

淺談中國大陸企業綠色發展與環保法令遵循

文／蕭偉松 梁禹山*

中國大陸江蘇省蘇州市昆山市政府為了積極踐行生態文明保護政策暨確保水質監測之標準，以符合中國大陸中央政府就環境生態保護的高標準，由「昆山市兩減六治三提升專項行動領導小組辦公室」於 2017 年 12 月 25 日出台「關於對吳淞江趙屯(石浦)等 3 個斷面所屬流域工業企業實施全面停產的緊急通知」，出台的第一時間已對當地企業造成影響。該停產通知雖暫緩實施，然可預見主管部門日後必以更高標準進行監管。

事實上，前開昆山地區停產事件中，已可窺見中國大陸政府目前對於環境保護及生態文明之高度重視。綜觀近年中國大陸立法及執法之進程，2015 年開始實施新環保法起，從空氣污染防治、水污染防治、固體廢棄物處理等面向，中國大陸逐步讓企業提高對環保合規的重視程度。在今年實施的環保稅，以及下一波可能成為重點的土壤及地下水污染監管等，亦將使企業必須認真面對環保合規性問題，以免落於中國大陸生態文明方針之後，從而無法繼續順利營運；相對的，環保合規性佳的企業，則可能在這樣的洪流中，獲得更大的競爭優勢。

面對現今的環保趨勢，企業進行投資決策時，究應如何將環保因素納入考量？營運時，又應如何作好環保工作，將環保風險降至最低，甚至獲取環保獎勵？該如何從政府環保政策發展趨勢中，發現新商機，為企業帶來更大的發展空間？凡此，實值台商企業重視與思考。筆者於過去幾年帶領理律環安團隊為兩岸企業提供環安法令遵循服務的經驗，深刻體驗到台商企業若能以與中國大陸法律法規相契合之國際標準或台灣經驗，即可符合環保合規之要求。因此，針對前述問題，我們或可從環保法令遵循的角度獲致一定程度的解答。基此，筆者謹就我們在中國大陸提供環保法令遵循服務的經驗，簡要提出以下我們對於中國大陸環保政策、法令發展趨勢的觀察，以及企業如何因應的建議。

一、中國大陸環保政策與法令的發展趨勢：

隨著中國大陸改革開放經濟高速發展帶來的大氣污染、水污染及各種環境污染已嚴重影響人民健康，中國大陸政府已意識到追求 GDP 成長的同時也需要關注生態文明的保護，亦即，需兼顧生態環境與經濟發展的平衡，甚且，對生態文明的保護更重於不健康的經濟成長，從而有供給側結構性改革的配套措施。

在政策、立法面，2016 年 11 月 15 日中國大陸國務院常務會議進一步通過了《「十三五」生態環境保護規劃》，明定環境保護總體目標為生態環境質量總體改善、主要污染物排放總量大幅減少、環境風險得到有效管控、生物多樣性喪失速度得到基本控制、生態系統穩定性持續增強、綠色生產和綠色生活水平明顯提升、生態環境治理體系與治理能力現代化取得重大進展，使生態文明建設水平與全面建成小康社會相適應。今年甫實施之《中華人民共和國環境保護稅法》，取代過往排污費之徵收。此外，中國大陸全面推動資訊公開、完善環境治理與保護的市場化機制，及加強環境污染治理管理的制度。

在執法面，中共中央、國務院於 2015 年間所印發之《關於加快推進生態文明建設的意見》明確要求領導幹部對任內發生資源環境生態嚴重破壞之事件將實行終身追責制。因此，政府領導幹部於此氛圍中，過往不作為之執法方式將不復存在，而執舊思維、企盼以公關手法面對政府監管的老式台商企業，亦不再

* 蕭偉松：理律法律事務所合夥律師、上海律同衡律師事務所資深顧問、土木技師。
梁禹山：上海律同衡律師事務所律師（中國大陸執業律師）。

可行。凡此，均將使台商企業必須更加重視環保合規性管理。

中國大陸自確立生態文明之政策方向，伴隨著中國大陸環保法令、政策與執法的不斷調整與細化之情況，對於不合規、無法合規，或者不知如何合規的大陸台商而言，營運勢將面臨一定的挑戰；對於想要合規的台商而言，如何以法律的視角具備或達到環保執法的合規要求，並通過管理的方式維持合規的營運，將會是一系列如何體系化進行法律合規的學習歷程。

二、台商企業如何知法而守法，筆者建議宜以合規的思維與態度因應環保十三五時代：

進入十三五時代，中國大陸政府逐步強化環保排污的治理工作，大幅提升執法力度與專業度，對於執法部門、企業（包含台商及中國大陸本地企業）與有關環境保護的研究機構來說，實為專業且複雜的挑戰。筆者長期關心台商在中國大陸的投資活動、觀察研究中國大陸政府的法制變化，並特別側重於關注環安法規政策與執行重點之發展方向，根據筆者近年來服務台商客戶之經驗，建議台商企業可由下述幾個方面著手：

（一）有體系的認識中國大陸有關生態文明及環境保護管理的相關法規：

首先，我們需先探討一個問題：若未充分考量中國大陸法律法規之內涵及要求，單以國際標準、行業標準、技術標準或以往在台灣的經營管理經驗，是否即足以面對中國大陸政府環保之行政管理？筆者認為，此固為一種管理方式，惟至少有以下三種情況，建議台商企業應審慎檢視：

1. 中國大陸談論「合規性」或者「經營行為/活動的合規與否」均係從法律視角、法律程序檢驗之，台商若非從法律的視角準備或認識合規性，驟遇執法部門的到訪，可能會出現一邊執營運習慣或常識思維（企業）、另一邊採法律法規用語（執法人員）之狀況，而產生溝通無法聚焦、雞同鴨講的情形。
2. 中國大陸政府對於生態文明與環境保護有關行政法規的出台，雖部分參考國際趨勢，但仍高度因應其國情之需要，前述未融合中國大陸法律法規的國際標準及經驗，與中國大陸行政管理要求間，似難緊密貼合。若此，僅以未融合中國大陸法律法規的國際標準、行業標準、技術標準或以往在台灣的經營經驗進行管理，恐仍有掛萬漏一的情形，從而可能發生面臨執法而措手不及的窘境。
3. 台灣學者有認為「法律為原則與例外之學問」，筆者以為，此更加適用於中國大陸行政管理的有關事項，尤其中國大陸區域廣、行業眾、執法因地制宜等因素，台商自身行業之行為活動中，何者為法律之原則、何者為法律之例外，可能有事先檢視的需要。

（二）正確認識中國大陸生態文明與環境保護的行政執法與救濟程序：

關於前述 263 專案辦公室的停產決定通知，可知環保主管部門對企業現場檢查的因素甚多，不完全採突擊檢查之形式。有關如何因應環保主管部門的執法，筆者建議：

1. 企業宜高度重視稽查人員的到訪，事先編定面對稽查之標準作業流程。現場稽查時，指派一定階以上人員陪同，並適度表述法律上應澄清或釋明事項，亦可避免現場基層人員之表達未能完整而引起誤會的情形發生。此外，鑒於稽查過程中所提供的任何文件，均可能成為後續行政決定的證據，建議台商在日常就應對現場操作文件予以重視、建立定期內控之機制，以從容面對各類現場檢查。當遇有稽查人員製作現場檢查筆錄或勘驗筆錄時，如有可陳述之機會時，務須謹慎對待，對於內容之記載可適時予以反應。
2. 面對主管部門於調查後作出的行政決定，企業應分辨該等決定的法律效果，究屬於責令改善、罰款、停產停業、行政拘留等行政責任的哪一種類型，並應知曉法律所賦予人民的程序權利，如告知權、陳述權、申辯權、要求聽證權等，根據實際情況行使該等權利，以保障合法權益。倘企業認為行政

決定有程序上或實體上的違法情形，或者行政決定合法但有不合理的情形，企業尚有行政復議或行政訴訟等救濟程序。

(三) 台商企業宜自行建立或調整符合中國大陸法規範的內部合規管理體系：

台商企業早在中國大陸生態文明與環境保護政策、法律與執法態度調整之前，其內部管理制度可能已在中國大陸行之有年，然該等內部管理制度與中國大陸現行法規範與執法要求的合規關係如何，可能多數台商都無法給出一個明確的答案。就此，需提醒注意者，因違反環保、安全生產相關法規可能涉及的行政責任，除有責令改正、罰款外，尚有影響人身自由的行政拘留，以及影響經濟收入的停產、停業，另外，亦可能涉及民事責任與刑事責任。為此，筆者建議，台商企業宜適時檢視內部管理制度與中國大陸生態文明與環境保護法規範的契合度，並建立內部制度合規管理體系，確保企業管理行為所依據的內部制度具備合規性，以避免前述環保法律風險的發生。

(四) 台商企業宜就實際營運行為的合規性進行自我檢驗：

台商企業認識與調整自身內部管理制度具備合規情形之後，建議應適時檢驗內部是否確實依據內部管理制度做出相應行為。由筆者協助扮演第三方角色檢驗台商客戶行為的合規性的經驗顯示，部分台商企業，即便有內部管理制度，然於制度之落實上，仍存在極大的改善空間。此外，筆者更建議台商企業建立內部稽查制度，定期審視以合規基礎所建立之內部管理制度，其落實與執行的真實情況，透過此等檢驗，不斷精進、回饋與調整內部管理制度。

三、中國大陸政府為推動綠色發展所提供之政策紅利誘因

中國大陸知名經濟學者許小年教授對於供給側結構性改革作出邏輯性的剖析，其指出：中國大陸新的經濟增長動力，並非來自政策刺激下的拉動需求，而是來自於供給側企業效率的提高。真正的供給側效率提升，應是通過制度性的改革帶動企業創新，形成新的增長點。

由前述供給側結構性改革帶動企業創新的邏輯，中國大陸近年大力推動發展綠色金融，以綠色信貸與綠色債券等金融手段引導產業朝向綠色發展，並積極發展碳排放權交易市場等諸多政策，即可略窺一二。此外，中國大陸中共中央總書記習近平於 2017 年 10 月 18 日中共十九大中明確指出，中國大陸要推進綠色發展，加快建立綠色生產和消費的法律制度和政策導向，建立健全綠色低碳循環發展的經濟體系，再次宣告供給側改革制度的必行性。

台商企業正逢中國大陸供給側的制度改革時期，宜關注其規制型環保政策發展，藉此尋求產業升級的機會，並充分利用中國大陸目前正推展的綠色治理體制上的相關獎勵配套措施，把握住企業最佳的發展契機。

四、結語

不惟中國大陸，世界各地包括台灣在內，均不斷尋找環境保護與經濟發展的最佳平衡點，相較於過往大力發展經濟而言，目前各地政府政策明顯朝向以環境保護為本而節制企業，將以往無需由企業負擔的環境破壞成本轉變成由企業營運成本。抑且，在現今產業分工如此細密且產能集中的情形下，很可能一家企業之生產受影響，整個產業鏈均受影響，企業與企業之間，儼然成為環保的命運共同體。因此，台商企業運用現有資源，順應中國大陸政府政策及法令之要求，作好環保法規之合規性工作，並同時掌握綠色經濟政策的利多，勢將成為企業永續發展所不可或缺的關鍵競爭力。