

docsriver.com
商家本本店



STUDIES
IN AMERICAN
ENVIRONMENTAL LAW

美国环境法研究

张 辉 ◎ 著



中国民主法制出版社
全国百佳图书出版单位



STUDIES
IN AMERICAN
ENVIRONMENTAL LAW

美国环境法研究

上架建议 | 法律学术 | 环境法

ISBN 978-7-5162-0961-5



9 787516 209615 >

定价: 78.00元

STUDIES
IN AMERICAN
ENVIRONMENTAL LAW

美国环境法研究

张 辉 © 著

中国民主法制出版社

2015年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

美国环境法研究 / 张辉著. —北京: 中国民主法制出版社, 2015. 8

ISBN 978-7-5162-0961-5

I. ①美… II. ①张… 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 (2015) 第 200710 号

图书出品人: 刘海涛
出版统筹: 陈晗雨
责任编辑: 唐仲江 程王刚

书名/美国环境法研究

作者/张辉 著

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区玉林里7号(100069)

电话/(010) 63292534 63057714 (发行部) 63055259 (总编室)

传真/(010) 63056975 63292520

E-mail: flxs2011@163.com

经销/新华书店

开本/16开 710毫米×1000毫米

印张/33 字数/660千字

版本/2015年9月第1版 2015年9月第1次印刷

印刷/北京盛源印刷有限公司

书号/ISBN 978-7-5162-0961-5

定价/78.00元

出版声明/版权所有,侵权必究。

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

美国环境法是一个非常庞大的体系，内容涵盖立法、执法和司法三个基本层面。在规范体系方面，既包括联邦环境法律体系，也包括各州及地方政府的规范体系；在司法体系方面，既包括联邦环境司法体系，也包括各州及地方环境司法体系；在环境执法方面，除了环保行政管理部门的行政执法之外，还包括以个人为主体的公民诉讼执法。《美国环境法研究》作为一部专门从事美国联邦环境法及其实施的专门学术著作，研究内容仅限于美国联邦五部主要环境单行法及其实施机制，不包括各州及地方政府的环境法。全部成果共有三大部分构成：

第一部分为“美国主要环境单行法”。整个部分共分为五章，重点介绍《国家环境政策法》(NEPA)、《清洁水法》(CWA)、《清洁空气法》(CAA)、《固体废物处置法》(RCRA)以及《综合环境反应、赔偿与责任法》(CERCLA, 又称为“超级基金法案”)五大环境单行法，分析各环境单行法的立法背景、主要法律规定、特色法律制度，并通过具体案例分析重点环境法律问题以及重要环境法律制度的实施和执行机制，分析比较中美环境法在特定环境法律问题上的差异，为中国环境法在解决特定法律问题上提供理论和实践支持。

第一章“国家环境政策法”。以该法的规范结构为基础，重点介绍和分析：(1) 国家环境政策法的立法目的及政策目标。(2) 国家环境政策法的主要内容，主要包括国家环境政策法的调整对象、基本原则，以及环境影响评价制度的基本内容及其实施，并对中美环境影响评价制度存在的不同进行研究。以《国家环境政策法》的规范性规定为基础，分析《国家环境政策法》的调整对象及其调整范围。(3) 国家环境政策法的实施，重点研究环境政策法在司法实践过程中较为容易产生争议的主要法律问题，包括通过 Hanly 案和北美野羊基金会案分析“proposals for legislation”的具体范围和“major federal actions”的法律含义、第 104 条的法律应用及其理解，以及州政府部门制作的 EIS 在 NEPA 中的应用等。(4) 国家环境质量委员会，介绍国家环境质量委员会的构成及其基本职责，研究该委员会在环境政策法中的法律地位及其对美国环境监督管理体系的影响。(5) 国家环境政策法的借鉴价值。以我国环境法学界对于《国家环境政策法》的学术认识，重点分析国家环境政策法是否属于环境基本法，以及国家环境政策法在实施机制

方面的借鉴意义。

第二章“清洁水法”。本章内容总共由十二个部分组成，分别介绍和分析了美国在水污染防治方面的重要法律制度以及水环境保护执行措施，包括：(1) 清洁水法的历史发展。研究美国清洁水法的历史发展历程及其制度演变轨迹。(2) 水污染防治目标。重点介绍当前《清洁水法》在立法目的、国家目标以及基本政策定位上的基本规定，分析三者之间的关系，研究区分“水污染防治基本原则”（如禁止排放致毒、有毒污染物原则）、“水污染防治权责分配的基本原则”（如“尊重并保护各州水污染防治职责原则”），以及“水污染防治基本程序准则”（如“公众参与原则”和“行政效率原则”等）。(3) 水污染监督管理体制。以中国式的法律思维研究分析美国清洁水法所确立的水污染监督管理体制，主要集中在各州及EPA在水污染防治方面的权责分配及其职责构成。(4) 关键术语的法律内涵及其应用。为了便于对清洁水法基本法律制度的理解，在具体介绍各项法律制度之前，将构成清洁水法核心基础的关键法律术语予以专门介绍，以案例为基础重点分析其法律含义及其司法应用，主要包括“美国水域”、“污染物排放”、“污染物”、“水污染”、“点源污染”、“非点源污染”及“新污染源”等。其中在分析“水污染”法律含义时还将发生在中国和美国的案例进行了非常深入的分析 and 比较，从而找出中美在“水污染”法律含义及其界定方面存在的差别。(5) 国家污染物减排系统。国家污染物减排系统（NPDES）实际上是清洁水法中有关污染物减排的法律制度体系的综合，包含了三项最为重要的法律制度，分别是污染物排放限制、污染排放标准和许可证。其中污染物排放限制构成了污染排放标准，而排放标准中又包括污染排放标准、水质标准以及水质判定标准。具体研究内容包括NPDES的适用范围、NPDES许可证及其条件、技术类排放限制（如BPT、BCT、BAT和NSPS）、水质类排放限制、技术类排放限制指南、水质标准、水质判断标准、日最大负荷量，以及污染排放交易等。(6) 雨水排放许可（storm water discharges permits）。介绍分析因“雨水径流”（stormwater runoff）引起的水污染所采取的排污许可措施，研究分析其许可条件及其三种适用情形。(7) 公共污水处理厂的许可证管理（POTWs）。重点介绍公共污水处理厂二次污水处理后的污染排放限制，包括“技术类排放限制”和“水质类排放限制”，并将其与NPDES中的排放限制相区别。(8) 填挖物质许可证管理（permits for dredges or fill material）。介绍填挖物质许可证管理权限在EPA和陆军工程兵团（Corps of Engineers）之间的分配，分析该许可证的适用范围和特点，重点研究其与“湿地”保护之间的关系。(9) 下水污泥排放或利用的许可证管理（Permits for Disposal or Use of Sewage Sludge）。介绍分析该许可证的适用范围和特点。(10) 非点源污染排放管理。除

点源污染物排放管理之外，清洁水法在1990年修订时专门增加了对非点源污染的专章规定。本部分研究的具体内容包括美国非点源污染防治的特点、非点源污染防治报告、州点源污染防治方案、地方非点源污染防治方案、洲际非点源污染防治联席会议以及非点源污染资助计划。(11) 清洁水法的执法措施(enforcement)。重点研究清洁水法的执法主体、执法手段和措施、法律责任以及公民诉讼，分析中美在环境执法以及法律责任追究上的理解及其应用的不同，通过具体案例重点分析州政府优先执法和联邦代位执法，区别比较刑事处罚措施中的过失犯罪、故意犯罪以及明知重大危险犯罪的法律认定，比较分析中美行政罚款的法律应用，研究清洁水法的严格责任及其免责事由。(12) 油类、危险物质排放责任及国家应急计划。研究分析油类和危险物质在水污染法方面的特殊性，介绍违法行为的类型及其责任追究。同时分析国家应急计划在油类及危险物质防止污染中的作用，介绍联邦政府的环境治理职责、国家应急计划的功能以及国家应急系统及其应用。

第三章“清洁空气法”。本章的研究内容共有十二个部分组成，分别包括：(1) 清洁空气法的立法背景及立法目的。(2) 监督管理体制。从清洁空气法各种关于EPA以及各州在大气污染防治方面的权责规定，总结分析美国大气污染防治的监督管理体制，明确EPA以及各州在大气污染防治中的主要职责及其权力配置。(3) 关键术语分析。重点介绍清洁空气法中的污染物类型和污染源类型，通过具体案例分析大气污染物、常见污染物、有毒大气污染物、破坏臭氧层物质，以及固定污染源和移动污染源、新污染源和现存污染源在法律中的含义及其实际应用。(4) 空气质量标准制度。重点介绍美国空气质量标准的基本构成及其实施方案，具体研究内容包括“空气质量判定标准”、“空气质量标准”、各州及联邦的空气质量标准实施方案、“大气污染控制区”，以及“新污染源执行标准”。(5) 不达标区域的管理规定。为了有效治理特定污染物不达标区域的环境污染，清洁空气法确立了专门的“不达标区域管理规定”，将不达标区域按照其严重程度划分为临界、中度、严重、非常严重以及极端五种级别实施分级管理，要求各州在“州实施方案”(SIP)中必须制定不达标区域的特别规定、期限限制，并将许可证制度纳入不达标区域管理之中，实施“减量抵消制度”(offset emission reductions)，并针对各州制定的SIP实施“合规性”(conformity)管理，明确规定各州违反SIP的制裁措施。同时，对于可能存在的跨州大气污染问题，规定了跨州大气污染转移防治方案。(6) “防止空气质量严重恶化”制度。为了确保达标区域或不定区域的空气质量不被恶化，清洁空气法专门设立了“防止空气质量严重恶化”制度。根据不同区域类型，将空气质量达标区域和不定区域划分为“联邦一类区域”和“联邦二类区域”。并在原先国家空气质量标准的基础上，加大对特

定“达标区域”和“不定区域”的空气质量管理，尤其是国家公园、纪念公园及自然保护区等自然环境优良区域的空气质量管理，对新污染源实施建设前许可证管理，并在达标区域中实施“能见度保护”（visibility protection）。(7) 有毒大气污染物污染防治制度。除了适用于国家空气质量的“常见污染物”以外，清洁空气法还专章规定了“有毒大气污染物防治”。要求对有毒大气污染物实施目录管理，同时采取类别型污染源管理和技术类排放限制。规定新污染源和现存污染源 MACT 基准条款，对有毒污染源的新改扩建实施审查和许可证管理，实施区域性污染防治的替代性标准（GACT），以及健康及环境保护排放标准（补充性标准）。建立城市有毒空气综合应对计划，确立污染源生产及运营标准，并要求各州必须对与 MACT 排放标准制定具体的实施方案。(8) 许可证管理制度。此项制度的主要研究内容包括许可证的适用范围、许可证类型、许可条件、许可申请，以及许可证内容，通过具体案例分析许可证的法律效力。(9) 移动污染源管理制度。除了固定污染源的污染防治管理以外，清洁空气法在 1990 年修订时增加对移动污染源的防治规定。具体研究内容包括美国机动车污染防治的历史与现状，轻型机动车和轻型卡车的排放管理，包括尾气排放标准、检测、汽油蒸发污染控制、低温下 CO 和有毒气体排放控制、随车诊断系统，以及温室气体排放控制，重型汽车及重型卡车的排放管理，非道路污染源的排放管理，燃料管理，城市公交的排放限制以及航空器排放管理等。(10) 酸沉积管理制度。又称为“酸雨控制计划”，重点介绍制度背景和制度目标，分析其制度特点，结合案例研究分析制度内容，主要包括 SO₂ 排放指标设定及其交易、NO_x 减排计划、排放指标设定与许可证管理，以及超标排放的法律责任等。(11) 臭氧层保护制度。介绍制度产生的国际法背景及依据、消耗臭氧层物质分类管理（ODS）、臭氧层监测与报告制度、一类物质生产与消费的退出机制（phase-out of production and consumption of class I substances）、二类物质生产与消费的退出机制、生产或消费 ODS 指标转让制度以及 ODS 标签管理。(12) CAA 执法措施。介绍分析 CAA 所规定的执法措施、类型及其内容。将其与清洁空气法的执法措施相比较，重点介绍 EPA 在 CAA 中所享有的紧急执法权（emergency power）。并结合具体案例研究分析 CAA 每一项执法措施的具体应用，总结分析 EPA 所享有的联邦执法权的特点。

第四章“固体废物污染防治法”。本章研究的内容共由十个部分构成，分别包括：(1) 立法背景及概述。(2) 监督管理体制。介绍分析美国联邦环保局、固体废物管理办公室、部际联合会议以及资源回收及保护工作组在危险废物管理中的职责分工，并将其与各州所享有的监督管理权限相区分。(3) 危险废物管理。重点研究危险废物的法律含义、危险废物管理制度、中美危险废物法律含义比较分

析、危险废物的标准化管理、危险废物的许可证管理，以及危险废物法律案例分析。（4）固体废物管理。重点研究固体废物管理目标和固体废物管理制度，其中固体废物管理制度中重点分析区域固体废物管理指南、州固体废物管理指南和联邦资助计划，并结合具体案例分析固体废物管理的具体法律应用。（5）危险废物管理中行政相对人的强制性义务。借用中国行政法学中的“行政相对人”理论，分析美国危险废物管理中危险废物的产生人、运输人、贮存人、处置人和处理人的法定义务，及其法律责任承担。（6）TSD的许可证管理。除了危险废物产生人的法律义务及责任设定之外，RCRA将危险废物处置、贮存和处理人（TSD）纳入EPA的许可证管理范围，规定有行政许可的程序性要求，以及在产生危险废物泄漏或泄漏危险时TSD的环境治理措施。（7）禁止利用土地进行危险废物处置。为了保护土地不被破坏和污染，RCRA规定了专门的土地保护制度，具体内容包括垃圾填埋场液体废物处理的禁止、特定液态废物土地处理的禁止（如含有氰化物或金属的液态废物）、化学溶剂和二噁英处理的禁止以及深井注射处理废物的管理。（8）环境治理行为。RCRA要求任何从事危险废物处置、贮存，或者处理设施的所有人或使用人对该设施出现的危险废物和危险成分泄漏进行治理。同时要求对过去或现在的固体、危险废物处理过程中产生的紧急和重大危险进行综合治理。研究的重点包括环境治理的分类、环境治理的适用条件、环境治理的经济责任担保。（9）RCRA的执法措施及其执行效力分析。具体研究的内容包括联邦执法权的内容及其行使、“紧急危险”执法权的含义及其行使条件、“紧急危险”执法权和非紧急危险执法权及其与CERCLA规定的紧急执法权的区别、紧急执法权在法律适用上的分歧及案例分析、紧急危险时的防治措施和责任承担。（10）联邦环境管理权的限制与监督。重点研究公众及其NGO的监督措施，具体包括公民诉讼、司法审查和公众参与等。

第五章“超级基金法案”。本章的研究内容共由七个部分组成，具体包括：（1）立法背景及立法目的。（2）适用范围。研究分析RCRA与CERCLA在法律适用条件和适用范围上的不同。（3）监督管理体制。重点研究总统、各州、部落及EPA在危险物质污染治理（removal action）及其环境恢复（remedial action）方面的职责分配。（4）环境治理行为。重点研究CERCLA规定的环境治理行为的内容、EPA环境治理行政命令及其执行效力。（5）环境恢复措施。重点研究环境恢复措施的启动条件、程序性要求、责任承担以及恢复目标考核等内容。（6）超级基金。作为CERCLA法案的灵魂，此处重点研究用于危险物质治理及环境恢复的“超级基金”的资金来源、使用用途、使用的限制以及程序性要求等。（7）执法措施及其效力分析。根据CERCLA第107条的规定，研究CERCLA的法律责任类型和执

法措施。同时重点研究分析“自然资源法律责任”的责任构成、责任性质、适用范围及其例外、责任担保以及自然资源受托人的法律责任。

第二部分为“特色环境法律制度”。在美国联邦环境法中，有四种特色法律制度几乎贯穿全部联邦环境单行法之中。分别是“司法审查”、“公民诉讼”、“政府采购限制”以及“劳动者保护”。本部分仅介绍其中的“司法审查”和“公民诉讼”。从基本理论、存在的问题以及实施机制等方面对两种特色法律制度进行介绍和分析。引用大量真实案例分析两种制度对美国环境法的执行效力的影响，从而为中国环境法的修订及其运行机制的改革提供理论和实践方面的客观素材。

第一章“司法审查在环境法中的应用”。研究司法审查权的权利主体、权利内容及其行使方式。分析司法审查的特点，介绍美国司法审查的程序要求、司法审查的范围设定、司法审查的标准。逐一介绍分析清洁水法、清洁空气法、固体废物防治法以及“超级基金”法案对于司法审查的特殊规定。

第二章“公民诉讼”。研究公民诉讼的历史发展及其理论基础，重点介绍“公众参与”、“公共信托”以及“私人检察总长”理论对于公民诉讼的影响及其在公民诉讼机制中的体现。根据大量的案例以及学术著作分析公民诉讼的诉讼构成，并将其与中国诉讼法的诉讼构成相比较，重点研究其中的诉因（cause of action）以及诉讼构成（standing），分析实际损害（injury）、因果关系（causation）以及可救济性（redressibility）对于合格公民诉讼的影响。介绍并分析清洁水法、清洁空气法、固体废物防治法以及“超级基金”法案中公民诉讼的具体规定，及其相互比较。

环境法学学习的最大特点就是复杂性 (complexity)。^[1]环境法使得甲为了确定的侵权数额而起诉乙这种传统争议解决模式变得荒谬可笑。^[2]环境法同样对著名奥斯汀关于立法的观点构成冲击,他认为立法作为一种强制性措施具有时间上的稳定性、内容上的可靠性以及不可轻易修改的特点。^[3]

美国环境法是一个庞大的体系,除由国会颁布的联邦法律之外,还包括各州(含印第安部落)制定的环境法,以及数目极其繁多的各项联邦及州的环境管理规定,如环境标准、许可证管理等等。另外,作为英美法系的代表,案例在环境法的学习中具有至关重要的地位和作用,特别是法官释法对于环境立法、执法和司法的影响。因此,美国环境法的学习过程是非常艰辛的。好在我们对于美国环境法的学习不在于法律应用,而是重点把握美国环境法的基本理念、基本架构、基本制度以及执法和司法的现状特点,以比较研究的视角和方法服务于中国环境法的理论与实践。因此,本书的主要内容将集中于介绍具有代表性的美国联邦环境法及其司法应用。

应该说,美国联邦环境法主要有7部核心法律:《清洁空气法》(Clean Air Act,简称CAA)、《清洁水法》(Clean Water Act, Water Pollution Prevention and Control Act,简称CWA)、《有毒物质控制法》(Toxic Substance Control Act,简称TSCA)、《联邦杀虫剂、杀菌剂和灭鼠剂法》(Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act,简称FIFRA)、《国家环境政策法》(National Environmental Policy Act,简称NEPA)、《固体废物处置法》(Solid Waste Disposal Act,简称SWDA,该法又被称为《资源保护与恢复法》,Resource Conservation and Recovery Act,简称

[1] Blomquist, *The Beauty of Complexity*, 39 *Hastings L. J.* 555 (1988) (reviewing W. H. Rodgers, Jr. *Environmental Law: Air & Water* (1986)); see Rodgers, *A Superfund Trivia Test: A comment on the Complexity of the Environmental Laws*, 22 *Env't'l L.* 417 (1992). "The catchword for the study of environmental law is complexity."

[2] William H. Rodgers, Jr., *Environmental Law*, second edition, WEST GROUP, p. 24. "Environmental law makes a mockery of the traditional model of dispute resolution where A sues B for a sum certain."

[3] "Environmental law also does damage to the prominent Austinian view of legislation as a command suspended in time, dependable in content, and resistant to summary change." *Ibid.*

RCRA), 以及非常具有美国特色的《综合环境反应、赔偿与责任法》(Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act, 简称 CERCLA, 又称为“超级基金法案”)。本书重点介绍其中的 5 部, 即 CAA、CWA、SWDA (RCRA)、NEPA 以及 CERCLA。如果将上述 7 部法律进行分类的话, 基本上可以将其划分为四大类别: (1) “技术型”法律。主要有 CAA 和 CWA 为代表, 还可以包括 RCRA。(2) “风险评估型”法律。主要以 FIFRA 和 TSCA 为代表。(3) “政策型”法律。也可以称为“环境影响评价”型法律, 即 NEPA。(4) “责任型”法律。最为代表性的就是 RCRA 和 CERCLA。

由于美国环境法的体系较为完整, 如果按照环境管理的不同阶段来划分的话, 美国环境法则可以分为三大组成部分, 分别是: (1) 风险预防型的环境法。其典型代表为 NEPA, 规定了所有美国联邦政府部门和机构在政策制定和行政行为上的环境程序性义务, 尤其是环境影响评价义务。(2) 过程控制型环境法。最为突出的体现为 CAA、CWA、SWDA、FIFRA 以及 TSCA。主要体现为对污染控制指标、标准、行政许可、环境监测、环境治理以及研究和财政资助等方面的规定。(3) 末端控制型环境法。最为典型的的就是 CERCLA 和 RCRA 两步法典, 尤其以 CERCLA 最为突出, 它是对那些被遗弃的或者找不到责任人的重大污染点进行治理及其责任承担的法律规定, 其核心内容就在于法律责任的规定。

美国环境法的另外一个重大转变就是“一体化的污染控制”(Integrated Pollution Control)^[1]。以往的美国环境法在污染控制上主要是针对单个的污染媒介采取单独的污染控制措施, 同时各单行环境法律规定及其责任设定也各有不同, 因此导致了环境污染控制难以实现统一, 污染控制效果不甚明显。例如, 通过将污染废物直接排入水体的方式来控制大气污染, 结果造成水污染; 通过填埋或焚烧的方式处置固体废物, 结果导致更为严重的水污染、土壤污染或者大气污染等。因此, 如何在不同的污染媒介中实现统一的一体化的或者综合的污染控制措施是污染防治法的关键。目前, 美国环境法在一体化污染控制方面取得了很大进步和转变。

[1] Guruswamy, Integrating Thoughtways: Re - Opening of the Environmental Mind? 1989 Wis. L. Rev. 463; Guruswamy, Global Warming: Integrating United States and International Law, 32 Ariz. L. Rev. 221 (1990); see Elliott, Foreword: A New Style of Ecological Thinking in Environmental Law, 26 Wake For. L. Rev. 1 (1991); R. E. Grumbine, What is Ecosystem Management?, 8 Cons. Biol. 27 (1994). See William H. Rodgers, Jr., Environmental Law, second edition, WEST GROUP, p. 59.

| 缩略词对照表 |

APA	Administrative Procedure Act, 《行政程序法》
BAT	Best Available Technology, 最佳可用技术
BACT	Best Available Control Technology, 最佳可用控制技术
BCT	Best Conventional Pollutant Control Technology, 最佳的传统污染物控制技术
BMPS	Best Management Practices, 最优管理措施
BPT	Best Practicable Control Technology Currently Available, 当前可用的且最可行的污染控制技术
CAA	Clean Air Act, 《清洁空气法》
CAFOs	Confined or Concentrated Animal Feeding Operations, 集中封闭动物养殖系统
CEQ	Council on the Environmental Quality, 美国国家环境质量委员会
CERCLA	Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act, 《综合环境反应、赔偿与责任法》
CFCs	Chlorofluorocarbons, 氟氯化碳
C. F. R.	Code of Federal Regulations, 《联邦行政法规汇编》
CMA	Chemical Manufacturers Association, 化学企业协会
CNPC	Coastal Nonpoint Pollution Control Programs, 海岸带非点源污染防治计划
Corps	Corps of Engineers, 陆军工程兵团
CPSC	Consumer Product safety Commission, 消费品安全委员会
CWA	Clean Water Act, 《清洁水法》
EA	Environmental Assessment, 环境评估
EIA	Environmental Impact Assessment, 环境影响评价
FIFRA	Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act, 《联邦杀虫剂、杀菌剂和灭鼠剂法》
FIP	Federal Implementation Plan, 联邦实施计划

FTP	Federal Test Procedure, 联邦测试程序
EIS	Environmental Impact Statement, 环境影响报告书
EPA	Environmental Protection Agency, 美国联邦环保部
ERT	Environmental Response Team, 环境应急专家组
ESA	Endangered Species Act, 《濒危动物保护法》
ENGO	Environmental Non – governmental Organization, 环境公益组织
FHWA	Federal Highway Administration, 高速公路管理局
FOSC	Federal On – Scene Coordinators, 联邦现场协调员
FOIA	Freedom of Information Act, 《信息自由法》
GACT	Generally Available Control Technology, 可普遍获取的控制技术
HAPs	Hazardous Air Pollutants, 有毒大气污染物
HDV/HDE	Heavy Duty Vehicles/Engines, 重型汽车
HEW	the Secretary of Health, Education and Welfare, 健康教育及福利部部长
HLDT	Heavy Light Duty Truck, 中轻型卡车
HRS	Hazard Ranking System, 风险等级系统
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change, 政府间气候变化专业委员会
LDV	Light Duty Vehicles, 轻型汽车
LDT	Light Duty Truck, 轻型卡车
MPDV	Medium Duty Passenger Vehicles, 中型客车
MCC	The Manhattan Civic Center, 曼哈顿民政局
NCP	National Contingency Plan, 国家应急计划
NEPA	National Environmental Protection Act, 《国家环境政策法》
NPDES	National Pollutant Discharge Elimination System, 国家污染物减排系统
NRT	National Response Team, 国家应急中心
NRDC	Natural Resources Defense Council, 自然资源保护协会
NSP	National Standards of Performance, 国家执行标准
NSPS	New Sources Performance Standards, 新污染源执行标准
NSF	Coast Guard National Strike Force, 海岸警卫队救灾突击队
NSR	New Source Review, 新污染源审查制度
ODS	Ozone – depleting Substances, 消耗臭氧层物质, 又称为“受控物质”

OSWER	Office of Solid Waste and Emergency Response, 固体废物和应急办公室
PAGA	Private Attorney General Act, 《私人检察总长法案》
PIST	Coast Guard Public Information Assist Team, 海岸警卫队公共信息服务队
POTW _s	Publicly – owned Treatment Works, 污水处理厂
PRPs	Potential Responsible Parties, 潜在责任人
PSES	Pretreatment Standards for Existing Source, 现有设施的预处理标准
PSD	Prevention of Significant Deterioration Program, 防治大气质量显著恶化计划
RACT	Reasonably Available Control Technology, 合理的污染控制技术
RCRA	Resource Conservation and Recovery Act, 《资源保护与恢复法》, 又称为《固体废物处置法》
RFP	Reasonable Further Progress, 合理的年度进步目标
RRT	Regional Response Team, 地区应急中心
RI/FS	Remedial Investigation/Feasibility Study, 环境恢复调查以及可行性研究
SARA	the Superfund Amendments and Reauthorization Act of 1986, 《超级基金修正及再授权法案》
SIP	State Implementation Plans, 州空气质量标准实施方案
SSC	Scientific Support Coordinators, 科技应急协调员
SDWA	Safe Drinking Water Act, 《饮用水安全法》
SWDA	Solid Waste Disposal Act, 《固体废物处置法》
TOC	Total Organic Carbon, 总有机碳
TSCA	Toxic Substance Control Act, 《有毒物质防治法》
TSD	责任较大的危险物处置人 (treater)、贮存人 (storer) 和处理人 (disposer) 的简称
U. S. C.	United States Code, 《美国联邦法典》

第一部分 美国环境单行法

第一章 国家环境政策法

- 一、政策目标及任务 / 004
- 二、《国家环境政策法》的主要内容 / 008
- 三、《国家环境政策法》的实施 / 015
- 四、国家环境质量委员会 / 023

第二章 清洁水法

- 一、CWA 概述 / 025
- 二、水污染防治目标 / 026
- 三、水污染监督管理体制 / 031
- 四、关键术语及制度 / 033
- 五、国家污染物减排系统 / 055
- 六、非点源污染排放的管理 / 080
- 七、CWA 的执法措施 / 083
- 八、油类和危险物质排放责任 / 123
- 九、油污及危险物质的国家应急计划 / 130

第三章 清洁空气法

- 一、清洁空气法的立法进程 / 138
- 二、立法目标 / 142
- 三、监督管理体制 / 143
- 四、关键术语分析 / 144

五、国家空气质量标准制度	/ 151
六、不达标区域的管理规定	/ 168
七、防止空气质量显著恶化管理制度	/ 202
八、有毒大气污染防治制度	/ 209
九、许可证管理制度	/ 224
十、移动污染源管理制度	/ 237
十一、酸沉积管理制度	/ 266
十二、臭氧层保护制度	/ 283
十三、CAA 的执法措施	/ 288
十四、经济影响评价	/ 299

第四章 固体废物污染防治法

一、RCRA 概述	/ 301
二、危险废物管理	/ 302
三、固体废物管理	/ 309
四、RCRA 制定后的执行情况	/ 316
五、危险废物管理中行政相对人的强制性义务	/ 317
六、TSD 的行政许可	/ 321
七、土地废物处理的禁止	/ 324
八、环境治理行为	/ 329
九、监督管理体制	/ 336
十、RCRA 的执法措施	/ 340
十一、对 EPA 及其他管理部门的限制与监督	/ 354

第五章 综合环境反应、赔偿与责任法

一、综合环境反应、赔偿与责任法概述	/ 357
二、适用范围	/ 359
三、立法目的	/ 365
四、危险物质处置设施的报告义务	/ 366
五、环境治理职责分配	/ 367
六、环境恢复措施	/ 374

七、消除危险的司法保障	/ 378
八、超级基金	/ 380
九、法律责任	/ 384
十、关停后责任基金	/ 417

第二部分 特色环境法律制度

第一章 司法审查在环境法中的应用

一、司法审查权	/ 421
二、司法审查的构成	/ 423
三、司法审查的标准	/ 423
四、司法审查的例外	/ 424
五、各环境单行法对于司法审查的规定及其应用	/ 424

第二章 公民诉讼

一、公民诉讼的理论基础	/ 432
二、公民诉讼的诉讼构成	/ 477
三、主要环境单行法对公民诉讼的规定	/ 492
四、公民诉讼的特点	/ 503

第一部分

美国环境单行法

第一章 国家环境政策法

按照本书对于美国环境法的类型划分来看,NEPA 属于典型的风险预防型的环境法。其核心内容在于要求所有联邦政府部门或机构必须严格遵守 NEPA 对于政府决策以及行政行为的环境程序性规定,特别是对于环境影响评价的规定。否则其决策行为或者行政行为就极有可能被诉诸司法审查或公民诉讼,从而有效地保障了环境政策及其执行的“绿色特质”,在源头上阻断了行政决策及其行为对于环境的潜在不当影响,真正起到了风险防控的重要作用。因此,也有学者将 NEPA 称之为环境法中的“谢尔曼法”。^[1]也有人将其称为美国国家环境运动的“大宪章”。^[2]属于典型的干预政府行为的一部环境法。其重大价值在于将政府行为纳入第一要位的控制对象,也只有在有效管控行政行为的前提下,才可以有效管控其他主体的社会经济行为,从而从根本上预防和杜绝环境违法行为,保障其他环境单行法的有效实施与执行。

从内容上来看,NEPA 主要包含三个方面的内容:(1)明确宣布国家环境政策和目标。(2)确立具有约束力的政策目标执行的程序性规定。(3)设立国家环境质量委员会。既有程序性规定,也有实体性规定,但究其实质,NEPA 是一部典型的程序性法律。从表面上来看,NEPA 的规定较为笼统和宽泛,但从实质上来看,其笼统与宽泛更多地体现在第 101 条的实体性规定之上,而对于所有政府部门的程序性要求,则在第 102 条应用了“极尽可能”(to the fullest extent possible)准则,最大限度地限制了政府的自由裁量空间,也赋予了法院在司法审查时对于政府行为认定的严格适用。看似宽泛,实为最为严格的限制性规定,是十足的真老虎,而不是“纸老虎”。因此,美国行政法规汇编第 1500.1 条对 NEPA 的立法目的做出了这样的表述:国家环境政策法是我们环境保护的国家宪章,它确立了基本政策,设定了基本目标(第 101 条),并且提供了实施和谐政策的基本措施(第 102 条);NEPA 的目的不在于表面的

[1] William H. Rodgers, Jr., *Environmental Law*, second edition, WEST GROUP, p. 801.

[2] “The National Environmental Policy Act of 1969 has been heralded as the Magna Carta of the country’s environmental movement.” James W. Spensley, *National Environmental Policy Act*, see Thomas F. P. Sullivan, *Environmental Law Handbook*, 21st Edition, The Scarecrow Press, Inc. p. 613.

www.docsriver.com 定制及广告服务 小飞鱼
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



www.docsriver.com 商家 本本书店
内容不排斥 转载、转发、转卖 行为
但请勿去除文件宣传广告页面

若发现去宣传页面转卖行为，后续广告将以上浮于页面形式添加

www.docsriver.com 定制及广告服务 小飞鱼
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



文字游戏,甚至是精致的文字游戏,而在于保障和实现完美的行政行为。^[1]

一、政策目标及任务(Continuing Policy of Federal Government)

NEPA 最主要的特点不在于解决具体的环境污染或者环境破坏问题,而在于将所有与环境有关的联邦政府行为纳入到法律的管制范围之中,在于将人类环境质量的期待利益在联邦政府层面上制度化。^[2]制度化的核心内容就是在于设定一项持续性的政策目标。所谓“政策目标”,指的是由《国家环境政策法》确定的国家环境政策及其实现的目标,其主要功能在于确保所有的联邦政府及其职能部门的行政行为都必须完全符合该项基本环境政策。根据 NEPA 第 2 条的规定,“政策目标”由“国家基本环境政策”及其拟实现的立法目的共同组成。因此,“政策目标”不是一种宽泛的目标指向,而在于确立一项国家基本环境政策。

(一) 国家环境政策的定位

NEPA 第 2 条规定,《国家环境政策法》的主要目的在于:宣布一项国家环境政策,该项政策能够实现人与环境之间的幸福和谐。同时,通过多种努力阻止或者减少对环境、生物圈的损害,提升人类的健康及其福祉。增强对国家重要生态系统以及自然资源的理解和认知,并且设立一个专门的机构来协助总统及联邦政府管理环境事务,即“国家环境质量委员会(CEQ)”。^[3]因此,NEPA 第 2 条非常明确地规定了国家环境政策的基本定位,即必须保证该项政策能够实现人与自然的和谐共生,能够保障人类健康和基本福祉。同时,该条也通过目标定位的方式确定了该法所包含的主要内容:(1)宣布一项国家环境政策。(2)遵守国家环境政策的基本要求和措施。(3)设立一个专门的环境事务机构,即隶属于总统行政办公室的“国家环境质量委员会”。

[1] “The National Environmental Policy Act (NEPA) is our basic national charter for protection of the environment. It establishes policy, sets goals (section 101), and provides means (section 102) for carrying out the policy.”, “NEPA’s purpose is not to generate paperwork—even excellent paperwork—but to foster excellent action.” See 40 C. F. R. § 1500. 1, see also Linda A. Malone, William M. Tabb, *Environmental Law, Policy, and Practice*, Thomson/West, p. 291.

[2] “The act was designed primarily to institutionalize in the federal government an anticipatory concern for the quality of the human environment.” See Linda A. Malone, William M. Tabb, *Environmental Law, Policy, and Practice*, Thomson/West, p. 288.

[3] “The purpose of this chapter are: To declare a national policy which will encourage productive and enjoyable harmony between man and his environment; to promote efforts which will prevent or eliminate damage to the environment and biosphere and stimulate the health and welfare of man; to enrich the understanding of the ecological systems and natural resources important to the Nation; and to establish a Council on Environmental Quality.” See 42 U. S. C. § 4321.

(二) 国家环境政策目标

根据前面的国家环境政策定位,NEPA 第 101 条明确规定了美国联邦政府及其部门所应当遵循的政策目标:鉴于充分认识到人类行为对于自然环境所有组成要素之间关系的重大影响,尤其是由于人口增长、城市人口密集化、工业化扩张、资源开发以及新兴技术进步对于自然环境的深刻影响。同时,进一步认识到恢复和保持环境质量对于全社会的福祉和人类发展极为重要,国会就此宣布一项持久的国家政策:联邦政府应当联合各州及地方政府,以及其他有关公共或个体组织,通过任何可行的手段和方法,包括利用金融和技术手段,以培养和增加社会整体福祉的方式,去创造并且持久实现人和自然和谐共生的条件,去满足当代和将来世代美国人的社会的、经济的以及其他方面的需求。^[1]很显然,实现人和自然的和谐共生,满足当代人和未来世代的各项需求构成了美国国家环境政策的政策目标。

NEPA 设定环境政策目标呈现以下几个方面特点:

(1) 强调国家环境政策的持久性。NEPA 确定的国家环境政策一经制定,即具有永久的法律效力,不得随意变更或修订,也不得以任何方式予以规避。

(2) 突出国家环境政策的高度约束力。从表面上来看,此项规定过于原则,在适用范围上显得过于宽泛。但从 NEPA 的整体结构来看,第 101 条确定的国家环境政策实际上具有高度的法律约束力,具体体现在:①对于立法的法律约束力。为了保证 NEPA 确定的国家环境政策不受到其他法律规定的制约或影响,NEPA 第 102 条要求在“极尽可能”的前提下,联邦政府的所有政策、规定和法律都必须按照本法规定的基本政策进行解释和执行。其中,“极尽可能”原则高度体现了 NEPA 对于其他法律或后续立法的约束力。②对于联邦行政行为的法律约束力。除了要求立法上必须绝对满足国家环境政策目标的实现之外,联邦政府的行政行为也必须受到 NEPA 国家环境政策目标的约束,具体体现在第 102 条所规定的从(A)到(H)等八大方面。联邦行政行为对于国家环境政策的任何违反都将受到非常严厉的司法审查,甚至诉讼追究。

[1] “The Congress, recognizing the profound impact of man’s activity on the interrelations of all components of the natural environment, particularly the profound influence of population growth, high-density urbanization, industrial expansion, resource exploitation, and new and expanding technological advances and recognizing further the critical importance of restoring and maintaining environmental quality to the overall welfare and development of man, declares that it is the continuing policy of the Federal Government, in cooperation with State and local governments, and other concerned public and private organization, to use all practicable means and measures, including financial and technical assistance, in a manner calculated to foster and promote the general welfare, to create and maintain conditions under which man and nature can exist in productivity harmony, and fulfill the social, economic, and other requirements of present and future generations of Americans.” See 42 U. S. C. § 4331(a).

(3)以人和自然和谐共生为基础,突出代际公平和人类的利益诉求。这是国家环境政策法另外一个立法亮点。它并没有陷入自然至上的一种认识误区,也没有被所谓的生态中心主义所蒙蔽,而是非常正确地把握了美国人的根本利益需求,这种需求是在当代人和后来世代之间予以平等实现的一种利益均衡。本条规定的基准线实际上就是通过进一步认识环境对于全社会福祉和人类发展的重要性,采取一切可以采取的手段和方法保护环境,最终满足当代和未来世代美国人的各项利益诉求。

美国环境政策目标的设定对于中国环境法学研究来讲具有一定的指导意义,主要体现在两大方面:(1)纠正对美国国家环境政策法的认识误区。国内很多学者在很多著述中都将美国国家环境政策法视为美国的一项环境基本法,将其设定的政策目标理解为人与自然的平等化,将其视为一种环境价值的法律化的表现等。非常明显地偏离了 NEPA 自身的立法定位及其立法理念,这是中国学者在学术研究中的一种主观臆造。本书将在本章最后部分就美国国家环境政策法是否属于基本法做专门分析。(2)纠正当前中国环境法学研究中的一种环境伦理学的倾向。很多学者在研究环境法时总是将“人类中心主义”“生态中心主义”等纳入环境法基本理论体系的基础;在法的价值上强调物种平等和代际公平;在法律权利设定上突出自然或者环境的权利等。甚至有人在作出类似研究时竟然引用美国环境政策法作为立法实践的佐证,此种判断显得毫无根据,甚至是大错特错。后文还将就美国国家环境政策法中的“健康环境权”作出分析,以区别于国内环境法中的“环境权”。

(三) 国家环境责任和义务

在国家环境政策基础上,该法第 101 条第(b)款规定了联邦政府的基本责任和义务:

(1)为未来世代履行好环境受托人的各项义务;

(2)保障全体美国公民享有安全的、健康的、具有创造性的,具备美学价值和文化价值的怡人自然环境;

(3)最大限度地按照有利于环境的方式使用环境,以保证环境质量不下降,不构成人类健康及安全危险,或者不产生其他不为所愿的后果;

(4)保护国家重要的历史、文化和自然遗产,在任何可能情况下,确保自然环境能够满足个体的多样化需求;

(5)在人口与资源之间实现平衡,以保证生活质量以及生活内容的丰富多彩;

(6)提高可再生资源的质量,最大限度地实现废弃资源的回收再利用。

从目前有关 NRPA 的案件审理情况来看,第 101 条(b)款的规定较为明显地体

现了“宽泛性”(broad)和“模糊性”(ambiguous)的特点,从根本上反映了整个第 101 条在法律适用上的“灵活性”(flexibility)。

(四)公民健康环境权益和义务

除了明确联邦政府对于保护环境的责任和义务外,NEPA 第 101 条(c)款还确定了公民有权获得健康环境的权利,以及环境保护义务。该条规定“国会认识到每个人应该享受一个健康的环境,同时也负有为保护环境和提升环境质量而做出贡献的义务。”^[1]第 101 条(c)款的规定与前两条相比,最大的不同就是,该款规定了每一位民众在环境保护中应当享有的权益及其应当履行的责任。将前两条的主体范围扩展至每一位民众,从而使第 101 条的主体结构较为完整,突出了联邦政府部门及机构的环境保护义务和责任,并将每一位民众的基本利益诉求和环境保护的责任包含其中。

需要特别指出的是,第 101 条也特别受到中国学者的青睐,原因并不在于其国家环境政策宣布,而是在于(c)款的规定被很多国内学者视为是“公民环境权”的法定化,据此作为国内环境权理论研究和立法经验的基准依据。由此就提出一个较为理论化的问题,到底 NEPA(c)款的规定是否体现一种公民健康环境权的法定化,抑或仅仅呈现为一种基本利益的宽泛表达?对于这个问题的解决,不能简单地从法条的文字含义得到完美的解释,毕竟不同的法律语言及其表达是不可能通过一个简单的中文翻译就足以窥其本质的。美国佛蒙特法学院(Vermont Law School)的 David Firestone 教授在讲授此款时,认为:如果将(c)款直接界定为环境权,可能与该法的基本规定不太相符,因为该款使用了一个非常模糊的“should”来界定健康环境的,因此与常见的“right”或者“entitled”等存在一定的差别。也就是说,部分中国学者对于该款的学术见解没有充分的立法和学理基础。在实践中,第 101 条的具体适用和解释需要在具体案件中由法官进行分析应用,这就是英美法系的法律适用和法律解释与大陆法系的最大不同。

此外,环境权概念的不确定性也决定了不可以轻易地将其解释为“公民健康环境权”。实际上,在美国环境法中并不存在一个非常明确的“环境权”概念,但这一点也不影响环境利益的司法主张。根据美国联邦《民事程序法案》以及《公民权利法案》的规定,与环境有关的利益保护完全可以通过司法审查或者公民诉讼的方式予以实现。如果司法审查的申请人或者公民诉讼的原告,能够证明他与环境有关的利

[1] “The Congress recognizes that each person should enjoy a healthful environment and that each person has a responsibility to contribute to the preservation and enhancement of the environment.” See NEPA101(c).

益被被申请人或被告的行为侵害或者有侵害的重大危险时,其在向法院依法提起诉讼后,法院可以基于存在实际损害(injury in fact)而确认申请人或者原告在该案中具有适当的诉讼理由(cause of action),并且满足必要的诉讼构成(standing)。例如,被开发的河流可能影响周边居民的钓鱼休闲等,即被认为损害了居民的“休闲娱乐利益”(recreational interest),即便没有给当地居民造成经济损失,居民仍然可以就管理部门就此作出的决策行为申请司法审查,要求法院对该决策行为实施临时的或者永久的禁令;如果开发商的行为违反行政许可,则可以依法提起公民诉讼,要求实施禁令,并给予民事处罚;如果开发商给其造成经济损失的,则可以依据普通法的规定,依法提起侵权之诉,要求赔偿损失。

由此可见,美国环境法及其实施完全可以为一些较为抽象的环境利益提供法律保护,但其法律规范中并没有明确的环境权的规定,而且其法律运行机制也不需要建立在明确的环境权基础之上。这就是英美法系和大陆法系在法律实体权利规定方面的差别。如果美国环境法规定了实体环境权,受害人就此要求对环境权进行损害赔偿的,则属于侵权之诉,其“诉由”(cause of action)不是环境法,而是普通法中的nuisance或者trespass的规定。很显然,当前的美国环境法是不能允许以自然环境的名义提起诉讼,也不允许在自身没有遭受直接经济利益损失的情况下,要求被告赔偿自身的健康环境损失。所以,美国佛蒙特法学院的Paranteu教授认为,环境权实际上是一个较为虚幻的概念,美国环境法实际上没有也没有必要规定环境权。因此,中国部分学者关于NEPA第101条(c)款的规定是否属于公民健康环境权的判断和论述就纯属于想象力的范畴了。此部分观点也将在后续的几个典型案例中以及公民诉讼专章中作出详细论述。

需要特别指出和强调的是,NEPA第101条的规定虽然没有明确规定环境权,但是却非常鲜明地规定了美国公民所享有的环境利益,该利益是可以通过诉讼的方式予以保护的,这些环境利益主要规定在(b)款之中,主要包括安全利益(safe)、健康利益(healthy)、美学利益(esthetical)、文化利益(cultural)以及创造性的利益(productive)等。在司法实践中,一般还将其部分利益总结为休闲娱乐利益(recreational interest)。

二、《国家环境政策法》的主要内容

(一)调整对象:一切政府行为

虽然第101条规定了联邦政府的政策目标,但是NEPA最为闪光的并不是第101条,而是第102条对于联邦政府及其部门在政府政策及其他行政行为方面所设

定的环境约束,其中最为核心的当属其独具特色的“环境影响评价”制度。从本质上来看,第102条所设定的全部环境性约束,主要体现为一种对政府行政行为的程序性规定,从而将所有的联邦政府部门及机构与环境有关的行为,纳入到一个严格的程序审查之中。

第102条规定:国会授权并要求,在极尽可能的情况下,(1)联邦政府的所有的政策、规定和法律都必须按照本法规定的基本政策进行解释和执行;(2)所有的联邦政府部门必须:

(A)应用系统的、多学科的方法,确保将自然科学、社会科学以及环境设计艺术,应用到可能对人类环境构成影响的规划或者决策制定过程之中。

(B)经与环境质量委员会协商,设计一些程序和方法,确保当前那些不满足环境舒适性的因素和环境价值,能够和经济及技术判断一起在决策制定中得到适当考虑。

(C)在任何立法建议或报告中,包括针对可能给人类环境构成重大影响的其他重要联邦行为,应当由主要官员作出一项详细的环境陈述(环境影响评价报告),包括:

- (1)拟采取的行为对环境产生的影响;
- (2)任何可能对环境产生不可避免的影响;
- (3)拟采取行为的替代性选择;
- (4)人类环境的短期利用与长期保护改善之间的关系;
- (5)对可能造成不可恢复、不可逆转的自然资源的承诺。

在作出环境影响报告之前,主要负责的官员应当与其他相关的联邦政府部门或机构进行协商,并且获取其建议和意见。环境影响评价的副本,连同其他部门、州和地方政府部门的建议和意见,都应当呈送给总统和环境质量委员会,并公之于众,同时要附上行政审批流程中的各阶段建议。

(D)如果提案中存在的资源使用替代方案存在任何争议,应该就该提案中推荐的行为研究并提出可行的替代方案。

(E)清楚认识世界范围内的环境问题及其长期存在的特点,在符合美国外交政策的情况下,给那些旨在于扩大国际合作,减缓世界环境质量下降的动议 initiatives、决议 resolutions 或项目 programs 提供支持。

(F)有关恢复、保持或提升环境质量的建议或信息,应当向各州、县、市、各机构以及公众公开。

(G)将生态信息应用于自然资源项目规划和开发之中。

(H)给成立的环境质量委员会提供协助与支持。

(二)基本原则

1. “极尽可能”准则

纵观第 102 条的整体结构,不难发现,该条设定了一个看似非常宽泛但又非常严格的程序性准则,即“极尽可能”(to the fullest extent possible)准则。该项准则覆盖了两大方面的内容:(1)所有的政策、规定及立法等都必须按照第 101 条规定的符合保障人体健康或福利的环境的标准予以解释和执行。(2)所有联邦政府部门及机构都必须严格遵守第 8 项与环境保护有关的法定义务。无论是法律或政策措施的制定与执行,还是与环境保护有关的义务都必须满足“极尽可能”的要求。由此可以判断,能够被排除在“极尽可能”之外的情形已经所剩无几,除非其他制定法明确规定予以排除,或者属于特定非常情形而不可执行。众议院和参议院成员在谈到 NEPA 中使用“极尽可能”的这个语言时认为:“这个新语言的目的就在于清楚表达所有联邦政府行政机关必须完全遵守该条的规定,除非现行法律明确予以禁止,或者完全履行实际上根本不可能。因此,任何行政机关不得将其作为逃避适用第 102 条规定的理由,才真正符合所有立法者的本意。实际上,第 102 条规定的目的就在于确保所有行政机关必须以极尽可能的方式遵守该条规定,任何行政机关都不得对其作出过度的限制性解释以逃避责任。”^[1]

2. “环境与经济技术对等”原则

NEPA 第 102 条第(2)款明确规定,行政机关在作出行政决策或其他对环境可能产生重大影响的行政行为时,必须将环境要素与经济要素、技术要素予以同等考虑。这是美国环境法的一项重大突破。参议员亨利·杰克逊作为 NEPA 起草者认为,“法案最大的特点,莫过于它确立了一个全新的、要求所有联邦行政机关都必须遵循的决策制定程序”。^[2]在这个决策程序中,环境要素必须同经济因素和技术因素予以对等对待。它与“极尽可能”准则一起,实际上起到了“环境优先”的实施效果。也

[1] “...The purpose of the new language is to make it clear that each agency of the Federal Government shall comply with the directives set out in ...[section 102(2)] unless the existing law applicable to such agency's operations expressly prohibits or makes full compliance with one of the directives impossible...Thus, it is the intent of the conferees that the provisions 'to the fullest extent possible' shall not be used by any Federal agency as a means of avoiding compliance with the directives set out in section 102. Rather, the language in section 102 is intended to assure that all agencies of the Federal Government shall comply with the directives set out in said section 'to the fullest extent possible' under their statutory authorizations and that no agency shall utilize an excessively narrow construction of its existing statutory authorization to avoid compliance.” see David B. Firestone, *Environmental Law*, p. 47.

[2] “‘The most important feature of the act’ according to Senator Jackson, ‘is that it establishes new decision-making procedures for all agencies of the Federal government’” 。 James W. Spensley, *National Environmental Policy Act*, see Thomas F. P. Sullivan, *Environmental Law Handbook*, 21st Edition, The Scarecrow Press, Inc. p. 615.

就是说,在实践中所有行政机关都不得以任何理由排除环境要素的认真考虑和对待,除非法律规定明确予以排除。

(三) 环境影响评价制度

NEPA 中另外一个最受世人瞩目的法律制度就是第 102 条第(2)款(C)项规定的“detailed statement”,现在统一称之为“环境影响评价”,已经在全世界范围内获得了普遍应用,对全球众多国家的环境法及其实施产生了至关重要的影响,也是目前最具有执行效力的一项环境法律基本制度。该条既明确了环境影响评价的范围,也限制了严格的环境影响评价的程序。

1. 环境影响评价的范围

NEPA 第 102 条规定的环境影响评价的范围主要包括两种情形,分别是:

(1)任何有关立法的建议或报告。尽管该条法律原文使用的是“every recommendation or report on proposals for legislation”,但实际上该条包含的评价范围并非仅限于立法本身。根据第 102 条第(1)项的规定,所有可能对环境构成重大影响的政策和规定(regulations 或 rules)都属于环境影响评价的范围。后面介绍的 Calvert Cliffs' Coordinating Committee, Inc., et al. v. United States Atomic Energy Commission 案件就将原子能委员会的一项规定(rule)明确界定为需要进行环境影响评价的对象。

(2)其他对环境质量构成重大影响的重大的联邦行为。此项规定非常宽泛而常常成为案件审理过程中的争议焦点,也是法官释法的重点。它包含两个关键词,一个是“重大联邦行为”(major Federal actions),另外一个是对人类环境构成重大影响(significantly affecting the quality of the human environment)。两个关键词的宽泛性和模糊性,构成了几乎所有环境影响评价案件中必须需要法官释明的核心焦点。相比较中国的环境影响评价而言,美国环境影响评价范围主要针对立法行为和抽象行政行为,而对于中国环境法所要求纳入环境影响评价的建设项目和专项规划则没有做具体要求。中美环境影响评价之间的具体差别,在后面的内容中将予以具体分析。

2. 环境影响评价的程序性要求

该条规定,环境影响评价作出之前应当与相关管理部门进行协商,并征求意见后予以制定和公布,因此,在程序上可以基本上分为三个阶段:

(1)征求意见阶段(consult with and obtain the comments of any Federal agency)。征求意见阶段涉及的有关部门主要是根据法律规定对特定项目的环境影响,享有职权的部门或机构,或者是在特定领域具备专业技术的部门或机构。如原子能委员会在审查原子能项目时,需要根据《清洁水法》的规定向污水排放许可以及污水排放标

准的管理部门征求意见。

(2)环境影响评价制定阶段(make detailed EIS)。根据 CEQ 出台的关于 EIS 的管理规定,美国联邦法规汇编第 1502.9 条规定,环境影响评价分为两个阶段,分别是“环境影响评价初稿”(draft EIS)和“环境影响评价定稿”(final EIS),必要时还要在定稿之外增加补充性评价(supplementation)。EIS 初稿要求对所有的可能存在的环境问题逐一加以评价,同时与各相关部门保持密切沟通。EIS 定稿必须对初稿中没有提及的问题或为大家反对的方面进行表述并提出应对方法。在被评价的行政行为发生重大变化或者实施环境或信息发生重大变化的,应当在初稿或定稿外附加补充评价。

(3)公开阶段(available to the President, the Council on Environmental Quality, and the public)。NEPA 要求将环境影响评价的副本连同项目申请人的申请一并公开,公开的对象除了普通公众之外,还包括总统和环境质量委员会。

3. EIS 不同于 EA

EIS 的规定仅限于 NEPA 第 102 条的规定,其内容和程序都非常严格,在形式上必须做到非常详细,所以称之为“detailed statement”。但是,除了第 102 条规定之外,如果不需要作出详细环境影响评价的联邦政府部门或机构行为,也需要在作出行政行为时将环境因素与经济、技术因素予以同等考虑。有鉴于此,CEQ 在其出台的 NEPA 管理规定 C. F. R. § 1508.9 条中明确规定了“环境评估”(Environmental Assessment)。其主要作用在于:(1)简要地提供足够证据和分析,以判断是否需要制作详细的 EIS,或者判断是否构成重大影响。(2)在没有必要制作 EIS 的情况下,保证行政行为符合 NEPA 的要求。(3)在有必要制作 EIS 的情况下,起到提前准备的作用。在内容上,EA 需要根据第 102 条的规定,就拟作出的行政行为建议及其替代方案对环境可能产生的影响进行简要分析,并列举已经沟通协商过的机构或个人。

因此,EIS 和 EA 之间的联系在于,二者都是根据 NEPA 的规定而由联邦政府部门或机构作出的一项程序性义务。但二者的区别在于:EA 是一项简单的环境评估,是 EIS 的一项前置性工作,从而决定是否需要制作详细的 EIS;从法律依据来讲,EA 的法律依据应该是第 102 条第(2)款(B)项和(E)项,而 EIS 的法律依据则是第 102 条第(2)款(C)项。后面的 Foundation of North America Wildlife Sheep v. U. S. Department of Agriculture 案件中,被告农业部在制作 EA 后认为无需制作详细的 EIS,从而被野羊保护组织告上法庭。

4. 中美环境影响评价的不同

尽管中国的环境影响评价,源于美国 NEPA 所规定的环境影响评价,但是中国

的环境影响评价无论在适用范围、评价主体、评价对象以及强制效力等方面,均与美国环境影响评价存在较大的不同。从严格意义上来讲,中国的环境影响评价已经是完全不同于美国环境影响评价的独立制度。

(1)评价的主体不同。NEPA 要求主管部门必须根据申请人的申请制作专门的详细的环境影响评价,主管部门可以要求申请人在提出申请时提交其委托编制的环境影响报告,但该报告不能替代主管部门制作的环境影响评价。而中国的环境影响评价的制作则由申请人完成,管理部门仅负责审批。

(2)评价的范围不同。NEPA 的环境影响评价范围主要针对政府决策行为和立法行为。而中国的环境影响评价,既针对政府规划行为也针对非政府主体的建设行为。但是,NEPA 纳入环境影响评价的政府行为明显要宽广得多,几乎将所有可能对环境产生重大影响的政府各类型行为都纳入其中,如政策制定、管理规范制定以及立法等。就此是否意味着建筑项目被排除在 EIS 之外呢?实则不然,因为建设项目必须获得建设主管部门的许可,一旦建设部门批准该建设项目的行为被认为是“导致环境重大影响的重大联邦行为”的话,那么审批的建设部门必须根据开发商的申请制作 EIS。由此可见,建设项目的环境影响评价义务转向为建设主管部门的法定义务。

(3)评价的程序性要求不同。NEPA 规定的环境影响评价要求征求其他相关管理部门的意见,并做到评价及申请内容全公开。而中国的环境影响评价则无需征求其他管理部门的意见,并且其信息公开仅限于评价过程中的“征求公众意见”。法律并没有规定环境影响评价文件必须公开,致使在实际操作过程中,很多环境影响评价文件被以保密文件等各种理由拒绝公开。

(4)评价的管理与审批不同。根据 NEPA 的规定,实际上所有的联邦政府部门或机构都是环境影响评价的制定主体,没有所谓的审批部门,而是要求公之于众,因为任何公众或机构或部门都可以就其环境影响评价申请司法审查,其实际监督审查的标准更高。而中国的环境影响评价既存在制定主体也存在审批主体,一般来讲环保部门负责审批建设项目的环境影响评价,设区的市级以上地方各级人民政府负责审批规划的环境影响评价。

(四)NEPA 的法律效力

法的效力决定了一部法律的生命力,也决定了该部法律在整体法律体系中的地位和作用。NEPA 之所以能够被学者称之为美国环境法领域的“谢尔曼法”,主要原因就在于 NEPA 自身所具备的法律效力。从效力范围来看,NEPA 所调整的范围既包括政府所有类型的行政行为,也包括公民以及企业所从事的任何与环境有关的行

为,还包括议会以及政府的立法行为。这是 NEPA 区别于其他联邦环境法的最大特点。因此,从法的效力层次来讲,NEPA 实际上具备了优先于其他联邦环境法的效力,具有“联邦环境宪法”的效力,具体体现在:

(1)各部门应立即修改各自的行政性规定以保持与 NEPA 规定相一致。修改的范围包括当前享有的法律制定权、行政管理规定、当前的政策及程序等,如果出现与 NEPA 的要求不相一致,或者出现遗漏的情形,应当不迟于 1971 年 7 月 1 日之前修改,并且呈送给总统。

(2)法律冲突的协调。为了有效协调 NEPA 和其他法律规定之间可能存在的冲突,NEPA 第 104 条规定:本法第 102 和 103 条的规定不得影响联邦政府机关履行以下三项职责:(1)遵守各项环境质量标准。(2)与其他联邦管理部门或州政府部门保持协作或沟通。(3)根据其他管理部门的建议或批准采取或不采取某项行为。^[1]

根据此项规定,针对其他管理部门已经就其他部门作出的行政许可行为,主管部门是否有必要从整体上进行环境影响方面的审查,以便将其纳入环境影响评价的范围?在 *Calvert Cliffs' Coordinating Committee v. United States Atomic Energy Commission* 案件中,被告原子能委员会认为,该案涉及的原子能项目已经满足了清洁水法中关于水质管理的规定,因此就应当排除 NEPA 的适用,无需就此进行环境影响评价的行政审查程序。J. Skelly Wright 法官在分析了相关的立法背景之后,认为清洁水法的水质标准的规定与 NEPA 的规定并不冲突。水质标准仅代表了授予行政许可的最低要求,而原子能委员会作为整个项目的管理者,应当就该项目可能造成的环境影响在整体上予以分析和判断,同时在不低于当前水质标准的前提下提出减轻环境污染的替代措施和方案。^[2]J. Skelly Wright 法官的根本意图,在于行业主管部门不能局限于其他相关管理部门的审批,而放弃对申请的项目行为对于环境可能造成影响的审查。因为行业主管部门应当就项目的环境影响进行整体评价,而不是局限于特定的某一个领域,如水质标准或大气质量标准等。

[1] “Nothing in section 102 or 103 of this title shall in any way affect the specific statutory obligations of any Federal agency (1) to comply with criteria or standards of environmental quality, (2) to coordinate or consult with any other Federal or State agency, or (3) to act, or refrain from acting contingent upon the recommendations or certification of any other Federal or State agency.” See NEPA 104.

[2] “Obedience to water quality certification under WQIA is not mutually exclusive with the NEPA procedures. It does not preclude performance of the NEPA duties. Water quality certification essentially establish a minimum condition for the granting of a license. But they need not end the matter. The Commission can then go on to perform the very different operation of balancing the overall benefits and costs of a particular proposed project, and consider alterations (above and beyond the applicable water quality standards) which would further reduce environmental damages. Because the Commission can still conduct the NEPA balancing analysis, consistent with the obligatory analysis under the prescribed procedures.” See David B. Firestone, *Environmental Law*, p. 55.