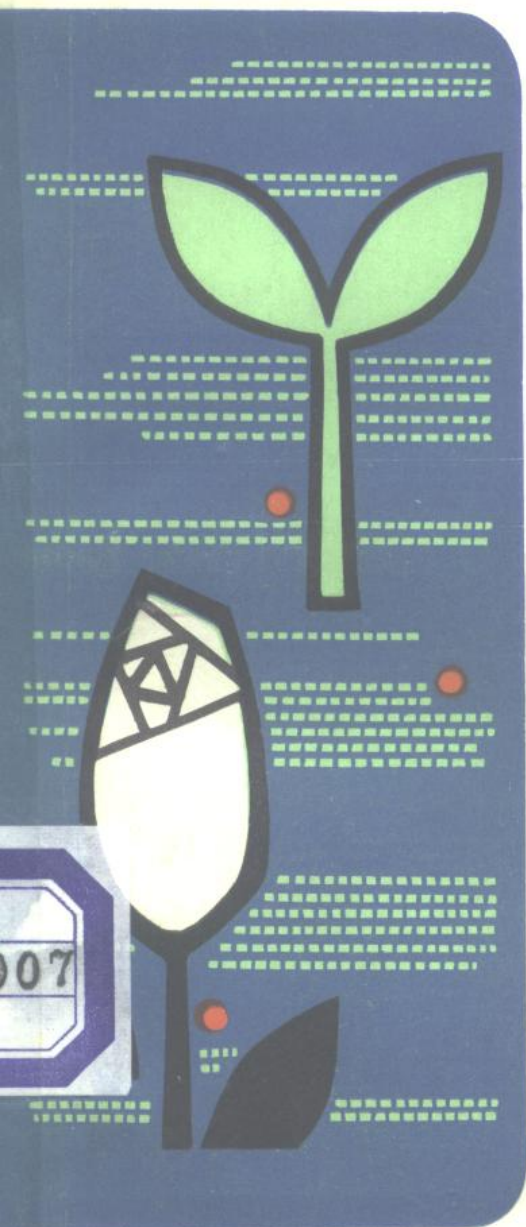


〔日〕环境厅国际课 主编

经济合作与发展组织报告

日本的经验

——环境政策成功了吗？



化学工业出版社

经济合作与发展组织报告

日 本 的 经 验

——环境政策成功了吗？

〔日〕 环境厅国际课 主编

李金昌 译

李崇理 程惠中 校

化学工业出版社

本书是以经济合作与发展组织对日本进行环境政策调查的报告《日本的环境政策》为主体、配以推荐、解说、增编、附录等内容构成的。

本书是根据日本环境厅国际课主编，国际环境问题研究会日译本翻译的。书中分析和揭示了日本环境政策的内容，特点和发展趋势，并将日本的环境状况与美、英、法、西德等工业发达国家的状况作了对比。本书由李金昌同志翻译，李崇理、程惠中同志校。在翻译过程中，由译者加写了某些名词术语的解释。

本书可供我国环境保护工作者，各有关部门的领导干部和经济计划人员参考。

OECDレポート

日本の経験

環境政策は成功したか

環境庁国際課 監修

国際問題研究会 訳

株式会社 清文社 昭和53年2月2日初版

经济合作与发展组织报告

日 本 的 经 验

——环境政策成功了吗？

李金昌 译

李崇理 程惠中 校

*

化学工业出版社 出版

（北京和平里七区十六号楼）

化学工业出版社印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行

*

开本787×1092¹/₃₂印张4¹/₂字数95千字印数1—3,500

1980年5月北京第1版1980年5月北京第1次印刷

书号15063·3193定价0.49元

致 读 者

世界各国维护和改善环境的措施纷繁浩瀚，但制定适当的政策和法规，以及为有效地执行这些政策、法规而相应制定各类标准和方法，却是最基本、最重要的措施。西方资本主义国家主要是靠颁布适当的环境政策和法规而相当有效地控制了环境污染与破坏，并不断地改善环境质量的。这是环境管理的基本经验。李金昌同志翻译的《日本的经验——环境政策成功了吗？》一书，以实践的调查总结，生动地说明了这种经验。这对于制定我国的环境政策和法规提供了一个重要的参考。欣然读后的一点感想，作为推荐之辞，敬献于各位读者。

曲格平

一九七九年八月一日

推 荐

——都留重人——

关于这份日译版的经济合作与发展组织（OECD）的报告《日本的经验——环境政策成功了吗？》的来龙去脉，环境厅国际环境问题研究会已经在其“解说”里作了详细的说明，对于读者来说，这是一定要读的。我本身作为经济合作与发展组织的顾问，并且作为这个报告的编写人之一，很想谈一点感想作为推荐之辞。

虽然我参与了编写工作，但是，我想指出显然与事实不符之处和特别明显的判断错误的地方，以提请经济合作与发展组织秘书处注意，也是适当的。同时从本报告的计划阶段到最后的归纳整理为止，始终负责进行工作的是普留道姆先生，所以尽管我赞扬本书，也不能认为是自画自赞。因此，我想首先就本书出色的内容及其特点，谈谈自己的印象。

本书写得比任何书都简洁。如果想看书的原稿，普留道姆先生是掌握了约五倍于它的材料的。把这些材料归纳提炼成某些感兴趣的读者在半天内就可读完的这样的篇幅，作为知道这是花费了多少劳动的过程的我，真是不胜感叹。在这里，我们也仿佛看到了法国人特有的天才的素质。

这本书不但以简洁见著，它的整体结构也是引人注目的。它以可能成为国际关心焦点的几个主题为骨架，然后就其每个问题，用确凿的证据，作了有时是大胆、没有顾虑的尖锐深入的分析。本书作为一本读物之所以能够吸引读者，

原因可能就在这里。居民团体、学生、企业内的研究小组或工会组织，利用本书作为其研究会的讲义，那是最合适不过的了。

作为研究会的讲义之所以最合适，是因为在本书浮雕似的论点中，也有我们未必能够信服的东西。在我本身以顾问资格提出的意见中，终究还有使普留道姆先生无论如何也不能接受的地方。难道在一般的读者中间，就没有人觉得这本书中有奇特之点吗？我提出把本书给研究会使用，其结果就会提出种种意见，在那里把这些意见归纳整理，然后送给经济合作与发展组织秘书处，这样就可以继续进行对话。如果说，一般市民往往觉得经济合作与发展组织一类的国际机构，总是在离开他们很远的地方，那么，本书则正是用国际的眼光抓住了日本国民身边的问题，这就可能成为广泛议论的对象。

本书提出的问题中，特别有参考价值的可能是：（1）关于应重视被称为舒适性的“生活质量”的这种论点；（2）提出了“不是更应该致力于土地利用计划的工作吗？”这样的问题；（3）指出在制定标准时忽视了合理性，反倒可能促成了新技术开发等。

特别是关于上面的第一点，如前所述，在日本没有做过太多的议论。在经济界的人们当中，提出了“或者选择生活提高，或者选择环境保护”，这种二者择一的说法，似乎想当然地认为“环境保护”不是“生活提高”的一个环节。但作为一般市民的常识，很早就察觉出“为了扩充厨房而毁坏庭院”那种事情的愚蠢性。因此，借助于经济合作与发展组织的这个报告书，环境厅就发起成立了“舒适性研究会”，接着又在石原长官之下设立了“舒适环境座谈会”。这件事情受到

了广泛的欢迎，从而使所期待的不再是消极的（或者说是防御性的被动的）环境对策，而是进一步的积极的（根据积极价值观制定的）环境对策。

第二个，重视土地利用计划这个论点，大概用不着去说了。而第三个，忽视了合理性反倒促进新技术的开发这个论点，是相当有趣的。“所谓合理性的决定，是考虑了费用和利益的。问题在于，不仅是决定利益有困难，而且推算费用也常常是不可能的。”尤其是关于使用还没有实现的新技术的费用究竟是多少的问题，还没有推算的方法。因此，与其以已有的技术为前提来决定政策，不如首先决定政策以促进新技术的发展。这样就可能有更好的效果。正如经济合作与发展组织说的那样，日本关于控制汽车排放量的政策，就是一个很好的例证。

当然，从我们的立场来看，本书也有不少问题。虽然不必把这些问题一一列举，但是其中有些提法，比如，说到取消“协调条款”就是“非经济途径”的具体例子；又说到在日本，“污染者负担的原则”，被理解为“污染者受罚的原则”等等。这都是难以令人信服的。那么，见解上的不同点在哪里呢？这就是需要更进一步的讨论并且搞清楚的地方。

无论如何，本书是一本有启发性，同时又富于刺激性的好著作，即使是仅了解一下日本的环境政策在外国人的眼里究竟是如何反映的，也很有参考价值。这就是我大力推举它的原因。

序 言

经济合作与发展组织 (OECD) 环境委员会在 1976~1977 年对日本环境政策进行了评价。这是环境委员会所做的第二次国别评价。第一次是在 1973 年以瑞典为对象进行的 (参看《瑞典的环境政策》(修订版) 1977 年, OECD 发行)。

这次评论是在经济合作与发展组织秘书处对日本进行广大范围的调查的基础上展开的。1976 年 11 月, 在日本召开了分析会议, 经济合作与发展组织各成员国负责制定和实施环境政策的政府高级官员出席并研究讨论了这次调查的暂定结论。

在这次分析会上, 经济合作与发展组织副秘书长 G. 艾尔丹担任主席, 并由下列四个主要调查课题的负责人组成四人领导小组进行协助。

(1) 标准的制定

英国环境部公害对策局长兼经济合作与发展组织环境委员会主席 A. J. 发库劳先生。

(2) 补偿^[1]制度

法国文化环境部公害对策局长 J. F. 萨古利奥先生。

(3) 开发计划的选址

挪威环境部秘书长 O. S. 塞戴尔斯戴尔先生。

(4) 经济方面的影响

挪威环境部课长 P. C. 安晓先生。

以上的主要课题, 是从据认为带有日本环境政策中最重

要的乃至独特的防止公害特征问题中挑选出来的。

分析会议的参加者，不仅有东京的有关人士，而且因给予了千叶、四日市、鹿岛、横滨和川崎的各种有关人员（团体）出席会议的机会，所以这些有关人员也参加了，因此，会议有可能分别就各个问题听取了环境厅长官，环境厅、通商产业省、国土厅的职员，地方公共团体、产业^{〔2〕}界以及一般群众代表等从不同的角度提出的意见，并得以进行充分的讨论。

分析会议的暂定结论上报给了1977年5月的经济合作与发展组织环境委员会，并进行了详细研究。根据这次评论，确认了环境委员会和经济合作与发展组织成员国今后应该进一步研究的若干政策方案。

为环境委员会的分析会议及继这次会议之后的最终会议准备的基础报告，是由前经济合作与发展组织环境局副局长、现在的巴黎（瓦尔·德·玛鲁努）大学巴黎都市研究所教授雷米·普留道姆先生编写的。然后又承一桥大学名誉教授都留重人、名古屋大学教授森岛昭夫、东京大学教授宇泽弘文、哈巴德大学教授E·米夏瓦、耶鲁大学教授H·帕特利克和普林斯顿大学教授E·米尔兹等阅读了报告书的草稿，并寄来了宝贵的意见。在此深表谢意。由东京的分析会议和评论会议修订的这个报告书，就收录在这里。

经济合作与发展组织所以能够进行这项评论，并获得情报和统计资料，在很多地方是依靠了日本政府的帮助。下面的报告书，是由经济合作与发展组织秘书长负责出版发行的。

目 录

推荐	都留重人(1)
序言	(IV)
第一章 绪论	(1)
1. 环境恶化的原因	(2)
发达国家	(2)
高度增长	(3)
地区集中	(3)
社会福利事业投资的落后	(5)
价值观的变化	(5)
2. 环境恶化的指标	(6)
污染浓度	(6)
污染危害	(7)
牺牲了的“舒适感”	(10)
第二章 政策的概况	(11)
1. 环境政策的进展	(11)
社会态度的急剧变化	(11)
介入了政治运动	(12)
环境政策的展开	(13)
从全体一致走向对立	(14)
2. 环境政策的特点	(15)
非经济性的探索	(15)
相应的对策	(16)
重视直接管理	(18)
地方公共团体的作用	(19)

第三章 标准	(21)
1. 环境标准	(21)
制定的方法	(21)
严格的标准	(22)
非常重要的作用	(23)
2. 排放标准	(24)
标准的制定	(24)
根据浓度进行控制	(25)
排放标准的适用范围	(26)
按设施的不同类型进行控制	(27)
汽车排气标准	(28)
排放标准和环境标准	(30)
引入总量控制标准	(31)
灵活地运用	(32)
重视行政指导	(33)
直接介入企业的经营	(34)
行政方面的武器	(35)
第四章 补偿	(37)
1. 私人补偿	(38)
损害发生前的交涉	(38)
损害发生后的补偿	(39)
2. 司法补偿	(40)
补偿法的发展	(40)
法律理论要点	(41)
补偿额	(42)
3. 行政补偿	(43)
公害健康受害补偿法	(43)
接受人	(43)
确认患者	(44)

补偿的支付	(45)
补偿费的负担	(46)
对1973年法的批评	(49)
日本的补偿的本质	(50)
第五章 选址	(52)
1. 来自居民的约制	(53)
反对开发激化的主要原因	(53)
成田机场事例	(54)
其它事例	(55)
反对运动的形式	(56)
经济费用和社会费用	(57)
2. 由行政进行约制	(58)
环境影响评价程序	(58)
国土利用规划的采用	(60)
开发约制的必要性和限度	(62)
第六章 成果	(64)
1. 环境质量的变化情况	(64)
大气质量的变化情况	(64)
水的质量变化情况	(67)
和几个国家的比较	(67)
2. 环境政策的效果	(71)
SO ₂ 和CO的例子	(71)
经济变量和污染	(72)
第七章 经济问题	(74)
1. 防止公害费用的推算	(74)
防止公害费用的概念	(74)
很高的防止公害投资	(75)
急速上升	(76)
产业间的差别	(77)

炼铝工业的例子	(78)
经济费用	(79)
2. 防止公害费用的分配	(80)
公共投资	(80)
税制上的优待措施	(81)
低息贷款	(81)
3. 防止公害费用的影响	(83)
宏观经济影响	(83)
以需为主型的模式	(85)
以供为主型的模式	(86)
经济计划厅的模式	(87)
防止公害装置产业	(89)
第八章 结论	(91)
1. 防除公害	(92)
成功了的防止公害政策	(92)
依靠计划体制	(93)
政策选择制约技术	(94)
很小的经济影响	(95)
2. 环境质量	(96)
从防治公害到舒适性	(96)
向新型的政策前进	(97)
增编 I 民间部门防止公害投资额的推算	
(1970~1975年)	(99)
1. 直接推算	(99)
2. 间接推算	(100)
增编 II 关于防除公害的经济费用的推算	(103)
解说	国际环境问题研究会(106)
1. 经济合作与发展组织环境委员会	(107)
2. 对日本的环境政策的评论	(108)

3. 本报告书的独特的观点	(110)
(1) 分析的角度	(111)
(2) 日本公害行政的特色	(113)
4. 走向舒适性运动的转折点	(115)

〔附录 1〕

根据对于日本环境政策的评论得出的结论——

经济合作与发展组织理事会	(119)
1. 一般的途径	(119)
2. 标准	(120)
3. 补偿	(121)
4. 开发事业计划的选址问题	(122)
5. 经济问题	(123)
6. 应由经济合作与发展组织去研究的一般课题	(124)

〔附录 2〕

经济合作与发展组织环境委员会 1977 年工作业绩一

览表	(125)
日译者后记	(127)
注解	(128)

第一章 绪 论

日本，和其他国家一样，也有很久的环境污染史。十八世纪八十年代，日本足尾铜山的环境受到严重的污染，这已是众所周知的事。但是，这只不过是伴随着工业化而带来的环境污染的一个例子而已^①。

特别值得一提的是：日本和其他国家不同，它迅速地实施了防止污染的政策。早在1877年，大阪府就颁布了“工厂管理条例”。这个条例，在现在还可以说是很先进的。工厂的选址可以减少环境的污染程度。在这个条例中，选址问题受到了重视。例如，为了保护环境，于1895年将别子铜山冶炼厂迁到濑户内海的四阪岛。并且实行了在紧急情况下限制工厂的生产或者规定要建造高烟囱的防止公害措施（1914年日立矿建成了156米的高烟囱）。对于公害的受害者也给予了补偿。由此可见，日本在传统上对于环境政策是持积极态度的。

但是，这个传统在战前和战后一个时期内被遗忘了。在第二次世界大战以后，环境污染逐渐严重。由于污染日益扩展，不仅造成了物质上的损失，而且也危害了人体健康。到六十年代末，日本成了世界上污染最严重的国家之一。

因此，日本政府（包括中央和地方）为阻止环境进一步

① 关于足尾地带居民要求停止铜公害的失败的斗争，请参看Hurdle, Norie and Reich, Michael, *Island of Dreams*, Autumn Press, Tokyo, 1975, p. 25-33.

恶化, 谋求环境的改善, 就采取了几项政策。在这里试图对这些政策进行分析。防治公害虽然只不过是环境政策的一个方面, 但是它在日本却显得特别重要, 所以, 这里就把研究的重点集中在公害的防治方面。

首先, 研究一下日本环境恶化的原因, 然后再看看六十年代末(即推行环境政策以前)日本的环境污染严重程度。这样可能是有意义的。

1. 环境恶化的原因

在日本, 由于发展经济而对环境质量产生的不良影响, 比其他一些国家都严重, 而且现在仍然是很严重的。

发达国家 第一, 日本是个发达国家。某些经济指标, 例如: 产值(尤其是工业产值)、能源消耗、购置汽车辆数(按每人平均值计)都不低(见表1)。

表 1 日本及其他经济合作与发展组织主要成员国的经济指标
(1974年或1975年每人平均值)

	国民生产 总值 ^① (美元) 1975年	工业产值 ^① (美元) 1974年	能源消耗 ^① (换算为石油) (吨) 1974年	汽车购置 数 ^② (辆) 1974年
日 本	4428	1513	3.05	0.25
美 国	7044	2067	8.09	0.62
英 国	4009	997	3.82	0.31
法 国	6188	1816	3.39	0.34
意大利	3026	907	2.47	0.28
瑞 典	8419	2226	5.45	0.35
荷 兰	5921	1600	4.55	0.28
经济合作与 发展组织	5291	—	4.82	0.38

出处: ① 经济合作与发展组织。

② International Road Federation, World Road Statistics, 1975.

高度增长 第二,从环境恶化的角度来看,产量的增长率和随之而产生的污染物排放量的增长率同等重要。众所周知,日本的增长率,特别是工业增长率非常高。六十年代在经济发展过程中起着重要作用的钢铁、电力、水泥、纸浆、食品以及化学品等污染型产业的增长率尤其显著。塑料的生产,1960年只是10万吨,到1970年,却一跃而为500万吨(增长50倍)。这虽说是一个特殊的例子,却也可以看出一个重要的趋势(表2)。

表 2 日本和经济合作与发展组织主要成员国的增长率
(1960~1970年,年增长率%)

	国民生产总值	工业产值	能源消耗	使用中的 汽车辆数
日 本	10.8	14.8	11.6	25.3
美 国	4.2	4.8	4.5	3.7
英 国	2.7	2.8	2.3	6.6
法 国	5.6	5.9	5.3	8.2
意大利	5.5	7.0	8.9	24.1
瑞 典	4.6	6.1	5.0	6.4
荷 兰	5.3	7.3	8.4	15.7
经济合作与 发展组织	5.0	5.9	3.0	6.2

出处:经济合作与发展组织。

地区集中 第三个主要原因是,在日本,生产活动和消费活动在地区上极为集中。日本是一个面积约有37万平方公里、却拥有一亿以上人口的小国。在经济合作与发展组织的成员国中,比日本人口密度高的,只有比利时和荷兰。而且,日本是一个山很多的国家,坡度小于10%的地区,只占全国土地的25%左右。因此,如表3所示,在每平方公里可居住