

美国环境法简论

〔美〕R. W. 芬德利 著
D. A. 法贝尔 著



中国环境科学出版社

内 容 简 介

本书由美国两位环境法著名教授所著，对有关美国环境法的一些基本的理论问题和主要的规定作了明确和简要的论述，特别是引用了很多案例加以分析说明，有助于了解美国环境法的制订和实施中所遇到的各种问题。对于我国环境立法和执法有一定的参考意义。

本书可供法律工作者、环境法的研究人员、法律院校师生和环境保护工作人员参考。

Roger W. Findley & Daniel A. Farber
ENVIRONMENTAL LAW IN A NUTSHELL

West Publishing Co., 1983

美国环境法简论

〔美〕R.W.芬德利 D.A.法贝尔 著

程正康 陈立虎 韩 健 译
雷 凯 郑东平 李宗钧

责任编辑 丁 枚

中国环境科学出版社出版

北京右安门外大街201号

湖北省农科院印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

1986年12月第 一 版 开本：787×1092 1/32

1986年12月第一次印刷 印张：8 9/16

印数：0001—5,000 字数：190千字

统一书号：6239·005

定价：2.05元

译 者 的 话

为推进我国环境法学的研究工作及加强与世界各国环境法的交流，我们将本书译出介绍给读者。

美国环境法已形成了一个极为复杂的体系，环境法方面的专著很多，我们之所以选择此书，主要有以下几个原因：

(1) 本书具有较高的权威性，是作者在他们的大型著作《环境法——案例与资料》一书（被美国绝大多数法律院校作为环境法教科书）的基础上简化而成的。而本书则是主要参考书及在开办各种训练班时的教学用书。作者罗杰尔·W·芬德利是伊利诺大学法学院副院长，是全美公认的环境法权威之一，另一作者丹尼尔·A·法贝尔则是明尼苏达大学的著名教授。(2) 本书简明扼要，仅用十几万字便对美国环境法中的一些基本的理论问题及最重要的规定，作了较详细的说明，而其他著作大多有60—70万字。读者花少量时间就可对美国环境法有一个梗概的了解。(3) 本书资料较丰富。如果有读者拟对某问题作深入地研究时，书中提供了各种线索。

美国和中国的政治制度、经济制度、发展情况及法律制度均不相同。这种情况决定了在美国环境法的制定和实施中遇到的一些问题，在中国则不一定或者根本不会出现。因此，建议读者在阅读此书时，不必拘泥于书中所述的某项规定，而多注重其中所阐述的一些理论、学说，并从中汲取有用的东西。

环境法的根本目的在于调整人类与其生存环境之间的关系，使人类能更好地生存与发展，这种目标的共同性又使得各国环境法比其他法律具有更多的共同性，也就是说，互相可以吸收或者借鉴的成份较多。我国的环境立法吸收了世界各国环境法中适用于我国的一些规定和制度，同样一些外国的环境立法，则引进了中国环境立法中一些行之有效的内容。整个地球的环境保护，需要各国共同努力。为了完善我国的环境立法，我们应当加强对世界各国环境法的研究，并应当结合我国独特的国情创设一些新的条例，提出一些新的学说，对整个世界的环境立法作出应有的贡献。

在此书的翻译过程中，我们得到本书原作者R.M.芬德利教授的帮助，并在本书中文版专门撰写了前言（本书登载的是中文译稿）。韩德培教授特为本书中文版写序。在此，谨向他们致以诚挚的谢意。

本书的附注非原书所有，是译者为便于读者阅读而增加的。

本书在翻译过程中，难免有不妥之处，敬请读者不吝指正。

译 者

1985年12月

序

环境问题自古有之。产业革命之后，人们对这一问题有了进一步的认识。二十世纪五十年代以后，随着工业的迅速发展，人口的急剧增加，不合理地利用和开发自然资源，破坏了生态平衡，使环境污染日趋严重，出现了震惊世界的八大公害事件。当前，环境污染和破坏，已发展成为威胁人类生存和经济发展的重大问题之一。各国从实践中越来越清楚地认识到控制和消除公害已刻不容缓，如不迅速采取措施，势必造成严重的生态危机，影响经济发展，甚至贻误后代。于是，世界上许多国家相继采取了经济、科学和技术措施，治理、保护和改善环境。与此同时，运用法律手段，对有关环境保护活动的各种社会关系加以调整。在这一方面，美国起步较早，经验较多。

十九世纪末期，美国就已开始在环境保护方面注意加强法制。迄今为止，已颁布实施《国家环境政策法》(NEPA)和有关水、大气、固体废弃物、海洋、海岸带、噪声、农药、放射性废物，以及自然保护区等专门性环境法，还制定出大量行政法规和环境标准。现在，美国已有一百二十多个环境法规，形成了比较完整的环境法体系。通过实施这些法律和采取其它手段，美国的污染状况已有所好转，环境科学在迅速发展，公众的环境意识有了很大提高。

我国正在进行四化建设，这无疑会给国家带来繁荣，但另一方面，也会给环境带来不利的影响。目前，我国的环境污染

和破坏已经成为一个不可忽视的问题。大气和水质在恶化，城市噪声普遍高于国外，森林、草原破坏和水土流失十分严重，新的污染也在不断出现。近几年来，我国环境立法与司法虽有显著进展，但还远远不能满足现实的需要。我们尚缺乏许多必需的专门性环境法规，已经制定的法律有的还需要进行修改，已颁布的环境法规有的还没有得到完全切实的贯彻执行。为了改变这种状况，我们必须结合国情，摸索我国环境法制发展的方向和特点，也要研究和借鉴外国立法与司法制度。因此，翻译出版R.W.芬德利和D.A.法贝尔合著的这本《美国环境法简论》是很有价值的。本书著于1983年，内容全面、叙述简明、观点新颖。书中就美国环境法的一些基本问题展开了论述，介绍了美国重要的环境法规、美国环境法同其它有关法律之间的关系，并较为详细地分析了美国如何保证环境法得到实施。可以预言，广大读者将会从中得到不少裨益。

中国环境科学研究院

环境法研究所所长 韩德培

武汉大学

一九八五年八月

中文版前言

本人得知程正康先生等已将本书译成中文并由中国环境科学出版社出版的消息，十分高兴。并应程正康先生之邀，为本书的中文版撰写前言，更备感荣幸。

本书主要是为美国各法律院校的学生们所写的，旨在对美国的环境法作简要的论述。

中国的读者们可能会发现本书有很多关于司法判决的论述这一特点，各上诉法院的判决是美国法律的一个重要的渊源。美国的“普通法”法系，是从英国继承来的，且它最初基本上全部是由“法官制定的法”组成的，也就是说，它不是由立法机构制定的法律，而是由各上诉法院的判决累积而成的法律。自从美国于1776年独立以来，已经逐步地建设起了一个由各州的立法机构和联邦国会所制定的法律组成的庞大的“制定法体系”。尤其是，自从三十年代的经济萧条以来，州和联邦两级政府，为了促进各种各样的社会政策的实施，不断地加强了对私人经济、市场经济的干预，使美国的行政管理法规迅速增多。然而，尽管制定法的重要性正在日益增强，但是，美国的法院仍然通过对立法政策、法律用语加以解释以及根据新的情况创设新颖的补救办法等，发挥着积极的、创造性的作用。

在美国，通常是将“环境法”和“城市规划法”作为两门独立的课程开设的。“城市规划法”课程主要地讲述由地方政府制定的、将城市的土地加以划分并用于各不相同的用

途的法律。例如，一部典型的“区划”法，将城市分为“居住区”、“商业区”和“工业区”。在允许居民住在商业区或者工业区内的同时，又允许居民反对在居住区内建设各种工厂、零售商店和办公用房。这种法律中与污染控制有关的规定是，要求将私人住宅和重工业隔离，因为，这种隔离有助于降低对居民所暴露的环境的污染物总量。

环境法，当我们使用这个词时，是一个由多种法规组成的复杂的混合体。它包括联邦的法规、州的法规以及地方的法规，还包括各种行政法规以及对这些法规进行解释及实施这些法规的各种司法判决。其内容包括：污染控制，环境中的各种有毒物质的控制，所拟议的经济发展项目对环境的影响分析以及各自然环境区域的保护等。整个环境法是一个由联邦——州之间的关系与冲突、行政法、行政程序、民法、刑法以及国家关于科学、技术和能源的发展政策组成的复杂的混合体。

美国作为一个相对说来比较富有的、工业发达的国家，在环境保护方面，既存在一些严重的问题，也具有一些优越的条件。美国先进的科学技术，尤其是一些最先进的工业部门已引起了一系列严重的环境危害；另一方面，这些工业所创造的财富又为我们提供了至少是部分地提供了解决这些环境危害问题的资金。

有人曾经这样说过，环境保护对于一些富有的国家来说是奢侈，而对于发展中国家来说是力不从心的，花不起那么多钱的。从美国经验来看，一个重要的教训是，环境保护不能在一个国家富有后再着手进行。到那时，环境早已遭受了不可弥补的损害，且很多工业设施已建成多年，极难或根本不可能通过有效的污染控制办法，使它们“恢复到原先的状

态”。因此,要求在新的工业设施的设计中包含适当的污染控制技术,是一种既少花钱又能更有效地控制环境污染的好办法。

在美国,一个人所共知的并为公众所理解的极其根本的问题是,不赞成待到大气、土地、水体的“同化作用”或称“自净能力”达到极限后,才要求工业界限制它们的排污。在1970年之前,美国处理污染的办法是,仅当某个工厂或设施的排污已使当地环境的质量低于已规定的环境质量标准时,才对这些工厂或设施实施排污限额。自从颁布了1970年的清洁大气法和1972年的清洁水法以来,我们所采用的处理污染的办法已变为要求绝大多数工业设施采用“最佳可得技术”控制污染,而不管某特定工厂周围的环境是脏是净。这种新的处理办法是基于以下几个原因而采用的:(1)老的对策在下述情况下极难实施,即某地区的环境质量之所以达到了不可接受的程度是由许多污染者共同造成的;(2)通过要求采用先进技术,这种新的处理办法能为今后的工业发展保留某些环境自净能力;(3)对于我们这样一个私有经济占优势且实行联邦制的国家,这种新的处理办法禁止任何一个州以愿意承受比其它州的环境更脏一点的做法来吸引其它州的工业转至本州,因而在政治上更易为大家所接受。今天,在美国,如果一个新的工业工厂不采用“最佳可得技术”来控制污染是不可能被批准建设的。然而,对于老的工业工厂,则为了使它们能顺利地达到严格的污染控制要求,我们采用了颁发某些豁免证书或延期达到标准的证书的办法。

在1984年,我很荣幸地首次访问了中华人民共和国并向北京大学法律系的学生讲授了美国环境法。在1985—1986学年里,我们又很高兴地在伊利诺大学作为东道主接待了作为

访问学者来我校的程正康先生，他将在我校停留一个学年。程正康先生听了我的讲课，并且为我校的学生作了关于中国环境法的讲演，为我校学生的教育作出了友好的贡献。我希望，我们两人在将来能继续一起工作。我也希望能再一次访问中华人民共和国，并对她的环境法有更多的了解。

R.W.芬德利

1985.12.2.

于伊利诺大学法学院

原 书 前 言

本书和我们以前所写的《环境法——案例和资料》一书一样，是围绕着环境法及各种学说基础的一些带有普遍性的问题展开论述的。总的说来，这些问题都是与将各种环境政策纳入原来极少考虑环境问题的社会体系中去的过程有关的。这个过程是通过强调行政机构的自由裁量权、司法制约及各级政府机构的职责等的法律制度来实施环境法，还包括将环境价值与社会的各种经济关系、传统的财产权和国家能源政策协调起来的过程。

本书第一章主要论述法院据《联邦行政程序法》和《国家环境政策法》的规定在控制环境决策活动中的作用。第二章主要剖析了一些主要的联邦污染防治法规的结构；阐述了作为环境保护限制因素的经济和技术可行性在环境保护中怎样起着限制作用及限制的程度；分析了政府为了促进环境保护工作可以实施的各种补偿性质的经济刺激办法。第三章的内容是关于有毒物质的控制，它与第一章和第二章有着紧密的联系。这一章分析了与有毒化学品有关的法规，因为具有科学上的不确定性的特点，因而给行政法规的制定及司法审查带来困难。美国是联邦制的国家，在各级政府及同级政府间存在着一些冲突，从而使得美国的立法有某些局限性，这是我们在第四章中讨论的主要内容。在上述四章中所讨论的那些问题，是在制定和实施各种环境法规，不论是与大气污染、水污染有关的，还是与核电站或其它的环境问题有关的法规时，都会产生的。

在本书的最后两章中，我们不再来讨论环境保护工作本

身的发展，而把重点转到分析环境法和其它关于资源管理的社会政策之间的相互关系上来。第五章考察了环境立法与能源政策之间的关系。第六章对与自然环境区域的保护，包括私有的或联邦所有的公有土地的保护有关的法律和政策作了阐述。

作为《简明丛书》之一的本书，对环境法的内容未作全面、详尽的论述。若读者期望获得更有价值的材料，请参考R.芬德利和D.法贝尔于1981年合著的《环境法——案例与资料》、W.罗杰斯(W. Rodgers)于1977年著的《环境法》(手册丛书之一)、D.科里(D. Currie)在1981年所著的《大气污染：联邦法及其分析》以及J.诺瓦克(J. Nowak)、R.罗敦达(R. Rotunda)和J.杨格(J. Young)合著的《宪法》(手册丛书之一)。

本书于1983年5月定稿。在本书付印过程中，联邦最高法院才对“巴尔的摩煤气与电力公司诉自然资源保护委员会案”[Baltimore Gas and Electric Co. v. NRDC, S. Ct. (1983)]作出了判决，确认核能管理委员会所颁发的关于在核废弃物处置的环境影响报告书中应当讨论的内容的条例是有效的。最高法院在该判决中强调，该条例的适用范围是有限的，且应对行政机构所具有的专门知识表示尊重。遗憾的是，该判决发布太迟，我们未能将它收在本书中。谨向诺玛·罗伯兹(Norma Roberts)和哈利特·卡逊(Harriett Carlson)表示诚挚的谢意，感谢他们对本书的文字进行了非凡的加工。

R. W. 芬德利

D. A. 法贝尔

1983年6月

目 录

译者的话

序

中文版前言

原书前言

第一章 联邦各机构对环境决策的控制..... (1)

第一节 法院在执行环境法中的作用..... (1)

第二节 国家环境政策法..... (17)

第二章 污染控制..... (46)

第一节 普通法的各种补救办法..... (49)

第二节 据《清洁大气法》进行的污染控制..... (53)

第三节 据《清洁水法》进行的污染控制..... (80)

第三章 有毒物质的管理..... (106)

第一节 有毒物质及其管理方案..... (106)

第二节 科学上的不确定性问题..... (118)

第四章 联邦主义与环境..... (132)

第一节 联邦的权力范围..... (133)

第二节	商务条款对州权力的限制.....	(141)
第三节	联邦优先权.....	(146)
第五章	能源政策与环境.....	(154)
第一节	核能.....	(154)
第二节	各种矿物燃料.....	(178)
第三节	可再生能源(太阳能)和节能.....	(208)
第六章	各种自然区域的保护.....	(224)
第一节	目标是保全各自然区域.....	(225)
第二节	对私有土地上的开发的限制.....	(229)
第三节	公有土地的保护.....	(247)
附注:	本书中的英制单位与法定计量单位的换算率	(260)

第一章 联邦各机构对环境 决策的控制

在美国，几乎所有的环境诉讼都是涉及政府各机构间的争执的诉讼而不是涉及私人间的争执的诉讼。这类诉讼一般采用下面两种典型的方式：第一种是，指控联邦某机构，如环境保护局，在执行环境法的过程中从事了不当行为；另一种是，指控联邦某机构在执行非环境法规时对环境造成了不应有的危害。这二种诉讼都会产生下述一个共同的问题，即对政府提起诉讼时，在诉讼程序上有哪些限制？在第二种诉讼中还会产生下述问题，对于政府所从事的危害环境的行为到底有哪些重大的限制？对于第一个问题，已由《行政程序法》作出了规定；对于第二个问题，已由《国家环境政策法》作出了规定。在本章中，我们讨论这二个问题。

第一节 法院在执行环境法中的作用

除了采取政治手段之外，只有法院能对行政机构的行政行为加以审查。由于各行政机构在环境法的制定和实施过程中起着重要的作用，因此，我们必须弄清楚，究竟在什么情况下法院才可以对行政机构的环境决策活动加以干预？我们可以将此问题分三个方面来叙述：（1）法院在什么时候才能受理指控行政机构行为的案件？（2）如果法院已受理某案件，那么，它在对行政机构的行为加以司法审查时，将采用哪些标准？（3）法院可以要求行政机构采取哪些补救

措施？

对于第一个问题：在法院受理环境案件时存在哪些限制？我们完全可以设想，有下面一种法律制度，即每个公民都可以为了制止政府的违法行为而对它提起诉讼，也可以设想有另一种法律制度，即要想制止政府的违法行动，只有通过选举将它罢免才行。美国的法律采取了中间立场，即法院可以受理某些（而不是全部）指控政府机构从事了违法行为的案件。根据美国法律的规定，欲对政府机构的某行为提起诉讼的人必须举证证明他是有资格对政府的行为提出指控的人，并举证证明他所提出的争执是法院有权加以审查的。这种对行政机构的行为提起的诉讼必须由具有一定资格的人才能提起的要求，一般都称为“诉讼资格”学说；所提出的争执必须是属于宜通过司法解决的这种要求，一般称为“可审查性”问题。正是由于诉讼资格的确立，才产生了大量的环境诉讼案件。

1. 诉讼资格

最高法院在三个重大的案件中都遇到了必须考虑诉讼资格的问题。第一个案件是“西埃拉俱乐部*诉莫顿案〔1〕”。本案涉及国家森林服务局所作出的批准沃尔特狄斯耐公司在位于被法院称之为“西埃拉内华达山脉中自然风光极其秀丽”的矿王谷建造一个投资达3500万美元的游乐场计划的决定。西埃拉俱乐部以国家森林服务局违反了几项联邦制定法**的

• 西埃拉俱乐部是美国十大环境保护主义者组织之一，它常常对政府机构的行为提起诉讼。——译者注

• • 制定法，即由国会颁布的成文法。——译者注

规定为由，反对建造这个大型游乐场。在该案中，西埃拉俱乐部不是以“它是这个游乐场的建设的直接受害人”为由提起诉讼的，而是以“它是一个长期以来从事公益活动，尤其是从事环境保护方面的公益活动的组织”的资格而提起该诉讼的。

尽管一些下级法院曾经表示，它们同意以与上述论断相类似的论断为据赋予人们以诉讼资格，但是，最高法院拒绝这样做。它还是根据以前的一些据《行政程序法》对诉讼资格加以一般性审查后才决定受理的案件来决定诉讼资格。上述的所谓一般性审查人们称之为“事实的程序审查”，它要求原告在请求对某行政行为加以司法审查时，应当举证证明：（1）“事实上的损害”；（2）为被控的行政机构所违反的利益其范围是在制定法所保护或管理的利益范围之内。在这种“事实的程序审查”中，“事实上的损害”已被证明是两者中更重要的。

在西埃拉俱乐部案中，最高法院认为，仅提出“其一般性利益”受到了损害，即使该利益是积极的和长期的，也不足以构成“事实上的损害”。但是，上述看法已因该法院作出了下列认定而削弱：即在本案中，该法院认为，西埃拉俱乐部只要以“该地区是它的成员用于休养娱乐的地区”为由就足以构成“事实上的损害”。如果建造该游乐场，那么，将使它的成员由于该地区在美学欣赏方面所受损害而不能再去该风景地作远足游览，从而，不仅构成了对它成员的“事实上的损害”，而且，也使这些成员所属的俱乐部受到了“事实上的损害”。当然，毫无疑问，该俱乐部是能够满足上述要求的，因此，该法院所作出的上述认定的最终作用仅是简单地要求西埃拉俱乐部对该起诉书作一些修改。