

论美国环境公民诉讼制度中的原告资格^①

张 颖

(湖南工业大学 法学院,湖南 株洲 412008)

摘 要:美国环境公民诉讼制度的核心是相当宽泛的原告资格的确定,其精髓在于鼓励普通公民对与自身无直接利益关联的环境违法行为提起诉讼,以监督环境执法和促进环境法律的实施;为限制公民或环保团体滥用诉权,美国法律明确规定了公民诉讼的适用范围、可诉对象和禁止诉讼的事项。

关键词:公民诉讼;原告资格;环境保护

中图分类号:922.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1674-117X(2010)06-0013-04

On the Plaintiff Qualifications in American Citizens Litigation System of Environment

ZHANG Ying

(School of Law, Hunan University of Technology, Zhuzhou Hunan 412008)

Abstract: The core of American citizen litigation system of environment is the rather broad determination of plaintiff qualifications, and its essence is to encourage ordinary citizens to litigate environment crimes which are not in direct interest of them, so as to promote and supervise the enforcement of environment laws. In order to avoid the abuse of suit right of citizens and green groups, American law explicitly stipulates the application scope, the object and the legal issues of citizen suits.

Key words: citizen litigation system; plaintiff qualification; environmental protection

诉讼资格是美国环境公民诉讼的一个核心问题,也是环境公民诉讼的前提和基础。研究美国环境公民诉讼的形成发展和内容特点,特别是公民诉讼原告资格的理论源流和制度设计,对推进我国的环境公益诉讼制度的建立和完善具有重要的借鉴意义。

一 公民诉讼资格与诉权理论的变革

美国公民诉讼制度创立之初,首先遭遇的是公民对涉及社会公共利益的环境污染和生态破坏纠纷是否享有诉权,是否具有诉讼资格的问题。传统诉权理论受德国法学家耶林利益法学思想的影响,认为当事人向法院起诉必须具备“诉的利益”,否则

将被法院以诉不合法为由予以驳回。作为诉权前提条件的“诉的利益”,指当事人对诉讼标的享有的“法律上的正当利益”,这种“法律上的正当利益”又往往被理解为“个人的直接利益”和“现实存在的利益”。法国学者让·文森等认为:“个人仅为保护其本人的利益而进行诉讼……诉讼资格在进行诉讼的本人的、直接的利益中……因此,原则上任何个人如果在其中没有任何个人利益,便不得唯一为了让人遵守法律而行使诉权、提起诉讼。”^[1]

美国法所属的英美法系虽然不存在抽象的诉权概念,但对原告提起诉讼的资格也有类似于大陆法系的限制。美国联邦宪法第3条要求,联邦法院只有在存在“事实和争端”的情况下才能对案件行

^① 收稿日期:2010-05-10
基金项目:湖南省教育厅青年项目“环境公益诉讼制度研究”(10B027)
作者简介:张 颖(1970-),湖南武冈人,湖南工业大学副教授,法学硕士,主要从事宪法、环境法研究。

使管辖权。虽然宪法未对诉讼资格问题进行过任何具体的规定,但联邦最高法院根据宪法第3条在司法判例中形成了诉讼资格的相关规则。在1937年的 *Tennessee power companies v. TVA* (田纳西电力公司诉田纳西流域管理局)一案中确立了“法律权利”原则:除非原告能积极证明其法律上保障的权利已经或正在遭受侵害,否则原告不具有起诉资格。

传统的诉权理论,从某种意义上说属于私益诉权理论范畴,侧重于对私人利益提供司法保护的制度设计,在对诸如环境生态等社会公共利益进行司法保护方面具有严重缺陷。为应对日益严峻的环境问题,维护公共生态环境,美国公众在实践中开始尝试用提起诉讼的方法迫使政府机构履行职责或者判令污染者停止污染。但是,起诉者经常会遭遇诉讼资格问题的尴尬,因为个人对社会公共利益由于没有“诉的利益”而不能享有法定起诉权。20世纪60年代,美国学者对公共利益的诉讼保护机制问题进行了热烈的讨论并进行了理论创新,发展出“诉的利益扩张理论”、“私人总检察长理论”、“公共信托理论”、“公众参与理论”等,为公民争取环境公益诉讼的原告资格提供理论支持。20世纪70年代以后,美国民众“走向街头”,掀起了大规模的环境保护浪潮,要求国家制定强有力的环境法律并严格执法来保护日趋恶化的环境。国会在联邦的立法层面上便不断放宽环境公益起诉资格,1970年美国国会在修订《清洁空气法》时增加了公民诉讼条款,规定:“任何人可以以自己的名义对任何人包括美国政府、政府机关、公司或个人等提起诉讼。”首次从立法上突破只有与诉讼标的有直接利害关系的人方可起诉的传统诉权理论,一种新型的公益诉讼制度——环境公民诉讼制度得以初步创立。

二 美国环境公民诉讼资格的演变

公民诉讼制度的核心在于公民能否获得与自己没有直接利害关系的公益性纠纷诉讼的原告资格。美国环境公民诉讼原告资格的确定经历了一个由严格限制到极度扩张到适度缩紧的不断修补调整过程。

最初,法院拘泥于“法律权利”原则。随着公益争执的日益增加,法院不得不将“法律权利”原则软化为了“实际损害”标准。1970年《清洁空气法》第

304条规定:任何人都可以以直接或者间接受影响者的名义甚至以“保护公众利益”的名义对包括公司和个人在内的民事主体就该法规定的事项提出诉讼。只要符合宪法上的“案件或争议”条款即可,对原告资格几乎没有任何限制。^[2]

1972年的《清洁水法》采纳了最高法院在 *Sierra Club v. Morton* (塞拉俱乐部诉莫顿)案中对“当事人适格”的见解,对原告资格作出了某些限制性的规定:原告只限于其利益被影响或有影响的可能的公民。法院在判决中阐明了若干起诉资格的规则:(1)原告必须声称被告的行为引起他们事实上的损害,而且其损害的利益是法律保护和管制的;(2)一个组织在其成员受到事实上的损害时可以代表其成员提起诉讼;(3)审美上的和环境上的利益和经济利益一样,是我们社会生活质量的重要组成部分,它们应包含在事实上的损害之中。其中对“实际损害”标准作出了非常宽泛的解释,认为实际损害不局限于经济上的损害,对美学、娱乐、环境价值等环境舒适性的损害也构成“实际损害”;且损害不必是已经发生的,只要证明存在实质发生的可能也可构成“实际损害”;不要求原告与争议一定有直接的利益关系,与争议有相当的利益关联即可。对环保团体的诉讼资格问题,该案阐明:环保团体虽不得单纯以其经常关心环境事物主张原告适格,但只要能具体指出其会员受到损害仍能获得诉权,极大的促进了环保团体提起公民诉讼的热情。随后,联邦最高法院在1973年审结的 *United States v. Students Challenging Regulatory Agency Procedures* (美国诉反对制定规章机构的学生)案中认为:起诉权不能因为许多人受到同一种损害而剥夺;起诉权的衡量标准是定性的,而不是定量的,因而只要损害存在,不管其范围大小都是一样的。以上两案带来一个较为宽松的起诉资格时期。^[2]在此基础上,1977年法院在 *Hunt v. Washington State Apple Advertising Comm'n* 案中进一步确立了如下判断环保团体具有原告资格的条件:如果环保团体中的成员有诉讼资格,那么环保团体可以具有诉讼资格;环保团体必须证明其保护的利益与团体自身的宗旨或成立的目的是相关联的;无论是索赔还是要求的救济,其成员不必亲自参加诉讼,这个标准沿用至今,为环保团体参加诉讼提供了依据。

立法机关则通过制定法的形式推动环境公民

诉讼制度的发展。1970年以后制定的16部联邦环境法律都规定了环境公民诉讼制度,如《噪声控制法》、《资源保护和再生法》、《濒危物种法》、《安全饮用水法》以及《超级基金法》等,只有规范农药管理的《联邦昆虫剂、灭鼠剂条例》等3部法律没有公民诉讼条款的规定,美国不少的州法律也不同程度放宽了甚至取消了传统的“实际损害”标准。

进入20世纪90年代以来,美国法院开始对环境公民诉讼采取谨慎的态度,收缩了公民的原告资格。这一趋势在1992年审结的Lujan v. Defenders of Wildlife(卢汉诉野生生物卫士)一案对原告的资格阐述方面表现最明显。联邦最高法院在该案判决中,确立了严格的起诉资格规则,即原告必须证明:(1)原告必须受到实质损害;(2)行为与损害之间存在因果关系,可归因于所诉行为;(3)损害是可以被救济的。这三点成为当今美国在公民诉讼中判断原告资格的基本标准。该判决第一次清楚地阐明了“实质损害”的标准,“实质损害”必须是确定的、具体的,不能是臆想的或假定的,并坚持认为,如果一个人跟案件的成败不具有利害关系,那么很难判断他是出于一种纯粹的公益进行诉讼。而这要求对环保团体作为诉讼的原告形成了严格的限制,尤其是在对于公共权力的起诉资格上面。因为环保团体所起诉的往往是公共损害,与其自身没有直接而明确的利益关系。但2000年的Friends of the Earth Inc. v. Laidlaw Environmental Service, Inc(地球之友诉兰得洛环境服务公司)案,对上案所确定的严格标准有所松动。认为原告并不需要证明对自己具有实际损害,只需证明由于被告的行为,原告美学上的和休闲上的权利受到损害就已经足够。“这种变化使得美国的环境公民诉讼与德国纯粹趋向于公益的团体诉讼区别开来,体现了司法机关谨慎地在赋予公民独立运用司法手段解决执法倦怠问题与防止权利滥用之间力图寻找平衡。”^[3]

三 美国公民诉讼资格的限制

如果公民过分容易获得诉讼资格,会导致公民容易通过法院对政府某些有争议的举措提出指控,造成滥讼,司法资源浪费和诉讼成本增加,还可能影响政府的办事效率。因此,美国公民诉讼制度还包含了对被告范围和可诉事项的限制措施。

(一) 明确规定被告范围

依据美国《清洁水法》、《资源保护和再生法》的规定,公民诉讼的被告大致可分为两类:一为“任何人”,包括违反法定排污标准或限制的个人、公司、联邦或州政府及其企业和美国政府,即以污染源为被告,污染源只要违反法律规定的义务,均可起诉,不论已经违反、正在违反或即将违反;二为不能根据法律履行自己环保职责的联邦环境法律实施或执行机关。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,突出强调即使美国联邦政府机构甚至总统,如果存在违反公民诉讼条款可诉范围之情形,同样可以成为环境公民诉讼的被告。

(二) 严格界定可诉范围

首先,公民诉讼只能针对法定的违法行为提出。在美国联邦环境法律中,只有16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。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。如美国《联邦昆虫剂、灭鼠剂条例》等3部法律没有环境公民诉讼条款,公民不能依据此三项法律提起公民诉讼。其次,公民诉讼只能针对各法律明确规定的特定违法行为提出。在16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,只有符合公民诉讼条款中的相关法律规定的违法行为才可以被起诉。如《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,对涉嫌违反本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。有的包含公民诉讼条款的联邦环境法律规定只能对违反本法特定条款和内容的行为起诉。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,可以提起公民诉讼。有的联邦环境法律规定只能对环境行政执法机关的不作为非自由裁量行为为起诉。如《清洁空气法》、《清洁水法》和《资源保护和再生法》规定,如果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其自由裁量领域的行为或义务,可以对提

起公民诉讼。^[4]

(三)禁止对政府已经采取应对措施的行为的诉讼

也就是说,只能起诉政府的行政不作为。如果政府已经开始积极诉诸联邦法院或州法院采取民事、刑事措施以要求污染者遵行法律要求时,不得提起公民诉讼。如1972年的《清洁水法》中规定“如果环保局长或州政府在美国联邦或州的法院已经开始或正在积极地进行一项旨在要求违法者遵守上述标准、限制或命令的民事或刑事诉讼,则不得根据本法的公民诉讼条款提起任何公民诉讼;当政府已经采取了相应的民事或行政处罚措施,也不得提起公民诉讼。如《濒危物种法》规定:“对于违反本法任何条款和依据本法授权颁布的任何规章的行为,如果内政部部长或商业部部长已经施加了民事处罚,则不得提起公民诉讼”;如果行政执法机关实施了其他积极作为的法律行为,如《资源保护和再生活》规定:“对那些有可能给公众的健康或环境带来危险的固体或危险废弃物的管理、储藏、处理、运输或清除等活动已经支付了补救调查和可行性研究启动费用,并根据《1982年环境综合性反应、赔偿和责任法》正在积极地从事补救措施,则不得提出公民诉讼。”

美国环境公民诉讼的实质在于赋予广泛的私人主体可以根据环境公民诉讼条款提起公民诉讼,“借助法院的司法权监督和推动有关环境资源法律的实施,从而使公民个人或团体扮演‘私人检察官’的角色,对环境违法者提起‘公’的诉讼,成为特别的执法主体”。^[5]有关公民诉讼的原告资格法律规

定和法院判例,打破了只有与诉讼标的有直接利害关系的人方可起诉的传统诉权理论,在环境公益诉讼制度建设中具有开创性,有力地推动了各国环境公益诉讼法律制度的完善和诉讼实践的展开。我国正在着手推进环境公益诉讼制度的构建,我国环境法学理论界和司法实践可以吸收美国环境公民诉讼制度中的精华,突破传统诉权理论的“直接利害”关系理论、实体当事人制度的限制,积极鼓励私人 and 环保团体通过诉讼的司法途径参与和监督环境执法,并从诉讼费用的减免,律师提供免费代理环境公益诉讼法律服务等方面予以鼓励。同时,为了防止滥诉,通过立法明确规定诉讼范围、可诉对象以及禁止诉讼的事项。

参考文献:

[1] 让·文森塞尔·金沙尔. 法国民事诉讼要义[M]. 北京: 中国检察出版社, 2003: 171.

[2] 张 怡, 王 慧. 美国现代环境司法价值观念演变及其启示[J]. 河北法学, 2007(4): 42 - 47.

[3] 瓮岳生. 行政诉讼法逐条释义[M]. 台北: 五南图书出版公司, 2004: 129.

[4] 陈 冬. 美国联邦环境法律层面的公民诉讼——种静态的考察[EB/OL]. [2008 - 01 - 14] <http://jyw.znufe.edu.cn/hjfyjw/Article/2008 - 1/2008114225023262.html>.

[5] 汪 劲, 严厚福, 孙晓璞. 环境正义: 丧钟为谁而鸣[M]. 北京: 北京大学出版, 2006: 52.

责任编辑: 黄声波