受的与先前状态相近的情况时，法官按照公平正义原则判定给予的赔偿。

环境包括生态系统以及自然、生物和非生物资源，例如空气、水、土壤、动植物，和这些因素之间的相互作用。

受影响国或该国按国内法指定的机构有权采取对环境损害给予赔偿的行动。

39. 在关于环境损害的评注中必须分清以下两种情况：环境本身受到的损害，这是社区受到的伤害，行动权属于国家或国家根据国内法指定的机构；个别自然人或法人由于环境恶化而受到的损害，例如某人因水污染而得病，必须住院或旅馆业主由于所在地区环境恶化而丧失了顾客（工厂黑烟、不良气味、水污染等等）。评注应指明后一类损害属于第3(a)和(b)项的范围。

40. 此外，关于(c) (一)的评注应指出，适用于恢复和替换措施或引进相当物质的措施的“合理性”的意义之一是，这些措施的费用不应与该等措施达成的效果不成比例。见波多黎各联邦诉Zoe Colocotroni案，由美国第一辖区上诉法院判决(628

F.2d 652(1980)), 事关1973年波多黎各海岸的石油倾泄。“有关的国家法律规定, 联邦政府和各州有权收回……恢复由于石油倾泄而损害或被毁的自然资源所需的费用或开支。”

首先, 地方法院根据以生物供应实验室替换数百万由于石油倾泄而被毁的海洋微生物所需的费用判给损害赔偿。上诉法院推翻了地方法院的这一判决, 认为这一案件中决定损害的恰当主要标准是主权国家或其指定机构为了将受影响地区的环境恢复或改进到原先状况或在可行范围内尽量接近原先状况而不引起过度开支所需的合理费用。

“考虑的因素包括技术可行性、损害的附带影响、与自然界正常再生的相容性或重复的可能, 以及恢复工作到何种程度才成为多余或过分昂贵。上诉法院也认识到在有些情况下受影响地区直接复原是不可能的或耗资过多, 以致采取这样的补救办法不合理。”<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Sands, Mackenzie和Kalatschi, 前引书, 第56页。