



公民诉讼在美国环境保护中的作用：  
地球之友v. 莱德劳

The Role of Citizen Suits in U.S. Environmental Protection:  
the Case of *Friends of the Earth v. Laidlaw*

迈克尔 E. 沃勒 (Michael Wall), 高级律师  
[mwall@nrdc.org](mailto:mwall@nrdc.org)

王立德 (Alex Wang), 高级律师  
中国环境法项目主任  
[awang@nrdc.org](mailto:awang@nrdc.org)

NRDC 中国项目

目前在中国，为环境保护的目的建立“公益诉讼”制度的提法正吸引着人们极大的兴趣，特别是在 2005 年 12 月中国国务院作出“关于落实科学发展观加强环境保护的决定”之后。“决定”中将推动环境公益诉讼作为改善中国环境保护体制的主要措施之一。就中国的公益诉讼应该采取哪种形式的问题，政府官员、学者、律师和 NGO 对此争论颇多。美国的环境诉讼中采取的“公民诉讼 (citizen suit)”制度作为诸多途径中的一种受到了特别关注。在美国，公民诉讼制度产生于近 40 年前，也叫“私人检察官制度 (private attorneys general)”。公民诉讼制度赋予公众成员及公益组织权力通过法院来查处环境污染者的违法行为以及有关职能部门的环保失职行为。

公益诉讼制度的产生部分地承认了这样一个事实：美国政府永远不可能拥有足够的执法资源在全国范围内监测每一个污染源，而居住在污染源附近的公民常常是违法排污行为最经济和最有效的监控者。在美国，公民诉讼对于环境执法状况的改善起到的作用是不可估量的。并且，尽管一些人担心此类诉讼的数量会非常庞

大、法院将不堪滥诉行为的滋扰，这样的现象并未发生。不仅如此，在许多情况下，公民诉讼还成为联合公众与政府共同对抗环境违法行为的有效机制。

本文对美国环境法的执行历史进行了简要的阐述，介绍了公民诉讼在美国的实施方法并对美国联邦最高法院的“地球之友 v.莱德劳 (*Friends of the Earth v. Laidlaw*)”案进行了专案分析。地球之友 v.莱德劳恰到好处地展示了公众与联邦政府的律师如何共同通过法院保护环境不受地方污染者的破坏。

## I. 美国公益性环境执法诉讼 (public interest environmental enforcement litigation) 的法律框架

### A. 美国污染控制成文法的发展

直到 19 世纪 70 年代，美国的污染法律控制适用的是普通法，例如妨害 (nuisance) 原则。这些普通法原则在诉讼中很难施行，并且这些原则的作用主要在于补偿受害至深的当事人，而不是从源头上阻止环境污染危害的发生。妨害 (nuisance) 原则要求原告证明其所遭受的某个具体的伤害是由被告某一特定的行为所造成的。在环境案件中，除了涉及重大灾难性事件之外，这种证据是很难获得的。例如，一条河流可能遭受数家工厂污染，这就使得给特定的某一家工厂归责变得几乎不可能。同样的，一种疾病可能由多种潜在的原因导致，而原告可能常年接触着各种致病因素。

同样地，早期的美国环境保护法案，只有在能够证明被告的污染物排放造成受纳水体水质不达标的情况下才能被执行，而通常水质标准又是模糊的，比如“能充分保障鱼类生存”。由于很难为这种模糊的水质标准设立精确的具体污染物排放限制，所以这类执法案件数量很少。

1972 年，被碎片、油、淤泥、工业废弃物和废水严重污染的俄亥俄州的凯霍加河 (Cuyahoga) 起火。受到这起事件及其他的环境事故刺激，美国国会颁布实施了《清洁水法》，规定向地表水排放污染物即为非法，除非有联邦或州颁发的许可证。排污许可证通常对每种污染物的排放数量给出明确限制。这些排放限制是根据大都已量化的水质标准计算出来的。任何违反许可证定量限制的行为都是非法的。

许可证还要求排放者对其排放物进行抽样调查和分析，并将结果报告给政府。监测报告可以被公众查阅和使用，这使得个人的执法行为有了充分的根据（因为除此之外普通公众没有任何办法进入工厂进行检测）。

20世纪70年代和80年代，美国国会又修改和通过了一些法案，内容涉及空气污染控制、危险废物管理和处置、濒危物种保护、社区通告（community notification）、环境清理和环境规划。在相关的领域里，很多法案同1972年《清洁水法》是相似的，例如，大都规定公民个人可以提起执行法律的诉讼。

## **B. 美国环境法的公民执行（Citizen Enforcement）**

### **1. 美国环境执法中公民诉讼（Citizen Suits）的作用**

在美国，联邦和州的环境部门对联邦环境法的执行负有主要责任。然而，政府通常缺乏资源对违法者提起诉讼。甚至在有些情况下，政府会慑于排污者政治上或经济上的影响力而缺乏执法的意愿。

意识到政府执法的局限性，国会于是授权个人提起“公民诉讼”（“citizen suits”）来制约环境违法行为。公民诉讼制度授权受到污染直接伤害的人（即生活、工作或玩耍于污染源下风向或下游的人）在政府不作为的情况下通过提起诉讼保护他们自己、他们的家人和社区的利益。公民诉讼也有助于威慑潜在的违法者，并在制定环境清理措施时帮助受损害的社区赢得谈判桌上的一席之地。

然而，由于提起这类诉讼要求专门的技术和充分的资源，大部分公民诉讼都是由民间公益组织而非个人提起的。著名的法国评论家和社会学家亚历克西·德·托克维尔（Alexis de Tocqueville）在19世纪30年代访问美国的时候就注意到非盈利组织在美国生活的许多方面一直扮演着重要角色。环境公民诉讼正说明了这一点。

### **2. 公民诉讼的法律依据**

美国的许多联邦环境法案是可以通过公民诉讼得以实施的。虽然这些法案的具体条款各有不同，但是它们共同具有三个基本特征。第一，这些法案大都规定了两种诉讼形式：

- 一种诉讼是针对污染者的，迫使污染者遵守由管理部门制定的对污染排放的限制性规定。
- 另一种诉讼是针对失职的相关联邦环境机构。

第二，法律对于公民诉讼有很多重要的限制，以有效的确保政府机构能在执法上发挥主导作用，同时防止公民个人为了不正当的个人利益而滥用执法权力。

- 如果联邦政府或州政府已经对污染者进行了起诉，并且正在“勤勉执行”（diligently prosecuting），那么私人原告一般不能再提起诉讼。不过，当政府的执法行为仍在进行中的时候私人原告可以介入。
- 一般来说私人原告必须在起诉前提供书面通知给被告、联邦政府和州政府。政府可以选择是否由自己提起诉讼，同时也使当事方在诉讼前有机会进行谈判（并允许被告作出纠正违法行为的努力）。
- 有些法案规定，公民诉讼的司法和解必须事先通知联邦政府。
- 私人原告通常不能获得补偿性赔偿金。民事处罚的罚金必须上交联邦政府国库。

第三，美国宪法也在原告主体资格方面对环境法的个人执行有所限制。

### 3. 公民诉讼已成为政府环境执法的重要补充

公民诉讼占美国环境执法诉讼总额的比例相对较小。例如，1995至1998年间，全国范围内基于《清洁水法》公民提起诉讼216宗（平均每年54宗），基于《清洁空气法》公民提起诉讼12宗（平均每年3宗）。而与此形成鲜明对照的是，仅1998年美国环境保护署就颁发了上千条行政守法令（administrative compliance orders）和行政投诉（administrative complaints），并向美国司法部移交了216宗刑事案和411宗民事执法案，由司法部向法院提起诉讼。

然而，在政府不作为的情况下，公民执法在确保美国环境法持续稳健的实施方面发挥了重要的作用。统计数据显示，1993年1月20日至1995年5月5日，基于《清洁水法》的公民诉讼已使300万美元的民事罚金上交至美国国库，1000万美元罚金上交州政府，6100万美元作为量化的禁令救济（injunctive relief）用于解决环境危害，还有未作统计的其他额外的禁令救济，数额也许更大。虽然政府执法案件

的数量相对来说大很多，但在政府不论因何种原因不作为的情况下，公民诉讼制度为受到侵害的公众提供了一条救济渠道。

## II. 案例研究：地球之友v.莱德劳

莱德劳公司拥有和运转的危险废物焚化炉位于南卡罗莱纳州的罗巴克（Roebuck）。在操作过程中，莱德劳将其焚化炉排出的废水排放进北泰格河（North Tyger River）。对于这些废水的排放，莱德劳拥有政府颁发的《清洁水法》排放许可证。许可证对莱德劳排放废水中的镉、砷、镉、铬、铜、铅、汞、镍、总有机碳、总溶解固体、总悬浮固体、锌进行了限制。许可证还对莱德劳排放污水的流量、温度、毒性和PH值进行了规定，并要求莱德劳按规定进行监测和汇报，以确保其遵守这些规定。

1992年4月10日，两个环境组织，“地球之友（FOE）”和“公民地方环境行动网（CLEAN）”给莱德劳、美国环境保护署和南卡罗莱纳州的环保局发了一封信，声明他们要起诉莱德劳违反许可证的排放限制，依据是《清洁水法》。在收到这份通知之后，州环保局于当年5月要求莱德劳与州政府进行协商。莱德劳考虑到即将来临的公民诉讼，便请求南卡罗莱纳州环保局向其提起优先诉讼（preemptive suit）。莱德劳知道根据《清洁水法》，政府履行勤勉执行义务提起的诉讼将排除针对同一污染行为的公民诉讼（显然它相信州环保局要比下游遭受损害的原告对它更仁慈），便希望南卡罗纳州环保局起诉自己并在60天通知期限届满之前达成和解。州环保局表示同意。1992年6月9日，莱德劳以州政府的名义向法院提交了一份针对自己的司法控诉（judicial complaint）。莱德劳起草了司法控诉并在被告栏里署名，甚至它还替州政府支付了起诉费。1992年6月10日，南卡罗纳州的一名法官批准了莱德劳与州政府的和解方案，由莱德劳付给州10万美元罚金。这个罚金数额是协商出来的，对于莱德劳污染的严重性并未进行任何专门的评估，也没有计算莱德劳推迟采取必要的污染控制措施至1995年而获得的经济利益。

两天之后，也就是 1992 年 6 月 12 日，地球之友和公民地方环境行动网提起诉讼。莱德劳迅速向法庭提出动议要求驳回起诉（moved to dismiss），称之前已经完成的州执法行为不允许公民进一步提起诉讼。经过七天的审理，地区法院决定对这个意见不予采纳，认为州没有“勤勉执行”，因此也就没有排除独立的公民诉讼。让地区法院尤其恼火的是，州政府处以的罚金尚不足以抵消莱德劳因违法而获得的经济利益（也就是说不足以消除莱德劳的违法动机）。

美国司法部代表联邦环境保护署支持地区法院作出的结论，认为南卡罗莱纳州针对莱德劳的诉讼是一起合谋，前者并没有做到“勤勉执行”。通过敦促法院采取这种立场，联邦政府旨在确保在政府自身行为不当的时候，普通公民的执法行为依旧可以维护受害公众的利益。司法部在报告里提到“政府执法资源的不足使得政府不可能查处所有的违法行为”，因此联邦政府认识到在国会意愿和宪法允许的范围内最大限度地确保公民执行《清洁水法》的权力是非常必要的。联邦政府的这一立场与南卡罗莱纳州的立场互相冲突，因此联邦政府必须对法案中的“勤勉执行”一词作出解释，而在其他的某些案件中同样的解释将可能把联邦政府自身置于不利地位。

经过进一步审理，地区法院发现 1987 至 1995 年间，莱德劳有 489 天违反了许可证关于汞的排放限制。（其中大部分日子莱德劳排放的汞超过许可证限制标准的 100%，部分日子甚至超标 1000%。虽然莱德劳逐渐增加了污染控制的设备并降低了汞的浓度，但直到 1995 年该工厂都没有连贯地遵守汞排放限制。）地区法院还发现莱德劳违反许可证关于监测要求的规定达 420 次，违反关于报告要求的规定超过 500 次。监测方面出现的问题其后果特别严重，因为它可能会掩盖许多非法排放记录。

地区法院判处莱德劳 405800 美元的民事罚金。法院的理由是莱德劳从其违法行为中获得了经济利益，判处罚金的数额足以威慑莱德劳今后不再违法。然而，法院拒绝对莱德劳将来可能从事的违法行为发出禁止令，理由是原告并没有指出对环境的“重大伤害”，并且莱德劳已经实质性地在遵守它的许可证规定了。

在上诉中，美国联邦第四巡回上诉法院质疑本案的判决，即，1995 年之后莱德劳对许可证的遵守是否可以排除原告的起诉资格，或者使案件失去了实际意义

(rendered the case moot)。在其报告中，美国政府宣称被告作为对起诉的回应自愿停止非法行为并不能使原告的起诉无效，除非被告可以证明它的非法行为绝对不会再发生。但是上诉法院否决了这种分析，认为本案已失去实际意义，因为一旦莱德劳实质性遵守了许可证规定，那么起诉人起诉资格的前提条件——受到被告的损害和可从法院得到救济——便不再存在。法庭认为一项支付给美国国库的罚金并不能补偿原告当时遭受的损害，因在法院看来对原告的侵害已完全成为过去。由于法院认为诉讼失去实际意义，它也驳回了原告要求对方支付律师费的诉讼请求。

第四巡回上诉法院的裁定在事实上会起到鼓励被告不到判决作出的前一晚不纠正违法行为的作用。而迟到的守法却仍能导致公民诉讼被法院宣告为不具实际意义。第四巡回上诉法院的判决也会使像地球之友和公民地方环境行动网这样的民间组织提起公民诉讼的能力大打折扣，因为这样做需要物质资源。如果按第四巡回上诉法院的判决，被告的“起诉后遵守 (post-complaint compliance)”能够使公民诉讼丧失实际意义，包括对律师费的诉讼请求都不能得到支持，那么原告组织就要被迫为这种最终会败诉的案件自掏腰包，很少能够或根本无望收回为这项工作所支付的律师费。

联邦最高法院同意对请求调审的案件进行审理，并及时扭转了判决。首先，对于起诉资格，最高法院宣判原告的一员——居住在河流附近的居民，因污染而不能使用该河水——虽然不能证明莱德劳的排污在事实上损害了环境，但是已经充分证明了其所受的伤害因而符合起诉资格的条件。法院认为，“相关性调查”的对象是原告遭受的伤害，而不是环境遭受的损害。一个公司持续和大量地向河流非法排放污染物将减少附近居民对河流娱乐功能的使用，并会给他们造成经济和审美上的损失，法院认为这种观点是成立的。其次，对于起诉是否无实际意义的处理，法院采纳了司法部向上诉法院提议的“自愿停止”分析。因此最高法院得出结论，在案件被认定为无实际意义前，莱德劳必须证明它的违法行为“很显然”不会再发生。法院还决定，向莱德劳征收民事罚金，通过威慑作用来阻止未来可能的违法行为。因为最高法院在案件的这些问题上都作了扭转，所以还没有机会决定地球之友和公民地方行动网的律师费问题，而把这些问题留给下级法院作进一步审理。

莱德劳的案例阐明了公民诉讼的一些重要的原则，包括公民诉讼的必要性和法律对于公民诉讼所作的限制。莱德劳案件也反映了联邦政府对公民诉讼的认同，认为公民诉讼是强劲和公正的执法所需要具备的关键因素。另外，最高法院的判决也回答了关于公民执法的适用范围方面一些存在已久的问题。