

论日本政府在环境保护中的作用 及其对我国的启示

徐世刚¹, 邹辉晖², 李小亭³

(1. 温州大学经济与管理学院 浙江 温州 325035;
2. 浙江财经学院国际贸易专业 浙江 杭州 310012;
3. 江西财经大学研究生处 江西 南昌 330013)

摘要:日本在战后经济发展过程中,在“经济增长第一”、“生产第一”的理念下,一味地追求经济高速增长,使其一度成为世界上环境污染最严重的国家。此后,由于日本政府在环保意识不断转变和增强的情况下,积极采取一系列政策措施对环境进行了有效的治理与保护,使日本在环境保护方面成为发达资本主义国家中较成功的国家。日本在环境保护方面所取得的成就是与政府充分发挥主导作用密切相关的。

关键词:日本政府;环境保护;作用;启示

中图分类号: D731.33

文献标识码: A

文章编号: 1006-0375(2006)03-0041-05

日本在发达国家中,在环境保护方面已是较成功的国家。但是,日本在战后经济发展过程中,曾一度成为世界上环境污染最严重的国家。由于日本在不同时期针对环境污染问题采取了相当有效的政策措施,使得被污染的环境得以很好地改善,从而成为发达国家中环境保护较成功的国家。日本政府在环境保护中所发挥的重要作用,对于正在迅速推进工业化的我国政府来说,在环境保护问题过程中如何充分发挥政府的重要作用也应有某些方面的启示。

一、日本环境污染问题产生与环保历程

在战后日本经济发展过程中,由于不同时期的环境污染情况和对环境污染问题的认识及界定不同,日本政府在各个时期的所采取的政策措施和发挥的作用也是不同的。二战后,日本政府推行的国家战略是“经济立国”战略,即日本在所有方面都围绕着经济发展这个中心服务。在“经济立国”国家战略下,日本战后长期以来以追

赶欧美先进国家为目标,迅速推进工业化进程。日本在迅速推进工业化过程中,特别是在推进重工业化时期,由于奉行“经济增长第一主义”理念,出现、发生了当今许多发展中国家在工业化过程中所存在的环境污染的严重问题。日本在重工业化过程中,企业在追求“生产第一主义”理念下,进行大量生产、大量排污,而没有考虑到公害对环境的破坏问题,使公害问题日益严重起来。60年代,水俣病、哮喘病、疼痛病和四日市公害为代表的各种公害问题,造成了大量的公害受害者。与此同时,由于公害受害者的上诉,还引起了各种纠纷。据统计,“1972年日本全国共发生了87764件公害纠纷。”^[1](P401)]可见,日本重工业化过程中出现的公害问题之多前所未有的。由于上述公害问题已成为日本整个社会密切关注的问题,日本政府开始着手环境的治理与保护工作。这个时期,日本政府主要的对策是通过制定、完善与环境相关的法律对企业进行排污限制。如,1967年制定了《公害对策基本法》,1968年制定了《大气污染防治法》和《噪音规则法》,1970年日本国会又全面修改了《公害基本法》,并制定了

收稿日期:2006-03-08

作者简介:徐世刚(1962-),男,吉林通化人,教授,硕士。研究方向:东亚国际政治,经济研究。

《海洋污染防治法》等有关环境保护的14项法律。这就是当时被称为所谓的“公害国会”。由此,解决公害问题成为日本政府在经济发展中的一个重要课题。70年代初期,由于世界石油危机的发生,使整个资本主义世界都受到了冲击。但对作为资源、能源严重依赖于海外进口的日本来说打击更为严重。但通过这次世界石油危机使日本政府深刻地认识到日本经济的脆弱性,于是,日本政府更加重视资源、能源的节约和完善有关环境的法律。如制定了《无过失赔偿责任法》、《公害健康被害补偿法》,明确了企业的公害责任。又如,依据《公害对策基本法》等,分别制定了《环境标准》,对企业排水、排气实施了《浓度限制》。1974年实施了硫化物排放总量限制,1980年实施了氮氧化物排放的总量限制。进入80年代后,日本虽然通过发展高新技术减少了资源、能源的消耗以及通过扩大对外直接投资使大量消耗资源、能源的,易污染环境的资本密集型的重化工业逐渐转移到海外,但在汽车、电子行业,由于国民大量消费仍然带来了环境污染问题。如汽车尾气超标排放和电子产品中的氟里昂的大量使用都对环境产生了破坏作用。这一时期日本的环境政策出现一时的倒退。90年代以后,日本与其他发达国家一样,把环境保护与经济发展联系起来实行“可持续发展战略”,即从“一次性大量生产、消费、废弃型社会”向“环境协调型社会”转变。这一时期,影响环境的主要因素是日本成为经济大国后,由于城市化、生活大国化的推进,重新给日本环境带来了新的破坏因素。如,城市人口过密带来的交通拥挤、噪音过大以及大气和水质污染问题,生活大国化导致的一些生活垃圾增多以及焚烧垃圾过程中产生的环境荷尔蒙等问题都对环境产生了破坏作用。针对这些新的破坏环境问题,日本政府90年代相继制定、实施了有关再生资源利用的法律《再生法》、《容器包装循环法》、《环境基本法》等相关法律,推动了日本社会、经济和环境向可持续方向发展。更值得关注的是,针对焚烧垃圾过程中产生的环境荷尔蒙对环境造成破坏的这一问题,日本1997年以后,以环境厅为首,厚生省、农林省等都先后成立了环境荷尔蒙研究机构,制定和实施了解决环境荷尔蒙问题的对策。进入21世纪后,基于环境保护在经济发

展中的重要性,在日本政府的《环境白皮书》中,提出了“环境立国”的新战略。2004年5月,环境大臣小池百合子在内阁会议上又提出了“环境革命”的概念,强调应改变以牺牲环境为代价追求便利和舒适的观念,改变盲目消费把大量资源变为垃圾的社会现状。上述情况表明,日本的环境保护无论从理念上、还是从政策措施上都上升到一个新的战略高度。

二、日本政府在环境保护中的作用

以上我们看到,在战后日本的经济的发展过程中,环境保护因不同时期环境污染的情况、各种影响环境的因素不同,政府所采取的政策措施和发挥的作用也不尽相同。但总体而言,日本政府在环境保护中所发挥的重要作用主要表现在

1. 建立健全中央到地方政府的环境保护体制,充分发挥政府的主导作用

20世纪60年代,日本相继发生了一系列环境严重污染事件及其引发的公害纠纷后,政府只是把公害防治与环境保护工作分散在各省厅进行,但往往由于意见分歧、权限职责不清、政策法规不统一,各种问题难以很好解决,造成行政效率低下。日本政府为克服公害防治与环境保护工作中出现的混乱、行政效率低下的问题,1971年7月,正式成立了国家环境厅。环境厅的主要权限职责是:在防治公害方面,制定基本政策、方针、计划和各项标准,组织协调公害防治的管理工作;在自然保护方面,负责制定与监督执行全国自然保护规划和方案,制定与监督有关法律的执行。出于环境保护需要,环境厅可向内阁提出与中央各部门有关的环境保护建议,经内阁审议批准后由各省、地方执行;有权要求内阁各部门向其提供有关环保方面的情报。此外环境厅每年还发表一本《环境白皮书》,以指导国家环境保护工作的有效展开。为了加强控制公害的工作,日本以在环境厅下设的附属机构“国立公害研究所”为中心,加强中央各部门、大学和地方的合作,建立起防治公害科研合作体制。中央部门主要研究各种大气和水质污染问题,大学加强基础理论研究,地方科研机构则侧重于地方性公害研究。随着环境厅的设立,日本各地方政府也设立了相应的环境保护机构,到1971年底,已有46个地方

政府设立了环境局。日本各地方政府在中央的指导下,根据国家的公害对策和环境标准,制定了比国家标准更为严格的地方标准,并与区域内的主要企业签订了《防止公害协议》。在地方政府严格管理下,区域内各主要企业也依据有关法律、法令建立了公害防治部门,并配备了专职人员从事环境保护工作。这样,日本就形成了从中央到地方较为完善的环境保护体制,充分发挥了政府在环境保护中的主导作用。

2. 不断制定与完善有关环境的法律,依法促进环境实质改善

日本在资本主义国家中是法律比较完备的国家。它在各个领域都有比较多的法律、法规,环境保护方面也是如此。在有关的环境保护的法律、法规中,明确规定了国家、地方、企业和国民的环境保护职责、权利和义务,使环境保护工作有章可循,有法可依。但是,日本环境方面的法律、法规的完备并不是一蹴而就的,也经历了一个不断制定、完善的历程。如前所述,日本60年代在经济高速增长时期,从发生一系列污染环境的公害后,日本政府便开始制定了《公害对策基本法》、《水污染防治法》、《大气污染防治法》和《噪音规则法》等法律,并严格按照法律执行,直接控制了公害的蔓延和扩大,收到了立竿见影的效果。此后,随着破坏、影响环境新因素的产生和在不同时期对环境内涵的确定及认识程度的不同,不断制定与完善了一些法律、法规,使日本在环境保护方面的法律、法规趋于完备与完善。如70年代初,对《公害对策基本法》中的有些内容就进行了几次的修改,逐步达到了相对完善的程度。又如,90年代后,日本国民在追求“生活多样化、高级化”理念、目标下,对社会基础设施和环境保护提出了更高的要求,同时,国际上在发达国家加强环境保护方面活动的积极推动下,又为环境保护带来了新的课题。为此,日本政府于1993年又制定、出台了《环境基本法》、《控制特定物质保护臭氧层法》、《全球气候变暖对策推进法》等法律,以适应新的环境保护要求。尤其是《环境基本法》,它体现了日本政府环境政策的基本理念、基本政策、方向以及经济措施等,对日本未来的环境保护具有极其重要的指导意义。正是由于日本在不同时期建立健全了一套环境保护方面

的法律、法规体系,并按照法律、法规从严治理环境,使日本在很短的时期内把一个世界“公害最严重的国家”变成一个“公害治理先进国”。从国际比较上看,80年代以来,日本单位GDP的污染物排放量大都下降到了发达国家中的最低水平。“1990年,日本每1000美元GDP的二氧化硫排放量为0.5公斤,只相当于加拿大的1/16、德国的1/11、美国的1/9;二氧化氮排放量为0.8公斤,只相当于加拿大的1/6、美国的1/5、英国的1/4;二氧化碳排放量为0.57吨,虽略高于法国的0.49吨和意大利的0.54吨,但与美国的1.12吨和加拿大的1.05吨相比,都只相当于其一半左右。”^[10] (P403)由此可见,日本的环境保护是非常有成效的。

3. 在政府环保政策措施的有力推动下,形成了政府、企业和国民三方共同推进的环境保护体系

在现代社会里,为了有效地防止公害,更好地维护和建设良好的环境,政府只靠通过制定法律、法规,依法进行管理是不够的。因为,在市场经济条件下,企业是以盈利为目的的,它一般不会主动对环境投资的,尤其是在经济形势不好,企业效益下降或亏损的情况下更是如此。因此,政府必须通过实施一些有效的政策措施对企业予以引导,促进企业进行环境保护投资。90年代以后,日本政府对环境的管理方式已从过去的“先发展、后治理”、“边发展、边治理”向事先“控制源头”的管理方式转变。也就是说,对企业的生产,从设计阶段开始考虑废弃物的问题,使废弃物达到最少。为此,日本政府从宏观上对企业技术研发予以了指导。如1999年7月,日本通产省的咨询机构产业结构审议会提出的《构筑循环经济社会的技术课题》中,提出了日本应积极研究开发的4项技术,即最大限度地减少资源、能源投入量的技术;能够长期使用产品制造技术;循环利用技术;尽可能减少破坏环境的物质排出量技术。目前,在政府的宏观指导下,环保技术研究和开发已逐渐成为企业的热点。

为了促进企业增强环保意识并积极致力于环保产业,日本政府在微观层面上也采取了一系列政策措施,这些政策措施包括:(1)政府对修建废弃物处理设施的企业,从国家财政中提供部分财政补贴;(2)企业设置资源回收系统,由非盈

利性金融机构提供中长期优惠利率贷款; (3) 对实施循环经济的企业、项目, 给以各种税收优惠; (4) 设立环保标志, 凡是在生产、使用、消耗全过程中全面考虑环境保护的产品, 都可以使用环保标志, 以有利于促进消费者的购买和消费; (5) 设立环境税 (主要限制对硫化物排放的课税制度), 其主要目的是为了增强企业的环保意识和对大气污染的公害者提供补偿; (6) 按国际环境标准对企业进行环境管理和监督。1996年, 国际标准化机构(ISO)统一制定了环境管理、监督的国际标准, 即《ISO14000系列》后, 日本政府立刻采取措施促进企业的环境管理和监督, 与美欧发达国家看齐; (7) 推行企业环境会计制度。为了使GDP统计能够反映出环境状况, 日本政府正在从环境方面探讨新的国民经济计算体系, 建立“绿色的GDP”。1999年3月公布了关于计算和环境保护成本的指导标准——旨在建立环境会计(试行方案), 要求企业在采取环保对策的基础上, 用金额计算出环保的投资、费用及其经济社会效益, 以促进企业采用环保型生产技术, 增加环保型产品的生产和投资。由于日本政府积极采取上述政策措施, 促使绝大多数企业环保观念发生了根本性变化, 即企业环保意识增强, 开始自觉守法, 由“被动治污”转向“主动治污”。它们已经认识到, 环境保护问题不仅影响全局, 也决定企业的生死存亡。1999年以来, 日本的“环境会计”制度在企业中迅速普及, 实现“零排放”的企业在逐渐增多。各大公司十分重视开发环境模拟技术与环境协调技术, 从产品设计和生产的最初环节就把环境保护手段纳入其中。由于绝大多数企业的环保观念发生了根本性变革, 它们向环保产业发展的成效非常显著。据统计, “日本绿色采购的市场规模2000年度约为4兆日元, 2001年上升到5兆日元, 今后还将进一步扩大。”^[2]

任何国家在环境保护过程中, 没有国民参与和监督是不完善的。就国民的环境保护意识而言, 国民如果不受公害伤害, 引起公害纠纷, 其环境保护意识未必增强。因此, 政府必须通过加强环境保护宣传, 增强国民的环境保护意识。日本许多国民正是由于60、70年代受到了公害的严重伤害才不断提高了环境保护意识。90年代以后, 日本政府为了进一步提高国民自觉保护环境的积极

性, 监督和促进企业的环境保护, 十分重视环境教育。日本政府主要通过国家立法、学校教育以及传播媒介等方式进行宣传、监督, 使日本国民环保意识不断提高。如1993年日本政府在《环境基本法》中明确提出了环境教育和环境学习的重要性。又如1998年环境厅进一步提出了进行环境教育、开展环境学习的具体方法, 并组织实施了“综合环境学习示范区事业”等。随着环境教育大规模地开展和国民环境保护意识的提高, 日本国民一方面利用法律保护自己生存环境的意识日趋增强, 另一方面, 国民参与环保工作、对建设环境提出良好建议的积极性明显增强。国民对环保工作的广泛参与, 既可督促政府制定更加严格的环境法律、法规, 又可通过法律手段维护自己的生存环境, 促使企业从法律和经济两方面考虑, 加大对环保设施的投入和加快向环保产业的转型。由于日本政府在环境保护过程中采取了强有力的政策措施, 充分发挥了政府的作用, 从而形成了政府、企业和国民三方共同推进的环境保护体系, 使得日本的环境保护工作非常有成效, 成为发达资本主义国家中环境保护较成功的国家。

三、日本政府在环境保护中的成效和教训对我国的启示

如前所述, 日本在战后经济发展尤其是在重化学工业发展过程中, 在“经济增长第一主义”、“生产第一主义”的理念下, 一味地追求经济增长, 导致了严重的环境污染, 使日本一度成为世界公认的“公害国”。但是, 此后在环境治理与保护过程中, 采取了较有成效的政策措施, 充分发挥了政府的主导作用, 使日本成为“公害治理先进国”。日本是世界发达国家, 又是我国近邻, 它在环境治理与保护过程中的一些有效做法和教训对于正在迅速推进工业化的我国来说有如下启示:

1. 立足于中国的长远发展, 正确处理好环境保护与经济增长的关系

中国是个人口大国, 又是发展中国家, 人均资源占有量很少。改革开放以来, 中国在加速实现工业化和城市化过程中, 从总体上看, 基本上没有摆脱传统的高投入, 高消耗, 高污染, 低产出的粗放型的增长方式, 因此也没有避免先

污染,后治理的发展模式。日本在重化工业化时期的教训表明,如果只注重“经济增长第一”、“生产第一”,不重视环境保护,其结果只能导致公害泛滥,最终要为治理环境付出沉重的代价。从这个意义上讲,中国今后再不能重复日本走过的老路,而要走出一条适合国情的环境保护与经济增长相协调的可持续发展模式。

2. 不断制定与完善有关环境保护方面的法律、法规体系,从严执法,促进环境的实质改善。

日本政府在环境保护过程中,依据不同时期的环境情况不断制定与完善有关环境保护方面的法律、法规体系,明确了国家、地方、企业和国民各方的职责、权利和义务,使环境保护工作有章可循,有法可依,促进了环境的实质改善。目前,我国在环境保护方面虽然也制定了一些法律、法规,如《环境保护法》、《海洋环境保护法》、《大气污染防治法》、《水污染防治法》等,但有些涉及环境保护方面的法律、法规还没有制定,没有形成完整配套的法律体系。有的法律因其客观环境发生了变化,其内容也需要根据环境污染的变化情况及时完善。因此,建立健全职责、权利和义务分明的法律体系,明确政府、企业和国民的职责、权利和义务已成为必要。另外,在环境保护过程中,要依据法律、法规从严执法,培养一大批素质好,执法如山的队伍,促进环境的实质改善。

3. 充分发挥政府的主导作用,引导企业与国民增强环境保护意识,以形成政府、企业和国民三方共同推进的环境保护体系。

在循环经济时代,政府的管理职能发生了重大转变。政府不仅要考虑如何充分使GDP获得不

断增长,而且要考虑经济增长的同时,对人类的生存环境予以很好地保护。在这种情况下,政府的职能必然发生重大变化,即政府实现引导以市场利益驱动为主导的产业向以生态规律为准则的环保产业转变成为政府的基本职能。在实现这个职能的过程中,政府如何采取政策措施充分发挥政府的主导作用,对企业、国民予以引导,增强其环境保护意识,形成国家、企业和国民三方共同推进的环境保护体系,对于任何一个国家坚持走可持续发展道路都是极其必要的。日本政府在环境保护过程中,正是由于在上述问题上处理的比较有成效,才使日本成为“公害治理先进国”的。目前,在我国环境保护过程中,也应借鉴日本的经验,实行中央与地方各级政府对企业进行依法监督,发挥政府主导作用的同时,制定、出台一些优惠政策措施,引导、鼓励企业改变经济增长方式,大力开发高科技环保技术,走循环经济之路。在增强国民环保意识方面,政府一方面要通过开展环保教育、媒体宣传,增强国民的环保意识,另一方面由政府带头购买环保产品,引导国民消费环保产品,形成一个庞大的环保产品需求市场,不断拉动环保产业发展。只要这样,才能真正形成政府、企业和国民三方共同推进环保建设体系,把我国建设成为“绿色之国”。

参考文献:

- [1] 刘昌黎. 现代日本经济概论[M]. 大连: 东北财经大学出版社, 2002.
- [2] 中国科技住处研究所 <http://www.bsti.ac.cn> [EB/OL]. 2004.

Japan Government's Function in Environmental Protection and Its Enlightenment to China

XU Shi-gang

(Economic and Managerial College, Wenzhou University, Wenzhou, Zhejiang, 325035)

Abstract: During post-war economic development of Japan, "it put growth first and production first," and has been seeking economic growth rapidly which made it become the most polluted country in the world. After that Japan government's environmental protection consciousness has transferred and strengthened continually, at the same time it took politics and measures actively to improve and protect environmental effectively which made Japan be sub-successful country of developed capitalist country in environmental protection. Making progress in environmental protection of Japan has something to do with government leading function.

Key words: Japan government; environmental protection; function.