

环境侵权适用惩罚性赔偿的制度优化

崔德润

山东理工大学法学院, 山东 淄博

收稿日期: 2024年6月11日; 录用日期: 2024年7月13日; 发布日期: 2024年8月7日

摘要

《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》对《中华人民共和国民法典》第一千二百三十二条做了补充和完善。但在我国审慎适用惩罚性赔偿的大环境下, 私益侵权适用惩罚性赔偿的案件更为稀少, 主要体现为发案难、证明要件难度大、对侵权人主观过错要求高等问题。主要原因是忽视针对危害行为的惩罚性赔偿、忽视针对重大过失引起的侵权行为的惩罚性赔偿、要件与行政刑事责任责任的构成要件高度类似以及将环境侵权行为的违法性作为的前置条件。解决的方式是对恶意侵权行为同样适用惩罚性赔偿, 对重大过失引起的环境侵权适用惩罚性赔偿, 对环境侵权公益诉讼适用惩罚性赔偿的构成要件和证明标准进行调整, 对未违反法律规定、但恶意的环境侵权人适用惩罚性赔偿。

关键词

生态环境侵权, 惩罚性赔偿, 环境民事公益诉讼, 私权实现

Optimization of the System for Applying Punitive Damages for Environmental Infringement

Derun Cui

School of Law, Shandong University of Technology, Zibo Shandong

Received: Jun. 11th, 2024; accepted: Jul. 13th, 2024; published: Aug. 7th, 2024

Abstract

The Interpretation of the Supreme People's Court on the Application of Punitive Damages in the Trial of Ecological and Environmental Infringement Disputes supplements and improves Article 1232 of the Civil Code of the People's Republic of China. However, under the environment of prudent appli-

cation of punitive damages in China, cases of private interest infringement applying punitive damages are rare, which is mainly reflected in the difficulty of filing a case, the difficulty of proving the requirements, and the high requirement of the subjective fault of the infringer. The main reasons are ignoring the punitive damages for the harmful acts, ignoring the punitive damages for the torts caused by gross negligence, the elements are highly similar to the constituent elements of administrative criminal responsibility, and taking the illegality of environmental torts as the precondition. The solution is to apply punitive damages to malicious infringements, apply punitive damages to environmental infringements caused by gross negligence, adjust the components and standards of proof of punitive damages to environmental tort private interest lawsuits, and apply punitive damages to environmental infringers who have not violated legal provisions but acted in bad faith.

Keywords

Ecological and Environmental Infringement, Punitive Damages, Environmental Civil Public Interest Litigation, Private Law Realization

Copyright © 2024 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

惩罚性赔偿最先出现于英美法系，适用范围包括造成环境损害、违反信托义务、欺诈、重复实施不当行为以及以极度危险的方式驾驶机动车辆等。我国学界和实务界对惩罚性赔偿的适用仍持审慎态度，最早在消费者权益保护法中试用，后环境侵权也纳入惩罚性赔偿范围。我国民法典第 1232 条规定：侵权人若违反法律规定故意污染环境、破坏生态并造成严重后果，被侵权人有权请求相应的惩罚性赔偿。这一规定适配了环境权侵权的复杂性，是对传统侵权法填平原则的突破。基于本规定最高人民法院公布《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》（以下称“环境侵权适用惩罚性赔偿的解释”），环境侵权适用惩罚性赔偿的解释对民法典 1232 条的适用进行了解释，其中第四条、第七条、第十条和第十二条对证明责任、行为过错程度的认定、赔偿数额的确定和公益诉讼等问题做了规定。但也存在对侵权行为唯结果论、忽视针对重大过失引起的侵权行为的惩罚性赔偿，要件与行政刑事责任的构成要件高度类似以及将环境侵权行为的违法性作为的前置条件等问题亟待解决。

2. 环境侵权适用惩罚性赔偿的解释对民法典 1232 条的完善

2.1. 明确了生态环境惩罚性赔偿的一般性规定

首先确定了可以提起环境侵权惩罚性赔偿的主体包括：自然人、法人和非法人组织。明确了可以提起惩罚性赔偿的主体要件，对参与惩罚性赔偿诉讼的当事人资格做了直接规定。其次，规定了惩罚性赔偿诉讼中证明责任的问题，按照谁主张谁举证的原则进行。最后，明确了生态环境惩罚性赔偿请求应一并提起、一并解决的程序要求，确定了可以提起惩罚性赔偿的程序性规范。

2.2. 界定了惩罚性赔偿主观要件之故意的三种情形

《民法典》第 1232 条之“故意”的认识对象或指对行为违法性的明知，或指对行为损害后果的明知，但无需同时满足前述两项内容^[1]。环境侵权适用惩罚性赔偿的解释将故意认定为惩罚性赔偿的要件之一，

表现为较重的主观恶意和道德评价上的可非议性。该解释中提及的侵权行为可以被认定为故意的情形共十种,除去兜底条款可大致分为三类,分别是构成刑事犯罪的行为、违反禁止性规定积极作为的行为和消极不作为的行为。首先环境犯罪行为的主观要件就是故意自不必言。其次,可以被认定为故意的积极作为之行为包括在危害野生动物及其栖息地的行为,无证勘探、采矿的行为等等,属于“明知 + 客观行为”的模式,符合传统侵权法关于故意的认定。最后,消极的不作为行为也可被认定为故意,这类行为表现为对先行不法行为引起的法律责任的不履行,如被行政主管部门责令停止排污后拒不执行的和责令整顿拒不执行的等。

2.3. 对惩罚性赔偿的数额做出限制

《民法典》第 1232 条并未对惩罚性赔偿的数额做出规定,使得本条缺乏可操作性。惩罚性赔偿作为一个特殊的制度,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]。环境侵权适用惩罚性赔偿的解释的第十条和第十二条针对惩罚性赔偿的数额做出系列规定,包括数额确定的标准和惩罚性赔偿的折抵。惩罚性赔偿的数额直接影响对恶意环境侵权的震慑威力和对被侵权人的全面救济,数额过低不利于实现制度设计的初衷,但目前学界认为全面推广惩罚性赔偿的时机并不成熟,惩罚性损害赔偿 responsibility 刚刚从英美法系引进,还不确定在我国能否得以适用以及适用效果如何,因而我国立法者对于惩罚性赔偿的态度应与德国等大陆法系国家更为接近[3],要保持谨慎态度,缩小适用范围,且补偿性赔偿的存在也使得惩罚性赔偿的数额不宜太高,故两倍损失的标准是适当且合理的。

3. 环境侵权适用惩罚性赔偿的解释对惩罚性赔偿的适用的争议

环境侵权私益诉讼要求适用惩罚性赔偿的案件数量较少,原因在于该解释对于惩罚性赔偿的适用要件较为严苛,要求侵权行为必须造成严重后果,违反法律规定,且出于故意。这就过滤掉大部分因重大过失引起的环境侵权和未造成严重后果但行为恶性极大的侵权行为,虽符合我国慎用惩罚性赔偿的要求,但也客观造成了被侵权人行权困难的事实。

3.1. 忽视针对危害行为的惩罚性赔偿

环境侵权适用惩罚性赔偿的解释第八条对严重结果的认定明显受传统侵权法影响较重,重视对危害结果的认定。但不同于一般侵权行为的是,部分环境侵权对人体和环境的损害还呈现潜伏性、长期性的特点,且侵权时间跨度长、取证难度大,对被侵权人而言行权难度高,故主张惩罚性赔偿的可能性也更低。且环境侵权行为也有持续时间长、发案慢但结果不可逆的特点,某些可能引起不可逆结果的危害行为其本身就具有极大的危险性和可罚性,应成为环境侵权惩罚性赔偿的适用对象。这虽然与无损害便无赔偿的基本法理的不符,但实际只是评价时危害结果未发生远非不发生,只是因为评价的提前开始,使必然出现的结果延后出现,进而导致对侵权人行为评价的不完整和对被侵权人救济的不全面。且待危害结果发生,基于该解释第三条第二款的规定,被侵权人在生态环境侵权纠纷案件中没有提出惩罚性赔偿的诉讼请求,诉讼终结后又基于同一污染环境、破坏生态事实另行起诉请求惩罚性赔偿的,人民法院不予受理,便出现行权无门的问题。

3.2. 忽视针对重大过失引起的侵权行为的惩罚性赔偿

重大过失与故意一样,是一种独立的过错形态,其直观表现为对法定义务和先行为引起的义务的轻视和漠不关心,虽然主观恶意的程度不及故意,但重大过失与故意在主观过错方面的亲缘性决定了二者具有高度相似的可责难性[4]其引发的后果亦具有不输故意的严重程度。重大过失的高度责难性体现在其注意义务的稍微履行与造成损害后果严重的反差上[5]。故为督促警示他人履行谨慎注意义务,避免极端

漠视生态环境保护的行为出现,有必要将重大过失引起的环境侵权亦加入惩罚性赔偿的主观要件。另外,环境侵权适用惩罚性赔偿的解释对故意的认定亦较为严苛,一定程度上限缩了惩罚性赔偿的适用,加入重大过失作为主观要件亦能使过错形式圆满,做到全方面规制。但因为相比于故意,重大过失的主观恶意较轻,故在赔偿的数额等方面亦应体现区别。

3.3. 要件与刑事责任及行政责任的构成要件高度相似

首先,环境侵权所损害的权利并非某一种权利,实为多个权利的集合体,并皆因一个侵权行为引起,如环境权 and 个人的健康权,并进而引发多个诉讼,包括刑事诉讼、民事诉讼和行政诉讼。如前文提到,目前关于环境侵权主要的诉讼形式是公益诉讼,通过环境民事公益诉讼适用惩罚性赔偿责任救济环境公共利益本质上应该由公法性质的法律进行规制[6],但环境侵权适用惩罚性赔偿的解释第十二条规定公益诉讼适用民事私益诉讼的规定。这暂时解决了公益诉讼无法可依的局面,从程序上公益诉讼并未对个人的诉讼权利进行侵占,但私益诉讼中惩罚性赔偿的构成要件高度相似,使得公益诉讼在诉讼过程中更具优势,挤压了民事私益诉讼存在的空间,使得“代为行权”的现象大行其道,甚至出现“搭公益诉讼便车、救济私权”的情况,这对私主体对权利的处分受到抑制,这并不有利于鼓励行权。

其次,影响判决结果因素除法官适用法律水准外,当事举证亦不容小觑[7]。在上述案件中,广西壮族自治区罗某、韩某排除妨害纠纷民事一审民事判决书(案号:(2023)桂 0202 民初 2192 号)就体现出,适用要件因与刑事行政责任的构成要件高度类似,导致目前私益诉讼的证据采集和证明难度过高,行权困难。本案中原告方主张惩罚性赔偿的事由为噪声污染致害,请求排除妨碍。虽然败诉的主要原因是危害行为与危害结果缺乏因果关系。但纵观本案仍能看出,原告受制于环境侵权不同于其他民事诉讼的证据采集难度和证明标准,许多诉讼请求因缺乏证据而承担败诉的不利后果。

最后,惩罚性赔偿责任相对于刑事制裁、行政处罚等法律责任而言,在预防、遏制、惩罚生态环境侵权行为方面具有补强性作用[8]。仅就公益诉讼而言要件的高度同质化会引起公私益诉讼的过度重合,使惩罚性赔偿与罚金的功能重合,失去存在意义。且公益诉讼过程中,检察机关以当事人的身份介入环境侵权案件,使环境侵权行为人面临过重的举证证明压力,甚至出现法检联合“绞杀”的局面。在实际办案过程中,20 件适用惩罚性赔偿的案件中,检察机关均取得胜利,就惩罚性赔偿部分,甚至会出现所谓“检察机关与法院一起向行为人释法说理”的情况,这同样加重了行为人的心理压力。公益侵权案件中,基于“又严又厉”的刑事司法程序以及“国家化”的公益诉讼程序加持,具有刑事检察权的检察院与“当事人化”的人民法院对侵权人的责任追究,更像是一场针对私主体的具有明显“程序不公”的“联合围剿”,有使司法裁判所引以为傲的“等腰三角结构”坍塌和陷落之嫌[9]。

3.4. 将环境侵权行为的违法性作为的前置条件

环境侵权适用惩罚性赔偿的解释第四条规定:环境侵权惩罚性赔偿案件中被侵权人要求侵权人承担惩罚性赔偿责任的,应提交证据证明侵权人污染环境、破坏生态的行为违反法律规定。但合法达标行为造成了损害,是否可以诉请对方承担惩罚性赔偿?一般而言,国家关于生态环境保护的规定强制性标准居多。若违反国家规定时,主观上存在过错,自不待言[10]。且这样的规定也为侵权人提供了行为的可预测性。惩罚性赔偿的主要目的在于威慑和惩罚,次要目的是实现全面救济。但在私益侵权领域,受制于赔偿数额,补偿性赔偿并不能很好地保护被侵权人的利益,其存在也不能吓退恶意侵权人,反而使侵权行为的赔偿变成一种对被侵权人权利的一种“强制买卖”。这时若仍因恶意侵权人未违反法律规定排除适用惩罚性赔偿便顾此失彼了。

另外,环境标准和国家关于环境保护的法律规定往往滞后于技术的进步和相关理论的发展,占据市

场垄断地位或掌握领先技术的企业，在明知相关技术可能对环境或公众生命财产造成损害，仍然秘而不宣以此牟利，最后造成严重的后果，而此类后果往往是波及范围更广、影响程度更深的恶性环境污染事件。虽然在我国严密的环境监测和完备的事前规划及审核之下，上述事件发生概率极低，但不应忽视。

4. 环境民事公益诉讼中惩罚性赔偿司法适用的完善

环境侵权是直接威胁自然人生命健康权和环境权的代际公平，其危害性较侵犯消费者权益有过之而无不及，对惩罚性赔偿的过度限制不利于制裁和威慑环境侵权人，也不利于对被侵权人的全面救济，因此就环境侵权惩罚性赔偿的适用要件应部分放开。

4.1. 对侵权者主观过错的限制放松

应追究重大过失引起的环境侵权行为人的惩罚性赔偿。环境侵权适用惩罚性赔偿的解释规定承担惩罚性赔偿的过错形态必须是故意，且列举了可以被认定为故意的十种情形，但无视了重大过失是否应承担惩罚性赔偿、赔偿数额应定位多少的问题。对于重大过失行为引起的环境侵权行为的危害性不予评价，是对被侵权人所遭受侵害的忽视，对环境私益的保护也无法达到圆满状态。故应参照故意对重大过失引起的环境侵权行为进行处理，基于不同的过错形态的主观恶意不同，其数额应体现差异性和梯度性。该解释中规定故意的侵权行为最多承担两倍损失的惩罚性赔偿，重大过失引起的环境侵权行为就最多承担一倍损失，一般过失或无过错的环境侵权行为人则不必承担惩罚性赔偿。

4.2. 对部分危害行为也适用惩罚性赔偿

环境侵权适用惩罚性赔偿的解释要求适用惩罚性赔偿的案件必须具有严重的危害结果，但在环境犯罪中存在大量的行为犯，因其行为具有严重的危险性和可谴责性，故其罪行成立不需要有危害结果。一味坚持传统侵权法体系“无损害结果，则无赔偿”的原则，就会导致某些环境犯罪难以适用惩罚性赔偿。使得主观恶性更重的行为可以逃避承担部分责任，是不合理的。在环境保护领域，预防是第一要务^[11]。对可能造成严重后果的行为的预防更是重中之重。危害结果应成为重大过错引起的环境侵权的构成要件，对明确构成环境犯罪和迟延履行法定义务的侵权行为人，无需造成严重危害结果，就可判令其承担惩罚性赔偿。

4.3. 区分公私益诉讼的证明标准

环境侵权公私益诉讼的适用要件和证明标准高度相似，提高了私益诉讼中的成本和证明难度。环境侵权私益诉讼的本质仍是普通的民事诉讼，是聚焦于私权益损害的诉讼，是民事主体间因人身财产关系提起的诉讼，只是涉及环境法的部分内容，并不改变其诉讼的性质，故其证明标准亦应与普通的民事诉讼相同，证明标准在“较大可能性、盖然性标准和排除合理怀疑”之中。不必要求完全排除合理怀疑，涉及环境侵权的某些方面，要求完全排除合理怀疑的难度和经济成本都更高，与要证明的损失在数额上不成比例。且需要的时间更多，历经的程序也更复杂，不利于及时解决矛盾，修复社会关系。但因补偿性赔偿的存在，惩罚性赔偿的证明标准不宜过低，以符合高度盖然性的标准为宜。

5. 结论

目前，环境侵权适用惩罚性赔偿的制度框架已初步搭建，但仍应进一步完善：首先应将重大过失引起的环境侵权也纳入适用惩罚性赔偿的范围内，如此可以明确行为主体对可能导致环境致害的危险源的管理义务，减少重大环境污染事件。同时，扩大了环境侵权适用惩罚性赔偿的范围，适用的主观要求降低，更有利于实现对被侵权人的完全救济。其次，应将部分对环境安全有巨大威胁的危害行为也纳入适

用惩罚性赔偿的范围,这将更好地发挥惩罚性赔偿地震慑功能。最后,应厘清共私益诉讼中环境侵权适用惩罚性赔偿的证明标准,这将使平等民事主体间的小规模的环境侵权(如噪声侵权)案件区别于一般的环境侵权公益诉讼,更独立便捷地解决,更好地保障其权益地同时简化了纠纷处理机制。如此,环境侵权纠纷适用惩罚性赔偿将更健康地发展。

基金项目

山东省社会科学规划研究项目(项目编号:22CFXJ08)“碳达峰的政策支持与法治保障协同机制研究”。

参考文献

- [1] 刘玖林. 论生态环境侵权惩罚性赔偿中的“故意”[J]. 新疆社会科学, 2024(2): 83-94+149.
- [2] 周志鹏. 双碳背景下环境民事公益诉讼中惩罚性赔偿适用研究[C]//上海市法学会. 《法律研究》集刊 2023 年第 3 卷——推动战略性新兴产业融合集群发展的法治研究文集. 上海: 上海人民出版社, 2024: 33-40.
- [3] 彭中遥. 论惩罚性赔偿在生态环境损害救济场域中的适用[J]. 内蒙古社会科学, 2024, 45(2): 112-121.
- [4] 赵彩月. 环境侵权惩罚性赔偿的适用研究——以《民法典》第一千二百三十二条及相关司法解释为视角[J]. 黑龙江生态工程职业学院学报, 2024, 37(1): 80-86.
- [5] 马重臣. 生态环境侵权惩罚性赔偿制度的适用优化[J]. 中国检察官, 2024(5): 62-65.
- [6] 马晓彤. 生态环境侵权纠纷中惩罚性赔偿责任的法律适用[J]. 黑龙江人力资源和社会保障, 2022(10): 145-147.
- [7] 朱伯玉, 徐堃, 崔德润. 环境公益诉讼中专家辅助人制度的解构与完善[J]. 山东理工大学学报(社会科学版), 2023, 39(4): 30-38.
- [8] 罗丽, 王耀伟. 生态环境侵权惩罚性赔偿的适用问题研究[J]. 大连理工大学学报(社会科学版), 2024, 45(2): 102-110.
- [9] 何江. 生态环境侵权惩罚性赔偿的二元性展开[J]. 法商研究, 2023, 40(6): 156-168.
- [10] 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, 34(3): 15-24.
- [11] 朱伯玉. 低碳发展立法研究[M]. 北京: 人民出版社, 2020: 94.