



上海财经大学
韩国研究丛书

韩国亲环境产业发展政策

金钟范◎著

 上海财经大学出版社

上海财经大学韩国研究丛书

上海市重点学科建设项目资助、项目编号 B802

上海财经大学“十一五”“211工程”三期重点学科建设项目资助

韩国亲环境产业发展政策

金钟范 著

 上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

韩国亲环境产业发展政策/金钟范著.-上海:上海财经大学出版社,2012.3

(上海财经大学韩国研究丛书)

ISBN 978-7-5642-1272-8/F·1272

I.①韩… II.①金… III.①环境保护□产业政策□研究□韩国 IV.①X-12

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 275557 号

□ 责任编辑 温 涌

□ 封面设计 张克瑶

□ 责任校对 赵 伟 卓 妍

HANGUO QINHUANJING CHANYE FAZHAN ZHENGCE

韩国亲环境产业发展政策

金钟范 著

上海财经大学出版社出版发行

(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址:<http://www.sufep.com>

电子邮箱:webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海华教印务有限公司印刷

上海春秋印刷厂装订

2012 年 3 月第 1 版 2012 年 3 月第 1 次印刷

710mm×960mm 1/16 15.5 印张 303 千字

定价:33.00 元

前言

韩国自 20 世纪 60 年代以来经历了高速产业化,经济规模迅速扩大,如今国内生产总值超过 1 万亿美元,人均国内生产总值超过 2 万美元。随着经济规模的持续扩大和社会消费日益增大,韩国投入经济活动的资源持续扩大,产业活动排放的副产物不断增多,产品使用后的废弃垃圾日益增多,面临资源、环境乃至经济可持续发展等问题。

韩国国土狭小,资源非常有限,进入新千年之际天然资源国外依赖比重达八成以上。同时,韩国国内市场规模小,经济属于出口导向型,出口又以工业制品导向型为特征,而且工业结构与发达国家相比偏重公害集约型,即受制于国际环境规章的商品类型占相对较大比重,而国际上环境壁垒逐渐成为唯一不可争辩的有力的贸易壁垒。因此,从国际层面上看,韩国经济发展受外来资源、环境相关因素影响的潜在性大。

废弃物的排放对空气、土壤、水系、生活环境的恶性影响很大,同时导致资源的浪费。尤其是,因社会上形成邻避(NIMBY,Not in My Back Yard)倾向,固体废物填埋场、焚烧场乃至对环境有负作用的企业难以维继场地;社会消费风气从商品的廉价、耐久、时尚性转向兼顾商品的安全性即亲环境性。因此,从国内层面上看,韩国经济发展受本身资源、环境相关经营模式影响的潜在性大。

显然,韩国国内外形势对韩国经济发展构成极大的挑战,要生存、可持续发展必须采取亲环境战略,否则没有出路。因此,韩国政府根据国内实际,借鉴国际亲环境产业发展政策与经验,自 20 世纪 90 年代以来加速制定和实施一系列法律和规章制度,逐步建立有关政策系统,在政策建设与实践方面进行有益的探索。

产业亲环境发展实质在于,在既有的产业中引进亲环境发展理念、生产技法、经营模式,进而提升既有产业的亲环境性。基于这一基本认识,为了提升既有产业的亲环境性,韩国政府针对农业、工业、服务业、建筑业等全部产业,根据亲环境产业发展理念,制定必要的政策和制度,在产业领域中引进和实施适宜的亲环境生产与经营模式。

产业亲环境发展的关键环节之一是拓展产业领域,弥补既有产业在亲环境发展方面的缺位。在实践中,韩国政府集中于两个领域:一是开拓新再生能源领域,由此摆脱使用化石燃料可致污染问题,同时解决能源不足问题;二是开拓废弃物再利用领域,谋求物质重复利用,减少天然资源的消耗。另外,为了有效识别和激励实践亲环境经营的企业,进而促进产业亲环境发展,韩国政府专门开发和指导企业环境会计核算。

产业亲环境发展,需要协调企业与企业、企业与物质环境乃至社会环境之间的关系,支援实践亲环境企业的发展。韩国政府实施生态工业园区发展政策,创造企业之间的协调环境,谋求废弃物(副产物)利用极大化、排放最少化;实施开发事业亲环境预控政策,预防企业乃至社会设施的开发后可能导致的环境问题;实施公共机关亲环境商品义务购买政策,从需求层面支援实践亲环境经营的企业的生产。

韩国亲环境产业发展政策领域不断扩大的过程中,围绕资源的有效利用,各领域的有关政策相互交错、交集、整合,进而伴随框架性层次构架的逐步形成。这一框架层次构架,作为亲环境产业发展政策收敛性必然结果,以可持续发展为宏观目标,以物质投入的最少化、节约资源、物质重复利用为基本内涵,即取向循环经济。

本书在综合考察韩国亲环境产业政策的政策背景、政策体系、促进系统、政策演进特点的基础上,根据韩国亲环境产业发展政策的内容和特点,分四大领域进行进一步考察。在引进与提升领域,考察农业、工业、服务业、建筑业中的亲环境政策;在拓展与核算领域,考察新再生能源发展政策、废弃物再利用发展政策、环境会计准则;在协调与支援领域,考察生态工业园区发展政策、开发事业预控政策、公共机关亲环境商品义务购买政策;在框架与取向领域,考察由产品循环层面、企业经营层面、基础支持层面、计划推进层面所架构的循环经济发展政策的内涵与特点。

本书是笔者继《韩国城市发展政策》(上海财经大学出版社 2002 年版)、《韩国区域发展政策》(上海财经大学出版社 2005 年版)和《韩国社会保障制度》(上海人民出版社 2011 年版)之后的第四部韩国研究总结。本书的写作获得上海财经大学“211 工程课题”经费资助。在写作过程中,上海财经大学赵晓雷教授、孙海鸣教授、丛树海教授和韩国首尔国立大学李琦锡教授给予了关心和支持。谨在此一并致谢。

上海财经大学财经研究所金钟范 2011 年 10 月 10 日

目 录

前言/1

第一篇 导论

第一章 亲环境产业发展政策概述/3

- 一、政策背景/3
- 二、政策体系/6
- 三、促进系统/7
- 四、政策演进/9

第二篇 引进·提升

第二章 亲环境农业发展政策/25

- 一、政策背景/25
- 二、制定专门法律/26
- 三、引进有力的支援制度/29
- 四、实施综合性促进计划/34
- 五、发展现状与主要经验/45

第三章 亲环境工业发展政策/49

- 一、政策背景与法律基础/49
- 二、推广基础性实践手段:清洁生产、生态设计、亲环境经营/52
- 三、引进管制性实践手段:废弃物负担金、限制包装、自发协议/57
- 四、实施综合性促进计划 /61
- 五、主要经验/65

第四章 亲环境服务业发展政策/69

- 一、政策内涵/69
- 二、传统服务业:限制使用一次性用品/70
- 三、物流业:强化节约能源和减少排放/71
- 四、金融业:实施金融机关环境风险评价/75

第五章 亲环境建筑业发展政策/82

- 一、政策背景与体系/82
- 二、亲环境建设管理政策/84
- 三、建设废弃物再利用政策/90

四、亲环境建筑材料认证制度/98

五、亲环境建筑物认证制度/100

第三篇 拓展·核算

第六章 可再生能源发展政策/109

一、政策背景与体系/109

二、可再生能源技术开发/113

三、可再生能源设备质量与专门企业制度/118

四、可再生能源利用义务化与普及支援制度/122

五、可再生能源发展成就与规划/129

第七章 废弃物再利用发展政策/135

一、政策背景及体系/135

二、生产者再利用责任延伸制度/137

三、再利用产业培育政策:支援运营与扩充基础/141

四、再利用产业支撑政策:垃圾从量制与产品优先购买/143

五、废弃物再利用发展成就与规划/145

第八章 环境会计准则/151

一、政策背景及体系/151

二、环境成本核算/154

三、环境投资核算/161

四、环境效益核算/162

五、环境会计信息公示/165

第四篇 协调·支援

第九章 生态工业园区发展政策/171

一、政策背景/171

二、促进体系/173

三、实施计划/177

四、成果与优秀事例/185

第十章 开发事业亲环境预控政策/191

一、政策背景与体系/191

二、环境影响评价制度/194

三、事前环境性审查制度/198

- 四、战略环境影响评价制度/201
- 五、政策实施成就与发展动向/202

第十一章 公共机关亲环境商品义务购买政策/205

- 一、政策背景/205
- 二、促进义务购买制度/207
- 三、履行义务购买程序/209
- 四、促进成果与政策动向/213

第五篇 框架·取向

第十二章 循环经济发展政策/221

- 一、框架性取向:循环经济/221
- 二、产品循环层面政策/222
- 三、企业经营层面政策/223
- 四、基础支持层面政策/225
- 五、计划推进层面政策/227

索引/230

第一篇 导 论

根据国内外产业发展环境的变化形势、产业亲环境发展的客观必要性,韩国政府持续制定和实施亲环境发展政策,逐步建立有关政策系统。韩国亲环境产业发展政策的基本目标是:通过构筑亲环境产业结构,积极促进节约能源和资源、减少环境污染的产业活动,为保护环境和国家经济的可持续发展做出贡献。

第一章 亲环境产业发展政策概述

一、政策背景

韩国自 20 世纪 60 年代以来经历了高速产业化,经济规模迅速扩大,如今国内生产总值(GDP)超过 1 万亿美元,人均国内生产总值超过 2 万美元。而随着经济规模的持续扩大,生活水平的不断提高,社会消费日益增大,韩国投入经济活动的资源持续扩大,产业活动排放的副产物(产业废弃物)不断增多,产品使用后的废弃垃圾(社会废弃物)日益增多。这对自然资源有限且对外开放度高而受国际环境壁垒影响大的韩国来说,从可持续发展层面考虑非常不利。

韩国国土狭小,资源短缺,2000 年天然资源国外依赖比重达 80%以上。^{*}韩国能源资源非常有限,能源供给主要依靠进口维持,而且其自给比重逐渐减小。例如,1970 年韩国能源进口依赖率为 47.5%,1980 年为 73.5%,1990 年为 87.9%,2000 年为 97.2%,2005 年和 2006 年分别为 96.6%和 96.5%。^{*}显然,韩国要谋求产业和经济的持续发展,依靠现在的资源、能源的供应路径,难以应对国际能源市场的供给规模波动大、供给价格波动大且趋向提高的现实环境,必须逐步改善。

韩国废弃物排放量大、影响面广。在农业方面,农药施用量 1980 年为 1.61 万吨,而到 1991 年达到 2.75 万吨,到 1997 年减少到 2.42 万吨,但是单位使用量几乎没有减少,约为 11 千克/公顷;化肥施用量 1980 年为 83 万吨,而到 1990 年达到 110 万吨,到 1997 年减少到 90 万吨,但是单位施用量几乎没有减少,约为 420 千克/公顷;农用塑料垃圾每年产生约 92 万吨,而回收率 1995 年为 46%,1997 年

^{*} [韩]韩国统计信息系统, <http://kosis.nso.go.kr>.2006-03-10.

^{*} [韩]韩国统计信息系统, <http://www.kosis.kr/index.html>,2008-08-10。

也只有 57%;畜产粪尿发生量 1991 年为 3 580 万吨,而到 1997 年达到 4 570 万吨。*

工业、建筑业等作业场所排放的垃圾规模非常巨大。以 2008 年为例,每天所废弃的作业场所垃圾为 307 224 吨。*建筑物占能源消费的 1/3、资源消费的 40%、CO₂ 排放的 50%、废弃物排放的 20%~30%。*

在服务业方面,废弃物污染问题严重,如仅物流部门(货物运输)的温室气体排放量 2007 年为 3 370 万碳吨(TC,Tonnes of Carbon)。*从韩国的现实情况出发,把环境污染因素大体上分为生产、制造部门和流通、消费部门的话,其中流通、消费部门的环境污染占全部环境污染因素的 40%。*尤其是,这一部分的污染源分散且广泛,难以实现适宜亲环境管理。

人们日常生活中消费所形成的垃圾规模非常庞大,以 2009 年为例,每天产生生活垃圾 50 906 吨,每年为 1 858 万吨。*生活废弃物尽管不是生产环节废弃物,但是它源于产业生产的产品,关系到产业生产,同时由于其将离开经济活动环节,意味着与其相当量的资源需要投入经济活动环节,因此其与生产活动息息相关,尤其是与生产活动所必需的资源投入密切相关。

废弃物的排放对环境恶性影响很大。在农业生产中过多使用农药导致土壤微生物和害虫天敌的减少等生态系统的扰乱、土壤和水的污染、农产品中残留农药;化肥的过多使用导致土壤酸化、盐类积聚、地表水富营养化;农用塑料垃圾导致土壤和农村环境污染;畜产粪尿的管理跟不上导致地表水富营养化乃至污染、恶臭及病虫害的发生等问题。

工业生产过程中排放的大量气体影响大气环境,降低大气质量;排放的大量液体污染水环境,造成“水质性缺水”问题;排放的大量固体废弃物,需要大面积的可处置的场所,处理不当甚至直接污染土壤、水系。在建筑物的建设、使用和废弃过程中,伴生能源和资源的消费、污染物质和废弃物的产生等,造成巨大环境负荷和污染影响。

* [韩]农林部,《亲环境农业培育政策》,1998 年,第 2、22 页。

* [韩]环境部,《环境统计年鉴第 23 号》,2010 年,第 287 页。

* [韩]住宅城市研究院亲环境建筑物认证中心,《亲环境建筑物认证制度——必要性》,亲环境建筑物认证制度,http://huri.jugong.co.kr/ecohouse/02_01_02.html。

* [韩]国土海洋部物流政策课,《绿色物流政策促进方案》,2010-10,第 3 页。

* [韩]环境部,《环境改善负担金业务便览》,2005 年,第 1 页。

* [韩]环境部,《2010 年环境白皮书》,2010 年,第 542 页。

生活废弃物同产业固体废弃物一样,其处理需要大面积的填埋空间。其处理不当,可引起臭味、灰尘、脏水的产生,直接污染土壤、河川湖水、生活环境,造成“白色污染”,长期影响生态环境。

显然,要处理产业废弃物和生活废弃物,需要大量的资金、技术、空间、人力和时间。尤其是,由于固体废弃垃圾规模大,现有废弃垃圾填埋场可用年限正在缩小。而新的填埋场地的选择和建设,又因社会上形成邻避(NIMBY, Not in My Back Yard)倾向,难以进一步促进。再则,焚烧场地也因邻避观念的影响难以维持,同时尽管焚烧具有可把垃圾转换成能源的优势,但毕竟会促成可再利用的物质不可再用。

韩国国内市场规模小,经济属于出口导向型,出口又以工业制品导向型为特征,经济受外来环境相关因素影响的潜在性大。其一,韩国商品出口总额对国民生产总值的比重 2000~2004 年达 29.7%~37.3%,相应期间出口商品中轻工业和重化学工业制品所占比重达 91.4%~93.9%。^{*}其二,由于韩国商品出口中对发达国家的出口占相当大的比重,如 2004 年韩国对美国、日本、欧盟、加拿大、澳大利亚等国的出口占出口总额的 43.6%,^{*}况且这些国家对进口国家的依赖弹性大,对其出口国家之间竞争强烈。其三,韩国工业结构与发达国家相比偏重公害集约型,即受制于国际环境规章的商品类型占相对大的比重,如 2002 年韩国对欧盟出口中估计占其总额 62%的商品受到环境管制的影响。^{*}而随着环境意识的增强,欧盟实施报废电子电气设备(WEEE, Waste Electrical and Electronic Equipment)指令等,在国际贸易中产品的回收利用率 and 环境质量逐步成为启动贸易壁垒的重要依据,环境壁垒逐渐成为唯一不可争辩的有力的贸易壁垒。

社会消费风气从单纯的商品的廉价转向兼顾商品的安全性即亲环境性。以农产品为例,随着国民生活水平的提高和社会环境意识的增强,消费者对农产品的关心从价格转向安全,形成对安全农产品的需求急速增大的形势。在韩国,从 20 世纪 80 年代开始,高收入阶层就开始消费亲环境农产品,并开始出现设置专门卖场和专递亲环境农产品到户的企业。这意味着非安全农产品将逐步失去消费市场。另外,媒体不时披露的有关农产品中残留农药的报道,使农产品安全问题提升为重要的社会问题之一。在工业生产与产品方面,人们厌恶在自己生活空间范围内开设可致污染的工厂,抵制非环保型商品,企业因排放苯酚等污染物而遭到市民拒绝购买其产品的打击的现象屡屡发生。

^{*} [韩]韩国统计信息系统, <http://kosis.nso.go.kr>. 2006-03-10。

^{*} [韩]产业资源部产业资源统计,《贸易、外国人投资:分地区贸易收支》, 2005-06-23。

^{*} [韩]产业资源部,《2003 年产业资源白皮书》, 2004 年,第 4-1-6 条。

在全球性层面,由于一国的环境污染不仅影响本国环境,往往也影响他国环境,成为影响全球环境的一个因素,因此国际社会频频举办环境相关会议,制定相关协议。例如,《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC)、《二十一世纪环境议程》(Agenda 21)等,要求各国履行环境保护义务;世界贸易组织(WTO)、经济合作与发展组织(OECD)、国际粮农组织(FAO)等国际组织制定农业相关政策时逐步强化环境保护理念,把农产品贸易同环境保护联系起来探讨。作为国际社会之一员,韩国 1992 年加入《保护臭氧层维也纳公约》,并在其后依次加入其伦敦(1992)、哥本哈根(1994)、蒙特利尔(1998)修改议定书,1993 年加入《联合国气候变化框架公约》,并在其后加入其京都议定书(2002)等,到 2009 年 9 月韩国先后加入 56 个主要国际环境公约,*向国际上承诺要履行环境保护相关义务。

正如上述种种迹象所反映,韩国国内外形势对韩国产业发展构成极大的挑战,要生存、可持续发展必须采取亲环境战略,否则没有出路。因此,韩国政府根据国内实际,借鉴国际亲环境产业发展政策与经验,自 20 世纪 90 年代以来加速制定和实施一系列法律和规章制度,在政策建设与实践方面进行有益的探索。

二、政策体系

鉴于实施亲环境产业发展政策的客观必要性,韩国政府制定一系列法律法规、政策指南、实施计划,逐步建立起有关政策体系。韩国政府所建立的亲环境产业发展政策体系,从内涵上看,由“引进与提升”、“拓展与核算”、“协调与支援”三大系统构成。

“引进与提升”政策系统聚焦于既有产业系统中引进亲环境发展理念、生产技法、经营模式,进而提升既有产业的亲环境性。为了提升既有产业的亲环境性,韩国政府针对农业、工业、服务业、建筑业等全部产业,基于亲环境产业发展理念,制定必要的政策和制度,引进和实施适宜的亲环境生产与经营模式。

“拓展与核算”政策系统聚焦于拓展产业领域弥补既有产业在亲环境发展方面存在的缺位,开发环境会计等为既有产业提供必要的评价核算技法。在弥补缺位方面,集中于两个领域:一是开拓新再生能源领域,由此摆脱使用化石燃料可致污染问题,同时解决能源不足问题;二是开拓废弃物再利用领域,谋求物质重复利用,减少天然资源的消耗。为了有效识别和激励实践亲环境经营的企业,进而促进产业亲环境发展,韩国政府专门开发和指导企业环境会计准则。

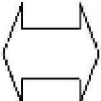
“协调与支援”政策系统聚焦于协调企业与企业、企业与物质环境乃至社会环境,支援实践亲环境企业的发展。韩国政府实施生态工业园区发展政策,创造企业之间的协调环境,谋求废弃物(副产物)利用极大化,排放最少化,实施开发事业

* [韩]环境部,《2010 年环境白皮书》,2010 年,第 789-796 页。

亲环境预控政策,预防企业乃至社会设施开发后可能导致的环境问题;实施公共机关亲环境商品义务购买政策,从需求层面支援实践亲环境经营的企业的生产。

韩国亲环境产业发展政策领域不断扩大的过程中,围绕资源的有效利用,各领域的有关政策相互交错、交集、整合,进而伴随框架性层次构架的逐步形成。这一框架性层次构架,作为亲环境产业发展政策收敛性必然结果,以可持续发展为宏观目标,以物质投入的最少化、节约资源、物质重复利用为基本内涵,即取向循环经济(表 1-1)。

表 1-1 韩国亲环境产业发展政策体系

引进 提升	亲环境农业 发展政策		循 环 经 济 发 展 政 策	框 架 取 向
	亲环境工业 发展政策			
	亲环境服务业发展政策			
	亲环境建筑业发展政策			
拓展 核算	新再生能源 发展政策			
	废弃物再利用发展政策			
	环境会计准则			
协调 支援	生态工业园区发展政策			
	开发事业亲环境预控政策			
	公共机关亲环境商品义务购买政策			

资料来源:根据有关文献整理。

三、促进系统

韩国的亲环境产业发展政策由一系列法律规章、政策指南、实施计划予以规定和具体化,同时由一系列相关机构推进和落实,形成软(件)硬(件)促进系统。

通过提供法律依据或指南,有效促进亲环境产业发展政策,韩国制定一系列法律和指南,形成法律与指南系统。例如,在引进与提升领域,韩国制定《亲环境农业培育法》,为农业亲环境发展提供依据;制定《有关促进向亲环境工业结构转换的法律》,为工业亲环境发展提供依据;制定《有关促进资源节约和再利用的法律》,为限制服务业使用一次性物品提供依据;制定《大气环境保护法》、《建设废材排放事业者的再利用指南》等,为建设工程现场扬尘管理、建筑废弃物再利用提供依据。

又如,在拓展与核算领域,韩国制定《新能源及再生能源开发、利用普及促进法》,为新再生能源发展提供依据;制定《废弃物管理法》、《有关促进资源节约和再利用的法律》、《有关电气电子产品及汽车的资源循环的法律》,为废弃物再利用发展提供依据;制定《环境会计指南》,向企业提供测算环境成本的准则。

再如,韩国在协调与支援领域,制定《有关促进向亲环境工业结构转换的法律》,为建设生态工业园区提供依据;制定《环境影响评价法》,为开发事业亲环境预控政策提供依据;制定《有关促进亲环境商品购买的法律》,并且每年制定下一年度的《亲环境商品购买指南》,为指导和督促公共机关亲环境商品的购买提供依据。

为了按计划有力地推进亲环境产业发展政策,韩国政府建立计划促进制度,制定和实施一系列长中短期计划,形成计划系统。例如,在农业方面,从 2001 年开始实施《亲环境农业培育五年计划》,现在正在实施第三次《亲环境农业培育五年计划(2011~2015 年)》。在工业方面,在实施第一次《亲环境工业发展综合计划》(1997 年)的基础上,从 2003 年开始实施为期 10 年(2003~2012 年)的第二次综合计划《构筑亲环境工业结构之目标和发展战略》。在服务业方面,实施《绿色物流政策促进方案(2011~2020 年)》等。在建筑业方面,从 2001 年开始制订为期 5 年的《建设环境基本计划》,2006 年制订了第一次计划《建设废弃物再利用基本计划(2007~2011 年)》。

又如,在新再生能源方面,制订第一次基本计划《替代能源技术开发基本计划(1988~2001 年)》,现在正在实施《第二次新再生能源技术开发及利用、普及基本计划(2003~2012 年)》。在废弃物再利用方面,制订 10 年为单位的上位计划《国家废弃物综合管理计划》和 5 年为单位的基本计划《资源再利用基本计划》,正在实施第二次上位计划(2002~2011 年)和第四次基本计划(2008~2012 年)。

再如,在生态园区方面,制订和实施《为区域均衡发展之生态工业园区构筑事业计划(2005~2019 年)》。在扩大亲环境商品需求方面,从 2006 年开始实施《第

一次亲环境商品购买促进基本计划(2006~2010 年)》,现正在实施《第二次基本计划(2011~2015 年)》等,系统促进公共机关亲环境商品的购买。

韩国政府在有关法规和计划中设立适宜的政策措施,使亲环境产业发展政策具体化、制度化,以便在实践中有效推进产业亲环境发展。以工业方面为例,韩国政府通过法律或计划,推广清洁生产模式、生态设计技法、亲环境经营技法等基础性实践手段,引进废弃物负担金制度、限制包装制度、自发协议制度等管制性实践手段,为工业亲环境发展提供必要的实践手段。

产业亲环境发展不仅需要适宜的法律和计划,同时还必须要有能够促进并落实这些法律和计划的行政机构。在韩国,由于亲环境产业发展政策涉及面很广,因此多个行政部门参与有关政策的执行和促进事宜,根据法律规定分别或共同落实政策。

在参与、促进亲环境产业发展行政部门中,以环境部的作用最为广泛,涉及大部分领域,成为主要部门。其次为知识经济部和国土海洋部,前者参与并促进工业、可再生能源和生态园区等领域的相关政策;后者参与并促进服务业中的运输和物流、建筑业和预控开发事业等领域的相关政策。农林水产食品部和调达厅分别参与并促进农业部门和亲环境商品购买领域的相关政策(表 1-2)。

韩国政府设立诸多专门机构,以应对不同领域亲环境发展的需要(表 1-2)。例如,设立韩国环境公团,专门负责管理废弃物再利用相关事宜:包括包装材质和包装方法的检查、再利用产业创业支援、再利用产业技术指导、废弃物综合管理服务等事务的资源循环相关事宜;包括废弃物负担金制度、生产者责任再利用制度、环境性保障制度、空容器保证金制度、分类排放标示制度等事务的制度运营相关事宜;包括减少饮食垃圾对策、减量作业场所废弃物制度、为管理进出口废弃物管理的系统运营等事务的废弃物管理事宜;包括营农废弃物回收管理、废塑料处理工厂运营等事务的资源循环事业等事宜。

表 1-2 韩国亲环境产业发展政策促进系统

领域	法律指南	促进计划	主管部门	专门机构
农业	亲环境农业培育法	亲环境农业培育计划	农林水产食品部	
工业	有关促进向亲环境工业结构转换的法律	亲环境工业发展综合计划	知识经济部、环境部	韩国环境产业技术院、国家清洁生产支援中心、韩国认定院
服务业	有关促进资源节约和再利用法律	绿色物流政策促进方案	环境部、国土海洋部	
建筑业	大气环境保护法、建设废材排放事业者的再利用指南	建设环境基本计划、建设废弃物再利用基本计划	环境部、国土海洋部	
新再生能源	新能源及再生能源开发、利用普及促进法	新再生能源技术开发及利用、普及基本计划	知识经济部	新再生能源中心
废弃物再利用	废弃物管理法、有关促进资源节约和再利用的法律	国家废弃物综合管理计划、资源再利用基本计划	环境部	韩国环境公团、韩国废弃物协会
环境会计	环境会计指南		环境部	
生态园区	有关促进向亲环境工业结构转换的法律	为区域均衡发展生态工业园区构筑事业计划	知识经济部、环境部	韩国工业园区公团
预控开发事业	环境影响评价法		环境部、国土海洋部	环境影响评价协会
亲环境商品购买	有关促进亲环境商品购买的法律、亲环境商品购买指南	亲环境商品购买促进基本计划	环境部、调达厅	韩国环境产业技术院

资料来源:根据有关文献整理。

事实上,在促进亲环境产业发展政策的过程中,基本上都得到地方政府参与和支持。有些领域由多个公共机关参与和执行,最为典型的是亲环境商品义务购买领域。例如,2011 年需要参与和执行亲环境商品义务购买的对象机关包括:国土海洋部等中央行政机关 46 个,江原道等地方政府、首尔特别市教育厅等地方政府 440 个,仁川国际机场公司等市场型公共企业 8 个,韩国观光公社等准市场型公共企业 13 个,国民年金公团等基金管理型准政府机关 16 个,国立公园管理公团等委托执行型准政府机关 63 个,首尔特别市城市铁道公社等地方公社、地方公团 30 个,京畿开发研究院等地方政府出捐研究院 15 个,首尔大学医院等其他公共机关 184 个等,共 815 个单位。*

四、政策演进

* [韩]环境部,《2011 年度亲环境商品购买指南》,2011-01-12,第 43-47 页。

随着产业发展环境问题凸显,以及社会对环境与产业发展关系的认识逐步提高,韩国政府逐步探索并建立起亲环境产业发展政策体系。在此过程中,韩国亲环境产业发展政策形成阶段性演进,其各阶段特点如下。

(一)1977 年以前:公害概念期

从 20 世纪 60 年代初期开始,韩国的产业化乃至城市化飞速发展,与此相伴的污染问题开始出现。为解决伴生于产业发展乃至城市化的环境污染问题,韩国于 1963 年制定了可称为韩国第一个环境法律的《公害防止法》。该法的制定为韩国环境保护政策拉开了帷幕。

《公害防止法》指出,本法的制定目的在于防止生产场地或机械操作而引起的大气污染、河川污染、噪音、震动等在保健卫生上的公害,进而提高国民健康水平。^{*}显然,当时政府已认识到防止产业活动伴生的环境问题的重要性,但是也可以看到,当时的政策范畴限于卫生问题意义上的公害概念。

《公害防止法》只有 21 条,管制内容有限,而且该法《施行令》直到 1969 年才颁布,后续立法未能跟上且实施不力,加之当时经济发展为优先的社会氛围影响,所以在整个 60 年代公害防止成效不大。

由于 60 年代对环境污染的治理没有到位,而 60 年代后期环境问题开始凸显,民众开始关心环境污染问题,1971 年韩国政府对几乎已成为“死文件”化的《公害防止法》进行大幅修改。修改后的法律中增补了排放许可标准、排放设施许可制度、转移命令等新的有力措施。但是,与 60 年代类似,在经济发展优先的社会氛围下,防止公害未能得以有效促进。

这一时期韩国也制定了一些与防止公害有关的辅助性法律,例如,1961 年制定了《污物清扫法》,1963 年制定了《有关毒物及毒药法》。此外,作为建立防止公害行政机构的措施,1967 年政府在社会保障部下设立公害系,1973 年将其升格为公害课,并且在 1972 年设立水质保护课和大气保护课。

概而言之,这一时期由于韩国政府对环境问题的认识限于保健卫生背景的防止公害方面,而且由于当时主导性社会氛围为优先发展经济,又由于环境相关行政机关隶属于社会保健部,行政职位低下,结果产业亲环境发展政策限于萌芽阶段,即使公害防止也未能得到有效促进。

(二)1977~1989 年:初创启动期

经过前一阶段初步性环境政策的制定与实践酝酿,韩国于 1977 年制定环境保护基本法律《环境保护法》,从概念到内容上都形成质的飞跃,从公害防止阶段跃上环境保护阶段。可以说,韩国的环境保护政策由此正式展开,亲环境产业发展

^{*} [韩]法律第 1436 号,《公害防止法》,1963-11-05,第 1 条。