

无法找到该页

您正在搜索的页面可能已经删除、更名或暂时不可用

请尝试以下操作：



环境法研究网

自然不是一个问题，而是唯一的问题。

——歌德

热点聚焦 | 新闻动态 | 原创选粹 | 基础理论 | 制度研究 | 思想空间 | 法律法规 | 求学中南 | 资源中心 | bbs

您的位置：环境法研究网 > 原创选粹 > 来稿选登

中日大气污染防治法之比较

羊永德

发布日期：2008-10-13

摘要： 本文从立法背景、立法目的和调整重点、管理体制、调控机制、防治战略、机动车尾气污染防治等方面对中日两国的大气污染防治进行了比较，比较两国这方面的污染防治法律制度，我们可以在国情的基础上吸取发达国家的先进经验，完善自身的法律控制机制，改善大气环境质量。

关键词： 中国 日本 大气污染 法律机制

自上世纪六十年代到八十年代中期的20多年以来，日本创造了两个“奇迹”。一项是高速经济成长的“奇迹”，另一项是迅速而有效的环境改善的“奇迹”。日本在经历一段沉痛的历程后，很快在污染控制，特别是在大气污染控制上，取得了令人瞩目的成就。其对大气污染防治的经验，对我国经济发展，无疑有借鉴和启发的意义。

一、立法背景

(一) 日本的立法背景：战后日本经济复苏，1960年，内阁推出了1961-1970年国民收入翻番计划，政府优先发展重化工，全力抓经济；企业为了追求利润，大量生产和排污，环境急剧恶化。大气污染在1967年左右达到顶峰，是年SO₂年均浓度0.059PPM。公害问题蔓延到每个地方，特别是以熊本水俣病、新泻水俣病、富山痛痛病、四日市哮喘病为代表的一系列环境污染事件使日本成为举世瞩目“公害国”。

当时，受害者和市民围绕健康医疗索赔、环保对策等，进行了大规模的请愿和诉讼活动，后被称为“公害运动”，公害运动在媒体推动下，形成全国性运动。在此背景下，地方政府率先采取措施，1968年1970年3年，46个地方政府出台了公害防止条例，与企业签订公害防止君子协定3000多件。地方的率先行动减缓了环境污染进程，为中央政府实施全国性的污染防治实践提供了理论、技术准备。

(二) 中国立法背景：人类在大气中生存和发展，必然地要关心大气状况，尤其是在认识到大气污染日益严重，损害了人们的生活环境，并且还有进一步恶化的可能，防治大气污染便成为普遍关注的问题。人们不仅采用经济手段、技术手段来防治大气污染，同时也重视采用法律手段来防治大气污染。我国在1987年制定了《大气污染防治法》，制定这部法律是有明显的重要的意义，通过两次修改，又确立了一些新的制度，原有的法律规范也得到了充实与完善，有的还作了相当大的改动。

中日两国都是在针对控制大气污染而进行的立法。但是两国立法的发展诱因和经历的例程不同。日

本的大气法是经过环境污染——公害运动——带动地方环保——推进中央环保的、被动的、自下而上的发展历程，为解决公害而制定的。我国的大气法是在发展社会经济的过程中对大气污染的认识日益加深的情形下，人们越来越重视法律手段在防治大气污染中的作用，也说明在现实中人们需要进一步强化对大气环境污染的预防和治理。它反映了国家实现经济和社会可持续发展战略，着力控制大气污染，谋求良好自然环境的恢复。

二、立法目的和调整重点

(一) 日本《大气污染防治法》的第一条明确规定了该法的立法目，即通过控制企业在伴随生产活动时产生的烟尘等的排放，制定有关汽车尾气排放的容许限度等。在防止大气污染，保证国民健康的同时，保护生活环境。并且，对企业者因发生大气污染而危害人体健康时应负的损害赔偿作出规定，以保护受害人的利益。此条规定明确了该法主要是适用于企业的生产活动，控制企业中在生产过程中产生烟尘的排放，控制汽车尾气的排放限度。在突出主要立法目的的同时，明确保证国民健康和保护环境，规定危害人体健康的大气污染的损害赔偿责任。

(二) 我国的大气污染防治法第一条规定：为防治大气污染，保护和改善生活环境和生态环境，保障人体健康，促进经济和社会的可持续发展，制定本法。此条表述包含了两个过多个平行的中心词。即首先是防治大气污染，保护和改善环境。其次是保障人体健康，促进经济社会的可持续发展。我国的大气污染防治工作是由全面控制转为对重点城市和燃煤等其它领域的污染的重点控制，针对大气污染的现实情况，抓住要害，力图使大气质量在短期内得到改善。

中日大气污染防治法的立法目的都以防治大气污染，保障人体健康，保护环境为立法目的。但日本的大气污染防治法里的立法目的较具体的针对烟尘汽车尾气以及对环境污染损害赔偿的规定，简单明了合具体。而我国的大气污染防治法表述立法目的，立法的最终目的表述包含两个层次和多个并列的中心语，即是促进经济和社会的可持续发展。目的缺乏准确性和肯定性。我国大气污染防治法的立法目的存在以下缺陷：1、表述包含两个层次和多个并列的中心语，不能准确、肯定、简单明了的表述立法目的。即“保障人体健康，促进经济和社会的可持续发展”。2、形成于计划经济体制时期的环境保护单姓立法目的大都保持着强烈的为经济增长的特征，忽视对自然资源和生态环境的保护。

二、环境行政管理体制

(一) 日本环境行政管理体制

1、中央环境行政管理体制

1971年设环境厅，逐步建立起了以环境厅为核心的日本环境行政管理体系。2001年，环境厅重组为环境省。设局级部门为：环境大臣官房（办公室）、综合环境政策局（政策法规）、地球环境局、水和大气环境局、自然环境局。环境省主要作用定位在四方面：制定并推进各项法律法规；出资建设、管理公共环保设施，支持基础性调查研究和技术开发等；负责管理公害受害的赔偿、公正救济、纠纷调停、污染民事责任追究；利用公布环境形势、促进环境教育等手段，启发各阶层的环境意识，促进民间环保团体的建立和开展活动。

2、地方环境行政管理体制

日本有县（都、道、府），县下设市、町、村，都道府县、大市、政令市（包括特别区）设立了环境行政机关，形成了完整的从中央到地方的环境行政组织体系。地方环保部门的主要职责为：依法制定地方环境工作的目标和对策；进行污染发生源与环境污染的关系分析；指导污染源控制工作；指导新项目的环保工作（审查、技术指导）；负责环境质量监测。

3、中央和地方在环境管理上的关系

中央政府除控制整个国家立法、政策框架之外，还可通过财政补贴及债券发放来直接影响地方环境管理的运作效果。土地开发、道路建设、港口建设、水资源开发等有关政策及相关的保护问题都在中央的控制之下。

地方在大范围的区域环境管理中的作用有限，但在解决产业污染和城市环境问题上的作用较大。从

日本环保历史来看，地方在污染防治对策的实施过程中发挥了先锋作用，地方政府率先于中央政府制定了防止公害的条例，所制定的环境标准都严于中央政府，并且在环境管理制度的创新上充当着先锋作用。

（二）我国的环境行政管理体制

1、中央环境行政管理体制

我国的大气污染防治工作在中央一级中实行环保部门统一主管，交通部门、铁道管理部门等分工负责和协同相结合的管理体制，例如第三条规定：“国家采取措施，有计划地控制或者逐步削减各地方主要大气污染物的排放总量。”

2、地方环境行政管理体制

地方各级人民政府对本辖区的大气环境质量负责，制定规划，采取措施，使本辖区的大气环境质量达到规定的标准。我国大气法第四条规定：县级以上人民政府环境保护行政主管部门对大气污染防治实施统一监督管理。各级公安、交通、铁道、渔业管理部门根据各自的职责，对机动车船污染大气实施监督管理。县级以上人民政府其他有关主管部门在各自职责范围内对大气污染防治实施监督管理。

3、中央和地方在环境管理上的关系

在中央和地方大气污染防治管理的关系上，我国实行分级管理制，即以行政区划为单位各区域的环保部门承担主要的大气污染防治职责，中央一般无权取代地方的执法权力。

在管理体制上，我国基本上与日本的管理体制基本一样。不同点表现在我国对环境保护部门的“统一监督管理”权和其他有关主管部门的水环境管理权之间的关系未作明确、详细、可操作的规定，导致实践中经常出现各部门之间“争夺权力、推委责任”的现象，不利于大气污染的全面系统防治。而日本在明确中央与地方的在大气污染防治方面的职责和权限十分明确。由于我国实行的分级管理制，可以充分发挥地方环保部门的积极性，但很容易出现大气污染防治工作让位于“地方保护主义”的情况。因此，我国有必要结合国情，借鉴日本经验，明确环保部门与其他部门，中央和地方在大气污染防治方面的职责划分。

三、调控机制

（一）日本的大气污染防治法的调控机制

日本实行的是由总理府规定烟尘发生设施中产生的烟尘排放标准，环境厅长官可以根据总理府令，对在该地区（只限于上述全部或部分地区）新设置的该烟尘发生设施规定特别排放标准。内阁总理大臣制定、变更或废止硫氧化物的排放标准或制定排放标准时，应该听取有关都、道、府、县知事的意见。都、道、府、县，在各自区域内，从其自然和社会条件判断，根据政令规定，以条例规定出比更严格的容许限度的排放标准。实行公众积极参与和依法标准管理、总量控制和实施排污申报审查制度的调控机制。

（二）我国大气污染防治法的调控机制

在大气污染防治问题上，由于我国是一个行政传统较浓厚的国家，以鲜明的行政驱动和行政强制为特征、以三同时、达标排放、总量控制、排污许可等为内容的“命令控制型”机制一直处于核心地位，虽然强有力的政府干预和推动措施是必不可少的在实践中也取得了较好的效果。但由于行政强制本身有许多不足之处，自身的缺陷给环境保护带来了许多困难。最近几年，我国也注意运用经济手段来推动大气污染的防治，除了原有的排污收费外，还引进了排污权交易制度。但总体上来看，排污收费因其法律性质不明、内容过时等原因在实践中发挥的作用有限，而排污权交易还处于少数地方试点的阶段。我国的经济刺激机制还有很大的发展空间。公众参与在我国还处于起步阶段，公众参与污染防治的具体途径和措施还未出台，而且，我国公民还不享有环境诉权。所有这些发展的不足成为我国公众参与大气污染防治的障碍。

在调控的形式上，中日两国基本上都属于命令控制型的调控机制。不同的是在公众参与机制方面，日本在环境保护的公众参与制度的建立方面，取得了显著的成绩，从公害产生时期，日本的民众就时刻在为维护自己的身体健康和居住环境，积极参与环境保护事业。而我国的环境保护是一个自上而下

的从中央到地方推进的环保历程，公众对于环境保护的意识认识不深，加之我国还未建立公众参与机制，所以，应该积极地借鉴日本的公众参与的先进经验，进一步完善我国环境保护的公共参与制度的建设。

四、防治战略

(一) 日本的大气污染防治法采取的是：以达标排放作为基础和核心要求来确立防控战略，包括排放总量和排放浓度的限制指标。表现在：(1) 法律所要求的“达标排放”，包括排放总量和排放浓度均不超标。为保证区域大气环境质量和控制地方特征性污染物，《大气污染防治法》规定，地方可以制定严于国家排放标准的地方排放标准。(2) 体现预防为主，全过程控制原则。例如对于烟尘的控制，首先规定排放的标准，总量控制标准，烟尘发生设施设置的申报，改变烟尘发生设施结构的申报，烟尘排放的控制，烟尘量等的测定，发生事故的措施，损害赔偿责任的的规定。由此可以看出日本的大气污染防治战略具有明显的全过程控制的特点。

(二) 我国大气污染防治法的防治战略

我国《大气污染防治法》采取的也是“预防为主”的战略，但其实只是停留在末端治理的思想和战略指导下的预防为主。其主要体现为：(1) 在法律法规的具体规定中，将预防的重点放在对污染源的污染物产生、排放处理、处置控制方面，只是对既定污染物产生的减量化和已产生的污染物的无害化、处理处置要求。仍反映出末端治理的思想的明显影响，未体现“全过程控制”的要求。(2) 将预防的重点放在对污染物处理处置设施的控制上，未体现“清洁生产”的要求。对严重污染环境的工艺技术的控制还不够，对采用清洁技术的要求通常规定的较为笼统和简略，不够具体明确，尤其缺乏强制实施的措施。

两国都实行预防为主的防控战略原则，这也是世界各国在实行污染防治保护环境都采用的公认的原则。不同的是日本在公害事件发生以后，不仅能够及时地针对造成公害事件的污染源有效的予以防治，而且能够站在宏观的角度，对于造成污染的全过程予以重视，在确立预防原则的基础上，同时确立了全过程防控原则。我国在全过程防治的原则方面的意识认识角为薄弱，治理环境污染一直停留在末端治理，因而出现“头痛医头，脚疼医脚”的现象。因此，在治理环境污染的过程中，贯彻预防和“全过程控制”原则就显得尤为重要。在今后的大气污染防治立法中应当着重体现“全过程控制”和“清洁生产”的原则，将末端控制战略下的预防为主发展为源头控制战略下的预防为主。

五、监管措施和手段

(一) 日本大气污染防治的监控手段包括制定的污染物的排放总量和排放浓度的排放标准，要求的“达标排放”，包括排放总量和排放浓度均不超标。还实施了申报审查制度(许可制)。包括事前申报审查(事前许可)、排放申报审查(排污许可)。总量控制制度与区域控制制度。

1、申报审查制度分为事前申报审查和排放申报审查两种。但不少地方的大气污染防治条例则明确规定实行许可证制。

1、事前申报审查(事前许可)。《大气污染防治法》规定，新建、改建可能排放大气污染物设施的企业事业(“设置公害发生设施者”)，在建设前必须向环境保护部门进行“设置申报”，其内容为有关设施的型号、构造、使用方法以及可能排放的大气污染物种类、数量、浓度、污染物处理方法等。

2、排放申报审查(排污许可)。《大气污染防治法》规定，排放大气污染物的企业事业，必须对污染物的数量和浓度进行监测，并向环境保护部门进行申报，其内容包括排放数量和浓度、监测方法、时间、监测记录(格式与存档期限)、污染物处理设施及方法等。

3、实施总量控制制度，它又分为排放口总量控制和区域总量控制。依据日本国家和部分地方的大气污染防治法律和地方条例的内容，前者排放口总量控制是以最高允许排放总量和浓度为基础，以不超标为要求，即“冻结”，后者是以排放总量的最低削减量为基础，以削减达标为要求；排放口总量控制在全国实行，不受所在区域限制，区域总量控制是在排放口总量控制基础上的更严格的总量控制，控制要求主要是确定排放总量、确定总量削减计划(包括总量限制指标和削减措施、期限等)、向

各排放者分配排放总量和削减总量额度。

(二) 我国主要包括大气污染物排放总量控制、大气环境质量标准、征收排污费。

1、我国的大气污染物排放总量控制包括以下内容：一是确定所要控制的是主要大气污染物的排放总量，并不是所有大气污染物的排放总量，二是对污染物总量的控制就是有计划地控制和逐步削减其排放总量，比如国家制定了一定时期的控制计划，以一定的年份排放量为基数，逐年削减；三是明确了划定主要大气污染物排放总量控制区的条件，表明这种控制区是一些特定的区域，并不是无条件地将所有区域都划入；四是实施排放总量控制的具体办法由国务院规定，这项规定是授权国务院根据各种有关条件制定符合实际情况的实施步骤、实施办法，以保障其可操作性；五是明确要按照公开、公平、公正的原则依法核定企业事业单位排放总量，这是确定了遵循的原则和核定的对象；六是对有控制任务的企业事业单位规定其必须遵守法定的制度。

2、大气环境质量标准，包括国务院环境保护行政主管部门制定国家大气环境质量标准和大气污染物排放标准；省一级人民政府对国家大气环境质量标准中未作规定的项目，可以制定地方标准，并报国务院环境保护行政主管部门备案；对流动污染源的特别规定。大气污染物排放标准执行时，其污染物排放浓度不得超过国家和地方规定的排放标准。

3、征收排污费制度。包括国家实行按照向大气排放污染物的种类和数量征收排污费的制度；根据加强大气污染防治的要求和国家的经济、技术条件合理制定排污费的征收标准；征收排污费必须遵守国家规定的标准；征收的排污费一律上缴财政，按照国务院的规定用于大气污染防治，不得挪作他用，并由审计机关依法实施审计监督。

中日两国都实行了排污总量控制制度，都采用了控制污染源的方式来防止发起污染。不同点在于，日本依据自身的特点对总量控制制度中设定了排放口区域控制制度。我国只是确定所要控制的是主要大气污染物的排放总量，并不是所有大气污染物的排放总量。日本的监管措施针对性强，我国的监管措施主要在宏观的角度上制定，在具体实施时，解决实际问题的操作性略显不足。

六、机动车污染防治的法律措施

(一) 日本《大气污染防治法》只对机动车污染防治做出一般性原则规定，而具体的控制立法及实施交由地方负责。1992年，通过制定《指定区域机动车排放氮氧化物总量控制特别措施法》，将总量控制制度扩展适用于机动车污染防治。此外，在机动车污染防治方面，《道路运输车辆法》和《道路交通安全法》，同《大气污染防治法》并行发挥作用。日本机动车污染防治的法律制度和措施以构造限制、燃料限制和运行限制为核心内容，主要有：

1、划定特别控制区。对区域内机动车的氮氧化物排放总量实行控制，实行区域总量削减。这是直接控制手段。

2、机动车构造限制。这是间接控制手段。环境厅规定机动车尾气有害气体数量和浓度排放标准，运输省根据《道路车辆运输法》和《大气污染防治法》规定汽车构造的环境安全技术标准。对不符合排放标准和环境安全技术标准的机动车辆，禁止投入运行。对不符合标准的在用机动车，责令修理。对使用、运行不符合标准的机动车，以“装备不良车辆”禁止行驶，并对驾驶者予以处罚。

3、机动车必须安装尾气净化装置。

4、对机动车使用的燃料实行限制。

5、对机动车交通量大、交通阻塞严重或机动车尾气污染严重的区域、路段，地方政府可以采取划定或规定限制或禁止机动车通行区域、路段、时间、速度和其他污染防治措施，可以要求驾驶者协助自觉停止驾驶车辆。

6、机动车服务的限制。如有些地方大气污染防治条例规定，禁止未安装汽车尾气净化装置的汽车在公营停车场停车。

(二) 我国防治机动车排放污染的措施有：

1、机动车向大气排放污染物不得超过规定的排放标准；任何单位和个人不得制造、销售或者进口污染物排放超过规定标准的机动车船。这两项规定都是从严格控制排放标准着手的，制定和实施科学

的、严格的机动车排放标准，第一个目的就是有效地控制污染物的排放量，使这个量越少越好；第二个目的是通过严格实施排放标准，促进生产、使用低排放、低污染的机动车船，最终达到改善空气质量，保护人体健康的目的。

2、对在用机动车实施排放标准的有关事项做出明确规定，主要为三项：(1)在用机动车不符合制造当时的在用机动车污染物排放标准的，不得上路行驶。这是明确对在用机动车就是要求其符合制造当时的污染物排放标准，(2)省、自治区、直辖市人民政府规定对在用机动车实行新的污染物排放标准并对其进行改造的，须报经国务院批准。(3)机动车维修应当符合防治大气污染的要求，使其达到规定的污染物排放标准。

3、国家鼓励生产和消费使用清洁能源的机动车；采取措施减少燃料油中有害物质对大气环境的污染；限期停止生产、进口、销售含铅汽油。

4、依法按照规范对机动车排气污染进行年度检测。

5、县级以上人民政府环境保护行政主管部门可以在机动车停放地对在用机动车的污染物排放状况进行监督抽测。这是对监督抽测行为进行规范，防止在不适当的地点由不适当的主体随意拦截机动车进行监督抽测。

两国都规定机动车生产制造必须符合排放标准和环境安全技术标准。对使用燃料进行了倡议性限制。不同点在于，日本对违反排放标准和环境安全技术标准规定的，还规定相应的处理和惩罚措施。强调汽车尾气装置的必须性，对于汽车尾气污染严重的路段可以限制通行等措施，有效地缓解了汽车尾气污染，这些具有实践性的措施都是值得我国在防治大气污染时可以借鉴的。

除了上述几个方面的比较可以看出我国在大气污染防治方面存在的差异，这些差异还表现在：环境监督管理力度不够、大气污染防治的经济政策不配套、环保投资渠道不畅，投资力度不够、缺乏适合国情的大气污染治理技术。

通过上述的分析比较，我国的大气污染防治法有必要在以下方面进行改善：强化民众的环保意识；突出立法的单一中心和调整重点；在中央和地方两级完善管理体制；加强经济刺激、鼓励公众参与，形成完整的调控机制；防治战略的重心要从末端提前至源头，实行全过程控制；对环境标准及防治措施应做到切实可行；加大制对违反大气污染责任制裁力度，用司法予以保障其实施。

参考文献：

1. 汪劲. 日本环境立法. [J]. 国际瞭望. 2006, (12)
2. 潘康. 日本的环境保护及其大气污染防治情况考察. [J]. 理论与当代. 1999, (11)
3. 日本环境基本法1993, (11)
4. 日本大气污染防治法 1995年
5. 大气污染防治法 2000年
6. 周胜. 日本的大气污染防治. [J]. 环境导报. 2000, (06)
7. 肖剑铭 欧阳光明. 比较环境法专论. 北京. 中国环境科学出版社. 2004.

作者系中国地质大学环境与资源保护法学研究生

上一篇文章：

下一篇文章：

[版权声明：本站为非盈利性学术网站，如果您认为本站所刊文字或图片侵犯了您的版权，请与我们联系。转载请注明出处。]

【责任编辑 张宝】

