

# 日本的居民運動、知識份子、地方政府、 中央政府和產業界在污染防治所扮演的角色

蕭代基\* 許立敏\*\*

戰後，日本政府與人民致力於經濟發展，於1954~1974之二十年間，GNP之年成長率約高達10%，使得日本成為世界經濟強國之一。但不幸地，在1950與1960年代，嚴重的環境污染亦伴隨着經濟成長而來，而且造成人民嚴重的生命與健康損失，這也是世界之最。

但經過全國上下約10年的努力，日本又一次的創造了奇蹟，這一次是在污染防治方面，在1970年代，日本已被世界各國視為污染防治與研究發展的領先者。

日本污染防治之成就當然要靠政府（中央與地方）、產業界和居民的共同努力。其中最主要的動力來源是起始於1960年代中期的居民反公害運動與訴訟，和知識份子之參與，造成強大的民意壓力，迫使政府於1970年代初期改變全力發展經濟的政策，改採重視環境保護的政策。在各級政府中，由於地方政府首當民意之壓力，較之中央政府更積極快速的防治污染。

但至1970年代後期，由於已有顯著的防污成果，反污染的民意壓力減弱，再加上能源危機和世界經濟不景氣，環境保護政策之優先次序已漸降低，若干防污法規改朝寬鬆之方向修正。

以下按其重要性之次序，分別討論居民運動、知識份子、地方政府、中央政府和產業界在日本污染防治所扮演的角色。

## (一) 居民運動在污染防治上所扮演的角色

日本政府由全力發展經濟的政策到重視環境、反公害的政策，主要是受到民意的壓力。尤其是四大公害案件，使得民衆的環境意識提高，公害受害者受到大眾的同情，使中央及地方政府不得不採取嚴格的反污染措施。

日本二次大戰後第一個達到反污染目的的民衆運動出現在靜岡縣的Namazu, Shimizu, Mishima 地方。他們的運動使政府改變了在當地設立大型工業區的計畫。這個運動的成功鼓舞了其他地方的居民，紛紛倣效。他們喊出「向 Namazu, Shimizu, Mishima 學習」

\* 中央研究院經濟研究所副研究員

\*\* 中華經濟研究院副研究員

的口號。根據調查在1970年前半期就有554個反污染組織，1556個改善居住環境的組織。單在大阪一地就有297個各類反污染的居民團體。這些居民運動受到新聞界的支待，且鼓舞了水侯病、痛痛病等公害受害者走上法庭。

根據宮本憲一教授的分析，日本居民運動的特色有四：第一為居民運動得到社會各階層的支持。尤其是以社區為基礎的團體，如主婦協會、醫師協會、藥劑師協會、農會、漁會等。這些團體傳統上都是保守政黨的支持者，但在環境保護運動上，為了自身的生存環境，他們團結起來甚而支持激進團體。

第二，這些居民運動團體用「研討會」的方式來教育地方民衆環保知識。當地的科學家在居民協助下，自行舉辦污染調查，撰寫易於了解的手冊。用有限的經費及創新的方法，自行調查監測當地的環境品質。

第三，居民運動得到專業人士之支持。在四大公害案件訴訟期間，大量科學家和律師無償協助受害者，大約有300個律師參予法庭訴訟行動，一個原告可能有多至10位律師和許多位科學家為其作證。比起歐美國家，日本科學家與律師參予反公害活動的比例要高得多。這可能是因為日本的公害問題在1960～1970年代比歐美國家要嚴重得多。

第四，居民運動的訴求對象是地方政府而非中央政府。戰後日本地方政府對地方資源的控制權力增加，而地方居民也積極參予地方政治活動。因此地方的居民運動有能力改變地方領袖及議會的決定。地方居民到東京去向中央政府示威遊行成本很高，而且聲勢不足。但在地方，他們隨時可以舉行集會遊行，給地方政府帶來極大壓力。這個策略的運用是十分成功的。

在1970年代後期，當污染問題已大體得到解決時，這些居民運動的目標轉向環境美化，自然環境之維護上面。而採取的手段也不如以往激烈。

我們所訪問的「大阪反公害聯合會」，每年的經費有800萬日元，完全來自熱心人士的捐助而不接受政府或工業界的補助，目前的工作以出版刊物，提供民衆資訊為主，同時也主持當地的環境調查。他們的政治立場雖傾向於反對黨，但仍力求獨立於各政黨之外，純粹以反公害為唯一立場。

## (二) 知識份子在污染防治上所扮演的角色

前述日本反公害居民運動的特色之一是，專業人士與知識份子願意無償地協助受害者，如科學家、醫師、律師、經濟學家、社會學家等等，他們不但積極協助受害者在法庭作證與代表訴訟，而且在各自的學術領域積極進行學術研究以支持訴訟，如醫生與公共衛生學者在流行病學方面的研究，得以提出公害疾病與污染物濃度之間的反應函數，證明其間的因果關係，這非常有助於公害訴訟與公害健康被害賠償制度之建立。又如律師們組成環境法委員會研究公害法學理論，他們發現原有法律面對公害問題時的缺陷，而於1970年提出「環境權」之主張，認為環繞人類生活之環境，為人類生活不可或缺之要素，所有國民均有享受良好環境且支配此環境之權利；此環境權主張對環境保護有非常重要的意義，因為基於此權利，於環境受破壞時，不問健康是否受害，均得請求防止或排除之；此新法學理論非常有助於公害

之預防和受害者之賠償。於1973年，他們提出三項法律建議案，即環境保護基本法，環境保全計畫法和公眾參與法。於1986年，他們又提出另一新的法學理論，即「自然享有權」，認為前所主張的「環境權」易被誤認為「環境使用權」，所以提出「自然享有權」，事實上兩權之意義非常相近，不同之處在於「自然享有權」強調現代人類有遺留完整的自然給後代子孫享有的責任，而且無人能獨享自然或摧毀自然，依據此自然享有權，任一居民及居民團體皆可參加環境和資源政策之決策過程，也可以阻止任何破壞自然或環境的行為。

此外，經濟學家和社會學家亦積極研究造成環境污染的經濟理論與社會學理論，提出解決方案和政策。

### (三) 地方政府在污染防治上所扮演的角色

日本地方政府在污染防治上扮演先驅者的角色已是國際馳名。OECD環境委員會在1977年出版的“Environmental Policies in Japan”書中就指出日本地方政府在污染防治上較中央政府來得積極且嚴格，且有許多創新的做法。此處討論三點，即公害防止條例、公害防止協定及輔導中小企業遷廠。

#### 1. 公害防止條例

日本在二次大戰後雖開始實施地方自治，但地方政府所擁有的自治權並不是很大。地方政府的施政大都服從中央政府。在1950年代地方政府追隨中央的成長目標，歡迎大型企業設廠，希望以增加地方稅收及製造新就業機會。然而不久地方就發現這些大型自動化工廠，並沒有帶來多少就業機會，而地方政府在維護工業用地設施上的花費卻遠超過這些大工廠所繳給地方的稅。同時，隨之而來的污染，使地方居民健康受到威脅，使環境問題成為地方政治問題的焦點。反對黨在幾個重要城市的地方選舉中意外獲勝，使得地方政治領袖不得不趕緊因應地方居民之要求。

從1950年代開始就有地方政府通過污染防治法規，但是1969年東京都所修正之公害防止條例是地方立法中最具重要性的。該條例在政治及法律上引起相當大的爭議。中央政府認為地方政府並無單獨立法的權力，但許多學者支持東京都。他們認為根據憲法94條允許地方政府在法律範圍內制定規範，同時地方自治法第14條授權地方可以立法，但不能與中央法律抵觸。

因此日本地方政府權限之擴張和地方環保政策之推行可說是齊頭並進的。至1975年，所有46個地方政府都已有某種程度和形式的環境保護條例。而地方政府的環境品質標準和排放標準通常皆較中央法規來得嚴格。

#### 2. 公害防止協定

除地方政府的環保條例之外，地方政府與當地企業簽定公害防止協定更是日本環境政策中非常獨特的一環，但是此種協定卻沒有任何的法律依據，完全是一種慣例。其產生的背景，據日本環境廳前高級長官橋本道夫向我們解釋，1953年通過的「電源開發促進法」第四條

及第十一條佔有重要地位。第四條規定在開發電源時應考慮國土的綜合開發、利用、保全及對環境的重大影響。第十一條規定有關電源開發的審議應聽取都道府縣知事的意見。當日本的污染問題日益嚴重之際，地方政府就利用此條規定反對發電廠的設立。為了緩和地方政府的反對，1964年東京電力公司首開先例與 Yokohama 市和 Kanagawa 縣簽定協定。協定中電力公司同意遵守較嚴格的排放標準，使用低硫燃料油及煤，允許市政府官員檢查工廠設備，遵守市政府未來所有的污染防治指示。有違反之時，市政府有權自行採取消除污染的措施，其費用應由公司負擔。

此種模式，受到其他地方政府之倣效，企業為了順利設廠，維持公司的良好形象，並與當地居民維持和諧的關係，也樂於簽定此種協定。橋本道夫認為日本文化強調和諧而不願抗爭，也是此一制度得以在日本風行的原因。迄今為止已有26,223個地方政府與企業簽定的「公害防止協定」。

1984年10月至1985年9月所簽的協定共有1768個，依行業分可列如下表：

行 業	合 約 數	行 業	合 約 數
農業	103	橡膠及皮革	22
礦業	18	陶瓷、土、石	122
建築工程	81	鋼鐵	35
食品	97	非鐵金屬	38
服裝及紡織	36	金屬	163
紙漿	25	機械	185
化學	79	電子	23
石油及煤	24	其他	717

資料來源：Japan Environment Agency, 1988, Quality of Environment in Japan, 1986, p.297.

早期這類協定的內容比較抽象，1970年中期後這些協定的內容趨於準確而豐富。例如：許多協定要求企業遵守較中央法規更嚴格的排放標準；有些要求使用最先進的污染防治技術，有些要求民衆可定期檢查工廠並獲得相關資料。更有些有強有力的強制措施，如停工命令、無過失損害賠償責任、停止供水等。現在地方政府已累積了多年的污染防治經驗，在與企業談判時，往往還負擔了技術輔導的角色。居民也往往是協定簽署人中的一方。1984～1985年所簽定的合約中，有43個居民是簽約之一方，有40個居民以觀察員的身份參與，有205個居民與企業直接訂約。因此這些協定已逐漸成為促進企業與政府決策民主化的有力工具。

然而除了有法律依據的電源三法之外，這些企業與地方政府簽定「公害防止協定」多未涉及企業對地方政府提供金錢或公共設施等補償措施。根據我們的訪問，除發電廠之外，垃圾焚化爐、軍事基地（防衛設施）和石油儲存設施的設置也補助地方公共設施。

### 3. 輔導中小企業遷廠

日本的中小企業在經濟活動上仍佔有重要地位。1981年時中小企業家數佔非初級產業家數之99.4%，就業人數佔81.1%。同時中小企業的產出佔製造業產值的53.2%，佔銷售業銷售值的61.5%，佔零售業銷售值的79.2%。

然而日本的中小企業也同樣面臨資金、管理、技術的瓶頸。此外中小企業的設廠位置也是一大問題。根據中小企業廳1979年的調查，中小企業位於住宅與工業混雜地區的佔30%，位於住宅區的佔23%，位於住宅商業混雜地區的佔10%。此種情況造成機器噪音、振動、重型卡車排放廢氣等問題。不但使居住環境受到污染，也使企業活動受到限制。

遷廠是解決問題的方法，但是中小企業本身資金人力不足，金融機構更多半不願貸款給他們。日本解決此問題的辦法是讓中小企業自行組成合作社，尋找新地點集體遷廠，政府以合作社為對象提供低利貸款，再由合作社貸給各會員公司。政府同時提供顧問諮詢性的服務，使遷廠計畫易於成功。至1984年已有305個成功的案例。

我們訪問大阪府立產業開發研究所時，該所資深研究人員荒川政彥先生，為我們介紹了一個該研究所輔導的合作社式的遷廠個案，值得在此加以簡要說明：

Kishiwada工業中心合作社是由28家中小企業組成的。這28家企業規模都很小，其中僱用人員在30人以上的有三家，10~29人的有6家，5~9人的有8家，4人以下的有11家。該合作社所投資開發的工業用地有32,905平方公尺。其中73%作為各別工廠的用地，21%為道路、緩衝帶等公共設施，6%為合作社辦公室、停車場用地。

合作計畫開始於1979年，由幾個較大的公司發起，花費了一段時間尋找工業用地，後來找到某工業區內有一大型紡紗廠要結束營業，於是這些廠商積極成立合作社，徵求會員廠商，洽商購地，並取得政府及其他金融機構的低利貸款。計畫開始於1979年，而於1980年完成。其投資金額是：

購地成本	1100 百萬日元
整地費用	100 百萬日元
公共設施及合作社建築	500 百萬日元

然後再將土地賣給會員總價款是2,000百萬日元。因此合作社在開發工業用地上有300百萬日元之盈餘。

嚴格說起來，合作社並未真正把土地賣給會員公司。合作社代表所有會員向政府及其他機構貸款，直到所有貸款還清以前，合作社仍以共同擁有者(Collateral)的身份保有對土地的所有權利。

以會員中某一員工五人的小公司來說，它的投資是：

購賣土地	12064 千日元 (32%)
廠房建築	16936 千日元 (46%)
公共及合作社費用	5104 千日元 (14%)
其他費用	3016 千日元 (8%)
37120 千日元(100%)	

該公司可以從政府的專案貸款中得到65%的資金，與政府有關的其他機構得到15%的資金，自籌資金20%。政府貸款之年利為2.7%，借期12年，但可展期3年。政府相關機構之貸款之年利為8.3%，借期9年可展期1年。同時還享有加速折舊的優待。

大阪府政府在1983年對此計畫進行評估，28家公司中的21家表示非常滿意，2家表示滿意但比預期的稍差。總體說來，在銷售上年成長率是6.3%，比預期的稍差，主要是受全日本經濟不景氣的影響。

日本鼓勵中小企業組成合作社以自助人助的方式來進行遷廠，不但解決住宅區的工業污染問題使企業得到適宜的運作及成長之空間，同時也使會員廠商透過相互合作學習到新的經營管理技術，可謂一舉數得，很可做為我國之借鏡。然而此制度運作之細節及優缺點仍有待未來再詳加調查。

#### (四) 中央政府在污染防治上所扮演的角色

##### 1. 組 織

日本中央政府各機關皆與環境廳配合，各自負責其所主管事業單位之污染防治工作，非如我國各單位間之不合作狀態，中央各機構之分工如下：

- (1) 警察廳：公害犯罪之取締。
- (2) 公害等調整委員會：公害糾紛之調停、仲裁與裁定。
- (3) 防衛廳（國防部）：國防公害之防止與減輕。
- (4) 防衛設施廳：負責防衛設施週邊地區、補助該地區建設綠帶、下水道、防災設施、道路、公園、綠地、污水下水道、學校與醫院之噪音防止工程等。
- (5) 經濟企劃廳：電源開發計畫與政策。
- (6) 國土廳：長期水資源計畫、國土綜合開發計畫、大都市整備計畫。
- (7) 文部省：名勝古蹟、天然紀念物之指定與保護。
- (8) 厚生省（衛生與福利）：食品、器具、農藥、廢棄物、毒物等之管理。
- (9) 農林水產省：土壤污染、農藥、漁場、森林等之管理。
- (10) 通商產業省立地公害局：工業區、工業用水、工業污染之輔導與管理。
- (11) 資源能源廳：有關礦物、石油、煤炭、電力等產業之污染防治。
- (12) 小企業廳：監督「公害防止事業團」之業務。
- (13) 運輸省：海洋污染防治、港灣建設、新幹線鐵道噪音、汽車污染、機場污染與災害之防止。
- (14) 海上保安廳：海洋污染與災害之防止。
- (15) 氣象廳：空氣污染、海洋污染之觀測與發展。
- (16) 建設省：道路、河川、下水道、水壩、都市計畫等之建設管理。

此外，各行政機關另輔導成立許多有關的非營利財團法人組織，做為其外圍組織，其目的有二；幫助各機關進行教育、推廣、研究、訓練等工作，及供各機關退休官員之去處。例

如、日本環境協會、環境研究中心、國家公園協會、產業公害防止協會……等。

## 2. 日本環境政策近年來之演變

日本環境保護政策之特點有三：(1)主要採取行政管制的辦法，即規定嚴格的環境品質標準和排放標準，並確實執行之，執行時多採行政指導的作法，較少採用經濟誘因的辦法，僅有公害健康被害補償法和電源三法屬之；(2)地方政府和地方居民與團體為主要環保壓力之來源；(3)除了行政管制之辦法外，尚注重被害者賠償與補償、糾紛處理等救濟性辦法，以解民怨；(4)強調「污染者付費原則」，有「公害防止事業費事業者負擔法」，政府對產業之補貼辦法僅有特別折舊和低利貸款等間接補貼，而無租稅減免等直接補貼，補貼比例甚低。

自1970年代後期，工業污染防治工作已有顯著成果，再加上能源危機、經濟成長減緩、都市型污染漸受重視等因素，1980年代的新環境保護政策的特點為：

- (1)以環境影響評估預防污染。
- (2)防治替代石油能源（如煤炭、天然氣、電力）之污染。
- (3)防治都市化造成的都市型污染。
- (4)保育自然環境資源，提高生活品質。

於此同時，產業界亦開始要求政府修正若干嚴格的污染防治法規，包括  $\text{NO}_2$  環境品質標準和排放標準、公害健康被害補償法，而環境保護團體和受害民衆團體則持反對之立場，雙方之論點及過程分述如下：

### (1)修正 $\text{NO}_2$ 環境品質標準和排放標準：

由於四日市空氣污染訴訟案於1972年判決受害者勝訴，不但促使公害健康被害補償法於1974年訂定，而且於1973年四月訂定了 $\text{NO}_2$ 環境品質標準為一小時值之日平均值在0.02ppm以下的世界最嚴格的標準，自從訂定  $\text{NO}_2$  環境品質標準後，固定污染源的  $\text{NO}_2$  排放標準亦經過三次修正，以求達到0.02ppm的環境品質目標，移動污染源（主要為汽車）的  $\text{NO}_2$  排放標準亦經多次修正，愈趨嚴格。

雖然工業界努力達成了各階段的  $\text{NO}_2$  排放標準，但空氣品質中的  $\text{NO}_2$  濃度仍維持原狀，無法達到 0.02ppm 的目標，主要是由於汽車數量之增加。

當初，0.02ppm  $\text{NO}_2$  標準之決定是受到四日市空氣污染訴訟的影響，當時並不充份了解  $\text{NO}_2$  對人體健康的影響，其流行病學研究尚嫌粗糙。

由於以上兩個原因，再加上能源危機、經濟不景氣，產業界（尤其是鋼鐵業）決定遊說政府放鬆  $\text{NO}_2$  的標準，他們委託許多科學家和流行病學家進行研究，指出原標準之缺點，並向通產省和環境廳施壓，終於1978年成功地促使環境廳將  $\text{NO}_2$  環境品質標準修正為0.04-0.06ppm。

當然受害者團體和環保團體持反對態度，他們認為這些受委託的科學家和流行病學家無法獨立地進行研究，偏袒產業界，政府亦偏袒產業界和發展經濟的政策，進行數字與文字遊戲，欺騙大眾。解決之道，似應由環境廳委託進行公正慎重的流行病學研究，據以決策。

### (2)公害健康被害補償法之修正：

本法訂定於1974年，這是在世界各國中非常獨特的公害賠償法，其目的在於快速地由污

染者賠償健康受害者。它包括二類公害疾病：一為非特定疾病，包括慢性支氣管炎、哮喘、哮喘支氣管炎、肺氣腫等四種空氣污染引起的疾病，另一為特定疾病，包括水俣病（水銀污染）、痛痛病（鋅污染）和慢性砷中毒等三種水污染引起的疾病。依據本法，內閣指定上述疾病盛行的地區為實行本法的地區。受害者必須符合指定地區、指定疾病和曝露期間三個要件，並經醫生健康檢查證明罹患上述疾病，則可接受賠償，包括免費醫療、殘障補償，復健以及其他等七種賠償。

總補償金額自1974年以來，持續增加，主要是由於認定的受害者持續增加，造成污染者極大的負擔。依據本法，空氣污染補償金額之80%由全國有空氣污染設施的污染者負擔，其稅基為SO<sub>x</sub>排放量，其餘20%由汽車車主負擔，稅基為汽車重量，前者的稅率依地區而異，平均而言，指定地區內與區外的稅率比例為9：1，每一指定地區的稅率亦不相同，例如於1982年大阪地區的稅率為1900日元/m<sup>3</sup>，約為非指定地區的19倍，水污染疾病的補償金額係向排放特定污染物的事業者徵收。

本法為極符合經濟誘因原則的污染防治辦法，但是於1987年日本政府在產業界的壓力下修正本法，反而取消第一類指定地區（空氣污染疾病盛行地區），亦即不再認定新的上述四種空氣污染疾病患者。因為產業界認為近年來SO<sub>x</sub>污染已改善良多，空氣污染疾病患者不應仍持續增加，總補償金額和稅率亦不應持續增加，而且空氣污染疾病的原因甚多，不應由SO<sub>x</sub>獨負其責任。

但反對者認為SO<sub>x</sub>污染雖已改善，但NO<sub>2</sub>和TSP（懸浮粒子）並未改善，因此受害者人數會持續增加。他們建議改善本法，(1)增加污染指標包括NO<sub>2</sub>和TSP，(2)道路兩邊地區亦應可為指定地區，(3)空氣污染疾病應擴大包括眼、耳、鼻、喉之疾病，以及癌症，(4)預留基金以備將來可能發生的其他空氣污染疾病，如石綿、dioxin（戴奧辛）、鉛等污染物造成者。

此外本法之一大缺點為：本法未考慮到造成空氣污染疾病的因果間的時間落差，而要求各年所支付的補償金額全部由各年的污染者負擔，但數年前造成大量污染的大污染者為了減少稅負，多已遷廠至非指定地區，而留在指定地區者多為無法遷廠的中小企業，但在補償金額持續增加與指定地區內之污染者和污染量持續減少的情況下，留下的污染者的稅負變得非常巨大。這是非常不合理的結果，即由於因果關係的時間落差未被考慮。

## (五) 產業界在污染防治上所扮演的角色

日本產業界除了研究發展和採用新的防污技術之外，同時採用許多防污的軟體辦法，共同配合，達到防污目標。這些防污軟體包括：

### 1. 員工之防污教育與訓練

防污設備之運轉效率決定於員工是否用心地操作與保養，因此首先必須提高員工之環保意識，每一生產與防污單位的員工皆須盡力且自發地減少各單位的污染量，例如，一機器正在進行檢修，其周圍必有油污，若員工將此油污排入排水溝，則必造成污水處理設備之過重

負擔，造成廢水不合排放標準，因此，若這些員工受過環保訓練，則知道以布或砂清理油污，而拋棄於指定地點。

這種員工教育與訓練必須不斷進行，使得員工能主動去做，並且須能吸引員工去參與訓練。在各種教育與訓練方法中，有二種值得說明：

(1)品管圈（即鼓勵建議制度）

每一員工皆受到鼓勵提出各種減少污染的建議，每一建議被檢討後，給予小額獎勵，若發現效果特別大的建議，則給予較大的獎勵。

(2)污染防治運動

每年六月的第一週為環境週，日本政府舉行各種活動以提高人民的環境意識。各產業、工廠亦舉行各種活動以提高員工的環境與污染防治意識。

## 2. 與附近社區建立良好關係

日本產業界認為與當地居民的互信關係是解決環境問題的先決條件，因為任何污染皆易成為社會問題，即使工廠已滿足任何法定的排放標準，但工廠仍不能免責於附近少數居民提出之任何抗議。

由於不可能防治污染至零污染之地步，無論如何努力於防污，仍會有殘餘污染物排出，因此產業界必須與附近居民建立互信互諒的良好關係。其作為包括：

(1)邀請居民訪問工廠

這可以是定期的或不定期的，由工程師導遊解說工廠員工在污染防治方面的努力，然後舉行一個討論會，溝通居民和廠方的意見。

(2)參與地方的活動

積極參與地方的民衆大會與社區活動，以爭取地方居民之支持。

## (六) 結論與建議

日本環保經驗深值得我國借鏡。看過日本的經驗，再比較我國的現象，真要令人歎惜：為何我們在十年前不能經由日本的經驗，預見問題之將發生，而未雨綢繆，否則今日的環保問題就不會令人頭痛了。亡羊補牢，未為晚也，根據上述之日本經驗，我國政府應早日進行者至少有下列數端：

1. 中央政府各部會都是目的事業主管機關，如經濟部之工業局和國營會、農委會、交通部、國防部、內政部等，都應該主動負起各主管事業的污染防治工作。目前除了工業局尚積極地做事之外，各部會多持本位主義，不是認為主管事業不會造成污染（如農委會），就是抗拒環保單位的嚴格管制要求（如交通部、國防部），國營會直到去年（76年）後動居民之抗議，才改變態度。

2. 各機關可多成立外圍組織，結合業界與政府的資本與人才，協助事業主管機關進行各項推廣性及教育性的業務。

3. 地方自治是日本環境保護成功的要件之一，我國應該早日落實憲法對地方自治的規定

，使得地方政府可以自行立法決定其財政收入（稅目與稅率）與支出（待遇水準與工作項目），自行創制環境保護法規，及與廠商簽定公害防治協定。目前雖距地方自治落實之日尚遠，地方政府似可從公害防治協定着手，利用地方政府現有的管制權力，與廠商（既有和新建者）談判公害防治協定，否則廠商有受到刁難的可能。

4. 各級政府應積極支持公害疾病的流行病學研究和外部成本研究，這是公害糾紛處理和賠償及訂定環境品質標準和排放標準的重要依據，否則我們都只能瞎猜，或引用外國數據。公信力不高。

5. 政府應加強法學研究和教育的投資，因為有堅強發達的法學教育和研究成果，才能有成熟的環境法律體系和法院判例。政府應仿投資經濟學術研究的做法（增加中研院經研所名額及成立中華經濟研究院），加倍增加法學教育與研究機構和名額，以提高法學水準。

6. 政府應該不牽制居民環保運動之發展，並且應以提供資訊、教育與經費等鼓勵之，走向理性健康之路，並須早日完成修正人民團體組織法中之不合理限制，如一地方不得有二個同性質的人民團體。

7. 應仿日本強調「污染者付費原則」以制定與修正污染防治政策，政府應減少對污染性廠商從事污染防治工作的補貼，可如日本僅有特別折舊和低利貸款等間接補貼，而取消我國現有之投資抵減及其他租稅減免之直接補貼。因為對污染防治之補貼就等於是越污染性的廠商受到越多的補助，低污染性產業之發展反而受到抑制，因為補貼之一部份來自於低污染性廠商稅負之增加，有違產業結構改善的目標，而且因為污染性產業之高度成長，使得總污染量增加，浪費了許多污染防治工作的資源。