

·比较与借鉴·

欧盟循环经济立法经验及其对我国的启示

常纪文

(中国社会科学院法学研究所, 北京 100720)

摘要: 欧盟循环经济立法非常发达, 文中考察了其循环经济立法体系, 阐述了欧盟循环经济立法的目的与基本原则, 对其循环经济法律制度的体系进行了归纳, 并就欧盟循环经济立法经验对我国的启示进行了探讨。

关键词: 欧盟; 循环经济; 立法; 法律制度

中图分类号: DF468

文献标识码: A

由于循环经济不仅要求技术层面的资源利用创新, 还体现为一种发展模式的变革, 因而有利于经济发展和环境保护的深层次协调, 目前已被许多发达国家确定为国家的发展战略, 并在立法上加以确认和促进。在这方面, 欧盟及其成员国的立法始终走在世界的前列, 尤其引人注目。

一、欧盟循环经济立法体系的建设现状

欧盟及其前身一直非常关注废物处理与回收利用的法律规制问题, 其先后通过的法律文件主要有废油指令 (75/439)、废物处置框架指令 (75/442, 1991年和1996年两次修正)、有毒废物指令 (91/689)、钛氧化物指令 (78/176)、废物运输 (78/319)、下水道淤泥指令 (86/278)、农业污水指令 (90/667)、电池与蓄电池指令 (91/157)、包装和包装废物指令 (94/62), 1989年的共同体废物管理战略 (1996年修正), 1990年的废物政策, 1997年的废物运输规则等。这些法律文件根据其性质对其成员国的循环经济发展有着直接或间接的约束力, 或起指导性作用。[1] (P13)

在欧盟的成员国中, 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, 该国于1994年制定了在有广泛影响的《循环经济和废物清除法》(1998年被修订), 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》。[2] (P31) 可见, 德国的循环经济立法层次分明, 体系完备。

在欧盟机构和德国不断加强和完善循环经济法制建设的影响下, 其他的欧盟成员国根据本国的国情丰富和发展了自己的循环经济立法, 有的在现行的环境基本法中补充了有关的废物回收、

作者简介: 常纪文 (1971-), 男, 湖北监利县人, 法学博士, 环境法学专业出站博士后, 中国社会科学院法学研究所副研究员, 山东科技大学法律系教授。

回用和处置制度，如丹麦在 1991 年的《环境保护法》中设立了第六章——废物管理，英国在 1995 年的《环境法》第五部分（杂项条款、一般条款和补充条款）设置了国家处置废物的策略（第 92 节）、生产者责任义务：一般条款（第 93 节）、生产者责任义务：补充条款（第 94 节）三节。有的制定或修正综合性的废物管理法、条例或政策，如奥地利 1990 年制定了《废物管理法》（1998 年修正），芬兰政府于 1993 年颁布了《废物法》和《废物条例》，卢森堡 1994 年制定了《废物预防和管理法》，爱尔兰 1996 年颁布了《废物管理法》，丹麦 1990 颁布了《废物处理法》，1997 以后还出台了《废物条例》和《废物 21 计划》。大多数欧盟国家还把欧盟及其前身的一些指令转化为国内立法，如意大利在 20 世纪 70 年代就制定了《废油处理条例》，葡萄牙 1995 年制定了《包装和包装废物法令》。此外，许多欧盟国家还把循环经济的发展要求渗透到了政府采购法、污染控制法等立法之中。

二、欧盟循环经济立法的目的和基本原则

关于循环经济立法的目的，欧盟及其成员国均把促进废物的回收利用、回用和安全处置作为其基本的立法目的，如德国《循环经济与废物清除法》第 1 条指出：“本法律的目的促进循环废物管理，保育自然资源，确保废物能被以环境兼容的方式得到处理。”[2]（P31）丹麦的《废物 21 计划》把减少废物量和最大可能地循环利用废物确定为其政策的目的。意大利 1997 年《关于土地污染和废物的总统法令》规定，废物管理计划应以减少废物量、减少毒性和最大可能地循环利用废物。有的国家的立法除了确认基本的立法目的之外，还树立了促进实现可持续发展的高层次立法目的，如芬兰 1993 年《废物法》规定，其立法目的是通过促进自然资源的合理使用，在经济和技术适当的范围内再利用废物，预防和禁止废物危害健康和环境，实现可持续发展。[3]（P235）

关于循环经济的基本原则，欧盟确立了预防优先和回用、回收利用优先于处置的原则，如有关废油的指令（75/439）指出，废油的回用和回收利用优先于燃烧；1989 年的共同体废物管理战略（1996 年修正）指出，废物的管理首先应着眼于废物预防，其次是废物回用和回收利用，最后才是安全地处置。欧盟的许多成员国也确立了类似的原则，如德国 1998 年修订的《循环经济和废物清除法》第 4 条（循环经济的原则）规定，首先要避免产生废物，特别重要的是减少废物的量及其危害性；其次是利用和用来获取能源。[4]（P838 - 839）荷兰 1990 年的《环境管理法》第 10 章第 1 条规定，在任何情况下应防止或限制垃圾的产生；在本国市场上销售的物质、制剂或其他产品应被使用超过一次以上或应以一种使用后有效的方法加工或再生加工，使它们比原来看上去像为同一种目的或其他目的而生产出来的；应想办法把使用过的物质、制剂或其他产品制成能源；禁止在企业外以存放在地上或地下的方式丢弃垃圾。欧盟及其成员国的这些原则在国际上被简化为 4R 原则，即 Reduce（减量），Recover（再生）、Reuse（再用）和 Recycle（循环）。

三、欧盟确立的循环经济法律制度体系

建立完备、可操作的法律制度体系是欧盟及其成员国发展循环经济的成功经验，为此，欧洲联盟及其成员国制定了以下几个相互衔接的循环经济基本法律制度。

抑制废物形成制度。由于抑制废物形成的代价要比废弃物的再生利用成本小得多，体现了预防优先的原则，因而被许多国家的立法确立为基本的循环经济法律制度。如 1990 年《荷兰环境管理法》第 10 章第 4 条规定，从防止或限制产生垃圾的意义考虑，议会可以制定出有关生产、进口、使用、加工、提高或接收的物质、制剂或其他产品分类目录的规则，其中视为废物的有：

非常困难进行有效利用的，将其制成适合于循环使用或本身使用的程度比预想的低，给原有的废物又增加了新的数量；通常被倾倒在不需要的地方。德国 1994 年的《循环经济和废物清除法》附件 1 规定了 8 组不可利用的废弃标准，以抑制废弃物的产生。[5] (P223) 丹麦的《废弃物 21 计划》规定，废弃物应被视为资源，其首先应被回收使用，其次是焚烧产能，最后是填埋。

循环名录制度。循环名录包括强制循环和自愿循环两类名录。强制循环名录一般规定责任者的范围和再利用、回收或再循环产品或材料的类型或种类。如欧盟通过一些特别性的指令要求一些国家对特定的废物采取循环利用的措施，欧盟 1994 年制定的关于包装物和废弃的指令 (94/62) 适用于所有在共同体市场中存放的所有包装。[6] (P402) 英国 1995 年《环境法》第 94 节第 1 条规定，条例可以对所适用的产品或材料的类型或种类作出特别规定。希腊 1986 年的《环境保护法》在第 12 条第 1 款规定，稀有物质应被用于可持续的用途，并且能够得到最大可能的重复利用，[7] (P70) 有关的法令还颁布了循环名录。

循环目标制度。为了提高循环经济发展水平，有必要确立循环目标。如欧盟 1994 年制定的关于包装物和废弃的指令 (94/62) 指出，包装物再用、循环或者以其他方式再生包装废弃物以减少包装废物的最终处置，被认为是一项额外的基本原则。该指令要求在指令实施的 5 年时间内，占总重量 50 - 65 % 的包装废物应被再生，夹杂在包装废物中占总重量 25 - 45 % 的包装材料至少应被循环使用 15 %。[6] (P402) 1995 年英国的《环境法》第 94 节第 1 条规定，政府的条例可以对需要再利用、回收或再循环的相关产品、材料的规格应当实现的目标，包括重量、体积和其他内容，作出规定。该节第 4 条规定，为了将产品或材料的再利用、回收或再循环至少维持在一个最低水平，国务大臣可以制定有关条例。该节第 5 条规定，只要提到增加产品或材料的再利用、回收或再循环时，就包括将产品或材料的利用至少维持一个最低水平。德国规定，从 1995 年 7 月 1 日起，玻璃、马口铁、铝、纸板和塑料的回收率要达到 80 %。法国规定，从 2003 年起，包装废弃物的 85 % 应该得到循环利用。

循环程序和示范制度。不合理的再用或再生利用程序往往导致不同的经济、环境后果，为此，一些国家非常重视循环程序的制定工作，如德国 1994 年《循环经济和废物清除法》附件 1 的第二部分强调，废物必须以不损害环境和人类健康的 13 类方式和程序进行。[5] (P223) 卢森堡 1994 年的《废物预防和管理法》规定，应确保不同种类的废物分类储存或堆放。[8] (403)

技术与工艺标准及技术性指导制度。废旧物质的回收、再生和循环利用往往存在二次环境污染和生态破坏的风险，因此必须制定有关的技术和工艺标准，淘汰落后的技术、工艺和设备。如 1994 年德国《循环经济和废物清除法》附件 3 规定，废物的处理和再生、循环必须采用最佳可得技术，该技术标准的制定应考虑以下因素：投资与效益的关系，低废技术，有毒物质最小化促进再生和再用，实际操作可行，技术先进，排泄物的形状、影响和量，有关已经投入服务的新的或已经存在的装备，建立更好技术的时间幅度，稀有物质的消费和形态，尽可能地避免或减少对人类健康和环境影响的必要性，环境法律要求的环境信息等。[9] (P224)

法律义务和责任制度。发展循环经济离不开全社会的参与，如法国规定，资源回收是全社会的责任，每人每年要回收 4 公斤的电子垃圾。瑞典议会于 1994 年确立了“生产者责任制”的原则，并通过了关于包装、轮胎和废纸的“生产者责任制”法律，之后，汽车和电子电器的生产者责任制法律法规也都相继出台。英国 1995 年《环境法》第 93 节（生产者责任义务：一般条款）、第 94 节（生产者责任义务：补充条款）规定了国务大臣的条例制定义务、义务者类型、企业回收符合标准的义务、经济代价义务等，如该法第 93 节第 1 条规定：“为了促进或保证增加产品或材料的再利用、回收或再循环，国务大臣可以通过条例作出规定，就规定的产品或材料对有关人员施加生产者的责任义务。”德国 1998 年的包装法令也作了类似的规定。[10] (P306) 在回收的经济义务即处理费用方面，瑞典的法律规定由制造商和政府共同承担。违反义务必须承担责任，

英国 1995 年的《环境法》第 95 节（生产者责任义务：犯罪）和其他节规定了有关的民事和刑事法律责任。一些国际条约甚至明确了成员国政府的义务和责任，如在 1997 年的欧洲共同体委员会诉德国案中，原告的指控理由是，虽然德国把 1975 关于废油的指令转化为了国内立法，但其没有明确废油再生循环的优先地位。[11]（P350 - 351）

政府扶持制度。由于循环经济的科技研发和前期投入很多，很多经营都是微利甚至不赢利的，因此必须强调政府的扶持作用尤其必要。欧盟国家对循环经济的政府扶持措施主要为融资帮助、政府绿色采购、财政绿色补贴、环保专项基金支持、贴息贷款、增殖税和所得税减免，鼓励绿色消费，照顾性地分配污染物排放总量指标，建立循环经济科技研究和中小企业发展基金，鼓励废物回收与再生企业投资、建设与运营的市场化，鼓励循环经济企业的股票上市，优先发行循环经济债券和彩票等。

市场准入与许可制度。循环经济离不开市场的推进，但市场的推进必须符合市场规则 and 环境保护等方面的市场准入和环境保护许可条件，主要表现为：投资是否符合一定的数额标准，技术和设备是否符合国家的规定，环境影响评价结果是否合格，进口的产品是能否再用或再生利用，进口资源是否为有毒固体废弃物等。欧共体 1975 年关于废物处置的框架指令要求全面建立许可要求制度，[12]（P243）这项制度得到了欧盟成员国的广泛响应，如奥地利 1998 修正的《废物管理法》第 15 条规定，任何回收、储存、运输和处理废物的单位和个人必须取得有关部门的批准。[13]（P39）爱尔兰 1997 年的《废物管理许可规定》也作了类似的规定。[14]（P337）

市场运行制度。为了解决生产企业难以在全国范围内亲自履行回收义务的问题，一些国家的行业自律组织和其会员在法律的框架内经协商组建了许多回收与再生利用的专业公司。如 1994 年，瑞典各行业协会和一些大包装公司协调，组建瑞典纸和纸板回收公司、瑞典塑料循环公司、瑞典波纹纸板回收公司和瑞典金属循环公司。它们的收入主要来自会员企业交纳的有关费用和包装再利用的销售所得。为了确保市场竞争的公平性，一些国家还建立了防止废物再生利用的市场垄断制度。

经济刺激制度。经济刺激手段可用于对直接管理的补充，主要包括税费征收、可交易许可证、押金退款、绿色补贴、价格支持等。欧盟非常注意经济刺激手段的有效性、管理可行性、成本最小化和措施的可接受性。[15]（P755）如为了鼓励减少废物的产生量，1991 年的《丹麦环境法》第 44 条规定，任何人产生纳入地方收集和运送安排的废物，必须向提供该项服务的环境机关缴纳费用。为了促进废物的回收利用，该法还发展了回收协议和废物税制度。[16]（P112 - 113）

此外，为了鼓励绿色生产、绿色经营和绿色消费，欧洲联盟及其成员国还建立和完善了绿色 GD、计划、规划与布局、有效管理与监督、科技研发促进、多元化的回收方式并存、宣传教育与职业培训、公众参与、市场运行、发展与培育中介组织、推广循环产品标志与循环包装标志、信息化建设制度等制度。

四、欧盟循环经济立法经验对我国的启示

实践证明，大多数物质的循环利用和能量的梯级利用在欧盟及其成员国不仅节约了天然资源的开发，减缓生态环境的破坏，还降低了能耗，减少了污染物的排放量，防止资金因进口大量资源而流失到其他国家。我国人口基数大，发展任务相当重，加之资源和环境容量有限且资源过度开发、生态过度破坏和环境过度污染的现状并没有得到根本的扭转，要走发展循环经济的路子，对于欧盟及其成员国成熟的循环经济立法体系、基本指导思想、基本原则和法律制度体系，我们必须结合我国的立法传统和我国环境保护、经济、科技发展的实际，予以借鉴、吸收和发展。

（一）对我国循环经济立法目的、指导思想和基本原则的启示

我国循环经济立法目的的设立既要考虑当前经济发展、科技水平和环境保护的现状，确立预防废物的产生，促进废物的充分和合理回收利用的基本目的，还要考虑经济、社会、科技和环境保护的发展趋势和前景，借鉴欧盟及其成员国尤其是德国的立法经验，高屋建瓴，确立建立循环型社会，促进可持续发展的高层次立法目的。

欧盟及其成员国法律制度建设的经验表明，要发展循环经济立法，首先必须确立科学的指导思想和基本原则。在指导思想方面，首先要确立科学发展的思想，即摈弃资源—产品—废弃（含低水平的回收利用）的传统资源利用和经济增长模式，推行资源—产品—再生资源—循环使用的生态性经济发展模式，使经济增长和社会发展、环境保护相协调。其次要确立统筹发展的思想，即在推行循环经济的发展进程中，既要统筹纵向的经济、社会发展和环境保护关系，还要考虑横向的产业统筹、负担统筹和保证措施统筹方面的关系。此外，还要确立政府引导和市场推进相结合的和循序渐进、因地制宜的思想。在基本原则方面，要确立科学规划与合理开发的原则、清洁生产与清洁经营的原则和产品再生利用或资源化原则。

（二）对我国循环经济立法体系构建的启示

欧盟及其成员国的循环经济立法经验说明，循环经济法律体系的建立首先应制定基本的或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，如政府采购法等中纳入与循环经济配套或促进循环经济发展的规定。我国具有自己的法律体系结构和环境立法传统，因此不能照搬欧盟及其成员国循环经济的立法模式，只能结合我国的环境立法结构在各层次上定向地借鉴和吸收一些具体的立法或法律制度。由于我国国家级环境立法的结构分为宪法性规定、环境基本法的规定、综合性的环境法律、专门性的环境法律、环境行政法规、环境部门行政规章，地方级环境立法主要包括地方性法规、行政规章，在民族自治地方还有自治条例和单行条例。基于这个结构，可以把我国循环经济立法体系建设的任务确定为：一是修订宪法，把循环经济确定为与保护环境并重的基本国策。二是修订《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。或把之分散到污染防治、资源与生态保护的章节之中。三是制定与《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、具体的法律制度和责任。四是修订《固体废物污染环境防治法》、《水污染防治法》、《矿产资源法》等专门性的环境法律，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。五是制定和完善循环经济的专门条例和部门行政规章。为了促进循环经济的开展，有必要在法律的框架内由政府制定一些条例，并在条例的指导下，制定或完善有关的部门行政规章。六是有立法权的地方人大及其常务委员会、地方人民政府和民族自治地方的人大及其常务委员会，根据各自的权限所制定的有关地方法规、自治条例、单行条例和地方行政规章。

（三）对我国循环经济法律制度体系建设的启示

欧盟循环经济法律制度体系的建立和完善，始终围绕了使循环经济产业有利可图、有机可乘、有章可循这个中心。对于我国来说，要实现这一点，一要注重法律制度体系的整体性，把制度的建设贯穿于资源与生态环境的规划与开发、资源的流通与利用、产品消费、产品与包装再用、废弃物再生利用的全过程，不留死角。二要注重法律制度的衔接性和系统性，充分发挥科教支持、行政引导、市场推进和经济刺激的作用。三要注重法律制度的前瞻性和可实施性，在考虑我国国情和各地实际情况的前提下，把外国和我国港澳台地区循环经济法律制度建设的先进经验移植进来，并使之本土化。如在借鉴德国的规模化资源再用和再生利用机制时，既要考虑科技的劳动替代和高效作用，又要考虑我国劳动力众多就业压力大的实际情况。此外，还要注重制度的公平性、效率性和平衡性，既要平衡考虑各方面的要求和利益，又要保证资源、收益、义务和责

任分配的公平，提高行政执法和循环经济增长的效率。

参考文献：

- [1] Niels S. J. Koeman, *Environmental Law in Europe*, the Hague, Kluwer Law International, 1999.
- [2] Ludwig Krämer, E. C. *Treaty and Environmental Law*, Third Edition, London: Sweet & Maxwell, 1998.
- [3] 高家伟. 欧洲环境法 [A]. 北京: 工商出版社, 2000.
- [4] 赵国清. 外国环境法选编 [C]. 北京: 中国政法大学出版社, 2000.
- [5] Máire Mulloy, Eike Albrecht and Tanja Häntsch, *German Environmental Law*, Berlin: Erich Schmidt, 2001.
- [6] Jan H. Jans, *European Environmental Law*, Second Revised Edition, Groningen: Europa Law Publishing, 2000.
- [7] Ioannis Karakostas and Ioannis Vassilopoulos, *Environmental Law in Greece*, the Hague: Kluwer Law International, 1999.
- [8] Niels S. J. Koeman, *Environmental Law in Europe*, the Hague: Kluwer Law International, 1999.
- [9] Máire Mulloy, Eike Albrecht and Tanja Häntsch, *German Environmental Law*, Berlin: Erich Schmidt, 2001.
- [10] [日] 泽田克己著, 朴春琴译. 再生利用与竞争政策. 私法: 第2卷 [C]. 北京: 北京大学出版社, 2003.
- [11] Ludwig Krämer, *Casebook on EU Environmental Law*, Portland Oregon, Hart Publish, 2002.
- [12] Ludwig Krämer, E. C. *Environmental Law*, Fourth Edition, London: Sweet & Maxwell, 2000.
- [13] Niels S. J. Koeman, *Environmental Law in Europe*, the Hague: Kluwer Law International, 1999.
- [14] Niels S. J. Koeman, *Environmental Law in Europe*, the Hague: Kluwer Law International, 1999.
- [15] 王曦. 国际环境法资料选编 [C]. 北京: 民主与建设出版社, 1998.
- [16] Elen Margrethe Basse, *Environmental Law in Denmark*, the Hague: Kluwer Law International, 2000.

责任编辑：陈开先

Legislative Experience on Recycled Economy of European Community and Its Member States and Its Suggestion to China

CHANG Ji-wen

(Institute of Law, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, 100720)

Abstract: Legislation of European Community and its member states are very developed in the world. At the beginning of this paper, the author reviews the legislative system on recycled economy. Then the author expatiates on legislative aims and basic legislative principles, and concludes system of their legislative institutions on recycled economy. Basing on these works, the author discusses European Community and its member states' suggestions to Chinese legislation on recycled economy.

Key words: European Community; recycled economy; legislation; institution