

日本和韩国大气污染治理的主要经验

文 陈 妍

一、日韩大气污染防治的法律和相关政策

(一)日本:以“保护人体健康”为唯一目标修订各项法令

日本自上世纪 50 年代后期开始,伴随经济的高速发展,出现了全国性的严重公害问题,污染事故频发,抗议行动不断。日本采取了一系列防治公害行动,其中有几个重要做法具有借鉴意义。

1、修订法律,删除“与经济发展相协调”条款,以“保护人体健康”为目标

1970 年是日本污染防治的重大转折点,这一年召开了临时国会,被称为“公害国会”,对 1967 年制定的《公害对策法》进行了修订,删除了防治公害应“与经济发展相协调”这一强调经济发展、保护企业利益的条款,将法律目标明确为“保护人体健康”,这被认为是日本防治公害过程的重大转折点,重视防治公害成为了非常明确的政治姿态。同时,公害国会还集中审议并通过了有关公害问题的 14 部法案。

在日本防治公害过程中,公众的强烈要求和新闻媒体的呼吁也起到了重要作用。很多人认为公害国会取得的良好结果是反对公害的市民运动和社会舆论相结合的结果。另外,由于防止公害的声音越来越多,

国家标准已不能满足地方需求,需要制定更严格的法规,所以出现了地方政府防治公害政策比国家政策更严厉的情况。

2、法院的判例对防治公害起到了极大的推动作用

从上世纪 60 年代后半期开始提起的一系列公害诉讼,到 70 年代初期原告方纷纷胜诉。一些重要的判例对推动大气污染防治有重要意义。这些公害诉讼的判决过程中逐步确定了一些非常重要的法律原则。比如,1972 年四日市的公害判决有很重要的影响,确立了重要的法律原则,包括:根据“关联共同性”的原则,作为被告的连带企业群体被判具有“共同违法行为”;预测污染物对居民健康的危害被视为企业必须高度重视和履行的义务,如果忽视这些义务就等同于过失行为,就会被法庭判定进行损害赔偿。

3、建立了对公害受害者进行救济和补偿的制度

1969 年,日本制定了《关于救济公害健康受害者的特别措施法》,规定对大气污染引起的呼吸道疾病进行部分补偿,相关费用由中央、地方政府和污染企业按比例负担。1973 年日本又制定了相关法律,进一步规定了污染造成人体健康损害要进行的补偿等。

(二)韩国:以基本法为依据,探索区域环境质量改善路径

韩国在上世纪六七十年代经历了经济高速发展,也曾面临严重的环境污染问题,经过多年环境治理,环境质量有了极大改善。

1、设立大气环境管理基本法

韩国自上世纪 60 年代制定《污染防治法》开始打下了环境保护的基础,进入 70 年代,随着环境问题呈现复杂和多样化的特点,仅靠原有的法律难以应对新的问题,在 1990 年 8 月制定并实施了目前的大气环境管理基本法——《大气环境保护法》。目前一氧化碳、氨、氮氧化物、硫氧化物等 61 种物质被定为大气污染物质。

2、探索区域大气环境质量改善对策

韩国环境部为了在未来十年内将首都区域的大气环境改善至发达国家水平,颁布了《关于首都区域大气环境改善特别法》,自 2005 年 1 月起正式实施。在这一法案下,首尔地区开展了一系列大气污染治理行动。比如,汽车尾气治理方面,为现有汽车安装减排装置,提升油品质量,淘汰超标汽车等;加强了对建设工地的管理,对大型建筑工地强制规定排放量不能超过某一总量。同时,在首都地区率先减少化石能源使用,鼓励使

用清洁能源。这一政策取得良好效果。自 2005 年以来,首都地区的 PM2.5 减少了 44%,其他污染物也降低了 40%以上。从 2015 年开始,韩国将采取第二轮首都区域大气环境改善政策。

3、温室气体能源目标管理制度取得良好效果

韩国同中国一样,也面临着控制快速增长的电力消费难题。近年来,韩国在工业、建筑、交通等领域强力推行节能工作,其中效果最好的是温室气体能源目标管理。2010 年实施的《低碳绿色增长基本法》明确了全国温室气体排放预测值减少 30% 的目标,为此制定了《温室气体能源目标管理制》,并采取各项措施来实现这一减排目标。目标管理制将高耗能企业或大量排放温室气体的企业作为被管理对象,为这些企业分别制定温室气体减排和节能目标,由政府履行管理职责。此外,韩国对建筑物实行能源效率登记制度,对新建建筑和既有建筑进行能源效率等级认证,到 2020 年所有建筑物都将实行这种认证制度,将进一步提高建筑能效。

二、日本促进企业加大污染治理投资的相关政策

环境问题最严重的上世纪 70 年代,也是日本经济高速发展时期,此时日本面临发展经济、扩大就业和防治公害的两难选择。日本政府和企业界不断加大防治公害设备投资和技术研发投入,再加上为应对石油危机所采取的节能努力,共同形成了日本先进环保技术的基础。日本政府的多项政策,在促进企业界提高环保意识,加大防治公害力度方面,起到了关键作用。

一是公害防治管理者制度。日本要求每个企业都要配备专门的公害防治管理人员，在高层里有一个防

治公害的总负责人，在总负责人下面有一个主任管理人员，负责企业的污染物排放情况，检查相关设备运行状况，一旦发生公害问题，要和当地政府及居民保持沟通，妥善解决问题。

二是保证防治公害设备高效运行。在公害国会之后,企业在防治公害设备投资方面有了明显增长,企业环保设备都达到了很先进的水平,同时日本十分重视这些设备的使用和维护。数据显示,日本企业的很多环保设备运行了 40 多年,仍然和最开始投入运行时的效率几乎没有差别,这与良好的使用和维护是分不开的。

三是企业环境报告制度。根据日本《关于通过促进提供环境信息等促进特定企(事)业者等开展环保型事业活动的法律》，所有企事业单位必须发布年度环境报告。环境报告作为企业年度环境信息公开的载体，有效促进了企业履行社会责任。

三、日韩交通领域应对大气污染的措施

(一)日本:智能化交通系统

为有效缓解拥堵问题,除了完善道路建设,提高车辆性能,进行交通方面的培训外,收集分析交通信息也是非常重要的手段,这要依靠智能化交通系统(ITS)来实现。ITS是指使用信息技术,把人、道路和车辆视为一个有机体,来解决拥堵、事故和交通环境问题。这个系统还致力提高运输效率和移动的安全性、舒适性。

日本从 1996 年开始 ITS 的工作,首先是信号灯的控制。通过对路口经过的车辆数量进行监测,来切换信号灯,提高交通效率。为了建立综合的交通管理系统,在路上设置车辆感知装置,安装摄像头,通过传感器收集相关信息,进行预测性的控制。

被嵌入在车上的导航系统,可以向司机提供拥堵信息以及交通管控信息,还可以利用电话网络与司机进行实时沟通,缓解交通压力。ITS 还在交通拥堵时段通过系统分析,发现某一路段发生较严重拥堵后,马上降低可替代的另一路段的通行费用,鼓励司机选择可替代路线,以减缓拥堵路段的压力。未来 ITS 可以让司机在选择目的地时有更多选择,会根据前往的目的地,提供相应的拥堵信息以及线路上可能产生的费用,提供绕行线路选择。

(二) 韩国:减少汽车尾气排放

韩国以举办 1988 年首尔奥运会为契机,实现了三元催化装置的义务安装和燃料无烟化,由此推动了车辆生产与燃料标准先进化政策的制定,并引进了车辆运行管理制度。实施至今的汽车污染管理政策极大地推动了车辆生产的低污染、汽车燃油品质的改善和天然气汽车的普及。

近年来,为了应对全球气候变化,减少汽车尾气排放,韩国提高汽车尾气排放标准。2010年,首尔及周边地区的一些污染排放较严重的车,比如重型卡车等,都安装了过滤装置,通过这种措施,硫化物排放减少了30%左右。2014年将实行与欧洲相同的排放标准,2015年起将对轿车规定温室气体排放限制。

韩国从 2005 年开始开发电动汽车,并为这项技术的普及做了很多工作。韩国国内的汽车制造厂商,把大部分力量放在电动汽车开发上,韩国环境部正在为 100 万台电动车的推广做努力,以实现电动汽车的普及。

(陈妍, 中国国际经济交流中心
副研究员)