

# 层层转包形式下生态环境公益诉讼民事责任研究

## ——以某非法倾倒固体废物污染环境诉讼案为样本

郭军毅 陈定良 陈梦靓<sup>1</sup>

(嘉兴市人民检察院 浙江 嘉兴 314001)

**【摘要】:** 在司法实践中,应当采用审慎的态度对待层层转包形式下生态环境污染民事公益诉讼案件中适格被告、责任承担方式、各被告内外责任的确定等问题。以非法倾倒固体废物为例,行为人非法处置固体废物,严重污染环境,损害社会公共利益,依法应承担侵权责任,赔偿对倾倒的固体废物进行清理、运输、处置的费用并承担生态损害赔偿费用;倾倒固体废物活动的组织者、固体废物处置者应对所有损失承担赔偿责任;中间商或运输者明知固体废物处置者无固体废物处置资质仍将固体废物交由其处置,应对参与的事实造成的损失承担连带赔偿责任;未尽到法定污染防治责任的固体废物产生企业应对被倾倒的本企业固体废物造成的损失与经手其固体废物的中间商或运输者及固体废物处置者承担连带责任。

**【关键词】:** 转包 污染环境 公益诉讼 民事责任

**【中图分类号】:** D925.304 **【文献标志码】:** A **【文章编号】:** 1671-3079(2021)05-0116-05

近年来,尽管国家和地方非常重视生态环境的保护,但是生态环境污染案件还是呈多发态势。有些不法商人为谋取高额非法利润,规避地方执法,通过层层转包的方式,将本应交由正规企业处置的污染物交由无资质的企业或者个人处置,跨境倾倒或者处理污染物,严重污染了环境。<sup>1</sup>对此,各地检察机关应充分履行公益诉讼检察职能,以提起环境公益诉讼的形式,让这些铤而走险的不法行为人在承担刑事责任的同时,还要承担生态环境修复的民事责任。这些案件都有一个共同点,即涉及主体繁多,大部分都存在环境污染行为的组织者、中间商、运输者、实际处置者、污染产生企业等主体。在行为不同、主体各异的情况下,开展生态环境民事公益诉讼案件时,如何确定适格的被告、对被告应该课以何种民事责任以及确定的民事责任如何分担是目前司法实践中的一个难题。为了更好地研究这个问题,本文以浙江省J市检察机关办理的一起姚某等非法倾倒固体废物(工业污泥)污染环境民事公益诉讼案件为样本进行研究,以求抛砖引玉。

案件基本情况如下所述:

2015年以来,工业污泥处置中间商姚某、夏某、陆某、朱某违反国家规定,联系、接洽J市域内数家工业污泥产生企业,约定将工业污泥转移至异地处置、利用,实际将取得的全部或部分污泥通过层层转包的方式交由明知无工业固体废物处置资质的胥某处置。其间,案涉污泥产生企业大多仅凭中间商提供的拟处置污泥公司材料复印件即达成口头协议,未审查材料真实性、未实地考察处置能力、未跟踪确认污泥实际流向等行为表明其未尽到依法应承担的污染防治责任。胥某为便于污泥倾倒,事先为两艘货船加装进水阀、高压水泵、污泥泵等装置,自行或安排胥小某在指定码头装载污泥,并组织胥小某、方某、段某等人于夜间多次将污泥倾倒至J市某水域,严重污染环境,损害社会公共利益。经鉴定认定,被倾倒的工业污泥中含有铜、锌、镍、

<sup>1</sup>作者简介:郭军毅(1964-),男,浙江海宁人,浙江省嘉兴市人民检察院党组成员、副检察长;;陈定良(1978-),男,江西高安人,浙江省嘉兴市人民检察院第五检察部主任;;陈梦靓(1994-),女,江苏南京人,浙江省嘉兴市人民检察院第五检察部检察官助理。

铬、镉、铅、砷等重金属污染物，消除这些污泥产生的清理、运输、处置费用约 91 万元，生态损害赔偿费用经鉴定约为 364 万元。2018 年 10 月 8 日，J 市某区人民检察院以胥某、姚某、夏某、陆某、朱某经营的某服务部、两家运输企业及 6 家污泥产生企业为被告向法院提起刑事附带民事公益诉讼。

## 一、生态环境公益诉讼被告主体的确定

生态环境损害赔偿公益诉讼案件，在涉及刑事犯罪时，往往存在刑事案件被告人和民事赔偿案件被告不一致的问题。比如层层转包式环境污染行为，刑法往往打击的是直接实施污染环境的行为人和恶意的中间商，而对于污染产生企业，由于缺乏犯罪故意，往往仅能作为民事赔偿的主体；另外，雇用关系下的雇员是否应该列为民事公益诉讼被告等问题也值得探究。联系到本文上述一案，对于如何确定生态环境公益诉讼的被告就存有争议。有观点认为，附带民事公益诉讼所列被告应与刑事案件被告人保持一致，中间商朱某及雇工胥小某、方某、段某在参与污泥非法处置过程中均存在主观过错，构成共同侵权，故系民事部分适格被告；而污泥产生企业因对中间商擅自转包、处置者随意倾倒污泥的行为不知情，故不应承担环境侵权责任。本文不赞成这一观点。

第一，雇员因提供劳务造成的损害应由雇主承担侵权责任，雇员一般不宜列为民事公益诉讼被告。根据《中华人民共和国民法典》<sup>2</sup>(以下简称《民法典》)第一千一百九十二条第一款，个人之间形成劳务关系，提供劳务一方因劳务造成他人损害的，由接受劳务一方承担侵权责任。本案 3 名雇员系遵循雇主胥某的指示实施污泥倾倒行为，由此造成的环境损害应由胥某承担侵权责任，不应该将雇员作为附带民事公益诉讼的被告。但在此类案件中，也有将雇员作为共同被告起诉的案例，如上海市松江区人民法院审理的上海市某镇政府诉蒋某等水污染责任纠纷案<sup>3</sup>，法院以“雇员对提供劳务可能造成的危害后果具有明显的预见能力，然其未能对此不法行为及时予以提醒或制止，而是盲目听从雇主指派”为由，判令雇员与雇主对生态环境损害承担连带赔偿责任。因此，是否将雇员列为民事部分被告，实践中存有争议。本文认为，是否列为被告，实践中应视具体案情，如考量雇员的主观故意程度、发生污染的严重程度及是否具有相应的赔偿能力等审慎做出判断，如雇员主观明知提供劳务可能造成危害后果但为收取数倍高于同类劳务的报酬、造成环境污染严重且具有一定的赔偿能力，可以考虑列为被告。

第二，应将案涉污泥产生企业列为被告。《民法典》侵权责任编中过错责任与无过错责任交错适用，本案审查时应重点考虑涉案污泥产生企业是否存在主观过错，这是裁决民事责任方式类型和程度的重要考量因素。本案属于第三人介入型环境侵权案型，介入的第三人即污泥处置者、中间商是一般主体，而被介入的污泥产生企业是特殊主体，第三人适用过错侵权原则，而污染者适用无过错侵权原则。<sup>[1]</sup>污泥产生企业承担环境侵权责任的正当化基础论证分析过程较为复杂。需正确理解立法对环境污染侵权归责根据所界定的无过错责任的意涵。本案属于第三人介入型环境侵权类案件，根据环境侵权责任法的相关规定，固废污染企业承担无过错责任。无过错责任并非仅指无过错的情况下应担责，更是蕴含了行为人有过错的情况下的当然担责，这与“举轻以明重”的法理异曲同工。现代侵权法是一个过错、无过错责任的交错适用领域，环境污染侵权中可证明和认定过错时，过错是最确切的归责原因，应优先适用过错责任；在难以认定过错时，才适用无过错责任。<sup>[2]</sup>应重点考虑污泥产生企业是否存在主观过错，这是裁决民事责任方式类型和程度的重要考量因素。

过错包含故意和过失，涉案企业显然不存在主观故意，仅能探讨其是否存在过失。根据《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》(以下简称《固废法》)第五条第一款之规定，固体废物污染环境防治坚持污染担责的原则。根据《固废法》第三十七条第一、三款之规定，产生工业固体废物的单位委托他人运输、利用、处置工业固体废物的，应当对受托方的主体资格和技术能力进行核实，依法签订书面合同，在合同中约定污染防治要求。违反此规定的，除依照有关法律法规的规定予以处罚外，还应当与造成环境污染和生态破坏的受托方承担连带责任。因此，污泥产生企业作为引起危险、从危险行为中获利并能控制风险的危险事业经营者，已被法律法规明确了高于一般人的注意义务。

因此，应结合涉案污泥产生企业各环节的行为表现具体判定其是否存在主观过失：在合同签订环节，污泥产生企业大多仅凭中间商提供的公司材料复印件即达成口头协议，既未审查授权、印章的真实性，也未实地考察拟处置污泥公司的资质及能力，

却以明显低于市场价的污泥处置价将污泥交由中间商，致使合同涉及的污泥处置公司实际对涉案事实毫不知情；在登记申报环节，部分污泥产生企业提供的书面委托处置合同已注明污泥将运至外省处置，但其未按照《固废法》第二十二条之规定向省级生态环境主管部门提出跨省处置申请，未经审批即非法转移；在污染物流转环节，涉案污泥产生企业均未按照《固废法》第三十六条之规定建立工业固废管理台账，未跟踪核查污泥实际流向，且将处置费用直接转至中间商提供的账户，致使污泥流转不可追溯、不可查询。因而，本涉案污泥产生企业未尽到法定的污染防治责任，虽其辩称“已要求运输者提供转运联单”，但考虑到涉案企业完全具备采取多种措施确认污泥实际流向，以防止运输者假借伪造的转运联单随意处置污泥的实际能力，因此，其主观过失仍然成立，应被列为民事公益诉讼的被告。

在层层转包方式下，对于污染产生企业，无论其是否具有过错，都可以成为民事公益诉讼的被告。至于是否存在第三人过错或者受害人故意，则属于是否应该担责、能否减轻责任以及是否可以追偿考量的因素。

## 二、生态环境公益诉讼民事责任的类型

《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第十八条规定，对污染环境、破坏生态，已经损害社会公共利益或者具有损害社会公共利益重大风险的行为，原告可以请求被告承担停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状、赔偿损失、赔礼道歉等民事责任。对于检察机关提起的生态环境民事公益诉讼，是否可以适用上述司法解释的规定，目前尚未明确。司法实践中，争议较多的是生态环境修复费用的确定以及赔礼道歉应否被纳入诉讼请求的问题。

关于生态环境修复费用的确定，检察机关在办案中，一般都是委托第三方机构作鉴定评估。对于实际发生的应急处置费用或治理、修复、恢复费用及突发环境事件或排污行为造成的生态环境直接损失评估、修复费用按照事件实际造成的损失确定，但实践中经常出现损害数额难以量化的情形。根据原环保部《环境损害鉴定评估推荐方法(第Ⅱ版)》附录 A.2.3 条以及最高人民法院在环境污染侵权赔偿纠纷案中的裁判观点可知，鉴定评估可以采用虚拟治理成本法对事件造成的生态环境损害进行量化，量化结果可以作为生态环境损害赔偿的依据。按照上述规定，虚拟治理成本法主要适用于以下情形：1)排放污染物的事实存在，由于生态环境损害观测或应急监测不及时等原因导致损害事实不明确或生态环境已自然恢复；2)恢复成本远远大于其收益或缺乏恢复评价指标等。<sup>[3]</sup>在环境司法实践，这一评估方法已在一定程度上得到运用。本文所示案例即属于上述第 1) 种情形，由于涉案水域水体流量大、流动性强，已难以采用工程措施对河段中的污泥进行打捞处置，加之生态环境观测或应急监测不及时等原因，环境损害的实际程度已难以明确，最终鉴定机构将 J 市域内具有污泥处置资质的某企业同类应急处置费作为基准量化环境损害数额，为检察机关明确关于生态环境修复费用的诉讼请求提供了专业支持。

关于应将赔礼道歉纳入诉讼请求的问题，本案民事部分虽未提出此诉请主张，但办理类案时应予以考虑。<sup>4</sup>新近的环境司法将赔礼道歉作为人格权恢复责任方式扩张适用到生活安宁等新型私权以及公众对美好环境追求的精神性权利领域，但多以被告存在过错为前提。支持将赔礼道歉纳入诉讼请求，其目的主要不是制裁，而是教育，重在尊重人格。要求违法型污染侵权案件的被告向社会公众赔礼道歉，凸显对“社会公众享有美好生态环境精神利益”损害的救济，也是对类似行为的警示。

## 三、层层转包形式下被告责任的内外分担

环境侵权事件大多涉及多个层级，如组织者、污染物产生者、中间联络人、直接污染者等。各主体因所处层级及行为表现、主观过错程度等存在明显差异，应视不同层级区分应承担的民事责任。

就上述案例而言，第一层级即倾倒污泥活动的组织者、实际处置者，同为胥某。根据《民法典》第一千二百二十九条之规定，因污染环境、破坏生态造成他人损害的，侵权人应当承担侵权责任。胥某组织构建污泥收购、运输、倾倒的业务网络，指挥雇员将污泥倾倒入河，系利用中间商、污泥产生企业等的主观过错实施直接环境侵权，应对造成的全部损失承担赔偿责任。本案处于第一层级的行为人仅一人，如有二人以上共同实施，应根据《民法典》第一千一百六十八条之规定，承担连带责任。

关于第二层级即中间商或运输者。根据《民法典》第一千一百六十五条之规定，行为人因过错侵害他人民事权益造成损害的，应当承担侵权责任。依照法律规定推定行为人有过错，其不能证明自己没有过错的，应当承担侵权责任。本案中，尽管缺乏足够证据证明中间商或运输者姚某、夏某、陆某等与胥某共谋实施犯罪行为，但从中间商未核实胥某是否具有固体废物处置资质就为胥某虚构拟处置污泥公司材料以便于其联系收购污泥、运输者未核查污泥来源却将污泥运输至涉案码头等行为来看，至少可以推定，中间商或运输者具有放任胥某随意处置污泥的间接故意，其应承担侵权责任。又由于各中间商或运输者相互独立，分别为胥某联系接洽污泥产生企业或进行运输，根据《民法典》第一千一百七十二條之规定，二人以上分别实施侵权行为造成同一损害，能够确定责任大小的，各自承担相应的责任；难以确定责任大小的，平均承担责任。基于本案刑事部分已查明各中间商或运输者经手的污泥数量，故应以此为依据确定其参与的事实并与胥某承担连带责任。

关于第三层级即污泥产生企业。对涉案污泥产生企业进行责任认定应适用共同侵权还是分别侵权的规定有较大争议。考虑到污泥产生企业依法承担污染防治责任，而其未尽到合理注意义务，存在主观过失，是以与中间商或运输者的间接故意、污泥处置者的直接故意同时存在并相结合后共同导致了环境损害后果的发生，即每个层级与损害之间均具有事实因果关系，缺少任何一方损害都不足以发生，故应构成共同侵权。根据此前提及的《固废法》第三十七条第三款之规定，本案污泥产生企业与中间商或运输者承担连带责任。至于承担连带责任的范围，根据《民法典》第一千二百三十一条之规定，应根据污染物的种类、浓度、排放量等因素确定，办案人员结合鉴定意见及污泥利用处置转移联单、发票、入库单、称重磅单、码头账本等其他证据，综合认定各污泥产生企业交由中间商或运输者接手后转交胥某处置的污泥数量，据此确定了各污泥产生企业应承担的赔偿责任。

就内部责任的分担而言，需探讨应否肯定内部追偿权的问题。《民法典》第一千二百三十三条肯定了无过错污染者对有过错第三人的完全追偿权，本案属于故意与过失结合的案型，结合《民法典》第一千一百七十五条考虑，应当赋予过失加害人对故意加害人的完全追偿权。根据区分规制思想可以确立如下追偿权体系：1) 过失的污染者可以向故意的第三人完全追偿；2) 无过错的污染者可以向有过错的第三人完全追偿；3) 过失的污染者和过失的第三人按照各自的责任分担。<sup>[4]</sup>本案一审判决并未阐明内部责任分担问题，从学理角度看，应肯定存在主观过失的污泥产生企业在对外承担部分连带责任后对有过错的污泥处置者胥某及对应的中间商具有一定的追偿权。

## 四、结语

本文探讨了生态环境民事公益诉讼案件中如何确定适格的被告、对被告应该课以何种民事责任以及确定的民事责任如何分担问题。随着经济社会的发展，层层转包形式下的生态环境污染事件呈多发态势，由于我国公益诉讼尚未形成独立完备的法律体系，相关制度的完善亟待不断深入推进的司法实践和理论研究予以支撑，以提升对不法行为规制的合理化水平，使公共利益司法保护“中国方案”最大程度地释放活力。

### 参考文献:

[1]王利明. 侵权责任法研究：下卷[M]. 北京：中国人民大学出版社，2010:500.

[2]刘士国. 制定侵权责任法的方法论思考[J]. 法学论坛，2009(1):12-22.

[3]李挚萍，刘畅. 虚拟治理成本法在环境刑事司法实践中的运用[J]. 中州学刊，2019(2):86-91.

[4]冯德淦. 第三人介入型环境侵权解释论研究[J]. 河南财经政法大学学报，2018(3):20-30.

### 注释:

---

1 比较典型的案件为安徽省芜湖市镜湖区人民检察院诉宝勋精密螺丝(浙江)有限公司、黄某等污染环境刑事附带民事公益诉讼案。

2 本案引用法条根据 2020 年法律法规修订情况已作调整。

3 上海市松江区人民法院(2012)松民一(民)初字第 4022 号民事判决。

4 司法实践中,也有地方不支持这类诉讼请求,如湖北省建始县人民法院(2016)鄂 2822 民初 1689 号民事判决。