

论机场噪音损害赔偿的责任主体

郝秀辉

(中国民航大学 法学院, 天津 300300)

摘要:我国机场噪音损害赔偿立法对责任主体制度的建构存在严重缺漏,法规体系多重“防治”而疏忽“补偿”。机场噪音损害责任主体是机场噪音损害赔偿制度体系建构的核心问题。从机场噪音产生的原因上探讨相关主体的赔偿责任是较为现实可行之道。航空公司应依据“无过错责任原则”承担赔偿责任,责任承担方式可通过其向机场缴纳的起降费中增加噪音防治费予以落实。机场应基于“过错推定原则”承担噪音损害赔偿责任,但因目前机场权属与管理的多样复杂性,具体的责任承担可具体分析。作为机场和周边建筑的规划方、建设方、环评方和审批方等相关部门单位,应依据“过错推定原则”对机场噪音损害承担连带赔偿责任。

关键词: 机场噪音; 损害赔偿; 无过错责任; 过错推定责任

中图分类号: DF934

文献标识码: A

文章编号: 1009-3370(2014)04-0115-08

在航空实践中,机场噪音(airport noise)损害主要以航空器起飞、降落、滑行、试车等活动对机场附近居民产生的噪音损害为主。在21世纪初,我国大陆地区机场噪音影响严重、比较严重、一般和轻微的民用机场数量分别占全国航班机场总数的0.83%、14.05%、14.88%和70.24%^[1]。当前,随着大陆城市扩容和各民用机场的改扩建和大规模新建^①,机场噪音污染随之日益凸显。机场噪音污染严重影响了居民在健康、舒适、宁静和愉悦的环境中生活工作的权利,致使部分机场周边居民以投诉、信访或诉讼等途径要求解决机场噪音问题的呼声不断升级^[2]。

虽然有中国台湾地区学者认为,对于机场噪音侵扰所生损害,以“国家赔偿法”为请求权基础应是较好的选择^{[3][6]}。但是,就机场噪音损害赔偿法律关系的本质而言,毕竟是私法上的关系,应该以民法上的损害赔偿制度和理论为解决问题的根本之道,尤其在大陆地区更为必要:一是大陆没有专门的机场噪音防治费可用于解决噪音损害赔偿纠纷;二是大陆的国家赔偿法只适用于行政行为和司法行为所造成的损害赔偿;三是今后随着低空开放将有大量私人所有的通用机场建成和运营,无法适用国家赔偿法。因此,从民法角度,如何确定机场噪音损害

赔偿的责任主体问题,急需深入的研究和探索。

一、机场噪音损害赔偿立法存在的责任主体问题

综观我国机场噪音防治的理论研究和实践,多致力于航空器减噪技术探讨、加强土地使用规划、航空器运行及噪音源管控等行政预防性措施,而对机场噪音损害的补偿性救济研究甚少,相关损害赔偿的立法与司法救济更是空白^{[4][86-91]}。考察现行机场噪音防治法规体系,不难发现,多层次立法都侧重“防治”而疏忽“补偿”,而且立法对机场噪音损害赔偿责任主体制度的建构存在严重的缺漏。

从法律层面来看,1989年12月26日施行的《环境保护法》、1997年3月1日起施行的《环境噪音污染防治法》和2003年9月1日施行的《环境影响评价法》是适用于所有行业环境保护的普通立法,基本规定的是环保的监督管理要求。《环境保护法》仅在第41条简单规定:“造成环境污染危害的,有责任排除危害,并对直接受到损害的单位或者个人赔偿损失。”1996年3月1日施行的《民用航空法》作为民航基本法,对机场噪音防治及其损害赔偿几乎呈立法空白。1986年施行的《民法通则》第124条规定:“违反国家保护环境防止污染的规定,

收稿日期:2014-03-12

基金项目:天津市哲学社会科学规划课题(TJFX12-052);中央高校基本科研业务费专项项目(312 2013 P010)

作者简介:郝秀辉(1971—),女,法学博士,中国民航大学法学院教授,航空法律与政策研究中心研究员,E-mail:xiuhui2006@163.com

①截至2011年底,我国共有颁证运输机场180个;定期航班国内通航城市175个(不含香港、澳门、台湾),定期航班通航香港的内地城市45个,通航澳门的内地城市14个,通航台湾的大陆城市37个;民航全行业运输飞机期末在册架数1764架,通用航空企业期末在册航空器总数1124架。参见“2011年民航行业发展统计公报”,<http://www.caac.gov.cn/11/K3/201205/P020120507306080305446.pdf>,访问日期:2012-08-02。

污染环境造成他人损害的,应当依法承担民事责任。”2010年7月1日施行的《侵权责任法》稍有进步,但也仅限于3个普通立法条文的原则性规定:“因污染环境造成损害的,污染者应当承担侵权责任;两个以上污染者污染环境,污染者承担责任的大小,根据污染物的种类、排放量等因素确定;因第三人的过错污染环境造成损害的,被侵权人可以向污染者请求赔偿,也可以向第三人请求赔偿,污染者赔偿后,有权向第三人追偿。”^①

显然,一些学者对《民法通则》第124条的规定解释为“污染环境造成损害承担民事责任要以违反国家保护环境防止污染的规定为前提条件,即只有排放的污染物违反国家规定的排放标准时,才承担责任。”^②该立法的规定和学者的解释,并不符合环境侵权责任构成的实际状态,同《环境保护法》和《侵权责任法》的有关规定相矛盾。

从行政法规层面来看,2009年7月1日施行的《民用机场管理条例》在第4章规定了民用机场安全环境保护,提出在民用机场起降的民用航空器应当符合国家有关航空器噪音的适航标准,控制机场噪音污染的各有关单位应协同工作^③。但是,该条例主要是侧重对机场安全环境的管理,并没有规定机场噪音损害民事责任制度。

从民航规章层面来看,2004年12月1日施行的《民用机场建设管理规定》涉及机场噪音的条文较简陋,仅规定在进行运输机场总体规划时,应编制机场噪音相容性规划予以报送审批。2002年3月20日发布施行、2007年修订的《航空器型号和适航合格审定噪音规定》(CCAR-36-R1)分别对不同型号航空器设定了噪音标准限制。1990年制定施行、1991年、1998年、2007年3次修订的《民用航空产品和零部件合格审定规定》(CCAR-21-R3)仅要求申请型号合格审定应确定具备有效适用的环境保护。1985年12月31日发布、1990年、1995年、2001年、2011年4次修订的《运输类飞机适航标准》(CCAR-25-R4)规定颁发和更改运输类飞机型号合格证的适航标准时,申请人必须表明符合中国民用航空局有关噪音审定的最大重量^③。可见规章层面并无任何机场噪音损害赔偿主体责任的设计。

从行业、国家标准层面来看,1988年11月颁布实施的《机场周围飞机噪音环境标准》(GB 9660—88)和《机场周围飞机噪音测量方法》(GB 9661—

88)、2002年10月1日施行的《环境影响评价技术导则民用机场建设工程》(HJ/T 87—2002)、2007年12月1日实施的《民用机场周围飞机噪音计算和预测》(MHT 5105—2007)以及2010年4月1日实施的《环境影响评价技术导则声环境》(HJ 2.4—2009),均是从机场周围飞机噪音的测量、机场建设工程环境影响评价、机场噪音监测和防治措施等方面做出的相关规定,无一涉及机场噪音损害赔偿的责任主体和赔偿标准问题。

从地方法规层面来看,1993年施行的《深圳经济特区环境噪音污染防治条例》、1996年施行的《海口市环境噪音污染防治办法》、2001年施行的《广州市环境噪音污染防治规定》、2007年实施的《昆明环境噪音污染防治管理办法》和《北京市环境噪音污染防治办法》、2009年实施的《沈阳市环境噪音污染防治条例》等地方立法,更是没有机场噪音损害赔偿的任何规定。

由上可见,机场噪音损害立法的预防性救济重于补偿性救济。机场噪音污染具有流动性、空间性和声源强度大的特征,其防治措施在以强化机场建设规划、采取减噪技术措施的同时,应该配以完备的噪音损害赔偿制度,加强经济防控手段,对那些常年遭受机场噪音损害煎熬的人群给予经济补偿。

目前,在实践中,我国大陆地区的机场噪音损害纠纷基本是以依托当地政府,由民航管理部门、环保部门、社区等参与的机制,根据当地经济发展水平,对受影响的单位或家庭协商解决的,解决方式多以支付赔偿款和拆迁移民安置为主。但是,机场噪音损害赔偿的责任主体不清,多由国家财政“买单”,补偿标准不统一。例如,2000年起,首都机场噪音对顺义区3个村庄居民造成严重干扰,根据国家发展计划委员会发布的《国家计委关于处理首都机场扰民问题的通知》,首都机场噪音扰民处置工程总投资为4.97亿元,其中国家补贴2亿元,其余部分由北京市政府和民航总局各承担50%即1.485亿元,同时要求北京市尽快开展噪音区居民的拆迁安置工作。在2001年11月,北京市发展计划委员会向顺义区计委下发《关于首都机场噪音扰民拆迁安置工程项目建议书(带可行性研究报告)的批复》,开始启动3个村庄的搬迁工作^⑥。2007年,对所涉及的村民给予不低于10万元的补偿^⑦。2008年,上海浦东国际机场噪音污染区部分动迁^⑧。广州

①《侵权责任法》第65条、67条、68条。

②参见《民用机场管理条例》第59—62条。

③参见《机场建设管理规定》第15条、第55条。

市环保局2012年5月13日公布了《广州市2012年噪音污染防治重点工作》,对受飞机噪音影响预测超过85分贝的单位及居民点,制定安置规划^①。

同时,由于机场噪音污染防治问题涉及到土地规划、机场设计与建设、机场空域管理等众多复杂环节,我国大陆地区立法采取了“多头管理”的规定,将管理权分别赋予机场管理部门、航空运输企业、空中交通管理部门、规划部门、建设部门、环境保护部门以及地方人民政府等多个部门,但因各管理部门“职责不清、分工不明”,在实践中相互推脱责任,无法真正有效、及时地解决问题,造成机场噪音纠纷不断升级,甚至引发群体性事件。例如:桂林两江机场修建时征收了桂林市临桂县两江镇车梁村田东屯村191亩土地。自1996年机场通航以来,尤其是2008年8月,为升降装载达到800人的大型A380客机,桂林两江国际机场进行大型改扩建,噪音严重超标,致村民普遍出现神经衰弱、听力下降、怪病频发、妇女流产、通信受阻、瓦房震动、墙体开裂,严重影响了田东屯村的正常工作和生活。村民多次向两江机场、临桂县环保局、桂林市环保局、广西壮族自治区环保局反映情况,要求解决环境污染问题。2007年12月,广西壮族自治区环保局向该村村民出具村民投诉两江机场噪音污染问题的转办函,请广西机场管理集团有限责任公司依据《环境噪声污染防治法》第6条第3款妥善处理。但广西机场管理集团有限责任公司以其不是政府部门,无法解决土地、资金问题为由,申明自己没有责任也没有能力解决。村民又多次向民航广西监管办投诉,要求给予解决搬迁、补偿等问题。但民航广西监管办认为,其虽是民航行业管理部门,但不是环境污染的主管单位,更无该村环境污染超标的具体数据、标准,此事应由当地环境保护单位处理,而且广西壮族自治区环保局出具的转办函是给广西机场管理集团公司的,不是给广西监管办的,解决两江机场噪音污染问题必须由地方政府、机场当局、环保部共同出面处理为宜,监管办只能起协调作用^{②③}。因各管理单位对机场噪音污染纠纷相互推脱,以致纠纷长期得不到解决,直到2009年8月,临桂县人民政府才成立“桂林两江国际机场噪音污染田东村赔偿调解工作领导小组”^④。

另外,机场噪音损害赔偿的民事诉讼救济渠道

并不通畅,例如,宁波栎社国际机场噪音超标长期污染引发争议,2007年,机场附近99名村民向国家环境总局提出行政复议,认为国家环境总局的审批文件不合法,要求撤销机场二期扩建工程环境影响评价和环境保护验收合格的批文。行政复议案受理后,宁波当地政府与村民达成调解协议,99名村民获得120万元赔偿,村民们撤销了行政复议申请^⑤。在宁波栎社机场的噪音污染案中,村民为什么不选择向机场管理机构要求民事赔偿或提起民事诉讼?究其原因,不仅仅是因为村民对所受损害举证困难,更重要的是因为关于机场噪音污染赔偿,大陆并没有具体的、统一的赔偿标准和详尽的法规依据,因此,向行政机关追究相关行政责任,对村民而言,不仅是可行,更重要的是为了督促各行政机关加快落实相关措施、综合治理机场噪音污染问题。

二、机场噪音损害赔偿责任主体之一： 航空公司

谁应对机场噪音受害人负责?这是机场噪音损害赔偿制度建构的核心问题。从机场噪音产生和加剧的原因上探讨相关责任主体,应为现实可行的解决问题之道。

从航空公司来看,任何航空公司正常运营的任何航空器一般都需要在机场起降,机场噪音在表面上来看似乎是由机场造成的,但究其实质,乃是由航空公司起降运行的航空器而产生的,航空器才是机场噪音的噪音源。航空公司作为航空器的经营人或所有人,应该对其航空器产生的噪音损害依据“无过错责任原则”承担赔偿责任,这是因为航空公司运营航空器进行飞行活动在性质上属于一种高度危险作业活动,因此应适用无过错责任原则。如果航空公司不能证明航空器制造的噪音与机场附近的居民的人身和财产损害之间不存在因果关系,就应该承担相关侵权责任。有关环境噪音损害的举证责任倒置,最高人民法院于1992年发布的《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的意见》^⑥和2002年4月1日施行的最高人民法院《关于民事诉讼证据的若干规定》^⑦都规定了相应要求。当然,在要求由污染者承担举证责任的因果关系要件时,受害人应当首先承担因果关系具有可能性的初步证明,未证明具有存在因果关系可能性的,应

①参见《临桂县人民政府办公室关于成立桂林两江国际机场噪声污染田东村赔偿调解工作领导小组的通知》(临政办发〔2009〕103号)。

②在诉讼中,当事人对自己提出的主张,有责任提供证据。但在下列侵权诉讼中,对原告提出的侵权事实,被告否认的,由被告负责举证:……(3)因环境污染引起的损害赔偿诉讼。

③第4条:下列侵权诉讼,按照以下规定承担举证责任:……(3)因环境污染引起的损害赔偿诉讼,由加害人就法律规定的免责事由及其行为与损害结果之间不存在因果关系承担举证责任。

该不得进行因果关系推定。

航空公司不能以其所有或经营的航空器符合有关噪音限制规定为由,而要求免除环境噪音污染侵权责任。因为符合公法上的标准只是行为人不承担行政责任的根据,并不能成为免除其私法上责任的根据,航空公司的航空器即使符合噪音排放标准,如果仍然给他人的合法权益造成损害的,依旧要承担侵权损害赔偿,这符合民法“有损害就有赔偿”的基本准则^{[12]370}。从国外的通说、判例与法规来看,也是认为污染源遵守公法标准并不能成为私法上免责的理由。

将航空公司列为机场噪音损害赔偿的首要责任主体,其依据的理由在于:

第一,符合“谁污染、谁付费”的立法原则。谁污染谁付费原则也称污染者负担原则或污染者自负原则,主要是指污染者应该承担因其污染导致的所有费用。该原则是在环境问题日益严重的情况下,适应环境污染损害的特点而确立的一项行之有效的原则。该原则在20世纪70年代作为经济原则由经济合作与发展组织提出后,在许多有关环境保护的国际文件中得到了确认。例如,《斯德哥尔摩人类环境宣言》第22条规定:“各国应进行合作以进一步发展有关它们管辖或控制之内的活动对它们管辖以外的环境和其他环境损害的受害者承担责任和赔偿问题的国际法”;《里约环境与发展宣言》第16条规定:“考虑到污染者原则上应承担污染费用的观点,国家当局应该努力促使内部负担环境费用,并且适当地照顾到公众利益,而不是歪曲国际贸易与投资。”1986年《单一欧洲文件》、1992年《马斯特里赫特条约》以及环境行动计划等,也有污染者自负的相关规定。1990年《国际油污防备、反映与合作公约》在前言中指出:污染者负担原则是“国际环境法的一般原则”。对该原则最简单的表述是《东北大西洋海洋环境保护公约》第2条第2b款的规定:各缔约方应适用污染者负担原则,根据这个原则,预防、控制和减少污染措施的成本将由污染者承担^{[13]104}。污染者自负原则具有理论上的合理性,其符合权益与责任对等的法理,也利于确认损害赔偿责任的承担主体。因此,机场噪音污染损害的赔偿责任由造成该损害的航空器的所有人或经营人承担是合理的。

第二,具有一定的现实可操作性。在环境损害赔偿制度的建构上,确认责任承担主体还应考虑主体承担责任的可行性,以便真正能够落实赔偿责任的给付。在机场起降的航空器涉及不同的航空公司,各航空公司起降飞机的次数和时间点也对机场周边居民造成的噪音损害程度有所不同,如果由每个航空公司逐一核算其责任大小和赔付金额,实践上可能不便于操作。但目前许多航空发达国家采取的一种共识做法,是通过机场征收航空噪音防治费的方式治理机场噪音污染问题,如表1所示,由此可资借鉴。

在中国台湾地区,立法者极其重视航空噪音防治费制度的建构和完善。早在1997年,基于使用者(所有者)付费原则,对航空业者使用航空器产生的噪音征收噪音防治费,以配合噪音防治的需求,采用专款专用的方式办理噪音防治工作,修正了《民用航空法》第37条^①。1999年,扩大噪音防制费补助适用范围,该年修正后的《民用航空法》第37条规定噪音防制费应优先用于民用航空器使用之机场附近噪音防制设施,其余得视需要用于维护相关居民健康设施及活动等,并且场站降落费应按各机场征收之比例,每年提拨3%作为该机场回馈金。到2004年,《民用航空法》第37条再次修正,将机场回馈金每年提拨的比例由3%提高到8%。到2005年,《民用航空法》第37条又再次修正,将噪音防治费的用途范围在既有的噪音防治设施之外,放宽到该项费用可应用于补助维护居民身心健康、奖助学金、社会福利、文化活动、基层建设经费、公益活动等。到2007年,《民用航空法》第37条又修正,将飞行场纳入应执行噪音防制工作范围,规定经营人应拟定飞行场^②的回馈金经费分配及使用计划并报请民航局核转交通部核定。为与《民用航空法》第37条相配套,民航局还制定颁行《国营航空站噪音防制费分配及使用办法》^③。

中国台湾地区噪音防治费的征收在机场噪音防治实践中发挥了重要作用。例如,截至2007年底,台湾地区各机场征收航空噪音防治费为新台币891 771.7万元;2008年底,累计支出数为新台币788 580.9万元,累计执行率为88.43%;各机场截至2007年底机场回馈金提列新台币189 934万元,2008年底累计支出数为新台币179 039.1万元,累

①修正后的第37条规定:使用航空站、飞行场、助航设备及相关设施,应依规定缴纳使用费、服务费及噪音防制费;其收费标准由交通部订定公告之;前项之噪音防制费应全部作为噪音防制之用。

②所谓“飞行场”是指用于航空器起降活动之地方,陆地与水面皆可。飞行场与机场的差别在于其所指范围之不同,飞行场包括所有航空器(如飞机、飞艇、气球等),机场则仅供飞机起降。

③2000年发布,2005年、2007年、2008年、2010年进行四次修订。该办法对噪音防制费的收取目的、收取比例、用途和分配比例、补助计划的编制与实施、申请补助的程序、噪音防制费补助工作的协调、监督、噪音防制设施使用状况的核查等内容进行了详细规定。

表1 各国航空噪音防治费征收制度列表^①

国家	采用制度
美国	对噪音防治采用税额抵扣、加速折旧、低息贷款等措施,在飞机落地费中未加征噪音税
比利时	飞机依据噪音分类,然后依所属类别和飞行时段调整降落费
法国	实施差别落地费,收入部分用于防治费用,部分用来购买 Charles de Gaulle 及 Orly 机场附近一万户房屋;其噪音污染费(落地费之差额)符合排放者负责原则,费率偏低,不具经济效率,环境噪音改善不大;征收不困难
德国	飞机噪音防治措施大体与法国相似,但其收入用于机场附近的隔音设施;该措施符合排放者付费原则,但费率低,不合经济效率,征收效率高
日本	采用差别落地费,但与法国不同的是,落地费是基于飞机重量及起落时音量征收,费额计算繁琐,效果不佳
荷兰	飞机噪音污染费依飞机重量、噪音特征制定不同落地费,收入用于隔音设施支出;因课税方式复杂,1988年改课一般性燃料税
瑞典	飞机依据国际民用航空公约附件16规定的飞机噪音分类加收降落费
英国	噪音防治费包含在降落费之中,各机场的收费对象与收费标准不同;大致以国际民用航空公约附件16规定的飞机噪音分类、飞行时段、飞机重量等因素变动降落费;对超过噪音标准的,征收噪音费
奥地利	20吨以上的喷射飞机不符合ICAO第三章标准的,加收降落费,另有晚间加成
意大利	飞机依据国际民用航空公约附件16规定的噪音分类加收降落费
韩国	飞机依据国际民用航空公约附件16规定的噪音分类加收降落费
挪威	飞机依据国际民用航空公约附件16规定的噪音分类征收单一费率,并且夜间加成
瑞士	飞机依据实测的噪音水准分级,每级征收单一费率

计执行率为94.26%^②。截至2009年底,各机场征收航空噪音防治费为新台币996 008.9万元,2010年底累计支出数为新台币877 297.4万元,累计执行率为88.08%。各机场截至2009年底机场回馈金提列新台币2 476 39.6万元,2010年底累计支出数为新台币234 866.7万元,累计执行率为94.84%^③。

迄今为止,中国大陆地区没有任何立法专门规定航空噪音防治费用问题,根据1997年3月1日施行的《中华人民共和国环境噪声污染防治法》第16条规定,产生环境噪声污染的单位,只有在超标时,才按规定缴纳超标排污费^④,但是,2003年7月1日起施行的《排污费征收标准管理办法》第3条规定“对机动车、飞机、船舶等流动污染源暂不征收噪音超标排污费。”有关机场飞机噪音影响的拆迁及建筑物噪音消减也缺少国家统一的强制性费用标准^{[14]20}。按初步估计,满足大陆地区现行机场飞机噪音国家标准需要的噪音控制费用到2020年约需78~100亿元人民币^{[15]248}。高昂的机场噪音防治费用主要依靠机场自行筹付,不仅难调动其防治的积极性和主动性,而且机场也确实难以独自承担全部噪音污染责任。从以下现有的相关收费项目和费用用途的规定,即可发现大陆的机场噪音防治欠缺经济支持。

从机场向航空公司收取的费用用途来看,没有

任何比例特别拨付用于机场噪音防治。例如,根据1992年4月1日起执行的《民用机场收费标准》^⑤,机场收费项目包括:(1)起降费,分配比例是:场道维护费25%、消防服务费50%、救护费25%。在起降费中,包括场道灯光费(按飞机起降费的10%计收)、夜航附加费(对北京时间23点以后起降的飞机按起降费的20%计收)和停车场费;(2)地面服务费,包括:旅客过港服务费、机务费、飞机清洁费、运输服务费、安检费、加油费、商务特种车辆使用费;(3)航路费;(4)机场进近指挥费;(5)候机楼内场地租用费。根据2008年3月1日起执行的《民用机场收费改革实施方案》^⑥,机场收费项目分为航空性业务收费、非航空性业务重要收费和非航空性业务其他收费三类,其中航空性业务收费包括:起降费、停车场费、客桥费、旅客服务费及安检费;非航空性业务重要收费包括:头等舱和公务舱休息室出租、办公室出租、售补票柜台出租、值机柜台出租及地面服务收费。与飞机起降相关的夜航、高峰时刻、除冰雪、高原机场(海拔高度在2 560米以上)、II类运行机场等附加费,机场管理机构以提供设施及服务的成本为基础,在规定的起降费基准价基础上上浮,附加费合计上浮幅度最高不得超过基准价的10%。值得注意的是,其中夜航附加费的收费目的主

①资料来源:IATA(International Air Transportation Association): Airport and En Route Aviation Charges Manual.

②见台湾《交通部民用航空局2008年年报》,第26页。

③见台湾《交通部民用航空局2010年年报》,第18页。

④参见1997年3月1日施行的《中华人民共和国环境噪声污染防治法》第16条。

⑤参见中国民用航空局、财政部、国家财政局联合制定发布的《关于调整民用机场收费标准的通知》(民航财发[1992]94号),自2002年9月1日起开始执行。

⑥民航发[2007]159号。

要是为了回收跑道灯等成本,与国外进行环境管制的目的有本质区别。

从旅客缴付的机场建设费(现改为“民航发展基金”)的用途来看,机场建设费只能用于:机场飞行区、航站区、机场围界、安全和消防设施及设备、空中交通管制系统建设,民航科教、信息等基础设施建设及上述建设项目的前期费用;归还外国政府贷款和空管基本建设贷款本息,以及民航基础设施建设贷款贴息支出;对支线航空、特殊政策性航线、中小型民用运输机场(含军民合用机场)进行补贴;代征基金手续费以及国务院批准的其他支出^①。

从航空公司曾经缴付的民航基础设施建设基金(现改为“民航发展基金”)的用途来看,民航建设基金只能用于民航机场、航路建设和空中管制设施建设以及与上述建设有关的归还贷款本息和财政部批准的其他支出^②。其中,涉及机场、航路建设的多用于机场安全设施、技术设施等建设方面,没有明确规定用于机场噪音防治。2012年4月1日起施行的《民航发展基金征收使用管理暂行办法》较以往立法规定前进一步,将由原民航机场管理建设费和原民航基础设施建设基金合并而成的民航发展基金的用途有所扩大,增加了民航节能减排的使用范围,支持民航部门及机场、航空企业节能减排新技术研发和推广应用,节能设施或设备更新改造,行业节能减排管理体系建设等^③。虽然根据《民航行业节能减排规划》^④,民航业减排工作的主要任务包括监控机场噪音,但是,有关防控机场噪音的专项费用依然没有任何规定。

目前,大陆地区的航空噪音防治在继续强化行政管理方式的同时,应该引进经济管制方式,征收机场噪音污染费或防治费,其中,向航空公司征收的机场噪音污染费,可综合考虑飞机的类型、起降时间等影响噪音排放的因素差别征收,该费用可包含在起降费中一起征收;向旅客征收的机场噪音污染费,该项费用可包含在旅客缴纳的民航发展基金中一起定额征收。笔者建议应尽快制定《机场噪音污染费使用办法》,对机场噪音污染费的征收标准、征收方式、资金用途和监管等进行详细规定。采取机场噪音收费制度,不仅可以达到用市场激励的手段降低机场飞机噪音影响的目的,而且还可以用此专项经费补贴机场因噪音影响而采取的隔音、拆迁

或补偿所支付的费用^{[16]47}。

三、机场噪音损害赔偿主体责任之二:机场

从机场方面来看,机场作为航空器的起降地,机场运营过程中产生的噪音污染,机场经营者(所有者)作为获得运营利益获得者,有为控制机场噪音影响采取措施的义务,也应承担噪音损害的赔偿责任,这符合“谁受益、谁负责”的民法原理。

在中国台湾地区,机场所有人是“国家”的,机场噪音损害的受害人主张的损害赔偿,可以适用“国家”赔偿法。台湾的《“国家”赔偿法》第3条也规定,“国家”对于公营造物的营运管理有瑕疵而致人民受有损害的,“国家”应负赔偿责任。因此,受害居民能够证明机场噪音侵扰的存在,“国家”未采取相关措施或措施不当,则“国家”在营运管理机场上有瑕疵,应对人民的损害加以赔偿。机场为私人所有的(较少),机场噪音损害的受害人主张的损害赔偿,依据台湾民法典第184条向机场所有人求偿,但需证明机场所有人的“故意或过失”、所受损害等事实^{[3]49-150}。

在大陆地区,2009年《民用机场管理条例》将民用机场定位为公共基础设施,机场本身集合了多方利益关系者(图1)。其中多数机场属于中央政府或地方政府拥有,一些上市机场属于混合所有,机场所有者和管理者之间有多种组合,授权方式多元化,机场管理主体除国家和地方政府之外,出现一些新型主体参与机场的建设、投资和管理(表2)。因此,对机场噪音损害赔偿责任的承担,机场经营者与所有者不合一的情况下,机场经营者与机场所有者可进行约定,没有约定或约定不明,应由二者承担连带责任,这对受害人的补偿更为有利。

从责任归责原则方面来看,机场承担的噪音损害赔偿赔偿责任应是基于“过错推定原则”而非“无过错责任原则”。因为机场有权规定和要求飞机的起降方向、高度、操作规程,也有权决定和要求航空公司在本机场起降的飞机的噪音必须符合规定的标准。虽然对飞机噪音控制的专门标准是对制造者的要求,不是对使用者提出的要求,但是,飞机购买者有权要求采购的飞机必须保证符合民用飞机噪音控制要求的标准,因此,如果机场无法证明自己已经很好履行了相应的职责,则可推定其对噪音损害存有“过错”,承担损害赔偿之责任。

①参见2007年11月15日施行、现已失效的《民航机场管理建设费征收使用管理办法》第12条。

②参见1997年1月1日施行、现已失效的《民航基础设施建设基金管理办法》第8条。

③参见《民航发展基金征收使用管理暂行办法》第23条。

④参阅民航局、国家发展改革委2008年12月15日关于印发《民航行业节能减排规划》的通知。

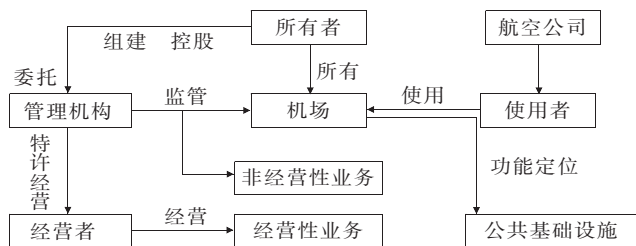


图1 大陆地区机场权属与管理关系图

四、机场噪音损害赔偿责任主体之三： 其他相关方

从大陆地区机场噪音纠纷实践来看,因现行立法没有规定航空公司对机场噪音防治费用的承担义务,机场周边遭受噪音损害的居民、地方政府、环保部门、民航主管当局等方面往往都把矛盾焦点和解决机场噪音损害问题的压力集中于机场运营人。

但是,从大陆机场建设的实际情况来看,必须承认,如果由机场承担噪音损害的全部责任,也是不公平的,因为有些机场噪音损害的产生有历史遗留、土地规划、建筑开发等非常复杂因素造成的,并且往往是相关方面存在不同程度的过错。因此,笔者认为,鉴于机场噪音致害的复杂情形,应积极寻找造成机场噪音损害的致害原因,然后依据“过错推定责任原则”确认损害赔偿的责任主体。

例如,对于新建机场的噪音损害,如果是因机场规划设计时机场选址不当或不合理,没有保证机场与民用住宅保持一定距离,使机场周围区域的噪音超过规定的居民住宅区的噪音标准限值,机场建设方应负责周边区域内受噪音影响的居民住宅搬迁事宜并承担相关费用。

对于新建民用机场的周边区域,如果已经按照

表2 大陆地区多样化的机场运营管理模式

	机场管理模式	机场举例
运营 管理 架构	跨省机场集团模式	首都机场集团收购、托管、参股的机场,分布于10个省、市、区,成员机场达到35家;西部机场集团管理了4个省(自治区)的11家机场
	机场集团模式	目前有12个省(自治区)机场集团,统一管理本省(自治区)内所有机场或部分机场,如上海、湖南、云南省
	省会机场公司模式	目前,有3个省会机场由省政府管理,省内其他机场则由所在地市政府管理
	市机场公司模式	目前,共有31家机场由所在地市政府管理。如江苏无锡机场、山东威海机场等
	航空公司管理模式	目前,有14家机场分别由4家航空公司直接或间接管理,如海南航空公司拥有海南全部机场和其他省的机场
股权 角度	委托管理模式	目前,有2个省(自治区)机场集团委托首都机场集团管理,2家小机场分别委托给2个自治区机场集团管理,1家机场委托合资机场管理公司管理
	中外合资机场	3家,如杭州机场
	上市机场公司	6家,如上海、北京、广州、深圳、厦门、海口机场

资料来源:董晨欣和任新惠所著的“机场管理模式归类的创新研究”[J]. 民航管理,2010(6):50-51。

规定的各类区域的噪音限值划定了不同的功能区,相应功能区内只能规划和建设相应的建筑,不得随意改变其功能,擅自改变功能区,在禁区内规划和建设敏感建筑物导致建筑物所有人或使用人遭受噪音损害的,由其规划和建设方负责该建筑的噪音防治或搬迁并承担相应费用。

对于改建和扩建机场的噪音损害,如果是由于环境噪音预测和计算失误或审批部门的错误审批造成的,例如,先有小区后建航道而致噪音侵权损害的,机场改扩建的规划方、建设方、环评方和审批方等相关部门,应对遭受噪音损害的受害人承担连带赔偿责任。

对于过去没有进行功能区规划的老机场的噪音损害,造成机场周边区域噪音污染,又找不到责任者的,应由当地政府统筹考虑采取搬迁改造等综合措施解决机场噪音污染问题。

对于机场建成后,如果是因违反区域规划新建民用住宅或学校、医院、疗养院等敏感建筑物造成

机场噪音超过居民住宅区噪音环境质量的,例如,航道在住宅区建成前已存在,新建住宅区是后主动进入机场噪音污染区域的,应由规划方或者建设开发方负责其搬迁或采取噪音防治措施并承担相应费用。当然,对于“进入妨碍”(Coming to the Nuisance)应否给予赔偿问题,目前存在争议。“进入妨碍”是英美侵权法上的概念,在中国大陆没有相关的法律、法规或司法解释加以规定。有些国外司法实践认为,“进入妨碍”通常应由污染者承担责任,无论污染源何时存在,其法理依据是民法上的相邻关系制度^[7]。但在日本、法国等国家的司法实践中,对于机场建立后迁入机场噪音侵扰区域的居民,法院则认为居民已经知悉业已存在的机场噪音,其迁入之举可视同对噪音侵害的同意,不得请求赔偿,该居民因此失去起诉成为原告的机会。

从大陆地区机场的建设情况来看,出于飞机起飞降落时的噪音对环境影响的考虑,机场在建设时

一般都会选择城郊居民稀少的地区。但是,近些年来,随着城市化进程的加快,机场周围开发为住宅小区的现象增多,由此造成以前并不扰民的机场噪音构成噪音污染。所谓“进入妨碍”大多是城市化进程的结果,究其原因,是政府部门在审批建设项目规划时没有严格按照功能区划审查项目规划的环境影响评价,造成建设项目的乱建。因此,对于规划部门失职造成的噪音污染,居民可以提起行政诉讼^[7]。但是对于非第三方过错而是居民自己执意“接近噪音干扰危险区域”的,有些类似于民法上的“自甘冒险”行为,因此,不应该支持该种噪音损害的赔偿诉求,此乃维护法律实质正义和公平的要求。

综上所述,对于机场噪音损害赔偿主体责任及其承担责任的原则,应具体分析,不能一概而论。从机场噪音损害产生的原因来看,因为相关立法都规定了相应的机场噪音和飞机噪音的标准,并配有机

场建设项目噪音环境评价的审核与监测等制度和土地使用规划、城市建设规划的审批制度,如果各个审核、监管等执行部门严格执法,对噪音产生的各环节严格把关,在没有极其意外的情况下,机场噪音损害可能会得到很好的控制和预防,各机场在实践中出现的噪音扰民问题,在一定程度上都与各相关主体尤其是行政管理部门执法中的过失有关,所以,机场噪音污染损害除了航空公司应按“无过错责任原则”承担责任之外,其他相关责任主体应按照“过错推定责任原则”承担责任。这种责任分配原则不仅能够平衡各方利益,也能够减轻国家财政为机场噪音损害赔偿买单的负担,否则,今后随着低空开放的全面推开,各种形式投资的通用机场也将如“雨后春笋”般迅猛增长,国家财政再为各类机场的噪音损害赔偿进行补贴,不符合机场发展规律,也会造成国有资产的流失。

参考文献:

- [1] 王维. 我国民用机场航空噪声影响现状及原因分析[J]. 城市环境与城市生态, 2003(5): 37-39.
- [2] 邻建荣. 机场噪声污染信访呈上升趋势[N]. 法制日报, 2012-03-27.
- [3] 杨逸光. 航空站噪音问题损害赔偿理论与制度之研究[D]. 台北: 东吴大学, 1996: 162.
- [4] 郝秀辉. 航空器噪音损害及其补偿性救济途径之探索[J]. 甘肃社会科学, 2009(4): 86-91.
- [5] 金瑞林. 环境侵权与民事救济——兼论环境立法中存在的问题[J]. 中国环境科学, 1997(3): 193-198.
- [6] 王海. 首都机场噪音村搬迁停滞, 民航称噪音补偿无先例[N]. 新京报, 2004-12-29.
- [7] 刘建宏. 首都机场噪音污染两村庄人均补偿不低于 10 万[N]. 新京报, 2007-12-04.
- [8] 俞立严. 浦东机场噪音污染区部分动迁 优化飞行程序[N]. 东方早报, 2008-07-14.
- [9] 熊佳焰, 李慧燕. 广州机场周边受 85 分贝以上噪声影响居民将搬迁[N]. 广州日报, 2012-05-15.
- [10] 赵勇奇. 民用机场噪声污染法律问题研究[J]. 民航管理, 2008(8): 63.
- [11] 邓益辉, 孔令泉. 宁波 99 名村民因机场噪音诉环保总局获赔 120 万[N]. 法制周报, 2008-03-11.
- [12] 王利明. 侵权行为法归责原则研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1992: 370.
- [13] 刘梦兰, 莫守忠. 论污染者自负原则[J]. 法学评论, 2007(6): 104-109.
- [14] 牟全君. 我国民用机场建设运营的突出环境保护问题及解决对策[J]. 北方环境, 2012(2): 116-120.
- [15] 赵仁兴. 《机场周围飞机噪声环境标准》修改应考虑的问题[C]. 中国环境科学学会学术年会论文集, 2009: 1248.
- [16] 陈林. 基于收费模式的机场航空噪声治理分析[J]. 中国民航飞行学院学报, 2011(1): 45-47.
- [17] 秦天宝, 曾东. 从进入妨碍看机场噪声污染扰民纠纷[N]. 中国环境报, 2006-08-09.

On Airport Noise Damage Compensation Responsibility Body

HAO Xiuhui

(Aviation Law and Policy Research Center, Civil Aviation University of China, Tianjin 300300, China)

Abstract: The legislation on airport noise damage compensation responsibility in China has some insufficient, legislation pay more attention to “prevention” than “compensation”. The study of airport noise damage compensation responsibility body is the key of the system construction. Airlines shall bear the liability for compensation based on “no-fault liability principle”; The airport shall take noise damage compensation liability based on “presumption of fault principle”; Planning, project owner and EIA for the examination and approval and related departments shall take several and joint liabilities based on the “presumption of fault principle”.

Key words: airport; noise; damage compensation; no-fault liability; presumption of fault liability

[责任编辑:孟青]