

# 欧盟循环经济立法的经验及其对我国的启示

[作者] 常纪文

[单位] 中国社会科学院法学研究所

[摘要] 由于循环经济不仅要求技术层面上的资源利用创新,还体现为一种发展模式的变革,因而被欧盟及其成员国确定为国家的发展战略。本文首先充分考察了欧盟及其成员国循环经济法制建设经验的基础上,探索了我国循环经济法制建设应树立的指导思想,应构建的法律体系,应确立的基本原则及应建立或完善的主要法律制度。最后,本文对我国循环经济法制建设和循环经济的发展的前景进行了分析和展望。

[关键词] 循环经济,立法,法律制度,可持续发展

循环经济的发展模式是新型工业化道路的最高形式,是世界经济和环境保护的大潮流。为此,一些发达国家把循环经济确定为国家的发展战略,并在立法上加以确认、保护和促进。在这方面,欧盟及其成员国的立法动作尤其令另人注意。

## 欧盟及其成员国循环经济立法体系的建设现状

德国是世界上最早开展循环经济立法的国家,它在 1978 年推出了“蓝色天使”计划后制定了《废物处理法》和《电子产品的拿回制度》。进入可持续发展时代后,该国于 1994 年制定了在世界上有广泛影响的《循环经济和废物清除法》(1998 年被修订),1998 年根据这项法律制定了包装法令; [11]1999 年制定了《垃圾法》和《联邦水土保持与旧废弃物法令》,2000 年制定了《2001 年森林经济年合法伐木限制命令》,2001 年制定了《社区垃圾合乎环保放置及垃圾处理场令》,2002 年制定了包括推进循环经济在内的《持续推动生态税改革法》和《森林繁殖材料法》,2003 年修订了《再生能源法》。此外,欧洲共同体和欧盟有关废油(75/439)、钛氧化物(78/176)、下水道淤泥(86/278)、农业污水(90/667)、电池与蓄电池(91/157)、包装物(94/62)等循环利用的指令和 1989 年的共同体废物管理信息战略,也对德国产生约束力或起指导作用。[6]可见,德国的循环经济立法层次分明,体系完备。在德国不断加强和完善循环经济法制建设的影响下,一些欧洲国家制定或修正了自己的废物管理法,如丹麦也制定了《废弃物处理法》;挪威政府于 2003 年修订了《废电子电机产品管理法》,扩大了有关主体的循环经济责任,瑞典议会于 1994 年确立了“生产者责任制”的原则,并通过了关于包装、轮胎和废纸的“生产者责任制”法律,之后,汽车和电子电器的生产者责任制法律法规也都相继出台。

## 欧盟及其成员国循环经济法律制度体系的建设现状

除了制定有关的绿色 GDP 制度,计划、规划和布局制度,有效管理和监督制度,科技研发促进制度之外,欧洲联盟及其成员国还制定了以下几个方面的循环经济基本法律制度。

抑制废物形成制度。由于抑制废物形成的代价要比废弃物的再生利用成本小得多,体现了预防优先的原则,因而被许多国家的立法确立为基本的循环经济法律制度。如 1990 年《荷兰环境管理法》第 10 章第 4 条规定,从防止或限制产生垃圾的意义考虑,议会令中可以制定有关生产、进口、使用、加工、提高或接收的物质、制剂或其他产品分类目录的规则,

视为废物的有：非常困难或不困难进行有效利用的，将其制成适合于循环使用或本身使用的程度比预想的低，给原有的废物又增加了新的数量；通常被倾倒在不需要的地方。1994年的德国《循环经济和废物清除法》附件1规定了8组不可利用的废弃标准，以抑制废弃物的产生。[14]丹麦《废弃物21计划》规定，废弃物应被视为资源，其首先应被回收使用，其次是焚烧产能，最后是填埋。

**循环名录制度。**循环名录包括强制循环和自愿循环两类名录。强制循环名录一般规定责任者的范围和再利用、回收或再循环产品或材料的类型或种类。如欧盟通过一些特别性的指令要求一些国家对特定的废物采取循环利用的措施，欧盟1994年制定的关于包装物和废弃的指令（94/62）适用于所有在共同体市场中存放的所有包装。[15]英国1995年《环境法》第94节第1条规定，条例可以对所适用的产品或材料的类型或种类作出特别规定。实践证明，大多数物质的循环利用和能量的梯级利用在这些国家不仅节约了天然资源的开发，减缓生态环境的破坏，还降低了能耗，减少了污染物的排放量。

**循环目标制度**为了提高循环经济发展水平，许多本国或地区的立法规定了循环目标。如欧盟1994年制定的关于包装物和废弃的指令（94/62）指出，包装物再用、循环或者以其他方式再生包装废弃物以减少包装废物的最终处置，被认为是一项额外的基本原则。该指令要求在指令实施的五年时间内，占总重量50—65%的包装废物应被再生，夹杂在包装废物中占总重量25—45%的包装材料至少应被循环使用15%。[15]1995年英国的《环境法》第94节第1条规定，政府的条例可以对需要再利用、回收或再循环的相关产品、材料的规格应当实现的目标，包括重量、体积和其他内容，作出规定。该节第4条规定，为了将产品或材料的再利用、回收或再循环至少维持在一个最低水平，国务大臣可以制定有关条例。该节第5条规定，只要提到增加产品或材料的再利用、回收或再循环时，就包括将产品或材料的利用至少维持一个最低水平。德国规定，从1995年7月1日起，玻璃、马口铁、铝、纸板和塑料的回收率要达到80%。挪威目前的废电子电机产品的回收率约为60%，根据业者与政府签订的环保协议，至2004年7月，回收率要达到80%。[5]法国规定，从2003年起，包装废弃物的85%应该得到循环利用。

**循环程序和示范制度。**不合理的再用或再生利用程序往往导致不同的经济、环境后果，为此，一些国家非常重视循环程序的制，如德国1994年的《循环经济和废物清除法》附件1的第二部分强调，废物必须以不损害环境和人类健康的13类方式和程序进行。[14]

**技术与工艺标准及技术性指导制度。**废旧物质的回收、再生和循环利用往往存在二次环境污染和生态破坏的风险，因此必须制定有关的技术和工艺标准，淘汰落后的技术、工艺和设备。如1994年德国《循环经济和废物清除法》附件3规定，废物的处理和再生、循环必须采用最佳可得技术，该技术标准的制定应考虑以下因素：投资与效益的关系，低废技术，有毒物质最小化促进再生和再用，实际操作可行，技术先进，排泄物的形状、影响和量，有关已经投入服务的新的或已经存在的装备，建立更好技术的时间幅度，稀有物质的消费和形态，尽可能地避免或减少对人类健康和环境影响的必要性，环境法律要求的环境信息等。[16]

**法律义务和责任制度。**为了保障本地区的环境和资源安全，防止资金因进口大量资源而流失给发展中国家，欧盟的大多数成员国在法律中宣告了资源再用、再生和循环利用的作用，并规定了相关的强制实施机制。如法国规定，资源回收是全社会的责任，每人每年要回收4公斤的电子垃圾。英国1995年《环境法》第93节（生产者责任义务：一般条款）第94节（生产者责任义务：补充条款）规定了国务大臣的条例制定义务、义务者类型、企业回收符合标准的义务、经济代价义务等，如该法第93节第1条规定：“为了促进或保证增加产品或材料的再利用、回收或再循环，国务大臣可以通过条例作出规定，就规定的产品或材料对有关人员施加生产者的责任义务。”挪威2003年修订的《废电子电机产品管理法》将收集及回收废电子电器产品之义务，扩及进口商与制造商所设立之机构。[5]德国1998年的包装法

令也类似的规定。[18]在回收的经济义务即处理费用方面，瑞典的法律规定由制造商和政府共同承担。违反义务必须承担责任，英国 1995 年的《环境法》第 95 节（生产者责任义务：犯罪）和其他节规定了有关的民事和刑事法律责任。一些国际条约甚至明确了成员国政府的义务和责任，如在 1997 年的欧洲共同体委员会诉德国案中，原告的指控理由是，虽然德国把 1975 关于废油的指令转化为了国内立法，但其没有明确废油再生循环的优先地位。[19]

**政府扶持制度。**由于循环经济的科技研发和前期投入很多，很多经营都是微利甚至不赢利的，因此必须强调政府的扶持作用尤其必要。欧盟国家对循环经济的政府扶持措施主要为融资帮助、政府绿色采购、财政绿色补贴、环保专项基金支持、贴息贷款、增殖税和所得税减免，鼓励绿色消费，照顾性地分配污染物排放总量指标，建立循环经济科技研究和中小企业发展基金，鼓励废物回收与再生企业投资、建设与运营的市场化，鼓励循环经济企业的股票上市，优先发行循环经济债券和彩票等。如

**市场准入制度。**循环经济离不开市场的推进，但市场的推进必须符合市场规则 and 环境保护等方面的市场准入条件，主要表现为：投资是否符合一定的数额标准，技术和设备是否符合国家的规定，环境影响评价结果是否合格，进口的产品是能否再用或再生利用，进口资源是否为有毒固体废弃物等。如 1990 年《荷兰环境管理法》第 10 章第 3 条规定，在应当知道或明知收集、接收、储藏、加工和再生加工或以其他方式处理废物的活动，应予以禁止。

**市场运行制度。**为了解决生产企业难以在全国范围内亲自履行回收义务的问题，一些国家的行业自律组织和其会员经协商组建了许多回收与再生利用的专业公司。如 1994 年，瑞典各行业协会和一些大包装公司协调，组建瑞典纸和纸板回收公司、瑞典塑料循环公司、瑞典波纹纸板回收公司和瑞典金属循环公司。它们的收入主要来自会员企业交纳的有关费用和包装再利用的销售所得。

**经济刺激制度。**经济刺激手段可用于对直接管理的补充，主要包括税费征收、可交易许可证、押金退款、绿色补贴、[20]价格支持等。欧盟非常注意经济刺激手段的有效性、管理可行性、成本最小化和措施的可接受性，[21]如瑞士为了资助塑料瓶的收集、分拣和循环利用，法律规定对每个塑料瓶征税 4 个生丁，所获资金由专门机构作为基金管理，专项用于支持废弃塑料瓶的回收工作。此外，对于一些国家紧缺的资源，欧盟国家采取通过征收排污费、生态补偿税、资源使用税的方式，提高直接利用原生自然资源的产品的税收标准，使再生产品取得一定的价格优势，拉动循环经济产品的消费；对于电池等难以回收处理的废弃产品，可以通过产品税的方式建立回收处理基金。

**信息化建设制度。**由于循环经济信息化的对象主要包括公众监督、企业的环境表现、区域环境信息的评估等，因此有必要发挥政府的信息建设和权威媒体的参与作用。如挪威 2003 年修订的《废电子电机产品管理法》扩大了回收者的信息通报义务，以利政府确实地把握回收数量。[5]对于我国来说，信息的公开和透明度建设有待进一步加强。

此外，为了鼓励环境友好型的绿色生产、绿色经营和绿色消费，欧洲联盟及其成员国还建立和完善了多元化的回收方式并存、循环经济的宣传教育与职业培训、公众参与、市场运行管理、发展与培育中介组织、推广循环产品标志与循环包装标志、防止废物再生利用的垄断等制度。

## 欧盟及其成员国循环经济立法对我国的启示

### 对我国循环经济立法指导思想和基本原则的启示

我国循环经济法制建设的目标，正如德国《循环经济与废物清除法》第 1 条所具体指出

的，是促进循环废物管理，保育自然资源，确保废物能被以环境兼容的方式得到处理。[6] 以上法制建设的问题决定了这个目标的实现是一个长期而又艰巨的过程。在这个过程中，我们必须按照我国的立法传统和我国环境保护、经济、科技发展的实际确立自己的指导思想和基本原则。

在指导思想方面，其一要确立科学发展的思想，即摈弃资源—产品—废弃（含低水平的回收利用）的传统资源利用和经济增长模式，推行资源—产品—再生资源—循环使用的生态性经济发展模式，使经济增长和社会发展、环境保护相协调。其二要确立统筹发展的思想，即在推行循环经济的发展进程中，既要统筹纵向的经济、社会发展和环境保护关系，还要考虑横向的产业统筹、负担统筹和保证措施统筹方面的关系。其三还要确立政府引导和市场推进相结合的思想 and 循序渐进、因地制宜的思想。

德国 1998 年修订的《循环经济和废物清除法》第 4 条（循环经济的原则）规定，首先要避免产生废物，特别重要的是减少废物的量及其危害性，其次是利用和用来获取能源。[13] 这些原则在国际上被简化为 4R 原则，即 Reduce（减量），Recover（再生），Reuse（再用）和 Recycle（循环）。结合中国环境法基本原则的体系和循环经济的发展现状，4R 原则可以体现为：

科学规划与合理开发的原则、清洁生产与清洁经营的原则、产品再生利用或资源化原则  
产品再生利用或资源化。

是指产品在完成其使用功能后尽可能多地再生利用或资源化，实现废物的减量化和无害化。如荷兰 1990 年的《环境管理法》第 10 章第 1 条规定，在任何情况下应防止或限制垃圾的产生；在本国市场上销售的物质、制剂或其他产品应被使用超过一次以上或应以一种使用后有效的方法加工或再生加工，使它们比原来看上去像为同一种目的或其他目的而生产出来的；应想办法把使用过的物质、制剂或其他产品制成能源；禁止在企业外以存放在地上或地下的方式丢弃垃圾。根据这项原则，在我国，一些废旧塑料、金属、玻璃回收后可以重新入炉制成新制品，废纸制品被回收后可以制成纸浆，农业和城镇生活废弃物根据其特性可以堆肥、生产沼气，缺水城市的市政中水可以回用。对于不能再用但含有贵重金属的电子产品及其元件，只要符合基本的经济和技术条件，就应拆解后提炼回收。

## 对我国循环经济立法体系构建的启示

德国、日本等国的立法经验说明，循环经济法律体系的建立首先必须制定基本的或综合性的循环经济法律；其次要结合实际需要制定专门的循环经济法律、法规；再次，要在其他法律法规，如政府采购法等中纳入与循环经济配套或促进循环经济发展的规定。

我国已经提出，争取利用五年的时间研究建立促进循环经济发展的相关法律法规，因此我国循环经济法制建设的紧迫性是显而易见的。由于我国具有自己的法律体系结构和环境立法传统，因此，不能照搬国外循环经济的立法模式，只能结合我国的环境立法结构在各层次上定向地借鉴和吸收一些具体的立法或法律制度。由于我国国家级环境立法的结构分为宪法性规定、环境基本法的规定、综合性的环境法律、专门性的环境法律、环境行政法规、环境部门行政规章，地方级环境立法主要包括地方性法规、行政规章，在民族自治地方还有自治条例和单行条例。基于这个结构，可以把我国循环经立法体系建设的任务确定为：一是修订宪法第 9 条第 2 款的规定，将“国家保障自然资源的合理利用”改为“国家保障自然资源的节约和合理利用，促进废旧物质的良性循环和能量的梯级利用”，把循环经济确定为与保护环境并重的基本国策。二是修订《环境保护法》，在总则中对循环经济作出原则性规定，在分则中单列清洁生产和资源的回收、再用、再生利用规定。或把之分散到污染防治、资源与生态保护的章节之中。三是制定与《清洁生产促进法》相衔接的《循环经济促进法》，规定循

循环经济的基本方针、指导思想、基本原则、具体的法律制度和责任。四是修订《固体废物污染环境防治法》、《水污染防治法》、《矿产资源法》等专门性的环境法律，对资源的节约、回收、再用、再生利用作出特殊的规定；修订《政府采购法》、《税收征管法》和《商业银行法》等法律，在其中纳入政府扶持和经济刺激的内容。五是制定和完善循环经济的专门条例和部门行政规章。为了促进循环经济的开展，有必要在法律的框架内由政府制定一些条例，并在条例的指导下，制定或完善有关的部门行政规章。六是有立法权的地方人大及其常务委员会、地方人民政府和民族自治地方的人大及其常务委员会，根据各自的权限所制定的有关地方法规、自治条例、单行条例和地方行政规章。如2002年辽宁省制定了《辽宁省发展循环经济试点方案》，目前贵阳市正在制定推行循环经济的地方性法规。

## 对我国循环经济法律制度体系建设的启示

循环经济法律制度体系的建立和完善，必须注意以下几个问题，使循环经济产业有利可图、有机可乘、有章可循。一是注重法律制度体系的整体性，把制度的建设贯穿于资源与生态环境的规划与开发、资源的流通与利用、产品消费、产品与包装再用、废弃物再生利用的全过程，不留死角。二是注重法律制度的衔接性和系统性，充分发挥科教支持、行政引导、市场推进和经济刺激的作用。三是注重法律制度的前瞻性和可实施性，在考虑我国国情和各地实际情况的前提下，把外国和我国港澳台地区循环经济法律制度建设的先进经验移植进来，并使之本土化。如在借鉴德国的规模化资源再用和再生利用机制时，既要考虑科技的劳动替代和高效作用，又要考虑我国劳动力众多就业压力大的实际情况。四是注重制度的公平性、效率性和平衡性，既要平衡考虑各方面的要求和利益，又要保证资源、收益、义务和责任分配的公平，提高行政执法和循环经济增长的效率。

## 结语

包括中国在内的发展中国家要想发挥循环经济，建立循环型社会，唯一的方法是走科技发展、经济增长、社会进步和环境保护相结合的路子。我国人口基数大，发展任务相当重，加之资源和环境容量有限且资源过度开发、生态过度破坏和环境过度污染的现状并没有得到根本的扭转，为了满足人民群众不断增长的物质和精神生活需要，实现党的十六届三中全会提出的“可持续发展能力不断增强，生态环境不断改善，资源利用效率显著提高，人与自然关系和谐，推进整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展之路”的目标，对于欧盟成熟的循环经济立法体系、基本指导思想、基本原则和法律制度体系，我们必须顺应世界发展的潮流，予以借鉴、吸收和发展。

## 参考文献

- [1] 解振华. 关于循环经济理论与政策的几点思考[N]. 光明日报, 2003—11—03.
- [2] <http://www.chinatrade.dk/chinese/chyeji eshao/envi ron—protecti on. htm>
- [3] <http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH0kxfo>
- [4] Olga L. Moya and Andrew L. Fono, Federal Environmental Law, Second Edition, St. Paul, Minn: West Group, 2001: 100—101.
- [5] <http://www.epa.gov.tw/news03054.htm>

- [6] Ludwig Kr?mer , E. C. Treaty and Envi ronmental Law , Thi rd Edi ti on , London : Sweet & Maxwell , 1998 : 31.
- [7] 卫兴华. 市场经济与政府功能组合论[A]. 北京 : 经济科学出版社 , 1999 : 155—166.
- [8] 魏杰. 市场经济前沿问题[A]. 北京 : 中国发展出版社 , 2001 : 128.
- [9] 国家环境保护总局科技标准司、中国环境科学学会. 市场经济与环境保护[Z]北京 : 中国环境科学出版社 , 1999 : 59—60.
- [10] 王蓉. 循环经济立定法的理论分析和实践思考[N]. 中国环境报 , 2004—01—06.
- [11] [日]泽田克己著 , 朴春琴译. 再生利用与竞争政策. 私法 ( 第 2 卷 ) [C]. 北京 : 北京大学出版社 , 2003 : 304.
- [12] Federal Envi ronmental Laws ( 1998 ) St. Paul , Minn : West Group , 1998 : 1231—1235.
- [13] 赵国清. 外国环境法选编[Z]. 北京 : 中国政法大学出版社 , 2000 : 838—839.
- [14] Máire Mul loy , Eike Al brecht and Tanja H?ntsch , German Envi ronmental Law , Berlin : Erich Schmidt , 2001 : 223.
- [15] Jan H. Jans , European Envi ronmental Law , Second Revised Edi ti on , Groningen : Europa Law Publi shing , 2000 : 402.
- [16] Máire Mul loy , Eike Al brecht and Tanja H?ntsch , German Envi ronmental Law , Berlin : Erich Schmidt , 2001 : 224.
- [17] 常纪文、陈明剑. 环境法总论[A]. 北京 : 时代经济出版社 , 2003 : 144—146.
- [18] [日]泽田克己著 , 朴春琴译. 再生利用与竞争政策. 私法 ( 第 2 卷 ) [C]. 北京 : 北京大学出版社 , 2003 : 306.
- [19] Ludwig K?rmer , Casebook on EU Envi ronmental Law , Portland and Oregon , Hart Publi sh , 2002 : 350—351.
- [20] 王曦. 国际环境法资料选编[Z]. 北京 : 民主与建设出版社 , 1998 : 763—764.
- [21] 王曦. 国际环境法资料选编[Z]. 北京 : 民主与建设出版社 , 1998 : 755.

<http://www.iolaw.org.cn/temp/cn/showarticle.asp?id=1178>