

文章编号: 1674-0386(2010)01-0046-06

# 略论美国排污法律制度及对我国的启示

宋 阳, 李艳丽

(石家庄铁道学院 经济管理分院, 河北 石家庄 050043)

**摘 要:**美国作为西方最发达的国家之一,在发展自身工业的同时十分重视对国内的环境保护。早在20世纪60年代美国就先后通过了水污染治理法、清洁水法、水污染防治法等一系列法律。他山之石可以攻玉,可以从美国的先进立法经验中得到适当的经验,并与我国实际情况相结合,探讨建立有中国特色的水污染防治体系。

**关键词:**环境保护; 排污制度; 借鉴

**中图分类号:** X196 **文献标识码:** A

美国是世界上最大的工业化国家,在发达的工业给其经济带来繁荣的同时,也给其环境造成了巨大的压力。面对经济发展和环境污染之间的两重悖论,美国政府制定了一系列规则来规制工业化企业的排污行为。美国的排污法律体系是世界上成型最早也是最为完善的环境保护制度体系之一,其内容十分庞杂,在三个方面最具特色,因而可以成为我国建立相关制度时的重要参考。

## 一、美国排污法律体系的规制对象

美国在传统上属于英美法律体系,通常没有严密与严格的成文法律规则。但是在排污法律体系上似乎表现出来另外一种完全不同的情形,从联邦到各州立法,基本都是具有严密逻辑性的成文法规体系。这些立法大多相互配合互为作证具有明显的“大陆法特征”。并且,美国的水污染治理法律体系具有明显的“政府瞄准性”(the government aiming),也就是说该法律体系的规范对象是各个政府机关,而不是作为市场主体的企业。这是因为,任何法律制度的规范必须具备一定的“实施动力”,这种动力可以来源于市场的利益驱使,也可以来源于社会的自主的伦理选择。

但是就水污染排放而言,由于这是一种单向投入而仅有较少实际产出的活动,因此企业很难

有动力主动进行污染物处理。因此,政府必须采取行动去履行这个职责。而且,随着社会的发展,政府的行政职责已经有了很大的变化,美国学者 Richard B. Stewart 曾经说过:目前政府的职责并不能仅仅局限于为了经济的发展而保障当事主体的自制性,而是在于在整个行政过程中保障尽可能大范围内的相关利益的平衡保障。从这个大前提出发,水污染防治并不是企业的职责而是政府的一项任务,因而,水污染防治法,首先应该是一部“政府法”而不是企业法。

## 二、美国排污许可的公共参与制度

排污许可被认为是美国排污体系中的核心制度,其含义是指根据美国《清洁水法》的规定任何人从一个点源(point source)排放任何污染物(pollutant)进入美国的水域(waters),必须获得 NPDES 许可证,否则即属违法。该规则明确规定,排污是一项企业行为,但是为了公共利益考虑,政府有义务也有权力监管;而且该许可属于强制性许可,在企业开始生产以前就必须先获得该项许可,否则将不能投产。

需要特别指出的是,美国的排污许可制度的核心从法律角度来说并不在于其实体性规定即确定是否对一个排污申请作出许可的标准,因为那

收稿日期: 2009-08-19

基金项目: 河北省社科规划项目(项目编号: HB09BY076)。

作者简介: 宋阳(1981-),男,讲师,研究方向: 国际经济法。

完全是一个技术与科学上的问题。美国的排污许可制度对于中国法制建设最大的借鉴意义在于其程序制度的设定。具体来说,坚持信息公开原则和公共监督原则可以说是使排污许可制度得以公开化、公正化达到最大效能的核心。

### (一) 信息公开制度与听证制度

所谓信息公开制度,是指政府必须将一些涉及公共利益的信息定期向公众开放,并让公众加以了解的制度。环境问题是关系到公众健康以及身心健康的重要问题,已经越来越多地受到公众的关注。根据相关的民意调查结果显示,超过 65% 的民众认为环境与自己的身心安全是密切相关的。但是对于排污问题而言,由于受到信息的不对称以及政府利益偏好的影响,公众往往难以及时得到他们所应该获悉的信息。这样不仅侵犯了宪法所保护的公民的基本权利,也容易导致权钱交易的滋生。因此,美国排污法明确将信息公开规定为排污许可制度的一个基本原则,政府有将其许可信息及时、有效、充分的加以公开的强制性义务。

具体来说,根据美国《联邦水污染控制法》第 401 条的规定,任何向联邦环保局申请水污染物排放许可证的申请人,在申请时必须提交由法律规定的机关签发的证明书,以证明申请者的排放活动遵守《联邦水污染控制法》相关条款的要求。所谓相关条款指的是该法第 301、302、303、306 和 307 条。第 301 和 303 条规定要求达到各州水质标准,因而各州被要求证明特定的排放符合所有的为达到水质标准、处理标准或州的其他法律规定的要求所必需的限制。只有在申请人获得证明或证明机关放弃作证的情况下,联邦环保局才会受理申请人的许可申请。如果证明机关拒绝签发证明,则发证机关不得对申请人发放许可证。这一证明制度使许可证的发放与排放地所在的州的管理及立法相衔接,保证发证机关在发证时获得部分可靠的信息。

并且,即便政府认为可以批准企业进行排污,公众仍然有权进行听证来获得进一步信息的权利。《联邦水污染控制法》规定,发证机关在审查完申请材料后,要先作出一个同意或不同意发证的暂时性决定。如不同意发证,则须发布一项否决意向通告。该否决意向要接受公开评论(包括公开听证会)。如经公开评论程序后发证机关改

变否决意向,可收回否决意向通告。如果同意发证,则开始编制许可草案,决定排放限制、执行的时间安排、监测要求等。排污者和公众一般都有机会评议和评论这一草案。法律设定一个不少于 30 天的期间让公众可以提交书面意见或要求召开公开听证会。当某个或某批许可证的提议涉及相当大的公众利益时,发证机关应当直接举行听证会。举行听证会的信息要提前告知公众,利害关系人至少应该有 30 天的准备期。听证会后,发证机关根据公众的意见对发证作最后决定。如果最终决定与先前公布的暂时性决定没有实质性的改变,发证机关应该递交一份决定的复印件给每一位提交了书面意见的人;如果发证机关的最终决定对暂时性决定和许可草案有实质性的改变,发证机关必须发布公告。最终决定公告后的 30 天内,任何利害关系人可以要求一个证据听证会或司法审查来重新考虑这一决定。<sup>[1]</sup>

### (二) 公众监督的体现——民间公益诉讼制度

在美国诉讼制度已经成为国家贯彻政策、公民维护权利的重要手段,随着环境问题在社会生活中的逐渐突出,环境诉讼已经成为一种崭新的诉讼类型。

出于法治、权力制约及保护环境和公民环境权益的目的,美国 1970 年的《清洁空气法》和 1972 年的《清洁水法》弥补了政府实施环境法的缺陷,放宽了对环境民事和行政起诉权的限制,在世界上首创了环境公民诉讼制度。其后,《防治船舶污染法》、《综合环境反应、责任和清除法》、《深水港法》、《深海海床硬矿资源法》、《紧急计划和社区知情权法》、《危险物种法》、《消费产品能源节约计划法》、《海洋保护、研究和避难法》、《天然气管道安全法》、《噪声控制法》、《海洋热能保存法》、《外部大陆架土地法》、《电厂和工业燃料使用法》、《资源保育和恢复法》、《安全饮用水法》、《表面开采控制和开垦法》和《有毒物质控制法》等法律法规进一步明确引入和发展了环境公民诉讼制度。

而且美国环境起诉和被诉主体目前出现了“多元性”的趋势。在“马萨诸塞州诉环境保护总署案”中,最高法院法官最终以 5:4 的微弱优势支持了马萨诸塞州等众多原告的主张。法官们肯定了马萨诸塞州等原告的诉讼资格,认为马萨诸

塞州等正面临着巨大的损害:全球变暖带来一系列的环境问题如海平面的升高导致沿海各州海岸财产的巨大损失。同时,美国在判例中也明确指出公民自治团体以及各个社区在遭受污染之后同样有权提起诉讼。在最新的判例中,一个公民即便与环境污染没有直接的厉害关系,他也被认为其诉讼是具有“可救济性的”。<sup>[2]</sup>

此外,对于政府的行为,美国环境诉讼也体现出超越针对一般行为的趋势。在实践中有些时候可以通过违宪审查的方式将某些政府机构的规范性法律文件排除适用。这是因为,在有些时候政府机关为了促进本地区的经济发展或者其他目的,往往会使用暂时牺牲环境的做法,但同时他们又是法律的制定者与执行者,找到一些所谓的“法律依据”对于他们而言绝对不是什么难事,而这时就需要有一个对于他们的规定进行制衡的机构,在美国这就是法院。这种制度最典型的案件就是 NAACP 的弗林特团体诉安格拉 (NAACP-Flint Chapter V. Engler) 案。

该案起因于 1992 年密西根州环境质量部发放给田纳西无限合伙火力发电厂一份许可,同意其在莫特莫利斯市内建设一个废木料焚烧装置。这份许可允许该焚烧装置每年排放 2.2 t 的铅,即在设施持续期间排放 65 t 的铅,这些铅会使当地土壤中铅的含量增加 10%~15%。这个焚烧装置邻近弗林特市一个污染已经很严重的居民区。经上诉联邦环保局上诉委员会败诉后,原告弗林特团体将此案起诉到州法院,诉称被告密西根州环境质量部违反了联邦和州的公民权法和环境法。被告宣称,《清洁空气法》要求他们在选址已被批准以及排放符合国家空气质量标准时发放许可证,他们在申请人符合以上标准时无权拒绝其申请。法官不同意被告的以上观点。法官认为《密西根州宪法》赋予密西根州人民的代表制定保护和提高公众健康和福利法律的权力。在《清洁空气法》中已经规定的事务并不排除州立法,州可以实施比联邦计划更严格的污染控制要求。基于本案事实,法院认为州实施的政策和管制没有尽到宪法对它所要求的保护市民的健康、安全和福利的职责。

法庭注意到以下几个要点:一是本案有争议工厂的选址位于密西根州的莫特莫利斯市,正好在弗林特市北部边界。对项目选址作出决定的是莫特莫利斯市的当地政府,而该项目溢散的污染

物将降落在弗林特市,原告都是弗林特市的居民,他们几乎对阻止位于莫特莫利斯市内的项目选址没有任何资格和政治影响力。而就是通过选举产生的莫特莫利斯市官员而言,他们既不代表原告,也不由原告选举产生。二是在该项目存续的 35 年内每年再多受到两吨铅污染的弗林特市的社区本身已经是一个污染严重的地区,当地土壤的铅含量已非常高。专家检查了当地儿童的身体,发现 50% 的儿童体内铅含量超出国家规定的最高允许含量,这对发育中的儿童造成了严重影响。三是既然政府认为他们关注的只是是否达到国家空气质量标准 (NAAQS),因而在确定引进额外的这两吨污染物进入已经超出安全界限的环境区域影响时,没要求进行风险评估研究。<sup>[3]</sup>法庭判定,州由于未能制定政策保护像弗林特这样的城市和他的居民以及给他们一个有效的途径和公平的机会表达自己的意愿,因而违反了其保护市民健康、安全和福利的宪法职责。法庭于是发布了一份禁止令,以阻止密西根环境质量都在风险评估未进行以及利害关系人未被告知并且获得在密西根环境质量部表达自己意愿的机会以前发放许可证给排污者。从这个案件可以看出,即便政府环保机构已经对排污企业做出了行政许可,并且于法有据,但是公民团体仍然可以对其提出“复合诉讼”,法院可以更严格的规制裁定政府的行政行为违法并责令企业承担停止侵害并作出赔偿的民事责任。<sup>[4]</sup>

综上所述,可以看出美国环境许可制度的最大特色是调动民间的积极性,监督政府的对于企业排污许可的行政行为,甚至对抽象的行政法律规则也可以通过违宪审查的方式予以纠正,从而最大程度限制政府行政的任意性和主观惰性,从而保护民众的环境健康利益。

### 三、美国排污制度的执行机制

美国排污法律制度设定的根本目的,并不是为了捆住政府机关的手脚,而是鞭策之,从而使其更加积极并合理地行使其政府职能。因此从政策措施上美国政府机构自觉地采取了诸多行之有效的手段来保证其对于排污法律体系的执法力度。具体来说有以下三个方面:

#### (一) 惩罚措施

美国为了维护自身的环境利益,规定极为严

苛的环境污染惩罚措施。因为美国政府相信在环境保护过程中如果让企业因为自己的违法行为而获利的话,那么环境保护就只能说是一句空话。2007年10月,美国主要的电力企业美国电力公司与司法部门达成和解协议,同意接受46亿美元的巨额罚金,从而了结对其长达8年的环境污染诉讼。而实际上美国电力公司所造成的污染实际治理费用可能根本不用这么多钱,由此看出这笔费用带有明显的“惩罚性质”。对于国外产品,美国也同样采取了严格的环境保护标准,任何采用对环境产生污染所制造的产品美国均有权禁止其出口或者对其征收“绿色反补贴税”。<sup>[5]</sup>

## (二)建设环境保护设施激励政策

早在20世纪60年代,美国就有人提出,不应该让企业在专注创造经济利润之外,再去面对环境保护设施的经济问题。但是根据美国一贯的市场法则,认为企业也有必要将环境成本内部化到企业内部。因此,其提出环境保护“三重激励法”。首先,联邦政府从中央财政支付一部分费用,建立州际之间的环境保护设施。各州如果想设定比联邦政府更高的环境保护标准来赢得本州的支持选票则也必须支付相当的费用来建立州的环境保护设施。而对于企业则给予其额外补贴(Extra Bonus)来鼓励建设企业的减排设备,如环境贷款,即如果该种方法能够有效的改善自然环境,那么这个项目将会更容易地获得较多的贷款,同时政府也会对此方法进行奖励,保护其专利。此外,政府会定期向公众公布那些企业的产品是对环境友好清洁的,那些企业的产品或这种产品的生产方法可能会对环境造成污染。总之,政府在使用行政命令的同时利用市场力量来贯彻其环境保护政策可以说是美国环境政策的最大亮点。

## (三)税收激励

在美国有专门“环境税”。美国的环境税收主要包括四类:对损害臭氧层的化学品征收的消费税,与汽车使用相关的税收,开采税和环境收入税。具体来说,对损害臭氧层的化学品的征税包括破坏臭氧层化学品生产税、破坏臭氧层化学品储存税、进口和使用破坏臭氧层化学品进行生产的生产税,危险化学品生产税和进口化学品税等。与汽车使用相关的税收包括汽油税、轮胎税、汽车使用税、汽车销售税和进口原油及其制品税等。

汽油税最初并非作为环境税征收,但其实施对环境尤其是空气质量具有明显的改善作用。开采税是对自然资源(主要是石油)的开采征收的一种消费税,目前已有38个州开征了此税。环境收入税是根据1986年国会通过的《超级基金修正案》设立的,它与企业经营收益密切相关,规定凡收益超过200万美元以上的法人均应按超过部分纳税。

由于具有税收的强制性、无偿性和固定性的基本特征,这就使税收手段在美国环境经济政策体系中具有不可替代的优越性。据经合组织的一份报告显示,对损害臭氧层的化学品征收的消费税大大减少了在泡沫制品中对氟里昂的使用;汽油税则鼓励了广大消费者使用节能型汽车,减少了汽车废弃物的排放;开采税通过抑制处于盈利边际上的资源开采活动,减少了10%~15%的石油总产量。经过多年的努力,美国确实已经实现了环境状况的根本好转,环境质量明显提高,自然灾害发生率也有所降低。有关资料显示,虽然美国汽车使用量大增,但其二氧化碳的排放量却比1970年代减少了99%,而且空气中的一氧化碳减少了97%,二氧化硫减少了42%,悬浮颗粒物减少了70%。应该说,美国的环境税收政策成效显著。

## 四、美国相关制度特色对我国的启示

研究美国的先进制度的根本目的不是单纯地向其投去艳羡的目光,而是审视我国与之相比较所存在的不足与差异,结合中国的实际探讨能否乃至如何移植与借鉴之。通过上述列举并比较我国现有的制度,认为至少有以下几个方面是应当提起足够的重视。

### (一)治理污染必须从单向命令型模式转化为多元互动型模式

总体来说,我国在水污染治理层面仍然没有脱离传统的政府命令——接受模式,政府片面充当治理的唯一角色,社会资源被大量浪费。而在实践过程中,地方政府往往成为行政的主要主体,国家环保部仅仅能成为一种象征意义上的政策制定者。我国在水污染防治方面长久以来没有一部高于政府行政法规的基本法律,而只是委托国家环保局制定相应的行政法规,在实践中,甚至连这样一种规范性文件也被省略掉了,取而代之

的是一系列的“红头文件”,姑且不论这种透明度极低的“行政命令”具有多大的可操作性以及能够发挥多大的实际功效;其制定目的就是值得怀疑的,根据查阅到的20世纪90年代的几个地方性水污染治理办法,里面除了规定罚款和责令整改等政府的权力以外,很少能够看到其职责到底是什么,能够采取什么样的手段,目标以及效果是什么。可以想象,这样的红头文件在实施的过程中很有可能异化成为某些个人甚至机关谋取不正当的利益的手段。而且在有些时候,在水污染防治方面环境保护行政机关与其他政府部门如卫生部门防疫部门,很容易发生职权上的重叠,形成一种“九龙治水”的局面。在这种情况下,由于缺乏对政府职责的划分以及限制,造成了行政权力的部门争夺以及政出多门的负面现象。虽然2008年6月1日我国颁布实施了新《中华人民共和国水污染防治法》,从而将水污染防治摆在一个较高的立法地位。姑且不论这部法律自1984年制定以来,几经修改,但是到目前为止仍没有附属的实施细则,操作性有待提高之外,其政府指向性也不十分明显。该法律在大部分条文中都规定有政府的管辖权限,但在大部分条文中没有哪个具体机关对该条文的执行负责,也没有如果出现行政不作为或者行政越线后的制裁措施以及法律责任,仅有的法律责任条款仍是指向污染企业的。

反观美国污染防治法不但规定了具体负责的行政机关,而且规定了污染的治理指标,规定了时间限制,从而给污染治理者与管理者即政府以时间压力,迫使其必须达到治理目标。水污染治理与防治被定性为一种政府的“权限”而将权力中的“义务因素”加以强化。规定相关政府机构必须在一定的期限内改善当地乃至区域内的水体环境。而淡化“权力”因素,换言之,行政权是政府达到法律所规定的治理效果的手段,而不应该成为一种颐指气使的谋财手段与炫耀资本。必须透明与公开的行使并且接受监督,这也成了水污染治理权行使的最根本前提。因此,最好的水污染治理与监督模式应该采取政府命令——社会控制联合手段,并且适当突出民众等具体利害关系人的监督作用,充分调动中央和地方的积极性,联合对污染排放加以有效合理的规制。

(二)必须加大司法权介入的力度,建立有中国特色的环境公益诉讼制度

目前我国公益诉讼还处于较为低级的阶段。仅有的环境公益诉讼也是以检察院名义提起的,这体现了我国私权与公权之间的间隙存在较大的缺陷。我国《行政诉讼法》第2条规定:“公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关的具体行政行为侵犯其合法权益,有权依照本法向人民法院提起诉讼。”这意味着原告必须是与具体行政行为有直接利害关系的公民、法人和其他组织。“直接利害关系”是指与具体行政行为有法律上的权利义务关系,“法律上的权利义务关系”意味着原告必须是被侵害的实体性权利的享有者,且这种权利必须被原告“专属性”或“排他性”地享有。而许多环境因素,如清洁的大气、洁净的水在传统民法意义上属于“共用”或“公有”的“财产”,河流属于国家财产,任何单位和个人没有专属享用权。按照我国《行政诉讼法》的规定,原告不能对导致污染和破坏公共环境的非处罚性具体行政行为提起行政诉讼。这种立法状况对保护公共环境及公民合法的环境权益是不利的。因此有必要加强社会团体和非直接利害关系人在环境行政诉讼中的作用。应当修正民事诉讼法以及行政诉讼法的相关规定,明确允许公民个人以及自治团体在其利益或者社会公共利益遭受侵害时对相关国家机关以及个人提起诉讼;同时法院在诉讼时应当具有审查行政机关在设计环境保护的抽象行政行为的合法性的权力。

(三)加大环境执法力度,将政府的环境治理作为考核政绩的重要指标

长久以来,由于保护环境可能会造成对于经济增长、劳动力就业等“政绩指标”的负面影响,一些政府机构在环境方面执法出现“先天性疲软症”。例如,就惩罚措施而言我国现行《环保法》其中规定,企业违法排污,环保部门对其最多罚款10万元,并且,每月只能罚款1次,这样一来,即便每月都罚,一年也不过120万元。河南省环保局局长王国平曾经举过一个例子:“造纸厂购置治污设施,一吨纸的成本要多花150元左右;如果不购置治污设施,一个日产百吨的小型造纸厂日均降低成本15000元。我们处罚一次,最多罚款10万元,他们10天不到就挣回来了。如此境况,不能不令人忧心。正如环保人士、全国政协委员梁从诫认为的:在我国,普遍存在环保“违法成本低、守法成本高”的现象,现行的环保法律对污染

者惩罚太轻,治理污染的投入比行政罚款高数倍甚至几十倍。诚然,如果违法者不畏惧法律的威力,守法者享受不到守法的尊严,那么守法的可能性是微乎其微的。

再如,在建设公共环境设施方面,我国表现出来的是一种“吃粮靠中央的心态”,地方政府可以花十几亿去建设一个大型的旅游项目或者是化工厂,但是不到 1 亿的环境保护设施就会以各种各样的手段加以蒙混,认为这些不能创造经济利益。而企业就更加没有这方面的动力了,反倒是一些外国企业由于受母国法律的约束往往能够建设环境保护设施。国外同行曾说过:你们中国人总说我们在向你们国家转移污染,但是实际的污染源往往是你们自己的企业。因此,有必要调动中央、地方、企业三方的积极性,使用强制手段和经济杠杆加强我国的环境保护设施建设。

而税收方面,我国的环境生态税历来就是一个老大难问题,甚至可以说是一个雷区,因为这笔税收可能会给企业的发展带来额外的负担,而且这笔费用由谁征收怎样征收也是一个争议极大的问题。2008 年海南的政协委员在全国政协会议上提出在海南征收环境生态税的建议,以保护海南特殊的生态环境,这是一个很好的动向,似乎应

该大力推行试点并且逐步扩展至全国。总之,环境排污治理应是综合性的治理体系,必须调动多方面的积极性才可能达到较好的效果。

## 五、结语

对于排污行为而言,从本质上讲是一个企业行为,但是由于其会对公众的健康以及自然环境造成重大的影响,因而政府必须义不容辞的进行监管,在整个法律规制体系中政府居于核心地位,既是权力的行使者,又是被监督者。由于政府在监管的同时会面临到底是促进经济还是加强环境保护的两难选择,那么这时就必须同时考虑企业与公众之间的利益平衡,就应该允许公众和企业双方都参与到这个政策的制定过程之中。相对于企业而言就是允许其对于政府的非法干预提起行政诉讼,而对于民众,则应该允许其通过公益诉讼以及听证监督的方式表达自己的诉求。而在此同时,中央、地方以及司法机构作为公共权力机构也必须做到良性互动,做到用权力制约权力,来达到保护合法的权力的目的。总之,排污制度是一个涉及公共利益和私人权利的复杂问题,必须加强对于权力和权利在转归权力的制度设计来达到一个对于环境而言最合理的制度体系。

## 参考文献:

- [1] 莫神星. 节能减排法律政策研究 [M]. 北京: 中国时代经济出版社, 2008.
- [2] 汪晓东. 中美水污染治理法比较研究 [J]. 河北法学, 2004 (1): 34.
- [3] 张式军. 环境公益诉讼浅析 [J]. 甘肃政法学院学报, 2004 (4): 43.
- [4] Eyal Benvenisti. Collective Action in the Utilization of Shared Freshwater: The Challenges of International Water Resources Law [J]. The American Journal of International Law, 1990 (3).
- [5] 左海聪. GATT 环境保护例外条款判例法的发展 [J]. 法学, 2008 (3): 127-134.

## Discussion on Pollutant Discharging Acts of USA and Inspiration to China

SONG Yang, LI Yan-li

(School of Economic & Management, Shijiazhuang Railway Institute, Shijiazhuang 050043, China)

**Abstract:** States, as the most developed western country, attaches great importance to environment protection while constructing its industry systems. In 1960s, they enforced the Act of water Pollution Treatment, Act of water cleaning and Act of water pollution prevention. We should merit and combine their experience with the practical reality in China, and try to find out the inspiration to the China's water pollution control system.

**Key words:** environment protection; pollutant discharge system; inspiration