

关于外层空间保护方面的国际环境法规范目前还很不成熟，但可以预言，随着人类广泛地进入外层空间，签订一个各国都必须遵守的外层空间保护条约为期将不会太远。

第四，自然资源保护方面的国际环境法 自然资源保护方面的国际环境法，主要是保护那些生存、流动于两国或多国共有的大气、海域、河流及湖泊之间的那些生物资源。

生存于公海的生物资源是全人类的公有资源。虽然公海生物资源的保护，在许多国际法条约里已有体现，但真正谈得上已提出保护的只有金枪鱼和鲸。为了保护南极洲及南冰洋的生物资源（例如数量巨大的磷虾），已经提出了《南极动植物保护协议措施》，这个措施很好，可惜至今未由条约各国批准。

在公海和国家管辖的水域之间活动的生物资源则是共有的资源。例如出现在两个或两个以上沿海国家的经济区内的鱼群，沿海国和在邻接区域内捕捞这些鱼群的国家，应该就养护这些鱼群的必要措施达成协议。这些已在不少国际条约和沿海国的国内法规里得到了反映。

目前有四十多个多边条约或协定，直接与生物资源的保护有关。如一九五八年订于日内瓦的《大陆架公约》第五条就对保护海洋生物资源作了规定。但以保护生物资源为主要内容的全球协定则不多。内容涉及保护移栖物种的区域性的双边性协定还有好几个。此外，尚有七个有关保护自然和自然资源的区域性协定。



日本的《公害对策基本法》

康 树 华

日本的《公害对策基本法》公布于1967年8月3日，当天生效。但是，日本的公害问题，并不是在这时才开始的。众所周知，日本最早发生的公害事件，有1887年的足尾铜矿山的矿毒事件，有1897年的别子铜矿山的烟害事件等。然而，在当时的日本，不仅不象今天这样认为是一种公害现象，反而误认为这是在发展工业上取得了可喜的成就。

第二次世界大战后，随着经济上的恢复，特别是1950年美国帝国主义侵朝战争的爆发，军需物品的需要急剧增长，从而使工厂公害在日本全国各地也大肆泛滥起来，引起了日本人民的强烈反对，并将其作为社会问题明确提了出来。因此，地方政府在居民呼吁下，制定了关于防治公害的条例。从1949年东京都制定的《工厂公害防治条例》

开始，1951年神奈川县制定了《工厂公害防治条例》；1954年大阪府制定了《企业公害防治条例》；1955年福岡县制定了《工厂公害防治条例》等等。

1955年以后，随着工业迅速发展，特别是有机化学工业和汽车工业的迅速发展，都使日本公害问题进一步带有社会普遍性；水体、大气、土壤污染加剧，城市噪声突出，生态破坏严重，除陆地以外，海洋和高空也遭到污染，使得日本公害如同炸药爆炸一样，引起种种连锁反应。例如，1955年在四日市发现第一个因大气污染而得气喘病的患者，到1956年已迅速蔓延到川崎、尼崎、大阪等各个城市；1953年，在熊本县发现第一个因甲基汞中毒的水俣疾病者，很快在西部海岸的新潟县和南部的鹿儿岛县又相继发生

“第二水俣病”，1955年，在神通川下游发现了炼铅工业废水引起的骨痛病患者，到1968年，骨痛病患者已遍及黑部川、铅川、二迫川、礪水川、柳瀬川等七河流域……。日本人民面对这样严重威胁，十分不安。因而对于工厂企业不管人民死活大量排放“三废”的做法，十分愤慨，经常举行示威游行，抗议申诉，甚至发生多起示威群众与警察武斗事件。由于社会的压力，迫使日本政府不得不拨出大量人力、物力，寻求解决污染问题的途径。最初日本控制和治理环境污染，主要是想依靠技术来解决问题，但在实践中逐步认识到，单纯依靠技术措施是不能有效地解决环境污染问题的，必须成立环境保护专门机构，制定环境保护法规，以法律手段来控制污染，保护环境。因此，在1967年召开的第55届国会上制定了《公害对策基本法》。

一 《公害对策基本法》的性质

一般地说，所谓“基本法”，由于它反映的是国家基本施政方针，所以在许多场合，它多是宣言性、原则性、指示性的规定，从根本上说，日本的《公害对策基本法》，也是一件具有这类性质的法律。不过，应该注意的是，该法还包括了一些具有实质意义的规定。例如第九条第一款规定：“政府应就保护人体健康和维持生活环境所必须维持的有关大气、水质和土壤的污染以及噪声的环境标准作出规定。”这就为政府以政令形式制定有关环境标准提供了法律依据。再如，第十九条规定了在下列地区，要制定防治公害计划：

甲、公害严重而且经认定非采取综合的防治措施难以有效防治公害的地区；

乙、由于人口和工业等的迅速增长而可能变成公害严重并且经认定非采取综合的防治措施难以有效防止公害的地区。

二 《公害对策基本法》的主要内容

《公害对策基本法》分为四章，总共三十条。

第一章总则共八条，规定了目的、定义、企业的职责、国家的职责、地方政府的职责、居民的责任等。

第二章为防治公害的基本对策部分，共分五节十三条。它规定了环境标准、国家对策（关于排放的控制，关于土地利用及设置设施的控制，关于促进防治公害设施的修建、监视和测定等制度的建立、考察与调查的进行，关于促进科学技术的发展，关于普及知识与交流情报，关于地区发展计划中对防治公害的考虑，关于自然环境的保护等），地方政府应采取的措施，特定地区的防治公害（制定防治公害计划，执行防治公害计划），处理公害纠纷的损害救济等。

第三章为费用负担和财政措施部分，共三条，规定了造成公害企业的费用负担，对地方政府的财政措施，对企业的资助。

第四章为公害对策会议和公害对策审议会部分。分为两节六条，规定了机构、职权、组成以及其他事宜等。

下面，我们就《公害对策基本法》的主要内容，分别考察如下：

（一）关于公害的定义问题

《公害对策基本法》第二条第一款规定：

“本法所称‘公害’，是指由于工业或人类其他活动所造成的相当范围的大气污染、水质污染（包括水质、水的其他情况以及江河湖海及其他水域的水底状况），土壤污染、噪声、震动、地面沉降（矿井钻掘所造成的下陷除外）和恶臭气味，以致危害人体健康和环境的状况。”这里所说的“生活环境”，根据该法第二条第二款规定，“是指与人类生活有密切关系的财产，与人类生活有密切关系的动物和植物，以及这些动植物的生

存环境。”根据上述规定，可见日本《公害对策基本法》上所说的公害，一般地说，就是由于人的行为（不是天灾），在相当范围内，造成大气、水质、土壤三大自然环境（典型为七种公害，即大气污染、水质污染、土壤污染、噪声、震动、地面沉降和恶臭）的恶化而危害人体与造成财产的损害。

（二）明确了防治公害的目的性

1967年制定《公害对策基本法》当时，包括了所谓与经济协调的条款。在日本的旧煤烟限制法和关于保护公共用水区水质的法律，都规定了同样目的的条款。日本《公害对策基本法》正是沿着这条路线而规定了与经济协调的条款。不言而喻，这样使发展经济处于优先地位的观点，就是至少不采取妨碍经济发展的公害对策观点。实际上，这种优先发展经济的思想，就是“产值第一”，追求最大限度利润的翻版。因而上述规定，遭到了日本广大群众的强烈批判，所以在1970年第64届国会上修改了《公害对策基本法》，删掉了这一规定。同时，《大气污染防治法》第一条第二款所规定的同样条款，也予以删除。

《公害对策基本法》第一条规定的制定公害法的目的是：“鉴于防治公害对维护国民健康和文明生活有极大重要性，为了明确企业、国家和地方政府对防治公害的职责，确定基本的防治措施，以全面推行防治公害的对策，达到保护国民健康和维持其生活环境的目的。”这样，就以《公害对策基本法》的形式，明确规定制定公害法的目的，是在于保护国民健康和美好的生活环境。

（三）规定了国家、地方、企业、居民防治公害的职责

1970年修改《公害对策基本法》时，明确规定了国家有责任保护国民健康和维持生活环境。因此，国家有责任制定防治公害的基本对策和综合措施，并就公害状况和政府已采取的防治措施向国会作报告；地方政府

应根据国家的对策采取措施，并且有责任制定适合于本地区自然和社会条件的防治公害措施；企业有责任采取例如妥善处理其工业活动所产生的烟尘、污水和废弃物等必要措施，以防止公害，并且协助国家和地方政府实施防治公害的对策，同时，企业在制造和加工产品的过程中，应努力采取措施，避免其制成品和加工品在使用中可能造成的公害；居民应努力以一切适当方式协助国家和地方政府实行公害防治措施。根据上述规定，地方可根据本地区具体情况作出比国家法定的统一限制标准更为严格限制的规定，以及执行由国家委托地方执行的一些内容。其目的是在于：在国家统一指挥下，留给地方某种程度的灵活处理公害的权限，以便更好地发挥地方的作用。

（四）制定了严格的限制标准

《公害对策基本法》第二章中，设有专节规定环境标准，并要求政府就保护人身健康和维持生活环境所必须维持的有关大气、水质和土壤的污染以及噪声的环境标准作出规定。这一环境标准不是希望的标准和理想的状态，而是建立在科学基础之上的可以达到的标准。因此，该法第九条第三款规定，对于已经规定的环境标准，应经常进行必要的科学研究，必要时应予修改。同时，要求政府应努力采取适当而有效的综合防治公害措施，以保证环境符合上述标准。因此，在1970年修改公害法时，废除了指定地区和指定水域制度，规定了在一切地区和水域，均适用统一的限制标准。同时，作为呈报制派生物还规定了审批制度。对于二氧化硫、粉尘、氮氧化物和九种剧毒物质和重金属，都规定了严格的排放标准。例如，强制规定含汞废水、废气的工厂停产或改变工艺，禁止生产与进口多氯联苯等剧毒物质。关于燃料含硫量，公害法规定一般企业燃料含硫量不超过1.2%，对人口稠密地区或工业集中区的燃料含硫量规定还要低些。对于违反规定的，

在《大气污染防治法》和《水质污染防治法》中，都规定了罚则等。

实施如此严格的限制标准的结果是，1972年日本全国排入大气中的二氧化硫为420万吨，在燃料不断增加的情况下，到1978年却降为260万吨左右，六年间降低了40%。这是日本近年来大气质量明显好转的主要原因。

（五）采取了有效的经济措施

为了使治理、限制污染的措施能取得较好的效果，日本的《公害对策基本法》规定了经济措施。例如，《公害对策基本法》第二十二条明文规定：“……造成公害的企业，对国家或地方政府为防治此项公害而进行的工程，负担全部或部分必要的费用。”第二十四条第一款规定：“国家和地方应努力采取必要的金融和税收措施，鼓励企业修建和改进公害防治设施。”根据这一规定，用来治理污染的费用，银行可以低息长期贷款，对治理污染设施的固定资产折旧费实行减税等，并且在该条第二款明确规定：“在采取前款措施时，应特别照顾中小型企业”。同时，日本公害法对于污染税率规定了逐年增加的措施，以及对流动污染源，例如对汽车尾气收排气税、大型客机降落收着陆费，等等。

（六）明文规定公害的无过失责任、两罚原则和推定原则

《公害对策基本法》第二十一条第二款规定：“政府应采取必要措施建立有效救济由于公害造成的损害的制度。”根据这一规定，1969年12月制定了《关于救济公害健康被害特别措施法》（1969年12月15日第90号法律）；1970年6月制定了《公害纠纷处理法》；1972年6月修改了《大气污染防治法》等。这些公害法都明文规定了公害的无过失责任。例如，《大气污染防治法》第二十五条之一第一款规定：“工厂或企业由于企业活动而排放的有害于人体健康的物质造成生

命或健康的损害，该工厂或企业应对损害负赔偿责任”。

1970年12月15日制定的《关于人身健康公害犯罪惩处法》规定了两罚原则和推定原则。所谓两罚原则，根据该法第四条规定：

“法人的代表、法人或本人的代理人，雇佣人或其他工作人员，关于该法人或本人的业务实施违犯前两条之罪时，除了处罚行为人以外，对该法人或本人也应处以前条的罚金刑。”所谓推定原则，根据该法第五条规定：

“由于工厂或企业活动排放的物质，在某种程度上有可能造成公众的生命或身体危险时，只要在该地区发生了由于其排放的同类物质造成的公众生命或身体危害时，则该危害即可以推定为系由于其所排放的物质造成的。”在法律中，对于因果关系规定这种推定原则，可以说充分反映了日本公害法的特点。

（七）对于违反公害法的轻者罚金、重者判刑

根据《公害对策基本法》制定的《大气污染防治法》和《水质污染防治法》、《关于人身健康公害犯罪惩处法》等，都规定了罚则。大气污染防治法和水质污染防治法，对于违反关于变更拟议的计划命令和关于改造设施的命令的，都规定了处一年以下惩役或二十万元以下罚金；对于故意违反排放标准的判处六个月以下惩役或五万元以下的罚金。根据《关于人身健康公害犯罪惩处法》第二条第一款规定：“随着工厂或企业活动排放危害人身健康物质，造成公众生命或身体危险的，处三年以下惩役或三百万元以下的罚金。”该条第二款规定：“犯前款罪行造成死伤的，处七年以下徒刑或五百万元以下的罚金。”这是对于故意犯的惩处。对于过失犯，该法第三条第一款规定：“玩忽业务上需要注意事项，随着工厂或企业活动排放危害人身健康物质，造成公众生命或身体危险的，处两年以下惩役或监禁或二百万元

以下罚金。”该条第二款规定：“犯前款罪行造成死伤的，处五年以下惩役或监禁或三百万元以下罚金”。

（八）公害对策会议和公害对策审议会

根据《公害对策基本法》第二十五条规定，设立公害对策会议，作为总理府的下属机构。公害对策会议由会长一人和委员若干人组成。内阁总理大臣兼任会长，委员由内阁总理大臣从有关省、厅长官中任命。公害对策会议执行下列职权：

甲、处理公害防治计划的有关事宜；

乙、审议有关防治公害的基本的和综合的措施，并促进这些措施的实行；

丙、处理法律、法令所规定的属于该会议职权范围内的事宜。

根据《公害对策基本法》第二十七条规定，设立公害对策审议会，作为环境厅的下属机构。中央审议会由人数不超过九十名的委员组成。委员由内阁总理大臣从具有防治公害的知识和经验的专家中任命。委员均为兼职。中央审议会执行下列职权：

甲、应内阁总理大臣的要求，调查和审议有关公害对策的基本事项；

乙、应环境厅长官和有关大臣的要求，调查和审议有关公害对策的重要事项；

丙、处理法律、法令规定的属于中央审议会职权范围内的事宜。

日本各都、道、府、县、市、町、村，根据《公害对策基本法》第二十九条、第三十条规定，都设立公害对策审议会，负责调查和审议有关本辖区内公害对策的基本事宜。

事实证明，上述一系列公害对策措施和从中央到地方的一整套环境保护专门机构的建立，对于治理公害和减少排放污染物质，保护人身健康，建设美好环境，都起了很好的作用。

三《公害对策基本法》的修改

日本制定《公害对策基本法》以后，公

害现象并未因此而立即改善。相反地，从此以后，公害现象甚至大有增加的趋势。例如，由于大气污染的影响，不仅首先在四日市发现了因此而造成的气喘病，而且1969年在福岛市，又发生由于桑叶污染的蚕中毒死亡事件；在名古屋南部临海工业集体住宅区附近，由于粉尘造成温室蔬菜中毒事件。在水质污染方面，在大城市周围的河流，河水生化需氧量都超过了10ppm浓度的界限。在海中，例如濑户内海是日本最大的内海，过去曾以山清水秀而著名，近年来已变成了巨大的脏水坑，经常发生“红潮”。1971年比1970年“红潮”发生次数增加一倍。“红潮”如同蔓延的火灾一样，已经难以扑灭。日本京都大学等十八个大学对濑户内海的污染调查的结论说：“今天的濑户内海是一个死水坑。虽然表面与海并无不同，但对生物来说，却是阴冷的坟墓。”

以上述情况为背景，1970年5月在众议院产业公害对策特别委员会通过了关于公害对策的决议，要求政府采取综合的、强制性的公害对策。因而于同年8月，在内阁会议上，讨论了修改《公害对策基本法》问题。于是，在1970年11月24日至12月18日召开的第64届临时国会上（被称为“公害国会”），通过了部分修改的《公害对策基本法》以及其他十三件有关公害法案。

1970年对于《公害对策基本法》的修改（第132号法律）如下：

（一）删掉了关于目的性规定中的所谓与经济协调的条款，即删掉了“对于生活环境的保护，目的在于同经济健全发展相协调”的条款（第一条的修改）。

（二）扩大了公害的概念。第一，增加了“土壤污染”，因而把过去规定的六种典型公害，改为七种；第二，在水质污染中，包括了“水的其他情况以及江河湖海及其他水域的水底状况”（第二条第一款的修改）。

（三）关于环境标准，以土壤污染为

例,在制定环境标准时,删掉了与经济协调的条款。同时,对于适用各种类型标准的地区或水域在作出明确规定时,政府可以委托都、道、府、县知事制定适用当地的环境标准(第九条的修改)。

(四)关于促进防治公害设施的修建等,增加了“公共垃圾处理设施”(第十二条的修改)。

(五)新增加了与保护自然环境的关系(增加第十七条之二),规定应努力保护自然环境和保存绿化地带,以利于防治公害。

日本《公害对策基本法》的修改,自从1970年以来,虽然进行过几次,但在内容方面都没有重大变动。1971年的修改(第88号法律)是随着环境厅的设置所进行的一次修改;1973年的修改(第111号法律)是对于中央的公害对策审议会的修改;1974年的修改(第84号法律)是对于处理纠纷方法的修改。

四《公害对策基本法》

今后发展的趋势

日本的公害法以《公害对策基本法》为中心,业已逐步完备起来。为了实现基本法所提出的各种措施而制定的法律制度,大致皆已制定,并且其中有许多制度由于反映了日本的特殊情况,因而在某些领域,具有鲜明的特点。

但是,在基本法施行十几年后的今天,由于经济和公害的实际情况都发生了显著变化,所以一些日本公害法学者,对以《公害对策基本法》为首的日本公害法,纷纷提出在立法政策与理论方面所存在的许多问题,从而使我们从中看到日本公害法今后发展的趋势。

(一)摆脱公害法的观念,将环境观念作为基本观念

日本公害法学者金泽良雄指出:“在我国,以水俣病、骨痛病,四日市气喘病为首的目不忍睹的人身残废是经常发生的。但

是,在国际上,今天却是以环境问题作为中心的。……如果从这种观点出发,公害对策基本法应该向着环境保护对策基本法的方向发展。应该把环境保护对策作为基本观念,在各种政策中,加以说明,并且以此为依据,研究有关法律的准备工作。”^①这就是说,过去日本由于公害被害严重,所以把具体的人类被害对策,摆在重点地位,而对于保护整个人类环境,确保人的生活舒适性,则没有放在重要位置上来。所以经济合作与发展组织在对日本环境问题的评论报告书中,也曾经指出:在日本关于环境对策,虽然在防治公害的战斗中,取得了胜利,但是在为提高环境质量的战斗中,却还没有完成任务。

一些日本公害法学者主张,应该把重点放在保护环境上来,换句话说,就是把重点由防治公害对策转移到保护环境上来,不言而喻,这就要对过去的公害法规,进行全面的综合性研究。

(二)重新评价典型公害

对于现行公害对策基本法所规定的七大典型公害,日本公害法学者主张应该予以重新评价,主张一方面应将其作为社会上一般性的观点,固定下来,另一方面对于妨碍日照、电波障碍、妨碍通风、光害以及放射性污染等,都需要研究对策。^②

(三)环境影响评价的制度化

日本的环境影响评价,在《濑户内海环境保护特别措施法》以及其他一些法律中,都已有所规定,同时,由于行政指导,在实践中,已有许多施行环境影响评价的例证。但是,是否有必要将其制度化?根据中央公害对策审议会环境影响评价制度专门会议的报告说,该审议会正在就这一点进行答辩。而在答辩中,已经认为在法律上将其制度化是适宜的。

① 金泽良雄:《日本施行公害对策基本法的十二年》,载《法理学家》增刊号,1979年7月15日出版。

② 野村好弘:《公害法基础知识》,1973年版,第54页。