

# 第7章 节能及环保

中国政府于2015年4月公布《水污染防治行动计划》，并自2016年1月1日起施行修订后的《大气污染防治法》，针对严重的环境问题出台了各种政策。今后也将继续推进法制建设，为了提高法律法规的实际效果，需要贯彻信息公开，加强监控体制，并严格、公正地执行查处等。

“十三五”规划中也提到了节能及环保领域的发展。在环保对策方面拥有丰富经验、技术和专有技术的日本企业可以在很多领域发挥作用，期待日本企业能够更加广泛地参与环保相关项目。

## 环境污染问题的现状

### 大气污染情况依然严峻

环境保护部公布的2015年74个重点城市的空气质量状况报告显示，全国各城市的空气质量平均达标天数在全年中的比例从2014年的66.0%上升到71.2%。京津冀地区为52.4%（2014年42.8%）。作为大气污染主要原因的细微颗粒物（PM<sub>2.5</sub>）的全国平均浓度为55 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ，同比下降14.1%，但仍超过日本年平均值在15 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 以下这一环境标准3倍。北京市在2015年11月30日至12月1日期间，PM<sub>2.5</sub>浓度一度超过900 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ，并且在2015年12月8日至10日和12月19日至22日两次在全国率先启动了大气污染“红色预警”，采取了工厂停产、汽车限行、学校停课等措施。可能危及身体健康的严峻情况仍在持续。

### 通过施行修订后的《环境保护法》实施严格查处

自2015年1月1日起，修订后的《环境保护法》开始施行。该法修订的目的是为了应对日益严重的环境问题，距离1989年旧法施行经过了25年，成为至今为止最严格的《环境保护法》。修订后的《环境保护法》加强了对环境违法的处罚，引进了污染物排放总量控制制度和许可管理制度。根据修订后的《环境保护法》等实施的行政处罚，2015年全年达到9.7万起，罚款总额同比增加34%，达到42.5亿元。并对177家公司实施了检查，发现其中19.1家公司存在各类环境相关违法行为，已责令其中2万家公司关闭，3.4万家公司停产。

上述严格的查处工作取得成效，去年在全国74个城市监测的PM<sub>2.5</sub>数值有所下降，中国环境保护部部长强调了严重的大气污染“呈现明显改善的趋势”这一成果，并明确表示今后将继续加强环境保护。

另外，中国政府还计划制定根据污染物排放量对企业进行征税的《环境保护税法》，预计将促进企业减少污染物排放。2015年6月公开征集了意见，并将其列入2016年的立法计划。我们认为今后将公开具体内容和运用方法，希望在引进新制度时，事先贯彻好信息传达工作，确保通知到位。

## 环保相关制度的情况和政策动向

### 公布《水污染防治行动计划》

2015年4月16日国务院公布了《水污染防治行动计划》（“水十条”），共由10条35款组成，和过去的水污染防治对策相比，其特点是对水源地到水龙头的全过程进行管理。对整体的数值指标设定了中长期具体目标，即，到2020年，长江和黄河等七大流域水质在5个评价等级中达到或优于III类标准的比例达到70%以上，到2030年再提高到75%以上。另外，到2020年，地级及以上城市饮用水源达到或优于III类标准的比例高于93%，2030年提高到95%左右。

为了改善水质，推出了下列措施：①全面控制污染物排放，②推动经济结构转型升级，③着力节约保护水资源，④强化科技支撑，⑤充分发挥市场机制作用，⑥严格环境执法监管，⑦切实加强水环境管理，⑧全力保障水生态环境安全，⑨明确和落实各方责任，⑩强化公众参与和社会监督。其中，对企业和地方政府违法行为的查处更加严格，行动计划中规定，对污染物排放量超标的企业责令停产和改正，不改正的强制关闭，并从2016年起定期公开这些问题企业的名单。

国务院近期将对《土壤污染防治行动计划》（“土十条”）进行审议。该行动计划将和“大气十条”、“水十条”共同组成三大行动计划，成为今后全国大气、水、土壤领域污染防治的行动指南，我们希望在引进新制度时，事先贯彻好信息传达工作，确保通知到位。

### 修订《大气污染防治法》

自2016年1月1日起，修订后的《大气污染防治法》开始施行，这是自2000年修订《大气污染防治法》以来，时隔15年再次修订，是继1995年、2000年修订之后的第3次修订。与原法的7章66条相比，修订后的《大气污染防治法》增加了内容，由8章129条组成。

修订后的《大气污染防治法》的特点，首先是加强了罚则。根据2015年1月1日起施行的修订版《环境保护法》，将罚则规定增加至30条，和原法的20条相比，内容更加详细，并大幅上调了处罚金额。具体来说，原法对造成大气污染事故的企业的罚款额设置了“不超过50万元”的上限，但修订后的《大气污染防治法》不再设置上限（第122条第2款），另外，企业等因违反《大气污染防治法》行为受到罚款处罚，被责令改正，拒不改正的，自责令改正之日的次日起，到改正之日为止，按照原处罚数额按日连续处罚（第123条）。另外还规定了对企业责任人员的罚则：对造成大气污染事故的企业直接负责的主管人员和其他直接责任人员，可以处上一年度从造成污染企业取得收入百分之五十以下的罚款（第122条第1款）。

其次，修订法引进了脱硝、挥发性有机物（VOC）防治、脱汞、持久性有机污染物（POPs）及有毒有害大气污染物防治的内容。第4章“大气污染防治措施”根据“燃煤和其他能源”、“工业”、“机动车船等”、“扬尘”、“农业和其他”这几类污染源分别规定了污染防治措施，比原法规定更加详细。“工业污染防治”一节中，在原法引进脱硫措施的基础上，加入了脱硝及VOC防治的内容，特别是VOC防治当中，规定生产、进口、销售和使用含VOC的原材料和产品时，VOC含量应当符合质量标准或者要求，产生含VOC废气的生产和服务活动应在密闭空间或设备中进行，并采取措施减少废弃排放等。

为了加强对企业的监督管理和处罚措施，增加企业的违法风险和成本，我们希望能够贯彻信息公开，在执行过程中严格、公平地落实监控、查处，以提高法律法规的实际效果。

### “十三五”规划纲要

2016年3月16日全国人民代表大会批准通过了“十三五”规划。“十三五”规划期内的主要目标及任务和重要措施为，今后5年内将单位GDP的用水量、能源消耗量、二氧化碳排放量分别降低23%、15%、18%，大幅度提高能源资源的开发利用效率，提出具体的数值目标，旨在建设“美丽中国”。另外，2016年的重点工作为，大力推进与人民健康和可持续发展密切相关的污染防治及《环境保护法》，主要是进一步加强雾霾防治和水污染防治。目标是化学需氧量（COD）和氨氮排放量分别减少2%，二氧化碳和氮氧化物（NO<sub>x</sub>）排放量分别减少3%，继续降低重点地区的PM<sub>2.5</sub>浓度，加强包括国民在内的整个社会对清洁高效能源的使用，政府实施推动企业进行节能及超低排放的技术改进的政策。另外还规定政府将严格执行新修订的《环境保护法》，严厉打击污染物超标排放或违法排放。随着上述环保领域规定日益严格，环保产业的规模有望进一步扩大，在环保对策方面拥有丰富经验、技术和知识诀窍的日本企业可以在很多领域做出贡献，因此，希望日本企业的技术得到公平对待，日本企业能够平等地享有扩大业务范围的机会。

### 电子信息产品污染控制管理办法（中国版RoHS）

被称为中国版RoHS的《电子信息产品污染控制管理办法》于2007年施行，旨在减少大量销售的电子信息产品中的有害物质含量，减少环境污染。

该管理办法最初预计按照第一步（引进降低有害物质的设计和生产，标注有害物质的环保使用期限等）和第二步（重点管理目录产品的强制认证等）分阶段施行，但是其后法律修订准备不到位，结果截至2016年3月仅实施了第一步。

该管理办法通过2016年1月21日颁布的《电器电子产品有害物质限制使用管理办法》得以修订，修订后的管理办法将于2016年7月1日施行。此次修订中，对象产品在原来的电子信息产品基础上，扩大到了白色家电产品、照明器具、电动工具等大面积的电器电子产品，但并没有明确对象品种或哪些品种不在对象范围内等具体内容。另外，限制有害物质含量（第二步）的制度从强制认证变为合格评定制度，但详细的合格评定制度尚不明确，今后有必要确认包括对象品种在内的该制度的详细内容。

### 废弃电器电子产品回收处理管理条例（中国版WEEE）

被称为中国版WEEE的《废弃电器电子产品回收处理管理条例》于2009年颁布，2011年1月1日起施行，旨在促进废家电的回收处理，以电视机、电冰箱、洗衣机、空气调节器、微型计算机5类产品为对象。该回收处理制度规定，对象产品的生产者、进口对象产品的收货人或者其代理人应缴纳处理基金，该基金用于发放给回收处理企业的补贴，通过这一机制推动废家电的回收处理。

对象产品最初包括5类，到2015年2月增加到14类，新增了热水器、吸油烟机、移动通信手持机、复印机、打印机、监视器等，增加的种类自2016年3月起实施，但截至2016年3月，尚未确定对象种类的详细内容、基金和补贴额等，尚未开始征收基金等。

关于发放给回收处理工厂的补贴，从回收处理企业申请补贴到领取补贴约需要1年的时间，制度结构本身还有待改善。

### <建议>

①关于大城市圈及其周边地区的大气污染，尽管PM<sub>2.5</sub>的情况有一定改善，但整体情况仍然非常严峻，重度污染频频出现，导致无法进行正常的生产经营活动。水污染、土壤污染等环境问题亦亟待采取相应对策。希望政府通过检测和公布包括PM<sub>2.5</sub>的成分分析在内的污染数据，提高国民的环保意识，同时，采取加强环保监管及执行体制，提高执行的透明度等根本性措施。此外，日资企业希望进一步参与技术设备的引进推广以及相关工程项目等，并为环境污染的改善贡献绵薄之力。

另一方面，希望就地区污染浓度临时上升时的停产措施，制定更为公平且合理的规定，例如公布评定停产企业的客观标准、事先通知到位等，避免突然下达停产命令。

②希望在制定环保和节能相关的政策、法律和计划过程中，充分与包括外资企业在内的相关行业交流信息，以及与相关国家的政府机构进行协调。关于手续等，希望能够确保透明度和公正性。在启动新制度或新项目征集建议或开放申请时，从普及先进产品和技术的观点考虑，需要留有充足的时间。另外，应继续完善实施细则、明确相关解释以及与规范相关的咨询窗口。通过逐步实施改善措施，取得进一步的发展。

③根据修订后的《环境保护法》等，加强了对违法企业的惩罚力度。日资企业必将严格遵守法律法规，但是为了使企业能够切实遵守法律法规，希望地方政府在监管及打击等执行层面，无论对于内资还是对于外资，均执行统一的标准，而非由经办人随意处理。另外，在执行新规定之际，对于现有设备适用新规定等，希望能够设置过渡期和过渡措施等，给予必要的考量。

希望中央政府、地方政府与环保NGO等合作，加强打击违法企业，贯彻落实惩罚措施。

④关于节能减排目标的应对, 希望从更广阔的视角出发, 采取综合性的政策。例如, 希望对为促进节能环保而进行改造和设备更新的企业实行优惠政策及资金等方面的扶持, 缩小地区间执行上的差异, 考虑设备投资速度等企业的承受能力等问题。此外, 希望考虑对取得ISO等认证的企业给予优惠措施等。

另外, 所属区级政府给予的补贴, 手续相对简单, 批准也较快, 但是市、国家给予的补贴, 手续却非常复杂, 批准也较慢。因此, 希望统一并简化包含申请资料在内的各项手续, 加快审查速度。

⑤现行的节能环保标识制度中, 如认证、实验、加贴标识等内容较为费时、成本较高, 希望加以改进, 使之更为合理。例如, 希望针对“环保产品”, 加贴统一的节能标识, 并使各地区之间相互认可等。在应对之际, 希望事先设定好兼顾到企业应对时间的日程安排, 并坚持按该日程安排执行。

为了普及环保产品, 希望公开政府采购额等的目标值与实际值。

⑥《电器电子产品有害物质限制使用管理办法》(中国版RoHS)

- 《电器电子产品有害物质限制使用管理办法》前身为《电子信息产品污染控制管理办法》, 将于2016年7月1日起开始施行。
- 该《管理办法》的对象产品将另行规定, 希望政府在研究扩大原制度的对象产品范围时, 能够对外资企业做出充分说明, 确保制度制定程序的透明度及公正性。
- 追加对象产品时, 希望政府考虑此类新对象产品的应对时间, 并在实施前设定充足的过渡期。
- 引入认证(合格评定)制度时, 希望从减轻国内外企业及供应链上所有企业的负担、有效运用减少有害物质制度的观点出发, 引入与发达国家同样的可由生产者自身证明符合性的机制(自我符合性声明)。例如, 希望参考欧洲等地的制度, 制定出最适合中国的制度。

⑦《废弃电器电子产品回收处理管理条例》(中国版WEEE)

- 在回收制度中, 处理基金征收额的设定(决定)依据、实际处理情况、补贴的支付情况及其他基金的使用用途情况均不明朗, 希望对其予以公布以确保公平性。
- 增加了对象产品, 并于2016年3月1日开始正式施行, 为了让包含此类追加产品在内的所有对象产品及其征收标准额反映处理实际情况, 确保公平性, 希望按照每个产品种类管理基金。另外, 希望结合实际情况调整补贴金额及征收金额, 并适时适当调整和删除对象产品的种类。
- 此外, 为确保参加该制度的企业之间的公平性, 希望尽快向已认证的回收处理企业支付补贴。