U.S. Environmental Public Interest Litigation: Experiences and Lessons Learned

美国环境公益诉讼: 经验及教训

奥睿律师事务所（Orrick, Herrington & Sutcliffe LLP）
哈佛大学法学与国际发展协会（Harvard LIDS）

ORRICK

HARVARD LAW & INTERNATIONAL DEVELOPMENT SOCIETY

支持机构:
自然资源保护协会 (NRDC)

NRDC

2016年10月

本报告应自然资源保护协会（NRDC）的邀请，由哈佛大学法学与国际发展协会的成员与自然资源保护协会中国环境法项目组共同编写，并由奥睿律师事务所（Orrick, Herrington & Sutcliffe LLP）的 Travis Jensen 以及 Evan Brewer 指导完成。

奥睿律师事务所

Travis Jensen，Evan Brewer

哈佛大学法学与国际发展协会

Gina Angiolillo，Daniel Carpenter-Gold，Sarah Dorman，Jacob Glass，Robert Gustafson，Sean Silbert，Zach Shain，Michelle Rosin

自然资源保护协会中国环境法项目

张西雅，Forest Abbott-Lum，王彦，吴琪，高雨禾，Aily Zhang，Annie Wang

目录

缩略词汇 1
内容摘要 2
I. 前言 3
A. 背景介绍：中国环境公益诉讼 3
B. 美国环境公益诉讼主体资格的案例 5
1. 案例一 . 依据《行政程序法》所做的抉择：塞拉俱乐部诉莫顿案 (Sierra Club v. Morton) 6
2. 案例二 . "不可克减的宪法最低要求原则"的适用：鲁坚诉野生动物保护者案 (Lujan v. Defenders of Wildlife) 7
3. 案例三 . 环保组织的主体资格之争：地球之友诉兰得洛案 (Friends of the Earth v. Laidlaw) 8
4. 结论 9
II. 终止在建项目及其环境影响的诉讼：哈德逊风景保护协会诉联邦电力委员会案（Scenic Hudson v. Federal Power Commission） 10
A. 案例背景 11
B. 案例时间轴和关键时间点 11
C. 法院判决 12
D. 案件要点和启示 12
E. 对环境公益诉讼的启示 13
F. 官方裁定文本 13
G. 其他资料 13
III. 确立《国家环境政策法》的地位：卡尔弗特悬崖协调委员会诉美国原子能委员会案（Calvert Cliff s v. Atomic Energy Commission） 14
A. 案例背景 15
B. 案例时间轴和关键时间点 15
C. 法院判决 16
D. 案件要点和启示 17
E. 对环境公益诉讼的启示 18
F. 官方裁定文本 19
G. 其他资料 19
IV. 复杂诉讼：三里岛集体诉讼案（The Three Mile Island Class Action Lawsuit） 20
A. 案例背景 21
B. 法院判决 21
C. 案例时间轴和关键时间点 22
D. 和解条款 22

E. 案件要点和启示 23
F. 对环境公益诉讼的启示 24
G. 官方裁定文本 24

V. 补偿金的量化评估：旭日第二学区诉德士古公司案（Sunburst School District No.2 v. Texaco） 25
A. 案例背景 26
B. 案例时间轴和关键时间点 26
C. 法院判决 27
D. 案件要点和启示 28
E. 对环境公益诉讼的启示 29
F. 官方裁定文本 29
G. 其他资源 30

VI. 贯彻《清洁水法》：美国保育法基金会诉波士顿给排水委员会案（Conservation Law Foundation, Inc. v. Boston Water and Sewer Commission） 31
A. 案例背景 32
B. 案例时间轴和关键时间点 32
C. 关键和解条款 33
D. 案件要点和启示 34
E. 对环境公益诉讼的启示 36
F. 官方裁定文本 37
G. 其他资源 37

VII. 环境正义：自然资源保护协会诉田纳西州迪克森县案（Natural Resources Defense Council v. Dickson） 38
A. 案例背景 39
B. 案例时间轴和关键时间点 39
C. 关键和解条款 40
D. 案件要点和启示 41
E. 对环境公益诉讼的启示 41
F. 官方裁定文本 42
G. 其他资源 42

VIII. 中国相关法律法规 43

缩略词汇

法律法规

APA	Administrative Procedure Act	行政程序法
CWA	Clean Water Act	清洁水法
CERCLA	Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act	综合环境反应、赔偿和责任法
EIA	Environmental Impact Assessment	环境影响评价
EIS	Environmental Impact Statement	环境影响报告书
EPIL	Environmental Public Interest Litigation	环境公益诉讼
FPA	Federal Power Act	联邦电力法
NEPA	National Environmental Policy Act	国家环境政策法
NPDES	National Pollutant Discharge Elimination System	全国污染物排放削减体系
RCRA	Resource Conservation and Recovery Act	资源保护和恢复法
SEP	Supplemental Environmental Project	补充环境项目

政府部门

DOI	Department of the Interior	美国内政部
EPA	Environmental Protection Agency	美国环保署
FPC	Federal Power Commission	联邦电力委员会
MDEQ	Montana Department of Environmental Quality	蒙大拿州环境质量部
SPC	Supreme People's Court	最高人民法院
AEC	Atomic Energy Commission	原子能委员会

NGO 名称

CLF	Conservation Law Foundation	保育法基金会
DOW	Defenders of Wildlife	野生动物保护者
NAACP	National Association for the Advancement of Colored Peoples	美国有色人种协进会
NRDC	Natural Resources Defense Council	自然资源保护协会
SH	Scenic Hudson Preservation Conference	哈得逊河自然风景保护联盟
BWSC	Boston Water and Sewer Commission	波士顿给排水委员会

化学物质

TCE	Trichloroethylene	三氯乙烯
PCE	Perchloroethylene	四氯乙烯

内容摘要

环境公益诉讼（EPIL）正逐渐成为社会组织参与环境法律法规贯彻执行的重要手段。2015 年 1 月生效的 《环境保护法》首次赋予了 700 余家社会组织提起环境公益诉讼的资格。[1] 本报告回顾总结了过去 40 年美国环境公益诉讼发展历程的关键案件, 在中国环境公益诉讼启动初期开展这项研究，旨在为中国实施公益诉讼法律制度提供可以借鉴的经验和教训。

中国环境公益诉讼制度实施一年来已经迈出一大步，但是仍面临一系列严峻挑战，如：公益诉讼案件数量少，环境损害证据收集和评估难，因果关系证明不易，诉讼资金不足，环保组织的法律能力缺乏以及诉后监督案件执行机制不健全，随着参与环境公益诉讼领域的律师和环保组织数量逐渐增多，培训和引导的需求也随之增加。

本报告中的案例着重展示美国公民诉讼制度的关键要素。第一章阐述了美国公民诉讼中原告资格认定的相关案例。尽管中美两国对原告诉讼资格的认定标准不同，但诉讼资格是了解美国环境公益诉讼发展史的一个重要切入点。在第二章和第三章中，讨论了哈德逊风景保护协会诉联邦电力委员会案（*Scenic Hudson*）和卡尔佛特悬崖核电站案（*Calvert Cliffs*）。这两个早期的案例奠定了美国环境法的基本原则，即所有政府部门都必须遵守环境影响评估的要求，在制定政策和实施项目过程中，保护景观和自然资源不受损害。第四章深入分析了宾夕法尼亚州三里岛核事故引发的大范围诉讼，讨论如何在集体诉讼中有效的运用环境法律法规，以及调解基金的使用方法，即支付原告损害的高额赔偿金。第五章分析了旭日第二学区（*Sunburst School District*）诉德士古炼油公司案件苯泄露导致了周边地下水污染。该案判决的重点在于区分了修复损害和“减值”损害，前者要求被告支付修复其造成损害的全部费用，后者则只需补偿原告因污染前后财产价值变化的差额。报告最后分析了两起新近发生的案例，保育法基金会（*Conservation Law Foundation*）水保护案和迪克森县（*Dickson*）化学品污染案，从环保组织的角度详细探讨了如何使用环境诉讼来保护人体健康与自然资源。

为了方便读者参阅，案例的描述基本采用统一的体例，主要包括案件名称、涉案领域、案件编号、主审法院、判决日期、相关法律 、关键词 和案件综述。在此基础上重点分析了案件背景，关键法律运用和时间节点，判决要点和案件带给我们的启示。为了帮助读者查阅原文，在脚注中列出了相关索引和注释。

[1] *700 Green NGOS can file Pro Bono Lawsuits, Official Estimates*, CAIXIN ONLINE (Jan. 08, 2015), http://english.caixin.com/2015-01-08/100772415.html (last visited June 12, 2016).

I. 前言

A. 背景介绍：中国环境公益诉讼

在 2012 年对《民事诉讼法》修订之前，中国没有针对环境公益诉讼的专门立法。[2] 尽管一些地方颁布了地方性文件，在地方法院开展了环境保护法庭审判实践，专门审判环境诉讼案件，但是，环境公益诉讼案件数量很少。[3]

2012 年到 2016 年之间，全国人大等机构修订了一系列环境法律、法规。 2012 年，修改后的《民事诉讼法》首次赋予了有关机构和组织环境公益诉讼的起诉资格。第 55 条规定：对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为，法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼。[4]

2015 年实施的新《环境保护法》规定了哪些类型的组织有资格向人民法院提起环境公益诉讼。第 58 条规定，这些组织应满足下列条件，方可作为原告提起环境公益诉讼：（1）依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记; （2）专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录。明确规定符合这些规定的社会组织向人民法院提起诉讼，人民法院应当依法受理。要求提起诉讼的社会组织不得通过诉讼牟取经济利益。[5]

最高人民法院（SPC）于 2014 年 7 月成立了环境资源审判庭，专门审理环境案件，并着重推动环境公益诉讼的开展。2015 年 1 月，最高人民法院发布了《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》，其中规定了若干与环境民事公益诉讼有关的制度，包括法院的管辖权、原告资格、诉讼程序、法律责任和法律救济、诉讼费以及律师费等。[6]

---

[2] *A Comparative Study on the Domestic and Overseas Public Interest Litigation System*, OPEN JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE (Apr. 08, 2015), http://file.scirp.org/pdf/OJPS_2015040916272745.pdf (accessed June 12, 2016).

[3] *China's Top Level Environmental Tribunal Strengthens Lower Courts*, CHINA DIALOGUE (Oct. 24, 2014), https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/7420-China-s-top-level-environmental-tribunal-strengthens-lower-courts (accessed June 12, 2016).

[4] 民事诉讼法 [Civil Procedure Law] (promulgated by Standing Comm. Nat'l People's Cong., Aug. 31, 2012, effective Jan. 1, 2013), art. 55, ZHONGGUO FALÜ GUIDING XINXI XITONG, *translated in Civil Procedure Law of the People's Republic of China (2012 Amendment)*, BEIDA FABAO, http://en.pkulaw.cn/display.aspx?cgid=183386&lib=law (accessed May 10, 2016) [hereinafter Civil Procedure Law].

[5] 环境保护法 [Environmental Protection Law] (promulgated by Standing Comm. Nat'l People's Cong., Apr. 24, 2014, effective Jan. 1, 2015), art. 58, ZHONGGUO FALÜ GUIDING XINXI XITONG, *translated in Environmental Protection Law of the People's Republic of China (2014 Revision)*, BEIDA FABAO, http://en.pkulaw.cn/display.aspx?id=18126&lib=law (accessed May 10, 2016) [hereinafter Environmental Protection Law].

[6] 最高人民法院关于审理环境民事公里诉讼案件适用法律若干问题的解释 [The Supreme People's Court Interpretation of Several Issues Regarding the Application of Law in Public Interest Environmental Civil Litigation], ZHONGGUO FAYUAN WANG (Jan. 6, 2015), http://www.chinacourt.org/law/detail/2015/01/id/148058.shtml (accessed May 10, 2016), *translated in SPC Opinion on Environmental Public Interest Civil Litigation*, CHINA LAW TRANSLATE (Jan. 6, 2015), http://chinalawtranslate.com/spcenviropubinterest/?lang=en (accessed May 10, 2016) [hereinafter SPC EPIL Opinion].

2015年7月1日，全国人大常委会授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作。2016年2月，最高人民法院发布了《人民法院审理人民检察院提起公益诉讼案件试点工作实施办法》，明确了人民检察院提起环境公益诉讼的重要规定。[7]

这些法律法规构成了环境公益诉讼的法律框架。从2007年到2014年，各地法院共受理环境公益诉讼案件65件。2012年《民事诉讼法》修订后环境民事公益诉讼案件并不多，[8]这可能是因为法律没有明确规定哪些组织可提起诉讼。[9]自2015年起，社会组织首次被赋予了提起环境公益诉讼的权利，当年前11个月中，各级法院共受理了48起环境公益诉讼案件。[10]但在这48起案件中，提起诉讼的组织仅有9个，而立案的37案件中，只有6个最终审结。[11]

有几个案例能很好地说明社会组织已将上述法律法规付诸实践。其中，"福建绿家园与自然之友诉谢知锦及其他三被告案"对环境公益诉讼而言具有重要的意义，因为这是自2015年环境保护法修订后，首例由社会组织作为原告提起的诉讼，且原告最终获胜。[12]该案件涉及到很多新环境保护法的规定和相关司法解释，其中包括社会组织的原告主体资格、环境损失评估及修复、专家证言和诉讼费等。由中国生物多样性保护与绿色发展基金会（绿发会）针对宁夏腾格里沙漠多家污染企业提起的诉讼对于环境公益诉讼也具有关键意义。宁夏中卫市中级人民法院，以原告不是适格的环境公益诉讼主体为由，拒绝受理该诉讼， 宁夏高级法院维持了原判。2016年1月，最高人民法院作出终审裁定，确认绿发会具有环境公益诉讼原告主体资格，要求中卫市中级人民法院立案审理此案。[13]这也是中国西部省份第一次受理环境公益诉讼案件。[14]

---

[7] Sup. People's Ct., (人民法院审理人民检察院提起公益诉讼案件试点工作实施办法) [Implementation Measures for Pilots on People's Courts Hearing Public Interest Lawsuits Initiated by People's Procuratorates], ZHONGGUO FAYUAN WANG (Feb. 25, 2016), *translated in Implementation Measures for Pilots on People's Courts Hearing Public Interest Lawsuits Initiated by People's Procuratorates*, CHINA LAW TRANSLATE (Feb. 28, 2016), http://chinalawtranslate.com/spcprocpubintcases/?lang=en (accessed May 3, 2016).

[8] *See* "0 突破"推动立法["0 Breakthroughs" in Promoting Legislation], ZHONGHUA HUANJING, Mar. 2014, at 53, http://www.acef.com.cn (accessed May 10, 2016) (courts rejected at least 9 cases brought by prominent environmental NGOs—the All-China Environment Federation and Friends of Nature—in 2013).

[9] *See, e.g.*, 中华环保联合会诉海南罗牛山种猪育种有限公司 [*ACEF v. Luoniushan Pig Breeding Co., Ltd.*], TIANYA FALÜ WANG (Hainan High Ct. 2013), http://www.hicourt.gov.cn (accessed May 10, 2016) (noting confusion over Article 55's language and finding the plaintiff unable to claim standing under the "prescribed by law" language).

[10] 前11月全国受理48件环境公益案)[48 Environmental Public-Interest Cases Accepted over the Past 11 Months], BEIHUA DIANZI BAO (Dec. 30, 2015), http://epaper.jinghua.cn/html/2015-12/30/content_268013.htm (accessed May 10, 2016).

[11] 9家环保组织一年提起37起环境公益诉讼[9 Environmental Organizations Bring 37 Environmental Public-Interest Cases in One Year], FAZHI RIBAO (Mar. 20, 2016), http://www.legaldaily.com.cn (accessed May 10, 2016).

[12] 北京市朝阳区自然之友环境研究所，福建省绿家园环境友好中心与谢知锦，倪明香等林业承包合同纠纷二审民事判决书) http://www.fjcourt.gov.cn (accessed May 10, 2016).

[13] 中国生物多样性保护与绿色发展基金会环境污染责任纠纷审判监督民事裁定书 [Ruling on *China Biodiversity Conservation and Green Development Foundation Environmental Pollution Civil Case*] (Sup. People's Ct. Mar. 17, 2016), ZHONGGUO CAIPAN WENSHU WANG, http://wenshu.court.gov.cn/content/content? (accessed May 10, 2016).

[14] Press Release, THE SUP. PEOPLE'S CT. OF THE PEOPLE'S REP. OF CHINA, *China's Environment Minister Hails Court Ruling on Desert Pollution* (Mar. 11, 2016) http://english.court.gov.cn (accessed May 10, 2016).

尽管过去一年环境公益诉讼取得了重大突破，对社会组织而言，成功提起环境民事公益诉讼所面临的障碍和挑战还相当巨大。与环境污染损害赔偿案件比较而言，如何实现持续的环境和资源修复和补偿是环境公益诉讼案件的突出问题之一。到目前为止，在大多数情况下，实现环境修复最常用的方法仍然是一次性支付一笔赔偿金。虽然这种补偿机制在当前的环境公益诉讼整体背景下是一种进步，还需要建立严格的、长期的事后跟踪环境监测和恢复机制。与此同时，相关各方在完善这一全新的环境公益诉讼制度的实施过程中，要面对如何为环境公益诉讼案件提供资金支持的挑战，以及在提起诉讼时，如何使用污染监测和鉴定数据作为诉讼证据；另外，如何在诉讼结束后监督环境修复资金的使用，以确保该诉讼对提升环境质量产生积极作用，也是需要解决的问题。对于作为环境公益诉讼原告的社会组织而言，尽管未来的道路并不平坦，但有经验的诉讼律师如能通过运用新的环境公益诉讼法律规定，与政府开展合作，利用全国的专家网络，其推进环境保护和提升公众健康的作用还是相当巨大的。

B. 美国环境公益诉讼主体资格的案例

美国宪法规定美国法院只能裁决“案件”和“争议”。[15] 对于“案件或争议”这一要求，法院所作出的解释为：在美国法院提起诉讼，原告必须同时具有明确的起诉理由和诉讼主体资格。起诉理由这一要求关系到案件的法律依据,即被告是否违反了法律或法规。而诉讼主体资格这一要求则关注原告是否可以成为案件的参与方。即使原告根据法律或法规确有提起诉讼的理由，若其不具备诉讼主体资格，法院仍旧不会受理该诉讼。正如下面所给出的详细说明所述，为明确其诉讼主体资格，原告必须证明被告的所作所为造成了对原告的实际伤害，同时法院有权为原告所受的伤害伸张正义。由于诉讼主体资格这一要求是在宪法中提出的，因此在任何情况下都要得以满足，无论成文法是否有此规定。

诉讼主体资格这一概念在美国的演进与环境法密切相关。很大程度上是因为美国主要的联邦环境法规——《清洁水法》、《清洁空气法》、《濒危物种法》、《综合环境反应、赔偿和责任法》以及《资源保护和恢复法》——其中每件法案都包括了允许个人或团体诉讼的条款，以对违法行为予以禁止，这通常被称为“公民诉讼”。[16] 不过，尽管这些法律规定了提起环境公益诉讼的诉讼理由，却未涉及提起诉讼所需的资格问题。

[15] U.S. CONST. art. III, § 2.

[16] *See* 42 U.S.C. § 7604(a) (Clean Air Act); 33 U.S.C. § 1365(a) (Clean Water Act); 42 U.S.C. § 9659(a) (Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Recovery Act); 42 U.S.C. § 6972 (Resource Conservation and Recovery Act).

美国环境公益诉讼是基于宪法对诉讼主体资格的要求这一维度，与中国《环境保护法》58条或《民事诉讼法》55条所规定的环境公益诉讼主体资格不完全相同。[17] 本节从诉讼主体资格与环境法关系的角度来讲述公民诉讼在美国的发展历程。**本报告重点分析了三个典型案例，分别从行政程序法和宪法的法律原则，分析环保组织和个人作为诉讼主体的合法性。**

1. 案例一 依据《行政程序法》所做的抉择：塞拉俱乐部诉莫顿案 (Sierra Club v. Morton)

塞拉俱乐部诉莫顿案[18]是美国最高法院第一次针对环保组织是否可以仅依据其使命而提起环境公益诉讼作出裁决。塞拉俱乐部当时是（现在仍旧是）一家颇有声望的环境保护机构。其提起诉讼的目的在于试图阻止沃特·迪斯尼公司在位于加利福尼亚州中部塞拉·内华达山脉的矿物国王山谷建设滑雪场。美国内政部（DOI）作为政府负责监管该山谷开发利用的主管部门批准了该项目，塞拉俱乐部因此对内政部部长罗杰斯·莫顿提起诉讼，以阻止内政部对该项目发放许可。[19]

塞拉俱乐部的诉讼依据是《行政程序法》（APA），[20] 该法用于管辖联邦行政机构的活动程序。最高法院在此前已规定，诉讼人若要获得诉讼主体资格，必须首先证明其遭受了“事实上的损害”。[21] 具体到该诉讼案，有关的损害则是指开发矿物国王山谷“将会破坏或危害该处的风景，自然及历史遗址和野生动物。”[22] 塞拉俱乐部认为，由于该组织的使命主要是致力于荒野区域的保护，若内政部批准开发矿物国王山谷，则该组织自身将因此受到损害。

法院认为，“观赏、保护及休闲价值”所受到的危害可认定为“事实上的损害”。[23] 但是，法院并不认为仅仅由于塞拉俱乐部对于上述价值予以主张，就可将该组织认定为直接受害方。相反，法院要求塞拉俱乐部指出某个具体的个人，因该项目的开发而受到损害。[24] 对此，有三位法官提出了异议，其中最著名的是威廉·道格拉斯大法官。他认为，矿物国王山谷本身就可以被认定为法人，并可授予诉讼主体资格，

---

[17] The standing requirement is, in terms, roughly equivalent to Art. 119(1) of the Civil Procedure Law. *Compare* Civil Procedure Law, *supra* note 4, art. 119(1) (“[T]he plaintiff must be a citizen, legal person or any other organization that has a direct interest in the case.”) *with, e.g.*, *Sierra Club v. Morton*, 405 U.S. 727, 740 (1972) (“[A] party seeking review must allege facts showing that he is himself adversely affected.”). But in the United States, the standing requirement takes precedence over statutory provisions because “Congress may not confer jurisdiction on Art. III federal courts to render advisory opinions . . . or to entertain ‘friendly’ suits.” *Id.*at 732 n.3. Thus, the U.S. legislature is incapable of passing a law overriding the standing requirements the way the revised Environmental Protection Law overrode the Art. 119(1) requirements.

[18] 405 U.S. 727.

[19] *See generally id.* at 728–31.

[20] 5 U.S.C. §§ 701–706.

[21] *Sierra Club*, 405 U.S. at 733.

[22] *Id.* at 734.

[23] *Id.* at 734, 738.

[24] *See generally id.* at 739.

因其本身就将因项目开发而受损，这与在海事案件中赋予船舶法人资格的做法类似。[25] 大法官威廉·布伦南则表示，对于具有“在环境领域内相关的、善意的和公认的属性和目的”的组织应给予特别许可，以提起环境公益诉讼。[26]

塞拉俱乐部这一案例对美国环境公益诉讼而言是具有重要意义的一次裁决。对于诉讼主体资格的解读，最高法院出现了明显的分歧，[27] 对自然资源的破坏或特定组织固有价值的影响本应均可作为获得诉讼主体资格的基础。然而，针对这一问题，法院从受害个体的角度作出了新的规定，即要求环保组织说明某一特定个人具体受到了哪些损害。有趣的是，《环境保护法》第 58 条以及最高人民法院随后出台的司法解释所体现的有关诉讼主体资格的规定与布伦南大法官所主张的做法十分相似，[28] 上述规定允许环保组织以与其相关的价值受损为由提起诉讼，而不必证明其成员因此受害。

2. 案例二 “不可克减的宪法最低要求原则”的适用：鲁坚诉野生动物保护者案 (Lujan v. Defenders of Wildlife)

塞拉俱乐部诉讼案涉及的是对《行政程序法》的解释，而不是宪法。这通常就意味着宪法所确立的对于诉讼主体资格的要求并不适用于触犯其他法规而引发的诉讼。然而，在鲁坚诉野生动物保护组织野生动物保护者（DOW）一案中，其裁决背后的原告资格的原则也成为了“不可克减的宪法最低要求”的一个组成部分。[29]为确定原告具有根据美国法律提起诉讼的资格，鲁坚提供了如下证明：（1）存在“实际或即将发生”的“事实上的损害”；（2）被告的行为与“该损害存在因果关系”，而该诉讼正是为了终止被告的行为；以及（3）法院能够采取措施以减轻损失（即有“可救济性”）。[30]

在鲁坚一案中，原告指控美国内政部违反了《濒危物种法》第 7 条。该条款要求联邦机构应咨询美国内政部，以确保其行为不会“危及任何濒危物种或受威胁物种的继续存在。”[31] 对此，内政部的解释认为上述要求不包括联邦机构在美国以外的国家所开展的活动，而另一个动物保护组织野生动物保护者的起诉中，认为该解释与法令相悖。至此，塞拉俱乐部案之后 20 年，“事实上的损害”这一要求已得到正式确立。野生动物保护者确认其两名成员曾前往由美国政府支持的开发项目在国外的现

[25] *Id.* at 741–43 (Douglas, J., dissenting) (“The ordinary corporation is a ‘person’ for purposes of the adjudicatory processes .... So it should be as respects valleys, alpine meadows, rivers, lakes . . . .”).

[26] *Id.* at 757–58 (Brennan, J., dissenting).

[27] Because two Justices recused themselves from the case, *Sierra Club* was a 4-3 decision, with four Justices in the majority and three in dissent.

[28] SPC EPIL Opinion, *supra* note 6.

[29] *Lujan v. Defenders of Wildlife*, 504 U.S. 555, 560 (1992) (citing *Sierra Club*, 405 U.S. at 740–41 n.16).

[30] *Id.* at 560–61.

[31] 16 U.S.C. § 1536(a) (2).

场考察，试图以此证明危害存在的事实。其成员在现场见证了开发项目确实对濒危物种构成了威胁：埃及大坝项目将破坏尼罗鳄的栖息地，而另一位于印尼的大规模开发项目也威胁到八类濒危物种的生存。[32] 其成员表示，虽然没有具体的时间表或日期，但他们计划在未来再次前往项目现场。[33]

最高法院认为，野生动物保护者不满足获得诉讼主体资格的要求。因为该组织的成员并没有具体的计划说明何时会返回项目现场，因此他们也就不会因濒危物种减少或灭绝而遭受“实际的或即将发生的”伤害。[34] 法院也驳回了几项表明损害确实存在的证据：对于濒危物种所处的生态系统而言，危害并不明显，野生动物保护者的成员在涉及濒危物种方面所拥有的一般或专业利益也并未因开发项目而受损。[35] 最后，法院认为野生动物保护者方面的主张也不具有可救济性，因为并不确定美国内政部能否对美国以外地区的活动进行监管，而且美国联邦机构对国外项目提供的资助“只占全部资金的一小部分。”[36]

3. 案例三 环保组织的主体资格之争：地球之友诉兰得洛案 (Friends of the Earth v. Laidlaw)

鲁坚案表明，如果无法证明单个成员受害的事实，美国环保组织很难发起环境民事公益诉讼。这似乎威胁到了整个公民诉讼体系，[37] 因为很少有环境法规是针对个人所受危害而制定的，其目的主要在于保护生态系统、自然资源，以及其他大规模的利益。地球之友诉兰得洛环境服务公司[38] 这一案例则说明公民可以对居民区所受的污染危害发起诉讼。

地球之友依据《清洁水法》对兰得洛公司提起诉讼，以防止该公司的污水处理厂超标排放[39]。该环保组织能够证明兰得洛工厂排放的污水中汞含量超出了排污许可规定的范围，但无法证实汞排放超标对环境造成了事实上的破坏。[40] 相反，地球之友出具的证词显示，正是由于对污染超标的忧虑，该组织的成员和另一家同样作为原告的组织的成员，才放弃了在受污染威胁的流域露营和捕捞的计划。[41]

---

[32] *Lujan*, 504 U.S. at 563–64; *see also id.* at 591 n.1 (Blackmun, J., dissenting).

[33] *Id.* at 563–64.

[34] *Id.* at 564.

[35] *Id.* at 566–67.

[36] *Id.* at 568–71.

[37] *See, e.g.*, Cass R. Sunstein, *What's Standing After* Lujan*? Of Citizen Suits, "Injuries," and Article III*, 91 MICH. L. REV. 163, 166 (1992) (referring to "the invalidation of the citizen suit"). The *Lujan* test bars "'pure' citizen suits," in which plaintiffs have only "ideological or law-enforcement interest[s]." *Id.* at 226. But, as Prof. Sunstein predicted, *id.* at 221, and *Laidlaw* made clear, *infra* notes 41–43 and accompanying text, environmental organizations will typically be able to establish standing by asserting harm to their members.

[38] 528 U.S. 167 (2000).

[39] *Id.* at 176–77

[40] *Id.* at 181.

[41] *Id.* at 181–83.

法院认为上述指控理由充分，可以据此认定诉讼主体资格。值得一提的是，法院认为只要原告能够证明，确因污染而影响了该组织成员对该流域的使用权，则无需提供任何实际物理伤害的证明。[42] 本案与鲁坚案相区别之处在于，法院注意到兰得洛一案的原告的居住地点均在在案件所涉区域之内或其临近地区，且如果该区域未受污染，则原告必会进入该区域活动，而鲁坚案中涉及的损害发生地点遥远且主观推测成分较大。[43]

4. 结论

鲁坚案所涉及的三项要求已成为美国法律对诉讼主体资格进行衡量的标准，即：事实上的损害，被告的行为与损害之间存在因果关系，以及存在可救济性。塞拉俱乐部案裁定环保组织不具有提起环境公益诉讼的资格，这与中国环境保护法律规定有所不同。兰得洛案放宽了对“损害”这一维度的要求，允许原告以其成员常规使用自然资源受到损害为由提起诉讼。但是，还有一些危害超出了美国环境公益诉讼的救济范围。

[42] *Id.* at 182–83.

[43] *Id.* at 184.

II. 终止在建项目及其环境影响的诉讼：哈德逊风景保护协会诉联邦电力委员会案（Scenic Hudson v. Federal Power Commission）

案件名称:	**哈德逊风景保护协会诉联邦电力委员会案（Scenic Hudson v. Federal Power Commission）**
涉案领域:	水资源，发电，环保
案件编号:	354 F.2d 608
主审法院:	美国联邦第二巡回上诉法院
判决日期:	1965 年 12 月 29 日
相关法律:	《联邦电力法》，美国法典第 16 卷第 803(a); 美国法典第 16 卷§ 825l(b)
判决结果:	水电站项目建设许可暂缓发放，主管机构需履行程序来评估该项目对环境的影响，并探讨可能的替代方案
关键词:	水资源，发电，环境影响评价，环境影响说明，诉讼主体资格，行政法
案件综述:	环保组织提起诉讼，要求联邦电力委员会审查建设抽水蓄能电站可能对该地区环境、景观及休闲功能所造成的危害；通过诉讼和游说，项目最终被放弃。

A. 案例背景

1965 年，联邦电力委员会（FPC）向一家发电企业发放牌照，同意其建设抽水蓄能电站项目（Storm King 项目），在常规电网超负荷运转时，该项目将发挥作用。纽约州的哈得逊河流域素以其自然风光、休闲功能及历史文化而闻名于世，而该电站在运行时，每分钟会从其中抽取 1,080,000 立方英尺的河水，这将对哈得逊河流域产生极大影响。此外，该项目还需要在地下及地上架设数英里的输电线路。一家名为哈德逊风景保护协会（SH）的非营利组织、其他环保团体以及该区域内的各城镇，共同向联邦电力委员会发起请愿，要求其重新考虑该工程许可，并要求召开重审听证会，要求追加其他证据并加以审查。请愿遭到联邦电力委员会拒绝后，哈德逊风景保护协会向法院提出上诉，要求撤销联邦电力委员会发放的建设许可。

在美国联邦第二巡回上诉法院的判决中，法院裁定，联邦电力委员会并未提供足够的记录来证明其决策过程的缜密周全，且在作出决定之前也没有对所有相关因素加以全面考量。[44]此外，法院明确表示，应对自然、环保和休闲方面的利益的合法性及重要性给予认可，政府机构在进行决策时必须对此加以考虑。[45]法院指出，成本仅仅是许多必须考虑的因素之一，同时其他因素，包括对视觉审美的影响，在政府机构作出决定时同样需要加以考虑。此外，法院认为，即使原告所主张的是非经济利益，如本案所涉及的自然、环保及休闲方面的利益，原告亦应具备诉讼主体资格。[46]

在其判决中，法院解释了在处理这类纠纷中法院和联邦机构应起的作用。法院认为，联邦机构应负起责任，利用自身的资源和专业知识来提交一份详尽而完备的记录，并在作出决定之前对所有相关因素给予充分考虑。[47]法院无权代替机构进行决定，但法院必须确保机构履行职责，并在作出决定前全面详细地对事实加以考察。[48]

B．案例时间轴和关键时间点

- 1964年：美国联邦电力委员会召开水电站项目开发计划听证会，并同意发放建设许可。
- 1965年：法院宣布该许可无效，要求联邦电力委员会启动新的审查程序，在做出决定时对自然和环保因素加以考量。
- 1970 年：再次召开听证会并考虑替代方案后，联邦电力委员会决定重新向 Storm King 项目发放建设许可。

---

[44] *Scenic Hudson Preservation Conf. v. Fed. Power Comm'n,* 354 F.2d 608, 613 (2nd Cir. 1965).
[45] *Id.* at 614–15.
[46] *Id.* at 616.
[47] *Id.* at 620.
[48] *Id.*

- 1976年：哈德逊风景保护协会连同纽约市总检察长、部分联邦电力委员会工作人员以及哈得逊河渔民协会，提请联邦电力委员会再次召开有关 Storm King 项目许可听证会，以对项目的经济可行性及其对当地渔业潜在影响的新证据加以评估。
- 1980年：哈德逊风景保护协会和负责该项目建设的电力公司，爱迪生联合电气公司（Consolidated Edison），达成和解。由于可能需要再用十年时间履行涉及冷却塔建设问题的审查程序及环境保护署相关的听证会，爱迪生联合电气公司决定放弃该许可，并终止其在 Storm King 山兴建水力发电厂的计划。

C. 法院判决

法院宣布联邦电力委员会发放给 Storm King 项目的许可无效。法院将案件发回联邦电力委员会，要求该机构在作出决定之前，履行更缜密的审查程序，并提交更完整的记录。法院还要求在新的审查程序中，联邦电力委员会还应对合理的替代方案进行评估，并在作出最终决定时把项目对自然景观以及历史遗迹保护的影响作为基本的考量。

D. 案件要点和启示

哈德逊风景保护协会诉联邦电力委员会案是一个具有历史意义的案例，展示了非营利组织联盟如何借助司法力量阻止对环境具有严重负面影响的项目。

1. 形成广泛而灵活的联盟

哈德逊风景保护协会最初由哈德逊山谷六位居民成立。通过成立一个协会，将诸如地方政府、渔民、休闲团体和保护团体等各类利益群体囊括其中，哈德逊风景保护协会建立了一个强大的联盟，有足够力量将案件诉至法庭，并向项目承建方以及主管机构持续施压，直至项目在 15 年后最终被取消。

2. 借助法律证明审批机构的流程存在问题

虽然法院无意对联邦电力委员会的决定进行重新评估，但哈德逊风景保护协会说服法院相信，该机构的决策过程并不充分。通过研究与授权许可相关的法规，哈德逊风景保护协会发现，联邦电力委员会必须对该地区的休闲价值和其他因素加以考量，但该机构在做出最初决定时从未对此予以考虑。这使哈德逊风景保护协会能够通过证明联邦电力委员会的决策过程存在漏洞，说服法院将案件发回审批机构重新进行审查。

3. 收集令人信服的科学证据

要证明该机构未能对全部相关因素加以考虑，哈德逊风景保护协会就极有必要收集证据，说明有哪些可能的替代方案以及因该项目建设而可能对环境造成哪些潜在

的破坏。在 1965 年进行的初审中，哈德逊风景保护协会给出了极为有力的证据，充分说明该项目存在可行的替代方案，在发电量相似的情况下对环境产生的影响更小。而在 20 世纪 70 年代，哈德逊风景保护协会继续提出动议，对该项目表示反对，并向该机构提交科学证据，说明项目对当地渔业的潜在影响。

4. 在判决后继续组织向法院/主管机构提出动议

尽管法院作出了有利于哈德逊风景保护协会的最终裁定，该非营利机构仍继续活动，对该项目表示反对。举行听证会之后，联邦电力委员会向电力公司重新发放了许可，但哈德逊风景保护协会继续质疑提出挑战，最终成功阻止了该项目的建设。

E. 对环境公益诉讼的启示

形成广泛的联盟是对某一开发项目展开持续质疑的一个有效途径。开发项目的周期可持续数年甚至几十年，所以至关重要的是持续跟踪主管机构的一举一动，即使法院已作出初审裁定，也要准备好发起新一轮诉讼。

如果法院不愿裁定主管机构的决定无效，也不愿对其进行重新评估，环保组织就可以去争取对其维护的利益更有效的判决，则可以要求将案件发回主管机构，并要求该机构提交补充证据。

F.官方裁定文本

哈德逊风景保护协会诉联邦电力委员会案（Scenic Hudson v. Federal Power Commission），354 F.2d 608（1965）
https://law.resource.org/pub/us/case/reporter/F2/354/354.F2d.608.106.29853_1.html

G. 其他资料

参见戴尔·麦克奈特(Dale Mcknight)，《哈德逊风景保护协会 50 年：一段历史以及为保护 Storm King 山而进行的 17 年斗争》，哈德逊山谷杂志，2013 年 10 月，http://www.hvmag.com/Hudson-Valley-Magazine/October-2013/Scenic-Hudsons-50th-Anniversary-A-History-and-the-17-Year-Battle-to-Preserve-Storm-King-Mountain/

III. 确立《国家环境政策法》的地位：卡尔弗特悬崖协调委员会诉美国原子能委员会案（Calvert Cliffs v. Atomic Energy Commission）

案件名称: **卡尔弗特悬崖协调委员会诉美国原子能委员会案（Calvert Cliffs v. Atomic Energy Commission）**

涉案领域: 环保法规解读

案件编号: 449 F.2d1109

主审法院: 美国哥伦比亚特区巡回上诉法院

判决日期: 1971 年 7 月 23 日

相关法律: 《国家环境政策法》（NEPA），美国法典第 42 卷§4321-4347

判决结果: 哥伦比亚特区巡回上诉法院认为法庭有权要求联邦机构遵守《国家环境政策法》对于程序的要求。法院将该案发回原子能委员会（AEC），要求其制定更为详细的规则，“最大可能”地将环境因素考虑在内，以提升评估和监管水平。

关键词: 《国家环境政策法》，环境影响报告及评估，核电，非政府组织，公益诉讼。

案件综述: 原子能委员会发出的施工许可允许建设两座核电站，当地利益相关团体对此提出反对。哥伦比亚特区巡回法院裁决支持原告诉求，要求原子能委员会遵照《国家环境政策法》考虑该项目对环境的影响。

A. 案例背景

1962 年，蕾切尔·卡森的作品《寂静的春天》面世，书中记录了美国各地因农药的使用对鸣鸟产生的危害。[49] 此后的二十年成为美国环保运动的一个关键时期，迫于国内日益高涨的环境保护诉求，尼克松总统于 1969 年 12 月签署了《国家环境政策法》（NEPA）。《国家环境政策法》的目标在于“努力促进以防范或消除对环境的破坏”[50]；同时，《国家环境政策法》也是美国第一个针对环境保护提出的总体上的国家法律框架。

《国家环境政策法》对环境保护所采用的主要机制是要求联邦机构编制环境影响报告书，以指导机构自身的监管工作，同时“最大可能”地避免对环境的不利影响，与主要联邦行动保持一致。[51]《国家环境政策法》一经颁布很快就与其他国家政策所强调的重点产生了冲突，人们开始了最初的探索，以明确法律是否能够对涉及环境方面的利益提供有意义的保护。面对国内不断增长的电力需求，美国政府开始敦促原子能委员会（AEC）在美国各地迅速扩建核电设施。[52] 1969 年 7 月 7 日，原子能委员会向巴尔的摩天然气及电力公司发出临时施工许可，准许其在马里兰州卡尔弗特悬崖建设两座核能电站。由于该许可发出时，《国家环境政策法》尚未颁布，因此原子能委员会并未撰写环境影响报告。

由于越来越多的证据表明核电设施将对健康和环境产生危害，一些当地的环保组织和地方官员成立了卡尔弗特悬崖协调委员会，[53]要求原子能委员会遵照《国家环境政策法》的要求，出具环境影响报告书，并暂停在卡尔弗特悬崖建设两座核电站的计划。对此，原子能委员会认为，出具完整的环境影响报告将会严重影响核电站关键建设许可证按时发放，同时其政策已很好地平衡了环境影响与国内电力需求两方面的因素。[54] 对这一说法，卡尔弗特悬崖协调委员会提出了质疑，认为原子能委员会的政策“未能满足《国家环境政策法》的严格要求”，因为该委员会并未出具与卡尔弗特悬崖核电项目相关的环境影响报告书。[55]

B. 案例时间轴和关键时间点

- 1969年7月7日：原子能委员会向巴尔的摩天然气及电力公司发出临时施工许可，

[49] Rachel Carson, SILENT SPRING (1962).

[50] 42 U.S.C. § 4321, https://ceq.doe.gov/laws_and_executive_orders/the_nepa_statute.html.

[51] *Id.*

[52] A. Dan Tarlock, *The Story of Calvert Cliffs: A Court Construes the National Environmental Policy Act to Create a Powerful Cause of Action*, *in* ENVIRONMENTAL LAW STORIES 77, 101 (Richard J. Lazarus & Oliver A. Houck eds., 2005).

[53] *Id.*

[54] *Calvert Cliffs' Coordinating Committee, Inc. v. U.S. Atomic Energy Comm'n*, 449 F.2d 1109, 1128 (D.C. Cir. 1971).

[55] *Id*. at 1109.

允许其在马里兰州的卡尔弗特悬崖建设两座核电站。

- 1970 年 12 月 3 日：卡尔弗特悬崖协调委员会提出诉讼，指控原子能委员会所采用的与环境影响审查相关的程序政策同《国家环境政策法》规定的新标准不符。
- 1971 年 4 月 16 日：案件诉至美国哥伦比亚特区巡回上诉法院。
- 1971 年 7 月 23 日：上诉法院将案件发回原子能委员会，要求其考虑核电项目对环境的影响。
- 1971 年 9 月 8 日：遵照法院的裁决意见，原子能委员会重新修订了项目审查条例，新条例包括了对于环境因素的考量，符合《国家环境政策法》的要求。

C. 法院判决

上诉法院的裁定支持了卡尔弗特悬崖协调委员会的诉求，认为“原子能委员会对于审查程序的规定与国会的《国家环境政策法》的政策要求不符”。[56] 该巡回法院作出上述判决，主要是基于对《国家环境政策法》两部分内容间差异的区分，即：对第 101 节，法院认定该部分是实体性的政策义务，但未规定强制执行；而对第 102 节，法院则认定，如果涉及纯粹程序性的内容，则需要依法强制执行。

第 101 节要求，联邦政府“创造并维护人与自然可赖以生存的条件.....且应与国家政策规定的其他基本原则保持一致”。[57] 法院裁定，《国家环境政策法》“保留了行使自由裁量权的空间，且在出现特定问题的情况下，不要求特定实体性的结果”。[58] 因此，第 101 条被认为是实体性的政策，不具备法律强制执行的效力。

哥伦比亚特区巡回法院裁定，《国家环境政策法》主要在第 102（C）中写明了有关强制执行的规定，这要求每个联邦机构针对计划行动可能对环境带来的影响出具“详细的报告”。[59]

法院裁定，原子能委员会的相关政策规定，除非有外部团体或委员会内部成员特别提议，否则在举行许可发放听证时不对项目在环境方面的影响加以讨论，这远

---

[56] *Id.* at 1112

[57] 42 U.S.C. § 4331.

[58] *Calvert Cliffs*, 449 F.2d at 1112.

[59] The relevant text requires that agencies:

[I]Include in every recommendation or report on proposals for legislation and other major Federal actions significantly affecting the quality of the human environment, a detailed statement by the responsible official on – (i) the environmental impact of the proposed action, (ii) any adverse environmental effects which cannot be avoided should the proposal be implemented,

(iii) alternatives to the proposed action,

(iv) the relationship between local short-term uses of man’s environment and the maintenance and enhancement of long-term productivity, and

(v) any irreversible and irretrievable commitments of resources which would be involved in the proposed action should it be implemented.

42 U.S.C. § 4332.

未达到《国家环境政策法》第 102 条所规定的具有法律约束力的标准，其行为属于“嘲弄法律”。[60]法院特别提出询问：

如果对涉及该报告的全部规定可以随意忽略，那么要求出具“详细的《环境影响报告》”的意义和目的何在？ 制定《国家环境政策法》不仅仅是为了规范联邦政府系统中的文件往来，而是必须将其解读为国会此举的目的在于，通过编制“详细的报告”，在联邦机构的审批流程中对环境因素加以考虑。[61]

哥伦比亚特区巡回法院裁定，原子能委员会“必须修改其审批规定，将环境问题考虑在内”，这符合“《国家环境政策法》所蕴含的国会立法的总体意图”。[62] 原子能委员会于 1971 年 9 月 8 日提交了修订后的审批条例，其中包括了遵照《国家环境政策法》的要求对环境因素加以考虑的规定。该意见认为，只有通过对这些关键条款的修订，原子能委员会才能够“行使实体性的自由裁量权，这将‘最大可能地’对环境加以保护”。[63]

D. 案件要点和启示

卡尔佛特悬崖核电站诉原子能委员会案是一个具有历史意义的案件，这是非政府组织首次借助司法力量对可能引起大范围环境危害的联邦重大建设项目发起抵制。

1. 对《国家环境政策法》的程序性政策进行了定义

虽然早在 1970 年就有案例涉及到《国家环境政策法》中的实体性条款[64]，卡尔弗特悬崖案第一次就《国家环境政策法》针对联邦机构的行动所作的程序性规定进行了权威解读。法院认为，《国家环境政策法》要求强制执行的规定包含在第 102（C）中，要求重大联邦建设项目要出具环境影响报告书，以评估项目对环境的可能影响。法院的裁决以及对第 102 条的解读针对《国家环境政策法》的约束性给出了清晰的标准，即不仅仅要对环境影响加以考虑，更要有具体程序，使得对环境的影响降到最低。

2. 为非政府组织对联邦机构的行动质疑提供了法律框架

法院对本案裁决所发生的时间点十分关键，它将环境保护与诸如能源安全这类关系国家利益的问题摆在同等重要的地位。这项裁决为从法律角度解读《国家环境政策法》的规定提供了基础，由此引发了“一连串新的诉讼案.....旨在通过寻求司法力

[60] *Calvert Cliffs*, 449 F.2d at 1117.
[61] *Id.* at 1118–1119.
[62] *Id.* at 1129.
[63] *Id.*
[64] *Zabel v. Tabb,* 430 F.2d 199 (5th Cir. 1970).

量的支持来保护我们的自然环境”。[65]无论是联邦机构还是非政府组织现在都有了明确的行动指引，即环境保护要作为一项必要的考虑因素，这或许是该判决所带来的最重要也最深远的影响。

3. 明确了环境影响评价的重要性

本案明确了环境影响评价在确定联邦建设项目对环境的潜在影响方面的重要作用。《国家环境政策法》所要求的环境影响报告已经成为全世界广泛采用的通用手段——通常称为“环境影响评价（EIA）”，这已成为环境管理的典型模式。[66]

E. 对环境公益诉讼的启示

自从哥伦比亚特区巡回法院裁决支持严格执行《国家环境政策法》的相关规定，一直以来美国都在不遗余力地推行环境影响评价工作。世界上许多国家都将环境影响评价纳入决策制定过程。作为在 1979 年的《环境保护法（试行）》的一部分，[67] 中国就引入了环境影响评价制度，随后又通过在 2003 年实施的《中华人民共和国环境影响评价法》进一步提升了这项制度在法律上的重要性。[68]

从以往情况来看，中国的环境影响评价主要由地方机构管辖，但在进行全面的环境影响评价时经常会遇到经济因素障碍，比如经费有限以及本地投资压力等。[69] 尽管《环境影响评价法》第 11 条和 21 条，对公众参与评估作出具体要求，但公众参与仍比较有限，仍有很大的提升空间。[70]

2015 年 1 月 1 日开始生效对《环境保护法》对公众参与作出专门规定，[71] 这将更好地推动公众依法参与环评工作。卡尔弗特悬崖案有力的证明了一个强有力的法律框架如何为非政府组织参与环境资源保护工作提供了路径。中国对于环境公益诉讼的立法也提供了一个平台，提升了环境影响评价在国家决策中的重要性，这也表明了中国从政府到公众对环境问题的共同关注，潜在防止对环境具有危害的项目对环境造成实际损害。

---

[65] *Calvert Cliffs*, 449 F.2d at 1111.

[66] *See* Jennifer C. Li, *Environmental Impact Assessment in Developing Countries: An Opportunity for Greater Environmental Security?* (USAID Working Paper No. 4, 2008), http://www.fess-global.org/workingpapers/eia.pdf.

[67] Environmental Protection Law, *supra* note 5, arts. 13, 26, 36.

[68] Environmental Impact Assessment Law of the People’s Republic of China, http://api.commissiemer.nl/docs/os/sea/legislation/china_s_ea_legislation_03.pdf.

[69] *See* Li, *supra* note 66.

[70] *See id.*

[71] *See* Barbara Finamore, *New Weapons in the War on Pollution: China’s Environmental Protection Law Amendments*, NATURAL RESOURCES DEFENSE COUNCIL EXPERT BLOG (April 25, 2014), https://www.nrdc.org/experts/barbara-finamore/new-weapons-war-pollution-chinas-environmental-protection-law-amendments.

F.官方裁定文本

卡尔弗特悬崖协调委员会诉美国原子能委员会案（Calvert Cliffs v. Atomic Energy Commission），449 F.2d 1117（哥伦比亚特区巡回上诉法院，1971 年）。

G. 其他资料

《国家环境政策法》，美国法典第 42 篇第 § 4321-47，
http://www.epw.senate.gov/nepa69.pdf

IV. 复杂诉讼：三里岛集体诉讼案（The Three Mile Island Class Action Lawsuit）

案件名称: 有关三里岛集体诉讼的合并审理，三里岛地区居民集体诉参与三里岛电站项目核电及建设公司案
In re Three Mile Litigation Consolidated Proceedings, Class of Residents in the Three Mile area v. Nuclear Power and Construction Companies involved in TMI plant.

涉案领域: 核电，集体诉讼，损害

案件编号: *927 F. Supp. 834 (M.D. Pa. 1996)*

主审法院: 美国宾夕法尼亚中区联邦地区法院

判决日期: 1996 年 6 月 7 日

相关法律: 《普赖斯-安德森法案》，美国法典第 42 篇第 §2210; “毒物侵权”原则

判决结果: 法院支持了由核电站及建筑施工单位提交的关于辐射剂量和健康损害间的因果关系的简易判决动议。这一裁决对于该合并审理案件中的全部受害居民均具有约束力。

关键词: 核泄漏事件，专家证言，集体诉讼，对健康的影响，监测

案件综述: 在最初的集体诉讼提起近 20 年后，通过合并审理的集体诉讼最终驳回了原告的索赔请求。但是，在本案审理过程中，三里岛核电站所有方支付了约 7000 万美元到 8200 万美元，用以进行和解及处理索赔，其中包括了投资设立三里岛公共健康基金。有关专家证言，新的医学理论和其他尚未解决的问题则于 1996 年后继续通过诉讼解决。有关核电设施退役以及辐射报告的问题则继续交由法院裁定。

A. 案例背景

1979 年 3 月 28 日，宾夕法尼亚州米德尔敦附近的三里岛（TMI）核反应堆堆芯出现局部熔毁，使得反应堆冷却剂外流并有放射性气体和碘外溢至环境中。这是美国商用核电站历史上最严重的一次核灾难。这一事件在整个核电行业和环保团体中引起了广泛反响，并使得反核团体在全美各地的支持率增加。 1981 年，多家公民团体对三里岛核电站提起集体诉讼，案件最终达成庭外和解，赔偿金额为 2500 万美元。和解赔偿金的一部分被用以创建三里岛公共卫生基金，用于为辐射监测方面的医学研究提供资金。该案件是在环境领域最著名、最具影响力的集体诉讼之一。

案件的主要参与方包括受害居民以及三里岛核电站的所有人，前者认为堆芯熔毁所释放的放射性物质是癌症的主要诱因。由于核电在当时是一项全新的技术，尚无任何关于核能的立法。虽然当时没有结论性证据表明类似三里岛反应堆泄漏导致的辐射与致癌之间存在因果关系，但这起案件却在推动当时方兴未艾的环保运动向着更大规模发展起到了极大的作用。在这一事故发生后 30 多年的时间里，美国国内再也没有新建核反应堆，同时舆论对核电的态度也明显转向负面。这一事件发生前的 10 年中，反核团体就一直活跃于美国各地，而这一事件则极大地提升了他们在民众中的地位，全国范围内也爆发了多次示威游行。最终，这一事件也促使核电行业以及政府监管部门迅速采取行动，提高了相关安全标准。

B. 法院判决

三里岛核电站 2 号反应堆于 1979 年 3 月 28 日出现部分熔毁，此后不久，法院收到代表电站附近的所有企业和居民的集体诉讼，指控大都会爱迪生公司。

当地居民和企业提出的人身伤害索赔总数超过 2,000 起，涉及据称因辐射引起的各类健康伤害。由于同时接到大量的诉讼申请，宾夕法尼亚州地方法院将原告的索赔请求合并为十个试点案件，并在其后的 15 年进行了审理。该案审理机构包括各地区法院以及上诉法院。1996 年 6 月，地区法院法官西尔维娅·兰博作出了有利于被告的简易判决，包括三里岛核电站的建设方以及管理者。

虽然被告通过简易判决最终占了上风，三里岛核电站事故却引起了巨量的诉讼，涉及到各类问题，包括专家证词是否可以采纳，政府机构代表的责任以及法院指定的律师费金额。此外，尽管 10 个试点案件最终被驳回，但在这 15 年的过程中，许多个人就本次事故达成了和解，和解金额达数百万美元。

C. 案例时间轴和关键时间点

- 1979 年 4 月 12 日：第一件索赔请求的提交时间为核反应堆熔毁后约两周，该索赔请求代表了三里岛核电站周边 25 英里半径范围内成千上万的个人和企业。
- 1981 年 9 月 9 日：法院对由 1979 年三里岛核电站事故所引致的经济损失集体诉讼作出终审判决。判决结果基于被告（各家公司，包括三里岛核电站的所有方，经营方，设计方，建造方和维护方）与原告的执行委员会（由法庭委任的 10 家律师事务所，负责协调多起案件的诉讼）之间达成的和解协议 。[72]
- 1983 年 11 月 7 日：大都会爱迪生公司，即三里岛核电站的运营公司，遭到一个大陪审团的刑事起诉，指控其在事故发生之前伪造安全性测试结果。[73] 1984 年 2 月 29 日，大都会爱迪生公司与美国政府达成认罪协议，承认在起诉书对其指控的罪名，即未能建造，启用和维护反应堆冷却系统。该公司还放弃对指控书中包含的其他 6 项罪名进行辩护，包括人为操纵测试过程等。[74]
- 1982 年 12 月 9 日：促成最初和解的 10 家律师事务所就法院判决诉讼费的问题提起诉讼。地方法院判决支付其中一家事务所更高的律师费（在原有的律师费上增加 25%），特别是考虑到本案的高度复杂性和技术性，以认可其在为“本案审理过程中所提供的优质法律服务”，以及在和解磋商中的达到“优秀”这一等级的表现。[75]
- 1996 年 1 月 5 日：法庭在很大程度上支持了被告的动议，即排除原告方有关不同辐射级别所导致的影响程度的专家证词，认为原告所提出的证据不符合法律对于专家科学证言的的规定。只有一名科学家的证词获得了认可。[76]
- 1996 年 6 月 7 日：各方继续就 1981 年和解之外的案件内容进行诉讼，包括代表那些位于距核电站 25 英里半径以外，1981 年和解内容未涉及的受害方进行的诉讼，以及关于本次事故所导致的对健康的长期影响。但是，法官西尔维亚·兰博最终对被告使用了简易判决，认为原告提交的证据不足以证明辐射剂量和健康受损间存在因果关系，不支持案件的继续诉讼（认为专家证词无法提供足够确定的证据）。由于该裁决适用于本案并审理的所有受害人，最终为这一历时 15 年之久的诉讼案画上了句号。[77]

D. 和解条款

虽然由于缺乏对于核辐射影响的知识和证据，无法确切证明辐射会损害健康，

[72] *In re Three Mile Island Litig.*, 557 F. Supp. 96 (M.D. Pa. 1982).
[73] *United States v. Metro. Edison Co.*, 594 F. Supp. 117 (M.D. Pa. 1984).
[74] *In the matter of Inquiry into Three Mile Island Unit 2 Leak Rate Data Falsification*, 22 N.R.C. 877, 879 (1985).
[75] *In re Three Mile Island Litig.*, 557 F. Supp. 96.
[76] *In re TMI Litig. Cases Consol. II*, 911 F. Supp. 775 (M.D. Pa. 1996).
[77] *In re TMI Litig. Consol. Proceedings*, 927 F. Supp. 834 (M.D. Pa. 1996).

三里岛核电站的所有者以及运营商在诉讼过程中还是支付了巨额赔偿金以取得和解。

最初的和解于 1981 年达成，2000 万美元的赔偿金用于弥补由于核反应堆部分熔毁导致的当地居民和企业的经济损失。[78]商定的条款保留了对其他人身伤害损失索赔以及对当地政府进行索赔的可能性。[79]

此外，该和解还设立了三里岛“公共健康基金”，为在该地区进行有关辐射和辐射监测的进一步研究提供资金。该基金拨款 500 万美元用于“资助三里岛核事故长期健康影响研究”。[80] 该基金还出资为当地居民提供公共教育，并赞助医生对癌症以及辐射相关的疾病进行早期诊断。[81] 此外，和解协议还确认为原告提供医疗监测服务。虽然很多人经放射线照射也不会立即出现症状，但人们对其对健康的长期影响却知之甚少。该基金设立的主要目的就是为反应堆部分熔毁可能在未来对健康造成的影响提供补偿。

这些赔偿金分别发给了该集体诉讼中的三类集体原告。[82] 和解赔偿金由两家保险财团为核电站支付。[83]

支付给个人和团体的赔偿金在最初和解之后的若干年中不断累积，“到 1997 年总金额已达到 7000 多万美元（赔偿金为 4200 万美元，费用为 2800 万美元）”。[84] 另有估计认为，这个数字接近 8200 万美元。[85]

E. 案件要点和启示

1. 专家证言至关重要

案件最终被驳回的一个主要的原因是，核电在当时作为一个新兴领域缺乏可信的科学证据，也没有专家可以证实核辐射对健康是否存在影响。专家证言可以为事

---

[78] Ben A. Franklin, *Agreement Reached in 3 Mile Island Suit*, NEW YORK TIMES, Feb. 22, 1981, http://www.nytimes.com

[79] *Id*.

[80] Ann Taylor, *Public Health Funds: The Next Step in the Evolution of Tort Law*, 21 B.C. ENVTL. AFF. L. REV. 753, 791–92 (1994), http://lawdigitalcommons.bc.edu/ealr/vol21/iss4/5.

[81] *Id.*

[82] Class I consisted of business entities suffering economic loss; Class II consisted of all individuals who suffered economic harm, such as evacuation expenses, lost wages, and diminished property values; and Class III consisted of all persons seeking future medical detection damages. Classes I and II received $20 million in damages and Class III was the recipients of the $5 million “Public Health Fund.” *Id*. at 791 n.358.

[83] *See* Franklin, *supra* note 78.

[84] CTR. FOR NUCLEAR SCIENCE AND TECH. INFO., *The Price-Anderson Act: Background Information*, http://www.ans.org/pi/ps/docs/ps54-bi.pdf.

[85] Bonnie Pfister, *Three Mile Island: 30 Years of What If . . .*, PITTSBURGH TRIBUNE-REVIEW, Mar. 22, 2009, http://large.stanford.edu/publications/coal/references/pfister/.

故和临床症状之间的因果关系提供证据。在美国，专家证言通常通过聘请外部顾问来获得，但如果相关机构自身的工作人员具有某一领域的专业知识，则证言也会直接由内部专家来提供。

2. 使用和解赔偿金设立“公共健康基金”

即使案件最终通过庭外和解的形式解决，但和解赔偿金的使用仍应有助于达成原告的诉求。和解赔偿金部分发放给了受事故影响的当地企业，也有一部分用以资助有关该领域的公共卫生研究。有关核电站的行业标准也因公众压力而很快得以完善。

3. 媒体关注

在事故发生前 10 年，倡导核安全的活动家就组成了一个网络，致力于废止核能的使用或至少是完善针对核电行业的监管。这个网络，加之媒体的广泛关注，引发了旨在促进核安全的大规模抗议活动。而针对该行业的监管也的确因此有了显著改进。

F. 对环境公益诉讼的启示

如在三里岛案中所提到的，设立公共健康基金，对环境公益诉讼判决之后的执行及监督具有潜在参考意义。公共健康基金不仅可以用来解决已出现的健康问题，也可以用于未来可能会出现的健康问题。在中国，有关个人财产损失或健康损害的案件大多会被归入侵权责任法管辖的领域。此类公共健康基金也可能同样适用于这一类型的侵权案件。

G.官方裁定文本

有关三里岛诉讼案, 557 F. Supp. 96 (M.D. Pa. 1982),
http://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/557/96/2239284/.

有关三里岛诉讼的合并审理. II, 911 F. Supp. 775 (M.D. Pa. 1996),
http://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/911/775/1971018/.

有关三里岛诉讼的合并审理, 927 F. Supp. 834 (M.D. Pa. 1996),
http://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/927/834/2092292/.

有关三里岛诉讼案, 193 F.3d 613 (3rd Cir. 1999),
http://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/F3/193/613/477570/.

V. 赔偿金的量化评估：旭日第二学区诉德士古公司案（Sunburst School District No.2 v. Texaco）

案件名称: 旭日第二学区诉德士古公司案（***Sunburst School District No.2 v. Texaco***）

涉案领域: 地下水污染，毒物侵权，损害赔偿

案件编号: *338 Mont.259, 165 P.3d 1079*

主审法院: 蒙大拿州最高法院

判决日期: 2007 年 8 月 6 日

相关法律: 《综合环境清理和责任法》，蒙大拿法典注释*§§75-10-705* 至 *728;* 蒙大拿州宪法第二条第 *3* 节*; M.R. Civ. P. 26(b)(4)(A)(i); § 27–1–221*

判决结果: 判决支持对苯迁移造成的不动产损害给予修复性赔偿和补偿性赔偿，不支持惩罚性赔偿，同时认为初审法院在授予律师费问题上滥用自由裁量权。

关键词: 公民诉讼、清理费用、补偿性赔偿、污染、间接财产损失成本、减值、专家证人、地下水、陪审团判决金额、个人使用、私人检查总长律师费裁定、惩罚性赔偿、法规、修复、恢复、受损财产价值。

案件综述: 旭日学区连同约 90 名土地所有人提出诉讼，要求石油公司对因邻近炼油厂导致的汽油和苯迁移而造成的财产损失给予补偿。该州地方法院基于陪审团的裁定作出了有利于原告的判决，石油公司就此提出上诉。

A. 案例背景

德士古公司于 1924 年至 1961 年间，在蒙大拿州旭日学区外围经营一家炼油厂。[86] 此后炼油厂发生泄露，导致汽油和其他有毒物质渗入周边的土壤和地下水中，旭日第二学区连同大约 90 位临近土地所有者一起，起诉德士古公司，要求其对泄漏事故进行赔偿。[87]

初审法院认为德士古公司的经营活动存在极大危险性，同时也侵害了原告位于污染带上的财产，德士古公司应为此承担责任。[88] 陪审团判给原告的修复性赔偿金为 1500 万美元，用以恢复受损财产至破坏前的状态；补偿性赔偿金为 1600 万美元，用以支付过去和今后进行环境调查的费用，以及因污染导致的财产在使用和享受上的减值；惩罚性赔偿为 2500 万美元，以惩戒德士古公司持续的欺诈和恶意行为。初审法院还对旭日学区案的律师费进行了裁定，但数额不定。在上诉中，德士古公司认为，赔偿金额应以污染前财产的市场价值作为上限。[89]

B. 案例时间轴和关键时间点

- 1924年：德士古公司炼油厂开始出现汽油泄漏，导致周围的土壤和地下水受到污染。[90]
- 1955 年：因漏油引燃周围房屋，苯污染首次引起人们的注意；德士古公司开始对污染区域进行极小限度的清理，但环境中汽油存量仍保持极高的水平。[91]
- 1985 年：美国环境保护署的调查确定该地区的污染仍未消除，德士古公司与蒙大拿州环境监测局（MDEQ）达成协议，制定了整改方案。[92]
- 1991：德士古公司的调查证实的确发生了污染，但一家环境顾问机构的研究发现，污染导致的苯蒸气并未超过该州颁布的标准。[93]
- 1994 年：蒙大拿州环境监测局发布声明，由于环境风险并未因污染而显著增加，无需采取进一步的行动。[94]
- 1995 年：在蒙大拿州环境监测局颁布有关地下水的新规；测试数据表明，按照修订后的地下水检测标准，旭日学区被污染的地下水苯含量超标；蒙大拿州环境监测局拒绝了德士古公司的豁免请求。[95]

---

[86] *Sunburst Sch. Dist. No. 2 v. Texaco, Inc*., 165 P.3d 1079, 1083 (Mont. 2007).
[87] *Id*.
[88] *Id.* at 1085–86.
[89] *Id.*
[90] *Id*. at 1083.
[91] *Id*.
[92] *Id*.
[93] *Id*. at 1083–84.
[94] *Id*. at 1084.
[95] *Id*.

- 2001 年 2 月：旭日学区向蒙大拿州地方法院提起诉讼，列举其各种侵权和违宪行为，包括非法侵入和非法占领、从事异常危险的活动、公共妨碍、损害州宪法规定的享有健康环境的权利，以及欺诈。[96]
- 2001 年 6 月：蒙大拿州环境监测局发布有关污染状况的信息；德士古公司发布污染带示意图，并发出通讯稿，称因自然降解作用苯含量已大幅下降。旭日学区在之后的审判中认为，德士古公司的答复忽略了对自身不利的有关苯降解的数据，同时该公司存在人为操纵，隐瞒了测试得到的真实污染数据。[97]
- 2003：德士古公司提出了一项监控自然衰减（“MNA”）修复计划；在蒙大拿州环境监测局建议，德士古公司实施自然衰减修复计划前应征求公众意见。[98]
- 2004：州审判庭在 2004 年 7 月到 8 月之间，举行了为期三周的陪审团审判；陪审团判决支持旭日学区和其他原告的诉求，要求支付恢复性、补偿性以及惩罚性赔偿共计 5600 万美元，并支付律师费。[99]
- 2005 年：德士古公司不服陪审团裁决，向蒙大拿州最高法院提出上诉。
- 2007 年：蒙大拿州最高法院裁决支持恢复性及补偿性赔偿金，但驳回了有关支付惩罚性赔偿金和律师费的判决。[100]

C. 法院判决

1. 修复性赔偿金

在上诉中，摆在蒙大拿州最高法院面前的主要问题是向受损害的不动产支付超过损害发生前财产市值的修复性赔偿是否合理。[101] 受损财产的总价值约为 200 万美元，[102] 但陪审团判决向原告支付的修复性赔偿金就达到了 1500 万美元，此外还判决德士古公司为相关的危害及其欺诈行为支付赔偿金及罚金。德士古公司认为，超出市值的 1300 万美元对原告而言是不公平的暴利收益，因为实际上环境修复并不需要这笔钱。

蒙大拿州最高法院裁定修复性赔偿金是适当的，尽管并未规定这笔资金应如何使用，判决主要基于原告的证词，即原告将利用这笔赔偿金来清理其房屋所受的污染，以及裁定的赔偿金没有超出预估的 100 万美元至 3000 万美元修复费用区间。[103] 但法院也指出，为赔偿额度设定严格的上限，这很大程度上意味着德士古公司在迫使原告出售他们的土地，这样德士古公司就能够随意对该地进行污染，而只需按照

[96] *Id.* at 1085, 1093–95.
[97] *Id*. at 1084.
[98] *Id*.
[99] *Id*. at 1085–86.
[100] *Id*. at 1099.
[101] *Id.* at 1083.
[102] *Id.* at 1090.
[103] *Id.* at 1089.

土地最初的市场价值付费，就像德士古公司在污染发生前就已要求原告出售其土地。[104]

2. 惩罚性赔偿

蒙大拿州最高法院最终裁定，初审法庭没有采纳德士古公司与州监管机构合作应对污染问题的证据，这不应作为判定责任或补偿性赔偿金的依据。[105] 蒙大拿州最高法院认为，初审法庭在决定是否采纳证据时拥有广泛的自由裁量权，同时德士古公司也没有证明初审法院对于自由裁量权存在滥用。然而，蒙大拿最高法院认为，在判断德士古公司是否应为其欺诈或恶意行为支付惩罚性赔偿金时，该证据应予以考虑。[106] 因此，认定惩罚性赔偿裁决无效，并发回陪审团重审，以评估德士古公司提交的其他证据。

3. 私人律师费

蒙大拿州最高法院推定，因为没有任何法条或合约作出规定，因此原告不能依据蒙大拿州所采用的“美国规则”讨要私人律师费。而且该案也不符合“私人检察总长理论”规定的例外情形，该理论允许一方在政府未能有效维护重要的公民权益时，可以要求法院仲裁。[107] 法院认为，数百万美元的赔偿金足以促使原告有充分的动机提起诉讼。[108]

D. 案件要点和启示

1. 修复性赔偿金

确定判给原告的损害赔偿金额与裁决原告是否可以先做修复同样重要。如果为赔偿金额设定一个上限，那么一旦损害达到一定程度，则污染者将会听任污染继续蔓延；而且，如果赔偿上限正好是受损财产的市场价值，这就几乎等同于要求原告出售他们的土地，而这一权利通常是由政府行使的。这也会让受损的土地的所有者面临着“要么接受赔偿，要么拉倒”的选择。土地所有者要么被迫出售的受污染的土地，要么继续原来的生活，时刻面临有毒化学品的威胁；[109] 另一方面，某些情况下，例如原告已出售土地，或已明确表示无意对其进行修复，那么设定赔偿上限也可能是合理的。法院审理“毒物侵权”案件时，应该考虑多大额度的赔偿金会与该案的情况相匹配，而原告的律师也应该清楚自己的当事人是否计划用获得的赔偿金来修复污染带来的损害。

---

[104] *Id.* at 1089–90.

[105] *Id.* at 1083, 1095.

[106] *Id.* at 1096–97.

[107] *Id.* at 1097. Factors used to determine significant interest include “(1) the strength or societal importance of the public policy vindicated by the litigation; (2) the necessity for private enforcement and the magnitude of the resultant burden on the plaintiff; and (3) the number of people standing to benefit from the decision.” *Id.*

[108] *Id.* at 1083, 1097.

[109] *Id.* at 1090.

2. 损害由第三方评估

蒙大拿州最高法院在确定赔偿金额是否合理时，考虑了被告提出的恢复方案：德士古公司环境顾问建议的修复计划总共需要花费 3000 多万美元，而德士古公司希望采用“自然衰减”方案，主要通过污染物自动消解来实现，其成本只需 100 万美元。[110] 法院认为 1500 万美元这一金额合理，因为其“正好落在这两个数值之间”。[111] 这也表明在此过程中聘请第三方顾问的重要性，没有其提出的 3000 万美元的建议方案，法院很可能会在判定赔偿金额时犹豫不决，因为最终的判决金额较之土地的市场价值以及德士古公司提交的修复方案的花费都要高出很多。

3. 类似的案例

在环境修复性赔偿金超出州环境监测局以及环境保护署规定的费用时，许多美国法院都采用《侵权法第二次重述》第§929 的灵活标准来进行判决。[112] 这可能归结于依据《侵权法第二次重述》第§929 所规定的多方面原因，“自然衰减”将使得污染地区的居民要长期接触污染物；积极补救所需的费用是高昂的。[113]

E. 对环境公益诉讼的启示

中国在修订环境法方面作了很多工作，以解决迫在眉睫的污染问题，同时在环境领域中法院的作用日益凸显。中国对环境问题的重视程度在不断提高，这与旭日学区案所体现出的对公共政策的关注十分类似。如本案所表明的，判决给环境侵权案原告的赔偿金的数额是个非常关键问题。简单地计算原告所蒙受的经济损失，可能不足以捍卫他们的权益。此外，对损害赔偿金额设定严格的上限，反而可能诱发对环境的持续损害。最后，修复性赔偿是对生态敏感地区加以保护的一个重要手段。但另一方面，如果原告不继续使用受损土地，而且没有使用赔偿金来修复生态受损的土地，那么修复性赔偿则可能成为不公平的暴利收益。

F. 官方裁定文本

旭日第二学区诉德士古公司案（*Sunburst School District No.2 v. Texaco*）, 165 P.3d 1079 (Mont. 2007), http://caselaw.findlaw.com/mt-supreme-court/1299438.html.

---

[110] *Id*.

[111] *Id.*

[112] Ted A. Warpinski, *Restoration Damages: Sunburst School District v. Texaco*, ABA ENVTL. LITIG. & TOXIC TORTS COMMITTEE NEWSL., December 2007, at 23, 24.

[113] *Id.* at 24–25.

G. 其他资源

James M. Fischer, *The Puzzle of the Actual Injury Requirement for Damages*, 42 LOY. L.A. L. REV. 197 (2008), http://digitalcommons.lmu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2651&context=llr.

James R. Cox, *Reforming the Law Applicable to the Award of Restoration Damages As A Remedy for Environmental Torts*, 20 PACE ENVTL. L. REV. 777 (2003), http://digitalcommons.pace.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1182&context=pelr.

Randy Tanner, *Sunburst School District No. 2 v. Texaco, Inc.: Rethinking Restoration Damages As A Remedy for Tortious Injury to Land and Property*, 70 MONT. L. REV. 291 (2009), http://scholarship.law.umt.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2034&context=mlr

VI. 贯彻《清洁水法》：美国保育法基金会（CLF）诉波士顿给排水委员会（BWSC）案（Conservation Law Foundation, Inc. v. Boston Water and Sewer Commission）

案件名称:	美国保育法基金会诉波士顿给排水委员会案（***Conservation Law Foundation, Inc. v. Boston Water and Sewer Commission***）
涉案领域:	水污染
案件编号:	*Case No. 10-cv-10250 (not reported in F. Supp. 2d)*
主审法院:	美国马萨诸塞联邦地区法院
判决日期:	2010 年 12 月 21 日
相关法律:	清洁水法案，美国法典第 33 篇第 §§1311，1342，1365;波士顿给排水委员会的职责： Mass. Acts of 1977, c. 436 §§ 1–3
判决结果:	被告向美国支付了 235,000 美元的民事罚款，并另外提供 160,000 美元开展一项补充环境项目，杜绝未经处理的污水直接从私人排污口排入波士顿给排水委员会的管网系统。[114]
关键词:	水污染，民间组织/非政府组织发起的倡议，公益诉讼，和解，监控。
案件综述:	保育法基金会提起了一项公民诉讼以强制执行《清洁水法》的要求。该基金会最终与波士顿给排水委员会达成和解，赔偿内容包括环境修复，增强监控力度以及开展补充环境项目。

[114] *See* Press Release, Ben Carmichael, CONSERVATION LAW FOUNDATION, *Landmark Clean Water Settlement Promises Cleaner, Greener Future for Boston* (Aug. 23, 2012), http://www.clf.org/newsroom/landmark-clean-water-settlement-promises-cleaner-greener-future-for-boston/.

A. 案例背景

保育法基金会（CLF）是一家非盈利性的非政府组织，致力于新英格兰地区的环境保护事业，包括通过公益诉讼手段来保护自然环境。[115] 30 多年来，保育法基金会一直致力于清理波士顿港的环境污染，[116] 其中包括发起过 50 多次公民执法行动，依据联邦《清洁水法》（CWA）的公民诉讼条款，抵制没有许可证便将污染物排入公共水域的行为。[117]

《清洁水法》禁止在未获得国家污染物排放削减制度（NPDES）许可证的情况下将污染物排入美国水域。这项要求意味着制度需要执行到位，“尽最大可能”地减少污染物的排放，[118] 同时获得排放许可的机构应报告其所排放的污染物的具体信息，并对自身系统做必要的调整，以控制污染物的排放。

2010年，保育法基金会提起诉讼，以解决波士顿给排水委员会（BWSC）排污所涉及的三个主要问题。首先，保育法基金会指控波士顿给排水委员会未能按照国家污染物排放削减制度许可证的要求保证水质达标。其次，保育法基金会声称波士顿给排水委员会未能按照许可证的要求，对排入波士顿港的污水进行监测：该委员会的监控范围只涵盖了五个有代表性的排污区域中的三个，要求进行监控的四个受纳水体中的三个，以及 90 多个排污口中的 24 个。这种监测对于保护当地环境非常必要，因为雨水径流会携带大量污染物，而且有证据表明马萨诸塞州已因此出现“水质及水生栖息地环境明显恶化”的迹象。[119] 最后，保育法基金会认为波士顿给排水委员会应与市政当局进行协调，以减少污染物排放，并杜绝向波士顿给排水委员会系统非法排污的现象。[120]

B. 案例时间轴和关键时间点

- 1999 年：美国环境保护署（EPA）向波士顿给排水委员会发放 NPDES 许可证。该许可证要求波士顿给排水委员会实行 17 项污染控制措施。
- 2001 年：波士顿给排水委员会私自将 NPDES 许可证要求进行监测的雨水排放采样

---

[115] *See Our Focus: Clean Water*, CONSERVATION LAW FOUNDATION, http://www.clf.org/our-focus/clean-water/ (last visited June 14, 2016).

[116] *See* Laurie O'Reilly, *Boston Harbor Clean Up Reaches New Milestone*, CONSERVATION LAW FOUNDATION BLOG (Mar. 21, 2016), http://www.clf.org/blog/video-boston-harbor-clean-up-reaches-new-milestone/; *see also* Chris Kilian, *Our 30-Year Fight to Clean Up Boston's Harbor of Shame*, CONSERVATION LAW FOUNDATION BLOG (Mar. 26, 2016), http://www.clf.org/blog/our-30-year-fight-to-clean-up-bostons-harbor-of-shame/.

[117] *Enforcing the Law*, CONSERVATION LAW FOUNDATION, http://www.clf.org/strategies/environmental-enforcement/ (last visited June 14, 2016).

[118] 33 U.S.C. § 1342(p)(3)(B)(iii).

[119] Complaint for Declaratory and Injunctive Relief and Civil Penalties, *Conservation Law Found., Inc. v. Boston Water and Sewer Comm'n*, Case No. 10-cv-10250, 2010 WL 2069360 (D. Mass., Feb. 12, 2010).

[120] *Id.*

点的数量从五个减少到三个，雨天受纳水体检测站的数量也从四个减少到三个。[121] 波士顿给排水委员会自身对这几处保留下来的站点的监测数据表明，其中细菌和金属的浓度明显超过了美国马萨诸塞州规定的水质标准。[122] 然而，面对这些问题，波士顿给排水委员会在其所提交的 2001 - 2004 年年度报告中，却并未给出针对该系统的调整计划，而且事实上在 2002 - 2009 年间也未采取任何补救措施。[123]

- 2010：依据《清洁水法》中规定的公民诉讼条款，保育法基金会在美国马萨诸塞联邦地区法院对波士顿给排水委员会提起诉讼。[124]
- 2010：美国政府提出一项动议，根据联邦政府的规定，代表美国环境保护署介入与波士顿给排水委员有关的诉讼，法院批准了该动议。对于本案而言，这是一个重要的转折点，因为美国政府掌握更多的监测信息以及保育法基金会未曾注意到的一些有力证据。正是因为美国政府的介入，波士顿给排水委员会终于同意开始和解谈判。[125]
- 2012：双方在同意判决书上签字（见以下的具体条款）。

C. 关键和解条款

总体而言，保育法基金会乐于看到该案达成这样的最终结果。[126] 该禁令救济满足了保育法基金会的主要诉求，即迫使波士顿给排水委员会对其老旧的雨水控制系统进行改造升级。同意判决书[127] 的关键条款则要求波士顿给排水委员会支付赔偿金，改善监测工作质量，并实施一项补充环境项目[128]：

1. **赔偿金**：波士顿给排水委员会向美国政府支付了 235,000 美元的民事罚款。

2. **水质监测**：要求波士顿给排水委员会依据细菌、表面活性剂、氨、氯等成分的规定标准对其管辖的市政雨水管网的各排污口进行抽样监测。该判决书还要求波士顿给排水委员会在特定的分集水区域杜绝全部现有的非法排放后，对干湿天气下的排污进行证实性监测。其他的规定还包括制定工业设施雨水污染防治计划，开

---

[121] *See* Memorandum of Law in Support of Plaintiff's Motion for Partial Summary Judgment, *Conservation Law Found., Inc. v. Boston Water and Sewer Comm'n*, Case No. 10-cv-10250, 2010 WL 5861860 (D. Mass, Sep. 20, 2010).

[122] *Id.*

[123] *Id.*

[124] 33 U.S.C. § 1319(b).

[125] Interview with Christopher Killian, Vice President and Director, Clean Water & Healthy Forests, Conservation Law Foundation, conducted by LIDS members on April 15, 2016.

[126] *Id.*

[127] A "consent decree" (or "consent order") is an agreed-upon court order. A consent decree that resolves a lawsuit effectively amounts to a settlement embodied in a court order, but differs from a private settlement in that the judge retains control over the agreement, and can use the powers of the court (including sanctions) to ensure that it is implemented. *See Consent Decree*, BLACK'S LAW DICTIONARY (10th ed. 2014).

[128] *See* Consent Decree, *Conservation Law Found., Inc. v. Boston Water and Sewer Comm'n*, Case No. 10-cv-10250 (D. Mass. Sep. 28, 2012), https://www.epa.gov/sites/production/files/documents/bwsc-cd.pdf.

展公共教育及宣传，并配备相关人员，以确保同意判决书内容以及其他事项的有效执行。[129]

3. 补充环境项目：波士顿给排水委员会还需要启动一项补充环境项目（SEP），其中包括的一个项目称为支路排污管线项目，与本案直接相关。该案已查明，很多私人排污支管将污水直接排入波士顿给排水委员会的排污系统。因此，为实施与此相关环境补偿计划，波士顿给排水委员会需要至少支付160,000美元，解决至少25条私人排水支路管线的问题。[130]

D. 案件要点和启示[131]

美国保育法基金会诉波士顿给排水委员会案为非政府组织通过认定环境危害并提起法律诉讼的形式来贯彻环境法律法规树立了极好的榜样，即便最终达成和解，仍然迫使被告遵循环境法规作出相应补偿，以及设立专用基金，最终使环境受损区域受益。通过协作式而非简单粗暴的处罚，使得这次和解更容易达成。

1. 利用“公民诉讼”的规定

保育法基金会是依据《清洁水法》中有关“公民诉讼”的规定提起本次诉讼的，该规定允许以公民个人作为法律实施的主体，这与中国《环境保护法》的规定有相似之处。[132]

保育法基金会在提起本次诉讼时，其目的并非是要波士顿给排水委员会受到惩戒，以迫使其遵循国家污染物排放削减制度许可证的要求；相反，该基金会积极与波士顿给排水委员会展开合作，选择更好更先进的排污系统，从而降低污染的危害。[133] 保育法基金会试图以本案为契机，与波士顿给排水委员会协商，以确定后者系统升级换代的可行途径，[134] 如增加更多创新因素，同时也考虑搭建“绿色基础设施”，以更便捷地吸收径流，减少地表径流量。

2. 考虑如何将和解作为有效工具

本案最终以双方达成和解的方式结束，根据签订的同意判决书对污染进行持续监测和维护，并对波士顿市政下水管线系统进行升级改造。通常情况下，和解是一种非常有效的手段，贯彻环保法规制度，同时也能够避免诉讼所要承担的风险和费用。

---

[129] *See id.* Section VII.

[130] *See id.* Section VIII.

[131] These takeaways are largely based the authors' interview with Christopher Killian, supra note 125.

[132] For further discussion of the connection between citizen suits and Art. 58 of the Environmental Protection Law, *see supra* note 17 and accompanying text.

[133] Interview with Christopher Kilian, *supra* note 125.

[134] An outside consultant had evaluated the BWSC system as being a “state of the art system—as of 1954.” *Id*.

保育法基金会最终达成的和解，有三项重要内容。第一，完全符合法律规定，通常通过禁令救济的形式。这往往会涉及诉请强制执行，主要是因为许多保育法基金会关注的企业很少或从未考虑遵守现行法规，有些甚至从未取得要求的许可证。

第二，保育法基金会通过和解要求污染者出资实施补充环境项目，无论案件是胜诉或和解。这些项目包括开展研究和/或环境修复，以进一步保护受影响区域的环境。在和解协议规定的补充环境补偿项目大大提升了保育法基金会所提起的公益诉讼的影响力，同时对目标区域也将产生持续的影响。

补充环境项目是《清洁水法》以及美国很多其他的环境法规所规定的一种标准做法。通常来说，对类似违法者，法庭会依据法规来评估罚金，处罚形式主要是向美国财政部支付，但这对环境而言没有直接益处。与此相反，补充环境项目将使得受影响区域的环境直接受益，且受益程度与惩罚力度相当，受益形式则与具体的损害直接挂钩。

第三，保育法基金会在和解中要求全额支付律师费。尤其是具备强有力证据的案例中，保育法基金会试图以此让被告意识到，提前达成庭外和解可能对被告更有利，至少可以避免支付上述律师费用。

3. 谨慎分配有限的资源

保育法基金会认为，最重要的是要有效地利用手上有限的资源，特别是要仔细考虑选取哪些案件来诉。最好的选择并不总是那些大案，因为一起诉讼很可能要持续多年才有最终结果。有时更小更简捷的诉讼却可能产生更大的影响。本案就是一例，保育法基金会所采取的策略基于这样一个事实：波士顿给排水委员会是大波士顿地区污水和雨水排放最大的服务提供商之一，其服务区域覆盖超过 17 平方英里。

4. 考虑如何通过诉讼来提升其他领域的工作（若适用）

提出强制执行计划的好处之一，是可以让保育法基金会在进行游说和倡导工作时具有更强的说服力。同样，不仅需要让人们认识到保育法基金会有提起诉讼的能力，而且还明确展示了成功诉讼带来的益处。诉讼形成的“信誉威慑”可以为环保组织在申请信息公开时，以及为促进合规所做的其他工作上助一臂之力。

5. 整合科学数据

通过与各方伙伴共同结成协作网络，诸如相关领域的意见领袖以及当地的学术机构，保育法基金会得以将最新的科研成果应用于案件诉讼之中。该基金会还使用了波士顿给排水委员会收集的三个监测点的监测数据，以跟踪污染物的排放情况。

6. 借助当地社区的力量

保育法基金会发现，无论面对什么样的问题，最重要都是将关注的焦点放在问题

背后的真相之上。相对于用来证明违法行为的那些枯燥刻板的技术数据，法官和当地社区更想了解的是案件中关系到个人的那些问题，比如究竟出现了怎样的伤害。同样，以积极的视角来呈现这些真相也是非常重要的，因为人们想了解的不仅仅当前所面临的挑战，更想要明了究竟有哪些机遇可以更好地改善环境质量。

7. 利用政府和法院要求提供的数据推进诉讼，提供证据，并尽早促成有效的和解

在美国保育法基金会诉波士顿给排水委员会案中，促使保育法基金会提起诉讼，并作为最初证据提交给法庭的科学资料，大部分都来自波士顿给排水委员会所设监测点采集的数据。这些数据表明，其“代表性”监测点（即人为选定的定期进行水质监测的若干监测站点）监测到的污染物浓度均超过了相关标准。当美国环境保护署介入该案后，也提交了大量的独立监测数据，这也起到了促使波士顿给排水委员会同意和解的作用。

E. 对环境公益诉讼的启示

在中国通常只有法院或法院认可的有资质机构所提供的数据可以作为环境公益诉讼的合法证据。但是，本案告诉我们，环保组织如果注意跟踪政府公布的相关数据，以及由法院认可的机构根据法院的要求所披露的信息，那么这些均可以作为提起环境公益诉讼的基础，同时也可以在整个案件审理过程中作为证据提交潜在促成快速有效的和解。基于中国当前的情况，对环境公益诉讼律师和环保组织而言，注意跟踪重点企业以及官方根据规定发布的监测数据是非常有益的。这其中可能包含了有力的证据，有助于推进案件诉讼，并借助司法的力量迫使污染者就范。

中国目前的情况是，案件审结后，赔偿金的分配方案要根据具体案情而定，可能收归国库，也可能交由当地政府或第三方管理，其中最可能的结果是交付给环境修复公司或其他第三方。中国环保组织也在探索新的监督机制，对结案后的赔偿金进行监督，因为当前还没有一个完善的机制来管理罚款、费用，以及结案后赔偿金的分配和使用。如以上述分析，“补充环境项目”可作为一项创新机制，持续提升污染治理设施的功效以及环境质量。当然，在具体执行时，可能需要与政府认可的环境修复公司开展合作来保证环境补偿计划的顺利实施。

对环保组织而言，针对大型企业或重点企业开展涉及空气、水、生态以及土壤污染的公益诉讼是非常明智的选择，因为这些案件一旦胜诉，其结果将更有力。对于资源有限的环保组织来说，要解决各地出现的严重污染问题，可以考虑利用这一机制，以期通过诉讼获得最大化的收效。

F.官方裁定文本

美国保育法基金会诉波士顿给排水委员会案（*Conservation Law Foundation, Inc. v. Boston Water and Sewer Commission*），案件编号 10-cv-10250, 2010 WL 5349854 (D. Mass., Feb. 12, 2010)

同意判决书，美国保育法基金会诉波士顿给排水委员会案（*Conservation Law Foundation, Inc. v. Boston Water and Sewer Commission*），案件编号 10-cv-10250 (D. Mass., Sep. 28, 2012), https://www.epa.gov/sites/production/files/documents/bwsc-cd.pdf.

G. 其他资源

《清洁水法》，美国法典第 33 篇第 § 1251–1375, https://www3.epa.gov/npdes/pubs/cwatxt.txt. 保育法基金会，http://www.clf.org/.

VII. 环境正义：自然资源保护协会（NRDC）诉田纳西州迪克森县案（Natural Resources Defense Council v. Dickson）

案件名称: 自然资源保护协会诉田纳西州迪克森县案（***Natural Resources Defense Council v. Dickson***）

涉案领域: 地下水污染，环境正义

案件编号: *Case No. 08-cv-0229 (not reported in F.Supp.2d)*

主审法院: 美国联邦田纳西中区地区法院

判决日期: 2011 年 1 月 3 日

相关法律: 《资源保护和回收法》，美国法典第 42 篇第 *§ 6972(a)(1)(B)*

判决结果: 除非原告提出涉及管辖权问题的简易判决申请，法庭不接受其他简易判决申请

关键词: 清洁水，有毒物，和解，简易判决

案件综述: 迪克森县地下水遭有毒工业化学品（TCE，PCE）污染，控辩双方最终达成和解，保证为当地居民提供清洁饮用水。原告（自然资源保护协会，Beatrice Holt 以及 Sheila Holt-Orsted）依据《资源保护和回收法》（RCRA）中规定的公民诉讼条款提起诉讼。Holt 家族成员提起的另外单独民事权利诉讼也达成和解，被告同意为其因接触有三氯乙烯而受到的伤害提供赔偿。

A. 案例背景

2011 年，自然资源保护协会（NRDC）提起诉讼，认为田纳西州迪克森县及迪克森市应对当地水污染问题承担责任。以往数十年间，由于工业化学品三氯乙烯（TCE）不断倾倒至本地垃圾填埋场，水源因此受到污染。三氯乙烯渗入地表污染了地下水，并造成填埋场几英里范围内井水和泉水的水质不能安全饮用。自然资源保护协会依据《资源保护和回收法》（RCRA）提起诉讼，此类诉讼案例以往并不常见。根据《资源保护和回收法》的规定，原告可对“导致或正在导致已发生的或目前重大的和实质性的对健康或环境的损害”的任何人提起诉讼。[135]

原告的一些代理律师曾经考虑过接受本案，但由于案件的诉讼成本较高且风险较大，最终还是放弃了。自然资源保护协会是唯一有能力接手此案的机构，截至案件开庭前，共在本案上花费了 8000-10000 小时，这要归功于得到外部的私人捐款资助。

本案与美国全国有色人种协进会（NAACP）提起的民权诉讼案存在关联，这是案件的一个关键所在。迪克森县居民多数为白人，涉案填埋场只占该县面积很小的一部分，但居住在该区域的居民却以非裔美国人为主。这样的差异使得本案一下就上升到了捍卫民权的高度，同时也为自然资源保护协会提供了强大的申诉依据，而不仅仅局限于环境保护这一个维度。最终，这也促使双方在民事权利诉讼案中达成了一项单独和解。

原告依据《资源保护和回收法》的公民诉讼条款对田纳西州迪克森县、迪克森市、ALP照明和顶棚产品公司、美国耐马克公司以及州际包装有限公司提起诉讼。[136]原告认为，“位于田纳西州迪克森县的迪克森垃圾填埋场所处理的三氯乙烯（TCE）和四氯乙烯（PCE）等化学物质对人体健康及自然环境造成了重大的和实质性的危害”。[137]

B. 案例时间轴和关键时间点

- 2008 年 3 月 4 日：Beatrice Holt，Sheila Holt Orsted 以及自然资源保护协会提起诉讼。原告于 2009 年 10 月 28 日提交了对起诉书的修订，追加 ALP 照明，美国耐马克以及州际包装为被告。[138]
- 2011 年 1 月 3 日：田纳西地区法院驳回了针对迪克森以及各被告公司的简易判决

[135] Resource Conservation and Recovery Act, 42 U.S.C. § 6972(a) (1) (B).

[136] *Id*.

[137] First Amended Complaint for Declaratory and Injunctive Relief, *Natural Resources Defense Council, Inc., et al. v. Cty of Dickson, Tennessee, et al*., Case No. 08-cv-0229 (M.D. Tenn., Oct. 28, 2009).

[138] *Id*.

请求。[139,140]《资源保护和回收法》规定，如果废物处置导致了“重大的和实质性的危害”，可以通过提起“公民诉讼”来加以抵制。[141] 法院裁定，由于在真正重要事实上存在争议，即无法断定是否每一位被告都与污染所导致的危害有关，因此驳回简易判决的请求。[142]

- 2011 年 12 月 9 日：各方在开庭前夕达成和解，和解协议同意设立补救基金，交由专家管理，以确保当地居民能够获得清洁的水源，并加强对三氯乙烯含量的监测。[143]

C. 关键和解条款

该和解协议设立了一个独立的科学研究小组，以确保居民用水不会受到污染水的威胁，并就如何对居民进行保护对迪克森县提供建议。[144] 如上所述，作为众多维权行动的一部分，本案也为解决该地区种族以及环境不公的问题作出了自己的贡献。由全国有色人种协会发起的相关民事权利诉讼与《资源保护和回收法》诉讼案几乎同时达成了和解。

2011 年 12 月 9 日，在开庭前不久，各方最终达成和解，法院对于 Beatrice Holt 及 Sheila Holt-Orsted 提出的诉讼出具同意判决书，并达成以下补救措施：

1. 设立补救基金

迪克森县应出资 500 万美元设立救济基金，以降低和/或消除该地区受三氯乙烯和四氯乙烯威胁的风险，并确保上述氯化物溶剂一旦发生迁移将能够及时发现并及时处理。[145]

2. 建立专家小组

同意判决书还要求成立一个专家小组，由自然资源保护协会和迪克森县分别任命

---

[139] *Natural Resources Defense Council, Inc., et al. v. City. of Dickson, Tennessee, et al.*, Case No. 08-cv-0229, 2011 WL 8214 (M.D. Tenn., Jan. 3, 2011).

[140] The issue of NRDC's standing was also addressed in this proceeding. For an organization to have standing, it must demonstrate: (1) its members would otherwise have standing to sue in their own right; (2) the interests at stake are germane to the organization's purpose; and (3) neither the claim asserted nor the relief requested requires the participation of individual members in the lawsuit. Joyce Tucker, a NRDC member, was deemed to have adequately alleged injury to establish standing as a result of the inability for her to use and enjoy the West Piney River as a result of TCE contamination. *Id.*

[141] Resource Conservation and Recovery Act, 42 U.S.C. § 6972(a)(1)(B).

[142] *Natural Resources Defense Council*, 2011 WL 8214.

[143] Interview with Selena Kyle, Senior Attorney, Litigation Program, National Resources Defense Council, conducted by LIDS members and an Orrick attorney on April 13, 2016.

[144] Press Release, NATURAL RESOURCES DEFENSE COUNCIL, *Tennessee Residents Protected from Toxic Chemical Exposure* (Dec. 8, 2011), https://www.nrdc.org/media/2011/111208.

[145] Consent Order, *Natural Resources Defense Council, Inc., et al v. County of Dickson, Tennessee, et al.*, Case No. 08-cv-0229 (M.D. Tenn., Dec. 9, 2011).

两名专家组成，负责管理补救基金。[146] 专家小组的职责还包括划定一个扩大范围的环境风险区，制定一套地下水和地表水监测方案，并为当地居民普及相关知识。

3. 提供公共水源

该同意判决书还要求迪克森县确保所有受影响的居民能够使用公共水源。[147]

4. 律师费

该和解协议要求被告向自然资源保护协会支付律师费。[148]

D. 案件要点和启示

1. 有说服力的陈述

该案件中的种族歧视因素是个切入点，自然资源保护协会可以此做出有说服力的诉讼陈述。

2. 公民诉讼

公民诉讼条款是本诉讼案的基础。如果没有《资源保护和回收法》中有关公民诉讼的规定，自然资源保护协会就失去了提起诉讼的依据，只能转而依靠其他法律实现救济。

3. 尽可能寻求与其他组织合作

该案件的诉讼过程要耗费大量的时间和精力，需要其他合作伙伴施以援手。自然资源保护协会从一开始就与奥睿律师事务所(Orrick, Herrington & Sutcliffe)展开合作，无偿提供法律服务。没有来自外部的慷慨私人资金支援，自然资源保护协会不可能完成耗时数千小时的案件研究和诉讼工作。

E.对环境公益诉讼的启示

近一段时期以来，中国生态赔偿和修复资金管理在政策层面有显著进展。2015年，国务院办公厅颁布《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》。[149] 其中值得注意的条款包括，在“保障措施”里的第五条，鼓励公众参与；[150] 以及在“试点内容”

---

[146] *Id.*

[147] *Id.*

[148] *Id.*

[149] 生态环境损害赔偿制度改革试点方案, (Dec. 3, 2015), http://www.gov.cn/zhengce/2015-12/03/content_5019585.htm (accessed May 10, 2016).

[150] *Id.* art. 5 (“Innovate methods for public participation, invite experts and citizens that have had their interests impacted, legal persons, and other organizations to attend ecological environmental remediation or compensation consulting work. Make ecological environmental damage investigations, appraisal and assessments, compensation, the

里的第八条，强调引入第三方机构来管理环境损害赔偿基金。[151] 该方案中指出，2015 - 2017 年期间，选取部分省份试行生态环境损害赔偿制度，计划到 2020 年之前建立起全国范围的生态环境损害赔偿制度。[152]

这一领域的最新动态还体现在 2016 年一些全国人大代表的谈话中，认为应出台新的法规以支持设立环境公益诉讼修复基金。[153] 上述这些进展令人瞩目，而相关法规方案的大范围推广实施还有待时日。迪克森案的部分和解条款，如设立一个专家小组来负责监督补救基金的使用，或可借鉴作为实现环境修复的有效方法。

新闻媒体的作用在环境公益诉讼案件中也不可忽视，例如腾格里沙漠污染公益诉讼案，以及常州“毒地”公益诉讼案等。[154] 捋清案件的叙述脉络，将重点放在环境恶化对当地居民特别是其中的弱势群体的影响上，如在迪克森案中那样，将有助于获取公众的关注和支持，并对当地法院造成压力，争取其对于环境公益诉讼案的支持。这些都要求精心规划案件策略，而不是仅仅关注案件本身和数据资料。

F. 官方裁定文本

自然资源保护协会诉田纳西州迪克森县案（Natural Resources Defense Council v. Dickson）, 案件编号 08-0229, 2011 WL 8214 (M.D. Tenn., Jan. 3, 2011).

G. 其他资源

帮助田纳西居民摆脱有毒化学品的威胁，自然资源保护协会，https://www.nrdc.org/media/2011/111208.

---

official legal judgments, environmental repair result reports, and other information public in accordance to the law, guarantee the public's right to know.”).

[151] *Id.* art. 8 (“Strengthen the management of environmental damage compensation funds. Undergo consultation or litigation to decide which person is responsible for providing compensation the legal entity required to provide compensation that entity with the compensation duty should act in accordance to the consultation or the requirements from the legal judgment, organizations developing environmental damage restoration. Entities responsible for providing compensation but lacking the ability to do so can entrust a third party organization with the ability to repair the environment through conducting environmental repairs. Environmental repair funds can be entrusted and paid to third party organizations from the initial entity required to provide compensation. For entities required to provide compensation that voluntarily repair the environment or are entrusted with the ability to repair the environment, those with the right to compensate should first conduct an environmental damage investigation, evaluation assessment, and finally, the entity responsible for compensating will be responsible for the repair result assessment, as well as other fee usages.”).

[152] “中国印发《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》.” - 新华网. Accessed May 05, 2016. http://news.xinhuanet.com/fortune/2015-12/03/c_1117348804.htm.

[153] *See* 盘点两会慈善好声音（二）, 新化网 (Mar. 9, 2016), http://news.xinhuanet.com/gongyi/2016-03/09/c_128786657.htm (describing one representative's support for a “dedicated-fund system for environmental public-interest lawsuits” [环境公益诉讼专项资金制度]).

[154] *See* 常州！自然之友今日提起环境公益诉讼 [Changzhou! Friends of Nature File the Environmental Public-Interest Lawsuit Today] (Apr. 29, 2016), http://www.fon.org.cn/index.php/index/post/id/3417 (accessed May 10, 2016).

VIII. 中国相关法律法规

- 民事诉讼法[Civil Procedure Law] (promulgated by Standing Comm. Nat'l People's Cong., Aug. 31, 2012, effective Jan. 1, 2013), http://www.gov.cn/flfg/2012-09/01/content_2214662.htm, *translated in Civil Procedure Law of the People's Republic of China (2012 Amendment)*, http://en.pkulaw.cn/display.aspx?cgid=183386&lib=law.

- 环境保护法 [Environmental Protection Law] (promulgated by Standing Comm. Nat'l People's Cong., Apr. 24, 2014, effective Jan. 1, 2015), http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2014-04/25/content_1861279.htm, *translated in Environmental Protection Law of the People's Republic of China (2014 Revision)*, http://en.pkulaw.cn/display.aspx?id=18126&lib=law.

- 环境影响评价法[Environmental Impact Assessment Law] http://zfs.mep.gov.cn/fl/201609/t20160927_364752.shtml

- 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 http://www.mep.gov.cn/xxgk/zcfgjd/201605/t20160522_343426.shtml

- 生态环境损害赔偿制度改革试点方案 [Pilot Plan for Environmental Damage Compensation System Reform] (issued by the General Office of the Central Committee and the State Council on Dec. 3, 2015), CHINA LAW TRANSLATE, http://www.gov.cn/zhengce/201512/03/content_5019585.htm.

- 人民法院审理人民检察院提起公益诉讼案件试点工作实施办法 [Implementation Measures for Pilots on People's Courts Hearing Public Interest Lawsuits Initiated by People's Procuratorates], (Jan. 7, 2016), http://www.spp.gov.cn/flfg/201601/t20160108_110652.shtml, *translated in Implementation Measures for Pilots on People's Courts Hearing Public Interest Lawsuits Initiated by People's Procuratorates*, CHINA LAW TRANSLATE (Feb. 28, 2016), http://chinalawtranslate.com/spcprocpubintcases/?lang=en.