

日本国大使馆经济部一等书记官井上直己：

日本环境治理,怎么从消极到积极?

为什么罚款不多却鲜有人违法呢?在我的理解里,可能是一种软性力量的约束。比起罚多少钱,向社会公告企业的违法违规行,是更有意义的惩罚。

上世纪50年代后,日本经济高速增长,伴随着产业发展,各地出现了严重的大气污染、水质污染。是什么让日本快速走出了污染困境?

在经济界的消极态度面前,执政党何时下定了改变的决心?

对于严峻的公害问题,当时政府采取的限制措施治标不治本,因此未能有效防止公害。

1955年,富山县神通川流域工厂排放的镉等重金属污染了水稻,造成附近居民患有痛痛病。1956年,熊本县水俣市工厂排放的甲基汞污染了鱼贝类,造成该地居民患有水俣病。1960年,三重县四日市石油企业排放的硫氧化物等大气污染物,造成居民出现哮喘等病症。1965年,新潟县阿贺野川流域发生水银中毒。

1955年,厚生省制定了《生活环境污染防治基本法案》,后因反对意见多而作废。1958年,经济企画厅制定了《水质保全法》及《工厂排水限制法规》,目的是促进“产业的健全发展”和“生活环境的保全”相协调(经济协调条款)。这个条款规定,经济发展是关键,环境应让步于经济发展。如果妨碍了经济发展,相关环境治理措施要受到限制。当时,这个经济协调条款覆盖到了各项规定之中。1962年,厚生省通商产业省制定了《煤烟限制法规》,只针对指定地区进行限制,且规定的排放限制浓度标准较松。其法律目的同样也包含协调经济。1967年,政府制定了《公害对策基本法》,法律目的还是为协调经济。

在当时的产业界看来,公害对策会增加成本。经济团体的干部曾表示,企业迄今为止已花了很多钱采取公害对策。原本公害对策就对提高生产性没有助益,所以企业的消极态度可想而知。因为这种消极态度,当时的环境治理并没有取

得很大进展。

相对来说,具有强烈影响的是一般市民。市民反对公害意识高涨,对政府和企业施加了很大压力。有关公害的投诉,1966年约2万件,到1970年增长到6.3万件。市民对高度经济增长的评价,1969年持正面肯定的比例为43%,负面为19%;而到1973年,持正面肯定的比例仅为22%,负面比例为59%。

同时,市民反对公害的意识高涨,也对政府选举产生了影响。在以东京为首的主要城市,积极倡导先进环保政策的革新首长,获得了选举胜利。在市民支持下,这些革新派废除工厂引进条例,出台公害防止条例,加强环境限制。并且,致力于与企业签订公害防止协议(这也是日本防公害对策中比较有特点的一点)。这个协议本身并不具有法律强制效力,但随着市民意识的高涨,企业也不得不考虑签订协议。截至1972年10月,有38都道府县、461市町村成为协议当事者,签订协议的事业所数达到3200多家。

另一个发挥作用的是司法。当时的法律条款,有很多漏洞。在法律未能充分发挥作用时,四大公害诉讼(均为原告诉讼)中法院起了重要作用。毕竟企业具备人力财力,如果进行诉讼,普通市民与之实力悬殊。比如,对于已经发生的公害和当事人自己真正遭受的公害,二者是否存在因果关系?证明过程其实非常困难,但是法院做出了减轻受害者相关负担的案例。

1971年,痛痛病诉讼判决中,为了减轻受害者作证的负担,在证明了流行病学的因果关系后认定了法律因果关系。1973年,熊本水俣病诉讼判决中,若存在公害导致身体、生命受到危害的

可能时,考虑到作业的安全性问题,应要求企业担负停止作业的义务,而非考虑被告所需费用。1972年,四日市哮喘诉讼判决中,不论个别工厂排放污染物质的多寡,石油企业园区的6家被告认定存在共同的非法行为。

在诸多影响下,执政党有了强烈的危机感。他们发现社会舆论开始发生转变,环境质量开始变得重要起来;在主要城市的政权更迭中,出现保守派向革新派的转变;司法判断也由保守理念趋于革新;临时补救措施已到界限。于是,政府开始考虑转型,决定采取真正的公害对策。

1970年,日本召开“公害国会”,制定、修订了水质污染防治法、废弃物处理法等14条法律,删除《公害对策基本法》的经济协调条款;1971年,设置环境厅,开展公害限制、自然保护业务;1971年,制定在特定工厂完善公害防止组织的相关法律(企业公害防止管理员制度的起步);1972年,修订大气污染防治法、水质污染防治法;1973年,制定公害健康损害补偿法。

日本高速增长期以后,结合各种政策手段,致力于推动绿色经济的发展。比如,环保金融,政府绿色采购,实行环保积分的绿色消费制度,环境教育,环境经营评价,环境信息公开,通过环保税收、排放量交易等实现环境成本的内部化等等。

是什么促使日本大气环境快速改善?

与北京相似,东京在60年代也发生过高浓度雾霾。有人问我日本是否也有雾霾预警制度?日本的大气污染防治法规定,如果大气污染

骤然明显,对人体健康造成严重伤害的话,县知事(相当于省长)可命令污染排放者采取减少排放、限制使用排放设施等措施。但是,此标准只针对在 PM_{10} 为 $3000\mu g/m^3$ 的状态下持续3个小时的场合。现实中,几乎没有这样的案例。 $PM_{2.5}$ 环境标准为 $25\mu g/m^3$,日本是 $35\mu g/m^3$,中国的标准为 $75\mu g/m^3$ 。日本规定,当数值超过 $70\mu g/m^3$,呼吁大家尽量减少不必要的外出,以及在屋外长时间的激烈运动。而实际上,超过该数值的情况并不多见。

是什么促使日本大气环境快速改善?

加强公害限制,包括直接处罚等严厉的限制措施,负责实际工作的地方自治体加强限制。加强工厂排放的硫氧化物排出限度,1970年限制到约1/7的水准;加强新车尾气排放限制,和当初的标准相比,减少了95%~99%。

实施公害健康损害补偿制度。政府制定了以大气污染与疾病的流行病学因果关系为前提,不论单独的因果关系如何,都将给予行政救济的制度。高峰时认定患者约11万人,年间补偿额约1080亿日元。引入新的赔偿机制,就是对排污企业征收一定的资金,再把资金分配给相关受害人。企业排污排得越多,在这方面负担的就越大。

光进行公害限制是不够的,还要考虑防止公害的投资。民间企业对防止公害的投资大幅增加。曾有一段时间,环境投资占GDP的比重达8%。此外,还有对环境对策技术的研究开发和设备引进,提供补助金、税收优惠;由“公害防止事业团”提供低息融资等支援措施。

总的来说,“反对公害”的舆论浪潮推动了政治决

断,通过完善行政机构、加强排放限制、建立受害者救济制度、支援设备投资和技术研发等措施,实现了环境改善、创造就业、技术革新、加强国际竞争力、消除社会不安等。将公害防患于未然,不仅保护了国民生命和健康,在经济上也具有合理性。比如水俣病,受害额为126亿日元/年,治理额为1亿日元/年。相比受害成本,治理成本还是非常低的。

为什么罚款不多却鲜有人违法?

有人问,日本对污染企业的惩罚严重吗?日本大气污染防治法规定,不遵从改善设施设置计划申报命令的,不遵从改善命令等的,判处1年以下有期徒刑或罚款100万日元(约5万元);排放超过标准的,判处6个月以下有期徒刑或罚款50万日元(约2.5万元)不申报设置,或虚假申报的,判处6个月以下有期徒刑或罚款30万日元(约1.5万元);违反排放测量、记录义务的,罚款30万日元(约1.5万元)。5万元的罚款,可能并不多。但实际上,日本违法排污罚款的比较少。地方政府发现超标排放等违法行为时,也是先下整改命令,企业一般遵从该命令,很少被判刑或罚款。

为什么罚款不多却鲜有人违法呢?在我的理解里,可能是一种软性力量的约束。比起罚多少钱,向社会公告企业的违法违规行,是更有意义的惩罚。企业的社会信用被动摇,其经济情况会受到直接影响。这个意义上,比起“硬”法,“软”法也非常重要。

(本文系作者在中国人民大学环境学院的讲座,本刊见习记者顾彭莉整理,标题为编者所加)