

借鉴与超越：《循环经济促进法》意义深远

中国社会科学院法学研究所社会法研究室 常纪文

目前,我国经济增长与资源环境的矛盾很尖锐。为了解决这个矛盾,必须借鉴国外的成熟经验,采取开源、节流和保护环境三方面的措施。所谓开源就是努力寻找和开发更多的资源或者新的资源;节流就是节约资源的利用,并采取再利用和资源化的措施,防止浪费,有效地延长资源的使用时间;保护环境,就是在资源开发、资源利用、资源再利用和废物资源化的过程中采取生态保护和防治环境污染的措施。而这三方面的措施,是现代循环经济立法所秉持的理念。我国最近出台的《循环经济促进法》把这三方面的措施有效地结合起来了,可以说,既把握了我国资源和环境问题的实质,又创设了与经济、社会 and 环境保护规律相一致的综合性和机制。这部法律如果能得到有效地实施,将有效地缓解我国的资源和环境问题。

世界典型国家循环经济立法的发展现状

目前,美国、日本、欧盟、加拿大等国家和地区的经济比较发达,比较注重全面和全过程地预防和治理环境问题。建设环境友好型的循环型生活方式和生产方式,最大限度地减少因生活带来的资源浪费、环境污染和生态破坏问题,是这些国家环保的一个重点工作。在这些国家之中,日本和德国由于国土面积不大、资源短缺而且以前遭受过世人瞩目的严重环境污染,因此循环经济法制建设最为完备。

以日本为例,日本1993年《环境基本法》就体现了循环经济的理念,在《环境基本法》的指导下,各专门环境资源立法针对国民生活可能产生环境和资源问题的几个主要方面,按照循环性的要求作了细化规定,其中比较典型的专门法律包括《建立循环型社会基本法》、《资源有效利用促进法》、《容器包装物的分类收集与循环法》、《可循环性食品资源循环法》等。此外,为了进一步细化职权,明确法律实施的领域和情况,规定执法和守法的条件和程序,以上规定具有可操作性,日本政府还针对以上立法规定颁布了很多政府令和行为导则。日本政府2001年3月针对2000年修订的《资源有效利用促进法》,以政令的形式颁布了《资源有效利用促进法实施法令》。

德国是世界上最早开展循环经济立法的国家,也是目前世界上循环经济立法最完备的国家之一。它在1978年推出了“蓝色天使”计划后制定了《废物处理法》和《电子产品的拿回制度》。进入可持续发展时代后,德国于1994年制定了在有广泛影响的《循环经济和废物清除法》,1998年根据这项法律和欧盟包装和包装废物指令(94/62)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》,2000年制定了《2001年森林经济年合法伐木限制命令》,2001年制定了《社区垃圾合乎环保放置及垃圾处理场令》,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》。

对典型国家循环经济立法的借鉴和发展

综观日本和德国的循环经济立法,以下几个方面的经验可以供世界各国借鉴:其一,立法体系完备,效力层次分明,循环型的法律要求涉及国民生活和经济生产、经营的主要方面。其二,注重责任公平的理念,强调政府责任、市场机制和国民行为的衔接和协调。其三,重视对国民和企业进行教育和说服,培养国民和企业的环境资源保护民族责任感。其四,由于生活消费既是产生环境和资源问题的生产、经营行为的最终原因,也是产生消费环境资源问题的原因,因此立法注意合理引导消费者也就是公众的日常行为。其五,采取综合性的调整机制来促进国民循环型生活和生产方式的培育。

我国颁布《循环经济促进法》,一方面说明我们已经正确认识了自己的环境资源问题,另一

方面说明我国在环境和资源法规方面正在吸收国际先进经验,努力地与国际接轨。当然,我国的《循环经济促进法》与日本、德国的循环经济立法相比,具有很多相同之处,如《循环经济促进法》第八条至十一条对国家、企业、个人和行业的责任规定,就借鉴了日本《环境基本法》和《建立循环型社会基本法》的立法逻辑和模式;《循环经济促进法》规定的循环经济全过程实施制度,如第十五条规定的包装减量化、包装再用和资源化,就借鉴了德国的生产者责任制度。但我国的《循环经济促进法》还具有与日本、德国立法不同的地方,主要的表现:一是我国的《循环经济促进法》作为循环经济促进的框架法,起点很高。如日本和德国的循环经济基本法侧重于资源,而我国的《循环经济促进法》在资源保护和环境保护方面并重。二是制度齐全,体系完备,兼采了日本、德国的大多数成熟法律制度。三是体现了中国在环境和资源方面的基本国情,考虑了中国的环境资源行政管理体制和环境资源管理的实际模式。

我国《循环经济促进法》的特点

综观全文,《循环经济促进法》具有以下值得注意的特点:

一是立法理念综合地体现了促进经济增长、提高资源利用效率及保护和改善环境的目的价值。循环经济的模式并不简单地意味着资源的回收和再利用,从深层次上看,它强调的是既能满足人们消费需求,又能控制资源的消费,同时满足人们不断增长的生态和生活环境需求,最终建立环境负荷小但能可持续发展的社会。在这个意义上,循环经济应该是一场集绿色生产、经营和消费模式于一体的变革。

二是把点、线和面3个层次的责任有效地统一起来了,并突出了政府的责任。点上的责任是指该法在第九条和第十条把企业和个人的责任都明确化了;线上的责任是指本法第十一条分别规定了各个行业的责任;面上的责任是指本法第八条明确了各级政府对本行政区域(如开发区等)的责任。关于政府的责任,《循环经济促进法》除了在第八条原则性地宣告政府的责任外,还在第二章“基本管理制度”规定了政府的规划责任、产业结构调整责任等。值得指出的是,本法在第十四条明确了上级政府对下级政府的循环经济评价和考核制度。

三是一般促进与重点促进相结合。一般促进是指本法在“总则”和“基本管理制度”两章规定了具有普遍适用意义的政策、目标、原则和管理制度;重点促进主要的表现是,本法“减量化”、“再利用和资源化”两章对产品设计、产品包装、节水、节油、矿产资源节约、建筑材料节约、土地节约、灌溉水节约、政府节约、食物节约、林材节约或者资源的再利用、资源化等提出了原则要求,使循环经济法治建设涵盖了循环经济发展的主要环节和主要方面。

四是促进措施具有专门性和综合性。专门性,是指“激励措施”设置了专项基金、科技攻关、税收、投资计划、贷款、价格、收费、押金、政府采购、出口、奖励、等奖励和惩罚措施;综合性是指各市场机制和各行政管控措施相互结合。综合性措施的法制化标志着我国的资源节约、环境保护工作真正进入经济和社会发展的主战场。

五是体现了预防优先和综合治理相结合的管理思想。这其中减量化、再利用和资源化对于发展循环经济都是必需的。减量化是环境资源法“预防优先”原则的具体化,再利用和资源化是环境资源法“综合治理”原则的具体化。

此外,体现了促进法的框架法和基干法特点。《循环经济促进法》对于循环经济的各主要环节、各主要方面仅是原则性地提出了一些要求,对于一些要求如何遵守以及违反了应当如何追究责任等问题,本法没有进一步明确。这说明,《循环经济促进法》是促进我国循环经济发展的基干法,需要一些新的条例和规章予以配合。如果立法不能破除地方保护主义,没有相关细则和规章的衔接规定,缺乏有力的监督执行,其可实施性,将和《清洁生产促进法》一样,成为很大的问题。

我国《循环经济促进法》的出台,其价值在于它不是一部头痛医头、脚痛医脚的具体法,而是一部促进经济结构调整和经济增长模式转变的基干法,意义非常重大。《循环经济促进法》明年实施,必然使企业的电力成本、资源成本、环境成本、运输成本、土地成本等呈现增长的态势,

对一些坚持传统发展模式的企业将产生严重的挑战。各行各业，目前和今后一段时间，应当抓紧进行技术改造、工艺提升和设备更新，发展节约、集约、循环、清洁型经济。当然，首先得转变观念。如不转变观念，而是一味地被动应付法律的新要求，将很快被法律的强制性规定所淘汰。