

## 环境公民诉讼：美国的经验

常纪文

出于法治、权力制约及保护环境和公民环境权益的目的，美国 1970 年的《清洁空气法》和 1972 年的《清洁水法》放宽了对环境民事和行政起诉权的限制，在世界上首创了环境公民诉讼制度。

目前，美国的公民环境诉讼制度已经在世界范围产生了广泛影响。一些国家，如英国、加拿大、德国、澳大利亚等，借鉴了美国的环境公民诉讼制度，通过专门立法建立了符合本国国情的公民诉讼或者公益诉讼制度。不仅如此，欧盟还把美国环境公民诉讼制度的诉前通知要求引进到区域国际环境法中，如欧盟委员会发现某成员国违反欧盟环境条例、指令或者决定的要求时，可以先发给对象国一份书面通知，要求它在两个月内纠正。如果对象国拒绝采取措施或者答复无法令欧盟委员会满意，欧盟委员会则有权采取进一步的行动，将对象国告上欧洲法院。可以看出，研究美国环境公民诉讼制度的发展状况，已成为许多国家加强环境公民或者公益诉讼立法的必要工作。中国目前正在修订《环境保护法》、《民事诉讼法》和《行政诉讼法》，建立环境公益诉讼制度已经成为学界共识。而这方面的立法，应当参考或借鉴美国的环境公民诉讼制度经验。

我国一些学者在研究环境诉讼制度时，大多把美国的环境公民诉讼和我国理论中的环境公益诉讼模式混同，这是需要斟酌的。我国学者倡议的环境公益诉讼其特征是什么呢？一般的观点认为：第一，环境公益诉讼的直接目的是伸张社会正义、实现社会公平，以维护国家利益和社会公共利益。当然也不排除在维护公共利益的同时救济自己的私益。第二，诉讼的起诉人可以是与案件无直接利害关系的人。一些学者把环境公益诉讼的这两个特点概括为“就原告身份和诉讼目的而言，它表现出‘私人为公益’的显著特点。”

在诉讼目的方面，我国理论中的环境公益诉讼和美国环境公民诉讼大多是相同的。不同点在于：如公民以救济自己的利益为第一目的并以自己的名义行使起诉权，客观上起到维护社会公共利益目的的诉讼案件，在美国可被称为环境公民诉讼，在我国就不一定能被称为环境公益诉讼。

在原告范围方面，我国理论中的环境公益诉讼的原告不一定是与本案有直接利害关系的人。学者们大多认为，任何组织或个人为了维护国家、社会利益都可把侵害公共环境利益之人推上被告席，如湖北人或者湖北省的环境保护组织可以到河北省起诉白洋淀的水污染行为。这个设想和美国的环境公民诉讼还是有一定区别的。美国法院的判例把视觉美感、娱乐享受等利益的损害纳入实质性的损害，其目的是认定原告与损害之间的利害关系，以最终认可原告的起诉资格。这并不意味着任何组织和个人在任何情况下都可以成为环境公民诉讼的原告，因为尽管这种实质性损害的范围非常广泛，视觉美感、娱乐享受等环境利益的损害也被纳入进来了，使原告很容易获得起诉资格，但是，“实质性损害”毕竟也是一种条件，在很多情况下还是可以把一些不符合“时间”、“地域”和其他要求的原告挡在门外。如成员都是一个州的环境保护组织去起诉遥远的其他州政府的内湖水水质保护行为，其起诉权因为利益没有受到任何实质性的损害就不会得到法院的认可；一个无家可归的人在流浪的州起诉州环境保护局，说他的环境利益受到损害，其有关环境利益受到损害的陈述也不会得到法院采信。

基于以上分析，可以认为，美国的环境公民诉讼模式和我国学者所假设的环境公益诉讼模式，还是存在不同的。由于美国的环境公民诉讼模式为起诉资格设置了一定的限制，和我国学者所假设的环境公益诉讼模式相比，更易为我国的立法接受。但是，和“公民诉讼”的名称相比，表达集体权益保护意义的“公益诉讼”的名称更符合我国的立法术语体系，更能为大众所接受，也更

容易为立法者接受。基于此，本人倾向于把我国的环境公益诉讼模式建设成美国环境公民诉讼的模式，用中国的环境“公益诉讼”模式来达到类似于美国环境“公民诉讼”的目的。