

# 20世纪80年代美国环境政策的改革尝试

## ——“泡泡政策”的出台及其合法地位的确认

滕海键, 王瑶

(辽宁大学经济学院, 辽宁 沈阳 110136)

**摘要:** 20世纪70年代末, 美国联邦环保署颁行了一项环境政策改革措施——“泡泡政策”。在该政策出台前后, 各相关方围绕如何界定“固定污染源”及该政策是否能够有效改善空气质量, “泡泡政策”合法与否等问题展开激烈辩论, 最终, 联邦最高法院判定其合法。“泡泡政策”合法性得以确认, 主要因为: “泡泡政策”契合美国社会传统的主流价值观; “泡泡政策”是基于20世纪70年代美国环境政策的局限提出来的; “泡泡政策”适应了20世纪80年代美国经济发展的现实需要; 是各相关行为体积极推动的结果。以“泡泡政策”为代表的市场调控模式的环境政策是一种改革尝试, 代表着美国环境政策的发展趋向。

**关键词:** 美国; 环境政策; 市场调控模式; 泡泡政策; 环保主义

**中图分类号:** K712; X321 **文献标识码:** A **文章编号:** 1673-9841(2020)03-0186-09

早在20世纪70年代, 美国的环境政策就出现了改革的趋向——偏好市场调控模式的环境政策。其中, 治理空气污染的“泡泡政策”颇为典型。在该政策出台前和初步实施期间, 各方围绕其是否合理合法展开了激烈的辩论, 最终其合法地位得以确认。这体现了美国社会传统主流价值观的深刻影响, 同时与当时的经济形势也有很大程度的关联, 这也预示着美国环境政策的发展趋向。

### 一、“泡泡概念”的提出及其引发的争议

“泡泡政策”是美国联邦环保署于20世纪70年代末酝酿和制定的一项旨在以灵活的方式来控制区域空气污染物排放总量的一种排污交易政策, 是美国“污染控制交易体系”的重要内容之一<sup>[1]</sup><sup>71780</sup>。1979年1月, 美国联邦环保署首次在《联邦公报》上公布了“泡泡政策”。该政策后历经数次修订, 最终于1979年12月正式颁布实施。这一政策将包括全部排污设施在内的整个工厂视为一个“独立的污染治理单位”, 其目的是在降低污染治理和管理成本的同时防止空气质量的恶化, 其主旨是兼顾经济与环保, 既达到控制污染的目的, 又不影响经济发展。

“泡泡政策”源于“泡泡概念”(Bubble Concept), 这一概念首次出现在美国有色金属冶炼行业和商务部于1972年12月向联邦环保署提交的一份政策建议中<sup>[2]</sup><sup>323</sup>。此概念设想整个工厂处在一个巨大的“泡泡”之中, 将“泡泡”之内的整体作为一个单独的“固定污染源”来计算其排污量。根据

收稿日期: 2019-03-10

作者简介: 滕海键, 辽宁大学经济学院教授, 博士生导师。

基金项目: 辽宁省“兴辽英才计划”资助项目“近代经济发展和文明进步的环境代价与社会应对研究——以中国与美国为考察对象”(XLYC1804020), 项目负责人: 滕海键。

“泡泡概念”提出的原则,工厂和政府环保部门只需测定并控制该“泡泡”内的排污总量,至于其内部各个排放口的排污量可在总量不超标的前提下依具体情况而定。此概念的提出有助于改变过去那种需要在各个排污口都装配污染监控与治理设备,配备污染监控管理人员,进行污染治理投资,从而使企业和政府都要投入更多人力、物力、财力的空气污染监管与治理方式。为了在节约环境治理成本的同时既达到环境治理又兼顾经济效益的双重目标,“泡泡概念”要求污染治理效果至少应使空气质量达到联邦环保署规定的标准。可以说,“泡泡概念”这种以整个工厂为单个污染治理单位的划分方法较之前那种由政府主导的,以单个排污口为污染治理单位的命令-控制模式具有更大程度的灵活性和更强的市场性,有助于降低污染治理的阻力。

然而,“泡泡概念”一经提出就遭到了一些环保主义者的反对,其中争议较大的是污染排放量的抵消问题。环保主义者认为“泡泡概念”并不能确保实现“绝对相当”的对等抵消。换言之,由于不同的排污设施排出的污染物其毒性不同,因而相同重量但不同种类的污染物对空气质量的危害程度也是不能相提并论的。但“泡泡概念”恰恰忽略了毒性的差别,而将排放不同性质污染物的排污设施全部归并到一个“泡泡”(即单个工厂)之内,并将其所排污染物的重量作为唯一的排污标准。举例来说,阿姆柯公司(Armco)的氧气高炉会在两个不同的排污设施中分别排出毒烟和灰尘两种污染物,毒烟对空气质量的危害要远远大于灰尘,但其重量却远小于灰尘。假如阿姆柯公司治理污染的预算资金为750万美元,如将其用来治理毒性强、对空气质量危害极大的毒烟,那么每年只能减少毒烟排放量587吨;但如果用同样多的资金来治理灰尘,那么每年可减少的灰尘排放量则高达3965吨<sup>[3]76-77</sup>。“泡泡概念”将整个工厂作为一个污染治理单位,毒烟和灰尘将被统一纳入该工厂的污染排放总量中,该工厂只需要制定一个统一的排污标准。作为逐利性的企业,阿姆柯公司极有可能将治理成本更低的灰尘作为治理对象,而不理会对空气质量危害更大的毒烟,甚至可能通过增加毒烟排放量的方式去填补治理灰尘腾出的排污总量余额。由于当时美国还没有出台企业间的排污交易政策,所以排污余额无法给企业带来额外收益,像阿姆柯公司这样的企业更有可能通过新建排污设施来用尽这些余额,而用尽那些无法获得额外收益的排污余额并尽可能扩大生产规模,可以增加企业的利润总额。

很多环保主义者都表示,“泡泡概念”的应用最多只能将空气质量维持在现有的水平上,而无法对其做出改善<sup>[4]69</sup>。悲观论者认为“泡泡概念”的实施甚至可能会降低现有空气质量水平。由于存在着不同意见和争议,从“泡泡概念”的首次提出到“泡泡政策”的最终确立整整经历了七年时间。在这期间,美国联邦环保署为“泡泡概念”的普及与推广做了很多工作和努力。

对“泡泡概念”的争议源于对1970年《清洁空气法》第111条修正案中“固定污染源”这一污染治理单位的不同理解。环保主义者将“固定污染源”一词的指代范围解释为各项环境监管制度中独立的污染治理单位——“排污设施”;而商务部与企业则认为“固定污染源”的含义应该是不同于单个“排污设施”的“泡泡”,也就是说将整个工厂作为一个独立的污染治理单位。

针对这一争论,美国联邦环保署在其颁布的《新污染源排放标准条例》中对《清洁空气法》第111条修正案中的“固定污染源”做出了明确界定,承认“泡泡”即整个工厂是一个独立的污染治理单位。联邦环保署宣称他们之所以对“固定污染源”做出这种“广义”上的界定,是由于其具有将一个单一或组合性的建筑设施定义为一种“固定污染源”的“自由裁量权”<sup>[2]326</sup>。

为了防止诸如阿姆柯公司这类企业变相利用“泡泡概念”,即减少治理成本低而环境危害相对小的污染物排放量,增加治理成本高而环境危害较大的污染物排放量,通过新建排污设施扩大生产来用尽排污余额这种情况,联邦环保署采取了以下措施:以新污染源排放标准来衡量所有新建排污设施,即使新增排污量被同一工厂的其他排污设施所减少的排污量抵消,新建排污设施也会被视为“独立的固定污染源”。

然而,联邦环保署对“固定污染源”所做的这些解释在1978年发生的“美国熔炼公司诉环保署

案”中并未得到上诉法院<sup>①</sup>的认可,其根据是:首先,在《清洁空气法》第 111 条修正案中并不存在任何有关联邦环保署对“固定污染源”进行界定和解释的法律基础<sup>[2]327,329</sup>,因此像《新污染源排放标准条例》这种由环保署任意界定法律概念的空气质量监管条例应受到抵制;其次,“泡泡概念”不考虑单个排污设施的具体排污量,只要求整个工厂排污总量没有增加的做法实则削弱了《清洁空气法修正案》中旨在提高空气质量的目標<sup>[2]327</sup>,因为《清洁空气法修正案》的立法目标旨在提高空气质量,而不仅仅是维持现有空气质量。

1974 年,联邦环保署又试图将“泡泡概念”引入到一项全新的空气监管条例——《防止空气质量显著恶化条例》中。该条例的主要目的是防止空气清洁地区(空气质量完全达到了联邦空气质量标准的地区)的空气质量免于遭受任何程度的恶化。此外,在设定空气污染阈值时除采用污染物重量来衡量污染程度外,环保署又增加了对“泡泡”内空气质量的测量。要求每个企业除采用“最先进的污染控制技术”外,还要在新建污染设施之前开展包括举行公开听证会在内的各种审核工作。新建污染设施的所有者要在设施投入使用前的一整年中连续不断地监测该地区的空气质量水平。这样一来,“泡泡概念”的引入便与该条例中“至少将空气质量维持在现有水平”的目标相吻合。

对于“固定污染源”究竟应如何定义,联邦环保署也试图做出了一些努力和尝试:一方面,它取消了之前宣称的新建排污设施和旧有及改建的排污设施之间的区别,宣布“只要一个现有建筑设施增加的排污量能够被该工厂范围内其他建筑设施减少的排污量抵消,整个‘污染源’从总体上没有对空气质量造成任何程度上的恶化,那么,工厂或企业便可以规避《防止空气质量显著恶化条例》中所施加给他们的治理成本”<sup>[5]26394</sup>;另一方面,环保署还宣称“整个工厂也是一个建筑设施”<sup>[6]323</sup>,这等于将整个工厂(即一个“泡泡”)纳入“建筑设施”(前指单个排污设施)范畴之内。也就是说联邦环保署不仅取消了新建设施和旧有及改建设施的区别,而且用“建筑设施”一词涵盖了“泡泡概念”,整个工厂成为了独立的污染治理单位,这无疑会减轻企业的污染治理负担。

经联邦环保署重新解释与完善的“泡泡概念”在 1979 年“美国阿拉巴马电力公司诉科斯特勒索”中得到了上诉法院的认可,并且被成功引入了《防止空气质量显著恶化条例》中。纵观环保署之前两次解释“泡泡概念”过程中的努力,上诉法院在以上两案中表现出的不同态度似乎无形中为何种情况适用“泡泡概念”的问题划定了一个标准:将“泡泡概念”应用到旨在提高空气质量的《新污染源排放标准条例》中是无效的,而将其应用到仅仅是为了维持现有空气质量水平的《防止空气质量显著恶化条例》中则是可行的<sup>[2]319[6]323</sup>。然而与之相关的争论并未因为这一“标准”的提出而终止。1979 年当“泡泡概念”最终变为“泡泡政策”时,由来已久的分歧和矛盾再一次被引发。

## 二、围绕“泡泡政策”产生的争论及该政策合法地位的确认

“泡泡政策”自 1979 年末由美国联邦环保署正式颁布之后,各方围绕“泡泡政策”的合法性等问题展开的争论并未随该项政策的实施而终止。支持“泡泡政策”的是以美国雪弗龙公司为代表的工业利益集团,他们声称“泡泡政策”所具有的灵活性可以使企业有针对性地选择最行之有效和花费最少的污染源去加以控制和治理,这既可降低大量污染治理成本,同时也能达到联邦环保署设定的空气质量标准。反对“泡泡政策”的是以自然资源委员会为代表的环保力量,他们认为“泡泡政策”的实施放松了对污染控制标准的管制要求,政府应当彻底杜绝这种“逃避责任多于技术创新”<sup>[3]40</sup>政策的实施,且应执行一种更加严格的空气污染治理政策。这种争论在 20 世纪 80 年代初期变得尤为激烈,这集中表现在联邦法院在判定“泡泡政策”合法性的司法实践中,曾先后两次就“泡泡政策”的合法性问题开庭审理,其中各方分歧集中在以下两个方面。

<sup>①</sup> 本文中的“上诉法院”均特指“美国哥伦比亚特区联邦巡回上诉法院(United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit,简称 D.C Court)”。

首先,如何界定“固定污染源”依然是各方争论的焦点。具体来说,就是“泡泡政策”将整个工厂界定为一个“固定污染源”是否合乎《清洁空气法修正案》的相关规定和立法精神。

1980年8月,联邦环保署在其发布的一项针对空气质量未达标区域的环境监管条例中,将“能够排放或可能排放环境监管条例中所规定的任何一种空气污染物质的单个建筑设施或由单个建筑设施组成的建筑群”全部定义成为“固定污染源”。该监管条例还进一步说明,“单个建筑设施”是指工厂中某一具体排污设施,“建筑群”指整个工厂<sup>[7]52746</sup>。但到了1981年10月,联邦环保署在其发布的另一项环境监管条例中废除了其对“固定污染源”所做的这种双重定义,而以整个工厂为“固定污染源”<sup>[8]50766</sup>。联邦环保署还表示,做出这种转变主要基于两方面考虑:一是为了统一《防止空气质量显著恶化条例》和《未达标区域环境监管条例》中关于“固定污染源”的定义,降低环境监管工作的复杂性;二是为了响应国会提出的“各州在污染控制工作中应扮演主角”这一指令,在改善未达标区域空气质量问题上,各州有权对“固定污染源”做出灵活的解释<sup>[8]50767</sup>。

然而,联邦环保署的这一做法并未得到联邦上诉法院的认可,法院以环保署超越了其职权范围为由否定了其对“固定污染源”所下定义的合法性。上诉法院指出,在国会没有明确反对的前提下,环保署对“固定污染源”所做的定义应该也必须与《清洁空气法修正案》的法律条款一致。既然国会在《清洁空气法》第111条修正案中已经明确将“各种建筑设施或生产设备”均定义为“固定污染源”,那么这一定义也应贯穿或适用于与之相关的各种空气质量监管条例中<sup>[9]725</sup>。由此,联邦环保署也就无权将“整个工厂”这种涵盖工厂内所有排污设施的“建筑群”概念列入“固定污染源”范畴中<sup>[9]725</sup>。

其次,“泡泡政策”能否有效改善未达标区域的空气质量问题。环保组织反对“泡泡政策”的实施主要因为他们认为这一政策根本无法对未达标区域的空气质量做出任何程度的改善。纵使在《清洁空气法》的立法史中并未明确言及“泡泡政策”究竟适用于何种空气质量监管条例,但20世纪70年代末上诉法院审理过的两起“泡泡案件”<sup>①</sup>显然早已就此问题划定了明确的标准:“泡泡政策”仅适用于那些为了维持现有空气质量水平的空气监管条例,而不宜将其应用在一些旨在提高空气质量水平的空气监管条例中。考虑到有效改善未达标区域的空气质量并使之尽快达到国家空气质量标准的各项指标才是《未达标区域环境监管条例》“存在的理由”,故上诉法院在1982年“美国自然资源委员会诉戈萨奇案”中初步判定,将“泡泡政策”适用于《未达标区域环境监管条例》中的做法并不符合《清洁空气法修正案》的立法意图<sup>[9]728</sup>。

在上述围绕“泡泡政策”而展开的争论中,上诉法院显然是站在了环保力量的一边。但是他们否定“泡泡政策”合法性的理由并未得到工业利益集团乃至后来联邦最高法院的认可。针对如何定义“固定污染源”的问题,以美国雪弗龙公司为代表的工业利益集团表示,取消联邦环保署在界定“固定污染源”中的各种限制符合联邦政府环境监管的根本宗旨;在立法出现模糊性和复杂性时,给予环境监管者适度的自由裁量权是明智的<sup>[10]143</sup>。而针对“泡泡政策”能否改善未达标区域空气质量的问题,工业利益集团则表示,上诉法院仅仅依据“美国熔炼公司诉环保署案”和“美国阿拉巴马电力公司诉科斯特勒案”的判决结果就对“泡泡政策”的适用条件进行区分的做法过于主观武断,在法律未有明确规定的情况下不能对这一标准做严格区分。

联邦最高法院赞同工业利益集团的观点,在重新审理上诉法院之前的相关判决依据后,基于以下几个方面的原因最终撤销了上诉法院对“泡泡政策”做出的判决,认为“泡泡政策”的实行符合《清洁空气法修正案》的立法宗旨。

最高法院表示,上诉法院存在的一个基本的认识性错误在于,它采用了一种完全静态的方式来

---

<sup>①</sup> 指“美国熔炼公司诉环保署案”(ASARCO Inc. v. United States Environmental Protection Agency)与“美国阿拉巴马电力公司诉科斯特勒案”(Alabama Power Company v. Douglas M. Costle)。

对“固定污染源”做出解释,而且忽略了国会对该定义始终未做说明这一事实。一般而言,当行政机构发布的某项政策条例在该问题上出现了所谓的“空白(国会并未就某一问题做出直接说明)”时,法院应该做的不是用自己法律条文的主观臆断来取代行政机构的思想,而应当去审视行政机构做出的解释是否是“可接受的法律解释”<sup>[11]843</sup>。因此,上诉法院在国会并未明确对“泡泡政策”的适用标准做出任何说明的前提之下,仅仅依据两起“泡泡案件”的“先例”就判决“泡泡政策”并不适用于任何旨在提高空气质量水平的环境监管条例的做法,显然是误解了自身在审查和判定这类环境监管条例中的角色。最高法院认为,对于“泡泡政策”联邦环保署是具有行政解释权的。最高法院强调:从相关法律条文中可以确切感受到,国会是在有意增强而非削弱联邦环保署对空气污染的监管,以使其更有效地去执行一些法案和政策<sup>[11]862</sup>。在国会并未对“泡泡政策”的适用条件做出明确界定的情况下,对《清洁空气法修正案》的具体执行方式具有最终话语权的理应是联邦环保署,而非上诉法院。联邦环保署对法律法规所做出的解释代表了其对于一些利益冲突的合理调节,是值得肯定的。

最高法院指出,从联邦环保署之前针对空气质量未达标区域发布的一些环境监管条例来看,该署已经多次采用了“泡泡政策”将整个工厂定义为一个“固定污染源”的做法。1979年4月和9月,联邦环保署先后两次在其发布的评论中表示,在空气质量未达标区域,允许以整个工厂为单位来定义固定污染源<sup>[12]20372,20379;51924,51951,51958</sup>。此后,联邦环保署在其制定的一项较为正式的环保条例中明确提到,“允许将整个工厂作为一个单一性的固定污染源”“允许工厂在其厂址范围内新建或改建一些建筑设施时采用‘泡泡政策’”<sup>[13]51925-51926</sup>。1981年以后联邦环保署还在其拟定的一项环境监管条例中详细列举了以整个工厂为单位来界定“固定污染源”的理由。<sup>[14]16281</sup>据此,最高法院认为,联邦环保署发布的这些相关条例和文件早已为“泡泡政策”将整个工厂作为“固定污染源”的解释提供了合法合理的依据。

此外,从国会参众两院发布的一些有关环境问题的报告中也能明确感受到其欲调节经济利益与改善空气质量之间存在的固有矛盾的强烈愿望。众议院在1977年发布的一份报告中指出,1977年《清洁空气法》第117条修正案的主要目的是在确保空气质量在一个限定期内达到国家空气质量标准的同时,允许该区域内的经济发展维持在一个合理的增长水平;应赋予各州在空气质量控制问题上更多的自主权和更大的灵活性<sup>[11]851-852</sup>。参议院也曾明确表示,如果一州之内所有建筑设施的污染排放总量能够达到国家规定的空气质量标准,那么就可以赋予该州继续扩建此类建筑的权利<sup>[11]852</sup>。因此,最高法院认为,在充分考虑国会意愿和兼顾经济与环保问题上,“泡泡政策”显然是具有可行性的。从推动《清洁空气法修正案》颁布的两个重要因素来看,“泡泡政策”的实施有助于调节“改善空气质量与促进经济发展”两者间固有的矛盾,通过使用成本-效益分析机制来控制污染的方式不仅符合经济增长的迫切需要,也有助于环保目标的实现。

鉴于以上诸多方面,联邦最高法院于1984年6月25日做出判定,撤销两年前联邦上诉法院做出的判决,承认“泡泡政策”的合法性<sup>①</sup>。

### 三、“泡泡政策”合法地位得以确认的宏观背景和主要原因

自20世纪70年代末开始,以“泡泡政策”为代表,美国的空气污染治理政策经历了从命令-控制模式向市场调控模式的转变。“泡泡政策”的出现在美国有其必然性,同时也与美国的社会经济形势的新变化有关。从发展趋势看,市场导向的环境政策在美国日渐成为主流,成本-效益分析日趋成为评估一项环境政策的重要法则和依据。市场导向的环境政策,不仅是美国当时经济社会发

<sup>①</sup> 即“美国雪弗龙公司诉自然资源委员会案”(United States Supreme Court. Chevron U.S.A. Inc. v. Natural Resources Defense Council. Inc.)。

展的现实需要,同时也与美国社会一直盛行的经济至上的主流价值观相契合。

首先,“泡泡政策”契合美国社会传统的主流价值观。“泡泡政策”的合法性最终被联邦最高法院认可和确认,与美国社会一直盛行的主流价值观特别是经济至上的发展观密不可分。

经济至上、追求高增长是近代西方经济文化的价值目标之一,这种价值观在西方社会一直居主流地位。作为西方文化的承继者,美国长期以来高度重视经济增长。虽然自19世纪末以来国家对经济活动的干预不断强化,但侧重以市场手段来调节和促进经济发展一直是西方国家经济文化的传统和主流。尽管20世纪六七十年代在空前严重的生态危机背景下美国曾一度将生态目标提升到相当重要的层面,并在一定程度上采用非市场化的手段来促成这一目标;但很快随着经济形势的逆转而重新回到原来的轨道上,并且强调以市场调控而非行政-命令手段来达成环保目标。由此可见,经济至上与市场化的政策取向始终是西方文化的内核与主流,环境保护服从于经济发展,市场化的政策取向是必然选择。

19世纪末20世纪初出现的以吉福德·平肖为代表的资源保护思想就其实质而言是一种经济至上的功利主义保护理念,其认为保护的目的是为了更好地利用,所谓“为了最大多数人最长久的最大利益”而保护自然资源,其实是将保护环境作为实现经济持续增长的一种手段,保护资源的真正目的是促进经济的持续发展和繁荣,这种保护主义是美国传统价值观在环保问题上的一种体现。自19世纪末到20世纪中叶,这种保护主义长期居于官方的主导地位,反映了美国社会传统的主流价值观根深蒂固的影响,直至20世纪60年代空前严重的生态危机和举国高涨的现代环保运动背景下,它才受到质疑和挑战。

历史上,美国曾被冠以“金元帝国”的称谓,其中蕴含两层含义:一是形容其富有,二是强调金钱在美国社会中具有的重要地位。纵观美国历史,无论是早期秉承财富至上的观念去征服与改造自然,还是后来以实用主义价值观为导向理性地开发和利用自然资源,追逐和实现利润最大化始终是其居主导地位的价值观念。从这方面来看,致力于降低企业与政府的污染治理成本,以灵活手段来调控污染物排放的“泡泡政策”的出台,不仅与美国社会一直盛行的经济至上的功利主义价值观相契合,也是对美国传统环保思想的继承和发展。

其次,“泡泡政策”是基于20世纪70年代美国环境政策的局限提出来的。20世纪70年代美国治理环境污染的手段被称为“命令-控制”模式,这一模式主要通过行政命令的方式,采用行政手段来实施环保政策,在具体实践中往往不计成本和代价,政策的制定和执行也较少考虑环境治理的成本,手段比较僵硬。在空气污染治理方面,统计资料显示,自70年代初期《清洁空气法修正案》正式实施以来,美国平均每年在空气污染治理上的投入达290亿至360亿美元,而取得的效果评估仅仅为每年平均60亿~250亿美元<sup>[15]179</sup>。1972至1975年,美国在空气污染治理上的开支以超过每年原有支出25%的速度递增;1976至1978年间该支出的增长率又增长了3.3%;1978年以后,由于联邦政府加强了对机动车尾气污染的管制,该领域支出的年增长率达到了5.3%<sup>[16]31-33</sup>。以1982年美元值计算,从1972到1980年美国在空气污染治理上的花费支出总额增长了近一倍多<sup>[17]17</sup>。一些专家表示,美国在空气污染治理中投入的费用总和已经远远超过了公众预期的承受范围。如果严格执行《清洁空气法修正案》的要求,那么在美国每户家庭平均每年将要在缓解空气污染上支付300~400美元<sup>[15]179</sup>。他们表示,这些费用超过了他们在食品、住房、以及医疗保健等一些基础服务方面的支出<sup>[18]46</sup>。

由于20世纪70年代的环境政策的命令-控制模式忽视了对污染治理的成本-效益分析,导致治理对象积极性不高,阻力较大,成本高且效果不理想,由此也就产生了改革的必要。为了调动污染治理对象的积极性和主动性,提高环保投入的实际效果,70年代末联邦环保署在制定和实施环保政策时越来越重视环境治理的成本和效益之比,并赋予企业更多的自主性,更加重视发挥市场化环境政策手段的作用。1977年的《清洁空气法修正案》的通过,“意味着花费更少的成本去控制污染,

而非减少污染治理活动本身”<sup>[19]35</sup>。以此为背景,作为一种颇具灵活性和兼顾环保与经济的“泡泡政策”就适时地成为一种最佳选择。

从后续具体实施情况来看,“泡泡政策”是颇有成效的。据统计,截至1985年1月10日,美国联邦环保署批准直接设立了40个“泡泡”,同时又提议另外设立7个。相较于传统的污染控制方法,“泡泡”政策的实施为监管对象节省了大约3亿美元的成本。各州也纷纷效仿联邦推行“泡泡政策”。有29个州先后提议和设立了200个“泡泡”,由这些“泡泡”的实施节约的治理成本总共超过了8亿美元<sup>[3]62</sup>。在污染治理方面,以率先推行“泡泡政策”的美国杜邦公司(DuPont)为例,在其对公司的119个污染源实施“泡泡政策”的调控模式后,其年均污染排放量从2769吨降至438吨,降幅达到了84%<sup>[3]69</sup>。1979年至1998年间六种设有国家环境空气质量的污染物的室外浓度均呈下降趋势,总体空气质量有明显改善<sup>[20]77-123</sup>。其中的原因很多也很复杂,但以包括“泡泡政策”在内的市场调控模式的环境政策因将成本-效益分析纳入其中而减少了阻力并调动了污染者治理污染的积极性,较之前的命令-控制模式更有成效,显然是确定无疑的。

再次,“泡泡政策”适应了20世纪80年代美国经济发展的现实需要。“泡泡政策”的问世,在一定程度上与美国当时的经济形势有关。20世纪70年代末期,由新政式国家干预导致的经济滞胀局面,在两次能源危机的冲击下日渐加重。在国内,工业生产下降了11.8%,国民生产总值下降了3%,这两个数字在战后7次危机中分别排在第3位和第4位。二战后日益兴起的中产阶级将其对国家经济现状的不满归因于政府的高税收和高物价,以及一系列与之相关的社会福利政策。在国外,许多人认为美国已经失掉了大国地位。也正是在这样的背景下,里根就任总统后决心改变新政式的国家干预政策,反其道而行之。

1981年2月,里根向参众两院联席会议提交了“经济复兴计划”,拟积极推进共和党的新保守主义改革政策。他以供应学派和货币学派的理论为指导,通过减税和大规模削减社会福利等措施来刺激经济发展。他还颁布“12291号行政命令”,大幅度削减各种环保项目的预算和开支,倡导行政机构要对各种现行的环保规章制度进行评估,对所有议案都要实施成本-效益分析,同时采用一种更加灵活的方式,放松对工业企业的环境管制。正如当时共和党内广为流传的口号那样,“环境保护不应该成为经济‘不增长’和经济萎缩的借口”<sup>[21]37</sup>。

1979年4月美国爆发了新的经济危机,这是美国自战后以来历时最长、最为严重的一次经济危机。据《幸福》杂志1983年4月13日刊载,1982年美国500家大公司的利润下降了27.1%。从这年的年初到9月底,总共有17000多家企业倒闭。失业率从1981年的7.5%上升到了1982年的9.6%,失业总人数突破了1100万。同时,由于联邦政府在国防、失业补助等方面开支的大幅度增长,1982年出现了有史以来最严重的高达1100亿美元的赤字<sup>[22]501</sup>。

面对低迷的经济形势,一些人士开始反思20世纪70年代规模较大的环保投入是否值得,环保政策的命令-控制模式是否适当,联邦政府也在制定新的环境政策时,开始考量环保投入的经济成本,将成本-效益分析纳入决策中。当发展经济与保护环境发生冲突时,里根政府毫不迟疑地选择了经济,这种政策取向使他在制定和执行环境政策时更倾向于支持采用市场化的政策调控手段。正是在这样的宏观背景下,以“泡泡政策”为代表的这种既能够避免环境恶化、又能给企业一定自主权的市场调控模式的环境政策便应运而生。

最后,“泡泡政策”合法性得以确认是相关行为体推动的结果。“泡泡政策”获得了诸如钢铁、石油、电力、汽车等行业为代表的工业界的支持,因为“泡泡政策”给予它们更大的污染治理的自主选择权,它们积极推动赋予这一政策以合法地位。美国雪弗龙公司为国会候选人提供了高达100万美元的政治捐赠来游说国会议员,促使国会制定利于自身利益的公共政策<sup>[23]24</sup>。在“泡泡政策”问题上,他们坚称根据自己的意愿来灵活地分配同一工厂范围内的各个污染排放设施的排污指标,不仅能够使其避免因被迫关闭那些较为陈旧的老化设备所要承负的经济损失,而且还能选择采用

一些成本较低的治理方法达到降低污染的目的。在各方争论过程中,他们一方面借助概念的模糊性来为其降低空气污染治理标准的可接受范围进行辩护,另一方面借助于成本-效益的分析方法来宣扬和鼓吹“泡泡政策”所具有的优越性。因工业团体拥有强大的经济和政治影响力,其态度和立场是“泡泡政策”合法性得以确认的重要推动力量。

美国总统的政策倾向也是“泡泡政策”合法地位得以确认的重要因素。作为一个公开抵制环保、以促进经济发展为主要政策取向而入主白宫的总统,里根积极推进基于市场的环境政策。面对经济“滞胀”的困境,他大幅度减少政府在一些环境保护和社会发展项目中的开支<sup>[24]107</sup>。通过发布“12291号行政命令”,里根总统建立了一套以成本-效益分析为基本法则的政策审查机制,要求行政机构对年度花销在1亿美元以上,导致成本及价格大幅度上涨,或导致投资、生产及就业率大幅度下降的管制方案实施成本-效益分析,联邦政府只承担那些社会收益高于成本的监管项目,同时尽可能优先实施那些净收益更大的监管政策<sup>[25]13193</sup>。对里根政府来说,经济发展的重要性远大于环境保护。在一篇向国会传达环境质量委员会年度报告的政府咨文中,里根总统清晰地表明了其态度:“必须创设一种更加灵活的环境管制模式,发挥市场力量在对环境监管政策进行成本-效益评估时的决定性作用。”<sup>[26]209</sup>虽然里根总统不能直接左右“雪弗龙案”的判决结果,但其政策倾向及其价值取向无疑是一种无形的影响力量。

美国国会对“泡泡政策”的态度至关重要。20世纪70年代大量环保法案的顺利通过,表明国会对国家环境问题的重视,这一方面源于公众对诸如清洁空气和水质等环境议题的广泛关注,另一方面也是环保力量在国会中的政治影响不断增强的结果。然而当70年代经济危机发生后,国会在环保问题上的政策倾向开始发生了变化,那些拥有雄厚财力的工商界利益集团通过游说国会议员,为候选人提供资金等方式在国会中争取支持,进而影响国会的环境立法<sup>[27]131</sup>。20世纪80年代共和党人里根就任总统后,美国的环境政治局势更复杂。国会对环保的热情逐渐让位于对经济影响的担忧,环保议程和环境立法由此陷入僵局。第97届国会(1981—1983)需要重新授权的8个环境立法中仅有2个获得通过<sup>[24]134</sup>,其余皆不了了之。在环保事业有所进展而经济问题增多的80年代初,支持推行市场化的环境政策,在不影响经济的前提下保护环境是国会必然的选择。

“泡泡政策”合法性得以确认与联邦法院的态度直接相关。以上诉法院之前审理过的两起“泡泡案件”为例:从1978年“美国熔炼公司诉环保署案”否认联邦环保署将“整个工厂”定义为“固定污染源”到1979年“美国阿拉巴马电力公司诉科斯特勒案”中的认同的转变,似乎为我们揭示出联邦法院的一种政策取向:赋予联邦环保署对“固定污染源”一定程度的解释权,同时也赋予了工业企业将“泡泡概念”适用于整个工厂或单个排污设施的自主权。这种政策取向在反环保主义盛行的20世纪80年代初期尤为明显。一方面,联邦法院着重任用那些与此种价值取向一致的人员,认为应增强企业的自由选择权,同时降低政府对工业企业的约束<sup>[28]202</sup>;另一方面,最高法院也比以前更倾向于满足工业企业的要求,更加强调经济增长的重要性<sup>[28]203</sup>。在20世纪七八十年代最高法院审理的55起环境诉讼案中,只有16起案件的判决利于环保力量,另外35起案件的判决都在保护反环保势力的利益和诉求(另有4起呈中立态势)<sup>[29]149</sup>。在20世纪80年代美国经济问题增多、发展经济居主导地位的背景下,联邦法院的这种价值取向与以市场化导向的环境政策改革尝试——“泡泡政策”不谋而合。

历史地看,“泡泡政策”的问世是有其必然性的,该政策是市场调控模式环境政策的早期改革尝试,代表了美国环境政策的发展趋向。推动这一政策出台的原因虽然很多,但从根本上说,是由美国社会传统的经济文化和传统的价值观决定的。

#### 参考文献:

[1] Environmental Protection Agency. Air pollution control, recommendation for alternative emission reduction options within state im-



- plementation plans[N]. Federal Register, Vol. 44, No. 239, 1979-12-11.
- [2] United States Court of Appeals, District of Columbia Circuit. ASARCO Inc. v. United States Environmental Protection Agency, 578 F. 2d 319, No. 76-1030[R]. Argued: 1977-2-11. Decided: 1978-1-27.
- [3] RICHARD A. Reforming air pollution regulation: the toil and trouble of EPA sbubble[M]. Washington DC: The Conservation Foundation, 1986.
- [4] SUSAN E. The bubble concept—a feasible emissions reduction alternative? [J]. University of Dayton law review, Vol. 9, No. 1, 1983: 65-80.
- [5] Environmental Protection Agency. 1977 Clean Air Act Amendments to prevent significant deterioration[N]. Federal Register, Vol. 43, No. 118, 1978-6-19.
- [6] United States Court of Appeals, District of Columbia Circuit. Alabama Power Company v. Douglas M. Costle, 636 F. 2d 323, No. 78-1006[R]. Argued: 1979-4-20. Decided: 1979-12-14.
- [7] Environmental Protection Agency. Statutory restriction on new stationary sources[N]. Federal Register, Vol. 45, No. 154, 1980-8-7.
- [8] Environmental Protection Agency. Air pollution control, EPA changes definitions in regulations on preparation of State Implementation Plans[N]. Federal Register, Vol. 46, No. 198, 1981-10-14.
- [9] United States Court of Appeals, District of Columbia Circuit. Natural Resources Defense Council, Inc. v. Anne M. Gorsuch, 685 F. 2d 718, No. 81-2208[R]. Argued: 1982-5-21. Decided: 1982-8-17.
- [10] 理查德·J. 拉撒路斯, 奥利弗·A. 哈克. 环境法故事[M]. 曹明德, 李兆玉, 赵鑫鑫, 等译. 北京: 中国人民大学出版社, 2013.
- [11] United States Supreme Court. Chevron U. S. A. Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc., 467 U. S. 837, No. 82-1005[R]. Argued: 1984-2-29. Decided: 1984-6-25.
- [12] Environmental Protection Agency. State implementation plans, general preamble for proposed rulemaking on approval of plan revisions for nonattainment areas[N]. Federal Register, Vol. 44, No. 66, 1979-4-4. // Environmental Protection Agency. Prevention of significant deterioration of air quality[N]. Federal Register, Vol. 44, No. 173, 1979-9-5.
- [13] Environmental Protection Agency. Requirements for preparation, adoption, and submittal of SIPs, approval and promulgation of State Implementation Plans[N]. Federal Register, Vol.44, No. 173, 1979-9-5.
- [14] Environmental Protection Agency. Requirements for preparation, adoption, and submittal of Implementation Plans, approval and promulgation of Implementation Plans[N]. Federal Register, Vol.46, No. 48, 1981-3-12.
- [15] PAUL R. Policy watch: economics and the Clean Air Act [J]. The journal of economic perspectives, Vol. 4, No. 4, 1990: 173-181.
- [16] ROBERT W. Controlling industrial pollution: the economics and politics of clean air [M]. Washington D C: The Brookings Institution, 1983.
- [17] MARTIN F, BIKKI J. Air and water pollution regulation: accomplishments and economic consequences [M]. Westport, CT. Quorum Books, 1993.
- [18] DONALD P. Environmental quality and economic development [J]. The annals of the American Academy of political and social science, Vol. 444, 1979: 46-55.
- [19] MICHAEL H. Building a better bubble at EPA[J]. AEI journal on government and society, Vol. 9, No. 2, 1985: 33-42.
- [20] PAUL R, ROBERT N. Public policies for environmental protection [M]. Washington D C: Resources for the Future, 2000.
- [21] NORMAN J, MICHAEL E. Environmental policy in the 1980s: Reagan s new agenda[M]. Washington DC: Congressional Quarterly Press, 1984.
- [22] 刘绪贻. 美国通史: 第6卷[M]. 北京: 人民出版社, 2002.
- [23] SHARON B, GLOBAL S. The corporate assault on environmentalism [M]. White River Junction, Vt: Chelsea Green Publishing, 1998.
- [24] NORMAN J, MICHAEL E. Environmental policy: new directions for the twenty first century (fifth edition) [M]. Washington DC: CQ Press, 2003.
- [25] Presidential Documents. Executive Order 12291 of February 17, 1981[N]. Federal Register, Vol. 46, No. 33, 1981-2-19.
- [26] RONALD, DREAGAN. Message to the Congress transmitting the annual report of the council on environmental quality[R]. Public papers of the presidents: Ronald Reagan, 1981. 转引自: BYRON W. GLENS. White House politics and the environment: Franklin D. Roosevelt to George W. Bush [M]. College Station, Tx: Texas A & M University Press, 2010.
- [27] MICHAEL E. Business and environmental policy: corporate interests in the American political system [M]. Cambridge, Mass: MIT Press, 2007.
- [28] MICHAEL E, NORMAN J. Environmental policy in 1990s: toward a new agenda [M]. Washington D C: CQ Press, 1990.
- [29] LETTIE M. The environmental decade in court [M]. Bloomington: Indiana University Press, 1982.

责任编辑 张颖超

网 址: <http://xbbjb.swu.edu.cn>