

“循环经济立法理论问题研究”笔谈

编者按:循环经济不仅已经成为学术界的一个研究热点,中央政府相关部门也已经将发展循环经济提高到落实科学发展观和全面建设小康社会的战略高度。循环经济立法对循环经济的影响具有首要的、决定性的作用。本组文章对循环经济立法的相关问题进行了理论探讨,主要问题包括:我国循环经济立法的必要性、立法现状和主要内容,循环经济对环境法的变革,及其他一些具体问题,并对我国循环经济法的建构提出了不同的构想。相信这些理论的探讨将有助于促进我国循环经济的快速发展,亦有助于我国环境法体系的完善。

中图分类号:D922.6

文献标识码:A

文章编号:1671-6132(2005)01-0001-25

论循环经济立法

蔡守秋

(武汉大学 环境法研究所,湖北 武汉 430072)

在我国,由于党和国家领导人的高度重视和学术界的积极研究与介绍,循环经济已经由一个陌生的新名词和一种虚的理念变成一个实实在在的指导社会经济发展和环境保护的重要原则和战略。目前,循环经济不仅已经成为学术界的一个研究热点,中央政府相关部门也已将发展循环经济提高到落实科学发展观和全面建设小康社会的战略高度,正在拟定推动循环经济发展的指导意见和相关政策,许多地方政府正在探索循环经济发展模式,发展循环经济正在成为振兴东北老工业基地和生态省、市、县建设的重要内容。据不完全统计,到2004年全国已有4个省(直辖市)、10多个城市在循环经济方面展开了较全面的实践探索,进展良好;已有13个省辖市、10个县级市、10个工业开发区正在编制或完成了地方循环经济发展规划;已有数百个市、县在循环经济的某一方面开展了试验示范,或正在积极准备推进循环经济工作;许多基层的乡镇、社区、学校也开展了这方面的试点示范工作。例如,2002年以来,江苏省相继确定了108家循环经济建设试点单位,涉及农业、工业、服务业等不同行业、企业、园区和社会层面^①。2002年年初,国家环境保护总局和辽宁省人民政府共同推出了一项新举措,即结合辽宁省的经济结构调整开展循环经济试点,在结构调整中注入循环经济发展

理念,构建辽宁省新型的经济发展模式。2002年3月31日,辽宁省论证完成了《辽宁省发展循环经济试点方案》。从此以后,辽宁省成为我国第一个探索发展循环经济的省份。试点和国情证明,在我国发展循环经济具有特别重要的意义和作用。

“有法可依”是推动循环经济发展的前提,循环经济立法对循环经济的影响具有首要的、决定性的作用。作为循环经济法制建设首要环节和前提的立法,它不仅为循环经济发展提供法律依据,而且决定并影响循环经济的法律地位。通过循环经济立法,可以确定循环经济活动的基本政策、原则、措施和制度,解决循环经济活动“有法可依”的问题。

循环经济法是运用经济手段和经济机制解决环境问题、保护环境资源的一个法律领域,是经济建设和环境建设一体化的产物,加强循环经济法制建设,对于促进我国循环经济的健康、有序发展,具有重要的意义和作用。

一、我国循环经济立法的现状

(一)循环经济的含义、特点和内容

循环经济这个专门术语虽然在我国兴起只有几年的时间,但并不等于循环经济方面的立法在我国也只有几年的时间。判断一个法规是否属于循环经济方面的法规,不能只看其是否冠上“循环经济法”

收稿日期:2004-10-22

作者简介:蔡守秋(1944—),男,湖南东安人,武汉大学、福州大学、湖南大学教授,博士生导师,中国环境资源法学研究会会长。

①请参看《树立科学发展观,发展循环经济——国家环境保护总局副局长王玉庆在“中国环境科学学会2004年学术年会”上的讲话》,载《中国环境报》2004年10月8日。

的名称或是否含有“循环经济”的术语,而应看它是否包含循环经济的内容,即应该将名称与实质、形式与内容结合起来进行分析。目前国外所称循环经济立法,也主要是看其是否包含循环经济的内容。因此,要研究循环经济立法,必须理解循环经济的含义、特点和内容。

传统经济是由“资源——产品——污染排放”所构成的物质单向流动的(或物质单行道流动的, one way)线性经济,其特征是高开采、低利用、高排放,对资源的利用常常是粗放的和一次性的,经济增长主要依靠高强度地开采和消费资源以及高强度地破坏生态环境。在这种经济模式下,对经济活动中所产生的废物采取“边污染边治理”或“末端治理”的方式。循环经济(Recycle Economy or Circular Economy)或循环型经济是对物质闭路流动型(Closing Materials Cycle)经济的简称,是由“资源——产品——再生资源”所构成的、物质反复循环流动的经济发展模式。其基本特征是低开采、高利用、低排放。其基本行为准则是“3R”原则,即:“减量化”(Reduce),减少进入生产和消费过程的物质质量,从源头节约资源,减少污染物排放;“再利用”(Reuse),提高产品和服务的利用效率,产品和包装容器以初始形式多次使用,减少一次用品的污染;“再循环”(Recycle),要求物品完成使用功能后能够重新变成再生资源。循环经济是当今时代以市场驱动为主导的产品工业向以生态规律为准则的绿色工业转变的产业革命,其萌芽状态可以追溯到20世纪60年代,根据当时美国著名经济学家 K. 波尔丁的理解,循环经济是指在资源投入、企业生产、产品消费及其废弃的全过程中,把传统的依赖资源消耗的线形增长的经济,转变为依靠生态型资源循环来发展的经济。循环经济运用生态学规律来指导人类社会的经济活动,使物质和能量在整个经济活动中得到合理和持久的利用,使整个经济系统以及生产和消费过程基本上不产生或者只产生很少的废物,从而最大限度地提高资源和环境的配置效率,根本解决环境与经济发展之间的冲突,实现社会经济的可持续发展。它把清洁生产、资源综合利用、生态设计和可持续消费等融为一体,强调废物减量化、资源化和无害化,因此本质上是一种不同于传统经济的生态经济,是对传统物质资料经济发展模式的革命,是一种新型的、先进的、人与环境和谐发展的经济形态,是实现经济、社会和环境可持续发展、协调发展和“共赢”发展的经济活动理想模式。循环经济下的工业体系在实践上主要表现为三个层次:单个企业的清洁生产(即企业内部的循环经济);

企业间共生形成的生态园区(包括生态工业园区 Eco-Industrial Parks, — EIPs 和生态农业园区,即企业之间的循环经济);由上述两个层次,以及产品消费后的资源再生回收,而形成的“自然资源—产品—再生资源”的整体社会循环。在工厂层面上,比较典型的循环经济实例是杜邦化学公司采用的“减量化、再使用、再循环”3R 制造法。通过这种方法,杜邦公司1994年生产造成的塑料废物和排放的大气污染物,比20世纪80年代末分别减少了25%和70%。在生态园区层面上,美国、加拿大、丹麦等工业化国家已经建成一些比较成功的典型。丹麦卡伦堡工业园区是目前世界上工业生态系统运行较为典型的代表。该工业园区把不同的工厂联结起来,形成共享资源和互换副产品的产业共生组合,使得一家工厂的废气、废热、废水、废渣等成为另一家工厂的原料和能源,不仅减少了废物产生量和处理的费用,还产生了很好的经济效益,形成经济发展和环境保护的良性循环。例如,整个工业园区仅由于进行水的循环使用,每年就减少25%的需水量。在整体社会层面上,循环经济在德国、日本、美国等国已经初成规模。

(二) 循环经济法的内涵

根据上述循环经济的含义、特点、内容和范围,可以将循环经济法的概念界定如下:循环经济法是指有关调整因循环经济活动所形成的社会关系的各种法律法规、法律规范和法律渊源的总称。进一步分析上述概念,我们可以对循环经济法的性质、特点和范围进行如下描述:

1. 循环经济法不是指某项循环经济法,而是指有关循环经济的各种法规所形成的体系。从广义上讲,凡是调整因循环经济活动所形成的社会关系的法律、法规和其他法律规范性文件都可以纳入循环经济法的范畴。另外,判断一个法规是否属于循环经济法,主要看其内容而不仅仅看是否冠上“循环经济”的名称或术语。例如,日本的《推进形成循环型社会基本法》(2000年)没有用“循环经济”的术语而是用“循环型社会”的术语,但日本学界认为该法是日本循环经济的基本法;美国的《污染防治法》(1991年)虽然全文都没有提到“循环经济”这一术语,但学界普遍认为该法是美国循环经济法的典型代表。此外,德国的《废弃物处理法》(1972年)、日本的《资源有效利用促进法》(1991年)、美国的《资源保护和回收法》(1980年)等尽管没有或很少采用“循环经济”的术语,也被学界纳入循环经济法的范畴。

2. 循环经济法是用法律协调环境资源保护与经济产物的,是当代环境资源法律与经济法律的

交叉和整合。有人主张将其纳入经济法律部门,也有人主张将其纳入环境资源法律部门,有学者从经济法学的角度进行研究,也有学者从环境资源法学的角度进行研究。笔者认为,循环经济法虽然调整循环经济活动或行为,但循环经济不是一般意义上的经济,而是与环境资源的开发、利用、保护、治理及其管理有关的经济,即循环经济是生态经济、绿色经济或环保经济,与此相适应,循环经济法不是一般意义上的经济法,而是结合经济活动的环境资源法。虽然循环经济法与经济法有关,但其立法的目的、内容大都与环境资源的开发、利用、治理、保护及其管理有关,其遵循的生态规律和“3R”原则主要是环境资源法所坚持的规律和原则,因而国内外学术界通常把循环经济法视为环境资源法体系的一个重要组成部分即环境资源法体系中的一个子体系。笔者也认为,循环经济法虽然包含经济法的某些内容、具有经济法的某些特点,但基本上或本质上应该属于环境资源法的范畴,即循环经济法是当代环境资源法的一个重要组成部分、分支或子系统,环境资源法学应该将循环经济法作为本学科研究的一项重要内容。

3. 循环经济法作为环境资源法体系的一个重要子体系,它与环境资源法体系中的其他子体系既有共同点也有其特点,其主要特点是:循环经济法主要适用于循环经济活动;强调结合经济发展过程保护环境资源和解决环境资源问题;主要是有关自然资源合理利用、节约利用、综合利用、持续利用,减少废物和废物循环利用、综合利用的法律。由于环境资源法的综合性,对环境资源法体系中的各个子体系的划分,只有相对的意义,即各子体系的界限往往是大致的、模糊的而不是绝对的。例如,以往环境资源法学界通常将环境资源法划分为污染防治法、自然资源法、自然保护法、生态建设法等,这种划分只有相对的意义。同理,循环经济法作为环境资源法中的一个子体系,它与其他子体系的界限和区别也只有相对的意义。循环经济法的出现,引起了环境资源法学术界对环境资源法体系结构的重新研究,即研究循环经济与环境资源法体系中原有子体系的区别、协调甚至重新组合问题。

4. 在循环经济法子体系中,又可以根据需要从事不同角度将其分为循环经济基本法(有人称基本法、综合法或一级法)和循环经济专项法(有人称循环经济单行法),循环经济专门法和循环经济相关法,循环经济国家法和地方法,企业循环经济法、生态园区法和生态城市(省、市、县等)法,循环经济生产法和循环经济消费法,等等。

(三)我国循环经济法的立法现状

根据上述循环经济法的概念和范围,可以对我国循环经济法作如下分析:

1. 目前我国已经初步建立环境资源法体系,在现有环境资源法律法规中已经包含或体现某些有关循环经济的内容。到2000年,我国共颁布34项环境保护行政法规,90多项环境保护规章,1020多个地方性环保规章,制定了427项国家环境标准。到2002年,我国共颁布9部环境保护法律,11部资源法律,11部防止生态破坏和自然灾害、保护和建设生态环境的法律,20多项与环境资源有关的其他法律。在上述法律法规中,有不少与循环经济有关的内容,或者大都与循环经济有不同程度的关系或联系。也就是说,虽然我国还没有制定专门的《循环经济法》或《循环经济促进法》,但现有的相关环境资源法律已经包含了某些循环经济法的内容。

2. 目前我国已经制定一些采用“循环经济”术语或明显可以归类于循环经济法的法律、法规或规章。法学界一般认为,我国于2002年6月29日颁布的《中华人民共和国清洁生产促进法》是一部重要的循环经济立法,该法第九条明确规定:“县级以上地方人民政府应当合理规划本行政区域的经济布局,调整产业结构,发展循环经济,促进企业在资源和废物综合利用等领域进行合作,实现资源的高效利用和循环利用。”全国人大环境与资源保护委员会副主任李蒙在2002年4月26日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十七次会议上所作的《关于〈中华人民共和国清洁生产促进法(草案)〉的说明》中指出,清洁生产法的制定“从长远看,也将有助于国民经济朝循环经济的方向发展”。有人认为,《中华人民共和国清洁生产促进法》是我国循环经济发展的里程碑。如果单纯以“循环经济”这一法律术语的采用为标准,可以认为我国真正采用“循环经济”的概念或话语体系的循环经济立法到2004年只有两年多的历史。贵阳市人大常委会于2004年9月26日颁布了《贵阳市建设循环经济生态城市条例》,这是我国第一部地方性循环经济专门法规。贵阳市委市政府于2002年3月作出发展循环经济、建设生态城市的决定,并被国家环保总局批准为全国首个试点城市。该条例的颁布和施行,为规范政府、企业在推进循环经济中的行为提供了法制保障。另外,我国有关政府主管机关已经制定一些含有“循环经济”术语的行政规章或政策文件,例如,国家发展和改革委员会(以下简称发改委)于2004年7月制订了《关于加快推动循环经济发展的指导意见》,从如下四个方面推动循环经济的发展:大

力推进节能降耗,提高资源利用效率;全面推行清洁生产,从源头减少污染物的产生;大力开展资源综合利用,最大限度利用资源,减少废物的最终处置;大力发展环保产业,为循环经济发展提供物质技术保障。国务院批转了《关于开展资源综合利用若干问题的暂行规定》(1985年)和《关于进一步开展资源综合利用的意见》(1996年)。国家发改委、科技部、外交部于2004年联合制定了《清洁发展机制项目运行管理暂行办法》,自2004年6月30日起施行。国家发改委、财政部、国家税务总局于2004年4月联合发布了《资源综合利用目录》,包括共伴生矿产资源、产业废弃物、再生资源、农林水产废弃物和其他资源的综合利用四大类。国家认证认可监督管理委员会和商务部于2003年联合发布了《绿色市场认证管理办法》,于2004年制定了《绿色市场认证规则》。国家环境保护总局自然生态保护司于2003年3月14日发布了《生态县、生态市、生态省建设指标(试行)》,到2003年,我国已有30多座城市明确提出了建设生态化城市的发展目标,有海南、吉林、黑龙江、福建、陕西、浙江、江苏等省制定了建设生态省的规划和目标。还有一些法律、法规、行政规章或法律规范性文件,即使没有采用“循环经济”的术语,按照国外通行的判断循环经济法的标准,也属于循环经济法的范围,如《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》(1995年)、《中华人民共和国节约能源法》(1997年)等。

3. 目前我国还没有全面、综合调整循环经济的专门法律,或者说严格意义上的循环经济法在我国还处于萌芽状态,但国家有关部门已经作出加强循环经济立法、制定《循环经济法》或《循环经济促进法》和单行法、逐步建立健全循环经济法律体系的计划。据2004年6月4日《中国经济时报》报道,国家环保总局局长解振华在国务院新闻办记者招待会上说,我国正在酝酿《循环经济法》。据新华社北京2004年9月28日电(记者赵承、刘铮),根据国家发展和改革委员会的规划,到2010年,中国将建立起比较完善的循环经济法律法规体系、政策支持体系、技术创新体系和有效的约束激励机制。根据国家发改委提出的政策导向,循环经济的理念将贯穿到“十一五”规划的编制工作中,无论是规划纲要,还是各类专项规划、区域规划以及城市总体规划,都将把发展循环经济放在突出位置。国家发改委将研究提出循环经济法律法规框架和《循环经济促进法》立法建议,加快循环经济相关法规的制定工作^①。

二、加强我国循环经济立法的思路

(一)学习借鉴国外有关循环经济立法的经验

根据发达工业国家的经验,在推进循环经济的同时或在进行循环经济试点的经验的基础上,必须制定循环经济法规,通过法规加强对循环经济活动的规范和指导。目前不少国家已经通过立法将循环经济的某些活动(如发展循环经济的目标、政策、措施和制度等)法定化、规范化。例如,荷兰制定的有关废物再循环利用的法律,要求到2000年废物循环利用率达到60%。德国于1991年颁布的《危险废物处理法》和《循环经济与废物清除法》(1994年9月27日公布,1996年、1998年修订,有人译为《循环经济与废物处置法》、《循环经济与废物管理法》),规定到1995年7月1日,玻璃、塑料等包装材料的回收率应达到80%。德国1998年修订的《循环经济与废物清理法》明确宣布,“本法律的目的是促进循环经济,保护自然资源,确保废物按有利于环境的方式进行清除”,该法规定对废物的优先顺序是避免产生、循环利用和最终处置。目前循环经济已经成为德国企业和民众生活中的一部分,主要表现为垃圾处理和再生利用,仅包装垃圾已从过去的年均1500万吨下降到2003年的500万吨,95%的矿渣、70%以上的粉尘和矿泥得到重新利用。欧盟其他国家也相继制定了旨在鼓励废物回收利用和绿色包装的法律,例如法国有关法律规定到2003年要有85%的包装废物得到循环使用。

日本是世界上循环经济立法较为完善的国家,有关循环经济立法突出的是“循环型社会”的话语体系,目前已经初步形成循环经济的法律体系,该体系包括:循环经济基干法或牵头法,即《推进形成循环型社会基本法》;综合性的循环经济法律,如《废弃物处理法》、《资源有效利用促进法》;循环经济专项法,如《建筑材料循环法》等。日本有重视环境资源立法的传统,由于公害问题的日益严重,在1970年年底召开的日本第64届国会,一举修改和新制定14个污染防治法律,故第64届日本国会以“公害国会”而载入史册,在环境法史上具有重要意义。与此相类似,2000年召开的第147届国会成为日本建设循环型经济社会史上关键的一年,被称之为“循环国会”或“环保国会”。这届国会通过和修改了多项有关循环经济的环保法规,它们是:《推进形成循环型社会基本法》、《促进资源有效利用法》、《特定家庭用机械再商品化法》、《食品循环资源再生利用促进法》、《建筑工程资材再资源化法》、《容器包装循环法》、《绿色采购

^①请参看《环境经济》2004年第9期第62~63页刊登的“时事政策动向”。

法》、《废弃物处理法》、《化学物质排出管理促进法》。其中前7项法律于2001年4月起实施,这些法律为日本发展“循环型社会”或“循环型经济”提供了法律保障。特别是第一项“基本法”最具重要意义,因为它从法律上确定了21世纪经济和社会发展的方向,提出了建立“循环型社会”的根本原则。之后,日本根据循环经济的发展实践,又制定或修改了一些循环经济和环保法律。目前日本已经把将废物转换成再生资源的企业形象地归入“静脉产业”,因为这些企业能使生活和工业垃圾变废为宝、循环利用,如同将含有较多二氧化碳的血液送回心脏的静脉。循环经济在日本发展非常迅速,到2003年的资源循环率空调产业为78%,电视产业为73%,冰箱产业为59%,洗衣机产业为56%等,随着新环保技术的开发和利用,日本的目标是循环资源回收率达到100%。

美国的循环经济经过几十年发展,到2003年循环经济行业已涉及传统的造纸业、炼铁业、塑料、橡胶业以及新兴的家用电器、计算机设备、办公设备、家居用品等产业,全国有5.6万个企业参与,年均销售额高达2360亿美元,其规模与美国的汽车业相当,成为美国经济的重要组成部分。在美国法学界,“循环经济”这一话语体系并不流行。美国虽然没有流行“循环经济”的概念,但一直在倡导和实施与循环经济相类似的“污染预防”经济。美国自1965年颁布《固体废物处理法》后,先后在1968年、1970年、1973年、1976年、1980年、1984年多次修订该法,目前称为《资源保护和回收法》,该法有力地促进了美国废物再循环和综合利用工作。1990年,美国国会通过了《污染预防法》,宣布“对污染应该尽可能地实行预防或源削减(Source Reduction)是美国的国策;对不能预防的污染,应尽可能地以对环境安全的方式使之再循环;对不能预防或再循环的污染,应尽可能地以对环境安全的方式进行处理;处置或以其他方式向环境排放污染,只能作为最后一种方式使用,并且应以对环境安全的方式进行”,规定了以“源头控制”和“3R”原则为特征的一整套源削减制度。1991年2月美国环境保护局发布了《污染预防战略》。之后,联邦和州政府相继制定了大量有关源削减的法律、行政法规和地方法规,源削减法律制度开始在美国大地生根并不断完善。到1992年3月美国已有26个州相继通过了实行污染预防或源削减的法规。例如美国加州于1989年通过的《综合废物管理法令》,要求到2000年有50%的废物通过源削减和再循环的方式处理。日本制定《推进形成循环型社会基本法》和德国制定的《循环经济与废物清除法》等循环经济法规,

虽然与美国《污染预防法》所采用的术语概念不同,但并没有脱离“源头控制”和“3R”原则的范围。

上述循环经济立法基本上明确了循环经济、循环社会等概念,循环经济的目的、适用范围或对象;规定了发展循环经济的基本政策、原则、措施和有关法律制度;明确了管理者(政府)、生产者(企业)、消费者和公众在发展循环经济方面的权利、义务和责任,以及对各具体行业和产品的具体要求。我国在进行循环经济立法时,应该结合中国的国情,认真吸收和借鉴国外循环经济立法的有益经验,避免立法失误或滞后,努力提高立法效率,实现中国循环经济立法的跨越式发展。另外,发展循环经济是一种国际性趋势,我国是许多国际环境资源保护条约和WTO的成员国,在发展循环经济中应该遵守国际环境资源条约和国际贸易条约的有关规则,了解和掌握外国有关循环经济立法的情况,这就要求我国的循环经济法与有关国际法接轨、与有关外国法相协调,以便充分利用外国和国际的循环经济法律资源。

(二)制订循环经济的立法规划,逐步建立健全循环经济法律体系

循环经济目前我国正处于一个由理念倡导向试验示范及至全面推进的重要转折时期,循环经济法正处于萌芽状态,现有环境资源法律虽然能够对废物再生利用起到一定的强制作用,但法律规定过于原则,离循环经济要求实现的废弃物资源化、减量化和无害化,把有害环境的废弃物减少到最低的目标还相差甚远。过去,我国的环境资源立法仅仅将循环经济看做防治污染的一种经济技术手段,没有形成循环经济法体系的思想。随着环境资源问题的恶化,我国已初步形成或走向以生态建设为主的可持续发展道路、以生态环境为主体的国土生态安全体系、以建设生态省(市、县、区)为核心的生态文明社会,将环境保护、防治环境污染和生态破坏与经济社会发展结合起来逐渐成为社会的主导要求。循环经济立法只有走出单纯的、狭窄的防污手段、赢利性的利废产业的“行业阴影”或“行业枷锁”,走向经济、社会和环境持续发展道路的根本性转变,才能形成全新和高效的循环经济法律机制和法律制度。循环经济的建立是一个巨大的社会系统工程,这一工程的软环境是相关的法律法规。为了推动循环经济的良性、有序发展,我们应该研究循环经济发展与循环经济立法的关系,加强对循环经济法的总体研究,研究有关循环经济法的法律体系、法律机制和法律制度等关键问题,总结并吸收我国国内循环经济立法的经验教训,根据我国循环经济实践的制订循环

经济立法规划,用10年左右的时间逐步建立健全循环经济法律体系。

德国的循环经济法可分为三个层次:法律、条例和指南。从法律法规的效力级别看,我国的循环经济法规体系应该包括如下层次:一是《中华人民共和国宪法》中有关发展循环经济的原則规定;二是《中华人民共和国环境保护法》中有关发展循环经济的基本要求和政策;三是《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国节约能源法》、《中华人民共和国矿产资源法》、《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》等环境法律中有关发展循环经济的规定;四是有关发展循环经济的行政法规和地方性法规;五是有关发展循环经济的部门规章和地方规章;六是其他有关循环经济的法律规范性文件。

循环经济法是环境资源法的一个重要组成部分或分支,在建立健全循环经济法律体系时应该充分利用环境资源法体系中的现成的法律资源和法律制度资源,不宜追求打破原有的环境资源法体系而完全另起炉灶,而宜采取与原有的环境资源法体系相协调的方式发展循环经济法。从法律法规的内容看,健全的循环经济法规体系应该包括如下层次:1. 在综合性的环境资源法律中,例如在修改《中华人民共和国环境保护法》时,应该将循环经济作为一项基本政策予以规定,从而为各种防治污染法律法规增加有关循环经济的内容而提供法律依据。2. 应该制定有关循环经济的基干法,如《循环经济促进法》或《循环经济法》,对我国发展循环经济作出全面、系统的规定。3. 应该制定或修改若干重要的循环经济法律,如《中华人民共和国清洁生产促进法》、《资源综合利用法》、《废物处理法》、《节约能源法》等,对某一方面的循环经济作出专门规定,作为《循环经济促进法》的重要支撑。4. 应该根据不同行业和产品,制定各种体现循环经济理念和原则的单项法规或规章,如《包装容器和材料收集和循环条例》、《家用电器收集和循环条例》、《建筑材料循环条例》、《汽车回收循环条例》、《绿色采购条例》、《电池回收利用条例》等。5. 应该制定各种评价和规范循环经济的标准和技术规范,加快或完善循环经济产品和循环经济管理体系标准的制订。6. 应该在制定或修改其他相关法律法规时,如民商法、经济法、刑法、行政法等,增加有关循环经济或与循环经济相配套的内容。

三、《循环经济促进法》的地位和主要内容

当前我国加强循环经济立法的一项主要工作是研究制定《循环经济促进法》,并通过该法的制定来带动整个循环经济立法工作的全面发展。

在制定《循环经济促进法》时,首先应该明确《循环经济促进法》在环境资源法总体系和循环经济法律体系中的地位 and 作用,以便厘清制定《循环经济促进法》的思路。循环经济法是我国环境资源法中的一个新兴的重要分支,《循环经济促进法》则是这个分支体系中的基干法、牵头法。也就是说,应该将《循环经济促进法》设计为循环经济法律体系中的核心法律,循环经济领域的基本法律,即努力用《循环经济促进法》反映当代新型循环经济在我国经济、社会和环境建设中的重要地位和作用,以及《循环经济促进法》对整个循环经济发展的总体调整、全面调整 and 综合调整的作用。因此,在制定《循环经济促进法》时,应该坚持经济和环境资源一体化的思想,经济、社会和环境协调发展与可持续发展的思想,实现对《循环经济促进法》的立法宗旨、目的、指导思想和调整范围的定性定位,并尽量避免减少与原有环境资源法律法规的重复,使《循环经济促进法》真正成为推动我国循环经济发展的、名副其实的循环经济基干法,而不是用《循环经济促进法》去取代或包含《环境保护法》等环境资源法律。

与《循环经济促进法》地位相关的一个重要问题是关于制定《循环经济促进法》的基本思路或模式,目前主要有两种主张:一是制定《循环经济法》,并将《循环经济法》设计为规范法、强制法或“硬法”。持这种主张的人从传统的法律规范三要素特别是从法律的制裁性观点出发,强调法律的规范性、强制性、制度性、可操作性、可诉讼性,要求将《循环经济法》设计为发展循环经济活动的行为准则、行为规范和“硬性”条款,以制裁那些不积极发展循环经济的单位和个人。笔者认为,这种主张值得商榷,这等于是认为没有必要制定综合性的循环经济基干法,目前也不可能制定出《循环经济法》,一方面由于循环经济在我国尚处于发展的初期或不成熟阶段,另一方面由于综合性的循环经济法很难将各种法律条款制度化或可诉讼化。二是主张将《循环经济促进法》设计为循环经济政策法、促进法,以指导、引导我国循环经济的健康、有序发展。笔者也持这种观点。当代法律的调整范围和作用越来越扩大,法律不仅具有强制作用,也具有指导作用、引导作用,不仅有强制性很强的、重在制裁的“硬法”,也有指导性很强的、重在引导的“软法”,即目前所称的“政策法”、“促进法”。诸如美国的《1969年国家环境政策法》和《1990年污染预防法》、日本的《推进形成循环型社会基本法》和《促进资源有效利用法》、我国的《中华人民共和国清洁生产促进法》等就是典型的重在引导的“软法”或

“政策法”。这种“政策法”、“促进法”,并没有否定法律的强制性、可诉讼性的作用,只不过其包含的强制性和制裁性条款较少,并没有完全失去法律作为社会行为规范的作用,而是根据法律调整的对象强调对有关行为的指导性、引导性。在某种意义上可以认为,法律的指导性和引导性在某些领域起着较法律的强制性和可诉讼性更加有利和有效的作用。因此,作为综合调整、全面调整、整体调整循环经济的基本法,适宜采用《循环经济促进法》这种“政策法”或“促进法”的形式,即《循环经济促进法》应该具有综合性、指导性和政策性。

关于制定《循环经济促进法》的指导思想,笔者认为应该以科学发展观、可持续发展观为指导,坚持经济社会和环境资源一体化的思想,人与自然和谐共处、和谐发展的思想,以优化资源利用方式、提高资源生产率和降低废弃物排放为核心,形成“政府主导、市场推进、公众参与”的机制,通过上述三种调整机制^①的综合作用,建立一套发展循环经济的法律保障体系,以逐步形成中国特色的循环经济发展模式,加快建设资源节约型的生态社会。

至于《循环经济促进法》的章节和具体内容,应该针对我国循环经济发展中的实际问题,结合循环经济的性质、特点、范围和作用确定。我们对循环经济的认识一直在发展、变化,有关循环经济的立法也应该与时俱进、随时修改。

笔者建议,拟议中的《循环经济促进法》可以借鉴《中华人民共和国清洁生产促进法》的成功经验,分为六章。

第一章是总则,主要规定本法的目的、适用范围或对象,重要术语的法律定义,发展循环经济的基本政策、原则和措施,循环经济的管理机构和管理体制。本法的目的是促进循环经济的发展,保障经济、社会和环境的可持续发展,促进循环型社会或生态社会的建立。应该根据循环经济的概念和范围来确定本法的适用范围。我国以往立法一向有不注意重要法律术语定义的倾向。但制定《循环经济促进法》应该尽量克服这种不好的习惯,该法应该对循环经济、废物、循环资源、循环利用等术语作出法律定义。有关循环经济的管理体制,应该注意突出国务院发展和改革委员会(政府综合部门)和国家环境保护总局(与循环经济联系最密切的政府部门)等部门的地位和作用。应该明确规定国家中央政府、地方政府、企业和公民的基本职责、权利和义务。要明确规

定发展循环经济的“3R原则”。

第二章是循环经济的推行,主要规定国家中央政府和地方政府及其主管部门在推行循环经济方面的主要职责和所采取的政策,如循环经济规划、财政税收政策、产业政策、技术政策、统计、信息服务、产业导向目录、示范推广、科学研究、宣传教育,以及登记、报告等管理制度。规划是龙头,科学规划是发展循环经济的重要保证,应该对循环经济规划提出明确要求:一是要将发展循环经济纳入国家的经济社会发展计划和规划,二是要将发展循环经济作为重要的指导原则,用循环经济理念指导编制其他各类相关的专门规划,引导和加快产业结构、产品结构的调整;三是要用循环经济理念指导地方经济社会发展规划、地方专门规划和区域发展规划,促进地方经济结构调整和区域布局合理与优化。应该对循环经济实行目标责任制,各级政府领导应该把推动循环经济的发展摆上重要议事日程,建立政府各有关部门的分工负责制,建立健全监督、检查、评比和考核验收制度,把完成目标好坏与奖惩挂钩,与考核领导班子和领导干部政绩联系起来。

第三章是循环经济的实施。可以把循环经济活动划分为:生产阶段,消费阶段和处理阶段。应该统筹规划生产、分配、流通、消费等循环经济的全过程,同时应该突出重点环节和主要矛盾,增强法律的明确性和可操作性。应该规定废弃物在各个阶段上的优先顺位为:在生产阶段上,减少或抑制废弃物的发生;在消费阶段上再利用;在处理阶段上加强资源回收及最后适当、安全处理。应该对企业内部的循环经济、企业之间的循环经济即生态园区循环经济和社会循环经济作出统筹安排,在小循环、中循环、大循环及建立废物处置与再生产业4个层面推进循环经济。在企业层面发展循环经济,应该着眼于清洁生产,减少产品和服务中物料与能源的消耗量,实现污染物产生量的最小化。在生态园区发展循环经济,应该规范工业生态区、农业生态区的建设,把上游生产过程的副产品或废物用作下游生产过程的原料,形成企业间的工业代谢和共生关系。在社会层面发展循环经济,应该推进绿色消费,建立废物分类回收体系,注重一、二、三产业间物质的循环和能量的梯级利用,同时促进建立废物和废旧资源的回收、处理、处置和再生产业,从根本上解决废物和废旧资源在全社会的循环利用问题,最终建立循环型社会、生态社会。循环经济的重点应该是再生资源回收利用体

^①三种调整机制是指行政调整机制、市场调整机制和社会调整机制。请参看蔡守秋著:《第三种调整机制——从环境资源保护和环境资源法角度进行研究》(上、下),《中国发展》2004年第1、第2期。

系和资源再生产产业体系。生态建设要着力发展循环经济,循环经济是生态城市的支撑和标志,没有循环经济做保证,生态城市的建设将是一纸空文。生态省、生态城市和生态社区的建设一定要与发展循环经济结合起来,使环境保护、生态建设和城市建设一体化,使经济建设、城市建设和环境建设协调发展。

第四章是循环经济的鼓励措施。正确、可行的激励政策是推动循环经济发展的灵魂。要建立健全循环经济的表彰奖励制度,对在循环经济科研、教育、生产中做出显著成绩的单位和个人给予表彰和奖励。应该综合运用财政税收、投资、信贷、价格等政策手段,调节和影响市场主体的行为,建立自觉节约资源、循环利用资源和保护环境激励机制。要搞好对循环经济的政策扶持,多渠道筹集建设资金。应该把发展循环经济作为政府投资的重点领域,加大对循环经济发展的资金支持。对一些重大的循环经济项目应该进行直接投资或资金补助、贷款贴息的支持,引导各类金融机构对有利于促进循环经济发展的重点项目给予贷款支持。要运用价格、财税和收费政策激励循环经济,积极调整资源性产品与最终产品的比价关系,完善自然资源价格形成机制,通过水价、电价等价格政策的调整,更好地发挥市场配置资源的基础性作用。应该适时制定《节能产品目录》、《综合利用目录》和《政府采购目录》等名录,对有关循环经济产品给予减免税和其他的优惠政策。还要建立生态恢复和环境保护的经济补偿机制。

第五章是法律责任。

第六章是附则,规定本法的生效日期和法律的修改等事项。《循环经济促进法》应该根据情况及时修订。

《循环经济促进法》应该建立充分发挥循环经济活动主体作用的、高效的调整循环经济活动的法律机制,即“政府主导、市场推进、公众参与”、“三种调整机制综合”的运行机制。关于循环经济活动的法律主体,应该根据循环经济的性质、特点确定。一般来讲,循环经济活动的主体包括政府、企业、社会团体和公众。首先应发挥政府行政调整机制的作用,通过立法明确政府在促进循环经济发展中的职责(包括权利和义务)。政府在循环经济的发展中处于十分重要的地位,它既是循环经济的规划、管理者,又是循环经济实施的法律监督者。因此,《循环经济促进法》应当要求政府有关部门,按照各自的职责,负责有关

的循环经济促进工作;同时加强对循环经济实施的监督,对违反循环经济法律规定的行为人给予处罚。同时要发挥市场调整机制的作用,通过立法明确企业在发展循环经济中的权利和义务。应该扩大生产者的责任,包括明确规定生产者的产品责任(回收产品、循环利用,产品的事前评价等)和产品使用后废弃物的处理责任,实行“扩大生产者责任”的原则,促进使用再生品,由影响环境的企业负担恢复原状的费用等。应该要求重点企业必须实施循环经济;应该制订强制实施循环经济的企业名录,将一些消耗资源和产生污染极大的重点生产、销售企业列入名录中,要求它们必须实施循环经济,承担回收和循环利用本企业的废弃产品以及负担部分费用的义务,并在法律中规定重点产品的回收标准;如果在规定时间内,生产企业达不到标准应受到相应处罚,达到规定的标准国家应在税收等方面给予优惠的政策。还要发挥第三种调整机制^①即社会调整机制的作用,通过立法明确各种社会团体和公众在发展循环经济中的权利和义务。应该通过立法规定消费者在循环经济中的义务,提倡公众参与循环经济活动,特别是循环经济的管理和监督活动。消费者是循环经济中的重要角色,在原有的环境资源法律体系中,消费者承担着很少的环境保护义务。但在循环经济法律体系中,消费者应当承担更多的义务。因此,应该规定消费者对其消费中产生的废旧物质,承担一定的回收利用义务和部分费用。应该提倡环境道德、生态文化、生态文明的建设。应该始终将生态道德放在突出的地位,加强环境宣传教育,用各种方式引导人们尊重生命、热爱自然、保护环境,自觉地将自己的行动融入到生态城市的建设,促进广大公民同自然环境的密切联系,达到人与自然的真正的和谐共处。应该通过上述三种调整机制的综合作用,促进建立一套发展循环经济的法律保障体系,即:绿色秩序制度,包括自然资源产权制度、绿色市场制度、绿色产业制度、绿色技术制度等;绿色产销制度,包括绿色生产制度、绿色采购制度、绿色消费制度、绿色贸易制度、绿色包装制度、废物回收利用制度等;生态激励制度,包括绿色国民经济核算制度、生态预算制度、绿色财政制度、绿色价格制度、绿色金融制度、绿色投资制度、绿色税收制度、绿色统计制度、绿色审计制度、绿色会计制度等;绿色社会制度,包括绿色教育制度、绿色信息(宣传)制度、绿色服务制度、公众参与制度、非政府非赢利组织制度等。

①请参看蔡守秋的文章《第三种调整机制——从环境资源保护和环境资源法角度进行研究》(上、下),《中国发展》2004年第1、第2期。