

# 建立循环型社会法律制度,推动循环经济发展

刘芳 李慧明

(南开大学法学院,天津,300071)

**摘要** 循环经济法律制度是循环型社会法律制度的一个组成部分。循环型社会的法律制度是以社会的自我推动为基础,由政府进行宏观协调,由全社会来承担义务的法律规范体系。人类对环境正义的追求必然导致循环型社会的产生,而只有环境正义才是循环型社会追求的终极价值目标。我国的循环型社会法律体系应包括推进循环型社会建设的产业政策法和所有的建设循环型社会的其他支持性法律制度。当前,我国应该首先制定一部循环型社会基本法。

**关键词** 循环型社会;循环经济;环境正义;循环型社会法律体系

目前,发展循环经济,实现可持续发展开始成为人们的共识和国家的方针政策。发展循环经济意味着必然要迈向循环型社会,而适宜的法律规则是建立循环型社会的制度保障。循环经济法律制度是循环型社会法律制度的一个组成部分;循环型社会法律制度的核心内容是循环经济法律制度。

## 一、循环型社会法律制度及其特点

循环型社会的法律制度不应被简单看作是环境保护的措施或手段,而是一种体现了生态科学理性、道德理性、经济理性和政治理性的法律制度。

循环型社会法律制度具有整体联系性。为了实现整个社会的良性循环,各法律制度之间必须是互相衔接、共生互动的,不能割裂开来。只有各项法律制度所调整的社会关系能够达到系统的协调,才能实现循环型社会的目标,单靠个别的法律制度是无法达到这一目标的。长期以来,传统的宪法、经济法、民商法、诉讼程序法等众多的法律部门固守传统的经济、社会发展与环境保护相分离的制度观念,直接

或间接地维护了环境非正义或不公平现象。

循环型社会的法律制度规范是以社会的自我推动为基础,由政府引导的具有宏观协调功能的法律规范。循环型社会是一种复杂的高度协同的社会,必须由政府来发挥引导作用,即政府必须将人类的这种新的设计通过制度的方式确立下来,主动地建立起循环型社会法律制度体系。政府负有制定循环型社会基本计划和采取具体的对策推动循环型社会建立的重要的法律义务。

循环型社会法律制度规范不同于传统法律制度强调的权利本位观,是一种由全社会来承担义务的规范体系,即由政府、团体、企业和公民个人合理分担义务,公平承担相关费用,这种权利义务模式将会改变传统的财产权制度和契约制度的形态。在涉及环境的问题上,所有的人都需要承担公平的义务,循环型社会各主体的责任主要是:政府负有制定和实施循环型社会基本计划,制定建立循环型社会的政策,进行宏观调控和协调的义务;各社会团体负有分

收稿日期:2005年5月

作者简介:刘芳,南开大学法学院讲师,南开大学环境与社会发展研究中心博士生,研究方向为环境法、经济法。

担政府关于对循环资源的循环利用和废弃物处理的部分责任,同时有根据所在区域自然条件帮助政府制定和实施循环型社会政策的义务;企业要承担废弃物排放者责任和扩大的生产者责任,即生产者在其所生产的产品从使用到成为废物的整个过程中负有责任;公民个人作为最终消费者有义务尽可能长期使用产品,使用再生产品和协助循环资源的分类回收,以抑制产品变为废弃物,努力促进循环资源的合理循环使用,同时有义务积极配合政府和社会团体的合理处理措施及建设循环型社会的有关措施。

研究循环型社会的法律应当解决三个问题:一是循环型社会法律的正当性,即循环型社会的法律价值;二是循环型社会法律的合理性,即循环型社会法律的适用范围和救济手段等;三是循环型社会法律的可行性,即循环型社会法律适用所依赖的国家财政和社会基础。本文限于篇幅,从以下两方面展开讨论。

## 二、环境正义是循环型社会的法律价值

探讨循环型社会的法律制度首先要确定正当性,即循环型社会遵循什么样的法律价值。人类征服自然大功告成之日正是自然征服人类之时。从非循环型社会或者说恶性循环社会向循环型社会或者说良性循环社会的转变是人类实现可持续发展的必然阶段,由此,传统的价值观念也需要随之发生转变。

从法律的价值来分析,循环型社会的法律价值应当是环境正义。环境问题与社会正义的实现密切相关,如果不与社会正义联系起来,环境危机是不会得到有效解决的。环境正义(environmental justice)作为一个全新的正义概念,是随着环境问题的突出而被提出的。美国国家环保局(EPA)将环境正义定义为“在环境法律、法规、政策的制定、遵守和执行等方面,全体人民,不论其种族、民族、收入、原始国籍和教育程度,都应得到公平对待并卓有成效地参与。”公平对待是指无论何人均不得由于政策或经济困难等原因而被迫承受不合理的负担,包含工业、市政、商业等活动以及联邦、州、地方和部族项目及政策实施导致的人身健康损害、污染损害和其他环境损害后果。环境正义概念的提出是由于越来越多的人认识到,有色人种社区以及经济地位低下的群体

确实承担着不合理的环境负担。政府机构往往会将污染型企业、有毒废物堆放场、放射性物质储存仓库和其他环境上不宜的设施建在黑人居住区。这种现象被称为“环境不公平”(environmental inequities)或“环境非正义”(environmental injustice)。1991年10月,美国全国有色人种环境保护领导人峰会发表了《环境正义原则》(Principal of Environmental Justice),提出“发动一场全体有色人种参与的、具有国内国际影响的运动,与破坏、夺取我们土地和社区的行为作斗争,从而重建我们对神圣地球母亲的依赖性,尊重并庆贺我们的每一种文化和语言,确保实现环境正义,增加经济上的选择余地以推进环境上安全的生活方式,保证我们得到政治、经济和文化上的解放。”

环境正义问题是当今世界一个普遍的问题,在我国,目前关于环境正义的问题也很严重。自1980年代中期开始,随着“农村工业化”步伐的加快,城市工业向农村的转移以及乡村工业本身的遍地开花,污染的格局开始发生变化。1990年代中期以后,随着城市居民环境意识的提高,社会舆论对于城市污染的指斥,以及城市政府基于各种需要(包括创建“卫生城市”和申办各种形式的国际会议)而对城市污染治理力度的加大,一些城市的污染状况有所好转。与此相对,每年近万起农业污染事故则将广大农村的污染问题凸显在我们面前,在一些原先较为恬静的乡村,污染的严重程度甚至已经超过了城市。而被抽象为“三农问题”的农业、农村和农民,便在承受着国家和地方的制度分配不公的同时,遭遇了主要由企业、城市居民,同时也由农民自己的活动所改造了的自然的侵害——环境污染。

环境正义所要解决的问题根本上是社会公平问题。环境正义的实现必须以社会平等为前提,即不同的主体在获得政治参与权利、收入分配权利,以及弱势群体的社会地位和法律地位等方面要保障法律待遇平等、机会平等和人类基本需要的平等。

从另一个角度来看,环境正义也是一个环境权问题。为什么在中国环境立法日益完备以及政府环保力度不断加强的情况下,环境恶化的趋势仍未缓解?追根究底,是由于我国目前尚未从法律上确立环

境正义的价值目标,也没有在法律上确认环境权的地位,致使法治的秩序未能建立。虽然近20年来我国环境立法进入快速发展时期,使人感觉环境法体系似乎已经完备了,但它实际上对治理污染、保护自然资源并没有发挥应有的作用。从治理国家的法治系统来看,法律是一个动态运行的过程,评价中国环境法制的健全与否,应从立法的完备、执法的严格、司法的独立以及社会意识等各方面综合考虑,而我国目前的环境法律制度还远未满足上述要求。因此,我们对中国环境法制的认识需要更加宏观的视野。循环型社会的法律制度建设就是要实现所有传统法律制度的观念更新,从更加宏观的角度审视环境,创建一种系统共生性的建立在科学精神基础上的法律制度。

环境正义主张人类必须遵循生态法则、维护生物多样性与生态平衡,并且主张地球上的每个人,无论是当代人还是后代人,都有平等享用干净的土地、空气、水和其他自然环境条件的权利,以及免受环境损害的自由。环境正义的观点虽然反对将弱势群体的家园当成垃圾场,但它的最终目标不是将垃圾及有毒有害废物送回给原来的生产者,而是要从根本上防止不当的资源剥削行为的发生和危害环境的废弃物的扩散。人类对待大自然的方式会在人群之间复制,当有一些企业肆无忌惮地剥削和破坏大自然时,必定会有一些弱势群体承受后果。惟有当人类社会能以一种崭新的、友善的态度对待自然生态时,人类社会之间的剥削关系才可能得到改善。所以,从法律上确认环境权是实现环境正义价值的基本方式。

综上所述,人类对环境正义的追求必然导致循环型社会的产生,而只有环境正义才是循环型社会追求的终极价值目标。

### 三、循环型社会的法律体系分析

我国正处在构建循环型社会法律制度的初期,所以很多新的认识需要深化。循环型社会法律制度是从法律的功能来划分的,并不单指某个方面。由于循环型社会是在对非循环型社会改造的基础上逐渐转变而成的,原有的法律制度必然会随之发生变迁。循环型社会的法律制度可以分为循环型社会产业政策法律制度和循环型社会支持性法律制度两大类。

所谓循环型社会产业政策法律制度包括循环型社会促进基本法、循环经济基本法(包括清洁生产法、资源回收利用法等)、具体的循环经济法(包括家电产品循环利用法、汽车循环利用法、容器包装循环利用法、食品材料循环利用法、绿色材料购置法、废弃物处理法等)。

在进行循环型社会法律体系的设计时,究竟遵循什么样的模式来构建循环型社会法律制度,需要根据各国的情况来具体分析。就目前来说,有两种模式,一是如德国和日本,通过专门制定循环型社会或循环型经济基本法的方式明确基本原则,以全面推动循环型社会的建立;另一种模式如美国等大多数国家,至今还没有成文的基本法,但在实践中在具体的立法中开始贯彻循环型社会的理念。

那么,循环型社会基本法在循环型社会法律体系中的地位是什么呢?本文认为,就基本法的性质来分析,目前存在的一系列循环型社会促进法,无论叫做什么名称,都应属于产业政策法。以日本为例,日本在建立循环型社会的立法方面具有开拓性,于2000年5月率先制定了专门的《推进循环型社会建设基本法》。这部法律就其性质而言应属于一种政策法,就其具体内容分析,则属于产业政策法。这表现为该法建立循环型社会的基本理念仍然是以产业结构转换和生产为中心的。从该法的立法背景来看,日本在上个世纪末充分意识到:对废弃物的处理和循环再利用已经变得至关重要,必须尽快建立循环型社会,脱离“大量生产、大量消费、大量废弃”型的经济社会,在从生产到流通、消费、废弃的整个过程中,通过进一步推动物质的有效利用及循环再利用,使资源消费得到有效控制,从而建立一个环境负担较少的循环型社会。因此,制定一部以推进循环型社会建设为宗旨的基础性框架性法律,在为综合性、有计划地推进废弃物循环再利用对策而确立各项基础工作的同时,与个别有关废弃物的循环再利用的法律的整理工作相结合,力争使循环型社会建设工作取得实际效果。由此可见,即使作为循环型社会法,这一法律的基本指向仍然是以建立新的循环经济形态为中心的。

从目前世界各主要国家已经制定的相关法律来

看,在基本法层面上,除了日本的循环型社会促进基本法外,其他国家均将法律的范围界定在循环经济法的范围内。如德国1996年制定的《循环经济与废弃物管理法》,把废弃物处理提高到发展循环经济的思想高度。日本在《循环型社会基本法》之下,于2000年修订颁布了《资源有效利用促进法》。美国1984年通过《资源保护和回收法》。中国于2002年通过了《清洁生产促进法》,对企业微观层次的清洁生产行为作了规范,而《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》则对资源回收和综合利用进行了规定。

基于我国的法律规制现状,很多人普遍认同我国制定一部基本法的思路,但是对究竟采取什么样的立法模式仍存在不同认识。一些立法建议主张制定《循环经济促进法》或《循环经济与资源回收促进法》。但是,从我国现实情况来看,应该首先制定一部循环型社会基本法。

首先,使用循环型社会的称谓显示了从更广阔的视角来审视和推动可持续发展的社会的建立的态度。循环经济涉及社会、经济、资源与环境各个方面,是对传统经济发展模式、环境治理方式以及相关战略和政策的重大转变,同时,循环经济也是一场对传统生产方式、生活方式的变革,归根结底是一场社会经济形态的变革。所以,使用循环型社会法的称谓更能凸现它的本来意义。只是单纯的从发展循环经济角度进行立法未免显得视野狭小,而且也不便于在国民中普及循环型社会的理念。制定一部循环型社会法可以将循环经济和循环型社会的价值观念统一起来,明确循环型社会中各个主体的权利和义务,为政府、团体、企业和公民个人提供一种普遍的评价准则和行为准则,通过改变全体社会成员的行为来实现循环型社会的目标。

其次,循环型社会基本法能够涵盖国家发展战略、规划和决策层面,系统规范循环经济发展的法律规则。循环经济法只说明了从经济的角度推行产业政策的目标,而不能揭示出循环经济的方法和目标,即建立循环型社会。

因此,我国循环型社会法律体系的设计应当分为三个层次。第一个层次是制定《循环型社会促进基本法》。基本法应明确建立循环型社会的宗旨、基本

原则以及政府、团体、企业和个人所负担的基本义务。第二个层次是制定循环经济法律。循环经济法律应包括现有的清洁生产促进法和资源回收利用法等,这些法律从不同角度促进了循环经济的发展。笔者认为,在制定循环型社会促进基本法后,不需要再制定一部循环经济基本法,可以通过制定一个法律群来连接循环经济法的链条。第三个层次是从微观的角度制定一些具体贯彻实施循环型产业政策基本法的法律法规,这是改变现有社会经济结构的具体指导。

循环型社会中直接影响现有生产消费模式的法律制度不可能孤立地存在和发挥作用,因此,除了上述循环型社会三个层次的产业政策法律制度外,必须有一系列支持性法律制度作为循环型社会的法律基础。在本文中,这些支持性法律制度包括了几乎全部现行法律制度体系,包括:宪法、民法、刑法、程序法、金融法、财税法、企业法、产品责任法、国有资产管理法、证券法、审计法、对外贸易法、海关法、保险法、劳动与社会保障法、资源法、知识产权和技术交易法、竞争法、社团法律等所有的法律制度。当然,必须在现行全部法律制度都进行了循环型的变迁以后,才能从根本上支持循环型社会的建立。可以说,如果不能实现现行非循环型社会法律制度向循环型社会法律制度的全面转变,就无法真正建立起循环型社会的保障机制。这是因为,循环型社会法律体系并不是与传统的非循环型社会法律体系和法律模式并存的另一类法律体系,而是在根本改变以前所有法律体系中与循环型社会理念相悖的法律理念的基础上,所实现的全部法律体系的根本革命。

#### 参 考 文 献

- 1 李艳芳.公众参与环境影响评价制度研究.北京:中国人民大学出版社,2004
- 2 文同爱.美国环境正义概念探析.2000年环境资源法学国家研讨会论文集
- 3 郑易生,林蕙红等.中国环境污染经济损失估算:1993.生态经济,1997,(6)
- 4 孙佑海等.关于制定《循环经济促进法》的研究报告.见:论循环经济.北京:经济科学出版社,2003
- 5 廖红.循环经济理论:对可持续发展的环境管理的新思考.见:论循环经济.北京:经济科学出版社,2003