

# 中国循环经济立法初探

戚道孟 刘翠娥

(南开大学法学院,天津,300071)

**摘要** 循环型经济是一种新型经济发展模式,随着环境问题日益突出,一些发达国家开始重视改革现有不合理的经济发展模式,促使本国经济朝着循环型经济发展。本文通过介绍循环经济的概念和基本特点,总结国外循环经济法的立法经验,对比德日两国与美国的循环经济立法,透视我国相关立法现状及存在的问题,对我国循环经济法的建立健全与配套制度的完善提出建议。

**关键词** 循环经济;循环经济法;清洁生产法

在环境问题十分严重的今天,传统的经济发展模式已不适应新型社会发展的需要,为保护和改善环境,珍惜和合理利用有限的自然资源,达到社会、经济和环境的协调发展,改革现有经济发展模式势在必行。循环经济作为一种新型经济发展模式在1980年代以后迅速风靡全球。

## 一、循环经济概述

有关循环经济的思想起源于1960年代,当时美国著名经济学家鲍尔丁提出了“宇宙飞船”理论,这被公认为循环经济思想的萌芽。该理论认为,地球就像在太空中飞行的宇宙飞船,这艘飞船靠不断消耗自身有限的资源维持生存,如果现在的人们还像以前那样大肆开发自然资源和破坏环境,地球终会因不堪重负而走向灭亡,因此人类必须反思自己的行为模式,拯救环境,拯救地球。“宇宙飞船理论”主张以新的循环式经济发展模式代替旧的直线式发展模式,改变现有的不合理发展状态。1970年代,国际社会开始针对日益严重的环境问题积极寻求解决办法,采取各种技术和措施治理因盲目生产造成的污染。到1980年代,人们开始认识到废弃物的某些价值,关注废弃物的再利用,循环经济在思想上和政策上得以体现,但还没有出现专门的循环经济立法。1990年代,随着人类环境与发展会议的召开和《里约宣言》的签订,可持续发展思想为大多数国家所普遍接受并在国内进行相应立法。为适应可持续发展战略的实施,人们开始大胆改变不合理的行为模式,

于是循环型经济发展模式在全球范围内流行开来,体现在各国的经济发展政策和社会发展规划中。一些发达国家还以立法的形式确认这一发展模式,采取各种措施促进循环型社会在本国建立。

由以上可知,循环经济实质上是一种生态经济,它是物质闭环流动型(closing material cycle)经济的简称。它是指运用生态规律指导人类的社会生产和生活,把“资源—生产—消费—再生资源”的流程渗透到人们的生产和生活中,在生产过程中实行低开采、高利用、低排放,运用高新技术开发新的环保产品,循环利用各种物质和能量,使生产和消费的全过程少产生或不产生废物,整个社会都达到物质、资源和能量的良性循环,使经济活动对人类社会和环境的影响降到最低,实现经济效益与环境效益的统一。

循环经济是实施可持续发展战略的重要体现,它具有以下特点。

首先,循环型经济发展模式体现出环境法中的预防性原则。在传统的经济发展模式下,人们也注意到了环境问题,看到了污染的严重性,大多采用了末端治理方式治理污染,但从长远看来,这种末端治理毕竟是在污染产生后才进行的,具有权宜性、应急性特点,因其不强调生产过程中的污染控制和资源节约,不利于自然资源的永续利用。而循环经济强调的是生产从头到尾,产品从产生到被消费掉的整个过程不产生或少产生废物,对资源实行低开采和低消耗,最大限度地提高资源利用率,从源头上控制污染

收稿日期:2005年1月

作者简介:戚道孟,教授,研究方向为环境法学。

产生,以实现物质和能量的永续利用。这真正体现了环境法中的预防原则和全过程控制原则。

其次,循环经济的实现体现出循序渐进的特点。循环经济的实现体现在三个层面,即企业层面、区域层面和社会层面。企业层面是实现循环经济的初级阶段,我们这里说的企业层面主要是指单个企业,是指在单个企业内部实现资源和材料的循环利用,即企业通过采用先进技术和设备,最大限度地利用已有资源和已生产的产品甚至已消费过但还有利用价值的产品,防止资源浪费和环境污染。单个企业内部资源循环利用的实现是区域循环经济和整个社会循环经济实现的基础。区域层面是指通过企业间的物质能量交换和防污节能技术共享,组成生态工业园区,使一家企业的废物或没有价值的物品成为另一家企业的生产资源,实现物质和能量在本区域内的良性循环。区域层面循环型发展模式的建立是非常关键的一环,它使得整个社会循环经济的形成成为可能。社会层面循环经济的建立,即循环经济在一个国家范围内的建立,就涉及到更多相关领域。除工业以外,农业、第三产业在各自领域内要实现物质和能量的良性循环,不仅如此,三大产业之间也要实现物质和能量的良性流动,人们的消费模式也应朝着绿色循环型模式转变,这样整个社会都渗透在循环经济发展模式之中,循环型社会也就慢慢建立起来。

再次,循环经济体现出很高的技术性要求。要彻底改变以往的生产模式和消费模式,就要引进环保技术和设备,学习先进管理经验,企业应充分利用这些环保技术设备进行生产,把可能产生的污染控制在初始阶段,减少污染排放量,制造出科技含量高和真正环保的产品。同时设立完善的产品跟踪机制,采取有效措施回收产品和废品,以供循环利用。在处置残余废物的过程中,尽量把对环境和人类健康的影响降到最低。

## 二、国外关于循环经济的立法现状

循环型经济发展模式首先被经济发达国家承认和采用,这些发达国家也最早进行了循环经济立法,经过长期实践这些国家目前已经处于循环经济法制化阶段。总的说来,发达国家循环经济立法主要有两种模式,一种是以德国和日本为代表的经济循环型立法,一种是以美国为代表的污染预防型立法。

### (一)经济循环型立法

1. 德国循环经济立法模式 德国是世界上最早实施循环经济的国家之一,它的循环经济法制建设也居于世界前列。1986年,德国把1972年的《废

弃物处理法》修改为《废弃物限制处理法》,该法要求企业采用节约资源的工艺技术和可循环的包装系统,以避免废物产生作为废物管理的首选目标。该法初步认识到避免废物产生的重要性,但它只是一个关于循环经济立法的雏形。1991年,德国首次在循环经济思想指导下制定了《包装废弃物处理法》,要求生产商和零售商减少生产商品的包装物,以减少填埋和焚烧商品包装废弃物的几率,避免给环境造成不必要的污染。1994年,德国出台了以发展循环经济为目标的《循环经济和废物处置法》,把循环经济的思想从商品包装扩展到社会所有领域,这标志着德国循环经济法制建设的开端。

德国《循环经济和废物处置法》是德国发展循环经济的代表性法律,经1998年修改后,该法的主要内容有:(1)明确规定了立法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处置;(2)它规定了废物制造者、拥有者和处置者的权利和义务;(3)规定了产品责任,规定谁开发、生产和经营产品,谁就要承担相应的符合循环经济原则的产品责任;(4)规定了计划责任,即废物的处置应当按照计划进行,这些计划主要是政府和行政主管部门制定的有利于环境保护的计划。除此之外,法律还规定了主管部门对废弃物的监测职能和义务以及公民的义务等。该部法律对各主体的权利义务规定比较明确,为世界各国循环经济立法提供了成功范例。

2. 日本的循环经济立法模式 到目前为止,日本是世界上循环经济立法最为完善的国家,它拥有世界上最为完善的循环经济法体系。该体系由基本法、综合性法律与专项立法组成。基本法即2000年6月颁布的《循环型社会形成推进基本法》,综合性法律主要有1970年颁布的《废弃物处理法》及1991年颁布的《资源有效利用促进法》,专项立法主要有1995年颁布的《容器和包装物的分类收集与循环法》、1998年颁布的《特种家用机器循环法》、1990年颁布的《建筑材料循环法》以及2000年颁布的《可循环性食品资源循环法》等。这样一套完整的循环经济法律体系的建成,标志着日本已经成为世界循环经济法制化国家,其社会经济发展模式从传统经济发展模式过渡到了以可持续发展为最终目标的循环型经济发展模式。

日本《循环型社会形成推进基本法》的主要内容可以分为以下几个方面:

(1)提出了“循环型社会”的基本概念,即指通过抑制产品成为废弃物,当产品成为可循环资源时促

进产品的适当循环,并确保不可循环的回收资源得到适当处置,从而使得自然资源的消耗受到抑制,环境负荷得以削减的社会形态。建立循环型社会必须依照根据技术和经济的可行性,鼓励采取主动而积极的行动,减少环境负荷,促进经济健康发展,逐步实现社会可持续发展的宗旨。

(2)对一些重要概念做出定义,如循环资源、废弃物等。

(3)确定循环经济活动必须经过的几个阶段:在生产经营阶段,企业应采取有效措施通过技术创新和工艺改造减少资源使用量;在产品被消费后对废弃物实行再利用或再生利用,在对废弃物进行处理时进行热回收,不能回收利用的要进行安全处置。

(4)明确规定国家、地方政府、企业和广大公民的责任和义务。

(5)法律规定政府应制定与循环型社会相适应的发展计划,该计划应包括循环经济发展的基本目标、要遵循的基本原则、总的政策和措施等。

(6)法律规定扩大生产者的责任,即企业必须抑制原材料变成废物,对产品进行回收利用,承担因生产行为给环境造成损害的环境恢复费用。

## (二)污染预防型立法

美国是这类循环经济立法模式的代表。迄今为止,美国还没有一部真正意义上的循环经济法,不像日本已经形成了一套相对完整的循环经济法律体系。美国有关循环经济方面的法律法规都体现在预防污染的法律之中,其《资源保护和回收法》、《污染预防法》等都体现着循环经济的要求。

美国《资源保护和回收法》的主要内容包括:(1)规定废弃物的存在方式及其对环境的影响,规定各州和地方有关机构的收集和处置职责;(2)规定此法的立法目的是保护人类健康和安全的,保存和保护有价值的物质和能量;(3)对相关循环经济术语给出详细定义,如可回收物资、回收资源、资源保护等;(4)规定负责资源保护和废弃物回收利用的管理和实施机构及其职权;(5)特别规定危险废弃物的管理制度;(6)关于制定州或地区固体废物计划的规定;(7)特别规定商业部长在资源回收利用中的责任。

以上几个发达国家关于循环经济立法的模式,比较而言,德国和日本的经济循环型立法模式要比美国的污染预防型立法模式更高一层,前者更有助于形成完整的循环经济法律体系。我们应该学习和借鉴日本的先进立法思想和技术,促进我国循环型社会早日建成。

## 三、我国有关循环经济的立法和存在的问题

### (一)我国循环经济立法现状

总体看来,我国循环经济立法还很不成熟,尚未进入法典化阶段,甚至没有一部统一的循环经济法。不管是在法律研究还是在实践方面,我国与西方国家相比还有很大差距。

我国立法中虽未明确规定发展循环经济,建立循环型社会,但我国相关立法中也有类似的规定,而且出现时间较早,早在1973年我国召开第一次全国环境保护工作会议时,国家计划委员会就拟定了《关于保护和改善环境的若干规定》。这是我国最早的关于清洁生产的法律规定。1983年国务院颁布《关于结合技术改造防治工业污染的决定》,规定把“三废”治理、综合利用和技术改造有机结合起来,并鼓励采用能够使资源、能源最大限度地转化为产品。我国近些年也颁布了一系列法律法规,如《固体废物污染环境防治法》、《大气污染防治法》和《水污染防治法》以及《关于环境保护若干问题的决定》和《建设项目环境保护管理条例》等,这些法律明确规定:国家鼓励、支持采用能耗物耗小、污染物排放量少的清洁生产工艺。尽管如此,循环型经济发展模式在这段时期还没真正被提到日程上来,实践中以污染防治为主的环境法占了主导地位。

2002年,九届全国人大常委会第二十八次会议通过了《中华人民共和国清洁生产促进法》,该法于2003年1月1日开始施行。这是我国第一部以发展循环经济为目标,以企业行为为主要规范对象的法律,标志着我国建立新型循环型社会的开端。

### (二)我国的清洁生产促进法

“清洁生产”这一概念是由联合国环境规划署于1989年首次提出的,其含义是:将综合预防的环境策略持续地应用于生产过程和产品中,以减少对环境和人类的风险性。对生产过程而言,清洁生产包括节约原材料和能源,淘汰有毒原材料,在全部排放物和废物离开生产过程以前,减少它们的数量和毒性。对产品而言,清洁生产策略旨在减少产品的整个生命周期过程中从原料的提炼到产品的最终处置对人类和环境的影响。我国的《21世纪议程》指出,清洁生产是指既可满足人们的需要、又可合理使用自然资源 and 能源并保护环境的生产方法和措施,其实质是一种物料和能耗最小的人类生产活动的规划和管理。我国的《清洁生产促进法》对清洁生产的含义又做出具体规定:清洁生产即不断改进设计、使用清洁能源和原料、采用先进的工艺技术与设备、改善管

理、综合利用等措施,从源头削减污染,提高资源利用率,减少或者避免生产、服务和产品使用过程中污染物的产生和排放,以减轻或消除对人类健康和环境的危害。

可见清洁生产是从工业领域开始的,旨在促使企业从源头进行污染防控,以达到整个生产过程的无污染和废弃物的零排放,达到经济效益和环境效益的统一。清洁生产主要针对企业行为,却不限于企业领域,它还涉及到了产品清洁,即初步扩展到了消费领域,这对实现整个社会物质和能量的良性循环有极大的推动作用。清洁生产是循环经济的初级阶段,循环经济是清洁生产的高级阶段和最终目标。

我国的《清洁生产促进法》的主要内容涉及以下几个方面:

(1)该法规定了立法目的,即为了促进清洁生产,提高资源利用率,减少和避免污染物的产生,保护和改善环境,保障人体健康,促进经济与社会可持续发展。

(2)该法明确了清洁生产的概念,如前所述。

(3)该法规定了清洁生产的行政管理制度,即各级经济贸易行政主管部门负责组织协调所属区域的清洁生产促进工作,其他相关部门如环保、农业、水利、建设等各自按照自己的职责对相关清洁生产促进工作负责。

(4)该法规定了政府作为引导者在实践中的职责。

(5)该法规定了生产经营者应履行的义务。规定企业是清洁生产的主体,企业应严格遵守该法的强制性规范。

(6)该法第四章规定了一系列的鼓励措施。

通过对比我们不难发现,我国的清洁生产促进法规定的清洁生产总体上处于污染源头控制阶段,还没有形成完整的物质循环型生产流程,因此该法属于污染预防型立法,与美国的立法模式相似,与日本相对完善的循环经济立法相比我国还有很大一段差距。我国的清洁生产促进法还存在不足,如对有关政府职责和企业进行清洁生产的具体权利义务等方面规定过于抽象笼统,且整部法律政策性气息较浓,有许多的引导性规范缺乏可操作性,再加上实践中环境执法不力、民众和有关机构环保意识较低等,造成该法实施效果不够理想。因此我们在完善现有法律的同时,应制定一部真正意义上的循环经济法,以适应经济、环境可持续发展的需要。

#### 四、我国循环经济立法初步设想及相关制度的完善

##### (一)建议制定中国循环经济法

目前,我国已经有了一部《清洁生产促进法》,它是我国改变传统经济发展模式,建立新型循环型社会的开端。但该部法律有其自身的特定调整对象,即主要是企业的生产行为,没有从整个社会的角度对各主体的行为进行规范,我们要建立循环型社会就必须制定一部循环经济法——《中华人民共和国循环经济法》

第一部分:总则。规定本部法律的立法宗旨、循环经济的定义、本法的调整对象、适用主体等。本部法律的立法宗旨:为了达到整个社会的可持续发展,保护环境和促进合理利用有限的自然资源,确保产品的生产、消费、处置、废物再利用以及服务的全过程,都按照有利于环境和自然资源保护的方式进行,制定本法。循环经济的定义见前文。调整对象即围绕产品的生产、消费、处置、废物再利用发生的各种社会关系。其中有平等主体即公民与公民或法人组织之间发生的关系,也有行政机关因监督上述主体而发生的行政管理关系。本法的适用对象即我国的全体公民、法人组织及其他社会组织。

第二部分:循环经济法的基本法律制度。(1)循环经济规划制度;(2)清洁生产制度;(3)绿色消费制度;(4)产品的回收利用制度;(5)循环型生产模式鼓励制度;(6)公众参与制度。

第三部分:企业、服务行业、公民及政府主管机构的义务和职责。

第四部分:法律责任。即各主体违反循环经济法,破坏环境和资源的行为应承担什么样的责任。其中包括:民事责任,如恢复原状、赔偿损失等;行政责任,如强制各主体使用有利于环境和资源的技术和设备,强令不合格的企业整顿、关闭,对有关企业和个人征收罚款等;刑事责任,对不遵守本法,给国家和公民及社会组织造成不可逆转的严重损害的,应承担刑事责任。

##### (二)相关法律法规的修改和完善

###### 1. 宪法的完善

对于循环经济这样一种新型的有利于社会可持续发展的经济发展模式,我们应该在法律上有所反映,宪法作为根本大法应该在法条上对其有所规定。如宪法第九条和第二十六条虽然有自然资源所有权及保护环境、防治污染的规定,但我们更应借此明确我们的可持续发展总目标和原则,以及为实现该目

标我们要建立循环型社会,实行循环型经济发展模式的初步策略。这样循环经济在根本大法上得到体现,该条款在整个法律体系中居于统帅地位,为其他部门法再对其进行规定提供可靠依据。

### 2. 环境保护法的修改和完善

我国现行的环境保护法制定于计划经济时期,某些制度和内容在现在看来已经过时,不能适应新的社会需求。当今世界,循环经济已经成为经济发展的一种新趋势,我国要与国际接轨就必须对现有相关法律进行完善。环境保护法作为基本性法律应该适应循环经济发展需要,在内容上对循环经济有所反映,其中与此相关最需修正的就是“三同时”制度。该制度要求一切新建、改建和扩建的基本建设项目、技术改造项目、自然开发项目以及可能对环境造成影响的建设项目的防污设施必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用。它是有中国特色的一种管理制度,集中体现了“预防为主”的原则,对我国防污治污环保实践做出了一定的贡献。但它属于末端治理污染的方式,从总体上看是不利于我国环境与自然资源保护的,不利于实现社会的可持续发展。因此“三同时”制度应作相应修正。

### 3. 修改产品质量责任法

产品质量责任法是规制企业对产品质量负责,由此对消费者负责的法律。在循环经济条件下,应扩大生产者的责任,即生产者应承担生产过程中的环境责任以及产品使用、处置的责任,如此规定也是要求企业对使用其产品的消费者的健康负责,也就是说在该部法律中实行生产者责任延伸制。具体而言,即企业在生产过程中要对产品的选材、生产器材、结构设计以及包装设计等负责,用严格的环保标准对产品进行检验。企业在其产品被销售出去之后,除对

产品的质量负责外,还要采取措施对被消费后的产品进行没收、回收利用、重复利用或再生利用。总之,企业应对产品从“摇篮到坟墓”的整个过程及其对环境和人类健康的影响全面负责,否则便要受到法律制裁。

### 4. 修改与经济核算相关的一系列法律

现行的审计法、统计法、会计法等法律在法律规定主体进行经济核算时,没有要求计算环境和资源的价值因素。事实上,现行的经济核算体系实际造成了GDP总量的虚增,事实上国家治理污染的投资甚至已经超过了GDP增长的数量,长期下去,这种情况会误导经济决策,这将严重阻碍我国经济的发展。因此,为适应循环经济的发展,我们必须改革不合理的核算体制,建立科学的经济核算制度。

### 五、结语

我国最终要实现经济社会的可持续发展,就必须改革现有不合理的经济发展模式,建立循环型社会。而循环型社会建立的重要标志除了完备的循环经济体制以外,就是完善的循环经济法律体系。我们呼吁建立这样一部法律,指导经济实践不断进步和发展,推动社会朝可持续发展的目标迈进。

### 参 考 文 献

- 1 刘国涛.循环经济·绿色产业·法制建设.北京:中国方正出版社,2004
- 2 王明远.清洁生产法.北京:清华大学出版社,2004
- 3 李擎萍.经济法的生态化.北京:法律出版社,2003
- 4 刘国涛.环境与资源保护法学.北京:中国法制出版社,2004
- 5 戚道孟.环境法.天津:南开大学出版社,2001
- 6 唐荣智.对我国推行循环经济模式及其立法的思考.华东政法学院学报,2002,(9):48-49
- 7 沈展昌.循环经济的理性分析.<http://www.rieh.whu.edu.cn>

## Discussion on Legislation of Recycling Economy in China

Qi Daomeng Liu Cui'e

(School of Law, Nankai University, Tianjin 300071, China)

**Abstract:** Recycling economy is a new pattern of economic growth. Facing increasingly heavy pressure from environment and nature resources, some developed countries have taken innovative measures to free themselves from the present irrational economic development pattern, strongly promoting recycling economy in their own countries. The article introduces the concept and characteristics of recycling economy, and concludes advanced legislation experience on recycling economy. Comparing recycling economy regulations in Germany, Japan and America, the author suggests focusing on our country's regulations concerned with recycling economy and certain problems in them, and puts forward some advices to promote our legislation on recycling economy.

**Keywords:** recycling economy, recycling economy law, cleaner production