

美国环境 政策与管理

AMERICAN ENVIRONMENTAL
POLICIES AND MANAGEMENT

朱 源◎编著



科学技术文献出版社
SCIENTIFIC AND TECHNICAL DOCUMENTATION PRESS

美国环境政策与管理

朱 源 编著



科学技术文献出版社
SCIENTIFIC AND TECHNICAL DOCUMENTATION PRESS

图书在版编目(CIP)数据

美国环境政策与管理/朱源编著. —北京:科学技术文献出版社,2014.9
ISBN 978-7-5023-9320-5

I. ①美… II. ①朱… III. ①环境政策—研究—美国 ②环境管理—研究—美国 IV. ①X-0171.2 ②X321.712.02

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第168069号

美国环境政策与管理

策划编辑:崔灵菲 责任编辑:崔灵菲 责任校对:赵文珍 责任出版:张志平

出 版 者 科学技术文献出版社
地 址 北京市复兴路15号 邮编 100038
编 务 部 (010)58882938, 58882087(传真)
发 行 部 (010)58882868, 58882874(传真)
邮 购 部 (010)58882873
官 方 网 址 www.stdp.com.cn
发 行 者 科学技术文献出版社发行 全国各地新华书店经销
印 刷 者 大恒数码印刷(北京)有限公司
版 次 2014年9月第1版 2014年9月第1次印刷
开 本 850×1168 1/32
字 数 158千
印 张 6.75
书 号 ISBN 978-7-5023-9320-5
定 价 28.00元



版权所有 违法必究

购买本社图书,凡字迹不清、缺页、倒页、脱页者,本社发行部负责调换

前 言

美国环境政策引领了世界环境保护领域。1970年1月1日,美国《国家环境政策法》生效,开启了联邦环境管理的先河,也拉开了国际环境保护领域的大幕。随着美国环境政策体系的完善,以及美国在全球范围内不断扩展的影响力,美国环境政策对世界各国的环境保护事业产生了深远的影响。虽然我国学者从一些方面介绍了美国的环境政策,但还未有系统和全面的研究。本书力图通过全面介绍美国环境政策和管理经验及教训,为我国的环境保护提供借鉴。

本书首先介绍了美国环境政策的制定和实施、主要类型和管理手段等,然后依此介绍了大气、水、固体废物、生物多样性和土地利用等环境要素的管理政策,之后又介绍了环境影响评价、环境风险防控、环境公平和环境执法等管理政策,最后介绍了美国的国际环境政策。

本书紧扣美国环境政策和管理延续性、理想性、分权性等特点,同时注重其最新进展。美国环境政策和管理延续性在许多章节都有体现,例如环境法的演化和发展、大气环境管理模式的演进等。美国环境政策的理想性是指一些“理想化”的目标,虽然难以达到,甚至至今都未达成,却产生了积极的成效。例如1970年联邦对汽车尾气制定90%的减排目标、加利福尼亚州的零排放汽车计划等,推动了美国环境技术的广泛创新。美国环境政策的分权性主要体现在联邦和州在环境管理方面的分权。虽然现在主要的环境管理都提到了联邦层面,但在涉及土地利用和自然资源开

发方面的环境政策、面源污染治理、地下水管理、噪声污染等方面还主要是由州和地方主导,其中,矛盾最激烈的就是产权和个人舒适性的问题,社会各界至今争论不休。而近年来,美国环境政策体系就像一个稳定牢固的网,其基本框架稳定有效,既难以大改,也难以推翻,近年来只能修修补补。当然,美国也在进行不断的政策创新,例如近年来推动的环境经济政策、环境公平政策、应对气候变化政策、严格的污染赔偿政策等。

本书可为从事环境管理的政府和企事业单位工作人员,环境政策和管理的研究人员,国际环境政策和政治的研究人员所参考,也可为高等学校的教师和学生在教学时所用。

笔者主要参考了美国学者出版的环境政策、环境政治等方面的专著,并参考了大量的期刊文献、美国环保机构网站上的资料和信息及美国环保专业人士和在美中国学人提供的资料。本书并不是上述资料的直接翻译,而是按照中文书籍的编写方式进行了重新编排和整理。

本书既有前后统一和相关联的顺序和结构,同时各章节又相对独立成文,读者既可按照目录顺序从前至后阅读,也可根据自己的需要选择章节进行阅读。

由于美国环境政策领域广泛,加之本人知识能力有限,本书难以面面俱到,且内容也深浅不一。此外,本书所收集的相关材料截至2013年年底,美国环境政策和管理的发展还需持续跟踪,希望读者见谅并批评指正。

目 录

1 联邦环境政策的制定和实施	1
1.1 环境政策循环的一般模式	1
1.2 联邦环境政策的制定和主要参与者	2
1.2.1 国会	2
1.2.2 联邦法院	4
1.2.3 联邦行政机构	6
1.2.4 地方环境管理机构	10
1.2.5 环境保护团体	12
1.3 联邦环境政策的实施	13
1.3.1 管理对象	13
1.3.2 环境管理的主要手段	15
2 联邦环境政策的类型	19
2.1 公共法	19
2.1.1 个人妨害法	19
2.1.2 公共妨害法	21
2.2 环境法	23
2.2.1 公共法阶段(1945 年以前)	23
2.2.2 环境立法的起始(1945—1970 年)	24
2.2.3 环境立法的黄金年代(1970—1990 年)	25
2.2.4 环境立法的僵持阶段(1990 年以后)	27

2.3	环境规则	28
2.3.1	规则制定的一般程序	28
2.3.2	总统对规则的审查	29
2.3.3	国会对规则的审查	31
2.3.4	规则的司法审查	31
2.3.5	规则制定改革	32
2.4	非政府的环境政策	33
3	大气环境政策	35
3.1	大气环境政策的演变	35
3.1.1	早期大气环境政策	35
3.1.2	联邦大气环境政策	35
3.1.3	大气污染物	36
3.2	机动车污染防控政策	37
3.2.1	机动车尾气控制	37
3.2.2	燃油效率和成分规定	40
3.2.3	加利福尼亚州的零排放汽车项目	41
3.3	联邦大气环境规则	43
3.3.1	大气环境质量的建立和修订	43
3.3.2	州实施计划	45
3.3.3	现存点源的管理	46
3.3.4	大气环境质量达标区和超标区	47
3.3.5	新污染源审查制度	49
3.4	总量和交易制度	51
3.4.1	总量和交易制度的内涵	51
3.4.2	加利福尼亚州的南海岸大气质量管理区	51
3.4.3	SO ₂ 的总量和交易制度	52
3.4.4	NO _x 的总量和交易制度	54

3.4.5 清洁大气州际规则·····	55
3.5 成就与不足·····	56
4 水环境政策·····	59
4.1 水环境法律·····	59
4.1.1 美国水环境问题·····	59
4.1.2 《清洁水法》·····	60
4.1.3 《清洁水法》的管辖范围·····	61
4.1.4 其他法律·····	61
4.2 点源污染控制·····	62
4.2.1 点源的概念·····	62
4.2.2 点源的排放标准·····	64
4.2.3 点源的排污许可证·····	66
4.2.4 例外许可·····	67
4.2.5 有害污染物的排放标准·····	68
4.2.6 公共污水处理设施·····	68
4.2.7 预处理的规定·····	69
4.3 水质标准·····	70
4.3.1 饮用水质标准·····	70
4.3.2 州和联邦的水质标准·····	71
4.3.3 跨州水污染控制措施·····	72
4.3.4 有害物质的单独控制措施·····	72
4.3.5 州水质证明·····	74
4.3.6 最大日可容许污染负荷·····	74
4.4 湿地和地下水管理·····	76
4.4.1 湿地开发是否属于污染物排放·····	76
4.4.2 湿地开发许可·····	77
4.4.3 许可发放过程·····	78

4.4.4	湿地保护措施	79
4.4.5	地下水管理	80
4.5	面源污染控制	81
4.5.1	大型养殖场	81
4.5.2	区域废物处理管理计划	81
4.5.3	州管理计划	81
4.5.4	海岸区域管理计划	82
4.5.5	流域面源控制措施	82
4.5.6	州面源污染控制的规定	83
4.6	成绩和不足	83
5	固体废物管理政策	85
5.1	美国固体废物问题和联邦法律规定	85
5.2	《资源保护和恢复法》	86
5.2.1	《资源保护和恢复法》的沿革	86
5.2.2	固体废物的定义	88
5.2.3	有害固体废物的定义	89
5.2.4	有害固体废物的全过程管理	90
5.2.5	一般固体废物的管理	92
5.2.6	要求清理固体废物污染的规定	94
5.3	《综合环境响应、补偿和责任法》	94
5.3.1	主要规定	94
5.3.2	清理费用和超级基金	96
5.3.3	严格的连带责任	97
5.3.4	责任方	97
5.3.5	责任分配	101
5.3.6	成效和发展方向	102

6 生物多样性保护和土地环境政策	104
6.1 生物多样性保护政策	104
6.1.1 生物多样性的价值	104
6.1.2 濒危和受胁物种	105
6.1.3 联邦活动的审查	106
6.1.4 螺镖鲈保护案例	108
6.1.5 管制个人活动	109
6.1.6 成就与争议	110
6.2 土地环境政策	112
6.2.1 土地利用的环境影响	112
6.2.2 联邦公有土地管理政策	113
6.2.3 联邦对私有土地的影响	114
6.2.4 地方政府的土地区划	116
6.2.5 州的土地利用规划	116
6.2.6 关于征用的争论	119
7 环境管理政策	121
7.1 环境影响评价	121
7.1.1 《国家环境政策法》	121
7.1.2 环境影响评价的范围	122
7.1.3 环境影响评价的启动	124
7.1.4 环境影响评价的内容	125
7.1.5 环境影响评价报告的质量审查	131
7.1.6 成效和不足	131
7.2 环境风险防控	132
7.2.1 环境风险政策的起源和发展	132
7.2.2 环境风险评估	133

7.2.3	美国的环境风险源	135
7.2.4	环境风险管理	136
7.2.5	风险信息公开	141
7.3	环境公平政策	144
7.3.1	法律规定	144
7.3.2	环境公平问题	144
7.3.3	环境公平政策的手段	146
8	环境执法和司法	150
8.1	环境违法的发现	150
8.1.1	环境监测	150
8.1.2	自行报告和自愿审查	151
8.1.3	告密者	152
8.2	刑事执法	153
8.2.1	法律规定	153
8.2.2	执行机构	154
8.2.3	处罚范围	154
8.2.4	处罚对象	155
8.2.5	执法情况	155
8.3	民事和行政执法	155
8.3.1	民事处罚	155
8.3.2	行政处罚	156
8.3.3	罚款额度	156
8.3.4	联邦与州的执法关系	157
8.3.5	对联邦机构的执法	158
8.4	公民诉讼	159
8.4.1	法律规定	159
8.4.2	公民诉讼的类型	159

8.4.3 公民诉讼资格	160
8.4.4 成效	162
9 美国的国际环境政策	163
9.1 国际环境政策的主要类型	163
9.1.1 双边环境协议	163
9.1.2 多边环境协议	163
9.1.3 联合国宣言	164
9.2 全球臭氧空洞应对政策	166
9.2.1 臭氧空洞问题	166
9.2.2 消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书	167
9.2.3 成功经验	169
9.3 全球气候变化政策	170
9.3.1 全球气候变化问题	170
9.3.2 国际气候变化协议	171
9.3.3 碳交易	173
9.3.4 气候变化适应	174
9.3.5 美国的气候变化政策	175
9.4 全球贸易	180
9.4.1 全球贸易和环境的关系	180
9.4.2 美国与世界贸易组织	181
9.4.3 北美自由贸易协议	185
9.4.4 新型自由贸易协定	187
9.4.5 特殊物质的国际贸易	190
9.5 国际金融组织	192
9.5.1 世界银行	192
9.5.2 全球环境基金	194
9.6 国际执法	195

9.6.1	国际条约的执行	195
9.6.2	在美国法院提起跨国环境诉讼	197
9.6.3	在国际法院提起诉讼	199
9.6.4	国际环境公平的争端	199
9.7	跨国企业的自愿环境政策	200
9.7.1	企业环境报告	200
9.7.2	企业环境行为标准化	200
9.7.3	赤道原则	201
主要参考文献		202

1 联邦环境政策的制定和实施

1.1 环境政策循环的一般模式

环境政策属于公共政策的一种,因此环境政策也有从制定、实施到完结的“循环”过程。环境政策循环的过程包括:

第一步是把环境问题提上政策制定的议程上,即要通过政策来解决环境问题。当然,社会上存在着许多环境问题,影响范围和程度也不一致,仅有少数环境问题能提到议程上来。美国环境政策的推动者主要包括立法者(国会)、行政机构、法院、环保团体等。此外,环境紧急事件或事故,也常推动环境问题进入到政策制定的议程里。

第二步是形成政策。与少数环境问题才能进入议程类似,进入议程的议题,也只有少数能完成政策的制定,原因主要在于各方的立场不尽相同,谈判和妥协也需要花费时间等。形成的政策一般包括政策目标、实现政策目标的计划和管理手段等。

第三步是政策实施,也就是按照计划和手段,把政策的意图转化为可实施的规划或项目。当然,在政策实施过程中,实施方式也能影响政策的走向。

第四步是政策的评估和变革,是指在政策实施后,行政机构、立法机构、法院和社会等都可评价政策实施的影响、程度和成效等,并将评估结果反馈给政府和社会。其中,总统办公室、国会、联邦机构、联邦法院、媒体等在政策评估中都起着重要的作用。如果发现政策实施的社会环境发生了变化或政策影响超出了预期,则

随着评估的进行或完成,政策往往会进行相应的调整和完善。

第五步是政策完结,即政策完全停止或转向。一般来说,政策不会完全终止,更多的是通过变革延续下去。

1.2 联邦环境政策的制定和主要参与者

1.2.1 国会

美国是立法、司法和行政“三权分立”的国家。立法权属于国会(Congress),国会由参议院(Senate)和众议院(House of Representatives)两院组成。参议院由 100 名参议员(Senate)组成,50 个州的每个州拥有 2 名参议员,当选任期为 6 年。众议院由 435 名众议员(Congressman 或 Congresswoman)组成,每名众议员代表一定的区域和人口,任期为 2 年。因此,人口越多的州,众议员人数越多(加利福尼亚州最多,有 50 多名众议员),但每州至少有 1 个席位。由于参议员人数较少且当选时间长,所以较之众议员来说,一般更为成熟和稳定,众议员则往往更为年轻和激进。

立法是两院的共同权力。一般来说,联邦法律提案被参、众两院多数通过后,交由总统签署同意后就成为法律。如果总统否决了提案,则参、众两院仍可以 2/3 的多数投票强行通过。立法需要参、众两院都通过,如果法律草案仅被其中一个院通过,而另一个院没通过,则立法失败。

参议院和众议院里按政策领域分为各委员会和子委员会,立法草案要先经过相关的委员会甚至子委员会审查通过,才能进入投票环节。由于环境法案往往影响广泛,因此其草案一般都要经过多个委员会审查通过,才能进入表决环节。由于不同的委员会代表了不同的利益群体、参议员和众议员要反映所在选区的诉求、选举政治使得议员更关注短期利益而忽视长期效应(环境政策往往是长期的)等原因,法律草案在委员会的审查过程中,就会有许多的妥协和折衷,结果往往使得法律草案含糊或上下文不一致,有

时甚至是“故意的”含糊不清。

国际条约的批准权属于参议院,如果国际环境条约得以批准,则也成为强制性的法律。但如果总统代表美国签署了某国际条约,而参议院没有批准通过,则表示美国不加入该国际条约。一个典型的案例就是,虽然克林顿总统签署了《生物多样性公约》和《联合国气候变化框架公约的京都议定书》,但参议院最终没有批准,即这两个国际条约在美国国内没有法律效力。

除立法外,国会还有其他政策和措施的制定手段,由于国会通过的措施都具有法律效力,所以这些方法又被称为“非正统的环境立法”。不过,这些“非正统的环境立法”的争议和反复性都较大,往往针对的对象单一且实施的时间较短,政治形势变化后也容易发生变化,较不稳定。这些手段有预算协调案、任命官员、控制预算、拨款附加条款等。

由于国会立法存在程序上的复杂和时间上的拖延等问题,为了加快立法,国会有时会通过预算协调案来“立法”。预算协调案在程序上要简单得多,也更容易通过。因此,在争议较大的议题上,国会可用预算协调案来代替立法,比如在推动阿拉斯加地区油气开发时,推动方就是运用预算协调案的方式。

参议院有批准任命由总统提名的联邦官员和最高法院法官的权力。联邦环境保护机构负责人的立场,对环境政策的制定和实施有着重要的影响。联邦最高法院法官的任命也很重要,尤其是近年来,联邦最高法院的9名大法官中的自由派和保守派人数相当,常常是某一人的环境保护立场,就决定了环境案件的裁决结果,对环境政策产生了重要的影响。

众议院有批准预算和拨款的权力,也对环境政策有着重要的影响。通过增加或减少行政机构或项目的预算,国会可直接影响环境政策的制定和实施。比如在1995年,国会削减了环境保护署20%的预算,降低了环保署的管理能力,但随后几年,环保署的预

算又重新上升且超过原有水平。

拨款附加条款是近年来用得较多的手段。拨款附加条款是在拨款中,附加一些额外的规定。这种做法实际上是不合规的,因为国会不能将立法和拨款捆绑,而且这种附加条款缺乏正常的立法审查程序,透明度低。但近年来,这种“不合规”的方式却用得越来越多。原因是给行政机构和项目的拨款是必需的,否则政府部门就可能关门,所以如果在拨款上附加一些条款(即使这些条款争议很大),但为了拨款的执行,整个拨款案也会通过。

1990 年以来,每年与环境政策相关的拨款附加条款,少则两三个,多的可达十几个,其中既有有利于环境保护的条款,也有不利于环境保护的条款。一些附加条款引发了广泛的争议,例如 1980 年通过拨款附加条款的形式,泰利库(Tellico)大坝得以完工,濒危鱼类螺镖鲈的种群大部分消亡,摧毁了环保主义者多年的努力(见 6.1.4)。另一个例子是旨在放松森林采伐管制的“营救”拨款附加条款,该条款通过后,木材采伐量迅速增长,引起了环保主义者的极大争议。但该条款的有效期只有 18 个月,且克林顿总统通过各种方法重新解释和弱化该条款,一定程度上又限制了木材的开采。

1.2.2 联邦法院

美国的法院系统分为联邦法院系统和各州的法院系统。联邦法院系统处理联邦法律事务,分为联邦最高法院、巡回上诉法院和地区法院三级。各州有州最高法院和相应的法院体系,并不隶属于联邦法院,且各州之间的法院体系也不尽相同。

联邦最高法院(Supreme Court of the United States)是由美国宪法指明成立的,而其他联邦法院是由国会授权成立。联邦最高法院由 9 名大法官组成,每个大法官都由总统提名,经过参议院听证后批准委任。9 位大法官中,有 1 位是首席大法官。联邦最高法院对提交的案件,一般由 9 位大法官以投票表决的方式来判