

美国联邦 环境保护法规

〔美〕瓦伦·弗雷德曼



中国环境科学出版社

美国联邦环境保护法规

〔美〕瓦伦·弗雷德曼 著

曹叠云 杨延华等 译

(京)新登字089号

内 容 简 介

本书由美国环境法领域的权威学者编写,对美国环境法规及相关法规的主要内容和法律精神作了较系统、精确的阐述。美国的环境法、已被公认为较独立健全的法律体系,因此,本书的翻译出版,势必对我国环境法制建设,包括地方环境立法具有借鉴意义。

本书可供环境法领域、环境管理等人员参考。

Warren Freedman

Federal Statutes on Environmental Protection

Greenwood Press, Inc. 1987

美国联邦环境保护法规

瓦伦·弗雷德曼 著

曹叠云 杨延华 等 译

责任编辑 钟晓红

中国环境科学出版社出版

北京崇文区北岗子街×号

保定市前进印刷厂印刷

新华书店总店科技发行所发行 各地新华书店经售

1993年3月第 一 版 开本 787×1092 1/32

1993年3月第一次印刷 印张 6 1/8

印数: 1—2,000 字数 138千字

ISBN 7-80093-275-3/X·679

定价, 4.00元

目 录

1. 控制的法律基础	(1)
2. 酸性物质沉降法 (1980年)	(4)
3. 船舶污染防治法 (1980年)	(6)
4. 行政程序法 (1946年)	(9)
5. 空气质量法 (1967年)	(14)
6. “诺里斯—拉”保护法的反强制令条款 (1932年)	(15)
7. 学校石棉危害检测与控制法 (1980年)	(17)
8. 原子能法 (1954年)	(20)
9. 原子能社区法 (1955年)	(23)
10. 原子武器和特殊核材料情报奖励法 (1955年)	(24)
11. 汽车燃料效率法 (1980年)	(25)
12. 生物能和酒精燃料法 (1980年)	(26)
13. 黑肺病利益法 (1972年)	(27)
14. 清洁空气法 (1977年)	(29)
15. 清洁水法 (1977年)	(37)
16. 沿海地区管理法 (1972年)	(44)
17. 核物质人身保护公约实施法 (1982年)	(47)

18. 深海海床硬矿资源法 (1980年)	(52)
19. 深水港法 (1974年)	(54)
20. 地震危害减少法 (1977年)	(55)
21. 濒危物种法 (1973年)	(56)
22. 能源重组法 (1974年)	(59)
23. 环境质量改进法 (1970年)	(61)
24. 公平正义法 (1980年)	(62)
25. 海事司法扩展法 (1948年)	(64)
26. 联邦煤矿安全健康法 (1969年)	(65)
27. 联邦公海死亡法 (1920年)	(68)
28. 联邦雇员补偿法 (1916年)	(69)
29. 联邦雇主责任法 (1908年)	(70)
30. 联邦环境农药控制法 (1972年)	(71)
31. 联邦危险物质法 (1960年)	(77)
32. 联邦土地政策和管理法 (1976年)	(79)
33. 联邦港湾工人补偿法 (1927年)	(81)
34. 联邦非核能源研究与开发法 (1974年)	(84)
35. 联邦侵害行为求偿法 (1946年)	(85)
36. 鱼类和野生动物协作法 (1965年)	(88)
37. 情报自由法 (1967年)	(89)
38. 危险物质运输法 (1975年)	(91)
39. 琼斯法 (1914年)	(92)
40. 海洋哺乳动物保护法 (1972年)	(93)
41. 海洋保护研究和禁猎区法 (1972年)	(96)
42. 老年医疗补助与照顾方案法 (1965年)	(99)
43. 医疗照顾与恢复法 (1962年)	(100)
44. 国家环境政策法 (1969年)	(101)

45. 国家劳动关系法 (1935年)	(106)
46. 国家交通和汽车安全法 (1966年)	(107)
47. 噪声控制法 (1972年)	(110)
48. 核废物政策法 (1982年)	(113)
49. 职业安全与健康法 (1970年)	(116)
50. 海洋热能转换研究开发与推广法 (1980年)	(118)
51. 边缘大陆架法 (1978年)	(120)
52. 港口和油船安全法 (1978年)	(122)
53. 发电厂和工业燃料使用法 (1978年)	(124)
54. 安德逊价格法 (1957年)	(124)
55. 公用事业管理政策法 (1978年)	(127)
56. 公共船舶法 (1925年)	(128)
57. 废物法 (1899年)	(129)
58. 行政管理弹性法 (1980年)	(130)
59. 资源保护及恢复法 (1976年)	(132)
60. 河流和港口占用法 (1899年)	(137)
61. 饮用水安全法 (1974年)	(139)
62. 固体废物处置法 (1980年)	(141)
63. 海事诉讼法 (1920年)	(143)
64. 超级基金法 (1980年)	(144)
65. 露天采矿控制与复原法 (1977年)	(155)
66. 有毒物质控制法 (1976年)	(157)
67. 横穿阿拉斯加管道授权法 (1973年)	(161)
68. 铀厂尾矿放射管制法 (1978年)	(162)
69. 蛮荒和风景河流法 (1968年)	(163)
70. 荒原法 (1964年)	(164)
注 释	(166)

1. 控制的法律基础*

在很大的程度上，包括与环境有关，特别是与危险废物处置有关的几乎所有领域，侵权行为法律制度都已经让位于保护环境的大量急剧膨胀的联邦法规，对法律标准统一性的需求以及各州对有效处理上述问题无能为力，导致了联邦立法的产生，该类立法莫基于如下因素：诉讼的复杂性，伤害和损失的表现、暴露或接触之间的长期性，证实因果关系的困难，以及对联邦显著责任的承认。

首先，应当认识到，环境法规具有宪法性意义；其适用上具有溯及力，甚至将影响到与这一控制领域没有密切联系的人员。各州及其从属不能免除其违反环境法规而依据美利坚合众国宪法修正案第十条应负的责任。根据宪法中的商务条款，国会授权规范环境和健康保护诸问题。

众所周知的“鲜血诉讼”起因于环境违法引起的伤害与损失，如果不能借助于适当的责任保险金额，它能够导致侵权行为人倾家荡产，而且，也可能造成受害者无法得到有效的补救。一项联邦法定补助计划可能是这一两难困境的唯一补救措施，该困境中诉讼的复杂性是以构成对侵权法制的摧

* 标题1至19内容由曹叠云译。

毁。排满的法院案件日程表，千方百计提供个别补救，这常常损害社会上其他成员得到同样的公正。伤害或损害出现的较长潜伏期造成了关于补偿的巨大的不确定性，并且使问题变演成统计可能性事务，也使诉讼昂贵化。通常，由于暴露、伤害或损失之间时过境迁，侵权行为人难以辩识（如同因果关系问题），而且，受害人也难以求偿，除非“市场分摊”责任理论被法院所首肯，正如在辛德尔诉阿博特试验室案中一样。一项联邦法规可以通过提供正当的基于税制和其他收益措施的补偿保护受害者，而且，并不因此而有益于对侵权行为者保证安全运作的鼓励。一项联邦法规还可以构成联邦政府主权豁免权的自动弃权，并导致其承担相应的伤害和损失的重大责任。根据联邦侵权行为诉讼法（Federal Tort Claims Act），联邦政府放弃了免于起诉的主权豁免权，后者主张，联邦雇员在其职务行为范围内的行为中存在疏忽失职时，则“假定美利坚合众国作为个人，应当根据行为或疏忽发生之地的法律，对提出要求者负责”。但是，联邦侵权行为诉讼法不承认如下诉讼：第三者对军事人员就损害所提出的诉讼；就高度危险行为基于严格侵权行为责任的诉讼；基于故意侵权行为的诉讼，基于过失的或故意的讹传的诉讼；在军事服务过程中出现损失而对服务人员进行的诉讼。为了消除针对联邦政府起诉存在限制的不良影响，修正联邦立法可能是非常必要的。

联邦机构是联邦政府行政机构的职能分支系流。根据授予的权力，规则、条例、行政机构的一般命令具有法律效力和作用。法院有权择定审判依据，但必须检点其实行的程序，尽管美国宪法第十四修正案不保证任何特定的诉讼形式。行政机构作出何种决定，依赖于授权法规。法院的审法

审查只能遵循行政补救措施的论调，因为，法院至少在理论上不会审查事实过程，而是从法律上进行审查。在环境保护基金会诉哈丁一案中，农业部长未能及时处理原告的暂时中止提出某一农药登记的请求，以便保护公众免于“紧急危害”，被认为无异于以命令否认暂停农药登记，因此，该疏忽即被提交司法审查。

就在环境侵权行为法规方面，联邦立法一般提供了：

(1) 基于责任的证明的补偿；(2) 立法禁令或处罚。明显存在一个暗示补偿的学说，用来确定诉讼中存在一个隐含着的权利，而这个权利在法规中没有清楚地、同样地表出。在得克萨斯和太平洋铁路公司诉里格斯比一案中，美国最高法院解释了《联邦安全器械法 (1893年)》，确立了两条检验标准：(1) 受害一方是否是某一法律判决了其特定利益的集团的成员？(2) 法律的主要目的是否是为了据以推断出私人诉讼权利？大体在60年后的1975年，美国最高法院在科特诉阿什一案中，增加了另外两条标准：(1) 是否有立法依据试图创立私人诉讼缘由？(2) 私人诉讼缘由是否在传统上在一个州的区域内，而不为联邦所关注？在这种案件中，法院根据联邦电力运动法 (1974年)，认为不存在私人诉讼缘由，该法被认为不是为了保护某一特殊阶层而设计的。在1981年，美国最高法院在班德尔塞克斯县诉全国海洋克拉默协会一案中，确立了这样的规则：“审查的关键是立法机关的意图”，公民诉讼条款已具备于《清洁水法》和《海洋保护研究和禁猎法 (MPRSA) (1972年)》。法院指出，《联邦水污染控制法 (FWPCA)》明确规定了实施其条款的方法，亦即：联邦环境保护局 (EPA) 局长，可以颁布实施令，并对法定违法行为提起民事诉讼；每一个州的州长，可以实施许可证方案，

以控制污染物排放；并且，“任何利害关系人”，可以向巡回上诉法院寻求审查联邦环境保护局局长对排放标准的监督和排放污染物许可证的发放。因此，最高法院认为，设若私人谋求起诉，则严格遵循法规是一项强制性的义务；还应当注意到，在密尔沃克诉伊利诺伊一案中，《联邦水污染控制法》被认为具有在水污染范围内的公害方面的联邦普通法的优先权，如同《海洋保护、研究和禁猎法》一样。

另外几个联邦法规，如：《超基金法（1980年）》，《外国大陆架土地法（1978年）》，《深水港口法（1974年）》，以及《横跨阿拉斯加管线授权法》，规定了损害责任，而不仅仅是立法禁令和处罚，以作为保护环境的手段。

后文概述了69个联邦法规，主要是关于环境问题的，尤其是关于危险废物处置问题的。每一项法规的分析非常简要，而不繁锁。法规之间存在一定的交叉，在可能情形下，予以合并或概括。

2. 酸性物质沉降法（1980年） Acid precipitation Act（1980）

美国国会通过《酸性物质沉降法（1980年）》时宣示，酸性物质沉降

来源于自然源之外

- (1) 可能导致增加自然和人工水系统的污染;
- (2) 可能对农业和林业作物产生不良影响;
- (3) 可能对鱼类、野生生物和自然生态系统产生普遍不良影响;
- (4) 可能导致对用于建筑物和公共纪念物结构和装饰中的金属、木料、油漆和砖石的腐蚀;
- (5) 可能对公众健康和福利造成不良影响;
- (6) 可能影响远离来源区域, 并涉及产生全国性和国际性的政策。

有鉴于此, 该法意图在于判明酸性物质沉降的原因与来源, 评价其对环境、社会和经济的影响。酸性物质沉降被定义为“来自酸性化合物大气的湿的或干的分解”。第8902条宣称, 自1980年到1990年, 立法目的由酸性物质沉降特别工作组实施, 工作组由各种政府官员组成⁽¹⁾, 他们必须准备“一个综合性研究计划”⁽²⁾。

其中, 最具非常意义的是第8911条中的命令, 即, 科学与技术政策办公室主任应会同国家科学院

实施一项对既定项目在大气中二氧化碳水平产生作用的综合研究, 包括对石油燃烧和煤气及该法规定的人工合成燃料的燃烧以及别的污染源的研究。上述研究也应包括这种作用对经济、生理、气候以及社会的影响。为指导这些研究, 鼓励该办公室和科学院与国内和国外政府、非官方科研实体及国际科研实体合作, 以开发对上述问题的国际性的、世界范围内的评价, 在科学院认为确有必要时, 建议对其中的问题进行开创性研究。

这种研究的实施必须包括“美国政府进一步控制二氧化碳规划”。

3. 船舶污染防治法 (1980年)

Act to Prevent Pollution from ships (1980)

美国法典第33篇第1901至1911条是为了防止船舶污染而创立的法律。该法适用于美国籍船舶,或者美国管辖的船舶,无论其处于何地,以及MARPOL议定书*成员国登记的船舶和在美国可航行水域的船舶。港口或终点站的污染接收设施必须“适于”接收“包含航海船舶所排油类或有害液体物质的残渣和混和物”。海军部长和国家环境保护局局长必须确立标准,前者据此颁布必要的许可证。

一旦获得违反该法行为发生的证据,海军部长、或者“管理海岸警卫(缉私、救生)队的部门”,将依法使用传票取得证据和文件,进行调查和举行听证会;美国司法部长可以借助于合适的联邦地区法院而“强制服从”,来予以帮助。25000美元的民事罚款(针对每一违法行为)和5万美元的刑事处罚或5年以下的监禁可予以适用。

该法也规定:

* 这是于1978年2月17日在伦敦签署的《防止国际航海污染公约》

“任何人在其利益受到或者可能受到不利影响时，可以自己的名义提起诉讼：（1）针对任何被指控的违反该法或据此颁发的条例的人；（2）针对疏忽于履行本法规定的行为或义务的部长，而这种行为或义务不在其自由裁量范围内”。

如果法律诉讼可能开始，那么必须在60天之前，预先通知该部长。

与此相类似的法律还有其他联邦立法项目，例如，美国法典第33篇第1002至1005条，或者《油污染法》。根据第1002条，任何人从下述地方排放油或油混合物都是非法的：

（a）任何禁区中的油槽。

（b）任何禁区中的船舶（油槽除外），除非该船在航行时目的港未装备合适的接收设施，并不会引起不正当的延迟，并且大量水分已从混和物中分离出来则它可以排放那些本应留存处置的残渣和油混合物，假使这种排放在陆上可以实施。

（c）总吨位大于或等于两万的船舶，包括油槽，其建造合同在本法实施之日或其以后才成立。但是，如果从主人的观点看来，特殊情形使将油或油混合物留船既不合理，也不可行时，可以在禁区之外予以排放。这种排放的理由应当按照部长规定的条例作出报告”。

但是，“为了保证船舶安全、防止对船舶或货物的损害，或拯救海上生命的目的”，从船舶上排放油或油性混合物或其他排放除外。

但是，美国法典第33篇第1321条虽然是联邦水污染控制法（1972年）和清洁水法（1977年）的一部分，仍然是油和危

险物质责任方面的主要立法。第1321条并不局限于美国的可航行水域，而且包括不可航行但注入可航水域的支流。国家环境保护局局长被授权指定作为危险物质（不包括油）的“此类要素和组分；当它们被排放进入可航水体或水面，无论其多少……造成对公众健康或福利——包括鱼类但不限于鱼类、水生贝壳类动物、野生生物，滨线，滩涂——的即时而重大的危险。但是，这些条例必须“与海洋安全、海事与航海法及条例和可适用的水质标准相符合”。船舶必须及时地将油或危险物质的排放情况报告给适当的联邦机构。违者可以予以一万美元以下的罚款或一年以下的监禁，或者两罚兼施。第1321条（c）规定了美国政府消除被排放的油或危险物质的过程，除非该种消除可以在排放发生的设施中完成。根据第1321条（e），美国地区律师可以在联邦地区法院提起诉讼，“以给予此种公众利益和案件的公平解决所要求的救济”。

除非侵权行为人能够证明排放完全系由自然原因、战争行为、美国国家的过错、第三者的行为或疏忽所引起，侵权行为人应就消除或清理中所发生的实际成本对美国政府负责。第三者责任规定于第1321条（g），根据（o）款，对州、地方当局或私人造成损害的责任，没有发生变化，而且，联邦当局不存在优先权。最大责任范围已经确定为在800万美元与500万美元之间。关于污染物被排入可航水域的举证责任，由美国政府承担。

4. 行政程序法 (1946年)

Administrative Procedure Act (1946)

联邦机构在毒物侵权和危险废物处置方面的作用在程序上受制于行政程序法 (APA)，该法于 1946 年在国会获得通过，此后不断被修改。该法将“机构”定义为“美国联邦政府的每一个权力机构”，但是，国会、联邦法院、准州或属地政府、哥伦比亚特区政府除外。在公开听证和诉讼过程中，机构必须提供证据规则，以便保证公正，除非其管理方面的实体法规提供了此种规则。例如，对质的权利和用传唤手段索取证据和文件的权利，必须在行政听证和诉讼中得到保证。根据该法，传闻证据是允许的，但是，除非根据并符合可靠的、经鉴定的、主要的证据，机构不能颁发命令。当某人声称其宪法赋予的权利被机构所侵犯时，通知并听证是必要的；但是，并非每一个针对私人的行政决定均要求此种通知和听证。宪法保障的陪审团审判不适用行政听证，甚至一位检查人员即可以为行政法庭作出决定来查明事实。

在受侵害人能够对行政行为提起司法审查之前，他必须穷尽其所有的行政救济手段，因为法院在行政行为完结之前不愿意介入。从理论上讲，法院不审查事实决定，只审查法律问题，或者权力是否被滥用，是否违反法定的正当程序。根

据该法第702条“由于行政机构的行为而导致其权利受到侵害的个人，或者在有关法规的范围内受到机构行为的不利影响或侵害，有权力提起司法审查”。原告提起司法审查，必须首先表明没有其他法规妨碍司法审查；并且，被寻求予以司法审查的机构行为并非“属于法律规定的机构自由裁量范围”。

寻求联邦机构实施环境保护法规的环境组织必须小心地避免潜在危险：寻找一种“隐含的诉讼权利”或“公民个人诉讼。”其方法应当是司法审查，根据联邦法规，隐含的诉讼权利并不要求证据。1984年以前，根据行政程序法就已确立了司法审查推定；根据该法“只有存在相反立法意图的清楚而有力的证据的情况下，法院才应当限制诉诸司法审查。”但是，在1984年6月4日，在布鲁克诉公众营养研究所一案中，美国最高法院认为消费者缺乏向农业部长的牛奶定价政策挑战的资格；“当国会阻止司法审查的意图在法律中被予以明确的描述时，则赞同司法审查的依据就是不成立的”。在另一方面，联邦法院根据农业部长关于中止汞基杀真菌剂制造的命令，进行了司法审查；法院发现，该命令基于孤立的、反常的事件，且未进行听证活动，因此部长命令是专横而任意的。1978年，美国最高法院在佛蒙克·扬克核动力公司诉自然资源保护委员会联合体的界标案中，否决了下级法院的决定，因为它“严重误解了或错误适用了这一法规以及判例法，去告诫复审法院不要将自己的正当程序观念灌输给国会授以实体职责的机构。”最高法院用这样的辞令解释其规则，

简而言之，所有这些无疑表明，国会意图为，行政机构而不是法院的自由裁量权可以决定何时适用特别程序方法，令人信服的理由是客观存在的……第一，如果法院继续审

查机构程序，以决定照法院的观点机构所采用的完备而特定的程序是否达到了法院所理解的“最好”或“适当”的结果，司法审查总是不可预测的。各个机构根据这一模糊的指令而按“最佳”程序行事，并面对违反这一程序时遭到撤销的危险，无疑会使它们在每一种具体情况下都充分采用判断程序。这不但将破坏法定的体制，由此国会制定了“一个反对派社会与政治力量已经停止活动的公式，”而且，非正式制定的规则的固有优越性将全部丧失殆尽。

第二，很明显，这些案件中，当法院决定诉讼的方式后，它审查机构关于程序的选择，乃基于听证时产生的实际记录，而不是基于机构所获得的情报。这种马后炮方式不但鼓励，而且强迫机构以最为循规蹈矩的程序方法去履行所有的规章制定程序，这些方法一般仅与审判听证相关联。

最后，或许是最为重要的，这种审查方式基本上错误地理解了对机构规章进行司法审查的标准的性质。法院毫无根据地认为，附加程序将自动地造成更充分的记录，因为它将给予涉及的当事人以更多的机会去参加到该过程之中。但是，不正式的规章制定不需要单单根据机构举行听证的正式文本。的确，机构甚至不需要举行一个正式的听证。因此，在这种程序中，“记录”的充分性并非与所适用的程序方法的类型直接关联，而是决定于该机构是否遵循了行政程序法或其他相关法规，如果该机构被迫支持该规则，在充分的判断听证之后产生记录的方式是最终获得的，那么在颁布每一个规则前，它都经常举行充分的判断听证，除此之外别无选择。总之，这种对已经发现的规章制定过程的程序缺陷进行的毫无理由的司法审查，除了严重干预国会规定的程序之外，毫无益处。