

DOI:10.16366/j.cnki.1000-2359.2017.04.004

20世纪中期美国联邦政府对空气污染控制的干预与强化

金海

(中国社会科学院世界历史研究所,北京 100006)

摘要:20世纪中期,美国在空气污染控制方面经历了一个联邦政府干预不断扩大的过程。最初,人们将空气污染视为地方问题,治理空气污染被认为是州和地方政府的职权。由于地方利益的不同,地方政府治理空气污染面临诸多困难。20世纪50年代中期,美国联邦政府开始介入空气污染控制问题,并一直和地方政府及工业集团的利益进行博弈,并于1967年通过了《空气质量法》,扩大了联邦政府对空气污染控制的干预权力。1970年,尼克松政府通过《清洁空气法修正案》,联邦政府对空气污染控制的干预权力达到了前所未有的程度。政府干预的扩大与人们对空气污染问题性质以及环保目标重要程度的认识密切相关。空气污染成为全国性问题,环境保护成为独立于经济发展的重要目标,这是联邦政府在空气污染控制领域有效扩大干预行动的前提。20世纪50~70年代联邦政府干预的不断加强为20世纪80年代后期美国空气污染问题的基本解决提供了必要条件。

关键词:20世纪中期,美国联邦政府,空气污染控制

作者简介:金海(1972—),男,浙江黄岩人,中国社会科学院世界历史研究所研究员,主要从事美国史研究。

基金项目:中国社会科学院世界历史研究所创新工程项目

中图分类号:K712.54 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-2359(2017)04-0026-06 **收稿日期:**2017-01-15

进入20世纪以后,随着工业化和城市化的不断发展,空气污染日益成为人们面临的一个重要问题。由于空气具有流动性强的特征,仅靠企业或私人的行动治理污染很难取得成效,政府的干预和调节作用就显得尤为重要。在解决空气污染问题方面,20世纪50~70年代美国联邦政府在空气污染控制领域不断加强干预,取得较大成效。在这个问题上,目前国内学者研究仍然较少^①。本文拟对20世纪50~70年代美国空气污染治理过程中联邦政府干预程度不断扩大的历史进程做一个大致分析。

一、联邦政府干预的必要性

第二次世界大战后,美国经济迅速发展,但由此也导致了工厂和汽车废气排放的增加,造成了严重的空气污染问题。传统上人们将治理空气污染视为州和地方政府的责任。可是空气的流动性导致地方政府的措施往往无法有效应对空气污染问题,通过联邦政府的干预,统一治理空气污染的必要性日益显著,并迫使人们采取相应措施。

1945~1960年美国经济的迅速发展,成为哈佛大学经济学家肯尼思·加尔布雷思所说的“丰裕社会”。工业的巨大

增长是支撑美国经济迅速发展的支柱,但同时也带来了严重的空气污染。据统计,1946~1970年,美国非耐用品的生产增长了3倍,化工生产增长了6倍,铝制品增长了4倍,橡胶

^① 我国环境史研究者已经注意到了美国政府在环境保护问题上干预日益加强的问题,但对于美国是如何从地方政府介入扩大到联邦政府干预这个过程还缺乏系统的研究和分析。国外学者的研究成果中,斯科特·汉密尔顿·杜威的《不要呼吸空气:空气污染与美国环境政治》(Scott Hamilton Dewey, Don't Breathe the Air: Air Pollution and U. S. Environment Politics, 1945~1970. Texas A&M University Press, 2000)一书从政治学的角度分析了美国空气污染的治理措施,较好地分析了空气污染治理过程中美国各级政府与企业和个人之间的关系。罗伯特·M. 柯林斯的《追求更多:战后美国经济增长中的政治学》(Robert M. Collins, More, the Politics of Economic Growth in Postwar America. Oxford University Press, 2000)则探讨了战后美国从片面强调经济增长向追求经济增长与环境保护之间平衡发展的转变过程。因杜·戈克兰尼的《清洁空气:与空气污染作战的真实故事》(Indur Goklany, Clearing the Air: The Real Story of the War on Air Pollution, Cato Institute, 1999)详细讲述了美国各级政府机构与民间团体在治理空气污染方面的努力。

塑料增长了将近 5 倍。与之而来的,则是工厂排放出的废气迅速增加,甚至已经危及到人民的生命。1948 年 10 月 26 日到 31 日,宾夕法尼亚州的多拉诺小镇当地的钢厂与锌加工工厂排放的废气在三天之内就造成了 20 多人死亡,在五天的逆温气象条件过去之后,死亡总人数达到了 70 多人^[1]。对于经过“丰裕社会”,已经基本解决了温饱问题而开始日益追求生活质量的美国人来说,空气污染越来越成为他们所关心的问题,一些观点激进的环保主义者甚至将经济发展放到了环境保护的对立面上。1970 年尼克松总统设立的国家目标研究小组(National Goals Research Staff, NGRS)7 月 4 日的报告就反映了人们的这种思想变化。它声称:“在(以前的)那些年代中,从工厂的烟囱里冒出的黑烟是一种令人放心的迹象。然而,现在看来,我们把一系列过于狭窄的目标推行得太久了。”^[2]

造成空气污染的另一个重要原因是美国社会郊区化的发展。20 世纪 50 年代,正是美国郊区进入爆炸式发展阶段的时期。这 10 年里,美国的郊区人口增长了 1900 万,增长率达到 48.6%。而相比之下,中心城区的人口只增长了 630 万,增长率仅为 10.7%^[3]。到 20 世纪 60 年代,已经有四分之一的美国人在郊区购买了住房。郊区居住人口的迅速增加使如何处理垃圾也成了个十分严重的问题。郊区每年产生数百万吨垃圾。为了处理这些垃圾,最常用的做法是把垃圾堆放在露天的垃圾站或者在焚烧炉里烧掉它们。但是露天堆放垃圾会造成病菌扩散,而焚烧垃圾排出的废气则会污染空气。从环保角度来看最清洁的做法是掩埋垃圾,可是这种做法需要花费巨额资金,所以很少被采用。

造成空气污染的第三个重要原因是汽车数量的增加。1945~1960 年,美国拥有汽车的人数增加了 133%。到了 20 世纪 60 年代,中产阶级的标准已经变成了拥有两辆汽车。但是这个时期,美国的汽车在设计 and 生产方面都还没有考虑减少废气排放的问题。所以很快,汽车数量的增加导致车排废气严重污染了空气,其中碳氢化合物、二氧化碳和一氧化碳在空气中的含量已经达到了危害人们健康的水平。

美国很早就开始了治理空气污染的努力,但因为最初人们将空气污染主要视为地方问题,因此治理空气污染也就被认为属于州和地方政府的职权范围。在地方政府采取的治理空气污染措施中,加利福尼亚州的洛杉矶县最为典型。该县曾经是美国空气污染最严重的地区之一。1947 年 10 月,洛杉矶县议会通过决议,成立洛杉矶县空气污染管理区(Los Angeles County Air Pollution Control District, APCD),统一管理该县下属各城镇现有的全部空气污染控制计划。该机构成立 5 年之内,共采取了 27958 项控制空气污染的措施,向各污染源发出了 14190 项暂停和终止的命令。在它提出的 7818 项要求安装污染控制设备的命令中,有 7320 项获得通过,只有 498 项遭到拒绝^[4]。1955 年 6 月 22 日,洛杉矶县空气污染管理区确立了空气污染危险程度的标准,并随之建立起了警报系统。在此基础上,洛杉矶县议会于 1958 年通过了“第 62 条规章”,要求在每年 5 月 1 日到 10 月 1 日这段

空气污染最严重的日子里,该地区所有以蒸汽为动力的工厂都必须使用更清洁的天然气代替虽然便宜但污染严重的液化石油作为燃料。

洛杉矶县的这一系列努力很快就取得了效果。1951 年,洛杉矶县内的所有铁砂铸造厂和使用平炉炼钢的钢铁厂都被迫安装污染控制设备。1952 年,洛杉矶县开始采取各种措施禁止露天焚烧垃圾。1957 年,在家庭后院焚烧垃圾的做法也遭到禁止。这样,焚烧垃圾排放的废气污染问题就得到了解决。根据洛杉矶县空气污染管理区官员们的说法,这些措施使每天排放到空气中的污染物减少了 1500~2000 吨。在烟尘污染严重的季节里,空气污染三级警报的次数从 1955 年的 15 次下降到 1957 年的 1 次(根据洛杉矶县空气污染管理区的标准,空气污染三级警报指的是大气中一氧化碳含量超过万分之三,一氧化硫或一氧化二氮的含量超过十万分之一,臭氧含量达到百万分之一点的标准,在这种情况下人的生命将真正受到威胁)。东部和中西部各州空气污染的典型特征——煤烟和黑灰——已经几乎完全从洛杉矶县消失。20 世纪 50 年代末,洛杉矶县被公认为是世界上治理空气污染最成功的典范。因此,洛杉矶县空气污染管理区的官员们骄傲地宣称:“洛杉矶县空气污染管理区完成了它的所有任务——除了汽车废气排放之外。”^[5]

洛杉矶县空气污染管理区的官员们在夸耀他们取得的成绩的同时,也暗示了地方政府治理空气污染的措施存在着无法克服的局限性,这种局限性在汽车废气排放方面表现得最为明显。因为大气具有极强的流动性特征,任何一个地方政府都无法将本地区的空气与其他地区隔离开。只要没有一个全国性政府的统一协调,单个地方政府在治理空气污染方面的成就往往会由于其他地区在空气污染治理方面的滞后而受到削弱,甚至化为泡影。仍以洛杉矶地区为例,洛杉矶县空气污染管理区通过一系列措施减少的每日污染物排放数量只占总量的 1/4,在剩下 3/4 的空气污染物中,80%~90%都是外来车辆造成的^[6]。而管理流动车辆则超出了地方政府的权限范围。因此在解决汽车废气排放问题上,洛杉矶县空气污染管理区的官员们显得束手无策。

美国不同地区在环保问题上所持的态度各不相同,也进一步凸显了通过地方政府的行动来治理环境问题所面临的困难。这种态度差异与各地的支柱性产业不同有直接的关系。美国环境史学家塞缪尔·P·海斯通过考察美国国会的投票记录发现:“表现出最强大的环境价值观的地区是新英格兰、纽约以及中大西洋沿岸各州中的新泽西州、南部的佛罗里达州、大湖区各州中的密歇根州、威斯康星州、明尼苏达州、以及太平洋沿岸的 3 个州。而环境价值观表现得最软弱无力的则是西海岸各州中的得克萨斯州和路易斯安那州、从达科他往南到得克萨斯的平原各州、以及落基山脉各州。”^[7]这就表明,那些以新兴产业部门——如旅游、信息和服务业——作为经济基础的州,往往较为支持环保措施,而以传统工农业部门为经济基础的州,则对环保表现出不那么支持乃至反对的态度。

美国不同地区在环保问题上的态度差异,常常导致地方政府的环保努力化为泡影。这方面最典型的例子就是纽约州和新泽西州在跨州空气污染治理问题上的长期争吵。尽管纽约州做出了巨大努力改善空气质量,并且在1968年将纽约大都市区建成美国第二个国家级空气污染管理区,但是附近新泽西州的工厂排放出的废气仍然严重损害了纽约的空气质量。纽约州试图要求新泽西州制定更加严格的法律来控制空气污染,遭到了当地工业利益集团的顽固抵制。最终纽约市长候选人诺曼·梅勒无奈地表示:“结束烟雾的唯一方法就是让市民们拿起武器,登上军舰,前往新泽西炸毁那里所有的工厂。”^[8]这种状况使美国人渐渐认识到,如果没有中央政府统一协调和控制不同地方利益、企业利益和个人利益之间的冲突,仅仅通过地方政府的行动是很难有效改善美国空气质量的。正如匹兹堡的一个企业家所说的那样:“除非实施统一的法律,否则我们就不能使环境有所改善。如果我企图纠正我的工厂所存在的污染问题,而我的对手却没有这样做,那么他的公司就在竞争中处于优势……因此,为了对我的股民们公平起见,我不能首先采取(控制污染)的行动。”^[9]这样,联邦政府介入空气污染控制领域就势在必行了。

二、联邦政府开始介入空气污染控制

地方政府在控制空气污染上的局限性使联邦政府在20世纪50年代中期开始介入空气污染控制问题,并且取得了一定的成就。但在这一时期,传统的关于联邦和州与地方分权的观念在美国社会上仍占主流地位,强调对于地方性问题,联邦政府的干预越少越好。这就使联邦政府在很长时期内无法获得有效干预空气污染控制问题的权力和工具,从而限制了联邦政府干预的效果。

联邦干预的第一个行动就是1955年美国国会通过的《清洁空气法》。该法案虽然强调控制空气污染的责任应该主要由州和地方政府承担,但也规定联邦政府将为科研和技术开发提供500万美元的拨款。新任总统肯尼迪对这个问题持更加积极的态度。他在1961年宣称:“现在我们需要一个有效的联邦空气污染控制法案。”在肯尼迪的推动下,国会众议院商业委员会下属的交通安全小组委员会(后来改名为众议院健康与安全小组委员会)定期举行的听证会上已经开始讨论汽车废气排放和空气污染问题了。1962年,美国市长会议、美国市政协会和全国县协会组成了一个院外活动集团,呼吁扩大联邦政府对空气污染控制问题的干预。1963年《清洁空气法》就是在他们所起草的建议基础上通过的。

1963年的《清洁空气法》与1955年的《清洁空气法》相比,在许多重要方面都扩大了联邦政府的权力。首先,该法案永久有效,而不必到期之后需要国会重新授权。其次,联邦政府获得了向州和地方的空气污染控制机构拨款的权力,从而拥有了对州和地方政府施加影响的手段。第三,根据这项法案,联邦政府不仅有权鼓励开发减少汽车废气的装置和技术,而且还有责任定期向国会汇报进展情况。最后,该法案还要求制定全国统一的空气质量标准,这个任务交给健

康、教育和福利部负责。

但是,传统的联邦与州和地方分权的思想仍然极大地限制了联邦政府干预空气污染控制问题的权力。这一点在1963年的《清洁空气法》中也同样体现出来。根据该法案,联邦政府只有在州长提出要求的前提下,经过一系列复杂的程序之后,才能对空气污染问题进行调查,并且向州和地方政府提出不具有约束力的建议。实际上除了拨款之外,联邦政府无法有效影响州和地方政府的决定。这表明,20世纪60年代初美国社会的主流观点仍然认为控制空气污染属于地方事务,应该主要由州和地方政府处理,联邦政府的干预只能保持在最低限度。

联邦政府这种极为有限的干预令环保主义者不满。因为在地方和企业利益的压力下,许多州和地方政府官员往往对广大市民要求采取措施减轻空气污染的呼吁置若罔闻。环保主义者就只好寄希望于来自联邦政府的压力,以迫使地方官员采取行动。他们给联邦政府各个部门写信,希望得到帮助。佛罗里达州的环保主义者哈瑞特·赖特福特在给当时的司法部长罗伯特·肯尼迪的信中,从法律的角度阐述了联邦政府应该加大对空气污染控制问题的干预力度。她指出,美国法律对公民生命财产的保护也同样适用于那些受到当地磷酸盐工厂所排放的废气危害的人们,因为这些人“毕生的积蓄就是他们的土地,但现在这些土地已经因为污染而变得毫无价值”^[10]。她也描述了佛罗里达州官员对空气污染问题漠不关心的态度,并呼吁联邦政府进行干预。在大多数情况下,这些信件只能得到客气但冷淡的答复,声称自己对此无能为力,因为根据1963年的《清洁空气法》,只有在接到州或地方政府特别呼吁并得到他们合作的情况下,联邦政府才能采取行动。

尽管如此,但在环保主义者们的不懈努力和大力推动下,联邦政府在空气污染控制问题上开始进行越来越积极的干预。1964年,缅因州参议员爱德华·S. 马斯基(Edmund S. Muskie)领导的参议院空气和水污染小组委员会举行了全国范围的现场听证会,探讨为什么美国现有的空气污染控制措施收效不大,以及联邦政府如何才能最有效地提供帮助。以此为起点,联邦政府在空气污染控制问题上表现出越来越强烈的干预倾向。在1966年12月第三次全国空气污染问题会议上,健康、教育和福利部长约翰·加德纳对4000名与会者发表演说,尖锐批评各州应对空气污染,对这个“无视传统州界的问题”没有采取“急需的地方措施”。加德纳在这次会上提出了建立统一的全国空气质量标准和废气排放标准的建议。这个建议很快在联邦最高层产生了影响。1967年1月,约翰逊总统在国会发表的演说中提出了类似的呼吁,同时约翰逊在演说中还主张,以跨州的空气质量区为基础制定污染控制政策;由联邦政府对汽车燃料中的添加剂进行登记;还要进一步研究汽车和水电站的废气排放问题。

联邦政府在空气污染问题上加强干预的倾向,引起了工业利益集团和保守主义者的强烈不满和反抗。直到1965年

4月,汽车制造商们仍然努力拒绝让1966年型号的汽车在废气排放方面接受加利福尼亚州的标准(当时这是美国最严格的标准)。他们声称,没有足够的证据表明有必要对汽车废气排放采取全国性的控制,而且“纳税人把美元花在控制工厂和家庭产生的污染方面会有更大的收获”。工业界的院外活动集团在国会内外积极行动,反对按照洛杉矶的模式建立一个全国统一的空气污染标准。用一个汽车工业代表的活说:“我只听说过狗摇尾巴,还没有听说过尾巴摇狗的。从全国范围看,洛杉矶仅仅是一条尾巴而已。”^[11]

那些强调州权的保守主义者和不愿削弱自己权力的州和地方政府,也支持工业利益集团的立场,顽强抵制联邦政府干预。州和地方政府希望通过加强它们之间的合作来避免联邦政府的干预。1967年初,新泽西、纽约和宾夕法尼亚州在费城召开会议,宣布了建立上述三州空气污染控制委员会的计划。该计划企图将联邦政府作为与各州政府平等的成员包括在内,从而防止它以中央政府的身分对各州发号施令。新泽西州州长休斯在讲话中就明确表达了这个意图。虽然他勉强承认目前的确存在着加强地区合作的需要,但他坚决反对建立一个在联邦政府支配下的地区合作。休斯认为还没有到把空气污染控制的权力从各州手中交出来的时候。

面对着工业利益集团、保守主义者以及州和地方政府的联合压力,联邦政府在空气污染控制问题上的干预受到了极大地限制。1967年的《清洁空气法》修正案本意是扩大联邦政府的干预权力,但是由于这些压力集团的抵制,该法案仍然强调控制空气污染主要是州和地方政府的职责。参议院空气和水污染问题小组委员会的主席爱德蒙·马斯基无视约翰逊总统的呼吁,把制定全国统一的废气排放标准的要求降低为仅仅对该标准的可行性进行为期两年的研究。在跨州的空气质量区问题上,马斯基力主将最初的主动权和确立空气质量标准的责任交给各州,即使州政府无法采取有效措施,联邦政府也只能在经过漫长的程序之后才能介入。空气和水污染问题小组委员会所属的公共工程委员会主席詹宁斯·伦道夫(Jennings Randolph)参议员长期以来是煤炭工业的支持者。为了防止拟议中的关于空气中一氧化碳含量的联邦标准将煤炭排斥在许多大城市的能源市场之外,他在该法案中插入了关于健康、教育和福利部重新考虑一氧化碳标准的要求,以确保在法案的内容中不会包括这项标准。伦道夫还强调顾问委员会在指导联邦政策的时候应该反映工业界的观点,以便政府在制定防治空气污染的政策时能更多地考虑工业界的利益。

必须承认,最终通过的1967年《空气质量法》在扩大联邦政府干预权力方面还是取得了一些成就。它的确建立了一个全国范围的控制空气污染计划的框架,授权健康、教育和福利部设立范围包括一个或几个州的空气质量区,并对每一种主要污染物造成的后果进行研究,就污染范围提出标准。《空气质量法》还规定,在空气污染对人们的生活和健康构成实质性威胁,而主要污染源在180天之内又没有采取有

效措施控制污染的情况下,健康、教育和福利部有权提出诉讼,要求法庭采取行动。这样就使联邦政府获得了进行干预的法律武器。从某种程度上来说,联邦政府在空气污染控制领域内的干预在一定程度上有所加强。在联邦政府和州与地方政府的联合努力下,《空气质量法》通过后的几年里,美国的空气质量有一定的改善。1970年某些特定的污染物(沙尘和煤烟)在空气中的含量下降了20%,二氧化硫的含量则下降了60%^[12]。

尽管如此,该法案还是存在着严重不足。它并没有改变控制空气污染的主要责任应该由州和地方政府承担的传统思想,仍然给联邦政府的干预设置了重重限制。约翰逊总统建立一个全国统一的空气质量标准的愿望并没有实现,确立全国性废气排放标准的条款也被从《空气质量法》中删除。这导致《空气质量法》在很大程度上无法有效执行。健康、教育和福利部很难为空气质量区确定污染物标准,在尼克松当选前,91个空气质量区里确定了空气质量标准的还不到25%,而且在环保主义者眼里,许多标准都过于宽松。显然,联邦政府对空气污染控制问题的干预,还需要进一步加强。

三、尼克松政府强化对空气污染控制的干预

进入20世纪70年代之后,人们对环保问题的关注日益加强,要求联邦政府加大干预力度的呼声日益强烈,由此推动尼克松从一个对环保问题不感兴趣的总统候选人朝着在环保问题上采取积极立场的总统转变。正是在尼克松总统任期内,联邦政府采取一系列措施加强了对环保问题的干预力度,而联邦政府对空气污染控制问题的干预则成为其中的一个有机组成部分,这也为20世纪80年代美国基本解决空气污染问题提供了重要的先决条件。

有利于联邦政府扩大干预的社会氛围是在20世纪60年代末70年代初出现的。1969年,《财富》杂志对该杂志每年列出的美国500家最大企业中的270家进行了一次民意调查,发现有60%的受访者都声称环境是“最重要的问题”,其中提得最多的是交通堵塞、空气和水污染、垃圾处理等问题。57%的受访者表示他们支持联邦政府在环保问题上加强干预,53%的受访者表示支持由一个全国性的机构来制定统一的污染标准。这次民意调查甚至表明,绝大多数的企业家愿意为了环保而在生产方面做出牺牲。88%的受访者表示愿意接受停用新产品的命令,84%的受访者表示愿意放弃增加生产,85%的受访者表示可以减少利益^[13]。这种民意上的变化给尼克松造成了巨大的压力,正如尼克松的第一任环境保护署署长威廉·拉克尔肖斯告诫他的那样:“你不能在环境问题上获胜,但是他们能够用这个问题把你打翻在地。”^[14]无论是出于连任总统的政治考虑,还是出于治理环境的现实考虑,都迫使尼克松加大联邦政府对环境保护的干预力度,从而在美国的环境保护史上留下自己的印记。

尼克松采取的行动并非在某个特定的领域有限地加强联邦政府的干预,而是在整个环保问题上重新规划联邦政府与州和地方政府之间的权力关系。这方面的代表性措施就是1970年1月1日通过的《国家环境政策法》,该法案规定

“对环境质量有重大影响的所有重要的联邦行动”都必须提交环境后果报告 (environmental impact statement), 并由一个新成立的环境质量委员会做出评估。对于那些将会严重破坏环境并且没有任何补救措施的行动, 环境质量委员会有权要求法庭予以终止。这就为总统和联邦政府全面履行其环保职能提供了法定依据。7月, 尼克松又设立了环境保护署, 把“空气污染、水污染和固体废物处理作为同一个问题的不同表现形式”加以统一规划^[15]。环境保护署很快取代了环境质量委员会的职能。在它成立的最初9年内, 环境保护署审查了各部门提交的11000份环境后果报告, 提出了1000多次起诉, 有20%的机构被法院勒令如果不接受环保署的提议或根据环境后果报告执行就必须停工。环保署的全职雇员也从最初的7000人发展到1980年的13000人, 其活动资金则从1973年的5亿美元扩大到1980年的13亿美元, 成为联邦政府环境保护领域内进行干预的有力工具。

尼克松政府在空气污染控制问题上加强联邦政府干预的行动就是在这样的大框架下进行的。他在1970年的总统环境咨文中承认, 1967年的《空气质量法》“是一个好的开端, 但是仍然存在着大量缺点”^[16]。尼克松希望在此基础上更进一步。他的目标是制定一个全国统一的空气质量标准。针对汽车废气排放问题, 尼克松在咨文中主张对各大汽车公司的生产线进行污染控制测试, 给1973年和1975年型号的汽车规定更加严格的废气排放标准。在1970年与莫伊尼汉的一次谈话中, 尼克松说他已经认识到这些行动可能需要花费数十亿美元, 但为了净化美国的空气, 他决心接受这一代价。

1970年6月1日, 众议院通过了1970年《清洁空气法修正案》。该法案接受了尼克松在总统环境咨文中提出的建议, 在8月份该法案被提交参议院审议时, 参议员马斯基又在其中增加了关于净化空气的最后期限的内容。于是, 该法案的最终版本极大地加强了联邦政府通过环境保护署对各州的空气污染控制行动进行干预的权力。它规定, 各州必须提出自己的空气达标计划。对于那些环保署认为不满意的计划, 环保署有权在6个月内提出自己的计划取而代之。各州必须在计划提出后的3年之内保证自己的空气质量达到初级标准, 延期达标的不能超过2年。固定的污染源需要接受各州制定的废气排放标准, 其中水银、石棉之类的危险物质必须达到零排放。环保署有权对违反标准者发出终止令, 并且让司法部对违反标准者提出起诉。对于违反空气质量和废气排放标准的行为, 初犯者将受到每天25000美元罚款或1年监禁的处罚, 再犯者将受到每天50000美元罚款或2年监禁的处罚。市民有权起诉污染者和违反排放标准的政府机构, 甚至可以起诉未履行责任的环保署长^{[17]11-13}。这项法案给州和地方政府在控制空气污染的标准和最后期限方面做出了一系列的硬性规定, 并且赋予环保署监督和处罚的权力。这样, 联邦政府在空气污染控制领域内获得了真正有效的干预手段。1970年9月22日, 该法案在参议院获得一致通过。

1970年的《清洁空气法修正案》不仅引起了工业利益集团的惊恐, 也使尼克松政府处于尴尬的境地。因为该法案的内容比尼克松总统环境咨文中提出的建议还要严格得多, 这使得联邦政府一方面担心这个法案会对美国的经济造成不利的影 响, 另一方面又害怕反对这个法案将把联邦政府置于环境保护运动的对立面, 破坏政府形象。政府讨论的结果是, 向国会两院联席会议建议对该法案进行修改, 删去参议院补充的强硬规定。政府要求做出的修改包括: 汽车商在实现污染排放目标方面的1年延期可以无限制延长, 而不是只能延期1次; 搁置汽车商确保其废气控制设施能够有效运行5年或行驶50000公里的规定; 删去允许各州在必要的地方制定本州更加严格的汽车污染标准的规定; 市民可以起诉污染者, 但不能起诉健康、教育和福利部^{[17]15}。这表明, 尼克松政府希望尽可能减少该法案对美国经济发展的冲击。接到联邦政府的建议之后, 国会两院联席会议进行了讨论, 并且在12月18日提出了一项新的《清洁空气法修正案》, 除了少数问题之外, 该法案几乎在所有重要问题上都保留了原来法案的内容。最终尼克松不得不签署了这项法案, 使之正式成为法律。

1970年的《清洁空气法修正案》与以前的空气污染控制法案相比是一个巨大的进步, 联邦政府的干预权力达到了前所未有的程度, 甚至超出了许多环保主义者的希望。该法案的实施在很大程度上削弱了美国的工业废气和汽车废气造成的空气污染, 美国的空气质量得到了实质性的改善。1970年到1990年间, 虽然美国的生产规模仍然在不断扩大, 但是烟尘颗粒物污染却减少了近80%, 铅排放量减少了98%, 其他污染物减少了1/5~1/3。到20世纪80年代末, 美国严重的空气污染问题已经基本上得到解决。更重要的是, 该法案在通过时, 工业利益集团尽管企图进行院外活动加以阻挠, 但是国会却采取了迅速的行动使他们来不及做出反应。这种对工业利益集团态度的有意忽视表明, 20世纪70年代, 环境保护已经成为一个独立的目标, 不再是经济发展的附属物了。只有在这个基础上, 联邦政府作为平衡不同需求的“仲裁者”作用才能最好地体现出来, 为它在环境保护领域中干预权力的扩大提供了坚实的基础。

纵观20世纪50~70年代美国联邦政府在空气污染治理问题上干预权力加强的过程, 我们可以看出, 它在很大程度上取决于人们如何看待空气污染问题。按照美国传统的联邦政府和州与地方政府分权原则, 联邦政府的权限仅仅是处理州和地方政府无法有效处理的事务, 并作为平衡各种不同目标和相互冲突的地方利益的“仲裁者”发挥作用。当人们仍然把空气污染问题视为地方事务, 而环境保护目标仍然要服从经济发展目标需要的时候, 加强联邦政府干预的努力就会遇到强大而有效的抵抗。只有当人们认识到空气污染已经越出了州和地方范围成为一个全国性的问题, 而环境保护也脱离经济发展成为一个独立目标的时候, 加强联邦政府干预才变得顺理成章。从这个角度上看, 政治体制的改革不能脱离政治传统凭空进行。美国联邦政府在空气污染控制

领域加强干预的过程可以说就是这个原则的具体体现。

参考文献：

- [1]Indur Goklany. Clearing the Air: The Real Story of the War on Air Pollution [M]. Washington, D. C. : Cato Institute, 1999: 24~25.
- [2]Robert M. Collins. More, the Politics of Economic Growth in Postwar America[M]. Oxford University Press, 2000: 147.
- [3]Dennis R. Judd. The Politics of American Cities: Private Power and Public policy[M]. Boston : Little Brown and Company, 1979: 159.
- [4]Los Angeles County Air Pollution Control District[R]. Annual Report, 1954~1955.
- [5]Scott Hamilton Dewey. Don't Breathe the Air: Air Pollution and U. S. Environment Politics, 1945~1970[M]. College Station, Texas: Texas A&M University Press, 2000: 57.
- [6]APCD Completes Job[N]. Montebello News, 7 Nov. 1957.
- [7]Samuel P. Hays. Environmental Politics Since 1945[M]. University of Pittsburgh Press, 2000: 25~26.
- [8]Scott Hamilton Dewey. Don't Breathe the Air: Air Pollution and U. S. Environment Politics, 1945~1970[M]. College Station, Texas: Texas A&M University Press, 2000: 171.
- [9]Robert S. Diamond. What Business Thinks About the Environment[A]. in edited by Fortune, The Environment: A National Mission for the Seventies[C]. New York, Evanston, and London: Harper & Row Publishers, 1969: 61.
- [10]Scott Hamilton Dewey. Don't Breathe the Air: Air Pollution and U. S. Environment Politics, 1945~1970[M]. College Station, Texas: Texas A & M University Press, 2000: 192.
- [11]Scott Hamilton Dewey. Don't Breathe the Air: Air Pollution and U. S. Environment Politics, 1945~1970[M]. College Station, Texas: Texas A & M University Press, 2000: 77.
- [12]John A. Andrew III; Lyndon Johnson and the Great Society[M]. Chicago: Ivan R. Dee Inc. , 1998: 176.
- [13]Robert S. Diamond. What Business Thinks About the Environment[A]. in edited by Fortune, The Environment: A National Mission for the Seventies[C]. New York, Evanston, and London: Harper & Row Publishers, 1969: 55~62.
- [14]J. Brooks Phippen. Nixon and the Environment[M]. University of New Mexico Press, 2000: 134.
- [15]John Opie. Nature's Nation: an Environmental History of the United States[M]. Harcourt Bruce & Company, 1998: 447.
- [16]J. Brooks Phippen. Nixon and the Environment[M]. University of New Mexico Press, 2000: 67.
- [17]James Rathlesberger ed. , Nixon and the Environment: the Politics of Devastation[J]. The Village Voice, 1972.

Federal Intervention and Intensification in Air Pollution Control in the Mid-20th Century

Jin Hai

(Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100006, China)

Abstract: 1950s~1970s, American Federal Government strengthened its intervention in air pollution control. This process showed that the strengthening of federal government intervention was related closely with people's recognition to the nature of air pollution and the importance of environmental protection goal. Air pollution became a national problem and environment protection became a goal independent of economic development, which were two premises for the federal government to strengthen effectively its intervention in air pollution control.

Key words: 1950s~1970s; federal government intervention; air pollution control

[责任编辑 王记录]