

生态环境损害惩罚性赔偿的实践困境及适用 规制

孙培莹

天津大学法学院, 天津

收稿日期: 2024年3月15日; 录用日期: 2024年5月9日; 发布日期: 2024年5月22日

摘要

《中华人民共和国民法典》与后续多项司法解释确立了环境领域公益诉讼和私益诉讼的惩罚性赔偿制度。此项制度目前仍不完善, 制度实践与制度应然状态存在较大差异。通过梳理已有案例可以发现, 相较于环境侵权诉讼中, 生态环境损害惩罚性赔偿在公益诉讼中作为诉讼请求的胜诉率远远高于私益诉讼中, 在刑事附带民事公益诉讼中则有重复处罚支倾向。这种现象表面上看是惩罚性赔偿在不同诉讼中的适用标准不同, 深层下有传统民法思维与政策价值导向的影响。目前环境民事侵权诉讼迫切地需要应用惩罚性赔偿发挥弥补、惩罚等效用, 而环境民事公益诉讼中由于其他公法制度的高度相似性、制度衔接问题等, 多数情况下并不需要适用惩罚性赔偿。应坚持审慎原则严格依法适用惩罚性赔偿, 在实施细则尚不完善之时, 应当转变传统思维、创新实施方式、进行能动探索, 加快推动建设生态文明的高质量发展要求。

关键词

惩罚性赔偿, 环境民事公益诉讼, 环境侵权, 实践困境

The Practical Dilemma and Applicable Regulation of Punitive Compensation for Ecological Environmental Damage

Peiying Sun

Law School, Tianjin University, Tianjin

Received: Mar. 15th, 2024; accepted: May 9th, 2024; published: May 22nd, 2024

Abstract

The Civil Code of the People's Republic of China and a number of subsequent judicial interpreta-

tions have established a punitive compensation system for public interest litigation and private interest litigation in the environmental field. This system is still not perfect at present, and there are great differences between the system practice and the system should be. By combing through the existing cases, it can be found that compared with the environmental infringement litigation, the victory rate of punitive compensation for ecological environmental damage as a litigation claim in public interest litigation is much higher than that in private interest litigation, and there is a tendency of repeated punishment in civil public interest litigation attached to criminal proceedings. On the surface, the application standards of punitive damages in different lawsuits are different, which is deeply influenced by traditional civil law thinking and policy value orientation. At present, it is urgent to apply punitive damages to make up for and punish environmental tort litigation. However, in environmental civil public interest litigation, punitive damages do not need to be applied in most cases due to the high similarity and system cohesion of other public law systems. We should adhere to the principle of prudence and strictly apply punitive damages in accordance with the law, and when the implementation rules are not perfect, we should change traditional thinking, innovate the implementation method, carry out active exploration, and accelerate the promotion of high-quality development requirements for the construction of ecological civilization.

Keywords

Punitive Damages, Environmental Civil Public Interest Litigation, Environmental Infringement, Practical Dilemma

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

惩罚性赔偿作为一项兼具公法与私法特性的制度，是加快生态文明体制改革、推动高质量发展的一项创新举措。2021年《中华人民共和国民法典》首次将环境侵权惩罚性赔偿作为法律认可的制度进行了明文规定¹；与此相呼应的是，2021年7月起施行的《人民检察院公益诉讼办案规则》亦对此制度持支持态度，规定检察院对于特定损害环境的被告可以提出惩罚性赔偿等诉讼请求²。此一项制度提出之后，在法律学术界和司法实务界引起了广泛讨论，法律对于惩罚性赔偿的适用范围、制度衔接、实践标准等的规定尚不明确，实践中仍以指导性的规则原则为基础进行司法裁判，更多依赖于法官的司法经验和探索。然而由于环境损害的复杂性、潜伏性、外溢性等特点，环境损害惩罚性赔偿涉及的问题比其他领域损害性赔偿要更为复杂。在此背景下，2022年1月开始实施的《最高人民法院关于审理生态环境侵权纠纷案件适用惩罚性赔偿的解释》进行了进一步规定，明确了环境侵权惩罚性赔偿的原则、举证责任、认定标准等，对于司法实践中的混乱进行了一定程度的释明。学界多在理论层面从法条规定出发，讨论惩罚性赔偿的适用及制度衔接，然而惩罚性赔偿已事实上适用于环境侵权案件及环境民事公益诉讼案件，因此有必要从司法实践出发讨论现实中环境损害惩罚性赔偿的应用情况，对比此制度在不同诉讼中的适用差异，探索适用惩罚性赔偿的应然状态、适用规则及规制方式、探索制度边界，以期发挥此项制度保

¹《中华人民共和国民法典》第一千二百三十二条规定：“侵权人违反法律规定故意污染环境、破坏生态造成严重后果的，被侵权人有权请求相应的惩罚性赔偿。”

²《人民检察院公益诉讼办案规则》第九十八条第二款规定：“针对不同领域案件，还可以提出以下诉讼请求：（一）破坏生态环境和资源保护领域案件……可以提出惩罚性赔偿等诉讼请求。”

护生态、预防损害的真正功能和目的，形成内部协调的环境保护法律制度体系。

2. 生态环境损害惩罚性赔偿制度概况

2.1. 生态环境损害惩罚性赔偿制度的法律定位

惩罚性赔偿制度最初由美国为保护消费者权益而确立，是为了利用私法来实现惩罚、威慑等公法功能^[1]。这一制度是在弥补损失的基础上，额外给予权利受侵害人一定的赔偿以加大违法人的违法成本，从而预防和惩罚特定违法行为。我国也在产品责任、知识产权等领域引入了这一制度。但是惩罚性赔偿是否能够应用于环境损害，曾经引起了极大争议。在我国确立环境领域损害性赔偿制度之前，未有其他国家在环境领域实施这一制度，仅法国民法第 1246 条要求对于纯粹环境损害给予赔偿，带有一定惩罚性的色彩^[2]。法国“生态损害”第一案的 Erika 案中，法院判决赔偿鸟类保护组织在灾难中遭受的精神损害十万欧元，学者认为这一赔偿具备惩罚性质^[3]。但是不同于我国环境责任属于无过错责任，法国规定的环境损害责任属于过错责任，显然较我国更为宽松。我国在本就严格的无过错环境责任中适用惩罚性赔偿制度，在一定程度上有过于激进之嫌，但也显示出我国对于治理环境污染、建设生态文明的决心和行动力度。

环境损害包括公共利益损害和私人利益损害两方面，更进一步来说即人身、财产损害及生态环境损害^[4]。环境损害责任救济方式包括刑事、民事、行政等方式，其中涉及金钱救济的包括刑事的罚金、行政罚款以及民事的弥补损失和惩罚性赔偿等。³《民法典》第 1232 条规定的环境侵权纠纷中，“被侵权人有权请求相应的惩罚性赔偿”。此法条暗示了环境损害可以适用惩罚性赔偿制度的相关案由包括环境民事侵权诉讼、生态环境保护民事公益诉讼以及刑事附带民事公益诉讼。但是由于此处“被侵权人”未明确指出是否包括公权力机关，由此学界进行了广泛讨论。《民法典》在“环境污染和生态破坏责任”一章的开头便规定对于因“污染环境、破坏生态”损害他人利益的应当承担侵权责任；关于惩罚性赔偿的规定在此条之后，并在此基础上进一步增加限定适用条件，要求环境损害侵权人满足违反“法律规定、故意、造成严重后果”三项要件。分析法条位置及内容，可以看出惩罚性赔偿制度应属于一般环境侵权责任的一项特殊规定，其适用应当遵循《民法典》对于侵权责任的一般规定，在符合补偿性赔偿的弥补损失之目的上进一步增加惩罚之目的。

2.2. 生态环境损害惩罚性赔偿的功能

我国引入惩罚性赔偿制度，主要目的是在综合考虑行政监管成本、意愿、能力等情况后，为有效遏制特定具有隐蔽性与危害性的违法行为，而激励社会成员自发进行监督、维权等。因而这一制度超出了传统民法弥补损失的界限，自身带有经济激励、惩罚与预防违法行为等优势，却也导致诸如职业打假等社会现象的出现。然而，生态环境损害惩罚性赔偿与一般惩罚性赔偿有不同之处。一般的惩罚性赔偿由于由私人主张、赔偿由私人所得，虽然其实质上与罚金、罚款性质类似但并不相同，不涉及重复处罚。生态环境损害惩罚性赔偿则由公权力机关主张，赔偿所得一般归于公共管理部门用于环境治理。因此，生态环境损害惩罚性赔偿的激励功能较弱，更突出了环境治理这一公益功能^[5]。此外，由于环境损害的隐蔽性等特点，以及对于违法者来说往往治理成本大于违法成本，引入生态环境损害惩罚性赔偿的重要功能也是为了增加违法成本，以有效预防犯罪。由于法律未规定生态环境损害惩罚性赔偿的倍数及上下

³如《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》第 102 条：“由生态环境主管部门责令改正，处以罚款，没收违法所得；情节严重的，报经有批准权的人民政府批准，可以责令停业或者关闭。”《民法典》第 1229 条：“因污染环境、破坏生态造成他人损害的，侵权人应当承担侵权责任。”《刑法》第 338 条：“违反国家规定，排放、倾倒或者处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质或者其他有害物质，严重污染环境的，处三年以下有期徒刑或者拘役，并处或者单处罚金；情节严重的，处三年以上七年以下有期徒刑，并处罚金。”

限,在司法实践中倍数有个案差异性,最高一般为生态环境损害的三倍,且惩罚性赔偿往往与生态修复费、损害赔偿费、评估鉴定费可以计算的损失与修复成本同时适用。因此在实践中,生态环境损害惩罚性赔偿是在满足了弥补直接损失的基础上科以的额外惩罚。环境损害除了直接损害,往往还有间接损害或长期损害,这种损害在很多情况下难以计算。因此生态环境损害惩罚性赔偿亦可以弥补这一方面的隐形损害。

2.3. 生态环境损害惩罚性赔偿制度的应然状态

当前法律责任的承担方式呈现二元化的结构,在私法领域,平等主体之间以弥补损失为目的承担补偿性的法律责任;在公法领域,公权力机关以惩罚和预防等为目的对违法者进行行政处罚和刑事惩罚[6]。惩罚性赔偿则兼具公法惩罚与私法弥补的特性,通过赔偿受害人的方式实现惩罚之功能[7]。但归根结底,惩罚性赔偿仍是一种赔偿,本质是侵犯合法权益的一方对于受到侵害的一方进行的赔付,其基础依附于民事侵权。在司法实践中,亦将惩罚性赔偿与补偿性赔偿认定为侵权损害赔偿请求权的组成部分,属于同种诉讼请求⁴。在传统民事侵权责任承担中,侵权方的赔偿以弥补损失为限度;而在惩罚性赔偿中,侵权方在弥补直接损失的基础上,额外付出一定金钱代价作为惩罚,同时也可填补被侵权人“可见损害背后的无形损害”[8]。可见,惩罚性赔偿以侵权责任赔偿为基础[9],司法实践中已有多项案例以环境侵权因果关系不能证明为由不支持惩罚性赔偿的适用⁵。惩罚性赔偿在环境侵权纠纷中的正当性很大程度上来自于环境损害极大的危害性,因而不得不借用其“强化损害赔偿、激励受害人依法保护权利”[10]的重要功能来维护环境利益。由于惩罚性赔偿数额超出弥补直接损失的范围,其适用正当性必须来自目的正当性和法律正当性,即适用惩罚性赔偿必须依照法律明文规定,同时其数额必须能够具备弥补损失和合理惩罚之功能,既不能过分超出合理惩罚之限度,也不能过低从而失去威慑侵权人和预防侵权的功能,更不能以传统民法思维处理一切环境侵权纠纷,仅要求侵权人以弥补损失为界限进行赔偿,却忽视惩罚性这一重要功能和目的。

2.4. 生态环境损害惩罚性赔偿与其他制度的衔接

为保护生态环境适用惩罚性赔偿无可厚非,但是应严格遵循法律规定进行适用,特别是要避免重复处罚、处理好制度衔接问题。惩罚性赔偿作为带有公法功能的私法制度,与公法中的罚款等财产处罚具有高度相似性。以行政罚款为例,在目的和功能上,行政罚款与惩罚性赔偿最终目的都是维护公共利益和社会秩序,对于损害环境公共利益的行为做出制裁;同时,二者提高了行为人的违法成本,避免行为人因为守法成本大于违法成本而肆意污染环境,因而都具有预防违法行为的目的及功能。在资金去向,两种处罚所得资金往往收归国有,用于弥补生态环境服务功能丧失受到的损失、修复生态所支出的费用、保护环境宣传等。在构成要件上,惩罚性赔偿在一般侵权责任构成要件上进一步增加“行为违反法律规定、主观上表现为故意、污染环境破坏生态造成严重后果”,而行政处罚是对“违反行政管理秩序”且造成危害后果的行为进行的惩戒⁶。对比可见,惩罚性赔偿与行政处罚在构成要件上高度相似,甚至可以被认为一种适用更为严格的行政处罚[11]。因此,惩罚性赔偿与行政罚款因高度相似性可以互相代替和弥补。无论最终如何处理惩罚性赔偿与其他公法罚款的关系,都应避免重复性处罚。对于这一点,司法解释已规定在确定惩罚性赔偿数额时可以考虑已被公权力机关给予罚款或罚金的情况⁷,从一定程度上证明

⁴ 参见广东省清远市中级人民法院(2021)粤18民终3159号。

⁵ 参见河北省保定地区(市)中级人民法院(2022)冀06民终206号、(2022)冀06民终208号。

⁶ 《行政处罚法》第2条:“行政处罚是指行政机关依法对违反行政管理秩序的公民、法人或者其他组织,以减损权益或者增加义务的方式予以惩戒的行为。”第33条规定:“违法行为轻微并及时改正,没有造成危害后果的,不予行政处罚。初次违法且危害后果轻微并及时改正的,可以不予行政处罚。当事人有证据足以证明没有主观过错的,不予行政处罚。法律、行政法规另有规定的,从其规定。”

了此类处罚的同质性。可以看出,在已有罚金或罚款的情况下,环境民事公益诉讼中惩罚性赔偿适用的必要性大大降低了。

3. 司法实践中生态环境损害惩罚性赔偿的应用及问题

3.1. 制度适用泛化

惩罚性制度是否适用于公益诉讼原本尚不明确,但是《人民检察院公益诉讼办案规则》第98条规定人民检察院“可以提出惩罚性赔偿等诉讼请求”,将惩罚性赔偿的适用范围实质上规定为包括环境侵权、生态环境保护民事公益诉讼、刑事附带民事公益诉讼在内的多种环境纠纷案由。司法实践中亦是如此应用的。在“裁判文书网”及“北大法宝”案例检索中以“惩罚性赔偿”为关键词进行检索,可发现自2021年环境损害惩罚性赔偿被法律明文规定后,已公开的案例中诉讼当事人提出惩罚性赔偿的案例共38例,其中环境民事侵权诉讼8例,生态环境保护民事公益诉讼15例,刑事附带民事公益诉讼15例。可以看出惩罚性赔偿在公益诉讼中的适用比侵权诉讼中的适用甚至更多。

公益诉讼中应用惩罚性赔偿具有天然的便利性。诚然,环境损害并不一定指向具体的私益损害,甚至在很多情况下“可能只存在对生态环境本身的损害,而没有直接可归属于具体的人的损害”^[12],这或许是惩罚性赔偿在环境侵权诉讼中出现较少的直接原因,而这也意味着惩罚性赔偿一旦能够适用于公益诉讼,势必将更频繁地出现。公权力机关维护公共利益,是环境损害的间接利害关系方^[13],惩罚性赔偿也由此承担了一定维护公共利益的功能。作为《民法典》中的侵权责任特别规定,惩罚性赔偿的目的本应是在弥补被侵权人损失的基础上加大侵权人侵权成本,以期达到预防、惩罚、补偿等法律效果,其他如产品责任、知识产权等领域的纠纷中适用惩罚性赔偿的目的亦是如此。侵权责任的承担关注弥补私益之损失,惩罚性赔偿作为特殊的侵权责任承担方式,虽然承担了一定公法中特殊的惩罚功能,但不应在环境民事公益诉讼作为完全的惩罚武器,否则将与《民法典》规定惩罚性赔偿的初衷有所差异。由于环境损害的特殊性,惩罚性赔偿适用于环境民事公益诉讼无可厚非,但其适用应当较环境侵权诉讼中更加审慎和节制。

3.2. 司法实践与制度目的相偏离

在环境侵权诉讼中,被侵权人及损害结果往往已确定,在计算赔偿时实践中多以实际损失为限而忽视预期损失、未来损失⁸,这与环境民事公益诉讼中一贯的损失计算方式不同。对于被侵权人人身、财产的预期损失显然也是应当弥补的损失,理应包括在“惩罚性”的赔偿范围之内。在环境侵权诉讼适用惩罚性赔偿具有更大的必要性。同时,给予被侵权人一定程度的经济激励,激发私主体的主动性,可以弥补公权力机关维护环境公共利益时的疏漏和懈怠。

在环境民事公益诉讼中,司法实践往往涉及对于保护公共利益、保护生态环境等方面的考虑,在保护生态环境的政策导向下泛化了惩罚性赔偿的适用。在浮梁县检察院诉浙江海蓝公司案判决中,法院便使用了“绿水青山就是金山银山”、“良好生态环境是最普惠的民生福祉,必须用最严格的制度、最严密的法治来保护”等表述进行说理⁹,一定程度上体现了保护生态环境的价值优位倾向^[2],但却偏离了惩罚性赔偿的惩罚和威慑之目的,容易产生重复惩罚及过度使用之倾向。

⁷《最高人民法院关于审理生态环境侵权纠纷案件适用惩罚性赔偿的解释》第十条第二款规定:“因同一污染环境、破坏生态行已经被行政机关给予罚款或者被人民法院判处罚金,侵权人主张免除惩罚性赔偿责任的,人民法院不予支持,但在确定惩罚性赔偿数额时可以综合考虑。”

⁸(2021)粤18民终3159号中,法院仅判赔偿原告实际损失“医疗费61160.04元、护理费31301.35元、交通费3000元、住院伙食补助费1320元、住宿费500元、精神损失费10,000元,共计107281.39元”。(2022)桂1027民初584号中,法院认为“原告所列举的损失数额其实就是原告在河道生态养殖项目的投资,并不是实际损失”;同时认为,由于生态养殖“自然损失率比较大,故不能以投入的资金作为损失数额”,因而仅以判决书原告实际损失为限判赔。

⁹参见江西省浮梁县人民法院(2020)赣0222民初796号。

3.3. 惩罚性赔偿制度在公益私益诉讼中适用的倾向性

惩罚性赔偿作为诉讼请求在环境民事公益诉讼中的胜诉率较环境侵权诉讼中要高得多。进一步统计案例可发现,8例环境民事侵权诉讼中,原告的惩罚性赔偿诉讼请求都没有被法院支持;而已公开的15例生态环境保护民事公益诉讼中,检察院提出的惩罚性赔偿诉讼请求都得到了法院支持。这一现象似乎是法律对于惩罚性赔偿的适用规定尚不明确时的必然结果。环境侵权诉讼中,不支持惩罚性赔偿的理由各异,包括溯及力、因果关系不能证明、未造成严重后果等原因;而环境民事公益诉讼中支持惩罚性赔偿的理由则非常直接,归根结底即为损害了生态环境造成了严重后果。在张从丽、张树清环境污染责任纠纷一案中,被告公司的污染物于2018年渗透入环境中造成污染,导致2019年原告种植药材受损,法院在认定时效时引用法律解释¹⁰并以行为实施时间作为危害行为的时间,因而认定惩罚性赔偿不具有溯及力不应适用于本案¹¹。然而在浮梁县检察院诉浙江海蓝公司案中,被告于2018年倾倒污染物造成环境损害,法院认为“涉案倾倒废液行为所致的环境污染并未得到修复,损害后果仍在持续”,同时引用司法解释¹²关于“维护公共利益”这一溯及力的除外情形,认定本案适用惩罚性赔偿¹³。上述二案例污染时间接近,但法院将前者污染行为时间认定为时间点,后者则认定为延续性的时间段,同时后一案例中法院考虑到维护公共利益的需要,赋予惩罚性赔偿溯及既往的效力,最终形成了二案件裁判结果的不同。

而司法实践中这一倾向并非个例,在朱光通环境污染责任纠纷一案中,涉案土地由于重金属污染已处于半灭失状态,法院讨论了原告“是在民法典实施之后对已经造成损害后果的环境侵权行为提出惩罚性赔偿请求”,而惩罚性赔偿制度因不具有溯及力而不应适用于本案。¹⁴不难看出,在环境侵权诉讼中环境污染的行为时间多被认定为时间点,由于惩罚性赔偿制度缺乏溯及力从而排除其适用;而环境民事公益诉讼中则为了保护公共利益的需要,在认定环境污染行为时效时进行了有利于适用惩罚性赔偿的处理。然而惩罚性赔偿在法律中明确规定时,意为对于侵权行为进行更为严格的惩罚、对被侵权人给予弥补,本质上并无更加倾向于弥补公共利益而非私人利益之偏向。

除了溯及力认定的差异,惩罚性赔偿在环境民事公益诉讼和环境侵权诉讼中的适用差异亦体现在因果关系及严重后果认定等方面。8例环境民事侵权诉讼中有2例因无法证明因果关系,法院未支持惩罚性赔偿的诉求。在环境民事公益诉讼中,环境污染行为直接造成了环境损害,因果关系明晰;而在侵权诉讼中,损害行为通过环境介质造成被侵权人的利益损害,被侵权人的损害是环境损害行为的间接结果,因果关系较难证明,也正因此类环境侵权案件适用因果关系倒置规则。惩罚性赔偿作为一项严厉的责任承担措施,适用较为严格的因果关系证明方式无可厚非,但应考虑到因果关系在环境民事公益诉讼和环境侵权诉讼中天然地具有证明难度方面的差异。此外,环境民事公益诉讼中受害人和损害结果具有不特定性,更多情况下是一种可能性,而环境侵权诉讼中受害人即为特定的原告人,损害结果已经处于确定状态,这种特定性和可能性的差异也使得惩罚性赔偿在环境民事公益诉讼中成功适用的可能较大。

而即使在因果关系已证明的情况下,对于造成严重后果的认定,环境侵权诉讼也比环境民事公益诉讼严苛得多。在张某一、盛世广告公司环境污染责任纠纷案中,法院已认定被告环境侵权行为造成原告全血细胞减少症、再生障碍性贫血等疾病,但同时认为本案“不属于污染环境、破坏生态造成严重后果

¹⁰《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民法典〉时间效力的若干规定》第一条第二款规定:“民法典施行前的法律事实引起的民事纠纷案件,当时的法律、司法解释有规定,适用当时的法律、司法解释的规定,但是法律、司法解释另有规定的除外。”

¹¹参见四川省乐山市中级人民法院(2021)川11民终357号。

¹²《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民法典〉时间效力的若干规定》第二条规定:“民法典施行前的法律事实引起的民事纠纷案件,当时的法律、司法解释有规定,适用当时的法律、司法解释的规定,但是适用民法典的规定更有利于保护民事主体合法权益,更有利于维护社会和经济秩序,更有利于弘扬社会主义核心价值观的除外。”

¹³参见江西省浮梁县人民法院(2020)赣0222民初796号。

¹⁴参见广东省清远市中级人民法院(2021)粤18民终3159号。

的情形”因而不适用惩罚性赔偿¹⁵。虽然《最高人民法院关于审理生态环境侵权纠纷案件适用惩罚性赔偿的解释》已规定“造成严重后果”包括“造成他人死亡、健康严重损害，重大财产损失”¹⁶，但环境侵权诉讼中赔偿以弥补损失为限似乎已成为一种思维惯性，在环境侵权行为真正造成被侵权人人身、财产重大损失时，环境侵权诉讼中对于惩罚性赔偿的适用却过分审慎以至全盘否定了。另外，在环境民事公益诉讼中认定损害结果时，往往将可能的损害全部纳入考虑范围之内，与环境侵权诉讼中往往仅考虑已经造成的危害结果这一做法具有本质性的差异。进一步来说，司法实践中环境民事公益诉讼往往牵扯更复杂更广泛的利益，其涉及赔偿金额远远高于环境侵权诉讼。为司法结果的公平性，应在环境民事公益诉讼中更为审慎地适用惩罚性赔偿。

此外，生态环境损害惩罚性赔偿在刑事附带民事公益诉讼中有重复惩罚的倾向。在15例相关刑事附带民事公益诉讼中，有10例在处弥补损失及惩罚性赔偿后，又并处罚金。¹⁷鉴于生态环境损害惩罚性赔偿与罚金的相似性，这10例判决无益是重复进行了性质相同的金钱处罚。在其余5例案例中，金钱处罚仅判决了民事上的赔偿损失、生态修复、惩罚性赔偿等，并未科以罚金。但这5例涉及非法狩猎罪、非法捕捞水产品罪，在刑法规定中均为可以处而非必须处以罚金的罪名。¹⁸可以看出，即使可能同时判决罚金与惩罚性赔偿，法院往往会支持刑事附带民事公益诉讼中生态环境损害惩罚性赔偿的主张，只有涉及在刑法规定中可以判罚金的罪名时，法院或许会在综合考量罪刑适应、犯罪人的承受能力与判决结果的可接受性的基础上，仅判决民事赔偿、惩罚性赔偿而不判罚金。可以看出在法律并未具体规定时，生态环境损害惩罚性赔偿在刑事附带民事公益诉讼中的胜诉率过高，以至有重复惩罚之倾向。

4. 生态环境损害惩罚性赔偿的适用规制

4.1. 环境损害惩罚性赔偿的适用判断

在环境侵权诉讼中应当转变传统的损失弥补思维，在审慎原则上适用惩罚性赔偿。在司法实践中，应当发挥惩罚性赔偿“惩罚性”的特点，增加侵权人违法成本，真正惩罚和预防环境侵权行为；同时发挥惩罚性赔偿的“弥补性”，不仅弥补被侵权人可被认定的实际损失，更应弥补其预期损失，或进行一定资金激励，以激发私主体维护利益的积极性。职业打假的现象是产品责任中惩罚性赔偿的弊端之体现，而在环境惩罚性赔偿中却不必过分担忧这一点。环境侵权由于损害行为和损害结果间以环境介质相隔，因果关系证明始终是难点所在。由于环境惩罚性赔偿的因果关系证明责任分配于被侵权人一方，而被侵权人因取证难、证明难等问题并不能轻易胜诉，能被真正证明的侵权纠纷往往是损害行为和损害结果间具有直接明确的因果关系，最终结果是证明被侵权人的利益真正被侵权人所侵犯，如侵权行为造成了严重后果，则惩罚性赔偿的适用具有正当性。因此在环境侵权诉讼司法实践中，不应全盘否定惩罚性赔偿的适用。如适用惩罚性赔偿符合法律规定的要件，则应适用。

在生态环境损害的责任承担上，可以采取先修复和赔偿，惩罚性赔偿作为行政、刑事处罚的补充这一方式处理制度衔接问题。对于环境民事公益诉讼中惩罚性赔偿的适用进行进一步规制。应更加审慎地适用惩罚性赔偿，适用罚金、罚款能达到目的的则不必要适用惩罚性赔偿。由于环境公益诉讼往往由行

¹⁵ 参见湖南省怀化市鹤城区人民法院(2021)湘1202民初530号。

¹⁶ 《最高人民法院关于审理生态环境侵权纠纷案件适用惩罚性赔偿的解释》第八条规定：“侵权人污染环境、破坏生态行为造成他人死亡、健康严重损害，重大财产损失，生态环境严重损害或者重大不良社会影响的，人民法院应当认定为造成严重后果。”

¹⁷ 在此15例外，有2例法院未支持适用惩罚性赔偿(见(2021)川0411刑初151号、(2021)陕0824刑初321号)。但此2例或因公诉人提供证据不足而不支持惩罚性赔偿，或将惩罚性赔偿排除于附带民事诉讼的赔偿范围。但显然，惩罚性赔偿属于民法制度，法院对于排除惩罚性赔偿的主张这一部分说理并不充分。因此此2案例本文正文不进行讨论。

¹⁸ 《刑法》第340条：“违反保护水产资源法规，在禁渔区、禁渔期或者使用禁用的工具、方法捕捞水产品，情节严重的，处三年以下有期徒刑、拘役、管制或者罚金。”《刑法》第341条：“违反狩猎法规，在禁猎区、禁猎期或者使用禁用的工具、方法进行狩猎，破坏野生动物资源，情节严重的，处三年以下有期徒刑、拘役、管制或者罚金。”

政处罚作为前置,将惩罚性赔偿作为行政处罚的补充更为合适。实践中守法成本高于违法成本的情况屡见不鲜,其直接原因就是行政处罚较轻。因此,在行政处罚不足时再利用惩罚性赔偿作为补充是更为合理的做法^[14]。如果行政或刑事处罚已足以达到弥补损失和惩罚的目的,则不必要再适用惩罚性赔偿。

4.2. 环境损害惩罚性赔偿的适用方式

关于惩罚性赔偿的数额,目前司法解释仅对于环境侵权诉讼中的惩罚性赔偿做出了规定,要求“一般不超过人身损害赔偿金、财产损失数额的二倍”,然而对于环境民事公益诉讼中惩罚性赔偿的倍数却没有规定,仅将“生态环境受到损害至修复完成期间服务功能丧失导致的损失、生态环境功能永久性损害造成的损失数额”作为基数,这就给予了司法机关过大的自由裁量权。在浮梁县检察院诉浙江海蓝公司案中,法院“为了用最严格的制度最严密的法治来保护公共环境”对于被告判决按照环境功能损失费用用的三倍承担惩罚性赔偿;在重庆市检察院诉吴成刚生态破坏民事公益诉讼中,法院采纳专家建议以造成损失数额的0.6倍计算惩罚性赔偿¹⁹;衢州市检察院诉常山志昊纺织公司生态破坏民事公益诉讼中,调解被告承担的惩罚性赔偿为损害赔偿费用的0.17倍²⁰;其他环境民事公益诉讼中检察院多以一倍的倍数建议惩罚性赔偿,而法院均采纳²¹。在环境损害赔偿的高基数情况下,0.17倍与三倍之间的差距可以导致天差地别的赔偿数额。因此,应当对惩罚性赔偿的倍数进行规定。在规定时,应当考虑不同环境要素的特点进行分别规定,同时规定倍数和金额的上下限^[15]。对于资金去向、管理应当一并作出符合环境治理目的的规定,如由公共管理部门进行与本案相关的后续环境治理与维护。

由于环境民事公益诉讼中难以确定直接的损失,而惩罚性赔偿的重要目的又是弥补生态损失和修复生态环境,因此可采取多种合目的性的方式进行惩罚性赔偿。由于环境侵权诉讼涉及具体人身、财产损失赔偿金额,适用赔偿金是最为直接和高效的弥补、惩罚方式。但在环境民事公益诉讼中,弥补和修复生态并不必然需要使用赔偿金的方式。淄博某汽车制造公司大气污染民事公益诉讼案中,法院根据法律规定的修复责任和惩罚性赔偿制度,创新性提出以提供新能源汽车用于环卫公益事业这种替代性的赔偿方式;合肥市检察院诉某矿山公司破坏生态民事公益诉讼案中,法检召开听证会一致同意惩罚性赔偿责任可以认购碳汇方式替代履行;青岛市检察院诉某艺术鉴赏中心生态破坏民事公益诉讼案中,部分惩罚性赔偿以被告提供生态环境公益劳动的方式承担。以上案例为探索损害性赔偿的承担方式、实现制度根本目的进行了宝贵尝试。在未来的实践中,可以将有利于保护环境的认购、劳务等多样化惩罚性赔偿承担方式,以及调解、诉前协商等程序性措施积极应用于环境民事公益诉讼中,不拘泥于财产处罚,以能动的司法探索带动生态环境的保护和优化。

5. 结语

作为环境领域一项兼具公法私法特色的创新制度,惩罚性赔偿本应发挥其制裁与弥补的双重效果,以保护兼具私益与公益性质的环境利益。这一制度虽已在法律和司法解释中逐步完善和具体化,但从司法实践来看,其在保护的利益和制度适用上却存在着明显的倾向性。环境民事公益诉讼中对惩罚性赔偿进行了积极的尝试,但与其他公法制裁措施并用存在重复惩罚之嫌;而环境民事侵权诉讼中,惩罚性赔偿作为关键的惩罚和补偿措施却鲜被适用。在适用惩罚性赔偿时,应坚持审慎原则严格依法适用,但不应完全排除适用而在事实上架空此项制度。在实施细则尚不完善之时,创新性制度要发挥最大效用,应当转变传统思维、创新实施方式、进行能动探索,以期在司法实践中探索宝贵经验,加快推动建设生态

¹⁹ 参见重庆市第五中级人民法院(2022)渝05民初39号。

²⁰ 参见浙江省衢州市中级人民法院(2022)浙08民初232号。

²¹ 在此15例外,有2例法院未支持适用惩罚性赔偿(见(2021)川0411刑初151号、(2021)陕0824刑初321号)。但此2例或因公诉人提供证据不足而不支持惩罚性赔偿,或将惩罚性赔偿排除于附带民事诉讼的赔偿范围。但显然,惩罚性赔偿属于民法制度,法院对于排除惩罚性赔偿的主张这一部分说理并不充分。因此此2案例本文正文不进行讨论。

文明的高质量发展要求。

参考文献

- [1] 朱广新. 惩罚性赔偿制度的演进与适用[J]. 中国社会科学, 2014(3): 104-124+206-207.
- [2] 高利红. 生态环境损害惩罚性赔偿严格审慎原则之适用[J]. 政治与法律, 2023(10): 2-17.
- [3] 彭峰. 惩罚性赔偿在生态环境损害赔偿中的适用限制[J]. 政治与法律, 2022(11): 150-160.
- [4] 《民法学》编写组. 民法学[M]. 第2版. 北京: 高等教育出版社, 2022: 382.
- [5] 赵鹏. 生态环境损害赔偿的行政法分析——兼论相关惩罚性赔偿[J]. 政治与法律, 2023(10): 48-62.
- [6] 刘长兴. 环境损害惩罚性赔偿的公法回应[J]. 政治与法律, 2023(10): 34-47.
- [7] 王利明. 美国惩罚性赔偿制度研究[J]. 比较法研究, 2003(5): 1-15.
- [8] 马新彦, 邓冰宁. 论惩罚性赔偿的损害填补功能——以美国侵权法惩罚性赔偿制度为启示的研究[J]. 吉林大学社会科学学报, 2012, 52(3): 117-126+160.
- [9] Infelise, J.T. (1978) Punitive Damages and the Reasonable Relation Rule: A Study in Frustration of Purpose. *Pacific Law Journal*, 9, 823 p.
- [10] 朱广新. 论生态环境侵权惩罚性赔偿构成条件的特别构造[J]. 政治与法律, 2023(10): 18-33.
- [11] 秦天宝, 袁野阳光. 论惩罚性赔偿在环境民事公益诉讼中的限制适用[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2022, 21(1): 32-49+111.
- [12] 张宝. 环境法典编纂中民事责任的定位与构造[J]. 环球法律评论, 2022, 44(6): 40-55.
- [13] 单平基. 环境民事公益诉讼惩罚性赔偿的适用及规制[J]. 政法论坛, 2023, 41(6): 28-38.
- [14] 张辉. 生态环境损害惩罚性赔偿金数额的计算基数: 困境与出路[J]. 法学论坛, 2023, 38(5): 110-123.
- [15] 陈学敏. 环境侵权损害惩罚性赔偿制度的规制——基于《民法典》第1232条的省思[J]. 中国政法大学学报, 2020(6): 57-69+207.