

[文章编号] 1672-7320(2010)06-0930-06

# 论美国环境公益诉讼中的环境 损害救济方式及保障制度

胡 中 华

[摘 要] 美国环境公益救济方式种类齐全,有详尽完善的配套制度。针对不同类型的环境损害实施不同的救济手段,具有相当的原则性与灵活性。该国的环境公益诉讼实践证明了这些救济方式与配套制度有利于保护环境。

[关键词] 美国环境公益诉讼;环境损害救济方式;配套制度

[中图分类号] DF7 [文献标识码] A

当权益遭受侵害法律给予救济时,其救济方式各国略有不同,但归纳而言,大体尚属一致,即以损害赔偿与强制排除侵害为主要支柱。前者重在补偿已生的损害,亦即救济已然;后者重在排除目前发生之侵害,并预防将来可能发生之侵害,亦即重在防患未然<sup>[1]</sup>(第241页)。美国环境公益诉讼的救济方式有其独到之处,具备应有的操作性,有利于环境公益的保护。本文详尽介绍美国环境公益诉讼的救济方式,讨论其配套制度,总结其特点,以利于我国对之借鉴。

## 一、美国环境公益诉讼中的环境损害救济方式

美国环境公益诉讼主要有民众诉讼(Citizen Suit)与检察长诉讼(Attorney General)两种形式。民众诉讼制度主要规定在美国制定法中,如《清洁水法》、《超级基金法》、《油污法》等环境法律。普通民众提起环境公益诉讼,被告可能是某个国家机关,也可能直接针对污染、破坏环境的行为人,如企业、私人等。而检察长诉讼主要指由美国联邦政府或者各州政府提起的以保护环境为目的的诉讼,这种制度主要渊源于普通法,其原告资格的取得主要有公共信托理论(The public trust doctrine)、国家监理论(The parens patriae doctrine)。检察长诉讼主要针对污染、破坏环境的直接行为人。需要说明,美国检察长诉讼实际上由检察长作为原告外,更多情形下是由具有环境监管职责的环境署或州环保部门作为原告提起环境公益诉讼。美国环境公益诉讼中,针对不同的被告,原告所诉求的救济方式是不一样的。大体来说,以直接污染破坏环境行为人为被告的环境公益诉讼,主要有损害赔偿与排除危害、妨害两种救济方式,但在不同的情形下,也有不同的具体形式;以环境监管机关为被告的环境公益诉讼,一般诉求被告应该采取某种行政行为。而且,随着环境保护的深入,也逐渐发展出了其他类型的救济方式以利于更好的保护环境。

### (一)损害赔偿(Environmental Damages, Natural Resources Damages)

#### 1. 美国环境法律对自然资源损害、损失索赔主体的规定

美国环境法律对自然资源损害、损失索赔主体在通常情形下是环境监管机关,在特殊情形下,为国家环境应急计划承担了实施清污行为的任何个人也可以要求责任者支付清污费用。对于民众提起的环

作者简介:胡中华,中国海洋大学博士生,中国地质大学(武汉)副教授;山东 青岛 266071。

基金项目:中国地质大学2009年度中央高校科研基本业务费支持项目(CUGW0916)

境公益诉讼(Citizen Suit),通常情形下民众不能要求被告赔偿环境本身的损害,因为多数的环境法律中的民众诉讼条款的规定没有赋予民众可以作为索赔主体要求被告承担损害赔偿责任。例如美国 1980 年《综合性环境回应、赔偿与责任法》(COMPREHENSIVE ENVIRONMENTAL RESPONSE COMPENSATION AND LIABILITY ACT OF 1980 (CERCLA))与《1990 年油污法》(OIL POLLUTION ACT OF 1990)中对于民众诉讼没有赋予民众提起民事赔偿的权利。但在《清洁水法》(the Clean Water Act)第 505 条与《资源保存与恢复法》(the Resource Conservation and Recovery Act)第 7002 条中规定了民众诉讼中原告可以要求被告赔偿环境本身的损害。根据这些规定,在 1989 年美国发生了 Exxon 原油泄漏事故后,著名的环保组织 the Sierra Club 联合其他一些环保组织在美国阿拉斯加联邦地区法院提起环境公益诉讼,要求被告赔偿环境本身的损害<sup>[2]</sup>(第 522 页)。

## 2. 美国环境法律对环境损害与自然资源损失赔偿范围的规定

(1)《综合环境回应、补偿与责任法》。根据《综合环境回应、补偿与责任法》(超级基金法)以及法院判例确定的原则,治理责任方,或者说“潜在责任方”,包括危险废物设施的现时和以往的所有人和经营管理人、将危险物质运往该设施的运送人、以及产生该危险物质的制造人。他们将对如下费用承担责任:(a)政府对危险废物设施采取“清除”或“救助”行动所产生的一切费用;(b)其他人采取必要的应对措施所产生的费用;(c)对自然资源所造成的损害予以弥补的费用,以及对该种损害进行评估的合理费用;(d)依该法进行的健康评估和健康影响研究的费用<sup>[3]</sup>(第 64 页)。

其中,对于自然资源损害给予赔偿的费用应该是对自然资源造成的破坏或者损失后恢复重建该自然资源所需要的费用,包括合理的评估费用。

(2)1990 年美国《油污法》(OIL POLLUTION ACT OF 1990)。1990 年美国《油污法》有关环境损害赔偿规定更为严密,赔偿的额度更大、所界定的赔偿范围也非常广泛。依据美国《1990 年油污法》第 2741 条和 2702 条的规定,发生原油泄漏污染海洋环境后,责任者应该予以赔偿的费用范围具体包括:

清污费用。(a)美国联邦、州或者印第安部落为清除油污或减少对海滨、海岸或自然资源的损害而发生的费用。包括已经发生的泄漏和虽未发生,但存在污染威胁时而采取的防止费用。(b)任何个人在国家意外事故应急计划(National Contingency Plan)协调下实施清污行动的清污费用。

损害。(a)自然资源的毁坏、破坏、损失或失去用途而遭受的损害包括评估损害的合理费用。包括了土地、鱼类、野生物、生物、空气、水、地下水、饮用水供应的其他该类资源,这些资源可以是陆地上、海上的,可以是联邦政府的、州政府或印第安部落的,还可以是外国政府的。赔偿的数量包括:第一,修复、恢复、替代受损害的自然资源或获得同等的资源所需费用;第二,受损自然资源在恢复前的减值;第三,评估损害的合理费用。(b)对不动产或个人财产的损害或对其破坏而造成的经济损失,这种损坏赔偿可以由拥有或租赁该财产的索赔人提出。(c)丧失为维持生计对自然资源的使用所造成的损害赔偿,任何使用上述被破坏或灭失的自然资源的人可提出上述索赔,而不论该自然资源的所有权或管理(这是一条超前立法,据此,任何因污染而丧失对该自然资源享用的人,均可以提出索赔,这会无端提高油污责任者的责任);(d)由于不动产、个人财产或自然资源的损坏、破坏、灭失所引起的相当于税收、使用费、租金和利润的净损失。(e)由于不动产、个人财产和自然资源的损害、破坏和灭失所引起的相当于利润损失和降低收益能力的损失,对此任何索赔人均可提出。(f)在清除油污期间或之后,由于排放油类所引起的提供增加或额外的公告服务的净开支包括放火、安全或保护健康的开支。

美国其他环境法律中也有类似于《综合环境回应、补偿与责任法》与《油污法》关于环境损害赔偿范围的规定,如《国家海洋保护区法》等,此处不再赘述。

## 3. 自然资源损失的具体测算

为了对自然资源损失进行科学的评估,美国各有关部门组织进行了深入的研究,制定了相关的环境损害评估指南。在环境损害赔偿诉讼实践中,原告可以依据不同的法律、参照不同的评估指南进行不同类型自然资源损失的索赔。如依据 1990 年《油污法》,在发生石油泄露后,索赔造成的海洋环境损害,依

据美国海洋与大气管理局发布的《自然资源损害评估指导手册》和该手册附录的《栖息地等价分析(Habitat Equivalent Analysis)》<sup>[4]</sup>(第 127-144 页)。在《栖息地等价分析(Habitat Equivalent Analysis)》中明确提出海洋溢油对自然资源损害评估应该包括两部分,一是自然资源价值在恢复期的减少和降低,二是被损害资源的恢复、重建、替代等费用。《栖息地等价分析(Habitat Equivalent Analysis)》则提出可以采取重建栖息地,以恢复受损害的栖息地结构与功能的方法计算损失的数值<sup>[5]</sup>(第 341 页)。

如果依据 1980 年《综合性环境回应、赔偿与责任法》的规定进行非海洋自然资源损失的索赔,应该按照美国内政部制定的自然资源损失评估标准所确定的额度进行赔偿。美国内政部提供了两种自然资源损害赔偿评估规则,即所谓的 A 型规则(Type A rule)和 B 型规则(Type B rule)。A 型规则是一种标准化的、简化的评估程序,主要用于对受到环境破坏影响的单一区域的环境损害评估或者单一污染物质的排放造成的环境损害评估;B 型规则主要适用于大型的或者不常见的环境损害,需要对单个的赔偿案件进行详细的评估<sup>[4]</sup>(第 112 页)。

不过在美国,对于自然资源损失的赔偿,遵循“较小规则”(the lesser-of rule),即在出现了清污费用(the cost of clean up)、保存费用(the cost of restoration or replacement)与使用价值(the loss of use value of natural resources)不一致的情形下,允许被告选择支付金额较小的赔偿费用<sup>[4]</sup>(第 114 页)。

## (二)排除妨害(Injunctions)

当发生环境损害或者有发生之虞时,美国民众和州、联邦政府可以提起环境公益诉讼要求法院颁发禁令对这些行为予以制止。法院能够颁发的禁令有禁止性禁令(Prohibitory Injunctions)、预防性禁令(Quia Timet Injunctions)、纠正性禁令(Mandatory Injunctions)和替代性禁令(Damages in Lieu of an Injunction)。

### 1. 禁止性禁令(Prohibitory Injunctions)

在美国环境法中规定,如果被告的行为已经严重污染、破坏环境,民众可以提起环境公益诉讼,要求法院颁发禁止性禁令,禁止被告继续从事对环境有害的行为或者经营活动。通过颁发禁止性禁令的形式以保护环境,最为著名的案件就是田纳西流域管理局诉希尔案,该案最为我国学者津津乐道,被称为“小鱼对抗大坝”案,而且在 2001 年美国环境法教授网上票选最著名的十大环保案件中名列榜首。该案的基本事实是:1967 年,为应对能源危机和地区经济萧条之状况,美国联邦机构田纳西流域管理局获得国会同意,开始在小田纳西河上修建泰利库大坝并且进展顺利,接近完工。1975 年,内政部依据《濒危物种法》的规定把蜗牛镖列入濒危物种名单,属于濒临灭绝的物种。由于根据科学家的意见,泰利库大坝修建地是蜗牛镖的唯一栖息地,因此内政部认为大坝的修建将会使蜗牛镖的栖息地遭到严重的破坏。为了保护该稀有物种必须停止大坝的修建,不过在蜗牛镖被内政部列入濒危物种保护名单之后,国会仍继续为泰利库大坝拨款近 2900 万美元,尼克松总统也签署了国会的拨款计划。在这种情况下出现了要“蜗牛镖”这个不过是一种“分泌粘液的彩色小东西”(小鱼)还是要投入了大量资金且关系几千人就业的“大坝”的争议<sup>[6]</sup>(第 304 页)。此后不久,田纳西州的一个地方环保团体就以田纳西流域管理局为被告向联邦地方法院提起民事诉讼,认为田纳西流域管理局违反《美国濒危物种法》的规定,要求法院确认其违法并终止泰利库大坝的修建<sup>[7]</sup>(第 79 页)。地区法院驳回了原告的诉求,在联邦上诉法院原告赢得了法院的支持,最后在联邦最高法院,首席大法官温·伯格(Warren Burger)代表法院出具了法庭意见书,支持原告诉讼请求,认为田纳西流域管理局违反了《美国濒危物种法》之规定,宣布了两项决定:一是《濒危物种法》能够禁止大坝的修建,尽管大坝在该法通过之前以及在蜗牛镖列入濒危物种名单之前就已动工,也尽管国会会在动工后每一年都有拨款;二是停工禁令是最合适的救济手段。尽管此后该案经过一些反复,但最终大坝以停建、拆毁而告终。

### 2. 预防性禁令(Quia Timet Injunctions)

如果被告的某种行为的实施会给环境造成不可逆转或者严重的损害,原告可以在被告实施该行为之前向法院提起环境公益诉讼,要求法院颁发预防性禁令以阻止被告实施该项可能危害污染环境的行

为。最广为人知的环境公益诉讼中法院颁发预防性禁令的案件就是保护哈德逊优美环境协会诉联邦电力委员会案(Scenic Hudson Preservation Conference v. Federal Power Commission (1965))。该案始1965年,被告联邦电力委员会向纽约一家电力公司 Consolidated Edison 颁发了工程建设许可证以在 Storm King 山上修建水库,建造一座泵式储蓄水电站,缓解纽约城电力使用高峰期的供电压力。这样不可避免的会破坏哈德逊河流域与 Storm King 山原有的自然风貌,哈德逊优美环境协会对此表示不满而提起了环境公益诉讼,协会提出的诉因是工程会造成美学和文化损害。1980年12月,各方代表最终达成了一项协议。并签署了称为“哈德逊河和平条约”(Hudson River Peace Treaty)来阐明协议条款。其中最重要的条款之一就是 Con Ed 公司放弃 Storm King 工程的许可证,并将该地段捐赠用于公共和娱乐业<sup>[8]</sup>(第34-35页)。

### 3. 纠正性禁令(Mandatory Injunctions)

当环境损害已经发生,采取金钱赔偿方式不足以恢复环境损害且由被告自身采取相应的清除环境损害更能够保护环境时,原告可以诉请法院颁发纠正性禁令要求被告采取相应的措施以清除环境损害。例如被告抽取地下水或者采矿引起地表的下沉,原告通常对此类环境损害无能为力,由被告采取回填措施能够更好的恢复地表、防止地表的下沉,法院往往会颁布纠正性禁令,责令被告在一定的期限内采取相关行动来恢复已遭受损害的环境。这和我国环境法中所规定的责令限期治理非常类似。

### 4. 赔偿替代性禁令(Damages in Lieu of an Injunction)

替代性禁令源于1858年的 Lord Cairn's Act,后在1981年的《最高法院法》的第50条予以确认,法院可以在损害已经无法避免并将持续下去的情形下颁布赔偿替代性禁令,强制性要求被告购买原告的权利以替代对被告颁布禁止性禁令<sup>[9]</sup>(第103页)。在美国环境法律中,如果被告污染破坏环境的行为导致原告无法对自然资源再进行合理的使用,如土地等,原告可以要求法院强制被告购买这些自然资源以代替对被告颁布禁止性禁令。实际上在这样的情形下,原告的土地等自然资源对于原告而言已经失去了使用价值,即使采取一定的治理措施也无法恢复原有的状态,或者治理费用过分昂贵,因此以赔偿替代性禁令的形式购买原告对自己所有的自然资源使用的权利更经济、合理。

### (三)民事罚金(Civil Penalties)

民事罚金的运用在美国环境公益诉讼中受到了较大的限制,通常情形下普通民众提起的环境公益诉讼(Citizen Suit)不允许提出民事罚金的请求,一般情形下政府机构提出的环境公益诉讼可以要求民事罚金。在司法实践中也有一些例外,例如1989年3月24日,美国埃克森石油公司的超级油轮“瓦尔迪兹”号在美国阿拉斯加威廉士湾触礁造成了美国历史上最严重的溢油污染事故,著名的环保组织 the Sierra Club 联合其他一些环保组织在美国阿拉斯加联邦地区法院提起环境公益诉讼,要求被告赔偿环境本身的损害,并且要求民事罚金制裁<sup>[3]</sup>(第521页)。再如地球之友诉兰得洛环境服务公司一案中,原告也提出了要求民事罚金的制裁。在联邦最高法院的判决中,法院认可了向兰得洛征收民事罚金、通过威慑作用来阻止未来可能的违法行为的原告诉求。

### (四)促请采取一定的行政行动

在美国法院,不是每一起环境公益诉讼都有非常具体明确的诉讼请求,要求损害赔偿或者申请颁发禁令。有些特殊的环境公益诉讼案件中,原告仅仅诉请法院判令被告应该采取一定的行政行为以保护环境,例如制定一定的行政规章以对某些产业、公众的某些行为进行一定的管制。这方面最为著名的案件就是2003年美国马萨诸塞州等12个州、3个城市和一些环保组织对美国环保局提起诉讼,声称大量排放的二氧化碳和其他温室气体已经对人体健康和环境造成危害,美国联邦环保局应当按照《清洁空气法》第202(a)(1)条的规定制定规章,对新车排放二氧化碳和其他温室气体事项进行管制。这个案件最后由美国联邦最高法院进行判决:美国政府声称其无权限管制新汽车和货车的废气排放不正确,政府必须管制汽车废气排放<sup>[10]</sup>(第630页)。在这起环境公益诉讼案件中,原告没有要求被告颁发禁令对某些危害环境的行为进行制止,而只是要求被告应该采取一定的行政措施对某些行为进行管制,至于管制

的具体范围、力度等则由行政机关自由裁量。

## 二、美国环境公益诉讼救济方式的具体保障措施

美国环境损害救济方式具有非常的实效在于美国环境损害救济方式的有效运用有详细、严密的配套措施,特别是详细的环境损害赔偿金使用于环境修复、恢复和保育行动的实施计划。总结起来,这些配套保障措施主要有:

### (一)环境损害赔偿数额的确定要求具备可行的环境恢复计划

在美国环境公益诉讼中,代表环境公共利益的政府机关向环境污染、破坏者提出环境损害赔偿的要求,为了确定具体的赔偿额度,被告通常要求原告提供损害赔偿额度确定依据,不论原告采取内政部或者海洋与大气管理局发布的何种自然资源损失评估方法,必须附有详细的环境恢复计划(The Restoration Planning),否则,被告对原告的索赔请求不予同意,法院也会不予认可原告请求。因此,为了索赔的成功,原告在索赔的过程中,必须制定内容详细、具有可操作性的环境恢复计划,并按照有关法律的规定向公众公开<sup>[5]</sup>(第 128-129 页)。

可以这样说,正是因为原告与被告之间的环境公益诉讼方式的对抗性,迫使原告在进行环境损害赔偿时就不不得不将赔偿所得的用途予以公开以接受公众的监督,从而避免了对赔偿资金的滥用、挪用等,使得赔偿资金真正用于环境恢复的行动中。

### (二)严密、广泛的公众依法参与制度与民众诉讼制度

美国民众依据各项环境法律的规定,享有广泛的参与环境管理与决策的权利,针对环境污染与破坏的行为或者有污染破坏之虞的行为可以依法提起民众诉讼——环境公益诉讼,这样保障了对政府部门环境治理行为的监督,使得政府将获得的环境损害赔偿资金只能够用于环境治理与环境恢复的开支之中,不得挪用于其他用途。

同时,针对《超级基金法》中规定的对遭受了污染的土地的治理,污染土地地发现以及被列入超级基金支付治理费用的范围——对人体健康和环境造成重大损害的场地建立的“国家优先名录”(National Priority List, NPL),都较为依赖污染土地上或其周围的民众向政府有关部门,特别是向环保署报告与争取被列入国家治理名录。在这样的利益激励下,地方民众为了维护自身享有较好的居住环境的利益,也必须积极向政府部门举报、报告本地区环境污染状况以积极争取联邦超级基金的支持以对本地区环境进行有效的治理。

### (三)透明的公共资金使用信息公开制度

依据美国 1967 年《情报自由法》、1970 年《国家环境政策法》、1986 年《紧急计划和社团知情法》等法律的规定,国家机关采取与环境有关的行动必须按照法律的相关规定予以公开以保障公众的环境信息知情权。因此当美国政府部门在接受环境损害赔偿资金后也必须予以公开以接受公众的监督,公众将结合先前公布的环境恢复计划来监督政府部门对环境损害赔偿资金的使用情况,虽然不能完全杜绝营私舞弊的腐败现象,但这种公共资金使用信息公开的制度可以最大限度的保证公共资金的合法使用。

### (四)大力支持相关的环境科学研究

在美国,与环境管理有关的政府部门在行政经费预算中都有庞大的环境科学研究资金支出,并且有法律予以明确规定,如《超级基金法》中规定联邦预算拨款中的 40-50% 用于环境科学研究与环境诉讼,对于自然资源损失的科学、精确地评估也非常依赖环境科学的进步。在对自然资源损失的评估中,可以说经济学家与环境科学家做的更多,而相反,法学家能够做的较少。因此有了对环境科学研究的大力支持,其研究成果就可以反哺环境保护,可以支持对污染破坏环境行为人的环境公益诉讼活动。

## 三、美国环境损害救济方式与保障制度对我国的启示

我国环境公益损害问题非常严重 环境公益损害救济制度极为粗陋<sup>[14]</sup> 特别是对于纯粹的环境公

益救济,在我国现行环境法中,只能依附于环境侵权民事救济制度与环境行政处罚制度中,没有类似美国的环境公益诉讼制度以对环境公益损害进行充分、有效与及时的救济,保护良好的生态环境。许多学者提出建立符合我国国情的环境公益诉讼制度,其立意也在此。我们认为美国环境损害救济方式与保障制度对我国的启示主要体现在:(1)建立环境公益诉讼制度,保护公众环境事务管理参与权利,有效监督环境监管行为;(2)完备的环境公益损害救济方式与种类,便于在实践中根据环境公益损害具体的情形择优适用以利于最佳保护环境;(3)完善的环境公益救济信息公开制度,保护公众环境信息知情权,监督环境公益救济方式的实施,尽快、更好的恢复、修复与保育生态环境;(4)发达的环境科学技术的大力支持对于环境保护、环境公益救济具有不可或缺的作用。我国应该大力支持环境科学技术的研究,完善相应的制度措施,推动环境科学技术的发展。

### [参 考 文 献]

- [ 1 ] 邱聪智:《公害民事救济法之理论与实际》,载《辅仁法学》2006年第2期。
- [ 2 ] Toibert, Miles. 1990. "The public as plaintiff: public nuisance and federal citizen suits in the Exxon Valdez litigation." *Law Review* 14.
- [ 3 ] 王 曦,胡 苑:《美国的污染治理超级基金制度》,载《环境保护》2007年第5期。
- [ 4 ] Brans Edward H. P. 2001. "Liability for Damage to Public Natural Resources: Standing, Damage and Damage Assessment." *Kluwer Law International*, (1).
- [ 5 ] 杨建强:《海洋溢油生态损害取证技术指南与基本要求》,载《生态文明视野下的环境法理论与实践》,济南:山东大学出版社2007年版。
- [ 6 ] 自雷毅:《生态伦理学》,西安:陕西人民教育出版社2000年版。
- [ 7 ] 陈 冬:《小鱼与大坝的对话》,载《法学论坛》2003年第3期。
- [ 8 ] 陈岳琴,Storm King:《美国环境公益诉讼的经典案例》,载《世界环境》2006年第6期。
- [ 9 ] Wilde, Mark. 2002. "Civil Liability for Environmental Damages." *Kluwer Law International*.
- [ 10 ] 马存利:《全球变暖下的环境诉讼原告资格分析》,载《中外法学》2008年第4期。

(责任编辑 车 英)

## Recovery Methodes and Supporting Guarantee System of Environmental Damages in the Public Interest Environmental Litigation of America

Hu Zhonghua

(China university of Ocean, Qingdao 266100, Shandong, China)

**Abstract:** There are more Recovery Methodes to Environmental Damages and Guarantee Systems to measuring damages for injury to natural resources and environment in Public Interest Environmental Litigation of America. Different type recovery fit to different type damages. The practice of public interest environmental litigation in American proves it benefit to protect environment.

**Key words:** public interest environmental litigation of USA; recovery methodes of environmental damages; supporting system