

惩罚性赔偿制度在生态环境民事诉讼领域中的协调适用研究

● 赵 妮



[摘要] 惩罚性赔偿制度在我国生态环境领域的三类民事诉讼中均存在适用空间,但在这三类民事诉讼中如何协调适用惩罚性赔偿制度,缺乏相关规定。现实中,存在诉讼请求竞合处理规则不明、部分惩罚性赔偿金过高、惩罚性赔偿金抵扣难、惩罚性赔偿金清偿顺序不清等协调适用困境,制约了惩罚性赔偿制度的进一步发展。针对上述问题,本文拟从诉讼请求权竞合的处理规则,惩罚性赔偿金额的确定方式、抵扣规则、管理与使用以及替代性惩罚措施等方面,为完善惩罚性赔偿制度在生态环境民事诉讼领域中的协调适用提供路径。

[关键词] 惩罚性赔偿制度;协调适用;生态环境民事诉讼领域

生态环境民事诉讼领域中惩罚性赔偿制度概述

随着法律的不断完善,生态环境领域的民事诉讼类型不断丰富。目前,我国生态环境领域的民事诉讼大致可以分为三类:环境侵权私益诉讼、环境民事公益诉讼、生态环境损害赔偿诉讼。《民法典》的颁布,将惩罚性赔偿制度引入了生态环境领域,根据《人民检察院公益诉讼办案规则》《关于审理生态环境侵权纠纷案件适用惩罚性赔偿的解释》(以下简称《惩罚性赔偿解释》)的规定,可以明确在生态环境领域的三类民事诉讼中,主张惩罚性赔偿诉求均存在法律依据。现阶段,亟需探讨的是如何在这三类民事诉讼中协调适用惩罚性赔偿制度,以便更充分地发挥制度优势。

生态环境民事诉讼领域中惩罚性赔偿制度协调适用困境

(一) 诉讼请求竞合处理规则不明

环境侵权私益诉讼更注重维护特定主体的人身权益、财产权益等民事权利,环境民事公益诉讼、生态环境损害赔偿诉讼注重维护不特定多数人的环境公共利益,突出对环境污染、生态破坏行为本身的责任追究,这两类诉讼对于保护生态环境、恢复生态系统功能具有更显著的效果。之所以引入惩罚性赔偿制度,主要是因为生态环境具有不可逆性,通过提高行为人的违法成本,加大处罚力度,起到震慑效果,期望从源头减少不法行为的发生率。从这一角度看,在三类民事诉讼中主张惩罚性赔偿均契合制度目的。行为实施一个侵权行为,不同的原告基于不同的请求权基础,

可能同时提起或者相继提起这三类民事诉讼的主张惩罚性赔偿。如何处理惩罚性赔偿请求权之间的关系,目前关于协调适用的相关规定较少,且主要是针对某一类诉讼单独出台法律文件,还没有针对不同类型诉讼之间的协调适用出台专门的法律文件。经过梳理,能够比较明确的是,环境民事公益诉讼与生态环境损害赔偿诉讼之间的审理顺序,以及环境民事公益诉讼与环境侵权私益诉讼之间的审理关系,但关于三类民事诉讼中惩罚性赔偿请求权竞合时的处理规则缺乏相关规定。

(二) 部分惩罚性赔偿金过高

在《惩罚性赔偿解释》出台之前,惩罚性赔偿金的确定方式不统一,由法官自由裁量,标准各不相同。《惩罚性赔偿解释》出台后,三类民事诉讼关于惩罚性赔偿金的计算基数与倍数限制有了依据。有些案件根据上述规定确定的惩罚性赔偿金额很高,特别是环境民事公益诉讼、生态环境损害赔偿诉讼案件,计算基数动辄上千万,如若再乘以一定的倍数,一般企业难以承受,会影响企业的正常经营,甚至是面临破产。惩罚性赔偿作为一种手段,在适用过程中需要关注合目的性,惩罚如若过重,则会过犹不及,无法平衡生态环境保护与经济发展之间的关系。

(三) 惩罚性赔偿金抵扣难

民事责任中的惩罚性赔偿、行政责任中的罚款、刑事责任中的罚金,属于不同性质的法律责任,本质上有公私之别,不可混同,故《惩罚性赔偿解释》第十条明确规定三者之间不可相互代替。行为人的同一行为,很可能同时触犯

了民事、行政、刑事法律规范，被分别处以惩戒。惩罚性赔偿作为民事责任，其主要功能是在弥补损失之外，额外承担赔偿责任，起到威慑效果。而罚款作为行政处罚手段，其主要功能在于对违反行政管理的行为进行规制，维护社会公共秩序。罚金作为刑事制裁手段，其主要功能在于打击违法犯罪行为。从功能层面来看，罚款、罚金确实无法替代惩罚性赔偿，问题是这两者收缴后需上缴国库，无法直接或者专项用于救济被侵权人或者治理生态环境。但是如果从行为人的角度来看，行为人实施的同一行为，可能同时触犯三类法律规范，需要承担三类法律责任。行为人所承受的金钱责任过重，若其无力承担巨额赔偿，也会使判决处于无法执行的状态，这将无济于生态环境保护，背离惩罚性赔偿制度的设计初衷。

（四）惩罚性赔偿清偿顺序不清

若在三类民事诉讼中原告主张的惩罚性赔偿诉求均得到支持，行为人可能无力全部支付，在这种情形下应当如何安排惩罚性赔偿金的清偿顺序？《惩罚性赔偿解释》第十一条中仅规定了同时存在惩罚性赔偿在内的民事、行政及刑事责任时，应当优先承担民事责任；在民事责任的内部，惩罚性赔偿金的清偿顺序劣于其他民事责任。而对于三类民事诉讼主张的惩罚性赔偿得到支持后，行为人财产不足以全部承担时清偿顺序如何，暂未作明确规定。

（五）惩罚性赔偿分配机制不明

行为人承担惩罚性赔偿责任之后，在不同诉讼内部，惩罚性赔偿金应当如何分配？如若行为人不足以承担不同诉讼中确定的多份惩罚性赔偿金，又应当如何分配？目前均无明确规定，即不同诉讼内部以及不同诉讼之间，如何分配惩罚性赔偿金均无章可循。实践中，环境侵权私益诉讼涉及惩罚性赔偿金时，一般比照其他领域的分配方式，直接交付被侵权人，作为额外的补偿由被侵权人支配使用。而另外两类诉讼因涉及公共利益，做法不一，比如，上缴法院或检察院、支付给村委会、以其他方式进行代偿等。

Q 生态环境民事诉讼领域中惩罚性赔偿制度协调适用路径

近年来，我国坚持用最严格的制度、最严密的法治保护生态环境，生态文明领域的新制度不断发展，但关于制度之间如何协调适用，法律规范层面具有滞后性。本文拟在遵循“一事不再罚”原则的基础上，对惩罚性赔偿制度在生态环境民事诉讼领域中的协调适用路径进行了探索。

（一）明确诉讼请求权竞合的处理规则

环境侵权私益诉讼与另外两类诉讼之间不存在冲突，环境侵权私益诉讼中直接利害关系人针对自身的人身损害、财产损失提起私益诉讼，而环境民事公益诉讼、生态环境损害

赔偿诉讼属于公益类诉讼。所以在环境侵权私益诉讼中主张惩罚性赔偿请求权，与在另外两类民事诉讼中主张惩罚性赔偿请求权理论上是不存在冲突的，可以并存。

生态环境损害赔偿诉讼遵循的是无损害无救济的理念，其针对的是已经对生态环境造成损害的行为提起救济性诉讼；而环境民事公益诉讼在遵循传统救济理念之外，吸纳了风险预防的理念，所以环境民事公益诉讼中既包含传统救济性诉讼，也包括预防性诉讼。惩罚性赔偿突破了民事赔偿的填平规则，能加大惩罚力度，以达到震慑效果。所以如果行为人存在故意，并且已经造成严重损害后果，则可能会出现同时或相继提起这两类诉讼，并且在诉讼中均主张惩罚性赔偿的情形。此种情形下，两类诉讼中的惩罚性赔偿诉求最多只能被“支持一次”。首先，针对同一行为造成的同一损害后果，两类诉讼均主张惩罚性赔偿，那么法院会依据相关规定优先审理生态环境损害赔偿诉讼，无论支持与否，对于惩罚性赔偿诉求法院只审理一次，不存在重复裁判的情形。其次，在裁判已经生效的情况下，又发现了同一行为之前未发生的损害再次提起诉讼，在这种前提下分两种情形：第一种情形，前诉未支持惩罚性赔偿诉求，那么后诉可以被支持，而且是基于前诉与后诉全部的损害后果来考虑惩罚性赔偿金额。第二种情形，如果前诉已经支持了惩罚性赔偿诉求，那么后诉的诉求也可以被支持。但基于全部损害结果计算出的惩罚性赔偿金额，需要扣除掉前诉中已经判定的金额，才为后诉中惩罚性赔偿金额的数值。

（二）惩罚性赔偿金额确定及抵扣规则

1. 明晰金额确定细则

关于惩罚性赔偿最高额的规定并非强制性规范，法官在金额的确定中具有较大的裁量空间，但其中提到的基准，在实务中还是为法官确定金额提供了重要的参考依据。在环境侵权私益诉讼中，人身损害赔偿金、财产损失数额是比较容易确定的，但是在另外两类诉讼中，生态环境服务功能损失在确定时往往需要借助鉴定。基于生态环境问题的复杂性，鉴定评估方法本身也存在不确定性和不准确性，所以惩罚性赔偿金额的计算方式是有问题的。在这种情况下，法官不能仅依据鉴定得出的基数来计算惩罚性赔偿金额，除了参考非强制性最高额的限制，以及《惩罚性赔偿解释》第十条规定的侵权主观恶性、损害后果、非法获利、侵权人补救态度及效果之外，还需要考量侵权人的经济能力。在确定案件的惩罚性金额时，法官需要遵循比例原则，将当事人的经济状况和承受能力作为参考因素，根据情节轻重，在法律规定的范围内，进行适度调整，既能起到震慑目的，又能避免实际执行不能的情况发生，以平衡经济发展与生态保护之间的关系。

2. 惩罚性赔偿金额确定过程中的抵扣

惩罚性赔偿责任属于民事责任,即私法上的责任,而行政罚款、刑事罚金属于公法责任。那么在确定惩罚性赔偿金额时,可否进行折抵?首先,在环境侵权私益诉讼中,惩罚性赔偿责任属于纯粹的私法责任,直接利害关系人自行提起诉讼,与被告相比,原告在资金实力、专业知识、证据收集等方面往往存在劣势。虽然法律规定了举证责任倒置,但原告需要提供初步的证据来证明因果关系。法律对初步证明责任的标准目前还没有明确的规定,况且惩罚性赔偿诉求要求的证明责任更重,所以惩罚性赔偿诉求若被支持,不宜与公法责任进行抵扣,作为对原告积极维护自身权益行动的激励。其次,在环境民事公益诉讼、生态环境损害赔偿诉讼中,惩罚性赔偿兼具私益和公益双重属性,所以两类诉讼中的惩罚性赔偿金与罚金、罚款在功能上更具有同质性,存在抵扣的可能性。在确定惩罚性赔偿金时,可以借鉴行政罚款与刑事罚金抵扣的规定,将惩罚性赔偿与侵权人之前因同一行为已经缴纳的罚款、罚金进行抵扣。

(三)惩罚性赔偿金额的管理与使用

关于生态环境损害赔偿金的管理与使用,首先,与生态环境有关的惩罚性质的资金,应当统一管理,在全国范围内建立专门的生态环境资金账户,其可以在国库中建立,也可以另行设立,对资金进行专门管理,用于损害地的生态环境修复和保护等工作。所有金额最终并入专门账户,统一用于生态环境修复,解决了生态环境领域行政罚款、刑事罚金与惩罚性赔偿之间的抵扣难题,不会存在抵扣后减损实际用于生态环境修复资金的问题。上述做法主要是解决了环境民事公益诉讼、生态环境损害赔偿诉讼中惩罚性赔偿金的管理与使用问题。而对于环境侵权私益诉讼中的惩罚性赔偿金是否纳入统一管理,本文认为,惩罚性赔偿金主要是直接给付私主体,但如果案件动用了财务部门的财政收入,可以按照一定比例分享惩罚性赔偿金,即将这部分纳入专门账户。另外,如果在私主体诉讼过程中存在检察机关等国家机关支持起诉的情形,也可以按一定比例分享惩罚性赔偿

金,纳入专门账户。如若支持起诉的单位为社会公益组织,那么可以将相应的资金直接进行拨付,既可作为对其支持起诉必要支出的补偿,也可视为激励措施,进而鼓励社会公益组织发挥自身专业优势,积极参与生态环境保护。

Q 结束语

将惩罚性赔偿制度引入生态环境民事诉讼领域具有重要的现实意义,其符合生态文明法治建设的内在要求。本文在剖析环境侵权私益诉讼、环境民事公益诉讼、生态环境损害赔偿诉讼之间,适用惩罚性赔偿制度存在的困境基础上,兼顾社会经济发展的需要,对惩罚性赔偿制度在三类民事诉讼之间的协调适用进行了初步的分析和研究,以期能够将惩罚性赔偿制度较为顺畅地融入现有的生态环境民事诉讼体系中,更加充分地发挥制度优势。

参考文献

- [1]刘竹梅,刘牧哈.《关于审理生态环境侵权纠纷案件适用惩罚性赔偿的解释》的理解与适用[J].人民司法,2022(07):51-56.
- [2]吕忠梅.环境法典视角下的生态环境法律责任[J].环球法律评论,2022,44(06):5-22.
- [3]黄辉,陈可意.论环境侵权惩罚性赔偿的适用范围和条件[J].合肥工业大学学报(社会科学版),2023,37(03):119-127.
- [4]冯嘉.生态环境损害赔偿适用惩罚性赔偿制度问题当议[J].环境保护,2022,50(09):28-32.
- [5]李佩哲.惩罚性赔偿在环境民事公益诉讼中的适用与计算[J].中国石油大学学报(社会科学版),2023,39(01):76-83.
- [6]蔡虹,王瑞祺.刑事附带民事公益诉讼惩罚性赔偿之否定与替代方案[J].山东社会科学,2022(01):166-174.

作者简介:

赵妮(1994—),女,汉族,山东烟台人,硕士,助教,山东中医药大学,研究方向:环境法。