

环境管理 实践指南



[美] 弗兰克·B. 弗里德曼◎著
萧 凯◎译

Practical Guide to Environmental Management

本书对企业盈利和环境保护这一困难任务的实践智慧和有益建议坦诚相授……实乃环境管理领域的经典之作

约翰·德恩巴赫

华盛顿大学法学院教授

这是唯一能够就环境管理问题提供实用信息的宝典……我建议每个新任的管理人员都应细读此书。经验丰富的管理者同样会从中受益匪浅。我个人一直手边常备……

格兰·汉默尔

阿拉巴马公司环境、健康与安全部门副总裁

华盛顿环境法研究所

环境管理 实践指南

[美] 弗兰克·B. 弗里德曼 著
萧 凯 译

 上海人民出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

环境管理实践指南/(美)弗里德曼
(Friedman, F. B.)著;萧凯译.—上海:上海人民出
版社,2011

书名原文:Practical Guide to Environmental
Management

ISBN 978 - 7 - 208 - 10443 - 3

I. ①环… II. ①弗…②萧… III. ①环境管理—指
南 IV. ①X3 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 248939 号

责任编辑 毛志辉

封面设计 傅惟本

Copyright © 2006 Environmental Law Institute
1616 P Street NW, Washington DC 20036
中文简体版权属上海人民出版社

环境管理实践指南

[美]弗兰克·B. 弗里德曼 著
萧 凯 译

世纪出版集团
上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www. ewen. cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 720 × 1000 1/16 印张 26.25 插页 2 字数 463,000

2012 年 2 月第 1 版 2012 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 208 - 10443 - 3/C · 409

定价 45.00 元

致 谢

任何真正的“实用指南”都必须以他人的各种实践和经验为基础。一个大公司用来发展、检验和管理其成功的环保规划所需要的奉献、经验和努力，不可能只来自单个人。本书所阐明的各种观点即源自许多老师和同事，他们运用其知识处理过大量不同的具体情形。

一般而言，环保领域的专业人士不会对完善与其密切相关的各种政策和计划的观点固执己见。这个群体乐于分享各种观点和解决办法。他们中包括环境保护管理人员、政府雇员、公众环保倡导人士、律师、顾问以及其他专家。

很少有人能得到一次以上的机会——如果不是根本没有的话——和受人尊重、卓有见识的管理人员一起开展最顶尖的各种项目。我是少数幸运者之一。

成功的环保项目有赖于称职和专业的工作人员。我在埃尔夫原子化学公司(Elf Atochem)的职员以他们的专注和创新令我印象深刻。同时我也要感谢我原来所在的西方石油公司(Occidental Petroleum Corporation)的职员，尤其后来的杰里·威尔肯菲尔德(Jerry Wilkenfeld)，他们创造性地开展和实施许多项目的能力对于我们部门的成功至关重要。

我还想感谢我的当事人，是他们一直敦促我保持创新和工作效率。

最后，我要感谢琳达·约翰逊(Linda Johnson)，卡罗琳·赫尔曼(Caroline Hermann)，以及环境法研究所(Environmental Law Institute)的出版工作人员，感谢他们的帮助以及许多有益的评论。

弗兰克·B. 弗里德曼(F. B. Friedman)

前言

弗兰克·B. 弗里德曼所著的《环境管理实用指南》(以下简称《指南》)已经成为与环境管理相关的经典文本之一。《指南》一书为读者提供了了解环境问题现状的历史,并对产生良好环境绩效的各种管理系统和手段予以了实用性的全面考察。

《指南》目前已是第十版,增加了有关社会责任、萨班斯-奥克斯法案(Sarbanes-Oxley Act)、刑事量刑指引以及其他几个方面的新材料。《指南》的这一版依然保持了对实践的关注重心,同时也对环境管理的发展趋势进行了考察。正如弗里德曼所指出的,环境管理体制(Environmental management systems, EMS)和公司行为,尤其是在发展中国家,已经越来越多地成为环境治理的事实体制,是确保达到环保目标的关键。在本书新版中,弗里德曼先生远见卓识,为环境管理人员指明了新时期的方向。

作为一个曾经在联邦和州政府以及两家公司工作过的环境管理人员,我想强调弗兰克·弗里德曼的著作对于公共、私营两个部门的环境律师和管理人员都非常具有借鉴意义。公、私两个领域的专业人士都面临着促进守法和鼓励解决新问题之远见的日常需求。最终而言,只有通过在其他专业领域和他们自己的组织中建立环保意识、责任以及能力,他们才能成功。无论是在一个公司、一个市政处理机构或是在州或联邦政府的某个大部门中工作,均是如此。弗里德曼的作品为在组织内部就环境目标沟通什么以及怎样沟通以取得业界和政府更广泛的支持和更强有力的落实,提出了很好的建议。

弗里德曼先生在环境管理领域工作多年,并一直修订《指南》使之与这个飞速发展的领域保持同步。弗里德曼先生在 20 世纪 60 年代从哥伦比亚大学法学院毕业之后即加入了美国司法部,供职于当时的土地局(现在称为环境与自然资源局)。1970 年,弗里德曼先生加盟大西洋瑞奇菲尔德公司,当时美国的各大公司已经开始应对因新出台的联邦污染控制法律所带来的清除污染的挑战。弗里德曼先生曾任西方石油公司的副总裁,后成为埃尔夫原子化学北美有限责任公司的高级副总裁。他也曾任一家名为 McClintock、Weston、Benshoof、Rochefort、Rubalcava & MacCuish 的律师事务所的合伙人。目前弗里德曼先生在管理一个成功的咨询企业。

很少有人能够以弗里德曼的知识深度来透彻清晰地写出《指南》。弗兰克是现代环境管理者的一个典范——他的关注重心牢牢围绕达成环境保护常识这一目标,并不因眼前的政策和争议而改变。在这个意义上,在他身上正体现了环境法研究所的各项目标和追求。这绝非偶然:环境法研究所在1988年请弗里德曼来撰写《指南》正是因为他的上述品质。虽然《指南》中的见解和内容是弗里德曼个人的,环境法研究所长期以来一直也在通过以下途径和各种形式来倡导环境法律、政策和管理:

- 起草环境法律、规章和政策
- 评估并完善环境法律的实施
- 鼓励采纳环境管理体制(EMS)
- 培训监管者、法官、积极分子、律师和管理人员
- 确定并开创环境治理的新趋势

环境法研究所一直认为,公司在确保环境保护中发挥着核心作用,并且非常荣幸有一些顶尖的国内和国际公司成为我们的会员单位。在拓展其对于那些致力于环境保护的公司的角色的关注方面,环境法研究所最近设立了企业环境战略中心,旨在将企业及其利益相关者聚集起来以判断并推广促进各项环境、社会以及商业目标的最佳实践和新的理念。

对于弗兰克作为一位律师、管理者、作家、同事、环境法研究所的董事以及朋友,为环境保护领域所作出的诸多贡献,我们深表谢意。能够出版《指南》的第十版,我们非常自豪,也希望读者诸君能从本书中得到有用的指导和参考。

环境法研究所所长

莱斯利·卡罗瑟斯(Leslie Carothers)

目 录

致谢

前言

第一章	绪论·····	1
第二章	环境管理的历史回顾·····	5
第三章	21 世纪的环境管理 ·····	44
第四章	环境管理的组织和人员编制·····	137
第五章	执行强有力的环境管理方案·····	161
第六章	环境审计/评估与环境管理 ·····	197
第七章	资产并购审查·····	260
第八章	废物最少化·····	275
第九章	如何处理与律师、工程师、商务经理和咨询专家的关系·····	284
第十章	如何处理与联邦政府机构、州政府机构、公民团体、新闻界及公众的 关系·····	298
第十一章	环境影响说明程序·····	314
第十二章	环保关节炎·····	325
第十三章	结论·····	342

附录 1	环境、健康以及安全缩略语	344
附录 2	美国环境保护局审计政策	345
附录 3	司法部环境犯罪刑事追诉政策	358
附录 4	健康、环境与安全机构组织示意图	364
附录 5	雇员和承包商的环境、健康与安全核心责任	365
附录 6	资产兼并审查清单	370
附录 7	内部环境与安全审计调查表样本	382

第一章

绪 论

撰写本书的目的是为了帮助管理人员处理复杂的环境问题。虽然源于联邦环境法的环境保护领域仅有大约 35 年的历史,但它已经相当复杂。几乎从这个领域出现开始,我就有幸在此领域工作,起初我是一名律师,后来又担任公司法务。在工作中我得到了很多教训,有时代价巨大。我希望这些教训对其他管理人员有所裨益,因此,本书包含各种实用的建议,它们都是根据我本人和其他人在对复杂的环境问题寻求创造性解决方案中获得的实践经验作出的。本书还力图对产业界关心的问题进行分类,如哪一类法规起作用,审查那些提高生产力、确保符合环境法的环境计划,考察企业、社团以及政府间的相互影响等,也许本书能消除一些困扰产业界及其对环境的态度与动机的错误看法。

尽管本书参考了我作为很多其他产业顾问所获得的经验,但是它的主要部分汲取了我在埃尔夫原子化学北美公司(Ato,即现在的阿科玛公司 Arkema)和我从前在西方石油公司(Occidental Petroleum Corporation, OPC)的经验。本书着重介绍具有普遍适用性的环保项目的各个方面,而不是仅仅适用于西方石油公司或者埃尔夫原子化学公司。我的这些经验使本书更具体、更实用,并且希望对读者有所助益。因此,我经常提及在西方石油公司或者埃尔夫原子化学公司的环保计划并无吹捧之意,而是作为公司如何运用环境管理原则的示范实例。这些原则也适用于许多文化背景不同的产业。

世界资源研究所(World Resources Institute)前任所长格斯·斯佩恩(Gus Speth)曾指出:

来自环保主义者和政府指令的压力对促进变革固然重要,但是最终只有公司团体才能有效地提供必要的组织、技术及所需的资金来按所需求的规模进行设计和实施这一变革。对那些正试图另辟蹊径引领走向可持续未来的公司,我们应给予支持和鼓励,正如落后者应受到鞭策。^[1]

我要补充的是,要鼓励企业走向可持续的未来,政府应明智地监管。太多的规制除了带来了巨大的成本,对环境保护却收效甚微。当公司或公司官员因违反环

境保护法在没有犯罪意图证明的情况下就被宣判有罪时,当犯罪记录能使行政人员像麦德林(哥伦比亚城市——译者注)贩毒者一样被监禁数年却连贩毒者拥有的法律保护都得不到时,在这些情况下,即使是很有责任感的企业也有正当理由表示忧虑。

工业对环境的当前影响要着眼未来。毫无疑问,过去的美国工业应对造成严重的环境破坏负主要罪责,其中一些破坏是很惊人的。但是我们中的绝大多数人(无论是工业界的、市民组织的,还是政府部门的)现在都比过去更加明智了。我们的环保意识加强了。我们当中在工商业的环境部门工作的许多人都来自环保运动或政府部门。现在的许多行政人员都在环境伦理观中长大或接受了环境伦理所带来的价值观。经济上的考虑、股东和客户的需求都要求企业优先考虑环境问题。随着环境控制范围的扩大与管理的严格,民事、刑事责任之影响已使环境失职行为付出昂贵代价,任何成功的商人都无法置若罔闻。

负责任的公司认识到环保法规是做生意的成本之一。只要法规解决的是实际的环境问题、为人们所理解、避免微观管理企业或是产生不必要的报告,并且做到“罪刑相应”,那么法规不仅是接受的,而且从提供竞争公平性的角度来看,对于一些想做正确事情的公司管理层,可能是必需的。许多具有长远发展眼光的企业把环境问题与公司经营和规划的方面统合起来考虑——具有环境考量的企业规划能给企业创造市场或确立能带来净收益的竞争优势。不仅如此,环境法规在许多情况下提高了生产效率和产品质量。这些法规促进了企业在产品的包装设计、原材料责任以及客户选择方面改进方法。经营过程中加强对环境影响的管理监督,在许多情况下不仅改善了工艺过程,而且提高了经营可靠性,降低了风险。

早期的环保法规在许多情况下助长了人们对一种观念的认可,即污染实际上是那些自烟囱排出、进入江河及垃圾堆上的“产品”,控制这一产品是具有成本效益的。比如所谓的“浮动屋顶”储油罐,其设计目的在于降低碳氢挥发物,它常常以产品(碳氢化合物)被售出的形式收回成本,而不会因排放而白白浪费。现今大量的污染防治是经济驱动,而非环保驱动。然而,当获得的增值越来越少时,防治的成本也许超过收益。

本书的一个首要主题是:良好的环境管理手段使每个人受益。它们有助于环境保护,使管理人员工作更为轻松,甚至可为公司节省资金,尽管有些资金节省不会在短期内体现出来。最重要的是,环境管理像劳资关系管理一样是无法回避的。一个公司若不努力管理好其环境问题,肯定就会把环境问题搞得一团糟。因此,如果你负责你们公司的环境管理,就尽可能将此项工作做好,使之符合我们每一个人

的利益。我希望书中的建议有助于读者做好环境管理的工作。

在此书后来的版本中,我特别试图将那些有助于小公司的环境保护参考资料与意见收集在内。例如,小公司在寻求一个能提供准确数据的实验室时需要帮助。现在我已就此问题的详细分析附在参考资料中。^[2]虽然它们跟大公司一样本质上都面临着同样的民事、刑事责任——就本书所讨论的这些广泛而又经常修订的法律法规而言,小公司不可能有足够的内部资源来逐一消化,但是,小公司的负责人和雇员可以通过大量的阅读来了解有关环保方面的主要发展,并确定他们必须特别关注或需要寻求外部建议的部分。^[3]许多地方性及特殊工业的行业组织和商会都出版有关州和当地事务以及立法和法规的时事通讯。这些机构内部通常有特定手册和出版物帮助小公司处理各种具体守法问题。互联网也是一种提供重要价值的途径。比如,美国环保署(EPA)就在其网站(<http://www.epa.gov/enviro/>)上辟有“环保事实”专栏。但是在早期,其准确性有时令人怀疑——比如,阿施兰德化学公司(Ashland Chemical Company)的工厂被列入到巧克力制造业的名单中。^[4]本书有关刑事责任的部分尤其需要着重阅读,因为许多刑事诉讼都是针对小公司及其管理人员的。

我在本书中扩充了诸如发展中公司的目标和战略、全面质量管理、缩减规模、环境管理分析技术、岗位描述、国际标准、可持续发展、政府法律变革和鼓励良好的环境管理实践等内容。尽管很多公司(我会具体讨论这一概念)运用并且倡导了一些先进的概念(比如,可持续发展),但他们有时没有坚持基本的流程控制和守法原则。重要的是关注他们应该做什么,而不是他们说什么。本书也附有多种附录,包括美国环保署和美国司法部的方针政策。

如果你刚刚进入环境管理领域,你所要面临的困难一定程度上取决于你的背景。如果你是一个普通的管理者,仅仅是学习环境管理的专业术语也将不堪重负。如果你已经有过环境管理领域的管理者或者律师的经历,你也会发现在你的公司架构以及公司文化中组织一个有效的环保规划同样任务繁重。但是无论你是谁什么背景,本书对于你都会有一定帮助。本书介绍了一些必需知悉的环境管理的专业术语和一些缩写(见附录 A)。本书还概述了在企业文化中注入和发展环境管理的方法。

我希望无论环境管理的新人或资深人士对此领域都和我一样感兴趣。我很难想出其他哪个领域更有挑战性,更需要在复杂的社会政策背景下对复杂的技术及立法问题提出创造性的解决办法。此外,环保领域令人感到愉悦的一面就是长期投身于此领域的人,不管我们是代表企业、政府,还是民间团体,我们相互熟稔,互

相沟通。尽管现在有更多的环境专业人员,远超 35 年前我所能想象的,正如现在所颁布的比我以前想象中更多的法律法规,我希望你有幸体会专业人员间的相互交流以及使得这个领域令人激动的创新性挑战。^[5]我想我能很有把握地预言,这个领域的复杂情况至少还会存在很长一段时间。

注释

- [1] B. Smart, *Beyond Compliance—A New Industry View of the Environment* ix—x(1992).
- [2] James A. Ploscyca, *Choosing an Environmental Laboratory*, *Hazmat World*, Oct. 1992, at 59.
- [3] 要达此目的,起码应阅读下列参考书:环境法研究所(Environmental Law Institute, ELI)出版的一些教材,比如关于《控制有毒物质法案》、欧共体环保法、环境犯罪,以及湿地的教材。这些教材为理解联邦法律的细微之处提供了绝佳的基础,同时还包括一些重要的背景资料。ELI 也出版《环境法律报道》(ELR)——包括纸面出版物以及每日更新的网络服务,以及《新闻分析》月刊和《环境法律报道最新资料》(一种电子出版的时事通讯,每个工作日出版,可以通过电子邮件订阅或在 www.eli.org 查阅)。这些都提供了环境法最新发展的资讯。有关出版物介绍和价格都列在 ELI 出版物目录中,www.eli.org 网站上也有。这些书目和 ELI 出版物可向环境法研究所订购(地址:2000 L St., NW, Suite 620, Washington DC 20036),或者致电(电话 800-433-5120 或 202-939-3844)、传真(202-939-3817)、电子邮件(orders@eli.org)或者浏览 ELI 网站(www.eli.org)。
- ELI 会员计划的所有成员都会收到《环境论坛》——一本优秀的双月刊杂志。该计划每个成员的年费是 95 美元(公益组织每年 60 美元,政府及学术会员每年 60 美元,法学院学生每年 25 美元)。公司和法律事务所可以成为机构会员。ELI 会员可以优惠获得 ELI 出版的各种有关管理和法律教育计划的出版物及资料。详情请联系 ELI,电话:(202) 939-3800 或者浏览 www.eli.org。
- 其他基本出版物包括《环境保护局内参》和《环保局的环境政策警示内参》。此外,环境管理人员可能会特别专注的是《环境、健康与安全管理》。
- [4] 个人采访格伦·哈默(Glenn Hammer)副总裁,阿施兰德化学公司环境健康和安全部门,1997 年。
- [5] 对环境术语的一种有趣的观察,参见 Michael Allan Wolf, *Environmental Law Slogans for the New Millennium*, 30 ELR 10283(Apr. 2000)。

第二章

环境管理的历史回顾

作为一本关于环境管理方面的书,一开始就讨论推动这个领域发展的法规的历史发展,这可能是出于一位具有法学教育背景的管理者的偏好。但是,不管管理者的教育背景是科技还是法律,基本的环境管理要求管理者对这些法规的发展有所理解,并对促进发展的各种现象有自己的见解。^[1]我确实希望这些历史性的分析将有助于减少科技教育背景的管理者在环境管理上的挫折——这类管理者试图通过发展解决问题的技术方法来摆脱一些法规限制。这些限制是昔日法律与技术妥协的结果。或许,着重研究对管理者进行限制的法律基础有点哪壶不开提哪壶的意思,但是,这些限制是事实存在的。

公司的其他活动很少像环境、健康及安全领域的活动那样受到法律那么多的影响。身为管理者,我们借助技术方法解决问题以尽量避免法律纠纷。比如,为了避免申请许可证,我们重视消除废水或危险废弃物。但是我们不能忽视这一事实:在环境管理领域,正是法律推动了公司的各项计划,尽管它们应当像生产效率,产品质量和整合那样受到管理者的关切。正如下面所讨论的,环境法本质上是一种社会法。社会问题与法律问题之间的张力,会越来越影响到公司的决策,这一方面很好的例证就是对于“环境正义”和“可持续发展”的关注。

环境法的发展

直到 20 世纪 70 年代早期,律师在环境管理中才真正起到重要的作用。美国多数州和地方法律加强了环境、健康及安全的限制性要求,例如,水与空气的强制性抽样和许可,这些问题技术人员就能够处理。就绝大部分问题而言,它们并不需高级管理人员予以关注。这些问题被看作经营活动中很有限的部分,通常由下级管理人员负责。而且因为法律法规通常不是具体的,企业与立法机构之间的冲突不是必然的,各种分歧主要通过技术协商来解决。虽然企业有时建立了超越法律要求的环境保护机制,但是这些措施(如臭气控制)主要是考虑到当地的公共关系。

20 世纪 60 年代是一个经济长期稳定增长的时期,同时也是一个充满愤怒与

挫折的时期。那时,大学毕业生对未来表示怀疑,包括在不可理解的越南战争中服役的可能性。当时的“体制”没有回应他们所关心的问题,因而对大多数大学毕业生来说,他们唯一的对策便是到大街上进行示威抗议。在环境污染方面,对美好未来的期望同样也是黯淡的,并且逐渐成为了一个社会问题。

公众对环境污染的关注以及对政府和生活质量的不满大大地增强了公众的社会意识。随着公众意识到环境污染危害他们的健康及鱼类和野生动植物的生存,人们对污染控制也更关心。多年来,资源保护论者一直在关心野生动植物和自然资源保护,但是他们往往更关心树木,而不是人类本身。20世纪60年代的“新环境学家”从许多方面来说都是与众不同的一代人。对举目可见的工业污染的关注,以及在雷切尔·卡森(Rachel Carson)所著的《寂静的春天》和约翰·肯尼思·加尔布雷思(John Kenneth Galbraith)所著的《富裕社会》两书中提出的各种问题,在1970年的“地球日”达到高峰——人们呼吁通过新的行动计划来解决各种环境污染问题。

对环境污染的关心也导致了20世纪70年代早期的联邦环境“革命”,并导致了大量的联邦立法的出台。^[2]人们普遍认为,只要集中力量来重新分配社会财富和改善生活质量,政府就有能力来管理经济和解决国家的各种社会问题。过去对于法律是社会变革的工具的强调非常有限,现在这种意识得到了强化。而且,对联邦政府的作用也强调得越来越多。新的环境法律基于多年来一直没变的一个假设——各州需要联邦督促才能确保统一控制环境污染。^[3]这一理论就是不应该有任何“污染庇护所”。联邦控制的优先权不仅仅局限于环境立法;这种在林登·约翰逊(Lyndon Johnson)总统所说的“伟大社会”中扩大了联邦政府作用解决了各种社会弊端,包括种族歧视和贫困。

在环境领域,尽管联邦政府以前也曾采取过有限的行动,但其执行力度很弱。^[4]例如,1970年清洁空气法(CAA)修正案颁布之前,^[5]联邦政府的防治空气污染行动仅包括清理一个养鸡场及一个小型磷钙土氧化处理场这一类象征性的尝试。^[6]

20世纪70年代早期的联邦环境立法向工业提出了新挑战,这些法规像其他领域的许多新管理法一样,扩大了联邦政府及公众的执行权力。虽然在这些法规通过前很少有环境方面的诉讼,但新的立法允许个人及民间团体制定许可要求和其他管理标准,这就给环境律师带来了大量工作。一些法规(如有关空气与水的法律)不仅鼓励公众在联邦政府没有制定法规和直接执法时提起诉讼;而且特别规定了律师费用可以从联邦政府中得到补偿。^[7]这一做法是“加速除已管制行业以外

其他行业管制过程的一个广泛而基本的尝试部分”。^[8]即使有的法律没有规定从联邦政府处获取律师费用也被解释成允许律师费补偿,哪怕当民间团体只获得部分胜利时也能向另一方索取律师费。^[9]因此,律师费的相关规定鼓励了案件诉讼。

国家环境政策法(NEPA)规定,只要证实环境影响报告中没有充分考虑到可能造成的环境影响(有些情况下也许是不可能的影响),引起公愤的工程计划可以被阻止,它规定“显著影响人类环境质量的重大联邦行为”都要有环境影响报告。^[10]

私人团体能显著影响政府及公司的决策这一愿望已成为现实,即使不满也得接受。但是仅在政府与工业界做出初步努力来主张某些民间团体无诉讼“资格”之后,人们才认可这一事实。诉讼资格原则要求原告在提出诉讼时证明他们的合法权益已遭受损害(或遭受损害威胁)。然而在环境诉讼中,法庭对“损害”一词的界定非常广泛,审美和娱乐方面的损害通常也符合诉讼要求。一些环保组织发现诉讼资格原则的确存在局限性,认为受损方的案件诉讼值得质疑,因为原告没有把那些可能受到损害的组织成员罗列进去。^[11]

建立在20世纪60年代形成的社会意识基础上的联邦环境立法浪潮,对许多关心广泛的社会与环境问题的年轻大学毕业生来讲,也有助于指导他们的就业选择。他们的选择包括美国司法部(DOJ)、其他政府机构和新兴的公益团体。1970年联邦环保署的创建也为他们提供了就业机会。这些新的立法者的执法理论便是工业像“骡子”一样,应用大棒给它当头一击(即制定和实施法律)以引起它的重视。

新的联邦法规非常严格。在许多情况下,它们不只是简单地规定一般性的指导原则,而是真正的管理条例,^[12]在没有任何行业专家审查甚至在没有任何实践经验的情况下也制订出各种详尽的标准。国会根据促进私人民事诉讼的同样理由制订了高度具体的法规:它不仅对各州和企业不信任,而且对联邦的各种机构也不信任。法规通过前的听证会的政治本质,以及工业界说客与市民团体说客之间的对抗气氛,妨碍了行业专家对技术问题的审查。

除了建立管理标准外,新的环境立法导致了重要法规的制订。当法规制订不需举行正式的听证会时,它受到行政程序法中的告知和评议(notice-and-comment)程序的制约。^[13]环境组织开始明白正式评议在法规草案中的价值,而且从新管理者的环境保护角度考虑正式评议在立法过程中的影响对工业界一样,甚至更大。无论怎样,环保署很快便明白,如果不为管理决策阐述其依据,那么此决策很容易被法院推翻。管理者和被管理实体之间的关系趋于紧张是因为管理者把自己视为冲突行动中的调解人而不是技术专家。由于法规变得更加详细具体,被管

理的工业界发现它们处于一个更为不利的地位——几乎没有通过谈判解决问题的余地。

承认政府与民间团体的双重存在并不意味着工业界会毫无争议地接受所有的管理与诉讼。惯于处理工程规划与科学问题的公司管理人员懂得的只是“科学真理”而非“法定真理”，法定真理尽管声称自己以科学为基础，但它受到政治因素的强烈影响。例如，公共健康专家没有足够的资料来说明暴露在致癌物质面前什么限度才完全没有危险，这是一个科学事实。而立法人员通过创立简单的法定真理来回应这一科学真理——暴露在致癌物质面前，不论它多么微不足道，都会有一定危险，这个危险本应被减少到最低限度或被消除。对抗的产生是因为由那些不一定了解或敌视公司管理者事务的人制定的“法定真理”开始在经济上造成损失。这两种文化相互冲击，逐渐创造了理想的诉讼环境。

工业界对法规的挑战通常并非由于企图获得竞争优势而造成的。公司对法规的评论趋向于提出基本上如行业组织提出的相同问题：即以协商一致为基础、最低标准相同的问题。当然，当一家公司已经达到更高的标准并期望该行业的其他单位也达到这一标准时确有例外。然而，许多行业（如钢铁工业）把新法规看作是对它们存在的威胁。没人知晓新法规对经济造成的真正影响，而且所有当事方都非常怀疑其他人对该影响的估计。行业的可信性并没有因普遍夸大的经济影响而得以加强。相反，环保署的可靠性也同样没有因普遍缩小该影响而加强。

挑战法规的诉讼过去通常要指定十个或更多的行业协会作为诉讼方。^[14]行业协会挑头宽泛地质疑新的法律规定时，其公司成员往往作为单独一方参与其中，这是为了避免在诉讼资格上出现问题，就像环保组织如果在其诉讼中无法指明个人成员作为诉讼当事方时也会面临诉讼资格的问题。^[15]

工业界有理由相信，环境监管者在法院许可的范围内尽可能对法律规定的语言进行扩大解释。结果，工业界别无选择，只好在法律颁布时对所有的法律提出挑战。另一方面，民间团体以这些法规不够严厉为由也一起攻击这些法规。这些行为不是双方的盲目攻击，而是双方欲从环境监管者中得到明确清楚的法律诠释。有时，这些早期的法律诠释难以获得，甚至在法规制定和提出上诉之后也得不到。例如，根据清洁空气法，当一个大公司寻求法院对模糊的法规做出审查时，它处于一种模棱两可的立场：要么是遵守法律，要么是质疑对其不利的一个具体的执法行动。^[16]

对环保署做出的科学诠释进行质疑特别困难。原告负举证责任，不论原告的诉讼是多么有利，只要诉状中有环保署诠释的一点根据，环保署就可能赢得诉

讼。^[17]法院很大程度上听从环保署对法规做出的诠释,特别是其专业领域的法规。^[18]当行政管理法律的原则把困难的举证责任推给工业界原告时,后者争辩说环保署的法规太过分,当强硬的法院(即哥伦比亚特区巡回审判区的诉讼法院)把不那么困难的责任推给环保组织时,它们则强调环保署决策不够环保。美国最高法院很快提醒这些下级法院:听从环保署专家的意见有利有弊,如果环保署对技术问题做出的决定有其合理依据,或环保署对其专业范围内的法律做出的阐释是合理的,下级法院不能以其判决替代环保署的决定。^[19]

企业律师面临的挑战

正确回应政府与民间团体提出的各种法律问题要求工业部门采取新的方法,而这些方法不是现成的。在接受委托人咨询时,许多传统的公司律师不懂环境立法是社会立法且解释较为宽泛。由于含糊的法规条款与执行条例取决于法院的具体裁决,因而便出现了不同的公司政策。许多公司开始认识到这里存在一种新的机制,处理事务的旧方法已经变了。这些公司开始寻找谙熟这些变化的人,以便制定他们自己的用来应对这些变化的环境、法律及技术政策,但同时也要考虑到成本效率管理。

最初,这些有见识的观点并没有得到广泛传播。在1970年清洁空气法修正案实施不久,我应邀就有关清洁空气法修正案问题给一些石油公司律师作报告。他们为我选择的主题是“汽油销售中的生态学”。新的立法及执行规定对汽油销售与石油提炼过程的影响是显而易见的:生产成本将明显增加,工业部门将不得不迅速改变其空气污染控制策略。大约一半听众把这些信息带回给他们的管理人员,并着手为公司适应即将到来的变化做准备。另一半人只能说他们怀有不可思议的敌对心理,他们争辩说,在这个行业里,我是带有政府倾向的新人,所以在预测广泛而耗资巨大的法规变化时,我肯定是错误的。

我也并非总能成功说服我自己的一些管理人员。例如,在美国大西洋富田公司(Atlantic Richfield Corporation, ARCO)的费城炼油厂的经营中,许多必要的变革便遭到诸多抵制。我提出有关的法律问题,但许多保守的管理者们仍认为情况实际上不会那么糟。有些人感到炼油厂释放出来的臭气“有钱的味道”。最后,出于无奈(企业对于我正确判断的蔑视),我写了一份备忘录,其中引用了当时仅三岁的女儿的话:“我不喜欢爸爸的炼油厂,它总是有难闻的气味。”这种变革的必要性对于一个孩子来说是那么地明显,以致最终有助于获得了当地管理者的关注和高层管理者改变公司文化。