

你的位置: [首页](#) >> [理论前沿](#) >> [专题: 百家争鸣](#) >> [美国联邦环境法律层面的公民诉讼——一种静态的考察](#)

美国联邦环境法律层面的公民诉讼——一种静态的考察

作者: 陈冬 点击量: 1108 发布日期: 2006-10-21

美国联邦环境法律层面的公民诉讼——一种静态的考察*

陈冬

(郑州大学法学院, 郑州 450052)

内容提要 : 环境公民诉讼是美国联邦环境法律的一项基本制度, 对美国联邦环境法律的实施和发展产生了深刻的影响。环境公民诉讼制度是由各联邦环境法律中的环境公民诉讼条款体现的, 从环境公民诉讼条款的规定来看, 环境公民诉讼的主要内容包括原告、被告、可诉范围、诉讼类型、公民诉讼的限制、管辖法院、判决类型、保护美国政府利益、参加诉讼、诉讼费用和不得限制其他权利等十一项。

关键词: 美国 环境法律 公民诉讼

The citizen suit of the federal environmental statutes in the U.S.A

---a static analysis

Abstract: Environmental citizen suit is a fundamental regime of the environmental law in the U.S.A, which has a far-reaching effect on the enforcement and development of the American federal environmental law. The environmental citizen suit regime is embodied by the environmental citizen suit provisions of the federal environmental laws. Under the environmental citizen suit provisions, The main contents of the regime include: the plaintiff, the defendant, action scopes, litigation types, litigation limitations, jurisdiction courts, judgment types, protection of interests of united states, intervention by others, litigation costs and none restriction of statutory or common law rights etc.

Key words: USA ; Environmental Law ; Citizen Suit

在世界各国的环境公益诉讼制度中, 美国的环境公民诉讼(Environmental Citizen Suit)是世界上最为发达和成熟的, 已经历三十多年的发展, 是美国联邦环境法律的一项基本制度, 对环境法律的发展和实施产生了深刻的影响。环境公民诉讼制度的精髓在于“公益性”, 即普通民众为了保护环境和促进环境法律的实施, 可以针对与自身无实质利益关联的环境违法行为或其他与环境权益相关的争端提起诉讼, 寻求法律救济。目前, 针对我国日益严重的环境问题, 对环境公益诉讼的研究相应地成为学界的一个热点问题, 不过, 有关美国环境公民诉讼的微观研究却极为不足, 本文研究的重点在于环境公民诉讼条款的具体规定。

美国环境公民诉讼制度滥觞于二十世纪七十年代, 是由各个联邦环境法律中的公民诉讼条款(citizen

suits provisions)体现的。在联邦法律层面,《1970年清洁空气法》是最早规定环境公民诉讼条款的法律。此后在二十世纪七十至八十年代的美国联邦环境法律的立法浪潮中,绝大多数的联邦环境法律都包含了公民诉讼条款。从总体上来看,在美国联邦环境法律体系内,并不存在一个一般的或普遍意义的环境公民诉讼条款,现有的环境公民诉讼条款均来自于各个具体的单行联邦环境法律的特别授权。虽然各联邦环境法律的立法目的与法律制度的具体设计存在差别,但是各法的公民诉讼条款基本上均以《清洁空气法》中的公民诉讼条款为模型予以设计。目前,美国一共有十六部联邦环境法律包含有公民诉讼条款,这些法律的公民诉讼条款具体体现为:

1. 《空气污染预防和控制法》(又名清洁空气法)第304条。Air Pollution Prevention and Control Act、Clean Air Act (CAA) Section 304, 42 U.S.C. § 7604.
2. 《联邦水污染控制法》(又名清洁水法)第505条。Federal Water Pollution Control Act、Clean Water Act (CWA) Section 505, 33 U.S.C. § 1365.
3. 《海洋保护、研究和庇护法》第105(G)条。Marine Protection, Research and Sanctuaries Act (MPRSA) Section 105(G), 33 U.S.C. § 1415(g).
4. 《噪音控制法》第12条。Noise Control Act (NCA) Section 12, 42 U.S.C. § 4911.
5. 《濒危物种法》第11(g)条。Endangered Species Act (ESA) Section 11(g), 16 U.S.C. § 1540(g).
6. 《深海港口法》第16条。Deepwater Port Act (DPA) Section 16, 33 U.S.C. § 1515.
7. 《资源保护和再生法》(又名《固体废弃物处理法》)第7002条。Resource Conservation and Recovery Act (RCRA) Section 7002, 42 U.S.C. § 6972.
8. 《有毒物质控制法》第20条。Toxic Substances Control Act (TSCA) Section 20, 15 U.S.C. § 2619.
9. 《安全饮用水法》第1449条。Safe Drinking Water Act (SDWA) Section 1449, 42 U.S.C. § 300j-8.
10. 《地表采矿控制和回收法》第520条。Surface Mining Control and Reclamation Act (SMCRA) Section 520, 30 U.S.C. § 1270.
11. 《外部大陆架底土法》第23条。Outer Continental Shelf Lands Act (OSCLA) Section 23, 42 U.S.C. § 1349(a).
12. 《环境综合性反应、补偿和责任法》第310条。(又名《超级基金法》(SUPERFUND ACT)) Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act (CERCLA) Section 310, 42 U.S.C. § 9659.
13. 《紧急计划和社区知情权法》第326条。Emergency Planning and Community Right-to-Know Act (EPCRA) Section 326, 42 U.S.C. § 11046.
14. 《危险液体管道安全法》第215条。Hazardous Liquid Pipeline Safety Act Section 215, 49 U.S.C. § 2014.

15. 《1978年发电厂和工业燃料使用法》。(Powerplant and Industrial Fuel Use Act of 1978), 42 U. S. C. § 8435(1988).

16. 《能源政策和保护法》。(Energy Policy and Conservation Act), 42 U. S. C. § 6305(1988). [1]

此外，没有包含公民诉讼条款的联邦环境法律主要有：

1. 《联邦杀虫剂、杀真菌剂和灭鼠剂法》(the Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act) (FIFRA)、7 U. S. C. § 136(a)-(y). 2. 《国家环境政策法》(the National Environmental Policy Act) (NEPA)、42 U. S. C. § 4331-4336. 3. 《海洋哺乳动物法》(the Marine Mammal Protection Act) (MMPA)、16 U. S. C. § 1361-1421(h). [2]

美国联邦环境法律中的公民诉讼条款的内容十分的复杂和丰富，一般而言，典型的环境公民诉讼条款是这样描述的：任何人（任何公民）有权代表自己对任何人（包括美国政府及其政府机构）提起一项民事诉讼，以实施授权该公民诉讼条款的环境法律、以及依据该成文法颁布的行政规章、其他诸如许可证以及行政命令等特定的法律要求。[3] 为了对美国联邦环境公民诉讼制度进行全面、深入的研究，也为了更加透彻地理解美国环境公民诉讼制度的实质，笔者依据美国几部重要的联邦环境法律中的公民诉讼条款[4] 的具体法律规定，认为联邦环境法律中的公民诉讼条款主要包含以下内容：

一、原告

联邦环境法律中的公民诉讼条款一般明确规定，为实施该联邦环境法律，“任何人或任何公民可以代表自己提起一项民事诉讼”。“任何人” (any person) 或“任何公民” (any citizen) 一般被界定为环境公民诉讼的原告。单从公民诉讼条款的法律规定来看，原告范围极其广泛，涉及美国社会公共与私人领域的具有独立法律地位的任何法律实体。如“人” (person) 在《资源保护和再生法》中定义为：“人”是指个人、信托基金机构、商号、合股公司、公司、法人（包括政府法人）、合伙、社团、州政府、市、镇等市政当局、州委员会、州政府机构、任何州际法律实体（包括所有的部门和机构）和美国联邦政府的任何机构。[5] 但是，也有法律规定原告必须是符合法定条件的法律主体，如《清洁水法》把“公民” (citizen) 定义为：“公民”是指其利益已受到或可能遭受不利影响的个人或人们。[6]

仅就联邦环境公民诉讼条款的立法规定而言，除极少数联邦环境法律以外，环境公民诉讼的原告起诉资格在国会立法层面几乎未受到任何法律限制，关于公民诉讼的原告范围与可诉事项是否存在某种利益关联或其他事项，立法并未做出明确的法律规定，美国环境公民诉讼条款的这种立法规定，也在一定程度上说明了环境公民诉讼这一公益诉讼的本质特征。然而，公民诉讼的原告在提起公民诉讼时，必须首先满足对原告起诉资格 (standing) 的证明，这是美国联邦宪法对联邦法院的要求。在美国联邦环境法律的司法实践中，一项单独的环境公民诉讼条款是不能赋予原告起诉资格的，原告起诉资格问题是环境公民诉讼进入法院 (access to courts) 所必须跨越的第一道障碍；原告起诉资格问题是美国环境公民诉讼的核心问题；也是美国环境公民诉讼的一个备受争议、极为复杂的问题。在美国联邦环境法律三十多年的历史发展中，在不同的历史阶段，司法对于原告的起诉资格的态度不尽相同。从上个世纪七十年代直至今天，环境公民诉讼的原告起诉资格问题经历了一个曲折的演变过程，最高法院的态度始终是摇摆不定的。[7] 从总体上来看，司法对于原告的起诉资格是施加了一定的法律限制的，比如有关对“事实损害” (injury in fact) 的证明要求等。此外，在司法中，“任何人”或“任何公民”通常被解释为既包括公民个人又包括代表其成员的组织。不过，通常而言，在司法实践中，官方是不能成为原告的，如1986年的一个著名案例 (California v. Navy Department, DC Ncal, 24 ERC 1177) 的判决认为，国会并没有将州政府包含在有权依据《清洁水法》提起公民诉讼的公民之列之意图。[8]

二、被告

在联邦环境公民诉讼条款中，公民诉讼的被告是由法律明确规定的，在司法实践中并不存在太大的争议。如《清洁水法》规定的被告范围包括美国联邦政府及其联邦机构、州政府及其机构、持有NPDES许可证的任何公司、个人，以及其他受制于《清洁水法》规定的排放标准、限制及行政规章的任何人，以及不能履行本法所规定的不属于联邦环保局局长自由裁量领域的行为或义务的环保局局长。[9]《资源保护和再生法》的被告范围包括违反依照本法已生效的任何许可证、标准、规章、条款、要求、禁令或命令的任何人，还包括任何过去的或现在的处理、储藏或清除设施的生产者、运输者、所有者和经营者，以及不能履行本法所规定的不属于联邦环保局局长自由裁量领域的行为或义务的环保局局长。[10]

根据公民诉讼条款的规定，公民诉讼被告的范围具体如下：第一，是指违反公民诉讼条款可诉范围事项的“任何人”（any person）。“任何人”的概念与范围基本上等同于原告中的“任何人（公民）”的定义。如《濒危物种法》规定，“人”（person）是指个人、法人、合伙、信托基金机构、社团或其他任何民间实体；联邦政府、州政府、市、镇等市政当局或州政府机构、或任何外国政府的任何官员、雇员、代理人、部门或机构；任何州政府、市、镇等市政当局、州政府机构或受制于美国司法管辖的其他法律实体。[11]值得注意的是，环境公民诉讼条款一般都特别标注出：“任何人”必然地包括美国联邦政府以及在美国宪法第十一条宪法修正案所允许范围内的其他联邦政府机构、部门等法律实体。也就是说，美国联邦政府机构如果存在违反公民诉讼条款可诉范围之情形，该政府机构（包括总统）同样可以成为环境公民诉讼的原告。第二，是指授权该环境公民诉讼条款的联邦环境法律的法律实施（或执行）机构。如实施《清洁水法》、《清洁空气法》、《资源保护和再生法》的联邦环境保护局、实施《濒危物种法》的内政部和商业部，如果这些机构存在违反公民诉讼条款规定的可诉范围之情形，即政府机构的不作为违法等现象时，公民可以对其行政首脑提起公民诉讼。

三、可诉范围

明晰环境公民诉讼的可诉范围是我们正确理解美国环境公民诉讼的一个关键。可诉范围是指，公民的权利受到不法侵害或者与他人发生纠纷和争议时，可以提起诉讼要求法院予以司法保护的范畴。换言之，可诉范围解决公民“对什么可以提起诉讼”的问题。[12]应当注意的是：那种认为美国环境公民诉讼就是指公民可以对自己认为的一切环境权益侵害或其他环境纠纷事宜都可以提起诉讼的看法是对美国环境公民诉讼的严重误解。也就是说，并非所有与环境事宜相关的情形都可以成为环境公民诉讼的对象。事实上，在美国联邦环境法律的公民诉讼条款中，可诉范围是受到法律的严格界定的，可诉范围是有明确的范围的。具体表现为：首先，只有授权了环境公民诉讼条款的联邦环境法律才存在环境公民诉讼的可诉范围问题。也就是说，目前在美国联邦环境法律中，只有上述那十六部包含公民诉讼条款的环境法律才存在环境公民诉讼问题。因为，在美国联邦环境法律层面，并不存在一个统一的或普遍意义的环境公民诉讼条款，公民诉讼条款是由各个单独的环境法律特别规定的，也就是说，如果某部联邦环境法律没有公民诉讼条款，公民则不得依据该法提起环境公民诉讼，环境公民诉讼的提起必须依据明确的公民诉讼条款的要求。其次，在这十几部联邦环境法律中，公民诉讼条款一般都明确规定了各法有关公民诉讼的可诉范围，各法公民诉讼的可诉范围是具有特定内涵的，在这些联邦环境法律中，只有符合公民诉讼条款中的相关法律规定，公民才可以提起环境公民诉讼。这些相关法律规定既是公民诉讼可诉范围的法律依据，同时也是可诉范围的界限。从总体上看，联邦环境法律的公民诉讼条款对环境公民诉讼的可诉范围一般给予了比较明确的法律界定，但不同的环境法律对公民诉讼可诉范围的规定并非一致。一般而言，公民诉讼条款所规定的可诉范围一般局限于违反特定法律内容的行为，具体有三种类型：

第一，涉嫌违反授予公民诉讼条款的联邦环境法律的任何条款和依据该法授权颁布的任何行政规章的行为。《濒危物种法》第十一条的公民诉讼条款规定：任何人有权代表自己，对涉嫌违反《濒危物种法》任何条款和依据本法授权颁布的任何规章的行为，对任何人（包括美国联邦政府及其他政府机构）提起一项

民事诉讼，要求其守法。联邦地方法院对此享有司法管辖权。[13] 事实上，绝大多数的联邦环境法律并未像《濒危物种法》那样授予公民诉讼条款这么广泛的可诉范围。

第二，涉嫌违反授予公民诉讼条款的联邦环境法律特定法律条款和内容的行为。这种规定并未将该联邦法律的所有条款都作为公民诉讼的可诉范围，这种公民诉讼条款一般规定，公民仅对违反该法特定法律条款的行为可以提起公民诉讼，这种违反具体包括：

1. 违反该法特别规定的排污标准、限制、排污许可证及其条款、以及行政执法机关根据上述标准、限制、许可证所做出的行政命令、要求以及行政规章等具有明确含义的事项。如《清洁空气法》和《清洁水法》均规定，凡是违反本法所规定的排放标准和限制、特定的许可证及其条款以及违反联邦环境保护局和州依据该标准和限制所颁布的行政规章与命令的行为均属于环境公民诉讼的可诉范围。[14] 至于何谓排放标准、限制和许可证、行政规章等，上述两部法律对此都有明确的界定。[15] 同样，《资源保护和再生法》和《超级基金法》也分别规定，凡违反依据本法已经生效的任何标准、要求、许可证及其条款、行政规章、命令等事项，均属于环境公民诉讼的可诉范围。[16]

2. 违反授予公民诉讼条款的联邦环境法律特定内容的行为。这种违反与违反上述排污

标准、限制、许可证等相比，内容较宽泛。如《资源保护和再生法》规定：对于那些可能会对公众健康或环境带来危险的固体或危险废弃物的过去的或现在的管理、储藏、处理、运输或清除提供了帮助或正在帮助的人（包括美国联邦政府以及其他政府机构），公民可以提起公民诉讼。[17] 在该项可诉范围中，立法并未对何谓“帮助”与“危险”进行明确的法律界定。

第三，联邦环境法律的行政执法机关的不作为违法行为属于公民诉讼的可诉范围。《清洁空气法》、《清洁水法》和《资源保护和再生法》均规定，若这些法律的法律实施机构——联邦环境保护局局长不能履行本法所规定的不属于环保局局长自由裁量领域的行为或义务，公民可以对环保局局长提起公民诉讼。[18]

《超级基金法》则规定公民可以起诉美国总统或联邦其他官员（包括联邦环保局局长和有毒物质与疾病登记局(ATSDR)局长），指控其不能履行本法所规定的不属于他们自由裁量领域的行为或义务。[19] 《濒危物种法》的相关规定与上述法律的规定稍微有所不同，将行政不作为违法局限于违反该法特定条款，《濒危物种法》规定，若内政部和商业部不能履行本法1533条所规定的不属于其自由裁量领域的行为或义务，公民可以提起公民诉讼。[20]

美国环境公民诉讼的实质就在于任何私的主体可以根据环境公民诉讼条款提起公民诉讼，并不强调起诉主体与可诉范围之间是否存在一定的利益关联。虽然在美国联邦环境法律的司法实践中，公民诉讼原告的起诉资格问题事实上存在着对起诉主体与可诉范围之间利益关联的考虑，但是，仅从环境公民诉讼条款的规定来看，在国会立法层面并未要求原告与可诉范围必须具有利益关联，只要存在公民诉讼所允许的可诉事项，任何公民均可依据公民诉讼条款起诉。从这一点上也可以看出美国环境公民诉讼的公益性质，这也正是美国环境公民诉讼的精髓：强调私的主体能够针对环境违法行为发挥实施环境法律的作用。

四、诉讼类型

美国联邦环境公民诉讼条款一般被表述为“任何人(任何公民)可以代表自己提起一项民事诉讼”。由此可见，联邦环境公民诉讼的性质属于美国法律制度体系中的“民事诉讼”。从环境公民诉讼条款的可诉范围可以看出环境公民诉讼的诉讼类型极其广泛，并非局限于我们通常所理解的民事诉讼（即发生在平等民事主体之间的、因私法领域的权利义务关系争执而引发的诉讼）的范畴。在美国的法律制度体系内，“诉讼”这一范畴包括“刑事诉讼”与“民事诉讼”。所谓刑事诉讼是指由美国联邦政府或州政府针对触犯刑法的行为，在美国法院提起的旨在追究行为人刑事责任的诉讼。民事诉讼则与刑事诉讼相对应，是指除刑事诉讼以外，在美国法院提起的其他所有诉讼。由此看来，美国的民事诉讼不仅包括私法领域内的因权益

侵害、合同或其他民事纠纷而引起的普通民事诉讼，还包括属于公法领域内的涉及公共利益的诉讼。具体而言，涉及公法领域的民事诉讼包括三种类型：“关于立法合宪性的诉讼、政府官员行为合法性诉讼、以及有关行政与管理机构所获授权范围的诉讼。”[21] 另外，在美国的民事诉讼中，涉及公法领域的民事诉讼和发生于私法领域的普通民事诉讼适用基本相同的民事诉讼规则、并且均由同类法院受理。[22]

就美国联邦环境法律中的公民诉讼条款而言，环境公民诉讼属于美国民事诉讼，环境公民诉讼主要包括两类：

第一，针对违反授予公民诉讼条款的联邦环境法律特定法律条款和内容的行为提起的公民诉讼。这类诉讼的被告是指“任何人”，包括个人、企业、政府机构等，是指负有遵守该联邦环境法律的义务主体，其守法义务是指诸如遵守该法规定的排污标准、限制、许可证、遵守行政规章等。若守法义务主体不能履行其法律义务——主要是指违反排污限制、标准、许可证、行政规章等行为，[23] 那么，环境公民诉讼即可以提起。

第二，针对不作为违法提起的公民诉讼，主要是针对执行联邦环境法律的行政机构不履行属于其非自由裁量领域的行为和义务。

从公民诉讼条款的规定来看，美国环境公民诉讼的诉讼类型比较广泛，不仅包括发生于私法领域内的普通民事诉讼，还包括公法意义上的广义的司法审查诉讼：既有宪法意义上的司法审查诉讼，又有行政法意义上的司法审查诉讼。前者诸如对行政规章等立法行为的合宪性审查以及行政职权范围的合宪性审查等，后者主要是针对行政执行机构的行政不作为违法进行审查。总之，从诉讼类型上看，美国环境公民诉讼既包括我国所采用的一般意义上的民事诉讼，也包括行政诉讼和宪法诉讼。从美国环境公民诉讼的诉讼类型可以看出，这种诉讼的实质就在于私的法律实体针对官方与非官方法律实体，在公民诉讼条款的可诉范围内所提起的旨在要求违法者遵守联邦环境法律的诉讼。

五、公民诉讼的限制

在联邦环境公民诉讼条款中，环境公民诉讼是受到一定的立法限制的。即在某种法定之情形下，即使存在符合公民诉讼条款的起诉基础，公民也不得依据公民诉讼条款提起诉讼。这种限制的目的在于主要是为了发挥行政权在执行法律中的主导地位，公民诉讼的作用是对行政执法的不足的弥补，其作用是有限的。一般而言，公民诉讼条款对公民诉讼的提起施加了以下几种限制：

第一，一定的通知(notice)期限是对公民诉讼的限制。具体包括两类适用情形：1. 在违反联邦环境法律特定法律条款或内容之情形下，比如违反该法规定的排放标准、限制、许可证以及法律执行机构颁布的规章与命令、违反法定的“危险”等，如果公民诉讼的原告有提起公民诉讼之意图，首先应该在起诉前将被控违法行为以及自己起诉之意图向特定对象（一般包括实施联邦环境法律的行政机构的首脑、被控违法行为发生地所在州政府以及被控违法者）发出通知，在原告发出通知之日起一定期限内（一般为60天），任何人不得提起环境公民诉讼。2. 在行政执行机构的不作为违法之情形下，环境公民诉讼条款均规定，原告将该被控违法行为和提起公民诉讼之意图通知给该法律执行机构行政首脑之日起六十日内，不得提起公民诉讼。此外，公民诉讼条款一般规定，这种通知方式由环保局局长另行制定规章予以规范。

第二，行政机关勤勉地实施法律(diligently enforcement)是对公民诉讼的限制。也就是说，如果联邦环境法律的法律执行机构或违法者针对符合公民诉讼条款可诉范围的违法行为，已经或正在采取一定的实施法律行为，如行政机构针对涉嫌违法行为向联邦法院起诉等，那么，公民诉讼将会受到阻止。

六、管辖法院

公民诉讼条款一般规定, 有权受理公民诉讼的法院是被控违法行为发生地或其他被控事项发生地所在区域的联邦地区法院。如《清洁空气法》和《清洁水法》均规定: 因排放源违反排放标准和限制或有关上述标准或限制的命令而依据该法所提起的任何诉讼, 只能在该排放源所在地的联邦地区法院提起。[24] 不过, 某些联邦环境法律也有一些特别的规定, 如《超级基金法》规定, 针对美国总统或联邦其他官员(包括环保局局长和有毒物质与疾病登记局(ATSDR)局长)提起的、指控其不能履行本法所规定的(包括本法9620条规定的有关联邦设施的)不属于他们自由裁量领域的行为或义务的公民诉讼, 应在美国首都华盛顿所在行政区——哥伦比亚特区的联邦地区法院提起。[25] 《资源保护和再生法》则规定, 对于环保局局长不能履行本法所规定的不属于环保局局长自由裁量领域的行为或义务而提起的公民诉讼, 应该在被控违法行为发生地所在地的联邦地区法院或哥伦比亚特区联邦地区法院提起。[26]

七、判决类型

为了促使违法者履行守法义务, 使环境法律得到有效实施, 环境公民诉讼条款一般明确规定, 法院有权对环境公民诉讼做出包括禁制令(injunction)[27]、民事惩罚(civil penalty)[28]等形式的判决。法院可以根据具体情况, 做出命令性禁制令(mandatory injunction)、禁止性禁制令(restrictive injunction)、初步性禁制令(preliminary injunction)与终局性禁制令(permanent injunction)等多种形式。至于法院做出民事惩罚判决时所考虑的因素, 如《清洁水法》规定, 违反本法相关条款者, “其每天每次违法行为可遭致最高达到25, 000美元的民事惩罚。法院在决定民事惩罚的数额时, 应考虑以下因素: 一次或多次违法的严重性、违法所带来的经济利益、多次违法的历史、履行所规定的适用要件的任何诚信之因素、对违法者施加民事惩罚的经济影响, 司法公正所要求的其他事项。”[29] 此外, 有些法律还规定了建立专项罚款基金的做法。如《清洁空气法》规定, 依据法院做出的民事惩罚而收到的罚款应该存入美国财政部的一项特殊基金中, 用以颁发许可证和其他事务; 该基金之拨放以及维持库存被授权给环保局局长用于资助遵守和实施法律之行为, 环保局局长应每年向国会汇报该基金之存款数目、来源、实际的和提议的使用数目。[30] 此外, 公民诉讼的双方当事人也可以达成同意(诉讼和解)的判决(consent judgment)[31]等判决类型。

八、保护美国政府利益

为了保护美国政府的利益, 环境公民诉讼条款一般规定, 美国联邦政府或者州政府若非公民诉讼的一方当事人, 可基于其权利参加诉讼。此外, 《清洁水法》和《清洁空气法》还规定, 基于该法所提起的所有公民诉讼, 原告均应将起诉书副本送达至美国司法部长(总检察长)和环保局局长。对于美国政府不是当事人的诉讼, 在美国司法部长和环保局局长收到当事人达成的同意(诉讼和解)的判决草案的副本之日起45天内(在此期间美国政府可以向法院或当事人提交对该判决书的意见书或基于其权利参加诉讼), 法院不得做出同意(诉讼和解)的判决。[32]

九、参加诉讼

公民诉讼条款一般规定, 除了提起公民诉讼的原告, 其他任何人可基于其权利参加在美国联邦法院提起的公民诉讼。不过, 其他公民参加诉讼, 必须是基于其一定的权利, 也就是说, 该申请人应具备一定的原告起诉资格, 如主张自己与该诉讼主题有利益关联等, 才可以参加诉讼。

十、诉讼费用

在环境公民诉讼领域, 有关诉讼费用问题, 并不适用美国诉讼法领域普遍使用的“美国规则”(American rules), 而是盛行私人检察总长理论规则(private attorney general doctrine rules)。公民诉讼条款一般规定, 法院在对公民诉讼做出终局判决时, 可以将诉讼费用(一般包括合理的律师费和专家证人费)判决给任何一方当事人, 有些法律则规定可以判决给胜诉当事人或实质上胜诉的当事人; 此外, 若当事人

主张判决一项临时的限制性命令或初步性禁制令时，法院可要求其依据《联邦民事诉讼规则》提交保证书或同等的担保。

十一、不得限制其他权利

美国联邦环境公民诉讼条款一般还规定，公民诉讼只是美国公民实施联邦环境法律的一种法律手段，并非是一种排他的法律手段，公民诉讼条款不得对任何人(或某类人)依据任何制定法或普通法所享有的寻求实施环境法律的救济的权利进行限制，其中包括公民诉讼不得限制政府机构为实施环境法律而针对违法行为采取的任何行政的或者司法的救济或实施措施的行为或职权。

作者简介：

陈冬（1976—），女，河南平舆人，郑州大学法学院副教授，博士，郑州大学私法研究中心研究员，主要研究方向为环境与资源法学。

* 静态的考察是指论文从美国联邦环境法律中有关公民诉讼条款的法律规定入手，着重对公民诉讼条款的具体规定进行阐释，并不涉及公民诉讼的理论基础、司法实践、实施效果、以及制度生成的社会文化背景等制度分析。就环境公民诉讼的研究而言，这种静态的考察并非是毫无意义的。研究一项外国法律制度，如果不了解制度具体的法律规定，这样的学术研究至少是不彻底的。鉴于此，本文立足于比较翔实的外文资料，力求比较完整地展现美国联邦环境公民诉讼的原貌。对外国法律制度的立法规定进行研究，是比较法研究的第一步，不过这种研究实质上并未涉及比较法的精髓，属于“叙述的比较法”。[德] K·茨威格特 H·克茨著，潘汉典、米健、高鸿钧、贺卫方译：《比较法总论》，法律出版社2003年版，第9页。比较法的精髓实际上也是法学研究的常态，即对法律制度进行动态的考察。即在复杂的社会环境下以法律制度为研究的起点和核心，深入研究法律制度的各种社会背景、法律实施等。一种法律制度如果脱离了社会生活的各种人文与物质的制度背景，如果不考虑具体的法律实施，这种制度是没有生命力的。“法律的精神就存在于法律与其他社会生活的各种联系之中”。孟德斯鸠：《论法的精神》（上册），商务印书馆1961年版，第7页。本文静态的研究虽未涉及比较法的精髓，但希望能为环境公民诉讼的更深入细致的研究做些努力，有关美国环境公民诉讼的理论基础、司法实践、实施效果、以及制度生成的社会文化背景等内容本人拟另行撰文。

[1] Cashin (1990, 4 -5), 转引自 Wendy Naynerski & Tom Tietenberg. Private Enforcement of Federal Environmental Law. 68 Land Economics. 28 (1992); Cass R. Sunstein, What's Standing after Lujan? Of Citizen Suits, "Injuries," and Article III, 91 Michigan Law Review. 165 (1992). 有关这些法律以及其公民诉讼条款的法典规定在美国康奈尔大学法学院的网页上均可以得到，具体地址是：<http://www4.law.cornell.edu/uscode/>。

[2] 参见EDITOR'S NOTE, 11Duke Environmental Law & Policy Forum. 1 (2001).; CEC: Summary of Environmental Law in North America chapter 6: public participation in the United States, http://www.cec.org/pubs_info_resources/law_treat_agree/summary_envi... (2003-04-17); Defenders of Wildlife & Center for Wildlife Law, the Public in Action: Using State Citizen Suit Statutes to Protect Biodiversity, September 2000, p36-37, <http://www.defenders.org/states/publications/publicination.pdf>. (2003-06-01).

[3] William H. Timbers and David A. Writh. Private Rights of Action and Judicial Review in Federal Environmental Law. 70 Cornell Law Review. 405 (1985).

[4]这几部法律分别是：《清洁空气法》、《清洁水法》、《资源保护和再生法》、《环境综合性反应、补偿与责任法》和《濒危物种法》。在整个联邦环境法律体系中，这几部法律的公民诉讼条款比较典型，其他联邦环境法律中的公民诉讼条款的规定也基本上以此为模型，此外，这五部法律的公民诉讼条款在司法实践中也得到相对深入和广泛的适用。

[5] 42 U.S.C. § 6903(15).

[6] 33 U.S.C. § 1365(g).

[7] 有关环境公民诉讼的起诉资格问题，可参见陈冬：《严格的起诉资格规则——以鲁坚案为中心析美国环境公民诉讼》，吕忠梅 徐祥民主编：《环境资源法论丛》第4卷，法律出版社2004年版。

[8] Lisa Jorgenson, Jeffrey J. Kimmel, *Environmental Citizen Suits: Confronting the Corporation*, Bureau of National Affairs (1988), (Washington, D.C.), p5-6.

[9] 33 U.S.C. § 1365(a).

[10] 42 U.S.C. § 6972(a).

[11] 16 U.S.C. § 1532(15). 其他法律中也都有基本相同的对“人”的界定的法律条款，比如《清洁水法》(33 U.S.C. § 1362(5))和《安全饮用水法》(42 U.S.C. § 300f(9))中的规定。

[12] 左卫民等著：《诉讼权研究》，法律出版社2003年版，第53页。左先生是从权利受到侵害这个角度对可诉范围进行研究，参照权利的三种形式即应有权利、法定权利和现实权利，将可诉范围分为应有可诉范围、法定可诉范围和现实可诉范围三种形式。本文此处仅从“法定可诉范围”这个层面对可诉范围进行研究。

[13] 16 U.S.C. § 1540(g)(1).

[14] 42 U.S.C. § 7604(a)(1), (3); 33 U.S.C. § 1365(a)(1).

[15] 42 U.S.C. § 7604(f); 33 U.S.C. § 1365(f).

[16] 42 U.S.C. § 6972(a)(1)(A); 42 U.S.C. § 9659(a)(1).

[17] 42 U.S.C. § 6972(a)(1)(B).

[18] 42 U.S.C. § 7604(a)(2); 33 U.S.C. § 1365(a)(2); 42 U.S.C. § 6972(a)(2).

[19] 42 U.S.C. § 9659(a)(2).

[20] 16 U.S.C. § 1540(g)(1)(c).

[21] 杰弗里·哈泽德·米歇尔·塔鲁伊著，张茂译：《美国民事诉讼法导论》，中国政法大学出版社1998年版，第29页。

[22] 在美国人看来，将公法领域内的涉及公共利益的诉讼也纳入民事诉讼领域，并且与普通的民事诉讼适用基本相同的法院和诉讼规则，这是宪政民主与程序正义的体现。因为涉及公共利益的诉讼同普通的民事诉讼具有同样的形式平等性，都涉及到对公民权利的维护和公共秩序的保存；而且这也深刻地反应了根植

于美国人精神领域的有关平等与机会原则的思想传统。在他们看来，法院之门应该向所有人敞开，所有人均有同等的机会诉诸法院解决纠纷。不论纠纷的法律性质如何，进入法院之门(access to the courts)是公民的一项基本人权。参见杰弗里·C·哈泽德 米歇尔·塔鲁伊著，张茂译：《美国民事诉讼法导论》，中国政法大学出版社1998年版，第1—68页。有关美国民事诉讼的具体内容，还可参见史蒂文·苏本 玛格瑞特（绮剑）·伍著，蔡彦敏 徐卉译：《美国民事诉讼的真谛》，法律出版社2002年版。

[23] 这里的违法行为范围极其广泛，不仅限于普通守法主体对环保义务的不履行等单纯的违法，还包括涉及公法意义的立法合宪性问题等。

[24] 42 U. S. C. § 7604(c); 33 U. S. C. § 1365(c).

[25] 42 U. S. C. § 9659(b) (2).

[26] 42 U. S. C. § 6972(a) (2).

[27] 禁制令是指：法院签发的要求当事人做某事或某行为或者禁止其做某事或某行为的命令。它是一项衡平法上的救济措施。当普通法上对某种损害行为不能提供充分的救济时，便可寻求以禁制令以作为补救。它主要用于防止将来某种损害行为的发生，而不是对已发生的损害给予补偿，或者是对不能以金钱来衡量或给予金钱损害赔偿并非恰当的解决方式的损害行为提供救济。薛波主编：《元照英美法词典》，法律出版社2003年版，第696页。

[28] 民事惩罚是指对特定违法行为，如违反反托拉斯法和证券法的行为的惩罚，通常采取罚金和赔偿损失的方式。薛波主编：《元照英美法词典》，法律出版社2003年版，第230页。

[29] 33 U. S. C. § 1319(d).

[30] 42 U. S. C. § 7604(g) (1).

[31] 这种判决是指经法院认可的双方自行达成的协议，该协议经法院判决后，即具约束力。薛波主编：《元照英美法词典》，法律出版社2003年版，第288页。

[32] 33 U. S. C. § 1365(c) (3); 42 U. S. C. § 7604(c) (3).

文章评论：

当前没有评论

你可以在下面发表你此文章的评论：

标题：

姓名：

内容：

