

生态环境损害适用惩罚性赔偿否定论^{*}

刘倩

(生态环境部环境规划院,北京 100012)

摘要 《民法典》规定了生态环境侵权的惩罚性赔偿制度,但该制度是否适用于生态环境损害存在争议。从必要性角度看,目前的生态环境损害赔偿与行政处罚相结合的方式与生态环境损害惩罚性赔偿存在功能重叠;从可行性角度看,生态环境损害行为的道德可责性低,生态环境损害行为的“故意”难以认定。为避免制度重叠和适用的操作难题,生态环境损害不应适用惩罚性赔偿。

关键词 生态环境损害 惩罚性赔偿 行政处罚 道德可责性 故意

DOI:10.15985/j.cnki.1001-3865.2023.07.022

Negation of the application of punitive compensation for ecological damage LIU Qian. (Chinese Academy of Environmental Planning, Beijing 100012)

Abstract: The punitive compensation system for environmental torts had been provided in the Civil Code, but it was controversial whether this system could apply to ecological damage. From the perspective of necessity, the function of combining ecological damage compensation and administrative punishment overlapped with the function of punitive compensation for ecological damage. From the perspective of feasibility, the ecological damage behavior had low moral accountability, and it was hard to distinguish the subjective intention of ecological damage behavior. In order to avoid overlapping systems and operational problems, the punitive compensation system should not be applied to ecological damage.

Keywords: ecological damage; punitive compensation; administrative punishment; moral accountability; intention

惩罚性赔偿是源自英美法系的一项舶来制度,其是与填补性赔偿相对应的一项特殊民事赔偿制度,通过让加害人承担超出实际损害数额的赔偿,达到惩罚和遏制严重侵权行为的目的^[1]。《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。”但由于《民法典》确立了环境私益与公益的双重保护机制,惩罚性赔偿适用于传统环境侵权基本没有争议,能否将其适用于生态环境损害则存在不同观点。

1 学界关于惩罚性赔偿适用范围的分歧

1.1 规范解释的分歧

学界对惩罚性赔偿能否适用于生态环境损害赔偿存在肯定说和否定说的分歧。

肯定说与否定说的第一个分歧在于对《民法典》第1232条是仅适用于环境私益还是可扩展适用于环境公益存在不同理解。持肯定说的学者认为,第

1232条并未明确将“被侵权人”限定在特定的受害人,生态环境损害赔偿诉讼和环境民事公益诉讼中的国家机关和社会组织作为公共环境利益的代表,可被解释为“被侵权人”^[2]。因此,惩罚性赔偿可适用于生态环境损害。

持否定说的学者则认为,《民法典》严格区分了环境私益和环境公益的保护,对环境私益保护使用“被侵权人”“造成他人损害”等表述,强调受害人的特定性。除表述外,还在逻辑架构上对环境私益和环境公益保护进行了条文区分,第1229~1233条是侵害环境私益的规定,第1234、1235条是侵害环境公益的规定^[3],惩罚性赔偿应限定适用于环境私益的损害。

1.2 制度定性的分歧

肯定说与否定说的第2个分歧在于对惩罚性赔偿制度属于公法还是私法的性质存在不同主张。

持肯定说的学者认为,虽然惩罚性赔偿最初出现于私法领域,但其具有的惩罚与遏制功能已随着

作者:刘倩,女,1985年生,硕士,助理研究员,研究方向为环境法学理论。

^{*} 国家自然科学基金资助项目(No.42277491)。

制度的演变明显超出了私法责任的范围,指向公共利益的维护,与环境民事公益诉讼同属公法责任制度^[4]。

持否定观点的学者认为,惩罚性赔偿虽兼具公、私法特性,但核心仍属私法制度,其首要目的仍然是私人所受损害的填补,侵权人排污行为等带来的社会利益损害,属于公法调整范畴,不应运用私法规则进行调整^[5]。

1.3 功能定位的分歧

肯定说与否定说的第3个分歧在于对惩罚性赔偿制度应在生态环境损害领域发挥遏制、预防功能存在不同认识。

持肯定说的学者认为,惩罚性赔偿可对恶意生态环境损害行为进行制裁并通过加重责任人承受的负担和对行为进行否定性评价来遏制其行为,并起到对责任人和其他社会主体的警示和预防作用^[6]。

持否定说的学者认为,生态环境损害救济的功能是通过修复责任填补生态环境损害,填补性责任与惩罚性责任存在本质差异,生态环境损害不应适用惩罚性赔偿。另外,惩罚性赔偿责任的承担可能导致环境违法行为人责任过重,与行政、刑事责任承担存在重复惩罚^[7]。

1.4 争议焦点及评析

肯定说和否定说虽然在规范解释、制度定性、功能定位等方面存在对立,但深入考察可发现:(1)对《民法典》第1232条理解的不同更多是法律解释技术操作的问题,对“被侵权人”等概念如何理解与解释者对惩罚性赔偿的制度定性、功能定位等深层原因存在关系,规范解释的分歧只是表面现象。(2)虽然对惩罚性赔偿法律属性的不同认识会影响惩罚性赔偿适用于生态环境损害赔偿的可能性,但惩罚性赔偿如何定性与其能否适用于生态环境损害并不存在一对一的逻辑关系。将惩罚性赔偿定位为私法责任,并非一定不能适用于生态环境损害赔偿,如生态环境损害本就属于公益性损害,仍然借用了民法框架进行规制。将惩罚性赔偿定位为公法责任,也并不意味着一定可适用于生态环境损害赔偿,因为性质、价值上的一致性是惩罚性赔偿适用于生态环境损害赔偿的充分条件而非必要条件。所以,这一分歧也非异见产生的根源。(3)学说争议的焦点在于生态环境损害赔偿适用惩罚性赔偿制度的必要性和合理性。这需要回答两个问题,即目前的生态环境损害救济是否不足以保护环境公益而有必要引入惩罚性赔偿制度?引入惩罚性赔偿制度能否对生态环

境损害救济起到正面效用?本研究拟从这两个问题的回答入手进行探讨。

2 生态环境损害现有法律责任制度与惩罚性赔偿功能重叠

惩罚性赔偿是以超出实际损害的方式惩罚侵害行为对公共利益造成的损害,可从观念上将惩罚性赔偿分解为两部分(损害的同质、超出填补)。但目前的环境法律责任制度,已可实现对生态环境损害的填补和惩罚。

2.1 生态环境损害民事责任实现损害填补

按照目前主流观点,生态环境损害赔偿属于生态损害责任中的民事责任。根据《民法典》第1234条规定,对于能修复的生态环境损害,由生态环境侵权人承担修复责任,侵权人未修复的,由国家规定的机关或法律规定的组织自行或委托他人修复后,由侵权人承担相应费用。第1235条明确了侵权人应承担的相应费用主要包括修复生态环境费用、生态环境修复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等5项内容。由此可看出,生态环境损害赔偿责任的承担方式包括由侵权人针对受损生态环境开展修复和不履行修复责任情况下支付相应费用两种方式,修复方式优先于支付相应费用的责任方式。由于支付相应费用的方式旨在通过等量货币赔偿的方法对受损生态环境进行修复,从而取得与修复责任相同的效果,故其严格来讲并非传统的“损害赔偿”,虽冠以“赔偿”之名,却是恢复原状责任的变形^[8]。生态环境损害赔偿实际是借由民事路径实现将受损生态环境“恢复原状”的目的。不过与民法中的“恢复原状”有所区别的是,生态环境损害修复的对象是由多种生态环境要素组成的动态系统,所恢复的是该系统的生态服务功能^[9],而民法“恢复原状”主要体现为“物”的物理形态或性状的复原。这种民事救济进路中,生态环境损害赔偿法律责任的确立和承担需以司法判决为核心,通过生态环境损害赔偿诉讼或环境民事公益诉讼实现修复目的,法院是责任的确定主体,责任人根据法院判决开展修复或赔偿修复等相关费用。

2.2 生态环境损害行政处罚责任实现行为惩罚

除生态环境损害赔偿责任外,违法的生态环境损害行为还同时承担行政处罚责任,行政处罚具有惩罚性质。根据《行政处罚法》,行政处罚是指行政机关依法对违反行政管理秩序的公民、法人或其他组织,以减损权益或增加义务的方式予以惩戒的行

为,其目的在于维护公共利益和社会秩序,保护公民、法人或其他组织的合法权益。虽然风险社会服务行政理念日益深入人心,行政许可、行政指导等行政手段在行政管理中发挥越来越重要的作用,但行政处罚的惩戒功能仍然是维护公共秩序的基本手段^[10]。诚然,公共利益不等于公共秩序,行政处罚直接针对的是公共秩序的维护而非公共利益,但公共秩序与公共利益的分界并不明晰,呈现“你中有我,我中有你”的状态,公共利益难以脱离公共秩序单独衡量,特定公共秩序的维护无疑可促进公共利益的保护。另外,相较于民事责任,行政处罚除个别法律要求行为人须存在故意外,存在违反行政管理秩序的行为便可推定存在过错而予以处罚^[11]。这一点与惩罚性赔偿“违反法律规定”的要求具有重叠之处。也就是说,惩罚性赔偿与行政处罚在制度理念与构成要件上高度一致^[12]。

“生态环境损害赔偿+环境行政处罚”的责任模式与生态环境损害惩罚性赔偿存在功能重叠,从实践案例也可见一斑。江西省浮梁县人民检察院诉浙江海蓝化工集团有限公司(以下简称海蓝公司)环境污染民事公益诉讼案是《民法典》实施后首起适用惩罚性赔偿的环境民事公益诉讼案件。法院判处海蓝公司赔偿修复生态环境费用、生态环境功能性损失、应急处置、检测鉴定等费用外,还有 17 余万元的惩罚性赔偿。判决书([2020]赣 0222 民初 796 号)显示,关于惩罚性赔偿的适用是该案争议的焦点。海蓝公司承担惩罚性赔偿责任的依据在于海蓝公司“已被生效判决认定为污染环境的犯罪行为”,考虑到海蓝公司“受到行政处罚等因素”,“按照生态环境功能性损失费用的 3 倍承担惩罚性赔偿”。法院对惩罚性赔偿与行政处罚的关系已有意识并试图作出处理,但对于为何需在惩罚性赔偿的裁量中考虑行政处罚等因素,以及在何种程度考虑这些因素,均未论证依据和理由。

3 生态环境损害适用惩罚性赔偿存在可操作难题

3.1 生态环境损害行为道德可责性低

惩罚性赔偿作为相对于填补性赔偿而言的概念,其具有对侵权行为的惩罚和遏制功能是区别两者的关键。填补性赔偿的目的在于填补损害进而维护利益,“造成损害”是填补性赔偿责任承担的要件,以危害结果的存在与程度衡量责任成立与大小,而不论侵权人主观过错及其程度。惩罚性赔偿以恶意侵害或有意无视他人权益的不法行为为要件,其惩

罚与遏制功能的实现主要依赖于对侵权人主观恶意的法律评价和谴责。“恰如美国侵权法第二次重述第 908 条(惩罚性赔偿)官方评注所言:既然惩罚性赔偿的目的不是补偿原告,而是惩罚与威慑被告,这些赔偿惟因与此种救济相匹配的行为而被授予,即说,具有类似于犯罪的严重违法行为的某种因素的行为。行为必须是严重的,要么是因为被告以邪恶动机实施行为,要么是因为被告以鲁莽无视他人权利的方式实施行为。”^[13]

生态环境损害不同于生态环境侵权造成的人身、财产损害,人身、财产损害是对人身和财产权利的侵害,人身财产侵害行为具有道德谴责性。生态环境损害是对公共环境利益的侵害,损害公共环境利益的行为多为日常的生产生活行为。虽然随着环境伦理的发展,公共环境利益被认为与人类生存利益相关,体现了人对自然的情感关怀,但公共环境利益的损害本质是经济社会发展过程中对环境资源的开发利用行为所产生的外部不经济性,生态环境损害责任承担是对这种外部不经济性的内部化,是“在风险社会对财富生产的社会成本的分担规则,确立因损害而减少的财富由谁承担的问题”^[14]。根据古罗马有关自体恶与禁止恶的观念,自体恶出行为本身自带,基于伦理道德的评价产生,如杀人、放火、盗窃等行为,无论法律是否规定也是一种恶。禁止恶是行为的恶由法律的禁止性规定产生,并非因为侵犯道德情感,往往是生产经营等社会行为因国家为某种政策需要而被立法予以禁止,而且这些法律规定可能因国家的不同而不同,也可能因所处的发展阶段不同而不同^[15]。侵害人身财产的行为是具有伦理恶性的行为,而生态环境损害行为侵害的公共环境利益一开始并非法律保护的对象,公共环境利益为法律所关注是经济社会发展导致环境问题产生后才出现的。虽然环境伦理学将道德对象的范围从人扩展到生态环境,承认自然体的内在价值和存在意义,但生态环境损害行为成为法律规制对象并非因为对生态环境本身的侵害存在道德可批判性。这与人身财产权利的侵害存在不同,人身财产权利侵害行为往往被认为违背了人之为人最基本的公平正义观,生态环境损害行为道德可谴责性较低。

3.2 生态环境损害行为“故意”难以认定

惩罚性赔偿的基础在于侵权人实施了恶意行为,侵权人存在主观恶意是承担责任的前提。《民法典》第 1 232 条也明确了惩罚性赔偿责任以“故意”为主观要件,因而追究生态环境惩罚性赔偿责任,需

要生态环境侵权人存在明知其行为会导致侵害他人民事权益,仍有意为之的一种主观心理状态。但判断侵权人存在主观恶意的前提是行为及其主观状态可被评估。生态环境损害行为往往发生在企事业单位的生产经营活动中,是经济生产的必要副产品,很难追溯与认定行为时的主观恶意和行为时的动机与目的^[16]。

虽然从行为方式看,可将造成生态环境损害的行为区分为故意和过失,前者如私设暗管的偷排行为,后者如企业内部环境管理制度不完善而导致的污染泄漏行为。但从生态环境损害后果看,私设暗管行为是追求环境污染的发生或说是放任环境污染的发生,而环境管理不善导致的污染泄漏行为是企业明知管理不善可能会发生环境污染后果而放任管理不善的状况,结果导致了环境污染结果的发生,这种情况下行为导致损害结果也很难说没有故意,除非企业发现存在污染泄漏的风险后在日常生产中采取了严格措施加强环境管理。也就是说,生态环境损害行为故意与过失两者之间界限模糊。生态环境损害行为主观心理状态难以认定也反映在刑法关于污染环境罪“罪过”形式的诸多争议上。关于污染环境罪成立的主观要件,存在故意说、过失说、混合罪过说、模糊罪过说等学说。混合罪过说认为污染环境罪的主观方面既有故意又有过失。模糊罪过说则更进一步,认为污染环境罪故意与过失之间差异不大,不适宜严格区分故意与过失^[17]。

4 生态环境损害适用惩罚性赔偿的否定

基于前文论述,生态环境损害惩罚性赔偿与“生态环境损害赔偿+环境行政处罚”功能重叠。惩罚性赔偿作为一项特殊私法制度写入民法,其适用需借助民事诉讼程序,由原告起诉、法院审理判决实现目的。鉴于生态环境损害典型公共特性,生态环境损害事实认定与事后救济措施的采取都涉及复杂的技术问题,行政权相较于司法权更具专业性和效率性,生态环境损害惩罚性责任更适宜由行政机关通过行政处罚手段解决,“生态环境损害赔偿+环境行政处罚”的责任模式也因而优先于生态环境损害惩罚性赔偿的适用。一项新的法律制度的采用应以现有法律制度无力应对现实问题为前提,在现有的“生态环境损害赔偿+环境行政处罚”能很好发挥作用且具有明显优势的情况下,引入生态环境损害惩罚性赔偿显得多此一举。而且,惩罚性赔偿需要考察行为主观意识,通过对主观恶性的道德谴责体现惩

罚,而生态环境损害行为既缺乏强烈的道德性也难以认定其主观状态,从操作性的角度来看基本不可行。综合两方面原因,可以否定生态环境损害惩罚性赔偿的适用。

5 结 语

《民法典》对惩罚性赔偿的规定是法律对日益凸显的环境问题的回应。惩罚性赔偿作为新设制度引入生态环境损害领域,需要考虑与现有法律制度的有机协调,在已有制度功能基本可实现损害填补与惩罚违法的情况下,新设制度发挥作用的余地极有限。而且,新制度的引入还需要考察可行性问题,惩罚性赔偿对行为伦理和主观恶性的评价与生态环境损害行为特性不符,会因适用的操作难题导致制度落空。

参考文献:

- [1] 张新宝,李倩.惩罚性赔偿的立法选择[J].清华法学,2009(4):5-20.
- [2] 吴卫星,何钰琳.论惩罚性赔偿在生态环境损害赔偿诉讼中的审慎适用[J].南京社会科学,2021(9):91-100.
- [3] 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):216-225.
- [4] 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[J].法律适用,2020(23):124-133.
- [5] 王艳分.《民法典》环境侵权惩罚性赔偿的司法适用[J].江汉学术,2022,41(3):73-82.
- [6] 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):13-29.
- [7] 王树义,龚雄艳.环境侵权惩罚性赔偿争议问题研究[J].河北法学,2021,39(10):71-85.
- [8] 吕忠梅.“生态环境损害赔偿”的法律辨析[J].法学论坛,2017,32(3):5-13.
- [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):118-140.
- [10] 刘长兴.论行政罚款的补偿性——基于环境违法事件的视角[J].行政法学研究,2020(2):97-108.
- [11] 赵鹏.惩罚性赔偿的行政法反思[J].法学研究,2019,41(1):41-55.
- [12] 陈海嵩,丰月.生态环境损害惩罚性赔偿金额的解释论分析[J].环境保护,2021,49(13):27-31.
- [13] 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.
- [14] 刘水林.风险社会大规模损害责任法的范式重构——从侵权赔偿到成本分担[J].法学研究,2014,36(3):109-129.
- [15] 陈兴良.法定犯的性质和界定[J].中外法学,2020,32(6):1464-1488.
- [16] 刘超.环境侵权惩罚性赔偿制度之功能剖辨[J].政法论丛,2022(1):86-96.
- [17] 陈洪兵.模糊罪过说之提倡——以污染环境罪为切入点[J].法律科学(西北政法大学学报),2017(6):89-100.