

浙江省社会科学规划水文化专项研究课题

《美国水污染控制制度架构变迁及其对浙江的借鉴》(14SWH15YB)

中国法学会重点委托课题《水污染治理法治保障研究》

[CLS(2015)ZDWT07]的阶段性成果

美国水污染物排放许可证制度研究

Studies on the National
Pollutant Discharge Elimination
System Permit Programs in the
United States

姜双林 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

美国水污染物排放许可证 制度研究

姜双林 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

浙江省社会科学规划水文化专项研究课题

《美国水污染控制制度架构变迁及其对浙江的借鉴》(14SWH15YB)

中国法学会重点委托课题《水污染治理法治保障研究》

[CLS(2015)ZDWT07]的阶段性成果

图书在版编目(CIP)数据

美国水污染物排放许可证制度研究 / 姜双林著. —

北京: 法律出版社, 2016. 6

ISBN 978 -7 -5118 -9684 -1

I. ①美… II. ①姜… III. ①水污染物—排污许可证

—环境法—研究—美国 IV. ①D971. 226

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 152678 号

美国水污染物排放许可证制度研究

著 者: 姜双林

责任编辑: 谢清平

装帧设计: 乔智炜 鲁 娟

责任印制: 张建伟

内文制作: 凌点工作室

印 刷: 北京七彩京通数码快印有限公司

出 版 法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

<http://www.lawpress.com.cn/>

编辑统筹 法律职业教育出版分社

经 销 新华书店

总 发 行 中国法律图书有限公司 <http://www.chinalawbook.com/>

第一法律书店(010 -63939781/9782) 西安(029 -85388843)

重庆(023 -65382816/2908) 上海(021 -62071010/1636)

北京(010 -62534456) 深圳(0755 -83072995)

销售专线 010 -63939806/9830

数据支持 法律门 <http://www.falvmen.com.cn/>

开 本 720 毫米×960 毫米 1/16

印 张 23.75

字 数 451 千

版 本 2016 年 6 月第 1 版

印 次 2016 年 6 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 -7 -5118 -9684 -1

定 价 68.00 元

所有权利保留。未经许可,不得以任何方式使用。

如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换。

序

欣闻姜双林博士的专著《美国水污染物排放许可证制度研究》即将付梓,十分高兴,特为此序为贺。

我在《调整论——对主流法理学的反思与补充》中对美国排污许可证作过一些研究,美国《清洁水法》等法律对排污许可有专门规定。排污许可是美国环境管理的“支柱性”措施,具有丰富的内涵。目前,我国环境法学界虽有学者涉足这一领域,但总体上来看这方面的研究还比较薄弱,亟待加强。

我国于1987年开始在水污染防治领域实行排污许可证制度,自20世纪90年代以来逐步推行污染物排放总量控制和排污许可证制度。《环境保护法》(2014年)已经明确规定,“国家依照法律规定实行排污许可管理制度。实行排污许可管理的企业事业单位和其他生产经营者应当按照排污许可证的要求排放污染物;未取得排污许可证的,不得排放污染物。”中共中央、国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》(2015年)进一步指出,尽快在全国范围建立统一公平、覆盖所有固定污染源的企业排放许可制,依法核发排污许可证,排污者必须持证排污,禁止无证排污或不按许可证规定排污。中国《水污染防治法》(2008年修订)、《大气污染防治法》(2015年修订)和《水污染防治行动计划》(简称《水十条》,2015年制定)都对排污许可证作出了规定或要求。国家环境保护部门曾于2008年1月就其拟定的《排污许可证管理条例》(征求意见稿)、2014年11月就其拟定的《排污许可证管理暂行办法》(征求意见稿)向社会广泛征求意见。但是,迄今为止,我国还没有制定专门的排污许可法规,即还没有实现排污许可的正规化、规范化和程序化,还没有形成一套具有可操作性的排污许可法律制度。这一方面暴露出污染物排放许可制度建设与污染防治工作的现实需求之间的突出矛盾,另一方面也反映出国家推行排污许可证实践尚缺乏有力的理论和制度指引。因此,加强包括水污染物排放许可制度理论与实践相关法律问题的研究,自然就成为当前环境法学界的一项重要工作。

姜双林博士急国家之所急,勇担学者的使命,筚路蓝缕,在我国率先对美国水

污染物排放许可法律问题进行较为系统、深入和全面的研究。他山之石,可以攻玉。本书就是他近几年来潜心研究之心得。作者首先从美国排污许可制度变迁的角度出发,从理论上论证了美国国家污染物消除排放制度(NPDES)许可项目是美国《清洁水法》取得成功的关键,并由此阐述了水污染物排放许可证的法律性质及其所应包含的核心内容:基于技术的出水限制和基于水质的出水限制,以及企业应承担的监测与报告、标准条件和特殊条件义务;同时,结合美国制定法的规定和司法判例等方面的国内法律实践,对 NPDES 所涉及的公共污水处理设施、暴雨雨水天气下的点源排放许可、非点源污染与许可证联接的监管模式及其法律程序进行了深入的理论分析,并从中总结出了一些规律性的认识。本书所用材料大多来自第一手的外文资料,翔实新颖,立论严密稳妥,有不少独到的新颖见解,具有重要的学术价值和实践意义。作为国内第一部系统研究美国水污染物排放许可法律问题的著作,它填补了我国在此领域的研究空白,无疑可助益于我国排污许可制度建设的顶层设计。正因如此,姜双林副教授的这项研究工作已经得到了国家有关部门的重视和经费上的支持。

姜双林博士是浙江农林大学环境法省级重点学科团队负责人,当年他以入学考试第一名的成绩成为我在武汉大学环境研究所所收录的博士研究生。我看到他一边工作,一边攻读博士学位,在教学和科研中不断进步。期间我鼓励他一定要到国外学习交流。作为一位积极进取的环境法学者,他通过努力,获得国家留学基金的资助,曾先后赴美国、比利时和西班牙等国留学或访问交流,进一步拓展了自己的研究视野。他的勤奋好学、谦虚严谨的治学态度给我留下了深刻的印象,读博期间出版了几部译著和专著,承担多项省部级重点课题的研究任务,让我对他的学术发展充满了信心和希望。今天,我衷心祝贺他这本专著的出版,也期待他在环境法学领域不断成长,为我国环境法学的发展作出更多的贡献。



2016年5月18日

目 录

第一章 美国水污染控制制度溯源 / 1

第一节 1972 年前水污染控制的法律制度变迁简史 / 1

一、《河流和港口法》(《垃圾法》) / 2

二、1948 年《联邦水污染控制法》和 1965 年《水质法》 / 6

第二节 1972 年《清洁水法》修正案及其新发展 / 11

一、1972 年《清洁水法》修正的主要内容 / 11

二、《清洁水法》的新发展 / 18

第二章 《清洁水法》许可证项目的监管框架和适用范围 / 27

第一节 NPDES 许可项目的监管框架 / 28

一、NPDES 许可项目的规范依据 / 29

二、联邦和州机构在 NPDES 中的角色和责任 / 34

第二节 关键性术语解释(许可证的适用范围) / 46

一、点源 / 47

二、美国的水域(waters) / 50

三、污染物 / 56

四、添加 / 59

第三节 NPDES 项目许可的适用领域 / 63

一、NPDES 项目适用于 POTWs / 65

二、NPDES 项目适用于非市政的污染源 / 65

第三章 NPDES 许可证的内容和程序 / 66

第一节 NPDES 许可证的类型和其主要内容 / 67

一、许可证类型 / 67

二、许可证的内容 / 71

第二节 NPDES 许可证的申请和审核程序 / 89

一、编制和签发许可证的一般步骤 / 90

二、许可证的申请程序 / 96

第四章 许可证的核心内容:基于技术的标准 / 117

第一节 基于技术标准的规范依据及其原理 / 118

一、规范依据 / 118

二、原理 / 119

第二节 基于技术的标准范围 / 121

一、当前可得最佳可行控制技术(BPT) / 123

二、最佳常规污染物控制技术(BCT) / 124

三、经济上可实现的最佳可行控制技术(BAT) / 126

四、新源执行标准(NSPS) / 127

第三节 基于技术排放限制的设定和适用 / 129

一、排放限制的设定 / 129

二、通过 NPDES 许可证适用出水导则 / 136

第五章 许可证的核心内容:基于水质的出水限制 / 143

第一节 基于水质出水限制的规范依据和基本法理 / 144

一、规范依据 / 144

二、基本法理 / 146

第二节 基于水质出水限制的建立 / 153

一、确定可适用的水质标准 / 154

二、日最大负载量(TMDL)和纳污总量分配 / 166

三、WQBELs 需求的阈值测定 / 174

四、基于水质标准与基于技术排放标准的关系 / 175

五、流域许可 / 176

第三节 最终出水限值与反回退(Anti-backsliding) / 177

一、确定最终出水限值 / 177

二、适用反回退要求 / 177

第六章 公共污水处理设施的排放许可 / 182

第一节 概述 / 183

一、公共污水处理设施的特殊内涵 / 183

二、污水处理技术的类型 / 184	
三、POTWs 建设赠款援助 / 185	
第二节 POTWs 排放许可的监管 / 187	
一、基于技术的限制 / 188	
二、POTWs 的 NPDES 许可证 / 193	
第三节 POTWs 预处理项目 / 195	
一、预处理标准 / 196	
二、预处理的监控/报告和备案要求 / 202	
三、预处理项目的提交和审批程序 / 203	
四、预处理项目的实质性要求 / 205	
五、POTW 预处理项目变异性和去除信用 / 206	
第四节 污水污泥利用和处置 / 207	
一、规范依据 / 207	
二、第一轮污泥条例 / 210	
三、第二轮污泥条例:有毒污染物的监管 / 213	
 第七章 点源多雨天气的排放许可 / 214	
第一节 点源暴雨雨水排放监管的规范依据及其实践 / 214	
一、第一阶段项目 / 216	
二、第二阶段项目 / 219	
第二节 申请要求 / 222	
一、小型 MS4 的暴雨雨水排放申请要求 / 222	
二、大中型 MS4s 排放的申请要求 / 225	
第三节 废水溢流 / 226	
一、合流废水溢流(CSOs) / 226	
二、生活污水管溢流(SSOs) / 230	
 第八章 非点源污染排放控制与许可证的联姻 / 234	
第一节 《清洁水法》中非点源污染原始控制条款 / 236	
一、非点源污染的定义 / 236	
二、《清洁水法》中的非点源污染最初控制条款 / 237	
三、非点源污染监管实施所面临的挑战 / 240	
第二节 1987 年《水质法》增设第 319 节管理项目 / 243	

- 一、第 319(a) 节项下的州评估报告要求 / 243
- 二、第 319(b) 节项下的州管理项目 / 243
- 三、第 319(h) 节项下州管理项目的赠款 / 245
- 四、第 319 节管理项目的实施 / 247
- 第三节 TMDLs 是非点源污染治理的前沿阵地 / 254
 - 一、第 303 节的扩编 / 256
 - 二、第 303 节的结构 / 257
 - 三、TMDLs 实施挑战 / 260
- 第四节 2003 年水质交易政策 / 265
 - 一、政策概述 / 265
 - 二、美国非点源参与点源水质交易的历史考察 / 267
- 附录 2014 年 10 月 24 日 EPA 确定的非点源(NPS)污染类别和子类别 / 276

第九章 湿地疏浚或填埋物质排放许可 / 279

- 第一节 湿地疏浚或填埋物质排放许可监管简史及其成效 / 279
 - 一、联邦法律关于湿地排放许可监管的早期历史 / 280
 - 二、《清洁水法》第 404 节的授权与其他法律的关系 / 281
 - 三、湿地排放许可监管的成效 / 282
- 第二节 联邦湿地排放许可授权的适用范围 / 283
 - 一、受监管的活动及其豁免 / 283
 - 二、关键性术语的内涵 / 285
- 第三节 第 404 节许可证项目 / 290
 - 一、许可证类型 / 290
 - 二、单独许可程序 / 292
- 第四节 强制执行 / 297
 - 一、违法行为的种类 / 297
 - 二、执法的目标和工具 / 298
 - 三、案件的选择 / 298
 - 四、第 404 节刑事强制执行 / 299
 - 五、第五修正案的征用问题 / 299

第十章 许可证的行政程序与遵守执行 / 301

- 第一节 编制许可证草案文件 / 303

一、行政管理记录 / 307	
二、情况说明书和基础情况陈述 / 309	
第二节 许可证签发前的程序 / 312	
一、公告 / 313	
二、公众评论 / 315	
三、公众听证会 / 317	
四、环境正义的考虑 / 319	
五、EPA 和州/部落在审查许可证草案中的职责 / 320	
六、最终许可证签发的日程安排 / 323	
七、已签发许可证的法律效力 / 324	
第三节 最终许可证签发后的行政行为 / 326	
一、许可证的复议及司法审查 / 326	
二、许可证变更、撤销和重新签发 / 332	
三、许可证的终止 / 337	
四、许可证的转让 / 338	
第四节 许可证的遵守与强制执行 / 339	
一、遵守监测 / 340	
二、未遵守的季度报告 / 342	
三、NPDES 强制执法 / 343	
参考文献 / 358	
一、英文著作 / 358	
二、英文论文 / 361	
三、中文著作 / 362	
四、中文论文 / 365	
后记 / 367	

第一章 美国水污染控制制度溯源

1972 年之前的美国,由各州主导着水质监管(regulation),诸如《联邦水污染控制法》(FWPCA)那样的联邦法律长期将地方化监管原则视为神圣不可侵犯(enshrined)。1972 年,国会从多个重要方面重构了原先的《联邦水污染控制法》。如扩大了联邦机构在监管水质中的作用,包括授权其对排污者施以联邦最低法定要求和执行该法修正后的相关规定;强化了公民作用,授权公民有机会参与到标准制定和许可证签发程序之中;仿效 1970 年清洁空气法修正案条款,创设了第二项重大的环境公民诉讼条款等。^[1]

本章分两节,第一节主要回顾 1972 年以前美国在水污染法律规制所作的探索,梳理以水污染物排放许可证为主线,以水质标准为抓手的水污染控制的法律制度变迁简史。第二节综述 1972 年《联邦水污染控制法》修正案的历史背景、主要修正内容以及后来 1977 年和 1987 年两次修订的主要变化和发展,转向基于技术的控制,以国家污染物排放消除制度许可项目为核心重构污染控制制度,并在实践中不断地调整完善,增加了对非点源污染、湿地污染物的排放许可控制等内容,最近更注重使用流域内的日最大负荷量计划控制。

第一节 1972 年前水污染控制的法律制度变迁简史

美国大法官奥里佛·温尔德·霍尔姆斯曾在 1931 年一桩判案中作出如下论断:“河流不仅是便利设施(an amenity),也是财富(treasure)。”^[2]

尽管美国当代《清洁水法》奠基于 1972 年,但联邦的水质监管却拥有更为久

[1] Robin Kundis Craig, *The Clean Water Act and the Constitution—Legal Structure and the Public's Right to a Clean and Healthy Environment*, Second Edition, Environmental Law Institute, 2009, p. 7.

[2] *New Jersey v. New York*, 283 U. S. 336, 342 (1931). <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/283/336/case.html>, Accessed May 7, 2015.

远的历史,可溯源至美国最古老的、已逾世纪之久的联邦污染法:1899年《河流和港口法》,通常称为“《垃圾法》”(以下简称RHA)。^[3]当时国会已清醒地意识到联邦立法对保护水质的联邦主义影响;在水质的复杂性和由州监管日增的局限性问题上,如何实现联邦与州之间的恰当平衡,需要与时俱进地进行评估。^[4]

表 1-1 水污染控制制度发展的重要里程碑

年份	事件
1899	《河流和港口法》
1948	《联邦水污染控制法》
1956	1956年《水污染控制法》
1961	《联邦水污染控制法》修正案
1965	1965年《水质法》
1966	《清洁水修复法》
1970	1970年《水质改善法》
1970	行政命令——美国环境保护署(EPA)正式成立
1970	《垃圾法》许可项目(以下简称“RAPP”)
1972	《联邦水污染控制法》修正案
1977	1977年《清洁水法》
1981	《都市污水处理厂建设赠款修正案》
1987	1987年《水质法》

一、《河流和港口法》(《垃圾法》)

(一) 排放许可的发端

1900年美国GDP首次超过英国,成为世界上经济总量最大的国家。美国也

[3] 33 U. S. C. § § 407 et Seq. <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2011-title33/pdf/USCODE-2011-title33-chap9-subchapI-sec407.pdf>, Accessed February 5, 2016.

[4] Robin Kundis Craig, *The Clean Water Act and the Constitution—Legal Structure and the Public's Right to a Clean and Healthy Environment*, Second Edition, Environmental Law Institute, 2009, p. 10.

为此付出了代价。当时的美国工业化和城市化的蓬勃发展,在催生了大批工业城市的同时,也带来了严重的水污染问题。芝加哥及密西西比河两岸的城市堪称工业化污染环境的典型。1888年,仅明尼阿波利斯市,每天往老人河中倾倒的污物就达500吨之多。^[5]不少地区将未经处理的污水倒入饮用水水源地,屡屡导致伤寒疫情的爆发。人们发现细菌传播疾病,更是加剧了公众对污水处理实践的关切。虽然各州要求最高法院裁判州际污水纠纷,但水污染控制的责任在很大程度上被认为是地方政府的事情^[6]。联邦试图用制定法来控制水污染问题的实践,实际上始于1899年《垃圾法》第13节的规定。虽然该制定法旨在保证美国水体自由开放的适航性,因为那是美国商业的生命线之所在,但也禁止“以液态的方式传输任何形式或类型的、来自街道和下水道的垃圾排入美国任何通航水域”。^[7]即未经陆军工程兵团(以下简称“兵团”)批准或者获得许可证,禁止桥梁和其他结构的施工(第10节)以及垃圾的沉淀(第13节)。这一规定被理解为向可航水域排放污染物设立了一个大范围的许可证制度,即经美国陆军工程兵团的许可才可以向可航水域排放污染物,否则除了生活污水和市政雨水之外,任何排放行为都是非法的。数十年来,这些规定由兵团负责实施,对那些不干扰航行的排放并不要求排放许可证。^[8]该法第16节还规定,“任何违反该法的行为都构成轻罪,将被处以500~2500美元的罚款,及不超过30天的监禁。”它还规定一半的罚款将付给为定罪提供信息的人。^[9]

(二) 司法解释确立许可证权威

20世纪60年代之前,《垃圾法》并未被认为是部污染控制法,因为该法的目的是保护州际和国际商业活动,直到联邦最高法院做出了两项判决后,该法才成为早期控制水体污染的工具。^[10]因为环保主义者发现这部法律可能承诺支持公民诉

[5] 徐再荣等:《20世纪美国环保运动与环境政策研究》,中国社会科学出版社2013年版,第34~35页。

[6] Robert V Percival et al., *Environmental Regulation: law, science, and policy*, - 6th ed, Published by Aspen Publishers, 2009, p. 643.

[7] 33 U. S. C. § 407.

[8] Theodore L. Garrett, Overview of the Clean Water Act in Mark A. Ryan, ED., *The Clean Water Act Handbook*, 3d ed, American Bar Association 2011. p. 1.

[9] 33 U. S. C. § 410.

[10] Robert V Percival et al., *Environmental Regulation: law, science, and policy*, - 6th ed, Published by Aspen Publishers, 2009, p. 644.

讼以防止地表水污染,^[11]从而支持 RHA 的扩大适用。实际上,该法第 13 节的规定,通过联邦法院系列判例^[12]的司法解释,尤其是“妨碍”的司法解释和“废物”的司法认定,对后世的水污染治理产生了重大影响。以至于在 20 世纪 60 年代,该法成为控制水污染的主要法律武器而重新焕发生机。^[13]

1959 年,美国联邦最高法院在合众国诉共和钢铁公司一案^[14]中,主要以《垃圾法》第 10 节规定为基础做出判决:伊利诺伊州一家钢铁厂在未获得许可证的情形下,通过下水道向美国通航河流——卡柳梅特河排放工业固体废物的行为,已实质性地减少了航道的深度,进而妨碍了它的通航能力,据此依《垃圾法》颁发了禁令,由此明确了向河道排放污染物构成“妨碍”。此外,法院强调了具有多种用途的河流对国家的价值:“霍尔姆斯法官先生在新泽西州诉纽约州一案中声明的哲理……‘河流不仅仅是便利设施,她也是财富’禁止对《垃圾法》第 10 节或第 13 节做出狭隘解读。”^[15]

六年后,法院再次强调了《垃圾法》的适用范围,不过这次是以第 13 节为基础。在美国诉标准石油有限公司案^[16]中,美国起诉标准石油公司违反《垃圾法》规定,非故意地让前沿码头的开关阀打开,允许具有商业价值的航空汽油污染了圣约翰河。标准石油公司认为,因为航空燃料不是废物以及它没有意图要处理该燃料,因而不能被认为是违反《垃圾法》的犯罪行为。对此主张,法院并不赞同。和共和国钢铁案一样,法院强调了法定语言的适用范围——这里,“任何类型或描述的任何垃圾”——重复其警告“这一规定以及处理我们的自由流动河流的相关立法史”禁止对第 13 节做出狭隘解读。^[17] 检察机关可以继续诉讼,因为石油的存在——无论它如何有用——“在我们的河流和港口中,既对适航带来威胁,也是种污染物。”^[18] 通过该判例,明确了废物也包括石油这种污染物。

当时的美国,几乎所有水道均可发现这些案件中所涉及的排放问题。1970

[11] Steven Ferrey, *Environmental law*, Sixth Edition, Wolters Kluwer, 2013, p. 40.

[12] 经典的案例有:合众国诉共和钢铁公司案;合众国诉标准石油公司案。

[13] William H. Rodgers Jr., *Industrial Water Pollution and the Refuse Act, A Second Chance for Water Quality*, University of Pennsylvania Law Review, Vol. 119, 1971, pp. 761 - 766.

[14] 362 U. S. 482 (1960). <http://caselaw.lp.findlaw.com/cgi-bin/getcase.pl?friend=oye&navby=case&court=US&vol=362&invol=482&pageno=491>, Accessed February 5, 2016.

[15] 362 U. S. 491 (1960).

[16] 384 U. S. 224, 225 (1966).

[17] 384 U. S. 226 (1966).

[18] Robin Kundis Craig, *The Clean Water Act and the Constitution—Legal Structure and the Public's Right to a Clean and Healthy Environment*, Second Edition, Environmental Law Institute, 2009, p. 11.

年,来自威斯康辛州的国会议员亨利·罗伊斯(Henry Reuss),时任众议院保育与自然资源小组委员会主席,他将《垃圾法》的承诺看作严厉打击日益严重的水污染问题的非常措施(dramatic action)工具。他所在的小组委员会发布报告,宣传该法关于罚款分享规定(类似于当今的举报奖励)即普通法允许公民起诉犯罪并获得半数罚款的救济措施(前文已提及,即《垃圾法》第16节规定)。罗伊斯聪明地决定:通过编制含有270家威斯康辛州未经许可而排放废物的公司清单来检验上述罚款分享规定的实效性。他对其中的4家公司提起诉讼,并将其所得罚款份额交回给国家自然资源部,以此来资助污水处理厂建设。^[19]

《垃圾法》经验阐明了当问题在法院、行政部门和国会之间游移时不同机构在影响环境政策演变方面的能力。国会议员罗伊斯的作用说明:美国环境法的独有特点——事实上,个人可以通过寻求可适用于新问题的法律,以及可通过利用法院来要求这些法律得到强制执行而产生很大的不同效果。他的行动,通过创设排放者对某些形式许可项目的即时需求以保护其免受法律上的控诉,有助于改变当时的政治生态。1970年12月,国会还在辩论立法之时,尼克松总统通过行政命令创设了一个许可项目,由陆军工程兵团和美国环保署负责管理。在政府宣布此命令后,将不会对任何已申请某一许可证的任何排放者采取执法行动,当时已提交许可证申请的已超过23,000件。

虽然,在20世纪60年代中期,美国已经确立了许可证在《垃圾法》项下防止对通航水域污染方面的权威。然而,《垃圾法》的重点不是预防污染而是保证适航性,法院在适航性上充分的判决理由也甚于污染。《垃圾法》关于许可排放的规定,事实上是一种“绝对主义”的体现即要么绝对禁止排放,要么在取得许可证的情况下绝对许可排放。在美国工业化时代,人们对水污染的关注还仅局限于城市内部用水和污水的排放,尚未对污水处理和河流等水体污染给予充分重视,城市政府的治理目标是提高城市的饮用水卫生,解决因饮用污染之水而导致居民发病和死亡的问题成为燃眉之急,因而没有把河流湖泊的水体环境质量列入其考量范围。对于从排污管道、街道排放到水体中的污染物并没有任何治理。之所以如此,一方面,因为当时人们的认识存在局限性;另一方面,水体污染问题的解决不是(地方)城市政府所能担当的,只有联邦政府在全国层面上着手承担起这一任务,才能真正解决它。^[20]

[19] See Comment, *Discharging New Wine into Old Wineskins: The Metamorphosis of the Rivers and Harbors Act of 1899*, 33 U. Pitt. L. Rev. 483 (1972).

[20] 徐再荣等:《20世纪美国环保运动与环境政策研究》,中国社会科学出版社2013年版,第85页。

长期以来,联邦政府因此为公共污水处理工程的建设提供资助。然而,随着工业化程度的加深,保护国家水体免受化学污染,获得了更多的关注,1948年《联邦水污染控制法》的通过,使这种关注达到了新的高潮。^[21]

二、1948年《联邦水污染控制法》和1965年《水质法》

“二战”之后,水污染问题因工业活动的加速而迅速显现出来,这就对各州提出了更高的水污染治理要求,各州也必须采取更为积极的措施,消除水污染和提高水质。由于各州通过“逐底竞赛”获取经济利益的实际追求,也使大部分州缺乏治理水污染的动力。水污染如何治理就成为摆在联邦面前的一个重大问题。^[22]国会最初通过1948年《联邦水污染控制法》加强了对科研和州水污染控制项目的联邦资助。联邦直接地法定参与监管水质始于《联邦水污染控制法》。

(一)1948年《联邦水污染控制法》

1948年杜鲁门政府颁行了FWPCA即国会设计的公法第80—845号1948年法令。^[23]水污染控制以州为主导、以水质为基础,联邦政府主要负责科学研究和对污水处理厂的融资提供支持。

1. 治理水污染以州为主导

美国国会一开始在本法中就显而易见地体现了联邦的关切:“国会的政策是承认、保留和保护各州在控制水污染中的首要责任和权利……”^[24](美国卫生局长^[25])得“准备或采纳综合项目以消除或减少州际水体和河流的污染并改善地表和地下水体的卫生条件”。^[26]水污染被视为主要是州和地方的问题,因此,当时并不存在联邦政府所要求的、目的、目标、限制甚至指南。当它需要强制执行时,联邦的参与却严格限于州际水域的事务,而且须征得污染源州的同意。^[27]

[21] Pub. L. No. 845, 62 Stat. 1155 (1948).

[22] 尹志军:《美国环境法史论》,中国政法大学出版社2005年版,第144页。

[23] (PL系公共法 public law 的缩写。第80—845号,前者表示通过该项法律的国会届数,后者为该届国会通过该项法律的编号,不同时期通过的水法均用这种形式表示)。详见袁道铭:《美国水污染控制与发展概况》,中国环境科学出版社1986年版,第1页。

[24] Water Pollution Control Act, June 30, 1948, P. L. 80 - 845, § 162 Stat. 1155.

[25] 该法最初授权的联邦水质管理机构。

[26] Water Pollution Control Act, June 30, 1948, P. L. 80 - 845, § 2(a) 62 Stat. 1155.

[27] Claudia Copeland, *Clean Water Act Current Issues and Guide to Books*, New York: Nova Science Publishers, Inc. 2003, p. 2.

2. 确立复杂的联邦介入程序

国会的具体职责清单清楚地表明,联邦政府在水质监管方面将发挥辅助作用,因为卫生局长的作用主要是“鼓励”各州的水质保护工作,并收集和传播信息。^[28]国会通过使用烦琐的会议程序而将执行该法的任务分派给各州州长,该程序包括:(1)所有受影响的各州和州际水污染控制机构;(2)由联邦水污染控制管理机构(FWPCA,美国环境保护署的前身)对相应的州机构提出将在6个月内采取具体行动的建议;(3)当该州未解决好污染问题时,由FWPCA行政官员委任的委员会来举行正式听证会,污染者必须出席。此后,该法将强制执行权留给FWPCA行政官员作自由裁量:如果污染者拒绝采取减排措施,行政官员可以,但并不是必须,请求总检察长代表美国对拒绝行为提起诉讼,总检察长同样有权酌情决定是否继续进行有关诉讼。

截至1971年,在全国范围内只举行了50次的非正式会议,仅有四个事件通过会议程序而进入行政听证阶段,只有一个案件进入法院^[29]。联邦的强制执行限于保护“州际”水体的减轻(污染)行动,该法将“州际”水体界定为“流经边界或构成州边界一部分的所有河流、湖泊和其他水体”,凡“州际”水体的污染危及污染排放源的某州自然人健康或福利的,可宣告该州际水污染为公妨害并需采取所规定的消除行动。^[30]

3. 运用财政手段间接影响州对水污染的治理

如上表明:1948年《联邦水污染控制法》是联邦利益在清洁水项目上的第一个综合性宣示,但它首先并不是部监管法。相反,其主旨是为州和地方政府建设公共污染处理厂和污水处理设施提供联邦贷款。^[31]试图通过专门为各州和地方政府提供技术援助资金以解决包括研究在内的水质污染问题。从1956年到1966年的10年间,国会对水质恶化日益重视,通过了四部法律来强化联邦在水污染控制中的作用,包括1956年和1961年的《联邦水污染控制法》修正案。这些举措重在为州和地方政府建设公共污染处理厂和污水处理设施提供更多的资金。^[32]当然这些修订都是小幅度的。

1956年法,加强了联邦的研究与训练计划。

1961年修正案,主要是增加了教育方面的条款。

在20世纪60年代,水污染控制被看作不仅仅是公众健康问题,而且也是环境

[28] H. R. REP. No. 80 - 1829 (Apr. 28, 1948).

[29] See S. REP. No. 92 - 414, at 4 (1971).

[30] P. L. 80 - 845, § 2(d)(1). 62 Stat. 1156.

[31] P. L. 80 - 845, § 5. 7. 8. 62 Stat. 1158 - 60.

[32] EPA Office of Wastewater MGMT., *NPDES Permit Writers Manual*, Chapter 1 - 1, (Sept. 2010).