

浅析20世纪英国大气环境保护立法状况

——以治理伦敦烟雾污染为例

许建飞

摘要 1952年伦敦烟雾事件发生后,世界为之震惊,同时也让人们认识到了大气污染防治的重要性。在其之后的几十年,英国政府为了防止此类事件再次发生而颁布了一系列治理大气污染的法律,并取得了良好的效果,且这些法律也被认为是治理大气污染的典范之作。本文主要从伦敦大气污染成因、英国政府颁布的治理大气污染的两部主要法律及其特点为重点来考察伦敦治理大气污染的立法状况,以期能对我国的环保立法提供一定的借鉴意义。

关键词 伦敦 烟雾 大气污染防治 立法

基金项目 本文是作者承担的中南财经政法大学研究生创新教育计划“20世纪英国大气环境保护立法研究——以治理伦敦烟雾污染为例”(项目编号:20130514)的结项成果。

作者简介 许建飞,中南财经政法大学2012级法律史专业硕士研究生。

中图分类号: D922.6

文献标识码: A

文章编号: 1009-0592(2014)05-091-03

19世纪以来英国的工业革命和城市化进程,既给英国带来了巨大的物质财富,也给她带来了沉重的负面效应,其中大气污染就是代价之一。1952年发生的伦敦烟雾污染事件,就是最为惨痛的教训。今天,考察英国于20世纪对于烟雾污染的治理立法状况,对于我们理解现代科技的两面性有着重要的价值,且对我国大气污染防治法律的完善,具有很好的借鉴意义,更有助于大气污染防治法律目的的实现。

一、伦敦大气污染成因

按照国际标准化组织(ISO)的定义,“大气污染是指由于人类活动或自然过程引起某些物质进入大气中,呈现出足够的浓度,达到足够的时间,并因此危害了人体的舒适、健康和福利或环境污染的现象。”

伦敦的大气污染历史悠久,早在工业革命以前就已出现了,但是大气污染日益严重并严重危害人体健康,则主要是在工业革命以后才显现出来的。曾经客居伦敦的老舍先生把伦敦雾描绘成“乌黑的、混黄的、绛紫的,以致辛辣的、呛人的”。那么,伦敦大气污染如此严重,究竟是什么原因造成的呢?

(一)工业污染源

大气污染源主要来自于工厂生产,从蒸汽机开始的工业化大生产,使英国从一个田园牧歌的美丽乡村社会,变成了烟囱林立的城市社会。工厂与工业造就了“世界工厂”,但代价就是在以煤炭为燃料的英国城市,饱受数十年严重的大气污染之苦。

(二)英国人的生活方式也在一定程度上加剧了空气污染

19世纪以后,英国人使用壁炉取暖日趋普遍,家用燃煤产生了大量的浓烟。特别是秋冬时节,气候寒冷,伦敦人就必须燃烧更多的煤炭取暖。于是,产生了更多的烟尘,加重了伦敦大气污染程度。

(三)机动车的大规模使用加剧了伦敦的大气污染,并且有愈

演愈烈之势

1904年底,伦敦还没有一辆出租车,只有31辆公共汽车,到1907年就有了900辆公共汽车,占整个英国公共汽车的三分之一。50年代以后,伦敦汽车数量急剧上升,1955年到1960年间,小汽车的拥有率由18%增加到32%。1971年伦敦的小汽车达170多万辆。随着大型工厂外迁出城,人们对汽车的依赖性大大提高,再加上城市建筑物密度高且建筑物较高,汽车排出的尾气在地面不易扩散,汽车尾气也就成为城市大气污染的另一个主要污染源。

这样,工业用煤,家庭用煤所产生的烟雾和汽车所排出的尾气,再加上伦敦所处的独特的气候条件和地理位置,最终导致了1952年伦敦烟雾污染这一灾难性的事件。

二、英国对大气污染控制的法律

伦敦烟雾事件发生后,英国政府采取了多种多样的方法来缓解严重的大气污染,其中以立法的形式来防治大气污染,是英国治理大气污染的主要措施。其实英国政府早在13世纪就颁布过限制使用煤炭的命令,是进行大气污染防治立法最早的国家之一。尤其是1952年伦敦烟雾事件的发生,英国政府更是加大了环保立法的力度。现行英国防治大气污染的两部主要法律是《清洁空气法》和《制碱工厂法》。

(一)《清洁空气法》

其不仅包括1956年的《清洁空气法》,还包括1968年修改后颁布的《清洁空气法》,是英国防治大气污染最重要的法律。1952年发生的伦敦烟雾事件是《清洁空气法》颁布最直接的诱因,是将伦敦烟雾事件的教训具体化了的法律,它不仅规定具体,而且执行方法也十分简便。它是第一部以立法的形式对家庭和工厂所产生的废气进行控制的法律,其主要内容如下:

1. 禁止排放黑烟:该法的主要控制对象是从房屋、工厂等的

◆法律经纬

烟囱排放的黑烟。其色度是以林格曼 2 级^①为标准,对于排放超过这一浓度标准的黑烟,要全面予以禁止。

2. 指定无烟区:无烟区这一理念,是英国国民除烟协会于二战前夕大力提倡的思想。所谓无烟区,是指全面禁止排放任何烟尘的地区,在指定的区域内,居民都要用无烟煤或者必须使用电气和煤气等。无烟区的指定,由地方公共团体根据主管大臣的命令负责组织实施。

3. 防止煤烟:该法规定,为防止煤烟,应当对一定规模以上的设备安装除尘装置。此外,还规定要测定排放量并规划烟尘污染控制区。该规定从技术上,以新科技手段来降低烟尘污染,从而鼓励工厂运用新设备、新能源以此来减少烟雾的排放量。

4. 规定烟囱的高度:有关研究表明,烟囱的高度每增加一倍,可使地面烟雾的浓度减少到原来的 25%。当二氧化硫的排放总量与燃料用量成正比时,高烟囱可以使地面空气中的二氧化硫含量减少 30%。该法允许地方公共团体制定建筑条例,并从防止烟害出发,实施对建筑物的控制。

(二)《制碱工厂法》

该法是在 1863 年《碱制造业控制法》和 1906 年《制碱等事业控制法》的基础上修改于 1956 年颁布的,其要点如下:

1. 规定有污染的生产工艺每年必须登记一次。
2. 登记的条件是必须采用可以连续有效使用的最佳可行设施,以防止排出有害气体。
3. 某些工艺须规定酸性上限浓度。
4. 登记后的工艺不得排放黑烟。

除以上两部法律和以这两部法律为根据而发布的命令外,就大气污染的防治而言,英国政府在 20 世纪颁布的法律还包括 1926 年《公共卫生(烟害防治)法》、1930 年《道路交通安全法》、1946 年《曼彻斯特市法》、1952 年伦敦市出台的《伦敦城法案(多项赋权)》、《工厂法》、《工作场所健康和安全感》、1973 年《机动车辆(制造和使用)规则》、1974 年《污染控制法》、《1989 年的烟雾污染管制法》、《1989 年烟雾污染管制(修正案)条例》、1990 年的《环境保护条例》、《1991 年烟雾探测器法》、1995 年《环境法》^②、《汽车使用条例》、《各种能源法》等,构成了完善的大气防治法律体系。

三、英国控制大气污染法律的特点及其治理的成就

英国早期的环境立法主要集中于污染控制和公共健康方面,表现为地方立法率先、国家立法滞后、被动反应立法、立法孤立分散等特征。而在 1952 年伦敦烟雾事件发生后,英国政府已开始树立起一套新的治污理念,其环保立法也开始呈现出一些新的特点。

(一)环境保护法数量激增,其中又以国家立法为主

1952 年的伦敦烟雾污染事件是英国新环保立法的转折点,此后,英国环保立法力度得到极大的强化。20 世纪 70 年代 10 年

内出台 15 部法律,20 世纪 80 年代出台了 24 部法律,20 世纪 90 年代出台了 31 部法律。颁布的这些法律中,有关治理大气污染的法律自然不胜其数。规模化的环保法的出台,是英国政府重视环境保护的结果,是环保理念日益深化的结果。

(二)赋予地方公共团体以执法权

《清洁空气法》规定无烟区的指定由地方公共团体根据主管大臣的命令负责组织实施,而且房屋的烟囱的高度由地方公共团体制定建筑条例规定,地方公共团体在审核某项目的建筑申请时,如果发现建筑物的烟囱存在着因其排放的物质有害于人体健康而发生公害的情况,或者烟囱因不具备足够的高度,不能去除煤烟和有害物质,就必须拒绝批准该项目。

(三)环境保护的技术性立法得到增强

随着科学技术的进步,英国政府在环保立法中的对大气污染的检测方法也不断增多,其要求也越来越严格。如《1991 年烟雾探测器法》,该法就新建住房中安装烟雾探测器的事项作了详细的规定,又如 1973 年的《机动车辆(制造和使用)规则》规定如果汽车尾气中含有该政令所禁止的物质,可以禁止该车辆的使用,并积极引导用新技术来处理汽车尾气和耗油量的问题。

(四)环境保护交叉的立法尝试

此前,环境保护法大多采用单科目的保护形式。然而,在当今自然和社会化大生产紧密联系的条件下,任何资源都要与周围的环境发生关系,采用单一的立法保护模式,并不能从根本上解决资源和环境保护的问题。

(五)坚持与时俱进原则

根据污染的不同形式,或制定新的法律,或对原有的法律进行相应的修订,以适应治理污染的新形势。20 世纪 50 年代初至 70 年代末,治理煤烟成为伦敦对大气污染的治理重点,其颁布的法律《清洁空气法》和《制碱工厂法》也主要是有关治理煤烟的法律措施。经过数十年的努力,到 1965 年,有毒烟雾终于从伦敦销声匿迹。到了 20 世纪八九十年代,机动车尾气排放占大气污染物的比例在持续增加,且成为伦敦主要的大气污染物。在此情况下,伦敦控制大气污染的治理重点开始转向综合治理机动车尾气污染,颁布的法律有《机动车辆(制造和使用)规则》、《环境保护条例》、《1991 年烟雾探测器法》、《环境法》、《汽车使用条例》等。

由于采取了多方面的治理措施,伦敦的大气污染自 20 世纪 60 年代以来得到了有效的控制。这表现为大气中的有害成分和烟雾浓度大为降低,衡量空气质量高低的能见度也大幅度提高。据测定,1976 年冬,伦敦的能见度比 1958 年增加了三倍,市区冬季的日照时间比 1958 年以前增加了 70%。过去由于污染而消失的 100 多种鸟类,重又飞回伦敦上空,给旧日的“雾都”带来勃勃生机。

在1992年2月2日,联合国环境规划署和世界卫生组织在一份联合调查报告中宣布,全球20个大城市中,伦敦已成为世界上空气最清洁的都市之一。

四、对我国城市大气污染治理的立法启示

目前我国治理大气污染的法律、法规主要包括《宪法》、《环境保护法》、《清洁生产法》、《大气污染防治法》《大气污染防治法实施细则》、《环境空气质量标准》、《大气污染物综合排放标准》、《恶臭污染物排放标准》、《锅炉大气污染物排放标准》、《车用汽油机排气污染物排放标准》等以及一些地方性法规,它们共同构成了我国关于大气污染防治的法律体系。

由于我国正处于城镇化的进程中,人口基数大,经济仍以粗放型工业为主,加之技术和管理水平有限,导致我国城市大气污染已相当的严重。特别是近些年在我国大部分地区出现的越来越严重的雾霾天气已越来越影响到了人们的日常生活。2013年,“雾霾”成为年度关键词。在这一年的1月,4次雾霾过程笼罩30个省(区、市),在北京,仅有5天不是雾霾天。2014年1月4日,国家减灾办、民政部首次将危害健康的雾霾天气纳入2013年自然灾害进行通报。由此可见,我国城市大气污染现象之严重,治理大气污染问题已是刻不容缓。

伦敦成功的大气污染治理工作被看作是工业城市环境污染治理的经典之作,而其治理措施的重点又以立法为主,因此,考察其立法模式无疑会给我们我国大气污染治理在法律制度方面提供有益的启示。

(一)建立相应的配套法律、法规,因地制宜

众所周知,执法人员的执法依据是法律、法规。虽说经过多年的努力,我国已建立了一套以《大气污染防治法》为主的适合我国国情的大气污染防治体系,但在法律和各项制度的实施过程中仍存在许多不足之处。如北京市制定的《北京市实施〈大气污染防治法〉办法》几乎是《大气污染防治法》的翻版,根本没有任何体现出地方性法规的特色,因而很难发挥出其作用。又如,我国《大气污染防治法》中规定了污染物排放总量控制制度、许可证制度、限期治理制度等,其对于以上制度仅仅是作了原则性的规定,这些制度如何具体实施,而不曾有任何提及。在实践中,由于这些制度的操作性不强,往往成为“花瓶”制度。

(二)严格环境执法,加大惩罚力度

在国外,排污未达标企业,除要承担罚金外,有时也会采取惩罚手段进行惩罚。在法律责任方面,有时采取无过错原则。而根据我国《大气污染防治法》第四十八条规定“违反本法规定,向大气排放污染物超过国家和地方规定排放标准的,应当限期治理,并由所在地县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门处一万元以上十万元以下罚款。”违反法律制度的最高罚款也不过数十万元,这对于一些大中型企业来说,不过是九牛一毛,他们宁愿

以罚款来换取更多的排污。笔者认为,如果我们只采取行政处罚和经济处罚措施,还远不足以遏制日益严重的大气污染趋势。除采取以上两种措施外,还应造成严重大气污染者坚决追究其刑事责任,加快出台《刑法》“破坏环境资源保护罪”的有关解释,加大刑罚的处罚力度。因此,加重法律责任,加重惩罚力度是当前我国环保立法的重点。

(三)赋予一些地方公共团体一定的职权,建立环境公益诉讼制度

从伦敦成功治理其烟雾污染的成功经验可知,地方团体在其中发挥着不可忽视的作用。其不仅能够为政府提供一些很有见解的建议,协助政府执法,而且还能对排污企业起到一定的监督作用,相比政府单方面的监督、检查,公共团体更能发挥公众的力量。环境公益诉讼制度被认为是一项极其有效的防治环境污染的措施,其起源于美国。在英国,环境公益诉讼制度相对比较保守,但仍有所规定,1974年的《污染控制法》就规定“对于公害,任何人都有权起诉”。在我国,有关公益诉讼的问题探讨已久,实体法上虽有一些规定,但对于国家利益和社会公共利益的权利如何去维护,诉讼法上面的空白,导致实体法无所适从。如果国家能够率先在大气污染防治立法中对此进行尝试性的规定,这既对于污染者有着相当的制约作用,也会对政府的执法行为起到更好的监督作用。

本文就简要的介绍一下英国在20世纪以治理伦敦烟雾污染为中心而颁布的一系列环保法律,以期对其能有一个系统的认识,借鉴其成功的经验。从伦敦治理大气污染的经验可知,我们只有做到有法可依,有章可循,加强环境法制建设,将有关城市环境管理的内容以法律的形式加以规定下来,才能使治理工作纳入法制的轨道,使治理工作顺利进行。目前,我国环境方面的法律、法规还不够完善,已颁布的也多是一些原则性的规定,政府在执法过程中也常常将一些制度沦为摆设,这对于我们建设生态城市十分不利。因此,我国有关大气污染防治的法律、法规增强一些具有较强可操作性的具体制度和实施机制,对于我国城市环境污染的治理工作将起到不可估量的作用。

注释:

①林格曼黑度就是用视觉方法对烟气黑度进行评价的一种方法。共分为六级,分别是:0、1、2、3、4、5级,5级为污染最严重。

②该法制定了一个治理污染的全国战略,规定要减少一氧化碳、氮氧化物、二氧化硫等8种常见的大气污染物的排放量。

参考文献:

- [1] [英]克拉潘著,姚曾康译.现代英国经济史,下卷.北京:商务印书馆,1997.
- [2] [英]阿萨·勃里格斯著,陈叔平译.英国社会史.北京:中国人民大学出版社,1991.
- [3] 赵承志.英国大气污染的法律调整.国外环境科学技术,1989(1).
- [4] 颜永光.20世纪中后期伦敦环境污染及其治理的历史考察.湖南师范大学硕士学位论文,2008.
- [5] 梅雪芹.环境史学与环境问题.北京:人民出版社,2004.
- [6] 国家环保总局《空气和废气监测分析方法》编委会.空气和废气监测分析方法第4版.北京:中国环境出版社,2003年.