

美国环保政策法规的发展历程

田 耀, 段昊翔

(天津外国语大学, 天津 300204)

摘 要: 美国为环境保护立法的历史可以追溯到 19 世纪末, 但是美国政府早期颁布的环保法案仅体现了美国土地政策的转变, 直到 20 世纪 70 年代才开始触及工业污染和生活垃圾, 一系列重要的环保法律相继出台。70 年代末期, 经济的缓慢增长, 商业团体的游说和民众对政府的不信任放缓了美国环境保护的步伐。进入 80 年代, 里根政府放松环保管制, 但却唤起了公众强烈的环保意识。到 90 年代, 兼顾经济和社会发展的可持续发展环保政策逐渐形成并一直延续至今。尽管美国的环保法规政策因政治气候的变化和经济发展状况以及许多现实因素的影响而有所不同, 但始终是与时俱进, 日趋完善。

关键词: 美国; 环境保护; 政策法规

中图分类号: X3(712) **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2014.03.011

在当今社会, 环境保护无疑已经成为了一个全球性议题。当人们以牺牲自然界环境为代价换来经济高速发展的同时, 也遭受了来自自然界的无情报复。当人们无法呼吸到新鲜的空气, 与干净的饮用水源渐行渐远, 面对的是垃圾处理场的一片狼藉, 听到的是越来越多有关物种灭绝和北极冰川消融的报道时, 环境保护的呼声日渐高涨, 要求政府出台政策治理污染的呼声此起彼伏。世界各国政府都已在环保的道路上迈开步伐, 制定相应的法律法规, 加强执法力度, 研发可再生能源, 发展民间环保力量。而当各国政府决定为环境保护作出努力的时候, 他们通常都会参考美国的经验, 因为美国是环保运动的先锋, 是环境立法的先行者, 是制定高效实用环保政策的探路者。

1 早期的环保法律

美国的环境保护法最早可追溯到《黄石国家公园法》(Yellowstone National Park Act)。1872 年 3 月 1 日, 时任美国总统尤利塞斯·格兰特正式签署该法案, 划定怀俄明、蒙大拿和爱达华州交界处沿

线的一大片地区为公共用地, 禁止私人占用、开发和买卖, 并在此设立了美国第一个国家公园——黄石国家公园, 以此保护该地区的野生动物以及森林、瀑布、间歇泉、温泉等自然奇观和宝贵的矿产资源。

进入 20 世纪, 借助进步运动时期的环保运动, 美国政府将很多公共用地变成了国家公园、森林、牧场、休闲区及野生动物保护区。可以说, 在 20 世纪的上半叶, 美国政府在管理自然资源, 尤其是在防止土地过度开发利用方面取得了一定的成绩。

蕾切尔·卡森的著作《寂静的春天》(Silent Spring), 在 1962 年引发了声势浩大的现代美国环保运动, 在美国甚至全世界范围内都产生了深远的影响。卡森在书中控诉了大量使用农药杀虫剂对环境所产生的严重影响, 批评化工企业散布虚假信息, 政府官员执法不力。该书直接促成了 1972 年禁止使用农药 DDT 法令的出台, 并唤起了美国民众的环保意识, 致使政府不得不把更多人力、财力和物力投入到环境保护工作中来。

到 20 世纪 60 年代, 一系列有关公共用地开发的法案相继出台, 如, 1960 年通过的《多用途

第一作者简介: 田耀 (1957—), 男, 博士, 教授, 硕士生导师, 主要研究方向为美国社会与文化。

基金项目: 天津市高等学校创新团队培养计划 (2013)

收稿日期: 2013-10-30

持续生产法》(*Multiple-Use Sustained-Yield Act*), 1964 年的《荒野保护法》(*Wilderness Act*) 和水土保持基金项目, 以及 1968 年的《国家自然与风景河流法》(*Wild and Scenic Rivers Act*)。这些法案的颁布与实施, 体现了美国土地政策的转变, 政府对公共用地有了更全方位的管理。尽管在这一时期人们对保护资源、土地管理以及人口问题给予了很多的关注, 但联邦政府的政策并没有完全触及工业污染和生活垃圾, 空气和水污染问题被认为只是地区问题, 直到 1970 年该问题才被提上联邦议程。二战后, 美国从地区到各州再到联邦政府, 逐渐开始制定并实施控制明显污染物的政策。自 1948 年通过《水污染控制法》(*Water Pollution Control Act*) 后, 美国联邦政府开始协助州政府建立污水处理厂, 并在 1955 年启动了一个针对空气污染的研究项目。美国联邦政府在 1963 年通过《清洁空气法》(*Clean Air Act*) 和针对水污染法律的一系列修正案后, 开始要求各州设立排污、减污标准, 并在联邦政府的指导下制定具体实施计划。

2 蓬勃发展的三十年

2.1 环保情绪高涨的 70 年代

在美国, 20 世纪 70 年代通常被称为“环保的十年”, 一系列重要的环境法律法规在这一时期先后出现, 并为美国环保工作的开展奠定了重要的基础。尼克松总统在 1970 年的 1 月 1 日将《国家环境政策法案》(*National Environmental Policy Act*) 正式签署为法律。此法案被许多人称作美国环保领域的大宪章。它开创性地要求所有联邦政府部门提交针对自己部门活动所制定的环境影响评估报告, 将各政府部门最大限度地纳入到环境保护的工作中来, 强制其履行保护环境的义务。1970 年, 随着环保运动的兴起, 美国创建了环境保护局, 并将大部分联邦政府的环保项目移交给该机构。环保局由总统直接负责, 与内阁各部门平起平坐, 负责根据国会通过的环境法案制定和执行环保法规。此外, 美国政府还修订了《清洁空气法》(*Clean Air Act*)、随后又相继通过了《清洁水法》(*Clean Water Act of 1972*)、《农药控制法》(*Federal Environmental Pesticides Control Act of 1972*)、《濒危物种保护法》(*Endangered Species Act of 1973*)、《安全饮

用水法》(*Safe Drinking Water Act of 1974*)、《资源保护和恢复法》(*Resource Conservation and Recovery Act of 1976*)、《有毒物质控制法》(*Toxic Substances Control Act of 1976*) 以及两个非常重要的保护自然资源的法案——《联邦土地政策管理法》(*Federal Land Policy and Management Act of 1976*) 和《国家森林管理法》(*National Forest Management Act of 1976*)。^[1]

在这一时期, 许多民间环保组织的人数迅速增长, 尤其是在 1970 年 4 月 22 日首次地球纪念日活动之后, 塞拉俱乐部的会员人数就从 1960 年的 1.5 万人增长到了 1970 年的 11.3 万人, 而到 1980 年, 这一数字已达 18 万人。环保组织的迅速壮大直接促进了环境立法、执法和司法的发展。例如, 在 1972 年著名的塞拉俱乐部诉莫顿案中, 最高法院认为, 塞拉俱乐部作为一个组织不具有诉讼权, 但它可以代表组织内利益受到侵害的某一成员提起诉讼。尽管塞拉俱乐部最终败诉, 但却为之后的美国民间环保组织诉讼铺平了道路。众多民间环保团体利用举办宣讲会 and 环保主题的展览等活动激发群众的环保意识。一些大的主流环保团体还通过资助政治候选人和游说等方式, 影响联邦政府环保政策的制定。媒体对环境问题的持续关注和广泛报道以及一些环保类书籍的出版, 也对 20 世纪 70 年代环保运动的发展起到了推波助澜的作用。

2.2 暗淡的 80 年代

20 世纪 70 年代末期, 经济的缓慢增长和通货膨胀使人们开始怀疑这些环保政策是否制约了经济的发展。此时的美国国会发现, 许多环保政策的实施远比想象的要更加困难。很多 70 年代制定的法律法规都高估了对新技术开发运用的速度, 同时, 低估了实施成本和为数百个主要行业制定标准的难度。被管制的行业试图阻挠环保政策的实施, 而环保组织却在努力加速实施进程, 频繁的法律挑战使本已艰难的政策实施工作雪上加霜。

和环保情绪高涨的 70 年代迥然不同, 在 20 世纪 80 年代, 许多环保主义目标和价值观以及为达到此目标而制定的环保政策和进行的环保项目都迎来了很多挑战, 引起了很多冲突。公众对政府的信心大幅下降, 开始更关心经济的健康发展, 而商业团体开始频繁地在华盛顿游说。所有这些都改变了

当时的政治气候，也相应地影响了环保政策的有效实施。

1980 年的美国总统大选，可谓是发生这些转变的一个重要转折点。里根政府并没有积极改革环保法规和行政方式以提升环保工作的效率和有效性，而是削减环保开支，并任用了一些反对环保管制的人担任联邦政府部门要职，如，任命詹姆斯·瓦特和安妮·柏福德分别担任内政部长和环保局局长。瓦特虽然管理经验丰富，但强烈反对内政部以保护资源为工作导向；柏福德是名律师，没有环保工作方面的经验，但她坚决缩减环保管制的力度，并严格限制环保局可能损害商业团体利益的活动，致使环保局的员工士气和诚信度都骤然下降。到 1989 年里根政府末期，环保人士仍然抱怨环保局缺乏政策领导力，批评里根政府在加速环保进程、降低管理成本和促进经济发展方面错失了良机。可具有讽刺意义的是，商业团体对此并不买账，在他们看来，联邦政府的环保法规体制还是过于严厉，并且动用了不必要的开支。

与白宫不同，这个时期的美国国会在维护现存环保政策方面做出了很多努力。尽管他们也曾有在削减环保开支等方面与里根合作，但却很快做出了改变^[2]。国会经常批评里根对瓦特和柏福德领导下的内政部和环保局疏于管理，而这两个人也在 1983 年被迫辞职。除此之外，由于国会对白宫落实环保政策工作的不信任，议员们便开始起草更加具体和苛刻的环保法律，如，1986 年颁布的《超级基金修正案和再授权法案》（*Superfund Amendments and Reauthorization Act*）和《安全饮用水法修正案》（*Safe Drinking Water Act Amendments of 1986*），以进行环保管制。

里根政府在落实环保法律方面的懈怠和其采取的重视经济发展的环境资源政策，反而唤起了美国公众的强烈环保意识。人们越来越多地意识到，工业社会的发展是以牺牲公民健康、破坏环境和生态平衡为代价的。许多国家和民间的环保团体，不断发展壮大。一项调查数据显示，公众对环境保护的支持率在里根总统执政时期大幅增长，这也代表着美国公众对政府环保工作的强烈不满。

2.3 可持续发展战略的 90 年代

进入 20 世纪 90 年代，尽管老布什总统采取了

比里根总统更加积极的环保政策，尤其是在他任期的头两年，但他也在竭力控制环保管制的成本和负担。老布什保留了 1981 年里根总统发布的一个总统行政令，授权对新环保法规进行成本效益分析，并成立了由副总统丹·奎尔领导的竞争力委员会，来监督这一工作的进行。该组织后因经常为一心弱化环保管制的商业团体开绿灯而广受诟病。当时白宫在环保问题上也存在很大分歧，比如，威廉·芮里领导的环保局就一直与总统的保守派顾问就环保法规实施的速度和严厉程度争论不休。而老布什在 1992 年竞选连任时，也频频批评环保主义者们的极端主义分子，会使国家处于瘫痪状态。

相比之下，克林顿总统积极支持环境保护工作，他选择参议员阿尔·戈尔作为自己的副总统。戈尔是当时参议院里有名的环保主义者，是畅销书《濒临失衡的地球》的作者。尽管如此，白宫和国会之间针对经济发展和环境保护问题的争论和冲突仍然存在，尤其是在 1994 年共和党控制众议院后，共和党议员竭力限制各环保机构的权力，削减环保管理成本。和里根总统执政时期的矛盾不同，这回是白宫捍卫环保政策法规，而国会坚持削减环保开支，弱化管理。直到 1995 年中期，媒体对国会和白宫之间冲突的报道持续升温，这时环保团体开始全力反击。自然资源保护委员会就认为削减环保开支、改变环保政策的行为，是对环保法律的“隐秘攻击”。后来，克林顿总统和其他一些政府官员也提出了同样的指控。在公众的努力下，众议院并没有达到目的，政府恢复甚至增加了环保机构的预算资金，但是很多环保法规还是未得到批准。虽然众议院在 1996 年通过了新版的农药控制政策和《安全饮用水法修正案》（*Safe Drinking Water Act Amendments of 1996*），但是对于其他法律的更新，如《濒危物种保护法》（*Endangered Species Act*），超级基金（*Superfund*）和《清洁空气法》（*Clean Air Act*），议员们还是未予通过，而这些法律条文早已过时。

不可否认的是，可持续发展成为了美国 20 世纪 90 年代环保政策的基本准则。环境保护的目标必须与社会发展的目标统一起来。克林顿政府时期，美国国会通过了《政府绩效和结果法》（*Government Performance and Results Act*），对政

府拨款项目的预算审核、运行监督和事后评估程序做了详细规定^[3]。环保局拿到了很多实验项目和政策实验，其中就包括一个地区环保项目。环保局称这一项目将成为新一代环境保护政策的基础，即，是更加全面，更好的与经济发展相结合的政策。而且，该项目将环保工作下放到各个地区，使环保政策得到更广泛地落实，当然，这一政策也可能会弱化联邦政府对各州的监管。无论如何，此时美国的环保政策已变成以可持续发展为长远目标，兼顾环境保护、经济增长及社会的健康发展。

从 20 世纪 70 年代到 90 年代，这 30 年的时间里，美国的环境质量有了显著的提高，其中，最明显的就是空气质量的好转。根据美国国家环保局的报告，1970—1996 年，美国有 6 种主要空气污染物的排放量下降了 32%，而国家人口增长了 29%，国内生产总值上升了 104%，汽车时速增长了 121%。此外，自从 1972 年的《清洁空气法案》(Clean Air Act) 颁布实施以来，水资源质量也有了提高，地表水水源污染大幅减少，在 1970 年，污水处理厂仅能服务全国 42% 的人口，到了 1985 年，这一数字已达到 74%。但与空气质量相比，美国水资源质量的提高较为缓慢且分布不均。在自然资源保护方面，美国通过建立国家公园、自然保护区、野生动物保护区及保护濒危物种，也取得了可喜的成就。

尽管美国环保工作的成效显著，但一项 20 世纪 90 年代末的调查显示，美国环保工作的发展速度还是低于环保主义者和大多数政策制定者的预期。原因很多，其中，资金不足造成了政策（如，《濒危物种保护法》）无法全面实施，再加上疏于管理、对环保项目的评估不足以及商业团体和地产拥有者的反对，都减缓了环保管制的进程，使环保法律的制定和实施复杂化。

3 新世纪的环保政策

进入 21 世纪，小布什入主白宫，这位因经济危机和伊拉克战争而饱受诟病的总统也被评为美国历史上最差的环保总统^[4]。布什政府不对 CO₂ 排放量进行强制性限制，提议对汞排放制定宽松标准，支持在北极国家野生动物保护区进行石油开采，鼓励在公共用地上伐木，拒绝在《京都议定书》上签字，并颁布有助于煤炭企业规避联邦法律的新规

章。小布什在竞选总统时曾得到大量来自能源工业老板们的政治捐款，所以在其执政期间，也给予此行业许多特殊关照。阿尔·戈尔曾在 2002 年地球日时批评小布什的环保政策不是为公共利益服务的，而是为特殊利益群体服务的。但是，当亨利·保尔森在 2006 年成为美国财政部长以后，小布什在环境保护上的态度发生了很大转变。他在 2007 年发表的总统国情咨文中要求国会制定措施，将美国的汽油使用量在 10 年内减少 20%，并鼓励可替代能源的研发。究其原因，一方面是迫于全球环保运动的压力；另一方面，当然少不了保尔森这位前高盛集团首席执行官的游说，高盛集团早已打算从全球环保运动和更加严格的环保法律中攫取利益。^[5]

现任美国总统奥巴马在竞选时就提出了他关于环保的五大设想，包括：清洁大气、动植物保护和绿色农业、绿色清洁能源和绿色生活。奥巴马上任后，确实也做出了很大的努力，他的“绿色梦之队”就是有力的证明。他任命一直致力于环保工作的诺贝尔物理学奖得主朱棣文为能源部部长，任命此前在环保局有着丰富工作经验的卡罗兰·布朗纳、丽莎·杰克逊和肯·萨拉查，分别为白宫气候和能源政策主管、环保局局长和内政部部长^[6]。美国环保选民联盟主席卡尔平斯基将这些人幽默地称为奥巴马政府的“绿色梦之队”。

奥巴马政府曾将 900 亿美元的资金用于清洁能源和“绿色就业”项目。他制定了美国第一个全方位的国家海洋管理政策，创造了上千万个就业机会，并在一年内为美国经济贡献了上万亿美元^[7]。奥巴马总统在减少碳排放污染方面也迈出了历史性的步伐，他建立了燃料经济标准，减少了一半的汽车碳排放量，并提出减少新发电厂的碳污染量标准，增加了对更高效清洁能源的运用。此外，奥巴马政府建立法规减少发电厂的水银和其他有毒气体的排放量，使每年 1.1 万人免于污染引起的早亡，避免了由此造成的 54 万个工作日的流失，防止了每年 13 万个哮喘病患者的出现。

奥巴马的环保政策也遭到了来自国会和商业团体的阻挠，尤其是在 2010 年中期选举共和党控制国会之后，再加上经济的不景气，就业率的持续走低和奥巴马为竞选连任的需要，白宫方面也就只好

不顾环保人士的反対，放缓了环保工作的步伐。但民众的力量也不容忽视，在 2011 年，1 000 多名环保主义者聚集在白宫门前，抗议实施基斯顿输油管发展计划。依照该计划，美国可从加拿大和美国北部地区输送大量原油到德克萨斯州墨西哥湾沿岸的炼油厂，而环保人士认为，石油管线的铺设会对内布拉斯加州敏感的沙丘地区造成生态破坏。美国作家比尔·麦吉本称这次集会为“新一代环保运动史上最大规模的公民抗议行动”^[8]。在强大的压力之下，奥巴马在 2012 年 1 月宣布拒绝通过该计划第三和第四阶段的施工申请。泛加拿大能源公司随后改变了管道铺设路线，以最大限度地减少对沿线环境的破坏，最终获得奥巴马批准铺设南部地区管线。

在第二次就职演讲中，奥巴马提到了最近发生的火灾、干旱等自然灾害，并承诺采取积极措施应对气候变化。此外，他强调要重视新能源产业的发展，保持经济发展的活力。他说：“可再生能源的道路将会是漫长而艰辛的，但是美国要接受这一转变，我们要在这一领域处于世界领先地位。”^[9]美国国家经济委员会副主任布莱恩·迪斯表示，由于共和党的坚决反对，很难在国会通过全面的气候法案。对此，白宫将寻求其他途径来实现清洁能源目标，企业所得税改革就是众多有效手段之一。奥巴马曾积极推进一项针对扩大清洁能源生产的税收抵免政策的实施，鼓励可再生能源产业发展，并将其作为解决“财政悬崖”方案的一部分。

4 总结

美国人已走过了一条漫长的环保道路，在崎岖坎坷中行进，摸爬滚打中为世人留下了丰富的经验和教训。在环保浪潮汹涌的今天，回顾美国的漫漫环保路程，不免有几分沉甸甸的历史感。美国人的环保意识在 19 世纪末萌芽，于动荡的 20 世纪 60 年代全面爆发，自此，一系列环保法律法规相继出台。美国环保政策的制定在 20 世纪 70 年代快速成长，在 80 年代经历叛逆的青春期后，于 90 年代日渐成熟，探索到一条兼顾经济与社会发展的可持续发展道路，并在 21 世纪得到了很好的继承和发展。环保产业的快速发展是可持续发展战略的绝佳体现，也是美国决心领跑世界各国的新引擎。

美国环保政策的制定一直受到政治、经济、社会等多重因素的影响，这种影响会继续持续下去，但美国的环保法律法规会延续与时俱进的精神，不断发展，日趋完善。■

参考文献：

- [1] Kraft M E. U.S. Environmental Policy and Politics: From the 1960s to the 1990s[J/OL]. Journal of Policy History, 2000, 12(1): 17-42[2013-04-05]. http://muse.jhu.edu/journals/journal_of_policy_history/v012/12.1kraft.html.
- [2] Huque A S, Watton N. Federalism and the Implementation of Environmental Policy: Changing Trends in Canada and the United States[DB/OL]. Public Organization Review, 2010: 71-88[2013-04-06]. <http://search.proquest.com/docview/207498642/13D7B74B797673108D6/1?accountid=14328>.
- [3] Howard B C. The 10 Greenest Presidents in U.S. History[EB/OL]. [2013-04-08]. <http://www.thedailygreen.com/environmental-news/latest/greenest-presidents-460808#slide-1>.
- [4] 9 U.S. Presidents with the Worst Environmental Records[EB/OL]. [2013-04-08]. <http://www.thedailygreen.com/environmental-news/latest/presidents-worst-environmental-records-460808#slide-1>.
- [5] 李国平. 揭秘高盛[M/OL]. 北京：经济日报出版社，2009-06-01[2013-04-15]. http://read.dangdang.com/content_718439.
- [6] 中国石油新闻中心. 从奥巴马的任命观其绿色能源政策[EB/OL]. (2013-04-15)[2013-04-15]. <http://news.cnpc.com.cn/system/2013/04/15/001422428.shtml>.
- [7] 贺娇. 奥巴马力推气候政策，以环保促就业[EB/OL]. (2013-01-31)[2013-04-15]. <http://www.ditan360.com/News/Info-123426.html>.
- [8] Walsh B. Is Obama Bad for the Environment?[EB/OL]. (2011-09-06)[2013-04-11]. <http://www.time.com/time/health/article/0,8599,2091814,00.html>.
- [9] The White House Office of the Press Secretary. Inaugural Address by President Obama[EB/OL]. (2013-01-21)[2013-08-16]. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/01/21/inaugural-address-president-barack-obama>.

(下转第 76 页)

scientific and technological innovation to improve its labor productivity. The paper analyzed policies and practices taken by Singapore government to escape from the middle income trap, such as, optimizing society management, solving the problem of unreasonable income disparity, paying attention to accumulation of human resources, supporting science and technology innovation in SEMs, settling the labors transferring issues, promoting industrial upgrading, all of which is worthwhile to be shared by Chinese counterparts in their policy making.

Key words: Singapore; middle-income trap; transform of growth mode; industrial upgrading

(上接第 66 页)

The Evolvment of U.S. Environmental Policy

TIAN Yao, DUAN Hao-xiang

(Tianjin Foreign Studies University, Tianjin 300204)

Abstract: The United States leads the world in both the number and scope of environmental acts, the first of which was passed over one hundred years ago. The reasons behind the country's comprehensive legal system for environmental protection can be ascribed to its political system, the technological advancement, the shape of environmental ethics, and the efforts of non-governmental environmental organizations. Despite various twists and turns, the U.S. environmental conservation has made considerable progress. The economy-oriented legislation in early time has turned into the sustainability-based environmental policy. The environmental acts didn't touch industrial pollution and solid waste until the 1970s, when virtually all significant environmental policies in the country were established. The Reagan administration's loose regulation of environmental issues in the 1980s ended up arousing strong environmental consciousness among the public. The sustainability-based environmental strategy popular in the 1990s has went well into the twenty-first century. Although the environmental policy is always influenced by the alteration of political climate, it has moved with the times and been increasingly mature.

Key words: the United States; environmental protection; policy and regulation