

循环经济法制建设须注意的若干理论问题

龚远星 王巍娜

(福州大学法学院,福建福州,350002)

摘要 循环经济法制建设刚刚起步,一些理论认识上的缺陷,将对循环经济法制建设产生极大的负面影响。笔者在文中就循环经济的本质、循环经济中的政府角色、循环经济法律移植等问题阐述了自己的看法,希望能引起理论界和实务界对这些问题的重视。

关键词 循环经济;立法;法制

随着“循环经济”这一概念的不断升温,循环经济立法的呼声也越来越高。“中国循环经济发展论坛2004年会上海宣言”指出,到2010年,我国将建立比较完善的循环经济法律法规体系,同时,要强化相关执法机构的职能,提高执法人员的素质,加大执法力度,对不遵守法律法规、污染环境的行为要坚决予以治理和处罚。在2005年3月召开的中央人口、资源、环境工作座谈会上,国家主席胡锦涛明确提出了要大力推进循环经济,建立资源节约型、环境友好型社会,并明确要求大力宣传循环经济理念,加快制定循环经济促进法,加强循环经济试点工作,全方位、多层次推广适应资源节约型、环境友好型社会要求的生活方式。循环经济立法已引起党中央的高度重视,全国人大已经将研究制定《循环经济促进法》提上工作日程。可以预见,在未来几年内,循环经济法制建设将迎来一个高潮。为了能更有效地发挥法律

对循环经济发展的推动和保障作用,也为了使循环经济法制建设工作有一个明确的指引而不至于误入歧途,以下几个问题值得关注。

一、循环经济立法应建立在正确认识和理解循环经济本质的基础之上

对于循环经济的认识和理解,存在许多不同的见解,目前学界对它的定义不下几十种。但有一点,似乎已达成共识,那就是对循环经济本质的认识,即循环经济本质上是一种经济增长方式或经济发展模式,而且是市场经济体制下的一种经济发展模式。这种对循环经济本质的正确、深刻地认识,本应成为我们研究和实践循环经济的理论指导,遗憾的是,我们常常将它抛在一边,甚至与之背道而驰。

正确认识循环经济的本质,就不能把循环经济与生态工业园区的建设混为一谈。生态工业园区确实是发展循环经济的主要思路 and 重要手段,但如果

收稿日期:2005年10月

作者简介:龚远星,硕士研究生,研究方向为环境法。

将循环经济仅局限于生态工业园区的建设,无疑是对循环经济的狭隘理解。事实上,循环经济是一个融清洁生产、资源综合利用、生态设计和可持续消费等为一体的系统工程,它要求从生产到消费的各个领域,倡导新的经济规范和行为准则。循环经济作为一种经济发展模式,不可能仅在几个工业园区内得以实现。同样,搞几个生态工业园区的试点,也绝不能认为就已实现了循环经济,而只能是循环经济的一个组成部分或实现的一种方式。

正确认识循环经济的本质,就不能要求循环经济遵循生态学规律。从诸多学者对循环经济的定义看,有不少人认为循环经济发展应遵循生态学规律。实际上,循环经济作为市场经济体制下的一种经济发展模式,其遵循的仍然是经济规律而非生态规律。在商品经济社会中,每个经济人都在追求自身效益最大化,其所从事的经营活动都必须能为其带来经济收益,不能带来经济收益的公益事业,只能由政府来做。“循环经济”、“清洁生产”作为“经济”和“生产”,如不能获得市场收益而靠政府资金的支撑,又怎能称为“经济”和“生产”?反思我国推行了几年的“生态经济”、“清洁生产”,其效果并不理想,行动也未能持续,其中最重要的原因就是忽略了市场机制,过于依赖政府,难以通过市场获得稳定的经济收益。更广泛地看,我国环境问题的解决与市场脱节,也是众多污染问题(如淮河流域水污染问题)不能得到有效遏制与根治的重要原因。因此,发展循环经济不要求经济活动按照生态规律进行,而应该以市场为平台,将有关制度建设纳入市场经济的轨道,运用经济规律来减少资源消耗和保护生态环境,用经济规律实现经济发展和环境保护的目标。

正确认识循环经济的本质,我们就必须反对“技术主义”或“技术万能论”的观点。“技术主义”者认为:发展循环经济的核心在于提高技术。其中,包括清洁生产技术、信息技术、能源综合利用技术、回收和再循环技术、资源重复利用和替代技术、环境监测技术以及网络运输技术等等。只要这些技术发展了或提高了,循环经济的3R原则就可以得到贯彻落实了。在目前的中国,阻碍循环经济发展的因素主要是体制问题,即现有体制与循环经济的要求格格不入。^①将循环经济等同于技术问题,无疑把问题简单化了。循环经济作为一种经济发展模式要得以贯彻落实,对具有许多现实条件约束的中国而言,首要的应该是体制创新,而不是技术创新。

正确认识和理解了循环经济的本质,在立法过程中,就不能把目光仅仅集中在生态工业园区,而应将其作为一个经济系统、社会系统加以考虑和协调。同时,循环经济立法应充分遵循经济规律,将有关的制度建设纳入到市场经济的轨道,确保遵守循环经济法律、采用循环发展模式的生产者能比非循环生产者获得同样多或更多的利益。此外,循环经济立法应对症下药,重点放在对现有的与发展循环经济不相适应的体制进行革新,切勿陷入“技术论”的误区。

二、我国环境问题的多样性、复合性和并发性要求我们掌握好立法进度

我国真正开始走向现代化的建设是在20世纪70年代末实行改革开放以后,目前已经建成了相对独立、部门齐全的工业体系,实现了工业化。西方国家上百年的工业化路程,我国在50多年的时间内就基本走完了。在这50多年中,前30年由于不间断的政治运动,使我国工业化之路充满了曲折和艰难,真

^①关于这一点,可以从我国环境法的执行情况得到启示。有学者称,从环境犯罪的制裁率去推测,中国环境法的执行率可能还不到10%。原国家环保总局局长解振华曾公开透露,中国大中建设项目按照《环境影响评价法》开展环境影响评价的只有45%~50%左右。无独有偶,中国目前所设立的第一部被认为是真正意义上的循环经济法律——《清洁生产法》,其执行情况相当糟糕,可以说基本没有得到执行,以致不少人认为《清洁生产法》的立法和实施都是失败的。出现这种问题的原因何在?笔者认为,除了这些法律本身存在问题之外,中国现有的体制是法律得不到执行的最大障碍。

正的工业化发生在最近二十几年。可以说,我国的工业化是高度压缩的工业化,但是,这种压缩型工业化并没有挤走或缩小环境污染和破坏问题,而是该出现的环境问题一个不少地急速产生,而且表现出与传统发达国家不同的形态,即多样性、复合性和并发性,既有与贫困落后相关联的环境破坏问题,也有伴随高收入、工业化而产生的如汽车公害、有毒化学物质、固体废弃物剧增等与高水准工业化相关联的环境污染问题。也就是说,我国的环境问题既有工业化时期环境问题的共性,又有其自身的特点。这些环境问题同时发生,致使立法层面发生困难。发达国家出现相对单一的工业化环境问题时,其社会、经济和文化都发展到一个较高水平,有充分的社会准备。而我国在出现复合型环境问题时,社会准备不足的缺陷就凸显出来,如专业人才的短缺,政府财政预算中环保投入的不足,公民环境意识的淡薄,科技发展水平相对较低等等,所有这些都是立法解决环境问题过程中必须考虑的问题。因此,在我国,无论是循环经济的国家立法还是地方立法,都应当充分考虑实际情况,立足现实,掌握好立法的进度,既要有一定的超前性,又不能脱离实际,如此立出的法才能在实践中发挥其应有作用。

三、正确定位政府角色

谈到发展循环经济,我们更多看到的是政府主导的身影。而作为市场的主体,数量庞大的各类企业似乎置身事外。笔者不反对循环经济的发展需要政府发挥其主导作用,但对这种主导作用要有正确的理解。所谓的政府主导,“是指政府以市场化的、财政的手段以及非市场的行政力量,通过制定法律法规(和政策),推动、调控和引导循环经济市场化。”^②这个过程既要遵从市场经济的基本规律,又必须弥补市场经济的失灵,以完成经济目标和环境目标的过程。笔者认为,这种主导本质上是一种引导,而绝非

强制和命令。如前所述,循环经济本质上仍然是市场经济,而且是市场经济的一种高级形式,其所要求的市场制度不仅要完善的,还要不断进行创新。如果行政力量对市场运行过度干预,无法扩大市场化资源配置的范围和领域,循环经济根本就无法有效运行。因此,政府不能成为发展循环经济的行为主体,而应该是制度和规则的设计者,法律法规的执法者、监督者;市场机制仍然是循环经济的基本体制,企业仍是行动的主体,只不过国家必须对市场进行新的调控和规制。

事实上,中国的循环经济发展刚刚起步,就已开始露出走入歧途的迹象。比如循环经济的试点需要政府来批准,至今为止获得国家环保总局批准的国家生态工业园区试点还只有11家。对这些试点的管理上,国家环保总局“将通过建立循环经济建设的年报和考评制度,对试点地区和单位进行监督和考核。地方环保部门要协助国家环保总局对试点单位规划的落实情况进行督促和检查。”一些地方把发展循环经济当作一个项目或工程来抓;一些地方政府还将循环经济当成了“政绩工程”;一些地方甚至打着推动循环经济发展的旗号,掀起新一轮的投资热潮;还有一些地方进行生态工业园试点,试图在工业园内形成一个合理的生态产业链,但是这种不通过市场机制调节,而靠政府优惠政策支持或者行政“拉郎配”而形成的产业链,只是形似而实不至,并不具有可持续的内生动力。

循环经济是一种更高级的市场经济,只可能在全国统一的市场上得以实现,而不可能在某个区域性市场单独出现^③,更不可能在市场的主导下创造出来。实际上,政府在推进循环经济发展过程中主要是起引导和协调作用,其所能发挥作用的领域应该是十分有限的,但是却至为关键。

^②王蓉.起草《贵阳市建设循环经济城市条例》的基本考虑.法制与管理,2004,4

^③高辉清.中国循环经济第一步请注意脚下.经济,2004,11

四、重视发挥法律的鼓励、引导和教育作用

众所周知,发展循环经济离不开法律的保障。但笔者认为,循环经济立法更应注重法律的鼓励、教育和引导功能,充分发挥法律对经济发展的推动作用。

传统的法律与法学关注的是法律的组织管理功能与惩戒功能,尤其青睐后者。因此,悠悠4000余年的中国法制史,几乎被写成了刑事法制史,而“法律无情”、“法网恢恢,疏而不漏”、“法律是铁面无私的”等等熟语流播广远,于今未改,连“包青天”的脸谱都被涂成了漆黑颜色。强调法律的社会控制功能包括惩戒功能,不无其合理的成份,但绝不能视作全部。

充分发挥法律的组织管理功能,可为经济、社会的发展提供强大的保障力;充分发挥法律的惩戒功能,可为扫除经济、社会发展的障碍提供强大的排击力。但是普天之下悠悠万事,“避害”之外还应“趋利”,“激浊”之外还应“扬清”,“惩恶”之外还应“奖善”。否则,不仅会把作为经济、社会发展主体的活泼泼的人束缚得只知循规蹈矩、谨小慎微,而不敢意气风发、大胆创新。何况,这种法律观念本身就是偏颇的。实际上,“法律并不是人类从地狱中唤出的用以折磨自己的魔鬼,而是从天堂请来帮助增进自身福祉的天使”^④。从循环经济的发展来说,法律激励功能的发挥,比惩戒功能更重要。道理并不复杂:我们可以立法惩戒破坏环境的行为,但不可能立法去惩罚走单向流动的线性经济道路的企业;我们可以立法加快关停污染严重的生产线的进度,但我们不可能立法关停还未步入循环经济轨道的企业;如此等等。其原因,大致有二:首先,线性经济本是通行的经济发展模式;其次,“法不责众”,在多数企业、多数产品

的生产仍然是线性经济产物的情况下,法律是不可能家家都打大板的。况且,在目前还没有转变价格形成机制的情况下,走循环发展道路的企业不一定能盈利,甚至还可能亏损,法律如果强迫企业从事不能盈利甚至亏损的经营活动,最终只会把这个企业逼进死胡同。但是,换一种思路,换一个做法,我们完全可以立法大大激励走循环经济道路的企业,使这些企业有利可图,也可以大大奖赏为循环经济的发展在管理上、技术上做出贡献的人们,这样,从事循环经济活动的主体在利益的驱使下,就会变消极被动的“要我循环”为积极主动的“我要循环”。有关部门已意识到为循环经济的发展提供法律推动力的重要性并作了具体部署,现在的关键问题是要把这种指导思想贯穿到立法过程中,具体化为法律制度,才能有效地、持久地为循环经济发展提供法律推动力。

五、关于法律移植

在我国整个法制建设过程中,法律移植起了不可忽视的作用。在循环经济法制建设过程中,除了自身在实践中不断摸索外,同样离不开借鉴乃至移植发达国家的循环经济立法。但是,循环经济法律的移植不是盲目的,否则将会重蹈环境法律移植的覆辙——从外国移植过来的环境法,在我国出现了“水土不服”现象,实践中难以实施,未能达到立法所设定的基本目标,尤其是污染控制、清洁生产和环境标准方面,执法主体和守法主体的违法现象十分普遍^⑤。那么,在循环经济立法过程中,我国国情究竟允许我们在多大程度上进行法律移植,才能够使移植过来的法律在本土文化氛围和社会意识中得以实现?笔者认为,在循环经济法律移植过程中,要仔细分析比较的问题很多,但主要应当考虑的就是我国与发达

^④倪正茂.为循环经济发展提供法律推动力.文汇报电子版.http://whb.news365.com.cn/ly/t20050221_402591.htm

^⑤周训芳.论环境立法中的法律移植问题.林业经济问题,2000,6

国家环境意识或循环经济意识的差异。发达国家民众的环境意识较为发达,主要表现在他们普遍重视环境问题、环境科学知识丰富且积极参与环境保护活动等诸多方面。而中国古代虽有着备受现代西方学者尊崇的生态文明,但这种文明并未得以继承和传播。主要原因有二:一是它只停留在少数古代文化精英的构想之中,并未在普通民众中得以普及;二是它在近现代中国由于社会经济、政治、社会结构和意识形态的变迁已逐步消亡。当代中国民众的环境意识不甚发达,主要表现在他们普遍关注经济发展而漠视环境问题、环境科学知识贫乏且消极对待环境保护活动等诸多方面。发达国家循环经济法制是建立在民众发达的环境意识之上,从抽象原则到具体制度都无不体现高度发达的环境文明。但目前中国民众的环境意识仍停留在较低层次的状态之下,简单移植那些发达环境意识国家的循环经济法律,将很有可能导致被移植的法律在我国“水土不服”。因此,移植环境意识发达国家的循环经济法并要在我国实现其本土化,必须把握循环经济立法进度与环境意识提高程度相适应的原则,切不可超越中国民众当前的环境意识水平而不加选择和分析地盲目引

进。脱离本土客观现实盲目进行法律移植,将使循环经济立法、守法和执法成为空中楼阁。

循环经济这一新的发展模式的确立,将对整个法律体系产生变革性的影响。笔者认为,循环经济的法制建设远远超出了立一部循环经济基本法或相关单行法的范畴,而涉及到整个法律理念的更新,体现在立法上,就是所有立法始终都要贯穿循环经济的理念,要把这种理念融入整个法律体系之中。国际上,整个循环经济法律体系包括产业政策法律和支持性法律,产业政策法律又分为循环经济基本法和专门法,支持性法律制度包括几乎现行的所有法律。就是说,中国只有对现行法律进行一次整体“绿化”之后,才能从根本上支持循环经济和循环性社会的建立。

参 考 文 献

- 1 冯之浚.循环经济导论.北京:人民出版社,2004
- 2 张坤.循环经济理论与实践.北京:中国环境科学出版社,2003
- 3 陈良,江波.循环经济:我国农业可持续发展的必然选择.农村经济,2004,9

Several Theoretical Questions that the Legislation on Recycling Economy must be Paid Attention to

Gong Yuanxing Wang Weina

(Law School, Fuzhou University, Fujian Fuzhou 350002)

Abstract: The legislation on recycling economy has just started, but has exposed some questions of understanding in theory, which will have a great negative effect on the construction of legal system of recycling economy. The legislation on recycling economy should be based on the correct understanding of the essence of recycling economy, and deal with the problems such as government role in recycling economy, the speed of legislation, transplanting of the foreign law on recycling economy and so on. Resolving these problems can work certain direct function on the construction of legal system of recycling economy.

Key words: recycling economy, legislation, legal system