

【法学研究】

惩罚性赔偿不应适用于环境民事公益诉讼的法理辨析*

李智卓 刘卫先

摘要:我国《民法典》第1232条创造性地规定了针对环境侵权的惩罚性赔偿制度,但没有明确该制度是否适用于环境民事公益诉讼,由此产生很多争议。《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13条明确规定惩罚性赔偿适用于环境民事公益诉讼案件,但该解释没有解决为何如此适用的难题。现有研究成果中赞成惩罚性赔偿适用于环境民事公益诉讼的观点,其理由并不充分;反对性观点的理由则比较全面、充分。“生态环境损害赔偿制度+行政罚款制度”与惩罚性赔偿制度的功能相重叠,前者的适用应当优先于后者。我国《民法典》第1232条规定的惩罚性赔偿不应适用于环境民事公益诉讼,原告依据该条规定所获得的赔偿也不应包含生态环境损害赔偿。

关键词:《民法典》;环境侵权;惩罚性赔偿;环境民事公益诉讼

中图分类号:D922.68

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2022)03-0048-07

一、引言

我国《民法典》“侵权责任编”在原《侵权责任法》的基础上,对环境侵权责任作了较大的改动,除了将相应的章的名称由原来的“环境污染责任”改为“环境污染和生态破坏责任”,内容也由原来的4条增加到7条,新设了惩罚性赔偿条款(第1232条)、生态修复责任条款(第1234条)和生态损害赔偿条款(第1235条)。生态修复责任和生态损害赔偿对环境公益进行直接保护,突破了原《侵权责任法》中的环境侵权责任仅对私益进行直接保护,是《民法典》中绿色原则在“侵权责任编”的具体化,也是“侵权责任编”对加强生态文明建设这一时代要求的有力回应。《民法典》“侵权责任编”对环境侵权责任制度的最大创新之处在于规定了惩罚性赔偿责任,该责任相较于我国司法实践和相关制度改革中已经实行的生态修复责任和生态损害赔偿,是一项全新的制度,其适用条件、适用范围、

超额赔偿金的归属等问题都需要在《民法典》实施中加以明确。

《民法典》第1232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。”该条中“法律”“故意”“严重后果”“相应”等规范性词语的内涵和外延都有一定的模糊性,亟须司法实践中予以明确。《民法典》“侵权责任编”规定的环境侵权具有二元性,既包括污染环境、破坏生态的行为造成特定主体的人身、财产权益损害(即环境私益损害),又包括该行为直接造成生态环境本身的损害(即环境公益损害)。适用于救济环境私益损害的“故意”“严重后果”“相应”等词语与适用于救济环境公益损害的“故意”“严重后果”“相应”等词语应当有不同的内涵和外延,而《民法典》第1232条并没有明确其中此类用语的适用范围。因此,明确这些规范性词语的含义,进而界定该条的适用范围,是实施《民法典》“侵权责任编”的当务之急。

收稿日期:2021-11-18

* 基金项目:国家社会科学基金一般项目“风险规制视角下环境标准的制定及法律效力研究”(17BFX121)。

作者简介:李智卓,男,清华大学公共管理学院博士后研究人员(北京 100083)。

刘卫先,男,通讯作者,中国海洋大学法学院教授、博士生导师(青岛 266003)。

我国学界对《民法典》第1232条的适用范围存在较大争议,相关争议主要集中在其是否应当适用于环境公益侵权纠纷的司法解决,即其是否适用于环境民事公益诉讼。^①随着《民法典》的生效实施,已经有地方法院在环境民事公益诉讼案件中明确适用了第1232条规定的惩罚性赔偿^②,而在环境侵权私益诉讼中尚没有相关判决明确适用惩罚性赔偿。2022年1月20日起实施的《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》第13条明确规定惩罚性赔偿适用于环境民事公益诉讼案件,但没有解决为何适用的难题。因此,惩罚性赔偿是否应当适用于环境民事公益诉讼,仍然需要从理论上加以厘清。

二、支持惩罚性赔偿适用于环境民事公益诉讼的主要观点及其不足

现有研究成果中赞成惩罚性赔偿适用于环境民事公益诉讼的观点主要有以下三个方面,从论证理由来看,这三方面观点都经不起仔细推敲。

1. 基于立法目的解释和体系解释的赞成性观点

有学者基于立法目的解释和体系解释,认为《民法典》第1232条规定的惩罚性赔偿应当适用于环境民事公益诉讼。^③这种观点从立法目的解释角度提出的理由是:《关于〈中华人民共和国民法典(草案)〉的说明》中明确提出,“贯彻落实习近平生态文明思想,增加规定生态环境损害的惩罚性赔偿制度”^④。但是,立法目的不仅体现在权威部门所作的法律草案说明中,还通过相关法律的目的条款、立法意图、立法资料等方面体现出来,不应仅仅根据法律草案说明中几句简单的表述就直接确定有关法律条款的立法目的。并且,根据法律草案说明所作的意向性目的解释存在“缺乏充分的理论依据、难以全面反映立法者意图、不同的立法者意图之间容易产生矛盾”^⑤等问题,使得其并非逻辑严密的司法技术。妥当的做法应当是,“参考内在渊源和外在渊源,从法律文本、立法背景、社会环境、抽象法伦理等多个层面上推究立法目的”^⑥。

这种观点从体系解释角度提出的理由是:《民法典》“环境污染和生态破坏责任”章第1229—1233条是一般规定,第1234条、1235条是特殊规定,因此,第1232条规定的惩罚性赔偿应当适用于第1234条、1235条规定的环境公益侵权。这种将“环

境污染和生态破坏责任”章的内容分为一般规定与特殊规定的体系解释,带有较强的主观臆断色彩,难有说服力。从理论上讲,能否将《民法典》第1229—1233条视为“环境污染和生态破坏责任”章的一般规定存在争议,第1229—1233条与第1234条、1235条之间是否存在一般规定与特殊规定的关系尚存疑问。曾作为中国法学会民法典编纂项目领导小组副组长的王利明教授指出,第1229—1233条与第1234条、1235条之间是并列关系,不是一般与特殊的关系,前者规定的是侵害私益的侵权责任,后者规定的是侵害公益的侵权责任,从体系解释来看,《民法典》将污染环境、破坏生态的惩罚性赔偿规则规定在公益诉讼之前,也表明其主要是针对私益损害的情形而言的。^⑦这些分析清楚地表明,从体系解释的角度不能必然得出惩罚性赔偿适用于环境民事公益诉讼的结论。

2. 基于惩罚性赔偿与环境民事公益诉讼具有一致性的赞成性观点

有学者认为,将惩罚性赔偿适用于环境民事公益诉讼,既符合两者共同的价值目标,又是保障环境民事公益诉讼制度有效运行的必然要求。^⑧该观点的主要理由是,惩罚性赔偿与环境民事公益诉讼在性质、价值、功能等方面具有一致性^⑨。这些理由充其量能够说明惩罚性赔偿与环境民事公益诉讼是类似的并行的制度,尚不足以支撑惩罚性赔偿可适用于环境民事公益诉讼。作此理解的原因主要有以下两个方面。

一方面,从逻辑上讲,即使惩罚性赔偿与环境民事公益诉讼在性质、价值、功能等方面具有一致性,也只能说明惩罚性赔偿有适用于环境民事公益诉讼的可能性,而无法说明惩罚性赔偿有适用于环境民事公益诉讼的必然性。也就是说,性质、价值和功能相同仅仅是惩罚性赔偿适用于环境民事公益诉讼的必要条件,而不是充要条件。满足性质、价值和功能相同这一前提条件,尚不足以得出惩罚性赔偿应适用于环境民事公益诉讼的结论。恰恰相反,如果因为惩罚性赔偿与环境民事公益诉讼的性质、价值和功能相同,就将惩罚性赔偿适用于环境民事公益诉讼,则无论是在理论上还是在实践中,都可能因制度叠加、重复索赔而产生矛盾。如就“功能”一致而言,既然环境民事公益诉讼可以发挥对生态环境损害行为的惩罚、预防功能,就没必要再通过惩罚性赔

偿来实现对生态环境损害行为的惩罚、预防,否则在某种程度上是一种制度性重复。现实中有关行政部门会对造成严重生态环境损害后果的违法行为实施“生态环境损害赔偿+行政处罚”,这种双重惩罚措施会加大惩罚性赔偿的重复性。正因为此,有学者指出:生态环境损害赔偿本身就具有惩罚性^⑩;依据《生态环境损害赔偿评估办法》确定生态环境损害时已经考虑侵害人的过错,生态环境损害赔偿就是惩罚性赔偿^⑪;针对生态环境损害的惩罚性赔偿在本质上与行政罚款一致^⑫。因此,惩罚性赔偿不应适用于环境民事公益诉讼。

另一方面,惩罚性赔偿不是保障环境民事公益诉讼制度有效运行的必然要求。惩罚性赔偿可以调动私人执法的积极性,进而成为私人执法的保障,其适用的前提条件之一是原告主张的超额赔偿金归原告所有,“通过高额的赔偿在补偿私人执法成本的同时,给予私人主体以额外的激励,以鼓励私人主体积极参与到私人执法之中”^⑬。但是,这种予以超额赔偿的激励性保障措施明显违背环境民事公益诉讼制度的要求。根据我国《环境保护法》第 58 条的规定,提起环境民事公益诉讼的社会组织不得通过诉讼谋取经济利益。要想从调动起诉主体主动性的角度保障环境民事公益诉讼顺利进行,使起诉主体获取高额经济利益的途径是行不通的,而只能通过有效监督负有依法提起环境民事公益诉讼职责的“国家规定的机关”履职尽责,增强有权提起环境民事公益诉讼的“法律规定的组织”的环保意识和公益责任感,设计有利于环保组织提起环境民事公益诉讼的特殊诉讼制度。因此,惩罚性赔偿是保障环境民事公益诉讼制度有效运行的必然要求的观点并不成立。

3. 基于环境侵权的受害主体不明的赞成性观点

有学者基于环境侵权的受害主体不明,认为惩罚性赔偿可以适用于私益损害诉讼和环境民事公益诉讼。^⑭由于《民法典》第 1232 条规定的受害主体不明确,所以认为该条规定的惩罚性赔偿应适用于环境民事公益诉讼,这样解释没有给出惩罚性赔偿适用于环境民事公益诉讼的具体理由,毫无说服力。有学者就基于文意解释,提出了与此截然相反的观点:《民法典》第 1232 条关于被侵权人的表述表明环境侵权的受害人是特定主体,即私益受害者,而环境民事公益诉讼中不存在特定的被侵权人;并且,

《民法典》关于环境民事公益诉讼的规定(第 1234 条、1235 条)都明确使用“造成生态环境损害”的表述,与第 1232 条的表述明显不同,因而第 1232 条规定的惩罚性赔偿不应适用于环境民事公益诉讼。^⑮从现有研究成果来看,支持将惩罚性赔偿适用于环境民事公益诉讼的观点,其理由并不充分,缺乏说服力,无法为相关实践提供有力支撑。

三、反对惩罚性赔偿适用于环境民事公益诉讼的主要理由及其拓展

与支持惩罚性赔偿适用于环境民事公益诉讼的观点相比,反对性观点更具有普遍性和影响力。持此观点的理由主要包括:对《民法典》第 1232 条进行文意解释和体系解释的结论是,不宜将惩罚性赔偿适用于环境民事公益诉讼^⑯;现有公益诉讼制度和生态环境损害赔偿制度能够很好地保护环境公益,没必要适用惩罚性赔偿以保护环境公益^⑰;生态环境损害赔偿以生态修复为中心,而生态修复费用的计算本身就具有一定的惩罚性^⑱,即生态环境损害赔偿本来就是惩罚性赔偿^⑲;针对生态环境损害的惩罚性赔偿在本质上与行政罚款一致^⑳。这些理由主要说明了一个道理,即对于环境违法行为,现有的生态环境损害赔偿制度和行政罚款措施可以进行足够的惩罚,没必要再适用惩罚性赔偿制度进行重复惩罚。这些理由指出了“生态环境损害赔偿制度+行政罚款制度”与惩罚性赔偿制度的功能重叠问题,这一问题是影响将惩罚性赔偿适用于环境民事公益诉讼的主要因素。然而,这些理由并没有解释在“生态环境损害赔偿制度+行政罚款制度”与惩罚性赔偿制度的功能重叠的情况下,为什么要优先适用前者而不适用后者。对此,需要进一步解释。

1. “生态环境损害赔偿制度+行政罚款制度”与惩罚性赔偿制度的功能相重叠

一般认为,惩罚性赔偿又称示范性赔偿或报复性赔偿,是指法院裁判的赔偿数额超出实际损害数额的赔偿,具有补偿受害人损失、惩罚和遏制不法行为等多重功能。^㉑在适用惩罚性赔偿的案件中,受害人有权主张并获得超出其实际损害的赔偿。但是,受害人主张获得的超额赔偿并不是没有相应的损害事实作为支撑依据。学界一般认为,超额赔偿部分虽然超出受害人的实际损害,但补偿的是侵害行为对社会秩序等公共利益造成的损害。有学者指出,

惩罚性赔偿的基本功能是赔偿,超额赔偿实际上是对“可见损害背后无形损害的赔偿,即包括社会秩序在内的社会整体利益损害的赔偿,只是因为无形损害难以用金钱衡量,而以可见损害的合理倍数予以计算;惩罚和预防功能都是基于赔偿功能而实现的”^②。如果受害人仅要求不法侵害者赔偿自己的损失,则侵害者并没有完全赔偿其不法行为造成的损害,从而不利于对侵害者予以惩戒,也不利于对类似的不法行为进行预防和遏制。因此,我国有关法律明确授权受害人在特定情况下可以向不法侵害者同时主张自身损害赔偿和社会公共利益损害赔偿。社会公共利益损害赔偿金归受害人所有,受害人因此具有主张赔偿的内在动力,这有利于社会公共秩序的维护,可在一定程度上弥补行政执法的不足。从这个意义上讲,惩罚性赔偿可起到补强行政执法的作用,能通过私法手段实现保护社会公共利益的公法目的。有学者指出,惩罚性赔偿是私法公法化的产物,在本质上是一种“私人执法”。^③总之,在惩罚性赔偿制度中,受害人主张并获得的惩罚性赔偿等同于“私益损害赔偿+公益损害赔偿”,使得该制度在发挥赔偿功能的同时,也发挥惩罚、遏制不法行为的功能。根据《民法典》第1232条规定的惩罚性赔偿的适用条件,在生态环境损害救济领域,“私益损害赔偿+公益损害赔偿”的功能完全可以通过既有的“生态环境损害赔偿制度+行政罚款制度”实现。作此理解的理由主要有以下三个方面。

首先,生态环境损害赔偿本身就是对环境利益损害的赔偿,是惩罚性赔偿制度中公益损害赔偿在生态环境损害领域的体现。如果在环境民事公益诉讼中适用惩罚性赔偿,就意味着在赔偿环境公益损害的基础上再加上超额赔偿,此时的超额赔偿已失去相应的公益损害的基础和依据,违背惩罚性赔偿制度。根据《民法典》第1234条、1235条的规定,生态环境损害责任首先是修复责任,如果受损的生态环境无法修复或者在修复之前仍会有生态服务功能损失,就需进行损害赔偿。也就是说,生态环境损害责任制度的主要目的在于恢复受损生态环境的生态服务功能,而不是赔偿损失。生态环境损害赔偿所针对的是环境公益损害,相应的责任承担以侵害者“违反国家规定”为前提条件,实行过错责任原则。^④环境公益侵权责任属于过错责任,致害者若不因“违反国家规定”而造成生态环境损害,就不承担

相应的生态修复和损害赔偿责任。但是,根据《民法典》第1229—1232条的规定,环境私益侵权责任是无过错责任,侵害者故意造成严重损害后果的,应当承担惩罚性赔偿责任。这与环境公益侵权责任明显不同。因此,《民法典》对环境私益侵权责任与环境公益侵权责任规定了严格程度不同的责任原则。“故意”仅是环境公益侵权责任的构成要件,并不是环境私益侵权责任的构成要件。对环境私益侵权而言,“故意”是适用惩罚性赔偿的条件之一。符合这一条件的行为应当承担生态修复和损害赔偿责任,如果在此基础上再增加额外的惩罚性赔偿,至少在主观可谴责性方面找不到依据。在环境民事公益诉讼中实施生态环境损害赔偿后,已经实现惩罚性赔偿制度的环境公益损害赔偿功能,不应再适用惩罚性赔偿制度,否则会造成重复索赔。

其次,生态环境损害赔偿旨在实现对环境公益损害的全部赔偿。根据《民法典》第1235条的规定,生态环境损害赔偿的范围不仅包括生态修复、修复期间生态服务功能的损失、生态环境功能永久性损失等生态环境本身所受损害,还包括必要的调查费、鉴定评估费、防止损害发生和扩大的合理费用,可以使环境公益损害得到全面的赔偿。根据原环境保护部发布的《环境损害鉴定评估推荐方法》(第Ⅱ版)和《突发环境事件应急处置阶段环境损害评估推荐方法》的规定,生态环境损害无法通过恢复工程得到完全恢复、恢复成本远大于收益或者缺乏相应的恢复指标时,一般采用虚拟治理成本法评估、确定生态环境损害数额,并根据受损环境的敏感性,以虚拟治理成本的1.5—10倍为生态环境损害数额。这种确定生态环境损害数额的方法被一些学者看作惩罚性赔偿的体现^⑤,其实,这种方法是对生态环境损害予以全面赔偿的体现。因为虚拟治理成本体现的是现有技术水平下污染物在企业或工厂内的治理成本,在污染物已经排放到环境中并造成生态环境损害时,不同环境功能区要求的环境清洁程度不一致,会导致同一污染物在不同环境功能区中需要治理的程度不同,进而会有不同的治理成本。对清洁程度要求越高的环境功能区,其污染物治理成本也越高。正如有学者指出的,一般情况下可以在几个月内将95%的污染物清除,但要想清除最后的5%的污染物,还需要经年累月的投入。^⑥因此,根据不同环境功能区的环境敏感度,以虚拟治理成本的1.

5—10 倍来确定生态环境损害数额,体现了对生态环境损害的全部赔偿,而不是惩罚性赔偿。并且,上述两个文件规定的生态环境损害数额与虚拟治理成本之间的倍数关系仅根据污染治理的难易程度,并没有考虑一些学者提出的侵害者的主观过错²⁷。

最后,行政罚款对故意造成严重损害后果的环境违法行为,具有足够的惩罚性。我国《民法典》第 1232 条规定的惩罚性赔偿的适用情形之一是,主观上故意且造成严重损害后果的环境违法行为,而在这种情形下,行政罚款足以对生态环境损害行为予以惩罚,没必要再适用惩罚性赔偿制度。行政罚款作为一种行政处罚措施,是指法律授权的国家机关依照法定程序强制违反法律规定但不构成犯罪的行为人缴纳一定数额的金钱,主要功能在于惩罚不法行为,并警示和教育社会公众,遏制类似的违法行为发生。针对造成生态环境损害后果的环境违法行为,我国有关环境法律规定可处以“无上限数额”的行政罚款,这对环境违法行为有足够的惩罚力度。例如,根据我国《大气污染防治法》第 122 条、《水污染防治法》第 83 条的规定,对于造成污染事故的违法行为,按照直接经济损失的一定倍数或比例进行罚款,而无罚款上限。有学者认为,对环境违法行为的行政罚款不应仅具有“惩罚性”,还应具有“补偿性”,进而加大行政罚款的额度。²⁸但是,在造成生态环境损害的情况下,相应的补偿不应通过行政罚款的途径实现,而应通过另外的赔偿制度或者环境民事公益诉讼制度实现;行政罚款只能对环境违法行为进行惩罚,不应将其功能扩大至补偿生态环境损害。生态环境损害赔偿与行政罚款分别具有补偿、惩罚功能,二者并行不悖、相互配合,共同实现惩罚性赔偿制度的补偿、惩罚与遏制功能。正因为此,一些学者提出的“生态环境损害赔偿与惩罚性行政罚款不宜重叠”²⁹的观点值得商榷。也有学者可能认为,惩罚性赔偿作为一种私人执法手段可以弥补行政执法在执法懈怠、执法资源不足、违法行为难以被发现等方面的缺陷³⁰,有必要适用于生态环境损害赔偿领域。这种看法并不足取。一方面,行政执法的上述不足在产品质量执法中常见,但在针对故意造成严重损害后果的环境违法行为的执法中难以存在。环境违法行为如果造成严重的生态环境损害后果,该损害后果会很容易被发现;如果有关行政机关懈怠执法,可以通过环境行政公益诉讼予以督促,

或者通过环境民事公益诉讼实现环境执法的效果。另一方面,生态环境损害赔偿本来就是由相关行政机关实施索赔的,认为这种情况下存在执法资源不足、执法懈怠、违法行为难以被发现等问题,明显不符合现实。

2.“生态环境损害赔偿制度+行政罚款制度”的适用应优先于惩罚性赔偿制度

既然“生态环境损害赔偿制度+行政罚款制度”与惩罚性赔偿制度的功能一致,二者就不应同时适用于环境公益侵权。针对故意造成严重生态环境损害后果的环境违法行为,究竟应当适用既有的“生态环境损害赔偿制度+行政罚款制度”,还是适用新设的惩罚性赔偿制度,是需要进一步阐释的问题。笔者认为,在环境公益侵权中,“生态环境损害赔偿制度+行政罚款制度”的适用应优先于惩罚性赔偿制度,主要理由有以下两个方面。

就制度的制定逻辑而言,新设制度首先需要解决的一个重要问题是其必要性问题。也就是说,针对某一现实问题,现有的法律制度无法解决,通过对现有制度的改良以及司法解释也不能很好地解决,在这种情况下,该问题的妥善应对依赖于某一新制度的创设。也只有在这种情况下,新设制度才具有必要性。既有的法律制度已经在实践中运行,与相关法律制度不仅形成相应的制度体系,还分工明确、相互配合,经过长期实践能够得到相对统一的适用。既有制度的改变可谓牵一发而动全身,而立法资源是有限的,应当将有限的立法资源用于制定具有现实必要性和紧迫性的法律制度。此外,新制度的创设一般需要较长的实践探索,具有争议性和广泛影响性的新制度在上升为具有普适性的法律制度之前还要经过试点、不断改进。因此,制定法在面对新的社会问题时,应当首先对现有法律制度的功能进行“挖潜”,尽量通过法律解释、制度改良达到解决问题的目的,迫不得已时才选择创设新的法律制度。就补偿环境公益损害和惩罚违法行为人而言,如前文所述,我国既有的生态环境损害赔偿制度和行政罚款制度能够很好地发挥作用,并且这两项制度已实施较长时间,与相关法律制度相互协调,较之新设惩罚性赔偿制度,具有明显的实践优势。如果将惩罚性赔偿适用于生态环境损害赔偿领域,就需要在理论上、实践上全面回应和探索解决惩罚性赔偿的适用条件、适用程度、适用范围及其与相关法律制度

之间的冲突协调等问题。

从环境公益损害的补救应当由政府主导的角度看,“生态环境损害赔偿制度+行政罚款制度”的适用应当优先于惩罚性赔偿制度。生态环境是一种典型的社会公共利益,政府作为社会公共利益的主要供给者,对生态环境保护和生态环境损害的补救负有主要职责。在我国法治实践中,生态环境损害的补救路径主要包括政府主导的行政命令、生态环境损害赔偿、社会主体主导的环境民事公益诉讼。这三条路径各有优缺点,基于政府对生态环境的管护责任、社会公众与生态环境之间的利益关联性、社会公众与政府之间的监督关系,生态环境损害的补救路径应当以前两条为主、第三条为补充。^③因此,在可以同时适用生态环境损害赔偿制度和惩罚性赔偿制度救济环境公益损害的情况下,政府主导的体现柔性执法理念的生态环境损害赔偿制度的适用应当优先于社会公众主导的作为私人执法手段的惩罚性赔偿的适用。

四、环境私益诉讼中惩罚性赔偿的范围不应包括生态环境损害

综上所述,就补偿生态环境损害并惩罚违法行为而言,没必要在环境民事公益诉讼中适用惩罚性赔偿制度。惩罚性赔偿仅适用于环境私益诉讼,即由特定受害人提起的旨在赔偿因环境污染、生态破坏而导致人身、财产损害的诉讼。但是,从惩罚性赔偿的补偿功能以及超额赔偿实际上是对公共利益的补偿的角度看,生态环境损害赔偿也是一种典型的公共利益补偿。那么,在环境私益诉讼中,根据《民法典》第1232条的规定,受害人是否可以主张生态环境损害赔偿,即环境私益诉讼中的惩罚性赔偿是否应包含生态环境损害赔偿,是一个亟待厘清的问题。笔者认为,环境私益诉讼中原告主张的惩罚性赔偿不应包括生态环境损害赔偿,主要理由有以下两点。

1. 认为环境私益诉讼中的惩罚性赔偿包含生态环境损害赔偿,违背相关法律规定

根据我国有关法律规定,普通私主体无权请求生态环境损害赔偿;如果认为环境私益诉讼中的惩罚性赔偿包含生态环境损害赔偿的内容,就等于变相承认普通私主体可以请求生态环境损害赔偿。生态环境损害是一种典型的公共利益损害,根据我国

《环境保护法》第58条、《海洋环境保护法》第89条、《民法典》第1234条和第1235条、《民事诉讼法》第55条的规定,以及中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《生态环境损害赔偿制度改革方案》和最高人民法院发布的《关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》《关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定(试行)》等规范性文件的规定,有权请求环境公益损害赔偿的主体主要是符合法定条件的社会组织、检察机关和省级、市地政府及其指定的部门或机构,而不包括普通私主体。但是,环境私益损害主要是因环境污染、生态破坏而导致的特定私主体的人身、财产损害,相应的起诉主体是遭受侵害的特定私主体,该特定私主体如果不属于法律规定的社会组织,就无权请求环境公益损害赔偿。尽管惩罚性赔偿制度除了补偿受害者的私人利益损害,还可以补偿公共利益损害,但此处的公共利益不应包括法律明确允许特定主体请求补偿的环境公益。从公益补偿的角度看,惩罚性赔偿中的超额赔偿所补偿的社会公共利益应当是法律没有单独规定可另行补偿的公共利益,如《消费者权益保护法》规定的惩罚性赔偿中的超额赔偿实际上是对社会经济秩序损害的补偿,而相关法律并未明确规定社会经济秩序损害可单独予以补偿。环境公益是法律明确规定可单独予以补偿的公共利益,因此,相关案件中法院应根据《民法典》第1232条的规定,在确定超额赔偿时将生态环境损害排除在赔偿范围之外,主要考虑故意且造成严重后果的环境违法行为对生态环境之外社会公共利益的损害,如公共秩序损害。

2. 生态环境损害赔偿金专门用于环境保护和生态修复,而惩罚性赔偿款归原告所有

根据惩罚性赔偿的一般理论,原告有权获得超出其实际损失的赔偿。^④这在一定程度上激励原告积极起诉,使被告的恶性违法行为受到有效惩处,并预防类似的违法行为发生。如果按照惩罚性赔偿具有补偿性的理论^⑤,原告所获得的超额赔偿就是对被告的恶性违法行为所致社会公益损失的补偿。对于这种超额赔偿,没有法律明确规定其归属。在这种情况下,将其归原告所有,既可以鼓励原告积极通过司法途径维护社会公共利益,又不违反相关法律规定。但是,在生态环境损害赔偿领域,根据我国相关法律规定,生态环境损害赔偿的目的是修复受损

的生态环境,而不是获得金钱,实践中生态环境损害赔偿金都由专门机构设置专门账户进行专门管理和使用,而不归任何有权索赔的主体私有。因此,《民法典》第 1232 条规定的惩罚性赔偿金应归环境公益诉讼的原告所有,赔偿范围不应包括生态环境损害。

五、结语

我国《民法典》第 1232 条规定的惩罚性赔偿只适用于环境公益诉讼,而不应适用于第 1234 条、1235 条规定的旨在救济生态环境损害的环境民事公益诉讼。原告根据《民法典》第 1232 条规定所获得的惩罚性赔偿不应包含生态环境损害赔偿的内容,这应是该条规定的适用范围。《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 13 条的规定缺乏坚实的法律理论基础,有待改进和完善。

注释

①在我国《民法典》实施之前,曾有学者主张环境侵权私益诉讼不适用惩罚性赔偿,因其适用传统的填平责任(人身、财产、精神损害赔偿)就可以达到全面救济的效果。该观点伴随着《民法典》的实施已被否定。总体而言,目前学界对惩罚性赔偿适用于环境公益诉讼基本上没有争议。②相关案例如江海蓝化工集团有限公司环境污染责任纠纷案、青岛市人民检察院诉被告某艺术中心生态破坏民事公益诉讼案,参见江西省浮梁县人民法院(2020)赣 0222 民初 796 号民事判决书、山东省青岛市中级人民法院(2021)鲁 02 民初 69 号民事判决书。③相关文献如王旭光:《民法典绿色条款的规则构建与理解适用》,《法律适用》2020 年第 23 期。④王晨:《关于〈中华人民共和国民法典(草案)〉的说明》,中国人大网, <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202005/50c0b507ad32464aba87c2ea65bea00d.shtml>, 2020 年 5 月 20 日。⑤[意]戴维·里昂:《原始意图与法律解释》,《法律方法》2020 年第 3 期。⑥王云清:《制定法中的目的解释——以英美国家为中心》,《法制与社会发展》2020 年第 1 期。⑦⑮⑯参见王利明:《〈民法典〉中环境污染和生态破坏责任的亮点》,《广东社会科学》2021 年第 1 期。⑧相关文献如周晓然:《论环境民事公益诉讼中惩罚性赔偿制度的构建》,《中南大学学报(社会科学版)》2018 年第 2 期。⑨相关文献如李华琪、潘云志:《环境民事公益诉讼中惩罚性赔偿的适用问题研究》,《法律适用》2020 年第 23 期。⑩参见高利红、余耀军:《环境民事侵权适用惩罚性赔偿原则之探究》,《法学》2003 年第 3 期。⑪⑱⑲参见刘士国:《民法典“环境污染和生态破坏责任”评析》,《东方法学》2020 年第 4 期。⑫⑳参见杨立新、李怡雯:《生态环境侵权惩罚性赔偿之构建》,《河南财经政法大学学报》2019 年第 3 期。⑬㉑参见周晓然:《论环境民事公益诉讼中惩罚性赔偿制度的构建》,《中南大学学报(社会科学版)》2018 年第 2 期。⑭相关文献如丁晓华:《民法典与环境民事公益诉讼赔偿范围的扩张与完善》,《法律适用》2020 年第 23 期。⑰参见陈学敏:《环境侵权损害惩罚性赔偿制度的规制》,《中国政法大学学报》2020 年第 6 期。⑱㉒参见李丹:《环境损害惩罚性赔偿请求权主体的限定》,《广东社会科学》2020 年第 3 期。⑳参见王利明:《惩罚性赔偿研究》,《中国社会科学》2000 年第 4 期。㉓㉔参见马新彦、邓冰宁:《论惩罚性赔偿的损害填补功能》,《吉林大学社会科学学报》2012 年第 3 期。㉕参见黄薇主编:《中华人民共和国侵权责任法释义》,法律出版社,2020 年,第 200 页。㉖参见[美]史蒂芬·布雷耶:《打破恶性循环——政府如何有效规制风险》,宋华琳译,法律出版社,2009 年,第 11 页。㉗参见刘长兴:《论行政处罚的补偿性——基于环境违法事件的视角》,《行政法研究》2020 年第 2 期。㉘参见赵鹏:《惩罚性赔偿的行政法反思》,《法学研究》2019 年第 1 期。㉙参见刘卫先:《我国生态环境损害补救路径的整合》,《暨南大学学报(哲学社会科学版)》2020 年第 10 期。㉚参见张新宝、李倩:《惩罚性赔偿的立法选择》,《清华法学》2009 年第 4 期。

责任编辑:邓林

Jurisprudential Analysis on the Inapplicability of Punitive Compensation to Environmental Civil Public Interest Litigation

Li Zhizhuo

Liu Weixian

Abstract: Article 1232 of the *Civil Code* of China creatively stipulates the punitive compensation system for environmental infringement, but it is not clear whether the system is applicable to environmental civil public interest litigation, which results in many disputes. Article 13 of *Interpretation of the Supreme People's Court on the Application of Punitive Compensation in the Trial of Eco-Environmental Tort Disputes* clearly stipulates that punitive compensation is applicable to environmental civil public interest litigation cases, but the interpretation does not explain the reason. The reasons for supporting the application of punitive compensation to environmental civil public interest litigation in the existing research are not sufficient, while the reasons for opposing views are more comprehensive and sufficient. In addition, the function of "eco-environmental damage compensation system + administrative penalty system" and punitive compensation system is overlapping, and the application of the former should take precedence over the latter. The punitive damages stipulated in article 1232 of the *Civil Code* of China should not be applied to environmental civil public interest litigation, and the compensation obtained by the plaintiff according to this article should not include ecological environment damage compensation.

Key words: the *Civil Code*; environmental infringement; punitive compensation; environmental civil public interest litigation