

# 环境污染及其对不动产价值影响的一个法律视角

John E.Garippa,Seth L.Davenport 著，陈淑贤 译 指导老师：纪益成

原载：IAAO. Issues Confronting Properties Affected by Contamination or Environmental Problems

## 一、问题所在

评估理论指出：由于环境污染的影响，必须对不动产的市场公允价值进行打折。这种理论不是最近才出现的，但它却源于经济性贬值理论。最近出台的关于环境污染问题的政府法规使该问题成为评估问题的焦点。公众对环境问题——尤其是与工业性不动产相关的环境问题，一直保持着很高的警惕性。而政府一系列关于受污染不动产的清理和/或出售的严格限制，更是大大提高了公众的这种警惕性。这使得评估界陷入了一个困境，即：如何具体量化污染对价值评估的影响。除了量化问题，还有全美的法院处理类似污染问题的方式。结果显示，就绝大多数而言，虽然很多法院最终已接受了环境污染对税基评估目的下不动产的公允价值存在着负面影响的这一原则，但是仍然存在着如何精确地量化这种影响的难题。

## 二、法律视角

上诉法院关于这个问题的最早一份判决中称：从法律角度看，以从价税为目的时不能考虑环境污染。在这份判决中，过失似乎扮演了一个不可或缺的角色。

法庭声明如下：在此，尽管在假设出售中清理成本在某种程度上会被反映，但是，污染是自身造成的，而不是政府强加的。这使得土地所有者与建造了一个成本极高以至于只有荒唐的奢侈者才会购买的建筑的这种建筑商没什么区别。如上所述。在由于不合理的建筑成本或有毒物质的污染致使假定的售价减少的情况下，“这种折价销售在确定一个意愿购买者将支付多少给意愿出售者的这方面，未被赋予任何可作证据的砝码。”（Town of Secaucus v Damsil Inc.,120 N.J.Super.470,474 (App.Div.1972),certif.den.62 N.J.90(1972)）。类似的，我们并没感觉到立法机构打算制定清理法规来影响税基评估目的下这类不动产的“真实价值”。我们认为，从 N.J.SA.54:4-2.25 的意图看，清理成本在税基评估目的下的真实价值在决定中并不相关。[Inmar Associates v Borough of Carlstadt,214 N.J. Super. 256(App.Div.1986)]。

尽管在上述案例中所考虑的主要法规是新泽西州的《环境清理责任法》（ECRA），该法要求在任何销售行为发生前或商业活动结束后，不动产都应该进行清理，而其他州的法规和联邦法规也同样都被考虑到了。应该了解的有：《综合环境响应、赔偿和责任法》（U.S.C.A. 9601 et seq.）；《资源保护和恢复法》（42 U.S.C.A. 6901 et seq.）；《水污染控制法》（N.J.S.A., 58:10A-1 et seq.），以及相应的规章（N.J.A.C 7:1A-1et seq.）；《固体废物管理法》

(N.J.S.A.13:1E-1 et seq.)，以及相应的规章 (N.J.S.A.7:26-1 et seq.)；《外泄赔偿和控制法》(N.J.S.A.58:10-23.11 et seq.)；《水质法》(N.J.S.A.23:5-28)；以及《环境权利法》(N.J.S.A.2A:35A-1et seq.)。(Inmar,214.N.J.Super.at 262)。

政府当局在上述案例中辩称：当人们想达到真实价值时，必须考虑到公共政策，因此，与以真实价值对不动产进行税基评估的宪法规定相背离的环境政策，基本上取代了能够平衡公众的顾虑和环境污染的一种均衡检验，与所有以真实价值进行的税基评估背道而驰。

新泽西州法院在这个问题上并不是孤独的。事实上，蒙特里郡税基评估上诉委员会在火石轮胎&橡胶公司诉蒙特雷郡 (Firestone Tire & Rubber vs County of Monterey) 一案中，反对纳税人由于有毒污染而提出的减税要求，该委员会认为：

…… 承担有害垃圾管理成本是一个公司的责任。无论萨利纳斯市 (Salinas, 加利福尼亚西部蒙特雷郡的一城市) 的有害垃圾问题是由于疏忽、有意或纯意外的事故造成的，公司法人必须在法律规定的范围内承担经商成本。有害垃圾的清理成本并不是针对单项公司不动产，而是由公司股东承担的从事商业活动的成本。若接受 Firestone 公司的推理逻辑，将会要求蒙特雷郡的纳税人以减少税基评估值进而减税的方式来承担清理成本。这种结果看起来是与环境污染控制法的本质相悖的。从这个角度看，上诉者并未引用可适用于这些申诉的相关法规或案例法来支持其主张。

两个案例都与前面提到的问题有关，但提请的申诉却相反。

新泽西州最高法院否决了 Inmar 案件中上诉部门的推理，并声称：

和 Ayers v Jackson Township, 106N.J.557,579(1987)案中涉及到的法院一样，我们只能开始感激如下问题的阐明：“工业化社会的复杂……问题的一个方面在此显现，即多年以来对垃圾的处理不充分和不适当。”提出的一个问题是，如何在土地的当前税基评估价值中反映出这些不充分和不恰当的垃圾处理做法的成本。

在联邦和州法案中，给现在和过去的土地所有者施加负担以维持土地环境质量的有《综合环境响应、赔偿和责任法》(CERLA)、《资源保护和恢复法》(RCRA)、《新泽西州外泄赔偿和控制法》(外泄法)，其规定土地所有者有义务清理其所拥有土地的污染；《环境清理责任法》，该法是此类诉讼的核心。

这些法规的经济影响将是不可避免的，它们无疑将影响不动产的真实价值。[Inmar Associates,Inc. v Borough of Carlstadt,112 N.J. 593(1988)。]

同样地，审理 Firestone 案件的加利福尼亚上诉法庭也否决了下级委员会的结论，认为有毒污染明显影响不动产的公允市场价值。上诉法庭提出的观点是：

有毒物的清理成本是否代表了不动产损坏或合理的补救，是否代表了如郡政府所主张的对第三方或公众权利的损害，尽管它们是公司行为引起的法律义务，但是重要的问题仍然在于：污染是否影响了不动产的公允市场价值，如果影响的话，这种影响又达到了什么程度。[Firestone v County of Monterey,272 Cal. Rptr.745(Cal.App.6 Dist.1990)]。

其他法庭，主要是在更工业化的州，也意识到环境污染对不动产的公允市场价值具有实

质性的影响。例如，在 *Comerica Bank-Detroit v Metamora Township* 的案件中，密歇根税收审理委员会便意识到：最近，出现了一些关于有毒垃圾污染对自然环境资源造成的颇为广泛的环境及经济影响的信息和数据，并由此造成了许多问题，这些信息已经唤起了人们的意识。暴露在任何一种污染之下或表现为受到任何一种污染物影响的不动产，都会遭受到巨大的怀疑，而且一般会使预期的购买者采取不买的政策。

环境污染对不动产的公允价值产生不利影响，虽然这点似乎不言自明，但仍存在一个在国内各法庭争论不休的问题，即：如何精确地量化那种影响。

第一个试图提出量化观点的法庭是处理 *Inmar* 案件的新泽西州最高法院。不幸的是，那个裁决带来的问题比解决的问题还多。因为这些法庭当时还犹豫着是否要提供一个严厉的规定以衡量有毒污染的影响，这个规定很有可能打开起诉这些环境问题的“潘多拉盒子”。实际量化环境污染的影响变得越来越困难，纳税人也越来越难以承受这些环境问题的证据负担。因此，正如你们在 *Inmar* 案中所看到的那样，法庭并未解决这个问题。

在讨论了政府限制的各种解读方法之后，受理 *Inmar* 案的法院认为：这些案件并未充分显示环境清理案例精确适用的范围。有一点是明确的：解决问题的方法并不仅仅是从不动产的假定价值中扣除清理费用，因为那仅仅反映了当前所有者体现在会计中的成本。

但是法院意识到：另一方面，如果联邦和州的法规项目是为了实现降低预期会面临清理成本的商业性不动产的价值这一市场结果的话，那么在税基评估过程中就不能简单忽略那些市场力量的影响，因为那就有悖于环境政策。仍需要解决的问题是：一个强有力的环境清理政策会使房地产价值上升还是下降？

在将最终的调整措施留待评估团体解决的同时，受理 *Inmar* 案的法院也建议考虑两种方法：第一种是把受污染不动产的修复成本作为一种资本改良，这些资本改良可在不动产使用年限中提取折旧；第二种（从评估的角度看更加现实）则是把修复成本作为不动产收益流的障碍。尽管并没有完全解释这两个概念，但是有理由相信，法庭指的是将修复成本折现成现值或者是在收益途径中对收益流进行调整以获得净收益。

然而，不幸的是，至少在新泽西州，量化的问题尚未解决。关于此问题的判决几乎没有被沿用的一个原因是：官方评估团体明确认识到修复成本确实对价值存在影响。绝大多数案例都是以就事论事的方式加以解决的。

尝试解决这一问题的为数不多的案件之一是 *Fashion Center 诉 Paramus Borough* 一案 [N. J. Tax. Ct. Slip op. (1989)]。那个案件中所考虑的不动产是一座两层的购物中心，面积大约为 158000 平方英尺。各方专家利用收益途径和成本途径评估这一设施。但是作为纳税人的部分证据，纳税人的专家证实了曾执行过一个移除石棉的方案。石棉的移除大约持续了 13 年。移除从 1986 年开始，预计的成本大约为 350 万美元。这个专家采用了 12% 的折现率，推断出修复成本的现值为 220 万美元，并将修复成本的现值从他认为的未受污染的价值中扣除。

正如大家所预料的那样，税收法庭的法官否决了这个扣除，但是却含蓄地接受了这种评

估方法。否决仅仅基于没有证据表明清理是必要的、或如何得到实际成本数字的这个事实。征税权力最终优先于认可其潜在义务的进一步上诉。

在 Presto Lock, Inc 诉 Garfield City [N. J. Tax Court Slip op. (1991)] 一案中，一位税务法庭的法官钟情于重新解读州最高法院对 Inmar 案件的判决。那个判决并不会公开，尽管其他税收法庭的法官并不赞同，但是它仍具有重要意义，因为它表明：如果法院想否决因污染对价值进行的扣除，那么法庭还有很长的路要走。以下是具有重要意义的观点：

1、为了在《环境清理责任法》（ECRA）下获得环保局（DEP）的批准而支出的法律费用和顾问费用不适用于财产税中的价值扣除；只有在评估基准日可预期的实际清理支出才适用于价值的扣除。

2、税收法庭重新解释了 Inmar 案，意味着所有者占有的不动产在最高最佳用途下使用时不允许因为污染而作出扣除，否则，将会产生一笔无意中的经济横财。当工业性不动产在最高最佳用途下使用时，由于污染造成的对最终售价的潜在扣除必须作为对产权的限制，并且在地方房产税税基评估中不予考虑。

3、当最高最佳用途中止时，扣除是恰当的。但是在那个时点，被净化的权利是与所有者、使用者、污染者相对立的权利，是一种内在的财产权。如果没有证据表明不动产的拥有者是污染的无辜受害者，则不对价值进行扣除。法院把这个比作产权的一个缺陷。

4、此观点隐含的意思是，只有在纳税人没有任何过错行为时才允许价值的扣除。

这个案件的意义如此重大，是因为它明显地是一个错误问题的再现。

尽管对于量化问题没有特别的意义，密歇根州税收审理委员会在 Comerica Bank-Detroit 诉 Metamora Township 一案中意识到有毒污染物对不动产的公允市场价值有相当大的影响。在那个案件中，有无可置疑的证据表明目标不动产被聚氯联二苯（PCB）和其它有毒物质污染了。该污染是由第三方引起，因此表明当前所有者并没有过错。在州政府要求清理的威胁下，纳税人以近 130 万美元的预计成本自行进行了清理。到 1986 年，纳税人已经花费了近 393000 美元的清理成本。清理成本被高估了。

纳税人的专家在假设未受污染的情况下对不动产进行了评估，估价为 374000 美元（即：1100 美元/英亩）。专家审查的信息中有“密歇根州环境污染地点，建议的优先清单和《307 法案》”（Act 307）。在分析和讨论完 307 法案清单上的与营销手段相关的问题后，评估师断定：在相关的税基评估基准日，目标不动产滞消，因此其仅具有名义上的价值。法庭同意并认为目标不动产无疑在很大程度上被污名（stigma）玷污，肯定对其可销售性产生了不利影响。

遵循相同的原则，宾夕法尼亚州联邦法庭肯定了一个审判庭的裁决：被苯污染的几块地块仅具有名义上的价值。该污染是第三方的过错。最初，当地郡委对被污染地的税基评估值减少 35%-50%。在重新审判后，审判庭发现：由于污染，目标不动产滞消。除了一个评估师的证词以外，纳税人也提供了证据表明她无法出售或出租这些地块。事实上，根据纳税人所言，这个地区最大的房地产公司之一拒绝将这些地块列于名单之上。

发现房产滞消因而实际上无价值后，审判庭授予每个地块 1 美元价值。读此，这个郡上

诉至联邦法院，而联邦法院又支持了审判庭的判决。不幸的是，没有专门的指南，那个判决所提供的仅是对污染的影响进行一对一的量化。

最近，加利福尼亚上诉法院有一个极好的机会公开陈述量化的问题，但是，与新泽西州最高法院一样，加利福尼亚上诉法院决定不陷入这一是非之地，加利福尼亚法院在 *Firestone* 案件中认为：因为全州所有不动产必须按公允市场价值的相同水平进行税基评估，作为一个法律问题，在得到不动产的公允市场价值时，必须考虑环境污染的影响。但是，其未能对如何精确地测量这种影响提供确切的指导。相反，*Firestone* 案的审判庭认为：关键的问题是税基评估员是否应该在 1980 年 3 月 1 日将不动产视为受污染不动产而进行评估。尤其是，纳税人有责任证明：当税基评估员确定目标不动产在评估基准日的税基评估价值时，税基评估员知道或应该已知大规模的污染。下一级的法院对此表示赞同，并把这个案件发回当地部门，以对污染问题寻求更多发现。相反，上诉法庭反对该判决，认为在这个问题上没有充分的证据支持纳税人的立场。

因为发现纳税人不能证明在评估基准日税基评估员知道或应该已知污染，*Firestone* 案的审判庭认为没有必要再宣告这个郡的其它观点，这些观点是：

由于污染损害了公共和私人利益，修复污染的成本或这个案件中的移除污染的成本，并不是评估污染对 *Firestone* 不动产公允市场价值的影响的正确方法；我们应该反对审判庭的观点，因为如果允许扣除清理成本，*Firestone* 公司将会被赋予不义之财；这个扣除将会背离宪法关于税制平等和一致的要求；它将导致应税不动产的违宪豁免（免税）。这些论证只能用于另一个案件了。

关于这个问题最具指导性的判决来源于华盛顿州税收上诉委员会（在下文中简称委员会）对 *Northwest Cooperage Company, Inc. 诉 v Ruthe Rider Assessor ; Camille Fjetland 诉 Wendell Brown ,Assessor ; 以及 Pete Lefevre ,Assessor 诉 J.R. Vanourek, Saul Comp, Inc.* 等案例。虽然这些案件一致认为环境污染和相关的政府法规对不动产的公允市场价值有影响。但是，他们在对待影响的衡量方式上存在差异。正如税收上诉委员会在 *Northwest Cooperage* 案件中所声明的那样：

并没有否定这些政策对受有毒垃圾污染的不动产市场价值的影响。至少，清理成本责任的不确定性以及对周边土地所有者和公众成员的损害，在直觉上看起来会减少被污染土地的可销售性，“看起来毫无疑问：不动产被认定为存在足够严重的问题使得环保署和超级基金（Superfund）能够有正当理由对其进行清理，这个名声足以使不动产在未来几年成为不可销售的烂货”。

困难来自于衡量这些环境政策对不动产价值的影响。在从事量化问题时，税收上诉委员会观察到：关于被污染不动产的政府政策是相对较晚才出台的，有经验证据的实际经历是有限的。至少到目前为止，对评估受污染不动产问题的可接受的方法，专业评估人员之间或法院之间都似乎未取得一致意见。“评估受污染不动产的技术发展还处于起步阶段。”（评估杂志，1988 年 1 月，7、9 页）。当事人和该委员会都没有发现任何被报道的能证明可用于从价

税目的下评估受污染不动产的特定方法的上诉案例。

经过对可能适用于衡量污染影响的各种方法的相当详尽并经过深思熟虑的讨论之后，委员会认为：由于收益途径在那个案件中是一项有用的技术（这项技术曾被两个专家为纳税人使用过），那么对污染影响进行收益调整是可接受的。这些调整中最明显的是修复成本和未来监控及遵从成本。这些成本被看作是一种费用，因而减少了收益流。这种调整仅涉及与污染有关的实际支出。但是根据税收上诉委员会所言，“对与被污染不动产所有权相关的风险增加的调整也可能是恰当的”，在委员会看来，这种风险包括关于以下事项的不确定性：（1）清理成本；（2）对公众或邻近土地拥有者负有的转移污染的责任；（3）可得的融资；（4）由被污染不动产相关的污名影响导致的不动产的未来可出售性；以及（5）强迫接受更为严厉的环境标准，这些标准要求额外的污染控制手段。

因此，在计算目标不动产的价值时，委员会允许直接将 37000 美元从净收益中扣除，以反映以上所讨论的支出。委员会也提高了资本化率以反映拥有这种不动产而增加的内在风险。

与上述案件中所使用的方法不同的一种方法被相同部门在 Peter Lefevre 案中采用。与那个案件中采用的方法同样重要且同样有趣的是这么一个事实，即：这不是由任何当事方提供的方法，而是委员会独创的产物。

那个案件中的纳税人指控由于污染使得他们的不动产变得毫无价值。委员会不同意该观点。它发现，尽管目前不动产明显无法使用了，但仍可能会有一些未来价值。因为，打算立即开始营业的购买者不会考虑这一不动产，从这个意义上说受影响的不动产可能完全丧失了其可出售性，但是，这并不意味着该不动产完全没有价值。如果在可预见的未来的某个时点，不动产所有权能够带来利益，那么该不动产就是有价值的。“在房地产市场上，一处房产的当前价值不是建立在历史价格或建造成本的基础上，而是建立在市场参与者对所获得的不动产未来收益的感知的基础上。”[美国房地产评估师协会，《房地产评估》32(1987年第9期)]。

考虑到以上所述，委员会发现纳税人无法满足对其提供证据的要求。在任何一宗其它案件中，这个发现将结束争论。但是，税基评估员已经承认，他之前根据污染所做的评估是过度的。因此，委员会被迫自行对这个问题进行分析，并设计出自己的公式，以用来量化污染的影响。

委员会采用的公式是一个简单的未来收益的现值分析。委员会认为，不动产最终会变得有用。不动产将于 1995 年被清理，因此，在那个时点会变得有用。但是直到那时，预期的购买者才能期望从中获得收益。清理完毕后的不动产的价值保证会达到 400000 美元。因此，委员会在不动产不能使用的那段时期内，对上述价值以 12% 的折现率折现，由此得到了 1985 年的税收年度的公允价值，其大约为清理完毕后的价值的三分之一。但是更具代表性的是 Camile Fjetland 案件的结果，其中委员会发现纳税人不能提供这个问题的证据，因而支持了最初的税基评估。实际上，在最近对这个问题判决的大部分案件中，马塞诸塞州最高法院认为，尽管在获得不动产的公允价值时必须考虑污染，但是纳税人却不能证明“税

基评估基准日存在的污染对公允货币价值的影响”。[381 Reliable Electronic Finishing Co., Inc. v Board of Assessors of Canton, 410 Mss. 381, 573 N. E. 2d 959] 在那个案件中，法院宣布：

土地所有者已经疏忽地、鲁莽地、甚至是有意识地造成了对不动产的环境污染，因而减少了其公允市场价值。这个事实不能证明出于当地税收目的而当作损害没有发生一样来评估不动产价值的做法是正当的。

关于这个问题的案例法远远不具备权威性。尽管实际情况可能是，每个案件具有特殊的问题，从而需要不同的方法解决这个问题。但是，在大多数案件中，一些权威性的指南会减少关于这个问题的不必要的昂贵的起诉需要。华盛顿案件提供了“实用教条的种子”，并在可能的时候应该被考虑。至少，在大多数情况下，实际的“修复成本”是相应的出发点。

俄勒冈州表现出了相当高的积极性，并颁布了一些法规，试图指导在特定情况下量化污染影响的方法，尽管这些法规限制在如下所列的某一特定种类的不动产上：

(1) 在国家环境保护署（EPA）优先名单上的、(2) 在俄勒冈州环境质量部门已确认排放的详细目录上的、以及(3) 非法药品的制造场所。当涉及到其它不动产时，这些法规应被看成只是一项司法建议。

OAR 150—308.205 (E) 法规规定，在不动产被确认为是受污染地之前，必须表明它释放了有毒物质：

(1) 不动产曾释放了有害物质，这将通过提交一些可靠客观的信息来证实，诸如：工程研究、环境审核、化验报告或历史纪录；以及(2) 这些释放曾被告发到环境质量部门。

接下来，这个法规描述了应该怎样评估受污染的不动产。它规定，税基评估员必须考虑所有三种评估途径。无论何时，市场数据都应被看作是最可靠的。在市场数据的途径中，法规建议，应该把目标不动产与核对过的类似受污染场所的销售相比较。明显地意识到此类出售极可能不存在，法规规定，只要在“修复成本”分析的基础上调整因素被用于解释污染的影响，便可与无污染不动产的销售进行比较。“修复成本”这个词被定义为：对扣除税收成本后的剩余修复工作，尤其是移除、控制、或清除有害物质的预计成本的折现值。这些成本必须直接与有害物质的清理或控制相关。该法规同时还规定和描述了如何应用对市场参照物的调整：

- 1、由于污染的性质及程度、或者是与污染相关的政府限制规定而导致的对被污染不动产用途的限制；
- 2、为不动产融资或投保而增加的成本；
- 3、对修复成本所负的潜在责任；
- 4、针对被污染场所全部或任一部分的可转移性而制定的政府限制及约束；
- 5、其他市场影响因素。

在成本途径中，法规规定应像未受污染一样评估不动产，修复成本必须作为一种功能性贬值而被扣除。

最后，在收益途径中，应采用市场租赁数据。在不能获得市场租赁数据的情况下，可以采用不动产的实际租金收入。根据目标不动产每年转移、控制、处理有毒物质等特殊修复工作所预计的成本而对不动产的收益流进行的调整，应在成本发生的年份来操作。而且，如果收益途径中的资本化率取自遭受类似污染的不动产，那么对这个比率将不作调整。但是，如果这个比率取自未受污染的不动产、或使用了组合资本化率，那就必须考虑增长的现在及未来持续的所有权风险、未来升值或贬值的困难和对不动产转移、出售能力的影响。另一个选择是，可以用收益途径对未受污染的目标不动产进行的价值评估为基础，然后和市场途径一样，把修复成本从中扣除。

在评估受环境污染的不动产方面，没有其他州制定过如此深入的指导。虽然大多数州已经对环境污染问题做出立法上的反应，但是情况就是这样。尽管新泽西州曾位于环境保护署（EPA）优先考虑的有毒场所清单上的首位，但是对新泽西州对这个问题的法律反应做一个回顾是有关系的，它为其它州的立法提供了一种模式。

### 三、法规摘要

新泽西州采纳了一个关于环境污染的最综合、最严厉的调控法，即：《*环境清理责任法*》（ECRA），其被编成 N. J. S. A. 13:K seq. ]该法中的以下四个定义是很重要的：“工业机构”、“关闭、中止或转让”、“清理计划”、“否定声明书(negative declaration)”。“工业机构”包括涉及到有害物质或垃圾的生产、制造、提炼、运输、处理、储存、买卖、清除的任何商业地（N. J. S. A. 13:1 K-8. f. ）；“关闭、停止或转让”是指涉及有害垃圾的全部运营的终止，或者工业机构转换所有权，包括破产程序的开始，但不包括所有权不受影响的公司重组（N. J. S. A. 13:1 K-8. b）；“清理计划”指由环境保护署（DEP）批准的机构清理计划，包括问题的描述、对清理的建议及成本估计（N. J. S. A. 13:1 K-8a）；“否定声明书”是由环境保护署批准的一个书面报告，指明那里已经没有有害废物的排放或那里已经进行了令州部门满意的清理。

《*环境清理责任法*》（ECRA）原则上要求打算停止运营的工业机构的所有者或运营者在该消息公开发布后的五天之内向环境保护署报告这个决定。另外，无论是关闭、还是在关闭或转让的决定公布后的 60 天内，无论随后发生了哪个程序，工业机构的所有者或运营者均被要求向环境保护署（DEP）递交一份“否定声明书”，或一份清理计划的复印件和合适的担保物，以获得环境保护署（DEP）的批准（N. J. S. A. 13:1 K-9a）。这些工业机构出售或转让时也有类似的义务（N. J. S. A. 13:1 K-9b）。在这些情况下，执行销售协议或任何购买选择权协议的五天之内，所有者或运营者需要向环境保护署（DEP）呈交一份“否定声明书”，或者是附有出售或购买选择权的合同或协议的一个清理计划。当环境保护署（DEP）批准清理计划后，必须提供一项确保计划实施的担保。

环境保护署（DEP）需要在 45 天内审核否定声明书，并通知声明者该声明是否获得通过。另外，一旦清理令人满意地完成了，环境保护署（DEP）需要对这种状况予以证明（N. J. S. A. 13:1 K-10）。如果被转让的房产将用于相同用途时，环保署有权延迟清理活动



(N. J. S. A. 13:1 K-11)。

《环境清理责任法》(ECRA) 包含了对转让人不遵守规定的惩罚, 这些惩罚包括使出售或转让无效、使受让人有权利向出让人取得赔偿等。规定由于没有执行清理计划而导致的所有清理成本、移除成本和损失, 均由所有者或运营者严格承担 (N. J. S. A. 13:1 K-13. a)。当没有呈交否定声明书或清理方案时, 环境保护署也会判定出售无效 (N. J. S. A. 13:1 K-13. b); 也可能对违规者罚款。对有意提供错误信息、或导致错误信息的被提供、或不遵守法律条款的人, 对每项违规要支付的民事罚款高达每天 25000 美元。对有意指使或授意违反法规的工业机构高级职员或管理人员, 还可能要承担个人责任 (N. J. S. A. 13:1 K-13. c)。

全国很多其它辖区都正在考虑新泽西州的《环境清理责任法》(ECRA)。纽约、华盛顿、马里兰及加利福尼亚州都在考虑制定《环境清理责任法》(ECRA) 式的法律, 尽管只有个别州目前已经有了《环境清理责任法》(ECRA) 式的法律。

伊利诺斯州禁止对与先前已使用的危险处理地点相关的不动产进行转让, 除非出让者已经向环境部门报告此转让行为, 并且告知购买者关于管理部门可能对该房产施加的使用限制的状况。[见 111. Ann. Stat. Ch. 111-1/2, 1021(n), 109(g)]

宾夕法尼亚州和西弗吉尼亚州要求出让人在每次涉及曾被处理过有害垃圾的不动产的转让行为中, 要包含对该处理的确认声明。此项规定仅适用于执行清理或实际了解清理的出让者。确认声明中必须包括“此类信息在何种程度上被披露”, 但不限于表面区域的面积、被清理垃圾的确切地点及对存在的有害垃圾类型的描述。在转让契约中, 房产描述部分的这种确认声明将构成将来所有转让行为的一部分。[见 35 Pa. Cons. Stat Ann. 60018. 4005(Purdon Supp. 1985)] (W. Va. Code 20-5E-20 1985。)

明尼苏达州要求: 在转让任何曾经是有害地点的不动产或“处于泄漏或有害物质的大量污染下的不动产”, 并且所有者知道或应该知道这种情况时, 所有者应提供给相关郡一份书面证词备案。[见 Minn. Stat. Ann. 1158. 16(West Supp. 1985)]

在 1985 年 10 月 1 日, 康涅狄格州通过了一部 ECRA 式的法律。同样地, 涉及康涅狄格州法律的交易被广泛的包含在内; 并且, 该法规定了与 ECRA 类似的清理责任。[见 1985 年 7 月 8 日法案, Conn. Pub. Act. No. 85-568, 1985 Conn. Legis. Serv. 378 (West 1985)]

我们似乎很容易预见, 在未来几年中, ECRA 式的法律将遍布于全国所有工业化的州。因此, 将来在处理从价税案件时, 关键是要清楚各个州的法律框架。

#### 四、量化

但是困难仍然存在, 也就是如何量化污染对不动产的影响。很明显, 这个问题的任何解决办法都必须期望获得考虑不动产公允价值问题的法庭或审理委员会的接受。为了这个目标, 对先前的判例法、关于这个问题的相关文章、以及普通共识的应用(经常指第四种评估途径)进行的回顾, 将从本质上提出两个基本的量化概念。但是, 对于这些提出的概念来说, 最为重要的是“最好的方法就是最简单的方法”这个基本原则。同时, 必须记住: 这个问

题充满了政治和法律的复杂性，因而确定的任何量化方法不管在多大程度上都不应再增加这种混乱。提出一种稍微简化的方法来量化污染的影响，将会使面临该问题的个人对此有更好的理解。

任何量化公式中至关重要的是对环境污染的“修复成本”及修复工作发生的时间段的合理充分的证据，仅仅是粗略的估计永远是不够的。清理的性质、范围及预计成本必须由一个环境专家、或至少由一个从环境专家处获得相同意见的评估专家来确定（依特定法庭的证据条款而定）。如果没有提供关于修复成本和修复工作时间的充分合法的事实基础，对这些方面所进行的折扣将无法得到相应法庭的认可，无论你的量化公式如何地精确。

在试图确定量化公式中“修复成本”的比例时，应该试着分析在其他类似位置发生的修复工作，并致力于描述这两个地点的关系，比如表明它们的相容性。如果与目标不动产的位置类似的其他地点正在经历着一些类似的修复，那么就能够获得成本和其他相关因素。如果清理计划由政府部门下令制定或经过政府部门的批准，那么该信息可能具有公共记录性质。上述信息一旦被获得，正如在市场途径中所做的一样，与目标不动产进行比较可能得出有用的信息：可能可以确定目标地治理污染的可能成本，或者可能支持在此方面已经提出的意见。

一旦修复污染的成本和时间确定下来，同样因素对目标不动产价值的影响方式就能够得以判别。第一个获得建议的、或许也是应用最广泛的量化技术，是“修复成本”折现法。很明显，任何清理都要跨越一定时期，在这个时期内，必须花钱来支撑“清理”。将该支出折现成现值就会得出当前的“修复成本”，然后可将其从未受污染的不动产价值中扣除。

上述量化概念中的“折现率”（同样也是下面所提到的折现率）必须考虑与拥有受污染不动产相关的内在风险。这种风险是存在的，但是通常不适于实证分析。因此，运用审慎的判断将会导致或多或少的折现率上升。

上述概念的一个例子表明了这种方法的巨大弹性。该例子将说明这一观点，即：假设一项受污染不动产的修复成本是 1000 万美元，修复工作将持续大约 10 年，那么，某人可以实际进行争论，认为预期购买者将愿意在接下来的 10 年中支付 200 万美元来治理环境污染。以 14% 的折现率计算，持续十年的每年支付一百万美元会被折现为 5946371 美元的净现值。

下一个获得建议的量化概念，最适用于收益型不动产或是能够实现净运营收益的不动产。非常普遍的情况是：人们将再次确定修复成本，然后，这将会作为修复污染和监视污染影响的费用被列为年度现金流的费用支出。这当然会导致净运营收益的减少，因此减少了目标不动产的最终价值。

明显地，在第一个例子中，随后的监控和“污名”没有被考虑在内。通常，这两个因素是很难被证明的。上述案例证明：作为失败的证据，“污名”问题已经被拒绝了。这仅仅是缺少了确认对污名的调整的可信证据。

这里存在着一个非常现实的可能性，即：根据污染的影响对不动产价值打完折扣后，目标不动产的最终价值可能是零或是一个负数。在这种情况下，将采用一种更富创造性（然而很简单）的评估方法，而不是仅仅宣称不动产价值为零或为负。在这个方面，在 Lefevre 案

件中所采用的方法将产生有用的指导。显而易见，目标不动产在将来的某个时刻必定毫无疑问了具有正的价值。如果该时点会被发现，并且具有了价值，那么，该价值就能够被折现为现值。例如：在 Lefevre 案件中，标的物的未受污染价值在 1995 年增至 40 万美元，此价值被折现成了 1983、1984、1985 年的价值。

尽管从证据的角度看起来存在问题，并且考虑到将来购买者对待房产的方式是缺乏现实性的，但是这种方法是最后一根“救命的稻草”。一些更为进步的辖区的法院并不愿意去证实任何不动产的零价值或负价值，即使这是评估问题的正确答案。这种最后的量化技术是在法院和真实世界间寻求一种平衡的尝试：前者感到要尽到保护地方财政收入的责任；后者将标的物看作未来几年都不可变卖的烂货。它确定了一个从未存在过的价值，同时对污染进行了打折，否则，该污染将无法确定。

## 五、结论：

即使从最乐观的角度来看，证明由于有毒污染导致的价值减少的路也是充满坎坷的。总体而言，按时间顺序，以下几点将会得到分析：

- 1、 假设为干净（未受污染）的不动产价值必须被证实；
- 2、 污染在评估基准日能被知道或被合理地预见；
- 3、 必须得知清理的量化；
- 4、 必须提出充分的分析清理成本的可信评估公式。

如果无法证明上述的任何一点，那就将导致法院轻易地回避这个政治上和社会学上的敏感问题。

## 注释：

1. 新泽西州本质上是一个委托托管公允市场价值的州。
2. 密歇根税收审理委员会，判决号为 MTT Docket Numbers:103325,110482,112529(1989)。
3. 立法机关似乎已经意识到可能会发生这样的情况：允许征税区域从泄露基金（Spill Fund）获得有限的返还，以补偿由于土地污染而导致的税收流失（N.J.S.A.58:10-23.11g(a)(4)）。返还的资金有望弥补污染者导致的收益损失（N.J.S.A. 58:10-23.11g）。但规定免除一年税收的这一条款似乎考虑的是一次性原油泄露的原型[N.J.S.A. 58:10-23.11g(a)(4)]
4. “我们赋予评估团体对该调整进行合理计量的权利。”
5. 在文中列举了大量的案例，而不是税基评估活动，可以用作面对这一问题的那些州的行为指南。见 Hecla Mining Comp. v. State of Colorado,781 P.2d 122(1989) (应该在宣判的过程中考虑环境污染)；Roden v. Estech,Inc.,508 So. 2d 728(Fla. App. 2Dist.1987) [用于采矿的土地的评估是先作为完好无损的（未受污染的）土地来评估，然后再减去治理成本。]

[按：John E. Garippa 是新泽西州蒙特克莱尔市 Garippa, Lotz&Giannuario 公司现在的一名合伙人。Seth L. Davenport 是新泽西州镇的一名律师。该文章原先刊登于 1992 年 1 月 13 日的《State Tax Notes》上，

经过出版者的允许进行再版。]

译者单位：厦门大学评估研究中心

邮政编码：361005

