

环境问题的 政治经济学

周富祥等 编译



中国环境科学出版社

X-01/ 69803

环境问题的政治经济学

周富祥等 编译

吴景学等 校

中国环境科学出版社

1987

内 容 简 介

本书就日本的环境政策的发展和经济建设的发展的关系作了较详细地介绍,包括环境问题的社会经济问题,日本和资本主义国家的公害问题及对策,八十年代环境政策的展望等内容,并附有《日本环境宣言》,日本的环境经济学研究和今后环境政策的课题。从中可看出环境保护政策与经济建设的关系,以及如何才能使环境保护政策真正起到防止环境污染的作用;同时揭示了资本主义国家当政者、财界要人和受害者对环境保护政策的不同态度。

本书对发展中国家制定环境保护政策有一定的借鉴作用。是各级环境保护部门,特别是政策制定者的一本较有价值的参考书。

环境问题的政治经济学

周富祥等 编译

吴景学等 校

责任编辑 李文湘

*

中国环境科学出版社出版

北京崇文区东兴隆街69号

北京市密云县印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经营

*

1987年11月第 一 版 开本 787×1092 1/32

1987年11月第一次印刷 印张 5 11/16

印数 0 001—2 500 字数 128千字

ISBN 7-80010-063-4/X0063

统一书号: 13239·0121

定价: 1.40元

译者序

1977年国际经济合作与发展组织（OECD）对日本的环境政策作了总结，并发表了《环境政策成功了吗？——日本的经验》的报告。日本一些学者并不完全同意报告中的结论。宫本宪一教授对这个报告的某些观点提出了自己的看法。

环境问题在70年代以前大都被看作是污染治理的技术问题，解决污染的办法，主要是采取一些经济措施和技术措施，在污染净化方面采用了污染净化设备。70年代中期，随着环境工作范围的扩大和环境科学研究的进展，环境问题由防止污染扩大到能源资源保护和自然资源保护，从仅考虑单一的环境要素发展到全面的综合防治，生态、社会和经济的全面规划代替了污染净化措施。80年代初，解决环境问题的重点放在规划问题和政策协调上，制订包含保护环境在内的发展社会经济的长期政策，正确协调环境保护和经济增长、能源资源之间的相互依赖关系。宫本宪一教授从政治经济学角度研究了日本的环境问题，分析了现代环境问题的特点，环境问题产生的社会经济原因，环境权论的意义，污染者负担原则的政策，地区开发的环境问题并就80年代环境政策作了评述。这些都有一定的价值。

过去，我们对西方国家的污染治理技术介绍的较多，对环境政策介绍的较少。为了能够全面地了解国外的环境状况，了解他们采取的经济社会政策及其效果，存在的问题及今后研究的课题，我们节译了这本书，供广大读者参考，特

别是为环境管理工作者和环境问题社会科学研究工作者参考。

宫本宪一这部著作于1975年9月初版，1981年11月作了增补再版。我们根据增补版摘译其中十章，并附一篇日本环境厅规划调整局松下和夫写的《日本的环境经济学研究和今后环境政策的课题》一文。参加本书翻译工作的还有孙丽雅，中国科技情报研究所陶建明先生作了详细校阅。最后译稿蒙原上海市环境科学研究所所长许景文先生审定。在此深表谢意。

由于我们水平有限，译文有不妥之处，恳请读者批评指正。

译者

1986年5月

前 言

环境保护与实现和平，摆脱贫困，保障人权，建立民主主义一样，是人类面临的共同课题。特别是日本因战后经济的高度发展而变成了公害实验场，因此可以说，日本在防止公害方面走在世界前面，并担负着向其他国家传播经验的使命。

石油危机以后，经济萧条，使环境政策出现了倒退。自民党的一位议员曾因鼓吹“环境厅无用论”，而轰动一时。而且这种谬论居然也出现在政府和财界中，例如，在1980年12月发表的经济团体联合会关于公害损害健康补偿制度的“意见书”，全面否定了四日市大气污染引起的哮喘等主要疾病，妄想篡改战后史，抹杀公害问题的事实真相，这完全反映了20年前经济高度发展初期财界人士的思想意识。

现在世界上，正在出现所谓右倾反动政治。而实际上，这是与无视公害问题或把环境保护问题看作无足轻重的倾向是完全一致的。然而，环境保护这个历史任务，在经济萧条或者一时的反动政治逆境中，是绝不可以忘记的。如果现在人们忘记了环境保护这个任务，那么人类将肯定会遭到大自然的惩罚。特别是对正在狭窄的国土上从事人类从未经历过的高密集经济活动的日本人来说，环境污染引起的现实与深远影响是不可低估的。

反对公害的舆论或运动的停滞不前是造成环境政策倒退的主要原因。加上宣传部门没有充分报道，也是重要原因之一。同其他国家相比，有关小型汽车污染控制法（Maski先生提出——译者注）的成功，大阪飞机场公害二审判决等，说

明日本当地的群众运动还有很强的生命力。过去的环境政策虽然未曾出现过飞跃般的进展，然而在污染严重的地方却一直坚持着受害救济制度。不过，目前这种“战壕战”般的环境保护总有一天会失去平衡。为了完成这个人类历史任务，我们有必要重新开展环境问题的研究调查。

本书在六年前出版了第一版，但是从政治经济学方面考察今天的情况，本书仍有重要参考价值，基于这种考虑，作者本人作了若干补充和修改，予以再版。有关新情况的综合性考察均汇集在本书第十章。青年和妇女界人士已经成为环境保护的新主体，恳切期望大家给予关照和批评。

宫本宪一

目 录

第一章 环境问题的社会经济学	(1)
一、关系到现代经济的命运——公害问题的意义	(1)
二、公害的社会经济结构	(5)
三、环境问题的政治经济学	(9)
四、环境政策的研究	(13)
五、向未来挑战	(17)
第二章 什么是公害问题	(22)
一、公害问题的发展	(22)
二、什么是公害	(24)
三、日本资本主义和公害	(28)
四、现代资本主义和私害的公害化	(31)
五、居民运动和科学工作者	(33)
第三章 环境权论的意义	(35)
一、环境权论的形成	(35)
二、环境权论的意义	(38)
三、环境权上存在的问题	(40)
第四章 70年代的公害问题	(45)
一、公害的社会经济原因	(45)
二、日本公害对策的特征	(47)
三、展望70年代	(55)
四、联合——居民运动	(62)
第五章 环境问题的回顾和展望	(65)
一、1970年环境问题讨论会的意义	(65)
二、讨论会以后的成果	(69)
三、今后的课题	(75)

第六章 公害对策和污染者负担原则	(80)
一、公害的政治经济学特征和污染者负担原则	(80)
二、受害的救济制度和污染者负担原则	(87)
三、提倡救济原则	(100)
第七章 地区开发的历史教训和建议	(101)
一、战后地区开发历史性的教训	(101)
二、追随古老的开发	(108)
三、对今后开发的建议	(111)
第八章 “日本海时代”的提法合适吗	(113)
一、“日本海时代”的错误	(113)
二、对福井滨海工业地带开发计划的探讨	(115)
三、酒田北港地区开发的问题要点	(123)
四、保护日本海的国际会议	(128)
第九章 观光开发和环境问题	(130)
一、为什么要进行观光开发	(130)
二、各种的社会效果	(133)
三、请教自然保护运动者	(136)
第十章 展望80年代的环境政策	(139)
一、倒退的环境政策	(139)
二、对日本环境政策的国际评价	(146)
三、污染者负担原则和经济政策	(149)
四、地区开发和环境政策	(154)
附 日本环境宣言	(159)
附 日本的环境经济学研究和今后环境政策 的课题	(163)

第一章 环境问题的社会经济学

一、关系到现代经济的命运——公害问题的意义

20世纪30年代末期，资本主义因以失业为主的古典性贫困危机，被追究为资本主义社会制度的界限问题。然而，在现代，又因城市问题和通货膨胀等新的危机出现，而涉及到其社会制度的命运。特别是经济发展带来的环境破坏已成为左右地球命运的重大问题，以致于对现代经济及其建立在现代经济之上的文明本身产生了怀疑。假如供给人们很多物质财富的社会制度，是在明显地损害人类和环境下取得的，显然这是有害的，需要加以改革。时代的发展已经不是只用失业等古典性危机存在与否，也不能只用国民生产总值来衡量社会制度的优劣，而是要用保护和改善人类环境的状况来衡量。

可以说，环境破坏从人类形成社会时就发生了，特别是城市化、工厂化在忽视安全和无计划发展条件下，产生环境破坏的可能性更大。产生公害的技术和自然的因素，不管哪种社会制度都是共同的。然而，造成公害的社会经济原因、具体的形态、社会结果、公害对策等，则显然是由社会制度决定的。下面拟从公害的社会经济方面予以阐述。

现代的公害之所以深刻地关系到资本主义制度的命运，是由下面的社会经济特点决定的。

现代公害的第一个特点——巨大的经济损失

第一损失极大，其中包含不可挽回的或者不能补偿的绝对损失。以大气污染为例，1913年美国的匹兹堡平均每个居民因污染造成的经济损失额为9.36美元，到1932年提高到15

美元。第二次世界大战后，美国实行了防治大气污染的对策。企业每年花费数亿美元用于防治公害，政府也强化了公害对策，但是，由于重化学工业和汽车工业的发展，经济损失额骤增。美国平均每人损失额，1948年为10美元，1958年为65美元，1970年达到80美元。也就是说，现在美国人民负担的损失额，是战前污染最严重的匹兹堡污染损失额的5倍。美国全国1970年的损失额实际达到165亿美元，这个巨大的损失额可与日本的外汇储备量相匹敌。

在日本，根据环境厅测算，环境污染的损失额，估计1960年平均每人2060日元（总额为2205亿日元），到1970年平均每人增加为14793日元（总额是15343亿日元）^①。

这些是能用货币计算的损失，还有不能用货币计算的损失。如：①人的健康受害、死亡；②不可能恢复的自然和生物的荒废；③无法代替的文化财富的损耗。这些是金钱不可能补偿，被破坏的资财不可能恢复。这种绝对损失的发生，说明公害不同于其他经济现象，有理由认为公害的经济现象超过了经济内在规律，而关系到社会制度的命运。

公害对人体健康的损害，在日本是特别严重的。政府确认的公害病患者截止1974年8月底，共有14186人，其中水俣病患者有993人，疼痛病125人，砷中毒5人；由于大气污染患病的有13107人。另外，战后政府确认的由于公害病造成死亡的有：水俣病112人，疼痛病125人，大气污染疾病296人，合计533人。然而，这些仅仅是国家调查的一部分地区的特定疾病，实际上潜在患者预计要比这个数字大得多，

^①1970年的社会损失额中，包含企业的公害防治投资等间接的损失，资料来源《环境白皮书》（1972）。

高达几十万人。

公害造成不可能恢复的文化财富和自然资源破坏的事例不胜枚举。世界上有名的事件可能算号称意大利美术馆的贝内西亚（Benecchia）市的环境破坏最严重了。石油联合企业的建设使地面下沉速度加快，运河水位上升，全市浸水，成为水都，面临着被水淹没的危险。由于二氧化硫烟气造成的大气污染，使历史建筑物和美术品受到严重的毁坏。日本最大的自然资源破坏是濑户内海的污染。濑户内海是日本在世界上值得自豪的美丽内海。然而，现在这个海的沿岸并列建造了以10个炼油厂为主的公害发生源工厂，加上来岛海峡每天运驶超过100艘的油船，曾发生过三菱石油公司的重油流失事故，以及大小石油流失事件。因此，红潮和油污染使濑户内海濒临死亡。由于土木建设乱采砂石，使白砂青松优美的小岛变得毫无生机。其他象苏联的贝加尔湖、美国的五大湖等各国代表性的湖泊也正在蒙受着污染。

现代公害的第二个特点——受害的经常化、广泛化

随着经济活动必然产生的危害，这不是特殊的一时的现象，而是日常反复发生的现象，且其危害正在日益扩大。在60年代，大城市的大气污染从11月到来年3月的烟雾现象，主要是由于工厂、建筑物锅炉房排烟中硫氧化物和烟尘造成的。现在由于增加了汽车的排气和工厂排烟的复合作用，从5月到10月经常发生光化学烟雾。这样一来，居民全年都在烟雾中生活。现在，日本的新闻报导，每天不一定都登载杀人的消息，但却都报导公害事件，说明公害已经成为现代城市发展的付产物。

不仅如此，而且在危害规模扩大的同时，危害更加广泛化和国际化了。东京湾临海区域的污染使首都周围植物全部

受到严重危害。1970年在斯特拉斯堡市召开的欧洲公害对策会议上，讨论了横跨在西欧工业国上空的二氧化硫气体使大气酸化，形成酸雨，给北欧斯堪的纳维亚的森林生长造成危害的问题。后来又报导过许多这种国际现象。特别是海洋的污染是一刻也不能忽视的。因此，在“只有一个地球”这个口号下，1972年按照联合国的倡议在瑞典（斯德哥尔摩——译者注）召开了环境会议。但是，在这个会议上，工业发达国家和发展中国家之间在环境保护和开发问题上有对立意见，以致于没有订出有具体效果的政策。污染的出现自产业革命以来已有200年的历史，这在人类发展史上是短暂的。然而近几十年短时期生产力的高速度发展，将要毁灭地球。

现代公害的第三个特点——受害者的社会不平等

工人和农渔民等低收入阶层没有经济能力选择住宅地点和居住环境。而经营者等高额收入阶层由于能选择好的环境，摄取优质食品，营养状况也好。因此，因公害而使健康受损的是居住环境不好的低收入阶层。根据美国经济学家利特克（Ronald G. Ridker）的《大气污染的经济损失》一书报导^①，高浓度污染地区居民的收入只有低浓度地区居民收入的75%，房产的评价额只有59%。污染地区按居民职业比较，体力劳动者多；按人种比较，黑人比率高。就日本的情况来说，公害的受害者全部是低收入的工人和农渔民及其家属。经营者阶层不在污染地区建造住宅。英国经济学家米赛（E. J. Mishan）把这种状况叫作在环境收益权上的差别^②。

由于公害的泛滥，高收入阶层要避免危害也是不可能。

①《Economic Costs of Air Pollution》1967年

②《The Costs of Economic Growth》1967年

的。但是，可以说公害的受害者首先是低收入阶层，而且也无能为力自我救济，这是社会问题日益严重的表现，也是公害关系到现代社会制度命运的另一个原因！

二、公害的社会经济结构

现代公害的发生原因

在现代经济条件下发生公害的原因在哪里呢？

第一是由于企业为了追求巨大的产量和利润，而不断集中和集聚，尽管增大了发生公害的可能性，但在企业内部或从社会总体出发尽量缩减环境保护经费；同时，为了提高经济效益而扩大经营规模或者实行产业联合，这也增加了产生大规模复杂公害的可能性。尤其是第二次世界大战后，各国用管线把钢铁、石油炼制、石油化学、发电厂等不同的工厂联接起来，共同利用生产装置、原料、燃料、技术等组成联合企业。虽然这种联合企业能量大限度地获得集聚利益，但同时会排放大量复合的污染物，以至于发生各种公害。

由于企业规模的扩大，导致公害更加严重。如60年代初炼油厂的规模是日产3万桶，到70年代初已变成30—50万桶，现在计划是100万桶。其间，由于采用优质燃料和脱硫技术，硫氧化物的排放浓度降低了 $\frac{1}{6}$ 至 $\frac{1}{3}$ ，但是，由于规模扩大了30倍以上，所以从总体来说，一个工厂的污染量要增加6至10倍。至于其他产业部门也是一样，各个工厂的生产规模扩大了十倍乃至数十倍。在日本最早出现的是石油公害，它引起了世界的注意，根据法院判决四日市第一联合企业给受害者支付赔偿金，这个企业从1959年至1967年的9年中，约排放 SO_2 24万吨，平均每年约2.7万吨。但是现在计划建设中的六个小川原联合企业，规模更大，即使使用优质

燃料，预计每年排放的 SO_2 量，最低为40万吨，约为四日市第一联合企业的15倍，当然其他污染物也会同样增多。

这样，企业为了增加产量和利润，只顾极力扩大规模，囊括不同种类的工厂，而忽视产生难以想象的污染物和废弃物。消除这些污染物和废弃物所采用的开发技术和安全装置又明显的落后，其原因有技术落后的因素，但更重要的是由于公害防治费会提高成本，降低利润，从而会推迟公害防治措施的实施。例如，在日本，为降低燃料中1%的硫分，就花费了10年的时间，因为低硫重油的价格比较高。后来，由于全国出现了受害者，于1964年开始实施大气污染防治对策。然而直到最近，大气污染防治主要对策，仍是加高烟囱，扩散污染物。这一措施虽然使各个工厂排放的污染物落地浓度降低了，达到了法律规定的标准，然而，随着产量的增加和工厂的集聚，污染物而且是复合污染物的浓度日益增高，高烟囱的出现，反而扩大了污染区域。所以，现在对这种高烟囱对策的批判厉害起来。实行这种错误的对策，与其说是采取减少污染物对策，不如说是为了依靠廉价的自然净化能力罢了。日本对防治公害的投资，1960年为297亿日元（占设备总投资的3.1%），到1970年增加到1637亿日元（占设备总投资的5.3%），但是尚未取得实际效果。

公害和产业结构

产生公害的第二个原因是产业结构不合理。在现代经济条件下，首先考虑的是经济效益，结果造成工业比农业优先发展，重化学工业比轻工业优先发展，在重化学工业中，又优先发展钢铁、石油化学、能源等原料供给型的骨干产业。然而，这些原料供给型产业是资源浪费型及环境破坏型工

业。

日本是优先发展原料供给型产业，推行现代经济产业结构政策的典型。日本在战前既是农业国，也是轻工业国。钢的年产量，即使在战时，最高也只有500万吨，但是战后重化学工业急速发展，现在重化学工业占工业总销售额的70%，重化学工业的主要商品产值均占世界的第一二位。粗钢的年生产能力现在达到12 000万吨，为战时生产能力的24倍。以1970年人均生产水平做比较，分别为美国的1.6倍，英国的2倍。

原料供给型产业发展的原因是：由于战后的技术革新，这些部门的企业容易得到特别高的利润，竞争力强。可是，如果从环境保护和资源节约观点来看，这些产业实际上却是效率不好的部门。以日本最大的重化学工业基地大阪府为例，从钢铁、石油、化学三个行业占全部工业的投资比例来看，追加价值不过占22%，而工业用水量达到65%，燃料使用费占52%。可以说这种情况在全日本是很普遍的。也就是说，从对地区经济乃至国民经济的贡献来看，原料供给型产业的资源浪费和环境破坏的程度是显著的。这样看来，不能只认为由于高度增长带来了公害，原料供给型产业的特殊产业结构也会引起许多公害。日本在国内生产原料、燃料和粮食不如从国外购买便宜，正因为如此，日本放弃了本国的农业和矿业的发展，而法国却与此相反。结果日本可能比法国经济增长快，可是产业结构不平衡，现在资源问题依靠自力更生很困难，而且还面临着严重的公害问题。

企业和人口集中在城市

第三个原因是企业和人口向城市的高度集中。第二次世

界大战后出现了继世界历史上产业革命后的第二次城市化时代。这次城市化，人口规模也大，各国大城市人口由数百万人到1 000多万人，而且大城市的范围也扩大了，这是企业追求高额利润的结果，也是现代文明使大城市的文明异常中央集权化的表现。资本和人口的高度集中，使得工厂、机关、商店、交通、运输、家庭等排放的大量污染物，在城市里到处扩散，导致受污染影响的人口也大量集中。所以说以大城市为中心的现代经济是造成空前公害的主要原因。美国东北部的大型城市群和日本的东海道大型城市群等有数千万人集中在那里，成了公害的实验场。以日本为例，按地区比较，每平方公里的污染物，东北部农村的BOD是2吨，东京地区则为49吨，硫氧化物前者为1吨，后者为36吨，差别很大。可以说，这正是大城市集聚的不利效益。在现代经济条件下，这种集聚不利效益，没有使原因者负担。企业作为原因者企图利用所谓大城市的外部经济来享受集聚利益，而把公害这类集聚不利效益作为社会费用而转嫁给居民和团体负担，因此大城市化和公害严重化得以不断发展。

现代大量消费的生活方式

第四个公害的社会经济原因是现代的生活方式。大量生产的结果，使得各国盛行大量消费的生活方式。即一切消费物资归个人所有，在短时期内废弃，并更换新用品。在这种生活方式下产生大量废弃物。以私人汽车为中心的交通体系比以公共输送为中心的交通体系，既浪费资源，又使交通混乱，公害增多。大量消费掉的商品，使垃圾数量猛增。1960年欧洲和日本城市的人均垃圾排放量为200—300克，当时大量消费生活方式的先行者——美国纽约居民超过1 kg。现在