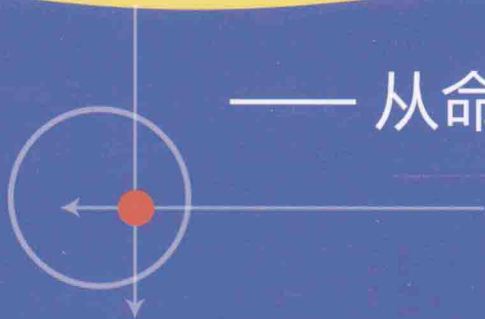


美国清洁空气法 若干问题研究

——从命令—控制手段的视角



谢
伟
著

Study on Several Issues of
U.S. Clean Air Act



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位



法律实务精解与应用系列

美国清洁空气法 若干问题研究

——从命令—控制手段的视角

谢
伟
著



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

美国清洁空气法若干问题研究:从命令—控制手段的视角/谢伟著.—厦门:
厦门大学出版社,2015.4

ISBN 978-7-5615-5467-8

I. ①美… II. ①谢… III. ①空气净化-环境保护法-研究-美国 IV. ①D971.226

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 058716 号

官方合作网络销售商:



厦门大学出版社出版发行

(地址:厦门市软件园二期望海路 39 号 邮编:361008)

总编办电话:0592-2182177 传真:0592-2181253

营销中心电话:0592-2184458 传真:0592-2181365

网址:<http://www.xmupress.com>

邮箱:xmup@xmupress.com

厦门市明亮彩印有限公司印刷

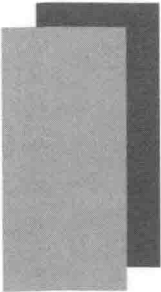
2015 年 4 月第 1 版 2015 年 4 月第 1 次印刷

开本:720×970 1/16 印张:16.5 插页:2

字数:288 千字 印数:1~1 200 册

定价:45.00 元

本书如有印装质量问题请直接寄承印厂调换



前 言

本书以美国清洁空气法为研究对象,主要从命令—控制手段的视角,概要阐述了美国清洁空气法的历史沿革、渊源、清洁空气法确立的行政监管体制、美国国家环境空气质量标准、危险空气污染物排放标准、新源行为标准、新源许可证、运行许可证等内容,最后以美国清洁空气法为借鉴,对完善我国的大气污染防治法律制度提出了若干建议。

选择这个选题作为研究对象,主要是针对当前我国大气污染比较严重,急需借“他山之石”的现状。可喜的是,在本书即将付梓之际,笔者深深感受到中国环境法治的进步,终会为我们送来“清洁的空气”。

本书可供环境行政主管机构、学者、研究人员和其他对美国清洁空气法感兴趣的读者了解、学习和研究美国清洁空气法之用。

由于作者水平有限,书中的错讹之处在所难免,恳请读者批评指正。

目 录

引言	1
第一章 美国清洁空气法的历史沿革	3
第一节 早期美国空气污染防治地方立法	3
第二节 早期美国联邦空气污染控制法	7
第三节 美国清洁空气法的发展	22
第二章 美国清洁空气法的渊源	72
第一节 环境侵权法的渊源	73
第二节 制定法的渊源	81
第三章 美国清洁空气法的行政监管	88
第一节 美国清洁空气法行政监管的主要机构	88
第二节 联邦环保局在空气污染防治中的行政监管	103
第三节 州环保局在空气污染防治中的行政监管	110
第四章 空气污染物排放许可证	121
第一节 空气污染物排放许可证概述	122
第二节 新源许可证	130
第三节 运行许可证	140
第五章 国家环境空气质量标准制度	152
第一节 国家环境空气质量标准	152
第二节 国家危险空气污染物排放标准	168
第三节 新源行为标准	188

第六章 完善我国大气污染防治法的若干思考	199
第一节 改进我国大气污染防治的行政监管	200
第二节 我国国家环境空气标准制度的完善	227
第三节 完善我国大气污染物排放许可证制度	237
参考文献	253
后记	256

引言

空气污染或许是人类防治环境污染中最困难、最复杂,但也是危害最严重的课题之一。据不完全统计,全美国每年仅工业企业就排放将近1亿吨的污染物进入大气,这些空气污染物使人们的呼吸困难,形成城市雾霾,降低能见度,损害生态系统,其中一些污染物甚至引发癌症或其他严重健康后果。2013年10月17日,世界卫生组织下属国际癌症研究机构发布报告,首次指认空气污染“对人类致癌”,并视其为普遍和主要的环境致癌物,其重要组成部分可吸入颗粒物被认定为一类致癌物。报告给出的结论适用于全球所有地区,人们面临的空气污染威胁近年来“显著加大”,这一问题在人口密集且工业化发展迅速的经济体尤其突出。^①

而中国自从2013年年初北京发生震惊全国的严重雾霾事件之后,已经出现十面“霾”伏,据中国气象局发布的数据显示,2013年全国平均雾霾天数比常年同期偏多2.3天,是1961年以来最多的一年。

人类感受到的空气污染是与人类社会的经济发展密不可分的,归根结底是人类不适当经济发展的副产品。从美国第一个消除污染的《烟尘命令》开始,到1969年制定颁布《国家环境政策基本法》,再到20世纪70年代的《清洁空气法》,美国经历了先污染、后治理的空气污染法治进程,美国

^① 国际癌症研究机构对物质致癌性的评估分为四大类,依次为第四类“不大可能对人类致癌”、第三类“无法界定是否对人类致癌”、第二类“可能或很可能对人类致癌”以及第一类“对人类致癌”。这家机构先前已将大气污染中的一些成分界定为第一类致癌物,如柴油尾气,但这是第一次将大气污染作为整体列为第一类致癌物。由此,大气污染在致癌方面的危险度已与烟草、紫外线和石棉等致癌物处于同一等级。佚名:《世卫机构首次指认大气污染“对人类致癌”》, http://news.xinhuanet.com/world/2013-10/18/c_125558061.htm, 下载日期:2013年10月18日。

公民经受了多诺拉烟雾事件和洛杉矶光化学烟雾事件等著名的空气污染造成的严重损害,痛定思痛后,美国建立了比较全面、执行性较强的清洁空气法体系。在有效实施命令—控制手段,拓展市场诱导手段,深化公众参与手段等方面,美国走在了世界的前列。今天的美国,作为世界第一大经济体,同时具有的清洁空气也是世界闻名的。

当下中国,正处在美国曾经经历过的经济高速增长期和同时产生的严重空气污染期,深入研究美国在清洁空气法上的制度建构和实施经验,将有助于中国完善空气污染法治。

美国清洁空气法的历史沿革

空气污染的产生与能源的不当利用、人口的增长和城市化、工业化密不可分。19 世纪的美国一方面在生产力上飞速发展,劳动力的短缺迫使美国实行非常开放的移民政策,人口迅速增长,继而工业化迅速扩张,美国成为世界工厂,迅速成为世界强国,1894 年美国的工业生产总值跃居世界首位;另一方面,由于过快的经济发展,消耗了大量的能源,而当时美国使用的主要是以煤为主的化石能源,由此产生了严重的煤烟型空气污染。到 19 世纪后期,空气污染已经变得非常严重。在许多城市,诸如宾夕法尼亚州的匹兹堡和密苏里州的圣路易斯等城市,司机白天开车也需要路灯和打开车灯才能够通行。遗憾的是,美国政府早期的环境保护主要集中于自然资源领域,对污染并没有引起足够的重视,虽然空气已经非常糟糕,但关于空气污染的立法却迟迟未制定。当时的联邦政府责成联邦矿务部就空气污染进行调研,并向国会作出调研报告,但在以经济发展为最高目标的形势下,政府仅仅是调研而已,并没有付诸相应的立法规制。

第一节 早期美国空气污染防治地方立法

美国的空气污染防治立法是从城市开始的。发端于工业革命,到 19 世纪中后期,是美国城市化迅速扩大的时期,人口的迅速扩张、工业的迅速增长,燃

煤的大量使用,“烟囱像森林里的树木一样稠密”^①,使得美国的一些工业城市中出现了日益严重的空气污染,一些城市率先制定了烟尘控制法来减轻煤烟污染。

一、早期空气污染防治的主要地方立法

匹兹堡是美国最大的内河港口之一,拥有丰富的烟煤、石灰石和铁矿石,是美国钢铁工业的中心,被称为“世界钢铁之都”。特殊的地理位置,特定的自然资源禀赋,在给城市带来经济发展巨大利益的同时,也产生了严重的环境污染。廉价、容易获得的高质量烟煤在钢铁工业中的大量使用,给匹兹堡带来了严重的空气污染,产生大量的二氧化碳、汞、砷等污染物。1815年,匹兹堡就制定了防治烟煤空气污染的立法,到1869年,匹兹堡市宣布火车头使用烟煤作为燃料的行为非法,但由于烟煤使用总是和工业繁荣联系在一起,当时的生产力水平只能使用烟煤作为主要能源,使得烟煤控制很难有效实施。

1876年,加利福尼亚州最先颁布了烟尘防治条例,规定工厂的烟囱至少要比附近建筑物高出20米。1881年,伊利诺伊州的芝加哥市颁布了空气污染防治法令,禁止排放浓烟。19世纪90年代,俄亥俄州制定了一部管制蒸汽锅炉烟尘排放的法律。其后不久,辛辛那提市、克利夫兰市、圣路易斯市和圣保罗市都制定颁布了针对空气污染的公妨害法律,禁止排放烟尘。到1910年,波士顿使用林格曼烟尘浓度图来管制烟尘。到1912年,在全美28个拥有20万以上人口的城市中,有23个城市制定了烟雾减轻法案。到1920年,有175个城市制定了空气污染控制条例,到1940年,共有200个城市颁布了空气污染立法。不过,这些空气污染立法通常只是试图控制烟雾,大多数人认为,烟雾在某种程度上是工业化和经济发展必须忍受的副产品。^②而联邦矿务部也在1912年对各城市的烟雾控制法令进行了总结研究,出版了研究报告——《城市烟尘法令及减轻烟尘报告》。但直到1952年,俄勒冈州(Oregon)才颁布第一部综合性的空气污染控制法,建立了州政府的空气污染控制机构,而当时联邦政府的空气污染法律仍然尚未出台。

^① [美]劳伦斯·M. 弗里德曼:《美国法律史》,苏彦新等译,苏彦新校,中国社会科学出版社2007年版。

^② 佚名:《第一章:美国空气污染控制立法史》, <http://airpollutioncontrollaw.com/pdf/ch1.pdf>, 下载日期:2013年3月21日。

二、早期地方空气污染防治立法的特点

美国空气污染防治法在产生时期,呈现出明显的分散式立法,以地方政府的单行法为主,立法层次较低,但比较普遍的特点是,针对的防治对象主要是煤烟型空气污染,主要内容是要求污染者改造锅炉,减少烟尘排放量,禁止使用高硫煤,并对违法行为处以罚款。但由于空气污染的流动性、扩散性特点,使得这种各自为政、分散式立法难以解决区域性、复合型空气污染。

(一) 针对烟煤污染的立法

早期美国地方空气污染防治法主要以应对煤烟型空气污染产生的能见度差,影响人们健康而制定。烟煤作为一种廉价能源,广泛应用于工业、家庭和交通中,产生的后果是严重的烟雾,导致很多工业城市即使在白天也被浓雾笼罩,能见度极差,需要一天 24 小时打开街灯和车灯才能安全通行。各个城市烟尘控制条例的出台也只是针对大型工业企业和铁路的煤烟排放,而对中小企业、居民用煤则尚未顾及。为保证实施,专门设立了控制烟尘排放的行政部门,如《1937 年圣路易斯烟尘控制条例》创立了公共安全部烟尘管制局,专门监管大企业使用清洁煤,设立烟尘排放标准,并检查实施情况。

(二) 烟尘控制运动是促使地方空气污染防治法产生的主要因素

匹兹堡严重的空气污染迫使公众发起了群众性保护运动。在 1880 年到 1890 年之间,由于使用天然气作为能源,城市的空气质量大大改善,为此发起了一场烟尘控制运动。匹兹堡快报的编辑大力宣传烟尘控制的必要性,引起公众的高度关注,并进而形成强大的公众舆论压力,迫使匹兹堡两个最强的政治对手结成强有力的政治同盟,运用其巨大的影响力和手段对空气污染实行严格的限制,从而为匹兹堡的烟尘控制问题迈出了关键的一步。匹兹堡市先后在 1895 年和 1906 年,两次通过两部《烟尘控制法令》;烟尘控制运动另一个显著的作用是对公众的教育,提高公众对烟尘控制的共识,以形成协调一致的行动。俄亥俄州辛辛那提市在早期的烟尘控制行动中,首先是辛辛那提妇女俱乐部牵头建立了民间团体——烟尘减轻联盟,该联盟很快就成为辛辛那提市最有影响的民间团体之一,该团体包括律师、医生和大部分辛辛那提市的记者、零售商和制造商。^① 在该团体的影响下,全市公民协调一致地对地方政府

^① David Stradling, *Smokestacks and Progressives*, John Hopkins University Press, 2002, p. 52.

施加压力,迫使辛辛那提市议会在1907年制定了第三个烟尘控制法令,创立了有四名雇员的烟尘检查办公室,该条例规定使用烟尘浓度计测量烟尘,对持续烟尘排放的违法行为设立了处罚措施。^①随着烟尘控制运行的深入进行,到1908年,烟尘减轻联盟联合了许多其他的辛辛那提民间组织,形成了辛辛那提联合烟尘控制委员会,这个强有力的新委员会包括很多成员,如商会、男企业家俱乐部、城市俱乐部、地方医学院、地方工程师俱乐部。联合烟尘控制委员会在1913年迫使市议会通过了一项烟尘预防法案,次年对违法者可处以罚金。

(三)清洁生产和公众参与空气污染防治的萌芽

1940年,圣路易斯通过了新的《控制煤烟型污染条例》。该条例的重大变革是要求使用清洁燃料或机械燃烧设备,减少污染物的产生,提高熔炉的热效率,加强公众教育,促使空气质量发生显著和永久的改善,这可以视为清洁生产和公众参与空气污染防治的最早萌芽。其实,地方空气污染防治法的产生主要是公众参与的结果,地方报纸在其中发挥了不可替代的重要作用。如圣路易斯邮报在说服居民转换家庭使用的燃煤方面发挥了重要作用。圣路易斯的《烟尘控制条例》开始主要针对大企业,但由于中小企业和家庭用户没有改变使用清洁燃料,导致烟尘控制难以奏效,而市政府由于担心选民减少投票,也不敢擅自出台更实用的立法,而媒体的导向作用就显得至关重要了。

(四)《烟尘控制条例》执行不力

《烟尘控制条例》是各方意志妥协的结果。为求得在使用烟煤和降低烟雾之间达成平衡,城市立法者达成的一致意见是使用处理过的燃煤,因而增加一个新兴行业而保持就业岗位。^②烟尘控制的行政执法部门管制不力,管制力量不够,缺乏资金,再加上不良控制技术,使得烟尘控制法的实施效果不佳。直到经济发展产生新的空气污染类型,各地方的煤烟型空气污染并没有得到立法的有效控制,而转化为清洁燃料,放弃或减少使用烟煤,或者使用经洗选过的清洁燃煤成为控制煤烟型污染的主要方式。比如,圣路易斯1893年的《烟雾控制条例》实施效果很不理想,执法机构无力监管是一个主要原因,为此市长不得不创立一个公民烟雾委员会负责改善空气质量,并指定自己的私人

^① David Stradling, *To Breathe Pure Air: Cincinnati's Smoke Abatement Crusade, 1904—1916*, *Queen City Heritage*, 1997, Spring.

^② Tarr, Joel A, *Devastation and Renewal: An Environmental History of Pittsburgh and Its Region (History of the Urban Environment)*, University of Pittsburgh Press, 2005.

秘书具体负责。

三、对早期地方空气污染防治立法的评价

早期城市烟尘控制立法虽然供给较多,但立法不够完善、执行不力,且不能给公众提供有效的司法救济,立法并未对空气污染受害者提供司法救济的途径。早期的空气污染案例主要是因为私人财产受到有害气味的影响而出现的,比如相邻土地所有人受到屠宰场、动物饲养场或工厂排放的气味影响,妨害了其享有的使用自己财产的权利,因而主要运用普通法中的妨害理论来解决,土地所有人必须以合理的方式使用自己的土地而不得妨害他人。否则,污染或损害他人就要承担侵权责任并赔偿损失或发布禁令。法院在确定是否发布禁令时,主要采用的是效用比较原则,平衡原告土地所有者的财产和被告污染者可能造成的损害。法院一般不会发布禁令,因为通常情况下消除污染的成本会超出原告承受的损害,污染行为常常会继续存在。而对于公妨害只有总检察长或地方检察官才能依法提起诉讼,私人要想对公妨害造成的损害后果提起诉讼,必须具有特殊的损害后果,与其他大多数人相比较,损害更大且损害不同,如此才具有起诉资格,否则就因不具备法律保护的利益而不予受理。举证规则也不利于原告,谁主张谁举证使得原告无法证明,污染可能来自于多个污染源,原告无法鉴别出究竟是哪一个造成的损害,妨害法针对的是特定污染者,不能对管制空气污染提供一个系统和可行的控制机制和技术。

即便有的地方有了《烟尘控制法令》,也会因为种种原因而难以给予受害者有效的司法救济,比如1895年匹兹堡市虽然制定了《烟尘控制法令》,但该法令很少有处罚规定,而且1902年该法令还被法院宣布无效。而1906年虽然匹兹堡市又一次颁布了新的《烟尘控制法令》,但该法令在1911年也被宣布为无效。

第二节 早期美国联邦空气污染控制法

美国空气污染防治法在从城市到联邦的发展过程中,呈现出明显的由下至上的发展路径,由城市的烟尘控制法,发展到州的空气污染控制法,最后才是联邦的清洁空气法。但遗憾的是,早期的这些立法均未能有效控制空气污染。随着经济的继续发展,美国私人保有汽车数量迅速增长,炼油厂、加油站、

水泥厂、钢铁厂等工业企业迅速发展。移动源和固定源排放的烯烃类碳氢化合物、氮氧化物、二氧化硫、一氧化碳等空气污染物聚合在一起,在强烈的太阳光紫外线作用下,会吸收太阳光的能量,发生光化学反应,形成一种剧毒的光化学烟雾。以洛杉矶光化学烟雾事件和频发的酸雨为标志,美国的空气污染从传统的煤烟型污染逐渐转变为以光化学烟雾和酸雨为代表的区域性、复合型、压缩性污染。

一、《1955 年空气污染研究和技术援助法》^①

(一)立法出台背景

促使联邦政府开始在联邦层次上制定清洁空气法的力量应该主要是光化学烟雾造成的严重空气污染损害事件。第一个惨剧是 1948 年发生的多诺拉烟雾事件。位于匹兹堡市南边 30 公里处的多诺拉小镇坐落在一个马蹄形河湾内侧,两边高约 120 米的山丘把小镇夹在山谷中,多诺拉镇是硫酸厂、钢铁厂、炼锌厂的集中地,多年来,这些工厂的烟囱不断地向空中喷烟吐雾,1948 年由于工厂排放的二氧化硫等有毒有害物质气体和金属微粒在气候反常的情况下聚集在山谷中积存不散,附着在悬浮颗粒物上,严重污染大气环境,造成小镇中 6000 人突然发病,症状为眼病、咽喉痛、流鼻涕、咳嗽、头痛、四肢乏力、胸闷、呕吐、腹泻等,其中有 20 人很快死亡。另外一个惨痛的空气污染事件是从 1943 年开始的洛杉矶光化学烟雾事件,不仅造成严重的生态破坏,如远离城市 100 公里以外的海拔 2000 米高山上的大片松林因此枯死,更要命的是,光化学烟雾给人们的生命健康造成严重损害。1955 年,因呼吸系统衰竭死亡的 65 岁以上老人达到四百多人,同时这种环境污染的持续时间越来越长,1959 年持续 187 天,到 1962 年持续 212 天,其结果是到 1970 年,约有 75% 的市民患上了红眼病。除洛杉矶外,美国芝加哥、纽约、费城、凤凰城等,都陆续出现了光化学烟雾。

在这样严重的空气污染危害下,美国掀起了日益强烈的环境保护群众运动。作为民选政府在这种情况下,为选举获胜考虑,不可能置选民的生命安全于不顾,当时的艾森豪威尔政府下令,由健康教育福利部部长组建了跨部门空

^① An Act To Provide Research And Technical Assistance Relating To Air Pollution Control, Public Law 159 (1955), <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-69/pdf/STATUTE-69-Pg322.pdf>, 2013-06-30.

气污染治理委员会。该委员会由农业部、国防部、内政部、原子能委员会、全国科学基金会和健康教育福利部组成,经过一年的调查研究,该委员会向总统提出制定联邦层次上的空气污染控制法的建议。^①

(二)该法主要内容

多诺拉烟雾事件和日益严重的光化学烟雾事件迫使联邦政府迅速出台了第一部联邦空气污染治理法,即《1955年空气污染研究和技术援助法》。该法把空气污染作为一个国家问题,主要内容是为空气污染控制研究提供联邦资助,它授权卫生部长调查州或地方政府对污染问题的投诉,但并没有对空气污染提出任何具体可行的控制措施。^② 尽管如此,该法毕竟是美国联邦政府第一部专门处理空气污染问题的国家法律,正是该法的出台使得人们更加认识到空气污染的危害。

该法首先指出州和地方政府仍是控制空气污染的主要责任人,但联邦政府可以通过提供调研、培训和技术援助的方式帮助州和地方空气污染治理机构。公共卫生局局长负责领导和协调全面的空气污染控制工作,鼓励并支持州、地方政府以及其他非公立性机构积极开展空气污染治理与研究、收集和发布相关信息,并在得到研究或实验结果时做到资源共享。1955年颁布该法后,国会在1960年和1962年又通过了其修正案。1960年修正案将划拨调研基金的年限延长了4年,1962年修正案则在重新强调原法案主要条款的基础上要求卫生局加强对机动车排放物影响的研究。

(三)对该法的评价

从直接效果上看,《1955年空气污染研究和技术援助法》所起的作用十分有限,对治理空气污染问题、改善空气质量影响甚微。但是,该法是“美国的第一项全国空气污染治理立法,标志着联邦在空气污染治理政策上有限的角色转变”^③。该法也是联邦政府第一次试图从污染的源头上治理空气污染,表明联邦政府承认了空气污染对公众健康福利、农业、财产安全都造成了一定恶劣的影响,开始将其视为一个全国性问题,并对此展开相关调查研究,甚至开始有所行动。该法同时宣告了国会在治理空气污染问题上拥有绝对的权力。因

^① Samuel M. Rogers, Air Pollution Legislation—A Review of Current Developments, *American Journal of Public Health*, 1960, Vol. 5, No. 50, p. 642.

^② [美]库巴塞克、西尔弗曼:《环境法》(第6版)(影印版),清华大学出版社2008年版。

^③ Judith A. Cherni, *Economic Growth versus the Environment: The Politics of Wealth, Health and Air Pollution*, Palgrave Macmillan, 2002.

此,《1955年空气污染研究和技术援助法》的出台是联邦控制空气污染立法的真正开始。

二、《1960年机动车排放污染物研究和报告法》^①

1958年的研究证实,洛杉矶光化学烟雾事件的主要元凶是汽车排放的污染物。国会由此认识到汽车产生的空气污染问题很严重,由机动车排放的CO、NO_x、碳氢化合物占空气污染物的60%,由此国会制定了《1960年机动车排放污染物研究和报告法》,该法内容非常简单,只有三条,主要是授权公共卫生局局长对机动车产生的空气污染影响进行一项全面彻底细致的研究,目的是确定机动车在运行的不同条件下,机动车尾气中主要排放哪些不同的污染物,从对人类健康影响的角度,确定保证人身安全的污染物质的数量和种类。该法要求卫生部长在不迟于本法制定颁布两年之内,尽快提交给国会一份研究结果报告,提出其认为对保护公众健康必要的适当建议。该法同时界定了机动车的概念,所谓“机动车”,是指由机械动力驱动并用于运送高速公路上的旅客和财产的交通工具。

三、《1963年清洁空气法》——从空气污染防治法到清洁空气法的开端

(一)立法出台背景

《1955年空气污染研究和技术援助法》颁布实施后,空气污染状况并没有本质变化,而且越来越糟。光化学烟雾带来的损害越来越重,以洛杉矶为例,1962年洛杉矶市民的眼睛受到光化学烟雾刺激的天数已经达到212天。^②除了光化学烟雾,还有酸雨的危害也越来越重,在美国东北部的各州,酸雨对土壤、水体、植物和建筑物的损害已经非常明显。空气质量恶化的现实说明现有的空气污染治理法无法实现对空气污染的有效法律控制。

^① An Act To Authorize And Direct The Surgeon General of The Public Health Service To Make A Study And Report To Congress, From The Standpoint of The Public Health, Of The Discharge of Substances Into The Atmosphere From The Exhausts of Motor Vehicles, Public Law 86 - 493 (1960), <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-74/pdf/STATUTE-74-Pg162.pdf>, 2013-07-30.

^② Barry Commoner, *the Closing Circle*, Bantan Books, Inc., 1974, pp. 65~66.

1. 财政拨款严重不足。《1955 年空气污染研究和技术援助法》要求连续 5 年每年拨款 500 万美元用于联邦政府研究空气污染控制和支持各州,以及相关教育机构培训人员,实施研究计划,但实际上 1956 年国会的拨款还不到 200 万美元,而拨款最多的 1958 年也才仅有 400 万美元。^① 到 1959 年,这部法律又被延长实施 5 年。

2. 政府决策者对联邦政府在空气污染中的作用认识不足。虽然 1960 年在公共卫生部中建立了一个空气污染局,但时任总统的艾森豪威尔反对联邦政府介入空气污染控制,只允许联邦政府进行一些空气污染控制的研究活动,而预算局也认为,“空气污染不同于水污染……本质上是地方解决的问题”。

3. 地方政府在控制空气污染上的失败。尽管联邦政府不愿在空气污染控制上付出太多,地方政府不得不在空气污染控制上承担主要责任,但空气污染不是一个州就能解决的问题,需要州与州之间的协调治理,这就需要联邦政府发挥作用。

4. 英国伦敦 1962 年烟雾事件。继 1952 年、1956 年、1957 年之后,伦敦又发生了一次严重的烟雾事件,造成至少 340 人死亡,这种烟雾被美国公众称为“杀人的烟雾”,其后英国迅速制定了《清洁空气法》,来自于公众的压力和英国的立法,对美国制定国家空气质量控制法也有一定的影响。1962 年,卡逊发表《寂静的春天》,引起公众对环境问题的高度关注。在这些因素的复合作用下,美国第一部清洁空气法得以出台。^②

(二) 该法的主要内容

《1963 年清洁空气法》的全名是《1963 年改善、增强和加速空气污染的预防和减轻法》,该法是第一部国家层面上,由联邦政府主导制定的清洁空气法。然而,该法没有任何强制性的污染减排。这部法律主要有以下四个特点:

1. 该法扩大了根据《1955 年空气污染研究和技术援助法》建立的研究和技术援助机制,帮助州和地方政府研发和改善它们的控制方案,增加财政拨款,在 3 年内,为州和地方政府拨款 9500 万美元,用于研究和开发空气污染控制计划。

^① Richard J. Tobin, *the Social Gamble: Determining Acceptable Levels of Air Quality*, Lexington Books, 1979, p. 34.

^② *An Act To Improve, Strengthen, And Accelerate Programs For The Prevention And Abatement of Air Pollution*, Public Law 88-206 (1963), <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-77/pdf/STATUTE-77-Pg392.pdf>, 2013-08-30.