

## 日趋严格的环保形势及企业应对

本文主要从环保立法、环保监管、环保司法、环保意识四个层面对《环境保护法》2014 年修订后中国日趋严格的环保形势给予概括介绍，以期帮助企业了解中国环境保护形势的变化，并对企业在新环保形势下的应对进行简要提示。

### 一、背景

号称史上最严《环境保护法》自 2014 年修订颁布以来，一系列环境保护法律法规相继修订、更新，执法部门的监管和处罚力度显著加大，环境公益诉讼、环境刑事訴訟越来越多，政府以及公众的环保意识逐渐增强，环保问题已经成为企业经营过程中越来越突出的问题，环保形势日趋严格。

### 二、环保形势日趋严格

日趋严格的环保形势主要体现在环保立法、环保监管、环保司法、环保意识四大层面，具体如下：

#### 1. 环保立法层面

中国污染防治法律体系越来越完善，为环保执法提供法律依据：

- 新修订的《固体废物污染环境防治法》于 2016 年 11 月 07 日起生效；
- 新修订的《水污染防治法》于 2018 年 01 月 01 日起生效；
- 新修订的《大气污染防治法》于 2018 年 10 月 26 日起生效；
- 新修订的《环境保护税法》于 2018 年 10 月 26 日起生效；
- 新修订的《环境影响评价法》于 2018 年 12 月 29 日起生效；
- 新修订的《环境噪声污染防治法》于 2018 年 12 月 29 日起生效；
- 新颁布的《土壤污染防治法》于 2019 年 01 月 01 日起生效。

企业环保责任越来越大：

- 重点污染物排放总量控制制度：新修订的《环境保护法》、《水污染防治法》等法律强调企业除了执行国家和地方污染物排放标准外，还要遵守落实到本单位的重点污染物排放总量控制指标。

## 日増しに厳しくなる環境規制及び企業の対応について

本稿では、企業が中国の環境規制における変化を把握しやすいよう、主に環境保護をめぐる立法、監督管理、司法、環境保護意識という 4 つの方面から、2014 年の「環境保護法」改正以来、中国で日増しに厳しくなっている環境規制の概略を紹介し、且つ、新たな環境規制の下、企業が講じられる対応措置について簡潔に説明する。

### 一、背景

有史以来最も厳しいと言われる「環境保護法」が 2014 年に改正、公布されて以来、環境保護に関する一連の法律・法規が相前後して改正、更新されている。法執行部門による監督管理及び処罰も一層厳しくなり、環境問題をめぐる公益訴訟、刑事訴訟の件数も増えている。政府及び大衆の環境保護意識が徐々に高まり、環境問題は企業の経営過程で益々顕在化するようになり、環境規制は日増しに厳しくなっている。

### 二、環境規制が日増しに厳しくなっている

日増しに厳しくなっている環境規制は、主に、環境保護をめぐる立法、監督管理、司法、環境保護意識という 4 つの方面で表れており、具体的には以下の通りである。

#### 1. 環境保護の立法面での整備

中国の環境汚染防止処理方面での法体系の整備が進み、環境保護法執行のための法的根拠が提供されることとなった。

- 新たに改正された「固体廃棄物環境汚染防止法」が 2016 年 11 月 7 日から発効した。
- 新たに改正された「水汚染防止法」が 2018 年 1 月 1 日から発効した。
- 新たに改正された「大気汚染防止法」が 2018 年 10 月 26 日から発効した。
- 新たに改正された「環境保護税法」が 2018 年 10 月 26 日から発効した。
- 新たに改正された「環境影響アセスメント法」が 2018 年 12 月 29 日から発効した。
- 新たに改正された「環境騒音汚染防止法」が 2018 年 12 月 29 日から発効した。
- 新たに公布された「土壤汚染防止法」が 2019 年 1 月 1 日から発効した。

企業の環境保護における責任が一層重くなった。

- 重点汚染物排出総量コントロール制度：新たに改正された「環境保護法」、「水汚染防止法」等の法律では、企業は国家及び地方の汚染物排出基準を実行するほか、本組織に割り当てられた重点汚染物排出総量コントロール指標も守

- 排污许可管理制度：2018年颁布的《排污许可管理办法（试行）》建立了企业承诺、自行监测、台账记录、执行报告、信息公开等制度，进一步落实持证排污企业的污染治理主体责任。
- 企业自行验收环境保护设施：此前环境保护设施验收主要由政府进行，而2017年新修订的《建设项目环境保护管理条例》规定企业应对配套建设的环境保护设施自行进行验收，并编制验收报告，由此加大了企业的责任。如果企业未验收、验收不合格或弄虚作假的，将承担相应法律责任。
- 大气污染物特别排放限值：不同地区、不同行业的大气污染物特别排放限值陆续执行、更新，对企业排放有了更严格的要求。

#### 环境违法处罚力度越来越大：

- 提高最高罚款金额：新修订的《固体废物污染环境防治法》、《大气污染防治法》等法律将多项环境违法行为的最高罚款金额提升至100万。
- 丰富了处罚种类：新修订的《大气污染防治法》增加了责令停业、关闭，责令停产整治，责令停工整治、没收，取消检验资格，治安处罚等处罚种类。
- “按日计罚”制度：新修订的《水污染防治法》、《大气污染防治法》等法律明确如果企业经责令仍拒不改正，行政机关复查时发现企业继续违法行为的，行政机关可以按日连续处罚。
- 影响企业税收优惠政策：《资源综合利用产品和劳务增值税优惠目录》（财税[2015]78号）规定如果企业受到环境行政处罚的，将可能不再享受增值税即征即退政策。

## 2. 环保监管层面

#### 建设项目环境保护事中事后监管强化：

新修订的《环境影响评价法》取消了环评资质，将环评文件的主体责任由环评机构改为建设单位，这就对政府事中事后监管提出了要求，此后，《国务院关于加强和规范事中事后监管的指导意见》（国发〔2019〕18号）颁布，而各地方陆续出台建设项目环境保护事中事后监管办法。

らなければならないことを強調している。

- 汚染物排出許可管理制度：2018年に公布された「汚染物排出許可管理弁法（試行）」では、企業による承諾、自主的モニタリング、台帳記録、執行報告、情報公開等の制度を構築し、許可証を持つ汚染物排出企業の汚染防止主体としての責任が一層着実に実施される。
- 企業による環境保護施設の自主的検収：これまででは、環境保護施設の検収は主に政府が行うことになっていたが、2017年に改正された「建設プロジェクト環境保護管理条例」では、企業は付帯して建設する環境保護施設を自ら検収し、且つ検収報告書を作成しなければならないと定めており、企業の責任がより重くなった。また、もし企業が検収を実施しなかった場合、検収が不合格の場合、又は虚偽の行為があった場合、相応の法的責任を負わなければならないとされている。
- 大気汚染物特別排出制限値：各地区、各業種において大気汚染物特別排出制限値の規制がいくつも実施され、アップデートされ、企業の排出に対してさらに厳しく要求されている。

#### 環境法違反に対する処罰の度合いが一層強化された。

- 過料の上限額の引き上げ：新たに改正された「固体廃棄物汚染環境防止法」、「大気汚染防止法」等の法律では、複数の環境法違反行為に対する過料の上限額を100万にまで引き上げられた。
- 処罰の種類を多様化：新たに改正された「大気汚染防止法」では、営業停止・閉鎖命令、生産停止・是正命令、稼働停止・是正命令、没収、検査資格取消し、治安処罰等の処罰種類が追加された。
- 「日数に応じて過料を計算し処罰する」制度：新たに改正された「水污染防治法」、「大気汚染防止法」等の法律では、企業が是正を命じられ、その是正を拒否し、行政機関が再検査の際に企業が違法行為を継続していることを発見した場合、行政機関は日数に応じて連続して処罰することができること定められている。
- 企業の受けられる税収優遇政策に対する影響：「資源総合利用製品及び役務増値税優遇目録」（财税[2015]78号）では、企業が環境行政処罰を受けた場合、増値税の即時徴収・即時還付政策を受けられなくなるおそれがあると定められている。

## 2. 環境保護に対する監督管理の強化

#### 建設プロジェクトにおける環境保護に対する事中・事後監督管理の強化：

新たに改正された「環境影響アセスメント法」では、環境アセスメント資格を廃止し、環境アセスメント文書の責任主体が環境アセスメント機構から建設業者へと置き換えられたが、このことで政府による事中・事後監督管理に対し要求が行われ、その後、「事中・事後監督管理の強化と規範化に関する国务院の指導意見（国発〔2019〕18号）」が公布され、各地方では相前後して、建設プロ

プロジェクト環境保護事中・事後監督管理弁法が公布された。

#### 環境行政处罚案件显著增加:

《国务院办公厅关于加强环境监管执法的通知》(国办发[2014]56号)明确对各类环境违法行为“零容忍”。此后,自2016年起,中央环保督察相继启动,虽然中央环保督察的督查对象是地方政府等,但督查的压力会迫使地方政府等加紧查处环境违法案件。根据第一轮中央环保督察反馈的结果(已结束),第一轮环保督察及“回头看”立案处罚4万多家企业,罚款24.6亿元。而根据第二轮中央环保督察反馈的结果(还未结束),截至2020年01月05日,第二轮环保督察责令整改8,776家企业,立案查处3,288家企业,罚款约2.54亿元。根据生态环境部公布的相关数据,2018年全国实施环境行政处罚案件18.6万件,而2014年只有8.3万件,增加了124%;罚款总数2018年达到152.8亿元,而2014年只有31.7亿元,增加了382%。

### 3. 环保司法层面

#### 环境公益诉讼制度:

自2014年《环境保护法》建立了环境公益诉讼制度后,有关环境公益诉讼制度日益完善。

最高人民法院和最高人民检察院于2016年底出台了《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》,以及同公安部、司法部、生态环境部于2019年发布了《关于办理环境污染刑事案件有关问题座谈会纪要》等,明确了“严重污染环境”的认定标准,扩大了“环境污染罪”的适用范围,以及单位犯罪时,强化了对主管人员和其他直接责任人员的处罚。

### 4. 环保意识层面

#### 政府意识层面:

实务中,对于地方政府官员的政绩考核标准,不再仅重视经济效益、GDP等因素,环保工作的比重也在逐渐加大,并作为干部选拔、任用和管理的重要依据,部分地区甚至推行“环境保护一票否决制”(即,政府官员的环境保护工作不合格,其整体政绩考核便不合格)。因此,环境保护已成为政府官员的一项政治任务,自上而下地推动严格的环保监管。例如,在地方招商引资过程中,项目会受到严格的环境评估,即便能够为地方带来经营效益、税收等,但最终因环境评估结果而不被引进的情况已不鲜见。

#### 環境行政処罰案件の著しい増加:

「環境監督管理・法執行の強化に関する国務院弁公庁の通知」(国弁発[2014]56号)により、各種の環境法違反行為に対し「一切容赦しない」姿勢が明確にされたことを受け、2016年以降、中央環境保護監督検査が相次いで始まった。中央環境保護監督検査の監督・検査対象は地方政府等なのだが、監督検査によるプレッシャーから、地方政府等としては環境法違反案件の取締りを急ぎ進めざるを得なくなっている。第一回目中央環境保護監督検査(終了済)を通じてフィードバックされた結果によれば、第一回目環境保護監督検査及び「是正結果の再検査」を通して、立件・処罰を受けた企業は4万社余り、合計24.6億円の過料に処された。なお、まだ終了していないが、第二回目中央環境保護監督検査を通じてフィードバックされた結果によると、2020年1月5日現在、第二回目環境保護監督検査で8,776社に対し是正命令が下され、立件・処罰を受けた企業は3,288社、合計約2.54億円の過料に処されている。生態環境部が公布したデータによると、2018年全国範囲で発生した環境行政処罰案件は18.6万件にのぼり、それに対し2014年当時はわずか8.3万件、伸び率は124%であり、過料総額を見てみると、2018年に152.8億元に達したのに対し、2014年当時はわずか31.7億元、伸び率は382%となっている。

### 3. 環境保護の司法面からの整備

#### 環境公益訴訟制度:

2014年の「環境保護法」で環境公益訴訟制度が確立されて以来、環境公益訴訟制度は日を追うごとに整備されている。

最高人民法院及び最高人民検察院は、2016年末に「環境汚染刑事事件の取扱における法律適用の若干事項に関する解釈」を公布し、また公安部、司法部、生態環境部と共同で2019年に「環境汚染刑事事件取扱の関連事項に関する座談会議事録」等を公布することを通じて、「深刻な環境汚染」の認定基準を明確にし、「環境汚染罪」の適用範囲を拡大し、また組織犯罪の場合における主管人員とその他直接責任者に対する処罰を強化した。

### 4. 環境保護意識の向上

#### 政府側の認識:

実務において、地方政府の役人に対する業績考課基準では、経済的効果、GDP等の要素を重視するだけではなく、環境保護作業の占める割合も徐々に高くなり、また、幹部への抜擢、任用及び管理の際の重要な根拠にもなっており、ひいては、一部地区で「環境保護一票否決制度」が実施されている(つまり、政府役人が環境保護作業において不合格であれば、業績考課全体を不合格とする制度をいう)。このため、環境保護はすでに政府役人が担う政治任務になっており、トップダウンによる厳格な環境保護監督管理が推し進められている。例えば、地方で外商投資を誘致する過程においては、係るプロジェクトは厳格な環境アセスメントを受けるこ

となり、地方に対し経済的効果、税収等をもたらしてくれるものであったとしても、最終的に環境アセスメントの結果が原因で、誘致に至らなかったケースも少なくない。

### 公众意识层面：

随着“绿水青山就是金山银山”等观念的深入人心，公众环保意识也在逐渐加强，且政府也鼓励公众举报环境违法行为（奖励），因此，公众向政府部门举报环境违法行为也屡见不鲜，这些均自下而上地推动严格的环保监管。实务中，企业遭受环保部门的调查也大量来自于周边居民、企业的举报等。

### 三、企业的应对

面对日趋严格的环保形势（且预计在较长时间，该形势不会发生转变），我们建议企业引起充分重视，并做好相关应对：

1. 建议企业打破过去对于环境保护“守法成本高、违法成本低”的观念，充分落实环保合规的各项工作和措施（包括合法合规排放等），否则，可能不仅仅面临罚款，甚至可能是停产停业。
2. 如企业已发生或较大可能发生环保不达标的问题，建议及时完成整改（包括淘汰落后工艺，实施技术改造，购置环境污染防治设施等）。
3. 另外，需注意的是，由于各地方污染物排放指标总体上都是逐年减量，新获得污染物排放指标通常非常困难，如果无法在现有污染物排放指标范围内实现增产，则可能对部分企业的追加投资、增产等事业安排造成不利影响。
4. 如果无法完成上述 2 的整改（包括受制于经济效益）或如果无法实现上述 3 的追加投资、增产等事业安排，则建议企业投资人提前做好项目搬迁、项目撤退或者是新选址等安排。

当然，日趋严格的环保形势，对企业而言也同样可能是机遇。日趋严格的环保形势，同样可能会对不少行业进行洗牌，一方面，环保合规企业能够从行业洗牌中生存下来，另一方面，环保合规企业能够通过获得政府给予的相关财政和税收优惠等（例如，污染物排放浓度低于国家和地方排放标准的，能够获得环境保护税的减免征收），进而获得竞争优势。

（里兆律师事务所 2020 年 02 月 15 日整理编写）

### 大衆側の認識：

「澄んだ水と青い山こそが金山であり銀山である（かけがえのない財産）」等といった観念が普及するにつれ、大衆の環境保護意識も徐々に高まり、そして政府も、大衆からの環境法違反行為の通報を奨励していることから、大衆が政府部門に対し環境法違反行為を通報することもよく見受けられるようになったが、これらはいずれもトップダウンによる厳格な環境監督管理が推し進めることになる。実務においては、企業が受ける環境保護部門からの調査は、周辺の住民や他の企業からの通報等によるものが多い。

### 三、企業の対応措置

環境規制が日増しに厳しくなっている現在（且つかなり長い期間にわたって、このまま続いていくであろうと予想される）、企業はこれらを重視し、係る対応措置を講じておくのがよい。

1. 企業は、これまで環境保護に対して抱いていた「法令遵守のためのコストは高く、違法コストは低い」という古い観念を捨てて、環境保護コンプライアンスのための各作業、措置（合法的排出等）を着実に実施していくのがよい。さもなければ、過料、ひいては生産停止・営業停止に処されてしまうおそれがある。
2. もし企業において環境基準に合格しなかったという問題が発生し又はその可能性がやや高い場合、速やかに是正するのがよい（立ち後れている工程を淘汰し、技術改造を行い、環境汚染防止施設を購入する等）。
3. なお、各地方の汚染物排出指標は全体的に見て、いずれも年を追って削減されることから、汚染物排出指標の新規取得は通常、非常に困難である。もし現在の汚染物排出指標の範囲内で生産能力を増大させることができない場合、企業の追加投資、生産能力増大といった事業計画の一部に悪影響が出るおそれがある。
4. 上記 2 の是正措置（経済的利益を考え、限界があることも含む）を完了することができず、又は上記 3 の追加投資、生産能力増大といった事業計画を実現できない場合、企業の出資者はプロジェクト移転、プロジェクトからの撤退又は新規住所の選定等の手配をしておくのがよい。

なお、環境規制においては日増しに厳しくなっていく情勢にあるとはいえ、企業にとっては、チャンスであるとも言える。また同様に、このような情勢の下では、多くの業界は洗礼を受けることになり、つまり、環境保護法令を遵守する企業は、それら洗礼を通じて生き残り、政府から与えられる財政・税収上の優遇等（例えば、汚染物排出濃度が国家及び地方の排出基準を下回る場合、環境保護税の徴収が軽減、免除される等）を勝ち取ることで、さらに競争面で優位に立つことができるになる。

（里兆法律事務所が 2020 年 2 月 15 日付で作成）