

俄亥俄谷环境联盟诉弗拉公司案对我国的启示

胡红玲

摘要: 俄亥俄谷环境联盟诉弗拉公司案是美国典型的原告胜诉的水污染环境公民诉讼案件,完整地展现了美国环境民事公益诉讼的法定程序和论证特点。对该案的一审和二审过程进行分析后不难发现,美国环境公民诉讼从原告对被告的选择,原告执行“诉前通知”到法院依法认定原告资格等司法程序严密有据,法院在庭审过程中对当事人用以支撑己方观点的专家论证意见的采信比较科学合理。鉴于我国环境民事公益诉讼于2013年才正式起步,环境行政公益诉讼于2017年才被写入法律,对美国水污染环境公民诉讼案件进行分析可以给我国的环境公益诉讼立法与司法提供多方面的启示。

关键词: 美国公民诉讼; 诉讼程序; 专家证言; 环境公益诉讼

作者简介: 胡红玲,中南大学法学院博士研究生。

基金项目: 教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“生态环境保护的公益诉讼机制研究”(12JZD037); 国家社会科学基金重点项目“中国特色环境公益诉讼理论与制度研究”(14AFX023); 中国法学会部级法学理论研究重点课题“宏观调控程序法律问题研究”[CLS(2011)B07]; 最高人民检察院检察理论研究重点课题“民事检察监督模式研究”(GJ2011B09)。

中图分类号: DF72 **文献标识码:** A **Doi:** 10.3969/j.issn.2095-042X.2018.01.004

从1970年算起,美国的环境公民诉讼至今已有近50年的历史。俄亥俄谷环境联盟诉弗拉公司案是美国典型的水污染环境民事公益诉讼案件,该案一审历时近2年,从诉前通知发出之日起至二审审结长达4年。整个诉讼过程完整地展现了美国环境公民诉讼案件的法定程序和论证特点。美国的环境公民诉讼被认为是环境公益诉讼的鼻祖,早在1970年就已在《清洁空气法》中明确规定了公民诉讼,随后基本上在各个环境单行法中均做出了公民诉讼的相关规定。因为证明违反《清洁水法》的行为和建立水体原告组织的相对易度等^[1]原因,公民依据《清洁水法》提起的环境公益诉讼案件远远多于依据其他环境法律提起的案件,这使得公民诉讼在《清洁水法》执行与解释方面成为一种独特的力量。而我国当前的环境民事公益诉讼立法与司法实践均不太成熟,2013年1月1日施行的新《中华人民共和国民事诉讼法》(以下简称《民诉法》)才正式对环境民事公益诉讼做出明确规定,但起诉主体仅限法律规定的机关和有关组织,且“该规定对于环境民事公益诉讼中到底应该如何确立原告资格的问题,并未能给出明确的答案”^[2]。2015年1月1日施行的新《环境保护法》(以下简称《环保法》)则对有权提起环境公益诉讼的组织进行了界定,但出于防止滥诉等方面的考虑,对组织的限定条件貌似过于严格,致使符合条件的组织为数

不多，地区分布亦不均衡。另外，因起诉主体资格限制可能致使各地污染企业相应遭遇诉讼不公的问题，表现为能力较强的环保组织所在地区的被诉企业可能承受巨额赔偿，而未被环保组织起诉的违法企业却依然逍遥法外。2015年1月7日施行的《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》（以下简称《司法解释》）则对环境民事公益诉讼案件的审理做了详尽的规定，但也凸显了我国只有环境民事公益诉讼而无环境行政公益诉讼这一单一模式。2015年7月3日起开始实施的《检察机关提起公益诉讼改革试点方案》（以下简称试点方案）则规定在2年的有限时间内与有限范围内特定起诉主体即检察机关有权提起民事与行政公益诉讼。但因“其在环境公益诉讼探索中至今面临无法可依的尴尬局面。试点之后，检察机关提起环境民事公益诉讼首先面临的的就是法律正当性难题”^[3]。2017年6月27日，在《检察机关提起公益诉讼改革试点方案》即将进入尾声之际，十二届全国人大常委会第二十八次会议表决通过了关于修改民事诉讼法和行政诉讼法的决定，决定将检察机关提起公益诉讼明确写入这两部法律。在《民事诉讼法》第55条增加一款，作为第2款：“人民检察院在履行职责中发现破坏生态环境和资源保护、食品药品安全领域侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为，在没有前款规定的机关和组织或者前款规定的机关和组织不提起诉讼的情况下，可以向人民法院提起诉讼。前款规定的机关或者组织提起诉讼的，人民检察院可以支持起诉。”《中华人民共和国民事诉讼法》也根据本决定作了相应修改，并重新予以了公布。决定对《民事诉讼法》修改的实质是以法律的形式赋予了检察机关以第二顺位的身份提起环境民事公益诉讼、以及支持环保组织提起民事公益诉讼的权利，扩大了环境民事公益诉讼主体的队伍。但新修改的法律依然存在对起诉主体的身份限制过严、诉讼主体范围不大和诉讼激励机制缺乏等方面的问题。

由于我国环境民事公益诉讼立法还处于初级阶段，相应的诉讼实践也明显存在不足。“立法上对环境公益诉讼主体较多的限制和缺乏具体的制度保障等，导致实践中环境公益诉讼异常艰辛：严重损害生态环境案件发生了却起诉困难，立案了却难以收集相关证据，即使胜诉了也难以执行。”^[4]

尽管近年来我国的环境公益诉讼立法正处于不断完善的状态，司法实践领域也在不断地积累经验，但相较于美国近50年的环境公民诉讼立法和司法经验，我国的环境公益诉讼立法与司法实践均不太成熟，对美国俄亥俄谷环境联盟诉弗拉公司案这起看似普通实则典型的水污染公民诉讼案件的过程进行分析并适度参考借鉴，无疑将有利于进一步完善我国当前的环境公益诉讼立法与司法实践工作。

一、俄亥俄谷环境联盟诉弗拉公司案件概要

（一）案件的过程

1996年，弗拉公司获得了西弗吉尼亚国家污染物排放许可证，许可证允许该公司向20英里河的思迪豪斯支流排污，该支流位于西弗吉尼亚中部，与弗拉公司的露天采矿设备毗邻。

2009年，弗拉公司申请换发了新的排污许可证。该证除了对排污限额做出了量化规定，还并入了西弗吉尼亚州立规则第5.1.f项规定。弗拉公司获得新许可证时，第5.1.f项规定的内容

如下:西弗吉尼亚/国家污染物排放许可证规定的排污必须符合质量要求,不得违反西弗吉尼亚州环境保护部门制定的水质标准^①。

2012年12月7日,三个环保团体——俄亥俄谷环境联盟、西弗吉尼亚高地水利和塞拉俱乐部(以下统称“联盟”),按照《清洁水法》与《露天采矿控制和恢复法》的有关规定,在提起公民诉讼之前,提前60天将诉前通知书送达涉嫌违法行为人与美国联邦环保局管理者(《清洁水法》的规定)或内政部秘书(《露天采矿控制和恢复法》的规定)。

2013年3月13日,该案原告根据《清洁水法》规定的公民诉讼条款^②,向美国西弗吉尼亚州南区查尔斯顿地方法院提起诉讼。联盟声称弗拉公司向思迪豪斯支流排入足量的离子和硫酸盐,使其导电性增加,违反了并入弗拉公司许可证中的西弗吉尼亚州立规则第5.1.f项规定。

2013年6月21日,地方法院日程安排令规定本案分两个阶段完成:第一阶段解决管辖权和被告的责任问题;第二阶段解决必要的禁令救济与民事处罚问题。

2014年7月30日,一审地方法院对原告提出的管辖权问题做出了同意的裁定,确定原告满足公民诉讼的起诉资格,该院对案件具有管辖权^③。

2014年8月19—22日,一审地方法院就本案被告的责任问题进行了审理^④。

2015年1月27日,一审地方法院做出判决,认定被告弗拉公司至少违反了许可证中的一项规定,向思迪豪斯支流排放高浓度的离子污染物,对该河流的水生生态系统的化学和生物成分造成或者实质性地造成重大的不利影响,从而违反了并入许可证的叙述性水质标准^⑤。

2016年10月27日,弗拉公司对查尔斯顿地方法院一审判决不服,以其获得国家污染物排放许可证可以免责为由提起了上诉,美国第四巡回上诉法院予以受理。

2017年1月4日,上诉法院审结此案,做出了维持一审法院判决的裁定^⑥。

(二) 案件争议的焦点及审理结果

1. 一审的情况

一审争议的焦点主要体现在以下几个方面:第一,被告所持许可证中第5.1.f项叙述性水质标准的规定是否具有可执行性,被告可否因持有排污许可证而免除相关责任;第二,原被告双方用以证明各自主张而提交的专家证词、指数和基准等是否具有权威性和说服力;第三,对河流造成或者实质性造成生物损害的离子污染是否系被告的采矿排污所致。

原告根据阿巴拉契亚中部河流野外水生生物导电率基准(简称“联邦环保局基准”(EPA's Benchmark)^⑦、其他同行评审的科学出版物和专家证言指出,被告将经测试具有导电性和硫酸盐的离子污染物过量排入西弗吉尼亚的水域,对河流水生生态系统的化学和生物成分造成或者实质性地造成重大不利影响,违反了国家污染物排放许可证及西弗吉尼亚采矿许可证的规

① See W. Va. Code R. § 47-30-5.1.f.

② See 33 U. S. C. § 1365.

③ See 2014 U. S. Dist. LEXIS 103634; 79 ERC (BNA) 1861.

④ See 82 F. Supp. 3d 673; 2015 U. S. Dist. LEXIS 8904; 45 ELR 20026; 80 ERC (BNA) 1473.

⑤ See 82 F. Supp. 3d 673; 2015 U. S. Dist. LEXIS 8904; 45 ELR 20026; 80 ERC (BNA) 1473.

⑥ See 845 F. 3d 133; 2017 U. S. App. LEXIS 108; 47 ELR 20004; 83 ERC (BNA) 1885.

⑦ See Joint Ex. 58.

定。自弗拉公司开始向水体排放矿山废物以来，思迪豪斯支流的导电性显著增加。随着思迪豪斯支流导电性增加，敏感的昆虫种类因不能适应突然且剧烈的变化都死了。水生生物多样性的减少造成西弗吉尼亚河流状况指数（WVSCI）得分下降，联邦环保局认为指数低于临界值 68 就表明损害存在。该指数是西弗吉尼亚环保部门和联邦环保局长期用来测试河流健康状况的指数。自 2003 年起，思迪豪斯支流的指数得分一贯低于 68，介于 31.6 到 58.17 之间^①。

被告弗拉公司指出，公司于 2009 年申请换发新许可证时已披露了排污的性质。当时，弗拉公司曾声明其排放的污染物含有离子，因此具有较高的导电性。尽管如此，西弗吉尼亚环境保护部门并未在弗拉公司的许可证中对电导率设定特别的限制。弗拉公司认为，环保部门拒绝设限的原因是肯定地选择不对电导率施加任何限制。按弗拉公司的说法，这就意味着第 5.1.f 项规定并未要求弗拉公司对其排污的电导率做出限制，即使电导率最终违反了水质标准。弗拉公司的推理是，遵守许可证中明文规定的污水排放限额可以使其免于承担该法规定的所有责任，而且是否违反叙述性水质标准不能仅凭西弗吉尼亚河流状况指数确定，弗拉公司还以己方 1 名专家对联邦环保局基准的批评为依据，提出该基准存在基本分析错误，不能作为决定依据。被告声称原告并不了解思迪豪斯支流中其他应激物的影响，因此不能证明导电率是造成损害的主要原因。

地方法院审议了大量的专家证词、报告和图表，认定第 5.1.f 项规定构成可执行的许可证规定。该规定要求弗拉公司不得违反西弗吉尼亚的水质标准，包括叙述性的水质标准。法院查明，被告弗拉公司排入思迪豪斯支流的矿山废物在接收水体中沉积了大量的离子，被告方提供证词的专家不具备必要资格和相关信誉，其证词不足以推翻为法院所尊重的联邦环保局在基准中所作的科学决定。此外，2 名专门从事水生生态系统研究的博士证言颇具说服力，而且被告的采矿作业横跨思迪豪斯支流 90% 以上的区域，也没有证据表明有其他土地使用活动的存在。法院据此认定原告已通过大量的证据确定，被告向思迪豪斯支流排放高浓度的离子污染，至少违反了许可证中的一项规定，对该河流的水生生态系统的化学和生物成分造成或者实质性地造成重大的不利影响，从而违反了并入许可证的叙述性水质标准。

至于救济方式，地方法院在弗拉公司的催促下，以太繁重为由拒绝了联盟提出的补救办法。相反，法院指定了 1 名专门的工程专家，监督弗拉公司实施其提议的不太繁重的方法，命令弗拉公司采取适当的措施要么降低其排污的导电性，要么提高思迪豪斯支流的河流状况指数得分^②。

2. 二审的情况

弗拉公司不服一审地方法院做出的判决，以持有国家排污许可证可以免责为由及时提起了上诉。其理由是：法律规定如果许可证持有人按照许可证的排放限额规定排污可以免除其法律责任^③。上诉法院认为弗拉公司所持排污许可证的规定是案件争议的中心。法院需把许可证的规定当作合同来进行解释，因此对一审判决所依据的许可证解释重新进行了审查，并对一审法院判决所依据的事实一一进行了查明。

^① See Id. at 696.

^② 82 F. Supp. 3d 673; 2015 U. S. Dist. LEXIS 8904; 45 ELR 20026; 80 ERC (BNA) 1473.

^③ See 33 U. S. C. § 1342 (k).

上诉方弗拉公司认为地方法院对许可证规定的解读有误,认为第5.1.f项规定控制的是该州的监管者,即西弗吉尼亚环保部门的行为,并未对被监管实体弗拉公司提出要求。上诉法院通过对许可证上有关语言的解读,认定其并无歧义,该规定禁止许可证中列明的排污违反该州的水质标准,并且许可证中的规定并非像上诉人所主张的约束对象是发证机关,而是许可证持有人。许可证上规定的排污由许可证持有人产生,因此该规定控制的是许可证持有人弗拉公司的活动。州立机关西弗吉尼亚环保部门是许可证制定者,对许可证持有人的排放没有任何控制权。

联邦环保局提交了法庭之友意见陈述(有利害关系的非当事人意见陈述),说明将叙述性水质标准并入弗拉公司许可证的第5.1.f项规定也出现在一些国家排污许可证中,曾向许可证持有人执行过。上诉法院认为,弗拉公司在被提起公民诉讼之前获得新许可证已达4年之久,其自身对许可证的语言存在误解。其次,早在2011年,即诉讼之前2年,西弗吉尼亚环保部门就对弗拉公司的母公司提起过诉讼,执行过争议中的水质标准。而且,在本案之前,弗拉公司的母公司事实上已经同意采取措施就其违反水质标准进行救济。因此,弗拉公司有充足的个性化通知得知西弗吉尼亚排污许可证上水质标准为可执行,对许可证持有人具有强制执行性。弗拉公司后来争辩说,其依赖于西弗吉尼亚环保部门的指导,该州不会根据导电性或者水质标准进行任何执法行动。但弗拉公司没有证据表明环保部门曾在2009年换发新证时做出过此类保证。此外,鉴于2011年环保部门根据水质标准提起的诉讼来看,这种保证似乎不太可能。即使有证据证明曾经做出过此类保证,也不能阻止联盟提起公民诉讼。因为国会制定《清洁水法》公民诉讼条款的目的就在于应对当前此类情况,即传统执法机构拒绝采取行动。机关不会开展执法行动的非正式保证不能阻止公民提起诉讼执法。据此,上诉法院维持了地方法院一审的判决^①。

二、案件的法律评析

对该案的一审和二审过程进行分析后不难发现,美国环境公民诉讼从原告对被告的选择、原告执行“诉前通知”到法院依法认定原告资格等司法程序严密有据,法院在庭审过程中对当事人用以支撑己方观点的专家论证意见的采信比较科学合理。

(一) 司法程序严密有据

第一,原告选择诉讼对象与类别的规定较为详实。美国《清洁水法》的公民诉讼条款同时对我国法律意义上的环境民事公益诉讼与环境行政公益诉讼做出了规定:“任何人都可以代表自己:(1)在宪法第十一次修正案允许的范围内,针对任何人[包括(i)美国,和(ii)任何其他政府部门或机构](A)违反本章规定的排污标准或限额或者(B)违反行政长官或各州对这种标准或限额发布的命令,或(2)针对未能履行本章所规定的且非属其自由裁量权的行为或责任的行政长官,提起民事诉讼。”^②显而易见,该条款规定了公民提起环境诉讼的权利,也规定了环境公民诉讼的范围。作为保护环境的第三方独立力量,公民诉讼的原告可以根据环境违法行为的主体以

^① 845 F. 3d 133; 2017 U. S. App. LEXIS 108; 47 ELR 20004; 83 ERC (BNA) 1885。

^② See 33 U. S. C. § 1365。

及违法行为的性质选择起诉污染企业或环境监管部门。该案中原告选择起诉弗拉公司，而不是西弗吉尼亚环保机构，根本原因在于原告认为弗拉公司违反了排污许可证中规定的叙述性水质标准，其后法院的审理结果也对此予以了证实。法院在对案件进行审理之前，先理顺了与本案事实有关的联邦及州级法律架构问题。美国《清洁水法》的主要目标是“恢复和维持该国水域的化学、物理和生物完整性”^①，“禁止任何人排放任何污染物”，“除非获得国家排污许可证”^②，符合《清洁水法》规定的排污条件方可排污^③。各州可以根据 33 U. S. C. § 1342 (b) 条授权规定，经许可后对国家许可证项目进行管理。西弗吉尼亚州获得了该许可，经由西弗吉尼亚环境保护部门对国家许可证项目进行管理^④。所有西弗吉尼亚州的排污许可证都参考且并入了该州法典中的规定^⑤：西弗吉尼亚州排污许可证规定的排放必须符合质量要求，以免违反西弗吉尼亚州法典第 47-2 条颁布的水质标准。该许可条件具有强制执行性^⑥。根据有关规定，许可证持有人必须遵守许可证上的条款和条件以及所有适用的操作标准^⑦，其中包括“不得违反排放限制或违反适用的水质标准”^⑧。一审与二审法院的判决均依据这些法律规定对当事人的主张进行法律推理与论证。明确了环保部门在该案中的角色是许可证的制定者，对许可证持有人的实际排污没有任何控制权。许可证应当被当作合同进行解释，约束的是许可证持有人。许可证上规定的排污由许可证持有人产生，因此该规定控制的是许可证持有人弗拉公司的活动。可见，原告选择弗拉公司为诉讼对象是正确的。法院的审理同时也表明，环境保护部门与企业之间的非正式承诺不具有法律约束力。而且，公民诉讼作为第三方力量可以监督并制约监管机关与被监管企业之间可能存在关联的共同利益，另一方面，也可视为弥补环境监管资源不足的第三方力量。

第二，有关原告执行诉前通知的流程规定较为细致。按照《清洁水法》“诉前通知”（Notice）^⑨的规定，原告在提起公民诉讼之前，必须提前 60 天将意欲起诉通知书送达涉嫌违法行为人与美国联邦环保局管理者（《清洁水法》的规定）或内政部分书（《露天采矿控制和恢复法》的规定）。本案的原告于 2012 年 12 月 7 日将意欲起诉的通知书发送给了相关部门或人员，于 2013 年 3 月 13 日提起诉讼，充分满足诉前通知的要求。诉前通知的规定不仅对时间期限有明确的要求，还对送达对象做出了限定，不仅要送达涉嫌违法行为人，还要送达有关主管机关。这不仅有利于有关部门联动开展诉讼协助工作，还有利于提醒主管机关可能监督不到位，更有利于涉嫌违法行为人做出应诉、和解、抑或自行停止违法行为等决定。若在选择环境监管机关为被告的情况下，诉前通知也有利于监管机关采取补救措施，纠正不作为或乱行为，甚至与原告达成诉讼和解，起到

① See 33 U. S. C. § 1251.

② See 33 U. S. C. § § 1311, 1342.

③ See 33 U. S. C. § 1342.

④ See 47 Fed. Reg. 22363-01 (May 24, 1982).

⑤ See § 47-30-5. 1. f.

⑥ See Ohio Valley Env'tl. Coal. V. Elk Run Coal Co., Inc., 24F. Supp. 3d 532, 537 (S. D. W. Va. 2014) ("Elk Run").

⑦ See W. Va. Code R. § 38-2-3. 33. c.

⑧ See "Id." § 38-2-14. 5. b.

⑨ See 33 U. S. C. § 1365 (b).

节省诉讼成本的作用。

(二) 专家论证意见的采信具有科学性

该案中,原被告双方为证明各自的主张均提交过专家证词,法院也依据事实做出了科学认定与合理采纳。如专家使用西弗吉尼亚河流状况指数(WVCSI)(以下简称“指数”)确定弗拉公司的排污对思迪豪斯支流的水生生态系统造成损害,西弗吉尼亚环保部门和联邦环保局长期以来也一直使用该指数测量河流健康状况。联邦环保局认为该指数得分低于68即表明河流受损。庭审证据确定,自2003年起,思迪豪斯支流的得分一贯低于68,介于31.6到58.17之间。对此,地方法院对该指数予以了采信。基于原被告双方均不能提供其他可以替代指数的方法,西弗吉尼亚环保部门和联邦环保局又长期以来一直使用该指数,因此二审法院也采信了该指数。

此外,原告依据联邦环保局2011年发布的“阿巴拉契亚中部河流野外水生生物导电率基准”(EPA's Benchmark)(简称“联邦环保局基准”),支撑其有关一般因果关系的论点,即受碱性矿井水影响的河流的高导电率是一些大型底栖无脊椎动物种类灭绝的原因。该基准是4位作者、8位撰稿人和25位评论者(其中包括被告方的一名专家博士)的作品,当中有16位是科学咨询委员会的成员,而该委员会的相关专家全部具有博士学位,同时是大学的教职工。被告则以己方1名专家对该基准的批评为依据,提出该基准存在基本分析错误,不能作为决定依据。法院最后认定被告方的该专家不具备必要的资格和相关的信誉,不足以推翻为法院所尊重的联邦环保局在基准中所作的科学决定,而2名专门从事水生生态系统研究的博士证言颇具说服力。鉴于技术和科学问题本质上难以用传统的司法决策原则加以解决,法院因此认为,环保机构的数据收集和分析方法选择应当给予高度尊重。再者,法院查明,即使不依据联邦环保局的基准,凭借现有经过同行评议的科学出版物,也能帮助原告证明该案一般因果关系的存在。

总而言之,该案中,法院对于科学共识、具备专业知识和资质的专家证言以及具有专业技术优势的环保机构提供的数据给予了高度的采信。

三、案件对我国的启示

就我国环境公益诉讼的立法及司法现状而言,俄亥俄谷环境联盟诉弗拉公司案在以下几个方面提供了有益的启示。

第一,建议适时进一步扩大民事诉讼主体的范围。虽然我国新修改的《民事诉讼法》新增了检察机关作为第二顺位诉讼主体,同时赋予其支持起诉的法律地位,在一定程度上扩大了诉讼主体的队伍,但因担心出现滥诉等原因依然没有利用广大人民群众的监督力量。当下,我国国民的整体素质以及国家总体的经济发展水平都不及美国,美国尚且没有出现滥诉的现象,况且囿于高昂的诉讼费用,为数不多的符合原告资格的环保组织也是有心无力,因此可以认为我国出现滥诉的可能性应该会更低。事实上,根据2017年7月13日最高人民法院发布的《中国环境司法发展报告(2015—2017)》(绿皮书),截至2017年4月,全国31个省、市、自治区人民法院设立环境资源专门审判机构946个,其中审判庭296个,合议庭617个,巡回法庭33个。而报告指出,新环保法实施两年多以来,环境公益诉讼案件数量有所上升但总量不大。数据显示,2015、2016

年我国环境公益诉讼案件数量分别为 62 例和 146 例。2016 年环境公益诉讼的数量较之于 2015 年有较大幅度上升，增长率为 135.48%。虽然环境公益诉讼案件相对呈现明显上升态势，但 2 年内环境公益诉讼案件数量之和为 208 件，还不及所设立的环境资源专门审判机构的数量。全国各省每年的环境公益诉讼案件的平均数约为 3 件。且不说离预想的滥诉预期相差甚远，众多环境法庭的业务可谓几近惨淡，用“门可罗雀”一词来形容毫无为过。就目前而言，相关司法资源几乎处于虚设状态。在立法上进一步扩大诉讼主体的队伍可以让有能力、有实力的组织参与提起环境公益诉讼。因此，有必要适时对《环境保护法》第 58 条进一步做出修改，适度放宽条件让更多的社会组织有资格提起环境公益诉讼，确保每个行政区域均有一定数量的环境组织具备相应资格，而不是仅限于大城市的少数大型、有官方背景的环境组织。尤其“在产业结构、经济格局深刻调整的背景下，污染日益向农村转移时，迫切需提高农村居民参与环境保护的参与程度，让农村居民共享经济发展成果”^[5]。当前“由于环境污染导致农民经济受到损失和健康受到损害的问题屡屡发生，引发的社会矛盾和冲突事件不断增加”^[6]。农民的知识水平与法律意识与城市居民相比明显处于劣势，因此更需要有当地的环保组织为实现他们的环境权益代言，以环境公益诉讼的方式迫使污染企业采取措施，保护当地的环境。这样，不仅可以提高本土化环境与资源保护的群众监督力量，还可以充分利用现有的环境司法资源。更重要的是，为我国“碧水蓝天”的回归加大筹码。

第二，建议适时出台新的司法解释，补充规定“诉前通知”的期限和通知对象等内容。环境公益诉讼的原告提起公益诉讼的目的不在于申请被告对自己进行金钱赔偿，而是要求停止某种对环境造成威胁的行为^[7]。如果设定“诉前通知”程序，明确规定“诉前通知”的期限和应通知的相关对象，让有关单位或部门知晓诉讼威胁的存在，促使其在该期限内做出一定的反应，抑或直接停止某种危害环境的行为，抑或与被告进行和解谈判，抑或坚持应诉。原告提起诉讼的目标不在于诉讼本身，而在于通过提起诉讼所起的监督作用；不在于诉讼的胜败，而在于对企业污染行为的制止与自然环境的修复。诉讼只是监督手段的最后一道屏障，借助审判公权力的力量保护环境，但如果被监督者能在得到监督者的警示后，即刻采取相应的补救措施，使诉讼的理由归于消灭，诉讼的目的在诉前得以达成，不失为一种节约司法资源、节省诉讼成本的双赢局面。因此，相应的诉讼和解制度也需要配套进行进一步完善，尤其是环境行政公益诉讼和解制度。因为诉讼当事人一方享有国家公权力的检察机关，另一方为以营利为目的的污染企业。为了科学构建公益诉讼和解制度，需充分借鉴国外有关公民诉讼和解的经验，防止“行政公益诉讼妖魔化”，沦为相关利益方重新分配权利的工具^[8]。因此，在规定“诉前通知”的同时，需规定相应的配套措施监督诉前和解谈判的过程。因为不排除监督者可能假借诉讼之名，对被监督者施加压力，捞取非法利益，抑或被监督者利用诉前通知的时间缝隙，对监督者施以贿赂，抑制监督者真实的监督意愿。虽然《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第 25 条规定人民法院应当将环境民事公益诉讼当事人达成的调解协议或者和解协议予以公示，也规定了人民法院对调解协议或者和解协议是否损害社会公共利益进行审查的义务，但这只是一种结果监督，而对和解过程监督的有关规定尚付阙如。因此，在规定“诉前通知”程序的同时，需要对诉前可能出现的和解谈判过程予以规制，比如规定和解谈判的形式，公开和解谈判的过程，要求第

三方列席谈判,允许利害关系人陈述等。

第三,建议今后在修改有关法律时,要高度重视环境行政公益诉讼的立法。由于“环境执法不严、违法不究、监管不到位造成的环境损害触目惊心,环境监管目标落空”^[9]。加强环境行政公益诉讼的立法,实际上是借助第三方监督力量促使环境行政机关落实监管责任,在一定程度上减少企业污染或破坏环境的行为,也就相应减少了诉讼主体提起环境民事公益诉讼的几率,节约社会的司法成本。尽管第十二届全国人大常委会第二十八次会议最新的决定在相关法律中已经对环境民事公益诉讼和环境行政公益诉讼均做出了有关规定。但环境行政公益诉讼立法存在起诉主体单一等方面的不足,其法律地位也未予真正凸显。鉴于我国的国情和政府的职责特点,恰恰是“环境行政公益诉讼应当被优先确立”^[10]和给予高度重视。“期望民事环境公益诉讼成为一种从根本上有效改善我国环境状况的手段,显然是不切实际的梦想。”^[11]美国的《清洁水法》环境公民诉讼对象同时包括了任何违法排污的个人、政府部门或机构,以及未能履行法定非属自由裁量权行为或责任的行政长官,可以理解为同时规定了环境民事公益诉讼与环境行政公益诉讼,两者在立法中处于同等重要的地位。“环境民事公益诉讼和环境行政公益诉讼各自承担相应的角色,两者相互区分又相互协作,共同维护环境法律秩序和保护环境公共利益。”^[12]行政机关肩负着保护环境、监管企业的重任,很多企业污染与破坏环境的行为可以通过行政机关的作为予以制止与控制,但仍有部分企业的违法行为发生在行政机关竭尽勤勉义务之后,行政机关也存在某些非经过企业发生的违法责任需要其自行承担,因此法律同时规定环境民事与行政公益诉讼可以同时授权第三方力量监督行政机关与被监管企业,使其各负其责,多方位保护环境。但《环境保护法》与各单行法中的配套规定需要进一步理顺,明确监管机关与被监管企业各自的法律责任,做到法律依据泾渭分明。

第四,建议未来在修改《环保法》时,应增加政府鼓励环境保护部门组织环境专家研究各类有关环境污染或破坏的指标、指数或基准等,并公布相关科研成果的规定。俄亥俄谷环境联盟诉弗拉公司案中有关专家证言证词方面给我们最大的启示就是原告用以支撑己方论点的关键证据,一个是西弗吉尼亚环保部门和联邦环保局长期以来一直使用的河流状况指数,另一个是联邦环保局2011年发布的“联邦环保局基准”,还有就是法院查明的,可以不依据联邦环保局的基准就能帮助原告证明该案一般因果关系的存在、经过同行评议的科学出版物。更重要的是这三个证据无一例外地被法院采信了。我国当前环境民事公益诉讼实践中,直接阻碍社会组织提起诉讼意愿的其中一个原因就是高昂的专家费用。由于“环境公益诉讼切断了原告与诉争案件之间的利益关联,原告不能从案件胜诉中直接获得经济或其他利益,因此环境公益诉讼不可能具备传统民事诉讼所固有的激励机制”^[13]。“环境公益诉讼案件保护的是环境公益,牵涉的利益关系较为复杂,案件受理费、鉴定费用、专家费用等诉讼费用比较高,如果无法解决高额的诉讼费用,即使给予环保组织提起环境民事公益诉讼的权利,也会因缺乏实现基础,使得权利成为一纸空文,无助于环境民事公益诉讼事业的发展。”^[14]“加上缺乏有效的资金保障、参与能力不足、提起公益诉讼的意愿不高等原因,导致环境公益诉讼在司法实践中频频遇冷。”^[15]公益性是环境公益诉讼的本质特征,环境公益诉讼为的是全社会的环境公共利益,国家环境保护部门作为监管者,具有专业知识、人才和技术优势,为了有效实施监管,有义务、有能力、也有资源组织专家对各种污染进

行研究论证。社会组织只是第三方监督力量，是对环保部门的监管工作再监督的力量，是对国家执法资源的适度补充。如果环境保护部门事先做好了有关论证工作，社会组织在针对某类污染案件提起诉讼之时，就可以直接采用有关证据论证因果关系，还可对后续同类案件起到引证的作用。

四、结语

毋庸置疑，美国的政治体制与我国大相径庭，其经济发展水平以及整体的国民素质目前也不宜与我国相提并论。但其以保护环境为目的的公民诉讼已经为我国的台湾地区所效法，并且在制度建立以及司法实践方面取得了明显的成效。借鉴不同于复制，只要不是照搬照抄，在充分考察他国制度建立的背景、司法实践效果以及我国具体的国情之后，进行理性甄别与合理选择，相信总能有所裨益。通过对美国环境公民诉讼典型个案的分析，可以更清晰地了解美国公民诉讼制度在实际运行中体现出来的动态特征，有助于更全面地考察该制度在实际应用中的状态，为完善我国新兴的环境公益诉讼制度提供多维度的参考和借鉴价值。

参考文献：

- [1] COPLAN K S. Citizen litigants citizen regulators: four cases where citizen suits drove development of clean water law [J]. *Colo. Nat. resources, energy & envtl. L. Rev.*, 2014, 25 (1): 61-124.
- [2] 宋宗宇, 郭金虎. 扩展与限制: 我国环境民事公益诉讼原告资格之确立 [J]. *法学评论*, 2013 (6): 61-67.
- [3] 蔡守秋, 张文松. 检察机关在突破环境民事公益诉讼难局中的法律困境与规则建构——基于公益诉讼改革试点方案的思考 [J]. *中国地质大学学报 (社会科学版)*, 2016, 16 (3): 23-33.
- [4] 崔爱鹏. 社会组织提起环境公益诉讼的困境与出路研究 [J]. *学习论坛*, 2017, 33 (9): 76-80.
- [5] 曾小溪, 曾福生. 农村居民参与环境保护的困境与出路 [J]. *湖南农业大学学报 (社会科学版)*, 2012, 13 (2): 27-31.
- [6] 宋洪远, 金书秦, 张灿强. 强化农业资源环境保护 推进农村生态文明建设 [J]. *湖南农业大学学报 (社会科学版)*, 2016, 17 (5): 33-41.
- [7] 韩德培, 陈汉光. *环境保护法教程* [M]. 7 版. 北京: 法律出版社, 2015.
- [8] JOHNSON S M. Sue and settle: demonizing the environmental citizen suit [J]. *Seattle University law review*, 2014, 37: 891-937.
- [9] 赵美珍, 戈琳, 李鹏. 论公众参与环境监管的补正功效与保障机制 [J]. *常州大学学报 (社会科学版)*, 2015, 16 (1): 5-9.
- [10] 王曦. 论环境公益诉讼制度的立法顺序 [J]. *清华法学*, 2016, 10 (6): 101-114.
- [11] 颜运秋. 我国环境公益诉讼的发展趋势——对新《环境保护法》实施以来 209 件案件的统计分析 [J]. *求索*, 2017 (10): 116-129.
- [12] 徐以祥. 我国环境公益诉讼的模式选择——兼评环境行政公益诉讼为主模式论 [J]. *西南民族大学学报 (人文社科版)*, 2017 (10): 86-94.
- [13] 陈亮. 环境公益诉讼激励机制的法律构造——以传统民事诉讼与环境公益诉讼的当事人结构差异为视角 [J]. *现代法学*, 2016, 38 (4): 133-143.
- [14] 栗楠. 环保组织发展困境与对策研究——以环境民事公益诉讼为视角 [J]. *河南大学学报 (社会科学版)*, 2017, 57 (2): 60-66.
- [15] 崔丽. 新《环境保护法》背景下环境公益诉讼激励机制研究 [J]. *生态经济*, 2015, 31 (5): 131-135.

Inspiration from the Case of Ohio Valley Environmental Coalition v. Fola Coal Company

Hu Hongling

Abstract: The case of Ohio Valley Environmental Coalition v. Fola Coal Company is a typical citizen suit in America in which the plaintiff succeeded in establishing before the court that the defendant violated the permits by discharging pollutants into the river. This case has fully demonstrated the legal procedure and argument features of American public interest civil action for environmental protection. Through the analysis of the first and the second trials of the case, it is found out that the judicial process for American environmental citizen suits are tight and well-founded, such as the choice of the defendant, the “notice” given by the plaintiffs before commencing an action, the court’s finding that plaintiffs satisfy the legal standing elements. In addition, the great weight afforded by the court to the qualified experts’ testimony is scientific and reasonable. In view of the fact that environmental public interest civil litigation in China was first enacted in 2013 and environmental public interest administrative litigation was embedded in law in 2017. The analysis of American water pollution citizen litigation case can shed light on Chinese legislation and judicial process of environmental public interest litigation.

Key words: American citizen suits; legislation procedure; expert testimony; environmental public interest litigation

(收稿日期: 2017-10-19; 责任编辑: 晏小敏)