

循环经济 立法框架研究



主编 孙佑海
张天柱

Study on Legal
Framework for
Promoting Circular
Economy in China

Editor in Chief: Youhai Sun
Tianzhu Zhang

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

全国人大环资委
世界银行意大利信托基金
TF054538-NPC-1

D922.604/12

2008

循环经济 立法框架研究



主编 孙佑海
张天柱

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

循环经济立法框架研究/孙佑海,张天柱主编. —北京:中国法制出版社,2008.3

ISBN 978 - 7 - 5093 - 0495 - 2

I. 循… II. ①孙…②张… III. 自然资源 - 资源利用 - 立法 - 研究 - 中国 IV. D922.604

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 036305 号

循环经济立法框架研究

XUNHUAN JINGJI LIFA KUANGJIA YANJIU

主编/孙佑海 张天柱

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

版次/2008 年 7 月第 1 版

印张/25.625 字数/448 千

2008 年 7 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 0495 - 2

定价:68.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真:66031119

网址:<http://www.zgfs.com>

编辑部电话:66010406

市场营销部电话:66033393

邮购部电话:66033288

撰稿人(以姓氏笔画为序):

丁敏、王凤春、王灿发、王学军、王明远、王毅、石磊、孙佑海、李金惠、李艳芳、张天柱、张希良、张新军、林丹、周宏春、穆治霖、Gordon Davis、Jessica Anne Hall。

本著作是在全国人大环资委组织实施的世界银行意大利信托基金资助项目——循环经济立法框架研究(TF054538 - NPC - 1)的基础上完成的。本项目课题组织实施方的负责人是全国人大环资委法案室主任孙佑海,成员有王凤春、林丹、穆治霖、丁敏等。项目以清华大学张天柱为组长、由来自北京大学的王学军、清华大学的石磊、王明远、张新军、张希良、李金惠、国务院发展研究中心的周宏春、中国科学院的王毅、中国政法大学的王灿发、中国人民大学的李艳芳等专家及其助手,以及来自美国的 Gordon Davis 先生及其助手 Jessica Anne Hall 组成项目课题组共同研究执行。本著作包括循环经济立法框架研究项目的项目总结和最终报告两部分内容。

致 谢

本项目是全国人大环资委组织实施的世界银行意大利信托基金资助项目。

特别感谢:意大利政府及意大利信托基金、世界银行对项目的支持以及世界银行谢剑先生的具体指导;国家环保部外经办谢永明先生的协助;项目报告评审专家刘文华教授、张蕾教授、杨春平研究员、马燕副教授、周国梅博士和德国 Andreas Oberheitmann 教授以及世界银行 Andres Liebenthal 先生对报告草稿的评阅建议。感谢蒋姮女士和澳大利亚的 John Coulter 先生对报告英文的翻译修改。感谢世界银行项目“促进中国循环经济发展的政策研究”项目课题组的合作。感谢为本项研究顺利开展提供帮助的有关单位和个人。

目 录

第一章 循环经济立法框架研究项目总结

第一节 项目研究的主要目标与任务	2
第二节 项目执行过程总结概述	4
一、评估研究	6
二、起草研究	7
三、其他有关活动	10
第三节 主要研究结果	11
一、国内有关循环经济的法律法规评估	11
二、国际有关循环经济立法的经验	21
三、中外有关循环经济立法的对比研究	26
四、循环经济的立法框架	30
五、循环经济法草案建议	38

第二章 循环经济立法框架研究最终报告

第一部分 立法研究的背景和目标	43
一、立法研究的背景	43

二、立法研究的目标和任务	54
第二部分 中国现有法律法规与政策评估	57
一、评估目的与方法	57
二、资源领域的法律法规与政策	59
三、环境保护和资源综合利用领域 的法律法规和政策	72
四、生产与消费领域的法律政策	80
五、与循环经济相关的宏观管理政策	83
六、促进循环经济发展的立法建议	99
第三部分 循环经济立法的国际实践	113
一、引言	113
二、日本实践经验	115
三、德国实践经验	131
四、欧盟立法经验	142
五、美国实践经验	154
第四部分 循环经济立法及相关政策的 中外对比分析	156
一、报告目的	156
二、立法背景和目的的对比	157
三、立法模式对比	159
四、循环经济定义和循环经济制度建设政府职 能作用的比较	162

五、循环经济相关制度的对比	168
六、结论	183
第五部分 循环经济立法框架	186
一、循环经济法的定位	186
二、循环经济的法律定义	194
三、循环经济法的调整范围	208
四、循环经济法与相关法律的关系	211
第六部分 循环经济法草案建议内容	218
一、三个循环经济法草案稿的主要内容	219
二、关于三个《循环经济法》草案建议的简要 说明	236
第七部分 关于若干法律制度和措施的分析说明	241
一、循环经济规划制度	242
二、统计指标和信息披露制度	250
三、循环经济评价与考核制度	254
四、产业政策和市场准入制度	259
五、生态设计制度	265
六、以生产者为主的责任延伸制度	269
七、指标定额管理	275
八、循环经济标准和标识、标志制度	278
九、废物的回收和市场交易制度	284
十、循环产品的市场准入和监管	289

十一、支持循环经济发展的财税政策	295
十二、政府绿色采购	301
十三、自愿协议	307
第八部分 若干名词解释	322

第一章

循环经济立法框架研究项目总结

2002年,中国共产党第十六次全国代表大会召开,对实现全面小康社会的战略目标和走新型工业化道路进行了战略布署。实现全面小康社会目标的提出,特别是其中GDP到2020年翻两番的目标,对我国的经济增长方式和发展模式提出了严峻的挑战。面对我国资源和环境的巨大压力,为促进我国资源节约型和环境友好型社会建设,转变长期沿袭的经济增长与发展模式,发展循环经济的热潮在中国迅速掀起。伴随着2002年由国家环保总局先期启动的循环经济试点实践,到随后2004年国家发改委发起的一系列推进循环经济的重大行动,中国的循环经济从前期准备和理念倡导进入到围绕试点示范的循环经济实施阶段。在我国不断推进循环经济的过程中,面对国家发展循环经济的需要,根据胡锦涛总书记要抓紧循环经济立法的指示,2005年3月,全国人大环资委利用世界银行意大利信托基金的资助,启动了循环经济立法框架研究项目。

第一节 项目研究的主要目标与任务

本研究项目总体目标是为全国人大环资委循环经济立法工作提供技术支持。按照项目招标大纲，立法研究包括以下 5 个方面的任务：

(1) 国际循环经济立法实践研究

由国际专家对发达国家（欧盟、日本、美国等）促进循环经济的有关法律法规和政策实践进行总结，并在国内专家提出的反馈和建议基础上，完成对国际社会促进循环经济的相关法律法规和政策的评估研究。

(2) 国内有关法律法规与政策评估研究

重点围绕能源和资源使用效率、废物再利用、再循环和处置以及区域可持续生产和消费等问题，针对中国现行法律法规和政策的实施情况，对其进行下述问题的评价：

①是否能对循环经济提供有效的激励；

②在支持和满足中国发展循环经济的需要上，现行法律法规与政策存在的主要问题和原因是什么，如何进行完善。

③中国和外国的循环经济立法比较分析

在任务 1 和 2 的研究基础上，结合欧盟、日本、美国等国家有关循环经济的立法经验，包括立法过程，特别是促进循环经济

的重要制度，围绕下述问题进行国内外有关循环经济立法的对比分析：

- (a) 资源和能源使用效率；
- (b) 废物再利用、再循环；
- (c) 地区可持续发展生产和消费。

基于上述分析，完成中国和外国在循环经济领域中立法情况的对比研究。

(4) 中国循环经济法律体系框架研究

为促进我国循环经济的发展，提出建立相应法律体系框架的建议，包括：循环经济法与相关法律的联系，例如《节约能源法》、《清洁生产促进法》、《固体废物污染环境防治法》以及其他一些在国家和地方层次上的相关法律法规；循环经济法律体系框架建立的实施分析，包括支撑循环经济法律的政策和制度体系，为循环经济立法和实施提供原则和指导。

(5) 循环经济法草案起草以及有关法律修订的建议研究

提出循环经济法草案的建议，以及制定新法律和修订已有法律的相应建议。提供循环经济立法及其实施应包括的政策手段，并分析说明这些建议对于促进循环经济的重要意义和作用。

此外，项目还要求参加有关部门组织召开的立法研讨会议，以便有效地接受对研究成果的各种评价建议，实现与社会各个方面的交流。

围绕上述各任务，项目的研究工作总体上可分两个基本部

分：

第一，评估研究部分：由任务 1 至 3 构成，其核心问题是结合中国社会经济的发展现状和趋势，通过对有关现行法律法规与政策以及循环经济实践的评价，分析发展循环经济中现有法律法规和政策的有利因素和存在的障碍，识别促进中国循环经济的立法需求。

第二，立法起草部分：由任务 4 和 5 构成，其核心问题是针对评估研究中所识别的发展循环经济中的制约因素，通过整合，提出中国循环经济的立法建议，包括促进循环经济的法律法规体系框架以及循环经济法草案的建议。

第二节 项目执行过程总结概述

循环经济立法框架研究项目在全国人大环资委的组织领导下，成立了以清华大学为组长单位，由来自北京大学、中国政法大学、中国人民大学、国务院发展研究中心和中国科学院等单位共 10 余名专家成员以及国外专家组成的项目课题组，并于 2005 年 7 月正式开始了项目的实施工作。

在贯彻科学发展观和建立资源节约型与环境友好型社会的进程中，我国循环经济立法进度不断加快。2005 年 12 月，十届全国人大常委会正式将循环经济法列入本届人大常委会的立法计

划，由全国人大环资委负责提出法律草案。2006年4月，在苏州循环经济博览会上，十届全国人大常委会副委员长盛华仁就我国循环经济立法工作进行了全面部署，并预定在2006年11月提出循环经济法草案讨论建议，以便在2006年11月8日武汉召开的循环经济发展论坛2006年年会上进行讨论。武汉论坛后，全国人大环资委制定了在2007年8月由全国人大常委会进行循环经济法首次审议的倒计时工作计划，并在2007年1月，完成了循环经济法草案征求意见稿，在全国征求意见。

面对我国迫切需要循环经济法出台的形势，以及全国人大环资委在循环经济立法工作上的进程安排和需要，为有效地对循环经济法的起草提供支持，项目课题组依据研究大纲的总体框架，对5项研究任务的工作重心与实施进度进行了适当调整，将原计划在完成任务1、任务2和任务3的评估研究后，再开始进行立法草案的起草研究工作安排，改变为评估与提出立法草案建议两个过程同时展开。为此，自项目中期阶段起，项目课题组开始围绕起草循环经济法草案的这一核心工作，采取了边评估、边立法，并在立法过程中又是边进行循环经济法律体系框架分析、边提出法律草案建议的两个研究工作并行的方式，以便争取时间，使本项研究与国家立法进程同步。研究内容的重点与时间安排方式上的调整，一方面可以使法律草案起草过程的进度适当加快，但另一方面，也使得所应开展的评估研究工作内容有所压缩。换言之，本项立法研究工作的重心，更为直接的是面对国家循环经

济立法的实际需要，全力支持全国人大环资委的循环经济法律起草工作，而并非像项目最初所设想的在整体评估研究完成基础上再开展并提出立法草案建议。截至2007年7月，依照两个研究过程大体并行推进的工作方式，本项研究实施的总体情况可概括为以下三个方面：

- (1) 循环经济立法评估研究；
- (2) 循环经济法体系框架研究与法律草案起草；
- (3) 围绕上述两项研究工作开展的有关活动。

一、评估研究

评估研究工作包括三个组成部分：进行国际有关循环经济的立法实践经验总结、对中国有关法律法规的评估以及中外对比研究。

(1) 由国际专家负责开展的国际循环经济立法经验的总结研究，于2005年底完成了初稿，后由中方专家对该报告（初稿）进行了评估。根据中方专家的评估建议，在进一步调查研究的基础上，对报告初稿又进行了修改补充，并于2006年4月底提交研究报告。

(2) 由中方专家负责的有关国内法律法规及政策的评估研究，在分领域的评价分析研究汇总基础上，于2006年7月完成了研究报告草稿，在有关专家的评阅建议基础上，经过修改，于2006年底完成研究报告。

作为循环经济立法评估研究中最重要内容组成和基础，对国内现有法律法规的评估分析，主要是针对国内有关资源能源与废物管理问题方面的法律法规和政策进行评价。鉴于循环经济涉及到国民经济建设与社会发展的各个领域，为了较系统地完成对涉及循环经济有关现行法律法规与政策的识别评价，研究采取了依照生命周期过程，分别从资源能源开采利用、生产、消费、废物管理等不同领域进行分析的方式，识别现行法律法规与政策体系对发展循环经济的支持促进作用和制约问题，以为循环经济立法提供需求。

(3) 根据国内外有关循环经济法律法规的评估研究，在项目实施后期，项目课题组完成了对国内外有关循环经济立法的对比分析研究。实际中，对于中外有关循环经济立法的分析对比，特别是针对日本、德国等国家的有关立法实践及其对中国循环经济立法的借鉴，始终是项目课题组关注的重要内容之一。有关对国际相应立法经验的资料收集和对比分析，自研究项目启动以来，一直贯穿于本项目研究过程中，包括在立法框架研究和循环经济法草案建议的起草过程中。

二、起草研究

根据项目调整后的研究要求，在立法起草研究中，主要是提出《循环经济法》的草案建议。由于中国立法体系、程序的复杂性，按照全国人大环资委的工作需要，暂且先不具体考虑对有关

法律，如《清洁生产促进法》、《固体废物污染环境防治法》等的修改以及对可能的新制定法律（如电子废物等专项法律）的起草建议等问题。因而，项目的起草研究过程主要是围绕循环经济法草案建议进行的。

项目课题组自 2006 年 3 月 18 日香山会议讨论提出《循环经济法》起草大纲后，正式展开了全面的立法起草工作。截至 2007 年 7 月止，项目课题组的立法起草研究工作大体可概括为三个活动阶段。

(1) 2006 年 3 月 - 10 月

该期间的主要活动包括：

2006 年 3 月 18 ~ 19 日，中方专家循环经济立法起草大纲讨论会（香山会议）；

2006 年 4 月，中方专家循环经济立法草稿讨论会（清华会议）；

2006 年 5 月 4 日 ~ 7 日，中方专家循环经济立法草稿讨论会（清华会议）；

2006 年 7 月，参加全国人大环资委在苏州召开的循环经济博览会暨立法与政策研讨会；

2006 年 8 月 5 日，项目课题组立法草案修改，各专家分别对各自有关内容的分析论证；

2006 年 9 月 22 日，举行包括中国全国人大环资委、世界银行等专家出席的项目课题组专门研讨会，就立法草案的草稿进行