

清洁生产法律制度的完善研究

杨静 田义文 乔丽娟 (西北农林科技大学人文学院, 陕西杨凌 712100)

摘要 分析了我国目前清洁生产法律及相关制度存在的问题, 提出了完善我国清洁生产法律制度的有关建议。

关键词 循环经济; 清洁生产; 《清洁生产促进法》; 法律制度

中图分类号 D920.4 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)36-12089-02

Research on the Improvement of the Legal System of Clean Production

YANG Jing et al (College of Humanity, Northwest A&F University, Yangling, Shaanxi 712100)

Abstract The document of 《Promotion Law of Clean Production》has important effect on the implementation of clean production and the development of recycle economy. But with the development of recycle economy and the aggravation of the problems of natural resources and environment, the document of 《Promotion Law of Clean Production》do not adapt for our country's condition in some aspects. In this article some proposals for the improvement of legal system in the clean production were posed on the basis of the analysis of the law of clean production and interrelated system.

Key words Recycle economy; Clean production; 《Promotion Law of Clean Production》; Legal system

《清洁生产促进法》颁布以来, 对我国清洁生产的实施以及循环经济的发展产生了重大作用。但随着我国经济的发展, 资源与环境问题的加剧, 《清洁生产促进法》在某些方面已不能适应我国的国情。笔者在分析我国清洁生产法律及其相关制度存在问题的基础上, 提出了完善清洁生产法律制度的有关建议, 以期对我国清洁生产的推行有所裨益。

1 《清洁生产促进法》解析

目前, 国际社会所公认的清洁生产定义是联合国环境规划署巴黎工业与环境项目中心所作, 具体表述为: “清洁生产是一种新的、创造性的思维方式, 这种思维方式将整体预防的环境战略持续运用于生产过程、产品和服务中, 以增加生态效益和减少人类及环境的风险。对生产过程, 要求节约原材料和能源, 淘汰有毒原材料, 减降所有废物的数量和毒性; 对产品, 要求减少从原材料提炼到产品最终处置的全生命周期的不利影响; 对服务, 要求将环境因素纳入设计和所提供的服务中^[1]。”我国《清洁生产促进法》对清洁生产所作的定义为: “清洁生产, 是指不断采取改进设计、使用清洁的能源和原料、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, 提高资源利用效率, 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, 以减轻或者消除对人类健康和环境的危害。”由此可见, 我国的清洁生产定义不仅吸收了国际公认定义的优点, 而且增加了对实现手段的阐述。但笔者以为我国的法律将清洁生产定位为一种环境管理手段, 颇为狭隘。如能将其作为介于传统经济发展模式与循环经济发展模式间的一种经济发展模式, 既体现了清洁生产的特点, 又表明了清洁生产与循环经济间的承继关系, 似乎更为合理。

我国《清洁生产促进法》以可持续发展为指导思想, 以“促进清洁生产, 提高资源利用效率, 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”为宗旨。在立法思路注重对清洁生产行为的引导、鼓励和支持, 避免对企业的生产、服务行为进行过多的直接行政控制^[2]。在立法内容上, 主要包括第2章“清洁生产的

推行”, 对政府及有关部门明确规定了支持、促进清洁生产的具体要求, 突出了政府的引导和服务功能。如第7条提出, “国务院及有关行政主管部门和省、自治区、直辖市人民政府, 应当制定有利于实施清洁生产的产业政策、技术开发和推广政策”; 第3章“清洁生产的实施”, 规定了对生产经营者清洁生产的3类要求, 即指导性要求、强制性要求和自愿性要求, 但侧重于指导性要求和自愿性规定, 强制性要求较少; 第4章“鼓励措施”, 对实施清洁生产的单位和个人规定了表彰、奖励、资金补助、优惠贷款、减免增值税等措施, 明确实施清洁生产者可以从多方面获益。如第32条提出建立清洁生产表彰奖励制度, 第35条规定对利用废物生产产品和从废物中回收原料的, 税务机关按国家有关规定, 减征或免征增值税。此外, 该法拓宽了清洁生产的适用范围, 包括工业、农业、服务业等全部生产服务领域, 并以工业清洁生产为重点。既反映了当前我国工业生产领域推行清洁生产的迫切性, 又体现了法律规定的前瞻性, 为农业、服务业清洁生产的推行预设了一定的法律空间。

《清洁生产促进法》作为我国第一部规制清洁生产的专项法律, 其颁布实施具有重要意义: 首先, 为循环经济的实现奠定了基础。实施清洁生产可以从源头削减污染或避免污染的产生, 提高资源利用率, 这符合循环经济的发展要求。而且《清洁生产促进法》的制定和实施, 一方面为《循环经济法》的制定提供了立法经验, 另一方面为《循环经济法》的实施在社会基础、实施机制等各方面做了铺垫。其次, 为突破“绿色贸易壁垒”提供了坚强后盾。通过实施清洁生产提高商品的环境质量, 是突破绿色贸易壁垒的现实而有效的手段。再次, 是抵御国际污染物转移的有力武器。经济发达国家的某些企业, 为了逃避本国法律的制裁或高税收, 将某些废弃物、污染物运送至我国处理。我国出台《清洁生产促进法》以后, 便可名正言顺地禁止此类产品的进入。

2 目前我国清洁生产存在的问题

2.1 有关清洁生产的法律法规不完善 首先, 《清洁生产促进法》中多为指导性要求、自愿性规定, 强制性规定较少, 仅对清洁生产审核等内容作了强制性规定。企业作为经济人, 视利润最大化为最高目标, 而实行清洁生产在短期内将增加企业成本, 企业很可能为了追求眼前利益而“自愿”不选择清

作者简介 杨静(1983-), 女, 陕西宝鸡人, 硕士研究生, 研究方向: 环境保护法学。

收稿日期 2007-07-22

洁生产。但是我国目前资源环境形势的严峻性已使实施清洁生产成为必要。因此这种缺乏强制性规定的法律空白使《清洁生产促进法》在现阶段无法有效保证推广。

其次,我国立法一向遵循“大法律”理念,使《清洁生产促进法》因过于粗略而缺乏可操作性,削弱了法律的执行力度。如第12条“国家对浪费资源和严重污染环境的落后生产技术、工艺、设备和产品实行限期淘汰制度”,但并未对监督实施机构作规定,也未规定不实施限期淘汰的法律责任。另外,因缺乏相关法律法规的支持,造成《清洁生产促进法》中的某些规定被虚置。如第15条“国务院教育行政主管部门,应当将清洁生产技术和管理课程纳入有关高等教育、职业教育和技术培训体系”,但我国目前并未有具体的法规政策将其具体落实。

再次,我国目前大多环境保护法律、法规并未贯彻清洁生产理念,仍停留在末端治理阶段,这种与《清洁生产促进法》的不一致弱化了清洁生产的发展动力。例如1995年通过的《固体废物污染环境防治法》第4条规定:“国家鼓励、支持开展清洁生产,减少固体废物的产生”,1995年和2000年两次修订的《大气污染防治法》、1996年修订的《海洋环境保护法》以及某些自然资源法律中虽都有关于清洁生产的内容,或有关清洁生产的原则性规定,但这些法律法规或仅对生产过程中产生的污染物的治理作了规定,未完全摆脱末端治理模式,或因太过原则而成了口号,缺乏可操作性。

2.2 关于清洁生产经济激励政策不完善 《清洁生产促进法》虽设立“鼓励措施”一章专章规定对实施清洁生产的表彰奖励、财政扶持、税收优惠等措施,但因缺乏配套的政策规定,使其难以真正发挥作用。我国目前资源税征税范围过窄,以致市场上自然资源价格极低,企业使用自然资源的成本低于其采用清洁生产的成本,因而企业没有动力实施清洁生产。同时因高成本产品在市场上缺乏竞争力,导致采用了清洁生产的企业也可能因产品价格高而被淘汰。另外,国家的某些经济政策对企业研究开发高新技术、实施清洁生产具有抑制作用。如我国实行的“生产型”增值税是按企业增值比例缴纳,不允许税前抵扣固定资产含税额。而实施清洁生产、综合利用原材料的企业因原材料成本较低,而增值部分所占比例较高,同时因新技术、新工艺、新材料不断被采用,直接成本在产品成本构成中的比例不断下降,即可抵扣项目不断减少,导致实施清洁生产提高资源利用率,节约资源反而要交更多的税。

2.3 缺乏社会合力机制 公众作为企业生产活动的受益者,对企业的清洁生产活动具有至关重要的作用。由于我国环境保护起步较晚,早期政府重视不足,导致我国民众环保意识普遍不高,缺乏环境保护的积极性和主动性。同时因监督参与机制不畅等原因,造成公众参与环境保护的有效性不高。这种社会合力机制的缺乏,对推动企业实施清洁生产无法充分发挥激励、监督作用。

3 完善清洁生产法律制度的建议

3.1 完善清洁生产法律法规 首先,完善《清洁生产促进法》的法律空白,将其更名为《清洁生产法》,增加其中的强制性规定,增强法律的强制性。如第20条“产品和包装物的设

计,……优先选择无毒、无害、易于降解或者便于回收利用的方案。”可修改为在技术许可范围内应当选择无毒、无害、易于降解或者便于回收利用的方案。

其次,应加快修改《清洁生产促进法》并制定与之相配套的专项法律法规,增强《清洁生产促进法》的可操作性,使清洁生产真正有法可依。可由国务院组织制定并颁布有关“管理条例”、“实施细则”;由国务院有关部门为加强清洁生产工作颁布有关“实施办法”、“管理规定”等;各地方权力机关及地方政府应结合本地区的实际情况,在其职责范围内制定一系列规范性法律文件,这些文件以解决本行政区域内清洁生产中某一特定问题为目标,具有较强的针对性和可操作性。例如《重点企业清洁生产审核程序的规定》明确了参与清洁生产审核企业的标准、审核程序、服务机构等各项内容,使清洁生产审核不再是一项原则性规定,增强了《清洁生产促进法》的实施力度,保证了企业实施清洁生产的有效性。

再次,应修改各环境保护相关法律中与《清洁生产促进法》不相一致的部分,摒弃末端治理理念,将清洁生产理念贯彻于环境保护的相关法律中,修改现行法律法规中与清洁生产不相适应的规定,实现法律体系的逻辑自足^[3]。不仅要在《中华人民共和国环境保护法》中对清洁生产进行原则性规定,确立其法律地位,还要加紧修改、废除环境保护单行法中与清洁生产理念不相协调的规定。

3.2 建立清洁生产经济激励制度 清洁生产作为一种有益于环境的生产方式,虽然对企业具有长远效益,但初期对清洁生产设备、技术等投入必然会增加企业的生产成本。因此,政府作为引导者应运用财政、税收等多种手段激励、促使企业实施清洁生产。如政府应扩大消费税征税范围,将电池等一次性、不可降解产品列入消费税征税范围;调整资源税税率,充分考虑资源稀缺性、人类依存度、替代品开发成本、对环境的影响等因素,增强清洁产品的市场竞争力,提高自然资源的市场价格。另外,我国应借鉴发达国家经验,调整税收优惠政策。如美国税法规定,企业用于技术更新改造的设备投资,可按其投资额的10%抵免当年应缴的所得税。我国也应对实施清洁生产、采用清洁生产工艺、清洁能源进行生产的企业,给予相应的所得税优惠。

此外,政府还应发挥节能表率作用,建设崇尚节约、厉行节约、合理消费的机关文化,抓好政府机构办公设施和设备节能,实施政府绿色采购^[4]。按《关于环境标志产品政府采购实施意见》中规定优先采购环境标志产品,不得采购危害环境及人体健康的产品。

3.3 充分发挥公众作用 实施清洁生产是为了实现可持续发展,而可持续发展的终极目标是人的全面、持续发展。因而,人既是发展的重要手段,又是发展的目标。只有充分发挥公众对清洁生产行为的监督作用,对不可持续消费行为的抵制和对绿色消费的提倡,才能减少政府决策错误的发生,从根本上形成企业实施清洁生产的长效动力。

在美国从幼儿园到12年级,均有分年级的配套课程,内容包括了解最基本的能源知识,在日常生活中如何节能等。

(下转第12097页)

法律制度上的支持,也要全社会的共同关注;既要保证一定的资金投入,也要追求社会效益的最大化;既要提高有关部门的管理效率,也要建立互动的公众平台。

2.1 制订并实施信息公开法 食品安全信息公开是增强食品安全管理事务透明度、促进食品安全信息共享水平、提高食品安全程度的有效途径。而公开的食品安全信息必须要真实、可信、公平、公正,只有这样的食品安全信息才是有价值的,才可能在食物的可持续发展中发挥应有作用。真实、可信、公平、公正的食品安全信息必须要有好的准则与制度制约,食物信息共享的顺利实现也同样离不开立法和机制的保障。值得庆幸的是,为了加强食品安全信息管理和综合利用,构建部门之间信息沟通平台,实现互联互通的资源共享,国家食品药品监督管理局、公安部、农业部、商务部、卫生部、工商总局、质检总局、海关总署等8个部门于2004年12月4日联合发布《食品安全监管信息发布暂行管理办法》。食品安全信息各部门共享对我国食物信息的全面共享及立法工作将是一个极大的契机和推动,有巨大的助推作用。

当前和今后一段时期实现食品安全信息的全面共享,就要在建立和完善覆盖面宽、时效性强的食物供求、营养、贸易、价格、政策法规等信息的收集、整理、发布制度和监测抽检预警网络系统的基础上,借助食品安全信息共享平台,在全社会范围内形成开放、透明和公平的食品安全信息共享机制,为食物发展中相关领域的消费者、生产者、管理者和决策者提供及时、全面、科学、准确、有效的信息服务,推动食物事业健康发展。

2.2 提高食品安全信息资源的利用率与投入效益 整合分散在各监管部门的食物安全信息资源,是实现食品安全信息共建共享的前提条件。只有保证充足而全面的食品安全信息资源,才能达到真正意义上的食品安全信息共享的目的。为此,需要加强以下几方面的建设:

(1) 要建立食物档案信息。档案信息应该包括各类食物在种植养殖、生产加工、市场流通和餐饮消费过程中信息,信息用户可以通过网络共享平台方便地查询到所需要的信息。如北京市“食品放心工程”协调小组与北京卓信达科技有限公司合作开发的“数码防伪追溯系统”,已于2003年3月1日开始对12大类食物进行备案,目前有400余家企业1805个食物品种可以在工商局网上查询,内容包括产品品名、品种、规格、商标、生产者的名称、地址、联系方式等。

(2) 要建立食品安全监管信息收集、汇总、分析、交流和发布工作程序,加强对监测信息的评估、检验检测信息的认定,科学地反映食品安全的现状。

(3) 建立食品安全监管信息发布的责任体制。为了保证食品安全信息发布的权威性,提高食品安全信息资源的利用

(上接第12090页)

我国也应综合利用传媒、教育等各种手段加强可持续发展文化建设,普及清洁生产以及清洁生产产品的相关知识,建立完善的公众利益表达和民主参与机制,确保企业清洁生产信息的及时准确公开,保证公众民主参与的主动性、积极性和有效性。

率和投入效益,要按照《食品安全监管信息发布暂行管理办法》发布食物质量监测抽查结果和食物安全信息,严禁擅自发布不真实的食品安全信息,同时应该实行食品安全信息发布部门负责人把关责任制和责任追究制。

2.3 构建统一的食物安全信息沟通平台 食物安全信息沟通平台是消费者、生产者和管理者互动的场所,建议成立一个国家食物安全协调委员会办公室负责主管,国家食品药品监督管理局、农业、卫生、质检、工商、商业、消协等部门联合主办的食物安全信息沟通平台。通过依托农业、质检、工商、卫生等食品安全监督监测机构,整合多个政府监管部门的食物安全信息资源,将食物安全的政策法规、检测公告、投诉热线等食物安全信息统一在一个固定的信息共享平台发布。消费者可以从中查询到准确、及时、全面、透明的食物安全信息,以便购买到放心的食物;生产者可以掌握食物安全政策、法规,获取准确、及时的市场引导,享受便捷、高效的政府管理;管理者在开展食物监测、监控、监管时得到良好的信息支持,实时监控食物流动和生产经营者主体行为,促进食品行业企业信用体系建设及市场规范化运作,提高食物安全的管理力度和服务效率,提升工作效能,并为各类媒体提供可传播的权威食物安全信息。

食物安全信息沟通平台要面向全社会开通,并及时将有关食物安全的各类信息向社会披露,满足消费者和生产者的知情权,使该信息沟通平台逐渐成为广大食物消费者和食物生产者了解跟踪食物安全资讯的重要途径。同时借助各媒体的力量,大力宣传食物安全相关法律法规和食物安全知识,宣传食物安全协调委员会各成员部门在食物监管方面的职责,公布各部门的举报电话和食物安全工作取得的成果,让全社会对食物安全工作有更深入的了解,使假冒伪劣食物投诉举报渠道更加畅通。

2.4 建立统一的食物安全信息管理机构 目前我国还没有成立一个统一的食物安全信息管理机构,采取的是一个监管环节由一个部门负责,也即“分段监管为主,品种监管为辅”的管理模式。这种管理模式有其自身的优越性,但由于未能建立部门间的信息共享机制和全国范围内的统一信息监控机制,容易造成各自为政的分割局面。2003年成立了国家食品药品监督管理局,以综合管理、组织协调和对重大事故的查处为主,但不涉及食物安全信息的搜集、发布和交流。因此,国家应该成立一个国家级机构,负责全国范围内食物安全信息的采集、加工、分析整理、预测和发布。这个国家机构可命名为国家食物安全协调委员会,既负责食物安全信息的统一管理,又负责统一信息沟通平台的建设。

参考文献

[1] 陈锡文,邓楠.中国食品安全战略研究[J].北京:中国化学工业出版社,2004.

参考文献

[1] K·哈密尔顿,迪克逊,谢剑.里约后五年:环境政策的创新[M]//张庆丰,张世积,严琛,等,译.北京:中国环境出版社,1998.
[2] 孙佑海.关于清洁生产立法的若干问题[J].环境保护,2002(9):7-9.
[3] 马克思,恩格斯.马克思、恩格斯选集:第4卷[M].北京:人民出版社,1972.
[4] 发展改革委员会同有关部门.节能减排综合性工作方案[Z].