



中国海洋大学“985工程”海洋发展人文社会科学研究基地建设经费资助

生态文明与法制变革文库 | 总主编 徐祥民

产品导向环境政策研究

申进忠 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



中国海洋大学“985工程”海洋发展人文社会科学



山东省新成环境法与可持续发展研究中心资助

产品导向环境政策研究

申进忠 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

产品导向环境政策研究/申进忠著.

—北京:法律出版社,2013.5

ISBN 978-7-5118-5001-0

I. ①产… II. ①申… III. ①环境政策—研究②环境保护法—研究 IV. ①X-01②D912.604

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 114210 号

©法律出版社·中国

责任编辑/刘琳

装帧设计/凌点工作室

出版/法律出版社

编辑统筹/法律教育出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京中科印刷有限公司

责任印制/张宇东

开本/A5

印张/8.5 字数/263千

版本/2013年5月第1版

印次/2013年5月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-5001-0

定价:22.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

总 序

环境常被解释为围绕一定中心事物的周围情况,它不是一个难以理解的词汇。环境法是与环境有关的法,环境法学是关于环境和环境法的一门学问,环境法和环境法学中的环境似乎也很容易掌握。然而,作为客观对象的环境却不像词书中所写的环境一词那样简单。以太阳为中心事物,把太阳的环境理解为水星围绕太阳旋转并不全面,因为在水星之外还有离太阳距离更远的其它行星也在围绕太阳转。把太阳的环境解释为“九大行星”以不同旋转半径围绕太阳转也不全面,因为“九大行星”与太阳不仅距离不同,而且它们的轨道倾角、轨道偏心率、倾斜度等也各不相同。那么,说太阳的环境由按照不同旋转半径、不同轨道倾角、不同轨道偏心率等围绕太阳旋转的九大行星组成是不是就准确无误了呢?当然也不是。仅以我们最熟悉的星体为例。地球围绕太阳转,是太阳的环境的组成成分,而地球有月亮围绕其旋转,所以月亮也构成太阳的环境的一部分。那么,我们把太阳的环

2 总序

境解释为由上述那样的由各自的卫星围绕其旋转的行星组成是不是就不会犯错误了？也未必。因为太阳系是银河系中的一个星系，银河系中的其他星系也构成太阳系的环境。即使在做了这样的扩展之后，我们仍然不敢说已经完全把握了太阳的环境，因为，很明显，以上所谈的环境还都只是表现为星体或星系这种物体形态的“情况”，而太阳的环境显然不是仅仅由物体形态的“情况”组成。比如，光、磁等都是太阳的环境中的要素。

虽然环境法没有力量照顾超出人类社会影响范围的太阳环境、宇宙环境等，环境法学也没有必要讨论500亿光年外的星球是否需要保护的问题，但我们仍然可以根据前述例子得出这样的结论：不了解人类的环境就难以制定有效处理人类与其环境之间关系的环境法，搞不清环境中的“距离”、“轨道倾角”、“轨道偏心率”、“倾斜度”、“行星的卫星”等“情况”，就很难创造出能够指导人们正确处理环境与环境法的关系、环境与人类的关系、人类与环境法的关系等的环境法学。因此，为了环境法学的发展，我们必须努力发现人类环境中的“距离”、“轨道倾角”、“轨道偏心率”、“倾斜度”、“行星的卫星”等“情况”。

在太空飞翔的宇航员看到的地球是一个直观的、晶莹剔透的蓝色球体。我们站在地球上无法饱这个眼福，即使登上三百层楼高的梯子也解决不了这个问题。要观赏地球这个蓝色球体就得乘坐航天飞机。航天飞机并不是自然地具备升入太空的能力，它要真正达到可以观赏漂浮在宇宙中的蓝色地球的高度需要借助于助推火箭的推动，需要一级助推火箭、二级助推火箭、三级助推火箭等的连续不断的推动。环境法学者希望环境法学达到坐航天飞机看地球的高度，而要达到那样的高度也需要启动“助推火箭”，需要助推火箭一级一级连续不断地往高处推动。

太阳和水星、金星等行星之间的关系是客观存在的。对人类来说，要了解太阳的环境只需要发现这种客观存在的关系。人类本来是无法看到地球的本来面目的，现在之所以可以看到了，是因为人类采取手段

改变了宇航员与地球之间的距离关系。人类和大自然之间本来只有天然的关系,后来,由于人类采取手段,主要是开发自然、利用自然的手段,在人类和自然之间才形成了宇航员与地球之间的那种关系。不幸的是,这种关系现在已经不再是只向人类提供非天然的便利,就像航天飞机使人类便于欣赏地球美景那样,而是在给人类带来便利的同时也给人类带来了麻烦,也就是今天人们常说的环境污染、资源枯竭、生态破坏、环境退化等人为的环境问题和环境法学界学人关注不多的开发空间耗竭这个具有“无法扩展的瓶颈”特征的问题。现在,人类试图改变这种状况。环境法就是用来实现这种改变的。改变人类与自然之间出现的问题的努力不仅无法脱离人类与自然的关系,而且必然地引起另一种关系,即在人与自然之间关系中的主体们相互之间的关系,一种与以往法律关系中的权利义务主体之间关系大不相同的人与人关系。这也就是说,环境法实际上面对着三重关系:大自然内部的关系,就像太阳与水星之间的关系那样;人类与自然之间的关系,就像从太空看地球的宇航员与地球之间的关系;人与人之间的关系,类似于在众多的入中宇航员和不当宇航员的人之间的关系。如果说发现客观存在的关系,不管是太阳与水星之间的关系,还是宇航员与地球之间的关系,相对比较容易,而改变一种全社会广泛参与的关系,一种其内容久已被社会赋予了正当性的关系,即表现在人类开发、利用自然的活动中的人类与自然的关系,则比较难,那么,用处理一种关系,即人与人之间关系的办法去改变人类与自然的关系,并通过这种改变使大自然内容的关系恢复正常,则是难上加难。环境法学就是这样一门难上加难的学问。

为了发现人类环境中的“距离”、“轨道倾角”、“轨道偏心律”、“倾斜度”、“行星的卫星”等“情况”,制造推动环境法学一级一级提高的助推火箭,促进“深陷”多重关系扭结之中的难上加难的环境法学的发展,中国海洋大学和山东省新成环境法与可持续发展研究中心共同组织推出了这套不预定卷册的环境法学文库。

无论面对多么艰难的任务,人们总是倾向于用尽可能简便的方法

去应对。面对环境问题,环境法学者也是寄希望于环境法功能的充分发挥来化险为夷。即使在用环境法防治环境问题的努力屡屡受挫之后,学者们也倾向于把尝试的失败解释为武器不完备。这样的辩解难以回答以下的诘问,即环境法这个武器怎样打造才算完备。尽管我们的研究者都可以提出完善环境法的种种方案,但似乎还没有哪位大家敢于为他设计的环境法必将马到成功打包票。我曾提出法律必将被“绿化”的猜想。我不认为这个猜想是因为我本人性格“软弱”,或低估了环境法的功能,但我确实认为应对环境问题,一个人与自然之间的关系已经达到或逼近不可调和程度的问题,不是一个环境法律部门所能胜任的。当时代已经发出了人类需要进入“生态文明”时代要求的时候,由环境问题引发的应当不只是环境法这个部门的诞生与不断成熟,而是整个法制的变革。我的猜想并不排除环境法依然是应对环境问题的主要法律武器,但是,不论是从法学学术的角度看问题,还是从法律实践的角度看问题,结论都会是:环境问题的有效处理,环境危机的最终摆脱,仅靠环境法一个法律部门是无法实现的,即使我们在学理上对环境法这个法律部门做扩张的解释。环境法学者的任务不应只是实现环境法学理论体系的完善,为独立环境法律部门的建立与发展提供学理支持,更要回答怎样才能利用法律武装帮助人类渡过环境危机。因而,环境法学必须关注其它法律部门的建设,必须与其它法学学科保持呼应。也正是为了回答“怎样才能利用法律武装帮助人类渡过环境危机”这个命题,我们的这个文库取名“生态文明与法制变革”。希望它能成为所有关心生态文明建设的法学家的论坛,成为所有法律部门展示其为应对环境危机而做的变革设计及理论说明的平台,成为在环境危机大背景下探究法律秩序之变革的各种法律思想交锋的阵地。

环境法学是“深陷”多重关系扭结之中的难上加难的一门学问。知其难不易,解其难自然会更加艰难。这是因为,环境法学面临的环境危机实际上不是环境法学一个学科所可以解的难题,即使环境法学者勤勉地向其他法学学科“呼”,其他法学学科也积极地“应”。如果说

“法制变革”在法律体系内部表现为环境法与环境法诞生之前就已十分发达的法律体系之间的关系,那么,这场注定要发生的变革的实现已被注定以与政治、经济、社会、文化等的协同为条件。法制从来都不是一种孤立的社会制度,法学从来都不是一个封闭的学科体系。生态文明必然给法律制度注入新的原则、精神,必然给已经定型化的法学理论带来冲击。而生态文明对环境法和环境法学提出的变革要求的实现无疑需要政治学、经济学、社会学、伦理学、历史学、哲学等学科的新观点、新思路的催化,也包括提供更宽厚的理论基础的支持。为满足生态文明时代的法制变革所提出的理论需求,“文库”希望得到政治学、经济学、社会学、伦理学、历史学、哲学等学科的学者的支持,希望汇聚那些得益于政治学、经济学、社会学、伦理学、历史学、哲学等学科的滋养而创立的学说、提出的观点。

中国海洋大学法政学院院长
山东省新成环境法与可持续发展研究中心主任 徐祥民
2010年5月5日于青岛海滨寓所

目 录

引言 / 1

一、研究目的和意义 / 2

二、研究范围、研究方法和关键术语 / 4

三、基本结构 / 9

四、创新之处 / 10

第一章 产品导向环境政策缘起 / 12

第一节 产品导向环境政策的产生背景 / 13

第二节 产品导向环境政策的理论基础 / 23

第三节 产品导向环境政策的演进 / 35

第四节 产品导向环境政策在欧盟的实践
发展 / 42

第二章 产品导向环境政策的概念性框架 / 55

第一节 产品导向环境政策的基本内涵 / 55

第二节 产品导向环境政策的范式特征 / 65

第三节 产品导向环境政策的目标与功能
定位 / 75

第三章	产品导向环境政策的合作治理机制 / 81
第一节	利益相关方的合作 / 82
第二节	利益相关方的责任共担 / 88
第三节	走向“环境合作治理”的新机制 / 106
第四章	产品导向环境政策的措施及其实 施 / 112
第一节	产品导向环境政策的主要措施 / 112
第二节	产品导向环境政策措施的 实施框架 / 137
第三节	产品导向环境政策措施的 实施特点 / 140
第五章	具体产品的环境规制:以电气电 子产品为例 / 150
第一节	电气电子产品的环境性能分析 / 150
第二节	电气电子产品的生态设计 要求 / 155
第三节	对废电气电子产品的环境 规制 / 163
第四节	电气电子产品环境规制 措施的协同与整合 / 170
第六章	产品环境规制与国际贸易 法的协调 / 174
第一节	WTO 对贸易与环境关系的 协调 / 175
第二节	WTO 有关环境的基本规则 / 179
第三节	产品环境政策措施对 WTO 规则的适用 / 186
第七章	启示与借鉴 / 196
第一节	我国环境问题与环境政策 创新 / 197
第二节	我国引入产品导向环境 政策的现实意义 / 201

第三节 我国引入产品导向环境政策的初步
设想 / 210

附录 / 226

参考文献 / 245

引 言

一提到环境污染,大多数人首先想到的就是工厂的烟囱、废水以及恼人的噪声,而很少有人将产品与污染联系起来。实际上正是产品将大量潜在的有害物质带离工厂流向外界,而这些有害物质绝大多数会随着产品的使用和处置散布到环境之中。不但如此,产品还可以同时被看做是生产过程中资源、能源消耗以及污染排放的原因,这是因为产品从原材料的提取到生产、销售、使用以及使用后处置的整个生命周期都会对环境产生不同程度的影响。产品的这种多维的环境特性为环境政策制定者提出了一个很有趣的问题:如果产品能够被同时看做是许多环境问题的源头,那么针对产品而采取的环境政策也应该会收到一石数鸟的效果。^① 我们与其对层出不穷的环境问题采取措施来“扬汤

^① Frans Oosterhuis, Rieder Rubik and Gerd Scholl, *Product Policy in Europe: New Environmental Perspectives*, Kluwer Academic Publishers, 1996, p. 34.

止沸”，倒不如“釜底抽薪”，只要把握住“产品”这个关键，通过降低产品整个生命周期的环境影响，就可以预防各种环境问题的出现和促进各种环境问题的解决，而不管这些环境问题是地方性的、区域性的还是全球性的，这无疑为环境保护提供了一种崭新而大有可为的新方法。正因为如此，本人对于晚近出现的以产品为中心，旨在解决产品整个生命周期环境影响的产品导向环境政策产生了浓厚的兴趣，并最终将产品导向环境政策作为选题，试图对这种新的环境政策方法加以分析和探讨。

一、研究目的和意义

20世纪60年代和70年代兴起的现代环境政策起初以解决工厂点源污染为主，采取的方式是为企业的生产和污染排放设定强制性标准，从而形成了一种所谓“工艺导向”的环境政策。这种环境政策虽然在解决点源污染方面取得了一定的成效，但在实践中也暴露出不少问题：其一，它采取的是一种末端处理方法，无法从源头来控制污染的发生；其二，它只解决与产品生产有关的环境问题，却不能有效解决产品消费和使用中的环境问题。按照产品生命周期的观点，产品整个生命周期都存在环境影响，并且这些环境影响会在不同的环境媒介和生命周期的不同阶段之间转移。要全面解决环境问题，必须对产品整个生命周期的环境影响进行综合考虑，采取一种更为系统性的方法，这就是我们所称的“产品导向环境政策”。

产品导向环境政策以产品为中心，将环境政策带入了一个崭新的领域。它以产品生命周期思想为指导，以降低产品整个生命周期总的环境影响为目标，强调在产品的设计阶段就对产品整个生命周期的环境影响进行通盘考虑，在源头预防各种环境问题的产生，而不是等到事后再考虑如何去治理。另外，在降低产品整个生命周期环境影响的过程中，产品导向环境政策还强调了对企业商业利益的维护和促进，将改善产品环境表现与企业的经营活动紧密结合起来，使之成为提高企业

竞争力的重要手段,并通过鼓励对产品供应和需求的“绿化”,带动整个社会生产方式和消费方式向可持续转变,从而在环境、经济和社会等多个层面促进可持续发展战略目标的实现。

产品导向环境政策由于面向产品整个生命周期,其间涉及产品的生产者、运输商、供应商、贸易商、消费者、再循环企业以及非政府组织等诸多利益相关方。因此,它以利益相关方的广泛参与为特征,强调了利益相关方之间的合作与责任共担。这样就改变了传统上环境保护主要由政府负责的方式,而要求政府与其他利益相关方互相协商,通过合作来实现政策目标,从而为环境保护提供了一种新的治理模式。从这个意义上讲,产品导向环境政策不仅有利于促进政府环境职能的转变,也强化了生产者、消费者等在环境保护中的主体地位,有利于更好地调动他们保护环境的积极性。

产品导向环境政策还突出了市场的基础性作用,主张“最少干预”,尽可能利用市场的力量来实现政策目标。它将经济利益作为主要驱动力,把重点放在为环境友好产品创造有利的市场条件上,通过政策推动和市场引导来刺激生产者和其他利益相关方不断改进产品整个生命周期的环境性能,从而形成一种以持续改进为目标、以间接调控为主要特点的政策运行机制。

总之,产品导向环境政策以产品替代原来的工艺作为环境政策的中心,不仅意味着当代环境保护重点的转移,同时也给人们在环境保护的理念、基本思路、运行机制等方面带来诸多启发。因此,通过对产品导向环境政策进行系统研究,不仅可以推动环境政策理论研究的深化,同时也有助于我们更好地把握当代环境政策的发展趋势。

我国自改革开放以来经济发展一直保持了快速增长的态势,但是需要警醒的是:我国是在人口基数大、人均资源少、经济和科技整体水平相对落后的条件下实现经济快速增长的,这使我国本来就已经短缺的资源和脆弱的环境面临更大的压力。为此,在经济发展的同时加强资源的可持续开发利用,保护和维护环境,走可持续发展之路是我国发

展的必然选择。既然产品导向环境政策是一种新的更有利于环境保护的环境政策模式,我们就应该考虑借鉴和采用,使之服务于我国的可持续发展战略,这也是本书研究的主要目的和意义所在。

二、研究范围、研究方法和关键术语

产品导向环境政策开始进入人们的视野是在 20 世纪 80 年代末,而它作为环境政策实施战略直到 2003 年才被欧盟^②以“整合性产品政策”的名义正式确立。因此,对于这种新兴的环境政策范式,国内外的研究还很不深入。国外的理论研究成果集中反映在 Frans Oosterhuis 等学者于 1996 年发表的《欧盟产品政策:环境新视野》一书中。该书对产品导向环境政策产生的原因、构成要素以及发展态势等进行了研究,并结合油漆、电池、公共采购和生态标志制度四个案例,对这一新政策的实践进行了分析和评价。由于当时整合性产品政策的概念还没有被提出,欧盟成员国对它的了解还处于萌芽状态,因此该书未能对产品导向环境政策进行全面的分析和评价。此外,欧盟及其成员国如德国、丹麦、瑞典等国家的环境保护机构先后发起和资助了一系列有关产品导向环境政策的研究,但这些研究主要针对实际问题而进行,对其给环境政策带来的变革意义没有引起足够的重视,更没有深入进行研究。从国内的研究情况看,我国早在 1988 年在蔡守秋教授所著的《中国环境政策概论》一书中就专门探讨了有关产品环境管理的政策与制度问题,认识到“产品是影响环境问题的一个极其活跃的因素”,因为从经济再生产的系统看,环境污染和环境破坏问题“与自然资源和自然环境的开发利用、原材料的投入、产品的生产、废弃物的排放等环节都有关系”。针对“产品的环境管理已呈现出成为整个环境管理重要环节

^② “欧盟”的概念是 1993 年生效的《马斯特里赫特条约》提出的,但“欧盟”取代其前身“欧共体”进入实际运转状态则是在《里斯本条约》2009 年 12 月 1 日生效之后。本书所称的“欧盟”涵盖 1993 年 11 月 1 日之后的“欧共体”。

的发展趋势”,他提出“必须加强对产品等相关因素的环境管理”。^③并对产品环境管理的原则、制度进行了比较全面的阐述。或许因为成书较早的缘故,该书对产品环境管理的研究范围只限于产品本身,而没有能够从产品生命周期的角度做出系统性分析。2009年由蔡守秋教授主编的《环境政策学》一书中在“对企业的环境管理政策”一节中又对“企业产品的环境管理”进行了探讨,但基本上沿袭了《中国环境政策概论》一书观点,没有进一步的突破。近年来,随着产业生态学(工业生态学)的兴起和发展,产品生命周期方法以及基于产品生命周期思想的产品导向环境政策开始进入我国学者的视线。2002年出版的由邓南圣、吴峰主编的《工业生态学——理论与应用》一书专章对产品导向环境政策的发展概况、基本原理以及整合性产品政策的情况进行了介绍,之后陆续出版的关于产业生态学的教材、著作、译著等都提到产品导向环境政策,例如2005年出版的由王寿兵、吴峰、刘晶茹编著的《产业生态学》、由周文宗、刘金娥、左平、王光编著的《生态产业与产业生态学》以及2004年出版的由美国学者T. E. Graedel和B. R. Allenby所著、施涵译的《产业生态学》(第二版)和2005年出版的由Braden R. Allenby所著、翁端译的《工业生态学——政策框架与实施》。与产品导向环境政策相关的学术论文仅见于“产品导向的环境政策研究进展”(由张亚平、邓南圣所著)一文。^④总体来看,我国学界目前对产品导向环境政策的研究还十分有限。

基于上述对国内外研究现状的分析,本书试图从新型环境政策范式的角度对产品导向环境政策产生的背景、理论基础、概念内涵、目标、运行模式和机制等进行全面、系统性研究。

③ 蔡守秋著:《中国环境政策概论》,武汉大学出版社1988年版,第584页。

④ 通过对中国期刊网以及维普数据库中的论文检索,截至2006年2月,以产品导向环境政策为题的论文仅见1篇,即载于《环境科学与技术》2003年第4期的文章。此外,还有欧洲整合性产品政策的介绍性资料2则。我国学界对产品导向环境政策的研究状况可见一斑。

产品导向环境政策将环境政策的中心从工艺转向产品,籍此而孕育出一种新的环境政策范式。正如有学者所指出的,看待产品导向环境政策,不应仅仅是把它作为对过去处理环境问题方式的历史的、简单的延续,而是应把它视为一种环境保护范式,只有这样才更有意义。^⑤所谓“范式”,是美国科学哲学家托马斯·库恩在《科学革命的结构》一书中提出的概念,本意是指从事同一个特殊领域研究的学者所共同持有或使用的一整套信念、规则、方法及相应的理论。本书这里用“范式”的概念指称产品导向环境政策,是想在此基础上探讨它所具有的独特理念、方法和运行机制。产品导向环境政策的内涵和目标是什么?它是通过何种途径和方式来实现其目标的?它与传统环境政策范式又有哪些区别?这些都是我们在深入了解它之前需要回答的基本理论问题。

本书具体研究内容包括:

(一)对产品导向环境政策的基本原理进行探讨。产品导向环境政策无论是理论还是实践都还处于发展的早期阶段,将产品作为环境政策的核心在国家环境政策制定过程中远没有得到普及。^⑥为此,首先需要对其基本原理和政策框架从总体上进行把握。由于欧盟整合性产品政策是当代产品导向环境政策的现实体现,因此本书以欧盟整合性产品政策为核心,试图通过对它的分析和研究,为产品导向环境政策抽象和归纳出带有普遍性的原理和政策框架。

(二)对产品导向环境政策的理论价值进行探讨。作为一种新的政策范式,产品导向环境政策引入了系统性的方法,为环境保护提供了一个更具综合性的政策框架。它弥补了传统环境政策的不足,将环境

^⑤ John R. Ehrenfeld, *Industrial Ecology: A Strategic Framework for Product Policy and Other Sustainable Practices*, Prepared for Green Goods: The Second International Conference and Workshop on Product Oriented Policy, Stockholm, Sep. 1994.

^⑥ European Commission DGXL, *Integrated Product Policy, Executive Summary from the Final Report*, Mar. 1998.