



美国环境公民 诉讼研究

Study on the Environmental Citizen Suit of USA

陈冬 著



美国环境公民 诉讼研究

Study on the Environmental Citizen Suit of USA

陈冬 著

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

美国环境公民诉讼研究/陈冬著. —北京: 中国人民大学出版社, 2014. 4
国家社科基金后期资助项目
ISBN 978-7-300-18826-3

I. ①美… II. ①陈… III. ①环境保护法-民事诉讼-研究-美国 IV. ①D971. 251

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 060760 号

国家社科基金后期资助项目
美国环境公民诉讼研究
陈冬 著
Meiguo Huanjing Gongmin Susong Yanjiu

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511770 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	涿州市星河印刷有限公司		
规 格	165 mm×238 mm 16 开本	版 次	2014 年 6 月第 1 版
印 张	17.25 插页 2	印 次	2014 年 6 月第 1 次印刷
字 数	276 000	定 价	48.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

国家社科基金后期资助项目 出版说明

后期资助项目是国家社科基金设立的一类重要项目，旨在鼓励广大社科研究者潜心治学，支持基础研究多出优秀成果。它是经过严格评审，从接近完成的科研成果中遴选立项的。为扩大后期资助项目的影响，更好地推动学术发展，促进成果转化，全国哲学社会科学规划办公室按照“统一设计、统一标识、统一版式、形成系列”的总体要求，组织出版国家社科基金后期资助项目成果。

全国哲学社会科学规划办公室

目 录

引言：为何选择美国的环境公民诉讼制度进行研究？	1
第一章 美国环境公民诉讼的相关基本问题	5
第一节 立法背景及目的	5
第二节 理论渊源——普通法的精髓	9
第二章 美国联邦环境公民诉讼的制度保障：公民诉讼条款	20
第一节 美国联邦环境公民诉讼的法律依据——公民诉讼 条款	21
第二节 美国联邦环境公民诉讼条款的主要内容	24
第三章 保障抑或限制？——原告起诉资格规则考察	37
第一节 原告起诉资格法理——联邦司法层面（1930— ）	38
第二节 原告起诉资格法理——联邦环境公民诉讼层面 （1970— ）	41
第四章 激励机制——以诉讼费用分配和救济形式为中心	62
第一节 诉讼费用分配考察	62
第二节 救济形式考察	84
第五章 限制性机制——以立法限制为主线	94
第一节 环境公民诉讼的立法限制——以《清洁水法》为例	94
第二节 环境公民诉讼立法限制的主要内容	96
第三节 为何要立法限制？——从环境公民诉讼的目的、本质 及功用谈起	107
第六章 美国州环境公民诉讼的制度考察	110
第一节 美国州环境公民诉讼的法律依据	111
第二节 美国州环境公民诉讼的制度总览	121
第七章 美国州环境公民诉讼的典范——《密歇根州环境保护法》	134
第一节 《密歇根州环境保护法》的立法史	134

第二节	《密歇根州环境保护法》的主要内容	136
第三节	美国环境公益诉讼典范的陨落? ——以克利夫兰案为中心	154
第八章	美国环境公民诉讼的最新趋势——气候变化诉讼	163
第一节	气候变化诉讼概述	163
第二节	气候变化诉讼的典范: 马萨诸塞州诉美国联邦环保局案	169
第九章	反思与启示	181
第一节	美国环境公民诉讼何以运行? ——制度背景考察	181
第二节	总体评价	191
第十章	环境公益诉讼在中国——兼与美国、我国台湾地区相比较	195
第一节	有关环境公益诉讼的法律依据	196
第二节	谁可以成为我国环境公益诉讼的原告?	208
结 语		222
附 录		224
附录一	联邦环境法律中的公民诉讼条款	224
附录二	联邦环境法律中公民诉讼条款有关起诉前通知的行政规章	240
附录三	有关环境公民诉讼的各州成文法及普通法等法律依据	244
参考文献		248
后 记		267

引言：为何选择美国的环境 公民诉讼制度进行研究？

之所以选择美国环境公民诉讼制度进行研究，实属偶然。2001年冬天，在国家图书馆翻阅美国环境法相关期刊时，“citizen suit”（公民诉讼）这个字眼总是不经意地出现。继续追踪，发现这个字眼的出现频率竟然颇高。深入研究后则发现，美国人将其视为美国环境法的本质特征、核心要素。^①“或许，现代环境时代最普遍、最显著、最持续性的创新就是环境法律实施中的私人参与。”^②而美国联邦环境法律中的公民诉讼条款就是私人实施法律的集中体现。“这些公民诉讼条款已经成为现代环境时代具有界定性意义的核心主题。”^③“公民诉讼是现代环境法最重要和最成功的创新。”^④从这些字里行间可以管窥到公民诉讼制度在美国环境法制中的显赫地位。

美国环境公民诉讼制度的实质为公益诉讼制度，是公益诉讼制度在美国环境法中的集中体现。其本质就是私人可以代表公益，根据法律的授权，对于侵害环境权益的行为，提起诉讼，寻求相应的法律救济。美国环境公民诉讼制度滥觞于20世纪70年代，经过四十余年的实践，目前已发展成为美国环境法的一项基本制度，对于监督环境法律关系主体（包括政府）守法、推动与保障环境法律的实施、保障公民环境权益及推

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 Protection,” 12 *Duke Envtl. L. & Pol’y F.*, 39, 42 (2001).

② Barton H. Thompson, Jr., “Innovations in Environmental Policy: the Continuing Innovation of Citizen Enforcement,” 2000 *U. Ill. L. Rev.*, 185, 185 (2000).

③ Barton H. Thompson, Jr., “Innovations in Environmental Policy: the Continuing Innovation of Citizen Enforcement,” 2000 *U. Ill. L. Rev.*, 185, 185 (2000).

④ Paul Alexander Fortenberry, Daniel 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 *U. Balt. J. Envtl. L.*, 55, 61 (2005).

动环保等方面起到了积极有效的作用。而且,作为一种极具特色与典范意义的公益诉讼制度,环境公民诉讼制度在美国公益诉讼法、诉讼法、侵权法及公法等领域也产生了广泛而深远的影响。

在环境与人类的关系日趋紧张的今天,那些“与时俱进”的、与环境相关的各类社会争端、问题或难题层出不穷:大规模的环境污染、生态破坏、生物多样性损失、全球气候变暖等及其引发的诸多问题;由环境问题所引发的诸如环境公平、环境正义、环境权益保障等关乎法律价值及既有制度的反思与变革的诸多问题;不同地区、行业、种族、社会阶层之间,甚至当代人和后代人之间等各种环境利益的冲突与争执等问题;人类传统环境价值观与现代环境价值观等环境伦理观的冲突等问题。这些问题不仅是美国所面临的,同样也是世界性的。而在人类经济、社会发展与环境保护之间交织的这张错综复杂的网络中,在美国如此多元的社会利益冲突与对抗中,环境公民诉讼到底扮演着何等角色?简言之,环境公民诉讼制度使得那些如前所述在美国社会纷繁多样的、与环境相关的诸多问题纷纷进入法院(access to the courts)。在司法这个大舞台上,与环境相关的多元利益和诉求得以充分呈现与博弈。环境公民诉讼也随之成为美国人关注、应对与解决这些复杂、难解的问题的一个重要的平台或渠道,而这通常是以司法实践的形式来表现的。众所周知,司法在美国政治、经济、法律及社会生活中所发挥的作用独特而显著。环境公民诉讼制度也正是经由司法,以案例链接案例(case by case)的方式影响、变革着美国环境法制乃至美国整体法制领域及社会生活:

公民诉讼处于美国环境法领域的心脏地带,在某种程度上,甚至是所有联邦法律的心脏地带。(1993—2002年——引者注)在溯源于美国那些主要的环境实施法律的联邦司法判决书中,每四个中就有三个涉及这些环境法律的核心即环境公民诉讼。公民诉讼催化着环境法律的实施,每年有关环境公民诉讼的司法判决、起诉前通知书、起诉书以及诉讼和解司法命令的文件总数至少为850份。公民诉讼还广泛地影响着其他一系列的联邦法律。(1973—2002年——引者注)美国联邦最高法院对于环境公民诉讼作出的最富声望的五个判决^①,在

^① 这五个经典判决分别是塞拉俱乐部诉莫敦案(Sierra Club v. Morton, 405 U.S. 727 (1972))、田纳西流域管理局诉希尔案(Tennessee Valley Authority v. Hill, 437 U.S. 153 (1978))、斯密斯菲尔德沃特尼公司诉切萨匹克海湾基金会案(Gwaltney of Smithfield, Ltd. v. Chesapeake Bay Found., Inc., 484 U.S. 49 (1987))、鲁坚诉野生生物保护者案(Lujan v. Defenders of Wildlife, 504 U.S. 555 (1992))和地球之友诉雷德劳环境服务公司案(Friends of the Earth, Inc. v. Laidlaw Environmental Services (TOC)), 528 U.S. 167 (2000))。

联邦法院系统内，对其官方的引用已经超过 10 000 次。^①

环境公民诉讼制度对于美国现代联邦法理带来了不可磨灭的印记，如果没有环境公民诉讼，简直难以想象会有现代宪法、行政法、财产法、劳工法或民事诉讼法的发展。^②

那么，作为美国环境法的一项基本制度，甚至可谓核心制度，环境公民诉讼的制度表达如何？规则设计如何？其如何运作？法律实践如何？实效如何？其生成、发展、变迁的制度性根基或条件为何？我国可否建立这样的制度？正是对这些问题的好奇与追问，促使笔者十余年来长期追踪、关注美国环境公民诉讼。而当下，公益诉讼（涵盖环境公益诉讼）无疑已成为学界与实务界关注之焦点，虽然可从某种程度上证明之前将其视为主要学术关注与旨趣的前瞻性，但面对如今丰富多彩的研究现状，断章取义地套用苏力先生的那句名言“什么是你的贡献？”^③ 怕是笔者回避不过的一个话题。

从逻辑学角度来看，如果把公益诉讼看成“属”概念，那么，环境公益诉讼、美国环境公民诉讼就是“种”概念。使“属”概念向“种”概念过渡的方法就是予以限制。选择对美国环境法上的公民诉讼制度进行研究，就是对公益诉讼研究的限制性研究。这种属种概念限制的结果，可保证研究更具体、细致、微观、专业。应该说，在现代科学分工日益精密化、深入细致化与交叉或跨学科化的前提下，这种逻辑学意义上的限制性研究是学术研究的必然要求，也更具学术价值。从研究资料来看，本书在力求穷尽美国环境公民诉讼相关原始文献的基础上（时间跨度从美国环境公民诉讼诞生的 20 世纪 70 年代至今）^④，尽量系统、全面、客

① James R. May, “Now More than Ever: Trends in Environmental Citizen Suits at 30,” 10 *Wid. L. Symp. J.*, 1, 4 (2003).

② James R. May, “Now More than Ever: Trends in Environmental Citizen Suits at 30,” 10 *Wid. L. Symp. J.*, 1, 7 (2003).

③ 苏力：《法治及其本土资源》，“自序”，5 页，北京，中国政法大学出版社，1996。

④ 笔者收集的 1970—2013 年有关美国环境公民诉讼的英文文献资料主要包括四类：第一类，法律规范，包括 21 部联邦环境法律中的公民诉讼条款，有关“起诉前通知”的所有联邦行政规章，各州有关环境公民诉讼的相关法律规范（包括《密歇根州环境保护法》、《明尼苏达州环境保护法》、《新泽西州环境权法》等 15 部有关环境公民诉讼的单独立法）。第二类，经典案例，包括联邦与州有关环境公民诉讼的若干著名判决。第三类，LexisNexis & Westlaw 等数据库上相关学术论文、书评、判决意见书、联邦公告以及法律新闻等文献资料。第四类，其他诸如美国宪法学、行政法学及环境法学著作中涉及的有关环境公民诉讼的资料。

观地厘清、还原及解读美国环境公民诉讼的制度原貌与实践脉络，这是本研究的主要目的。

从跨学科角度看，与其说本研究是环境法学的一个命题，毋宁说是涵盖环境法、宪法、行政法、侵权法、诉讼法等部门法，包含公法与私法、实体法与程序法、外国法与比较法等多学科的一个交叉或跨学科的命题。因此，本研究也采取了多角度或视野，包括：从宏观理论到微观制度，从联邦到州，从法律规定的静态诠释到司法实践的动态考察，从制度生成的内因基础到制度运行的外围背景，从美国经验到我国实践等。采纳这种多维的切面、递进与扩展之方法，以期研究更全面、客观与精细。

当下，我国公益诉讼制度（包括环境公益诉讼）的立法及制度实践频现端倪，那么，对于美国环境公民诉讼，我们又该如何看待呢？笔者认为，在世界范围内，在立法规定、法律实践及社会影响等方面，美国环境公民诉讼无疑具有重要地位，加深与促进相关研究，可拓展我们看待（环境）公益诉讼的学术视野，也可为我国相关理论研究、立法选择提供更多的制度蓝本及理论积淀。诚然，法学研究要求我们关注、直面抑或立足于中国，要求我们重视地方性知识。但笔者认为，这里仍有一个基本的前提，那就是，这个世界总有一些凝聚人类共同智慧结晶的经验存在。即便法制要根植于本土资源，但求同存异也是我们追求的目标之一。求同存异的前提就是知己知彼，充分的知彼也是更好地实现知己及求同的一个必要条件，难道这不正是比较法学意义之所在吗？

第一章 美国环境公民诉讼的相关基本问题

第一节 立法背景及目的

一、立法背景

美国环境公民诉讼的诞生是时代发展的产物。20 世纪六七十年代，美国开始集中呈现工业文明所带来的副产品——环境危机，而政府显然对于如何应对这场危机缺乏准备。

在立法层面，无论美国联邦还是各州，都欠缺独立、完善的环境法律体系。在行政层面，政府主要是通过行政主导的方式来履行自己有关环境资源保护方面的职责，即主要表现为政府通过制定行政规章或政策的方式来应对环境问题。但由于执法资源配备不足、处理环境问题滞后与无力等问题使得这种行政主导方式备受诟病，致使民众对政府保护环境的能力与威信开始产生信任危机。

在民间层面，美国 20 世纪六七十年代正是民权运动风起云涌的时代，公众有关环境保护的呼声日益强烈，公众环境意识开始增强，大规模的环境保护运动开始勃兴。这种民众环保运动的兴起也不可避免地烙上了民权主义的色彩，集中体现为环境团体的兴起。这些环境团体开始表达相关的利益诉求，要求政府加强环境立法，完善环境法律体系，要求公众参与环保，享有环境权益等。有关环境法治、环境正义、环境公平、环境权益等关涉现代环境法制基本理念的一些思想开始启蒙并纵深发展。

在法律实践层面，与环境相关的问题的解决途径，基本上也因循了美国普通法的传统，主要通过司法予以救济。当时更多的是选择普通法的一些法理（主要包括侵权理论、妨害理论、公共信托理论等）来应对

环境问题。这些普通法的救济主要源于一种私人责任规则经由司法来满足,但这些私人责任规则在应对环境相关问题时却具有明显缺陷,如原告起诉资格的限制、法律保护的利益的限制、环境资源问题的损害分散化、复合型损害的存在等。^①因此这些传统的普通法理论囿于其历史局限性,已然不能充分满足时代对环保的要求。

综上所述,美国20世纪六七十年代的综合社会背景呼吁新型的现代环境法制的诞生,而环境公民诉讼正是时代发展的产物。正是在这样的时代背景下,源于普通法传统又脱胎于现代法制,尤其是现代环境法制背景下的环境公民诉讼诞生。其标志就是密歇根州率先于1970年将公共信托这一传统的普通法理论引入美国环境法领域,通过了《密歇根州环境保护法》(MEPA),在世界范围内以专门化立法的模式首创环境公民诉讼制度。美国联邦国会也于1970年通过了修订后的《清洁空气法》,并以独立条款的立法模式确立了第304条——“公民诉讼条款”(citizen suit provision),借此,“公民诉讼条款”开始发展成为美国环境法制的一项基本制度,迄今,已被称为美国环境法的本质、核心、心脏等。

二、立法目的

关于美国环境公民诉讼的立法目的,可从联邦与州两个层面予以分析。在联邦环境法律层面,美国联邦国会设计环境公民诉讼的初衷主要是针对政府主导环境保护的公共实施(public enforcement)机制而启动的。针对日趋恶化的环境,国会承认由政府主导环境保护的公共实施机制并不能充分满足环境保护的要求,国会立法报告指出,那种认为“在抑制环境污染方面,公共实施机制可以提供足够力量的说法是无效的”^②。因此国会决定授予公民个人和团体对违反环境法律的行为享有实施环境法律的权力,环境公民诉讼应运而生。以在美国联邦环境公民诉讼领域适用最广泛、最深入、最具影响力的《清洁水法》为例,国会有关《清洁水法》的公民诉讼条款的立法报告表明,公民诉讼条款的目的是为了促进该法的良好实施。在国会看来,环境保护是与公众利益有重大关联的一个问题,因此,为了确保环境法律的实施,公众应被赋予一定的权

① 参见[美]理查德·B·斯图尔特:《美国行政法的重构》,33页,北京,商务印书馆,2002。

② Lisa Jorgenson, Jeffrey J. Kimmel, "Environmental Citizen Suits: Confronting the Corporation," Bureau of National Affairs (1988), (Washington, D. C.), p. 1.

力以实施环境法律。公众实施法律的权力主要通过赋予公民诉讼权利得以体现。环境公民诉讼设计的一个主要目的就是督促政府充分实施法律,因为政府同样存在不能有效实施法律的情形。而当政府不能实施法律,包括政府不作为违法和政府实施法律不力等具体情况时,公民诉讼便可以作为“行政机关不作为的消毒剂”(antidote to agency inaction)^①通过法院来实施法律。公民诉讼条款的目的是为公众提供更多的进入法院的机会,以促进法律的实施。^②

总之,在美国人看来,环境公民诉讼的好处如下:首先,公民诉讼可以确保环境法律的良好实施,由于公民诉讼是保障环境法律实施的一种基本手段,若没有公民的参与,就不能确保环境法律的良好实施。比如美国联邦环保局(EPA)等环境执法者就由于资金、人力或专业知识的不足而不能很好地执行法律。其次,环境执法者可能迫于政治压力等因素致使其不能强有力地规制受其监督的主体,有时违法者甚至是政府本身。再次,公民诉讼通过利用私人资源的方式降低了环境法实施的负担,从而使得法律实施达到较高水平。最后,因为法律规定环境公民诉讼的救济措施大多都是禁制令,公民提起公民诉讼并不能确保其获取很大的经济利益,这就使公民提起公民诉讼并非经济利益的驱动而是基于无私的公益。^③

在美国联邦法律层面,联邦国会设立环境公民诉讼的初衷主要在于强调私人在实施环境法律、保护环境资源方面所发挥的积极作用,以督促企业遵守环境法律、督促政府积极实施法律,并以此弥补政府实施环境法律之不足。不过,虽然国会强调私人实施法律之重要性,但是国会的态度也是有一定保留的,这充分反映在国会对环境公民诉讼的提起采取了诸多立法限制。比如在环境公民诉讼条款中规定起诉前的通知程序、行政机关的勤勉执法等可以阻止环境公民诉讼的提起等。在一项有关行政机构的勤勉执法可以阻止环境公民诉讼的提起的国会立法报告中,国

① “Student Pub. Interest Research Group v. Monsanto Co.,” 600 F. Supp. 1479, 1482 (D. N. J. 1985). ” 转引自 Gail J. Robinson, “Interpreting the Citizen Suit Provision of the Clean Water Act,” 37 *Case Western Reserve Law Review*, 520 (1987)。

② Gail J. Robinson, “Interpreting the Citizen Suit Provision of the Clean Water Act,” 37 *Case Western Reserve Law Review*, 519 - 520 (1987)。

③ Nathan A. Steimel, “Congress Should Act to Define ‘Prevailing Party’ to Ensure Citizen Suits Remain Effective in Environmental Regulation,” 11 *Mo. Envtl. L. & Pol’y Rev.*, 282, 285 (2004)。

会认为“公民诉讼旨在成为联邦政府行为的‘补充’，而绝非联邦政府行为的阻碍”^①。由此可见，国会认为公民诉讼应当是政府执法的一种补充。这种观点表明，在实施环境法律领域，国会主张应当充分重视和发挥公权力实施法律的职能，公权力实施环境法律应是环境法律实施的主导力量，只有在公权力实施法律存在空白点以及公权力存在不作为等违法情形时，公民诉讼方可启动。其实这种立法考虑也是出于国会担心毫无节制的公民诉讼将不当地干扰行政主管机关的执法调配，并且会过度地增加法院的负担。^②也就是说，为了节约执法成本、司法成本，提高执法效率以及防止公民诉讼的滥诉，美国联邦国会对公民诉讼的立法初衷给予了一定的界定，并在立法上对公民诉讼的提起给予了诸多的限制。

从美国州法律层面来看，兹以有关规范环境公民诉讼的具有代表性的两部州法律规范为例。《密歇根州环境保护法》和《明尼苏达州环境权法》都是有关环境公民诉讼的单独、专门立法，其法律的宗旨与内容都是围绕环境公民诉讼而设计的。有关《密歇根州环境保护法》的立法目的，虽然在该法中没有直接规定，不过，其设计者萨克斯教授（Joseph Sax）认为该法有四个目的：“第一，对有关令人满意的环境的公共权利作为一项可实施的法律权利予以确认；第二，由作为公众成员之一的私人公民以提起诉讼的方式来实现该法律权利的实施；第三，为有关环境质量的普通法（the common law of environmental quality）的发展设定阶段；第四，为了推动必要之时的救济性的立法举措，在行政规制制度不足时，增加对行政程序的司法审查。”^③

《明尼苏达州环境权法》第一条“目的”条款规定：

每个人对本州大气、水、土地和其他自然资源享有保护、保存和提升之权利，同时，每个人对本州大气、水和其他自然资源的保护、保存和提升负有所贡献之责任。立法者宣布，其政策就是创造和保持本州自然资源之条件，借此条件，本州人类与自然能够以富有生产

① “Report 98-198, Part I, House Committee on Energy and Commerce at 53.” 转引自 Lisa Jorgenson, “Jeffrey J. Kimmel, Environmental Citizen Suits: Confronting the Corporation,” Bureau of National Affairs (1988), (Washington, D. C.), p. 3.

② 参见叶俊荣：《环境政策与法律》，232页，北京，中国政法大学出版社，2003。

③ Joseph L. Sax, “Defending the Environment at xvii, 248 (1970).” 转引自 Joseph F. Castrilli, “Environmental Rights Statutes in the United States and Canada: Comparing the Michigan and Ontario Experiences,” 9 Vill. Envtl. L. J., 349, 371, n73 (1998).

力之方式和谐共存，目的在于当代人与未来子孙后代可以享受清洁的空气、水，富有生产力的土地，以及本州天赋的其他自然资源。因此，为了保护本州大气、水、土地和其他自然资源免受污染、损害或破坏而提供足够的民事救济也正是基于此公益之目的。^①

从这两部法律规范来看，州层面的环境公民诉讼的立法目的与联邦环境公民诉讼的立法目的有共同点，那就是发挥公众参与环境法律实施方面的积极作用，弥补行政机构实施环境法律的不足，确保与完善环境法律的良好实施。不同之处在于，在美国州法层面，有关环境公民诉讼的一个重要目的就是保障公民环境权的实现，州法把环境公民诉讼看作实现公民环境权的重要途径。而在联邦立法层面，很少将环境权与环境公民诉讼联系起来，联邦主要是从保障联邦环境法律的实施这个角度去论及环境公民诉讼的目的。而州法层面的环境公民诉讼的立法目的显然要比联邦层面更为多样丰富。如《密歇根州环境保护法》的立法目的还谈及一点，就是要凭借在密歇根州开展环境公民诉讼，推动密歇根州整个环境法制的发展，立法者希望通过环境公民诉讼的司法实践，以类似于侵权法、合同法等普通法发展的模式来逐步完善与发展密歇根州的整体环境法制建设。

总之，有关环境公民诉讼的立法目的，无论在美国联邦层面，还是各州层面，其中的共同点是：充分发挥私人实施法律的机制，赋予民众广泛的诉权，为环境法律的良好实施提供制度保障。

第二节 理论渊源——普通法的精髓

美国环境公民诉讼制度之所以在美国环境法制、公益诉讼法制乃至整体法制领域都占有一定的重要地位，具有多方面关联因素。从法律制度的法律文化背景去考察，可以发现，美国环境公民诉讼具有深厚的理论渊源，这种理论渊源主要承袭了英美普通法的传统，深刻反映了普通法的精髓，是美国本土法律文化资源的集中体现。

美国环境公民诉讼的理论渊源主要包括私人检察总长理论（private

^① Minn. Stat. 116B. 01 (2000).

attorney general doctrine)、私人实施法律理论 (private enforcement doctrine)、公共信托理论 (public trust doctrine)、公共妨害理论 (public nuisance doctrine) 和环境权理论 (environmental rights doctrine)。私人检察总长理论、私人实施法律理论、公共信托理论及公共妨害理论属于典型的普通法理论, 而滥觞于现代语境的美国环境权理论虽然有别于普通法理论, 但仔细考察, 环境权这一理论在美国也被打上了普通法的深深烙印。

一、私人检察总长理论

迄今为止, 美国学者对私人检察总长理论也没有一个清晰、单一或稳定的法律界定。^① 原因就在于, 私人检察总长理论在美国经历司法的长期发展, 目前已经形成一个内核丰富的概念。私人检察总长理论的核心内容是指, 私人可以基于公共利益, 对与其私人利益没有特别的、直接关联的事项提起诉讼。目前来看, 私人检察总长理论的适用范围十分宽泛, 包括诸如反种族隔离、教育公平、居住公平、环境保护、消费者保护、政府公共采购、反腐败、反垄断和大众侵权等方面。此外, “私人检察总长理论这个概念还是原告起诉资格理论以及律师费规则的组成部分。而且, 学者和法官也通常认为私人检察总长代表着公共权力与私人权利功能的一种混合。”^②

私人检察总长理论最早可溯及英国法, 14 世纪的告发人或检举人诉讼 (relators or informers action) 就包含着私人检察总长理论的思想。告发人或检举人诉讼后来发展成为代位公益诉讼或分享的诉讼 (qui tam action)。所谓代位公益诉讼就是指对于侵害以国家或国民利益为体现的公益之违法行为, 法律授予私人有代表政府提起诉讼的权利。美国法继承了英国法的这种传统, 在美国有关代位公益诉讼方面最著名的法律就是 1863 年通过的、迄今仍在使用的《防制不实请求法》或译《民事欺诈给付请求法》(The False Claims Act, FCA, 1986 年修订)。

依据《防制不实请求法》, 针对欺诈美国政府者, 与此不相关的个人若获取相关信息, 可以政府名义代表美国政府起诉。起诉人除了公民,

① Trevor W. Morrison, “Private Attorneys General and the First Amendment,” 103 *Mich. L. Rev.*, 589, 590 (2005).

② William B. Rubenstein, “On What a ‘Private Attorney General’ Is-And Why it Matters,” 57 *Vand. L. Rev.*, 2129, 2130-2131 (2004).

还包括联邦、州、地方政府官员，竞争厂商等，对于涉嫌采取非契约或其他非法手段欺诈政府、损害政府利益者，可以代替政府提起诉讼。该类诉讼的潜在原告往往是那些了解涉嫌违法者违法行为的内部知情者，因此，常被称为“窝里反诉讼”（whistleblower litigation）。该法还规定，私人原告如果胜诉，还可以获取损害赔偿救济和民事赔偿。此举目的在于鼓励私人起诉。该法还允许美国政府参与私人提起的该类诉讼。该法确立了这样的机制：允许美国政府和公民私人在诉讼中同时参与实施法律，这对于威慑相关违法行为（如为获取不法利益而向政府作不实诈欺之请求），起到了很好的作用，尤其是在反腐败领域，如公共采购，效果较好。总之，美国所有类型的代位公益诉讼的基本前提就是，“为公法实施之目的，而给予私人当事人一定的金钱利益，可谓推动公共利益的有效手段”^①。

私人检察总长理论的渊源虽可溯及 14 世纪的英国法，但在美国法语境下，一般则认为其缘起于 1943 年的纽约州工业联合会诉伊克斯案（Associated Indus. of N. Y. State, Inc. v. Ickes, 134 F.2d 694, 704 (2d Cir. 1943)）的判决。第二巡回上诉法院法官杰尔姆·弗兰克（Jerome Frank）第一次使用私人检察总长这个概念，把它界定为：“为了防范官员采取违反法律规定的权力之行为，国会授予原告享有提起诉讼的权利，而且表明授予私人该权力（authority）之可许可性，即便此授权唯一的目的就是证明公益之正当性。”^② “该公益与诉讼当事人的某些私益相反，得到授权的这类人就是私人检察总长。”^③

美国学者认为，代位公益诉讼是私人检察总长理论在美国运用的传统模式，而现代模式的代表是公民诉讼。“尽管代位公益诉讼迄今仍然存在，但公民诉讼却可能是私人检察总长诉讼最为人熟知的当代模式。”^④ 有关公民诉讼的成文法模式的代表是起始于 1970 年代的美国联邦环境法律。联邦国会在 1970 年通过《清洁空气法修正案》（以下简称《清洁空气法》），“特

① Trevor W. Morrison, “Private Attorneys General and the First Amendment,” 103 Mich. L. Rev., 589, 601 (2005).

② Trevor W. Morrison, “Private Attorneys General and the First Amendment,” 103 Mich. L. Rev., 589, 590 (2005).

③ William B. Rubenstein, “On What a ‘Private Attorney General’ Is-And Why It Matters,” 57 Vand. L. Rev., 2129, 2134 (2004).

④ Trevor W. Morrison, “Private Attorneys General and the First Amendment,” 103 Mich. L. Rev., 589, 602 (2005).