

《民法典》视野下环境民事公益诉讼赔偿范围研究

文雨杏

江西省萍乡市湘东区人民检察院 337016

【摘要】在绿色发展的背景下，环境侵权问题日益凸显，如何增强环境民事诉讼的社会效果是当前环境问题的研究热点。《民法典》的实施弥补了此前生态环境民事责任赔偿体系不足的缺陷，但仍需进一步厘清赔偿责任中赔偿范围、赔偿数额的责任认定等问题。

【关键词】民法典；环境损害；赔偿范围；惩罚性赔偿

【DOI】10.12252/j.issn.2096-627X.2021.12.1754

在办理环境民事公益诉讼案件中，要明确损害赔偿范围、责任主体、损害赔偿解决途径等，切实有效控制和恢复生态环境，通过司法手段的介入，极大程度上降低违法成本，对遏制破坏环境的警示作用。《民法典》虽明确了生态环境损害赔偿责任方式和内容，为环境民事公益诉讼提供了法律支撑，但在司法实务中，应进一步合理定位并区分私益和公益诉讼的赔偿范围、明确生态环境损害的赔偿范围及惩罚性赔偿的适用。

一、环境民事公益诉讼赔偿概述

(1) 环境公益诉讼的立法背景及发展过程

面对环境日益恶化的现状，基于环境保护的目的和遏制生态破坏行为的发生，通过不断的司法实践与探索，环境公益诉讼制度得到立法确立，由法律规定的机关和社会组织均可提起诉讼，并确立了检察机关提起民事诉讼制度。《民法典》的出台吸收了损害赔偿理论成果，把生态环境保护列入了民事主体的法律责任和法定义务，首次在环境领域引入惩罚性赔偿制度，进一步对公益诉讼的赔偿范围进行扩张，为环境民事公益诉讼提供了强有力的法律支撑。

(2) 环境民事公益诉讼的概念和特征

环境公益诉讼针对的是保护个体环境权益以及社会公共环境权益而进行的诉讼活动，从而既可以是针对有关民事主体，也可以是针对行政机关。其中，理论界和学术界对环境民事公益诉讼概念说法不一、众说纷纭，它主要针对的是民事主体之间的环境侵权案件，以企业或其他利益个体为被告而进行民事诉讼，请求加害人停止加害、并履行环境损害赔偿的范围和民事责任，属于民法侵权行为法的一部分。而环境行政公益诉讼针对的是行政机关在开展具体行政活动中损害环境公共利益的行为，行政机关履职不善就会对环境利益产生很大的危害，从而损害环境公益，这部分也属于行政诉讼的主要内容。环境民事公益诉讼主要有三个方面的特征：一是起诉主体具有特殊性；二是目的具有特殊性；三是具有显著的预防性及救济功能。

(3) 环境民事公益诉讼赔偿的功能

一是预防功能。生态环境领域的社会公共利益不是单纯的个人遭受损失的简单叠加，而是涉及到整体利益。预防的对象大多是不确定的环境风险，而大量的风险环境都是因为人类不合理开发、不合理利用自然资源导致造成的风险，其最有效的方法就是通过“预防原则”进行限制。二是修复功能。在以往的环境生态损害案件中，最早是由国家负责修复，到今后首先由行为人承担修复责任进行了根本性转变，《民法典》对生态环境破坏修复作了相应规定，通过司法手段的提前介入，可以全面、及时、有效的修复受损的生态环境，维护整个生态环境的质量。三是救济功能。环境民事公益诉讼保护的是整个生态环境，每个人在平等享有环境权利的同时，也负有保护环境的义务。其诉讼主体是法律允许的其他法人、自然人或者社会团体，以及《宪法》赋予检察机关独立行使监督职权并依法承担监督职责。

二、构建环境民事公益诉讼赔偿制度的必要性及可行性

(1) 改变原有的“填平原则”弊端

虽然立法上规定了可以通过恢复原状、消除危险等责任承担方式来达到环境民事公益诉讼的最终目的，但实际上由于受损害的环境需要较高的专业化队伍和先进技术，且责令行为人自行恢复生态环境可能会存在懈怠行为从而导致错过生态恢复的最佳时机。在惩罚与教育相结合原则下，对一些涉及公众权益或者社会公共利益领域时，单纯的“填平”已满足不了现实社会的发展需求。

(2) 惩罚性赔偿对遏制不法行为和预防警示教育的双重作用

惩戒性赔偿作为一种重要的损害赔偿方式，进一步发挥惩罚性赔偿的作用，能够督促行为人参与生态环境保护和预防同类型损害的发生，从而达到充分救济受害方、制裁恶意侵权人的效果。

(3) 运用惩罚性赔偿制度具有良好法律基础

1993年《消费者权益保护法》的出台，首次立法确定了惩罚性赔偿制度。经过不断的实践与探索，立法者逐渐在知识产权、食品安全、消费者权益适用惩罚性赔偿制度，这一举措对环境生态领域中引入惩罚性赔偿制度的适用问题提供了良好的外部环境。

(4) 惩罚性赔偿已在环境民事公益诉讼中体现

近年来，公众持续关注的环境公益诉讼和生态环境损害赔偿也从政策文件和司法解释中进入《民法典》，首次在生态环境领域引入惩罚性赔偿制度，明确规定了生态损害的修复和赔偿规则。

三、《民法典》对于损害赔偿范围的规定及计算

(1) 特色内容规定

一是加入惩罚性赔偿制度。二是将制止和防止损害发生或扩大的费用纳入了赔偿范围。三是扩大生态修复主体以达到环境修复的目的。《民法典》结合有关法律，规定在侵权人未予修复的情形之下，一方面可以选择由行为人自己修复；另一方面可以选择委托他人修复即替代性修复，通过委托他人修复，能够保证环境修复的适时性与有效性，修复责任的转移，侵权人仍应承担修复责任。

(2) 赔偿范围的计算

生态环境修复费用的计算：借鉴《环境污染损害金额计算推荐方法》的评价参数，推荐使用“虚拟治理成本法”予以计算，但对于综合性比较高的指标可向环境领域的专家、鉴定机构进行咨询，确保生态环境修复费用的合理性。

诉讼费用的计算：以往按照诉讼费用征收规定，以标的额来确定诉讼费用，则会出现缴纳费用高的情形。笔者认为，法院可以建议当地政府从环境专项资金中拨出一定费，用于在环境保护方面给予行为人或组织必要的奖励。

惩罚性赔偿标准的计算：计算惩罚性赔偿首先需确定倍数规则，计算方法暂未统一。有一种观点是认为给一个确定的倍数区间，在这个区间内根据考虑因素来确定一个倍数；另一种观点认为是规定倍数的上限或者下限。

生态服务功能损失的计算：参考《技术指南总纲》及

《环境损害鉴定评估推荐方法》中的评估规则，以完全赔偿原则为基础，再根据实际情况进行调整。

四、环境民事公益诉讼损害赔偿制度存在的问题及原因

(1) 责任主体表述存在语境歧义

由于生态环境损害广泛，生态环境损害的受害者可能无法确定，被侵害主体不特定的情况，即没有“侵权人”的情况，法律规定的机关、社会组织以及检察机关可以依靠公益诉讼和生态环境损害赔偿诉讼来实现对生态环境的救济。根据《民法典》第1234条，申请人是机关或组织，加害者是权利侵害者，两者之间很难称为民法意义的平等主体。另外，由于第一类型的纯生态环境损害具有公益性，无法确定具体的损害主体的情况下，在私法模式下很难救济非特定人的利益。

(2) 惩罚性赔偿适用的无限扩大化

惩罚性赔偿在以往的法律和司法解释中已不再是特殊的责任方式，而是以一般的侵权责任方式进行履行。其惩罚性赔偿的适用范围也正在进一步扩大，使其侵权责任以外的法律责任作用难以体现，也没有彰显出其视为一种特殊的侵权责任方式，进而忽视了其他法律规定的法律责任，导致惩罚性赔偿的滥用，加重责任人的赔偿负担。

(3) 生态环境损害责任与生态环境私益侵权责任归责原则的差异

《民法典》将因污染环境、破坏生态引发的民事责任区分为两种责任，即生态环境损害责任与生态环境私益侵权这两种侵权责任，在学术界已无争论。但两种侵权责任由于适用了不同的归责原则，在具体的法律规范上又有着一定区别。

(4) 司法解释与《民法典》相应规定不契合

《最高人民法院关于环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释（2020年修改）》（以下简称司法解释）在规范司法实践方面的争议焦点和难题，已经明确纳入“生态破坏”的侵权形式。民法典也增加了“生态破坏”的表现，不能说是完全新的立法。《民法典》第1230条规定了举证责任的逆转，吸收了《司法解释》的内容。但目前该司法解释尚未更新，该司法解释仍然对于多个污染者的污染责任由更为细化的规定。《民法典》“侵权责任编”中并未吸收“被侵权人请求救济生态环境”的表述。

(5) 生态环境损害鉴定评估技术方法未全面统一

目前，我国正处于不同的环境状况下，面临着不同层次的各种污染物的环境与生态破坏，破坏后的生态环境损害状况也存在复杂多样，所以针对各种状况的环境损害鉴定评估以及价值量化的手段与量化工作都相对繁杂。再加上生态环境损害评估认定中对于因果关系判断和损害量化方面有所不足，尚未形成合理的环境损害鉴定评估认定机制，评估技术方面缺乏，难以保障环境公益。

五、《民法典》视野下完善环境公益诉讼赔偿范围的对策与建议

(1) 合理区分私益和公益诉讼的赔偿范围

首先，应明确区分私益和公益二者之间对侵权责任认定的归则原则。其次，应明确区分私益和公益二者之间侵权责任的赔偿范围。最后，应明确惩罚性赔偿是否适用于环境侵权公益诉讼救济。以上二类环境侵权的救济在适用惩罚性赔偿时对于“严重后果”的界定存在差异性。其中对于环境公益侵权而言，造成生态环境损害不但包含自然造成的直接危害（也包含人身、财产）；而环境私益侵权所针对的“严重后果”是指环境污染行为间接性导致他人死亡或身体健康严重受损。笔者认为，在环境公益侵权案件中可以适用惩罚性赔偿，应严格适用构成要件，按照比例原则和过罚相当原则进行裁量。

(2) 明确生态环境损害赔偿金的计算方法

第一，关于生态环境受到损害至修复完成期间服务功能丧失导致的损失。根据《环境损害鉴定评估推荐方法（第2版）》的定义，这部分内容也可简称为期间功能损失，主要适用于生态环境自损害发生之日起，至恢复至基线之间的功能损失费用。首先应明确生态服务功能具体适用范围；其次明确服务期间计算的起止时间；最后结合鉴定机构、有关生态环境专家等各方意见进行量化。

第二，关于生态环境功能永久性损害造成的损失。永久性损害则更倾向于受损生态环境难以恢复，不再具有生产能力，不能再被利用的损害。生态环境一旦无法修复时，责任人应当承担生态环境功能永久性损害造成的损失。

第三，关于生态环境损害调查、鉴定评估等费用。生态环境损害调查、鉴定评估费用指向很清晰，以实际支出为准，但仍需进一步明确“等费用”包含哪些具体费用，无可非议案件调查费用、鉴定费用需由侵权人承担，但有争议的是，原告合理的律师费以及为诉讼支出的其他合理费用是否应统一纳入到赔偿范围？

第四，关于清除污染、修复可生态环境费用。实际中，由于环境侵权人的行所导致污染可能存在持续性、长期性，为减少对环境持续污染的危害，修复被污染的环境可以通过要求行为人赔偿环境污染修复费用。但值得注意的是，此处“修复生态环境得费用”主要指在没有实现生态环境恢复的情形下，运用虚拟治理成本所评估出的虚拟的生态环境修复费用，在满足了其生态恢复情形下，则应当适用于《民法典》第1234款的生态环境修复责任，而不是适用于该条规定。

第五，关于防止损害的发生和扩大所支出的合理费用。这部分属于应急费用的一部分，应当由侵权者承担。笔者认为，目前这部分内容虽然没有法律细化，但是在具体应用中却可以做无限扩张性解释。另一方面该笔费用具有时间紧迫性，笔者建议，可以考虑直接用金钱赔偿来代替行为责任。

(3) 建立健全生态环境损害赔偿金额认定机制

一是加强环境损害司法鉴定机构与鉴定人员的管理。通过规范环境损害司法鉴定机构登记管理工作，强化法律监督，逐步建立环境损害司法鉴定机构监督机制，鼓励和支持专业环境损害鉴定机构的设立。二是加强使用评估方法的指引。因生态损害赔偿范围未明确、计算方法未统一、计算依据不完整等原因，而造成了行为人对生态环境损害鉴定评估中的金额持有异议，应加强《环境损害鉴定评估推荐方法》指引，参考该文件规定的评估方法。三是建立健全被告鉴定权益机制。应进一步明晰双方当事人所享有的司法鉴定等相关权利，人民法院应当加强对被告进行释明，依法保障被告享有对鉴定事项的抗辩权利。

结束语

现如今，由于生态环境侵权问题日益严峻，传统的环境民事诉讼手段已不适应新时代的需要，《民法典》对生态环境赔偿的形式与范围也做出了明文规定，本文以《民法典》为视角，在我国现行法律体系的框架下，对我国生态环境损害赔偿制度中的主体、归责原则、赔偿范围、惩罚性赔偿制度等方面展开深入研究，希冀通过明确责任主体、明晰归责原则、明细赔偿范围及计算方法等建议，为《民法典》生态环境损害赔偿制度的适用提供微薄之力。

参考文献

- [1] 蒋莉、赵宇. 刍议完善我国环境民事公益诉讼制度[J]. 江苏理工学院学报, 2019, 25(1): 72.
 - [2] 耿欣. 环境民事公益诉讼中惩罚性赔偿适用问题研究[J]. 法制与社会, 2021, (3): 66.
 - [3] 张路. 环境民事公益诉讼中惩罚性赔偿制度的新思考[J]. 科教论坛(农村经济与科技), 2021, 34(4): 296.
- 本文为“江西省人民检察院理论研究课题成果”