

# Law Studies for the Circular Economy<sup>1</sup>

## Etude du problème juridique de l'économie cyclique

### 循環經濟法律問題研究

Ning Lizhi

甯立志

Wang Shaonan

王少南

Received 23 August 2006 ; accepted 16 November 2006

**Abstract** The circular economy requests a feedback flow of “resource-production-reborn resource” for the economic activity, and it sparkplugs decrease, reuse and recycle. Our country should use experiences of the western country for reference, ensure development of circular economy by legislation, and accelerate the pullulating of circular economy and sustainable development of economy by perfecting the three-simultaneity system, budget and statistics system, financial subsidy system, government procurement system, taxation regulation system, producer responsibility system, and clean production system etc.

**Keywords:** circular economy, the principle of 3R, clean production, circular-economy law

**Résumé** L'économie cyclique demande une procédure rétroactive comprenant « ressources-produits-ressources renouvelées » pour organiser l'activité économique, préconise la réduction, le emploi et le recyclage. Notre pays doit , en s'inspirant des expériences avancées des pays occidentaux, assurer la construction économique par la législation, promouvoir l'économie cyclique et le développement durable de l'économie en perfectionnant le régime de « trois en même temps », le système de budget et de statistique, le système des allocations financières, le système d'achats du gouvernement, le système de régulation fiscale, le système de responsabilité des producteurs, le système de production sanitaire, etc.

**Mots-clés:** économie cyclique, principe « 3R », production sanitaire, loi de l'économie cyclique

**摘要** 循環經濟要求將經濟活動組織成一個“資源—產品—再生資源”的反饋式流程，倡導減量化、再利用和再循環。我國應借鑒西方先進國家經驗，以立法保障循環經濟的建設，並通過完善三同時制度、預算及統計制度、財政補貼制度、政府採購制度、稅收調節制度、生產者責任制度、清潔生產制度等，促進循環經濟的成長和經濟的可持續發展。

**關鍵詞:** 循環經濟；3R 原則；清潔生產；循環經濟法

正文 2004 年 12 月，胡錦濤總書記在中央經濟工作會議上指出：要堅持開發與節約並舉，把節約放在首位，大力發展循環經濟，逐步構建節約型的產業結構和消費結構，走出一條具有中國特色的節約型發展道路。2005 年 3 月 5 日，溫家寶總理在《政府工作報告》中再次提出，中國要大

力發展循環經濟。黨的十六屆五中全會《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十一個五年規劃的建議》明確提出：“要把節約資源作為基本國策，發展循環經濟，保護生態環境，加快建設資源節約型、環境友好型社會，促進經濟發展與人口、資源、環境相協調。”中國要轉變經濟增

<sup>1</sup>文中部分觀點曾於中國《人民日報》理論學術版（2006 年 11 月 10 日）公共發表，特此說明。

長方式、解決資源匱乏和環境污染矛盾，發展循環經濟已勢在必行。在過去 20 多年裏，中國經濟的持續高速增長創造了令世界矚目的奇跡，但同時也付出了高昂的代價。據中國科學院測算，2003 年中國消耗了全球當年 31%、30%、27% 和 40% 的原煤、鐵礦石、鋼材和水泥，創造出的 GDP 卻不足全球的 4%。這種浪費型發展模式使煤、電、油、運“荒”聲一片。近年來，國家進一步加強宏觀調控，但資源瓶頸問題依然突出。“瓶頸”待破，中國需要徹底轉變發展模式，把節約放在首位，大力推行循環經濟，加快建設節約型社會，其間，法制的力量亟待加強。

## 1. 循環經濟的基本內涵

循環經濟本質上是一種生態經濟，它要求運用生態學規律而不是機械論規律來指導人類社會的經濟活動。循環經濟與傳統經濟不同。傳統經濟是一種“資源——產品——污染排放”單向流動的線性經濟，其特徵是高開採、低利用、高排放。在這種經濟中，人們高強度地把地球上的物質和能源提取出來，然後又把污染和廢物大量地排放到水、空氣和土壤中，對資源的利用是粗放的和一次性的，通過把資源持續不斷地變成廢物來實現經濟的數量型增長。與此不同，循環經濟倡導的是一種與環境和諧的經濟發展模式。它要求把經濟活動組織成一個“資源——產品——再生資源”的反饋式流程，其特徵是低開採、高利用、低排放。所有的物質和能源要能在這個不斷進行的經濟循環中得到合理的持久的利用，以把經濟活動對自然環境的影響降低到盡可能小的程度。循環經濟為工業化以來的傳統經濟轉向可持續發展的經濟提供了戰略性的理論範式，從而從根本上消解長期以來環境與發展之間的尖銳衝突。一個理想的循環經濟系統通常包括 4 類主要行為主體：資源開採者、處理者（製造商）、消費者和廢物處理者。由於存在反饋式、網路狀的相互聯繫，系統內不同行為者之間的物質流遠遠大於出入系統的物質流。循環經濟可以為優化人類經濟系統各個組成部分之間關係提供整體性的思路。<sup>2</sup>

20 世紀 90 年代以後，發展知識經濟與循環經濟成為國際社會的兩大趨勢。我國從 20 世紀 90 年代起引入了關於循環經濟的思想，此後對於循環經濟的理論研究和實踐不斷深入。1998 年引入德國循環經濟概念，確立 3R 原則的中心地位；1999 年從可持續生產的角度對循環經濟發展模式進行整合；2002 年從新興工業化的角度認識循環經濟的發展意義；2003 年將循環經濟納入科學發展觀，確立物質減量化的發展戰略；2004 年提出從城市、區域、國家等不同層面大力發展循環經濟。

循環經濟要求以“3R 原則”為經濟活動的行為準則。

① “減量化（Reduce）原則”，要求用較少的原料和能源投入來達到既定的生產目的或消費目的，減少進入生產和消費過程的物質量，從源頭節約資源使用和減少污染物排放。減量化有幾種不同的表現。在生產中，減量化通常表現為要求產品小型化和輕型化。此外減量化原則要求產品的包裝應該追求簡單樸實而不是奢華浪費，從而達到減少廢物排放的目的。

② “再利用（Reuse）原則”，要求提高產品和服務的利用效率，產品和包裝容器以初始形式多次使用，減少一次用品的污染。再利用原則抵制當今世界一次性用品的泛濫，生產者應將製品及包裝當作一種日常生活器具來設計。再利用原則還要求製造商應儘量延長產品的使用期，而不是非常快地更新換代。

③ “再循環（Recycle）原則”，要求物品完成使用功能後能夠重新變成再生資源。再循環有兩種情況：一種是原級再循環，即廢品被循環用來生產同種類的新產品；另一種是次級再循環，即將廢物資源轉化成其他產品的原料。原級再循環在減少原料消耗上達到的效率要比次級再循環高得多，是循環經濟的最優選擇。

循環經濟首先是一種新的發展觀念，其次是一種新的經濟增長模式，然後才是一種新的環境治理方式。它是一項系統工程，涵蓋工、農業生產和消費等各類社會活動。

第一，循環經濟是一種新的發展觀念。循環經濟體現了可持續發展的理念，能真正實現經濟和社會發展的可持續性。可持續發展是既滿足當

<sup>2</sup>劉貴富：《傳統經濟生態經濟循環經濟的比較研究》，《工

業技術經濟》，2005 年第 2 期。

代人的需要，又不對後代滿足需要的能力構成危害的發展模式。可持續發展主要依賴于可再生資源的不間斷供給，強調的是生物資源的永續利用性。因為過度地開發和利用某些資源，有可能導致補給的逐年減少，甚至衰竭或滅絕，對未來人類的生存和發展造成威脅。目前我國經濟正處於高速增長期，如果不降低自然資源的高消耗、高污染，就達不到可持續發展戰略的要求，就會形成以犧牲後代人利益為代價求得當代經濟發展的情形。循環經濟符合可持續發展的要求，是可持續發展在現實中的具體化。它要求實現經濟效益、社會效益和環境效益的統一，這正是“發展”的深刻內涵。

第二，循環經濟是一種新的經濟增長模式。循環經濟要求在傳統工業經濟的線性技術模式基礎上，增加反饋機制。在微觀層次上，其要求企業縱向延長生產鏈條，從生產產品延伸到廢舊產品回收處理和再生，橫向拓寬技術體系，將生產過程中產生的廢棄物進行回收利用和無害處理。在宏觀層次上，要求整個社會技術體系實現網路化，使資源實現跨產業循環利用，綜合對廢棄物進行產業化無害處理。循環經濟的技術體系以提高資源利用效率為基礎，以資源的再生、循環利用和無害處理為手段，以經濟社會可持續發展為目標。這實質上是在技術革命的基礎上實現人與自然的和諧，建立一種新的經濟發展模式。循環經濟的提出，是經濟發展理論的重大突破。它打破了傳統經濟發展理論把經濟和環境系統人為割裂的弊端，要求把經濟發展建立在自然生態規律的基礎上，促使大量生產、大量消費和大量廢棄的傳統工業經濟體系轉軌到物質的合理使用和不斷循環利用的經濟體系，為傳統經濟轉向可持續發展的經濟提供了新的理論範式。<sup>3</sup>

第三，循環經濟是一種新的環境治理方式。單向流動的線性經濟必然導致先污染、後治理的傳統末端治理方式。而循環經濟則要求企業將經濟行為和環境保護有機地統一起來，將經濟技術與環保技術有機地結合起來，使環境治理從單純的以末端治理為主轉向以管端預防為主，進而在宏觀上構建一個嚴密的體系。在這個體系中，資源與產品相互派生，相互支援，使環境治理思想發生深刻的變革。

## 2. 循環經濟的立法狀況

作為可持續發展經濟模式之一的循環經濟必須以法制為支撐來實現自身的穩定有序。循環經濟作為一場變革傳統生產方式、生活方式的社會經濟活動，需要一個明確的導向系統與一個可靠的支撐系統。沒有明確的概念體系與價值觀念為其指明方向，沒有可靠的行為規範、行為準則來統一其行為，這場運動將陷入混亂或流於空談。而法律因其自身固有的規範性和強制性的特點，很適合於在傳統的不可持續生產方式仍然佔據主導地位的今天作為評價標準和行為準則對循環經濟進行觀念表達、價值判斷和行為規範。<sup>4</sup>

西方各國自循環經濟成為一種趨勢和潮流以來，一直以立法實際行動來實現資源的可持續利用，實行“從搖籃到墳墓”的全過程管理和廢物減量化的原則以推動循環型社會的形成。

德國是循環經濟立法的先鋒，其立法歷程可以分為四個階段。第一階段為從無序到末端治理階段。1972年德國議會通過了《廢棄物管理法》，要求關閉堆放場並建立焚燒場，強調廢棄物的末端處理。第二階段為從末端治理到全程管理階段。1986年《廢棄物管理法》被修改為《廢物限制及廢物處理法》，在指導思想上從如何處理廢棄物轉變到如何避免廢棄物產生。第三階段為資源循環利用階段。1996年德國政府頒佈了新的《循環經濟與廢物管理法》，將廢棄物處理提高到發展循環經濟的高度，把物質閉路循環思想從包裝推廣到全部生產部門，徹底改造垃圾處理體系，建立產品責任延伸制度。第四階段為發展再生能源階段。2000年德國出臺《可再生能源法》並於2004年修改，將循環經濟發展的重點轉移到投資開發太陽能、風能、地熱等能源上來。<sup>5</sup>德國循環經濟法的實施條件十分完備：其循環經濟的運行與發展有充足的資金保障，資金來源主要為國家財政撥款和企業資金投入兩部分；其科技研發已經形成了一套科學、系統的體系，政府、企業、大學、民間研究機構甚至個人通過獨立知識產權產品的開發為循環經濟的發展提供了廣泛的公眾基

<sup>4</sup>童亮. 論循環經濟的立法必要性. 同濟大學學報(社會科學版), 2002年第1期.

<sup>5</sup>黃海峰等. 德國發展循環經濟的經驗及其對我國的啓示. 北京工業大學學報(社會科學版), 2005年第2期.

<sup>3</sup>畢寶. 解讀循環經濟. 生產力研究, 2005年第3期.

礎。德國企業的循環經濟意識非常強烈，在歐盟 3000 多家取得 ISO14000 標準認證<sup>6</sup>的企業中，德國就占了 2000 多家。

日本由於戰後重建以及國土狹小、資源匱乏等原因，一直十分重視資源的利用方式。其經濟立法的目標理念由最初的強調經濟發展轉變到注重經濟與環境的協調發展，再到建設環境型社會。日本循環經濟法律旨在促進 20 世紀的“大量生產、大量消費、大量廢棄”的工業時代生產生活方式轉變為 21 世紀的“最佳生產、最佳消費、最少廢棄”的後工業時代生產生活方式。日本促進循環經濟發展的法律法規體系，是從以下 3 個層面進行構建的：基礎層面是一部基本法，即《促進建立循環社會基本法》；第二層面是兩部綜合性的法律，即《固體廢棄物管理和公共清潔法》和《促進資源有效利用法》；第三層面是根據各種產品的性質制定的五部具體法律法規，分別是《促進容器與包裝分類回收法》、《家用電器回收法》、《建築及材料回收法》、《食品回收法》、《綠色採購法》。《促進建立循環社會基本法》於 2000 年 12 月公佈實施，該法宣佈要從過去那種“大量生產、大量消費、大量廢棄”的經濟社會中脫胎換骨，構建一個降低環境負荷並實現經濟可持續發展的循環型社會，這標誌著日本跨入循環經濟法制的先進國家之列；另外，作為理念型的基本法的立法模式在世界循環經濟立法中也是首次出現。日本與德國一樣非常重視公民的循環經濟意識培養，特別是八九十年代後更注重此項工作，學校把正規教育和非正規教育結合起來，注重通過學校、大眾傳播媒介等各種可能途徑宣傳可持續發展，增強公眾的循環經濟意識，促進公眾積極參加循環經濟發展，並以法律的形式保證宣傳的制度化。

美國的循環經濟經過幾十年發展，到 2003 年循環經濟行業已涉及傳統的造紙業、煉鐵業、塑膠、橡膠業及新興的家用電器、電腦設備、辦公設備、家居用品等產業，全國有近 6 萬家企業參與，年均銷售額高達兩千多億美元，其規模與美國的汽車業相當，成為美國經濟的重要組成部分。在美國法學界，循環經濟這一話語雖然並不流行，但美國一直在宣導和實施與循環經濟相類

似的污染預防經濟。美國自 1965 年頒佈《固體廢物處理法》後先後在 1968 年、1970 年、1973 年、1976 年、1980 年、1984 年多次修訂該法，目前稱為《資源保護和回收法》。該法有力地促進了美國廢物再循環和綜合利用工作。1990 年美國國會通過了《污染預防法》，宣佈：對污染應該盡可能地實行預防和源削減是美國的國策；對不能預防的污染，應盡可能地以對環境安全的方式進行處理；向環境排放污染只能作為最後一種方式使用，且應以對環境安全的方式進行，並規定了以“源頭控制”與“3R 原則”為指引的一整套源削減制度。1991 年 2 月美國環境保護局發佈了《污染預防戰略》。之後，聯邦和州政府相繼制定了大量有關源削減的法律、行政規章和地方法規，源削減制度開始在美國生根並不斷完善。到 1992 年 3 月美國已有 26 個州相繼通過了實行污染預防或源削減的法規。例如美國加州於 1989 年通過的《綜合廢物管理法令》，要求到 2000 年 50% 的廢物通過源削減和再循環的方式處理。<sup>7</sup>

為了防治污染，保護環境，我國先後制定了 4 部環境法律，8 部資源管理法律，20 多項資源環境管理行政法規，260 多項環境標準，初步形成了環境資源保護的法律體系。早在 1973 年全國環境保護會議上國家計劃委員會擬定的《關於保護和改善環境的若干規定》中就提出了努力改革生產工藝，減少廢棄物的產生。在 20 世紀 80 年代初，又明確提出技術改造是消除“三廢”的根本途徑，要通過技術改造把三廢的產生量降到最低。1983 年國務院頒發《關於結合技術改造防治工業污染的決定》，要求把三廢治理、綜合利用和技術改造有機結合起來，開發對環境無污染、少污染的產品。另外我國在 1995 年 10 月頒佈了《中華人民共和國固體廢物污染環境防治法》（2004 年進行了修訂），這部法律是目前我國治理固體廢棄物污染的主要法律依據，其第三條規定：國家對固體廢物污染環境的防治，實行減少固體廢物的產生量和危害性、充分合理利用固體廢物和無害化處置固體廢物的原則，促進清潔生產和循環經濟發展。1996 年 8 月，國務院頒發的《關於環境保護若干問題的決定》要求：所有大、中、小型新建、擴建、改建的技術改造項目，要提高技

<sup>6</sup>ISO14000 標準是 ISO/TC207 起草的一項國際標準，涵蓋環境管理體系、環境審核、環境標誌、產品生命週期分析等國際環境管理領域內的許多焦點問題。

<sup>7</sup>蔡守秋. 論循環經濟立法. 南陽師範學院學報(社會科學版), 2005 年第 1 期。

術起點，採用能耗小、污染物排放量少的清潔生產工藝。1997年4月，國家環保總局制定並發佈了《關於推行清潔生產的若干規定》，要求地方環境保護主管部門將清潔生產納入已有的環境管理政策，以便更深入地促進清潔生產。為了指導企業開展清潔生產工作，國家環保總局還會同有關工業部門編制了《企業清潔生產審計手冊》，以及啤酒、造紙、有機化工、電鍍、紡織等行業的清潔審計指南。1998年11月國務院關於《建設項目環境保護管理條例》明確規定：工業建設項目應當採用能降耗小、污染排放量少的清潔生產工藝，合理利用自然資源，防治環境污染和生態破壞。可以看出，我國立法雖然已經開始注重循環經濟的思想，但從總體上仍然局限於環境治理與保護的思想，尚未從全社會經濟運行與國家宏觀調控的高度來認識循環經濟，基本類似於污染預防型的立法模式。此種立法模式重末端治理卻忽視管端預防，與循環經濟的要求尚有差距。具體而言，第一，現有法律在制度層面未能具體體現循環經濟的思想，規定多有不明。如再生資源名錄的建立與確定、循環資訊的公開、在行業內和跨行業的廢物綜合利用、區域行政規劃的循環經濟建設問題和生態工業園區的建設、工業、農業和第三產業間物質循環利用等問題，相關法律法規尚未加以明確化和系統化。第二，立法存在空白，循環經濟法尚未系統化。循環經濟基本法的缺位使循環經濟的宏觀推行缺乏法律上的支持，也使循環經濟部門法的立法缺乏統帥。而循環經濟部門法的缺位更使得資源的循環利用直接地缺乏法律保障。如可再生能源、資源綜合利用等方面我國目前尚未有專門立法。另外，發展循環經濟涉及到財政、稅收、金融、投資、貿易、資源回收、科技、教育培訓等縱向管理與企業經營等領域，需要諸多其他法律制度的支援，需要對現有制度進行完善，許多法律上的空白也需要填補。

### 3. 我國循環經濟立法的建構和完善

2002年通過的《中華人民共和國清潔生產促進法》是我國第一部以推行清潔生產為目的的法律，也是我國第一次以基本法律的形式規範清潔生產，旨在動員政府、產業界、公眾等推行和實

施清潔生產。這是從法律上促進我國循環經濟發展的良好開端，其第九條明確提出“縣級以上地方人民政府應當……發展循環經濟……實現資源的高效利用和循環使用”，這部新法的貫徹實施必將有助於循環經濟的逐步形成，也標誌著中國可持續發展事業有了歷史性的進步。<sup>8</sup>但，僅此遠遠不夠。

#### 3.1 我國循環經濟立法的建構

① 法律性質、法律本位與法律體系。第一，法律性質上應為經濟法。分析各國立法，循環經濟的立法模式可歸結為兩種。一種可稱之為污染預防型，如美國、加拿大等國，將清潔生產立法納入污染預防的法律範疇，主要屬於環境法範疇。污染預防型立法雖然比末端治理進了一步，但視野仍然局限於環境保護，沒有從根本上解決發展與環境的矛盾與衝突；循環經濟型立法從社會經濟內部協調發展與環境的關係，從根本上杜絕污染問題，促進社會的良性發展，是治本之途。我國的循環經濟立法宜借鑒後者，即總體上循環經濟立法應定位於經濟法的範疇，從國家調節經濟運行與社會發展的高度規範循環經濟的運行，這不僅符合循環經濟的深刻內涵，而且符合可持續發展的戰略思想。當然由於目前循環經濟的發展深涉環境資源保護問題，因而不可避免地融入環境資源保護法的成分，但是應該認識到環境資源保護只是發展循環經濟的一個方面，循環經濟的內涵非常廣泛，循環經濟立法重心在於經濟法。而且循環經濟以生態效率為核心，注重按生態學規律有效利用環境價值，強調生態產業，在此基礎上實現清潔目標，這與經濟法之經濟性具有內在一致性。<sup>9</sup>第二，循環經濟立法應采社會本位，亦即在立法中應體現經濟法的維護社會總體經濟效益、兼顧社會各方經濟利益的基本原則。<sup>10</sup>社會總體經濟效益涉及社會經濟資源的總體配置和開發利用，維護社會總體經濟利益是循環經濟的本質要求所在。循環經濟的發展需要社會各界的廣泛參與，其中社會各方的經濟利益均需保

<sup>8</sup>寶玉珍，李亞紅. 循環經濟立法構想. 南陽師範學院學報 (社會科學版), 2005年第1期.

<sup>9</sup>俞金香. 循環經濟及其法律調整. 甘肅社會科學, 2003年第6期.

<sup>10</sup>漆多俊. 經濟法基礎理論. 武漢大學出版社, 2000年第3版, 第172頁.

護。循環經濟立法在制度設計上優先保護社會總體經濟效益，兼顧社會各方經濟利益，這是在價值層面進行協調的。第三，借鑒國外立法例，循環經濟法律體系應該從三個層面進行構建：第一層面為循環經濟基本法，該法中規定循環經濟的概念、實施原則及在我國發展戰略中的地位、循環經濟在三大產業以及生產、消費等環節中實施的主要措施及其監督管理和法律責任；第二層次以基本法為依據針對循環經濟的主要實施領域即三大產業的資源循環利用和生產、消費兩大環節制定綜合性法律；第三層次在第二層次的基礎上具體制定實施細則或實施辦法。在基本法的統帥之下，各綜合性法律與具體法律法規相輔相成，形成一套完整、和諧的循環經濟法律體系。

② 循環經濟立法的調整方法。市場機制往往容易導致經濟效益的負外部性。這是因為完全由市場機制起作用的情況下，企業追求自身利潤的最大化，容易促進企業採取將成本轉嫁給他人或社會的行為。例如企業和消費者的環境污染行為就是把其應該負的處理廢物的成本轉嫁給社會的典型表現。政府應該通過各種手段迫使企業的生產成本能夠體現社會的污染成本，選擇對社會來說最佳的生產技術和產量。如前所述循環經濟立法在性質上屬經濟法，那麼循環經濟法的調整方法也應體現經濟法調整方法的特點，即採取強制性規範、任意性規範、提倡性規範相結合，既規定經濟法責任又注重採用肯定性的法律後果形式。具體來說，應當在充分發揮市場機制的資源配置作用的基礎之上，利用各種經濟和法律手段，包括完善稅收調節制度，對企業參與循環經濟予以鼓勵、在財政信貸制度實行優惠、擴大生產者責任、完善預算、統計制度、實行政府綠色採購等等，從而影響市場主體和政府的行為。

③ 改善循環經濟法的實施條件。構建任何一部法律都不能脫離一定的客觀條件，同時，為了使構建起來的法律更好地得以實施，也必須改進現有的客觀條件。循環經濟是當代經濟發展的最佳發展模式，尤其在解決經濟發展和環境衝突方面有非常積極的作用。但是實施這種模式有一定的客觀條件，如國家的科學技術水準高，經濟實力強大，政府宏觀經濟調控手段成熟，市場機制健全，資源配置秩序正常，科技與管理人才充沛，公眾環保意識強等等。同美國、日本、德國等發達國家相比，我國全面推行這種模式的條件尚不

具備。我國目前產業結構不合理，地區發展不協調，國民經濟整體素質不高，科技、教育還較落後，科技創新能力弱，水和石油等重要資源短缺，部分生態環境惡化，市場經濟體制還不完善，阻礙生產力發展的體制性因素仍然突出。<sup>11</sup> 因而政府要積極發揮作用，改善這些條件。國家應該加大促進循環經濟發展的技術資金投入，鼓勵企業、民間研發機構、個人參與循環經濟的技術創新；加強宣傳培訓，採取廣泛的教育手段提高公眾的循環經濟意識，提高公眾參與水準，宣導綠色消費觀；加強國際間循環經濟合作，尤其是要與其他國家達成共識，消除國家之間的“搭便車”心理，<sup>12</sup> 將國內發展循環經濟的努力與國際經濟利益掛鉤。除此之外，針對政府的缺陷，應建立民主監督制度，杜絕政府在這種新的發展模式中的腐敗與瀆職行為，建立聽證制度、完善市場反饋機制，防止政府因資訊不對稱造成的決策失誤；嚴格執行立法程序，防止循環經濟立法成為某個行業、部門或地方爭奪利益的工具。

### 3.2 完善我國循環經濟立法的幾點具體意見

循環經濟法是一個系統，包括多部法律。因此循環經濟法的完善需要將循環經濟的思想融入不同的法律之中。在我國現有的法律制度基礎之上，應作以下幾個方面的完善。

① 完善三同時制度。環境保護中的三同時制度是指一切新建改建和擴建基本建設項目（包括小型建設項目）、技術改造項目、自然開發項目以及可能對環境造成損害的其他工程項目，其中防治污染和其他公害的設施和其他環境保護設施，必須與主體工程同時設計，同時施工，同時投產。三同時制度是我國首創的，它是在總結我國環境管理的實踐經驗基礎上被我國法律所確認的一項重要的控制新污染的法律制度。循環經濟與三同時制度都強調以防治污染與實現經濟效益、環境效益和社會效益的最大化為根本目標。但是我國《環境保護法》在這一方面的規定過於簡單，缺

<sup>11</sup>參見唐榮智、于楊曜、劉金祥：《論循環經濟及其法律調整》，《北京市政法管理幹部學院學報》，2001年第4期。

<sup>12</sup>一國對於循環經濟的投入可能使他國受益，因而可能導致他國的觀望，期望能夠從中“搭便車”，這不利於國際範圍內循環經濟發展和協調。參見張小蘭：《論實行循環經濟的制度障礙》，《經濟問題》，2005年第2期。

乏統一、牢固的理論基礎，無法為各單行法提供一個可行理論指導，其內容和結構都應予以調整，使之和循環經濟的理念相吻合。<sup>13</sup> 第一，在環保設施生產源頭和生產末端兩大環節設計監督上，注意與主體工程設計相適應，以確保環保設施在資源合理利用、末端污染治理過程中的可靠性和高效性，使源頭預防和末端整治緊密聯繫在一起，達到全面協調和可持續發展。第二，在環保設施與主體生產設施所形成的體系中，使自然資源、工藝流程、廢物利用及經濟效益幾個方面相配套。第三，完善三同時制度的理念應與實施措施結合起來。如在大中型項目和污染嚴重項目的實施過程中實行三同時保證金制度，保證金將視項目對三同時制度執行情況予以返還、部分返還或上交；項目竣工後還可以根據項目中三同時制度的執行情況進行一定的經濟獎勵或處罰。

② 擴大生產者責任。瑞典議會於 1994 年確立了生產者責任制，即生產者應對其產品在被最終消費後繼續承擔有關環境責任。瑞典自實施廢棄物循環利用生產者責任制以來成績顯著，廢棄物處理範圍已從最初的产品包裝擴大到廢紙、廢輪胎、報廢汽車、廢電子電器產品等更廣泛的廢棄物領域。企業在經營活動中應把生產效率和環境效率統一起來，把追求利潤同循環經濟統一起來，並將這一理念貫穿於設計、原材料、能源採購、製造、流通、銷售直到廢棄物處理等生產經營全過程。我國立法上應進一步完善《產品品質法》，擴大生產者責任，從生產階段就建立循環約束和激勵機制。同時還應擴大責任人的範圍，使得決策者、生產者、設計者、銷售者、使用者等各負相應責任。正是由於法律明確企業在維持循環經濟發展中的責任，使得發達國家的企業把循環經濟的理念作為自身發展不可分割的一部分。例如，美國杜邦化學公司建立企業內部的循環經濟模式，創造性地把循環經濟“3R”原則發展成為與化學工業相結合的“3R 製造法”，以達到少排放甚至零排放的環境保護目標，組織廠內各工藝之間的物料循環，從廢塑膠中回收化學物質，開發出耐用的乙烯產品。該公司通過放棄使用某些環境有害型的化學物質，減少一些化學物質的使用量以及發明回收本公司產品的新工藝，至

1994 年已經使該公司生產造成的廢棄塑膠物減少了 25%，空氣污染物排放量減少了 70%。<sup>14</sup>

③ 完善預算、統計制度。完善預算、統計制度，使其準確地反映發展中資源的代價和對環境的污染程度是十分必要的。現行的預算、統計制度，不包括對資源現存量和使用量的預算和統計，不能反映出經濟增長造成的生態破壞、環境污染的代價，對資源的使用也沒有計價，結果不全面，也不真實，必然導致對資源的忽視。因此發展循環經濟必須實行“綠色預算”、“綠色統計”，在預算、統計過程中應該注意資源環境的保護以及資源的循環利用問題。2003 年日本為建設循環型社會相關的財政預算為 35.1 億日元，2004 年為 24.7 億日元，其中 15.4 億日元用於生態園區事業，8.8 億日元用於促進汽車、家電和容器包裝回收利用，0.5 億日元用於開發構造物耐久性高度維持系統。儘管用於循環經濟的財政預算占總預算的比例還很低，但日本政府已經開始為發展循環經濟給予經濟支持。<sup>15</sup> 循環經濟所要求的預算和統計制度由國民生產、國際貿易、產業結構、資源利用、人民生活、生態修復和和諧社會等指標組成。這些指標比較全面地反映了循環經濟在經濟協調快速健康發展、國際經濟良性循環、資源節約利用、提高人民生活品質、人與自然共同可持續發展等方面的量化要求。其與傳統指標體系最大的不同是建立了生態修復統計指標，因為新循環經濟學中生態修復被認為是生產。生態修復指標中包括汗水處理率、化肥與農藥使用強度、單位 GDP 的二氧化碳排放、退化土地修復率、地下水位等。此外，還應該注重在傳統指標體系中不構成重要項目的資源利用、人民生活、和諧社會等指標。這些指標應該納入政府官員政績考核體系，避免地方政府片面追求經濟增長。

④ 完善財政補貼與政府採購法律制度。循環經濟的實現單純依靠市場是遠遠不夠的，政府在財政方面採取一系列限制與鼓勵措施非常有必要。經濟法性質的循環經濟法應充分賦予國家宏觀調控的權力，在財政補貼、政府採購等方面進行制度完善，充分照顧到各方的經濟利益。推行

<sup>13</sup> 雷霆，王芳. 循環經濟理論與“三同時”法律制度的融合. *經濟問題探索*, 2004 年第 6 期.

<sup>14</sup> 孫衛，彭志方. 發展循環經濟的國際比較與戰略思考. *科學學與科學技術管理*, 2005 年第 1 期.

<sup>15</sup> 范邊穎. 中國發展循環經濟可借鑒的日本經驗. *貴州社會科學*, 2004 年第 5 期.

循環經濟是否具有經濟效益通常是決定循環經濟是否可行的重要因素。<sup>16</sup>如果廢物資源化產品的生產者所獲利潤大，即使不鼓勵，利益驅動力也能夠保證資源化過程的順利進行。如果廢物資源化產品的銷售價格低於生產成本，則生產者必然不會投資於該領域。但是如果經濟效益不明顯，而總的社會環境效益比較明顯，則國家可以採用財政補貼等手段實現產業的正常運轉，或者可以要求某些部門進行政府採購。第一，財政補貼方面，如美國國家環保局從 1978 年開始，對設置資源回收系統的企業提供財政補貼，根據不同情況，補貼量為 10%~90%；德國對興建環保設施的補貼數額相當於投資費用的 1%，對建造節能設施所耗費用補貼為 25%；日本國會每年通過與環境有關的預算超過 1 萬億日元，其中用於垃圾處理和再利用的預算為 1500 億日元。我國政府亦可以考慮給開展循環經濟的企業採取物價補貼、企業虧損補貼、財政貼息、稅前還貸等形式給予財政補貼。目前我國一些地方政府已經或正在通過立法作出相關規定，如深圳市《深圳經濟特區循環經濟促進條例》、湖北省即將出臺的《推進循環經濟發展的實施意見》中均有財政補貼的條款。第二，政府採購方面，可以實行綠色採購。美國幾乎所有的州均有對使用再生材料的產品實行政府優先採購的相關政策或法規，通過各級政府的購買行為，促進有再生成分的產品在政府採購中佔據優先地位，從而在全社會被倡導使用。發展循環經濟的基本條件是建立可持續生產和可持續消費模式，政府綠色採購因具有消費規模大和市場帶動作用明顯等特點，可以成為引領綠色消費的重要手段，是我國建立可持續消費模式的突破口。進行政府綠色採購，就是通過政府龐大的採購力量，優先購買對環境影響較少的環境標誌產品，促進企業環境行為的改善，推動國家循環經濟戰略及其具體措施的落實，同時對社會綠色消費起到巨大的推動和示範作用。我國應像許多發達國家一樣，制定專門的《政府綠色採購法》，<sup>17</sup>對政府實行綠色採購的主體、責任、綠色採購標

準和綠色採購清單的制定和發佈進行明確規定。當然其中要一併建立與完善監督制約機制。

⑤ 完善稅收調節功能。稅收調節不僅可促使環境問題“負外部效應內部化”，而且使保護環境“外部激勵機制內部化”，不僅使單個企業的資源得以有效利用，同時也使不同的企業之間形成資源分享和副產品互換的產業共生組合，實現總體社會資源的綜合利用，達到相互間資源的最優配置，從而實現可持續發展。目前我國的稅制中已經有了一些環境保護的稅種與稅收措施，但是尚未全面融入循環經濟的思想，在一些具體制度上尚需完善。如 1994 年實行稅制改革前，輪胎翻新企業只上繳 3%~5% 的產品稅，再生橡膠、硫化橡膠粉上繳 5% 的產品稅。稅改後，廢舊輪胎加工企業享受不到回收企業免繳增值稅的優惠政策，由於廢舊輪胎從民間收購，小規模納稅人沒有增值稅發票，不能抵扣進項稅，實際上造成了重複徵稅，使加工企業稅賦增加了一倍，使本來微利的行業落於虧損，生存尚且困難，更談不上發展，有些企業勉強維持，有些企業瀕臨破產。<sup>18</sup>從企業自身的逐利性講，順應循環經濟的要求可能使企業加大生產成本，從而使產品不具有價格上的優勢。而生產中的這一環節在現時的市場經濟條件下又不是企業所必須採取的，因而如若沒有法律制度上的鼓勵措施，企業會缺乏積極性。所以完善稅收的調節功能對於循環經濟發展有著重要意義。第一，完善現有稅種。增強資源稅、消費稅的環境保護功能，擴大徵稅對象範圍，如土地、森林等自然資源以及資源消耗量大的消費品、消費行為，尤其要限制一次性消費。對於資源消耗量小、循環利用資源生產的產品和不會對環境造成污染的綠色產品、清潔產品，應徵收較低的消費稅。完善增值稅、營業稅，凡列入《國家節能產品目錄》和《關於政府節能採購的意見》生產和使用目錄範圍內的產品給予減免稅的優惠政策，對部分資源綜合利用產品的增值稅實行即征即返等政策。第二，開徵新稅種。開徵環境進口關稅，對那些對環境有一定的污染或可能造成環境污染的產品在進口環節加征關稅，對技改項目中國內不能生產而直接用於清潔生產的進口設備、儀器和技術資料，免征關稅；開徵環境保護

<sup>16</sup>蔡守秋，蔡文燦。循環經濟立法研究——模式選擇與範圍限制。《中國人口·資源與環境》，2004 年第 6 期。

<sup>17</sup>據聯合國統計署調查，84% 的荷蘭人、89% 的美國人、90% 的德國人在購物時會考慮選擇環境友好型產品，消費者的綠色取向促進了綠色消費市場的形成，提高了公眾的環境意識。這些國家政府綠色採購無疑發揮了重要的表率作用和引領作用。

<sup>18</sup>謝永清。促進循環經濟發展的稅收對策。《山西財政稅務專科學校學報》，2005 年第 2 期。

稅，稅目可以包括大氣污染稅、噪音稅、生態補償稅、碳稅、水污染稅、垃圾污染稅等。

⑥ 進一步完善《清潔生產促進法》，制定發展循環經濟相應的實施細則。清潔生產主要是在工農業生產和服務過程中採取高新技術和先進的生產工藝進行乾淨的生產，儘量做到零排放。清潔生產只著眼於生產和服務領域，而循環經濟包括資源、生產、分配、交換、消費、再生資源等多個領域；清潔生產雖然也強調改進設計、綜合利用先進的工藝技術、設備，但它不同於循環經濟的內涵，循環經濟的內涵為生態經濟，根據生態科學來利用自然資源和環境價值，使經濟活動同生態系統、生態平衡相結合，走社會經濟發展生態系統內在化的路子。<sup>19</sup> 在這方面的法律完善應做到以下幾點。第一，以循環經濟理念統引清潔生產。強調循環經濟的理念，就是要將清潔生產納入發展循環經濟、建設循環型社會的宏大架構之中，賦予清潔生產更深刻的意義。循環經濟背景下的清潔生產其內涵應包括源頭削減、程序控制、廢物綜合利用，同時也不排除末端治理。

第二，規定專門針對政府的責任條件。政府在推行清潔生產、發展循環經濟方面有不可推卸的職責。規定政府的責任，追究領導者的責任，將更好地督促政府履行職責。第三，進一步增加肯定性的法律後果條件，並使之具體化，使企業開展清潔生產更具有積極性。第四，以貫徹發展循環經濟為導向制定相應的實施細則，包括企業產品開發的生態設計、產品的生命週期評估、資源的再生利用程度評估以及對生態工業技術應用水準的評估和清潔生產的標準（標誌）做出規定，將《清潔生產促進法》的宏觀架構予以細化，使之更有可操作性。

### 作者簡介：

①NingLizhi(甯立志)：中國武漢大學法學院副教授，法學博士；

通信地址：中國湖北省武漢市武昌珞珈山，武漢大學法學院，430071。

E-mail: ning\_lizhi@sohu.com

②Wang Shaonan(王少南)：法學碩士，現供職於中國上海市工商行政管理局徐匯分局。

<sup>19</sup>周珂，馬紹峰，姜林海. 循環經濟立法研究. 武警學院學報, 2005 年第 1 期.