

# 20 世纪初英国煤烟减排立法初探

陆伟芳

**摘要:**自蒸汽机推动英国工业革命以来,城市煤烟污染问题日益严峻。为此,英国社会各界不断寻求解决的途径,其中控制煤烟污染的立法是非常重要的一环。19 世纪以来,英国一直尝试着进行煤烟减排立法,1926 年通过的《公共卫生(减烟)法》,就是这种立法尝试努力的结果。它对英国范围内的商用排烟,有了相对清晰的界定以及处罚措施,在应对工业社会的煤烟污染方面取得了一定的成效;它用全国性立法来治理空气污染,使煤烟污染治理有了法律依据,给未来的类似立法创造了先例。

**关键词:**英国;煤烟减排;立法;《公共卫生(减烟)法》

**DOI:** 10.16382/j.cnki.1000-5579.2019.05.026

自蒸汽机动力推动工业革命深入广泛展开以来,英国的城市煤烟污染问题日益严峻,造成了如“雾都伦敦”“世界的烟囱”曼彻斯特这样严重的城市污染现象<sup>①</sup>。为此,英国社会各界不断寻求解决的途径,其中控制煤烟污染的立法是一个非常重要的环节。19 世纪以来,英国一直尝试着进行煤烟减排立法,1926 年通过的《公共卫生(减烟)法》,就是这种立法努力的结果。它在应对工业社会的煤烟污染方面取得了一定的成效。研究 20 世纪初英国的煤烟减排立法进程及其影响,不仅有助于认识到英国减烟工作的复杂性,而且也有助于理解后发工业化和城市化国家空气污染治理的艰难。<sup>②</sup>

20 世纪初治理全英国范围内的煤烟减排立法,基本上是由牛顿爵士(Baron Newton)启动的。他追随 19 世纪减烟立法先驱者的足迹,用议会议案和调查报告正式启动了 20 世纪初的减烟立法活动,在一定程度上为 1926 年的煤烟减排立法吹响了号角。

针对 19 世纪晚期以来英国严重的煤烟污染,特别是伦敦的多次大雾霾,更多的英国上层社会人士

---

【作者简介】陆伟芳,上海师范大学都市文化研究中心教授(上海,200234)。

【基金项目】国家社科基金重大项目“多卷本《西方城市史》”(项目编号:17ZDA229);“20 世纪世界城市化转型研究”(项目编号:16ZDA139),并受到上海高校高原(A)类学科建设计划上海师范大学世界史学科的资助。

① Stephen Mosley, *The Chimney of the World: A History of Smoke Pollution in Victorian and Edwardian Manchester*, Abingdon: Routledge, 2008.

② 国内对伦敦雾霾的研究仍然是相对欠缺的。目前翻译出版了三部相关著作:[澳]彼得·布林布尔科姆的《大雾霾:中世纪以来的伦敦空气污染史》,启蒙编译所译,上海:上海社会科学院出版社,2016 年;[美]彼得·索尔谢姆:《发明污染:工业革命以来的煤、烟与文化》,启蒙编译所译,上海:上海社会科学院出版,2016 年;[英]克里斯蒂娜·科顿:《伦敦雾:一部演变史》,张春晓译,北京:中信出版社,2017 年。涉及对空气污染立法治理历史的,有国际空气污染防治协会联盟编的《全球空气污染控制的立法与实践》(侯雪松等译,北京:中国环境科学出版社,1992 年)以及 Eric Ashby 和 Mary Anderson 的《清洁空气的政治》(*The Politics of Clean Air*, Oxford: Clarendon, 1981),还有少量论文涉及伦敦烟雾立法,如 Howard A. Scarrow 的“The Impact of Domestic Air Pollution Legislation”, *British Journal of Political Science*, No.3, Vol.2, July 1972, pp.261-282 等。国内一般直接把 1956 年清洁空气立法作为研究前提,很少专门研究空气污染立法的历史。

表示愿意考虑对商用排烟进行立法控制。1914年3月17日,牛顿在上院提出了《烟气减排法案》。在24日的长篇发言中,牛顿爵士介绍了所提议案的主要内容:“草案第2条假定烟是由于炉子的不适当建造而引起的,简化了对违法者的起诉,起到了良好的阻止作用”。“第4条设立联合委员会,这是迫切需要的,以便使广泛领域的当局能够联合起来采取共同行动。它还赋予一个当局起诉另一个当局的宝贵特权。与此有关的不满之一是,当一个地方当局履行其职责时,邻近的当局却不采取步骤强制执行各种行为,使其受到损害。例如,曼彻斯特就是一个尽其所能减少这种麻烦的例子,它深受其邻近地区的影响。”

尽管如此,牛顿爵士非常清楚这个议案的命运:“无论这项法案多么温和合理,我清楚认识到,我绝不可能看到它成为法律。我可能会成功地让它在下院获得通过,但我很清楚,一旦它落到另一个地方,它就会被一些热心的民主人士为了民主的利益而阻止,或者可能会被本党的某位绅士阻止。但我冒昧地向政府提出,如果他们同意该法案的原则,他们就应该批准某种形式的调查。……我认为,对这一问题进行立法改革的舆论时机已经成熟,我深信,如果对这一问题作出决定,将产生对我们数百万同胞有益的结果。”<sup>①</sup>这个牛顿法案在煤烟减排历史上还是有着重要影响的。首先,该法案的初稿实际上是由煤烟减排同盟(Smoke Abatement League)起草的。第二,牛顿坚信公众舆论已经改变,即公众舆论支持煤烟减排新立法。第三,法案并没有遭到什么反对意见,它之所以撤回,只是为了便于地方政府部门组成一个煤烟污染调查委员会。<sup>②</sup>

在这种共识之下,英国政府在1914年任命了牛顿领衔的“烟气和有毒气体减排委员会”(Committee on Smoke and Noxious Vapours Abatement),调查英国的空气污染情况。然而,随着第一次世界大战的爆发,委员会的工作不得不暂停。正如牛顿爵士后来在议会陈述的:“1914年,由于热心公益的团体和对这一课题感兴趣的个人的不断努力,部分由于我向议会提交的一项法案,成立了一个委员会来调查整个问题。该委员会进行了几个月,因为战争自然地打断了它的程序。在今年年初(1920年),重新任命了委员会,并请我担任主席。”<sup>③</sup>

事实确实如此。战后不久,1920年1月29日,当时的卫生部长克里斯多夫·艾迪生(Christopher Addison)任命了“烟气和有毒气体减排委员会”。“委员会负责审议有关烟雾及其他有害气体污染的法例的现况,以及法例的管理工作,并就如何采取适当及切实可行的措施,以减少仍然由这些污染引致的祸害提供意见。”<sup>④</sup>该委员会有10人组成,牛顿勋爵任主席,主要工作就是对所有类型的空气污染进行调查,并提出改善建议。委员会举行了近五十场会议,调查了150名证人,收集了详细的证据,先后发布了中期报告和最终报告,推荐针对家用和商用烟囱排烟的行动,这就是《牛顿报告》。

1920年6月1日的牛顿中期报告,主要针对家庭排烟。报告指出:“燃烧原煤所产生的家庭烟雾对健康和财产造成严重危害”,“目前还没有有效的法律禁止燃烧原煤。”“那些产生很少或没有烟雾的方法是可用的和切实可行的,如烹饪、加热水和暖房。”最后,提出了三条建议,1.除非本报告所建议的采用无烟方法供应所需热量的计划已作出具体规定,或认定根本没有可操作性,否则应拒绝批准任何由地方当局或公用事业团体提交的住宅建设计划。2.应该大力鼓励燃气和电力增加天然气和电力的供应并降低价格,目前煤气与电力行业的唯利是图行为应该停止。3.政府应该鼓励家庭供暖研究<sup>⑤</sup>。总体而言,在燃料方面,委员会推荐无烟煤的固体燃料、矿物燃油、煤气、电力,建议在住宅中推广中央热水供应系统,鼓励家庭供暖的科研。

最终报告则主要针对商用烟囱的排烟立法。调查认为,英国对来自车辆、工厂和商业建筑的黑烟排

① Smoke Abatement Bill, *Hansard*, HL Deb 24 March 1914 vol 15 cc661-672.

② Eric Ashby & Mary Anderson, *The Politics of Clean Air*, New York: Oxford University Press, 1981, p.90.

③ SMOKE AND NOXIOUS VAPOURS ABATEMENT, HL Deb 29 November 1920 vol 42 cc697.

④⑤ Departmental Committee on Smoke and Noxious Vapours Abatement, Ministry of Health, Interim report of the Committee on Smoke and Noxious Vapours Abatement, *Parliamentary Papers*, Cmd.755.LONDON: HIS MAJESTY'S STATIONERY OFFICE.1920, p.ii; p.1. pp.7-8.

放早有立法,因此报告不过提出了减少工厂烟雾的3项建议。1.删除烟雾减排立法中的烟雾限定词,特别是如“黑色的”或者是“黑烟”这样的限定词<sup>①</sup>。因为在执法中,“黑色”这个限定词反而成为违法者逃避法律制裁的借口,他们往往辩护自己烟囱排放的烟并不是黑色的。2.执行目前所使用的“最可行方法”的责任不应再由1800个卫生当局承担,而应移交给人数较少和较富裕的郡当局,由地方当局聘用训练有素的经验丰富的巡检员<sup>②</sup>。3.虽然卫生部没有权责管控煤烟减排,但是卫生部有权强制松懈的地方当局履行职责,并且给地方当局烟煤减排困难提供咨询服务帮助<sup>③</sup>。另外,建议卫生部长应任命一名或多名称职的顾问,以便向已经安排好的地方当局和制造商提供咨询意见。

牛顿调查委员会是英国70来年煤烟减排主题的第一次正式调查。《牛顿报告》比较全面地研究了英国城市中广泛存在的煤烟污染,检验了当时社会上存在的煤烟减排的各种途径与方法,就家庭与商业用途的减排提出了切实的建议,为随后的立法工作奠定了基础。

正如《泰晤士报》向民众介绍的,最终报告是“对一个复杂问题的理智而令人信服的描述,因为它没有提出任何英勇的措施,因此更有分量。……这个问题存在严重分歧。一方面是委员会所称的‘工业烟雾’,是锅炉炉膛和其他制造过程的产物。……在我国,可以通过编纂和改进现有的立法,对侵权行为施加更严厉的惩罚,并将管理工作委托给少数当局来处理。我们如释重负地读到,委员会并没有建议要工业立即臻于完美,而是坚持认为,成本应是决定什么是可行的经营因素之一。它也没有建议任命一支新的检查队伍,满足于‘在卫生部长的领导下’任命‘一名或多名有能力的官员’为地方当局和制造商提供咨询和协助,并每年就减少排烟的进展情况提出报告。”在家庭烟雾方面坚持中期报告意见,认为“要坚持立即替代其他供暖方式所带来的巨大开支是不可能的。”主张推广无烟煤,通过科学实验“生产一种非常令人满意的无烟燃料,同时又能获得宝贵的副产品……如果一种令人满意的替代品进入市场,就需要立法禁止燃烧原煤。”<sup>④</sup>但是,调查没有触及英国空气污染治理中的双重体制的致命缺陷:即控制有毒气体仍然是卫生部领导下的科学家的职责,而控制煤烟等污染物仍然是地方政府的职责。调查报告只是支持及强化了现有的控制手段。<sup>⑤</sup>

尽管如此,立法工作还是阻力重重。1922年1月9日,在卫生部召集的一次讨论《牛顿报告》的会议上,会议主席、卫生部助理秘书“明确指出,关于该报告的立法目前是不可能的,特别是任何涉及增加官员的立法是不可能的。”<sup>⑥</sup>

为了推动立法工作,英国社会各界展开了行动。当时的卫生大臣阿尔弗雷德·蒙德爵士(Sir Alfred Mond, 1921—1922年任卫生大臣)是一个支持煤烟减排的实业家,他也是继19世纪帕麦斯顿减烟立法以来,第一个真正对煤烟减排工作感兴趣的大臣。1922年3月20日,民间环保团体伦敦的煤烟减排会(Coal Smoke Abatement Society,简称CSAS)代表团拜见卫生大臣蒙德爵士,敦促政府将牛顿委员会关于减少煤烟的建议付诸立法。该代表团代表了一些重要的自治市议会以及几乎所有对减少烟雾和保持清洁空气感兴趣的知名学术、科学和卫生机构和协会。蒙德爵士表示会认真对待《牛顿报告》。但他认为,急于求成只会破坏他可能提出的任何措施,而且通过立法或行政手段改善的效果如何也是未知数。所以他认为在这个问题上作更多的宣传是一件好事。但是他现在还不能保证是否能够采用委员会建议。<sup>⑦</sup>

蒙德爵士言出必行,积极推动。当年5月10日,普利茅斯(Plymouth)伯爵在上院提醒关注《牛顿报告》,询问政府是否打算采取任何行动,是否采纳报告的建议、在本届会期进行相关立法。卫生部议会

①②③ Ministry of Health, Committee on Smoke and Noxious Vapours Abatement, *Final Report*, London: HMSO.1921, pp.81-83; paras. 24; p.25.

④ “The Report on Smoke Abatement”, *The Times*, 12 Dec. 1921, p.11.

⑤ Eric Ashby & Mary Anderson, *The Politics of Clean Air*, New York: Oxford University Press, 1981, p.92.

⑥ 9 Jan.1922, Ministry of Housing and Local Government Records, Public Office(London). 55/17.

⑦ “A Brighter England”, *The Times*, 21 March, 1922, p.9.

大臣翁斯洛(Onslow)伯爵答复称政府有此打算。牛顿对此表示高兴。<sup>①</sup>

这样,经过牛顿委员会的细致调查,从民间到议员的不懈努力,政府终于从“不确定”到“有此打算”,煤烟减排立法似乎曙光初露。

## 二

在民间环境组织和两院议员的不断努力和呼吁下,1920年代的煤烟减排立法逐渐展开。尽管如此,其立法过程仍然是一波三折,异常艰难。

1920年代的煤烟减排立法首先是以议员私人议案的方式展开,由当时的卫生部牵头提出。

1922年7月19日,卫生部议会大臣翁斯洛伯爵在上院提出煤烟减排法案,并应牛顿爵士要求,安排在24日进行二读。<sup>②</sup>这只是一个议员私人提出的议案,并不代表政府的立场。因此,第二天上院开会时,汉密尔顿(Hamilton)勋爵追问“请问陛下政府他们什么时候提出煤烟减排法案”。牛顿爵士说:“我不打算讨论该法案的细节,但我认为,政府承诺采取这一措施,我希望他们即使在本届会议的后期也会这样做。……如果阿尔弗雷德·蒙德爵士成功地提出了一项法案,并使其在议会获得通过,那么他将比过去许多英雄更值得树立一座纪念碑。”而翁斯洛伯爵说:“我可以向他保证,我的高贵的朋友牛顿勋爵委员会的建议得到了政府的最仔细的审议,希望早日提出一项关于煤烟减排问题的法案。”但他接着表示:“正如我以前就这个问题说过的那样,在本届会议期间通过这项法案是不可能的——事实上,我认为现在是完全不可能的。”只是“我希望先生们能在本届会议期间至少对该法案进行二读,然后进行公开讨论,以便达成一项普遍协议,并为下一届会议时通过提供便利。”<sup>③</sup>

既然议会内部一致认定目前通过煤烟减排法案是不现实的,因为这时已经临近议会休会时间,议会不可能安排讨论时间,因而议案毫无成功可能。但重要的是,翁斯洛的私人议案犹如投石问路,给人们提供了一个讨论的话题,用于检验公众舆论的态度,有助于社会上下达成某种共识。当时的既得利益集团急起反对,1923年英国实业家联盟(Federation of British Industries)求见卫生部议会大臣翁斯洛,提出拟议中的立法可能会“危害这个国家的工业,彻底破坏贸易的商业效率”<sup>④</sup>。有人后来一针见血地指出:《牛顿报告》后“1922年、1923年和1924年都提出了法案,但只有最末一次它才进行到了委员会阶段。考虑到这些法案的有点不幸的命运,反对这些法案的最重要一点是,当时的政府从来没有让它们通过成为法律的意图。”<sup>⑤</sup>确实,翁斯洛勋爵在1923年再次向上议院提出了《煤烟减排条例草案》,这项经上议院委员会修订的法案,得到了英国工业联合会和煤烟减排会的支持,但仍然不了了之。

不过,随着时间的推移,政府的态度似乎有了转变。1924年,有迹象表明开始考虑煤烟减排立法事宜。6月26日,麦肯齐(Muir Mackenzie)爵士提出有关烟患的议案并进行了一读<sup>⑥</sup>。7月16日二读时,翁斯洛说:“这绝对是非党派的事情。所有党派团结一致,努力做一些事情来减轻烟雾滋扰。”<sup>⑦</sup>牛顿承认在制定本条例草案时,不仅咨询了各种相关协会,而且还咨询了英国工业联合会的代表。但他对只涉及“黑烟”有异议,“在涉及所谓标准的条款中,处罚仅适用于黑烟。……烟雾无论以何种形式出现都同样令人反感。绿色、黄色或棕色烟雾与黑烟一样令人讨厌。”而且“对历届政府对这个重要问题的冷漠表示遗憾。我认为这是最紧迫的社会问题之一,我甚至会说它也有一个非常重要的政治方面。政治中

① Smoke and Noxious Vapours, *Hansard*, HL Deb 10 May 1922 vol 50 cc371-374.

② SMOKE ABATEMENT BILL, *Hansard*, HL Deb 19 July 1922 vol 51 c577.

③ SMOKE ABATEMENT, *Hansard*, HL Deb 10 July 1922 vol 51 cc317-321.

④ *The Times*, 26 March 1923, p.7f.

⑤ PUBLIC HEALTH(SMOKE ABATEMENT) BILL. HL Deb 23 March 1926 vol 63 cc714.

⑥ PUBLIC HEALTH(SMOKE ABATEMENT) BILL. HL Deb 26 June 1924 vol 57 cc1069-1070.

⑦ PUBLIC HEALTH(SMOKE ABATEMENT) BILL. HL Deb 16 July 1924 vol 58 cc655.

最具革命性和令人不安的影响来自受烟雾影响最严重的地区,这并非巧合。”<sup>①</sup>随后议案提交给全院委员会讨论。在8月1日进行委员会会议阶段,对议案又进行了详细的修订。

11月28日牛顿勋爵给当时的卫生部长内维尔·张伯伦(Neville Chamberlain)写信,询问政府是否打算在1925年重新引入公共卫生(减烟)法案。张伯伦答复道:“政府确实考虑尽快提出一项煤烟减排法案(Smoke Abatement Bill),但对在下个议会会期这样做是否可取尚有疑虑。政府……在接下来的会期中需要对紧迫事宜进行立法”,他将努力确保煤烟减排事宜尽早安排进政府议程。<sup>②</sup>

对1925年的议案,有人认为:最好的评价是它比前一年的法案更好,有些部分非常棒。不过这个法案本身也有很大的弱点。一是它给那些被控用烟雾污染大气的制造商提供了新的漏洞,增加了豁免行业的数量,正如大不列颠煤烟减排联盟主席约翰·格雷姆先生(Mr. John Graham)指出的那样,拟议的新立法所获得的好处并没有抵消它所造成的弊端。他认为这是“一个制造商的法案”,其结果将是保护制造商,他们会用已经使用了“最可行方法”及已经“避免烟雾污染”来进行辩护。二是没有涉及家庭排烟问题。“家庭烟雾”不应“排除在参与起草该法案的人的脑海中”。三是法案还应使公众了解在烟雾弥漫的环境中不可避免地会出现的危险和损失。包括对健康的影响,缩短寿命等等<sup>③</sup>。一年后的1925年11月12日,张伯伦再次重申了他在次年提出一项煤烟减排法案的承诺。

不仅煤烟减排立法工作在议会中步履维艰,而且在伦敦地方政府中的进展也不顺利。1923年,煤烟减排会的司库德沃博士(Dr. Harold Antoine Des Voeux)写信给《泰晤士报》,抗议伦敦郡议会在煤烟减排问题上的做法。德沃博士长期从事煤烟减排事业,早在1904年末就创造了“烟雾”(smog)一词。他在信中说:

先生,不幸的是,在昨天伦敦郡议会的会议上,郡议会就煤烟问题起草的具有启发性的报告本应提交给公共控制委员会(Public Control Committee)。但这一事件不应被视为郡议会对伦敦纯净空气漠不关心的表现。这是一个策略问题,因为郡议会中的温和多数不希望剥夺首都28个市政机构已经拥有的权力,它们并不都行使这些权力。但是,伦敦的空气不能被划分成28个隔间,如果有一个问题更需要一个中央机构来处理,那就是烟雾污染问题。比如说,在吹东风的时候,位于伦敦西区的肯辛顿起诉当地的罪犯、而位于伦敦东区的西汉姆却不起诉当地的罪犯,这是荒谬的。反之亦然。<sup>④</sup>

尽管煤烟减排立法步骤维艰,自从牛顿1914年调查以来,经过政府、议会、民间的长期不懈的努力,对煤烟减排立法逐渐形成了共识。

终于,议会里的立法工作在1926年获得了进展,而且还是从上院开始的。3月11日,翁斯洛提出了《公共卫生(减烟)法案》。23日,盖杰子爵(Viscount Gage)在上院作了长篇发言,详细解释了制定《公共卫生(减烟)法》的原因,以及重要的修改内容。“目的是遵循其他法案的先例,扩大某些法案的范围,并鼓励更严格地执行现行法律。部长认为,可以在这方面做更多的工作,并且通过严格执行适度限制,可以提供比扩大限制更有用的公共目的,而不考虑由此对工业、公众的便利造成的负担,他认为这只会阻碍工业的复兴,或者会导致不遵守法律。”他对议案的内容作了详细解读,第1条为“烟雾”一词提供了更广泛的界定,去除了“黑烟”限定,规定不论烟雾的颜色深浅,都对烟雾滋扰进行法律诉讼,并允许实施比目前更大的处罚。

第2条到第7条基本上是关于地方当局的权责。如第2条允许地方当局制定烟雾排放标准,但须经部长确认。这项规定有助于法律的执行,因为在超过某些标准之后,举证责任现在将依赖于制造商,

① PUBLIC HEALTH(SMOKE ABATEMENT) BILL. HL Deb 16 July 1924 vol 58 cc656-658.

② “Smoke Abatement Bill”, *The Times*, 5 Dec. 1924, p.16.

③ “Smoke Abatement”, *The Times*, 21 Nov.1925, p.13.

④ H.A.DES VOEUX, “London Smoke”, *The Times*, 18 May 1923, p.14.

而不是地方当局。

第 4 条规定地方当局要求某些新建筑物提供无烟供暖安排。这是一个重要的条款,虽然不能改变现有建筑物的供暖设施,但部长认为应该可以在新建筑物中实施无烟供暖。不过,经过广泛调查后,他得出的结论是:这与急需快速廉价提供工薪阶层住房的现实是不相容的——经验证明人们的家庭习惯非常保守,而且目前还没有廉价的无烟燃料可供国内消费。

在第 5 条中,地方当局应能够结合起来防止烟雾滋扰。第 6 条的目的是在当地卫生当局违反其反烟责任的情况下加强该部的工作。在这种情况下,部长能够将其权力移交给郡议会,并对他们在这方面履行职责的方式进行调查。第 7 条使部长能够获得有关反烟措施总体进展的信息。第 6 条和所有第 7 条的部分内容都是新的,插入的目的是加强部长的力量,以便更好地执行法律。最后,他也指出:“这不是一个非常严格的提案,它不会导致雾和烟的完全消失……总的来说,我认为它比以前的法案更强大。”<sup>①</sup>

牛顿爵士指出了该议案的不足之处:“该法案有点半心半意,地方当局坚持要求将排烟设备引入正在建造的建筑物中。……如果在委员会中对其进行修改,那么这是一项可能做得非常好的法案。”不过,“除了这些批评之外,我很高兴地欢迎这项条例草案,因为它是对以前草案的改进。”<sup>②</sup>最后要求进行二读。

4 月 22 日,该法案进入上院的委员会宣读阶段<sup>③</sup>,29 日进行修正汇报。6 月 22 日,卫生大臣张伯伦在下院提出动议,对上院提出的《公共卫生(减烟)法案》进行二读,并作了长篇发言:“本条例草案是本届会议的一项次要措施,但我认为它所处理的议题对众议院来说具有足够的重要性和利益……对于试图采取措施净化我们的空气,并采取更严格的控制排放的可能性,我认为不会有什么异议。”他指出:“在过去几年中,公众舆论一直在朝着更清洁的空气方向稳步前进。也许,在议会提交这些法案本身就是一种教育,但我认为最近医学知识的进步,特别是通过揭示阳光的治疗作用,阳光使人生气勃勃,人们已经做了很多工作。”<sup>④</sup>

他指出了法案对烟色的界定问题:“在目前的法律状态下,地方当局可以对其进行诉讼的烟雾滋扰的定义仅限于从烟囱排放黑烟。烟雾可以是除黑色,还有其他颜色的烟,并且可以从除烟囱之外的其他孔径发出。……事实上,白烟比黑烟更有害,因为它含有有毒的金属烟雾……第一个条款将定义扩展为不仅包括黑色,还包括白色或灰色烟雾,并将烟雾的定义扩展到沙粒的排放。……我们正在扩大地方当局的权力,以处理从烟囱以外的其他孔径发出的烟雾。”<sup>⑤</sup>

在两院的讨论中,对法案进行了调整与妥协。例如,上院强烈要求保护航运利益,于是豁免了蒸汽船排烟的控制,对家庭排烟控制与否进行激烈争论。下院有人试图恢复原先的“黑烟”界定<sup>⑥</sup>。对家庭炉灶控制事宜,以 192 票对 54 票被否决。<sup>⑦</sup>

最后,在与全国实业家联盟(National Union of Manufacturers)妥协后,1926 年《公共卫生(减烟)法》才得以通过。该法适用于英格兰和威尔士,包括伦敦及乡村,从 1927 年 7 月 1 日起正式施行。

法律条文不长,总计 12 条。内容大致分为以下几个方面:一是宣布任何烟囱排烟不管黑色与否,如果制造滋扰都是一种犯罪,地方政府能够决定有关浓度和烟色事宜,它禁止沙粒及“烟尘”。明确界定了烟囱与烟,前者“应包括任何能排烟的建筑和开口”,后者“应包括煤烟、灰、沙粒和沙粒颗粒”。二是增加了最大罚款额度。“如果发出传票的投诉涉及烟雾滋扰,则应将 50 英镑而非 5 英镑,作为……最高罚

①② PUBLIC HEALTH(SMOKE ABATEMENT) BILL. HL Deb 23 March 1926 vol 63 cc714-717; cc720.

③ PUBLIC HEALTH(SMOKE ABATEMENT) BILL. HL Deb 22 April 1926 vol 63 cc898-932.

④⑤ PUBLIC HEALTH(SMOKE ABATEMENT) BILL. HC Deb 22 June 1926 vol 197 cc265-266; cc268.

⑥ PUBLIC HEALTH(SMOKE ABATEMENT) BILL. HL Deb 23 March 1926 vol 63, cc719, 722; Smoke Abatement Bill, Standing Committee B, rept and procs; 1926(147) VII 4, 5.

⑦ HC Deb 06 December 1926 vol 200 c1838.

款”;如不在炉内消耗自己烟雾的处罚,分别从“5 镑”和“10 镑”提高到“25 镑”和“50 镑”等。三是若当局愿意的话,那么允许当局合并管理。“任何地方当局,如果卫生部长这么要求,应当制定条例,规范排放烟雾的颜色、密度或条例可能规定的内容,以及在这样的条例生效处,从与一般烟患法令相关的建筑,或者从可能因此规定相关的建筑,按条例中规定的烟雾的排放时长应当认为是滋扰的。”“本节适用于伦敦。伦敦港的港口卫生当局应是该地区内的地方当局,但是,伦敦郡议会应是伦敦郡的地方政府,普通堂(Common Council)应当是伦敦金融城的地方当局”。四是对“最可行手段”(best practicable means)作了法律规定,“不仅指提供和有效维修足够和适当的装置,以防止产生和排放烟雾,而且指使用该装置的方式。”即只要工厂能够证明使用了最佳可行性手段来减少煤烟排放,那么工厂主可据此辩护,就可能获得豁免。五是讲明它不适用于私人住房。<sup>①</sup>

从1914年牛顿勋爵在上院提出20世纪初的第一个煤烟减排法,到两个牛顿调查委员会的调查,再到1920年代的多次相关立法尝试,最终在1926年通过了《公共卫生(减烟)法》。整个立法进程主要是由上院发起和进行的,主要是贵族在推动与操作。虽然该法最初只打算处理“黑烟”问题,但毕竟后来涉及的内容还是相对广泛;它虽然也没有满足煤烟减排积极分子们的预期,但毕竟“它标志着一个走向正确方向的趋势的开始”<sup>②</sup>,因此值得肯定。

### 三

1926年《公共卫生(减烟)法》毕竟是英国几十年煤烟减排运动的一个积极成果,尤其是20世纪以来,英国煤烟减排积极分子坚持不懈地在议会里反复推进的结果。该法生效后产生了一定积极影响,直接促进了民间团体与组织从多个方面致力于巩固其成果,推动英国城市政府,尤其是伦敦地方政府推进煤烟减排工作。

首先,民间的煤烟减排相关技术人才的培训工作。英国皇家卫生研究所就进行了烟雾检查员候选人的培训工作,为英国地方当局雇用烟雾检查员奠定技术人才基础。1928年10月8日,煤烟减排协会秘书丘博先生主持了培训会的首场讲座,他讲解了影响排放或预防烟雾的法律、附例及规例。<sup>③</sup>

其次,进一步推进煤烟减排的技术与观念创新。1929年组成的全国减烟协会(National Smoke Abatement Society,简称NSAS)致力于进一步推进煤烟减排,在建筑上实行节能保温设计。1935年,曼彻斯特的煤烟减排先驱者查尔斯·冈迪(Charles Gandy)提出了“无烟区”概念。随后就有人建议伦敦的地方当局努力设立一个无烟煤烟区,覆盖中心地区,或许还包括整个伦敦郡。在这一地区,将在一段时间后禁止任何住宅、营业场所或工厂排放烟雾。如1946年,曼彻斯特、伦敦城率先设立了无烟区。另一个观念革新是,在1938年2月召开的全国煤烟减排协会的一次会议上,煤气灯和焦炭公司的大卫·米尔纳·沃森(Sir David Milne Watson)建议给屋主无烟供暖退税<sup>④</sup>。这些建议引起英国社会各阶层的更多关注,其主张基本上为后来的调查委员会接受,一些创意后来也落实到清洁空气立法中。

第三,范围更广的区域性空气污染组织开始出现,为大气污染治理奠定组织基础。根据1926年《公共卫生(减烟)法》的要求,英国卫生部鼓励大工业区设立“区域煤烟减排委员会”(Regional Smoke Abatement Committees)。<sup>⑤</sup>1927年11月3日,在伦敦市政厅举行了一次由伦敦城和大伦敦公共机构代表参加的煤烟减排会议。会议决定任命一个联合委员会,调查根据1926年煤烟减排法采取统一行动减轻大气污染的可能性。伦敦城大市长主持会议,卫生部长张伯伦作了主旨发言,英国工业联合会和伦敦滨

<sup>①</sup> Bound Volumes of Acts and Speeches by Neville Chamberlain as Minister of Health, 1923—1929. Presented to Neville Chamberlain by Officers of the Ministry of Health, June 1929. (Paper 3), chapter 43, pp.1-7.

<sup>②</sup> “Atmospheric Pollution Report of Scientific Investigation”, *The British Medical Journal*, Vol.1, No.3661, March 7, 1931, p.419.

<sup>③⑤</sup> “Smoke Abatement”, *The Times*, 9 October, 1928, p.11.

<sup>④</sup> “Smokeless Zone in London”, *The Times*, 26 Feb.1938, p.9.

水(London Waterside)和制造商总会(General Manufacturers Association)的代表也参加了会议。伦敦城大市长认为,地方当局必须得到那些其工程或营业场所对大气污染负有部分责任的人的支持与合作。最后,委员会决定任命一名地方当局和工业界的委员会代表,从联合行动的角度审议整个问题,并向联席会议的后续会议提出报告。<sup>①</sup>

大伦敦的煤烟减排工作很快联合起来,形成合力。1929年10月14日,在亨利·杰克逊爵士(Sir Henry Jackson)的主持下,大伦敦联合煤烟减排会议(Greater London Joint Smoke Abatement Conference)在伦敦城市政厅举行会议<sup>②</sup>。1939年3月29日星期三,英国卫生大臣沃尔特·埃利奥特(Walter Elliot)说,随着大伦敦煤烟减排咨询委员会(Greater London Advisory Council for Smoke)的努力,其理念和政策的实施,咨询委员会会逐渐接近清洁的理想。据说,到1939年为止,已经有50个当局加入了咨询委员会,成为成员单位。<sup>③</sup>

最后,1926年《公共卫生(减烟)法》的最大影响,是确立了用立法途径解决英国城市的煤烟污染,为未来的清洁空气立法树立了一个先例。在20世纪初的立法过程中,英国上院的贵族们,毕竟愿意花费十多年的时间反复斟酌、推敲、调查、讨论、修正烟煤减排的议案。在两次世界大战间的多事之秋,当议会下院忙于其他事务时,是相对悠闲、时间充裕、经验丰富的贵族,充当了煤烟减排事业的排头兵。如牛顿、翁斯洛、张伯伦等贵族的不断推动,直接促进了立法活动的持续与最终成功。

当然,1926年《公共卫生(减烟)法》的缺陷也是比较明显的。它要比前几年提交的议案弱化不少,距离《牛顿报告》的建议也较远。“这一法案是一件相当脆弱的立法,它在下院通过的过程中受到了大大的削弱”<sup>④</sup>。一是它根本没有涉及家庭排烟的控制问题,仍然把焦点集中在工厂企业等商用的排烟问题。二是它并没有厘清法律复杂性,它留下所有例外原封不动,它并没有强迫地方当局大力执行,因而这些变革毫无价值。1930年代的大萧条中全国层面结束了控烟运动<sup>⑤</sup>。三是操作性仍然不强。法律条文用“烟”而不是“黑烟”作为大气污染物质似乎有所进步,使不易衡量的“黑烟”失去踪影,规定地方当局可申请卫生部授权进行管制其他颜色的烟,实际上很难操作;而且“最可行手段”也不容易把握,容易被人钻空子。

英国20世纪初的煤烟减排立法,是在议会内外力量共同推进下实现的,是上院的贵族坚持不懈长期努力的结果。它对英国范围内的商用排烟,有了相对清晰的界定以及处罚措施,从工业化以来一直困扰英国的煤烟污染治理终于有了法律依据。可以说,后续煤烟减排的许多工作,就是在该法精神影响下展开的。同时,用全国性立法来治理空气污染,也给未来的类似立法创造了先例。

(责任编辑 孔令琴)

① “Smoke Abatement in London”, *The Times*, 4 Nov.1927, p.11.

② “Smoke Abatement in London”, *The Times*, 16 Oct.1929, p.8.

③ “Danger of London Smoke Pall: Cost in Health and Money”, *The Times*, 31 Mar, 1939, p.11.

④ [澳]彼得·布林布尔科姆:《大雾霾:中世纪以来的伦敦空气污染史》,启蒙编译所译,上海:上海社会科学院出版社,2016年,第245页。

⑤ Carlos Flick, “The Movement for Smoke Abatement in 19th-Century Britain”, *Technology and Culture*, Vol.21, No.1 (Jan., 1980), p.39.