

中美环境法学术讨论会论文集

● 中国环境科学学会编

● 中国环境科学出版社

中美环境法学术讨论会 论文集

中国环境科学学会 编

中国环境科学出版社

1989

内 容 简 介

1987年8月在北京召开了中美环境法学术讨论会。会上中美双方专家、学者发表了22篇论文。这些论文论述了中美双方在环境立法及发展趋势方面的问题和实施环境法中的经验与存在问题,并且对大气污染、水污染和固体废弃物控制等问题,也作了详细的讨论。

本书既有学术性,又有实用性,可供环境部和法律部门的专家、学者、管理干部和科研人员学习。

中美环境法学术讨论会论文集

中国环境科学学会 编

责任编辑 周玉泉

*

中国环境科学出版社出版

北京崇文区东兴隆街69号

三河县二百户印刷厂印刷

新华书店总店科技发行所发行 各地新华书店经售

*

1989年9月第一版 开本 850×1168 1/32

1989年9月第一次印刷 印张 8

印数 1—3000 字数 215千字

ISBN 7-80010-497-4/X·273

定价 3.50元

目 录

一、参加中美环境法学术讨论会双方代表团

团长名单	(1)
------------	-----

二、中美环境法学术讨论会纪要

(2)

三、论文

(5)

美国代表团

(5)

美国环境法体系概述	拉里·麦克唐纳 (5)
-----------------	-------------

美国环境保护局工作重点的确定以及与此有关的环境问题的分析	理查德·莫格尔特 (27)
------------------------------------	---------------

环境法的行政实施——从一个地区看

· 汤姆·斯巴克	(43)
----------------	------

环境科学在环境政策改变中的作用

丹拉·李·大卫	(58)
---------------	------

美国的大气污染和水污染控制

斯图尔特·L·代兹 A·丹·塔洛克	(64)
-------------------------	------

美国的危险废弃物的控制	大卫·安德鲁斯 (77)
-------------------	--------------

美国的野生动物保护法	大卫·格切斯 (89)
------------------	-------------

美国原生态地和自然状态地的保护——联邦有关法

律概述	乔治·W·普录 (100)
-----------	---------------

国际法与环境	丹尼尔·麦格劳 (130)
--------------	---------------

中国代表团

(145)

中国环境管理机制的发展	朱钟杰 (145)
-------------------	-----------

中国的环境政策与环境立法	金瑞林 刘文 (150)
--------------------	--------------

实行综合整治环境的总政策使中国的经济与环境逐步

走上协调发展的轨道	岩 流 (162)
-----------------	-----------

中国环境法的实施保证	马骧聪 (169)
------------------	-----------

中国的环境立法及当前存在的一些问题	罗典荣(181)
中国环境影响评价制度的确立与实践	林道谦(191)
中国环境保护立法的几个问题	王维民(201)
大气保护与能源利用	王汉臣(209)
中国的水污染防治与管理	祝兴祥(214)
中国危险物品和废物的管理和立法原则	石 青(224)
中国物种资源及保护对策	李柴敖(229)
论《中国自然保护纲要》	程正康(235)
中国产业发展的环境政策分析	李 康(241)
附：中美方代表团成员通讯地点	(249)

一、参加中美环境法学术讨论会 双方代表团团长名单

中方代表团团长 朱钟杰

美方代表团团长 大卫·格切斯

二、中美环境法学术讨论会纪要

1987年8月16日至8月18日，由中国环境科学学会主办在北京召开了《中美环境法讨论会》。此次会议的主要目的在于交流中美两国在环境立法、环境管理以及环境法的实施中的经验和教训，共同探讨环境立法的发展趋势以及讨论今后两国在环境法的研究方面进一步加强合作的可能性及具体步骤、计划。

出席此次讨论会的共有38人，其中，美方代表团正式代表10人，列席代表1人；中方代表团正式代表16人，列席代表11人。会议在北京大学召开。

中华人民共和国国家环境保护局局长曲格平出席了开幕式并发表了重要讲话，他指出，召开这样由中美双方高级环境专家及中美两国环保局的负责官员参加的环境法讨论会还是首次，它必将有利于两国环境法的发展及加深两国环保局、环境法学工作者之间的友谊和了解，为今后的合作开创一个新的局面，他还指出，中国政府十分重视环境保护，把它作为一项基本国策。为了子孙后代，为了我国的持续的发展，我们必须坚定不移地贯彻这个基本国策。曲格平还向美方代表团介绍了中国当前在环境保护方面所面临的主要问题及为解决这些问题而已采取及拟采取的对策。并祝愿会议取得成功。

北京大学副校长罗豪才代表北京大学会见了所有与会代表并祝会议成功。北京大学环境科学中心主任唐孝炎，副主任金瑞林代表北京大学环境科学中心对会议表示祝贺。

中方代表团团长，中国环境科学学会常务副秘书长朱钟杰在开幕式上对美方代表团不远万里来我国参加此次讨论会表示欢迎和感谢，美方代表团团长、美国柯罗拉多州前任自然资源部部长、柯罗拉多大学法学院教授大卫·格切斯代表美方代表团表示感

谢。

在此次讨论会上，美方代表团共宣读了9篇论文，这些论文是：美国柯罗拉多大学法学院自然资源法中心主任麦克唐纳·劳伦斯的《美国环境法体系概述》，柯罗拉多州前任自然资源部部长盖撒斯·大卫的《美国野生动物保护法》，美国麦克特肯律师事务所合伙人大卫·安格纽的《美国危险废弃物控制》，马格拉·丹纽教授的《国际环境法》，美国环保局政策分析处处长廖根斯坦的《美国环保局工作重点的确定》，美国科学院环境毒理学研究所所长戴维斯·戴维拉的《环境科学在环境政策变动中的作用》，美国环保局第八分局总律师汤姆·斯巴克的《环境法的行政实施》，美国伊利诺州自然资源顾问丹·塔劳克的《美国大气污染和水污染控制》，丹佛大学教授洛克·普林的《美国原生态地和自然状态区域的保护》以及在北京大学学习的美国律师白珍妮的《美国户外活动地的保护》。中方代表团共宣读了12篇论文，它们是：朱钟杰的《中国环境管理机制的发展》，金瑞林、刘文的《中国的环境政策和环境立法》，李康的《中国的产业政策和环境保护》，岩流的《实行综合整治环境的总政策使中国的经济与环境逐步走上协调发展的轨道》，林道濂的《中国环境影响评价的法律与实践》，马骧聪的《中国环境法的实施保证》，罗典荣的《中国环境法体系》，祝兴祥的《中国水污染的防治》，王汉臣的《大气保护与能源政策》，李荣放的《中国的物种资源及保护对策》，石膏的《中国固体废物的资源化》，王维民的《中国的环境法》以及程正康的《中国自然保护纲要》简介。

这次讨论会采用宣读论文和讨论相结合的方法，即每人的发言时间与讨论时间各占一半，会议所涉及的议题很广，讨论得也比较深刻，双方都认为这是一次组织得好及很有收获的会议。

会议结束前夕，中美双方代表团领导人在一起讨论了今后的合作，并作出如下意向性决定：

1. 中美双方各自在本国出版此次会议的论文集。中方由中国环境科学学会负责，美方由柯罗拉多大学自然资源法中心负责。

中方负责将修改过的中方论文译成英文，交柯大出版。

2.中美双方初步商定：下一次环境法讨论会在1989年在美国召开。会议费用采用此次会议形式，即美方负责中方代表团在美费用，中方负责中方代表团的国际旅费。

3.中美下一次环境法讨论会的议题由双方通过通信商定，出席会议者需持论文。

4.双方商定，进一步加强代表团成员间的个人合作，双方将帮助他们发展这些合作。

总之，这次中美环境法讨论会是一次成功的会议。双方都希望今后能加强合作。

·1987.8.28.

三、论 文

美国代表团

美国环境法体系概述

拉里·麦克唐纳

(柯罗拉多大学法学院自然资源法中心主任)

一、引 言

美国是十分荣幸的，它拥有丰富的自然资源。当美国刚独立时，北美洲的人口极少。甚至今天，美国的人口密度仅为每平方英里66人，而中国则为280人，法国是261人。这些丰富的自然资源的开发和利用，已使得美国的经济飞速增长且使它保持了迄今为止已达200多年的繁荣。

但是，伴随着这种经济增长和资源的开发同时而来的是资源的严重浪费和错误使用，包括因任意地处置这些资源而造成的十分严重的污染。日益增长的城市化和工业化，也导致了人口过分拥挤，而产生的环境污染，包括水污染和大气污染。在这个时期，美国的指导思想是发展经济。只有普通法中关于妨碍的学说，给环境损害，尤其是财产损害，提供了某些保护。土地利用

区划，这种将某些环境易受损害地区的土地的利用与其他土地的利用分开的做法，也有利于避免某些环境问题的产生。然而，总的来说，美国丰富的土地资源和其他自然资源，又使得人们不易发现各种环境问题的严重性。

二次大战后，越来越多的人承认，有必要认真对付已产生的环境污染。人们这种认识的产生，部分原因是由于在此时发生了一系列环境污染事件，例如，1948年，在宾夕法尼亚州的多诺拉镇发生了严重的大气污染事件，在3至4天内，有20至30人死亡，而在正常情况下，只应有3至4人死亡。此外，人们的这种认识之所以产生的更重要的原因是，对美国社会发展道路的看法的重要变化。经济的飞速增长，使得大多数美国人享受了它的恩泽，同时，也使得他们有机会来考虑一个问题。即到底美国的经济发展应采取哪种持续发展的道路。人们业余时间的增加，使得他们更多地来考虑环境质量问题。从而，也就更深刻地认识到了环境质量问题的严重性。

40年代和50年代美国经济的急速繁荣是由在此时期内所取得的一些主要的技术上的进步造成的。这些技术进步对人类的好处是显而易见的，但是，人类也开始为这种进步付出了某些代价。在1962年，理查德·卡尔逊出版了她的名著《寂静的春天》，这本书除涉及别的一些问题外，主要地将人们的注意力集中到了农药已对鸟类所产生的不良影响上来。很多人感到，经济增长，尤其是科学技术的雨后春笋般的发展已经超出了人们所能控制的范围。在60年代和70年代，我们热衷于关于“增长的极限”、“公众的悲剧”和“地球是只宇宙飞船”等激动人心的争论。作为这些增长的对话和争论的结果，在这个时期，我们开始制定很多法规，这些法规的目的在于给联邦以保护环境的优先权，规定了国家在环境保护方面新的目标，且规定环境保护的目标起码应与经济增长的目标同等重要。

在本文中，一开头，我们将讨论一下美国环境立法时所遵循的三项主要的政策性对策。其次，讨论一下美国现在的各种环境

保护规划(计划)的成本-效益评估。最后,我们还将讨论一下美国环境法现在的发展趋势和目前我们在这一方面所遇到的一些问题。

二、对 策

长期以来,美国在其环境保护方面,一向遵循三大基本对策:第一,为所有的联邦机构规定了特别的职责,即在其作出决定的过程中,应当同时全面地考虑它们的决定将对环境产生的不良影响;第二,创设了一个对私人企业的生产和生产过程中所产生的污染的处置加以管理的污染规制系统;第三,颁布了一些对某些特殊性质的地域、植物、动物加以特殊保护的法规。

(一)机构作出决定的过程

即使是在那些经济体制是以市场经济为本的国家,如美国,联邦政府也对其经济发展施加着巨大的影响。国会在其考虑应当创制环境法的相当早的时候,已同意了对那些后来在“国家环境政策法”中又重申了的政策所作的某些广泛的解释。在一个与国家环境政策法相类似的法律中,国会创设了一个“联邦政府应急对策,……使用一切可行的手段和措施……创造和维护,使人类和自然,能够富有生产力地和谐地在其中生存的环境条件。”《国家环境政策法》则规定得更加直截了当。它规定:各联邦机构,为达本法之目的,在采取某些行动时,应当“采用一切切实可行的手段和措施。”该法中最重要的要求在第二节第二条第3款中作了规定。该款要求:联邦政府的一切机构,在采取“会对人类环境产生明显的重大的影响的重要的联邦行动时”应当编制一份详尽的说明书,在该说明书中,除含别的事情外,还应包括“拟议中的行动将对环境产生的影响。”

由于联邦法院对环境影响报告书采用了非常严格的审查手段,因此,《国家环境政策法》中的这个规定,已对联邦政府各机

构所采取的对环境产生某种后果的行动的思维方式产生了十分广泛的、重大的影响。联邦政府机构不仅必须充分地考虑其拟议的行为将对环境产生的影响并用书面文件记录在案，并且，还应按要求对各种可供选择的替代方案进行认认真真的分析。几乎所有的会对环境产生影响的联邦行动都应当遵守这些规定。即使对联邦所有的各种重要的自然资源进行的可恢复的开发，也应在首先完成了这种环境影响评价后，才得进行。

环境影响评价书的重要性，要求其讨论的范围，不应当仅局限于联邦政府拟采取的行动本身将会对环境产生的影响，而且还应当考虑到某些依赖于联邦核准或支持的私人所采取的行动将会对环境产生的影响。《国家环境政策法》被解释为“环境(问题)完全分开法”，因为，它允许各界对此有兴趣者，参与这些关键性情报资料的收集过程。根据《国家环境政策法》所作的分析报告，并不要求作出任何特定的结论或决定，它只是为了确保联邦机构的任何决定，是在对有关的环境后果进行了全盘的、认真的考虑后才作出的。

毫无疑问，环境影响评价的要求将对联邦机构作出决定的过程产生深远的和重大的影响。此外，《国家环境政策法》中关于应当对环境的影响进行详尽的、认真的分析的要求，也已有利于人们增加关于他们所采取的行动将对环境产生的影响的知识和提高有关的认识，同时，它现在已成了众人皆知的一个惯常的过程。在很多情况下，环境影响评价书仅是为了表明早已决定采取的行动是正确的而编制的。在某些情况下，花了很多时间和钱财，编制了一份环境影响评价书，而只得到一点微不足道的好处。尽管如此，因为环境影响评价是一种很有用的办法，所以，美国的这种环境政策，毫无疑问地，被世界上很多国家广泛地仿效着。

(二)对私人的行动的管理

美国最早对由私人活动所产生的污染的直接管理是从采用被人们称为“命令和控制”的管理方法开始的。根据这种处理办

法，国会规定了应达到的总目标和应分期达到的目标。随后，为了能使这些目标得以实现，国会又创设了众多的特别执行系统。在这些法律中，最典型的是那些控制某些类型污染，如大气污染和水污染的法律。

虽然，国会在以前也为污染问题的解决作出过努力，但是，它首次真正强调污染问题还是在1970年。在这一年，国会颁布了《清洁大气法》，在该法中采用了综合性的控制办法来控制大气污染。后来，在1977年，国会对此法进行了较大的修改。该法规定，它的目的是：“保护和改善国家大气资源的质量，以提高公众健康、公共福利以及美国国民的生产能力”。为了达到此目的，美国环境保护局颁布了“国家大气质量标准”，在该标准中，规定了六种大气污染物。即二氧化硫、一氧化碳、总悬浮颗粒，光化学氧化物、碳氢化合物，二氧化氮在大气中的浓度限额。规定这些标准的目的是，在于保护公众的健康。因为，这些标准都是“所允许的不致危害公众健康的限值。”一开始，规定全国所有地区都应当在1975年达到这些标准。随着各种控制规划的制定，现在，已将全国各地区划分为二种大气质量控制区，一是“达标区”，另一是“未达标区”，它们是根据某地的大气质量是否符合国家大气质量标准来划分的。

根据《清洁大气法》的规定，各州对本州大气质量达到国家大气环境质量的事宜负责。各州应制定和实施州控制计划，以控制所有的旧的和新的污染源的排放。一般地说来，凡在1970年就存在的污染源，是老污染源，对它们的控制要比对1970年后建的新污染源的控制松一点。因为，要使这些老污染源达到标准，它们将比新污染源多花钱财。一般说来，各州都要求各污染源达到美国环境保护局在它的控制污染指南中所规定的“实施标准”。

在那些其大气环境质量已达到或优于国家大气环境质量标准的地区，如果要想建造一个排放大气污染物的工厂，那么，必须经过认真的分析，以确保它的经营和生产不会产生使该地区的大气质量明显地恶化的结果。在“未达标区域”，要想建设一个排放

大气污染物的新企业，必需遵守“抵销政策”的规定，即使得它所排放的污染物可以用老污染源的排放量的减少来抵销。所有的州的执行计划，都必须经美国环境保护局批准。

在《清洁水法》中，规定了与《清洁大气法》相类似的管理办法。希望能通过加强排污控制，使美国水体的水质，在1983年达到“可供鱼类正常生长和人在其中游泳”的质量。并且，在1985年，完全消除向水体排放污染物（“零”排放）。这些雄心勃勃的目标将首先依仗于综合性的水质标准和为点源规定的控制标准来达到。现在，已根据技术状况制定了点源的排污限额（标准）。这些排放限额的严格程度是各不相同的，它主要是基于所排放的污染物的种类的不同而各异的。凡排放“常规污染物”（即生化需氧量、悬浮物、大肠杆菌、pH值）的污染源，要求在1989年3月31日前采用“最佳常规技术”；而凡排放“有毒”污染物的污染源，则应当起码在1989年3月31日前采用“最佳经济上可行的可得技术”。而且，可能被禁止排放污染物，如果为了保护人体健康或者为了达到规定的水环境质量标准有必要这么做的话。对于新的污染（点）源来说，其排污应符合“实施标准”，而这些标准是只要采用“经示范确定最佳可得的控制技术”，便能通过大大地减少污染物的排放量而达到的。不持有美国环境保护局或者州政府据经美国环境保护局批准的控制计划的规定颁发的许可证，不得自点源向水体排放任何种类的污染物。此外，要求所有的生产经营活动应当采用“最佳管理实践”，以防止因非点源的排放造成的污染。

国会在1970年和1972年分别注意到了大气污染问题和水污染问题之后，于1976年，通过颁发《资源保全及回收法》，加强了对固体废弃物和危险废弃物的填埋处置的管理。强调应当对各种物质加以重复利用和循环利用。这些关于固体废弃物管理的规定，首先意在鼓励人们采用较好的固体废弃物处置办法。美国环境保护局将向那些已制定、且已得到它的批准的固体废弃物控制规划的州，提供技术援助和财政资助。美国环境保护局已对与固体废

弃物处理有关的事宜，制定了“标准”和“指南”。

根据《资源保全和回收法》的规定，对各种危险废弃物，采取了被人们称之为“从摇篮到坟墓”的管理办法，即从它产生之时起便加以管理，经运输过程，到它们最终的储存和处置。美国环境保护局已经确认了应加控制的各种危险废弃物并且公布了它们的名录。美国环境保护局也已经颁布了一些严格的条例，对生产者、运输者应如何保有和追踪这些废弃物作出了规定。所有的处理、存贮和处置设施都应符合十分复杂的实施标准。对这些危险废弃物的控制的实施，是由美国环境保护局通过它的许可证颁发系统进行的或者由州据经过美国环境保护局批准的实施计划的规定，通过州的许可证颁发系统实施的。只有持有据《资源保全和回收法》规定颁发的许可证的设施，才能保有各种危险废弃物。

在1980年，国会面临了一个新的问题，即怎样处理那些遍布全国的数量众多的垃圾堆，它们都是在过去的岁月里，因对危险物的不恰当的处理而堆积而成的，而且，现在，它们正对公民的身体健康和公共福利产生着潜在的或现实的危险。根据《综合环境反应、补偿和责任法》（又称为《超级基金法》），颁布了全国应优先清除的固体废弃物堆名录。该法授予美国环境保护局以应急响应权利和发布禁令的权力，以对付因危险物的渗漏等所产生的各种现实的或灾害性的危险。该法规定，对于应采取补救行动而花费的费用、因采取应急反应而花费的费用以及对自然资源所造成的损害，可据“溯及既往”的原则，令下述人员承担责任：使这个已发生渗漏或者可能渗漏的垃圾堆产生的设施的现任所有人和经营人和它的前任所有人和经营人；或者对这种危险物处置办法作出过安排的人；或者将这些物质运到此地的人。该法设立了一个总额为85亿美元的基金（超级基金），专门用于危险废弃物堆的清除工作。这些钱的来源是：通过对某些石油和化学工业征收特别税，对进口的各种化学衍生物征收税收，以及征收新的环境所得税征收来的税金，加上每年从国库拨出的7亿5千万美元。

在上述的法律和其它为数众多的法律中，国会已经为达到和

保护环境质量，制定了一个复杂的国家污染防治计划。这些计划应对“产生污染的活动”加以直接的管理。事实上，所有的污染源，都应首先获得许可证才能开业，在这些许可证中详细地规定了它的经营方式，包括与水污染物的处置有关的规定。总的来说，实施标准与某些据技术可行性制定的标准是十分相近的。排污标准的严格程度的不同，首先与这些污染源的新老程度（年限）、所排污染物的种类、环境质量等有关。

（三）特殊地区的保护

国会除了要求政府机构在它们作出决定的过程中应对其行为的环境后果加以考虑以及要求对私人产生污染的行为加以管理之外，在环境保护中还遵循另一个重要的对策，即应当对某些地区、特殊种类的动物和植物提供特殊的保护。这种对策是基于下述情况产生的，即国会认为，这些东西对于保持环境质量能处在令众人欢欣的水平上是十分重要和十分宝贵的，因而，理应受到且要求给予特殊的保护。取走或使用这些资源，只有在某些极特殊的情况下，才能被允许。

这种政策的最重要的例子，是国会于1964年通过的《原生态地法》。根据该法规定，凡被国会确认具有某些原生态特性的公有土地，均被列入国会所确立的“国家原生态地保护系统”中。国会确定，这些土地的利用目的是供“休养、享受优美风光、科学研究、教育、自然保护、历史研究”之需。到1986年，全国已有8900万英亩的土地，即相当美国国土的3.9%的土地，被官方划定为“原生态地”。联邦土地管理局，现正在考虑将约占联邦国土2%的其他土地，据《原生态地法》的规定，划为原生态地。

第二个最重要的例子是《濒危物种法》。此法的目的在于保护和恢复那些濒临灭绝和有灭绝危险的植物和动物物种。该法希望能通过执行联邦的和州的保护计划，以及禁止个人从事规定的行动（例如捕猎、采摘被保护的物种）来达到它的目的。美国环境保护局还要求所有的联邦机构应当确保他们的行动“不危害这些