

# 北京市朝阳区某环境研究所诉国某集团山西某铝业有限公司环境污染民事公益诉讼案

## ——环境污染民事公益诉讼中对调解协议的内容是否损害社会公共利益的审查认定

**关键词：**民事 环境污染民事公益诉讼 调解协议 实质审查 社会公共利益

### 基本案情

国某集团山西某铝业有限公司（以下简称山西某铝业公司）是一家专业生产氧化铝的大型企业，氧化铝设计年产量290万吨。山西某铝业公司自2006年起陆续将其从铝土矿提炼氧化铝排出的废弃物赤泥堆积在位于山西省原平市中阳乡某村，形成赤泥库。该赤泥库总占地面积1840亩，总库容1664.3万立方米。赤泥具有强碱性和强腐蚀性，长期露天堆放，表面干燥以后在风季形成扬尘，造成严重大气污染，并对仅距1公里的全国重点文物保护单位形成严重威胁。2014年11月，山西省忻州市环境保护局认定山西某铝业公司的赤泥库存在粉尘污染，责令停止违法行为并对其处以行政罚款。

2016年8月24日，北京市朝阳区某环境研究所（以下简称朝阳某环境研究所）将山西某铝业公司诉至山西省忻州市中级人民法院，请求判令对山西某铝业公司赤泥库赤泥危害性进行确认，并立即采取封场或其他措施等，消除对周边环境的危害和危险。

审理过程中，山西某铝业公司与朝阳某环境研究所经协商于2017年1月18日达成调解协议：一、山西某铝业公司承诺依法、依规采取措施，确保赤泥库符合国家环保要求。二、山西某铝业公司承诺，每年用于企业环境治理，环保人员培训，污染防治，环保设施的投资、运行维护、物料消耗，赤泥库综合治理等与环保相关的费用不低于人民币5000万元（币种下同）。三、调解协议生效后，山西某铝业公司承诺拿出300万元，在两个月内设立专门账户，作为赤泥库专项环保治理资金，以保障赤泥库的环境治理等。赤泥库的治理并不限于该专

项环保治理资金。四、山西某铝业公司自愿接受朝阳某环境研究所及支持起诉单位的监督，监督期限为自调解协议生效次日起三年。五、山西某铝业公司承担朝阳某环境研究所本案代理律师费25万元。六、诉讼费用由山西某铝业公司承担。

山西省忻州市中级人民法院经审查后认为，经综合考量赤泥库规模、危害后果、已有的防尘措施及调解协议拟采取的措施，不封场不能根治赤泥库的污染问题，无法达到修复生态环境的效果，不足以保护社会公共利益，依法不予出具调解书。同时，忻州市中级人民法院组织技术专家对赤泥库进行现场勘察，就能否封场进行了充分论证，引导双方当事人以消除生态环境污染风险为目的重新协商。

2018年11月16日，山西某铝业公司与朝阳某环境研究所达成新的调解协议：一、由山西某铝业公司按照安全生产监督行政部门等国家机关要求，在调解协议生效后五年内完成赤泥库的封场工作，每年至少以书面形式向朝阳某环境研究所通报1次调解协议履行情况，并报告人民法院。二、封场期间山西某铝业公司按规定采取环境污染防范措施，继续采取洒水、覆盖等抑尘措施；严格执行相关行政部门批准、认可、备案的可研报告和设计方案中的生态环保要求，防范地下水、土壤、大气污染；每年聘请第三方专业机构对赤泥库周边环境（地下水、大气）质量检测不少于2次并出具检测报告。三、山西某铝业公司自行筹集封场项目所需全部资金，预计工程费用为1.5亿元。四、出现不能封场的自然原因、社会原因、技术原因、第三方原因等时，山西某铝业公司应及时书面报告人民法院及朝阳某环境研究所，待原因消除后继续完成封场工作，工期顺延；如山西某铝业公司明确表示不封场或逾期封场，朝阳某环境研究所可申请人民法院扣划或冻结山西某铝业公司的剩余工程费（总额以1.5亿元为限），并可申请法院通过招标方式委托有资质的专业机构完成封场工作，所需费用以扣划或冻结的工程费直接支付。五、封场工程完成后，由山西某铝业公司组织专业技术专家及设计、施工、监测（调查）等单位代表组成的验收组对工程进行竣工环境保护验收，验收合格方视为封场措施的环保效果达到预期目标。山西省忻州市中级人民法院于2018年11月27日将上述调解协议在该院公告栏及《中国环境报》上进行了为期三十日的公告，公告期内未收到任何异议。

山西省忻州市中级人民法院对国某集团山西某铝业公司与北京市朝阳区某环境研究所于2018年11月16日达成的调解协议进行审查，于2018年12月28日出具（2016）晋09民初35号民事调解书。

## 裁判理由

《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》（法释〔2015〕1号，以下简称《解释》）第二十五条第二款规定：“……人民法院审查认为调解协议或者和解协议的内容不损害社会公共利益的，应当出具调解书……”据此，环境民事公益诉讼允许当事人进行调解，但人民法院须对调解协议的内容进行实质审查，以促使原告正当行使法律赋予的诉讼权利，防止出现以损害社会公共利益为代价与被告达成不公平协议等情形。

本案中，朝阳某环境研究所对山西某铝业公司提起环境民事公益诉讼，请求判令山西某铝业公司对赤泥库封场进行修复，并在诉讼过程中达成调解协议。对此，人民法院应当审查双方当事人就生态环境修复达成的调解协议内容是否损害社会公共利益，进而决定应否出具调解书。具体而言，法院应当重点审查调解协议是否约定具体的修复措施、修复期限、修复费用、验收程序、监督主体、替代性修复措施等内容，并结合生态环境损害的范围及程度、恢复生态环境的难易程度等因素，评估调解协议能否实现修复环境侵权造成的损害，恢复生态环境的状态和功能，避免继续发生损害环境风险的目的。

2017年1月18日第一次达成的调解协议实际是“付钱不封场”。当时，赤泥库内堆存的赤泥量已达到设计堆存标高，不封场无法解决污染问题，但调解协议不仅未要求山西某铝业公司对赤泥库进行封场，也未约定具体修复措施、修复期限，仅要求山西某铝业公司作出付款承诺，且未明确款项中用于修复赤泥库周边环境的资金数额。因此，双方达成的“付钱不封场”协议，不仅不能避免环境污染的损害继续发生、修复环境污染造成的损害，更无法恢复生态环境的状态和功能，甚至有扩大污染损害的风险，不符合《解释》第二十五条关于调解协议内容“不损害社会公共利益”的要求，故法院未出具调解书。

而2018年11月16日第二次达成的调解协议则实际是“付钱来封场”。具体

而言，通过筹集1.5亿元的工程费用，在五年内完成赤泥库的封场工作，彻底解决赤泥库的污染问题。从调解协议内容来看，双方对赤泥库的修复期限、修复费用、修复措施、替代方案、监督单位、监督方式、验收部门等均作了详细约定。结合赤泥库的规模、污染程度及范围、环境修复难易程度等，经参考专家论证意见，法院评估认为协议内容合理、可行，能够实现修复环境侵权造成的损害，恢复生态环境的状态和功能，避免继续发生损害环境风险的目的。而且，对上述调解协议内容依法进行公告，公告期间亦未收到任何异议。综上，法院认定上述调解协议符合《解释》第二十五条关于调解协议内容“不损害社会公共利益”的要求，依法出具调解书。

结案后，人民法院主动与有关行政部门沟通，明确库区生态恢复治理标准和技术规范，督促山西某铝业公司制定封场方案并按期推进。封场项目总投资1.3亿余元，主要包括赤泥处理及灰渣找坡197万立方米、新建排水系统4套、覆土38万立方米、铺设防渗膜及绿化面积85.5万平方米。为确保封场项目如期完成，人民法院坚持定期现场回访，持续跟踪修复进度。经过5年治理，2023年11月封场项目竣工并通过竣工环境保护验收，2023年12月通过山西省应急管理厅安全验收，达到了消除危险、功能恢复效果。至此，民事调解书的内容全部履行完毕。

此外，在督促山西某铝业公司履行民事调解书确定的义务过程中，人民法院还引导该公司调整优化产业布局，打造绿色发展产业集群，利用封场后的土地资源开发太阳能、风能、储能等清洁可再生能源项目事宜，实现了生态效益、经济效益与社会效益的有机统一。

## 裁判要旨

环境污染民事公益诉讼当事人就生态环境修复达成调解协议的，人民法院应当重点审查调解协议是否约定具体的修复措施、修复期限、修复费用、验收程序、监督主体、替代性修复措施等内容，并结合生态环境损害的范围及程度、恢复生态环境的难易程度等因素，评估调解协议能否实现修复环境侵权造成的损害，恢复生态环境的状态和功能，避免继续发生损害环境风险的目的。对于调解协议能够实现上述目的的，人民法院应当认定调解协议的内容“不损害

社会公共利益”，依法出具调解书。

## 关联索引

《中华人民共和国民法典》第1234条

《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》（法释〔2015〕1号，2020年修正）第25条

一审：山西省忻州市中级人民法院（2016）晋09民初35号民事调解书  
（2018年12月28日）