



教育部人文社会科学重点研究基地《环境法学文库》

王树义 主编

环境法的形成

THE MAKING OF ENVIRONMENTAL LAW

[美] 理查德·拉撒路斯 著

Richard J. Lazarus

庄汉译

中国社会科学出版社

非外借



教育部人文社会科学重点研究基地《环境法学文库》

王树义 主编

环境法的形成

THE MAKING OF ENVIRONMENTAL LAW

[美] 理查德·拉撒路斯 著

Richard J. Lazarus

庄汉译

中国社会科学出版社

图字号：01-2015-4347

图书在版编目(CIP)数据

环境法的形成 / (美) 理查德·拉撒路斯著; 庄汉译. —北京: 中国社会科学出版社, 2017. 12

书名原文: The making of environmental law

(教育部人文社会科学重点研究基地《环境法学文库》)

ISBN 978-7-5203-1777-1

I. ①环… II. ①理…②庄… III. ①环境保护法-研究-美国 IV. ①D971.226

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 323153 号

Licensed by The University of Chicago Press, Chicago, Illinois, U. S. A.

© 2004 by The University of Chicago Press. All rights reserved.

出版人 赵剑英
责任编辑 梁剑琴
责任校对 冯英爽
责任印制 李寡寡

出版 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮编 100720
网址 <http://www.csspw.cn>
发行部 010-84083685
门市部 010-84029450
经销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版次 2017 年 12 月第 1 版
印次 2017 年 12 月第 1 次印刷

开本 710×1000 1/16
印张 18.25
插页 2
字数 304 千字
定价 78.00 元



凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010-84083683
版权所有 侵权必究

总 序

《环境法学文库》是由教育部人文社会科学重点研究基地武汉大学环境法研究所和中国社会科学出版社悉心培育、联合推出的环境法学学科的大型学术丛书，目的在于加速中国环境法学研究的进一步发展，推动中国环境法治的不断进步。

武汉大学环境法研究所是中国国家环境保护总局^①和武汉大学共同建立的一个以环境法学为专门研究领域的学术研究机构，1999年首批进入教育部普通高等学校人文社会科学重点研究基地。2002年，基地的“环境与资源保护法学”学科被教育部评审为国家级重点学科，次年，该学科又被列入教育部“211”工程的第二期重点建设项目。

武汉大学环境法研究所的研究基本上涵盖了整个环境法学学科的研究范围，并且，其整体科研水平在中国环境法学界居领先地位，在国内外具有广泛影响。自20世纪80年代初成立以来，武汉大学环境法研究所紧紧跟随中国环境法治前进的步伐，密切结合中国环境法治建设的实际需要开展研究和教学工作，取得了一系列显著的成绩。20多年来，研究所陆续为国内外培养出了几百个环境法学学科的硕士和博士，出版了几十部环境法学研究的学术专著和教材，发表了千余篇环境法学研究的学术论文，参加了中国数十部环境法律、法规和地方性环境法规的起草、调研和修改工作，向国家和地方提供了许多具有参考价值的环境立法方面的研究咨询报告，受到国内外同行的瞩目。

21世纪是中国全面进入世界先进行列的世纪，可以预见，中国在许多领域还将走在世界的最前列。为此，中国正在努力着、奋斗着，而在这努力奋斗着的队伍之中就有环境法学人的身影。环境法学人的梦想就是让中国环境法学的研究同样走在世界的前列。为了这个梦想的实现，武汉大

^① 现改组为“环境保护部”。

学环境法研究所作为教育部环境法学研究的基地,拟将《环境法学文库》作为研究所长期支持的一个出版项目,面向国内外所有的环境法学者及其他所有关心、支持并有该学科相应研究成果的专家开放,每年推出数本。凡环境法学学科领域内有新意、有理论深度、有学术分量的专著、译著、编著均可入选《环境法学文库》。文库尤其钟情那些在基本理论、学术观点、研究视角等方面具有原创性或独创性的著作,请各位学者、专家不吝赐稿。让我们共同努力,为繁荣中国的环境法学研究、加快中国环境法治的进程略尽绵薄之力。

教育部人文社会科学重点研究基地

——武汉大学环境法研究所所长

王树义

2005年春月于武昌珞珈山

中文版序言

在《环境法的形成》这本书中，我主要聚焦于 20 世纪下半叶美国现代环境法的出现时期，讲述了有关“环境法形成”的故事。我写作此书之时，在经历了四十年快速且时常激进的发展之后，美国的环境法已经走向成熟和稳定。本书研究了环境法是如何随着时间的推移而演进的，以阐明环境法在面对迄今为止所遭遇的最大的挑战：全球气候变化之时，应如何优雅地慢慢变老。

我很高兴地获悉，这个故事将在中国传播。这本书中讲述的故事与中国正在发生的故事密切相关。因此，它也与中国的读者息息相关，事实上，在这本书出版十多年后，相较于今天的美国，它讲述的故事对今天的中国更具重要的现实意义。随着中国制定了或正在制定自己的环境法，可以借鉴美国人的经验：成功、失败和持续的抗争。我期待，更好地理解美国环境法的出现和发展，将有助于中国人民自主决定如何更好地塑造独特的环境法故事，即中国环境法的形成和演变。

这本书重点讲述 20 世纪下半叶的故事。当时，美国环境法发生了天翻地覆的变化。在 18 世纪晚期和 19 世纪初美国诞生之时，环境法充其量不过是“马后炮”，它在很大程度上不过是私法中一个偶然的因素：“你不应该使用你的财产来伤害别人。”当然，彼时的美国人口稀疏，人们对环境科学的认识微乎其微，北美大陆的自然资源似乎是取之不尽、用之不竭的，而这个国家的采掘业或重工业相对规模较小，的确，就其开采的广度和深度而言，相较于目前存在的情况，真是不可同日而语。

随着工业的增长日新月异，美国开始意识到自然资源的有限性和稀缺性，在某些零散的地方，特别是沿海岸、海湾和全国主要通航河流的交汇处，北美大陆的人口密度越来越大。从 20 世纪初开始，美国的立法者们偶尔会做出更协调一致的监管努力。然而，环境法致力于解决的问题不可

避免地变得更加紧迫，特别是在第二次世界大战之后的几年中，经济和技术迅猛发展，公众对公共健康、空气和水污染带来的不良影响的认识不断增强。1969年夏天，美国的“阿波罗11号”宇宙飞船载着三名宇航员成功登上月球，这次被誉为“月球上的人”的著名登陆，凸显了人类的潜力，但也暗示了人类的极限，因为第一张来自月球的照片彰显了地球的脆弱性。

从20世纪70年代初至80年代，美国的立法者们对公众激增的环境保护需求做出了积极回应。美国国会以压倒性的多数通过并由总统定期签署了一系列措辞强硬、雄心勃勃的污染控制和自然资源保护领域的法律。美国环境法开始发展成现在的样子：一项复杂的监管规划，对政府和私人企业都具有约束力，通常是由联邦政府推动的，但也必然涉及州和地方政府、行业、非政府组织、利益受影响的社区和个人。

今天的美国环境法是几十年来努力建立一套法律体系的产物，它实际上重新定义了人类活动与自然环境的关系。这些环境法律旨在解决严重的公共健康问题，并强调更好地节约有限的自然资源。这些法律规范标准严苛，雄心勃勃，影响深远。当首次实施时，它们戏剧性地解决了长期以来悬而未决的基于企业和个人权利的经济期望，并据以开采和利用自然资源，包括空气和水等公共资源。但在接下来的几十年里，那些曾经具有破坏性的法律在很大程度上已经转换为解决环境问题的有益部分。

新环境法在实现其环保目标方面取得了显著的成功。这些法律不可能是完美无缺、不需要反思和调整的，但负责实施和执行这些法律的诸多联邦、州和地方政府机构，忠实地履行了它们的职责。有毒物质的泄漏得到了处置，危险废弃物堆放点被清除干净，工业园区里的河流变得适合钓鱼和游泳，城市的空气也变得适宜呼吸，资源的消耗减缓，空气和水污染带来的公共健康风险显著下降，即使在工业活动增加时，环境风险也至少没有恶化。

可以确定的是，在美国各地，环境保护带来的利益并没有雨露均沾，并且不论是环境法带来的利益还是产生的相应成本，均没有获得公平的分配。在美国，环境不公正现象依然存在；贫穷的社区以及遭受种族与民族歧视的社区的环境污染状况没有太大改善，有时甚至会成为环保法律的受害者，因为这些法律承诺给予救济的方式是：将污染从富裕社区转移到贫

穷社区。简而言之，环境保护法的成本和收益分配，并不能免受长期以来美国法律和经济以及其他领域中潜在的不公平和歧视的影响。

然而，尽管存在局限性，美国的经验仍揭示了一个基本的真理：在不以牺牲经济增长为代价的前提下，我们可以享受更多更广泛的环境保护。如果不厚此薄彼的话，环境保护与经济增长可以互补互利。随着美国环境保护的增强，美国经济也在增长。美国经济增长速度惊人，从1970年到2000年，实际人均GDP几乎翻了一番。^① 世界其他地区经济快速增长的同时，出现了大规模的、有时甚至是灾难性的环境恶化，却幸而没有发生在美国。此外，美国环境法及其斩获的环境保护成就，证明是持久的：它们顽强地经受住了各种各样的、持续削弱或消灭它们的企图的考验，尽管在抗争中难免留下累累伤痕。

事实上，环境法的成功如此引人注目，在美国如此多的地方被接受，以至于很多美国人显然已经忘记了起初为什么它是如此的必要。随着环境恶化的影响越来越小，美国民众对环境保护积极的政治支持也日渐式微。如今，美国人对待环境法可谓“日用而不觉”，美国环境法在重要性方面可能已经成为自身获得成功的牺牲品。

在美国，环境立法的另一个重要障碍是政治两极分化。虽然环境法在最初的几十年里得到了两党强有力的支持，但随着时间的推移和情势的发展，两个主要的国家政党在环境保护方面的立场逐渐分化，无法达成立法上的妥协。这一问题并非环境法所独有：美国两大政党之间持续存在的、顽固的党派分歧，使得美国的立法程序越来越难以有效地解决问题。然而，环境法是两党政治分歧较大的受害者之一。

由于这些和其他一些因素，美国环境法已经停滞不前。这种停滞趋势在2004年就已经初现端倪，本书在早期阶段就把这种趋势如实记录了下来。不幸的是，这种趋势目前还在持续，并在某种意义上日趋恶化，真不知伊于胡底。最终的结果可能是，在新的科学信息、技术进步和经济形式变化的情况下，需要进行重大调整的法律往往没有适时修订。自20世纪90年代以来的25年间，美国国会就再没有制定新的全面的环境法。因此，负责执行环境保护任务的机构逐渐发现，自己试图在用过时的法律工

① <http://www.multpl.com/us-real-gdp-per-capita/table/by-year>

具来解决现代环境问题。^①

当然,自本书2004年初版以来,并非所有发生在美国的环境新闻都是坏消息。例如,大多数行业单位产品的能源消耗量都有所下降。^②2012年,加利福尼亚州通过了自己的碳排放交易计划。2007年,环保倡导者在最高法院获得了一个特别重要的胜利:在马萨诸塞州诉环境保护署(Massachusetts v. Environmental Protection Agency)一案中,最终判决批准了美国环境保护署对温室气体排放的监管权,此后,该机构还颁布了一系列旨在大幅度减少碳排放的法规。

然而,在2017年,美国有可能失去其自20世纪后半叶以来的大部分时间里在环境法领域所享有的领导地位,特别是在最近唐纳德·特朗普当选美国总统之后,美国环境法已经停滞不前。但与此同时,中国正在展现其在国内和国际环境治理中日益增长的领导能力,中国既要面对国内的环境挑战,也要面对全球气候变化带来的威胁。

中国最近的经济增长是爆炸性的,中国人的生活水平也已经大幅度提高。但是,如果没有创制出复杂的环境保护机制,世界上人口最多的国家在超过25年的时间里,人均GDP能够增长20倍,这几乎是不可能的。^③空气、水和土壤污染在当下的中国是一个日益严重的问题,它们也是世界上其他国家迅速工业化的历史后果之一。中国许多人口最密集的城市都遭受着空气污染的影响,而且许多地区缺乏安全的饮用水,这对民众健康构成了严重的威胁。中国很清楚,它需要新一代的环境保护法律以及法律机构来执行和实施这些法律。

为了满足这一需求,中国政府正再接再厉,着手制定和实施污染控制和自然资源保护方面的法律,这些法律可以保障中国的公共健康免于空气、水和土地污染;确保国家的自然资源不被浪费,自然资源的开采利用维持在可持续的范围内;保存特别美丽以及对子孙后代具有历史和文化意义的区域。对任何一个国家来说,要实现这一目标并非易事。对美国来

① Jody Freeman and David B. Spence, "Old Statutes, New Problems", *U. Pa. L. Rev.* 1 (2014).

② Steven Nadel, et al., Am. Council for an Energy-Efficient Econ., Efficiency in the United States: 35 Years and Counting 5 (2015), <http://www.ourenergypolicy.org/wp-content/uploads/2015/07/e1502.pdf>.

③ From ~\$300 per capita in 1990 to ~\$8,000 in 2015. *GDP per capita (current US \$)*, World Bank, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=CN>.

说,环境保护过去是一路艰辛,未来也不会轻松。中国也必将如此。

事实上,中国的环境风险很大。中国人口总数以及人口数量巨大的城市比世界上任何其他国家都要多,凡此种种,导致中国面临着急剧城市化必然带来的所有环境问题。中国拥有全世界大约 6% 的淡水和 9% 的农田。^①中国的森林覆盖面积超过 200 万平方公里,其中约有 150 万是原始森林。^②全中国领土大约有 960 万平方公里。^③在生物多样性方面,中国是 10 个最具“多样性”的国家之一,拥有超过 10% 的全球植物和脊椎动物物种,其中超过 50% 的植物物种是中国特有的。^④中国还是联合国教科文组织确认的全球 1073 个世界遗产^⑤中 52 个世界遗产的所在国。^⑥这些都是需要保护和管理的资源。

尽管中国的现代环境制度仍在发展之中,而且经常因没有完全兑现承诺而遭受批评,这些环保承诺是有前景的,但目前还处于萌芽状态。中国国家领导人在环境问题上投入了大量精力。有些措施尤其具有创新性或重要性,或者以疾风骤雨的方式进行。

例如,从 2008 年到 2015 年,中国煤炭的市场供应份额大幅下降,从 80% 降至 66%。在某种程度上,这是由于中国押注可再生能源以减少污染。自 2015 年以来,中国国内太阳能市场一直是世界上最大的太阳能市场。当时,为了推行采用太阳能发电的政策,中国成为比德国更大的太阳能消费国。最近,中国政府承诺,到 2020 年投资 3610 亿美元给可再生能源企业。政府的巨大投资不仅挹注在自己的电网上,而且用于引领全球范围内的太阳能消费:中国大力补贴清洁能源技术的生产,并取得了引人注目的成果。中国是世界上最大的风力涡轮机制造商的乐园,中国太阳能电

① Food & Agric. Org. of the United Nations, China (2011), http://www.fao.org/nr/water/aquastat/countries_regions/chn/.

② Shi Yi, *Online Database Maps China's Last Undisturbed Forests*, Sixth Tone (Mar. 21, 2017), <http://www.sixthtone.com/news/2085/online-database-maps-chinas-last-undisturbed-forests>.

③ *Surface area (sq. km)*, World Bank, <http://data.worldbank.org/indicator/AG.SRF.TOTL.K2>

④ World Wildlife Fund, *Living Planet Report: China 2015: Development, Species, and Ecological Civilization 7* (2015).

⑤ 世界遗产分为物质遗产(文化遗产、自然遗产、文化和自然双重遗产、记忆遗产、文化景观)和非物质文化遗产。——译注

⑥ United Nations Educ., Sci. & Cultural Org., *World Heritage List*, <http://whc.unesco.org/en/list/>.

池板的生产，导致世界太阳能产品价格从2008年到2013年下降了80%。据报道，中国在投资可再生能源的同时，也提高了现有燃煤电厂的能源使用效率。

在国际环境立法中，中国也发挥了越来越重要的作用。在许多方面，应对全球气候变化的潜在努力所面临的挑战，反映了所有环境法面临的挑战，在本书初版的2004年，国际环境法通常是环境法最为开放的前沿领域之一。在2004年，虽然国际环境协定在绝对数量方面并不短缺，但很少有人认真对待世界上最紧迫的环境挑战。在某种程度上，这是因为没有一个协调的国际环境机构能起到与世界贸易组织在国家贸易中相媲美的作用。时至今日，仍然缺乏这样的组织。

然而，自那以后，国际环境保护取得了重要进展，最显著的例子是2015年12月签署的气候《巴黎协定》。中国在达成这一协议上所发挥的重要作用，再怎么强调也不为过。如果中国不愿意参与这些谈判，并同意减少自身的温室气体排放量（这一承诺超过了其他任何国家），几乎没有其他国家愿意承诺减少自己的温室气体排放量。首次有197个国家签署了《巴黎协定》，截至2016年10月5日，其中159个缔约国已经批准了该协定，这足以使该协定在其条款下具有约束力。始于2014年11月的全球气候变化谈判最终在巴黎达成协议，这是中美两国联合外交努力的结晶。中美两个当今世界上最大的经济体，历史上都曾高度依赖煤炭，且很少在重大全球性问题上保持一致，在这次气候变化谈判中的通力合作，对于《巴黎协定》的最终达成来说，显然是必不可少的。然而，美国在最近的总统选举之后，貌似与气候变化相关的全球舞台渐行渐远，美国总统宣布退出《巴黎协定》，中国回应说将继续履行其在《巴黎协定》上承诺的碳减排计划，这为中国成为解决全球气候问题的领导者提供了机会。

如今，中国超越了美国，站在了通过创新的立法设计来应对气候变化的最前沿。中国目前正在考虑建立一个全国性碳排放交易市场，对于那些一直呼吁更广泛的碳排放交易定价的人士而言，这将是世界上最大的一个令人兴奋的前景。相比之下，美国总统和现任美国环境保护署署长已明确表示，他们打算废除清洁能源计划，这是美国前总统奥巴马（Barack Obama）领导的该机构在减少美国发电厂温室气体排放方面所采取的主要

监管措施。^①

本书中讲述的故事，阐明了为什么环境法起初步履维艰，以及为什么随着时间的推移，环境法很难坚持下去。它解释了这些挑战的根本原因所在。这些挑战大都植根于环境法寻求解决的环境问题的科学性质。本书还从一个国家的经济结构中找到了它们缘起的其他因素。还有一些原因则存在于国家的政治和立法体系结构中。

这就是为什么尽管美国的政治和立法制度明显与众不同，但在环境立法方面，美国的许多经验仍有值得其他国家借鉴之处。为了解决日益严重的环境污染问题，中国正在加速努力，值此之际，中国人可以借鉴美国的经验。此外，在最近几十年里，美国的环境立法悲剧性地停滞不前，美国应该反过来向中国取经，尤其是在应对全球气候变化这一重大环境威胁方面，中国潜在的开创性努力殊值借鉴。在这个重要的“环境法时刻”，拙著在中国出版，我由衷地感到高兴。

理查德·拉撒路斯

^① Executive Office of the President of the United States, *Promoting Energy Independence and Economic Growth*, Presidential Executive Order No. 13783, March 28, 2017, 82 Fed. Reg. 16093 (2017); Coral Davenport, *Trump Lays Plans to Reverse Obama's Climate Change Legacy*, N. Y. Times, March 21, 2017, at A1, at <https://www.nytimes.com/2017/03/21/climate/trump-climate-change.html>.

致 谢

这本书是我多年来对于环境法澄思虑的结晶。本书的内容必要地反映了过去 20 多年，我在不同职业生涯中亲身参与、极其享受并且获益匪浅的学术讨论过程，其中包括在 20 世纪 70 年代与哈佛师生的探讨；以及 80 年代我在司法部任职时，与环境与资源部门和总检察长办公室的同僚们之间的探讨；还有与印第安纳大学、华盛顿大学、乔治城大学的师生之间的探讨。我之前发表的一些论文涉足过环境法的多个零星领域，本书的创作建立在这些论文的某些观点上，并对这些观点进行了协调和更定。这些论文包括：《不信任联邦环境法的实施所引发的悲剧》，《法律与时事》第 54 期，1991 年；《追求环境正义：环境保护的分配效应》，《西北大学法学评论》第 87 期，1993 年；《自然资源法转换中的侵权和财产权的范式转移》，载 L. MacDonnell（麦克唐纳）和 S. Bates（贝茨）主编《自然资源法律 and 政策的趋势》，1993 年；《满足环境法演进过程中整合的要求：重塑环境法中的刑事法律问题》，《佐治亚法律期刊》，第 83 期，1995 年；《环境种族主义！它正是如此！》，《伊利诺伊大学法律评论》第 20 期，2000 年；《恢复环境法在最高法院的应有之义》，《加州大学洛杉矶分校法律评论》，第 47 期，2000 年；《美国的“绿色化”与环境法的“灰色地带”：针对美国环境法前三十年进程所做的思考》，《弗吉利亚环境法学杂志》第 20 期，2001 年；《环境法中另一个不同的“共和时刻”》，《明尼苏达法律评论》第 97 期，2003 年。

我尤其感激那些法学界的巨擘们，他们早期取得的学术成就对于美国现代环境法的成形起到了至关重要的作用。Joe Sax、Bill Rodgers 和 Dan Tarlock 三位就是这样的学者，他们非常热心地对文稿进行了评论，为文稿的改进提供了重要的建议。众所周知，在司法部和内政部，没有比 Anne Shields 更出色的环境法顾问，他也慷慨地为本书初稿提供了大量的评论与建议。Chris Schroeder，一位在环境法领域极具智慧的学者，也同

样提供了大量的意见，让本人重新评估了文稿的部分内容，并对其进行了改进。同样幸运的是，Sean Donahue 和 Amanda Cohen Leiter 这两位我极为欣赏的下一代杰出的环境法学者，也阅读过初稿，并且提供了极富见解的评论。受惠些来自乔治城大学、哈佛大学、斯坦福大学、乔治亚大学、杜兰大学和威得恩大学的法学院研讨会演讲中提出的评论与建议，最终的成稿也有了大幅度的改进。

乔治城大学法学院院长 Judith Areen 为了这个项目，慷慨地向本人提供了暑期研究资助，我的同事们，特别是 Mark Tushnet、Peter Byrne、Hope Babcock、Lisa Heinzerling、Lois Schiffer、Mike Seidman 和 Dan Ernst 在本人着手开展这个项目的时候提供了宝贵的意见。当我在伍德罗·威尔逊国际学者中心任职的时候，中心允许我暂停一学年的授课工作，使我能够在有大量来自不同国籍和学科的天才学者的大学环境中进行必要的初期研究工作。很多来自乔治城大学的学生为这本书做了大量宝贵的研究协助工作，包括 Michael Doherty、Carrie Jenks、Kate Mayer、Kelly Moser、Dan Eisenberg 和 Ramy Sivasubramanian。特别要提到 Mike Doherty，在准备重写第七章关于国会投票的段落时，他做出了卓越的贡献。作为乔治城大学法学院的学生和内部编辑，John Showal 在文稿撰写过程中尽情地展现了自己的才华。我非常感激来自芝加哥大学出版社的 John Tryneski，他对本项目提供了早期并且持续的支持，为给本书提供了宝贵建议的杰出匿名同行做了保密工作，这些建议大幅提高了本书的质量，同时他还引荐了芝加哥大学出版社的 Leslie Keros 和 Ashley Cave，他们娴熟的编辑技术对于文稿最终阶段的准备和付梓起到了关键作用。David Bemelmans 对最终文稿进行了巧妙周到的编辑工作，Martin White 在索引准备过程中完成了出色的协作工作。

最后，我的家庭对于本书的出版也扮演了同样重要的角色。我的两个儿子 Sam 和 Jesse，我的妻子 Jeannie Austin，我的兄弟 Billy，我的姐姐 Barby 和妹妹 Twiggy，为我提供了持续的精神动力。Jeannie 同样也是一位出色的律师，一位有天赋的作家，之前还是一位环境经济学家，在本书创作的初期提供了宝贵的意见反馈和共鸣。她还是一位友善的、乐于助人的、耐心的读者，她做出的实质性贡献贯穿于整本书中。

前言

1975 年秋，我一边晚上做着酒保，一边在伊利诺斯大学香槟分校上着大四。当时我正在攻读化学和经济学，希望第二年能上法学院，最终能成为一名环保律师。我仍清晰记得某天晚上我和一位客人的谈话。原来，他是社区里唯一一家大型私人制造工厂的公司高管。在得知我想成为一名环保律师后，他颇有兴致地回应说，环保律师不过是种“时尚”的玩意，“昙花一现”而已，对未来职业发展毫无意义和帮助。那时，我只是默默地认为他是个傻瓜：这个商人显然没有意识到环境威胁的严峻性，也不理解彼时推动环境法出台和传播背后的政治力量。现在，得益于超过 25 年的后见之明，我终于意识到他的直觉比我年轻时的自信更有说服力。

发轫于 20 世纪 60 年代的环保抗议运动，带来了不可逆转的社会、政治力量变迁，我明白此后发生的大事件正是这股力量所催生的不可避免的结果：1970 年 4 月的“世界地球日”盛典；法律机构的建立，如于 1970 年创立的环境质量总统委员会和美国环境保护署（EPA）；联邦法令的颁布，如 1969 年颁布的《国家环境政策法》，1970 年颁布的《清洁空气法》，以及 1972 年颁布的《联邦水污染控制法修正案》^①。作为一个 21 岁的年轻人，毫不奇怪，我对这些生命期短暂、存在不超过五年的事件、组织、法律条文等，一点儿也不看好。鉴于这些已颁布法律的非常激进的再分配推动力和国内立法机关本质上刻意保守的秉性，这些法律的颁布确实意义非凡，但当时我却缺乏必要的理解。我也无法预测，阻挠和攻击环境保护法再分配影响的势力如此顽固。

然而，比我年少无知更值得注意的是我的直觉，尽管理论功底薄弱，推测结果却没错。美国环境法的生命力出人意料地持久，几乎可以说是顽强。时间证明它并非“昙花一现”，事实上，情况恰恰相反。

^① 1977 年，《联邦水污染控制法》被进一步修订更名为《联邦清洁水法》。——译注

在过去 30 年中,一系列强大、看起来势不可挡的力量都在试图走回头路,美国环境法要完蛋的说法不绝于耳。在最初接受了环保主义、建立了环境保护署、推动了早期环境保护立法不久之后,理查德·尼克松总统立场陡变,成了环境保护法最为严苛的批判者之一。就像其继任者福特总统和卡特总统一样,尼克松认为,由于 20 世纪 70 年代中期的能源危机,早年颁布的环境法虽有雄心壮志,但要为应对危机做出重大让步。正是因为环境法,导致国内煤炭的提取和使用成本更高。尼克松建议内阁“赶紧离开环保潮”。^① 1980 年,总统候选人罗纳德·里根在竞选获胜后的演讲中公开表达了对联邦环境保护法规的敌意。甫一上任,他就立即试图大力减小环境法规的范围和影响力。在任职的最后一年,乔治·赫伯特·沃克·布什(老布什)政府同样开始抵触环境保护,其副总统的竞争力委员会把环境法单独提出来,作为其放松管制改革努力的目标之一。

几年之后,1995 年,由众议院发言人纽特·金里奇提议的“与美国签约”(The Contract with America)和第 104 次国会都处心积虑地试图削弱环境法的影响力,比如减少用于执行环境法的联邦预算;放宽州政府执行环境控制的要求;允许工厂排放更多污染物;以及对企业主予以补偿以弥补由于环境限制所致的产值减少。自本书写作之日起,乔治·沃克·布什(小布什)政府已经明目张胆地通过一系列努力来减少联邦环境法规的使用范围和强度。的确,在小布什任职初期的几周里,就见证了美国放弃签订《联合国气候变化框架公约的京都议定书》;首次撤销了控制饮用水中砷含量的严格法规;保留了新《清洁水法》标准;宣布了一项新能源提议,似乎是在考虑放宽环境保护和资源保护的要求。自此,小布什政府推翻了许多克林顿总统执政时期环境保护署、内政部、农业部提出的主要环境保护和资源保护法规提案。

虽然现在还不清楚小布什政府的这些改革最终收效如何,但要说有什么前车之鉴的话,那就是这些逆潮流而动的改革不大可能成功,并且可能还会引起反弹,甚至激发更严格环境保护的诉求。美国的环境保护法不仅克服了过去的每一个重大挑战,还不可思议地从这些挑战中欣欣向荣地发展起来。20 世纪 70 年代中期曾过早预言了环境法的消亡。同期十年间,在清洁空气、清洁饮水、有害化学物质和垃圾的处理方面,国会颁布了更

^① John Brooks Flippen, *Nixon and the Environment* 214 (2000).

为雄心勃勃的法律。20 世纪 80 年代，里根政府着重削弱联邦政府在环境保护中的作用，结果却导致联邦政府的环境控制措施更为严格。同样，20 世纪 90 年代“与美国签约”^① 也被批判否决，且似乎促使克林顿政府采取了一系列有关空气污染、水污染、采矿、林地等严格的新环境监管计划。最终在 2001 年，部分出于对小布什政府环境政策的不满，佛蒙特州的参议员詹姆斯·杰佛兹（James Jeffords）决定成为一名无党派人士，与民主党保持统一战线，这让共和党人大为震惊。杰佛兹的转变让民主党人在参议院中取得了多数地位，而他自己也成为参议院环境与公共工程委员会的主席。

如果将美国 1970 年 1 月的环境法和当下的环境法进行快速比较，会发现法律领域发生了翻天覆地的变化。1970 年，只有少数州初创了环境法，更别说联邦政府级别的法规了，也没有一家污染防治机构。如今，联邦政府、所有 50 个州政府和越来越多的原住民部落已有全方位、严格的污染防治法和自然资源管理法，还设有相关机构负责这些法令的执行与实施。

1970 年，只有少数环境公共利益团体浮现。如今，这些组织的成员已达百万，并参与到遍及全国的成千上万的基层组织工作当中。环境教育已经成为许多学校的标准课程；美国的污染防治产业市值高达 1900 亿美元，雇用了 140 多万劳动者。^②

然而，环境法并不仅仅对与其自身最密切相关的管理机构（如美国环境保护署）意义重大。这些法律和法律机构仅仅只是法制变革中最显而易见的表现形式。在过去 30 年里，环保主义的学说和理念与法律规则的不同层面相融合，将大众对环保的诉求转化为国家法律，环境法的出现引发了更为深远的变革。各传统领域的法律，如行政法、破产法、民事权

① 也译为“美利坚契约”，指 1994 年 11 月大选前由 367 名共和党国会议员候选人联名签署提出的一项立法议程。这契约是他们的竞选纲领，在选举之后成为共和党“当选众议员同美国人民的协议和契约”，众议院新当选的多数党共和党的“行动蓝图”。该契约是由纽特·金里奇和迪克·阿米等人起草的包括 10 项内容的纲领。这 10 项议案是：（1）平衡联邦预算的宪法修正案及授予总统单项否决权的议案；（2）严惩犯罪；（3）改革福利；（4）巩固家庭；（5）给中产阶级减税；（6）严禁美国军队在联合国指挥下服务，增加军费；（7）废除 1993 年提高的那部分社会保障退休金个人所得税；（8）削减资本利得税；（9）败诉者支付诉讼费；（10）限制国会议员任期的宪法修正案。——译注

② North American Association of Environmental Education, www.naaee.org; U. S. Department of Commerce, office of Environmental Technologies Exports of the Department of Commerce International Trade Administration (<http://infoserv2.ita.doc.gov/ete/eteinfo.nsf/068f38oid047f26e85256883006ffa54/4878b7e2fco8ac6d85256883006c452c?OpenDocument>) (data on domestic pollution control industry).