

公害惩罚性赔偿及其请求权配置 ——兼论《民法典》第 1 232 条的诉讼程序

苏伟康

摘 要:《民法典》第 1 232 条将惩罚性赔偿引入了环境侵害领域。环境侵害的后果二元化产生了针对私益损害的传统惩罚性赔偿与针对生态环境损害的公害惩罚性赔偿。公害惩罚性赔偿在制度内部缓解了手段与目的之间的固有张力,既是环境治理理念升级的应有之义,也是立法者的优先考量。基于环境权理论和现行规范,私益受害人和公益诉讼原告均有成为公害惩罚性赔偿请求权主体的可能。然而,私益受害者难以承担相应的证明负担,也不具有受领赔偿的法律地位。从诉讼目的、处分权限缩与职权主义倾向来看,向公益诉讼原告配置请求权实属正当。相较于环境民事公益诉讼原告,生态损害赔偿诉讼中的赔偿权利人是更为适格的请求主体。

关键词:环境侵害;公害惩罚性赔偿;公益诉讼

中图分类号:F925.18 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-0169(2021)04-0041-15

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2021.04.005

一、问题的提出:公益诉讼可以请求惩罚性赔偿吗?

发达于普通法系的惩罚性赔偿一直典型地存在于个体对个体的侵权诉讼中(One-on-one Tort Actions)^①,在我国近三十年的发展历程也是如此^②。随着惩罚性赔偿所具备的赔偿、制裁及威慑功能愈加受到重视^③,其适用范围也超越了传统边界。《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)将惩罚性赔偿引入环境侵害领域。《民法典》第 1 232 条(以下简称“第 1 232 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。”新条款的施行面临诸多挑战,首当其冲的是解释论上的多元与冲突,争议焦点集中于公益性

基金项目:国家社会科学基金后期资助项目“民事诉讼社会化研究”(17FFX038)

作者简介:苏伟康,上海交通大学凯原法学院博士研究生, suweikang1995@163.com (上海 200000)

致谢:本文初稿曾在“第四届民事诉讼法研究的实体之维研讨会”上宣读,因此受益于西南政法大学马登科教授、中央财经大学艾茜教授的评议和指点,谨此致谢!

① 参见 David F. Partlett, Punitive damages: Legal hot zones, 56 *Louisiana Law Review*, 781, 783—786 (1996); James A. Henderson Jr. The impropriety of punitive damages in mass torts, 52 *Georgia Law Review* 719, 723 (2018)。

② 我国惩罚性赔偿的规定发端于 1993 年的《消费者权益保护法》,此后,又陆续出现在《侵权责任法》《食品安全法》《种子法》《商标法》《旅游法》《最高人民法院关于审理商品房买卖合同纠纷案件适用法律若干问题的解释》等规范中。近年来,在部分地区的消费公益诉讼实践中也出现了法院支持惩罚性赔偿的案例。参见黄忠顺:《惩罚性赔偿消费公益诉讼研究》,《中国法学》2020 年第 1 期。

③ 党的十九届四中全会公报明确提出“加大对严重违法行为处罚力度,实行惩罚性赔偿制度”。

诉讼^①惩罚性赔偿的请求权配置。

请求权是实现实体权利的装置,是连接司法解决手段的中介和桥梁^[1]。实体法根据实体权利客观的损害情况和当事人主观所欲实现的救济效果,向不同主体配置了形态各异的请求权。如物权权利人的排除妨害请求权(《民法典》第236条);被侵权人死亡后近亲属的医疗费、丧葬费等费用赔偿请求权(《民法典》第1181条);自然人因人身权益受害而产生的精神损害赔偿请求权(《民法典》第1183条)等等。同时,诉讼法为请求权的实现铺就了具体路径,请求权主体通过诉讼程序主张请求权从而获得具有执行力的裁判文书,最终完成权利的救济。“实体权→请求权→诉权”的链条构成了民事权利救济的基本逻辑。但环境侵害法律关系中并未完全遵循这一逻辑,实体权利人以外的主体同样可以在诉讼程序中主张请求权。《民事诉讼法》《最高人民法院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》(以下简称“《环境公益诉讼解释》”)和《最高人民法院关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定》(以下简称“《生态损害赔偿诉讼规定》”)规定了环保组织、检察机关与政府部门(以下简称“公益诉讼”)的公益诉讼权,为其配置了停止侵害、恢复原状、赔偿损失等请求权。在环境侵害法律关系中,私益受害人作为实体权利主体在实现私权救济的私益诉讼(即普通民事侵权诉讼)中享有惩罚性赔偿请求权自不待言。但第1232条是否向公益诉讼配置了惩罚性赔偿请求权,也即能否在公益诉讼中请求惩罚性赔偿,则在学理上产生尖锐对立:一方面,支持者主张生态环境损害中的公益诉讼也可以请求惩罚性赔偿^②。从《民法典》立法宗旨来看,惩罚性赔偿并不局限于私益侵害^③。更有论者,直接主张将惩罚性赔偿的诉请权限定由(公益诉讼中的)检察机关行使^[2]。实践中的相应判例也已经出现^④。另一方面,反对者认为惩罚性赔偿原则上不适用于公益诉讼,在文义解释上,公益诉讼没有“被侵权人”;在体系解释上,惩罚性赔偿规则规定在公益诉讼之前,表明其主要是针对私益损害^⑤。也有研究从生态环境损害以修复责任而非赔偿责任为中心、生态环境修复费用的计算方法已带有惩罚性出发,具体阐释了公益诉讼不宜享有惩罚性赔偿请求权的理由^[3]。另有学者结合《民法典》第1185条、第1207条认为民法典第1232条规定的惩罚性赔偿请求权应当属于受到损失的特定被侵权人^⑥。而最具权威性的立法者解读却对此语焉不详、不置可否^[4]。

① 本文所称“公益性诉讼”指旨在维护环境公共利益的司法救济程序,与私益诉讼相对。目前主要包括环境民事公益诉讼与生态损害赔偿诉讼。需要注意的是,本文讨论不涉及环境行政公益诉讼。

② 参见房绍坤、张玉东:《论〈民法典〉中侵权责任规范的新发展》,《法制与社会发展》2020年第4期。类似观点参见江必新主编:《民法典重点修改及新条文解读》(下册),中国法制出版社2020年版,第524—525页;中国审判理论研究会民事审判专业委员会主编:《民法典侵权责任编条文理解与司法适用》,法律出版社2020年版,第273页;《法律适用》2020年第23期“环境侵权惩罚性赔偿制度研究”栏目三篇组编文章。

③ 参见王树义、刘琳:《论惩罚性赔偿及其在环境侵权案件中的适用》,《学习与实践》2017年第8期;最高人民法院民法典贯彻工作领导小组主编:《中华人民共和国民法典侵权责任编理解与适用》,人民法院出版社2020年版,第538—539页。

④ 参见江西省浮梁县人民法院(2020)赣0222民初796号民事判决书。在本案中,法院支持了检察机关提出的惩罚性赔偿请求。

⑤ 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。类似观点参见刘超:《〈民法典〉侵权责任编的绿色制度创新》,《法学杂志》2020年第10期;杨立新编:《中华人民共和国民法典释义与案例评注侵权责任编》,中国法制出版社2020年版,第550—551页;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》,《中国政法大学学报》2020年第6期。

⑥ 但是作者同时认为,依法有权提起环境公益诉讼的国家机关或者有关组织可通过诉讼信托或意定诉讼担当的形式,以及提出确认型或概括给付型惩罚性赔偿诉讼请求的方式,提起惩罚性赔偿。参见黄忠顺:《惩罚性赔偿请求权的程序法解读》,《检察日报》2020年11月9日,第3版。

上述讨论为推动理论共识的形成奠定了基础，使得进一步的研究成为可能。但观点的纷呈并不意味着论证的周延。一方面，支持者仅仅宣示了公益原告的请求资格，既无请求权来源的法理分析，也未将其与其他制度进行关联进而形成体系化的解释方案，尤其在厘清公益原告请求惩罚性赔偿与私益受害者请求惩罚性赔偿之间的关系上着墨较少，留下了丰富的研究空间；另一方面，反对者大多囿于传统理论之限，恪守惩罚性赔偿之私益属性而不越雷池一步，却未能关注到环境侵害事件不同于一般侵权事件的特别构成，以及由此所导致的惩罚性赔偿的内涵演变。观点对立的表象似乎源于对“被侵权人”理解的分歧，实质上根源于对惩罚性赔偿请求权救济客体的模糊认识。有鉴于此，本文将首先对第1232条所规定的惩罚性赔偿进行本体论的研究，剖析其内容构成，提炼出私益惩罚性赔偿和公害惩罚性赔偿的概念。再以此为基础，定位公害惩罚性赔偿的请求主体与适用程序，在现行法框架之下完成公害惩罚性赔偿的请求权配置。

二、惩罚性赔偿的公私分立

根据实体法对于责任成立要件的规定，可将惩罚性赔偿分为两类。第一类以违法行为之存在作为成立要件，如《民法典》第1185条知识产权惩罚性赔偿在侵权“侵害知识产权情节严重”时成立、《消费者权益保护法》第55条第1款消费者可以在“经营者有欺诈行为”时请求增加赔偿；第二类则以侵害结果为成立要件，如《民法典》第1207条产品责任惩罚性赔偿中的“造成他人死亡或者健康严重损害”以及第1232条中的“造成严重后果”。责任要件的不同导致了请求权主体的显著差异。第一类惩罚性赔偿，受害者无须受有实际损失，即可请求惩罚性赔偿。如消费惩罚性赔偿的请求权主体为接受商品或服务的消费者。但对于第二类惩罚性赔偿，则仅在产生相应侵害后果并达到一定程度时才成立惩罚性赔偿责任。相对于第1207条，第1232条中的“严重后果”有着更为宽泛的解释空间，这对请求权主体的识别造成了极大挑战。

（一）公害惩罚性赔偿的提出

在普通侵权事件中，加害行为直接作用于人或物。无论是高空抛物、医疗损害抑或是最简单的人身伤害，受到侵害的只有归属于人（或法人）的人身和财产权益。即使是证券虚假陈述、消费产品责任纠纷这样的受害人数众多的大规模侵权事件，加害人所侵犯的也只是个别受害法益的叠加态。正因如此，传统语境下的惩罚性赔偿，保护的是私人权利受到损害的民事利益关系，请求权主体应当为民事主体，最终金额全部归属于被侵权人，主要功能也是救济受害人。

环境侵害则不然。环境侵害既有对人的侵害，也有对生态环境的侵害。在其最主要的损害形式——环境污染与生态破坏中，加害人行为首先直接指向自然生态环境，再以生态环境作为介质将侵害传递到人。因此，这些行为造成的后果既有他人人身、财产、精神损害，又有生态环境损害，即因污染环境、破坏生态造成大气、地表水、地下水、土壤、森林等环境要素和植物、动物、微生物等生物要素的不利改变，以及上述要素构成的生态系统功能退化^[5]，其实质是公共利益的损害^[6]。因此，环境侵害事件的损害后果包含两种类型的法益，其一是人身财产之私益，其二是生态环境之公益。有时可能仅有生态公益受害，有时两者可能同时被侵害。环境法学者将其概括为环境侵害损害后果的二元性^①。《民法典》的编纂遵循了这种思路。《民法典》侵权责任编第七章名为“环境污染和生态破坏责任”。环境污染是指侵权责任法规定的有具体受害人的情况，而生态破坏与《民法

① 参见吕忠梅：《论环境侵权的二元性》，《人民法院报》2014年10月29日，第8版；Mark Latham, Victor E. Schwartz & Christopher E. Appel, The intersection of tort and environmental law: Where the twins should meet and depart? 80 *Fordham Law Review* 737, 737—770 (2011)。

典》第1234条对应,应指“生态环境污染”中的生态破坏情况^[7]。尽管这样的划分方法还有待商榷,但可以肯定的是,这样排列的目的是将纯粹的“生态环境损害”,作为“生态环境损害责任”的适用前提,进而在民法典中确立生态环境损害修复或赔偿机制的实体法依据^[8]。

作为惩罚性赔偿请求权构造中的成立要件,对“严重后果”的理解直接影响到惩罚性赔偿的定性。如上所述,环境侵害后果呈现出公私二元分立的特征。侵害行为既会造成私人人身、财产私益损害,也会产生纯粹的生态环境损害。环境侵权的“二元性”或者侵权责任的“双重性”,必然要求环境侵权救济除了对个人的财产以及人身损害进行传统的损害赔偿之外,还要对生态环境本身的损害进行救济^[9]。因此,对惩罚性赔偿也要从二元分立的角度加以把握。申言之,在环境侵害事件中,人身财产的私益损害可以适用惩罚性赔偿,生态环境的公益损害同样可以适用惩罚性赔偿。前者是传统语境下的私益损害惩罚性赔偿,后者可以称之为公害惩罚性赔偿。根据第1232条的表述,可以对公害惩罚性赔偿作如下定义:公害惩罚性赔偿是指,环境侵害中行为人因故意实施损害行为对生态环境造成严重后果所承担的法律赔偿责任,表征为诉讼中的金钱请求。

私益损害惩罚性赔偿的请求权主体相对明确,归属于特定的受害主体,如因环境侵害而导致死亡、重伤或其他严重后果的自然人与法人,其他主体不得代为请求、干预行使或分享收益。在实体法上也基本契合惩罚性赔偿的传统认知。颇具研究价值的问题是,是否有将私益损害惩罚性赔偿集合请求的可能性?在同时产生多个私益损害惩罚性赔偿的环境侵害中,集合行使请求权无疑能够提升诉讼效率和强化威慑效能。但囿于主题和篇幅,本文暂不涉及对此问题的探讨,而是将讨论重点投向公害惩罚性赔偿。

(二) 公害惩罚性赔偿的证成

公害惩罚性赔偿的概念超越了一般惩罚性赔偿的适用范围。如开篇所述,传统上的惩罚性赔偿仅作用于私益侵权领域,而公害惩罚性赔偿的救济客体却是具有公共物品性质的生态环境。但就惩罚性赔偿制度的本质而言,公害惩罚性赔偿并未突破惩罚性赔偿的基本范畴,反而纾解了私益惩罚性赔偿内部的固有张力。同时,在功能导向上,公害惩罚性赔偿还契合了环境综合治理机制的理念升级,因而获得了充足的正当性。从解释论的立场出发,惩罚性赔偿的公私分立即是对立法原意的忠实回应,也几乎是第1232条唯一可以实现逻辑自洽的解释方案。

1. 本体论的考察。惩罚性赔偿是规定在私法当中的一种民事责任承担方式^①。但因其手段有一般民事请求所不具备之惩罚性,使之在性质上具有浓厚的公法品格。在传统公私分立的体系中,惩罚性赔偿便显得格外突兀。详言之,在恪守公法与私法分隔的大陆法系中,民事责任并不应该具有惩罚功能。对不法行为人进行惩罚只能是公法的任务和国家的职能。但惩罚性赔偿却在以私益救济为目的的民事诉讼程序中,对行为人施以损害之外的惩罚性手段,由此产生了手段与目的上的错位。惩罚性赔偿制度也因此受到了诸多质疑。德国与日本至今未引入惩罚性赔偿即为例证。在惩罚性赔偿的策源地美国,来自经济学、哲学、法律视角的反对声也不断涌现^②。王泽鉴教授直言“惩罚性赔偿是现行法体系的异物”^[10],以此来表明惩罚性赔偿在民刑分立体系中的不适性。

但若将惩罚性赔偿制度置于生态公益救济的场景下,其内部手段与目的之间的固有张力却能得以

① 相异观点认为,惩罚性赔偿是穿着民事请求权衣服的刑事制裁。但德国联邦最高法院与日本最高裁判所均将美国惩罚性赔偿认定为民事责任而非刑事责任。参见王泽鉴:《损害赔偿》,北京大学出版社2018年版,第365页。

② 参见 John Dwight Ingram, Punitive damages should be abolished, 17 *Capital University Law Review* 205, (1988); Cass R. Sunstein, Daniel Kahneman & David Schkade, Assessing punitive damages, 107 *Yale Law Journal* 2071, (1998); Martin H. Redish & Andrew L. Mathews, Why punitive damages are unconstitutional, 53 *Emory Law Journal* 1, (2004); Andrew W. Marrero, Punitive damages: Why the monster thrives, 105 *Georgetown Law Journal* 767, (2017)。

缓解。理由在于，生态环境所附着的公共属性在目的论上充实了惩罚性赔偿的正当性：对违法者使用带有公法性质的、惩罚性的罚金请求，以保护归属于一般社会公众的生态环境利益，此时存在于传统私益惩罚性赔偿中的手段与目的之间的不适性被消解。总之，公害惩罚性赔偿在形式上依然保留“公法手段、私法操作（诉讼程序）”的基本结构，但其手段与目的之间的关系更加协调与合理。

在本体论上还需厘清两个问题。其一，公害惩罚性赔偿是否具有相应的补偿性赔偿？其二，公害惩罚性赔偿与行政罚款是何种关系？

一方面，惩罚性赔偿是以不法行为所生损害（补偿性损害）为基础而附加的赔偿金，故须具备两个请求权基础：一是补偿性损害的请求权基础；二是惩罚性赔偿请求权基础^[11]。换言之，公害惩罚性赔偿之成立必须要有相应的补偿性赔偿为基础。检索《民法典》后发现，公害惩罚性赔偿以第1235条作为对应的补偿性赔偿。第1235条界定了生态环境损害的赔偿范围，明确赔偿权利人所得请求的损失及费用的具体类型。公害惩罚性赔偿责任的赔偿范围、计算方式应当以第1235条为基础。第1235条规定了五种赔偿范围^①，公害惩罚性赔偿应以“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”和“生态环境功能永久性损害造成的损失”为计算基准。原因在于，尽管第1235条中的五项赔偿范围均可能为侵害行为所致，但第1232条规范目的并非惩罚一般性的侵害行为，而是造成“严重后果”的环境侵害行为。对于“严重”的判断，应以侵害行为对环境功能的影响为标准，比如造成永久性后果、持续性侵害或大范围的侵害等。因此，第1232条的保护范围仅限于环境功能性损失。此外，公害惩罚性赔偿的正当性缘由之一是众多环境侵害后果难以在当下准确评估，但其他赔偿项目均可以进行确定的金额计算，无需列入惩罚性赔偿的范围。

另一方面，公害惩罚性赔偿与纯粹的私益请求划清了界限，其公法性质愈加凸显。但这一论断面临着另一关键问题的拷问：同属于公法规制手段的惩罚性赔偿与行政罚款是何种关系？有学者认为，第1232条将惩罚性赔偿的损害结果要件从传统语境下的严重损害他人人身权利转变为严重损害生态环境，实质上使得第1232条的性质变成了行政罚款^[12]。还有观点主张，公益损害的惩罚性赔偿与行政罚款并存可能会产生公权力不作为、加剧责任人负担等后果。行政罚款制度足以达到对生态环境损害的救济功能^[13]。在此，有必要就公害惩罚性赔偿与属于公法规制手段的行政罚款的关系予以阐明。

尽管在外观上，公害惩罚性赔偿与行政罚款都体现为向环境侵害责任人课以金钱义务，但两者在实质上全然不同。行政罚款是行政管理机关强制违法者承担金钱给付义务，是一种具体行政行为。公害惩罚性赔偿系特定主体向司法机关提出的诉讼请求；在程序上，行政罚款由行政机关在法定范围直接做出，相对人可以通过行政复议与行政诉讼等方式提出救济。而公益惩罚性赔偿则是在诉讼程序中，由原告与被告在两造对立的结构内针对侵害事实是否满足惩罚性赔偿的法定要件进行辩论、攻击与防御^②，由法官最终决定是否适用惩罚性赔偿以及酌处数额。对于判决结果，原告和被告均可上诉；在适用上，行政罚款针对一般的违法行为，而公害惩罚性赔偿责任只有在侵害行为造成严重后果时成立；在归属上，行政罚款归属于国库，成为国家财政收入的一部分。而公害惩罚性赔偿是针对环境侵害所作出，专用于恢复受到损害的生态环境。两者最为关键的区别在于，行政

① 《民法典》第1235条：违反国家规定造成生态环境损害的，国家规定的机关或者法律规定的组织有权请求侵权人赔偿下列损失和费用：（一）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；（二）生态环境功能永久性损害造成的损失；（三）生态环境损害调查、鉴定评估等费用；（四）清除污染、修复生态环境费用；（五）防止损害的发生和扩大所支出的合理费用。

② 诉讼程序中的攻击防御方法是指原告提出事实主张并提出证据加以证明，以及被告提出抗辩并提出证据加以证明而进行的手段性陈述，包括各种针对实体问题的主张、否认、抗辩、异议，也包括各种程序事项。参见王福华：《辩论权利救济论》，《法学》2020年第10期。

罚款的基本立足点是惩戒违法行为以恢复公共秩序,并不针对特定的利益损失^[14]。而公益诉讼和公害惩罚性赔偿旨在实现对特定公共利益的救济。

上述对比表明,公害惩罚性赔偿与行政罚款之间存在明显差异,二者在各自的轨道上运行,规制不同层次的违法侵害行为。不仅如此,已有诸多研究表明,由于行政罚款财产罚额度低、声誉罚缺乏拘束力、行为罚适用少等原因^[15],行政罚款在环境侵害中的作用十分有限,无法实现惩罚责任人、保护环境公益的功能。2014年修订的《环境保护法》试图引入按日计罚制度来弥补罚款威慑不足的弊端,但这与一事不二罚原则存在一定矛盾,且仅适用于企业不履行义务的情形^①。显然,认为有行政罚款就不需要惩罚性赔偿的观点难以信服。

2. 功能论的视角。一般认为,惩罚性赔偿的主要功能有二。一为损害赔偿,主要是对于无法用金钱计算之损害,如精神损害。二是威慑阻吓,防止被告与其他潜在不法行为人再行侵害。前述功能实质上是对“损害填补原则”在现代社会运行所导致的缺陷之弥补。传统侵权责任法中的损害填补原则是指损害赔偿之基本目的在于填补被害人所受之损害。这一原则所隐含的前提是——所有的损害都必然能得到恢复、所有的损害都能用金钱衡量。显而易见,二者在很多情形下都无法成立,在环境侵害中更甚。从功能论的视角出发,公害惩罚性赔偿与传统私益惩罚性赔偿具有一致性,是环境法领域对损害填补原则反思的产物,也契合了环境治理机制的理念升级。

在过去一段时期,由于治理者对经济发展的盲目追求和对生态环境重要性的短视,环境治理一度呈现出“先污染,后治理”或“边污染,边治理”的局面,形成了“侵害-补救”模式。这一模式与损害填补原则的理念基本一致,两者都以所有生态损害都可以恢复、经济投入一定可以愈合环境破坏为前提。然而,实践中的悲剧一再证明,生态环境的损害往往具有不可逆性,有些污染甚至持续影响百年之久。部分生态功能一旦受损,就永远无法恢复。同时,生态损害还具有难以估值的特点。一方面,现有的计算手段无法准确评估生态环境的受害情况。另一方面,一些隐蔽性的损害可能在侵害行为发生几年甚至几十年后才逐渐显现。如果在生态环境损害适用损害填补原则,无疑是对“先污染,后治理”“边污染,边治理”的某种承认,只会让“绿水青山”和“金山银山”都落空。有鉴于此,我国环境治理摒弃了“侵害-补救”模式,通过强化对环境侵害的打击力度,最大程度杜绝生态环境侵害发生的可能。公害惩罚性赔偿正是这一理念在法律中的体现。首先,惩罚性赔偿责任的承担方式可以使生态环境损害中难以估值的损失以合法路径获得赔付;其次,在实际损失之外再对环境侵害的行为施以额外的惩罚性赔偿责任,可以有效吓阻未来潜在的环境侵害;最后,公害惩罚性赔偿的规定有助于破除部分社会生产者对生态环境价值的漠视,从整体上提高社会对于生态环保的重视。

3. 解释论的立场。对立法者原意的考察也能够论证,创设公害惩罚性赔偿,为生态公益损害增立惩罚性赔偿的责任形式,是第1232条规范意旨实现的内在要求。从下述权威言论即可得出,如“为落实党的十八届三中全会提出的‘对造成生态环境损害的责任者严格实行赔偿制度’要求,……草案规定,侵权人故意违反国家规定损害生态环境的,被侵权人有权请求相应的惩罚性赔偿”^②;“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,并明确了生态

① 参见谭冰霖:《环境行政处罚规制功能之补强》,《法学研究》2018年第4期,第153页。相关论述还可参见竺效:《反思松花江水污染事故行政处罚的法律尴尬》,《法学》2007年第3期;吴卫星:《我国超标排放污水行政处罚制度之检讨》,《中国地质大学学报(社会科学版)》2017年第4期。

② 参见沈春耀作关于民法典各分编(草案)修改情况和民法典(草案)编纂情况的汇报,《人民日报》2018年8月28日。

环境损害的修复和赔偿责任”^①等。由此观之，对纯粹生态环境损害设立公害惩罚性赔偿责任，正是对上述立法目的的具体构建。第1232条的立法沿革也清晰地展示出了惩罚性赔偿公私分立的结构特征。在《民法典》草案一审稿和二审稿中，环境侵害惩罚性赔偿条款^②如此规定：侵权人故意违反国家规定损害生态环境造成严重后果的，被侵权人有权请求相应的惩罚性赔偿。相较于草案，现行条文加入了“污染环境”的行为要件。从一般文义理解上看，两者都可以造成私益损害和生态公益损害。但从规范文本的一贯立场来看，“损害生态环境”明确指向纯粹生态公益损害。《生态损害赔偿诉讼规定》第1条规定，生态环境破坏限于国家和省划定的生态功能区、禁止开发区发生的环境污染、省级生态功能区破坏事件。适用公益诉讼的《民法典》第1234条、第1235条也同样使用了“造成生态环境损害”的表述。可见，若按照草案规定，惩罚性赔偿责任只能限于生态环境损害赔偿，而不能为私益受害者所利用^③。质言之，立法者最初只是意图为纯粹的公害损害规定惩罚性赔偿。但最终落地的条文加入了“环境污染”的表述，同时将结果要件泛化，这才有了私益受害人请求惩罚性赔偿的解释空间。因此，公害惩罚性赔偿是《民法典》立法的优先考虑，在解释论上应当居于更加突出的位置，而绝非部分观点所言“不应当将损害生态环境作为（惩罚性赔偿的）结果要件”，进而否认公害惩罚性赔偿的存在。

上述分析从性质、功能与主观解释的角度论证了公害惩罚性赔偿的形式合理性与实质合理性。概而言之，第1232条规定了私益惩罚性赔偿与公害惩罚性赔偿两种责任形式，两者既可以个别成立也可以同时成立，以不同的原因事实为前提。当环境侵害仅对个人私益造成严重后果或仅对生态公益造成严重后果的，仅独立的产生私益惩罚性赔偿或公害惩罚性赔偿；当环境侵害同时对个人私益与生态公益造成严重后果的，私益受害者与公益“被侵权人”均可请求惩罚性赔偿。

（三）公害惩罚性赔偿的域外参照——民事罚金（Civil Penalties）

公害惩罚性赔偿是针对生态环境损害行为的惩罚性金钱请求。就此意义而言，其与域外环境法中的民事罚金制度颇为相似，对后者的考察能够为理解公害惩罚性赔偿提供有益参照。

民事罚金是指在非刑事诉讼程序中施加和执行的金钱处罚请求。具有如下特征：由法院在民事诉讼程序中根据证据规则审判后判处；罚金责任建立在“盖然性”（Balance of Probabilities）的证明标准之上；在民事法院强制执行；单纯涉及经济罚款，不会导致监禁或刑事定罪^④。民事罚金作为非刑事性的金钱惩罚在世界范围内被广泛适用于环境保护领域中^⑤，在美国环境生态救济体系中更是发挥了不可替代的作用。

美国关于环境诉讼中的民事罚金主要规定在《清洁水法》和《清洁空气法》中^⑥，民事罚金的

^① 参见全国人民代表大会常务委员会副委员长王晨2020年5月22日在第十三届全国人民代表大会第三次会议上关于《中华人民共和国民法典（草案）》的说明。

^② 彼时该条文在草案中的序号为第1008条。

^③ 相同观点参见梁勇、朱烨：《环境侵权惩罚性赔偿构成要件法律适用研究》，《法律适用》2020年第23期。

^④ 参见 New Zealand Law commission: Civil pecuniary penalties. (National Library of New Zealand Cataloguing—in Publication Data; 33) P. 9.

^⑤ 如澳大利亚《环境和生物多样性保护法》第481款（The Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999, s 481）、《水资源法》第147款（Water Act 2007, s 147）；英国《环境民事制裁法令》（Environmental Civil Sanctions Order 2010），最高可处以25万英镑赔偿；加拿大《环境管理与保护法》（Environmental Management and Protection Act SS 2002 c E - 10. 3.）；《新西兰生物安全法》（Biosecurity Act 1993）、《新西兰有害物质和新生物法》（Hazardous Substances and New Organisms Act 1996）。典型表述为：the Court may, instead of or in addition to a pecuniary penalty, order the defendant to mitigate or remedy any adverse effects on people or the environment. (Hazardous Substances and New Organisms Act 1996, s 124D)。

^⑥ 参见 Clean Water Act, 33 U. S. C. § 1319 (d) (2019); Clean Air Act, 42 U. S. C. § 7413 (b) (2019)。

主要目的是制裁和威慑违法行为,通过制裁被告过去的侵害行为来实现将来“特定”威慑,并通过向其他潜在的违法者发出信号,如果发现违反法律,将会造成严重的负面后果,从而实现“一般”威慑。从理论上讲,如果罚金金额不超过被告因违法而节省的金额,再加之侵害行为被发现的可能性与违法严重性的额外金额,则两种形式的威慑都不会成功^[16]。因此,为了彻底打消潜在违法行为人因减少成本而违法的动机,《清洁空气法》规定,民事罚款的数额要高于被告因未遵守适用的监管要求而节省的数额^①。

民事罚金可以通过两种方式实现请求。根据法案授权,美国环境保护署可以通过向联邦法院起诉违法者请求民事罚金赔偿。同时,在公民诉讼中也可请求民事罚金。公民诉讼是指允许受到法律所禁止之环境伤害所冲击的私人,替代政府执行法律的机制^②。公民诉讼的适格原告主要包括公益组织与普通个人。当然,普通个人必须证明他们受到了事实上的伤害,才具有起诉适格地位^③。两种路径有着明确的适用范围。只有在监管机构懈于惩治违法行为时——既不行使行政职权,也不提起诉讼——公民诉讼方可成立。因此,民事罚金不存在重复请求的风险。此外,无论以何种方式请求民事罚金,其归属权都属于美国财政部。实证研究表明,相较于普通的行政措施,诉讼程序中的民事罚金“往往更被受管制的社区所重视”^[17]。

总体来看,公害惩罚性赔偿与民事罚金具有诸多共性:两者所指向的都是环境侵害行为;都需经诉讼程序裁判才可做出;请求金额都归属于公共机关而非个人等。当然,两者的区别也是显而易见的,如请求成立条件、举证分配和金额计算等。比较研究展现了不同制度背景、法律文化的国家在面临生态环境侵害的默契选择,即在诉讼中设立针对侵害行为人惩罚性金钱请求,用于恢复生态和威慑不法。可见,公害惩罚性赔偿的概念并非本文之“臆想”,而是具有一定普遍意义的制度共鸣。不仅如此,民事罚金的研究还为公害惩罚性赔偿请求主体的配置提供了重要参照。民事罚金的请求主体是行政部门、公益组织和私益受害人,那么公害惩罚性赔偿的请求权又当如何配置?是仿照民事罚金授予行政部门、公益组织和私益受害人请求资格?还是在中国法制框架中寻求其他选择?这是第1232条司法适用必须予以解决的核心问题。

三、公害惩罚性赔偿的请求权配置

(一) 生态环境利益的权利主体

公害惩罚性赔偿请求权以生态公益损害为成立要件。根据第1232条的表述,生态环境利益的权利主体即为公害惩罚性赔偿的请求权主体。但在解释论上,“被侵权人”的理解并不具有唯一性。环境法学通说认为,纯粹的生态环境利益是环境权的客体。而环境权为一切单位和个人都有享用清

① 参见 Clean Air Act, 42 U. S. C. § 7420 (a) (2019)。

② 参见 Steven D. Shermer, The efficiency of private participation in regulating and enforcing the federal pollution control laws: A model for citizen involvement, 14 *Journal of Environmental Law and Litigation*, 461, 467 (1999)。中文著述参见蔡巍:《美国个人提起公益诉讼的程序和制度保障》,《当代法学》2007年第4期;张辉:《美国公民诉讼之“私人检察总长理论”解析》,《环球法律评论》2014年第1期;王曦、张岩:《论美国环境公民诉讼制度》,《交大法学》2015年第4期。

③ 要想具有个人的起诉资格,公民必须证明:(a) 他们受到了事实上的伤害,这种伤害是具体而详细的、真实而紧迫的,而不是推测的或者假定的;(b) 该损害可清楚地追踪到被告的被告行为;和(c) 该损害可能,由一个有利的法院判决而得到救济。参见[美]詹姆斯·梅:《超越以往:环境公民诉讼趋势》,王曦、张鹏译,《中国地质大学学报(社会科学版)》2018年第2期。

洁、健康的环境的权利，其主体甚至可以指向后代人^①。显然，这一定义并不能帮助识别和特定公害惩罚性赔偿的请求权主体。同时，精确界定环境权主体也并非本文目的所在。为此，本文将以主流学说作为基本原理，同时结合我国现行法规范，寻求具有现实可行性的解释方案。以此为出发，第1232条中的公害惩罚性赔偿请求权主体有以下几种可能。

1. 私益受害人。环境侵害的私益受害人是指因侵害行为致使人身、财产权利受到侵害的自然人或组织。对公害惩罚性赔偿而言，根据环境权主体是所有公民的理论，也符合第1232条所规定的“被侵权人”的规定。在诉讼法上，尽管具体受害人与生态环境受害之间并无直接利害，可能会面临《民事诉讼法》第119条起诉资格“直接利害关系”的限制。但在比较法上不乏通过私人诉讼维护公共利益的范例，典型者如前文所提到的美国公民诉讼，在理论上则可援用“私人执法”予以支持^②。私人执法理论侧重于通过赋予私主体诉权，以民事诉讼程序对违法行为进行制裁^③。在我国，私人执法尚未在诉权层面获得认可，无论是《民事诉讼法》还是《环境保护法》都未将公益诉讼诉权直接赋予私人主体^④，而是将环保组织与检察机关设为公益适格原告^⑤。但这并不直接意味着连带否认了私人主体请求公害惩罚性赔偿的资格。私主体的泛在性、灵活性和积极性，使之在公害惩罚性赔偿的请求上具有明显优势。第一，在并存型环境侵害中，造成私益损害与生态公益损害的原因行为是同一的，往往先有私益损害曝光，随后才显现出生态公益损害的存在。因此，私益受害人能够更加全面地发现公害惩罚性赔偿的请求机会。第二，私人诉讼比公共执法在程序上要更为简便、灵活，公害惩罚性赔偿也相应能够得到更为全面的主张。最后，相较于其他主体，私益受害人具有较高的索赔积极性，可以最大限度地发挥公益惩罚性赔偿的威慑功能。

2. 公益性诉讼原告。从文义解释来看，公益原告确实难以与“被侵权人”成立直接联系。但在诉讼信托理论下，公益原告与“被侵权人”可以获得间接关联。

在诉讼法上，公益诉讼中原告适格的依据存在实体请求权说、诉讼担当说与诉讼信托理论^⑥。诉讼信托是信托法理论在诉讼当事人制度中的投射，指实体权利主体将实体权利转移或处分于受托人，受托人依信托目的在诉讼法上当然有诉讼实施权^[18]。诉讼信托并不局限于意定诉讼信托。《民事诉讼法》等规范直接规定了公益原告针对损害公益的行为可以向法院提前诉讼，在外观上符合法定诉讼信托的模式^[19]。

生态环境利益的权利主体是全体公民。显而易见，环境权的行使不可能通过所有公民去实现。最合逻辑的解释是，公民将环境权交给国家信托管理。当环境权受到侵害、生态环境利益受损时，国家

① 参见吕忠梅：《再论公民环境权》，《法学研究》2000年第6期；蔡守秋：《从环境权到国家环境保护义务和环境公益诉讼》，《现代法学》2013年第6期；杨朝霞：《论环境权的性质》，《中国法学》2020年第2期。

② 相关讨论参见[美]威廉·M. 兰德斯、理查德·A. 波斯纳：《私人执法》，顾红华、徐昕译，《制度经济学研究》2004年第1期；徐昕：《法律的私人执行》，《法学研究》2004年第1期；史永平：《“私人执法”是否存在？——与徐昕教授商榷》，《学术界》2015年第2期；黄忠顺：《食品安全私人执法研究》，《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2015年第4期。

③ 有学者直接将“私人执法”定义为在执行“反公害法”的过程中，由私主体调查违法行为，并且对违法行为提起诉讼的机制。参见李波：《公共执法与私人执法的比较经济研究》，北京大学出版社2008年版，第4页。

④ 诉讼法与环境法学界都有将环境民事公益诉讼的适格主体扩张至受害自然人的观点。参见张卫平：《民事公益诉讼原则的制度化及实施研究》，《清华法学》2013年第4期。黄忠顺：《环境公益诉讼制度扩张解释论》，《中国人民大学学报》2016年第2期。这种主张与现行《民事诉讼法》立法原意相去甚远，短期之内无实现之可能。

⑤ 有观点认为，环境民事公益诉讼具有公共执法与私人执法的双重属性。参见肖建国：《利益交错中的环境公益诉讼原理》，《中国人民大学学报》2016年第2期。

⑥ 参见周翠：《民事公益诉讼的功能承担与程序设计》，《北方法学》2014年第5期；黄忠顺：《论公益诉讼与私益诉讼的融合——兼论中国特色团体诉讼制度的建构》，《法学家》2015年第1期。

就有义务予以保护。其中,诉讼保护是重要的一环。于是,公民将关于环境权的诉权也托付给国家,这就是诉讼信托。但国家作为众多机关的集合体,不可能自己亲自出庭起诉、应诉,于是又将诉权分配给检察机关或公益组织,由这些机关代表国家提起诉讼。这也是公益性诉讼原告适格的法理所在。通过诉讼信托,国家受让了来自公民的环境权利,公益原告的诉讼实施权正是环境权的衍生。若采纳此种理论,公益原告实际上是“被侵权人”——国家的代表,可以请求公害惩罚性赔偿。

(二) 私益受害人请求资格之否认

私益受害人在理论层面确有请求公害惩罚性赔偿的依据,但若回归至制度运行层面,这一选择将会遭遇诸多难以调和的困难。

首先,私益受害人难以承受公害惩罚性赔偿的证明负担。公害惩罚性赔偿责任具有自身特殊的构成要件。第一,过错要件的证明。主流观点认为,环境侵害赔偿责任,包括污染环境侵权责任(即私益侵权责任)与破坏生态侵权责任(即生态公益侵害责任)都适用无过错责任原则^①。但一般认为惩罚性赔偿责任为过错责任,第1232条也对此予以确认,且规定为主观上为故意的过错。根据《民事诉讼法》第64条与《民诉法解释》第91条,公害惩罚性赔偿请求主体应当对此过错要件进行证明,也即请求权人要证明加害人主观上为故意之事实承担证明责任。然而,私益受害人一般仅为普通公民,并不具备证明如此复杂事项的举证能力。无论采主观标准抑或客观标准,证明加害人主观为过错的难度都绝非普通受害者可以承担。第二,损害结果与范围的证明。惩罚性赔偿与损害结果密切相关。一方面,责任成立以侵害行为产生“严重后果”为前提。另一方面,赔偿数额的计算以损害结果为基准。因此,请求人必须在诉讼中明确损害结果及其范围。但在环境侵害中,损害结果的证明要求极高的专业性,实践中的做法往往是交由鉴定机构进行评估计算。但根据规定^②,普通民事侵权诉讼中的鉴定费用由负有举证责任一方预交。在司法实践中,环境侵害的鉴定费用动辄数万甚至数十万,这对普通公民实在是一个难以承受的负担。

其次,私益受害人不享有受领赔偿的地位。如果私益受害人能够分享公害惩罚性赔偿,上述证明负担的问题并非难以解决,适当的激励可以确保受害人的请求积极性,也能通过预期收益的可能性激励当事人投入成本进行证明。但是前述讨论已经表明,公害惩罚性赔偿制度目的在于恢复生态、警示他人,而非补偿私益受害者(这一功能由私益补偿性赔偿和私益惩罚性赔偿实现)。在赔偿归属上,公害惩罚性赔偿应归属于行政机关、社会组织等主体,并专用于环境侵害事件的补救和恢复。当然,请求权可以与归属权相分离,即请求资格由私益受害者享有,但赔偿则交由特定主体用于生态保护。但此时同样面临如何在欠缺激励的前提下确保私益主体提出请求之难题。显然,任何经济理性人都不会在毫无收益的情况下徒增自身的诉讼负担。

最后,私益受害人的请求资格难以特定。在并存型环境侵害事件中,可能存在多个私益受害者,且受害者之间的情况千差万别。公害惩罚性赔偿只能由一个特定主体提出请求,以何种标准在私益受害者中确定请求主体成为了棘手难题。此外,并不是所有的环境侵害都存在私益受害者。如果由私益受害者请求公害惩罚性赔偿,在纯粹生态环境公益受害的情形中,就会面临无人请求惩罚性赔偿的尴尬局面,第1232条也会沦为一张废纸。概言之,由私益受害人请求公害惩罚性赔偿面临着证明困难、

^① 参见汪劲:《环境法学》,北京大学出版社2014年版,第302页;最高人民法院环境资源审判庭编著:《〈中华人民共和国环境保护法〉条文理解与适用》,人民法院出版社2014年版,第346页。

^② 《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》(法释〔2019〕19号)第31条:当事人申请鉴定,应当在人民法院指定期间内提出,并预交鉴定费用。逾期不提出申请或者不预交鉴定费用的,视为放弃申请。对需要鉴定的待证事实负有举证责任的当事人,在人民法院指定期间内无正当理由不提出鉴定申请或者不预交鉴定费用,或者拒不提供相关材料,致使待证事实无法查明的,应当承担举证不能的法律后果。

激励不足、主体难以特定等问题，造成程序复杂化，极易产生制度目的落空的风险。

（三）公益性诉讼原告请求资格的分析

公益性诉讼是环境民事公益诉讼与生态环境损害赔偿诉讼^①的统称。前者在我国司法实践中已有广泛运用。后者肇始于2017年《生态环境损害赔偿制度改革方案》^②，2019年的《生态损害赔偿诉讼规定》进一步明确其规则，即授权地方政府作为本行政区域内生态环境损害赔偿权利人，授予其对造成生态环境损害的单位或个人提起诉讼的资格。诚如前述，公益性诉讼原告可以请求加害人承担损害赔偿责任，奠定了请求公害惩罚性赔偿的初始条件。从诉讼目的之公益性、处分主义限缩与职权主义倾向来看，公益性诉讼原告兼具了请求公害惩罚性的正当性与可行性，是公害惩罚性赔偿的适格请求主体。

首先，公益性诉讼具有容许公害惩罚性赔偿请求的法理空间。公益性诉讼并未被赋予私益救济的功能，这使之与私益诉讼区分开来。公益性诉讼所指向的事由是污染环境或破坏生态的行为已经损害社会公共利益或者具有损害社会公共利益的重大风险^[20]。具体来说，环境民事诉讼的起诉条件是“对污染环境、破坏生态，损害社会公共利益的行为”^③；生态环境损害赔偿诉讼的被告是“造成生态环境损害的自然人、法人或者其他组织”^④。可见，两者皆以公益保护为己任。与私益保护手段的多元性类似，公益保护的形式也不局限于救济损害一隅。为实现环境公益的全面保护，至少需要防御性、救济性、恢复性和惩罚性等手段。公益性诉讼中的诉讼请求也与之对应。惩罚型手段在刑事诉讼中的体现即为刑事罚金，在未涉及刑事犯罪但又造成严重侵害后果而起诉的环境公益性诉讼中，就需要公害惩罚性赔偿发挥效用。同时，公害惩罚性赔偿也是公益性诉讼原告告诉权的内在构成。环境民事公益诉讼原告是基于“社会公众所普遍享有的环境公共利益”而获得的公益保护请求权^[21]，进而享有起诉资格。而生态环境损害赔偿诉讼是赔偿权利人基于生态环境和自然资源国家所有权提起的财产损害赔偿诉讼^⑤。不论是“环境公共利益”还是自然资源国家所有权，都完整地覆盖了公害惩罚性赔偿的救济范围。因此也就赋予了公益性诉讼原告受领赔偿的适格地位。当然，这并不意味公益性诉讼原告可以像私益当事人一样随意处分赔偿收益，公害惩罚性赔偿应主要运用于生态环境的补救、恢复和维护。

其次，公益性诉讼中的处分主义限缩能够有效保障公害惩罚性请求得以主张。处分主义系指就诉讼之开始、审判之对象、范围及诉讼之终结，以赋予当事人主导权为原则。处分主义根植于民事实体法私法自治的基础法理。民事诉讼程序为贯彻及实践该民事主体实体权利的诉讼制度，原则上自应尊重当事人之自主意思决定。而在公益性诉讼中，处分主义的法理基础遭到解构，处分原则也受到了限制。一方面，公益原告并非实体请求权人，其处分权限当然不似私权主体般自由。另一方面，公益性诉讼之审判对象是对公共利益的侵害行为，其裁判效果的影响范围并不局限于诉讼参与

① 尽管对于生态环境损害赔偿诉讼的定性，学界观点尚未达成共识，但就其功能而言，称其公益性诉讼是妥当的。观点综述参见李浩：《生态损害赔偿诉讼的本质及相关问题研究——以环境民事公益诉讼为视角的分析》，《行政法学研究》2019年第4期。

② 中共中央办公厅、国务院办公厅于2015年12月3日印发《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》。在此基础上，2017年中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《生态环境损害赔偿制度改革方案》。

③ 《环境保护法》第58条。

④ 《生态损害赔偿诉讼规定》第1条。

⑤ 参见汪劲：《论生态环境损害赔偿诉讼与关联诉讼衔接规则的建立》，《环境保护》2018年第5期。略有异议的观点认为，自然资源所有权仅是政府请求自然资源物权损害赔偿的基础，而非生态价值损害索赔的依据。参见薄晓波：《环境公益损害救济请求权基础研究》，《甘肃政法学院学报》2020年第3期。还有学者指出，自然资源国家所有权作为请求权基础存在法理困境。参见张宝：《生态环境损害政府索赔制度的性质与定位》，《现代法学》2020年第2期。

者。因此,对于涉及公益而非当事人所能处分之事项,有被限制或排除之必要^[22],法官有责任确保当事人的程序行为在整个诉讼程序中皆为公共事业的“胜任的捍卫者”^[23]。《环境公益诉讼解释》在如下方面对公益原告之处分自由进行了限制:第9条关于法院对原告释明并变更诉讼请求的规定;第10条关于环境公益诉讼制度的公告和主观合并制度;第16条关于对原告自认的限制。其中,第9条对于公害惩罚性赔偿的请求具有重要意义。

在处分主义支配下的普通民事诉讼中,法院的审理范围局限于原告所请求的内容,仅能对当事人提出的主张与请求进行裁判。在环境侵害中,如若原告并未请求惩罚性赔偿——或出于对证明负担的畏惧,或对于收益的悲观预期,或仅为尽快解决纠纷等原因——则法院不得判处侵害人承担责任。这在私益诉讼中自然无可厚非。但若公害惩罚性赔偿适用此规则,就不可避免地会与立法目的相抵牾。公害惩罚性赔偿不应以原告请求作为前提,这会使惩罚适用成为一种随机事件,减损威慑效能。因此,公害惩罚性请求必须得到常态化的制度保障。第9条恰好可以提供此功能。在应当适用惩罚性赔偿而原告未能提出请求的情形下,法院可以根据第9条向公益原告释明增加公害惩罚性赔偿诉讼请求。不仅如此,在诸多环境民事公益诉讼实务案例中,法院不仅仅是释明原告增加诉讼请求,而是直接依职权增补、重构了原告的诉讼请求^[24]。在确应适用公害惩罚性赔偿,而公益原告经释明后仍然拒绝增加诉讼请求的,法院可以依职权增补公害惩罚性赔偿诉讼请求。

最后,公益性诉讼中的职权主义倾向减轻了原告方的证明负担,使得请求公害惩罚性赔偿具备了现实可行性。职权主义是与辩论主义相对的,用以描述诉讼模式或诉讼构造。两者的区别主要体现在证据资料的搜集,职权主义的证据搜集由法院进行,辩论主义审判程序所必需的事实和证据由当事人负责提供^[25]。学界通说认为,民事诉讼程序自20世纪90年代起开始了由职权主义诉讼模式向当事人主义诉讼模式的转向。时至今日,普通民事诉讼程序已经具有了浓烈的当事人主义色彩^①。姑且不论当事人主义的一般价值与贡献,仅就公害惩罚性赔偿的请求而言,由当事人主张、举证的普通民事诉讼程序不能适应环境侵害的具体实践。环境侵害中证据的偏在性、惩罚性赔偿主观要件证明的困难性和侵害后果的难以测算性等因素都制约了原告的举证效果,前述关于私益受害人请求资格的讨论已经充分体现,不再赘述。

而公益性诉讼的制度构建并未遵循辩论主义原则,而是体现出鲜明的职权主义倾向。这一特殊设计为原告减轻了证明负担。《环境公益诉讼解释》第14条第1款规定:对于审理环境民事公益诉讼案件需要的证据,人民法院认为必要的,应当调查收集。该规定直接打破了辩论主义原则的一般限制,让法院介入到证据调查中。虽未明言,但本规定显然更加有利于原告主张举证;第14条第2款规定:对于应当由原告承担举证责任且为维护社会公共利益所必要的专门性问题,人民法院可以委托具备资格的鉴定人进行鉴定。此规定将原告负担的鉴定事项转由法院承担,同时转移的还有鉴定费用。通过第14条,原告的证明负担得到了极大缓解,在面对加害人“故意”、损害结果等要件的证明时,可以做出更为有效的应对。总之,通过诉讼成本的审判化,消除了公益组织诉权行使的费用障碍^[26]。

(四) 环境公益原告与赔偿权利人的选择

惩罚性赔偿责任只能由一特定主体进行请求,否则会有滥用之虞,产生重复索赔之风险,危及正常的生产经营活动。尽管上述分析论证了公害惩罚性赔偿在公益性诉讼中请求的正当性与可行性,但仍未特定公害惩罚性赔偿的请求主体。因此,紧接而来的作业是在环境民事公益诉讼原告(以下简称“环境公益原告”)与生态损害赔偿原告(以下简称“赔偿权利人”)之间择一作为适格请求主体,也就是在环境民事公益诉讼与生态损害赔偿诉讼之间选择审理公害惩罚性赔偿的诉讼

① 具体表现可参见任重:《论中国民事诉讼的理论共识》,《当代法学》2016年第3期。

程序。

1. 程序功能的比较分析。从规范文本来看，环境公益民事诉讼与生态损害赔偿诉讼都是以污染环境、破坏生态的民事主体作为被告^[27]，两者在诉讼请求和适用范围上高度一致。有学者在论述生态诉讼救济模式时，直接将两诉等同对待^[28]。但是更多的观点认为，出于节省诉讼资源、避免重复起诉和互相推诿，应在功能上将两诉予以区分。总体上，生态环境损害赔偿制度着重于补救实际损害，而环境民事公益诉讼则聚焦于预防“风险行为”^[29]。对于环境民事公益诉讼，其首要目标是预防而非补偿^[30]，应强制环境公益原告提出防御型的诉讼请求，尽量避免提出攻击型诉讼请求^[31]。而对于生态损害赔偿诉讼，其功能为对已然造成的环境损害事实，赔偿权利人通过司法救济填补损害行为所造成的生态经济价值和生态功能价值损失。总体而言，环境民事公益诉讼适用于环境污染、生态破坏的源头期和控制期，而生态损害赔偿诉讼是对环境侵害行为已造成严重后果的救济机制。同时，生态损害赔偿诉讼并非适用于所有的环境侵害事件，《生态损害赔偿诉讼规定》第1条规定的适用起诉条件是：发生较大、重大、特别重大突发环境事件的；在国家和省级主体功能区规划中划定的重点生态功能区、禁止开发区发生环境污染、生态破坏事件的；发生其他严重影响生态环境后果的。而公害惩罚性赔偿在适用上也遵循谦抑原则，聚焦于损害后果严重的侵权行为对生态环境造成严重损害甚至不可逆转的损害的情形，两者的适用条件不谋而合。因此，较环境公益原告而言，由赔偿权利人请求公害惩罚性赔偿更为契合环境司法救济机制的内在分工。

2. 诉讼程序的权责分配。公害惩罚性赔偿是环境侵害损害赔偿请求的一部分，对于其请求权主体的分配必须置于环境侵害诉讼的整体结构中予以考虑。考虑到惩罚性赔偿的苛责性，行为人/被告的诉讼负担应被控制在合理的范围之内。其中，因果关系证明责任分配是必须关注的重要考量因素。环境侵权因果关系的实际证明存在着普遍性困难，导致证明责任无论分配给哪方当事人，都是一种根本性的败诉风险^[32]。

环境私益侵权诉讼中的因果关系证明遵循证明责任倒置原则，即由行为人对其行为与损害之间不存在因果关系承担举证责任。《民法典》对此予以完整继受^①。但这一原则在公益性诉讼中受到诸多质疑。原因在于，环境私益诉讼中将因果关系要件之证明责任倒置，是为了平衡普通受害者与大型生产企业之间诉讼能力的悬殊差距。而在公益性诉讼中，生态环境损害中致害与受害主体的诉讼能力通过一系列制度安排已经得到充分平衡。更有甚者，在部分案件中，被告仅为小作坊式的个体经营者，而原告则是具有财政支持和专业法律素质的检察机关，诉讼主体之间的优势地位已然发生转化。可以说，在公益性诉讼中，环境侵害因果关系的证明责任倒置已经失去了正当性基础。

然而，这一理论共识并未在规范层面完全体现。《环境公益诉讼解释》第8条规定原告仅需须提供“被告的行为已经损害社会公共利益或者具有损害社会公共利益重大风险的初步证明材料”。可以看出，实务者对于环境公益诉讼态度依然更倾向于由被告对因果关系进行证明。但值得肯定的是，《生态损害赔偿诉讼规定》对此问题进行明确规定，做出了更为均衡的制度铺设。第6条规定原告主张被告承担生态环境损害赔偿责任的，应当就以下事实承担举证责任：“……被告污染环境、破坏生态的行为与生态环境损害之间具有关联性。”显然，在生态损害赔偿诉讼中，因果关系要件的证明责任分配回归规范说的一般原理，也即“谁主张，谁举证”，贴合了赔偿权利人与侵害主体诉讼能力的实际情况。不仅于此，公害惩罚性赔偿也获得了更加均衡的适用环境，原告赔偿权利人需要对惩罚性赔偿责任构成中的因果关系、损害结果和过错要件承担证明责任。由此可见，从诉讼主体权责分配的角度来看，赔偿权利人请求公害惩罚性赔偿能够较好地在惩罚侵害与权责一致之间

^① 《民法典》第1230条：因污染环境、破坏生态发生纠纷，行为人应当就法律规定的不承担责任或者减轻责任的情形及其行为与损害之间不存在因果关系承担举证责任。

取得平衡。

四、结 论

惩罚性赔偿请求权的配置需要结合具体的诉讼程序才有实践意义^①。本文为公益诉讼适用第1 232条提供了理论依据。研究结论可归纳如下:首先,第1 232条实质上规定两种惩罚性赔偿,即私益惩罚性赔偿与公害惩罚性赔偿,后者是对纯粹生态环境侵害的责任形式。其次,私益受害者难以作为公害惩罚性赔偿的请求权主体,而公益原告具备请求适格的基本条件。最后,比较环境公益诉讼原告与赔偿权利人,向后者配置请求资格既是理论自洽的选择,也是现行法框架之下的最优解。

本文在提出公害惩罚性赔偿这一概念基础之上,论证了公益原告作为请求主体的适格地位,但还有诸多问题未能予以关注。比如,公害惩罚性赔偿责任的赔偿数额应当如何计算?其与刑事罚金是何种关系?公害惩罚性罚金与私益赔偿和其他公益赔偿的清偿顺序如何确定?在实践中如何分离认定私益惩罚性赔偿与公害惩罚性赔偿,也是第1 232条适用的难题之一。希望本文的探索能够引发学界对这些问题的关注与对话。

参考文献

- [1] 张卫平.双向审视:民事诉讼制度建构的实体与程序之维[J].法制与社会发展,2021(2).
- [2] 柴冬梅,田漫.生态环境公益诉讼中惩罚性赔偿适用条件与规则[N].检察日报,2020-09-11(3).
- [3] 李丹.环境损害惩罚性赔偿请求权主体的限定[J].广东社会科学,2020(3).
- [4] 黄薇.中华人民共和国民法典侵权责任编解读[M].北京:中国法制出版社,2020.
- [5] 张新宝.中国民法典释评·侵权责任编[M].北京:中国人民大学出版社,2020.
- [6] 吕忠梅.环境侵权的遗传与变异——论环境侵害的制度演进[J].吉林大学社会科学学报,2010(1).
- [7] 刘士国.民法典“环境污染和生态破坏责任”评析[J].东方法学,2020(4).
- [8] 林潇潇.中华人民共和国民法典草案侵权编第七章“生态环境损害责任”存在的问题[J].月旦法学杂志,2019(6).
- [9] 吕忠梅,窦海阳.以“生态恢复论”重构环境侵权救济体系[J].中国社会科学,2020(2).
- [10] 王泽鉴.损害赔偿法之目的[J].月旦法学杂志,2005(8).
- [11] 王泽鉴.损害赔偿[M].北京:北京大学出版社,2018.
- [12] 杨立新,李怡雯.生态环境侵权惩罚性赔偿责任之构建《民法典侵权责任编(草案二审稿)》第一千零八条的立法意义及完善[J].河南财经政法大学学报,2019(3).
- [13] 徐以详.论生态环境损害的行政命令救济[J].政治与法律,2019(9).
- [14] 刘长兴.论行政罚款的补偿性[J].行政法学研究,2020(2).
- [15] 汪劲.环保法治三十年,我们成功了吗?[M].北京:北京大学出版社,2011.
- [16] Glicksman, R. L., D. H. Earnhart. The comparative effectiveness of government interventions on environmental performance in the chemical industry[J]. *Stanford Environmental Law Journal*, 2017(2).
- [17] Miller, J. G. Theme and variations in statutory preclusions against successive environmental enforcement actions by EPA and citizens, part one: Statutory bars in citizen suit provisions[J]. *Harvard Environmental Law Review*, 2004(2).

^① 实体法学界也有相应主张。比如王利明教授认为,《民法典》侵权责任编第七章与公益诉讼的衔接就是民法典与民事诉讼法密切关联的五个问题之一。参见王利明教授在宁波大学东海卓越论坛“民法与民事诉讼法的对话”的发言,2020年10月17日。

- [18]陈荣宗,林庆苗. 民事诉讼法(上)[M]. 台北:三民书局,2020.
- [19]赵磊. 信托受托人的角色定位及其制度实现[J]. 中国法学,2013(4).
- [20]张新宝,汪榆森. 污染环境与破坏生态侵权责任的再法典化思考[J]. 比较法研究,2016(5).
- [21]段厚省. 环境民事公益诉讼基本理论思考[J]. 中外法学,2016(4).
- [22]姜世明. 民事诉讼法基础论[M]. 台北:元照出版有限公司,2015.
- [23][意]莫诺·卡佩莱蒂. 比较法视野中的司法程序[M]. 徐昕,译. 北京:清华大学出版社,2005.
- [24]张陈果. 论公益诉讼中处分原则的限制与修正[J]. 中外法学,2016(4).
- [25][日]中村英郎. 新民事诉讼法讲义[M]. 陈刚,等译. 北京:法律出版社,2001.
- [26]王福华. 论民事司法成本的分担[J]. 中国社会科学,2016(2).
- [27]陈爱武,姚振宇. 环境公益诉讼若干问题研究——以生态环境损害赔偿制度为对象的分析[J]. 法律适用,2019(1).
- [28]刘静. 论生态损害救济的模式选择[J]. 中国法学,2019(5).
- [29]冷罗生,李树训. 生态环境损害赔偿制度与环境民事公益诉讼研究——基于法律权利和义务的衡量[J]. 法学杂志,2019(11).
- [30]周翠. 民事公益诉讼的功能承担与程序设计[J]. 北方法学,2014(5).
- [31]肖建国. 环境民事公益诉讼程序问题研究[J]. 法律适用,2016(7).
- [32]胡学军. 环境侵权中的因果关系及其证明问题评析[J]. 中国法学,2013(5).

Punitive Damages for Public Hazards and Allocation of Claim Rights

— Also on the Litigation Procedure in Article 1232 of the *Civil Code*

SU Wei-kang

Abstract: Article 1232 of the *Civil Code* introduces punitive damages into the field of environmental infringement. The dualization of the consequences of environmental infringement gives rise to the traditional punitive damages for private interests and the punitive damages for public hazards of ecological environment. Punitive damages for public hazards alleviate the inherent tension between means and ends within the system, which is not only the due meaning of upgrading the concept of environmental governance, but also the priority consideration of legislators. Based on the theory of environmental rights and the current norms, both the private benefit victims and the public benefit plaintiffs are likely to be the subject of the right to claim punitive damages for public hazards. However, the victim of private benefit cannot bear the corresponding burden of proof, and does not have the legal status to receive compensation. From the point of view of the purpose of litigation, the reduction of the power of disposition and the tendency of authority doctrine, it is justified to allocate the right of claim to the public interest plaintiff. Compared with the plaintiff of environmental civil public interest litigation, the right holder of compensation in ecological damage compensation litigation is a more suitable subject of claim.

Key words: environmental damage; punitive damages for public hazards; public interest litigation

(责任编辑 周振新)