

论美国环境公民诉讼制度

王 曦*

张 岩**

目次

- 一、概念
- 二、历史
- 三、主要法律
- 四、目的和作用
- 五、类型
- 六、程序要件
 - (一) 诉前通知
 - (二) 州或联邦执法行动先占
- 七、法律救济
 - (一) 罚款 (penalties)
 - (二) 强制令 (injunction)
 - (三) 不适用金钱赔偿 (damages)
 - (四) 律师费和诉讼费用 (attorney's fees and litigation costs)
- 八、对救济的限制
 - (一) 违法的连续性 (continuing violation requirement)
 - (二) 诉讼时效 (statute of limitations)
 - (三) 争议不存在原则 (mootness)
- 九、原告及其起诉资格 (standing to sue)
- 十、被告
- 十一、一般程序
- 十二、实施效果
- 十三、总结与思考

摘要 美国环境公民诉讼制度不同于以往任何一种称之为“诉讼”的制度,是一项独特的制度创新。该制度的特点在于授权公民(包括公民团体)作为一种特殊执法主体,使其可以法庭诉讼为威胁,以诉前通知期满为触发法庭诉讼的必要条件,并在完善的配套制度的支持下,监督企业污染者和政府

* 上海交通大学凯原法学院教授、法学博士。

** 上海交通大学凯原法学院 2014 级环境法专业研究生。

环保部门遵守和执行环境保护法律。它是一种新的监督企业守法和政府执法的法律手段。美国环境公民诉讼的成功经验,可以为我国环境治理和环境法制建设提供有价值的参考。

关键词 公民诉讼 美国环境法 公众参与 执法

美国环境公民诉讼制度由1970年《清洁空气法》首次规定,是美国国会在20世纪70年代初期美国环保运动高涨的背景下,继环境影响评价制度之后另一项非常重要的法律制度创新,被认为是美国环境法的本质特征和核心要素。^{〔1〕}这一制度的创立,使得公民(包括公民团体)成为特殊的执法主体。公民虽不能像行政机关那样直接对污染者采取强制措施,但可以通过诉讼借助法院的司法权监督和推动环保法律的实施和执行。^{〔2〕}也正因如此,环境公民诉讼制度在督促政府履行环保职能和监督企业环境行为方面起到了不可替代的作用。随着我国《民事诉讼法》和新《环保法》明确规定了公益诉讼制度,环境公益诉讼在我国已然成为理论研究和诉讼实践的一个热点问题。^{〔3〕}美国的环境公民诉讼制度的成功经验,可以成为中国环境公益诉讼制度建设的有益借鉴。

一、概 念

公民诉讼(citizen suit),在布莱克法律词典(Black's Law Dictionary, 8th Edition, 2004)中被解释为“依据授权公民起诉违法者的法律(尤其是环境保护法律)提起的,寻求强制令和罚款的诉讼”。此定义虽已约定俗成,但仍不够完整和准确。首先,“公民诉讼”中的“公民”并非一般意义上的公民即自然人。它包括作为自然人的公民和作为法人的公民团体、公司、联邦和州政府及其机构。其次,“公民诉讼”中的“诉讼”也并非一般意义上的“诉讼”。实际上,诉讼只是“公民诉讼”的最后的,在司法实践中并非必须践行的一个环节。美国环境保护法律的公民诉讼条款规定在公民诉讼原告依法送达公民诉讼通知书后60天(有的法律规定为90天)以内,不得对通知书所称涉嫌违法者(美国环保局长、州环境保护部门、企业)提起法庭诉讼。本质上,这一“通知”要求对被通知者(联邦环保局或企业)形成了一种威胁,迫使它们采取措施履行环保职责或停止污染行为。在公民诉讼的实践中,相当多的公民诉讼并没有走到法庭诉讼的最后阶段,争议的问题往往在公民诉讼的诉前通知期期满之前得到了解决。环境公民诉讼完整而准确的定义应该是:授权公民(包括公民团体)作为一种特殊执法主体,使其可以法庭诉讼为威胁,以诉前通知期满为触发法庭诉讼的必要条件,并在完善的配套制度的支持下,以法院强制令或罚款为最终法律救济的监督企业污染者和政府环保部门遵守和执行环境保护法律的一种制度性手段。

公民诉讼与公益诉讼有重叠。公民诉讼的原告即使与系争事件有相当的利益关联,但诉讼目的不是为了个案的救济,而是督促政府或受管制者积极采取某些促进公益的法定作为,判决的效力亦未必局限于诉讼的当事人。^{〔4〕}因而公民诉讼具有公益性,属于公益诉讼的一种。

〔1〕 Jonathan H. Adler: “Citizen Suits and the Future of Standing in the 21st Century: From Lujan to Laidlaw and Beyond: Stand or Deliver: Citizen Suits, Standing, and Environmental Projection”, 12 Duke Environmental Law & Policy Forum 39, 42 (2001).

〔2〕 王曦:《美国环境法概论》,武汉大学出版社1992年版,第296页。

〔3〕 以“公益诉讼”为关键词在中国知网上检索,相关主题论文达到七千九百多篇。

〔4〕 叶俊荣:《环境政策与法律》,中国政法大学出版社2003年版,第224页。

公民诉讼不同于民事诉讼和行政诉讼。从上文定义可以看出,公民诉讼概念包含两层含义: 1. 公民诉讼概念下公民的行为包括到法院提起诉讼,以及以诉讼为威胁迫使政府或企业采取行动纠正违法行为的行为。后一种行为是民事诉讼和行政诉讼所没有的。2. 公民诉讼所针对的主体是政府和污染者(主要是企业)两类。仅从诉讼主体来看,民事诉讼调整的是平等的民事主体之间的民事法律关系,其被告只能是民事主体。行政诉讼调整的是行政法律关系,其所针对的是行政机关及其工作人员的行政行为。而公民诉讼这种手段则根据个案的不同,既可能针对行政机关,又可能针对私方主体如公司。因此,公民诉讼是一种独特的、自成一体的新型法律手段,不同于现有的诉讼类型或其他迫使政府或其他主体采取行动的的法律手段。

二、历 史

自 20 世纪 40 年代开始,美国环境状况不断恶化,美国政府逐渐对环境问题做出反应。但这种反应在开始时是零星分散、软弱无力的。^{〔5〕} 无论是联邦政府还是各州政府,都欠缺独立、完善的环境法律体系。在严重的环境问题面前,当时的美国政府,尤其是州及州以下的地方政府,措施严重落后于形势。当时的美国政府,与 20 世纪 80 到 90 年代的我国政府尤其是地方政府一样,都以促进地方经济为主要任务,对污染者缺乏管制的积极性。这引起了美国民众的普遍不满。这种不满因圣·巴巴拉海峡石油污染事故的发生而达到顶峰,并于 1970 年 4 月 22 日首个地球日纪念活动中爆发。4 月 22 日当天,至少 2 000 万人上街游行,表达对环境危机的担忧和对政府环保履职懈怠的不满,呼吁政府加强环境管制。这场环保群众运动的一个特征是:公民寻求创立一种法律程序,使得公民可以在执行污染控制标准中发挥作用。^{〔6〕} 这种愿望为美国环境公民诉讼制度的诞生提供了必要的社会条件。

联邦国会在 1970 年《清洁空气法》修正案中首次对这一社会诉求予以正面回应——《清洁空气法》以独立条款的立法模式确立环境公民诉讼制度即该法的第 304 条“公民诉讼”(citizen suit)条款。该条规定“任何人”都可以以自己的名义对据称违法的“任何人”(包括在宪法第十一修正案许可的范围内对合众国、联邦环保局和其他政府部门和机关)提起公民诉讼。有关联邦法院必须受理此类起诉而不论纠纷涉及的金额和当事人的公民籍(citizenship)。^{〔7〕} 国会认为管制者(即政府)有时过分靠近它所监督的企业,以至于缺乏公民投入诉讼的那种进取精神(aggressiveness)。因此该条款授予“私人检察长”(即公民)以保护环境的权力。^{〔8〕} 国会借这一条款赋予公众这样一种权力,使之成为一种推动、敦促政府积极履行环保职能的合法力量,以弥补政府执法不力。这就是美国国会创立美国环境公民诉讼制度的初衷。

三、主 要 法 律

美国公民诉讼制度起源于 1970 年《清洁空气法》的公民诉讼条款。此后在 20 世纪 70 和 80 年

〔5〕 前注〔2〕,王曦书,第 44 页。

〔6〕 Grad, *Treatise on Environmental Law* (New York: Matthew Bender and Company, Inc., 1981), pp. 2-138. 转引自[美]丹尼尔·瑞舍尔:《环境诉讼与环境法的发展》,张鹏、叶胜林译,载王曦主编:《国际环境法与比较环境法评论·第三卷》,上海交通大学出版社 2008 年版,第 256 页。

〔7〕 前注〔2〕,王曦书,第 296 页。

〔8〕 Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, Eighth Edition (St. Paul, MN: Thomson Wes, 2004), p. 261.

代,美国国会制定的每一部实体环境保护法律都包含了公民诉讼条款。^{〔9〕}总体上来看,联邦法律中的公民诉讼条款均来自各个单行法的规定,并不存在一个一般的、普通的环境公民诉讼条款。规定公民诉讼的联邦环境法律主要有:

1. 《清洁空气法》(Clean Air Act),第 304 条;
2. 《清洁水法》(Clean Water Act),第 505 条;
3. 《资源保育与回收法》(Resource Conservation and Recovery Act,又称《固体废物法》),第 401 条;
4. 《濒危物种法》(Endangered Species Act),第 11 条;
5. 《应急规划与社区知情权法》(the Emergency Planning and Community Right-to-know Act),第 326 条;
6. 《安全饮水法》(Safe Drinking Water Act),第 1149 条;
7. 《综合环境反应、赔偿与责任法》(又名《超级基金法》)(Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act of 1980),第 310 条;
8. 《有毒物质控制法》(Toxic Substance Control Act),第 20 条;
9. 《海洋保护、研究与庇护所法》(Marine Protection, Research and Sanctuaries Act),第 105 条;
10. 《露天采矿控制与回填法》(Surface Mining Control and Reclamation Act),第 520 条;
11. 《噪声控制法》(Noise Control Act),第 12 条;
12. 《深海港口法》(Deepwater Port Act),第 16 条;
13. 《边缘大陆架法》(Outer Continental Shelf Land Act),第 24 条;
14. 《哥伦比亚河谷国家风景区法》(Columbia River Gorge National Scenic Area Act),第 544 条;
15. 《危险液体管道安全法》(Hazardous Liquid Pipeline Safety Act Section),第 215 条;
16. 《1978 年发电厂和工业燃料利用法》(Power Plant and Industrial Fuel Use Act of 1978),第 8435 条;
17. 《能源和政策保护法》(Energy Policy and Conservation Act),第 335 条;
18. 《预防船舶污染法》(The Act to Prevent Pollution of Ship),第 1910 条;
19. 《公共土地法》(Public Lands Act),第 1349 条;
20. 《深海海底硬矿物资源法》(Deep Seabed Hard Mineral Resources Act),第 117 条;
21. 《海洋热能保护法》(Ocean Thermal Energy Conservation Act),第 114 条;
22. 《能源资源开发法》(Energy Sources Development Act),第 210 条。

四、目的和作用

据美国众议院的记录,公民诉讼条款的通过系“出自充分、有效执行《清洁空气法》的愿望,并认识到仅靠政府执行无法实现充分执行”。^{〔10〕}《清洁空气法》的参议院提案人埃德蒙·马斯基(Edmund Muskie)参议员(1914—1996)认为:“公民诉讼可以成为一种探查违法并将其提交执

〔9〕 前注〔6〕,丹尼尔·瑞舍尔文,第 256 页。

〔10〕 S. Rep. No. 91-1196 (1970), at 35-36.

法机构和法院的有用工具。出于这个目的,我们规定了这个有限制的公民诉讼条款……首先,公民诉讼只能为执行本法的规定或者由于本法的事实而确立的要求而提起。其次,有一条规定是,在起诉之前,公民需将该起诉意图通知地方执法机构。这条规定背后的考虑是他可能因此引起行政行为,从而得到他企图在法院寻求的救济。”^{〔11〕}可以说,公民诉讼这种制度之所以能够成为“探查违法并将其提交执法机构和法院”的工具,是因为其对被告有很强的威慑力。这种威慑力来源于两方面,一个是来源于法院的权力,即司法权。因为法院有权强制执行有关法律规定的排放标准、限制和环保局的命令,还有权强迫政府机关履行法定义务所要求的行政行为。另一个是成为公民诉讼的被告,对被告的声望,无论是政府还是企业,都可能造成不利影响。作为“探查违法并将其提交执法机构和法院”的工具,公民诉讼的作用主要体现在以下两个方面:

一是敦促政府勤勉履行法定的非自由裁量职责。政府是公民诉讼针对的重要对象。美国的环境保护法律为实现环境保护目标,要求联邦环保局制定很多配套规章和标准。例如《清洁水法》要求联邦环保局颁布关于技术的和基于水质的出水限度(即我国所说的排放标准)等行政规章。^{〔12〕}但是出于经济、科学甚至政治等原因,联邦环保局往往没有及时制定这些文件。在这种情况下,环保团体往往对联邦环保局提出环境公民诉讼。又如,在2007年美国最高法院审理的马萨诸塞州诉联邦环保局案(*Massachusetts vs. EPA*, 2007)中,马萨诸塞州等十几个州和一批著名的美国环保团体联名对当时的联邦环保局提起环境公民诉讼,要求联邦环保局承认二氧化碳等温室气体为“污染物”并将其纳入环境管制之下。最高法院支持了马萨诸塞州的主张。联邦环保局于2009年宣布二氧化碳等温室气体为污染物,并将其纳入环境管制。

二是制止企业违法排污。企业也是环境公民诉讼针对的重要对象。作为经济利益的忠实追求者,企业往往选择牺牲环境换取经济利益。为了迫使企业达标排放,美国的环境保护法律都有关于企业向社会公开其排污数据的要求,并为该要求配套了行政和刑事制裁手段。企业必须向环保局报告其排污数据(不论其是否达标)。另外,美国以《信息自由法》规定这些数据必须对社会公开。这就为公民和环保团体运用环境公民诉讼手段提供了一个重要的条件——排污信息的可得性。公民或环保团体可以利用这种信息来寻找和识别作为公民诉讼对象的企业。在20世纪80年代曾经在数量上达到高峰的针对污染者的公民诉讼,多是针对“从排污者自身监测报告反映的涉嫌超标排放废水的污染者”。^{〔13〕}环保法律的公民诉讼条款赋予“任何人”对企业违反环保法律行为提起诉讼的权利,使得公民监督成为联邦政府环境管制的“补充”,强化了对企业环境行为的监督,促进了企业的达标排放。

五、类 型

如上所述,美国有两种类型的环境公民诉讼即公民执行诉讼(citizen enforcement suits)和强制义务诉讼(mandatory duty suits)。

公民执行诉讼是迫使企业遵守环境法律规定的客观管理要求如“出水限度”“标准”或“许可证”的一种法律手段。以《清洁空气法》为例,如果企业违反该法规定的排放标准或联邦环保局或

〔11〕 116 Cong. Rec. 32, 926 (1970).

〔12〕 《清洁水法》第1314条a款。

〔13〕 前注〔6〕,丹尼尔·瑞舍尔文,第254~255页。

州政府发布的关于该标准的命令和该法规定的许可证,“任何人”(any person)都可以向该企业提出公民诉讼。如果该企业在公民诉讼的原告发出“诉前通知”之日起60日之内未能改正违法行为,且联邦环保局或州也未对违法者提起诉讼,那么原告将可以向法院提起公民执行之诉,寻求以联邦法院的判决强制违法者停止违法行为,履行法定义务。^[14]在20世纪80年代,针对污染者的公民诉讼的数量曾有过高涨,其原因是在里根和乔治·H. W. 布什总统执政的年代,政府没有积极执行环境保护法律。^[15]值得注意的是,对于这种公民诉讼规定,国会意在用它解决相对简单的、客观的法律要求,不涉及由法庭重新评估行政机关做出的技术判断的问题。^[16]

强制义务诉讼是针对联邦环保局(州的公民诉讼则针对州环保部门),要求其采取措施,积极履行其“非自由裁量行为或职责”(指的是制定联邦环境保护法律中规定的环境管理规章、标准和计划,但不包括执法行动)的公民诉讼。以《清洁空气法》为例,当联邦环保局未发布该法要求发布的规章或标准,即未履行其法定“非自由裁量行为或职责”时,公民依据该法规定,有权对疏于履行职责的联邦环保局局长提起强制义务诉讼,要求其积极执行环境法律,履行有关的行政职责。^[17]在20世纪70年代,“公民诉讼最有效之处是强迫不愿作为的相关管理者履行环境成文法赋予的职责”。^[18]

这种强制义务诉讼不同于美国法中的对行政机构提起的司法审查诉讼。一般而言,司法审查指“法院有权对政府其他部门的行为是否合法进行审查,尤指法院确认立法和行政机关的行为违宪而使其无效的权力”。^[19]但针对政府的公民诉讼只针对政府疏于履行其法定必须履行的职责的情况。例如,根据美国《清洁空气法》的规定,针对政府的公民诉讼只针对联邦环保局疏于履行其非行政自由裁量的职责的情况。而针对行政规章和规则的制定等行政立法的司法审查,则不得依据环境保护法律的公民诉讼条款,而要依据其关于司法审查的条款。对于联邦环保局已颁布的规章、标准和做出的行政决定,公民如有反对意见,则可依环境保护法律的司法审查条款(如《清洁空气法》第307条)提起司法审查诉讼。审理这种司法审查诉讼的法律依据是美国《联邦行政程序法》。

六、程序要件

美国环境公民诉讼条款对环境公民诉讼的提起规定了两个程序性要求,即诉前通知程序(notice)和州或联邦执法行动先占(preemption by state or federal enforcement)。这两个程序具有阻止公民诉讼手段的提起的效果。

[14] 例如,《清洁空气法》第304条a款规定如下:“除非由本条b款所限,任何人(any person)可以以自己的名义,对下列主体提出民事诉讼(civil action):(1)据称已经违反(who is alleged to have violated)(如果有证据表明该违反已重复出现)或者将违反(to be in violation of),A,本法所规定的排放标准或限制,或者,B,由局长(指联邦环保局局长——本文作者注)或州发布的关于该标准或限制的命令的任何人(any person)(包括,1.在宪法第十一条修正案许可的范围内,合众国、其他政府部门和机关);(2)……(3)未依照本法C章……或D章……的规定取得许可证,或者据称已经违反(如果有证据表明该违反已重复出现)或者将违反该许可证的任何条款的任何人。”

[15] 前注[6],丹尼尔·瑞舍尔文,第254页。

[16] S. Rep. No. 91-1196 (1970), at 37.

[17] 例如,《清洁空气法》第304条a款规定可就其提起公民诉讼的三类行为或情况中的第二类是联邦环保局“疏于履行本法规定的非自由裁量行为或职责”的情况。

[18] 前注[6],丹尼尔·瑞舍尔文,第254页。

[19] 薛波主编:《元照英美法词典》,北京大学出版社2014年版,第750页。

(一) 诉前通知

《清洁空气法》等环境保护法律规定,拟提起公民诉讼的公民或环保团体必须以书面通知的形式告诉企业或联邦环保局其提起公民诉讼的意图;而且这种法庭诉讼必须要等到该通知书送达企业或联邦环保局 60 天(有的法律规定为 90 天)之后才能提起。美国最高法院认为这种诉前通知是强制性的,如遭违反,则法院应驳回起诉。在诉前通知期间内,如果被通知的企业或政府环保部门采取措施纠正了违法行为,则被诉违法行为不复存在,公民诉讼程序因而应当停止。诉前通知要遵守普通民事法律关于诉状送达的规定。诉前通知书的内容一般包括便于被告查明下列情况的充分信息:据称违反的具体标准、限度或命令;对该违法负责的个人;据称违法的地点、时间;通知书发出者的完全联系信息。

(二) 州或联邦执法行动先占

在公民执行诉讼的情况下,在诉前通知期间,如果州或联邦政府对于诉前通知中所涉及的同—违法行为,已经采取或正在采取一定的执法措施加以改正,此时公民诉讼程序应当停止,让位于政府的行动。公民诉讼的目的是辅助政府执法,必须给政府执法以优先地位。

诉前通知和政府执法行动先占规定的目的是为了给行政机关和企业一个在诉前纠正违法现象的机会。这也是环境公民诉讼的一个特色。很多环境公民诉讼在这个阶段达到了保护环境的目的,因而并未进入法庭诉讼阶段。

七、法律救济

法律救济是环境公民诉讼制度的重要内容,其设计关乎公民诉讼制度的成败。环境公民诉讼的救济设计,一方面是为了防止公民诉讼沦为私人或团体谋取私利的手段,另一方面是为了提供合理的激励,鼓励更多“公民”运用“公民诉讼”这一法律武器。经过四十多年的发展和完善,环境公民诉讼救济制度已经相当完善,兼具上述两种功能。

(一) 罚款(penalties)

罚款[又称为“民事罚款”(civil penalties),系相对于刑事处罚而言]是美国环境公民诉讼的一种救济手段。美国环境保护法律的公民诉讼条款规定它仅适用于企业,不适用于行政机关。^[20] 环境公民诉讼条款中的罚款规定一般都指向并援用本法律中其他部分关于罚款的条款。法院在评估罚款时,可以参考但不受联邦环保局的罚款指南文件的约束。罚款适用于公民执行诉讼。

为了防止公民诉讼沦为个人牟利的工具,环境法律规定这些罚款并非交给原告,而是上缴国库(U. S. Treasury)。对于上缴国库的罚款,联邦环境法律中一些公民诉讼条款规定以这部分罚款建立专项基金。即罚款由被告交由美国财政部后再拨付给联邦环保局,用于专项环境保护,专款专用。例如《清洁空气法》中的环境公民诉讼条款(第 304 条 g 款)规定,罚款“会存入美国国会财政部的一项特殊基金中,用以颁发许可证和其他事务。联邦环保局长负责该基金的拨发以及维持,用于资助践行和实施《清洁空气法》的执法措施……”

(二) 强制令(injunction)

强制令(又译为“禁令”或“禁制令”)也是美国环境公民诉讼的一种重要救济手段。它是法院发布的关于执行环保法律规定的污染物排放标准、许可证或其他环境管理要求的命令。强制令在

[20] *Department of Energy v. Ohio*, 503 U. S. 607, 112 S. Ct. 1672, 118 L. Ed. 2d. 255 (1993).

环境公民诉讼的司法实践中具体体现为：确认某行为违法；禁止从事某违法行为；命令违法者采取必要的行动以纠正违法行为；要求行政机构采取某种行为，诸如举行听证会、修订质量标准、履行其法定职责等。^[21] 强制令适用普通侵权法中的强制令规则。它可能由于衡平的理由而遭到否认。^[22] 强制令既适用于公民执行诉讼，也适用于强制义务诉讼。

（三）不适用金钱赔偿(damages)

美国环境公民诉讼制度的一个特殊规定在于不适用金钱赔偿，即法院不得判决向公民诉讼的原告支付金钱赔偿。这一设计很好地防止了以公民诉讼谋取私益的行为，与环境公民诉讼的公益性性质是相一致的。

（四）律师费和诉讼费用(attorney's fees and litigation costs)

美国环境公民诉讼适用特殊的律师费和诉讼费用规则。在美国环境公民诉讼中，对于律师费和诉讼费用的分配，联邦国会突破了传统“美国规则”^[23]的束缚，引入了“律师费用转移条款”，允许法院在一定条件下判决诉讼的任一方(通常是企业和政府)承担大部分诉讼费用和律师费用，只要法院认为“合适”即可。这种规定的理由是在公民诉讼中，如果不对公民原告给予经济上的帮助就等于让其自掏腰包从事公共服务。这显然不合理。美国律师费和诉讼费高昂，尤其是复杂的环境诉讼，这在一定程度上会对公民诉讼的提起造成经济阻碍。“律师费用转移条款”的引入则排除了这种担心，成为民众提起环境公民诉讼的有力激励。^[24]

八、对救济的限制

环境公民诉讼的提起在于满足公益目的，与私益诉讼相比，公民诉讼条件较为宽松。但过于宽松可能会导致滥诉，妨碍司法权力的正常行使和司法资源的浪费。因而立法者在设计环境公民诉讼制度时加入了一些限制性条件，主要体现在以下几个方面：

（一）违法的连续性(continuing violation requirement)

这项条件要求只能针对起诉时正在发生或可能发生的违法行为提起公民诉讼。对于违法的连续性要求，最高法院解释道：首先，如果被诉违法行为已经不存在，则该诉讼不满足“可救济性”的要求，法院将无从提供救济行为；^[25]其次，违法连续性要求可以证明原告的诉状的真实性，合理配置司法资源；再者，公民诉讼是对政府执法的一种补充而非替代，违法连续性要求正体现了这一性质。^[26]

[21] 陈冬：《美国环境公民诉讼研究》，中国人民大学出版社2014年版，第85页。

[22] *Weinberger v. Romero-Barcelo*, 456 U.S. 305, 102 S. Ct. 1798, 72 L. Ed. 2d. 91 (1982).

[23] 美国规则(American rule)指无论诉讼结果如何，诉讼当事人均需各自承担己方的律师费用。

[24] 参见武宏杰：《美国环境公民诉讼律师费用转移规则研究》，上海交通大学法学院环境资源法研究所2011级硕士学位论文([http://www.cnki.net/KCMS/detail/detail.aspx?dbcode=CMFD&QueryID=0&CurRec=1&dbname=CMFD2012&filename=1012019529_nh&urlid=&yx=&uid=WEEvREcwSJHSlDdTTGJhYkdRM2pyUDVhSkZIT2lZnmZTdVZTNlVPdWxxWDdPSElTSkt6QTJNZUdRUU5NYjlpOUo3Yz0=\\$9A4hF_YAuvQ5obgVAqNKPCYcEjKensW4IQMowvHtwkF4VYPoHbKxJw!!&v=MTQ2ODhaK2RwRnk3aFY3L0pWRjI2SExPNUY5VE9wcEVlUElSOGVYMUxleFITN0RoMVQzcVRyV00xRnJdVVJMK2U=](http://www.cnki.net/KCMS/detail/detail.aspx?dbcode=CMFD&QueryID=0&CurRec=1&dbname=CMFD2012&filename=1012019529_nh&urlid=&yx=&uid=WEEvREcwSJHSlDdTTGJhYkdRM2pyUDVhSkZIT2lZnmZTdVZTNlVPdWxxWDdPSElTSkt6QTJNZUdRUU5NYjlpOUo3Yz0=$9A4hF_YAuvQ5obgVAqNKPCYcEjKensW4IQMowvHtwkF4VYPoHbKxJw!!&v=MTQ2ODhaK2RwRnk3aFY3L0pWRjI2SExPNUY5VE9wcEVlUElSOGVYMUxleFITN0RoMVQzcVRyV00xRnJdVVJMK2U=)，最后访问时间2015-10-23)。

[25] Karl S. Coplan, Esq. Pace Environmental Litigation Clinic, Inc. 78 North Broadway, White Plains, N. Y. 10603. P12A-332.7.

[26] *Gwaltney of Smithfield, Ltd. v. Chesapeake Bay Found., Inc.*, 484 U.S. 49, 60 (1987).

(二) 诉讼时效(statute of limitations)

美国环境法律中没有明确规定环境公民诉讼的诉讼时效问题,所以适用一般诉讼时效的规定。^[27] 诉讼时效期间为 5 年,自发现或应当发现违法行为之日起计算。超过时效则会被法庭驳回。

(三) 争议不存在原则(mootness)

争议不存在原则指在诉讼期间如果被告采取措施改正了被诉违法行为,则争议不复存在。在环境公民诉讼的实践中,被告为此需承担极为严格的证明责任,证明该违法行为已经不存在并且不可能再次发生。否则,不得以争议不存在作为否定救济可得性的理由。

九、原告及其起诉资格(standing to sue)

起诉资格,又称起诉权、司法救济请求权。《元照英美法词典》将其解释为“一方当事人因与某项纠纷有充分的利害关系,从而可向法院寻求司法解决该纠纷的权利或资格,即有权提出某项法律请求或者寻求以司法途径实现某项权利或使义务得到履行”。^[28] 这一定义也代表了美国一般诉讼的起诉资格规则。在司法实践中,环境公民诉讼的原告在法庭上必须满足美国法律关于原告起诉资格的规则。这个规则自 20 世纪 70 年代以来经历了一个逐步放松的过程。

首先,公民诉讼的原告必须满足“法定起诉资格”(statutory standing)条件。自《清洁空气法》始,美国环保法律对公民诉讼的原告的身份几乎没有限定。例如《清洁空气法》公民诉讼条款中所称的原告即“任何人”(any person),“包括公司、合伙、行业协会、州、市、州的政治分支机构、合众国的任何一个机构、部门或者分支及其任何官员、代理人或雇员”。但也有例外,1972 年《清洁水法》赋予任何公民(any citizen)提起公民诉讼的资格,但其对“任何公民”进行了限定:“公民指的是其利益受到严重影响或可能受到影响的人或人群。”

其次,公民诉讼的原告必须满足“宪法起诉资格”(constitutional standing)条件,即原告必须对有关的环保法律要求的执行具有充分利害关系,以便满足美国宪法第 3 条关于“案件”(case)或“争执”(controversy)的要求。而要满足这个利害关系要求,原告必须证明“事实上的损害”(injury-in-fact)、“因果关系”(causation)和“可补救性”(redressability)。

“事实上的损害”规则一般指的是原告必须遭受了足以支持诉诸司法程序的某种程度的损害。美国法院在环境诉讼的实践中对这个规则作了宽松的解释。例如,在 1972 年的塞尔拉俱乐部诉莫顿案(*Sierra Club v. Morton*, 1972)中,法院裁定损害并非一定是传统的经济的和人身体的损害,美感的损害和对娱乐利益的损害足矣。在 1973 年的美国诉挑战管理机构程序学生案(*United States v. Students Challenging Regulatory Agency Procedures*, 1973)中,法院裁定“可觉察的微小损害足矣”。^[29]

“因果关系”规则指的是原告所称遭受的损害必须与他所指控的行为有因果联系。美国法院在环境公民诉讼的实践中对这个规则也作了宽松的解释。美国联邦法院的主导判例即 1990 年第三巡回法院审理的公共利益研究团体诉 Powell-Duffryn Terminals 公司案(*Public Interest*

^[27] *Public Interest Research Group v. Powell-Duffryn Terminals, Inc.* 913 F. 2d 64, 75(3d Cir. 1990), cert. denied, 498 U. S. 1109 (1991).

^[28] 前注[19],《元照英美法词典》,第 1284 页。

^[29] 参见前注[2],王曦书,第 149 页。

Research Group v. Powell-Duffryn Terminals, Inc., 1990)认为,国会认为公民诉讼系一种执行客观标准的简单的诉讼,而不是一种将法庭和公民当事人陷于复杂的科学证明之中的诉讼。在该案中,巡回法院拒绝了严格证明因果关系的主张。法院指出:“原告不必以科学上确定的程度证明他们看到的石油出自(被告的)出水。第3条(即美国宪法第3条——本文作者注)没有要求侵权法那样的因果关系。对侵权法那样的因果关系的要求明显是(被告)否定本法(指《清洁水法》——本文作者注)规定的严格责任的一种企图。由于该法(指《清洁水法》——本文作者注)排除了(被告)在赔偿责任阶段提出这种观点,(被告)企图在起诉资格的旗号下将其提出。”^[30]根据该判决,原告需要做的只是显示其享用的资源存在可以觉察的环境退化和该涉嫌违法排放的污染物引起了这种退化。

“可补救性”规则指的是司法行为的介入可以减少或弥补原告所受损害。例如,法院发布的强制令可停止损害原告的违法污染行为,从而使原告得到救助。在环境公民诉讼案件中,一旦因果关系问题得到解决,可补救性问题一般就随之解决。

总之,在环境公民诉讼的司法实践中,美国法院对传统侵权法有关原告起诉资格的规则做了有利于原告的宽泛解释,大大鼓励了各种法律主体利用公民诉讼手段来督促政府执法和企业守法。

另外,团体起诉资格的界定也是美国环境公民诉讼中非常重要的问题之一,因为司法实践中绝大多数公民诉讼的原告都是有组织的团体。在1972年的塞尔拉俱乐部诉莫顿案中,美国最高法院裁定环保团体不能简单地以团体的环境利益受害为由提起公民诉讼,而必须以其某个或某些特定成员的环境利益受到损害为由提起公民诉讼。^[31]1992年的拯救我们的社区诉联邦环保局案(*Save Our Community v. EPA*, 1992)中,美国第五巡回法院明确裁定环保团体需满足如下三个条件才能证明其起诉资格:(1)该团体的某个或某些成员满足关于起诉资格的要求;(2)寻求保护的利益切合该团体的宗旨;(3)团体成员不必都亲自参加诉讼。^[32]这个标准沿用至今。

十、被 告

美国环境公民诉讼的被告有两大类。第一类是涉嫌违反环境保护法律的企业或其他污染者。这类被告,在《清洁空气法》中是“据称已经违反(who is alleged to have violated)(如果有证据表明该违反已重复出现)或者将违反(to be in violation of), A,本法所规定的排放标准或限制,或者,B,由局长(指联邦环保局局长——本文作者注)或州发布的关于该标准或限制的命令的任何人(any person)(包括,1. 在宪法第十一条修正案许可的范围内,合众国、其他政府部门和机关)”;以及“未依照本法C章……或D章……的规定取得许可证,或者据称已经违反(如果有证据表明该违反已重复出现)或者将违反该许可证的任何条款的任何人”。^[33]第二类是“据称疏于履行本法规定的非自由裁量行为或职责的局长”(指联邦环保局长——本文作者注)。^[34]

^[30] *Public Interest Research Group v. Powell-Duffryn Terminals, Inc.*, 913 F. ed 64 (3d Cir. 1990). Cert. denied, 498 U. S. 1109, 111 S. Ct. 1018, 112 L. Ed. 2d. 2d 1100 (1990).

^[31] *Sierra Club v. Morton*, 405 U. S. 727, 92 S. Ct. 1361, 31 L. Ed. 2d 636 (1972).

^[32] *Save Our Community v. EPA*, 971 F. 2d 1155 (5th Cir. 1992).

^[33] 《清洁空气法》第304条a款。

^[34] 《清洁空气法》第304条a款。

十一、一般程序

公民诉讼依据《联邦民事诉讼规则》和有关法律、规章进行。一个完整的公民诉讼程序主要包括案件调查、诉前通知、起诉、审前动议、证据披露、审判或和解七个程序。与一般民事诉讼程序相比,公民诉讼的不同之处在于其对诉前通知与和解的特殊规定。

在美国,大多数环境公民诉讼是通过和解得到解决的。究其原因,除了避免诉讼风险和降低诉讼费用的考虑外,还因为双方都有谋求和解的动机:对原告来说,罚款只能上缴国库,但通过和解协议,可以把钱用于对环境有益的项目,从而间接地对原告和被告都有利;对被告来说,和解的另一个好处是使它避免承担原告和他自身的诉讼费用。法律(如《清洁空气法》和《清洁水法》)规定,美国环境公民诉讼的和解协议在达成之前需先通知司法部和联邦环保局,由司法部和联邦环保局对和解条件进行审查,并就和解协议是否公正,是否符合法律和公共利益等方面向法院提出建议。^[35] 该协议经法院核准后具有约束力,约束双方行为。和解协议通常体现为“双方同意的命令”(Consent Order)和“双方同意的判决”(Consent Judgment)两种形式。

通常情况下,环境公民诉讼和解协议包括四项内容:(一)制定达标计划,包括达标时间表,对违反达标计划的处罚以及如果达标不能立即实现,双方商定的临时排放许可;(二)双方律师费和诉讼费分担方法;(三)约定不就本案所解决的事项提起诉讼;(四)违法者向国库缴纳一定数额的罚款,或者制定并执行取代罚款的环境有益项目(environmental benefit projects)。这种以环境有益项目代替罚款的方式早已为立法所确认。1994年《清洁空气法》规定罚款可由向环境有益项目的支付代替,而不必交付国库,并且司法部有权审查这种环境有益项目,防止项目的滥用。

十二、实施效果

美国环境公民诉讼自1972年《清洁空气法》创立,至今已四十余年,已经成为美国环境法的一项基本制度。其效果是显著的。一方面,它起到了督促企业守法的作用。环境公民诉讼对“少数(处于法律控制)边缘的排污者产生影响”。^[36] 美国学者指出,“公民诉讼变得如此有效,以至于产业界对它的担心超过了对于执法机构的谈判和和解的担心”。^[37] 另一方面,它有效推动了政府勤勉执法。当行政机关怠于履行自己的环保职责时,公众可以通过公民诉讼迫使其采取积极措施,履行职责。据统计,1995年到2003年8年间,公民提交了超过4500个诉前通知,仅依据《清洁水法》《清洁空气法》两部法律就向州和地方政府发送了729份诉前通知,最后被司法部登记的起诉到法院的公民诉讼案有336件。在大多数案例中,州和地方政府都在诉前通知期内纠正了自己的违法行为。^[38] 对公民诉讼的实际作用,美国国会后来在修订《清洁水法》时予以了充分肯定:“公

[35] 关丽:《美国的环境公民诉讼制度》,载《世界环境》2008年第01期,第71页。

[36] 前注[6],丹尼尔·瑞舍尔文,第255页。

[37] Zgmunt J. B. Plater, etc., *Environmental Law and Policy: Nature, Law and Society* (New York: ASPEN Publishers, 2004), pp. 1033 - 1034.

[38] See James R. May, "Now More Than Ever: Environmental Citizen Suit Trends", 33 *The Environmental Law Reporter* 10712 - 10713 (2003).

民诉讼是经过验证的有效的执法工具,它……督促并补充了政府的行政行为,阻止污染者的违法行为,有效地促使环境法律得到遵守。”^[39]因此,在美国,通过联邦环境保护法律和州环境保护法律中的公民诉讼条款,数量庞大的环境公民诉讼有力地对抗着各种环境违法行为,成为对政府环境管制的有力补充。

十三、总结与思考

美国环境公民诉讼制度是一项极具特色的制度,被认为是“现代环境法最重要和最成功的创新”^[40]。美国环境保护法律授权公民(包括公民团体)作为“私人检察长”,以法庭诉讼为威胁,以诉前通知期满为触发法庭诉讼的必要条件,并辅以完善的配套制度,为监督污染者遵守环境保护法律和敦促政府勤勉、严格执行环境保护法律提供了一个新的、有效的法律手段。这一制度四十多年的实践表明,它很好地实现了其立法初衷,成为美国环境治理中一项不可缺少的制度。

当前我国环境法制建设一个非常重要的问题是研究如何推动政府勤勉、严格履行环境保护公共职能,克服比较广泛存在的环境管理失效和缺位的情况。这与20世纪70年代美国创立环境公民诉讼制度的背景十分相似。从本文的介绍和论述可以看出,公民诉讼制度对督促美国政府积极履行环境管理职能成效显著。因而我们有必要在对美国环境公民诉讼制度进行深入研究的基础上,探讨在中国建立具有中国特色的环境公民诉讼制度的必要性和可行性。实际上,本文笔者之一(王曦)曾经领导一个团队,在研究《中华人民共和国环境保护法(1989)》的修订的过程中,对这个问题做了初步的研究并提出了相关的建议。^[41]有兴趣的读者可以参考之。

(责任编辑:李迎捷)

[39] S. Rep. No. 50, 99th Cong., 1st Sess. (1985), p. 28.

[40] Paul Alexander Fortenberry, Deniel Canton Beck, “Chief Justice Roberts-Constitutional Interpretations of Article III and the Commence Clause: Will the ‘Hapless Toad’ and ‘John Q. Public’ Have Any Protection in the Roberts Court?” 13 (1) University of Baltimore Journal of Environmental Law 61 (Fall 2005).

[41] 王曦、罗文君、张鹏、杨亚辉:《论创立中国环境公民诉讼制度》,载《上海交通大学学报(哲学社会科学版)》2010年第1期,第5~16页。