



环境民事公益诉讼惩罚性赔偿的适用及规制

前沿话题

□ 单平基 (东南大学法学院教授, 最高人民法院民事检察研究基地主任)

值此公益诉讼立法的关键时刻, 亟须探讨环境民事公益诉讼的惩罚性赔偿适用问题。党的二十大报告强调, “加强检察机关法律监督工作。完善公益诉讼制度”。其中, 民法典首次将惩罚性赔偿纳入环境污染、生态破坏侵权责任(第一千二百三十二条), 对生态环境保护意义重大, 但该条表述为“被侵权人”有权请求相应的惩罚性赔偿, 未明确公益诉讼可否适用, 导致学界分歧甚大, 且司法实践亦呈现混乱景象, 需从解释论厘清, 防止过罚失当, 以助推其科学适用。

环境民事公益诉讼适用惩罚性赔偿的学说歧见及实践困境

对环境民事公益诉讼是否可适用惩罚性赔偿, 理论界和司法实践形成支持和反对两种观点。支持者认为, 惩罚性赔偿与环境民事公益诉讼在制度功能上具有内在契合性, 均蕴含生态环境保护的目的。反对者认为, 民法典第一千二百三十二条的用语为“被侵权人”, 得以请求惩罚性赔偿者为特定的受害者, 而公益诉讼缺少特定受害人, 惩罚性赔偿无法在公益诉讼适用。司法实践亦未形成共识。有的法院支持惩罚性赔偿的主张, 主张该契合民法典保护生态环境的内在意旨。但是, 有的法院认为, 公益诉讼惩罚性赔偿尚无明文规定, 应不予支持。

为此, 以下问题亟须回答: 在环境民事公益诉讼中适用惩罚性赔偿是否具有正当性? 民法典第一千二百三十二条中“被侵权人”仅指普通的私法受害人, 还是包括作为不特定受害人代表的检察机关和环保组织? 惩罚性赔偿在民事公益诉讼中的泛化适

用有何弊端? 如何确定惩罚金额的衡量因素与具体的赔偿标准? 这些问题也是困扰司法裁判的难点。

环境民事公益诉讼适用惩罚性赔偿的证成

惩罚性赔偿与传统私法责任不同。传统私法责任最关注如何补偿或分担损失。与此不同, 民法典确立惩罚性赔偿(第一千二百三十二条)的制度意蕴并非填补损害, 而是加大故意污染环境、破坏生态行为的违法成本, 本质是运用私法机制实现本应由公法实施的惩罚和威慑功能, 警示其他潜在的侵权者, 起到预防违法的法治效果。

环境民事公益诉讼适用惩罚性赔偿具有正当性。第一, 从请求权主体看, 需通过公益诉讼救济生态环境损害。国家规定的机关或法律规定的组织有权提起诉讼, 具体包括检察机关、符合条件的社会组织(环境保护法第五十八条第一款)。第二, 从受损客体看, 适用惩罚性赔偿契合救济生态环境损害的实践需求, 仅适用填补性损害赔偿无法阻遏严峻的生态环境污染趋势。第三, 从体系解释看, 民法典将环境污染、生态破坏明确为环境侵权类型, 扩大了环境侵权的客体范围, 使此类诉讼拥有了实体法依据。第四, 从救济范围看, 若仅依填补性原则, 可能忽视所受损害者的多数性、环境和生态修复的长期性、生态环境损失的潜伏性。第五, 从法功能看, 故意污染环境、破坏生态的行为对生态环境造成严重损害, 巨大的经济利益往往诱使行为人为罔顾法律。此时, 传统民事侵权责任往往难以实现, 行政处罚的严格法定性, 已无法进行遏制, 而惩罚性赔偿可对加害行为进行威慑或阻遏。

环境民事公益诉讼泛化适用惩罚性赔偿的弊病

其一, 在公益诉讼中, 若不区分地泛化适用惩罚性赔偿, 会产生较私法诉讼更严重和不利的法效

果。惩罚性赔偿蕴含报复性元素, 仅能作为填补性赔偿的补充。若泛化适用, 一方面将使侵权人不能承担责任之重, 另一方面也极易使公众产生“司法机关借保护生态环境公益之名行制裁当事人之实”的错觉, 引发不良法效果。

其二, 泛化适用惩罚性赔偿易致多重法律责任叠加。若生态环境侵权行为同时涉及行政违法, 乃至刑事犯罪, 那么, 就会出现公益和私益的交织, 且蕴含民事、行政和刑事等多重法律关系, 侵权人需面对民法中的填补损害赔偿、惩罚性赔偿以及行政处罚, 甚至刑事罚金这四重叠加性的财产性赔偿或处罚, 将无法承受“一事数罚”之重, 会极大影响行为自由。

其三, 泛化适用惩罚性赔偿违反合法和必要性原则。依循私法自治原理, 除非具有合法依据且契合必要性, 检察机关作为公权力机关都应秉持谦抑性, 坚持穷尽其他更优机制原则, 谨慎介入私法领域。若经由环保行政执法可实现生态环保的目的, 检察机关便无必要提起民事公益诉讼, 其应作为穷尽其他救济手段之后迫不得已适用的“替补”制度。

其四, 泛化适用惩罚性赔偿会冲击民事诉讼对抗性。其中, 检察机关角色的双重性(起诉主体和法律监督者)以及民事诉讼的制度构造, 共同决定着其提起公益诉讼应秉持谦抑性。在公益诉讼中, 检察机关亦需恪守民事诉讼的基本原理、原则和程序, 既不应影响审判机关的中立性及司法权的固有边界, 也不能影响其他诉讼当事人处分权的行使。

环境民事公益诉讼适用惩罚性赔偿的规制

为防止惩罚性赔偿在环境民事公益诉讼中泛化适用, 需规制其适用条件。首先, 侵权行为具有违法性。这和填补性损害赔偿不同, 根源在于此项制度蕴含的惩罚性本质。其次, 侵权人具有主观故意性。若侵权人没有主观故意, 就没有惩罚的必要。再次, 污染环境、破坏



生态造成严重后果。这种严重后果客观上已发生, 而不能处于将发生的状态。它在预防性环境公益诉讼中不适用。最后, 请求权人对适用惩罚性赔偿应负举证责任。这与一般环境污染侵权举证责任倒置不同。

未来立法中, 应明确惩罚性数额的衡量因素和赔偿标准。第一, 应考虑侵权人的恶意程度, 使具体金额与行为的违法性和主观恶意相对应。第二, 具体数额需视案件事实、行为违法性质、污染物种类、污染环境和破坏生态行为的情节、污染环境或破坏生态的程度、侵权人获益状况、认知水平、承担责任的综合能力、有无采取积极补救措施等而定。第三, 惩罚性赔偿更多应在填补性损害赔偿、行政处罚、刑事罚金适用后仍无法弥补生态环境损失时方得适用, 若此三项法律责任已起到相应法律效果, 惩罚性赔偿就不应再“越俎代庖”。第四, 宜以侵权人导致损害金额或非法获利金额为基数, 设置惩罚性赔偿的倍数幅度, 以限制司法裁量权滥用, 实现适用但不泛化或滥用惩罚性赔偿的目的。

(原文刊载于《政法论坛》2023年第6期)

加快释放数据要素潜能

前沿关注

□ 马羽男

党的二十大报告指出, 加快建设网络强国, 数字中国。为加快释放数据要素的潜能, 推动以数据为关键要素的数字经济进入新的发展阶段, 中共中央、国务院印发《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》, 以促进数据合规高效流通使用, 赋能实体经济为主线, 以数据产权、流通交易、收益分配、安全治理为重点, 深入参与国际高标准数字规则制定, 构建适应数据特征、符合数字经济发展规律、保障国家数据安全、彰显创新引领的数据基础制度, 充分实现数据要素价值, 促进全体人民共享数字经济发展红利, 为深化创新驱动、推动高质量发展、推进国家治理体系和治理能力现代化提供有力支撑。

加快释放数据要素潜能, 笔者认为需要从三个方面“对症下药”, 进行“精准施治”。

建立公共数据授权运营机制

为唤醒“休眠”的公共数据, 充分挖掘其价值, 探索建立公共数据授权运营机制, 将公共数据授权于市场主体运营, 具体可从以下关键点着手:

首先是公开公平授权。所谓公开, 即指在选择授权运营主体时, 应提前公开授权的条件, 并且通过招标、竞争性谈判等公开竞选的方式确定运营主体。所谓公平, 即指在确定运营主体的过程中, 不能因为申请主体的不同而给予不同的待遇, 不能因为申请机构是国

有控股等原因就受到优待, 应平等对待所有主体。

其次是收取成本授权。授权运营主体在利用公共数据的过程中, 应按照一定的标准支付相应的费用, 当然这种费用区别于正常交易市场之中的售卖费用, 其支付的费用应能大体覆盖公共部门管理数据所需的必要成本。

再次是有效监管授权。一是确立监管模式。建议采取多元监管模式, 即“行政机关宏观监管+授权运营平台自律监管+企业内部监管+社会监管”, 其中, 行政机关宏观监管和授权运营平台自律监管是多元监管中的重点。二是明确监管责任。职责清晰, 分工明确是多元协同监管主体履行监管职责的基础。三是平衡监管力度。监管力度的平衡对于数据交易这一新兴市场的发展具有重要意义, 既要防止“管得过宽”, 也要避免“全都不管”。

最后是明确监管内容。此举旨在确定公共数据授权运营机制的哪些环节和事项应当纳入监管, 例如授权运营主体根据市场需求设计公共数据应用场景, 进而匹配需求。对于场景之外的需求, 可以交给公共数据管理部门进行专家委员会评估是否予以满足, 并对其使用过程进行监督。

完善数据交易流通机制

一是探索建立数据权益规范。鉴于数据确权问题的复杂性, 建议保护数据主体权益, 保护各方数据参与主体的权益, 鼓励数据交易流通, 尝试规定自然人、法人和非法人组织的数据收集、使用、加工及交易的权利, 明确其对自身产生和依法收集的数据可以依法使用、加工; 对其以合法方式获取的数据以及经过合法方

式处理形成的数据产品和服务, 可以依法进行交易。

二是制定数据交易合规标准。组织制定数据交易活动全流程的合规标准, 主要包括质量标准、安全标准等。细化数据的质量评价体系, 明确交易数据的质量要求, 以进一步规范数据的入场交易。

三是探索构建数据资产定价指标体系。推动制定数据价值评估准则, 引导市场主体依法合理行使要素定价自主权。

四是积极开展与数据相关的第三方服务。加快推动数据要素交易第三方开展数据认证、评估、中介咨询等综合配套服务。

五是保障数据要素市场的公平竞争。数据市场主体需遵守公平竞争原则, 不得排除、限制竞争。相关职能部门要强化数据要素市场反垄断和反不正当竞争机制, 打击数据垄断、数据不正当竞争行为。

健全数据安全治理机制

其一, 应优化多元协同的数据安全治理体系。数据监管部门、行业协会、数据企业等应加快形成多方协同的安全治理体系, 进一步优化数据安全治理体系。第一个主体是数据监管部门。数据安全治理工作涉及众多部门, 各部门之间需打破信息壁垒, 推进信息与资源的整合, 避免“九龙治水”的场景出现。第二个主体是数据企业。企业应积极参与数据安全治理体系, 建立企业数据安全治理机制。第三个主体是数据行业协会。行业协会应发挥熟悉行业的优势, 积极参与数据安全治理工作。

其二, 应建立健全分类分级管理制度。数据分类分级应遵循科学性、适用性、灵活性原则, 以关键性、



可用性、敏感性、完整性、社会效用性作为分类标准, 形成“人工+智能”的数据分类分级系统。此外, 对数据企业的监管也可以采用分类分级的方式, 创新监管模式。可以参照《互联网平台分类分级指南(征求意见稿)》, 将企业分为网络销售类、生活服务类、社交娱乐类、信息资讯类、金融服务业、计算应用类, 并且以其积聚的数据总量为标准, 对企业采取由宽到严的梯度监管。

其三, 应强化个人数据保护。为保护个人数据安全, 应明确“规范个人数据处理活动”是个人数据保护的核心, 出台个人数据的匿名化等可量化标准, 构建以“告知—知情—同意”为核心的个人数据处理规则, 并且细化敏感个人数据的认定与保护规则。例如, 生物识别数据应取得自然人的单独同意, 划定人脸识别数据的可使用范围, 自动化决策应采取不予歧视原则等。

数字技术在文化遗产法律保护中的应用路径

前沿观点

□ 高洁祯

数字技术在推进文化遗产法律保护中发挥着越来越显著的作用, 现已成为国家密切关注的重要内容。在实践中, 应发挥数字技术赋能作用, 与法律框架紧密整合, 打造具有引领性、执行性的框架体系。

一是完善文化遗产数字化的法律框架。要确立以保护和传承文化遗产为立法核心, 明确数字化过程中的法律界限和权利归属。同时, 应考虑对文化遗产的非物质特性, 制定特殊的法规保护非物质文化遗产的数字表现形式, 防止文化的失真和异化。

二是建立有效的监管和执行机制。首先, 明确监管主体的责任和权限; 其次, 构建包括版权登记、数字化流程监管、侵权行为查处等内容的监管体系。监管体系应当具备科学性和前瞻性, 能够适应数字技术的快速发展, 及时应对新出现的问题。同时, 监管体系还应具有国际协作的能力, 加强跨国监管和法律执行的合作。

三是平衡各方权益, 确立细致的实施细节。在法律框架内, 细化公共利益和私人权益的平衡点, 明确如何为教育和研究目的提供便捷的法律通道, 同时保护原住民和少数群体文化的权益。

数字化记录和档案管理

数字技术为文化遗产保护提供了工具支持, 夯实了文化遗产法律保护基础。通过综合运用人工智能、虚拟现实技术、区块链技术等手段, 建设文化遗产数字法律文档、创建文化遗产数字档案库, 有助于

提升文化遗产法律保护效率。

一是建立细致的数字记录标准。法律必须规定关于如何、由谁、在何种条件下进行文化遗产的数字记录。比如, 可以要求任何数字化项目都必须向相关部门提交详细的数字记录方案, 并经过批准。方案中应包含文化遗产的准确信息以及计划采用的技术规格, 确保这一记录过程既标准化又透明化。

二是强化版权和所有权的具体法律条文。必须详细阐述数字化遗产的版权属于原创者还是持有者以及如何界定各自的权利和义务。在此基础上, 法律应当明确规定, 任何想要使用文化遗产数字档案的个人或机构必须通过版权所有者或指定的文化遗产管理机构获取授权。同时, 还需要制定严格的惩罚机制。

三是为打击非法交易设立法律机制。应当建立一个全国性的数字化文化遗产数据库, 记录所有合法复制和交易的遗产项目, 并与执法机构共享。此外, 国际合作也至关重要, 需要与其他国家及国际组织合作, 签订条约或协议, 共同打击跨国文化遗产的非法交易。

虚拟现实的法律考量

虚拟现实技术不仅为文化遗产活态保护提供了技术支持, 还为文化遗产法律保护拟定了标准规范。

一是制定虚拟现实技术在文化遗产保护中的应用标准。通过立法明确技术使用的范围和界限, 确保文化遗产的数字复原和虚拟展示在传播文化的同时, 不失真实性和准确性。法律还明确规定对于原有文化遗产的数字化表现形式的审批流程, 包括技术方案的评价、内容的审核以及相关文化背景的考量。

二是界定虚拟现实技术所涉文化遗产的知识产

权保护。在现有著作权法框架内, 设立专门条款, 明确虚拟再现文化遗产作品的著作权归属, 尤其是当虚拟再现作品在创造性、原创性方面达到一定标准时的权利保护。同时, 对于文化遗产的原作者或所有者的权益应有明确规定, 避免因技术再现而导致原有权益受损。

三是确立虚拟现实技术使用者的法律责任。法律应明确规定, 任何单位和个人在使用虚拟现实技术对文化遗产进行复原、展示、推广等活动时, 必须遵守相关法律法规, 保证内容的真实性与科学性。若因技术使用不当导致文化遗产形象和价值被损害, 应当承担相应的法律责任。

四是建立文化遗产虚拟现实技术应用的监督管理体系。国家应建立健全的管理体系, 对文化遗产的虚拟现实应用进行专业的监督和评价。此体系不仅要涵盖技术审核、内容审查等方面, 还应包括对文化遗产虚拟现实内容的定期检查和评估, 以确保长期以来的准确性和适当性。

五是促进国际交流与合作, 推动建立国际统一的文化遗产虚拟现实应用标准。通过国际合作加强技术交流, 共同促进文化遗产的保护工作, 防止因技术和法律差异造成的文化遗产信息失真问题。

监测与风险评估的路径

数字技术在文化遗产法律保护中的应用, 应注重做好监测与风险评估工作。

一是构建动态监测机制。为实现文化遗产数字化过程的有效监管, 立法应要求建立一个动态的监测系统, 能够实时跟踪数字化遗产的状态和使用情况。

二是明确风险评估流程。法律框架内应细化规定风险评估的具体流程, 包括对文化遗产数字化前



的风险预测、过程中的持续监测以及数字化后遗产管理的长效监管。评估过程中, 要依托专家系统对文化遗产的数字化方案进行全面评估, 确保每一个步骤都不会损害文化遗产的原始价值和真实性。

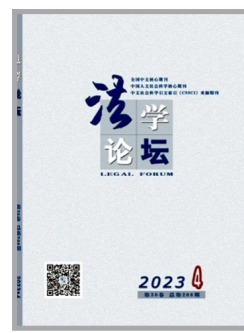
三是设立应急响应机制。法律应规定快速反应的应急措施, 包括但不限于文化遗产数字资产的临时冻结、非法交易的即时中断以及违规行为的立即查处。此外, 法律还应明确设立文化遗产保护的专项基金, 用于应对因监测或风险评估中发现的问题导致的紧急修复或其他必要措施。

随着数字化时代的深入演进, 文化遗产的保护工作正在从传统的物理保全转变为包括数字领域在内的全方位维护。这不仅是在技术进步的必然结果, 也是对人类文化多样性的深刻尊重。在这一转变中, 法律制度的完善显得尤为重要。只有构筑起坚实的法律防线, 才能确保文化遗产在数字世界的安全, 保障其真实性与完整性。

(赵珊瑾 整理)

观点新解

李晓鸣谈促进职务科技成果转化行政法路径——应从规范体系规范重点规范手段等方面完善



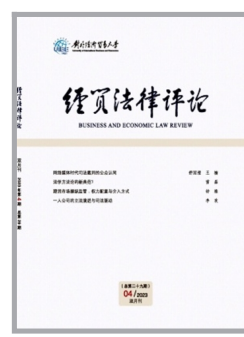
西安交通大学法学院李晓鸣在《法学论坛》2023年第4期上发表题为《促进职务科技成果转化的行政法路径研究》的文章中指出:

改革开放以来, 促进职务科技成果转化既是科技体制改革的热点和难点问题, 也是学术研究的长期关切。职务科技成果转化法律规范, 主要涉及民法和行政法。民法调整职务科技成果转化活动, 不能有效界定“职务科技成果”, 不能完整体现成果权益的内容, 难以独立决定权益的归属, 也无法健全成果转化后的收益和风险分配机制。只有从行政法路径构建基础概念、权益归属以及奖励和风险等核心制度内容, 才能符合职务科技成果转化在国家创新体系中的重要地位。

在行政法视野下讨论科技成果转化, 还需区分“职务科技成果转化”与“促进职务科技成果转化”, 是两项密切联系又相互区别的活动。前者主要是指成果完成人、成果享有单位和转化单位三方平等主体实施民事法律行为, 确立民事法律关系的的过程; 而促进职务科技成果转化, 则是具有明确公共目标和公益价值的活动, 是行政管理机关以上述三方为主要行政相对人所实施的行政行为。同时, 促进的目的只能通过具体的转化活动来实现, 促进的效果也只能通过转化活动来检验。基于对两项活动差别的认识和对职务科技成果转化实践的长期调查研究, 促进职务科技成果转化的行政法应是研究的关切。只有以行政法促进职务科技成果转化, 才能实现其维护科技事业公共利益和维护市场环境公平有序之功能, 这也是行政法促进职务科技成果转化的必要性和优越性所在。行政管理机关履行促进职务科技成果转化职能的法律依据存在明显的缺陷, 忽视了最应关注的转化各方利益分歧, 也未有效利用非强制性的行政手段。

在行政法较民法更侧重“促进”职务科技成果转化的前提下, 根据促进职务科技成果转化行政法律制度的缺漏, 遵循维护科技事业的公共利益和市场环境的公平有序的功能定位, 应从规范体系、规范重点、规范手段等方面完善行政法路径, 以提升相关行政法规范的科学性。首先, 构建科学的成果转化行政法法律规范体系; 其次, 扩大财政资金投入的权属约定自由; 再次, 激励手段的多元化; 最后, 保障机制的系统化。

杨贝谈一般人假设——是公正平等合理等价值在具体情境中的呈现



对外经济贸易大学法学院杨贝在《经贸法律评论》2023年第4期上发表题为《裁判文书中的一般人假设》的文章中指出:

假设是一种重要的思维工具, 是人们理解世界、获取知识、建构意义的重要凭借。由于个体知识与经验的局限性, 人们对世界的认识与理解往往离不开个人的假设或想象(知识论上通常称为信念)。法律人的思维也不例外。由于法律以人的行为为调整对象, 关于人的假设是法律思考的逻辑起点和判断基础, 此处的“人”也就是对于社会上参与法律生活的一般人的指称。“法律中关于人的假设是关于一般人的假设, 在法律人的思维活动中, 一般人假设既是思考的逻辑起点, 也是推理过程中或显或隐的联结点, 对于法律推理、融贯论述具有重要作用。厘清一般人假设在司法裁判中的应用现状, 指明一般人假设自身存在的问题, 是规范应用一般人假设的必备前提。

一般人假设在司法实践中被理所当然地普遍应用, 在建构事实、续造法律的过程中发挥着重要作用, 成为法官判定事实、确立规范、作出评价的重要依据或素材。一般人假设是法律调整一般行为为这一基本原理在个案中的具体阐述, 是公正、平等、合理等价值在具体情境中的呈现。法官依托个案情境, 对一般人的身心状况、认知水平、思维方式、行为方式等进行假设。这些假设欠缺统一的论述起点和内在逻辑, 存在指向不清楚、内容不清晰、性质不明确等问题以及裁判规则地方化、个别化的风险。

一般人假设在司法适用中的问题, 根源于理论供给不足。规范一般人假设的实践应用, 一方面, 需要从价值论、认识论、方法论等方面着手展开理论研究; 另一方面, 在理论探讨成熟之前, 法官至少可以从说理的角度, 尽可能避免一般人假设的误用或滥用。一般人假设既不是法律明文规定, 也不是已由社会公众普遍认可的命题, 不属于可以终结论证的终局理由。换言之, 法官在裁判文书中诉诸的一般人假设是有待证成的观念。法官必须充分认识到一般人假设的或然性特征。

总之, 一般人假设的普遍适用是一个值得关注的实践问题。该问题的解决需要法学研究者从原理、规范等多个维度加强理论供给。在此之前, 法官必须对一般人假设的应用保持警惕, 通过运用换位思考等方法作出能够为人们普遍接受的假设, 同时做好准备, 在面临质疑时补充理由。

(赵珊瑾 整理)