



中國大陸《環境保護法》簡介

文／李書孝

中國大陸於2014年4月24日修訂《環境保護法》，2015年1月1日生效施行，號稱「史上最嚴的環境保護基本法」，全文共有70條，分為總則、監督管理、保護改善環境、防治污染和其他公害、信息公開和公眾參與、法律責任及附則等七個章節。本次修法在總結中國大陸面臨的環境污染議題，檢討過去執行經驗與缺失，在環境保護優先、預防為主、綜合治理、公眾參與、損害擔責等五項原則下，相應調整相關規定。修正重點在完善既有制度，增訂新的配套制度，使法規具有可操作性，以期環境保護工作能夠真正落實。因此修改環境影響評價制度、總量控制及排污許可證等既有規定；同時新增督政問責制度、跨區聯防聯控制度、環境信息公開及環境公益訴訟等措施。

中國大陸目前對於前揭各項環境領域定有相關環境保護法規，例如《大氣污染防治法》、《水污染防治法》、《海洋環境保護法》、《土地管理法》、《礦產資源法》、《森林法》、《草原法》、《野生動物保護法》、《自然保護區條例》、《風景名勝區條例》、《文物保護法》、《城鄉規劃法》等等；在濕地保護方面，尚未訂定全國性的法律，但在北京市已有《北京市濕地保護條例》。

相對於上揭其他環境保護法規，《環境保護

法》具有基本法的地位。凡在《環境保護法》施行前公布的环境保護法律規，如與《環境保護法》規定不一致者，應適用《環境保護法》；《環境保護法》沒有規定者，則適用其他環境保護法規的規定。配合《環境保護法》的修正，其他環境保護法規亦陸續修正中，例如2017年6月27日即通過《水污染防治法》修正。值得台商持續關注後續修法方向。

以下即針對次此《環境保護法》修法重點做一說明：

一、樹立環境保護督政問責制度

環境保護工作能否落實？各級政府及執法人員的執行力絕對是重要關鍵之一。《環境保護法》第10條中劃定了各級政府的監督管理責任，實施環境保護目標責任制，將各部門執行情形納入考核評價，接受當地人民代表大會常務委員會及社會大眾的監督。要言之，環境保護工作不再只是應景的宣傳口號，而是政府必須認真面對的實質工作。

督政問責制度雖然是在管考政府單位及公務員責任而非台商。但可已清楚得知，中國大陸在落實環境保護的決心及態度，台商不應輕忽或遲疑；況且，地方政府及公務員在如此強力監督壓力下，勢必加大稽查工作及採取較嚴厲處分。據台商反映的

情形有，對於不及改善的工廠不予以改善期限，直接責令停工；或是當地事業廢棄物處理設施不足或不具處理能力，卻嚴格要求工廠依規定處理廢棄物，導致處理費用飆漲或工廠因無法處理廢棄物而被迫停產；甚至要求合法工廠限期搬遷，卻不給予補償或安置。如此種種勢將提高台商經營成本及風險，台商必須積極因應。

二、落實環境影響評價制度

依據中國大陸2002年公布的《環境影響評價法》規定，在編製土地利用等區域規劃或實施建設項目之前，政府部門或建設單位必須先辦理環境影響評價。然而過去並未完全落實此項規定，政府部門在編製區域規劃時，往往為拼比績效或進度，在未辦理環境影響評價工作前即先行批准區域規劃，使環境影響評價形同虛設。針對此「未評先批」弊端，新修正的《環境保護法》第19條明定，未依法進行環境影響評價的開發利用規劃，不得組織實施。

在建設項目方面，建設單位為了搶建搶蓋，過去也存在「未批先建」的不先行辦理環境評價工作的情形。2002年《環境影響評價法》第31條，對於未經環境影響評價即先行建設行為之處罰為「責令停止建設，限期補辦手續」，如逾期不補辦手續者，方有罰款及行政處分。搶建者縱然被查到，建設單位僅是補辦環境影響評價程序而已，並不足以嚇阻建設單位之違法行為。為增加對違法行為的嚇阻力，《環境保護法》第61條增新「責令停止建設，處以罰款，並可以責令恢復原狀。」不給予補正機會，直接處以罰款及責令恢復原狀，提高違法成本；對於拒不執行停止建設之企業負責人處以十日到十五日的拘留（《環境保護法》第63條）。

另《環境影響評價法》於2016年7月修正，區域規劃或項目建設如對公眾環境權益有重大影響者，其環境影響報告書必須經過論證會、聽證會或

其他形式，徵求專家及公眾意見（第11條及第21條）。此固然有利於環境保護工作，但也同時提高開發建設成本及增加開發期程，所以台商應配合改變認知及觀念，在進行投資時必須將環境影響評價納入必要程序及工作，審慎評估投資可行性，避免日後發生認知錯誤或合同糾紛。

三、建立跨區聯防聯控制度

2014年中國大陸在北京舉辦APEC會議，會議期間北京天空一片湛藍，媒體稱「APEC藍」，這就是中國大陸政府執行跨區聯防聯控發揮的成效。大氣是流動的，聯防管制區域除河北外，擴大至天津、山東、河南、山西及內蒙等地，如此方能見到成效。環境污染防治工作相當困難複雜，不僅污染成因很複雜，部分污染源會移動，加以自然環境也會流動，如果只就小範圍地區進行治理者恐怕見不到成效，必須採取跨區聯防聯控。

《環境保護法》第20條規定，即是在建立大區域的聯防聯控。環境保護部目前在華北、華東、華南、東北、西南及西北等地區設置六個環保督查中心，督導全中國大陸環境品質。而跨區聯防聯控工作內容包括區域劃定、組成聯席會議、擬定行動計畫、訂定排放標準、規劃編製、煤炭減量、信息共享、聯合執法（跨區域執法及交叉執法）等，凡在聯防聯控區域內之政府單位必須配合辦理。如果台商工廠所在地被劃入重點污染防治區者，台商應隨時注意當地政府公告相關措施，做好污染防治工作。如遭強制遷廠、停產或限產之處分時，應詳細記錄損失及保留相關事證，以利後續請求補償。

四、加強總量管制與排污許可證

為加強落實管制，環境保護法第44條規定，大陸國務院將訂出重點污染物排放總量控制指標，各級政府再根據所分解到的指標，訂出所轄區域內各企業排放污染物總量控制指標，同時禁止各級政府

在超過污染物排放總量控制指標情況下，通過新增污染企業的審批。未來台商在中國大陸選擇投資地區時，必須將污染物排放總量控制指標納入設廠考量。否則，如設廠完畢，卻因當地污染物排放總量控制指標不足而無法取得排放許可證者，將造成嚴重損失。

值得提醒台商的是，如果企業取得排污許可證並依規定排污，而仍因排污造成他人健康或財產損害時，可否免除民事賠償責任呢？答案是否定的！依法取得排污許可證並依規定排污是為企業履行行政法上義務，並不能免除民事責任，企業仍然要注意避免因本身排污造成他人的損害。目前在司法實務上，當他人主張因企業排污而受損害時，企業本身要對其排污行為與他人損害間無因果關係之事負舉證責任。換言之，受損害之他人只要主張企業有排污事實，而排污與損害之間可能存在因果關係，如企業無法舉證證明他人損害並非因企業排污行為所造成者，企業就必須承擔損害賠償責任。所以企業仍應隨時注意其排污行為對於環境的影響，避免造成他人損害。

五、新增環境信息公開與公眾參與制度

《環境保護法》第53條規定，明定環境信息應公開。有關空氣質量、水體質量及土壤環境質量等環境信息已定期對外公開。縣級以上環境保護部門就其轄區內之環境品質、環境監測情形、突發環境事件以及環境行政許可、行政處罰、排污費的徵收和使用情況等資訊對外公開；如果企業有違反環境保護法規之情形，當地縣政府必須將違法資訊記入該企業的社會誠信檔案，向社會公佈違法者名單。



另依環保總局、人行及銀監會《關於落實環保政策法規規範信貸風險的意見》規定，該企業可能會遭限貸或收回貸款之處置。

依據中國大陸《企業事業單位環境信息公開辦法》規定，政府每年3月底前透過媒體公布「重點排污單位名錄」。重點排污單位應當如實向社會公開其主要污染物的名稱、排放方式、排放濃度和總量、超標排放情況，以及防治污染設施的建設和運行情況，接受社會監督。

有關公眾對環境違法行為舉報、受理與處理情況，中國大陸自2015年起陸續開通「12369環保舉報熱線」、「微信舉報平台」、「環保熱線網站」<http://www.12369.gov.cn>，供民眾檢舉。如果各級人民政府不依法處理，民眾有權向其上級機關或者監察機關舉報。此公開資訊及檢舉制度，呼應民眾對於環境保護之期盼；相對的，破除企業僥倖心態，各地方政府亦無法遮掩或怠惰處理違法情形，所以台商必須認真嚴肅處理環境保護問題，不要陷入人情關說之迷思當中。



圖／東方 IC

大陸近年環保意識高漲，圖為山東省棗莊市學生在汙水處理廠學習新修訂的《環境保護法》。

六、明定環境公益訴訟制度

社會組織可以對污染環境、破壞生態，損害社會公共利益的行為人或企業向人民法院提起公益訴訟，此為《環境保護法》第58條所明定。環境公益訴訟制度出現在2012年《民事訴訟法》修正時，此次《環境保護法》修正將環境公益訴訟適用範圍擴大至「破壞生態」、「損害社會公共利益」等情形。實務上經媒體報導較著名的案例（最高人民法院選為環境公益訴訟典型案例），2012年江蘇省泰州市環保聯合會訴泰興錦匯化工有限公司等水污染民事公益訴訟案，因錦匯公司等六家公司將生產過程中產生的鹽酸、廢硫酸等危險廢棄物，交給無危險廢棄物處理資質的相關公司處理，偷排進河流中，導致水體嚴重污染，嗣經泰州市環保聯合會向法院提起公益訴訟。經法院審理三審定讞，判錦匯公司等六家公司應賠償環境修復費用共人民幣1.6億元，並負擔鑑定費用及訴訟費用。

目前最高人民法院公布之環境公益訴訟典型案例已有十件。中國大陸為補充其境內社會組織

之不足，於2017年6月27日修改《民事訴訟法》、《行政訴訟法》，明定人民檢察院在一定條件下，可以對破壞生態環境和資源保護、違反食品藥品安全或不依法履行職責的行政機關向人民法院提起公益訴訟。在可預見的未來，中國大陸環境保護公益訴訟數量將逐漸增加。

七、結論

環境保護本為企業之社會責任，台商亦不例外。由上揭說明可知，此次《環境保護法》並無顯著增加企業之環境保護責任，而是強調及補充對政府工作之要求與責任追究，以期各級政府認真落實環境保護監督管理工作。由中國大陸環境保護部今年6月27日公布各地環保部門1-5月執行《環境保護法》的情況統計資料，按日連續處罰案件共392件，罰款數額達51,062.34萬元，較2016年同期處罰案件數量上升64%；查封扣押案件6,030件，較2016年同期上升208%；限產停產案件2,999件，較2016年同期數量上升331%；移送行政拘留3,062起，較2016年同期上升230%；涉嫌犯罪移送公安機關案件995起，較2016年同期上升51%。可以發現各地方政府確實加大了稽查力度，達到《環境保護法》預期功效。由台商反映得知，目前台商遭遇最大問題是中國大陸各地處理廢棄物之設施欠缺或不足，導致無合法處所處理廢棄物或是處理成本過高，危及企業生存，這也是中國大陸在追求環境保護時應同時努力的地方。🌱

（本文作者為環宇法律事務所主持合夥律師）