

# 生态环境损害救济体系中的 惩罚性赔偿检视与定位<sup>\*</sup>

周 旭

(武汉大学法学院, 湖北 武汉 430072)

**[摘要]**生态环境损害救济的体系化需求暗示了惩罚性赔偿需发挥“补充私法救济的威慑短板、拓展公权机关的惩戒调整空间、为环境利益关联方提供明确后果预期”等作用。在实践中,惩罚性赔偿的适用存在诸多问题。首先,惩罚性赔偿的适用容易产生公法威慑与私法填复的功能混淆,这既表现为在公法威慑的场合不当渗透私法填复的属性,也表现为在私法填复的场合过分注重威慑效果的落实。分析惩罚性赔偿的主要规定,也可发现混淆问题。其次,惩罚性赔偿的泛滥局限了生态环境损害救济的客观效果。具体而言:其一,惩罚性赔偿的“优位化”掩盖了生态环境损害救济机制的内核;其二,惩罚性赔偿的滥用过分加重了责任主体的负担;其三,惩罚性赔偿的效果衡量模式被不合理地推广,阻碍了对生态环境损害与修复的科学评估。最后,惩罚性赔偿被单纯地作为利益博弈或交易的手段。换言之,一方面,惩罚性赔偿在利益博弈乃至交易中的应用扰乱了生态环境损害救济体系的安排;另一方面,惩罚性赔偿的差异化适用创造了诸多约束漏洞。为此,惩罚性赔偿未来开展系列改革需发挥法治体系完善、裁量精准化与利益博弈的功能。改革者有必要在环境法、专门法与技术法三方面开展法律依据变革,并注重惩罚性赔偿金的专门收取与科学管理,且同时采纳定额赔偿与活性赔偿两种实施模式。

**[关键词]**生态环境损害救济体系 惩罚性赔偿 环境法典 利益衡量 行政裁量

**[中图分类号]** D912.6 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2096-983X (2025) 03-0111-10

## 一、引言

生态环境损害的救济离不开公私结合的法律制度支持,以构建“损害遏止——损害修复——质量提升”的完善救济体系,惩罚性赔偿制度就是典型。鉴于该制度的应用具备了惩戒、修复、救济等多元价值,需同时结合公法与私法领域的救济机制,因而产生了不同法治体

系结合的协调隐患与制度实效性发挥的风险。在环境法典编纂已提上日程的背景下,从制度上完善生态环境损害救济体系迫在眉睫。因此,有必要充分检视惩罚性赔偿的现实效果与体系化程度,明确其在生态环境损害救济体系中的定位,并从理念、规范、程序、措施视角寻求定位落实的所需安排。本研究将围绕惩罚性赔偿的功能、挑战与改革展开深入讨论。

收稿日期: 2024-07-30; 修回日期: 2024-12-26

<sup>\*</sup>基金项目: 国家社会科学基金重大项目“新时代生态文明建设目标评价考核制度优化研究”(22&ZD138)

作者简介: 周旭, 博士研究生, 主要从事环境法研究。

## 二、构建生态环境损害救济体系：惩罚性赔偿制度的功能

### （一）补充私法救济威慑效能不足的短板

尽管公法私法化与私法公法化的趋势已颇为明显,但基于公法体系与私法体系的本质差异,公法救济与私法救济仍需充分尊重各自的适用领域,方能推动整体意义上的生态环境损害救济体系完善。<sup>[1]</sup>然而,在这种前提下,私法救济基于其填平损害的预设,容易忽视环境损害的严重性与不可逆性,导致对应惩处力度不足,无法从根本上遏制不当环境利用活动,而具有惩戒属性的公法救济又不宜过分介入民事法律关系,因此形成环境民事责任的威慑不足问题。在这种情况下,唯有增强私法救济本身的威慑效能,并与公法救济机制实现理念与标准疏通,方可契合环境民事案件的危害严重特征。在此,可由个体主张的惩罚性赔偿成为理想选择,其不同于普遍适用、标准一致的公法惩处手段,受到个体损失与纠纷处理进度的影响,往往会随各方当事人的协议而发生调整。由于我国的惩罚性赔偿十分注重倍数制应用,故相应数额实际取决于当事人主张的损失额度。换言之,环境要素损害的可责性评估受到私主体索赔数额的影响,形成了不同于公法威慑的表现。

### （二）为公权机关提供更广泛的惩戒调整空间

传统公权机关的惩戒是一个非此即彼的绝对化过程,一旦固定的惩处决策做出,便难以进行事后调整,因此惩处失误风险较大。而惩罚性赔偿的介入充实了公权机关的惩处手段与选择:公权机关可参考环境侵害的程度、致害者的主观恶性或客观处境、惩处后产生的社会影响等因素,在一定限度内灵活调整惩罚性赔偿的额度,或是在惩罚性赔偿实施的过程中及时调整对应赔偿的实现方式及周期,以为惩戒决策的应用提供广泛的回旋余地。值得一提的是,在其余公权惩戒举措一并落实的情况下,惩罚性赔偿完全可根据客观惩处的需要而调整,通

过与其余制度合并、折抵等途径,减少传统惩处机制的威慑误差。

### （三）为环境利益关联方提供明确的后果预期

由于公法威慑手段往往取决于行政机关的自由裁量,很难通过固定的数额得到事前公示。<sup>[2]</sup>在这种情况下,利益关联方便难以根据稳定的利益预期,调整环境利用行为。长此以往,大部分主体都会因担忧相应环保活动的利益预期不明而放弃改善经营状况,只将相应的环境利用活动提升至合规达标的最低水准,缺乏进一步优化行动的动力;或是将精力集中于逃避惩罚性赔偿的追查,而非从源头改善自身的环境利用状态。与之相比,无论是固定数额还是倍比罚金模式,惩罚性赔偿均存在相对稳定的额度设计,尤其在惩处上限与底线上比较明确。<sup>[3]</sup>在这种情况下,利益关联方便可根据既定的数额,确定最适宜的环保改革力度,在避免惩处后果的同时,增加改善环境利用模式的动力。尽管明确的惩处额度可能会带来相应主体恶意规避官方威慑的风险,但同样能够使规制者明确相应风险的诱发因素,以完善惩罚性赔偿的附属机制、规制特定主体行为,相较于高度不确定的行政威慑,这种威慑的补充拥有成本优势。

## 三、落实生态环境损害救济体系：惩罚性赔偿制度的挑战

### （一）惩罚性赔偿的适用容易产生公法威慑与私法填复的功能混淆问题

第一,在公法威慑的场合不当渗透私法填复属性。作为一种超出受害者损害的赔偿制度,依托严重的赔偿后果而发挥威慑效应是惩罚性赔偿的标签,尤其是超过受害者损害的那部分赔偿额度,代表了公权机关关照特殊生态环境利益,不应受到个人意志干扰,更不能用于亏空填补与私主体协商调控。生态环境惩罚性赔偿的司法与执法实践存在严重的属性混淆问题。

其一,惩罚性赔偿时常随环境利用者的行为状态而调整额度,甚至等同于填复性赔偿。由于生态环境损害难以精确度量,导致社会主体不易评价惩罚性赔偿是否足以超出环境损害、实现额外的惩处效果。在这种情况下,部分地区的公权机关利用专业性优势,与特定私主体达成协议,其只要及时恢复合法合规状态,可获得更低的额度认证,导致对应额度只处于环境损害修复的水准,某些情况下甚至无法完全填平环境损害。事实上,惩罚性赔偿是评价过去行为的可谴责性,而非事后的过错纠正,其事后行为应由具备持续性的行政执法、刑事制裁等手段评价、实现惩处力度调整,要求惩罚性赔偿负担该种功能无疑混淆了其定位,不利于实现威慑目的。其二,惩罚性赔偿用途并不固定,时常用于与赔偿原因行为毫不相干的环境事件,丧失了该制度的威慑效应。已有立法通常解释惩罚性赔偿的适用条件、额度与管理机构,相对忽视管控该赔偿金的用途与流向。执法者利用这一漏洞,将该赔偿金随机用于其他环境纠纷甚至非环境纠纷。在这种情况下,责任负担者只会感到支付的赔偿金被作为公权机关缓解财政危机的工具,而非对所致严重环境损害的惩戒。其三,惩罚性赔偿的落实缺乏足够监督,尤其是超出损害填复部分的额度实现,时常取决于私主体意志表达。生态环境损害的具体程度难以被社会公众觉察,在其转化为惩罚性赔偿具体额度的过程中,公权机关掌握了几乎全部话语权与信息资源,导致公众无法识别对应赔偿是否发挥惩戒作用。<sup>[4]</sup>在分布集中的环境危害事件中,对于损害填复维度的赔偿是否兑现,尚可可通过第三方机构折算与信息公开为公众所知,但对于损害填复之上的惩罚性额度是否兑现,几乎完全依赖于行政机关自觉核查,唯一约束便是危害地的公众举报或诉讼。然而,这种公众检举可通过环境利用者与私主体的利益交易而得到规避,相较于隐蔽的环境利益,缺乏知识储备的公众更青睐于环境利用者提供的谅解金乃至“封口费”。

第二,在私法填复的场合过分注重威慑效果落实。与忽视威慑效果的实践相比,已有研究更多是夸大了惩罚性赔偿的威慑作用。其一,生态环境救济领域的惩罚性赔偿缺乏适用上限规定,导致特定环境损害陷入漫天要价的境况。结合《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10条的规定与实践,惩罚性赔偿采用特定损失的倍数,而该种倍数的折算取决于实际损失,由于专门司法解释没有给出损失认定细则,存在操作与夸大的空间。鉴于生态环境纠纷涉及不特定多数人利益损失,加上生态环境损害现象的“严打”风气渲染,公权机关考虑到相应恶劣行为的广泛社会影响与政治需求,会采用宽松的态度认定实际损失。在倍数效应的作用下,这种额度的夸大容易导致责任者无力赔付或“倾家荡产”,难以维持对周边生态环境的修复或可持续利用力度,收取的价款又不能专门应用于特定环境的修复。<sup>[5]</sup>其二,惩罚性赔偿缺乏与其余领域惩戒手段结合的自觉,导致相应主体承受多种追责压力。惩罚性赔偿被视为一种单独作用机制,与传统行政处罚、刑事制裁乃至社会风险承担机制割裂适用,缺乏结合与折抵的自觉。在这种理念作用下,环境利用者往往需承担多轮具有惩罚性质的法定制裁。对于资力有限的责任者而言,重复的公权惩戒机制不仅无法直接救济生态环境利益,还将严重阻碍填复性的民事赔偿与补偿机制落实其功能,导致受害者与责任者双输的局面。其三,惩罚性赔偿所得价款并不集中于修复受损利益,导致该制度只有威慑而无救济。惩罚性赔偿价款缺乏存储与使用的详细规定,存在生态环境部门管理、审计部门管理、财政部门管理等多种做法,无论何种做法,相应资金都难以直接用于受损生态环境的修复,而是先行纳入国库等资金库,由非直接接触纠纷的机关统一分配其用途。除此以外,部分机关得不到法律规范授权,担忧使用对应资金会导致承担法律或政治责任,故会在惩戒完毕后便将对应资金冻结

或存储,致使生态环境无法得到治理。

## (二) 惩罚性赔偿的泛滥局限了生态环境损害救济的客观效果

第一,惩罚性赔偿的“优位化”掩盖了生态环境损害救济机制的内核。在惩罚性赔偿与损害填补、行政执法、刑事制裁等举措并行的过程中,或许是出于对新型制度的尊重,多数管理者都将惩罚性赔偿置于制度落实的优先甚至首要地位。在部分情况下,该种优位安排发生了异化。同前所述,即特定政府大力推行惩罚性赔偿,以获得更多流动资金、用于解决其余生态环境问题或非环境问题,盲目将惩罚性赔偿实现作为重要政治任务,填补财政资金的不足。在这种情况下,生态环境损害的救济性机制反而被忽视。由于已有法律规定并未明确不同制度并行导致救济不足的处理规定,多数情况下生态环境的救济缺口会被视为意外事件或难以规避的剩余风险,而不了了之。具体而言,根据《最高人民法院关于审理生态环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》第6条、第10条规定,在惩罚性赔偿与刑事罚金、行政罚款并行的情况下,法律只给出法院“综合考虑”的模糊安排,缺乏明确详实的处理规则,且考量因素也仅限于“污染物的种类”“污染环境、破坏生态的方式”等行为责任内容,缺乏考虑受损环境严重程度与救济成本的提示。虽然第11条明确了救济性机制的优先地位,但只限于同一侵权行为,而生态环境损害往往是不同行为集体导致,呈现危害累积的过程,该概括性规定不能囊括所有损害情形。除此以外,该条只明确了当下行为人财力不足以支付的顺位安排,在很多情况下,侵权人的财力处于波动状态,相当一部分财产属于债权、股份等不确定的虚拟资产,在其财产增长的过程中,如何分配新增资产的赔偿顺位,仍然未知。毕竟,即使损害救济与行为威慑所需的成本都能得到满足,其满足的先后同样会影响生态环境修复进度。

第二,惩罚性赔偿的滥用过分加重了责任主体负担。惩罚性赔偿的赔付上限未得到明

确,很多地区甚至公开要求相应系数的折算应符合高昂性,形成惩罚性赔偿以威慑为单一目标的印象。<sup>[6]</sup>而在与其余惩戒制度结合的过程中,法律不注重不同制度并行的额度折抵与叠加效果折算,进一步增加责任方的赔付压力,很多时候即使金钱赔付沦为无法兑现的空头支票,也导致生态环境的亏空难以得到主体填补,最终仍需政府机关兜底。政府机关一旦无法获得足够资金(如责任方资力不足而破产),则也不愿或不能参与生态环境治理等无法显现短期效益的事业,形成恶性循环。

第三,惩罚性赔偿的效果衡量模式被不合理推广,阻碍了对生态环境损害与修复的科学评估。现实中,惩罚性赔偿的额度确定并不严格依据生态环境损害状况的考察结论,而注重衡量行为者的主观恶性与社会影响。因此,其额度是评估行为者的可责性,而非利益补救,对受害者损害的夸大与系数的简单翻倍便是这种模式的体现。由于惩罚性赔偿的额度确定相对简单且主观,避免了损害评估的专业性、繁琐性与长周期性劣势,公权机关可根据需求灵活确定赔付量,致使许多机关将惩罚性赔偿的衡量方式不当推广到其余管理制度中,虚拟成本法的应用便为典型。根据《环境损害鉴定评估推荐方法(第II版)》与《突发环境事件应急处置阶段环境损害评估推荐方法》(环办〔2014〕118号),可根据受污染区域的环境功能敏感程度分别乘以相应倍数来计算环境修复费用,部分学者将其视为惩罚性赔偿的折算方法,行政机关也将其应用至行政处罚、民事赔偿乃至刑事制裁中,用以计算当事人需支付的成本。然而,无论是作为基数的环境功能敏感程度还是对应的倍数折算理念,均未立足于环境利益救济,存在人为臆造或报复理念作用的空间,可能导致责任人丧失持续救济能力。

## (三) 惩罚性赔偿被单纯作为利益博弈或交易手段

一方面,惩罚性赔偿在利益博弈乃至交易中的应用扰乱了生态环境损害救济体系的安

排。作为一种威慑与救济功能兼具的赔偿制度,惩罚性赔偿一般被置于生态环境损害发生的末端,起到一种事后补救与类似行为禁止再犯的警告作用。然而,由于惩罚性赔偿的司法解释在多处提出“造成的社会影响”“侵权人的恶意程度”“行政处罚或刑事追究情况”等裁量空间较大的考量因素,导致在环境管理中,该种机制被提到生态环境治理的前端,产生功能异化,用于促成公权机关与大规模环境利用方的利益协议。例如,部分公权机关在显著环境危害发生前甚至特定环境利用行为实施前,利用专业环境影响评价或预估结论,与环境利用方协商,其只要承担额外的税费缴纳义务或是支持当地经济产业发展,便可在后续环境纠纷中免于惩罚性赔偿或享受更低额度赔付标准,《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1条“统筹生态环境保护 and 经济社会发展”的目的表述为公权机关提供了如此操作的理由。由于惩罚性赔偿的启动与程度认定权掌握在公权机关手中,导致相应赔偿的威慑力被用于实现公权机关的政治与经济目的,而非保护与修复生态环境。某些情况下,惩罚性赔偿甚至产生了反面博弈效果,即没有惩罚性赔偿,特定主体尚担忧公众投诉而收敛利用活动。在惩罚性赔偿及其利益协议存在的情况下,由于公权机关可主动掩饰(以回报环境利用者的利益让渡)或赋予较低的赔偿认定额,用于搪塞公众救济诉求,反而助长了环境利用方破坏生态环境。

另一方面,惩罚性赔偿的差异化适用创造了诸多约束漏洞。惩罚性赔偿往往随不同的环境污染类型、污染地域、污染主体、污染方式而变化,呈现不同的公权机关根据利益情况随机裁量、适用不同额度的赔偿标准,个中适用未必准确。例如,在段先毅、王粤等噪声污染责任纠纷案等例子中,法院有将惩罚性赔偿额度与受害者的精神损害挂钩的嫌疑,存在混淆救济对象的风险,导致生态环境救济不到位。<sup>[11]</sup>由于不同类型的生态环境影响存在相互转化乃

至迁移的特征(如水污染与土壤污染的转化),加上环境利用者可灵活调整环境利用地点或方式,产生了规避较高额度惩罚性赔偿领域,以减少环境治理支出的决策动力。显然,惩罚性赔偿的差异化并不是按照生态环境的作用规律而调整的,产生了脆弱生态环境系统遭到环境利用方集中破坏的风险,或是在特定地区支出多余的生态环境保护成本。

#### 四、优化生态环境损害救济体系:惩罚性赔偿制度的改革

针对惩罚性赔偿的适用乱象,唯有理清惩罚性赔偿定位,充分梳理该类制度规范化的改革要点,方能保障生态环境损害救济实现。

##### (一) 惩罚性赔偿在生态环境损害救济体系中的应然功能

在法治体系完善方面,惩罚性赔偿有利于消除生态环境损害救济体系的法理争议,减少法治改革成本,体现环境法治领域“搁置争议”的功能主义思维。在生态环境损害凸显的时代,公私分立理念已无法应对救济需求。<sup>[8]</sup>公法私法化与私法公法化的观点逐渐得到认可,不仅有学者认为可以国家自然资源所有权为基础将国家机关吸纳为第1235条的“被侵权人”,还形成了生态环境救济的独立法治体系。<sup>[9]</sup>然而,公法与私法体系的结合需克服许多根本的理念对立,并为生态环境损害救济的独立化提供完整清晰的理念疏通与解释渠道。深层分析,需处理整体主义与还原主义的法哲学思维矛盾,非一时之事。<sup>[10-11]</sup>面对迫切需要及时救济的生态环境系统,暂时搁置理念争议、开发具有实际功能的兼容性救济工具,应是环境法治的优先任务,以保证体制改革稳健,尽可能减少延误损失。惩罚性赔偿作为一种具有公法价值考量的赔偿机制,具备这种优势。其一,其既考虑到私主体的利益支配,优先关注包括私主体享受利益在内的生态环境利益状态恢复,也考虑到公共利益乃至秩序的保障,能在具有惩罚性的

额度范围内创造威慑效应与额外救济资源。其二,相较于恢复原状式的民事赔偿或补偿,惩罚性赔偿覆盖的救济范围更为广泛,可纳入间接损害、隐藏损害或未来损害的救济或预防需求。与注重社会秩序维护或政治利益博弈的行政处置举措相比,惩罚性赔偿具有直面损害救济的优势。另外,惩罚性赔偿相较于刑事制裁而言,谦抑性需求更低,显示出积极救济、解决矛盾的态势。多种比较优势的兼备能有效回应生态环境利益的救济需求,体现功能主义行事思维。其三,应用惩罚性赔偿一般需要官方介入,这促进了赔偿额度实现与资金管理。除此以外,相应赔偿的落实离不开私主体的利益协商,公权机关在执行额度的过程中,也可考虑到责任者与私主体的协商及救济成效,有选择地改变惩罚额度或周期。

在裁量精准化方面,作为依托于明确数额的环境惩戒制度,惩罚性赔偿可充分转化生态环境利益需求,并消弭环境治理的不透明、不确定风险,提振利益主体参与环境治理投资的信心。然而,《最高人民法院关于审理生态环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》《人民检察院公益诉讼办案规则》等惩罚性赔偿的关联规则均未明确其额度计算的方法与方向,时常列举出衡量额度的若干要素,进而简单交由法院“综合考虑”。作为其细化的《环境损害鉴定评估推荐方法(第II版)》《突发事件应急处置阶段环境损害评估推荐方法》等文件也只给出了环境功能敏感程度、治理成本等较为简略与抽象的折算依据,未解释何为环境功能敏感程度、如何精确折算及其与实际损害的关联性。为此,需重新认知惩罚性赔偿的优势。首先,惩罚性赔偿可协助克服生态环境救济的专业障碍。生态环境的损害类型十分复杂,既有表现在外、短期呈现的普通损害,也有较为隐蔽、长期累积的特殊损害,而社会公众通常只能感知与理解普通损害的救济必要,对于特殊损害的救济,若官方无法明确解释,则有可能被质疑为借助生态环境救济的幌子而获取不

当利益。在此,惩罚性赔偿能有效弥补特殊损害救济的解释缺口。未来,若公权机关能发展惩罚性赔偿的额度解析机制,尽可能将惩罚性赔偿额度划分为“损害制止成本—普通损害填复成本—特殊损害填复成本—预防损害再次发生的保障成本—环境服务价值损失或永久利益损失—环境质量可持续发展成本—责任者行动的谴责成本(可归还)”等层次,将既能满足生态环境救济的全面性要求,又能借助惩罚性赔偿的金额明确性优势,使公众理解对应惩戒缘由,提升治理举措公信力。其次,惩罚性赔偿可降低环境治理的成本与效果风险。作为一种具备谦抑性的惩处机制,惩罚性赔偿需符合某些严重的行为或后果要件,方能得到官方实施,而不是成为公权机关募集资金、获得不当利益的工具。在惩罚性赔偿实施的过程中,有望与当事人的诉求主张充分结合,有效降低行政执法随意带来的成本风险。除此以外,惩罚性赔偿相对稳定的处置数额与可适当返还的惩处金机制能够减少处置失误给当事人造成的损失。即使惩罚性赔偿出现了落实错误,也可实现对应数额有据可查,给予核查机关便利。最后,惩罚性赔偿可支持信息公开与公众参与等传统机制的优化,并增添更为实际的治理驱动机制。一方面,相对于流程复杂、处置力度难以衡量的资格罚、自由罚、训诫罚、名誉罚等惩戒举措,惩罚性赔偿主要依托金钱罚手段,相对容易计量其处罚力度与细节,有助于信息公开机制介入,提升公权机关管理透明度。与此同时,由于该类处置机制的原理易于理解,相应惩戒的原因被社会公众所普遍厌恶,故公众完全可参与其中,在是否处罚、处罚到何种程度、如何停止处罚并恢复名誉等领域贡献意见,以保证对应惩处的科学性。总体而言,相比专业性突出的其他类别处罚,惩罚性赔偿拥有更扎实的公民认同基础,便于公众参与开展。另一方面,惩罚性赔偿能够产生更直接的利益激励作用,促使主体更正环境利用行为。毕竟信息监督与公众参与机制的落实最终也是产生利益影响,相比之

下,赔偿机制方面的改革能够减少中间环节的效果折损。

在利益博弈方面,其一,引发环境利用者对生态环境损害的预防重视。惩罚性赔偿发挥作用的周期不局限于特定赔偿落实以后,而肇始至该赔偿为环境利用方所知。换言之,惩罚性赔偿带来的事前威慑感是该制度优先发挥的功能,以便依托不当环境利用活动的严重后果,促使环境利用方规范行为,从源头制止环境侵害。分析这种威慑程度,实际保持在适当限度之内。一方面,该种威慑损失至少大于相应环境利用行为的潜在收益,并能给环境利用方造成引发其重视的创伤。另一方面,威慑损失存在上限,即不能使环境利用方完全丧失赔付或维持运营的能力。在此,相应威慑损失的折算有望与行政处置、刑事制裁、民事赔偿等其余机制结合,共同折算各自赔付额度与风险,避免孤立确定环境利用方的赔付压力。当然,若其余机制已能使环境利用方充分警觉其利用行为甚至导致其终止运营,则无需实施惩罚性赔偿机制。其二,在制止损害中产生额外的威慑效果。惩罚性赔偿的落实发挥着对环境利用方的损害制止作用。惩罚性赔偿的落实是一个循序渐进的过程,可呈现“补偿性赔付—惩罚性赔付”的递增趋势,并分为若干具体级别。由此,环境利用方在遭受较低层次的赔偿处置时,即可意识到后续的惩罚性额度风险,迫使其停止损害行为。而在损害制止的过程中,惩罚性赔偿的要件与额度明确优势更可发挥辐射效应。对于特定生态环境损害而言,有时很难精准划定具体责任方,存在原因力不确定的问题。在这种情况下,可在对能确定责任的群体实施惩罚性赔偿的过程中,对未纳入赔偿范围的主体发挥充分威慑作用,以促使其尽快停止环境损害,规避未来的赔偿范围拓展。其三,以相对灵活的规制态度提升生态环境修复效率。不规范的惩罚性赔偿一般是以实际损失为折算基础,以简单的倍数制为惩罚性额度确定工具,以行为者的行动恶性为惩处对象,未显示出支持生态

环境修复的意向。事实上,惩罚性赔偿要以受损生态环境修复难度、环境利用方修复能力、相应环境利用行为的社会普及度与更正难度、环境损害所造成的社会与行业影响、环境利用行为获取的不正当利益额度等为考量要件,确定惩罚性赔偿的具体范围与级别。而在惩罚性赔偿落实的过程中,可根据行为人修复生态环境的实际进度,适当丰富惩罚性赔偿方式,如可以税费额度、保障生态环境质量的周期、生态环境治理技术等方式兑换惩罚性赔偿配额(尤其是惩戒部分的配额),根据利用者的赔付能力与救济态度,确定惩处方式与力度,以形成正面激励。从原理上分析,惩罚性赔偿的威慑分为“成本支付”与“收益没收”两个方向。结合我国生态环境损害领域的惩罚性赔偿规则,其威慑要点是以“收益没收”为主,以“成本支付”为辅助。而根据波林斯基与沙维尔两位学者的论述,在法律制度无法准确计算损害与获利情况下,当侵权人因侵权行为所获利益低于行为成本时,利益消除的方式将会为侵权人继续实施侵权行为提供额外诱因。<sup>[12]</sup>因此,以收益没收为主流的威慑方向有可能产生负面刺激作用,需以生态环境修复的成本为主要参考,方可发挥惩罚性赔偿的优势。其四,为生态环境质量保障提供利益激励,形成良性博弈循环。传统的惩罚性赔偿遵循着“剥夺行为者维持运营的能力—激励行为者规避惩戒与查处—环境质量持续恶化—管理者盲目增加惩处力度”的恶性循环。未来,可尝试改变惩罚性赔偿所得资源的流向,正确发挥该制度功能。换言之,除了填复损害部分的资金被使用外,额外部分的资金可暂时封存,在环境利用者充分改正后,有节制地返还其身,促进其持续保障环境质量提升。当然,对应资金不应被用于不合理的开发行为,需要利用者定期提交用途报告。如此,便使惩罚性赔偿本身也具有了激励机制,在相应赔付额度有条件地返还责任方的同时,塑造“行为者资源暂时被封冻—行为者积极修复环境、实施可持续发展—资源返还行为者—行为者的

运营能力得以保全、发展方式得以升级—公权机关滥用惩罚性赔偿资金的乱象得以克服”的良性循环。分析惩罚性赔偿的运行原理,前述制度变革是可行的,凸显了该制度的灵活性与可塑性优势,展现出利益博弈的效能。

## (二) 惩罚性赔偿规范功能实现的改革要点

为充分实现前述功能,有必要在法律依据与实施机制两个维度开展改革,明确惩罚性赔偿的定位。

在法律依据的充实维度,在环境法领域,有必要明确惩罚性赔偿在环境损害救济体系中的定位与适用顺序,与生态环境行政管制、民事赔偿或补偿、刑事制裁等救济渠道协调,促进对应规则完善。可以环境法典的编纂为契机,充分回应惩罚性赔偿的定性问题与生态环境损害救济体系的构建问题。结合理论部分的探讨结果,惩罚性赔偿需作为弥补私法救济科学性与公正性不足、公法救济平实性与灵活性缺失的有效工具,拥有二者兼具的救济属性。未来,可尝试在总则编明确惩罚性赔偿的这一定位,并明示该制度并非行政执法的工具,亦不可作为利益交互的手段。除了总则编的定位明晰外,也应在污染控制编、自然生态保护编两分编明示惩罚性赔偿的具体适用情形,检视惩罚性赔偿的适用条件,需以环境损害严重或不可逆、责任者承担能力、环境利用行为的可谴责性、其余惩戒制度的实施情况为主要考虑因素,有节制地明确对应情形。最后,在生态环境责任编,需提炼惩罚性赔偿专门法的实施要点,进而明确该制度与其余惩戒制度的实施情况。纵观其原理,可分别从顺位与叠加两个角度解析。在顺位角度,原则上应遵循“行政/民事修复性措施—行政惩罚性措施—刑事制裁性措施—惩罚性赔偿”的顺序,以体现生态环境损害救济在前的宗旨,并充分尊重其余惩戒举措的保护法益独立性。在叠加角度,需从量的视角考虑到前述三类举措是否足以达到谴责与救济效果,并尽可能保证责任者维持可持续发展能力。对此,与理念部分的变革对应,除了在额度上折抵或取

消惩罚性赔偿举措外,也可采取前述有返还或附条件的惩罚性赔偿模式。

在专门法领域,应注意到不同领域惩罚性赔偿的机理共通性,形成“惩罚性赔偿总则性规定—各领域的分支规定”的基本架构。在总则性规定上,可借鉴《最高人民法院关于审理生态环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》的规则结构,结合该赔偿制度已得到适用拓展的实际,可将其规制对象扩大为生态环境损害的惩罚性赔偿,形成专门法律解释文本,明确相应惩罚性赔偿的适用目的、适用条件、赔偿方式、赔偿基准、赔偿保障等内容。具体而言,可确定“修复为首—纠错优先—报复与威慑为补充”的目的体系,“穷尽填复性赔偿、补偿措施与行政惩戒、刑事制裁措施”为前提的适用条件,“金钱赔偿为主、非金钱赔偿为辅”与“较低额度适用定额赔偿、较高额度适用返还赔偿”的赔偿方式,并以前述考量因素为依托,形成科学赔偿基准。在额度折算上,除了强调原司法解释规定的生态环境服务功能损失、永久性损失、受害者的人身与财产损失等参考因素外,还需适当纳入责任者不当获益、生态环境修复的基本费用等内容,根据不同环境系统的治理与威慑需要,确定合理折算比例。当然,对应惩罚的倍数确定需得到法官的明确说理,并在文书中阐明不同考量因素的联动关系。在此,可依托专业部门在司法解释中指出相应说理的规范性原则,提供初步解释方法。例如,美国法院在“埃克森案”中确立了惩罚性赔偿倍数的“等比规则”,要求惩罚性赔偿数额不高于填复性赔偿金,可适当借鉴。<sup>[13]</sup>最后,还需充实惩罚性赔偿与保险机制、责任者与受害者利益协议、赔付兜底制度等内容的协调规则,并形成透明且合理的赔偿落实程序,以在保证赔偿实现的同时,不会给责任方带来难以继续的压力。在法国,其环境责任保险在相当程度上具有强制性。企业在从事环境开发活动前必须投保,这实际降低了惩罚性赔偿剥夺企业运营能力的风险,说明了保障机制的重要性。<sup>[14]</sup>在生态环境损害救济的特殊领域,除了常规的损害

后果、行为恶性、责任承担能力与制度协调四个要点外,还有必要根据生态环境修复的特殊需求,针对性设计惩罚性赔偿的适用条件。例如,对于修复难度较高,需持续开展环境系统修复与保障的情形,不适合应用惩罚性赔偿,以免损耗责任者维护环境的能力,而更适合采取直接的行为修复责任,以保证环境质量恢复。而对于修复可替代性较高、后期维护成本较低的环境损害,则可适当应用惩罚性赔偿机制。除此以外,生态环境损害救济的开展还需重点构建完善的标准衡量体系,充分考虑到救济专业性,并关注环境伦理、民族习惯等特殊要素。

在技术法领域,首先,预估环境损害与评测修复难度是惩罚性赔偿落实的前提条件。一方面,环境损害的预估应重点关注其环境服务的输出损失与不可逆的环境系统创伤。当然,也应考量周围环境状况的检测结果,以免低估损害程度。另一方面,修复环境系统不应拘泥于原状的恢复,而需重点关注环境功能的等量恢复,或是特定区域整体环境水准的恢复(可采取异地异质修复),以科学确定惩处额度。即使特定环境系统已遭受了永久性损失,也需考虑到对应系统的生态价值,给予正确评估。其次,在确定环境损害状况与修复成本后,需将其转化为科学的赔偿额度。同前所述,除了转化对应损害外,还有必要额外确定较为灵活的谴责额度,即该部分额度可作为流动款项,在责任者履行了修复义务、积极改正后有节制返还。而返还额度与改正行为类型可通过专家考查与公开征求意见加以确定,形成明确统一的工作指导文本。最后,在救济成效评估与核查规则的明确上,需重点分析赔偿制度与修复成效的原因力,尤其要区分惩罚性赔偿与行政执法、刑事制裁、民事赔偿等制度的原因力差异,以正确识别制度成效。当然,也需正确识别责任者行动与修复效果的原因力。在此,可结合社会公众调查、环境系统规律总结、公权机关定期抽查等实践所得的信息加以评估,相应方法应体现于操作专篇。若实施效果不佳,则需充分调

查原因,在主观原因作用的情况下,还需适时调整惩罚性赔偿力度,发挥科学的威慑或激励作用。对此,美国在自然资源损害赔偿的环境损害评估领域建立了百种模型。现行《超级基金法案》下的自然资源评估程序被详细分为预评价、评价计划、A程序、B程序、事后评价阶段五部分,根据案件复杂程度进行分流,为确认赔偿数额提供了科学方法。<sup>[15]</sup>

在实施机制的优化维度,一方面,对于金钱赔偿而言,在惩罚性赔偿的收取上,目前有协商收取与专项收取两种模式,实务界更多采用与当事人协商、在承担责任总赔偿额中支取的方式。然而,这种方式受到其余惩处举措干扰,往往导致相应赔偿的执行效率低下。未来,有必要采取惩罚性赔偿由行政机关专门收取的方式,而非与其余惩处方式混合。在惩罚性赔偿的管理上,由于《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条等关联规则的表述比较简略,既存在生态环境部门管理的实践,也存在财政部门管理的试点,还有审计部门、法院等机构参与管理的实例,整体呈现混乱、零散状态。考虑到该赔偿应用的专业性、即时性与公正性需求,可由生态环境部门、财政部门与审计机关组成专门管理委员会,按照不同行政机关的层级分别设置,而尽量避免由法院等机构分散管理。当然,社会组织、公民等主体也拥有要求其公开资金信息的权利,以保证对应款项使用得当。除此以外,若短期难以构建统一部门,则可考虑借鉴美国的惩罚性赔偿金分享制度,按照固定比例管理与使用赔偿金,以实现足迹追溯与管理透明化。在惩罚性赔偿的使用上,我国并未明确用途要求,存在“用于治理生态环境”“用于制止环境污染”“用于修复损害”等笼统或彼此冲突的规定。未来,需明确相应赔偿金的首要用途是修复环境系统、恢复环境功能,环境保护督察机构定期核验,作为绩效考核的指标之一。

另一方面,惩罚性赔偿的实施需容纳定额赔偿与活性赔偿两种选择。对于定额赔偿而

言,主要是针对赔偿额度较低、不会给责任者造成严重赔付压力的情形,可遵循传统赔偿制度的实施流程,由行政机关一次性收取。对于活性赔偿而言,即将惩罚性赔偿部分作为活性资金暂时冻结在管理机关处,待责任者积极改正、核验通过后有节制地返还,以免给其造成过重压力、导致无法维持运营。当然,这两种实施模式在明确各自适用标准的同时,无需保持绝对割裂的状态。在定额赔偿期间,若发现责任者无法承担或存在持续维护生态环境质量的需求,则可转为活性赔偿,以发挥激励作用。在实施流程领域,惩罚性赔偿的落实应贯彻“损害修复—主体谴责—创伤填复与信誉恢复”的基本流程,并在不同环节严格落实关联性与合理性评估程序。换言之,惩罚性赔偿的落实不应是一个瞬时过程,而需保持一定周期性。首先,惩罚性赔偿的程度与模式可在生态环境质量填复之后确定,无需在落实赔偿追责之前便盖棺定论,以更为科学地明确责任者的可谴责度。其次,在惩罚性赔偿的额度确定与落实过程中,除了考量修复过程中的责任主体行为评估结论、落实活性赔偿制度外,也需为责任者后续的信誉恢复与环境质量保障提供条件。具体而言,可要求责任者定期提供额度执行与生态环境修复报告,并向公众通报其修复与纠错过程。最后,责任者的信誉恢复与环境质量保障需实现公权机关、环保组织、公民、企业等主体共同合作,依托信用监管与合规机制的作用,推动可持续发展的目标实现。

## 五、结语

作为一种公私兼具的法律制度,惩罚性赔偿在生态环境治理中存在广泛的应用潜力,有必要在整体救济体系规范化的背景下明确该制度的理念本质与优化路径。在明确生态环境损害救济体系的理念要点基础上,检视该制度的理论功能,存在威慑、调和与预测三个要点。然而,其在实践中存在公私法功能混淆、被错误

滥用、背离救济机制初衷等隐患,形成制度规范化的必要性。未来,有必要重新明确该制度法治体系完善、裁量精准化与利益博弈的功能定位,并尝试从法律依据与实施机制维度变革已有安排,以该制度优化促进生态环境损害救济的效益提升。

## 参考文献:

- [1]钟瑞栋.民法中的强制性规范——公法与私法“接轨”的规范配置问题[M].北京:法律出版社,2009:5.
- [2]侯佳儒,马识途.生态环境损害救济中协商机制规范的反思与调适[J].内蒙古社会科学,2023(4):119-128,213.
- [3]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(1):32-49,111.
- [4]康景文.论预防性环境民事公益诉讼中“重大风险”的认定——以事实认定的正当性为视角[J].河南社会科学,2023(4):76-84.
- [5]尹宁.惩罚性赔偿在我国环境侵权领域的适用研究[J].黑龙江省政法管理干部学院学报,2022(3):112-118.
- [6]熊丙万.法律的形式与功能——以“知假买假”案为分析范例[J].中外法学,2017(2):300-339.
- [7]周旭.环境侵权精神损害赔偿的司法实践与优化[J].河北环境工程学院学报,2022(6):35-40.
- [8]李艳芳,丁存凡.论环境法典生态环境损害救济条款设计[J].上海师范大学学报(哲学社会科学版),2023(2):43-53.
- [9]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.
- [10]蔡守秋.调整论:对主流法理学的反思与补充[M].北京:高等教育出版社,2003:277-287.
- [11]陈廷辉,林贺权.从还原主义到生态整体主义:我国环境保护立法模式的转变[J].西南政法大学学报,2021(3):19-27.
- [12]郑毓翰.论生态环境损害惩罚性赔偿的数额量定[J].西南政法大学学报,2023(3):114-130.
- [13]唐克,王灿发.环境惩罚性赔偿制度的妥当责任边界——以美国埃克森案展开[J].求是学刊,2021(5):120-130.
- [14]马宁.环境责任保险与环境风险控制的法律体系建构[J].法学研究,2018(1):106-125.

(下转第142页)

[29]马克思恩格斯文集:第1卷[M].北京:人民出版社,2009. 意识中的正向作用[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2020,40(4):32-35.

[30]马惠兰.充分发挥互联网在铸牢中华民族共同体

【责任编辑 史 敏】

## The Prospects, Risks, and Strategies of Embedding Generative Artificial Intelligence to Strengthen the Awareness of the Chinese National Community

FANG Zheng

**Abstract:** The innovation and development of forging a sense of community for the Chinese nation driven by digital technology is an important part of the Party's ethnic propaganda and education work in the New Era. Generative artificial intelligence has drawn a new picture for strengthening the education of the Chinese nation's sense of community in integrating information resources, creating sensory experiences, and deepening emotional identity. However, the problems of false data infiltration, intelligent algorithm training, and dependence on digital media in the application of generative artificial intelligence will also obscure the scientific, leading, and consensus nature of the Chinese national community consciousness. The key to exploring the use of generative artificial intelligence to strengthen the sense is to enhance the value guidance of intelligent applications in the technological dimension and standardize the production process of national information. Through the effective use and good governance of generative artificial intelligence, it has become a powerful digital driving force to strengthen the sense of community of China.

**Keywords:** generative artificial intelligence; strengthening the sense of community of the Chinese nation; technical risks; practical strategy

---

(上接第120页)

[15]刘兵红.自然资源损害赔偿制度的国际考察及启示[J].生态经济,2013(4):157-160,169.

【责任编辑 史 敏】

## Review and Orientation of Punitive Compensation in the Relief System of Ecological Environmental Damage

ZHOU Xu

**Abstract:** The systematic demand for ecological environment damage relief implies that punitive compensation needs to play a role in "supplementing the deterrent shortcomings of private law relief", "expanding the disciplinary adjustment space of public authorities", and "providing clear expectations of consequences for environmental stakeholders". In practice, there are many problems with the application of punitive compensation. Firstly, the application of punitive compensation is prone to confusion between the functions of public law deterrence and private law restoration. Analyzing the main provisions of punitive compensation, we can also reveal the problem of confusion. Secondly, the proliferation of punitive compensation limits the objective effectiveness of ecological and environmental damage relief. Specifically, the prioritization of punitive compensation has obscured the core of the ecological environment damage relief mechanism. Thirdly, the unreasonable promotion of the effectiveness measurement model of punitive compensation hinders the scientific assessment of ecological environment damage other hand, the differentiated application of punitive compensation has created many constraint loopholes. At the same time, they should adopt both fixed compensation and reactive compensation implementation models.

**Keywords:** ecological environment damage relief system; punitive compensation; environmental code; interest measurement; administrative discretion