

国家介入背景下的底层环境抗争研究

陈 涛,杨 悦

(中国海洋大学法政学院,山东青岛 266100)

摘 要:在底层的环境抗争中,国家介入表现为积极介入、消极介入与消解性介入三种类型,不同的介入类型会产生截然不同的效果。作为“中国海洋污染索赔第一案”,“塔斯曼海”轮溢油事件开创了维护国家海洋生态权益的先例。在此次事件中,国家的积极介入是底层环境抗争成功的关键。虽然国家介入的主旨在于保护海洋环境,但它为底层环境抗争提供了有效的制度渠道和专业技术支持,提高了抗争维权的组织化程度,并为判决结果的执行提供了机制保障。而从整体上看,国家介入具有选择性,导致底层社会权益维护的制度保障不足。只有建立健全制度化介入机制,才能有效维护底层群体权益,进而促进社会良性运行。

关键词:溢油事件;国家介入;环境抗争;选择性介入;制度化介入

中图分类号:D912.6

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2015)03-0033-06

近年来,环境污染问题引发的底层环境抗争事件层出不穷。作为社会底层中的重要群体类型,沿海渔民的环境抗争日益复杂而深刻。当前,海洋开发热潮一浪高过一浪,但粗放型开发问题比较突出,时常导致海洋污染问题,进而引发底层群体的环境抗争事件。而在大型海洋污染事件中,国家的介入模式对底层的环境抗争成效产生着深刻影响,亟待深入研究。

一、问题的提出

随着海洋开发进程的加快,我国海洋污染事件频频发生。海洋污染事件往往导致渔民等底层群体遭受严重经济损失,由此引发他们开展多种形式的环境抗争。渔民能否提供海洋污染及其导致经济损失的有效证据,是环境抗争能否取得预期效果的重要因素。但是,受知识、技术和权威性等多种因素限制,他们在抗争过程中常常无法提供有效的证据,甚至因此出现“法院不受理”现象^[1];而即使法院受理,成功索赔的可能性又很低。由此,环境抗争中出现了“取证难”、“立案难”、“索赔难”以及“执行难”等“四难困境”问题。而国家的介入则会直接影响到地方政府、司法部门以及专家技术团体的态度与

立场,从而对底层群体的环境抗争行为及其预期效果产生显著影响。

《中华人民共和国海洋环境保护法》第90条明确规定,“对破坏海洋生态、海洋水产资源、海洋保护区,给国家造成重大损失的,由依照本法规定行使海洋环境监督管理权的部门代表国家对责任者提出损害赔偿要求。”海洋作为国家所有的自然资源,在其受到生态损害时,国家有权作为海洋生态受害人提出求偿,而代表国家提出对海洋生态损害赔偿诉讼的是有关行政主管机关^{[2]90},包括国家海洋部门、海事部门、环保部门和渔业部门等。由此,本文中的国家介入指的是,国家行政主管机关对底层环境抗争的干预,对司法部门、专家技术团体以及其他相关职能部门有关底层环境抗争的态度和立场的引导。在底层环境抗争中,国家介入主要有消解性介入、消极介入与积极介入三种类型。所谓消解性介入,指的是在维稳机制等因素作用下,国家行政主管机关对环境抗争所采取的瓦解性措施。当前,虽然底层抗争形式日益丰富,但是,国家权力也呈现出多样化应对的特点:底层有一套抵抗策略,国家权力就创造一套策略以化解^[3]。消解性介入措施主要体现为两个方面,一是强制性的压制和限制性措施,二是通过“做工作”等思想政治工

收稿日期:2014-11-25

基金项目:国家社会科学基金青年项目(13CSH039)

作者简介:陈涛(1983—),男,安徽霍邱人,副教授,博士,从事环境社会学研究。

作方式对底层社会的环境抗争活动予以瓦解。随着政治机会结构的变化,强制性的压制措施开始减少,而通过“做工作”等方式展现出的柔性的消解措施日趋增多。所谓消极介入,指的是国家行政机关在环境污染事件中态度暧昧、行动滞后,甚至表现为“不作为”姿态。比如,在蓬莱 19—3 溢油事件中,“国家海洋局没有及时发布溢油事件环境信息及其消极影响”,并“试图转移政府溢油信息公开的义务”^[4],由此引发有关律师“向北京市第一中级人民法院提出行政诉讼”,状告国家海洋局“行政不作为”,产生了广泛而深刻的社会影响。所谓积极介入,指的是国家行政机关积极整合资源,为受损渔民的环境抗争提供制度化的保障和相关具体措施。比如,墨西哥湾溢油事件发生后,美国环保部门联合其他部门积极介入到事件处理进程,而且,联邦政府以及奥巴马总统都对 BP 公司强力施压,要求其承担赔偿责任,最终促使 BP 公司设立 200 亿美元专项赔偿基金。而在 BP 承诺用 200 亿美元建立赔偿基金后,美国政府仍于 2011 年底就墨西哥湾溢油事件提起诉讼^{[5]302}。可见,国家的积极介入为底层社会的环境抗争与索赔诉求提供了强有力的支持。但是,这种国家层面的积极介入在中国的环境抗争事件中出现频率还比较低,导致受损群体的环境抗争困境重重。

国内学术界对环境抗争的曲折过程和体制性困境开展了比较多的研究^[6],但对国家积极介入情境下的环境抗争研究较少,由此导致对成功的环境抗争及其背后的社会机制的考察不足。国家的积极介入不但有助于维护底层权益,也有助于增进社会稳定。当前,中国正在加强生态文明的制度建设,深入研究环境抗争中的国家积极介入机制,对于环境受损群体的权益维护和生态文明的制度构建具有重要的现实意义。为此,本文选择被称作是“中国海洋污染索赔第一案”这一具有典型性的案例——“塔斯曼海”轮溢油事件展开研究。该污染事件具有重要的标本价值,并且占据了多项“第一”:它是中国加入《1992 年国际油污损害民事责任公约》(以下简称公约)后,首次为维护国家海洋资源提起的油污损害索赔案件;首例根据《公约》向外国船公司保险人进行索赔的案件;院士及众多专家学者出庭作证,在中国司法审判史尚属首次;中国海洋行政管理部门在法律框架内提出污染海洋生态环境涉外索赔第一案^[7],因此,它是“中国第一起由政府出面、运用本土法律成功进行海洋生态损害索赔的案例”^[8],“开创了维护我国海洋生态权益的先例”^[7]。此外,它也是国家积极介入底层环境抗争的典型案列。

当前,中国海洋污染事件呈现出高发态势,但

是,渔民的权益维护机制尚未有效建立,由此导致底层的环境抗争事件时常发生,并影响了沿海区域社会的良性运行与协调发展。作为“中国海洋污染索赔第一案”,“塔斯曼海”轮溢油事件中渔民的环境抗争时间长、跨度大,对这一具有标本意义的经典个案进行深入解剖无疑具有重要的学术价值和现实意义。本文旨在研究国家积极介入对底层环境抗争的社会影响,并探讨这种国家介入背后的社会机制,进而探讨如何建立健全制度化的国家介入机制,从而在制度层面促进海洋生态文明建设。

二、“塔斯曼海”轮溢油事件与 底层环境抗争历程

1. “塔斯曼海”轮溢油事件

2002 年 11 月 23 日,载满原油的马耳他籍油轮“塔斯曼海”轮与中国大连“顺凯 1 号”轮在天津大沽锚地东部海域 23 海里处碰撞(图 1),导致大量原油泄漏入海^[9]。《中国海洋报》的专题报道显示,在事发附近海域的沉积物和滩涂底泥样品中都发现了该油轮所泄原油。与事故前 1 周相比,溢油事件发生 5 天后,海水中油类含量高于事故前 2.2 倍,受影响海域面积达到 359.6km²;沉积物中油类含量高于事故前的 8.1 倍,受影响的海洋沉积物面积达到 82.7km²;滩涂污染面积 147km²。2004 年 10 月,北海检测中心开展的第八次检测发现,事发海域沉积物油类含量仍高于事发前平均值 0.76 倍^[9]。可见,此次溢油事件对海洋生态系统产生了长期影响,并且致使沿岸 1 500 余户渔民和养殖户遭受重大经济损失,由此引发了持续多年的环境抗争。



图 1 “塔斯曼海”轮溢油事件的油污范围及其所在海域示意

溢油事件发生后,经国家海洋局授权,天津市海洋局相关资料显示指派技术人员到事故海域调查取证。11 月 28 日,天津市海洋局向天津海事法院提出申请,要求扣押油轮,并责令其提供 1 500 万美元担保。随后,天津海事法院下达扣船通知并将其扣押。直到中国再保险公司代表伦敦汽船船东互保协

会(为油轮提供油污责任担保),为英费尼特航运有限公司(油轮的船东)向法院支付 300 万美元的信用担保后,天津海事法院才解除扣押。在国家海洋局的授权下,天津市海洋局对英费尼特航运有限公司和伦敦汽船互保协会提起诉讼。随后,天津市渔政渔港监督管理处也向上述被告进行索赔。天津市海洋局提出的索赔数额为 9 479. 25 万元,其中包括恢复期海洋生态环境损失 766. 79 万元、恢复环境原貌采取措施的费用 8 404. 94 万元、评估费 307. 52 万元。天津市渔政渔港监督管理处索赔渔业资源损失的数额为 1 784. 8 万元,包括直接渔业资源损失 446. 2 万元以及天然渔业资源损失 1 338. 6 万元^{[10]194-197}。2004 年 12 月 30 日,天津海事法院对此案做出一审判决,海洋生态损失获赔 996 万元,渔业资源损失获赔 1 513 万元、渔民和养殖户损失获赔 1 700 万元^[11],具体见表 1。

表 1 分析表明,在“索赔—获赔”比例方面,天津市海洋局索赔额最多,获赔额最低,获赔率为 10. 5%;天津市渔政渔港监督管理处索赔额最低,获赔额较高,获赔率则最高,达到 84. 8%;而渔民和养殖户的索赔额位居前两者之间,获赔额最高,达到 1700 万元,但是,他们的获赔率较低,仅为 27. 3%。

2.环境抗争历程

“塔斯曼海”轮溢油事件造成了严重的经济损失和生态破坏,并产生了广泛而深刻的社会影响,同时,受影响的渔民数量庞大。由此导致的环境抗争历程长、跨度大——自 2002 年污染事件爆发到 2008 年初步画上句号,抗争历程长达 7 年。在此过程中,渔民的环境抗争既包括依托民间组织进行的抗争,也包括自力抗争。

所谓依托民间组织进行的抗争,主要是指受损

渔民群体通过渔民协会表达利益诉求,进而开展呼吁、申诉、抗议和维权活动。在“塔斯曼海”轮溢油事件中,受损渔民群体委托渔民协会开展索赔活动。其中,河北省滦南县渔民协会代表 921 户渔民和 15 户养殖户、天津市塘沽区北塘渔民协会代表 433 户渔民以及大沽渔民协会代表 236 户渔民^[11],通过诉讼等方式开展了长期的抗争与索赔活动。所谓自力抗争,指的是受损渔民不借助其他组织的力量,以户为单位开展申诉、抗议和维权活动。比如,天津市汉沽地区 256 户渔民与养殖户作为原告开展了长期抗争。^[11]2003 年 1 月 10 日,三家渔民协会以及汉沽地区 256 户渔民与养殖户向英费尼特公司和伦敦汽船互保协会提出索赔^{[10]196},索赔总额将近 6 300 万元。在一审判决中,渔民与养殖户因渔业捕捞损失、滩涂养殖损失和网具损失等共获赔 1 700 余万元。截至 2008 年 4 月,行政主管部门为 1 327 名渔民和养殖户发放 600 多万元赔偿款^[12]。

无论是依托民间组织进行抗争还是自力抗争,依法对肇事方提起诉讼都是“塔斯曼海”轮溢油事件中受损渔民群体进行环境抗争的主要方式,在抗争中并没有出现体制外行为。管理机构组织技术人员调查取证、扣押肇事船只等行为在很大程度上缓解了底层社会环境抗争中经常出现的“取证难”、“立案难”等问题。可以说,政府与法院的正面回应 是渔民通过制度化渠道成功抗争的现实基础。

三、国家积极介入对底层环境抗争的影响

环境抗争过程,在一定程度上可以被看作是地方政府、污染企业以及受损公众三者之间的利益博弈过程。与经济实力强大的污染企业相比,受体制、资金、技术等影响,底层群体在博弈中处于弱势地

表 1 “塔斯曼海”轮溢油事件中原被告索赔额及一审判决结果

单位	索赔额			一审获赔额			获赔率/%
	项目	金额/万元	合计/万元	项目	金额/万元	合计/万元	
天津市海洋局	恢复期海洋生态环境损失	766. 79	9 479. 25	海洋环境容量损失	750. 58	996	10. 5
	恢复环境原貌采取措施费用	8 404. 94		调查、检测评估费用及生物修复研究经费	245. 228 4		
	评估费	307. 52					
天津市渔政渔港监督管理处	直接渔业损失	446. 2	1 784. 8	渔业资源损失	1 465. 42	1 513	84. 8
	天然渔业资源损失	1 338. 6		调查评估费	48		
渔民及养殖户	滦南县渔民协会	4 100	6 228	—	—	1 700	27. 3
	塘沽区大沽渔民协会	357		—	—		
	大沽渔民协会	471		—	—		
	汉沽地区渔民养殖户	1 300		—	—		

数据来源:根据张俊的《生态索赔:为海洋“疗伤”筹资》(《中国环境报》2004 年 6 月 24 日)和张晓敏的《油船泄漏之后——海洋污染涉外索赔第一案审判纪实》(《人民法院报》2005 年 3 月 29 日)等资料进行的整理和计算。

位。比如,“政经一体化开发机制”^[13]是底层环境抗争面临的重要体制性障碍;底层群体受到生存理性、专业壁垒、自身的弱组织化以及技术专家的非独立性等因素影响,在环境污染中常常“无能为力”^[14];随着国家控制能力的加强和政治经济渗透性的深入,“审判性真理”限制了受害者对污染以及污染受害的证明^[15]。凡此种种,都使得底层社会的环境抗争很难成功。而当国家积极介入后,这种格局则会发生根本性转变。国家的积极介入会影响到司法部门以及专家技术团体的立场与态度,从而为环境抗争提供了强有力的综合性支持。

1.保证了环境抗争渠道的畅通

公共权力部门的认可与支持是环境抗争取得成功的重要因素,特别是,法院的态度直接关系到受损渔民能否通过法定渠道进行抗争。目前,我国采用的是“条块分割”式的海洋管理体制,与之对应的是分散型的执法模式^[16]。海洋、海事、渔政、环保和军队等部门共同参与海洋环境治理,形成了“多龙治海”格局。但是,由于部门之间职责划分不明确,受损渔民在抗争中经常遇到相关部门相互推诿与扯皮的现象。所以,“条块分割”的海洋管理体制以及司法部门的设置虽然为底层的抗争诉求提供了多种表达途径,但部门之间的责任分散和相互推诿制约了抗争维权目标的达成。特别是,当污染企业实力雄厚,能够为当地带来显著经济利益时,政府部门出于经济发展和维稳的需求,并不支持甚至会限制底层社会的环境抗争。而政府部门的这种态度会影响到法院的立场,导致“法院不受理”局面,进而导致受损渔民的抗争维权活动很难得到公正的判决。

在海洋污染事件中,如果没有国家的积极介入,受损渔民开展的环境抗争很难得到地方政府

和法院的支持,其利益诉求也很难得到保障。而国家的积极介入则会从根本上改变这种格局,它会影响地方对渔民环境抗争的态度,促使不同部门之间进行有效的合作,增强地方行政机构和法院的公正性,并保证了环境抗争渠道的畅通。当然,国家的介入与溢油事件的特殊性有关。肇事船只“塔斯曼海”轮为马耳他籍油轮,其船东为英国公司。溢油事件发生后,天津市政府召开了由市司法局、海洋局、海事局和水产局等部门参加的协调会,决定由天津市司法局负责协调证据收集,相关行政管理部门按照各自管理职责开展工作。随后,天津市海洋局在国家海洋局的授权下,代表国家开展索赔^[9]。在市海洋局与渔政渔港监督管理处提起诉讼后,天津海事法院采取了本案共同涉及的问题作为共同证据进行合并审理的审判方式,并且法官规格之高也为该院首次^[7]。在国家积极介入的背景下,地方政府和海事法院开展了大量工作,从而为渔民的环境抗争和利益表达提供了制度化的保障(表2)。

表2说明,国家海洋局的授权为地方政府部门的积极介入提供了制度支持,保障了渔民环境抗争渠道的畅通。同时,这种介入破解了底层群体因地方政府的“不作为”而难以表达自身利益诉求的体制性困境。此外,这种介入模式促使受损渔民提起的诉讼得到了海事法院的认可与支持,避免了海洋污染事件中经常出现的“法院不受理”现象,从而使其通过法律途径进行索赔成为可能。

2.为环境抗争提供了专业技术支持

渔民提供的污染证据是法院裁定的基础,但是,受海洋环境的复杂性以及渔民自身知识水平的限制,证据的搜集往往成为制约环境抗争的瓶颈。渔

表 2 “塔斯曼海”轮溢油事件处理过程

时间	主要事项
2002/11/23	凌晨4时8分,“塔斯曼海”号油轮与“顺凯一号”轮发生碰撞。
2002/11/28	天津市海洋局向天津海事法院提出申请,要求扣押油轮,并责令其提供1500万美元担保。此后,渔政处、渔民协会分别提出扣押该轮申请。随后,天津海事法院下达扣船通知。
2002/12/20	中国再保险公司向法院支付300万美元的信用担保,法院解除对“塔斯曼海”扣押。
2002/12/26	天津市海洋局将船东英费尼特航运有限公司、为该轮提供油污责任担保的伦敦汽船互保协会告上法庭。
2002/12/31	天津市渔政渔港监督管理处对英费尼特航运有限公司、伦敦汽船互保协会提起诉讼。
2003/1/10	三家渔民协会及汉沽地区256户渔民、养殖户等多家原告就渔业资源遭受的损失向英费尼特公司和伦敦汽船互保协会提出索赔。
2004/6/2-2004/6/4	天津海事法院开庭对滦南、北塘、大沽、汉沽1500余名原告的主体资格分别进行核对。
2004/6/24-2004/12/17	天津海事法院多次公开开庭审理该案件。
2004/12/30	天津海事法院作出一审判决。
2005/1	英费尼特航运有限公司向天津市高级人民法院提起上诉。
2007/3	1512名渔民和养殖户向天津海事法院提出申请执行,希望尽快拿到赔偿款。
2008/4/3	法院为1327名渔民和养殖户发放600多万元赔偿款。

资料来源:根据高振会等编著《海洋溢油生态损害评估的理论、方法及案例研究》(第194—197页)和张晓敏、徐霄《油船泄漏之后——海洋污染涉外索赔第一案审判纪实》(《人民法院报》,2005年3月29日)等资料进行整理。

民有关污染状况的主观感受不能作为法院认可的证据,证据的提供依赖于专业的鉴定机构,而海洋污染与损失评估对专业技术以及评估设备的要求非常高。技术专家的非独立性影响评估结果^[14]。技术专家本应独立于行政和司法系统,以客观的态度对污染状况进行评估。但是,有些技术专家为寻求自身利益最大化,迎合污染企业或地方政府部门的需要,影响了鉴定结果的客观性。同时,检验技术、统计手段以及测量标准等方面具有模糊性^[17],增加了底层环境抗争的不确定性。环境污染鉴定中的巨额评估费用远远超出了渔民的承受能力,也对环境抗争构成了制约。而当国家积极介入后,这种格局就发生了显著变化。

首先,国家的积极介入为证据收集和因果关系确立提供了重要支撑。当国家积极介入后,政府部门承担了很多的证据收集工作。而政府可以实现有效的社会动员,充分整合专家学者以及鉴定机构等各种资源,提供及时、有效的证据,在很大程度上减少了渔民在环境抗争中的被动性。此外,评估费用也不再成为制约证据搜集的重要因素。“塔斯曼海”轮溢油事件发生后,天津市海洋局立即派海洋监察人员开展调查取证工作,并委托国家海洋局北海监测中心对事故海域开展跟踪监测。后者通过事故发生前后检测数据的对比,确定了受影响的海水、沉积物及滩涂的范围与面积。从事故发生到第一次开庭期间,国家海洋局北海监测中心先后8次、派出近百人进行外业调查,对200多个站点进行调查取证,对上万组要素与数据进行处理^[9]。天津海事法院聘请技术专家参与事故调查与检测工作,他们在查阅大量国内外文献基础上,提出污染源诊断、污染对象确定、污染程度分析以及损失评估的总体技术路线等报告,并对原油扩散路径、归宿进行了模拟分析^[7],为溢油事件的损害评估提供了有力证据。同时,出庭作证的还包括中国工程院院士、被誉为“中国海洋行政管理学鼻祖”的专家、国内著名油污技术以及防污染法律专家等众多海洋界与法律界的知名学者^[7]。在案件审理中,天津海事法院采取了“本案共同涉及的问题作为共同证据进行合并审理”的审判方式,由天津市海洋局和天津海事法院获取的证据同样可以作为受损渔民进行索赔的证据。可见,正是国家的积极介入解决了鉴定机构的不确定性、技术专家的非独立性以及资金等因素对渔民搜集证据的限制,为其成功索赔提供了保障。

其次,国家的积极介入弥补了渔民法律专业知识的不足。渔民通过诉讼进行环境抗争的过程,是双方律师团队之间的博弈过程。在污染事件中,事

故责任方通常是具有雄厚资金基础的企业组织,往往通过聘请专业律师团队的方式尽可能地减少其在事故中承担的责任。相比之下,环境受损群体的法律知识储备一般不高,而且,高昂的鉴定费用常常导致他们难以请得起代理律师。此外,诉讼中的复杂性和胜诉的低可能性,常常导致一些律师“知难而退”。而国家积极介入后,渔民在诉讼过程中可获取的资源则大大增加,并且吸引了高水平的律师团队的介入,与事故责任方的律师团队相抗衡,从而改变了诉讼中渔民的弱势地位。“塔斯曼海”轮溢油事件发生后,天津市海洋局委托嘉德律师事务所处理相关法律事务。在案件审理中,被告方聘请了4名律师,原告方则聘请了8名律师,同时,天津海事法院还聘请了7位资深司法鉴定专家作为顾问^[9]。可见,缺乏法律知识和处于弱势地位的渔民,在国家积极介入后,获得了律师团的专业技术支持。随后,代理律师就溢油量、原油品质、回收量和挥发量、溢油前后的海洋环境质量以及适用法律等问题进行了举证^[9],最大限度地维护了受损渔民的合法权益。

3. 提高了环境抗争的组织化程度

张玉林认为,受害者团结一致的集体行动是成功的环境抗争所需的条件之一,组织化的行动能够赋予受害者勇气、策略和力量^[18]。但是,我国的维稳机制使得地方政府对环境抗争中的组织性行为异常敏感。因此,中国的NGO主要致力于环境保护活动,较少参与环境抗争事件,即便参与到具体的环境抗争事件中,也倾向于采取“温和行动策略”^[19],即主要是向政府部门反映问题,很少直接参与谈判和诉讼。缺乏组织化力量不仅使得渔民无法借助于社会组织整合资源,扩大环境抗争的社会影响,而且也容易造成渔民群体的内部分化。

面对组织化程度较高的污染企业,渔民需要具备组织化的力量展开抗争,进而增加在环境抗争中的话语权。而国家的积极介入能够提高渔民环境抗争的组织化程度,减少受损渔民群体在环境抗争中的分化。一方面,国家的积极介入消除了渔民对环境抗争中组织化行为的“合法性”顾虑。在“塔斯曼海”轮溢油事件中,国家的积极介入为渔民协会发挥自身的积极作用奠定了基础。河北省滦南县渔民协会、天津市塘沽区北塘渔民协会和大沽渔民协会作为渔民和养殖户的代表,向天津海事法院提起诉讼,要求被告对遭受损失的渔民进行索赔,充分表达了渔民的诉求。由渔民协会代表渔民处理索赔事宜,能够增强渔民环境抗争的有序性,将遭受损失的1500余户渔民组织起来,更好地整合了渔民的力量。另一方面,国家的积极介入使渔民能够借助国

家海洋局北海监测中心及大量技术专家提供的证据进行索赔,并减少了污染肇事者通过经济手段瓦解渔民阵营的可能性,从而使渔民在长达七年的抗争中能够始终保持较高的组织化水平。

4. 保证了环境抗争结果的执行

在环境纠纷中,如果事故责任方属于外籍企业,即使受损群体胜诉,法院判决也会时常遭遇执行困境。另外,如果赔款额度超过了企业的承担范围,并且污染企业没有其他组织的资金支持,即使受损者取得了胜诉,也会出现法院的判决结果难以执行的现象。这些都对环境抗争目标的达成构成了制约。

当国家积极介入后,得到授权的政府机构代表受损群体和污染企业展开交涉,能够有效地保证审判结果的执行。“塔斯曼海”轮溢油事件发生后,天津海事法院扣押了“塔斯曼海”油轮,在其支付 300 万美元担保费用后才解除扣押^[11]。2007 年 3 月,渔民和养殖户向天津海事法院提出申请执行,申请尽快拿到赔偿款。按照常规做法,应该等案件全部审结之后再发放执行款,但天津海事法院考虑到渔民及养殖户遭受的巨大经济损失,决定提前分批按比例向为渔民和养殖户发放赔偿款^[12]。可见,即使渔民最终能够胜诉,如果肇事者拒不执行法院判决结果,那么没有国家作为后盾的渔民仍然很难得到赔偿。

四、结 论

作为“中国海洋污染索赔第一案”,“塔斯曼海”轮溢油事件是国家积极介入底层环境抗争的典型案例,这种国家介入是底层环境抗争取得预期目标的关键。在海洋污染事件和底层环境抗争事件频发的背景下,深入探讨国家介入模式具有重要的理论价值和现实意义。同时,为了构建制度化的国家介入机制,从制度层面维护底层社会的权益,我们需要对此次溢油事件中的国家介入模式展开深度反思。

首先,在大型海洋污染事件中,国家的积极介入是底层环境抗争得以成功的关键。底层的环境抗争普遍面临着“立案难”、“取证难”、“索赔难”和“执行难”等困境,而国家的积极介入促使地方政府和海事法院“积极作为”,从而为环境抗争提供了有效的制度渠道和专业技术支持,提高了环境抗争的组织化程度,并为判决结果的执行提供了机制保障。在“塔斯曼海”轮溢油事件中,如果没有国家的积极介入,渔民无法承受长达 7 年的法院诉讼,难以开展持续数年的环境抗争。与其他众多海洋污染事件相比,这是“塔斯曼海”轮溢油事件中渔民环境抗争得以成功的关键与核心。

其次,国家积极介入的主旨在于维护海洋生态权益,渔民的权益维护并不是核心议题。“塔斯曼海”轮溢油事件具有一定的特殊性,主要体现为肇事船只为马耳他籍油轮,其船东为英国公司,这是国家积极介入的重要条件。正是借助这股“东风”,渔民的环境抗争才获得了良好的外部环境。而在“索赔—获赔”比例方面,1 500 余户渔民和养殖户仅仅获得 1 700 万元赔偿,获赔金额远远低于其遭受的损失,获赔率仅为 27.3%。可见,渔民的弱势地位没有得到根本性的改变。

再次,在环境污染事件中,国家的积极介入具有选择性。在“塔斯曼海”轮溢油事件中,肇事油轮的外籍属性是国家积极介入的重要基础。而这种情形并非个案。2005 年,葡萄牙籍“阿提哥”号油轮在大连新港发生触礁搁浅,导致原油泄漏。“当地政府第一时间帮助渔民取证”,大连海事法院积极助力渔民索赔,“法院共立案 117 件,总标的额达 11.6 亿元”。其后,大连市海洋与渔业局代表国家向“阿提哥”号提起海洋生态损失赔偿诉讼^[20]。相比之下,在大连“7.16”事件中^①,“养殖户发现大连市的律师事务所仿佛在一夜之间失声”,政府部门则“主动站出来阻止渔民表达伸张自己的权益”^[20],因为肇事者是大型央企中石油。同理,在蓬莱 19-3 溢油事件中,国家海洋局的信息通报滞后,并由此受到诸如“不作为”批判,甚至被相关律师以“行政不作为”诉讼到人民法院。可见,当肇事方涉及中海油、中石油等央企时,国家海洋局的介入表现出了不一样的姿态——消极性以及消解性介入模式纷纷登场。整体上看,在环境污染事件中,国家的积极介入具有较为明显的选择性特征。在很大程度上,正是这种选择性导致这起被称作“开创了维护国家海洋生态权益先例”中积累的索赔经验和运作机制在后续的大型污染事件中并没有得到很好的运用。因此,选择性介入模式并不能有效保护海洋生态环境。

最后,亟待以环境受损群体的权益为核心,建立健全制度化的国家介入机制。在环境事件中,国家积极介入的案例尚不多见,而国家介入的制度缺位导致底层环境抗争困境重重,进而影响了社会稳定。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出,要“建立畅通有序的诉求表达、心理干预、矛盾调处、权益保障机制”。当前,亟待构建

(下转第 57 页)

^①2010 年 7 月 16 日,大连新港附近的输油管道发生爆炸,引发火灾,同时造成大量原油泄漏入海。此次溢油事件对附近海域的生态系统造成了严重破坏,并导致从事海洋养殖的渔民遭受严重经济损失。