

您的位置: [首页](#) >> [阅读文章](#)

阅读文章

Selected Articles

更多▲

特聘专家

法学所导航

走进法学所

走进国际法中心

机构设置

《法学研究》

《环球法律评论》

科研项目

系列丛书

最新著作

法学图书馆

研究中心

法学系

 使用大字体察看本文

阅读次数: 770

## 美国环境公益诉讼制度

黄锴 胡苑

在美国法律制度体系中,环境公益诉讼被称为公民诉讼(citizen suits),它最早出现在1970年的《清洁空气法》(The Clean Air Act)中,其中规定了任何人都可以自己的名义对包括美国政府、行政机关、公司、企业、各类社会组织以及个人按照该法的规定提起诉讼。在此之后陆续制定的诸如《清洁水法》、《噪声控制法》等环境保护的法律中也都制定了公民诉讼的条款,这些实体法上的相关条款与《联邦地区民事诉讼规则》(特别是其中的第17条)相配合,共同构成了一整套较为完整的环境公益诉讼制度。

### 原告资格

在美国,司法诉讼案件的原告资格十分宽泛。为了保护公共利益,立法机关可以在认为合适的情况下将维护公益的任务委托给政府官员(如司法部长),甚至还可以通过立法授权给某个特定的公民提起诉讼,这就是所谓的“私方司法部长”,这类由“私方司法部长”提起的诉讼并不是为了保护他自己的利益,而是为了维护公共利益。美国《联邦地区民事诉讼规则》第17条规定也解决了在公益诉讼中的原告资格问题。以上有关公益诉讼原告资格的规定都适用美国的环境公益诉讼,但在环境公益诉讼中还有许多独特的规定。

1970年美国《清洁空气法》中最早规定了环境公益诉讼的原告资格问题,其中著名的公民诉讼条款中规定了任何人都可以提起诉讼,而不需要原告证明有任何法律上的利害关系或利益遭到了侵犯。这种规定在1972年制定的《清洁水法》中有所改变,在该法中对原告资格进行了一定的限制,其中将“公民”限定为“其利益受到严重影响或者存在受到严重影响可能性者”,这就类似于在其他诉讼中所要求的原告需具有“实际损害”的条件。与此相关的一个著名案例是山脉俱乐部诉莫顿案。在此案中商家Morton要在某一地区建立滑冰场,而这地区恰好是山脉俱乐部成员常常进行徒步旅行的场所,他们认为建立滑冰场会造成对当地自然风景的破坏,于是山脉俱乐部向法院提出诉讼。美国最高法院在此案的判决中指出,滑冰场的建立会对山脉俱乐部成员在该地区进行徒步山野旅行的环境造成破坏,使他们无法享受到在具有自然风光的荒野中进行徒步旅行的乐趣,这种损害足以构成事实损害,这种损害的主体可以归于山脉俱乐部本身,因此山脉俱乐部可以作为原告提起诉讼。可见在这个案件中,美国最高法院确定了在环境公益诉讼中的原告所必须具备的实际损害不但包括经济上的损失,还包括环境给予人们的舒适感等非经济上的损失。但是最高法院对原告资格的判定还是十分谨慎的。在1990年的一个案件中,一组织对全国野生动物联合会征用某一地区的土地提出了质疑,并在诉讼中像山脉俱乐部一样通过提供其成员宣誓书的方式证明他们在使用该土地,但最高法院在判决中否认了他们的原告资格,因为他们所使用的土地仅仅只是被征用土地附近的土地,虽然会造成一定的影响,但这种影响还没有达到构成对其权益构成实际损害的程度。此外,美国最高法院通过案例还确立了不少公益诉讼中确定原告资格的原则,这些原则同样可以适用环境公益诉讼。比如在1973年的一个案例中,最高法院认为在公益诉讼中不能因原告仅仅是一具有伤害性的政府决定所导致的许多受害者之一而剥夺他的起诉权,否则就意味着任何受害者都无法起诉该政府决定。最高法院还认为,对原告资格的认定根据的不是损害的定量标准,而是损害的定性标准,也就是说无论损害大小,只要能够确定损害的实际存在,那么就足以认定原告资格。

美国环境公益诉讼中的被告有两类。第一类是以包括美国私人企业、美国政府以及各个政府机关在内的污染源为被告；第二类则是以美国环境保护署署长为被告。

当第一类的被告被认为违反了法定的或有关行政机关核定的污染防治义务，就可以引发环境公益诉讼。其中对于“违反”的范围一般认为不但包括了正在违反，还包括已经违反。但是对于被告在过去发生的违法事由是否可以提起环境公益诉讼则在美国法院的有关判例中产生了分歧。美国第五巡回法院在 *Hamker v. Diamond Shamrock Chemical Co.* 一案中就持否定的观点。在该案中原告要求法院对被告过去的违法事实处罚金，但是第五巡回法院驳回了请求，认为如果允许对企业过去的违法事实提起诉讼会导致法院不堪重负。但是美国第四巡回法院在 *Chesapeake Bay Foundation Inc. v. Gwaltney of Smithfield* 一案中却做出了完全相反的判断。

对美国环境保护署署长提起的环境公益诉讼一般都是针对负有环境义务的行政机关的不作为提起的。并且这种不作为应是行政机关的非裁量行为。如果法院认为行政机关的不作为行为是属于其自由裁量权范围内的，那就一般不会进行干涉，因为这样会有滥用司法权干涉行政机关合法的自由裁量权之嫌。当然，如果法院认为行政机关的不作为行为有滥用自由裁量权的嫌疑，那么也有可能接受环境公益诉讼。

### 诉讼限制

虽然环境公益诉讼在环境污染问题的解决方面发挥了重要的作用，但是这一制度也存在被滥用的可能，其结果不但会影响环境行政机关执法行为的有效性，还会不适当地加重法院的负担，最终对环境污染问题的解决也会产生负面的作用。因此，在美国环境公益诉讼制度中特别规定了一些限制条件，以防止上述可能性的发生。

#### 1、行政自由裁量行为除外

上文已经提到过，如果环境行政机关的“怠于”执法行为被认为是在其自由裁量权范围内，那么法院一般不干涉，以免影响环境行政机关合理调配有限资源、争取最大公益。只有在法院认为行政机关的不作为行为的确过于散漫，以至于有滥用行政自由裁量权的行为时才可以进行环境公益诉讼。

#### 2、行政机关已经开始执法行为除外

环境公益诉讼建立的目的是为了保障公共利益，防止环境行政机关不作为的行为损害公益。因此如果环境行政机关已经开始积极采取措施对环境污染行为进行追究，那么公民就不能因此再提起公益诉讼。值得特别指出的是，在美国环境公益诉讼中还建立了诉讼参加制度，通过法院的解释来增加公民提起诉讼的几率，比如说如果法律明确规定环境行政机关必须诉诸法院、要求法院采取措施时，环境行政机关没有请求法院的介入而采取了其他措施，这时仍然可以导致环境公益诉讼。

#### 3、60日前告知义务

美国环境法立法之初就注意到了如果公民滥用公益诉讼制度会干扰环境行政机关的正常执法活动，还会增加法院的诉讼负担，因此在立法过程中特别规定了公民在提起环境公益诉讼之前必须通知有可能成为被告的对象，并且经过60天才能向法院正式起诉。但是并非所有的环境公益诉讼都必须等到60日后才能正式提起。关于毒性污染物和紧急事件的立法往往都有例外的规定，规定当这些情形发生时不需要经过通知程序就可以启动诉讼，以争取时间。

### 救济措施

通过环境公益诉讼可以要求的救济措施有两种。要求法院颁发禁止令是早期环境公益诉讼的主要救济手段，通过法院颁发的禁止令可以要求企业、机关等污染源停止污染行为，也可以要求环境行政机关按照法律的要求进行执法。在1970年的《清洁空气法》中仅有禁止令的规定，而在《清洁水法》中则出现了对罚金的规定，最初规定法院可以判令日处一万美元的罚金，1987年修改后的《清洁水法》将数额提高到二点五万美元。这些罚金都上缴国库而非归属原告。

### 管辖、律师费和公民的调查权

美国环境公益诉讼中法院的管辖权根据被告的不同而不一样。以环境保护署为被告的诉讼案件经法律特别规定由哥伦比亚特区的巡回法院管辖，而其他的以企业、机关为被告的诉讼案件则由被告所在地法院或者违法行为发生地的法院管辖。法律还规定在环境公益诉讼中法院可以判决由败诉方为胜诉方支付律师费用，以便减轻原告的诉讼成本。此外，为能够保证诉讼的顺利进行，法院还可以授权作为原告的公民在合理时间内进入污染源所在地自行进行调查取证。

文章来源：人民法院报

[网站简介](#) | [招聘信息](#) | [投稿热线](#) | [意见反馈](#) | [联系我们](#)

Copyright © 2003 All rights reserved 中国社会科学院法学研究所版权所有 请勿侵权

地址: 北京市东城区沙滩北街15号 邮编: 100720

