

 世界法学精要

Environmental Law and Policy

美国环境法

(第四版)



[美] 詹姆斯·萨尔兹曼 著
[美] 巴顿·汤普森
徐卓然 胡慕云 译



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



美国环境法

(第四版)

Environmental Law and Policy

〔美〕詹姆斯·萨尔兹曼 著

〔美〕巴顿·汤普森

徐卓然 胡慕云 译



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

著作权合同登记号 图字:01-2015-6651

图书在版编目(CIP)数据

美国环境法:第四版/(美)詹姆斯·萨尔兹曼,(美)巴顿·汤普森著;徐卓然,胡慕云译.
—北京:北京大学出版社,2016.8

(世界法学精要)

ISBN 978-7-301-27415-6

I. ①美… II. ①詹… ②巴… ③徐… ④胡… 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(2016)第 194226 号

Environmental Law and Policy, 4th Ed.

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

This translation *Environmental Law and Policy*, 4th Edition by James Salzman and Barton Thompson is published
and by arrangement with LEG Inc., d/b/a West Academic Publishing.

书 名 美国环境法(第四版)

MEIGUO HUANJINGFA

著作责任者 [美]詹姆斯·萨尔兹曼 [美]巴顿·汤普森 著

徐卓然 胡慕云 译

责任编辑 郭瑞洁

标准书号 ISBN 978-7-301-27415-6

出版发行 北京大学出版社

地 址 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址 <http://www.pup.cn>

电子信箱 law@pup.pku.edu.cn

新浪微博 @北京大学出版社 @北大出版社法律图书

电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

印刷者 北京富生印刷厂

经 销 者 新华书店

787 毫米×980 毫米 16 开本 16.75 印张 307 千字

2016 年 8 月第 1 版 2016 年 8 月第 1 次印刷

定 价 40.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题,请与出版部联系,电话:010-62756370

序

为写这 1500 字的序,我准备了大约半年多的时间。

在我的记忆中,国内最早出版的美国环境法著作是由北大程正康教授等于 1986 年翻译的《美国环境法简论》(R. W. 芬德利 和 D. A. 法贝尔合著,中国环境科学出版社)。最近十几年,介绍美国环境法的著作越来越多,为了慎重起见,国内几个出版社曾专门约我对一些美国环境法翻译文稿的原著进行审定,目的是为了判定是否有在中国出版的价值。

今天的中国环境法学研究已不再满足于对外国环境法律现象的一般了解,环境法学者经常带着“为什么这样立法”“为什么这样判决”“为什么修改法律”以及“法律实施的效果如何”等问题有选择地阅读外国环境法文献,因而对文献内容也产生了更高的要求。

正好在这个时点,徐卓然和胡慕云夫妇决定将他们在杜克大学选修、由詹姆斯·萨尔兹曼教授主讲的环境法课程教材(Environmental Law and Policy)翻译为中文并将教材原文发给我阅读。

我认为,衡量一部教材优劣至少取决于如下两个因素:一是该教材构筑的法的学科体系是否科学、完整,能否系统地从概念到体系勾画出法律规范及其与整体性的关联;二是该教材对现行法律制度的描述是否从立法背景及其目标出发,能否跳出法规范自身作具有说服力的价值评判与功能指引。

通读之后,我发现本教材具有如下特点:

首先,教材在总论—分论结构编排的基础上,将总论定位于环境法的概念解析、研究方法 with 历史考察等方面,将分论按照污染、资源、环境评估分三编,相应地将美国环境法律制度纳入其中。在各章的内容中还设置了案例并分析其意义,在章末则配以问题提供给读者作设身处地的思考。

其次,教材在对环境法律制度作理论解析时,采用叙事的方法让读者不知不觉地身临其境并参与其中。例如,作者结合多年任教于法学院和商学院的经验,在教材中基于

行为经济学与政治哲学(环境正义、社群主义)剖析了美国环境法的实施状况。对中国读者而言,这种将来自于经济学、社会学的理论资源在法律实施效果上的分析应用,很容易让读者结合当前中国后工业化阶段屡禁不止的环境污染事件和环境利用行为法律规制的困境产生联想,对作为环境法体系运行前端的基础性现象具有很强的释明力。

再次,教材对法学多学科融合为中国的环境法学者研究环境法律现象提供了可供借鉴的思路方法。如教材第三章所引述的“谢弗林诉自然资源保护委员会”案(该案确立了对行政解释进行审查的基本规则,也即有名的“谢弗林两步法”)也属于美国行政法的经典判例,在这样一种氛围中阅读本教材,我们会沉浸在诸多部门法、法律与社会科学的水乳交融之中,让我们感觉到环境法其实是和人类法治进程的发展,至少是美国法律智慧的凝结有着千丝万缕的联系。

最后,通览全书,我们可以发现作者对贫困人群、少数族裔、女性在环境危机中的生存境遇的关注贯穿了全教材。与其他教材不同的是,本教材没有将目光局限于在环境法著作中讨论较多的代际正义等命题,而是将文字放在了平凡生活的贫穷人群更容易为环境问题所困扰、环境污染分布的阶层性等问题方面。尽管寥寥数笔,却引领读者,尤其是华语区的读者走出环境正义等同于“代际正义+动物权利+环境权”的误区。这与我国现有的大多数教材中就环境法论环境法、更有将法律条文直接搬入教材的方法是迥然不同的。

总之,本教材是我最近几年所读过的好教材之一,特别值得向中国读者推荐。

当然,能够阅读到如此深邃却不失灵动、内容丰富却又令人手不释卷的文字,离不开优质的翻译。译事辛劳,也感谢我们北大法学院的后生们的精彩翻译,能够让我们享受到如此丰盛的美国环境法知识与思想的饕餮盛宴。

是为序。

汪 劲

2015年12月8日于陈明楼

中文版序

在过去的三十年间,中国是世界上经济增长速度最快的主要经济体,也是当今世界上最大的两个经济体之一。经济的迅速增长提高了千百万中国人民的生活水平,也带来了一系列危害人类生存环境的问题,诸如空气污染、水污染、垃圾处理、温室效应等等,这些正如那些发达的工业国家在历史上曾经经历的那样。

中国政府提出的《国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》对环境问题给予了充分的重视。我们可以看到,中国政府比从前更加重视环境保护问题。“十二五”规划投入了3.4万亿人民币用于“绿色发展”计划,通过污水治理,控制面源农业污染源的废水排放,削减空气污染物,保护生物多样性和加强环保鼓励政策等措施,来治理主要的环境污染问题。

美国作为当今世界上的另一个大型经济体,也面临着严重的环境挑战。从20世纪70年代起,美国出台了一系列的环境法规和政策来应对其所面临的环境问题,有些法规和政策卓有成效。在本书中,我们通过一种让普通读者易于接受的叙述方式,回顾了美国历史上最重要的环境法规和政策,阐释了它们的形成、发展和在实践中应用的过程,也探讨了它们所带来的问题和挑战。本书不仅仅讨论了美国的环境法问题,也探讨了大多数现代国家在处理环境问题时可能面临的选择和挑战。

我们衷心希望,通过与中国读者分享美国环境治理的历史经验和教训,可以为中国的环境法发展带来一些帮助,提供一些可供借鉴的例子和灵感。希望我们在环境保护问题上所作出的每一份努力,都能功在当代,利在千秋。

詹姆斯·萨尔兹曼

巴顿·汤普森

2015年12月1日

目 录

第一编 环境法总论

第一章 环境法简介	1
第一节 学习环境法的意义	1
第二节 环境保护简史	3
第二章 环境法和环境政策的视角	12
第一节 环境法的基本主题	12
第二节 环境法的四个分析框架	23
第三章 环境保护的实践	36
第一节 手段的选择	36
第二节 环境保护与行政法	46
第三节 环境政策中的宪法问题	53
第四节 公民环境组织如何影响环境法	60
第四章 环境法的实施	63
第一节 环境法实施面临的挑战	63
第二节 实施相关方	65
第三节 执法过程	67
第四节 公民诉讼(Citizen Suits)	73

第二编 污 染

第五章 《清洁空气法》	81
第一节 治理空气污染的挑战	81
第六章 全球空气污染	105
第一节 臭氧层的退化	105
第二节 气候变化	111
第七章 水污染	131
第一节 水污染简介	132
第二节 美国水污染治理简史	133
第三节 《清洁水法》	134
第八章 有毒物质的管理	153
第一节 监管有毒物质的困难与挑战	154
第二节 有毒物质的主要管理方法	161
第九章 废物管理	173
第一节 《资源保护和恢复法》(The Resource Conservation Recovery Act)	173
第二节 《综合环境反应、补偿和责任法》(The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act)	186

第三编 自然 资源

第十章 濒危物种和公共信托原则	203
第一节 失去的资源	203
第二节 公共信托原则(The Public Trust Doctrine)	204
第三节 《濒危物种法》	206

第十一章 能源	225
第一节 现代能源产业面临的难题	225
第二节 节约能源	227
第三节 可再生能源	230
第四节 新能源电厂和输电线路的选址	234
第五节 碳捕获和储存技术	237

第四编 《环境影响报告》

第十二章 《国家环境政策法》	241
第一节 《国家环境政策法》的发展	243
第二节 机构何种情况下应该准备《环境影响报告》	244
第三节 时间顺序要求	248
第四节 《环境影响报告》的充分性	250
第五节 限制《国家环境政策法》的范围	253
第六节 《国家环境政策法》有效吗	254

第一编 环境法总论

第一章 环境法简介

第一节 学习环境法的意义

“环境法和环境政策”也许可以简单地定义为：用公权力来保护自然环境和人类健康免受污染和发展的影响。这个定义虽然准确，但存在两个重大缺陷：第一，过于枯燥；第二，没有点明环境法的意义。

我们不妨暂且抛开乏味的定义问题，而随手拿起一份报纸，你也许会看到这些新闻报道：《3000 名科学家对政府说：应对气候变化刻不容缓》《灰熊保护者与伐木公司的抗争》《环保署与德州关于空气质量的较量》《我们的饮用水里有没有杀虫剂？》《水力压裂引发的担忧》。无论你身处何方，环境法和环境政策已经成为日常生活的一部分。环境法所触及的范围远远超越了保护憨态可掬的大熊猫和关停狄更斯笔下的旧式重污染工厂，而广泛涉及了气候变化、水污染、湿地保护、野生动植物保护、城市绿地、臭氧层空洞、雾霾、循环利用和国际贸易等。

既然每个法律学科都会自称是“最重要的法律领域”，环境法也有资格这么自称。那我们为什么要关心环境法？道理很简单，因为对环境污染的威胁关乎我们选择在哪里居住，关乎我们的生活质量，更关乎我们子孙后代所生活的世界。想一想海平面上升对沿海居民的影响、水土流失对于农民的影响和渔业资源枯竭对于渔民的影响，再想一想如

果还存在解决可能性,需要多少年才可以解决这些环境问题,你就会意识到环境法的重要性。

环境法不仅重要,而且很复杂,不乏争议,也因此发人深省。举例而言,对于濒危物种的保护可以凸显出许多人环境观本质上的差异。人类是否需要尊重濒危物种的生存权?为了保护某种濒危蝶螈而放弃在一个经济落后地区发展工业和创造就业值不值?某些物种是否比其余物种更有保护价值?我们也许愿意保护作为美国国鸟的秃头鹰,但是谁在乎同为濒危物种的德尔希苍蝇?

另一个争论不息的环境问题涉及阿拉斯加的石油开采和野生动物保护。一方面,开采石油会给贫困的爱斯基摩人带来急需的经济发展,并且降低美国对于海外石油的依赖。现代科技已经可以做到以极小的污染代价来开采石油。但另一方面,开采石油会威胁到北美驯鹿的生存,并且破坏美国一块重要的自然领地。法律如何协调这些冲突矛盾的观点?事实上,许多反对者从没去过阿拉斯加,将来也不会去,他们为什么在乎这片遥远的土地?

讨论阿拉斯加的石油开采并不是想说这些反对者不够理性(虽然有许多美国人的确这么认为),而是想证明这些立场背后的环境观绝非寥寥数语可以解释清楚。事实上,保护环境乍一看似乎并不存在争议,几乎所有的美国人都自认为是环保主义者,80%以上的受访者认为环境保护是政府的一项重要职责,几乎所有人都认为环境保护是件好事。但是这种表面上的一致一旦深入到具体问题就会产生分歧:我们愿意接受多大程度的环境污染?社会愿意支付多少代价来保护环境?谁来承担环境破坏的风险?谁来为环境保护买单?本章和下一章将从历史、经济、道德和公平的角度出发来分析这些问题。也许这些分析不能给出一个确切的答案,但是这可以说明,为什么许多人觉得环境法重要、困难而又有趣。

在继续深入介绍之前,有必要将环境法作一个分类。通常认为,环境法包括两大分支:污染法(Pollution Law)和自然资源法(Natural Resources Law)。《清洁空气法》和《清洁水法》等法律属于污染法,关注污染物对于人类健康的威胁和风险程度;而《濒危物种法》等法律则属于自然资源法,关注土地利用和生态问题。正如第二章将阐释的那样,两个分支虽然关注点不同,但是却有本质上的相似性,可以理解为保护环境的不同方面,无论是空气、水还是物种及其栖息地。

第二节 环境保护简史

在历史上,对于自然资源,包括水资源、木材、荒地和牧地的价值的理解经历了许多变迁,回顾历史可以帮助我们理解当前自然资源保护领域的一些争论,同样,污染治理法律的具体措施也可以从历史中追根溯源。污染治理和自然资源保护的历史有许多交集,也有许多区别。

一、自然资源保护的历史

大自然在美国人的集体意识中占据着特殊的地位。遥远的森林湖泊的静态之美和巍峨山川的雄壮之美让许多人实现了外界自然和内心自我的沟通。大自然也是重要的经济来源:昂贵的南极旅游、用于阿巴拉契亚山脉徒步旅行的高科技装备、迪斯尼乐园的森林大冒险,甚至孩子喜欢的热带雨林餐厅生日派对都在“消费”着大自然。大自然在为我们提供心灵上想象坐标的同时,通过市场提供了经济意义上的大自然消费衍生品。

但是人类对于大自然的热爱只占据了人类历史的一小部分。对早期来到美洲的欧洲定居者来说,热爱大自然几乎是不可理解的。事实上,在过去的两千多年里,大自然通常被认为是危险和粗野的,是文明的对立面。这种思维定式源自《圣经》或者更早。亚当和夏娃偷食禁果的惩罚就是被驱赶到伊甸园之外的旷野中。大自然并不友好,摩西和以色列的部族在荒野中迁徙了四十年,耶稣在旷野中被魔鬼诱惑了四十天。《圣经》中的自然残酷而荒芜,它能摧残身体,也能磨炼意志。

与此类似的是许多欧洲后来的民间故事,比如在格林童话中,当主人公离开村庄之后,厄运通常就会降临。对于韩赛尔和格蕾特兄妹来说,森林不是儿童乐园,而是野兽和怪物出没之处。普利茅斯殖民地的第一任总督布拉福德(William Bradford)眼中的森林是“丑陋而荒芜的”。从当时的角度看,他的观点不无道理,殖民地周围的荒野中隐藏着危险的野生动物和异族部落,早期的定居者也因此肩负着宗教和生存的双重使命,来开化野蛮和粗鄙的自然。

当然,对于早期的定居者而言,自然也并非一无是处。征服自然并不是要将自然变成城市,而是要将其变成田园,一种可以控制和驯化的自然,比如,将荒地变成花园。对他们来说,文明程度太高或者太低都不理想。城市作为高度文明的代表在许多人眼中和自然一样,代表着不道德以及和上帝的疏远,他们心中真正欣赏的是田园或者莺歌燕舞的花园。

早期的美洲定居者认为,欧洲在通往文明的路上走得太远,已经错过了理想中的田园状态,而美国则刚刚起步,还有机会。包括克雷夫科尔(Crevecœur)在内的许多美国早期作家就厌恶荒野,而欣赏改良后可控的自然。他说:“我希望尽可能地靠近自然,但是同时又希望远离自然野蛮残酷的那一面。”美国国父杰斐逊心目中的理想公民是依附于土地的自耕农,而不是城镇居民或工人。在他心中,这些公民善良、亲近上帝又独立自主,是民主社会的道德中心。

美国的历史不乏像西进运动这样的扩张,这中间重要的主题就是对于自然的征服。自然往往是进步和繁荣的障碍。自然主义者阿尔多·利奥波德(Aldo Leopold)在20世纪30年代甚至说过:“每一颗树桩都是我们进步的标志。”但与此同时,人们也渐渐开始欣赏大自然。比如,在19世纪的文学和艺术中,雄伟和远古的大自然开始成为美国形象的重要组成部分,民族主义者们将美国的大自然理解为欧洲悠久历史文明的替代品,这种思想见于威廉·布莱恩特(William Bryant)的诗歌,詹姆斯·库伯(James Cooper)的小说,托马斯·科尔(Thomas Cole)、阿舍·杜兰德(Asher Durand)、阿尔伯特·比尔史波特(Albert Bierstadt)的画作,以及亨利·梭罗(Henry Thoreau)的文学作品。

梭罗的随笔以其超验主义的思想而闻名于世,梭罗认为上帝就在自然中,人通过感悟就可以和上帝交流,而现代工业社会在隔绝人类和自然的同时也切断了人类和上帝的联系。人类文明的商业属性阻碍了对于神性的思考。自然是活力、灵感和力量的来源,展现了生命最本质的内涵。梭罗曾经说过:“大自然中保存整个世界。”事实上,梭罗心目中的理想状态不是纯粹的大自然,而是一种在自然和文明之间的中间状态,或者更确切地说,是一个乡间小屋。他笔下的《瓦尔登湖》就描述了一个可以维持生计,但是又离城市不远的农庄。

梭罗在他所处的那个年代并没有获得今天的影响力,因为在那个年代,保护自然并没有得到重视。事实上,在19世纪的大部分时候,联邦政府的主要政策是鼓励杰斐逊式民主制度下的自耕农去征服西部。1862年的《宅地法》以及其后的一系列法案将西部几百万英亩的土地分配给一波又一波的移民,法律通常要求他们对土地进行一定程度的开垦。此外,这些法律通常将这些土地宣传为人迹罕至的处女地,这是一种误导,无数印第安人因此失去了家园。

联邦政府负责监管常常混乱的西部土地分配,然而监管的目的不在于保护自然,而在于驯服自然。移民们将这些荒地开垦成农田,开发附属的自然资源,牲口允许在公共草场上放牧,谁如果幸运地在公共地下发现了矿藏就可以拥有这些矿藏的专属权。同时,这些公共地也用于农耕、开矿和其他形式的开发,比如,为了鼓励修建铁路,国会赠与

铁路公司几百万英亩的公共土地。

在大规模的公共土地私有化的同时,保护自然的呼声开始出现,虽然最先提出者的地位并不显赫。乔治·加特林(George Catlin)是一位擅长描绘印第安人和草原生活的画家,他在1832年提议以公园的形式保护印第安人、北美野牛及其栖息地。在1832年,阿肯色温泉被确定为国家保护地。1864年,联邦政府将约塞米蒂山谷作为用于“公共用途、旅游胜地和休闲度假”的公园赠送给加州政府。1872年,格兰特总统签署法案确立了黄石作为美国公共公园的地位。1885年,纽约州将艾迪朗达克的一片巨大的储备林地确立为永久保护地。但是,这些举措很少是出于对大自然审美、精神或者文化价值上的认可。纽约州的储备林地是为了确保纽约市的供水,阿肯色温泉和黄石的保护主要是为了防止商业对于间歇泉这样的自然资源的过度开发。

公众对于自然保护的态度在19世纪晚期开始发生改变。弗里德里克·杰克逊·特纳(Frederick Jackson Turner)在1893年说:“开疆拓土的时代已经过去了,这代表着美国第一段历史的结束。”对于特纳和许多其他人来说,自然是美国历史中民主和自由主义的根本来源,但讽刺的是,西进运动的成功让人们转而开始担心自然和其代表的重要的社会价值的丧失。当西进运动到达终点之后,保护现有的自然成为公众关心的议题。

“自然保护主义”(Preservationist)派的代表人物是约翰·缪尔(John Muir)。像梭罗一样,缪尔歌颂自然中的神性。他将森林比作地球上的庙宇,将山川比作庙宇的尖顶。他和其他自然保护主义者将大自然赞誉为坚毅和道德品质的来源。事实上,他将许多国家所面临的困难归结为过高的文明程度和腐化的城市文化。然而,与早期的超验主义者不同,缪尔对于纯粹的大自然并不排斥,事实上,他第一个公开为纯粹的自然辩护。当有次被人问及响尾蛇的价值时,缪尔给出了一个著名的答复:“响尾蛇的存在就是价值本身。”缪尔同时也是一个环境保护的实用主义者,他意识到唯有说服公众和政治家,才能保护自然,因此他创立了塞拉俱乐部(Sierra Club)。^[1]

作为缪尔早期的重要盟友,吉福德·平肖(Gifford Pinchot)同样为环保作出了重要的贡献。他是第一位在欧洲接受林业职业培训的美国人,后来进入华盛顿政治圈并被罗斯福总统提名为美国林业局首任局长。他参与创办了美国第一个林学院——耶鲁大学林学院。与缪尔一样,平肖反对对于公共土地的大规模开发,但是出于不同的理念。缪尔的环保理念基于保护壮美的风景,而平肖的环保理念则基于哲学上的“明智使用”(Wise Use),即通过专业的管理实现自然资源的最优使用,由此可见,平肖环保理念的关

[1] 译者注:塞拉俱乐部是美国历史上最悠久和规模最庞大的草根环保组织。

关键词是“管理”和“使用”。平肖意识到对于自然资源的竞争性需求一直存在,所以支持多层次开发自然资源的观点。作为环境保护“资源管理主义”(Conservationist)派的代表人物,平肖认为应该将一部分公共土地保护起来(像缪尔所支持的那样),但同时也应该利用土地的林业、放牧、捕猎和水能。这背后的指导性原则是保证最大多数人的利益最大化。

自然保护主义和资源管理主义的较量因为是否在约塞米蒂国家公园的赫奇赫奇谷(Hetch Hetchy Valley)修建大坝而成为全国舆论的焦点。在1901年到1913年,一直有呼声要求在赫奇赫奇谷的泰伦恩河(Tuolumne River)修建水坝以增加旧金山的供水供电。从资源管理主义者的角度出发,修建大坝可以为旧金山约40万居民供水,水坝的社会利益远高于少数人因为保护赫奇赫奇谷而获得的利益。尽管修建水坝得到了总统、国会和平肖的支持,但是缪尔带领塞拉俱乐部发起了一场声势浩大的抗议运动。修建水坝的支持者声称建成后的水库非常漂亮并且可以用于娱乐,缪尔和其他草根支持者则抨击摧毁了比约塞米蒂更雄伟的赫奇赫奇谷的水坝是罪恶而浪费的。支持建坝的《旧金山纪事报》讽刺缪尔的支持者是“贪婪而矫情的唯美主义者”。最终,自然保护主义者输了,赫奇赫奇谷水坝建了起来。但是通过持续的政治宣传,自然保护主义者在获得许多支持者的同时传播了自然道德(Wilderness Ethics)的理念。

第二次世界大战以后,随着美国中产阶级的兴起和州际高速公路的建设,越来越多的人开始珍惜美国的公共土地。在赫奇赫奇水坝争论时,美国只有寥寥几个环保组织,到了20世纪50年代初期,环保组织的数量上升到了300余个。当类似的水坝之争再次出现的时候,结果大相径庭。1954年,有人提议在科罗拉多河上的回声谷公园(Echo Park)修建水坝,但该水坝的修建将威胁科罗拉多州和犹他州边境的恐龙国家纪念公园。这一次,自然保护主义者发起一场前所未有的草根运动,并获得了远超资源管理主义者的支持。在写给国会的信函中,反对者和支持者的比例是8:1。经过五年的抗争,支持者放弃了修建水坝。

在获得了第一次胜利之后,自然保护主义者继续组织动员并对国会施加更大的压力。在60年代,美国国会相继通过了许多重要的环境法法案,比如1964年的《荒野法》(Wilderness Act)、1965年的《土地和水资源保护法》(Land and Water Conservation Act)、1966年的《国家历史保护法》(National Historic Preservation Act)和1968年的《国家自然和风景河流法》(National Wild and Scenic Rivers System)。与之前鼓励利用公共土地的法律不同,这一波新的立法采取了截然不同的保护自然的观点。美国将公共土地变成国家纪念公园的措施就体现了这一趋势。

在70年代,国会开始关注被私人拥有或者属于公共土地一部分的有环境价值的土

地和水域。在 1973 年,国会通过了《濒危物种法》,该法案一方面限制了诸如修水坝和高速公路这样有可能威胁濒危物种持续生存的联邦行为,另一方面限制了可能会杀伤濒危物种的私人土地开发。《濒危物种法》是迄今为止全世界最严格的生物多样性保护法律。在 1977 年,国会修改了《清洁水法》,加强了对于私人所有湿地的保护。在此之前,美国的联邦环境法案多是关注风景名胜(例如黄石国家公园)和特殊地貌,这些新通过和新修正的法案关注的是那些在许多人眼里很普通的土地,事实上,这些貌似普通的土地可以保护生物多样性,并且发挥净化水源和防洪等重要的生态功能。

这些将触角延伸到私人领域的法案不乏争议。产权保护主义者声称环保对于产权的限制应该得到赔偿。这些法案的通过也没有解决一直以来自然保护主义和资源利用主义者的争论。对于阿拉斯加石油开采和私人所有原始森林的砍伐的争论就是最好的例证。

今天的自然资源保护政策依然受到不同历史时期的迥异的环境观的影响。大自然是人类福祉的阻碍?其资源是有待开发管理的社会福利?或者,大自然是定义我们人类和自然关系的神圣坐标,提供重要的生态功能?华莱士·斯特格纳(Wallace Stegner)曾经精炼地概括了美国今天的独特境遇:“没有任何一个地球上的国家像美国这样迅速地糟蹋了与生俱来的自然,但也从没有任何一个国家像美国这样费尽心力来保护剩下尚未被糟蹋的自然。”

二、污染的历史

从农业兴起和人类定居开始,污染就是人类社会的一大隐患。处理污染的传统方法是稀释。在人口密度不高时,环境尚可以吸纳大部分的有机废物,但随着城市人口的增长,污染的危害以及污染和公共健康的关系越加明显。在 1306 年,伦敦宣称要让那些烧煤造成空气污染的人付出“惨痛的赎金”。1356 年的伦敦居民如果没有把垃圾从家门口运走就要面临两先令的罚金。但即便如此,在 20 世纪初叶之前,除了城市下水道和早期控制空气污染和水污染的尝试,几乎不存在任何治污措施。伦敦依旧被“杀人雾”所笼罩,芝加哥的河流依然漂浮着屠宰场排出来的废物。那时候,污染防治基本不存在。

因此,对污染的法律途径只能依赖于普通法(Common Law)中的侵害理论(Trespass)和妨害理论(Nuisance)。但是这些回溯性的法律救济只能赔偿已经造成的财产损失,而不能制止未来或者持续性的污染。此外,原告需要承担因果关系的举证责任,这在环境诉讼中通常难以做到。这部分内容在第三章中会有进一步的具体介绍。尽管依靠普通法来保护环境有着明显的缺陷,但在 20 世纪前半叶对污染问题并没有形成全国性的政治共识。在第二次世界大战以后,随着有机化学工业的兴起,塑料和现代杀虫剂等

化学合成品开始大规模使用,污染的本质开始发生改变。起初,这些化学合成品被视为技术上的奇迹,很少有人关注它们对于环境和人类健康的影响。当时的有些提议在今天看来令人忍俊不禁,在60年代,甚至有人严肃地建议用小规模核武器来修筑运河。但是1962年出版的蕾切尔·卡逊(Rachel Carson)的《寂静的春天》(Silent Spring)和引发的争议改变了人们对于工业产品近乎天真的无条件接受。

卡逊是美国鱼类及野生动物管理局的海洋生物学家,她虽然写过许多关于海洋自然历史的优秀著作,但似乎不像是一场环保运动的先驱者。卡逊在《寂静的春天》出版之前预见到攻击广受欢迎的杀虫剂会引发争议,于是用了四年时间调查记录杀虫剂DDT对于健康和环境的危害。1962年6月,《纽约客》杂志分三次以连载的形式发表了全文。在作品尚未发表之前,化工行业就对作品甚至作者本人发起了猛烈的抨击,将卡逊诋毁为一个不懂科学的自然狂热爱好者。颇具讽刺意味的是,这些充满敌意的攻击非但没有实现预想的目的,反而吸引了肯尼迪总统的注意。肯尼迪总统下令成立了一个咨询小组调查杀虫剂的使用和控制,国会也开始关注杀虫剂管理。在出版时就身患癌症的卡逊于1964年去世,但是由《寂静的春天》引发的对于污染的担忧并没有消退,而且催生了许多环保宣传组织。

1963年,“哈德逊风景保护协会”(Scenic Hudson Preservation Conference)成立,该组织后来成功阻止了在哈德逊湾修建世界上最大的抽水蓄能水电站的计划。在“哈德逊风景保护协会诉联邦电力委员会”(Scenic Hudson Preservation Conference v. Federal Power Commission)一案中^[1],第二巡回区上诉法院首次赋予了环保组织诉讼资格(Standing),即在法院提起诉讼的权利。美国环境保护基金会(Environmental Defense Fund),是一家成立于1967年的草根环保组织,成功地在纽约长岛禁止了DDT杀虫剂的使用。

【案例】

哈德逊风景保护协会诉联邦电力委员会

1965年3月,美国联邦电力委员会授权爱迪生联合电力公司在纽约哈德逊湾西面的风暴王山(Storm King Mountain)建造水电站,包括水库、电站和输电线。水电站的目的是在用电高峰期为纽约市提供额外的电力,但是会移除部分河边的山体,

[1] 407 U.S. 926 (1972).