

美国环境法与能源法译丛

气候变化与 可持续发展法精要

[美] 约翰·R. 诺朗 (John R. Nolon)

[美] 帕特里夏·E. 萨尔金 (Patricia E. Salkin)

著

申进忠 曹彩丹 译

南开大学出版社

美国环境法与能源法译丛

气候变化与可持续发展法精要

[美] 约翰·R. 诺朗 (John R. Nolon)

[美] 帕特里夏·E. 萨尔金 (Patricia E. Salkin) 著

申进忠 曹彩丹 译

南开大学出版社

天 津

图书在版编目(CIP)数据

气候变化与可持续发展法精要 / (美) 约翰·R. 诺朗(John R. Nolon), (美) 帕特里夏·E. 萨尔金(Patricia E. Salkin) 著; 申进忠, 曹彩丹译. —天津: 南开大学出版社, 2016.6

(美国环境法与能源法译丛)

书名原文: Climate Change and Sustainable Development Law in a Nutshell

ISBN 978-7-310-05185-4

I. ①气… II. ①约… ②帕… ③申… ④曹… III. ①气候变化—法律—研究—美国②可持续性发展—法律—研究—美国 IV. ①D971.226

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 196387 号

版权所有 侵权必究

南开大学出版社出版发行

出版人: 刘立松

地址: 天津市南开区卫津路 94 号 邮政编码: 300071

营销部电话: (022)23508339 23500755

营销部传真: (022)23508542 邮购部电话: (022)23502200

*

北京楠海印刷厂印刷

全国各地新华书店经销

*

2016 年 6 月第 1 版 2016 年 6 月第 1 次印刷

185×130 毫米 32 开本 11.375 印张 2 插页 240 千字

定价: 36.00 元

如遇图书印装质量问题, 请与本社营销部联系调换, 电话: (022)23507125

气候变化与可持续发展法精要

Climate Change and Sustainable Development Law in a Nutshell

by John R.Nolon; Patricia E.Salkin

©2013 LEG, Inc., d/b/a West Academic Publishing.

All Rights Reserved

This translation *Climate Change and Sustainable Development Law in a Nutshell* by John R.Nolon; Patricia E.Salkin is published and by arrangement with LEG, Inc., d/b/a West Academic Publishing.

本书中文简体字版由西部学术出版公司授权南开大学出版社翻译出版。版权所有，侵权必究。

天津市出版局著作权合同登记号：图字 02-2014-254

译丛序言

我国环境法制建设离不开对国外经验的借鉴,在这方面,外国环境法译介起着不可替代的作用。美国作为现代环境法制建设的先行国家,其在解决诸多环境问题方面的做法受到国内理论和实践部门的广泛关注。然而,不无遗憾的是,目前国内有关美国环境法的译作并不多见,南开大学出版社组织翻译出版的本套《美国环境法与能源法译丛》,在一定程度上弥补了这一不足。

本译丛选自美国的《法律精要系列丛书》(Nutshell Series)。该系列丛书以简洁、明快的风格著称,每本书都由经验丰富的法学教授执笔,对相关法律的基本原理、法律规定以及重点案例做了精确、权威性的分析解读,深受读者的欢迎和喜爱。本译丛推出的七本书既包括对美国环境法与能源法的总括性分析,也包括对危险废物管理、有毒物质侵权等专门领域的重点解读,不仅涉及水法、动物法等传统环境法律部门,也包含了对气候变化与可持续发展这一新兴环境法领域的介绍,有助于国内读者更为全面深入地领会美国环境与能源法体系。

对环境法著作的翻译是一项极具挑战性的工作,其中不仅涉及相关法学术语,还涉及大量有关科学、技术、经济、管理等各方面的专业术语,需要译者付出艰辛的努力。本

译丛由工作在环境法与能源法学术研究与法律实务一线的学者、专家担任译者。秉持译者文责自负的原则,在具体翻译过程中各书译者享有充分的自主性。

对于本译丛的几个体例问题说明如下。

第一,为充分体现译者负责的主旨,本译丛各书仅设译者,未设审校者。

第二,为了便于读者查找原文和深入学习,本译丛对书中涉及的部分人名、案例名称未做翻译,对于无法准确译为中文的地名也保留了英文原名。

第三,对于美国使用的诸如英尺、英亩、夸特、加仑等计量单位,本译丛遵从原著用法,未做换算。

致 谢

我们承认本书组织和探讨的许多法律主题复杂,并且正处在快速发展之中。气候变化和可持续发展法包括国际、联邦、州、区域和地方法律以及在环境、土地利用、能源、运输、居住、城市开发和不动产法的教学与实践中涉及的实质性问题。全面理解该法的努力才刚刚开始,我们希望得到读者的反馈与建议。

本书致力于全面审视在研究和践行可持续发展法中所遇到的法律战略,那些研究和撰写我们自然世界变化本质的人为本书的写作铺平了道路。科学家、学者和新闻工作者就气候变化的后果以及资源枯竭进行了大量的工作,并培养了对这一问题感兴趣和关心的读者群,这些读者想知道解决可持续发展问题的所有可用工具。学生和毕业生中存在快速成长的群体,他们认识到我们必须描绘出未来更加可持续的发展路线以确保支持我们自身与我们经济的自然环境能够长期存续。

感谢我们的家人、同事、学生、研究助手以及法学院在过去十年间给予我们的支持,使我们得以开发和致力于一个研究议程,用来展示气候变化是如何通过可持续发展的法律与政策来进行管理,并获得诸多其他利益的。

特别感谢在本书成书过程中与我们一道工作的人,包

括:佩斯大学法学院土地利用法中心专职律师 Jennie C. Nolon,奥尔巴尼大学法学院政府法律中心专职律师 Amy Lavine,以及佩斯大学法学院土地利用法中心的研究学者 Michael J. Goonan。还要感谢政府法律中心的 Katherine Rosenberg、Michelle Monforte 在行政管理方面给予的帮助。

作者简介

John R. Nolon 是佩斯大学法学院 James D. Hopkins 荣誉法学教授、土地利用法律中心顾问,以及基尔环境权益争端解决中心主任。他在土地利用和可持续发展法领域出版著作 12 部,发表论文 50 篇。他曾作为可持续发展方面的富布赖特学者在阿根廷工作。自 2001 年他开始担任耶鲁大学森林与环境研究中心的环境法客座教授。

Patricia E. Salkin 是奥尔巴尼法学院 Raymond 和 Ella Smith 杰出法学教授、副系主任,领导政府法律中心的工作。Salkin 教授著有五卷本的《美国区划法》(第五版, Thomason West 出版)、四卷本的《纽约区划法律与实务》(第四版, Thomason West 出版),并在土地利用法、社区开发和可持续性等方面发表大量论文、专栏文章,参与、撰写多部著作和案例教材。

Nolon 教授和 Salkin 教授合著的《土地利用法概要》《土地利用与可持续发展法:案例与材料》,均由 Thomason West 出版。

序 言

关于可持续发展和气候变化管理的政策是同时出现在世界舞台上的,应该将其作为一个独立的法律体系进行研究和理解。遗憾的是,即使实践中并非如此,但法学研究和教学也倾向于将可持续发展和气候变化看作相互独立、截然不同的两个法学领域。

大部分气候变化法的论著是关于温室气体排放总量控制、课征碳税、建立交易市场、要求采用更为清洁的能源燃料、减少能源消费以及生产替代性交通工具等的法律机制的。这些论著的焦点集中在国际公约和诸如《京都议定书》《哥本哈根协定》等相关协定中,在美国还包括联邦和州的关于温室气体减排、能源政策、替代燃料和节油交通工具等相关法律中。

另一方面,可持续发展法聚焦于带来更少环境影响的土地和经济开发,这种环境影响包括但不限于气候变化的减缓和适应。可持续发展包括利用更少的材料、避免湿地消耗和水道侵蚀、消费更少的能源、排放更少的二氧化碳、减少雨水径流、减少地下和地表水污染、创造更为健康的生活、工作和娱乐场所。可持续发展法的主体部分主要由州和地方政府创设,因为他们在管理房屋建筑、土地利用和地方自然资源保护方面拥有法律赋予的权力。联邦通过法

律、条例和支出计划为其提供指导、支持,有时也会由联邦优先做出规定。

当 20 世纪 80 年代可持续性的概念在国际上流行时,它包含了经济发展和包括气候变化减缓在内的环境保护这两股力量。1983 年联合国秘书长选定挪威前首相 Gro Harlem Brundtland 作为联合国大会创设的独立的世界环境与发展委员会主席。委员会认为第二次世界大战之后的经济倾向于采取对环境不友好的方式来发展,并造成了贫穷。布伦特兰委员会的任务是解决该问题。

1987 年,委员会发布了题为“我们共同的未来”的研究报告,该报告有时也被称为 Brundtland 委员会报告。报告对可持续发展的定义是:“既满足当代人需要又不减损未来世代满足其需要能力的发展。”报告以这样的期望开始:

本委员会相信人们能够建设一个更加繁荣、更加公正、更加安全的未来。我们的报告——《我们共同的未来》不是对这个污染日益严重、资源日益减少世界的环境恶化、贫穷与困苦不断加剧状况的预测。相反,我们看到了出现一个经济增长的新时代的可能性,这个新时代必须立足于使环境资源基础得以持续与扩展的政策。

经济发展与环境质量的联系是不容否认的。委员会注意到:“国家政府和多边机构越来越意识到不可能将经济发展问题与环境问题分割开来;许多发展方式损害了作为其基础的环境资源,而环境退化也会破坏经济发展。”那些要求环境保护的人被号召起来支持可持续发展。那些经济增长的倡导者被力劝促进健全的环境保护政策。

委员会在将近 25 年前就给出了清晰的信号:支持鼓励在适当区域采取适当经济发展方式以保护环境的政策,确

保发展惠及所有经济阶层。调整经济发展以减少贫穷和改善环境,同时考虑未来世代的需要。

Brundtland 委员会报告还论证了气候变化的一系列严重威胁在 25 年前就已经被充分认识。报告的相关用语及其佐证材料毫不含糊。报告引用世界气象组织(WMO)和联合国环境规划署(UNEP)于 1985 年 10 月完成的工作成果,认为“必须考虑气候变化具有可信的、重大的可能性”。报告接着指出:

(上述这些机构)估计:如果现有的趋势持续下去,最早到 2030 年,大气中二氧化碳和其他温室气体的混合浓度将达到工业化前二氧化碳排放水平的 2 倍,并且会导致全球平均气温高于人类历史的任何时期。

报告注意到排放的二氧化碳在大气中累积所产生的温室效应导致全球变暖、海平面上升、低海拔的海岸城市和河流三角洲被淹没,并对农业生产、经济发展和贸易体系产生严重影响。

《我们共同的未来》报告发布之前,美国进行了十五年的联邦环境立法:针对向环境排放过量的有毒废弃物以及针对因为大气排放和污水排放而导致的大气和水污染等自上而下制定规则并严格执行。美国用很短的时间在减少环境退化方面取得了巨大进步。美国法律的迅速发展是对 1962 年蕾切尔·卡逊在《寂静的春天》中所强烈揭露和列举的令人触目惊心的环境破坏报告做出的回应。卡逊写道:“于本世纪所在的时刻只有一个物种——人类——获得了改变其世界本质的巨大力量。”这时期通过的联邦环境法被认为极大地改善了地表水、地下水和空气的质量。

在国会发起本次自上而下的环境法运动的同时,州和

地方层面也采取了相关行动。这个时期的州立法植入了可持续发展法的种子,通过了为保全资源而监管未来土地开发的法律。20 世纪 70 年代早期在俄勒冈州开始的生长管理运动通过州立法来设定城市的扩展边界,并由此生成了这样的观念,即人类住区应当被适当设计以防其消耗过多的土地和资源来提供住宅、办公楼以及其他建筑物。

这种增长管理运动逐渐转变为智慧增长运动,目的是规范人类住区,防止其不断蔓延,以超出人口增长的速度吞噬土地而产生浪费,并推动能力可以负担的住房开发。在过去的 30 年里,州和地方政府通过了大量的土地利用法,这或多或少地展示他们使人类住区朝保全环境和促进能力可以负担的生活方式这一方向发展的承诺。州和地方政府正在开展振兴城市中心、改造陈旧的郊区、创建绿色建筑、支持扩大公共交通系统的使用等工作。在最近几年,同样是这些政府正有意运用智慧增长工具来减缓和适应气候变化。

联邦、州和地方之间在可持续发展法律与政策方面的联系十分复杂深奥,需要很好地加以理解。联邦的交通举措会影响到道路和交通所服务的地区商业、工业和居住地的开发。联邦住宅和社区的开发活动帮助地方政府重振凋敝的区域、提供能力可以负担的住房。联邦海岸带管理行动使得地方、州和跨州的海岸规划能够对州、地方政府所通过的土地开发和养护的法律、条例产生影响。联邦和州的棕地立法也会对关于恢复闲置工业用地生产力的地区计划产生影响。

地方在保护湿地、野生生物栖息地和保护地表水和地下水方面的努力,配合并推动了联邦发起行动来保护和管

理这些资源。地方法律能保护联邦公园和保护区边缘地带的自然资源及开放空间。联邦对促进可再生能源使用所做的努力,包括风电、太阳能板、热电联产设施以及分布式能源系统等,会因地方土地利用条例对设施选址的允许或禁止而受到推动或阻碍。

在等待联邦更令人信服的燃油标准、减碳、交通资助的同时,州和地方政府已经着手创设替代性燃料要求、促进公用事业更多地使用可再生能源,并设计公共交通导向的开发,通过与交通中转站建立战略性连接来减少小汽车使用、尾气排放和建筑物的能源消耗。

可持续土地开发与气候变化的减缓和适应之间的联系尤为密切。建筑物如何建造、建筑的空间布局以及所设计的人居方式对于防止气候变化的发生都至关重要。美国排放温室气体中有 85% 是二氧化碳,其中大部分是由受地方土地利用规划和条例所规管和批准的建筑物与土地利用方式所引起的。在过去的 30 年里,随着开发方式的扩展,机动车出行以及出行里程急剧增长,消耗土地的速率已超过人口增长率。目前,建筑物排放占到美国二氧化碳排放的 35%,私人汽车排放占总排放的 17%,而目前尚未开发的自然景观封存了 15% 的二氧化碳排放。这样总的说来,建筑地点以及建造方式与美国二氧化碳净排放的 66% 直接相关。美国统计局的研究表明,美国人口将以百万的速度增长,到 2039 年人口将增长超过 1/3。这些容纳增加人口居住和就业的建筑物建在哪里,节能情况如何,以及这些新增美国人口从此处到彼处的往来距离将大大影响到二氧化碳的排放,而新的开发在面对伴随气候变化而来的海平面上升和自然灾害时将会非常敏感。

本书将国际、联邦、州和地方的相关法律研究与实践聚合在一起。在详细介绍历史、科学、法律背景和现行联邦法律、条例和案例之后,本书转向对州和地方法律、行动的研究。本书用几章的篇幅研究州和地方政府是如何培育可持续的增长模式、具有能源效率和可持续的开发与邻里关系、可再生能源的利用、封存碳的开放空间的保护以及建筑物和社区对海平面上升与更为猛烈的风暴事件的适应性。

通过了解政府各个层面的运行以及可持续发展和气候变化的紧密关系,从中我们可以观察到一个更具一致性的法律框架的诸多模式。随着这些模式愈加明显以及对其理解的深化,一个致力于可持续发展和气候变化管理的,集国际、联邦、州和地方法律于一体的,充满活力的综合性法律体系将迎来光明的前景。

前 言

在美国和世界其他绝大多数地区，我们用经济增长、社会福祉的增加以及人权、更加安全等术语来理解进步。我们法律 and 政策的制定与实施即是为了实现这种被称作“发展”的进步。自从第二次世界大战以来，发展模式运行良好——我们没有发生第三次世界大战；按国内生产总值衡量的世界经济至少增长了 5 倍；人们寿命更长、更健康，并且受到更好的教育。换句话说，发展之所以能够推进是因为它为人们提供了更好的生活质量、更多的机会以及更多的自由。

但是传统发展所带来的进步也付出了越来越多的难以承受的代价。虽然我们所关注的所有事情都依赖于环境，例如，我们所呼吸的空气、所饮用的水奠定了人类文明基础的过去一万多年来相对稳定的气候，以及能确保土壤肥力、能提供丰富的淡水并将我们人类与自然界联系起来的生态系统，但环境退化还是在全球范围内蔓延、加剧。

另外，发展或多或少地忽视了一天生活费不足一美元的近 20 亿人。这些人的发展机会受限于污染的空气、肮脏的饮用水、贫瘠的土壤、气候变化导致的越来越多的干旱与洪涝以及其他为发展所付出的环境代价。这些人经历着许多生活在富裕国家中的人们几乎无法想象的贫困（无电、无

自来水以及肮脏的居住环境)。

蔓延的、日渐加剧的环境退化和贫穷意味着传统的发展不可持续。这一点尤其可在气候变化方面得到证实。气候变化已经使地球变暖,并在许多发展中国家导致贫穷,甚至是死亡。从其定义看,不可持续发展是指不能永远持续下去,有些事情迟早会发生改变。

可持续发展通过修正传统发展模式提供改变。但是对许多人而言,可持续性只是环境保护的另一个时髦的名称,它并没有增加新的见解或是厘清需要做什么。

这种观点是非常错误的。可持续发展重新界定了包括环境保护和修复在内的进步。我们仍然需要经济发展、社会福祉或人权以及国家安全。我们仍然视自由、机会和人类生活质量为我们的首要目标。但是一个可持续的社会应当在其实现这些目标的同时保护和修复环境。因为不可持续的发展难以为继,可持续发展并不仅仅是一个好的想法,它是必需的。从我们自身利益出发,它也是必然的。

可持续性特别强调对经济与环境之间关系的改变。可持续性不是将经济同环境相对立,而是在经济增长和环境修复之间达成伙伴关系。如同耶鲁大学森林和环境研究学院前主任 James Gustave Speth 所言:“当今社会面临的一个基本问题——或许是最基本的问题,是如何改变现代世界经济的运行指令以便经济活动能够保护并修复自然世界。”^①

可悲的是,环境法并没有充分改变这种运行指令。的

^① James Gustave Speth, *the Bridge at the Edge of the World: Capitalism, the Environment, and Crossing from Crisis to Sustainability* 7(2008).