

## 不断加强和完善我国循环经济法制建设

常纪文

### 一、循环经济发展中存在的主要问题

循环经济模式是新型工业化道路的最高形式,是世界经济发展和环境保护的大潮流。据统计,当前发达国家再生和再生资源的回收总值每年可达2500亿美元,并且以每年15~20%的速度增长。目前,我国的循环经济在企业尤其是区域和社会层次上得到了一定的发展。同发达国家相比,我国循环经济的发展还存在以下问题:一是废旧物质的回收、再用、再生和循环利用缺乏政府有效的指导,规模化低;二是废旧物质的再生利用层次低,缺乏先进的工艺技术支持,如废旧塑料制品往往在一个个作坊或作坊式的企业被制成一般食品包装袋、桶、农用薄膜等低附加值的产品,没有进入电子产品等高端产品的生产领域;三是尾矿和伴生矿物等可利用和可再生资源没有被充分地利用或再生,发泡剂、制冷剂像管、蓄电池等一些不能被低级再生或无害化处理的元器件被随意丢弃,造成了严重的环境污染;四是再生和循环利用缺乏有效监管,一些餐饮企业的地沟油和屠宰厂的下脚料被再生成食用油,一些有毒废弃输液管、农药桶甚至被再生成餐具、食品包装袋和食用油包装容器。从总体上讲,我国的废旧物质和包装材料的再生、再用和循环利用没有产生最佳的经济效应,也没有与食品和环境安全的有效保证结合起来。

### 二、循环经济法制建设存在的缺陷与不足

以上问题的出现,主要原因在于我国循环经济法律体系不健全,法律制度不完善。具体表现为:

在单个企业的循环经济方面,1989年的《环境保护法》、1995年的《固体废物污染环境

防治法》和2002年的《清洁生产促进法》,借鉴和总结了国内外污染防治、资源综合利用、废弃物回收利用、循环经济发展的经验,为企业层次上的循环经济的发展提供了一些法律解决机制。但关于废弃条件的设置、强制回收和回用名录的建立、回收和回用率的确定、经济刺激机制的系统化和可操作化、工艺标准及技术性规范的设立、循环信息的公开等问题,还有待进一步的立法规制。

在区域乃至全社会层次上的循环经济方面,1989年的《环境保护法》缺乏专门的规定。虽然1995年均《固体废物污染环境防治法》第3条规定了固体废物的减量化、资源化和无害化原则,第17和第18条分别规定了包装物和农用薄膜的回收利用问题,但在其他农业废物的循环利用方面,在行业内和跨行业的固体废物综合利用方面,如生产者把中介组织回收来的废旧电子产品委托给专业公司拆解回用的问题,缺乏相应的法律规定。1996年的《水污染防治法》缺少关于缺水城市的中水回用规定。2002年的《清洁生产促进法》第9条、第10条、第13条、第16条、第35条,虽然规定了企业间和区域内的废物综合利用问题,但这些规定基本上是围绕企业的清洁生产而展开的,所以其附带的面上循环经济效果只是辅助性的和不系统的。例如,行政区域的循环经济建设问题和生态工业园区的建设问题,工业、农业和第三产业间物质的良性循环和能量的梯级利用问题,该法缺乏规定,有必要制定专门的法律法规加以系统和明确化。

此外,有些循环经济法律问题,如主要工业废弃物、农业废弃物、废包装、废塑料、废玻璃、

废旧电子产品、建筑废物、厨余垃圾、废旧汽车及其配件等大宗废物的专业化循环利用问题,既属于企业层次上的问题,又属于区域乃至全社会层次上的问题。现行的《环境保护法》、《清洁生产促进法》、《固体废物污染环境防治法》等法律和行政法规的规定零散且抽象,缺乏系统的解决机制,因此有必要采取专门立法和完善现有立法相结合的方式加以解决。

### 三、构建的循环经济法律体系

我国循环经济法制建设的目的是建立一个资源节约和循环型的社会。为了实现这个目的,我国已经提出,争取利用5年的时间研究建立促进循环经济发展的相关法律法规。而要做到这一点,有必要借鉴和参考国外的成熟立法经验。

目前,德国、日本、美国、瑞典、挪威等发达国家的循环经济法律体系比较完备。其中德国是世界上最早开展循环经济立法的国家。它在1978年推出了“蓝色天使”计划之后,制定了废物处理和电子产品回收的法律。进入可持续发展时代后,该国于1994年制定了在世界上具有广泛影响的《循环经济和废物清除法》,1998年制定了《包装法令》,1999年制定了《垃圾法》和《联邦水土保持与旧废弃物法令》,2001年制定了《社区垃圾合乎环保放置及垃圾处理法令》,2002年制定了包括推进循环经济在内的《持续推动生态税改革法》和《森林繁殖材料法》,2003年修订了《再生能源法》。此外,欧盟有关废油、包装物等循环利用的指令,也对德国产生直接约束力。

国外成熟的立法经验说明,循环经济法律体系的建立,首先,必须制定基本的综合性的循环经济法律;其次,要结合实际需要制定专门的循环经济法律、法规;再次,要在其他法律法规中充实与循环经济配套或促进循环经济发展的规定。由于我国具有自己的法律体系结构和环境立法传统,因此,不能照搬国外循环经济的立法模式,只能结合我国的环境立法结构在有关层次上定向地借鉴和吸收一些具体的立法或法律制度。

根据我国环境法律体系的结构和层次,可以将我国循环经济法律体系建设的任务确定为:一是修订《环境保护法》,在总则中对循环经济作出原则性规定,在分则中单列清洁生产和资源的回收、再用、再生利用规定,或将之分散到污染防治、资源与生态保护的章节之中。二是制定与《清洁生产促进法》相衔接的《循环经济促进法》,规定循环经济的基本方针、指导思想、基本原则、具体的法律制度和法律责任。三是修订《固体废物污染环境防治法》、《水污染防治法》、《矿产资源法》等单行环境法律,对资源的节约、回收、再用、再生利用作出特殊的规定;修订《政府采购法》、《税收征管法》和《商业银行法》等法律,在其中纳入政府扶持和经济刺激的内容。四是在法律的框架内制定一些专门的循环经济促进条例,并在条例的指导下,制定或完善有关的部门行政规章。此外,各地方还要根据本地的情况,制定或完善有关的地方法规、自治条例、单行条例和地方行政规章。

### 四、确立和完善的循环经济法律制度

针对我国已经和可能存在的循环经济问题,我国应确立和完善的循环经济法律制度可以归纳为:考虑资源耗费、污染损害和生态破坏的绿色GDP制度,考虑循环经济发展的计划和规划制度,考虑产业结构和企业空间布局的布局制度,排除地方保护主义干扰的有效管理和监督制度,促进生态设计技术、工艺代化、循环经济信息发展的科技研究制度,抑制废物形成的减量化制度,提高循环经济发展水平的循环目标制度,保证废物安全循环的循环模式和程序制度,强制和自愿循环相结合的循环名录制度,重要技术、工艺、设备和区域的示范制度,循环技术和工艺标准制度,行政和技术指导制度,生产者责任制度,委托者付费制度,污染损害者赔偿制度,宣传教育与职业培训制度,公众参与和监督制度,环境信息建设制度,市场准入和市场运行管理制度,发展与培育中介组织制度,推广循环产品标志与循环包装标志制度,消除废物再生利用的垄断制度,包括税费征收、可交易许可证、押金退款、绿色补贴、价格支持等在內

的经济刺激制度。此外,还应在产业融资、鼓励绿色消费、政府绿色采购、财政绿色补贴、环保专项基金支持、贴息贷款、增值税与所得税减免、照顾性地分配污染物排放总量指标、建立科

技研究与中小企业发展基金、鼓励废物回收与再生企业的市场化、鼓励循环经济企业的股票上市、优先发行循环经济债券与彩票等方面,建立政府扶持制度。

www.cnki.net