

香港环境保护政策的实施、机制与启示

陈林¹ 黄家成² 周立宏³

内容摘要:香港环境政策发展至今,已形成较为完善的框架体系,其中可持续发展及环境联合治理的先进理念,以及多种环境规制手段有效应对各种环境问题的实践经验,对完善中国内地环境政策框架体系、实现环境污染问题的有效治理均具有重要的启示意义。

关键词:香港 环境政策 政策启示 可持续发展

中图分类号:294.1

文献标识码:A

文章编号:1000-1052(2021)04-0137-05

DOI:10.16407/j.cnki.1000-6052.2021.04.016

一、香港环境政策的演化历程

自20世纪50年代以来,香港经济和社会迅猛发展,它不仅跻身亚洲“四小龙”之列,还成为全球第三大金融中心,是全球最具有竞争力的城市之一。然而,经济高速发展的代价是日益突出的环境问题。而严重的环境问题不仅与香港国际大都市的美誉相悖,而且也不能满足香港人对美好城市环境的需求。因此,香港自20世纪50年代末,便已开始采取各种手段来治理环境问题。

(一)1959—1977年:环境规制的开端

香港的环境政策最早可以追溯到1959年,当时为了治理燃烧化石燃料装置所带来的空气污染问题,香港出台了《保持空气清洁条例》,由此揭开了香港为保护环境而相继制定一系列环境规制的序幕。例如:1972年,香港修订了《简易程序治罪条例》,以减少夜间工程活动或飞机运行所造成的噪声污染。1974年,香港成立了环境保护咨询委员会,并且委托环境资源有限公司(ERL)对香港日益增加的环境保护需求进行全方位的调查。该项调研最终出台了两份报告:第一份报告回顾了香港的环境状况和现有的环境保护机制;第二份报告罗列了香港环境政策和立法提案的重点,以及一个为制定环境规制所设的行政框架(Hills, 2002)。这项调查研究报告的发布,标志着香港开始有意识、有目的地进行有关环境政策的制定活动。1975年,香港设立了环境科,为地政业务、运输业务以及环境保护计划制定具体政策,同年实施了《高船(油污染)条例》,将购买油污染责任保险作为所有货船必须遵守的规定,这意味着香港环境规制的范围正在逐渐拓宽。但这一时期关于环境保护的条例主要是为了处理当时出现的环境问题,并没有一个完备的行政框架。

收稿日期:2021年3月24日

作者简介:1. 陈林,广东省“珠江学者”特聘教授,暨南大学产业经济研究院副院长、低碳与可持续发展研究院副院长,教授、博士生导师。研究方向:环境经济与产业规制。广州,510632。

2. 黄家成,暨南大学产业经济研究院、低碳与可持续发展研究院科研助理。研究方向:环境规制。广州,510632。

3. 周立宏,暨南大学产业经济研究院博士研究生。研究方向:环境经济。广州,510632。

基金项目:国家自然科学基金面上项目“竞争政策与准入规制的协调机制研究”(71773039);“研究阐释党的十九届四中全会精神”国家社科基金重点项目“自由贸易试验区负面清单制度的推广与评估”(20AZD050);广东省自然科学基金面上项目“粤港澳大湾区空气污染与公众健康”(2020A1515011233);广东产业发展与粤港澳大湾区区域合作研究中心中央高校基本科研业务费项目“粤港澳大湾区经济周期与环境规制”(20JNTZ06/20JNZS15)。

(二)1977—1998年:环保法律体系的形成

1977年,以环境资源有限公司的研究报告为依据,香港设立了环境保护组,专门负责香港环境保护政策和条例的制定。1980年,香港推出了《水污染管制条例》和《废物处置条例》。自此,香港在空气、噪声、废物及水质这四方面均有相关条例来控制约束污染事件。1981年,香港环境保护组改制成为香港环境保护处(EPA)。1986年4月1日,香港环境保护署(EPD)正式成立,由其统筹处理大部分污染事件的预防及管制工作,此后环境保护署在香港环境污染治理中起到最重要的作用。1989年,为配合《蒙特利尔议定书》中关于保护臭氧层的规定,香港实行了《保护臭氧层条例(1989年)》,这意味着香港环境法规条例也开始应用于预防保护方面。1989年,《对抗污染莫迟疑》白皮书出版,书中首次提出了香港防治环境污染的行动大纲,香港当局并承诺将每两年公布一次关于白皮书计划实施进度的检讨报告(罗乐乘,1997)。此后,香港有关环境规制的条例不断地扩大管制范围,逐渐形成了完备的环境法律体系,并取得了一定的效果。例如,1994年正式出台的《空气污染管制(车辆燃料)规例》规定柴油车辆使用的柴油含硫量必须低于0.2%,此举大大减少了二氧化硫排放量;1995年引入污水和废水收费系统,“污染者自付”这一原则得到应用。同时,香港环境保护署的规模也越来越大,在当时已有大约1600名员工在职。

此外,在香港的环保法律体系中,除了控制污染和保护自然这两部分外,环境评估与规划也占据重要的地位。香港的环境评估与规划最早可以追溯到1985年,当时的《香港规划标准与准则》经过修订,添加了“环境”章节,规定在土地规划中要遵循保护环境的原则。1992年,香港对工程项目的的环境评估做出规定,即要求各机构部门在规划大型基建项目的初期,必须进行全面的环评并提交环评报告书以供审阅。但当时的行政指令缺乏法律条例支撑,未能有效地使各部门遵循(杜景浩,2016)。1994年,环境问题咨询委员会等部门通过了《环境影响评估条例草案》的整体框架。1997年2月,香港颁布了《环境影响评估条例》,其中明确规定了道路、铁路、车厂、机场及港口设施,填海、水力与海洋设施,挖泥与倾倒等项目动工,必须拥有环境许可证,且超过10万人的市区发展工程项目和重建工程项目也必须提交环境影响评估报告^①。随后,立法局还通过了《环境影响评估程序的技术备忘录》,列明了环境影响评估的程序指引和标准。1998年,《环境影响评估条例》正式生效。

该阶段香港虽然已有完备的环保法律体系,环境污染治理也取得一定的成绩,然而进展依然有限,环保法律体系仍需进一步完善。

(三)1998年至今:可持续发展与跨境合作

自1998年后,香港的环保法律体系逐渐发展完善。1999年,时任香港特区行政长官的董建华在其施政报告中首次明确地指出,对香港而言,可持续发展的定义是:(1)在追求经济富裕的同时,减少污染和浪费;(2)在满足自身需求的同时,不损害后代的福祉;(3)减少对邻近区域造成环保负担、协力保护共同拥有的资源。同时,董建华还提出要组建可持续发展委员会(CSD)和可持续发展科(SDU)。此次的施政报告,第一次对香港可持续发展做出了详细的描述,似乎预示着一个良好的开端,然而事实并非如此,报告后几乎没有实质性的成果,可持续发展委员会的组建也用了三年多时间。

在治理环境污染的道路上,香港与中国内地的合作是必不可少的。早在1990年,香港与广东省便组建了粤港环境保护联络小组。1999年,董建华的施政报告中也明确提到,彻底解决香港环保问题,不能单靠香港自身,必须与内地有关当局紧密合作。并且,报告还列出了粤港两地将进行的环保合作事项,以及粤港两方拟成立持续发展与环保合作小组的计划。该小组于2000年成立,并代替了1990年成立的粤港环境保护联络小组。

事实上,香港与广东省的环境治理合作顺理成章。在20世纪中后期,香港经济结构发生重大变化,即制造业比重大幅度地下降,第三产业显著增加。数据显示,1990年,香港服务业贡献了GDP的74.5%,制造业贡献了17.6%;到了1999年,服务业和制造业对GDP的贡献则分别是85.3%和5.8%。正是这种经济结构的调整,香港制造业基地向中国内地转移,让香港出现了更广泛的跨境治理污染合作需求。

可持续发展和跨境合作是香港环境政策体系发展的重要一环。虽然初期进展缓慢,但随后的合作不断深入。2006年,由香港与广东省有关部门携手推进的《珠江三角洲火力发电厂排污交易试验计划》正式通过批核。2007年,香港特区政府与广东省经济贸易委员会签署了《关于推动粤港两地企业开展节能、清洁生产及资源综合利用任务的协作协议》,并与深圳市环保局签订了《加强深港环保协作协议》。2016年,香港特区政府与广东省政府签订了《2016—2020年粤港环保协作协议》,进一步推进跨境合作力度。除此之外,香港的环保法律体系也在逐渐完善,有关空气、水质、废物和噪声的条例不断被修订,管制手段也趋于多样化,出现了激励性的环保政策。香港的环境政策体系演变至今已较为完善。

二、香港环境政策的分类与机制

由政府主导的环境规制手段可以分为三种类型,分别为命令控制型环境规制、以市场为基础的激励型环境规制和自愿型环境规制(赵玉民等,2009)。经过60余年的发展,香港已建立起较完善的环境政策体系,其环境规制手段也趋于多样化。目前,香港的环保法例主要有《空气污染管制条例》《废物处置条例》和《水污染管制条例》等总共10项条例。其中大部分条例是命令控制型规制手段,也有部分是激励型的规制手段。下面对香港环境政策中不同类型的规制手段进行说明。

(一)命令控制型环境规制

命令控制型环境规制是指由政府部门制定、旨在直接禁止排污者做出不利于环境保护行为的法律法规和政策制度(赵玉民等,2009)。其作用机制是以行政法规和制度为工具,直接对环境污染行为和排放量进行规制,有效分配环境资源,其最大特点便是具有强制约束力(刘丹鹤,2010)。香港早期的环境规制手段都是命令控制型。即便现今香港已采用了多样化的规制手段,命令控制型规制手段依旧占据主要的地位,而其中许可证制度与环境影响评估制度最具有代表性。

1. 许可证制度

许可证制度即指所有对环境有影响的建设或经营活动都必须获得由香港环境保护署发放的牌照后才能进行。例如,《空气污染管制条例》规定,凡进行指明工序,必须向环保署申领牌照。另外,根据条例,香港环保署在任何牌照有效期内,如认为对公众利益有需要,可以书面通知牌照持有人,施加新订或经修订的条款和条件或取缔牌照的使用权^②。

2. 环境影响评估制度

《环境影响评估条例》于1998年4月1日正式实施,其通过执行环境影响评估程序及环境许可证制度来减少指定工程项目对环境的不良影响。《环境影响评估条例》列明100多项指定工程项目,这些项目必须经过一系列法定环评程序后才可开始进行^③。环评程序如下:首先,工程项目倡议人向环保署提交工程项目简介和进行过程中可能产生的环境影响和解决办法;然后,环保署向项目倡议人发出环评研究概要,倡议人按照概要以及《技术备忘录》完成环评报告书并提交给环保署;最后,若环保署批准报告书,即可发放“环境许可证”给倡议人,工程项目方可开工(杜景浩,2016)。

(二)以市场为基础的激励型环境规制

以市场为基础的激励型环境规制是指政府设计的利用市场机制引导排污者降低排污量,或使社会总体环境污染状况受控的制度(赵玉民等,2009)。其作用机制是通过税费或可交易的排放许可证等经济工具,将环境污染产生的负外部性内化到排污者的生产成本中,利用市场机制有效分配环境资源(刘丹鹤,2010)。香港所采取的激励型环境规制主要有排污费制度、排污权交易制度和政府补贴三种。

1. 排污费制度

排污费制度是指向排放污染物或超出规定标准排放污染物的排污者,按照有关法律和标准收取费用的制

度。香港长期以来推行“污染者自付”原则,而排污费制度便体现了这一原则。就污水排放来说,香港于1995年4月1日引入污水处理服务收费计划。1995—2008年间,香港住宅用户排污费一直是每立方米用水收取1.2港元排污费。而从2008年开始,香港分10年调整排污费。规定住户和工商户的排污费以每年9.3%的增幅逐步增加,自2017年4月1日起,住宅用户每立方米用水的排污费升至2.92港元。同时,根据《污水处理服务(工商业污水附加费)规例》,由于部分行业所排放的废水的污染程度远比住宅用水大,这些行业不但要缴纳上述的排污费还要缴付工商业污水附加费,而不同行业所需要缴纳的排污费各异^④。

2. 排污权交易制度

排污权交易制度是指在污染总量确定的情况下,利用市场机制,允许排污权像商品一样交易,以此来达到保护环境的政策目标。香港引入排污权交易制度的时间较短,因此其应用也不多。2007年,粤港共同公布了《珠江三角洲火力发电厂排污交易试验计划》实施方案。2008年,《空气污染管制条例》修订中加强了对电力行业的管制,透过技术备忘录确定了电力行业的排放总量上限,并加入了使用排放交易的手段,沿用至今^⑤。

3. 政府补贴

政府补贴是指政府对环境影响较大的经济活动进行财政补贴,以鼓励行动主体采用更加清洁的方式进行活动。香港有关环境保护财政补贴措施最成功的莫过于对出租车和公共巴士的改装资助。1999年,香港政府拨款14亿港元,鼓励出租车中的柴油车进行改装、鼓励公共巴士改用石油气或电力,并推行石油气站用地免地价或低地价政策,以提高石油气对于柴油的竞争力,借此达到鼓励出租车或巴士改装为石油汽车的目标。

(三) 自愿型环境规制

自愿型环境规制是指由政府部门或行业协会提出的、企业自主决定参与与否、旨在保护环境的承诺或计划(赵玉民等,2009)。香港主要是政府主导的自愿型环境保护计划。目前,正在实施的自愿型能源效益标签计划,即旨在为消费者提供不同产品的能源消耗量及效益资料,以方便市民选用具有能源效益的产品。此举不但能帮助消费者筛选商品,刺激企业创新生产技术以达到减排的效果,同时还提高了消费者节约能源的意识。

三、政策启示

香港地区的环境政策发展历史悠久,包含可持续发展及环境联合治理的先进治理理念,多种环境规制手段能够应对各种环境问题,现已形成较为完善的框架体系。香港的环境政策特点鲜明,体系建设具有强操作性与实用性,对中国内地完善环境政策体系框架及环境污染治理体系具有重要的启示意义。

(一) 推动形成完整的环保法律框架体系

中国内地现行的环保法律体系是以《中华人民共和国宪法》为基础,以《中华人民共和国环境保护法》为主体,并辅以其他环境保护单行法、相关法、行政法、部门规章、地方性法规与地方政府规章、环境保护标准体系、国际环境保护公约等。近年来,又不断补充出台各种污染物,如水污染、大气污染防治的法规、规章、条例,现阶段已初步形成较为完善的环境环保法律框架体系。但是,还缺乏环保法律体系中的重要一块——环境政策评估法律体系。正是由于环境政策评估法律的缺失,导致相关规范化环境治理工作依据不足,地方政府环境治理随意性大、约束力不足,使得地方环境治理效果不佳。因此,应加快出台相应的环境政策评估法律,使得评估工作有据可循、有法可依,进而规范地方政府环境治理行为,提升环境治理效果。

(二) 重视区域环境联防联控治理

目前,中国内地区域环境治理缺乏环境政策互动、联防联控倾向不足。因此,环境政策应引入可持续发展及环境联合治理理念,重视区域环境联防联控治理。对邻近地区、经济联系较为紧密的地区而言,更是如此。各地政府应建立生态环境协同治理合作机构,完善生态建设和环境保护合作机制,加快环境政策协调工作,为区域环境联防联控治理清除障碍。

(三)灵活运用多种环境规制手段

中国内地现行的环境规制手段主要以命令控制型以及以市场为基础的激励型环境规制工具为主。以政府行政干预为主的命令控制型政策工具具有强制性、见效快的特点,但往往存在“一刀切”的问题,同时对企业的激励效果不够。市场化规制工具能够有效弥补这一缺陷,却又存在市场失灵、政策短期效果不明显的问题。香港的经验为我们提供了另一种思路,即利用自愿性环境规制工具,通过政府引导,引导企业及消费者自愿的节能环保意识,共同治理环境问题。单一规制手段的环境治理效果往往不佳,政府应灵活运用多种环境规制手段,相互补充,以此有效应对各种环境问题,进而达到最佳的环境治理效果。

环境治理是一个广阔的交叉学科领域,涉及各分支理论,本文仅为抛砖之作,后续研究有待学界共勉。

注释:

- ①参见香港法例第499章《环境影响评估条例》附表2及附表3。
- ②参见香港法例第311章《空气污染管制条例》第17(1)(a)条。
- ③参见香港法例第499章《环境影响评估条例》。
- ④参见香港法例第463章《污水处理服务(工商业污水附加费)规例》第3条及附表1。
- ⑤参见香港法例第311章《空气污染管制条例》第26M条。

参考文献:

- [1]HILLS P. Environmental policy and planning in Hong Kong: An emerging regional agenda[J]. Sustainable development,2002,10(3):171-178.
- [2]罗乐秉. 香港环境保护过去、现在和未来的挑战[J]. 世界环境,1997(02):9-12.
- [3]杜景浩. 香港环境影响评估制度概览[J]. 环境影响评价,2016,38(02):14-17.
- [4]赵玉民,朱方明,贺立龙. 环境规制的界定、分类与演进研究[J]. 中国人口·资源与环境,2009,19(06):85-90.
- [5]刘丹鹤. 环境规制工具选择及政策启示[J]. 北京理工大学学报(社会科学版),2010,12(02):21-26+86.

The Implementation, Mechanism and Enlightenment of Hong Kong's Environmental Policy

Chen Lin Huang Jia-cheng Zhou Li-hong

Abstract: The reproduction and promotion of advanced environmental protection experience in the Asia-Pacific region and the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area is of great significance to the construction of China's ecological civilization. Since the development of Hong Kong's environmental policy, a relatively complete framework system has been formed. Among them, the advanced governance concepts of sustainable development and environmental joint governance, as well as the practical experience of a variety of environmental regulatory measures to effectively respond to various environmental issues, are useful for improving the environmental policy framework of Mainland China. The system and the effective treatment of environmental pollution problems have important enlightenment significance.

Keywords: Hong Kong; Environmental Policy; Policy Enlightenment; Sustainable Development

(责任编辑 林 珊)