

国际经验与中国特色的循环经济立法

文/ 全国人大环资委法案室主任 孙佑海

科学借鉴国外的立法经验,是我国进入改革开放时期以来开展立法工作的一个重要方法。我国正在进行循环经济立法,也要了解并借鉴外国循环经济立法的经验教训,这对提高循环经济立法的质量,具有十分重要的意义。

外国循环经济立法概况

十九世纪九十年代末期,环境经济学家开始了对生命周期理论和生态效率的讨论,瑞典和日本等国开展了相关的实践,这些理论和实践大大影响了公共决策。1970年在一些国家出现了回收法,废物回收和循环利用的理念和实践在随后的相关立法中不断得到反映。20世纪末期,随着主要发达国家几十年来经济的持续繁荣,环境和生态危机不断出现,资源快速耗竭问题和废弃物管理问题日益突出。比如,从日本2000年的情况看,全国一般废弃物填埋场的可利用年限平均为12.2年,产业废弃物填埋场的可利用年限平均只有3.9年。为了解决废弃物管理问题,发达国家开始进行循环经济立法,其中以德国、日本、欧盟和美国的成就最为显著。

发达国家的循环经济立法各自有不同的特点。德国是第一个系统的应对固体废物问题的欧盟国家。早在1986年制定《废物管理法》时,德国政府就强调要通过节省资源的工艺技术和可循环的包装系统把避免废物产生作为废物管理的首选目标。日本的循环经济立法起步较晚,但体系比较完善,特点突出,形成了以基本法牵头、由一系列专门法律组成,推动循环型社会建设的法律体系。“基本法”在形式上与其它法律相同,但是在级别上高于其它法律,类似连接宪法和个体法的桥梁。欧盟及其成员国的循环经济立法中,建立了各种相互衔接得很好的基本法律制度。这些法律文件对欧盟及其成员国的循环经济发展有着直接或间接的约束力,起指令性或指导性作用,促进了循环经济的形成和蓬勃发展。美国的立法中并未出现循环经济的概念,也未提到在全社会范围内推行一种新型的、更为先进的经济增长模式,但是相关法律强调对污染物的预防,通过源头削减和过程控制减少污染物和废物的产生,保护人体健康,一般认为,这些立法中体现了生产领域贯彻循环经济的理念和思路。

主要发达国家的循环经济立法

1. 德国的立法经验

德国的基本法建立了在联邦政府和州政府之间分享权力的制度,同时提供了联邦政府和州政府合作立法和行政的框架,这种框架普遍应用于环境立法中。德国政府和行政部门常常被赋予颁布法令和规章的权力,以执行广泛的法定目标。目前德国的环境政策由三项原则组成:“预防原则”、“污染者付费原则”和“合作原则”。

1976年,德国的第一部垃圾管理法出台。该法对垃圾的处理、转运和处置进行管理以减小环境危害。1986年,这部法律被《垃圾预防和管理法》(ABFALLGESETZ)取代,并建立了“减量化、再利用、循环利用”__的实施原则,而处置只作为最后的手段。但仅有《垃圾预防和管理法》是不够的。到了1980年代末,德国的垃圾填埋场迅速达到了其最大容量,同时德国的土地资源日趋紧张,不能满足垃圾填埋场扩建或新建垃圾填埋场的需要。在这种压力下,1991年6月德国政府通过了《减少包装物垃圾条例》(VERPACKVO)。3年后,《物质闭路循

环和废物清除法》(KrW-/AbfG)对《减少包装物垃圾条例》进行了补充和扩增,成为目前德国循环经济立法的最重要的组成。

《物质循环和废物清除法》的第三部分“产品责任”(1996 年生效)为《减少包装物垃圾条例》提供了新的法定权力。随着《减少包装物垃圾条例》在1998~2005年的修订,这部法律继续成为德国环境法规框架的主要组成部分。

德国《物质循环和废物清除法》是该国发展循环经济的代表性法律规范。该法主要内容包括:一是规定该法立法目的是为了发展循环经济,保护自然资源,确保废物按照有利于环境保护的方式进行处置。二是规定废物产生者、拥有者和处置者的原则和义务。三是谁开发、生产加工和经营的产品,谁就要承担满足循环经济目的的产品责任。四是制定实施计划。五是监测。法律规定废物的利用和处置要处于主管部门的监测之下。此外,该法还对公众义务、废物处置人员和主管部门的咨询义务、产生废物的企业组织的通知义务等做出了明确而严格的规定。

2. 日本的立法经验

在19 世纪60 年代末70 年代初环境立法取得削减环境污染的明显成效基础上,90 年代,面对资源快速耗竭问题和废物管理问题日益突出的形势,日本环境政策开始由前一阶段的污染治理转向建设可持续发展的经济,环保部门也开始实施了废物管理和回收政策。建设循环型社会基本法于2000 年6 月颁布并于2001 年1 月生效。该法旨在建立基于当代和后代的可持续发展考虑的循环型社会。按照基本法,“循环型社会”(1)要求防止污染物产生;(2)促进资源回用(包括再利用,再生产和热量回收);(3)保证适当的废物处置率。《建立循环型社会基本法》是日本发展循环经济的基本法,处于循环经济立法的核心地位。该法主要特点如下:

第一,立足于日本环境与资源的现实情况,战略性地将立法提高到建立循环型社会的高度,以可持续发展为宗旨。

第二,国家、地方政府、企业和公众合理分担责任。

第三,避免企业生产经营活动和公众的消费活动产生废弃物,尽量实现循环利用的生产消费方式。

在基本法的统领下,是一些重要的循环型社会专项(个体)法。包括:资源有效利用促进法(LPEUR);容器和包装物的分类收集与循环法(LCo1REC);废物管理和公共清洁法(WM&PCLAW);家庭电器回用法(SHAR);建筑材料回用法;食物回用法;以及领跑者计划,绿色采购等相关法律。这些不同的单项法从不同的领域支持着基本法的具体是落实。

3. 欧盟的立法经验

世纪90 年代来,随着世界范围内的资源短缺和环境恶化,各国纷纷探索有利于本国经济发展和环境保护的新的经济模式。德国是世界上进行循环经济尝试并最早进行相关立法的国家,目前也是该方面立法最完备的国家之一。其他国家,尤其是欧洲各国纷纷仿效,尽可能地以多种方式多次使用资源,从而将经济活动对自然资源的影响与破坏降到最低。欧盟及其前身欧共体先后通过了《废油指令》、《废物处置框架指令》、《有毒废物指令》、《共同体废物管理战略》、《废物运输规则》、《废物指令》、《报废车辆指令》和《报废电器和电子设备指令》等。

这些具体立法的基本内容着眼于废物的管理和利用,首先进行废物预防,抑制废物形成;其次是回收使用;最后才是进行焚烧产能和填埋处理。欧盟及其成

员国以预防优先和回收利用作为循环经济立法的基本原则,这些原则在国际上被简化为4R原则,即减量(Reduce)、再生(Recovery)、再用(Reuse)和循环(Recycle)。在欧盟机构不断加强和完善循环经济法制建设的影响下,欧盟成员国根据本国国情,丰富和发展了欧盟的循环经济立法,并在本国立法中加以确认和促进,如在环境法律中补充了废物回收利用和处置制度,把欧盟的一些指令转化为国内立法,并把循环经济的发展要求渗透到了政府采购法等其他法律之中。

对于一些典型领域的有关立法,如欧盟包装指令、电气电子设备管理的法律(WEEE和RoHS)、报废汽车回收指令、以及综合性产品政策(IPP)及相关立法等,报告就其建立背景、立法目的、法律主要内容,以及有关重要的法律制度措施进行了进一步的分析总结。其中,欧盟启动的产品中的环境政策要求,以“前端(front-of-pipe)”思维取代“末端(end-of-pipe)”处理,实行绿色产品开发与设计,将利益相关者的观点整合至现有的产品策略,进而发展出一套新的整体性产品架构。分别藉由生命周期观点、市场机能导向,以及利害相关者参与的三项基本原则,在持续改善产品与服务的环境绩效、支持循环经济上具有根本性的作用。

4. 美国的立法经验

美国目前虽然还没有一部全国性的循环经济法规,但现有《资源保护和回收法》(1976年通过,1980年修订)和《污染防治法》(1990年制定),一定程度上体现着发展循环经济的要求。同时,联邦政府和各州政府还推行了一些有利于发展循环经济的相关立法和政策,自20世纪80年代中期以来,美国已有半数以上的州先后制定了促进资源再生的循环法规。如固体废物管理和回用计划

(Rhode Island's SolidWaste Plan)、饮料容器回收法、电子垃圾处理法等。

走中国特色的循环经济立法道路

综上所述,就立法性质而言,目前发达国家有关循环经济的立法模式大体上可分为三种:一种可称之为污染预防型,如美国等国,将资源的回收利用纳入污染预防的法律范畴,属于广义上的环境法;另一种可称之为狭义的循环经济型,或者称之为“垃圾循环经济”,如上面所提到的德国1994年公布实施的《物质循环和废物清除法》;第三种是日本2000年公布实施的《建立循环型社会基本法》,将整个社会活动纳入循环型轨道,建立循环型社会,已经超出了一般意义上环境法的范畴。笔者认为,污染预防型立法虽然比末端治理前进了一大步,但仍然没有摆脱狭义上的环境保护的理念,没有从根本上解决发展与环境保护之间的矛盾与冲突;德国的狭义的循环经济型或者称之为“垃圾循环经济立法”,虽然在一定意义上比起污染预防型立法前进了一步,但由于规范的范围较窄,因此对指导社会生活发挥的作用并不是很大。日本的循环型立法从全社会的高度来协调发展与环境保护的关系,其影响的范围和深度显然都超过了德国等发达国家,对我国的借鉴意义比起其它国家要大,但这部法律仍然没有超出环境法的范畴。因此,我国循环经济立法必须走自己的道路。

今年6月25日,中共中央总书记胡锦涛在中央党校省部级干部进修班发表重要讲话指出,中国特色社会主义,是当代中国发展进步的旗帜,是全党全国各族人民团结奋斗的旗帜。我们必须始终不渝地坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,毫不动摇地坚持和发展中国特色社会主义。在循环经济立法上,我们同样也有走具有中国特色的发展道路。从中国的实际出发,并借鉴国际经验,我国的循环经济立法应当形成自己的独特思路:

一是要从中国的实际需求出发，坚持减量化优先的原则。西方发达国家发展循环经济一般侧重于废物再生利用，而我国现阶段总体上处于工业化初期，能耗物耗过高，资源浪费严重，前端减量化的潜力很大，因此要特别重视减量化，即资源的高效利用和节约使用。

二是要突出重点，着力解决能耗高、污染重、影响我国循环经济发展的重大问题。对主要工业行业和企业，明确提出节能减排的强制要求。

三是法律规范要有力度，对高消耗、高排放的行为，要有硬的约束。与此同时，要通过制定一系列的激励政策，支持和推动企业等有关主体大力发展循环经济。四是注重发挥政府、企业和公众以及行业协会等主体在发展循环经济中的积极性，形成推进循环经济发展的整体合力。五是要处理好循环经济法和其他相关法律的关系。在我国，与循环经济法相关的法律主要有节约能源法、固体废物污染环境防治法和清洁生产促进法等。这些法律之间有着紧密的联系，难免有一定的交叉重复，但在各自的适用范围、层次等方面又有一定的区别。在循环经济法的立法过程中要处理好它们之间的关系，充分发挥循环经济法与其他相关法律在推进循环经济建设中的积极作用。