

生态环境损害赔偿与环境行政处罚 重复责任的协调优化^{*}

卢 锟, 蔡雨晨

(上海海洋大学 海洋生物资源与管理学院, 上海 201306)

〔摘 要〕生态环境损害赔偿与行政处罚在生态环境法律责任体系中扮演着不同但相互关联的角色。两者在实践中会产生责任重复问题, 如针对同一环境损害行为, 赔偿义务人既要支付行政罚款, 又要承担生态环境修复费用。这既可能加重义务人负担、影响修复积极性, 也可能影响法律实施的公平和效率。其跨越公私法的责任构造, 使得行政机关在生态环境利益维护的公共职责履行事项上可以遵循私法原则, 从而削弱“行政行为明确性原则”“比例原则”等公法原则的约束, 导致行政权力的恣意、滥用。避免这种重复责任, 可以通过强化行政处罚的生态修复功能, 从明确生态环境损害赔偿的公法属性、行政处罚后谨慎适用损害赔偿、对财产性责任进行折抵三方面, 探索实施生态环境损害赔偿嵌入行政处罚的联动模式。

〔关键词〕行政处罚; 生态环境损害赔偿; 重复责任; 协调优化

〔中图分类号〕D922.1

〔文献标志码〕A

〔文章编号〕1674-5639(2025)04-0094-08

DOI: 10.14091/j.cnki.kmxyxb.2025.04.011

一、问题的提出

2018 年 11 月 28 日, 天津市东丽区生态环境局的工作人员在依法对位于天津市东丽区张长江(个人废品收购站)进行现场检查时, 发现该收购站非法处置塑料废物并排放生产废水, 造成土壤与浅层地下水环境受到严重损害, 社会公共利益受损。根据最高人民法院发布的《关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定》以及相关法律法规的规定, 天津市东丽区人民政府依法指定了天津市东丽区生态环境局负责本案生态环境损害赔偿具体工作, 生态环境局遂向被告发出《磋商通知》, 但被告放弃磋商, 磋商程序终结。随后天津市东丽区生态环境局向天津市中级人民法院提起生态环境损害赔偿诉讼, 该案于 2019 年 8 月 29 日立案。在诉讼中被告主张已承担 150 000 元的行政罚款处罚, 并认为该行政罚款已经足够填补被告行为造成的损失, 依据《中华人民共和国环境保护法》第五十九条之规定, 该罚款本身是天津市东丽区生态环境局基于保护和修复生态环境的考量, 并用于相应公共利益的修复。天津市中级人民法院对此不予支持, 并于 2020 年 4 月 15 日作出判决: 被告张长江于判决生效后十五日内, 赔偿原告天津市东丽区生态环境局生态环境损害恢复费用 61 489.5 元, 生态环境损害鉴定评估费和修复效果评估费用 200 001.1 元, 律师费 6 000 元, 共计 267 490.6 元。^①在此次案件中, 本案被告就同一环境违法行为承担了行政责任与环境损害赔偿赔偿责任。那么在生态环境损害中, 行为人在接受行政处罚后再承担损害赔偿责任是否构成重复责任?

我们认为, 生态环境损害赔偿并非纯粹民事法律责任, 其本质仍是行政机关对于生态环境公共利益的维护, 需要避免对同一损害进行重复计算或过度负担。从现有环境损害救济途径出发, 我国生态环境损害责任追究制度具有双轨式和多元化的特点。一类是行政主体在法定职权范围内利用环境法律法规行使行政权, 在我国主要表现为环境行政处罚的形式; 另一类是以环境诉讼为主的司法手段。然而, 在司法介入生态环境损害领域之前, 行政机关已经通过许可、标准执行及过程监管等行政规制工具广泛开展环境管理, 并承担第一顺位的环境保护义务。这意味着, 生态环境损害赔偿制度承担的责任已经叠加到

^{*} 〔作者简介〕卢锟, 男, 河南新乡人, 上海海洋大学副教授, 博士, 研究方向为环境政策与法律; 蔡雨晨, 女, 四川乐山人, 上海海洋大学在读硕士研究生, 研究方向为环境与资源保护法。

① 以上案件信息参见天津市第三中级人民法院〔2019〕津 03 民初 217 号民事判决书。

制裁性行政处罚之上。众多学者都对其提出了质疑并提出了解决思路,主要聚焦以下两点:第一,摒弃生态环境损害赔偿制度,通过改善行政执法手段解决生态环境损害赔偿带来的责任重叠问题;^①第二,形成“行政权优先,司法权为辅”的环境损害救济路径。^②但这些解决路径都有着程序倒转之嫌。事实上,行政机关在充当赔偿权利人时借助公权力会使得赔偿责任更容易落实,所以关注二者的协同发展更贴合实际。鉴于此,本文从生态环境损害赔偿制度与环境行政处罚为视角出发,梳理生态环境损害赔偿制度的实践现状,分析行政责任与赔偿责任之间的关系,明晰二者责任重复的成因,对二者协同发展的可行性与优化适用进行研究。

二、生态环境损害赔偿制度研究现状

(一) 理论基础

生态环境损害赔偿制度的设立,主要是为了落实污染者对生态环境损害的赔偿责任,构建“环境有价、损害担责”的责任体系,弥补生态环境行政执法的不足之处。^③这一制度的核心目的是确保环境损害得到及时和有效的赔偿,以此促进生态环境的保护与修复,保障公众和社会的长远环境利益。理论指导实践,关于生态环境损害赔偿制度的理论基础一直是众多学者关注的重点,通过讨论,学者们得出了“自然资源国家所有权说”“国家保护义务说”“公共信托理论”“公民环境权说”等4种主流观点以及它们的混合观点。王树义从宪法层面分析自然资源国家所有权,指出自然资源国家所有权是私权,国家系所有权人。^④曹明德采用自然资源国家所有权“私权说”与“公权说”的结合,将生态环境损害赔偿制度中的客体划分为两类:一类是国家所有的自然资源,另一类是除了国家所有的自然资源之外的生态环境。^⑤巩固则认同自然资源国家所有权的“公权说”,认为生态环境损害赔偿来源于国家的公共权力,而不是个人或集体的私人权利。^⑥程玉同样从宪法角度出发,认为宪法赋予了行政机关提起索赔诉讼的国家环境保护义务。生态环境公共利益是一种公共产品,应该由政府(行政机关)作为优先代表者来维护,以提高效率,避免收益外溢。^⑦张宝提出公民环境权说,旨在弥补传统侵权责任法在环境保护问题上的局限性,针对环境本身损害进行预防和救济。^⑧徐军指出我国的生态环境损害赔偿制度依托的理论基础来源于公共信托理论,理由是公共信托理论中政府履行职责和义务的开展方式与生态环境损害赔偿制度中政府作为赔偿权利人进行生态环境损害救济的方式相似,采取公共信托理论能够体现出推行生态环境损害赔偿制度的初衷和出发点。^⑨王小钢同样认为地方政府作为生态环境损害赔偿权利人的合法性源于其履行公共信托职责,他基于公共信托理论,提出了自然资源国家所有权和公共信托环境权益相结合的二维构造框架。^⑩理论层面多元基础的长期争议,虽深化了制度合理性探讨,却因概念模糊与逻辑分歧陷入解释困

① 胡静.比较法视野下生态环境损害救济的行政主导实质及其启示[J].比较法研究,2023,(3):102-117;刘卫先.我国生态环境损害补救路径的整合[J].暨南学报(哲学社会科学版),2020,(10):40-53.

② 刘静,蒋婷婷.生态损害救济体系的重构[J].河北环境工程学院学报,2020,(2):1-5;王明远.论我国环境公益诉讼的发展方向:基于行政权与司法权关系理论的分析[J].中国法学,2016,(1):49-68;于晶晶,王康.生态环境损害行政主导型救济模式初探[J].中共山西省委党校学报,2022,(5):71-76.

③ 王明远.论我国环境公益诉讼的发展方向:基于行政权与司法权关系理论的分析[J].中国法学,2016,(1):49-68.

④ 王树义,李华琪.论我国生态环境损害赔偿诉讼[J].学习与实践,2018,(11):68-75.

⑤ 曹明德.《民法典》生态环境损害赔偿条款法理辨析[J].法律科学(西北政法大学学报),2022,(1):58-72.

⑥ 巩固.生态环境损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼关系探究:兼析《民法典》生态赔偿条款[J].法学论坛,2022,(1):129-139.

⑦ 程玉.我国生态环境损害赔偿制度的理论基础和制度完善[J].中国政法大学学报,2022,(1):75-90.

⑧ 张宝.生态环境损害政府索赔权与监管权的适用关系辨析[J].法学论坛,2017,(3):14-21.

⑨ 徐军,马晓雯.生态环境损害赔偿制度理论基础溯源:从公共信托理论的视角出发[J].石家庄学院学报,2022,(2):30-39.

⑩ 王小钢.生态环境损害赔偿诉讼的公共信托理论阐释:自然资源国家所有和公共信托环境权益的二维构造[J].法学论坛,2018,(6):32-38.

境。生态环境损害兼具资源权属侵害与公共利益损害双重属性,其责任构造跨越公法私法领域——行政责任体现公法监管约束、赔偿责任依赖私法修复救济。虽然两者在理论上可以并存,但对于行政机关而言,维护环境公共利益之根本并无改变,赔偿责任的“私权外表”可能削弱“行政行为明确性原则”“比例原则”等公法原则的约束,带来权力寻租问题;对于义务人而言,则引发赔偿责任与行政责任的重复问题。回归行政机关的公共职责本位,强化行政处罚的生态修复功能,或是突破理论争议、推动生态环境损害赔偿制度从“价值共识”转向“规则落地”的关键路径。为使问题更加清晰,有必要结合生态环境损害赔偿实践加以考察。

(二) 实践现状

中央层面发布的相关文件中仅简单提及了行政责任与赔偿责任并存的情况,并指出在进行行政裁量时可以考虑赔偿责任的履行情况。^①除此之外,文件中未对两种责任路径的相关规定作进一步详细说明。这导致在实际的赔偿过程中,是否应考虑行政罚款数额作为赔偿金额的一个因素,存在一定程度的模糊性,各地实践出现了不同的解释。

1. 案例分布现状

截至 2024 年 1 月,通过对裁判文书网进行检索,以“生态环境损害赔偿”为关键词,共检索出 1016 份相关文书;在此基础上叠加“行政处罚”的关键词,共检索出 210 份相关文书,^②其中不包含诉讼前已磋商成功案件。不同年份案例数量的趋势变化如图 1 所示。

据图 1 所示,在 2018 年全国实行生态损害赔偿制度后,相关诉讼案例呈直线上升的趋势,2020 年到达峰值,同时承担生态环境损害赔偿责任与行政责任的相关案例数目也在随之上升。这体现了行政处罚与生态环境损害赔偿制度是相辅相成的,在实践中环境行政处罚的适用范围与生态环境损害赔偿制度适用范围有一定的重合。

据图 2 所示,210 份裁判文书中,去除 17 份裁定书,得到 193 份判决书。其中行政处罚作为损害赔偿的证据出现在 68% 的判决书中,体现了行政处罚在损害赔偿诉讼中的重要性。行为人因同一事实承担了行政责任和赔偿责任,突出了责任的双重承担,同时也反映了我国环境法治实践的进步和责任追究的全面性。这种“双重责任”机制通过行政处罚的迅速惩戒和赔偿制度的生态修复,形成了相辅相成的环境保护措施。然而,这也暴露出责任衔接不足、责任划分不清等问题。

通过对这些相关文书的查阅可以发现行政处罚的出现多是作为证明行为人是否实施了污染环境行为的依据。所以据图 3 所示,有 15% 的案件中赔偿义务人认为行政处罚并不能作为证据出现,理由是行政处罚已经履行完毕,不应再因为行政处罚这一依据而认为被告有污染环境之疑。有 13% 的赔偿义务人主张承担行政



图1 生态环境损害赔偿制度实行以来诉讼案件增长趋势

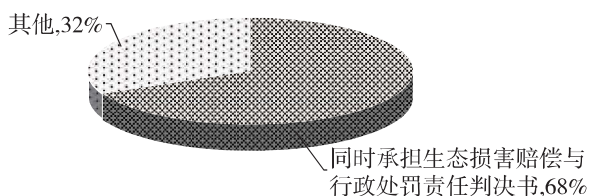


图2 同时承担生态环境损害赔偿与行政处罚责任文书占比

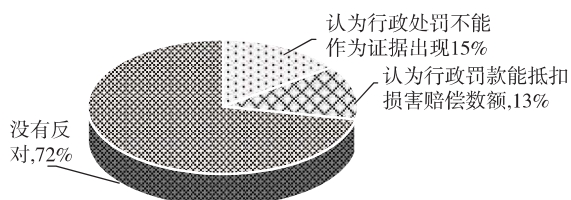


图3 赔偿义务人反对行政处罚目的占比

① 朱炳成,于文轩.生态损害赔偿与行政处罚的衔接[J].中华环境,2018,(6):26-28.

② 参见裁判文书网 <https://wenshu.court.gov.cn/>.

罚款责任后能抵扣生态环境损害赔偿责任,理由是罚款本身是基于保护和修复生态环境的考量,并用于相应公共利益的修复,因此不应再次判令被告承担生态环境损害赔偿责任。

赔偿责任与行政处罚同时存在的情形在实践中较为普遍,在这些案件中,赔偿义务人的反对理由几乎没有得到过法院的认可。法院在审理过程中,通常考量的是行政处罚和生态环境损害赔偿责任的性质和目的是否存在重叠。若认定两者具有不同的法律依据和目的,法院一般不会允许通过行政罚款抵扣生态环境损害赔偿责任。所以厘清二者之间责任的性质和目的,才能从根源上解决此类问题的出现。

2. 相关规定现状

在地方实践中关于行政处罚后能否减轻生态损害赔偿责任,不同的地方有不同的规定。主要有以下3种不同的处理意见。

盐城市主张在开展生态环境损害赔偿时,针对赔偿义务人的表现来决定是否从轻或者减轻行政处罚。盐城市生态环境局《关于做好行政处罚案件生态环境损害赔偿线索筛查工作的通知》文件中针对赔偿义务人积极配合开展生态环境损害赔偿的行为,属地的生态环境部门应当及时反馈到承办案件的行政执法机构。执法机构在作出行政处罚决定(或处理建议)时,应当根据相关规定给予赔偿义务人从轻或者减轻处罚。该规定看似可以减少部分责任重叠,但是存在程序倒转之嫌,实践中行政处罚多出现在损害赔偿之前,在生态环境损害赔偿之后进行行政处罚有可能还会带来更多的重复责任。

绍兴市主张同时开展行政处罚与生态环境损害赔偿调查,同步追究二者的责任。绍兴市生态环境局等9部门2022年印发的关于《资源环境案件违法责任与损害赔偿责任“一案双查”实施办法(试行)》第二条指出,在对行政违法责任进行调查处理的同时,还应对生态环境损害赔偿责任进行调查和处理,同步追究违法行为人的行政和生态环境损害赔偿责任。该规定使得环境损害救济效率变高,但是在实践中很难实现,通过对现有诉讼统计,行政处罚多作为损害赔偿案件的前提证据出现,所以同时进行在调查取证上会面临极大的困难。

山东省主张“不予行政处罚”,主要追究环境损害赔偿赔偿责任。山东省生态环境厅牵头起草的《管理规定细则》明确规定,生态环境损害赔偿案件中的相关证据可作为减轻或从轻行政处罚的依据。文件还提出,对于违法行为首次被发现且应受到的处罚金额不足5万元、情节轻微的情况下,如果违法行为人积极履行生态环境损害赔偿责任,并在立案之日起60日内足额缴纳生态环境损害赔偿金,可以免于处罚。这里的“不予行政处罚”是“轻微不罚”与“首违不罚”的结合体,但事实上“轻微不罚”与“首违不罚”的构成要件及适用情形存在较大差异。^①这种做法实际上混淆了“轻微不罚”与“首违不罚”的构成要件,变相提高了“首违不罚”的适用门槛,大幅减少了在生态环境领域“首违不罚”的适用范围和频率,违背了该制度的设立初衷和作用界限。

通过对上述生态环境损害赔偿制度的现状分析,可以看出行政处罚与生态环境损害赔偿在案例中出现大量重合,在实践中对于行政责任与赔偿责任的承担并不明朗。3种处理行政处罚与生态环境损害赔偿的规定都带有一定的弊端,需对环境行政处罚与生态环境损害赔偿责任的重复适用问题进行具体分析,以此来为具体实践提供相关理论,探索新的处理路径。

三、责任的重复问题成因

(一) 私法模式阻碍环境损害救济

首先,将生态环境损害赔偿制度定位于私法模式会造成价值目标出现错误。生态环境损害赔偿产生的目的是救济公益。从法理来看,私权与公益有本质差别。^②公益通常指的是整个社会或者大多数人的共同利益,它超越了个人利益的范畴,代表了国家或社会的整体利益。而私权则是指个人或法人依法享有的权利,如财产权、人身权等。在生态环境损害赔偿制度中,当环境受到破坏,影响了公共利益时,侵权者需要承担赔偿责任。因此,作为所有权人的各级政府(有关行政机关)在提起生态环境损害赔偿诉

^① 彭中遥. 新时代环境行政处罚制度变革的反思与完善 [J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2024, (4): 49-60.

^② 巩固. 生态环境损害赔偿诉讼与环境民事公益诉讼关系探究: 兼析《民法典》生态赔偿条款 [J]. 法学论坛, 2022, (1): 129-139.

讼时维护的利益并非行政机关自身的利益,其最终目标也并不是维护国家所有的受损自然资源之上的财产权益,而是维护全民共同享有的环境公共利益。

其次,把生态环境损害赔偿诉讼定位于私益诉讼会使适用范围变窄,不利于环境损害救济。我国的公有制形式包括全民所有制和集体所有制两种。在全民所有制下,国家自然代表全体公民行使所有权;而在集体所有制下,则由集体组织代表其成员行使所有权。所以除了法律明确规定属于国家所有的自然资源外,还有一些资源是集体所有。因此,某些自然资源如空气,还未被纳入所有权的范畴。这种限定方式不仅排除了集体资源受损的生态损害赔偿,也无法涵盖如大气这类通常不被视为可以确立所有权的环境要素。例如,“腾格里沙漠污染”事件虽然是公认的生态损害案例,但在中国的宪法和民法中并没有明确规定沙漠属于国家所有,因此在法律上难以适用于国家自然资源所有权的索赔范畴。^①

最后,如果把生态损害赔偿视为私法责任会造成权力分工重叠且难以解决问题。根据私法责任与公法责任并行不悖的原则,行为人承担行政责任或者刑事责任不影响承担民事责任,这将导致其与行政执法手段重复使用;而若打通制度之间的界限,允许折抵、替代,又违背前述的理论和规则。在责任承担上,为了符合行政与刑事领域中的“一事不二罚”原则,把生态环境损害的赔偿责任定性为民事责任,并与行政及刑事责任并行,从而实行双重处罚。这种做法可能会造成对同一违法行为的重复制裁,违背了法律的公正性和均衡性。

(二) 惩罚性责任重叠

生态环境损害赔偿制度虽然带有赔偿二字,但其首要考量是恢复受损生态环境的功能,因此它既具有修复属性,也具有赔偿属性。^②虽然生态环境损害赔偿案例中主要赔偿类型似乎更倾向于填补功能和修复服务功能,但这并不排除惩罚性责任的存在和应用。在中国的生态环境损害赔偿案例中,主要赔偿类型包括清除污染、修复生态环境、防止损害发生和扩大等的合理费用,这些赔偿类型在一定程度上也具有惩罚性的作用。例如,清除污染和修复生态环境的费用通常要求违法者承担较高的财务责任,这种方式在一定程度上可以作为对违法行为的惩罚。叠加的生态服务功能损失的高额赔偿,使得很难判断其不具有惩罚性功能。

在实践中,生态环境损害惩罚性赔偿通过诉讼程序进行罚款。生态环境损害赔偿责任承担分为 3 种情况,分别是可以完全修复、无法完全修复以及完全无法修复。与之对应的生态环境损害赔偿主要出现在生态环境无法修复的情形中,指的是生态环境自受到损害至修复完成期间服务功能丧失、环境功能永久性损害造成的损失,清除污染、修复生态环境费用。^③采用虚拟成本计算方法,综合计算责任者的主观过错、污染破坏程度、未来丧失功能等因素,以一定倍数计算赔偿数额。这种金钱上的赔偿责任带有一定的惩罚、遏制、威慑等性质,^④与行政主体对违法行政管理秩序的行为人进行行政制裁的性质相同。因此,生态环境损害的惩罚性责任与行政处罚有所重叠。

(三) 环境行政处罚的修复功能重复

在 193 份裁判文书中,赔偿义务人提出承担的行政责任具有修复性,指出环境行政处罚不仅侧重于制裁污染行为,还承担了一定的修复功能。自党的十八届三中全会提出建立生态修复制度以来,生态修复在中国的环境保护法律体系中扮演着越来越重要的角色。中国的环境保护工作确实在逐步从单一的惩罚措施转变为惩罚与生态修复并重的综合治理模式。^⑤行政处罚作为环境规制中的重要手段,也自动匹配了

① 刘士国. 民法典“环境污染和生态破坏责任”评析 [J]. 东方法学, 2020, (4): 196-204.

② 王灿发, 王雨彤. 生态环境损害赔偿诉讼责任承担方式的反思与完善 [J]. 环境保护, 2022, (9): 14-17.

③ 周勇飞. 解释论下环境侵权惩罚性赔偿的适用限制 [J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2021, (6): 25-34 + 111.

④ 吕志祥, 陈进鹏. 生态环境侵权惩罚性赔偿金额的认定 [J]. 成都大学学报(社会科学版), 2025, (1): 111-119.

⑤ 杨秀芹, 陈幸欢. 环境行政处罚修复功能之补强: 基于 130 起“长江采矿案”的样本分析 [J]. 中国国土资源经济, 2023, (8): 18-27.

相应的惩戒功能与修复功能。在中国的环境法律体系中,行政处罚的修复功能有明确的法律支持和规范化的操作流程,具有正当性、适配性。^① 首先,行政处罚修复功能正当性来源于恢复性正义理论,强调通过修复行为,实现社会关系的全面恢复,以达到正义。^② 这一理论支持环境行政处罚的修复导向,认为修复不仅有助于违法者的改过自新,还能促进受害者的谅解,实现人与自然、人与人之间的和谐。修复责任的承担,旨在唤醒违法者的生态意识,而非单纯的惩罚,体现了教育与处罚的统一。其次,行政处罚修复功能的适配性还体现在行政处罚自身的工具属性上,行政处罚对生态环境损害救济覆盖面更广,运行规则更成熟和完备。根据《生态环境行政处罚办法》第九条的规定,^③ 在实施生态环境行政处罚时,应作出责令改正行为,这是环境修复功能的一个重要组成部分。虽然多数学者认为应将责令改正归于行政命令中,但相较于构建一套完整的行政命令,将责令改正纳入环境行政处罚体系,可以减少不必要的立法与行政成本。

四、生态环境损害赔偿制度在司法适用中的完善建议

综上所述,在实践中行政处罚与生态环境损害赔偿的关系密切,适用范围有重叠。义务人承担的生态环境损害赔偿责任带有一定惩罚性,承担的行政处罚带有修复性。因此,行为人在生态环境损害赔偿诉讼中承担的行政责任与之前承担的行政处罚之间必然存在重复责任。针对这种重复责任可以通过明确生态环境损害赔偿中承担的责任属性、行政处罚后谨慎适用损害赔偿、对财产性责任进行折抵三方面来进行消减。

(一) 责任属性之证成

首先,就生态损害赔偿制度而言,考虑到制度的目的及救济对象的公共性质,可以看出被告在生态环境损害赔偿诉讼中承担的法律理责任应属于公法责任。生态环境损害赔偿责任并不是传统民法中的环境侵权责任。《中华人民共和国民法典》中关于生态环境损害赔偿的目的是构建环境侵权与生态环境损害赔偿的沟通与协调机制,而不是将它作为环境侵权责任的一种类型。^④ 对此,德国著名法学家冯·巴尔指出,生态损害本质上是一个公法问题,只是在这种公法中保留了一些私法概念。^⑤ 从生态环境损害赔偿的发展历程出发,在生态损害赔偿制度的早期发展中,确实存在通过私法途径,特别是通过扩展侵权法来寻求补救的做法。^⑥ 如果将这两种模式——公法和私法——分开来看,它们似乎都是可行的选择。然而,当我们引入时间维度,将各国的实践和主流制度联系起来进行全面分析时,就会发现公法模式和私法模式之间存在明显的发展顺序和优劣差异。私法模式,即通过侵权法途径的模式,仅是在环境公法尚未成熟、监管体系未完善的早期阶段的一种尝试,而现在已被许多国家所淘汰。相比之下,我国在公法模式方面拥有坚实的基础,我们应当充分利用这一优势。

其次,义务人承担的生态环境损害赔偿责任具有行政性。生态环境损害赔偿诉讼本质上就是经原告启动诉讼而由法院帮助或替代行政机关履行环境行政管理职责,行政机关通过索赔磋商、提起诉讼的方式要求当事人承担生态环境损害修复责任,甚至借助惩罚性赔偿来威慑有关当事人。从实施主体、目标、功能来看,与这一领域传统行政活动并无明显差异。^⑦ 这一点可以美国法律提供解释。在美国,环境行政执法机构在侦查到生态环境损害的违法行为后,通常会首先进行行政调查和处理,这包括发出通知、处以罚款或达成和解协议。^⑧ 根据违法行为的严重性和违法者对行政执法的配合程度,执法机构可以决定是

① 陈幸欢,杨秀芹. 环境行政处罚修复功能的理论证成与规范构建 [J]. 环境保护, 2024, (1): 29-33.

② 雷鑫,张永青. 环境犯罪刑事和解的证成与价值:以恢复性正义为视角 [J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 2010, (1): 31-35.

③ 生态环境主管部门实施行政处罚时,应当责令当事人改正或者限期改正违法行为。责令改正违法行为决定可以单独下达,也可以与行政处罚决定一并下达。责令改正或者限期改正不适用行政处罚程序的规定。

④ 吕忠梅. 民法典绿色条款的类型化构造及与环境法典的衔接 [J]. 行政法学研究, 2022, (2): 3-17.

⑤ 克雷蒂安·冯·巴尔. 欧洲比较侵权行为法·下卷 [M]. 张新宝,译. 北京:法律出版社, 2001.

⑥ 巩固. 公法视野下的《民法典》生态损害赔偿条款解析 [J]. 行政法学研究, 2022, (6): 41-58.

⑦ 赵鹏. 生态环境损害赔偿的行政法分析:兼论相关惩罚性赔偿 [J]. 政治与法律, 2023, (10): 48-62.

⑧ 参见 EPA 美国环境保护署官网: <https://www.epa.gov>.

否启动司法程序。一旦决定启动司法程序,行政执法机构可以直接向法院提起诉讼,或者更常见的是,由司法部代表其向法院提起诉讼。在美国,行政执法机构和司法部提起的非刑事诉讼都被视为民事诉讼,而不区分为民事诉讼和行政诉讼。在诉讼阶段,行政执法机构可以与违法者达成和解协议,法院也可能对违法者处以民事罚款或颁发禁止令。此外,作为执法的一种灵活手段,行政执法机构可以采取补充环境项目(Supplemental Environmental Projects, SEPs),允许违法者通过实施某些环境利益项目来减少罚款。中国的生态环境损害赔偿流程与美国的流程有相似之处,主要包括调查、磋商和诉讼3个阶段。在这些阶段中,政府和相关部门可以通过诉讼要求责任人赔偿修复费用、过渡期损失和评估费用。^① 尽管中国区分公法与私法,但这并不意味着在追求公法责任时不能使用私法手段。^② 所以在某些情况下,当环境损害无法直接修复时,污染者可能会被要求支付金钱赔偿,这在性质上类似于行政罚款,因为它旨在惩罚违法行为并防止未来的违法行为。

二者责任属性相通,为责任的追究提供了清晰的法律框架和协调的方向,减少了责任重叠。在生态环境治理过程中,行政处罚和生态环境损害赔偿通过明确的责任分工,可以有效避免两者在处理同一环境事件时产生交叉和重复,使得救济更加高效、精准。

(二) 行政处罚后谨慎适用生态环境损害赔偿诉讼

行政罚款作为我国执法实践中的核心手段,其适用频率显著高于其他行政处罚类型。^③ 然而,随着环境治理和社会管理需求的不断发展,过度依赖罚款这一单一处罚方式的做法也逐渐暴露出其弊端,尤其是“重罚主义”倾向的出现。这种倾向的根源在于,罚款作为一种经济处罚手段,被认为能迅速对企业或个人产生压力,产生立竿见影的效果。然而,单纯依赖罚款并未能真正解决违法行为带来的长远生态环境问题,尤其是违法者的行为动机和环境责任感的提升。^④ 要矫正实践中的“重罚主义”离不开生态修复责任的落实,行政处罚与生态环境损害赔偿虽然都有着惩罚性、修复性、预防性的功能,但准确来说修复生态环境才是行政处罚和生态环境损害赔偿制度的核心责任形式,所以在适用顺序上理应优先适用行政处罚的修复性功能。

在生态环境损害赔偿诉讼中,行政处罚总是作为生态环境损害案件中的证据出现。证明行政执法手段一般出现在生态环境损害赔偿诉讼之前,具有一定的事先性,所以行政处罚等行政执法手段理应排在生态环境损害赔偿诉讼之前。在进行行政处罚时,应将行政处罚中修复功能排在前面,充分适用与生态环境相关的部门法,运用其中的责令限期改正、责令停止违法行为、限期清除、恢复原状等相关的补救性措施。如果能在损害事态扩大之前,通过行政处罚进行预防、遏制,就会减少生态环境损害的发生,有利于生态环境的预先保护,因此,在生态环境损害赔偿诉讼提起以前,要充分发挥行政罚款、责令性行政处罚的作用,应谨慎提起生态环境损害赔偿诉讼。

需要说明的是,尽管行政处罚可以在一定程度上震慑污染者,发挥一定的惩治功效,但是行政处罚对于保障环境的生态修复作用却是有限的。在一些情形下,行政处罚不能充分实现对环境的修复,此时就应当及时提起生态环境损害赔偿诉讼。赔偿诉讼能够以法律的强制性手段为前提确保对环境修复所需资金的充足保障,并能够促进对环境污染已经遭到破坏的生态环境的科学修复。在确定是否提起生态环境损害赔偿诉讼时,应当考察生态环境修复的紧急性和必要性,如果环境损害到了单纯依靠行政处罚的简单恢复已不足够的地步,赔偿诉讼应当作为最后的手段来保障环境的修复能够有足够的资金等保障。

(三) 行政罚款折抵部分财产责任

关于赔偿责任与行政责任,二者表面并不冲突,但是在责任属性相同时会出现冲突,主要表现为行政罚款与生态修复费用等财产性责任发生重叠。在财产责任重叠时,二者重叠责任是否能重复评价?根

① 王树义,刘静. 美国自然资源损害赔偿制度探析[J]. 法学评论,2009,(1): 71-79.

② 戴建华. 生态环境损害赔偿诉讼的制度定位与规则重构[J]. 求索,2020,(6): 126-133.

③ 罗豪才,湛中乐. 行政法学(第3版)[M]. 北京:北京大学出版社,2012.

④ 刘长兴. 超越惩罚:环境法律责任的体系重整[J]. 现代法学,2021,(1): 186-198.

据行政处罚法第七条、第二十八条规定,^① 违法行为构成犯罪,行政处罚不得代替刑事责任、行政罚款应当折抵相应罚金。证明惩罚性责任不可以重复评价,如果重复应该进行一定折抵。

通过上述列举,既然二者部分惩罚性与修复性责任重叠,当行政处罚中的修复性责任和生态环境损害赔偿中的惩罚性责任均存在时,考虑企业或个人的巨大资金压力,应该减轻企业或个人承担的责任负担。但是关于责任的财产责任承担却不能一味地折抵。构造“责任不重复评价”原则下的动态折抵规则,只能在责任不能重复评价时,针对环境不易恢复的状态,依据生态环境修复费用、服务功能丧失、造成损害的费用等量化指标和已缴纳行政罚款进行分段式责任抵减,减轻被告整体责任负担。在无法区分是否有重复惩罚责任时,可根据赔偿义务人之责任综合判断。比如,美国作为普通法系的典型代表,其法律制度以判例法为主,法院可以造法断案,其有着很大的能动性,所以在对损害赔偿中惩罚性金额的确定会基于上述赔偿义务人自身财产、违法行为获取收益等相关方面确定赔偿金额的范围。^② 在进行环境损害赔偿时可以借鉴美国法院的经验,可结合其承担的环境行政处罚责任来确定赔偿义务人的责任。虽然损害赔偿金额的计算是基于科学评估的结果,但还应当考虑到赔偿义务人已承担的行政罚款责任以及自身的偿还能力。责任人无力承担全部的行政责任和赔偿责任的,可以考虑部分采用其他行政执法手段替代行政罚款,优先考虑修复被污染或者被破坏的生态环境,减少赔偿义务人重复性责任,以达到修复环境的最终目的。

五、结 论

环境行政处罚与生态环境损害赔偿责任的重复适用问题,其本质是责任属性辨析不清存在的。当发生不同责任竞合前,通过行政处罚进行预防、抑制,减少生态环境损害的发生。当发生不同责任竞合时,不能一味地将责任重叠,也不能采取简单的责任抵扣,需结合其应承担的环境行政处罚责任来确定赔偿义务人的责任。协调优化生态环境损害赔偿与行政处罚的关键在于:回归行政机关的公共管理职能,厘清责任边界、避免重复负担,构建一个既能有效惩戒环境违法行为,又能高效修复生态环境损害,公平合理、运行顺畅的生态环境法律责任体系。

Coordination and Optimization of Overlapping Liabilities for Ecological and Environmental Damages and Administrative Penalties

LU Kun, CAI Yuchen

(College of Marine Living Resource Sciences and Management, Shanghai Ocean University, Shanghai, China 201306)

Abstract: Ecological and environmental damage compensation and administrative penalties play different but interrelated roles in the ecological and environmental legal liability system. For example, for the same environmental damage, the compensation obligor must pay administrative fines and bear the cost of ecological environment restoration. This may not only increase the burden on obligors, affect the enthusiasm for repair, but also affect the fairness and efficiency of law implementation. Its responsibility structure spanning public and private law allows administrative organs to follow the principle of private law in the performance of public duties to protect the interests of the ecological environment, thereby weakening the constraints of public law principles such as the “principle of clarity of administrative acts” and “the principle of proportionality”, leading to the arbitrariness and abuse of administrative power. To avoid such duplication of liability, we can strengthen the ecological restoration function of administrative penalties, explore the linkage model of embedding administrative penalties in ecological and environmental damage compensation from three aspects: clarifying the public law attributes of ecological and environmental damage compensation, prudently applying damage compensation after administrative punishment, and offsetting property liability.

Key words: administrative penalties; ecological environmental damage compensation; overlapping liability; coordinate and optimization

(责任编辑:杨 恬)

① 第七条规定:“公民、法人或者其他组织因违法受到行政处罚,其违法行为对他人造成损害的,应当依法承担民事责任。违法行为构成犯罪,应当依法追究刑事责任,不得以行政处罚代替刑事处罚。”第二十八条规定:“违法行为构成犯罪,人民法院判处拘役或者有期徒刑时,行政机关已经给予当事人行政拘留的,应当依法折抵相应刑期。违法行为构成犯罪,人民法院处罚金时,行政机关已经给予当事人罚款的,应当折抵相应罚金。”

② 戴志杰. 美国法上大规模瑕疵产品的多重惩罚性赔偿责任研究 [J]. 辅仁法学, 2015, (50): 225.