

民事公益诉讼惩罚性赔偿适用研究

田漫

重庆邮电大学网络空间安全与信息法学院, 重庆
Email: 858610811@qq.com

收稿日期: 2020年12月24日; 录用日期: 2021年1月18日; 发布日期: 2021年1月28日

摘要

自2012年民事公益诉讼制度确立以来, 惩罚性赔偿能否在民事公益诉讼中适用就一直存在讨论与争议。民事公益诉讼最终目的是维护社会公共利益, 而民事公益诉讼现有责任承担方式以补偿性赔偿为原则, 对公益侵害人以及社会公众尤其是潜在侵害人的威慑不足, 导致公益维护效果差。同时现有实践中还存在惩罚性赔偿金的计算标准不统一、惩罚性赔偿金与行政罚款及刑事罚金之间关系不明确、惩罚性赔偿金的使用及管理方式缺乏秩序等问题。针对上述问题, 可以通过立法明确惩罚性赔偿在民事公益诉讼中的合法地位; 提出针对性的惩罚性赔偿金计算方式; 区分惩罚性赔偿金与行政罚款及刑事罚金的性质不同; 建立民事公益诉讼基金账户等。以此构建并完善民事公益诉讼惩罚性赔偿制度, 遏制公益侵害事件频发, 维护社会公共利益。

关键词

民事公益诉讼, 惩罚性赔偿, 计算标准, 基金账户

Research on the Application of Punitive Damages in Civil Public Interest Litigation

Man Tian

Law School of Cyberspace Security and Information, Chongqing University of Posts and Telecommunications, Chongqing
Email: 858610811@qq.com

Received: Dec. 24th, 2020; accepted: Jan. 18th, 2021; published: Jan. 28th, 2021

Abstract

Since the establishment of the civil public interest litigation system in 2012, there have been discussions and disputes about whether punitive damages can be applied in civil public interest liti-

gation. The ultimate goal of civil public interest litigation is to protect the public interest, while the existing liability of civil public interest litigation is based on the principle of compensatory compensation, which is insufficient to deter public interest infringers and the public, especially potential infringers, resulting in poor public interest maintenance. At the same time, there are still problems in current practice such as the inconsistent calculation standards of punitive damages, the unclear relationship between punitive damages and administrative fines and criminal penalties, and the lack of order in the use and management of punitive damages. In response to the above problems, legislation can be used to clarify the legal status of punitive damages in civil public interest litigation, propose specific calculation methods for punitive damages, distinguish the nature of punitive damages from administrative fines and criminal fines, establish civil public interest litigation fund accounts, etc. In this way, we will construct and improve the punitive compensation system in civil public interest litigation, curb the frequent occurrence of public interest infringements, and safeguard the public interest.

Keywords

Civil Public Interest Litigation, Punitive Damages, Calculation Standards, Fund Accounts

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

惩罚性赔偿以其补偿、惩罚、遏制等功能正好能弥补民事公益诉讼责任承担方式的不足,达到加强民事公益诉讼维护公共利益的目的,也是解决如今环境污染、资源浪费、食品药品不安全事件频发困境的利器。因此深入研究民事公益诉讼现有责任承担方式、及时分析司法实践中惩罚性赔偿适用存在的争议、理性分析相关制度构建中的问题,对我国民事公益诉讼惩罚性赔偿的适用完善及制度构建有着重要意义。

2. 民事公益诉讼惩罚性赔偿适用合理性

2.1. 弥补民事公益诉讼现有责任承担方式存在缺陷

现有民事公益诉讼责任承担方式可以分为四类,第一类为预防性责任,包括停止侵害、排除妨碍、消除危险(此预防性责任是针对个案侵害公益行为后果扩大的预防,正在进行或仍在延续的侵害的停止、已有妨碍的排除、实施的危害公益行为的消除,但并不包括对公益侵权人未来将会作出的行为和社会其他人行为的预防);第二类为恢复性责任,即恢复原状,第三类为赔偿性责任,即赔偿损失;第四类为人格恢复性责任,即赔礼道歉[1]。可无论是哪种方式,都是以补偿为原则,即以补偿造成的实际损失为原则,公益侵害人并没有付出超过损失的利益,甚至对于某些公益侵害人来说,所付出的赔偿远低于因侵害公益而获得的经济收入。民事公益诉讼的最终目的是维护社会公共利益,现有的责任承担方式看似填补了公共利益的损失,但没有超出实际损失的惩罚,公益侵害人的违法行为就没有受到真正的制裁。并且民事公益诉讼本身带有取证难、鉴定难、执行难等一系列困难,即使胜诉也不能全面得到补偿。而社会公共利益一旦被侵害,所带来的危害是极大的。但严重的环境污染事件和众多消费者权益受损案件仍然层出不穷,可见目前我国规定的民事公益诉讼责任的承担方式存在一定功能缺失。

而惩罚性赔偿是指由法庭所做出的赔偿数额超出实际的损害数额的赔偿,它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[2]。在英美侵权法理论中,惩罚性赔偿能削弱侵权行为人的经济

基础，防止他们重新作恶，并且防止社会上其他人模仿行为人的行为[3]。因此惩罚性赔偿通过加重行为人的违法成本，来削弱人们的从利心理。而使法律的权威，以及社会公共利益和秩序得到有力的维护。因而惩罚性赔偿的惩罚、补偿、制裁、遏制功能正是对补偿性赔偿威慑力不够，对公共利益维护力度不够的弥补，惩罚性赔偿能最大化实现对公共利益的维护。

2.2. 协助民事公益诉讼受案范围“等”外领域探索与扩大

我国正在积极探讨扩宽民事公益诉讼的受案范围，探究“等”外领域。其中的第一个探索就是英烈保护民事公益诉讼。例如重庆市第五分院办理的唐某侮辱四川省救火英雄一案和浙江省办理的陶伟平名誉权纠纷一案，检察机关作为公益诉讼起诉人诉请公益侵害人赔礼道歉、消除影响。从上文的论述中可以看到，这种责任承担的方式存在缺陷。首先对公益侵害人的惩罚、遏制不够，其次不能引起社会公众对英烈保护的重视。但如果在此类案件中引入惩罚性赔偿，不仅能让英烈保护案件有很好的社会效果，而且能很好发挥遏制此种行为的功能。民事公益诉讼受案范围“等”外领域的探索远不止英烈保护，最高人民检察院正在联合相关单位着手对互联网公民信息、妇女儿童权益、扶贫、国防军事等领域探索公益诉讼实践。而惩罚性赔偿在民事公益诉讼中适用可以帮助我们积极探索新的受案范围，对新类型案件中涉及的社会公共利益进行强有力的保护。

2.3. 促进民事公益诉讼的完善和发展

我国民事公益诉讼起步较晚但发展迅速，法律法规中有关民事公益诉讼的内容相对分散凌乱。一项制度的兴起完善不仅依靠其本身，还有制度中的规则，与制度相关的配套机制都非常重要。而惩罚性赔偿在民事公益诉讼中适用，通过对不法行为人处以赔偿惩罚，实现保护公共利益的目的以及震慑潜在的不法行为人，不仅能提升民事公益诉讼的威信力，也能促进民事公益诉讼责任承担方式的完善。让惩罚性赔偿成为维护社会公共利益的一个武器，分析其与民事公益诉讼的结合，将为我国民事公益诉讼的发展完善在实践方面提供新的思路。

3. 民事公益诉讼惩罚性赔偿适用困境

我国民事公益诉讼起步晚，本身也还存在发展不平衡、示范性案件仍不够多、法律规范体系不健全、零散制度多系统性构建少等问题。但目前更紧迫的问题是惩罚性赔偿已经出现在了民事公益诉讼司法实践中。只是在司法实践中，各个检察机关和法院对惩罚性赔偿制度的运用存在不小的出入，导致惩罚性赔偿适用的混乱。

3.1. 惩罚性赔偿金无合理计算标准

美国公民诉讼中的民事罚金按天计算并规定最高限额，有的州还规定了民事罚金总额的上限，有的州则规定了民事罚金按违法次数计算并具体规定了一次违法时应该支付的金额，而如何算一次违法可根据具体情况进行主张。而德国“穷尽不当利润之诉”¹中不当利益金的计算则是由经营利润扣除商品生产或提供劳动的费用及销售费用来计算，而经营利润则可通过账簿、决算报告等确认。而我国则没有惩罚性赔偿金的统一计算标准，不仅存在消费民事公益诉讼的惩罚性赔偿金计算的实践差异即计算的基数、赔偿倍数适用上并不统一。并且由于没有对应的法律支撑，消费民事公益诉讼惩罚性赔偿金还只能按照相关的消费者私益诉讼的有关规定进行判决，导致“无法可依”的情况。环境民事公益诉讼本就存在损害鉴定难的困境，惩罚性赔偿金的计算基数该如何确认。而英烈保护民事公益诉讼本就无法将名誉的损

¹穷尽不当利润之诉——对于故意违反《不正当竞争防止法》致使多数消费者发生损害而违法者获得利益时，消费者团体可以请求违法者将不当利益交纳于国库。

害具化为经济损失，又该采用何种标准来计算惩罚性赔偿金。无合理的计算的标准，那么惩罚性赔偿就无法落到实处，在案件的审理和诉讼程序的推进上都会造成一定的阻碍，惩罚性赔偿的效果也会大打折扣。倘若在设定民事公益诉讼惩罚性赔偿中不考虑公益侵害人的责任承担能力，忽视个案情况的不同，造成无法执行的后果，这样的判决也就成了一纸空文，不仅不能弥补受害消费者的损失，也会打击经营者生产积极性。同时部分案件中法院在公益诉讼起诉人提起的惩罚性赔偿金数额上进行了酌情减少，却没有进行详细说明，那惩罚性赔偿金是否可以酌情减少？酌情减少是需要考虑的因素又有哪些？惩罚性赔偿金能否酌情减少影响着最后惩罚性赔偿金数额的确认和判决，其在立法和实践中也没有统一的规则和标准。

3.2. 惩罚性赔偿金与行政罚款及刑事罚金性质混淆

关于惩罚性赔偿金与行政罚款和刑事罚金的关系，司法实践中的做法也并不统一。部分法官以性质不同为由，拒绝在惩罚性赔偿金中抵扣行政罚款和刑事罚金，而部分法官则判决在惩罚性赔偿金中抵扣行政罚款和刑事罚金。对于民事公益诉讼中惩罚性赔偿金是否可以与行政罚款或刑事罚金相抵扣的问题，不同法院进行了不同说理，这是因为对惩罚性赔偿金的性质认定存在不同观点。第一种观点认为行政罚款系行政处罚的方式，而刑事罚金系财产刑，属于一种刑罚方法，这两种都是公法意义上的赔偿。而民事公益诉讼惩罚性赔偿金虽然具有维护公益的作用，但本质上还是一种基于民事法律关系作出的私法上的赔偿，与前两者分属于不同的性质，所以不能抵扣^[4]。第二种观点则认为民事惩罚性赔偿金与行政罚款、刑事罚金的作用都是给违法行为人以处罚，都具有一定的威慑、遏制作用，其目的也都是为了维护公共利益，且若将民事惩罚性赔偿金上缴国库，其性质将发生转化，事实上与行政罚款和刑事罚金类似，就可以按照《行政处罚法》和其他法律、法规以及司法解释的有关规定，按照“性质相同的金钱罚，一般采用轻罚在重罚中折抵”抵扣^[5]。而性质认定的争议，不仅会影响到惩罚性赔偿金能够抵扣的问题，还影响惩罚性赔偿在民事公益诉讼中的定位以及确立。

3.3. 惩罚性赔偿金管理使用方案秩序缺失

实践中有大部分案件，并没有说明如何对惩罚性赔偿金进行管理分配。而有说明的惩罚性赔偿金的管理方案主要有三种，一是上缴国库；二是交给检察机关管理使用，但却没有进一步说明用于什么地方；三是划入专门的赔偿金管理账户。第一种上缴国库的方式，其本质在于惩罚性赔偿金最终归国家所有，不仅从认识的角度上看忽略或者抹杀了惩罚性赔偿金的救济性质，而且也直接改变了其用途与功能，即惩罚性赔偿金完全上缴国库以后不仅将无法对受损公共利益进行恢复，事实上赔偿金也变为了对公益侵害人单纯的罚款。第二种方式则是拓宽了检察机关的职权，且大多数判决中并未说明检察机关将如何分配惩罚性赔偿金，不利于赔偿金使用的透明化以及公众的监督。第三种方式将惩罚性赔偿金划入专门的管理账户，可这个账户的管理者可能是行政机关、可能是法院、也可能某个社会组织，管理者并未同一，各地的做法也不尽相同。至于惩罚性赔偿金的分配，有专款专用于受损公益的补救及修复，也有用于承担民事公益诉讼的支出，还有笼统用于某一方面公共利益的保护。这都不利于民事公益诉讼惩罚性赔偿制度的构建。

4. 民事公益诉讼惩罚性赔偿适用路径

4.1. 确立民事公益诉讼中惩罚性赔偿的法律地位

根据《民法典》第一百七十九条第二款规定：“法律规定惩罚性赔偿的，依照其规定。”只有将惩罚性赔偿确立为责任承担方式之一，诉讼请求的提出、法院的判决才真正有法可依。而目前我国没有民事公

益诉讼法律,民事公益诉讼的各项规定分散在法律法规和司法解释中,在民事公益诉讼法律整合汇编以前,可通过司法解释明确惩罚性赔偿将作为民事公益诉讼的责任承担方式,并将惩罚性赔偿的适用条件、计算方式等规则纳入司法解释中。让实践中的案件有法可依,也便于民事公益诉讼的制度构建与完善。

4.2. 设立不同类型民事公益诉讼惩罚性赔偿金计算规则

损失可以具化的民事公益诉讼,例如消费民事公益诉讼、环境民事公益诉讼都可以采用“弹性倍数”赔偿标准。为何规定“弹性倍数”而非确定一个不可更改的“法定倍数”,比如参照《食品安全法》第一百四十八条第二款规定的“价款十倍”或“损失三倍”的惩罚性赔偿,确立一个明确的数额标准。因为惩罚性赔偿金的计算规则涉及到惩罚性赔偿数额的确定,惩罚性赔偿金过低,对公益侵害人来说,就失去了惩罚、制裁的作用,对社会一般公众来说就失去了威慑作用。可惩罚性赔偿金过高,公益侵害人无力承担,只会违背法律过罚相当的原则。因此惩罚性赔偿金的“倍数”应该综合个案中公益侵害人的主观恶性程度、公共利益的损害程度、公益侵害人的获利情况、侵害行为的社会影响等综因素来确立。

在消费民事公益诉讼中采取“弹性倍数”计算规则,应该以公益侵害人的销售价款作为惩罚性赔偿金的基数而非消费者支付的价款。消费民事公益诉讼涉及不确定的大多数消费者的利益,无法对所有消费者的支付价款进行统计计算。因此以消费者支付的价款作为基数,在实践中无法操作,则可用公益侵害人的销售价款来替代。公益侵害人的销售价款由单价乘以销售数量来确定,销售数量的确定可通过公益侵害人的账簿、销售记录以及自认得来,也可依照行政机关及公安机关查明的公益侵害人的违法犯罪情况来确立,这在实践中是可以操作且比较合理的方式。同时考虑个案中公益侵害人的主观恶性程度、公共利益损害程度;来确定合适的“倍数”,最终得出惩罚性赔偿金的数额。赋予法官自由裁量权对公益诉讼起诉人诉请的数额进行酌情减少或增加,主要的考量因素是公益侵害人自身的责任承担能力、曾受过的行政罚款及刑事罚金。

在环境民事公益诉讼中,确立惩罚性赔偿金基数时,可以依托环境公益诉讼中已有的一套赔偿数额计算方法来确定。《检察机关民事公益诉讼案件办案指南》规定了环境损害类型及其具体数额的确定。生态环境损害类型主要包括四个方面:应急性处置费用,环境修复费用,服务功能损失,检验、鉴定费或其他合理费用。其中,可以环境修复费用²作为惩罚性赔偿金的计算基数,在此基础上参照综合考虑上述考量因素确立惩罚性赔偿金的倍数及最终数额[6]。

损失无法具化的民事公益诉讼,例如英烈保护民事公益诉讼,还有我国将要探寻的个人信息保护民事公益诉讼等。英雄烈士的名誉和荣誉的损害以及对其亲人和人社会造成的不良影响,往往难以具体的以数字计算,但许多英烈保护民事公益诉讼的被告行为着实恶劣,且其言论或行为造成了广泛的影响,确实需要惩罚性赔偿来对这种行为作出消极评价,威慑被告及潜在的违法行为人[7]。为了规范惩罚性赔偿金的使用,可以规定最低限额和最高限额,综合考虑公益侵害人的主观恶性程度,其侵权行为造成的社会不良影响深度、其自身的责任承担能力来提出合理的惩罚性赔偿金。

4.3. 明确惩罚性赔偿金与行政罚款及刑事罚金关系

首先明确惩罚性赔偿金与行政罚款和刑事罚金的关系。虽然三者皆有威慑和遏制功能,但确是三种独立的责任承担方式,依据不同的法律和法律关系判断且作出,民事公益诉讼的基础法律关系是民事法律关系,解决的是民事法律纠纷。且行政罚款和刑事罚金是一种单纯的经济制裁,而惩罚性赔偿金带有补偿救济受损公共利益的目的,三者区别明显。第二,已承担过的行政罚款和刑事罚金不能在惩罚性赔偿金中抵扣,但可参照德国“穷尽不当利润之诉”中,若损害赔偿金和刑事罚金先于不当利益金,那么

²环境修复费用:生态环境损害发生后,为使生态环境的物理、化学或生物特性及其提供的生态系统服务恢复到基线状态而发生的费用,包括制定、实施修复方案的费用和监测、监管等费用。

在计算不当利益金的时候就需要酌情减少，同样当公益侵害人已受到行政罚款和刑事罚金后，在计算惩罚性赔偿金时就可以酌情减少。

4.4 探索建立民事公益诉讼基金账户

对于惩罚性赔偿金的归属，不应该是上缴国库或者交由检察机关代为管理分配。为了发挥惩罚性赔偿金的最大效用，应当建立民事公益诉讼基金账户来对惩罚性赔偿金进行管理分配。民事公益诉讼以公益保护为核心，就是说公益保护是民事公益诉讼的核心价值标准，是这项制度的出发点和落脚点。而为了保证民事公益诉讼惩罚性赔偿金能作用于受损公共利益和维护社会公共利益，需要一个独立运行的专业制度来确保惩罚性赔偿金的利用。

而民事公益诉讼基金账户中的资金分配可以采用分阶段式的使用。第一阶段，惩罚性赔偿金首先应该用于受损公共利益的修复。第二阶段，当受损公共利益得到恢复后，剩余的资金可以用于支持民事公益诉讼的进行。虽然我国不能像美国那样用物质奖励机制来提高公益诉讼提起的积极性，但用民事公益诉讼基金预付为诉讼花费的必要费用将激励民事公益诉讼的提起。因此在民事公益诉讼调查、起诉及鉴定的资金来源上，应充分发挥民事公益基金的效用，减轻财政收入的专项支持负担，保证民事公益诉讼法定起诉主体诉讼行为的顺利实施[8]。同时民事公益诉讼基金账户可用于维护社会公共利益的宣传，提高全民的懂法、守法意识是对公共利益维护的高效手段。

5. 结语

惩罚性赔偿在民事公益诉讼中的适用，将会成为维护公共利益的一大利器。同时惩罚性赔偿事关民事公益诉讼的公信力，一项制度的加入也需要多方考量、认真设计，否则不仅不能做到一加一大于二的效果，反倒事倍功半，引起公众对民事公益诉讼的反感。因此要明确惩罚性赔偿在民事公益诉讼中的法律地位，设置合理的惩罚性赔偿金的计算规则，区别惩罚性赔偿金与行政罚款及刑事罚金的关系，规范惩罚性赔偿金的管理使用，为民事公益诉讼惩罚性赔偿的适用提供可行的方式与支持。尽管我国民事公益诉讼适用惩罚性赔偿之路略显曲折，但只要以我国实际现状为基础不断发展与实践，惩罚性赔偿必定助推我国民事公益诉讼进入下一个发展新阶段。

致 谢

在写作这篇文章的过程中，得到了许多老师和同学的帮助，不论是前期的资料收集整理还是写作逻辑与表达的修改指正。非常感谢大家对我的指导与帮助，同时也感谢期刊编辑对这篇文章付出的时间与耐心。

参考文献

- [1] 竺效. 环境公益诉讼案例精编北京[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2019: 172-180.
- [2] 王利明. 美国惩罚性赔偿制度研究[J]. 比较法研究, 2003(5): 1-15.
- [3] 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.
- [4] 田漫, 柴冬梅. 食药安全领域检察机关诉请惩罚性赔偿相关问题研究[J]. 中国检察官, 2020(8): 62-67.
- [5] 詹金峰, 陈飞, 汤维婷. 民事公益诉讼惩罚性赔偿金适用问题探析[J]. 中国检察官, 2019(19): 71-74.
- [6] 兰敏. 环境民事公益诉讼中惩罚性赔偿制度的实施与完善[J]. 西部学刊, 2020(15): 130-132.
- [7] 李幸幸. 英烈保护民事公益诉讼研究[J]. 铜陵职业技术学院学报, 2019, 18(3): 13-18.
- [8] 李丽. 环境民事公益诉讼程序研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2019: 185-193.