以广元嘉陵江“铊”污染案为例探讨破坏环境类民事公益诉讼案件责任承担问题

**青川县人民检察院 王小娅 张智谦**

内容摘要：关于民事侵权承担责任的方式，《中华人民共和国侵权责任法》第十五条规定，承担侵权责任的方式主要有：停止侵害、排除妨碍、消除危险、返还财产、恢复原状、赔偿损失、赔礼道歉、消除影响、恢复名誉。以上承担侵权责任的方式，可以单独适用，也可以合并适用。破坏环境类民事公益诉讼案件应合并适用以上承担责任方式，包括停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状、赔偿损失、赔礼道歉等。

关键词：综合性责任 财产性责任 人格类责任

公益诉讼是相对于私益诉讼而言的。两者的关系上，公益和私益属于个别和普遍的关系，私益体现着公益的要求，并受公益的制约。在人们活动区域有限的社会中，公益与私益的区分意义不大。当今社会，经济较为发达，在科技的推动下，社会关系非常复杂，人们之间的利益联系日益紧密，这就造成了单一的个人行为，经过社会的相互作用影响到大多数人，大多数人的利益就是公益。环境上的公益，也是大多数人的环境利益，包括经济利益、资源利益、生态利益、精神利益四大类。

传统的诉讼中，在公民权益受到侵害时，可以直接诉请加害方承担相应法律责任。在侵犯大多数人的利益时，可能大多数人没有实际损失或者只是纯粹的经济损失。这种情形下，传统的诉讼制度无能为力，而公益诉讼制度拓展了传统诉讼的领域，弥补了传统诉讼功能的不足，其目的不在于给公益诉讼起诉人直接救济，而是维护大多数人的利益、指引社会的行为。

一、环境类公益诉讼的实质

（一）环境类公益诉讼的目的

目前影响人民群众生活质量的生态环境污染现象有：大气方面的PM22.5、PM10、SO2等主要污染物浓度部分区域偏高、部分城市生活饮用水达标率不高、土壤环境上存在重有色金属矿区及周边耕地土壤环境问题突出、生态系统上存在局部区域生态退化问题、环境风险上存在突发事件[[1]](#footnote-2)。习近平总书记在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告指出，加快生态文明体制改革，建设美丽中国。必须坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，还自然以宁静、和谐、美丽。保障公共环境，维护社会公共利益，需打好污染防治攻坚战，需推进绿色发展、着力解决突出环境问题。

（二）环境类民事公益诉讼应当体现公益性

什么是公益？德国学者莱乌托尔德在《公共利益与[行政法](https://baike.baidu.com/item/%E8%A1%8C%E6%94%BF%E6%B3%95)的公共诉讼》一文中提出的，即公益是一个相关空间内关系人数的大多数人的利益，所以，地区内的大多数人的利益，就足以形成公益。至于在地区内，居于少数人之利益，则称之为个别利益。美国社会法学家罗斯科·庞德认为，公共利益是指国家的人格利益与物质利益以及国家作为社会利益捍卫者的利益[[2]](#footnote-3)。在我们国家，根据我国的国情和经济体制，把国家利益纳入公共利益符合公益诉讼目的。

体现公益性，是提起环境民事公益诉讼的价值所在。诉讼本身的价值在与指引、评价、预测、教育和惩罚功能。环境类的民事公益诉讼的目的，是为了维护人们生存、享受和发展的所依赖的资源和生态条件，侵害环境的行为应当承担相应的法律责任。公益诉讼所获得的利益不属于公益诉讼原告方，而是属于大多数人所有。

环境类民事公益诉讼在归责原则上也体现出公益性。一般的侵权规则原则是过错责任原则，要求加害人具有过错为承担责任的要件之一。侵害环境类是一种特殊的侵权责任，不适用一般归责原则，其适用归责原则是无过错原则。无过错归责原则中，不要求行为人具有主观过错，只要有侵害事实与行为人具有因果关系，没有法定的免责事由，行为人就应当承担相应的侵权责任。目前，我国环境污染问题很突出，一些企业片面追逐高效益，忽视生态效益，违规生产、利用自然资源，违归排放、处理废弃物。采用无过错责任原则有利于促使企业节约资源、绿色发展。

（三）环境民事公益诉讼的责任承担方式

现行的《中华人民共和国环境保护法》和《中华人民共和国民事诉讼法》确立了环境民事公益诉讼制度，即由于自然人、[法人](https://baike.baidu.com/item/%E6%B3%95%E4%BA%BA)、或其他组织的违法行为或不作为，使环境公共利益遭受侵害或即将遭受侵害时，法律允许其他的法人、社会团体为维护公共利益而向人民法院提起的诉讼。《中华人民共和国环境保护法》第五条规定：环境保护坚持保护优先、预防为主、综合治理、公众参与、损害担责的原则。这从原则上明确损害环境应当承担责任。第六十四条规定：因污染环境和破坏生态造成损害的，应当依照《中华人民共和国侵权责任法》的有关规定承担侵权责任。明确了环境责任承担方式依据侵权责任法的规定。《中华人民共和国侵权责任法》第十五条规定“承担侵权责任的方式主要有：停止侵害、排除妨碍、消除危险、返还财产、恢复原状、赔偿损失、赔礼道歉、消除影响、恢复名誉，可以单独适用，也可以合并适用。”返还财产、消除影响、恢复名誉这三类责任承担方式，不适用于破坏环境类民事公益诉讼案件。

二、广元嘉陵江“铊”污染案对环境民事公益诉讼企业的承担民事责任方式的启示

2017年5月5日18时，四川省广元市环境保护局例行预警监测时发现嘉陵江由陕入川断面水质异常，西湾水厂饮用水水源地水质铊浓度超标4.6倍。通过采样监测、科学分析等工作，锁定陕西省汉中市宁强县汉中锌业铜矿有限责任公司为肇事企业。

经调查，汉中锌业公司将危险废物多膛炉烟灰违法出售给无危险废物经营资质的汉中锌业铜矿公司，铜矿公司在使用从锌业公司购买的多膛炉烟灰进行脱出氟氯的碱洗氧化锌生产期间，违法将含“铊”等元素超标的废水排入尾矿库，导致高浓度含“铊”雨污混合水经溢流井集中外排，在嘉陵江形成污染水团，造成本次污染事件。

据估算，此次污染环境事件造成直接损失约1200万元、生态修复和治理铊污染费用约500万元、锌等其他元素污染物损失约200万元，共计造成损失约2000万元。经协商，公益诉讼机关与肇事企业达成和解协议，肇事企业自愿就此污染费嘉陵江广元段造成的直接财产损失、应急处置、环境修复、水体服务功能、环境和健康长期监测费用等共计人民币8000万元。

该案中，协商赔偿的项目可分为直接损失、恢复生态等费用，直接损失包括直接财产损失、应急处置等费用；恢复生态费用包括环境修复、水体服务功能、环境和健康长期监测费用。对比《侵权责任法》规定的责任承担方式，环境类民事公益诉讼的责任方式可以分为三类，一类是综合性类责任，包括停止侵害、排除妨碍、消除危险等；二类是财产性类责任，包括直接损失、修复费用以及投入相应的人力资源费、设备费、鉴定费等；三类是人格类责任，主要是公开道歉。

综合性责任承担方式

（一）主要方式

1.停止侵害，即行为人正在实施侵害环境的行为，受害人或者公益诉讼起诉人可以依法申请其停止侵害的行为。适用停止侵害的目的在于，及时制止破坏环境的侵害行为，防治损害结果扩大。当然此行为，只用于破坏环境的行为正在进行或仍在持续中，对尚不能造成后果或者侵害行为已经结束的，不能适用。停止侵害，实际上是要求行为人承担不作为的民事责任，即不得实施侵害行为。

2.排除妨碍。实施破坏环境行为的侵权人，实施的行为使受害人无法行使或不能正常行使人身权利、财产权利，有权请求侵害人排除妨碍其权利行使的障碍。依据权利不得滥用的原则，只用破坏环境的行为影响到一般人的正常忍耐程度，才能适用排除妨碍的责任承担方式。比如，将垃圾处理场修建于居住地附近，气味难闻，超出一般人的忍耐限度，严重影响居民的正常生活。

3.消除危险。行为人的行为或其管领下的物件对环境或他人的人身、财产造成安全威胁，或者存在对环境或他人的人身、财产可能造成安全威胁，公益诉讼人有权要求行为人采取有效措施，将具有危险因素的行为或者物件予以消除。比如，某矿厂将废渣大量堆积于河道口，存在在雨季来临时可能形成堰塞湖或者泥石流的自然风险，影响下游的居民的生命、财产安全，对此有权请求矿厂清理废渣、消除危险。

（二）适用规则

1.合理适用。环境类的侵权案件归责是无过错原则，只要侵权人的行为与损害结果有因果关系，即使企业是合法生产、严格按照标准排放废弃物，无法定免责事由仍应当承担相应法律责任。在此前提下，公益诉讼人在提起诉讼时，就应当考虑适用停止侵害责任是否合理。如一家排污企业合法排放废水，但其废水排放速度远超环境自我净化功能，对周边居民身体健康造成威胁。对此，应将破坏环境的影响与企业的利益结合起来考虑，平衡各方利益，合理采取停止侵害的责任方式以及停止侵害的期间。

2.适当适用。停止侵害、排除妨碍、消除危险三种方式中，停止侵害紧迫度最高，消除危险紧迫度较低，但对与紧迫度的认识，一般以正常的容忍度衡量。最终的衡量权在法院，法官进行自由裁量时，应当考虑公平原则，平衡社会、企业、环境之间的利益关系，适当采取责任方式。

3.必要的可以先予执行。对确有必要的破坏环境类的侵权案件，在案件受理时也可以申请先予执行。对此类案件，侵权人的侵权行为持续进行，诉讼时间不能确定，势必扩大损失，有必要对停止侵害、排除妨碍、消除危险先予执行。这些责任方式也可以看做是侵权行为的行为禁令，

（三）综合性责任的其他几个问题

1.行政权力影响民事责任的实现。法院判决中采取停止侵害、排除妨碍或者消除危险等民事责任，但是在执行中，这些诉讼请求，涉及到相应行政法上内容，需要行政机关的监管和协助。由于此类案件特殊性，具体到个案中，判决的实现需要行政机关的配合。

2.减少判断的主观化。在排除妨碍和消除影响责任方式中，其紧迫度较低。具体案件中，公益诉讼人申请排除妨碍或消除影响，相关职能部门应当出具鉴定意见作为依据，法官就采取措施的必要加以衡量。

3.确保判决的合理性。由于环境类民事公益诉讼的规则的特殊性，即使侵权人合法生产，仍有可能承担责任，在平衡企业利益与社会公共利益上，公益诉讼机关与法院在诉讼请求上应多斟酌。

（四）财产性责任的承担方式

（一）直接损失。传统民事诉讼中，特定的受害对象可以直接请求侵权人赔偿直接损失。破坏环境类的侵权案件，可能短时间内没有明显后果或者后果与行为关系不明显，但这都不能否定损害后果的确定性。不知情的人可能不知道损害后果的发生或者后果危害性较小，没有及时向人民法院起诉侵权损害赔偿，但这都不能排除侵权人的赔偿责任。费用计算，在具体案件中应当商情环保部门或专家依据相关科学计算方式，出具鉴定意见。

纯粹经济损失不赔。纯粹经济损失定义：非因绝对权之侵害，而由其他原因致使的单纯经济上的不利益。比如，海水遭受核污染致使海边餐馆停水无法正常营业，就餐馆不能营业的损失是否可以让污染者赔偿，依据本理论显然不予赔偿。因为对餐馆的侵害须具直接性。伤害餐馆员工，毁损餐馆的车辆，截断餐馆供水，尚未足构成对餐馆营业的侵害，因员工、车辆和水与餐馆并无内在关连。因海水遭受核污染，致不能营业，亦属如此。因停水而遭受不利益的，不限于餐馆，亦包括大多数的消费者。餐馆因此受有经济上的损失，亦不能认为是对餐馆经营权受侵害为理由，请求赔偿。

（二）环境修复费用。其目的是在于恢复被破坏的环境资源，即侵权责任方式的恢复原状，体现对生态资源的补救功能。主要包括污染治理费用、环境管理费用、环境保护费用。在执行中也可以由侵权者履行或者其他组织代履行侵权者支付相应费用的方式。在修复者自行修复上，应当在环保部门或者专家的指导下，制定相应的修复方案，修复人应当确保修复质量，环境保护部门应当对修复效果进行评价，经法院和公益诉讼起诉人的审查，认为修复达到了相应判决目的，作出结案处理。不能通过自行修复的，应当缴纳相应修复费用，由其他组织修复。

在修复费用的估算上，可采用的评价方法有：一是防护费用法，即破换环境资源的案件发生后，行为后可以采取相应的措施来预防或者治理。比如，治理水土流失栽种树木，这些都能明确具体的费用；二是恢复费用法或重置成本法，即破坏环境导致无法得到有效治理，就需要其他的方式来恢复被破坏的生态，以便恢复原有的生态资源，费用的确定也需要专家出具意见。三是影子工程法[[3]](#footnote-4)。即某一侵害环境行为发生后，造成资源的破坏，而现有的技术无法恢复或者恢复费用过高时，就借用相同样本来估算受损的环境资源。

虚拟成本法的运用。在某些案件中，侵权人的行为对生态破坏的影响很小或者案发时环境自我修复已经消除影响的情况下，怎样确定损失费用。根据环保部制定的《环境损害鉴定评估推荐办法》，在可适用虚拟成本治理法计算修复费用[[4]](#footnote-5)，具体费用需要环保部门或专家出具鉴定意见。

（三）其他费用。主要包括办理案件必须的人力费、设备费和鉴定费等。一类费用办案人力费、设备费，这些属于办案费用，不能纳入请求赔偿的范围。证人出庭费用、鉴定费用以及诉讼费用依据《诉讼费交纳办法》规定，最终由败诉方承担。公益诉讼中专家鉴定费用是否能够主张呢，依据最高人民法院关于适用《中华人民共和国民事诉讼法》的规定地一百二十二条的规定，当事人可以依照民事诉讼法第七十九条的规定，专门知识的人出庭，代表当事人对鉴定意见进行质证，或者对案件事实所涉及的专业问题提出意见。其视为当事人的陈述。人民法院准许当事人申请的，相关费用由提出申请的当事人负担。因此，公益诉讼起诉人申请的专家出庭以及作出的专家意见所需的费用不能向侵权人主张。

（五）人格类责任

传统民事诉讼中，在人格权遭受侵害时，可以主张赔礼道歉这一民事责任承担方式。但环境民事公益诉讼是否适用这一民事责任承担方式呢。赔礼道歉责任适用方式的功能在于，对受害人心里补偿，同时对侵权人也进行心理恢复和教育功能，也具有引导社会道德走向和利于法律权威的建立，这与公益诉讼的目的是相一致的。在公益诉讼中，侵权人侵害的是大多数人的利益，在人格类责任上应突破“赔礼道歉”责任方式，改为“公开道歉”。这将有助于恢复社会对侵权人行为否定评价，有助于引导社会的行为的走向。

具体的适用上，应由侵权人主动完成，公益诉讼人不能在诉讼请求中限定其行使。在某些特殊案件中，为了引导社会的行为走向，在侵权人不公开道歉的情况下，可以通过公开判决书或者公开审判等方式，向社会宣誓维护公益的目的和意义。

（六）赔偿费用利用的问题

侵权人赔偿的财产损失，并不属于公益诉讼人所有。公益诉讼是维护大多人的利益，通过诉讼所得的赔偿费用属于大多人所有。环境类公益诉讼的特殊性，其赔偿费用不包含侵权行为对具体民事主体的赔偿费用，不能简单的将费用分发到具体的受侵害主体。因此，有必要成立环境公益基金账户进行管理，账户资金的公益性，决定其主要用于同类的环境修复和法院确定的民事侵权赔偿支出。

在广元嘉陵江“铊”污染案对赔偿费利用的做法是：联合广元市财政局成立公益诉讼专项资金，专项资金的来源包含诉讼赔偿费用、其他社会性费用，资金的用途主要用于修复费用以及部分办案费用等，使用资金需要审批等都做出了明确规定。初步建立起了公益资金使用制度，避免资金账户违法违规利用。

1. 国务院关于2017年度环境状况和环境保护目标完成情况的报告 [↑](#footnote-ref-2)
2. 廖华、孙林：《论环境法法益：对环境法基础的再认识》 [↑](#footnote-ref-3)
3. 杨京平主编，刘宗岸副主编．环境生态工程：中国环境科学出版社，2011.12 [↑](#footnote-ref-4)
4. 《环境损害鉴定评估推荐办法》第二版 [↑](#footnote-ref-5)