

环境公益侵权惩罚性赔偿之限缩适用

陈 伟

摘 要: 惩罚性赔偿制度兼具补强补偿性赔偿和惩罚加害人两种功能,在不同领域和不同时代,惩罚性赔偿制度履行功能的偏重点并不相同。适用补强赔偿功能的原则是填补损害,需要突破的是传统损害赔偿原理、实证法规范对损害的认知和填补的程度。适用惩罚功能则应遵循全法域上整体的过罚相当原则,这就需要在制度设计层面进行更多的精细化设计,确保惩罚性赔偿与既有行政规制体系的功能相协调。考虑到侵害环境利益的环境公益侵权在保护法益上的特殊性,且通过扩展环境行政处罚之功能可以在规范框架内更有效率地解决生态环境修复问题,惩罚性赔偿在环境公益侵权中的适用应予限缩:以补强补偿性赔偿功能为重心,惩罚加害人的功能仅在特殊情形下辅助适用。

关键词: 惩罚性赔偿; 环境公益侵权; 环境公益诉讼; 环境侵权

中图分类号: D923.701 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2023)03-0022-14

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.20230418.003

一、引 言

《民法典》侵权责任编第七章(环境污染和生态破坏责任)规定了两种不同类型的侵权:一类是侵害人身权或财产权的“环境私益侵权”,另一类则是侵害环境公益或环境“国益”的“环境公益侵权”^{[1](P506)}。环境公益侵权对应于环境民事公益诉讼和生态环境损害赔偿制度,其特征是对生态环境利益的侵害,以区别于传统环境侵权对私权的侵害,两种侵权在侵犯的权益、归责原则、适用惩罚性赔偿规则、救济方式等方面都存在较大区别。该章第 1232 条规定了环境污染和生态破坏责任的惩罚性赔偿制度^①,尽管有民法学者认为环境公益侵权原则上不应适用惩罚性赔偿条款^[2],然而最高人民法院的态度则是惩罚性赔偿制度的适用范围不但不局限于环境私益侵权,更多地恰恰是“针对生态环境公共利益的保护和救济”^{[1](P539)}。全国首例适用环境侵权惩罚性赔偿的案例即在环境公益侵权中适用了《民法典》第 1232 条^②。2022 年 1 月 12 日,最高人民法院公布了《最高人民

基金项目:教育部人文社会科学青年基金项目“环境标准的法律适用研究”(19YJC820005)

作者简介:陈伟,华东政法大学刑事法学院教授,华东政法大学中国环境犯罪治理研究中心研究员,ecoichen2022@163.com(上海 201620)

① 《民法典》第 1232 条:“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 2021 年 1 月 4 日,江西省浮梁县人民法院环境资源法庭依法公开开庭审理了公益诉讼起诉人浮梁县人民检察院与被告浙江海蓝化工集团有限公司环境污染民事公益诉讼一案并当庭宣判,判决被告赔偿生态环境修复费用、环境功能性损失费用、应急处置费用及检测费、鉴定费共计 2 853 665.56 元,承担环境污染惩罚性赔偿金 171 406.35 元。参见新华网,网址: http://www.xinhuanet.com/2021-01/13/c_1126976057.htm, 2022 年 1 月 13 日访问。

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》(下文简称“《解释》”),明确规定环境公益侵权可以适用惩罚性赔偿条款(第2条、第12条)^①。可以预期,未来将不断产生适用环境公益侵权惩罚性赔偿条款的案例。如何化解民法理论与司法实践之间的矛盾由此成为值得研究的问题。折中论似乎是一种值得尝试的思路:在环境公益侵权中可以适用第1232条,但需要对环境公益侵权惩罚性赔偿的功能采用不同于私益侵权的定位。事实上,无论是理论研究还是司法裁判,讨论环境污染和生态破坏责任惩罚性赔偿制度,首先应该解决的问题就应是其功能定位:在环境侵权领域,这一制度的重心是偏重于对加害人的“惩罚”还是对受害人的“赔偿”,抑或是两者并重?只有对惩罚性赔偿的功能有清晰的认识,才有可能对其构成要件的特征形成法教义学上的解释方向,也才可能在司法适用中统一惩罚性赔偿的尺度。然而,已有学术成果对惩罚性赔偿的研究主要集中在比较法引介、立法必要性及具体制度建构乃至构成要件等方面。涉及惩罚性赔偿功能的研究一般只列明比较法上的补偿、惩罚、遏制三项功能,对惩罚性赔偿的功能在不同领域是否存在差异这一重要理论问题,涉及不多。本文拟对此问题提出一些初步看法,并以环境公益侵权这一具体领域为例,研究惩罚性赔偿在此领域中的功能定位问题。

二、惩罚性赔偿的法律功能

与补偿性损害赔偿(Compensatory Damages)相对,惩罚性赔偿(Punitive Damages)“是指当被告以恶意、故意、欺诈或放任之方式实施行为而致原告受损时,原告可以获得的除实际损害赔偿金(Actual Damages)之外的损害赔偿金”^{[3](P1120)}。这一制度起源于18世纪中期的英国^②,现当代“主要在美国法中采用”^[4]。我国的惩罚性赔偿制度始于1994年施行的《消费者权益保护法》第49条,之后为一系列法律和司法解释所扩展。《民法总则》第179条第2款对惩罚性赔偿进行了引致性规定,《民法典》进一步规定了侵害知识产权(第1185条)、产品责任(第1207条)和环境侵权(第1232条)的惩罚性赔偿制度。目前,惩罚性赔偿制度在我国已经初步形成了一定的规范群,但其功能价值与适用范围尚未得到充分阐释^[5]。对惩罚性赔偿功能的研究目前停留在该制度运行的一般层面,未及深入到具体领域,从总体上看,惩罚性赔偿具有“补偿受害人遭受的损失、惩罚和遏制不法行为等多重功能”^[6]。对惩罚性赔偿制度的功能究竟是补偿受害人(下文称为“补强赔偿”功能)还是惩罚和遏制加害人(下文称为“惩罚”功能),学界形成了两种不同意见:一种意见认为惩罚性赔偿数额不应比补偿性赔偿数额明显过高,另一种观点则认为惩罚性赔偿适用目的就是惩罚就有严重过错的行为^[7]。考虑到我国法律体系与英美法系存在较大差异和惩罚性赔偿运作的实际情况,本文认为惩罚性赔偿兼具补偿和惩罚的功能,遏制等其他功能是补偿和惩罚功能的自然延伸而不是一项独立的功能。问题在于,在不同具体的法律领域,例如在食品药品侵权、侵害知识产权、环境侵权乃至合同领域,惩罚性赔偿的补强赔偿功能和惩罚功能是统一保持二元均衡,还是在不同领域二元功能各有侧重?对此问题,学界缺乏系统讨论,下文试着从时代需求和具体法律领域

① 《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2条:“因环境污染、生态破坏受到损害的自然人、法人或者非法人组织,依据民法典第1232条的规定,请求判令侵权人承担惩罚性赔偿责任的,适用本解释。”第12条:“国家规定的机关或者法律规定的组织作为被侵权人代表,请求判令侵权人承担惩罚性赔偿责任的,人民法院可以参照前述规定予以处理。但惩罚性赔偿金额的确定,应当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、生态环境功能永久性损害造成的损失数额作为计算基数。”

② Wilkes v. Wood (1763) 98 Eng. Rep. 489, 498-99 (C. P.) (“[A] jury have it in their power to give damages for more than the injury received. Damages are designed not only as a satisfaction to the injured person, but likewise as a punishment.”); Huckle v. Money (1763) 95 Eng. Rep. 768, 769 (K. B.)。

面对的独特问题这两个层面简要回应此问题。

（一）时空变量

从总体上看，在不同社会（尤其是不同法系）和不同时代，惩罚性赔偿的功能偏重表现出较大差异。惩罚性赔偿滥觞于英国不久之后即被美国法引入，但由于其制度逻辑与大陆法系对民法的认知存在深刻矛盾，因此长期以来并未被大陆法系所吸收^[7]。以美国为例，虽然“美国侵权法始终将填补损害作为惩罚性赔偿的本源”^[8]，但惩罚性赔偿还具有另一重要功能，即“惩罚被告……并遏制其他潜在加害人”^①。补强赔偿功能与惩罚功能之间的关系其实是动态发展的，19世纪惩罚性赔偿制度的出现是为了填补侵权法未予救济的精神损害，而20世纪惩罚性赔偿的功能则由救济个体损害转为救济社会性损害^[9]。所谓的“社会性损害”即超出个案的损害，其实质是用个案之外可能存在大量未被发现的由原告造成的其他损害的潜在赔偿金作为本案原告的赔偿金。就个案而言，社会性损害的救济思路并非对原告损害的填补，而是对加害人的惩罚。因此，当加害人不是被单个（或数个）原告主张惩罚性赔偿金，而是发生了大规模侵权时，则不宜适用惩罚性赔偿^[9]。

不仅惩罚性赔偿的补强赔偿功能和惩罚功能随着时代的变迁而各有侧重，对两种功能的认知也随着时代的不同而发生较大改变。以混合了大陆法系和英美法系的美国路易斯安那州对惩罚和遏制功能的态度为例，法院是否承认民法除补偿性赔偿之外的惩罚和遏制功能，并非一蹴而就，而是存在一个复杂的融合了社会认知、历史变迁和法系角力等因素的综合过程。在路易斯安那州，即便立法已经从总体上承认惩罚性赔偿是一项正式的民事制度，但这项制度的功能究竟是惩罚还是遏制，存在理论上的争议和实践中的不同做法。这从惩罚性赔偿的名称上可明显看出，punitive侧重于惩罚，而exemplary侧重于遏制；路易斯安那州的立法用exemplary damages而不用punitive damages来表述惩罚性赔偿。虽然表面上看，这一选择似乎是想用exemplary damages来遏制潜在加害人，但实践中的很多案例表明，惩罚性赔偿履行的只是取代刑事罚金惩罚当事人的功能^[10]。其实，惩罚功能和遏制功能并无清晰的边界，惩罚既是对现实加害人的惩罚也是对潜在加害人的遏制，遏制既是对潜在加害人的遏制也是对现实加害人的惩罚。由于法系和国情存在很大不同，在我国，遏制功能主要由刑法履行，在惩罚功能之外赋予惩罚性赔偿制度以单独的遏制功能，理由不如英美法系充分。也正是基于这一考虑，本文认为，我国的惩罚性赔偿的功能应定位于补强赔偿和惩罚，遏制只是惩罚的附带功能。

在我国，惩罚性赔偿的功能偏重于补强赔偿还是偏重于惩罚抑或两者并重，和该制度运行时的社会需求也有很大关联。以在我国最早实行惩罚性赔偿的消费者权益保护领域为例，惩罚性赔偿最初引入我国立法，其功能上的动因是“在行政规制失灵的现实背景下，借助惩罚性赔偿动员私人参与公共规制”^[11]，这种功能定位更偏重于通过对现实加害人的惩罚而遏制潜在加害人。随着时代变迁，法政策从对职业索赔者保持克制、默许的态度转变为不再支持的态度，惩罚性赔偿的功能从惩罚逐渐向补强赔偿过渡。

（二）领域变量

除了不同时代、不同法系的时空变量对惩罚性赔偿的功能定位有较大影响之外，不同法律领域面对的独特问题也会使得惩罚性赔偿二元功能的权重有所区别。惩罚性赔偿的实质是“以私法机制执行由公法担当的惩罚与威慑功能的特殊惩罚制度”^[12]。有的领域面对的问题适合由公法规制且规制的手段较为完善，惩罚和遏制的功能已由公法完成，惩罚性赔偿的惩罚与遏制功能自然受到削弱，而主要完成补强赔偿的功能，例如在食品安全领域。有的领域处理的问题适合私法自治，公法一般无法事先直接规制，需要用惩罚性赔偿的惩罚功能遏制违法行为的产生，补强赔偿则成为辅助

① Mosing v. Domas, 830 So. 2d 967, 978 (La. 2002)。

功能，例如在知识产权保护领域。惩罚性赔偿的功能结构如图 1 所示，其中的虚线代表在不同领域或时代惩罚性赔偿的补强功能与惩罚功能所占权重不同。当然，这仅仅是为了说明类型化研究重要性的十分粗略的框架性看法，对某一具体领域面对独特问题的深入分析即成为推进研究惩罚性赔偿制度的类型化方法。

下文将以环境公益侵权领域为例，分析该领域面对和处理的问题有哪些独特性，这些独特性对惩罚性赔偿的功能定位有何影响。

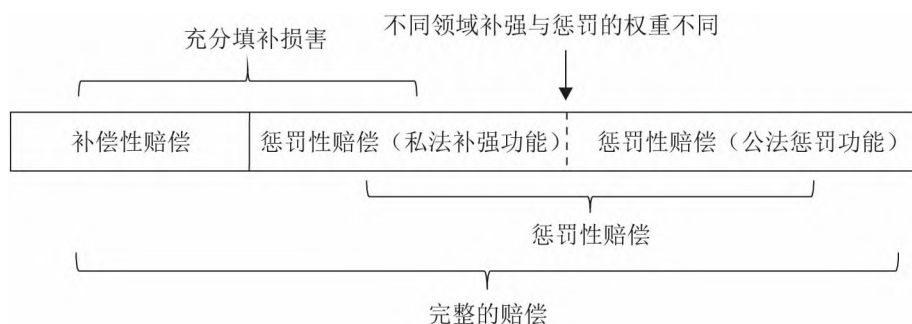


图 1 惩罚性赔偿的功能

三、环境公益侵权惩罚性赔偿的功能定位

（一）环境公益侵权惩罚性赔偿的制度回顾

在《民法典》之前，我国法律并未明确规定环境公益侵权领域的惩罚性赔偿制度，然而早在 2014 年发布的《最高人民法院关于全面加强环境资源审判工作为推进生态文明建设提供有力司法保障的意见》第 5 条“基本原则”中即已提出，“探索建立环境修复、惩罚性赔偿等制度，依法严肃追究违法者的法律责任”。《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》（下文简称“《环境公益诉讼解释》”）第 23 条规定在司法实践中，当法官无法直接认定生态环境修复费用时，应根据一系列裁量因素酌定生态环境修复费用^①。这些裁量因素可以根据是否涉及加害人的主观状态分为客观裁量因素和主观裁量因素，其中“污染环境、破坏生态的范围和程度、生态环境的稀缺性、生态环境恢复的难易程度”属于客观裁量因素中与损害直接相关的因素，“防治污染设备的运行成本、被告因侵害行为所获得的利益”属于客观裁量因素中与损害间接相关的因素，而“过错程度”则属于主观裁量因素。显然，即便两案在所有客观因素上都高度相似，而加害人主观过错程度存在显著差别，法官在确定生态环境修复费用时应该考虑主观过错的权重，让过错程度更高的加害人承担更高的修复费用。这其实是从实质上运用了惩罚性赔偿制度，因为根据补偿性赔偿模式，赔偿的功能是填补损害，既然客观上两案造成的损害高度相似，所确定的生态环境修复费用当然也应大体相当，根本不需要考虑加害人的主观过错因素。考虑加害人主观过错因素对修复费用认定的影响，即体现了惩罚性赔偿的思路：主观恶性越高，赔偿的金额也越高。

《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（试行）》（2019）第 14 条规定的费

^① 《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》第 23 条：“生态环境修复费用难以确定或者确定具体数额所需鉴定费用明显过高的，人民法院可以结合污染环境、破坏生态的范围和程度，生态环境的稀缺性，生态环境恢复的难易程度，防治污染设备的运行成本，被告因侵害行为所获得的利益以及过错程度等因素，并可以参考负有环境资源保护监督管理职责的部门的意见、专家意见等，予以合理确定。”

用(二)和(三)并非对生态环境造成的实际损害^①。《环境公益诉讼解释》第22条也规定人民法院可以支持原告请求的检验、鉴定费用、合理的律师费用以及其为诉讼支出的其他合理费用。在很多生态环境损害赔偿案件中,鉴定、评估等费用可能占据整个损害赔偿金额相当大的比例,在有些案例中甚至可能超过修复费用或生态环境的受损价值。让加害人承担这部分费用,体现了惩罚性赔偿的补强赔偿功能。让加害人承担合理的律师费用以及为诉讼支出的合理费用也符合惩罚性赔偿鼓励受害人通过私法手段行使公法权力的初衷。并且,在生态环境损害赔偿诉讼中,对上述费用,人民法院应根据具体案情予以判决,也就是说,在有些案件中可以判决被告承担这些费用,也可以判决被告不承担这些费用;即便判决被告承担这些费用,承担费用的多少或比例也应根据具体案情予以确定。这其实赋予了法院在补偿性赔偿之外根据实际案情来确定是否适用惩罚性赔偿,以及如果适用,惩罚性赔偿的范围如何确定的自由裁量权。这些费用并不涉及加害人的主观过错,也不直接涉及损害后果的严重程度,基本上都是对造成损害间接费用的填补,因此体现了惩罚性赔偿制度补强赔偿的功能。

司法解释在形式上和实质上承认了环境公益侵权惩罚性赔偿,《民法典》也明确规定了这一制度,但是理论上对环境公益侵权是否应适用惩罚性赔偿制度,还存在一些争议。王利明教授从语义解释、体系解释乃至被赔偿主体三个层面分析,认为惩罚性赔偿不宜适用于环境公益侵权^[2]。也有学者认为惩罚性赔偿制度既可以适用于环境私益侵权,又可以适用于环境公益侵权^{[13](P249)},环境公益侵权不但应该引入惩罚性赔偿,其功能更应定位于威慑补强^[14]。还有学者则认为环境公益侵权惩罚性赔偿的功能和一般意义上的惩罚性功能并无区别^[15]。上述这些观点似乎都难以调和环境公益侵权惩罚性赔偿的理论自洽与司法实践走向的矛盾,本文拟在这些理论的基础上提出一种折中路线:在承认环境公益侵权惩罚性赔偿司法适用的基础上,严格界定其功能定位。

从惩罚性赔偿的一般理论来看,德国学者彼得林斯基认为惩罚性赔偿理论只解释了惩罚加害人的正当性,但没有解释为何受害人可以获得高额赔偿^[16]。由于环境公益侵权处理的是环境公共权益受损救济的问题,生态环境损害本身不会说话,需要损害之外的监管人或代理人才能发现损害、提起诉讼,相比于实际存在的损害,被发现并进入诉讼程序的生态环境损害案件占比不高,这使得在个案中通过惩罚性赔偿填补未被发现的社会性损害具有了合理性,这其实从一方面解释了受害人为何可以获得高额赔偿。且由于环境公共权益在生态系统中的可流通性,某一个案中的惩罚性赔偿金有可能用于对其他案件中同种或类似环境损害的修复——个案中受害人获得的高额赔偿既然可以通过这一渠道提供对其他案件中环境公益的救济,进一步证成了环境公益侵权中惩罚性赔偿的正当性。另外,与环境私益侵权相比,惩罚性赔偿的适用,并不会导致环境公益侵权中受害人产生道德风险。因此,在环境公益侵权中适用惩罚性赔偿既解释了对加害人予以惩罚的正当性,又解释了受害人获得高额赔偿的正当性。

从《民法典》规定本身来看,第1232条规定的惩罚性赔偿的构成要件仅限于“违反法律规定”“故意”污染环境、破坏生态且“造成严重后果的”,且对于环境公益侵权而言,“违反法律规定”其实是增加了行为意义上的违法性要件,这实际上大大限缩了惩罚性赔偿适用的前提条件。就《民法典》的立法目的而言,立法者对惩罚性赔偿制度可以适用于生态环境损害赔偿的态度是十分明确的,《关于〈中华人民共和国民法典(草案)〉的说明》在涉及环境污染和生态破坏责任惩罚性赔偿

^① 《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(试行)》第14条:“原告请求被告承担下列费用的,人民法院根据具体案情予以判决:(一)实施应急方案以及为防止生态环境损害的发生和扩大采取合理预防、处置措施发生的应急处置费用;(二)为生态环境损害赔偿磋商和诉讼支出的调查、检验、鉴定、评估等费用;(三)合理的律师费以及其他为诉讼支出的合理费用。”

的内容时，行文为“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，并明确规定了生态环境损害的修复和赔偿规则”^①。“生态环境损害的惩罚性赔偿制度”和“生态环境损害的修复和赔偿规则”两相对应，明确了惩罚性赔偿制度在立法目的上即是针对“生态环境损害”的，这一立法目的与最高人民法院的认识一致^{[1](P539)}。

（二）补强赔偿为主、惩罚为辅的功能定位

和其他领域的惩罚性赔偿功能定位类似，环境公益侵权惩罚性赔偿的功能定位也离不开对时空变量和领域变量的考虑，最终的功能定位应由制度所处的时空节点和所在领域面对、处理问题的特征共同确定。对环境公益侵权而言，时空变量是指我国法律体系属于大陆法系的特征和现阶段生态环境保护领域公法规制的强度；领域变量则是生态环境损害本身的特殊性，例如损害缺少市场价值而难以估算、用传统的补偿性赔偿方法无法准确界定补偿性赔偿的范围等。综合考虑这两个变量，环境公益侵权的惩罚性赔偿功能应定位于补强赔偿为主，惩罚为辅。

历史上，在环境权益尚未法定化时，环境权益损害因不能够折合成财产而被排除在赔偿之外^[17]。然而，当环境权益已被法定化为一种独立的请求权基础时，“许多最初无法求偿的‘无形损害’已经属于一般损害赔偿的范畴”^[18]，在这种情况下，公法处罚和民事赔偿应当在功能上有所分化，在衔接程序上应更趋合理。具体说来，现实中，在环境权益尚未具体化为法定权益之前，惩罚功能实际上完全是由行政处罚来实现的。为了体现过罚相当原则，立法对环境行政处罚进行了重大调整，在重要领域由固定罚款数额改为损失比例罚款数额乃至按日连续处罚，如果在执法中能够严格按照现有环境行政法律法规执行，可大大弥补之前固定数额罚款处罚功能强度不够的弊端。在行政处罚幅度增强的同时，对环境公共权益受损的民事救济也发展起来，这样，加害人面临的情形是：一方面要以公法的形式受到增强的行政处罚（这种处罚增强的功能已经考虑到了威慑加害人的行为）的惩罚，另一方面要通过环境公益侵权以私法的形式赔偿受损的生态环境公益。在这种情况下，如果要突出惩罚性赔偿的惩罚功能，有可能会不恰当地阻断正在发展并不断强化的行政处罚制度（及其功能扩展）的进一步发展，除了不符合大陆法系公私法的规范分工要求之外，似乎也会在一定程度上误导社会现实中制度的演化方向。

环境公益侵权侵害的是公益性权益，相比于侵犯人身权、财产权的环境私益侵权，无论是涉及侵害环境公益的环境公益诉讼，还是涉及侵害自然资源国家所有权或其他“环境国益”的生态环境损害赔偿制度，其侵害的都是广义上的公共权益。通常而言，在一般情况下，侵犯公共利益的行为往往仅会受到公法上（行政处罚或刑事制裁）的处罚，只有在侵犯公共利益的同时侵犯了私人权益，才涉及民事赔偿问题。在一般情况下，由行政法或刑法履行法律对行为人（民法上的加害人）的惩罚功能，而由侵权责任法履行法律对受害人的补偿功能，符合公私法的规范分工。由于环境公益侵权侵害的是环境公共权益，公法上的处罚已经履行了一定程度上的“赔偿性惩罚”功能，也就是说，公法上的罚款或罚金通过上缴国库，转移支付的方式部分地补偿了生态环境损害，而与环境私益侵权案件相关的公法罚款或罚金是无法补偿受害人的，只能通过民事诉讼另行赔偿。通过补强环境公益侵权的罚款或罚金，可以通过公法形式履行生态环境损害的赔偿功能，而与环境私益侵权相关的罚款或罚金则无法提供对受害人人身权或财产权的救济。正是基于这一考虑，有学者主张环境公益诉讼应以环境行政公益诉讼为主^[19]，对环境公益侵权，可以通过补强行政处罚的路径予以救济，一方面通过补强环境行政处罚的法律威慑、风险预防和生态恢复三大功能^[20]，可以在很大程度上减少环境公益侵权诉讼，节约诉讼成本；另一方面则与之匹配，需要相应弱化惩罚性赔偿的

① 《关于〈中华人民共和国民法典（草案）〉的说明》，网址：<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202005/50c0b507ad32464aba87c2ea65bea00d.shtml>，2021年3月26日访问。

惩罚和遏制功能，无需在立法上强化环境公益诉讼或生态环境损害赔偿诉讼这样通过私法途径履行公法功能的诉讼形式。

增强的行政处罚和在实践中兴起的已经被立法确认的环境公益侵权诉讼，分别从公私法两个层面对生态环境损害提供规制或救济，如果能充分发挥这种二元救济的制度力量，对生态环境保护而言似已“够用”。如果在司法救济层面的损害赔偿中进一步增加惩罚性赔偿，出于整体性过罚相当原则的考虑，环境公益侵权惩罚性赔偿制度自然应将功能定位为：主要应当补强传统损害赔偿理论无法填补的生态环境损害，只有当行政处罚或刑事制裁不足以满足过罚相当原则时，再发挥其惩罚功能。

四、补强赔偿功能之适用

通过前文分析可见，对环境公益侵权而言，时空变量和领域变量在某种程度上是相互交织的，随着生态环境保护领域公法规制的增强和生态环境公益救济出现多种渠道，出于尊重现实立法的考虑，应把环境公益侵权惩罚性赔偿功能定位于补强赔偿为主，惩罚加害人为辅。相较于消费者权益保护、知识产权保护乃至一般环境侵权这些私权受到侵害的领域，对环境公益受到侵害提供救济的环境公益侵权领域最大不同之处就在于公法处罚的可扩展性，即可以通过行政处罚或刑事罚金同时完成赔偿和惩罚这两种功能，这一道路在理论和实践上都是相对畅通的。因此，适当限缩惩罚性赔偿在环境公益侵权领域中的惩罚功能，是合理妥当的做法：一方面，在公法处罚已经足够体现处罚力度时，运用惩罚性赔偿的补强赔偿功能更充分地填补损害（考虑到生态环境价值估值的特殊性）；另一方面，在公法处罚尚不足以体现惩罚力度时，运用惩罚性赔偿的惩罚功能予以兜底惩罚，通过“私法操作”弥补公法漏洞。

（一）运用替代等值分析法补强赔偿

从法理上说，应当通过扩展补偿性赔偿本身的范围来完善补偿性赔偿，而不是另设惩罚性赔偿来获得本应属于补偿性赔偿范围的金额^[21]。然而，在特定社会时段，一般法律认知对补偿性赔偿范围的界定有一个通常标准，并不需要、也不可能所有领域扩展这一标准。在特殊领域，运用惩罚性赔偿的补强赔偿功能一方面可以维持补偿性赔偿一般标准的稳定性，另一方面超过一般法律认知的那部分的补强赔偿金实际上正体现了惩罚性赔偿的制度价值。从实证立法来看，《民法典》第1232条规定的惩罚性赔偿的补强赔偿功能应解释为是对第1235条（赔偿范围）的补强^①。本文只关注环境公益侵权惩罚性赔偿补强赔偿功能的适用，至于第1232条中包含的环境私益侵权的补强赔偿功能，并非是对第1235条的补强，而是对涉及私益侵权赔偿范围条款的补强。

惩罚性赔偿适用于赔偿数额较难确定的案件，环境公益侵权中生态环境损害的价值缺少市场价格^[22]，恰好可以发挥补强赔偿功能的优势。《解释》第12条规定环境公益侵权惩罚性赔偿“应当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、生态环境功能永久性损害造成的损失数额作为计算基数”。下文将对此规定进行操作性分析。根据《环境损害鉴定评估推荐方法（第II版）》（下文简称为“《推荐方法第II版》”）的规定，环境公益侵权中“生态环境损害评估方法包括替代等值分析方法和环境价值评估方法”。替代等值分析法以生态恢复为目标，环境价值评估法则以损害赔偿为目标。《民法典》第1234条已经明确了生态环境修复优先原则，只有在不能修复时，

^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。”

侵权人才承担赔偿责任的责任^①。也就是说，应以优先适用替代等值分析法为原则，如果存在期间损害，则用环境价值评估法评估期间损害^②；在无法修复或无法完全修复时才用环境价值评估法评估永久性损害。

根据《民法典》第1234条和《推荐方法第II版》，在生态环境价值能够恢复时，优先适用替代等值分析法。然而，运用替代等值分析法计算的损害仅仅只是把环境或生态恢复到“原状”（基线）的费用（主要是工程造价）。在运用替代等值分析法计算恢复量之后，需要在各种可能的恢复工程中选择适合本案的工程。考虑到恢复工程的成本效益或技术可行性，有可能在使用人工恢复工程时选择“性价比”较高的工程，而不是恢复效果最优的工程，“人工恢复适用于目前技术水平下能够有效恢复受损环境及其生态系统服务且符合成本效益原则的情形”（《推荐方法第II版》）。此时，替代等值分析法虽然符合生态环境损害赔偿的基本要求，但仍可以通过惩罚性赔偿补强恢复效果最优工程造价的差额部分。

（二）运用环境价值评估法补强赔偿

当不能或不适合用替代等值分析法量化损害时则应用环境价值评估法评估生态环境损害的货币价值。环境价值评估法分为市场价值法、揭示偏好法、效益转移法和陈述偏好法^{[23](P38-76)}。市场价值法通过计算生态环境损害导致的其他商品市场价值的减损来估算生态环境价值。例如森林被砍伐，除了林木本身的市场价值之外，还需要计算森林减少对周边农田种植的经济作物减产的价值，这部分价值有市场价格，可以视作森林被砍伐后生态环境的损害价值。市场价值法无法完全填补生态环境损害，在有些情况下甚至只能填补一小部分生态环境损害，其对生态环境损害价值的估算受限于经济作物本身的市场价值。如此，可以通过惩罚性赔偿补足市场价值和生态环境受损价值（基于法价值判断）之间的差额，既可以体现市场价值法的客观性，又可以通过惩罚性赔偿的法规范对差额的补足体现估值的规范性。

如果生态环境损害造成有些市场价值的减损并未直接体现出来，而需要通过某种转换方式来揭示实际市场价值的减损，则需要用揭示偏好法来估算生态环境价值。在我国环境公益侵权诉讼中运用最多的揭示偏好法是虚拟治理成本法，用正常处理工业废料（废气、废水、废渣等）的市场价格乘以一定系数来估算环境价值。司法实践中有法官认为这种用处理废料市场价格乘以一定系数的方式体现了惩罚性赔偿的思路，本文认为这种观点值得商榷。处理废料的市场价格不是对环境损害的惩罚性赔偿，因为处理废料的市场价格是在可控的工业化环境下的处理价格，如果废料已经被排放到环境中，处理这种形态的废料所需花费的成本要远高于在工厂里处理废料的成本（市场价格）。因此，用处理废料的市场价格乘以一定的系数只是体现了对生态环境的补偿性赔偿，甚至这种补偿性赔偿可能都未必充分，运用虚拟治理成本法计算的数额也属于补偿性赔偿，“其中的环境敏感系数并非惩罚性赔偿的倍数”^[24]。因此，考虑虚拟治理成本法系数的裁量空间时，宜基于损害的客观性，得出确定的系数值计算环境损害价值。之后，如果满足适用条件，再运用惩罚性赔偿的补强功

① 《民法典》第1234条：“违反国家规定造成生态环境损害，生态环境能够修复的，国家规定的机关或者法律规定的组织有权请求侵权人在合理期限内承担修复责任。侵权人在期限内未修复的，国家规定的机关或者法律规定的组织可以自行或者委托他人进行修复，所需费用由侵权人负担。”

② 对于期间损害究竟适用替代等值分析法还是环境价值评估法，学界存在不同看法。这一问题的实质是应该把期间损害折算为货币价值（环境价值评估法）还是量化为被损害的生态量（替代等值分析法）。对期间损害采取环境价值评估法的合理性在于，在已经用替代等值分析法恢复了生态量的前提下，没有必要再进一步恢复期间损害量，否则可能会造成超额恢复的问题。对期间损害采取替代等值分析法的合理性在于，期间损害也是生态环境损害，应当优先适用恢复而非赔偿。从民法典第1235条第一项的规定来看，立法把期间损害视为应予“赔偿”（而非修复）的损失，对期间损害采取环境价值评估法似乎更符合此条规定。

能补足损害。

值得注意的是，司法实践中，有些鉴定评估机构甚至法院对虚拟治理成本法的适用较为随意，降低了生态环境损害额确定的司法权威性。为了应对这一现象，原环境保护部于2017年编制了《关于虚拟治理成本法适用情形与计算方法的说明》，明确限定了该法的使用范围并进一步精确了计算方法，对可以适用与不适用虚拟治理成本法的条件做出了规定，取消了环境敏感系数区间值。近来，生态环境部和国家市场监督管理总局更是以生态环境标准的形式对大气污染、水污染虚拟治理成本法进行了严格的标准化，先后发布了《生态环境损害鉴定评估技术指南基础方法第1部分：大气污染虚拟治理成本法》（2021年1月1日实施）《生态环境损害鉴定评估技术指南基础方法第2部分：水污染虚拟治理成本法》（2021年1月1日实施）。这两份技术标准除了严格限定虚拟治理成本法的适用条件等一系列技术问题之外，对虚拟治理成本法的计算公式也作了重大更改，虚拟治理成本除了要考虑治理成本、污染物数量和环境敏感系数之外，还需要考虑危害系数、受体敏感系数和超标系数。可以预期，未来对虚拟治理成本法的适用将趋于科学和严格，可以在较大程度上避免该法适用范围不明确、计算依据不充分、计算数额难统一等问题。随着以虚拟治理成本法为代表的生态环境损害额量化方法的日趋严格、统一，实践中应形成技术标准不对排放、倾倒、泄漏等主观恶意、故意性因素进行判断的共识，也就是说，无论何种以技术标准形式出现的生态环境损害额的量化方法，都不应涉及应由惩罚性赔偿制度予以规范的内容^[25]。

效益转移法是以以前案或现实中相类似的事实和损害计算方法为基础推论本案的事实和损害价值，如果两案在事实和损害方面是相似的，把前案的价值估算的结果转移到本案就不存在惩罚性赔偿的补强功能；如果两案加害人在主观因素上存在显著区别，则在满足一定前提条件下可以用惩罚性赔偿的惩罚功能体现差别。陈述偏好法是在无法运用前述较为客观的估值方法计算损害时，通过询问利益相关者，让他们通过陈述的方式（例如问卷调查）来估算环境损害价值（例如物种灭绝的生态环境损害价值）。这种方法的主观性较强，选择不同的样本人群，设计不同的调查问卷，得出的估值结果可能相差很大。在这种情况下，结合具体案情，运用法定惩罚性赔偿的补强功能，可以增强判决的说服力——法律规定了惩罚性赔偿，虽然可能计算价值高于实际价值，但高出部分可用补强功能证成正当性。此外，环境公共利益损失造成的精神损害，其程度要远低于个体身体损害造成的精神损害，因此，在环境公益侵权中原则上不存在用惩罚性赔偿来填补精神损害的问题。

（三）适用补强赔偿功能的其他方法

前述替代等值分析法针对的是用人工修复工程可以把受损的生态环境完全修复到基线的情形，没有造成永久性损害；而前述环境价值评估法针对的则是仅造成了永久性损害，没有（无法）用人工修复工程予以修复。然而，现实案件还经常会出现生态环境损害虽然需要人工修复，却无法修复到基线状态的情况，此时，既存在修复工程费用（《民法典》第1235条第四项规定的“修复生态环境费用”）又存在永久性损失（《民法典》第1235条第二项规定的“生态环境功能永久性损害造成的损失”），需要综合使用替代等值分析法和环境价值评估法这两种方法。惩罚性赔偿在这类案件中可以根据前文分析，同时在两种方法中适用补强赔偿功能。考虑到用环境价值评估法评估永久性损害不是单纯的环境经济学的数量计算，还在很大程度上体现了法价值判断，因此，法院在司法裁判中充分运用自由裁量权，把环境价值评估理解为惩罚性赔偿的法律适用，而不只是局限于鉴定评估意见给出的永久性损害的量化价值。

除了替代等值分析法和环境价值评估法这两大类根据环境损害本身的因素来评估环境损害的方法外，司法解释还规定了一些根据环境损害之外的因素来酌定损害的方法，例如《环境公益诉讼解释》第23条的规定。2017年8月，《南方周末》报道了环保组织自然之友起诉现代汽车（中国）投资有限公司大气污染损害赔偿案件^[29]。该案无法通过替代等值分析法和环境价值评估法量化损

害后果，鉴定评估机构最后以涉案 720 台车辆降低排放措施成本 92 816.40 元作为计算赔偿的基数依据计算赔偿。这样的计算虽然符合司法解释和传统损害赔偿计算方法的要求，但其实无法填补现实损害。此时，可以运用惩罚性赔偿的补强赔偿功能，增加赔偿数额。如果满足一定证据标准，且补强赔偿功能的履行尚不能体现过罚相当原则的要求，则还可以在此基础上适用惩罚功能进一步增加赔偿金。

补强赔偿功能适用的前提是满足惩罚性赔偿的构成要件，相对于一般赔偿，惩罚性赔偿最重要的要件是“故意”和“造成严重后果”。为避免在环境公益侵权中借用私法手段滥用惩罚性赔偿，惩罚性赔偿的“故意”和“造成严重后果”要件应慎重认定，宜在司法经验的积累上，在司法解释中用列举的方式明确列明这两种要件的具体情形，尽可能限缩法官自由裁量的范围，以减少把惩罚性赔偿适用于环境公益侵权的争议。在客观损害相同的情况下，对故意行为适用惩罚性赔偿的补强赔偿功能，而对过失或无过错行为适用一般赔偿，意味着填补生态环境损害所需金额并非纯粹的、客观的经济学判断，而是渗入了法价值或法政策的综合性判断。这种判断模式正好适用于生态环境损害价值因其特性而难以通过客观方式鉴定或评估的状况。补强赔偿功能起到的作用是衡平现行法律一般性规定和特殊案例救济需要之间的裂隙，当案件相对于当时法律规定的特殊性随着社会变迁而不再特殊时，补强赔偿的那部分数额自然会被新的立法或司法解释确定为一般性规定，不再属于惩罚性赔偿的范畴。

五、惩罚功能之适用

（一）适用惩罚功能的特殊情形

在我国现行法律体系下，惩罚性赔偿之惩罚功能的适用比补强赔偿功能的适用存在更大的理论障碍。以惩罚性赔偿最先适用的消费者保护领域为例，有学者即已担心在消费者的实际损害已经得到全面赔偿的前提下，再进行数倍的惩罚性赔偿是否符合过罚相当原则的问题^[26]，在环境公益侵权领域同样存在这样的问题。总体上看，适用补强赔偿功能的原理是填补损害，需要突破的是传统损害赔偿原理、实证法规范对损害的认知和填补的程度；适用惩罚功能则应遵循全法域上整体的过罚相当原则，即“同一不当行为同时满足惩罚性赔偿、罚款或罚金的责任成立要件时，应注意各种惩罚措施的总体惩罚、威慑效果”^[13]。这就需要在制度设计层面进行更多的精细化设计，确保惩罚性赔偿与既有行政规制体系的功能相协调。既然是全法域上的过罚相当，惩罚功能的适用应考虑已有的行政和刑事惩罚，惩罚功能应作为惩罚性赔偿的辅助功能，在满足一定的前提条件下慎重适用。

具体而言，惩罚功能的适用可分为两种情况：第一种情况是某一行为因某种原因——既可能是法律内的原因，例如超过追诉时效（尚未超过诉讼时效），也可能是法律外的原因，例如公法机关不作为等——没有受到公法处罚或即便受到公法处罚仍不足以体现过罚相当原则；第二种情况是损害结果不在公法处罚范围内，例如某些全新类型案件根据罪刑法定原则无法定罪，但确实造成了严重的后果。这两种情况都可以通过惩罚性赔偿的惩罚功能补足过罚相当原则对惩罚的需求。无论哪种情况，一定时期内司法政策的变动可能在很大程度上对生态环境保护领域内过罚相当原则的具体内涵作出波动性阐释，从而对惩罚功能的适用产生影响。

从实证法规范的角度看，《行政处罚法》第 35 条规定了已经罚款的部分应当折抵罚金^①，环保部、公安部和最高人民检察院联合发布的《环境保护行政执法与刑事司法衔接工作办法》规定了行

^① 《行政处罚法》第 35 条第 2 款：“违法行为构成犯罪，人民法院判处罚金时，行政机关已经给予当事人罚款的，应当折抵相应罚金；行政机关尚未给予当事人罚款的，不再给予罚款。”

政处罚与刑事处罚的衔接规则,这些规定体现了公法域内的过罚相当原则。司法实践中,法院的观点和上述规范是一致的,“罚金的效果与行政罚款的效果相同……因此沐阳农委不应再对第三人仲某某盗伐林木行为作出没收违法所得和罚款的行政处罚决定”^①。由于惩罚性赔偿的惩罚功能在实质上是用私法形式履行公法功能,因此对这一功能的适用同样应放在整个公法域内作总体考虑。

就惩罚功能与行政处罚的关系而言,由于环境公益侵权惩罚性赔偿的要件需要主观上是故意、客观上违反法律规定且造成严重后果,在提起环境公益侵权之诉前未被行政处罚的可能性较小。因此在一个偏重行政规制的法律系统中设计惩罚性赔偿制度,“需要将其同行政处罚等传统规制手段相互调试,形成功能互补而非功能重叠的关系”^{[11](P55)}。考虑到行政处罚的追诉时效和民事诉讼时效在规范上的差异和在实践中可能出现的时间差,如果在个别案件中出现了已过行政处罚追诉时效但满足惩罚性赔偿诉讼时效时,可以适用惩罚功能,因为设定行政处罚追诉时效的目的主要是考虑到证据上的信息可获得性而不是为了排除惩罚。如果在提起环境公益侵权诉讼之前,加害人已受到公法处罚,但尚未达到过罚相当的要求,则适用惩罚功能予以补足。在刑事附带公益诉讼的情形下,也可以在满足一定的条件下(例如生态环境损害的可恢复性程度较高),把惩罚性赔偿的惩罚功能纳入量刑因素的考虑范围。

就惩罚功能与罚金的关系而言,虽然刑法第338条污染环境罪规定了单处罚金的刑事责任方式,然而,我国现阶段并不具备“规模化运行罚金刑的民众观念、国家管理模式、程序性制度设计及其承载制度的社会生活条件”^[27],因此凡是以财产罚的方式能够有效承担的法律责任,应划归为行政或民事责任范畴而不是刑事处罚。在尚不构成需要自由刑予以惩罚的情形下,当行政处罚无法满足过罚相当原则的要求时,用惩罚性赔偿履行法律的惩罚功能即成为一种有效的民事制裁手段。

此外,考虑到有些生态环境价值难以确定,甚至有些生态环境价值尚未纳入公法调整范围,在这种新类型案件中适用惩罚功能,体现了实质上的过罚相当原则,即用私法的灵活性事先试水本应由公法规范但却尚未由公法规范的特殊情形。例如故意违反法律规定严重破坏了某种尚未纳入保护名录的植物生存环境,行政处罚仅针对行为的违法性进行了处罚,刑事处罚无法适用,对于造成的严重后果,宜适用惩罚性赔偿的惩罚功能。

从程序法的角度来看,补强赔偿功能的适用对证据的要求与民事程序完全相容,但惩罚功能由于涉及对加害人的惩罚,表面上的私法手段无法掩盖实质上的公法功能,因此在民事诉讼程序中是否应对惩罚性赔偿的惩罚功能设置特别制度成为值得讨论的问题。尤其是在达到民事证据标准但尚未达到刑事或行政证据标准的案件中,是否可以体现惩罚性赔偿的惩罚功能,尚无深入研究。实际上,补强赔偿功能和惩罚功能之履行,需要证据证明的构成要件并不相同。适用补强赔偿功能需要的主要证据是在损害要件上,需要证明传统的损害赔偿原理和法规范不足以完全填补环境公益侵权领域内的损害,这一层面证据的标准是民事证据标准。适用惩罚功能需要的主要证据是在过错和行为要件上,需要证明的是加害人的行为之应受惩罚性,这一层面的证据标准应达到公法证据的强度。由于我国行政诉讼一般证明标准的多元化,尚未形成统一的证据标准^[28],且考虑到行政处罚一般以行为外观作为处罚根据,淡化对主观过错的判断,而环境公益侵权惩罚性赔偿之构成需要明确的主观故意要件,因此,从理论上讲,在适用惩罚功能增加赔偿金时适用刑事证据标准较为妥当。然而,在现行法律制度框架内,由于只规定了民事实体法上的惩罚性赔偿制度,未规定民事程序法上的配套规则,只能依法按照民事程序法的规定审理,即对于上述情况,仍然可以适用惩罚性赔偿的惩罚功能,但是从应然层面看,应通过立法或司法解释明确相应诉讼规则。

① 江苏省宿迁市宿城区人民法院(2017)苏1302行初348号行政判决书。

从前文的论述可见，之所以要在环境公益侵权惩罚性赔偿制度中明确区分补强赔偿功能和惩罚功能，而不是由法官从整体上根据某一个原则或标准判断惩罚性赔偿金，是因为：第一，环境公益侵权惩罚性赔偿的补强赔偿功能和惩罚功能的定位不同，一般案件中应适用补强赔偿功能，满足一定前提条件的案件才能谨慎适用惩罚功能。第二，补强赔偿功能与惩罚功能两者适用的原则不同，前者适用损害填补原则，后者则适用过罚相当原则。从原理上看，在司法裁判中应分开形成心证，分别说理。第三，补强赔偿功能与惩罚功能的适用对证据强度的要求不同，虽然在现有立法下应统一根据民事诉讼法的既有规定审理案件，但理论上存在解释的空间。此外，由惩罚功能衍生出的遏制功能需要考虑加害人的财务状况，才更能体现过罚相当原则。完全相同的情形，不同加害人财务状况不同，有可能给出数额差距巨大的惩罚性赔偿^[29]。这实质上也是对过罚相当原则的具体适用。就我国社会中的现实情况来看，考虑到环境公益侵权大量加害人是企业法人，随着环境刑事司法日趋严格，遏制功能由刑法来完成更为有效。

（二）惩罚性赔偿金的确定与管理模式

与环境公益侵权惩罚性赔偿二元功能之适用紧密关联的问题是惩罚性赔偿金的确定模式和管理制度之选择。即便在美国，尽管在媒体报道和学术争论中惩罚性赔偿似乎已成为一种判决常态，但法院适用惩罚性赔偿的案例，尤其是适用数额巨大的惩罚性赔偿的案例实际上是非常罕见的^[30]。在我国的环境公益侵权领域，数额巨大的补偿性赔偿并不少见，此时，如果适用倍数确定模式（例如以补强赔偿计算数值的三倍计算惩罚功能的金额，之后再两者相加得出总体的惩罚性赔偿金），可能会造成天价惩罚性赔偿案，且这种案件都必然经过行政或刑事处罚阶段，不符合整体上的过罚相当原则。同时，有些环境公益侵权案件，其最终损害赔偿数额甚至少于损害的鉴定费用，在这种情况下，如果把环境公益侵权惩罚性赔偿的数额限定在一个确定的倍数上，更难言妥当。因此，不确定具体的赔偿倍数，而由“法院根据具体案情作出裁量”^{[1](P537)}，分别适用补强损害功能和惩罚功能裁量惩罚性赔偿的数额，较为合理。

由于惩罚性赔偿金有可能超过环境修复、生态恢复、合理支出所需费用，对这部分无法适用于本案的惩罚性赔偿金应如何管理？环境修复、生态恢复和诉讼中合理支出的费用属于惩罚性赔偿制度的私法补强功能，而超出部分则属于通过惩罚性赔偿这一私法手段履行的公法惩罚功能，因此，对这部分资金理论上应上缴国库。虽然最高人民法院《关于全面加强环境资源审判工作为推进生态文明建设提供有力司法保障的意见》第14条^①对环境公益诉讼资金管理模式提出了原则性规定，但实践中的做法很不统一，存在支付到法院专门账户、环保公益基金账户或当地政府财政账户三种模式。相比之下，根据《生态环境损害赔偿改革方案》和实践中的做法，“生态环境损害赔偿资金基本进入政府账户”^[31]。由此可见，在环境公益诉讼和生态环境损害赔偿诉讼二元模式共同构成的环境公益侵权诉讼中，惩罚性赔偿金的管理应更偏向生态环境损害赔偿诉讼模式，这不仅是考虑到“在面对环境损害赔偿金无人‘认领’和环境修复的专业性难题时，生态环境损害赔偿模式较之环境民事公益诉讼在克服其不足性上更具可行性”^[31]，还因为超出补强赔偿部分的基于惩罚功能的惩罚性赔偿金实质上的公法罚金的性质。

六、结 语

兴盛于美国法的惩罚性赔偿制度因其判决数额的不可预测性，近年来正经受美国法院和学者的

^① 此条部分内容为：“探索设立环境公益诉讼专项基金，将环境赔偿金专款用于恢复环境、修复生态、维护环境公共利益；尚未设立基金的地方，可以与环境资源保护行政执法机关、政府财政部门等协商确定环境赔偿金的交付使用方式。”

批评、反思,增强惩罚性赔偿的可预测性逐渐成为一种越来越强烈的呼声^[32]。通过补强赔偿原则限定惩罚性赔偿的赔偿功能,通过过罚相当原则限定惩罚性赔偿的惩罚功能,从总体上增强惩罚性赔偿数额的可预测性,除了可以提高公私法接轨背景下法律适用的整体性,也是法律本身稳定行为入期待之基本功能的需要。环境公益侵权由于自身的特殊性,比较法上并无惩罚性赔偿的规定^①,尽管《民法典》规定了环境公益侵权的惩罚性赔偿制度,对此制度在环境公益侵权中的适用应做严格限定:在确定生态环境损害金额时适用补强赔偿功能,只有在公法处罚无法充分体现过罚相当原则以及存在特殊的生态环境损害时才能适用惩罚功能。根据补强赔偿原则,除了对原告支出的合理费用进行补强赔偿外,在用替代等值分析法或环境价值评估法评估生态环境损害或根据法定裁量因素酌定生态环境损害时,应根据具体情况补强赔偿数额。如果公法惩罚已经充分体现了过罚相当原则,甚至已经通过公法手段满足了生态环境损害的补偿性需要时,则应慎用惩罚功能。随着司法经验的积累,未来在修订《关于审理生态环境侵权纠纷案件适用惩罚性赔偿的解释》时,可以对第12条进行适度扩充,形成环境公益侵权惩罚性赔偿特有的裁判规则。惩罚性赔偿补强赔偿和惩罚这两种功能在不同领域所占权重因领域特性和时空因素会表现出不同的模式,对这种模式的研究并不局限于环境公益侵权领域,其思路也可以适用于对惩罚性赔偿制度涉及的全部领域的研究。

参考文献

- [1] 最高人民法院民法典贯彻实施工作领导小组. 中华人民共和国民法典侵权责任编理解与适用[M]. 北京:人民法院出版社,2020.
- [2] 王利明.《民法典》中环境污染和生态破坏责任的亮点[J]. 广东社会科学,2021(1).
- [3] 薛波. 元照英美法辞典(缩影版)[M]. 北京:北京大学出版社,2013.
- [4] 王利明. 美国惩罚性赔偿制度研究[J]. 比较法研究,2003(5).
- [5] 高志宏. 惩罚性赔偿责任的二元体系与规范再造[J]. 比较法研究,2020(6).
- [6] 王利明. 惩罚性赔偿研究[J]. 中国社会科学,2000(4).
- [7] 张新宝,李倩. 惩罚性赔偿的立法选择[J]. 清华法学,2009(4).
- [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(3).
- [9] Henderson, Jr. J. A. The impropriety of punitive damages in mass torts[J]. *Georgia Law Review*, 2018(3).
- [10] Esie, B. Hazing laws in Louisiana: Criminal penalty masquerading under the guise of punitive damages[J]. *Journal of Civil Law Studies*, 2019(1).
- [11] 赵鹏. 惩罚性赔偿的行政法反思[J]. 法学研究,2019(1).
- [12] 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).
- [13] 中国审判理论研究会民事审判理论专业委员会. 民法典侵权责任编条文理解与司法适用[M]. 北京:法律出版社,2020.
- [14] 周晓然. 论环境民事公益诉讼中惩罚性赔偿制度的构建[J]. 中南大学学报(社会科学版),2018(3).
- [15] 杨立新,李怡雯. 生态环境侵权惩罚性赔偿责任之构建[J]. 河南财经政法大学学报,2019(3).
- [16] 王利明. 论我国民法典中侵害知识产权惩罚性赔偿的规则[J]. 政治与法律,2019(8).
- [17] 高利红,余耀军. 环境民事侵权适用惩罚性赔偿原则之探究[J]. 法学,2003(3).

① 在BP墨西哥湾泄油案中,主张惩罚性赔偿的原告并非公益组织或政府,而仍然是自身利益受到损失的个人或渔民,实质上仍然属于环境私益侵权的惩罚性赔偿,这与我国环境公益侵权的惩罚性赔偿完全不同。参见 Catherine M. Sharkey. The BP oil spill settlements, classwide punitive damages, and societal deterrence, *DePaul Law Review*, Vol. 64, Issue 2 (Winter 2015), pp. 694—696.

- [18]Markel,D. Retributive damages: A theory of punitive damages as intermediate sanction[J]. *Cornell Law Review*, 2009(2).
- [19]王明远. 论我国环境公益诉讼的发展方向: 基于行政权与司法权关系理论的分析[J]. *中国法学*, 2016(1).
- [20]谭冰霖. 环境行政处罚规制功能之补强[J]. *法学研究*, 2018(4).
- [21]Schwartz,G. T. Deterrence and punishment in the common law of punitive damages: A comment[J]. *South-ern California Law Review*, 1982(1).
- [22]陈伟. 生态环境损害额的司法确定[J]. *清华法学*, 2021(2).
- [23]吴德胜, 陈淑珍. 生态环境损害经济学评估方法[M]. 北京: 科学出版社, 2020.
- [24]季林云, 韩梅. 环境损害惩罚性赔偿制度探析[J]. *环境保护*, 2017(20).
- [25]陈伟. 作为规范的技术标准及其与法律的关系[J]. *法学研究*, 2022(5).
- [26]李友根. 美国惩罚性赔偿制度的宪法争论——过重罚金条款与我国的惩罚性赔偿制度[J]. *法学论坛*, 2013(3).
- [27]冯亚东. 罪刑关系的反思与重构——兼谈罚金刑在中国现阶段之适用[J]. *中国社会科学*, 2006(5).
- [28]徐庭祥. 论建构我国行政诉讼的一般证明标准[J]. *政治与法律*, 2019(12).
- [29]Perry, R. , E. Kantorowicz-Rezinchenko. Income-dependent punitive damages[J]. *Washington University Law Review*, 2018(4).
- [30]Eisenberg, T. , M. T. Wells. The significant association between punitive and compensatory damages in blockbuster cases: A methodological primer[J]. *Journal of Empirical Legal Studies*, 2006(1).
- [31]胡静, 崔梦钰. 二元诉讼模式下生态环境修复责任履行的可行性研究[J]. *中国地质大学学报(社会科学版)*, 2019(6).
- [32]McMichael, B. J. , W. K. Viscusi. Taming blockbuster punitive damages awards[J]. *University of Illinois Law Review*, 2019(1).

The Limitation of Punitive Damages for Environmental Public Interest Tort

CHEN Wei

Abstract: Punitive damage has two functions: reinforcing compensatory compensation and punishing the wrongdoer. In different fields times, the system of punitive damages performs different functions. The principle of applying the function of reinforcing compensation is to fill the damage. What needs to break through is the cognition and filling degree of the traditional damage compensation principle and positive law norm. The application of punishment function should follow the principle of equal excessive punishment in the whole legal domain, which requires more detailed design at the level of system design to ensure the coordination between punitive damages and the functions of the existing administrative regulation system. Considering the particularity of environmental public interest tort on the protection of benefit, and that environmental or ecological restoration can be effectively solved within the framework by extending the environmental administrative penalty function, punitive damages in the suitable environmental public interest tort should be limited by taking the reinforcement of compensatory damages as the priority and punishing the offenders as the auxiliary function.

Key words: punitive damages; environmental public interest tort; environmental public interest litigation; environmental tort

(责任编辑 周振新)