

酌定不起诉与公益诉讼的衔接

——以涉大气污染民事公益诉讼惩罚性赔偿为例

文/罗虹 魏再金

【裁判要旨】在刑事部分作酌定不起诉决定的涉大气污染民事公益诉讼中，酌定不起诉决定不影响对惩罚性赔偿后果要件的判断。如果酌定不起诉决定书认定行为人具有“故意”，可以认定行为人符合惩罚性赔偿之“故意”要件。即便刑事部分实行单位犯罪“双罚制”，公益诉讼部分仍应采用职务侵权行为理论，由单位承担惩罚性赔偿责任。刑事部分没有认定损害后果的，公益诉讼中委托评估鉴定机构运用虚拟治理成本法计算的生态环境损害数额，可以作为直接损害，并作为惩罚性赔偿基数。

□案号 一审：(2024)川71民初84号

【案情】

公益诉讼起诉人：四川省成都市人民检察院。

被告：甲砖厂。

甲砖厂从事页岩砖生产销售，法定代表人为杨某。大股东为徐某，负责甲砖厂日常管理工作。工作人员夏某，负责污染防治设施烟气排放连续监测系统（Continuous Emission Monitoring System, 以下简称CEMS）操作工作。2023年3月，甲砖厂脱硫塔维修，按规定应停产。为避免停窑熄火造成损失，甲砖厂偷偷在夜间生产。其间，徐某指使夏某将CEMS“运行档”调整为“维护档”，从而避免大气污染数据上传至生态环境部门的监测系统。后乙市生态环境局发现该行为，对甲砖厂作出罚款33.66万元的行

政处罚决定。

2023年6月，乙市公安局对该线索立案侦查。2023年11月，乙市公安局将该案移送乙市检察院审查起诉。经审查，该案造成污染程度较轻，且甲砖厂和徐某存在初犯、自愿认罪认罚等情节，故乙市检察院对其作出酌定不起诉决定。因法定代表人杨某长期生病，并不参与甲砖厂管理工作，不了解甲砖厂实际经营情况，故对杨某作出存疑不起诉决定。因夏某主观上并不具有污染环境犯罪故意，对夏某也作出存疑不起诉决定。

因该案涉嫌公益诉讼线索，乙市检察院公益诉讼检察部门立案后，依法发布了公告，公告期30日内没有其他机关或有关组织提起诉讼。乙市检察院将该案移送成都市检察院审查起诉。2024年6月，成都市检察院就该案向成都铁路运输中级法院提起民事

公益诉讼，请求：1.判令甲砖厂赔偿生态环境损害并支付惩罚性赔偿金共计44151.5元；2.判令甲砖厂支付评估费用6000元；3.判令甲砖厂在成都市市级以上媒体公开赔礼道歉。

【审判】

成都铁路运输中院在审理中进行调解，原、被告双方自愿达成如下协议：一、被告甲砖厂在本民事调解书生效之日起30日内向成都市检察院指定账户支付生态环境损害赔偿金44151.5元。二、被告甲砖厂在本民事调解书生效之日起30日内向成都市检察院指定账户支付评估费用6000元。三、被告甲砖厂在本民事调解书生效之日起30日内在成都市市级媒体上公开赔礼道歉，其所刊登内容需经成都市检察院、成都铁路运输中院共同审

定；若被告甲砖厂拒不履行，法院或检察院可以采取在成都市市级媒体上发布生效裁判文书等方式执行，产生的费用由被告甲砖厂负担。四、案件受理费1053.8元，减半收取计526.9元，由被告甲砖厂负担。

成都铁路运输中院于2025年1月10日至2025年2月9日在人民法院公告网上对调解协议进行公告。公告期满未收到异议。成都铁路运输中院经审查，原、被告在本案中达成的调解协议不违反法律规定，未损害社会公共利益，经公告社会公众亦未提出异议，一审法院予以确认。

该案目前已经执行完毕。

【评析】

本案在办理过程中，由于基本事实涉及刑事评价，基于对刑事部分的考虑，在适用惩罚性赔偿时，在后果要件、主观要件、责任主体、基数确定等方面存在较大争议，笔者在下文作逐一分析。

一、后果要件：适用惩罚性赔偿是否以刑事案件起诉为前提

根据民法典第一千二百三十二条，生态环境领域适用惩罚性赔偿，需要满足“违反法律规定”“故意”“造成严重后果”三个要件，其中，最为直观的要件是后果要件，即“侵权人污染环境、破坏生态的行为

造成严重后果”。本案是否符合“造成严重后果”的要件，在案件办理过程中存在两种不同观点。一种观点认为，“造成严重后果”的判断具有从属性。虽然本案不是刑事附带民事公益诉讼，但线索来源于刑事案件。而刑事部分认定相关主体涉嫌污染环境犯罪，但“情节轻微”，作酌定不起诉处理。既然刑事部分都认定本案属于“情节轻微”，公益诉讼部分自然不宜认定为造成严重后果。另一种观点认为，刑事诉讼和公益诉讼是两种不同的诉讼，公益诉讼中对“造成严重后果”的判断具有独立性，不必然从属于刑事后果要件的判断。

笔者赞同后一种观点。首先，二者的法律依据不同。在刑事部分，认定是否构成污染环境犯罪是依据刑法以及最高人民法院、最高人民检察院《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》（以下简称《环境污染刑事案件解释》）等规定。而认定是否符合适用惩罚性赔偿条件是依据民法典、最高法院《关于审理生态环境侵权纠纷案件适用惩罚性赔偿的解释》（以下简称《生态环境惩罚性赔偿解释》）等规定，尤其是刑法和民法典同属部门法，没有位阶关系。其次，二者内涵外延不同。在众多解释方法中，文理解释是具有决定性的方法之一。^①在文理解释中，首先要判断的是文字表

述。从内涵看，在刑事责任中，根据刑法第三百三十八条的规定，污染环境罪的人罪后果要件是“严重污染环境”，而根据民法典相关规定，适用惩罚性赔偿的后果要件是“造成严重后果”，两个后果要件的表述存在区别。从外延看，《环境污染刑事案件解释》第1条明确了构成“严重污染环境”的具体情形。而《生态环境惩罚性赔偿解释》第8条并没有列举详细的情形，二者的具体外延也存在差别。再次，从解释技术看，似乎独立性观点会违背法秩序统一原理，但通说认为基于不同法域规范目的要求，对相关概念的解释保持适度差异性并不违背法秩序统一原理，^②比如民法中的正当防卫就不同于刑法中的正当防卫，因此公益诉讼中“造成严重后果”，不同于刑事部分对后果要件的判断也具有合理性。第四，从属性观点会导致惩罚丧失阶梯性。近几年检察机关的行刑反向衔接探索，以及新修订的治安管理处罚法，都旨在构建轻重有序、多元协同的治理格局。^③惩罚性赔偿是基础赔偿之上的倍数加权，如果坚持从属性观点，认为适用惩罚性赔偿以起诉结果为前提，就会导致这样的情况：案件作出起诉决定时，行为人将承担“罚金+罚款+惩罚性赔偿（包含基础赔偿）”的三种责任。案件作出不起诉决定时，行为人只需承担“罚款+基础赔偿”的两种

①张明楷：《刑法学》（第六版），法律出版社2021年版，第42页。

②李会彬：“法秩序统一视角下的刑民占有关系界定”，载《中外法学》2024年第5期。

③刘艳红：“行刑双向衔接机制的体系构建”，载《人民检察》2025年第8期；荆龙：“行刑有序衔接与‘出刑转行’——治安管理处罚法施行背景下社会治理现代化路径探析”，载2025年12月25日《人民法院报》。

责任，行为人的责任承担降幅过陡，缺乏合理衔接。反之，如果坚持独立性观点，则可以形成“罚金+罚款+惩罚性赔偿”（构罪起诉）→“罚款+惩罚性赔偿”（酌定不起诉但造成严重后果）→“罚款+基础赔偿”（酌定不起诉但未造成严重后果）的梯次治理模式。

虽然刑事后果要件判断对公益诉讼后果要件判断具有重要参考价值，但后者具有独立性，并不完全从属于前者。本案中，虽然在刑事部分对甲砖厂和徐某作酌定不起诉处理，但在民事公益诉讼中，成都市是国务院批复同意的建设践行新发展理念的公园城市示范区，对生态环境要求较高，甲砖厂作为重点排污单位，污染物排放量大，对区域环境质量影响显著，环境风险较高，属于生态环境部门重点监管对象。其通过将CEMS“运行档”调整为“维护档”的手段，避免大气污染数据上传至生态环境部门的监测系统，从而偷排超标颗粒物、二氧化硫（SO₂）、氮氧化物（NO_x）等污染物，造成环境污染。其中，二氧化硫是大气主要污染物之一，进入空气后会形成酸雨，对河流水质、土壤结构、树木生长、金属物件以及人的身体健康产生严重影响。该厂靠近居民生活区，排放污染物超1个月，经评估，其偷排大气污染物行为造成生态环境损害22075.75元。因此，本

案属于造成严重后果，符合适用惩罚性赔偿的结果条件。

二、主观要件：是否可以依据检察机关酌定不起诉决定书认定行为人具有“故意”

适用惩罚性赔偿的第二个要件是“故意”。根据《生态环境惩罚性赔偿解释》第7条规定，因同一污染环境、破坏生态行为，已被人民法院认定构成破坏环境资源保护犯罪的应当认定为具有故意，其内在法理在于生效判决可以作为免证事由。本案中，刑事部分作酌定不起诉决定，案件没有起诉到法院，也就没有生效判决。但酌定不起诉书认定被不起诉人“实施了污染环境犯罪行为”，而通说认为污染环境罪的主观要件是故意。^①对此，能否据此认定行为人符合惩罚性赔偿之“故意”要件，在办案过程中产生了两种不同意见。一种观点认为，可以直接认定为故意，理由是酌定不起诉决定也是检察机关的司法决定，其确定的内容和法院生效判决本质上都具有终结性。另一种观点认为，不可以直接认定为故意，理由是不起诉决定和法院的有罪判决存在区别。

笔者赞同前一种观点。应当承认，检察机关的酌定不起诉决定不同于人民法院的生效判决。如，酌定不起诉决定不会产生犯罪记录，而法院最轻的免于刑事处罚判决都会产生犯

罪记录，据此不能直接认为酌定不起诉决定等同于法院裁判，但也不能否认二者在本质上的相似性。首先，检察机关也属于司法机关。尽管在理论上，检察机关是否属于司法机关曾存在争议，但现在检察机关属于司法机关已是不争事实。《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》开篇明确规定，“人民检察院是国家的法律监督机关，是保障国家法律统一正确实施的司法机关”，在司法机关这一定位上，检察机关和法院是相同的。其次，酌定不起诉决定也属于终结性司法决定。众所周知，法院裁判具有终结性特征，^②但检察机关的酌定不起诉决定也具有这一特征。酌定不起诉也是在全面审查犯罪事实、情节、动机、目的、犯罪嫌疑人态度等内容后作出的谨慎决定。^③一旦作出酌定不起诉决定，就意味着该案公诉程序终结，不会再进入后续的审判程序，羁押的犯罪嫌疑人应立即释放，这一效果和法院的免于刑事处罚判决相同，即“免除处罚是由人民法院‘确定有罪’；酌定不起诉是由检察机关‘宣告有罪’”。^④再次，法院的生效裁判也可能被纠正。一个反对酌定不起诉决定具有终结性的理由是，酌定不起诉决定可能被纠正，如，“不起诉决定作出后，发现被不起诉人还有漏罪，不符合不起诉条件，应撤销原不起诉决定径行起

①张明楷：“污染环境罪的争议问题”，载《法学评论》2018年第2期。

②陈瑞华：《司法体制改革导论》，法律出版社2018年版，第32页。

③孙谦、陈国庆、万春、张建伟主编：《刑事检察业务总论》，中国检察出版社2022年版，第258页。

④张明楷：“酌定不起诉与《刑法》第37条的关系”，载《法律科学（西北政法大学学报）》2025年第5期。

诉”，^①在这个意义上，不起诉决定存在一定的不确定性。但理论上，法院的生效裁判也可能因存在错误而被审判监督程序纠正，如法院可以自行纠正，检察机关也可以通过审判监督抗诉程序纠正，但在纠正程序启动之前，该判决的效力是确定的。同理，在酌定不起诉决定纠正程序被启动之前，也应被视为效力是确定的，其确定的内容也具有证据能力和证明力。

从立法规定看，三大诉讼法领域的相关规定仅明确了法院生效判决确定的内容可以作为免证事由，未规定检察机关的酌定不起诉决定可以作为免证事由。但最高法院《关于民事诉讼证据的若干规定》（2019年修正）也同时明确了其他免证事由，留有一定余地。一是明确“已为仲裁机构的生效裁决所确认的事实”和“已为有效公证文书所证明的事实”可以作为免证事由，即仲裁机构和公证机构的文书可以作为免证事由。在性质上，仲裁机构属于非营利法人，公证机构属于非营利证明机构，都不属于司法机关。根据“举轻以明重”的当然解释规则，检察机关作为司法机关，其酌定不诉决定应该具有不低于仲裁裁决和公证文书的公信力。二是“法律规定推定的事实”可以作为免证事由。我国宪法对检察机关的定位规定，以及刑事诉讼法对酌定不起诉决定的效力规定，为酌定不起诉决定提供了社会公信力“背书”。换言之，

酌定不起诉决定确定的内容具有证据能力和证明力，属于宪法、刑事诉讼法等“法律规定推定的事实”。

本案中，酌定不起诉决定书认定行为人构成污染环境罪的“故意”犯罪，该决定书在公益诉讼中也可以直接作为证据使用，用以认定行为人具有“故意”，从而适用惩罚性赔偿。需要注意的是，此处的不起诉决定仅限于酌定不起诉决定。鉴于刑事诉讼的最高证明标准，存疑不起诉决定（包括客观存疑和主观存疑）不必然推导出行为人在民事公益诉讼中也缺乏故意。在经特赦令免除刑罚的法定不诉决定中，也不能推导出行为人缺乏民事公益诉讼的故意。

三、责任主体：惩罚性赔偿对象是否需与刑事责任对象保持一致

本案在刑事部分，认定了徐某构成犯罪，同时认定了甲砖厂的单位犯罪，并对两个主体作酌定不起诉决定，而对公司法人杨某作存疑不起诉决定。相应地，在民事公益诉讼中适用惩罚性赔偿时，应将哪些主体作为责任主体，在办案过程中也产生了两种不同意见。一种观点认为，应将甲砖厂和徐某作为责任主体。理由是，本案虽然不是刑事附带民事公益诉讼，但基本事实来源于刑事部分，基于法秩序统一原理，公益诉讼评价也不应与刑事评价相冲突，刑事部分作否定评价的主体，公益诉讼中也应作否定评价。即责任主体应与刑事部分

保持一致，应起诉甲砖厂和徐某。另一种观点认为，应只起诉甲砖厂。理由是徐某的行为是职务侵权行为，应由公司承担责任。

笔者赞同后一种观点。即本案不属于共同侵权。在刑事部分，虽然评价了单位甲砖厂和徐某两个主体，但并非意味着二人构成共同犯罪。实际上，单位犯罪只是对单位、直接负责的主管人员和其他直接责任人员实行“双罚制”，从犯罪意志看，单位意志与个人意志之间，并非两个独立的意志，而是个人意志服从于单位意志，这不符合“二人以上共同故意犯罪”的共同犯罪要件。在公益诉讼部分，徐某和公司之间也并非两个独立的意志，单位员工和单位之间具有隶属关系，单位是支配者，员工是被支配者，双方法律地位是不平等的。^②只有当员工的故意或重大过失不同于单位的故意与重大过失时，才能否定员工的隶属性，才意味着用人单位和员工在从事侵权行为时是两个独立的主体，才可能适用共同侵权。^③本案中，徐某是为了避免熄火停窑造成损失才进行生态环境侵权行为，是为了甲砖厂的利益，其意志与甲砖厂的意志是重合的，因此不应由徐某承担相应的侵权责任。

“两高”相关案例也是坚持这一立场。在最高检察院发布的典型案例中，江西省浮梁县人民检察院诉A化工集团有限公司污染环境民事公益诉

①王锡友、郑岩、马骏、宋光恩、郑兴进：“三种不起诉的适用条件及对不起诉决定的监督与处理”，载《人民检察》2023年第18期。

②王利明、杨立新、王轶、程啸：《民法学》（第六版），法律出版社2020年版，第1074页。

③王成：“我国民法上侵权替代责任的反思与重构”，载《清华法学》2023年第5期。

案例

讼案（以下简称浮梁案）只起诉了A公司，而该案刑事部分起诉了吴某等6名自然人，并没有起诉A公司。^①其理由是，“A公司生产部经理吴某甲系法定代表人授权处理废液，公司也两次为其报销了产生的相关费用，吴某甲污染环境的行为应认定为职务行为，A公司应承担污染环境的侵权责任”，^②这说明该案并没有认定吴某甲和A公司构成共同侵权。在最高人民法院发布的指导性案例中，重庆市人民政府、重庆两江志愿服务发展中心诉重庆藏金阁物业管理有限公司、重庆首旭环保科技有限公司生态环境损害赔偿、环境民事公益诉讼案裁判要点指出，“取得排污许可证的企业，负有确保其排污处理设备正常运行且排放物达到国家和地方排放标准的法定义务，委托其他单位处理的，应当对受托单位履行监管义务；明知受托单位违法排污不予制止甚或提供便利的，应当对环境污染损害承担连带责任”。^③该案中，排污许可单位和受托处理单位之间是两个独立的主体，因此两个主体构成共同侵权，承担连带责任。

综上，本案中徐某污染大气的侵权行为属于职务行为，其侵权责任应由甲砖厂承担，这亦即侵权法理论中的替代责任。需要注意的是，职务侵权行为理论并不违背法秩序统一原

理，毕竟甲砖厂已经承担了公益诉讼责任，说明公益诉讼责任并没有缺位，只是责任主体范围区别于刑事责任而已。其原因在于，刑事责任和公益诉讼责任是不同的责任体系，责任范围不一样，不追究刑事责任不代表不能追究公益诉讼责任，追究刑事责任也不代表必须追究公益诉讼责任，二者是交叉关系而非包含关系。

四、基数确定：基于虚拟治理成本法的生态环境损害费用是否适合作为惩罚性赔偿基数

本案在刑事部分并未确定具体的损害数额，因为损害数额并非污染环境罪的必备构成要件。在公益诉讼办理过程中，检察官积极开展调查核实，委托相关评估鉴定机构对生态环境损害作了计算，弥补了刑事部分的不足。评估鉴定机构通过虚拟治理成本法测算了生态环境损害。但在案件办理过程中，在主张惩罚性赔偿时，能否以此作为基数存在两种不同观点。一种观点认为，可以作为惩罚性赔偿基数。理由是虚拟治理成本法已广泛运用于大气污染等生态环境损害费用计算，如果不以此作为基数，那么就难以对涉大气污染民事公益诉讼提起惩罚性赔偿，且也有学者持这一观点。^④另一种观点认为，不可以作为惩罚性赔偿基数。理由有两个，一是《生态环境惩罚性赔偿解释》明确

将基数确定为生态环境服务功能损失，并非生态环境损害。二是虚拟治理成本法在运用过程中已经有倍数加权，再作为惩罚性赔偿基数会导致双重责任。

笔者赞同前一种观点。从概念看，生态环境损害确实不同于生态服务功能损失。根据《生态环境损害鉴定评估技术指南 总纲和关键环节 第1部分：总纲》(GB/T 39791.1-2020，以下简称《技术指南总纲》)的规定，生态环境损害是指，因污染环境、破坏生态系统造成环境空气、地表水、沉积物、土壤、地下水、海水等环境要素和植物、动物、微生物等生物要素的不利改变，及上述要素构成的生态系统的功能退化和服务减少。生态服务功能损失是指，生态系统在维持生命的物质循环和能量转换过程中，为人类与生物提供的各种惠益的减少，通常包括供给服务、调节服务、文化服务和支持功能价值的减少。最高人民法院的观点认为，只能以其中的生态环境服务功能期间损失、永久性损失作为基数。^⑤从相关的典型案例看，两者也有所区分。如，前述浮梁案中，将费用区分为生态环境修复费用、环境功能性损失费用、应急处置费用、检测鉴定费四种，并只就环境功能性损失费用57135.45元的3倍，主张惩罚性赔偿171406.35元。但对二者进行严

①参见(2019)赣0222刑初54号。

②参见最高人民检察院2022年发布的典型案例(检例第164号)。

③参见最高人民法院2019年发布的指导性案例(高法指导案例130号)。

④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”，载《南京工业大学学报(社会科学版)》2022年第1期。

⑤乔文心：“用最严格制度最严密法治保护生态环境——最高法相关负责人就《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》答记者问”，载2022年1月14日《人民法院报》。

格区分也存在局限。

一是技术局限。不同于可以用简便虚拟治理成本法计算的生态环境损害，生态环境服务功能损失的鉴定较为复杂，会用到替代等值法、环境价值评估法等分析方法。这些方法程序繁琐、费用高昂，鉴定费可能远高于生态环境服务功能损失本身，可能给被告造成不必要的给付义务负担。且分析方法弹性空间较大，精准性不足，相关鉴定意见很难经得起质证，因此前述方法实际运用不多。司法实践中，在计算生态环境服务功能损失时有不同操作。有的采用折算法，以生态环境损害作为基础，按一定比例折算出生态环境服务功能损失，^①有的直接用虚拟治理成本法计算生态环境服务功能损失。^②还有的探索了税费参照法，以合法生产经营应缴的资源税、环保税等国家税费作为生态服务功能损失计算基础，再乘以赔偿系数，确定生态环境服务功能损失。^③这些多元化的探索实践说明，严格区分生态环境损害和生态环境服务功能损失缺乏简便的技术支撑。

二是标准局限。要注意的是，“国标”对虚拟治理成本法的范围进行了调整。2020年12月29日，生态环境部联合国家市场监督管理总局发布《技术指南总纲》等六项生态环境损害鉴定评估技术标准，对2014年的

《环境损害鉴定评估推荐方法（第Ⅱ版）》（以下简称《推荐方法Ⅱ》）进行了修改。其中一个重大的变化在于，对虚拟治理成本法的计算方法进行了调整。在《推荐方法Ⅱ》中，生态环境损害不包含期间损失，在计算生态环境损害之外，还可能需要额外计算期间损失。^④而《技术指南总纲》第8.1之d明确规定，“采用虚拟治理成本法量化生态环境损害价值，不再计算期间损害”，即生态环境损害包含期间损失。这也能解释为什么浮梁案中对生态环境修复费和期间损失作了区分，因为该案发生于2018年3月至7月，彼时《技术指南总纲》还没有发布。

如果不做严格区分，则具有以下合理性。一是范围更大并不必然意味着数额更大。《技术指南总纲》下，生态环境损害范围更大（包含期间损失），是否意味着损害数额更大从而适用惩罚赔偿必要性降低？其实并不必然。原因在于，《推荐方法Ⅱ》下的虚拟治理成本法计算公式中，调整系数是直接设定的，如环境空气Ⅰ类污染的环境功能区敏感系数是5。而《生态环境损害鉴定评估技术指南 基础方法 第1部分：大气污染虚拟治理成本法》（GB/T 39793.1-2020）下，调整系数是考虑污染物危害系数、受体敏感系数、环境功能系数、超标系数等做多维系数组合的精细化调节，如

果污染发生在人烟稀少地区，该系数可能远小于5。且可能存在修复费用远小于期间损失的情况，因此《技术指南总纲》下的生态环境损害数额完全可能小于《推荐方法Ⅱ》下的生态环境服务功能损失，惩罚性赔偿数额可能更小。

二是补偿性责任不同于惩罚性责任。惩罚性损害赔偿是损害赔偿的一种，与补偿性损害赔偿相对，是指原告获得的实际损害赔偿金之外的损害赔偿。^⑤《推荐方法Ⅱ》《技术指南总纲》都不考虑主观故意与过失的区分，都是对客观损害的计算，都属于补偿责任。即便依据《技术指南总纲》测算的数额更大，也只是计算方式更科学、损害数额更准确而已，并不包含惩罚性因素，所谓的双重责任也就无从谈起。

实际上，民法典第一千二百三十五条明确检察机关可以提出“（一）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；（二）生态环境功能永久性损害造成的损失；（三）生态环境损害调查、鉴定评估等费用；（四）清除污染、修复生态环境费用；（五）防止损害的发生和扩大所支出的合理费用”等5种生态环境损害赔偿诉讼请求，而《生态环境惩罚性赔偿解释》将惩罚性赔偿基数限定于其中的前两项，即生态环境服务功能损失，其主要（下转第060页）

①参见（2018）苏民终1316号、（2016）苏民终1357号。

②参见（2017）浙0824民初3843号。

③宋学鹏、王莹、张莉：“为生态‘定价’ 为青绿‘护航’”，载2025年10月24日《法治日报》。

④司法部发布的《2021年度十大环境损害司法鉴定指导案例》之“废液挥发致环境空气损害鉴定案”，载2022年6月6日《法治日报》。

⑤张新宝、李倩：“惩罚性赔偿的立法选择”，载《清华法学》2009年第4期。

（上接第044页）目的在于担心处罚过重。^①实际上这种担心没有必要，一是相较于食品安全法中的“3倍损失”和“10倍价款”等惩罚性赔偿倍数，生态环境的2倍封顶惩罚性赔偿倍数在所有惩罚性赔偿中是最小的。二是法院在审判阶段还可以在2倍以内对倍数进行灵活调整，以避免总和责任过度。^②

综上，鉴于基数和倍数共同确定惩罚性赔偿数额，且法院可在后端把控倍数，不宜在基数确定上作缺乏实操基础的过度纠结。在生态环境侵权私益诉讼惩罚性赔偿中，是将人身损害赔偿金、财产损失数额作为惩罚性赔偿基数，该损失都是直接损害。同理，也可将生态环境损害区分为直接损害和间接损害，前者包含民法典第

一千二百三十五条规定的第（一）（二）（四）项，后者包含同条文第（三）（五）项，并以直接损害作为惩罚性赔偿基数。如此，就可直接将虚拟治理成本法确定的生态环境损害数额作为惩罚性赔偿基数。



（作者单位：四川省高级人民法院 四川省成都市人民检察院）

①孙佑海、张净雪：“生态环境损害惩罚性赔偿的证成与适用”，载《中国政法大学学报》2022年第1期。

②寇建东、唐雨虹、张俊宏：“破坏江河生态环境公益诉讼中惩罚性赔偿的适用”，载《人民司法》2023年第26期。