

民事公益诉讼惩罚性赔偿制度研究

彭 宇

北京联合大学应用文理学院，北京

发布日期：2025年9月24日

摘 要

随着《民法典》及相关司法解释的逐步实施，惩罚性赔偿制度在民事公益诉讼中的适用日益受到关注。本文从制度演进与理论证成出发，分析该制度在公益诉讼中的特殊定位与正当性基础，指出其兼具公私法属性，旨在通过超额赔偿实现惩罚、威慑与公共利益修复功能。然而，当前制度在实践中仍面临法律依据不足、主体资格争议、赔偿标准不统一、司法裁量失衡等结构性困境。为此，本文提出应以《民事诉讼法》体系化修订为核心，明确惩罚性赔偿的适用条件与赔偿基数，构建主客观相统一的适用标准，并推动设立公益诉讼专项基金与类型化程序机制，以实现从“事后填补”向“风险预防”的治理转型。本文的研究有助于推动民事公益诉讼惩罚性赔偿制度的规范化、精细化与法治化发展。

关键词

民事公益诉讼；惩罚性赔偿；公共利益；制度完善；法律适用

Research on Punitive Compensation System in Civil Public Interest

Yu Peng

College of Arts and Science, Beijing Union University, Beijing 100191, China

Abstract

With the gradual implementation of the Civil Code and its judicial interpretations, the application of punitive damages in public-interest civil litigation has attracted increasing scholarly and practical attention. Beginning with an examination of the institution's evolution and theoretical justification, this article analyses its distinctive position within the public-interest litigation framework and its normative foundations. It argues that the mechanism simultaneously exhibits public-and private-law attributes, aiming through supra-compensatory awards to punish and deter wrongdoing while financing the restoration of collective interests. Nevertheless, the current regime confronts structural difficulties: fragmentary legal bases, disputes over standing, inconsistent quantification criteria, and unguided judicial discretion. To resolve these problems, the article proposes a systematic amendment to the Civil Procedure Law that clarifies the conditions under which punitive damages may be sought and the bases on which they are calculated, con-

文章引用：彭宇. (2025). 民事公益诉讼惩罚性赔偿制度研究. 法学年鉴, 1(1), 60-66. ISSN Print: 3079-5389, ISSN Online: 3079-5397.

DOI: 10.63313/Law.8008

structs an integrated subjective-objective test for liability, and establishes both a dedicated public-interest litigation fund and tailored procedural tracks. In this way the system would shift from ex post compensation to ex ante risk prevention. The study seeks to advance the standardisation, refinement and juridification of punitive damages in China's public-interest civil litigation.

Keywords

Public-interest civil litigation; Punitive damages; Collective interests; Institutional improvement; Legal application

Copyright © 2025 by author(s) and Erytis Publishing Limited.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



1. 引言

近年来,《法治中国建设规划(2020—2025年)》的实施推动了民事公益诉讼制度的发展,使其成为维护社会公共利益的重要法律工具。尽管《民法典》第一百七十九条及《消费者权益保护法》《食品安全法》等单行法已初步确立惩罚性赔偿的适用框架,但在公益诉讼领域,其适用仍面临诸多困境。随着司法实践的推进,惩罚性赔偿制度在公益诉讼中的适用逐渐暴露出诸多问题,例如:法律依据模糊、功能定位争议、对赔偿金额的计算标准不统一等根本性问题。本文旨在分析民事公益诉讼惩罚性赔偿制度的理论基础与实践困境,并提出完善路径,以期为制度优化提供参考。

2. 民事公益诉讼惩罚性赔偿的制度演进与理论证成

2.1. 制度生成：从比较法移植到本土化演进

惩罚性赔偿制度起源于英美法系,我国通过法律移植与本土实践逐步构建其框架。2012年《民事诉讼法》首次确立民事公益诉讼制度,但未明确惩罚性赔偿的适用。随着司法实践需求,2020年司法解释以开放性条款为惩罚性赔偿的探索提供空间,2021年《民法典》第一千二百三十二条正式确立环境侵权领域的惩罚性赔偿制度,成为立法突破的关键节点。然而,当前民事公益诉讼惩罚性赔偿仍面临法律依据碎片化、适用范围受限等问题,需通过《民事诉讼法》的体系化修订,明确赔偿金分配规则实现制度整合。

2.2. 性质辨析：公益诉讼框架下的特殊赔偿机制

民事公益诉讼中的惩罚性赔偿兼具公私法双重属性,其核心功能在于通过超额赔偿实现惩罚与威慑,而非传统私法中的损失填补。例如,广东“假盐案”以违法销售额的十倍判赔,通过“违法获利×风险扩散系数”的计算逻辑,将社会成本内部化。法律性质上,赔偿金定向用于公共利益修复(如食品安全检测基金、生态治理项目),并与行政处罚、刑事罚金形成“三位一体”责任体系,弥补传统私法救济分散性的缺陷。程序构造上,检察机关主导的职权探知模式突破民事诉讼处分权原则,诉前需履行调查取证、行政协调等严格前置程序,以提升诉讼效率与公共利益的保护力度。

2.3. 正当性证成：法理基础与社会效用的双重考察

民事公益诉讼惩罚性赔偿的正当性可以从法理基础和社会效用两个方面进行证成。法理层面,其根

植于法经济学最优威慑理论，通过提高违法成本（C）至显著高于预期收益（B）与查处概率（P）的乘积（ $C > B \times P$ ），形成有效行为矫正机制，如 Calabresi 模型所示，在广东“假盐案”中，十倍销售额的判罚使违法成本（1200 万元）远超违法收益（120 万元 $\times$ 查处概率 0.28 $\approx$ 33.6 万元），迫使违法者内部化社会成本，实现“履行差错利益再分配”。在社会效用层面，该制度通过三重路径实现公共利益保护：一是以高额赔偿威慑潜在违法者，遏制“低成本高收益”的违法冲动；二是弥补补偿性赔偿与公法责任的不足，例如将赔偿金投入食品安全检测或乡村振兴项目，实现社会资源再分配；三是通过判决公开、附加公益行为（如公开道歉、参与生态修复）推动行业规范与诚信体系建设，最终形成“预防—矫正—教育”的治理闭环。

3. 民事公益诉讼惩罚性赔偿的实践困境

民事公益诉讼中的惩罚性赔偿制度旨在通过超出实际损害的赔偿实现对违法行为的惩罚与威慑，但其在司法实践中面临多重困境。

3.1. 法律依据不足与主体资格争议

根据《民法典》第一千二百三十二条：“侵权人违反法律规定故意污染环境、破坏生态造成严重后果的，被侵权人有权请求相应的惩罚性赔偿。”及《消费者权益保护法》等规定，惩罚性赔偿在私益诉讼中已有明确适用，但民事公益诉讼领域仍缺乏直接法律授权。但在民事公益诉讼领域，仍存在法律依据不足的情况，例如在海南省海口市人民检察院诉梁某等生态破坏民事公益诉讼案中，法院指出，案涉非法采砂行为发生于 2019 年，早于《中华人民共和国民法典》的实施时间。根据《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民法典〉时间效力的若干规定》第一条第二款，民法典施行前的法律事实引起的民事纠纷，应当适用当时的法律和司法解释。这意味着，即使《民法典》对生态环境侵权惩罚性赔偿有明确规定，但由于行为发生时间早于《民法典》实施，法院无法依据《民法典》支持惩罚性赔偿的主张。并且，尽管《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》对生态环境侵权案件中适用惩罚性赔偿有所规定，但该解释第十三条明确指出，发生在我国管辖海域内的海洋生态环境侵权纠纷案件不适用该解释中的惩罚性赔偿规定。因此，即使有相关司法解释，其适用范围的限制也可能导致法律依据不足。在上海市消费者权益保护委员会诉上海某电子商务有限公司非法销售非国标电子烟侵害消费者合法权益民事公益诉讼案这一指导案例中，由于公安机关正在开展刑事侦查，上海市消保委缺乏直接向公安机关申请获取起诉证据的相应途径，后通过向检察院申请支持起诉途径才得以获取证据并提起诉讼。由此可见，有关主体在提起民事公益诉讼时在法律上能够获得的支撑还不足，实践中起诉困难较大。

另外，最高检在食品安全领域探索惩罚性赔偿时，仍需援引《食品安全法》第一百四十八条进行类推解释，导致各地法院对检察机关的原告资格认定不一。最高人民检察院工作报告已将制定检察公益诉讼法列入立法计划，最高人民检察院积极配合，推动公益司法保护的“中国方案”法制化。不过司法实践中还存在对管辖权争议的问题，例如，2019 年杭州互联网法院审理的全国首例消费民事公益诉讼惩罚性赔偿案——李某某、刘某某产品责任纠纷案中，案件中提到，拱墅区检察院在提起民事公益诉讼时，对管辖权存在争议。根据最高人民法院、最高人民检察院的相关规定，民事公益诉讼通常由市级检察院向侵权行为地或者被告住所地中级人民法院提起诉讼，但本案因涉及互联网销售，指向的对象为不特定消费者，因此应适用互联网法院的管辖规则，这种管辖权的争议反映了在互联网案件中，传统管辖规则可能难以适应新型案件的特点，导致民事公益诉讼实践中出现争议。此外，检察机关在公益诉讼中是否享有惩罚性赔偿请求权存在理论分歧。部分法院以“诉权法定”为由驳回请求，而支持者则主张通过诉

讼担当理论赋予其资格，这些争议有望在检查公益诉讼法中得到落实。

3.2. 计算标准不统一与司法裁量困境

在全国首例适用民法典污染环境惩罚性赔偿条款的案件——浙江海蓝案中，检察机关成功主张惩罚性赔偿，但法院的裁判理由是采用了类比的方式：“根据《中华人民共和国消费者权益保护法》《中华人民共和国食品安全法》等法律规定，以所受损失的一至三倍确定惩罚性赔偿的数额。公共环境与消费者权益、食品安全、产品责任等均关系到社会公共利益，故环境惩罚性赔偿在该幅度内不会超出当事人的合理预期。为了用最严格的制度最严密的法治来保护公共环境，并综合被告海蓝公司的过失程度、赔偿态度、损害后果、承担责任的經濟能力、受到行政处罚等因素，本院认为，被告海蓝公司按照环境功能性损失费用的三倍承担环境污染惩罚性赔偿 171406.35 元，于法有据，与理相合，本院予以支持”，因当时还未出台《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》等相关法律法规，法院将公共环境与消费者权益、食品安全、产品责任等均关系到社会公共利益的领域进行类比，认为环境惩罚性赔偿在该幅度内不会超出当事人的合理预期，从而确定了海蓝公司按照环境功能性损失费用的三倍承担环境污染惩罚性赔偿，这种参照其他领域法律的做法在一定程度上反映出专门针对民事公益诉讼惩罚性赔偿的计算标准的缺失。同时，其他同类案件在其他地区也可能因法官对法律的理解不同而结果迥异。

在民事公益诉讼惩罚性赔偿制度中，计算标准不统一与司法裁量困境是一个亟待解决的问题。食药领域和生态环境领域在惩罚性赔偿金的计算标准上存在明显差异。食药领域有《食品安全法》《药品管理法》和《消费者权益保护法》等法律依据，但实践中，直接按照消费者所受损失计算惩罚性赔偿金往往不现实，通常以查明的经营者违法销售金额作为计算基数。例如，在四川省消委会提起的“三农”领域公益诉讼案中，法院以违法销售金额为基数，按照“退一赔三”的标准，达成了惩罚性赔偿协议，共获赔 292570 元。在前述提到的李某某、刘某某产品责任纠纷案中，检察机关在互联网案件中，证据的复杂性和动态性增加了调查核实的难度，尤其是在涉及不特定消费者的情况下，如何准确认定销售金额和损害范围是一个重要挑战。

而生态环境领域并无明确的惩罚性赔偿金计算标准，实践中，环境案件则需结合生态修复费用与主观恶性综合裁量，有的案件以生态环境修复费用为基数，有的则以侵权人因破坏生态环境所获得的利益为基数，还有的综合考虑生态环境损害程度、侵权人主观过错等因素确定赔偿数额。在前述浙江海蓝公司案中，法院以环境功能性损失费用的三倍来确定惩罚性赔偿金的数额；而山东环境保护基金会诉郑州新力电力公司案中，鉴定机构因环境损害行为发生在过去，且大气环境具有气体交换量大、环境容量大以及自净功能，无法计算基本恢复费用和期间服务功能损失费用，法院以生态环境修复费用作为赔偿基数。这表明在生态环境损害赔偿案件中，法院在选择赔偿基数时存在不确定性，不同的法院可能会根据不同的情况选择不同的赔偿基数，可以看出，生态环境领域民事公益诉讼在司法裁量中存在缺乏明确的赔偿基准和酌情减少赔偿金缺乏规则的困境。最高检发布的指导性案例虽强调“惩罚适度”，但未明确统一公式，导致同类案件赔偿数额差异显著。

4. 民事公益诉讼惩罚性赔偿制度的完善路径

民事公益诉讼惩罚性赔偿制度是我国近年来为强化公共利益保护而探索的重要制度创新，但其在立法、司法和管理层面仍存在显著缺陷。民事公益诉讼惩罚性赔偿制度的完善应以《民事诉讼法》的体系化修改为核心，结合环境、消费、食药安全等领域的特殊性，回应理论争议与实践难题。

4.1. 明确立法定位：扩大民事公益诉讼立法范围、确立公益诉讼惩罚性赔偿的合法性基础

现行《民事诉讼法》对民事公益诉讼的规定仅在于第五十八条：“对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为，法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼。人民检察院在履行职责中发现破坏生态环境和资源保护、食品药品安全领域侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为，在没有前款规定的机关和组织或者前款规定的机关和组织不提起诉讼的情况下，可以向人民法院提起诉讼。前款规定的机关或者组织提起诉讼的，人民检察院可以支持起诉。”这一条是设在诉讼参与人——当事人这一章的，并未明确专章对民事公益诉讼进行规定，可能导致民事公益诉讼这一制度威慑力不足。并且，其列举式立法模式将适用范围限定于环境、消费者权益等特定领域，导致实践中“等”外案件类型因缺乏明确依据而难以纳入。在司法实践中，民事公益诉讼已经越来越多的扩展到其他领域，例如：英烈保护、个人信息保护、妇女儿童权益、扶贫、国防军事等领域。笔者建议现行民事诉讼法可专章规定民事公益诉讼，并根据各领域特点，规定起诉主体的范围、惩罚性赔偿金适用标准、厘清与其他责任形式的关系等等。

根据第五十八条，民事公益诉讼的原告仅限于“法律规定的机关和有关组织”以及补充起诉的检察机关，尽管《环境保护法》《消费者权益保护法》等单行法明确了部分组织（如省级以上环保组织、消费者协会）的起诉资格，但实践中仍存在以下问题：主体资格门槛高、起诉动力不足、资金、专业能力不足或担心诉讼风险而缺乏积极性、公民个人缺位等一系列问题。而检察机关需在前述主体“不提起诉讼”时方可介入，可能导致救济滞后。现行《民事诉讼法》可以适当扩大起诉主体的范围并且降低资格门槛，更加充分、迅速的保护公共利益，在预防阶段便将侵权行为扼制住，以免损失扩大。

《民事诉讼法》第五十八条也未明确惩罚性赔偿的适用条件，惩罚性赔偿作为一种重要的法律工具，能够有效威慑潜在的侵权行为，其通过立法进行规范具备正当性，惩罚性赔偿立法上的缺失使得民事公益诉讼在追究侵权责任时，更多依赖于补偿性赔偿，难以对侵权人形成足够的震慑。例如，在环境民事公益诉讼领域，惩罚性赔偿以补偿性数额为基础，是违法行为人需承担的超出实际损害数额的赔偿责任，具有弥补社会公共利益损失、制裁和预防违法行为的作用。若环境民事公益诉讼仍遵循“损害填补”原则，仅能要求侵权人承担现有损失的赔偿责任，则难以应对持续恶化的生态环境造成的严重后果，既违背公共利益保障的价值目标，也无法贯彻《民法典》的绿色原则。

4.2. 细化适用规则：构建主客观相统一的适用标准

在民事公益诉讼领域，构建主客观相统一的惩罚性赔偿制度适用标准是实现制度效能优化的核心路径。基于当前司法实践，需以行为人的主观过错程度与客观损害后果的双重维度作为责任认定的基准，在实体层面，应以“损害行为与公共利益的客观关联性”为核心标准，将传统“损害结果已发生”拓展至“具有重大风险或持续性侵害可能”的预防性保护，例如环境领域生态破坏风险、食品药品安全隐患等；针对不同类型的民事公益诉讼，制定相应的惩罚性赔偿金计算规则。例如，在消费民事公益诉讼中，可根据侵权人获利情况、消费者受损情况等确定赔偿基数和倍数；在生态环境公益诉讼中，可考虑生态修复成本、环境功能损失等因素。同时，结合行为人主观过错程度（如恶意侵权、重大过失）作为责任加重的考量因素，实现公益保护与过错惩戒的平衡。例如，在环境民事公益诉讼惩罚性赔偿适用中，应要求侵权行为同时具备“主观恶性”与“不可修复的公共利益损害”要件，避免单纯以损害结果或主观意图作为归责依据。

在程序层面，需建立“类型化诉权配置机制”，可在《民事诉讼法》中对民事公益诉讼的管辖原则

进行分领域规定,例如对生态环境、文化遗产等具有跨区域影响的案件实行集中管辖,而对消费欺诈、反垄断、食品药品安全等涉及分散性利益的案件允许基层法院受理,从而兼顾专业性与可及性。此外,应通过立法强化检察公益诉讼的补充性功能,通过明确检察机关在民事公益诉讼中的“督促之诉”定位,要求其仅在适格社会组织缺位或履职不力时介入,避免过度挤压社会组织诉权空间导致其怠于行使诉讼权利。最终,需完善配套保障机制,包括设立专项公益诉讼基金以管理惩罚性赔偿金,实现资金使用的透明化与公益回馈;优化成本分担规则,对胜诉原告的诉讼费用、调查费用予以全额补偿,激发社会组织的参与积极性,更好的保护公共利益。

我国民事公益诉讼惩罚性赔偿制度的完善,既需要立法层面的体系化重构,亦需司法规则与配套机制的精准适配。通过《民事诉讼法》设立民事公益诉讼专章,打破领域限制、降低起诉门槛、明确惩罚性赔偿的合法性基础,能够有效解决当前“等”外领域保护乏力、社会组织诉权受限、惩戒威慑不足等结构性矛盾。同时,构建主客观相统一的适用标准与类型化程序规则,既能实现从“事后填补”向“风险预防”的治理升级,又能通过惩罚性赔偿金的科学计量与公益回馈机制,破解“赔偿金管理失范”“诉讼动力不足”等实践难题。未来立法应进一步强化民事公益诉讼与民法典、部门法的衔接协同,在风险社会背景下持续拓展公益保护的惩罚性赔偿制度张力。

5. 结语

未来民事公益诉讼惩罚性赔偿制度需以“预防性、协同性、精细化”为导向,推动立法革新与技术赋能。立法上可通过《民事诉讼法》专章明确赔偿规则,拓展至人工智能、数据安全等新兴领域,强化公私法衔接。在国际交流中,中国检察公益诉讼已获得外方的关注和赞扬,在世界法治文明格局中提出了中国主张。技术层面可引入区块链、大数据动态量化损害,破解证据与计算难题,民事诉讼法也应该与时俱进对公益诉讼惩罚赔偿制度进行完善。同时,深化社会协同,降低社会组织参与门槛,探索公民个人诉权可行性,构建多元共治格局。推动治理重心从“事后填补”转向“事前防控”,为公共利益筑造更坚实的法治屏障。

参考文献

- [1] 陈林.民事公益诉讼惩罚性赔偿适用问题研究[D].燕山大学,2024.
- [2] 广东省广州市中级人民法院(2017)粤01民初383号民事判决书
- [3] 吴俊.民事公益诉讼的实体性分析[J].国家检察官学院学报,2023,31(03):57-72.
- [4] 万世花.法经济学视域中民事公益诉讼与惩罚性赔偿分立之证成[J].中财法律评论,2023,15(00):77-103.
- [5] 海口海事法院(2022)琼72民初37号民事判决书
- [6] 夏湘琴.消费民事公益诉讼惩罚性赔偿适用研究[D].海南大学,2021.
- [7] 杭州互联网法院(2019)浙0192民初5464号民事判决书
- [8] 周绪平,李惠娟.检察机关提起民事公益诉讼惩罚性赔偿问题解析[J].人民检察,2020,(23):31-32.
- [9] 戴加佳,段其伟.检察机关民事公益诉讼惩罚性赔偿制度的诉讼检视[J].中共山西省委党校学报,2022,45(03):90-94.
- [10] 江西省浮梁县人民法院(2020)赣0222民初796号民事判决书
- [11] 刘家璞,陈士莉,刘盼盼.生态环境领域民事公益诉讼中惩罚性赔偿制度探析[J].人民检察,2022,(11):34-36.
- [12] 河南省高级人民法院(2019)豫民终1592号民事判决书
- [13] 闫晶晶.履行生态环境公益诉讼检察保护职责细化实践操作指引[N].检察日报,2022-09-27(002).
- [14] 吴俊.非讼化构造与治理理念:公益诉讼的中国模式[J].苏州大学学报(哲学社会科学版),2024,45(03):99-111.
- [15] 陈孟.环境民事公益诉讼惩罚性赔偿的适用困境与规范进路[J].环境生态学,2024,6(07):108-111+117.

-
- [16] 李佩霖.环境民事公益诉讼客观范围的审思与厘定[C]//《智慧法治》集刊 2023 年第 1 卷——数学法学研究文集.中国政法大学证据科学研究院,2023:233-241.
- [17] 郭玲.环境民事公益诉讼适用惩罚性赔偿的规则健全研究[D].河南财经政法大学,2024.
- [18] 杨雅妮.论民事公益诉讼成本分担机制的优化[J].行政法研究,2024,(06):60-77.