

产品导向环境政策:当代环境政策的新发展

申 进 忠

(中国海洋大学 法学院, 山东 青岛 266071)

[作者简介] 申进忠(1969-), 男, 河北大城人, 中国海洋大学法学院博士生, 中国计量学院法学院副教授, 主要从事环境法和国际经济法研究。

[摘 要] 产品导向环境政策是 20 世纪 90 年代兴起的环境保护新战略, 它将环境政策的中心从传统的生产工艺转向产品, 为当代环境保护提供了一种崭新而具有发展前途的政策方法。从发展的眼光看, 产品导向在更广泛的范围内运用, 从而形成整合环境、经济和社会各种因素为一体的“可持续的产品政策。”

[关键词] 产品; 环境政策; 发展

[中图分类号] DF468 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2006)06-0842-05

现代环境政策兴起于 20 世纪的 60 和 70 年代。1972 年在瑞典首都斯德哥尔摩召开的人类环境大会第一次明确提出了保护环境的主张。在此影响下, 各国积极行动起来, 纷纷把环境政策纳入各自的政策领域。然而, 随着经济的增长和人们可支配收入的增加, 人们对产品和服务的需求和消费量呈不断上升趋势, 与产品的使用和处置相关的环境问题也日渐凸现出来。而工艺导向环境政策以解决点源污染为主, 在解决产品等非点源污染方面很难有所作为。不断加剧的产品环境问题呼唤环境政策的创新。

一、产品: 当代环境政策的新视点

一提到环境污染, 大多数人首先想到的是来自工厂的浓烟、废水以及恼人的噪声, 而很少会有人将产品视为一种污染源。实际上所有的产品, 包括服务, 不论是其生产、使用、还是处置, 都会不同程度地对环境产生影响, 只不过这种影响比较分散, 且难于量化, 不易被人察觉罢了, 但问题的潜在重要性却十分清楚。

环境科学和技术的发展, 尤其是产品生命周期评价技术的实践应用深化了人们对产品环境影响的认识。尽管作为一种分析工具, 产品生命周期评价很早就被提了出来, 但直到 20 世纪 90 年代初期它才得到比较大的发展。企业、科研机构以及公众政策的制定者纷纷运用生命周期评价方法来评判和认识产品的环境影响问题。

产品生命周期评价揭示了产品环境影响的广泛性, 并将产品与当今各种环境问题紧密联系起来。2000 年, 联合国环境规划署对全球环境状况的评价显示, 人类活动正在深刻影响着全球的气候变化。20 世纪 90 年代后期, 全球二氧化碳的年排放量几乎达到了 1950 年的 4 倍, 在大气中的浓度已达到了过去 16 万年的最高水平。气候变化可能带来包括气候带的移动、物种构成的变化和生态系统生产力的改变、极端大气事件的增加和对人类健康的损害等多方面的后果, 因而成为 21 世纪最受关注的环境问题之一^[1] (第 58 页)。

既然环境问题与产品的整个生命周期相关,那么环境政策就应该针对产品的整个生命周期来采取措施。然而,人们在环境保护实践中长期采取的却是一种以工艺为导向的环境政策。从产品生命周期的观点看来,这种环境政策主要处理的是产品生产阶段发生的环境问题,不足以应对产品整个生命周期的环境问题,尤其是对占有很大比重的产品使用和处置阶段的环境问题无能为力。当今社会,世界人口总量仍在增长,世界经济仍需继续发展,这两方面都意味着对产品和服务需求的增加,致使与产品使用和处置相关的环境问题日益尖锐起来。可见,当今环境形势发生了很大的变化,尽管工业和能源的生产仍是重要的污染源,但产品和服务消费对环境影响的相对重要性却得到了大幅提高,未来环境影响将主要来自社会总的资源消费和产品的使用方面。

1989年,荷兰国家居住、规划和环境部首次提出以产品生命周期思想为基础,制定面向产品的环境政策^[2](第138页)。在随后的90年代,产品导向环境政策在欧洲得到了快速发展。其中,“延伸生产者责任”和“整合性产品政策”分别代表了国际产品导向环境政策演进过程中的两种不同形式。传统上认为产品使用后的废物处置应由政府和一般纳税人负责,生产者对此无需多做考虑。而按照延伸生产者责任理论,产品使用后处置是产品生命周期的重要阶段,生产者在产品设计时应该考虑到产品使用后处置阶段的环境影响,并对不能通过产品设计消除的环境影响承担物质的和经济的责任,以此来鼓励和刺激生产者改进产品设计,促进自然资源的合理利用,预防废物的产生。

继延伸生产者责任之后,欧盟提出了“整合性产品政策”(integrated product policy,简称IPP)的概念。整合性产品政策以环境生命周期思想为指导,寻求全面降低产品整个生命周期的环境影响。整合性产品政策又在延伸生产者责任的基础上,同时,明确地把产品环境责任看作是一种分享的责任。从政策的关注点看,整合性产品政策已从产品使用后的处置阶段转向产品的设计阶段,并增加了对消费者选择和适当市场价格机制等内容的关注,其适用范围也从产品延伸到服务领域。整合性产品政策的提出,为产品导向环境政策建立起基本的框架,从整体上完成了产品导向环境政策的体系构建,成为当代产品导向环境政策的现实体现。

二、以产品为中心:环境政策的一种新范式

产品导向环境政策将环境保护的重心从生产工艺转向产品,进而带动整个环境保护范式的转换。正如有学者所指出的,看待产品导向环境政策,应把它视为一种环境保护范式,只有这样才更有意义。所谓“范式”,本文是指称产品导向环境政策,意在表明产品导向环境政策具有不同于传统工艺导向环境政策的理念、原则和政策运行机制。

首先,产品导向环境政策突出了预防为主的环境保护理念。工艺导向环境政策主要用于解决具体的环境问题,由于没有对产生有害物质的生产过程本身进行干预,因此它属于污染的末端治理方法,只能对环境问题起到缓解作用,而不能做到事前预防,也即只能治标而不能治本。产品导向环境政策则将产品作为各种环境问题的根源,强调在产品的设计阶段就应该对产品整个生命周期的环境影响进行考察,从根源上预防和避免环境问题的产生。预防为主是产品环境生命周期思想的产物。环境生命周期思想是产品导向环境政策的思想基础,欧盟委员会2003年的关于整合性产品政策的“通讯”突出了环境生命周期思想的重要性,提出生命周期思想应该变成整合性产品政策的第二属性,“通讯”的标题即是“建立在环境生命周期思想之上的整合性产品政策”。产品生命周期思想对确立预防为主环境政策理念的意义在于:首先,产品生命周期思想认识到产品环境影响的广泛性和复杂性,即产品的环境影响不仅发生于产品的整个生命周期,而且它们还可以在产品生命周期的不同阶段之间转移。因此,要求环境政策必须着眼于产品整个生命周期总的环境影响的降低,采取综合性和系统性的方法。其次,环境生命周期思想要求在全面分析整个生命周期的环境影响的基础上,选取对降低产品整个生命周期总的环境影响最具潜力、且最具效率的环节采取措施,以收事半功倍之效。因为,不同类型的产品对环境的影响不同,它

们在生命周期不同阶段的环境表现也不尽一致。

其次,产品导向环境政策以环境合作和责任共担为主要特征,强调了利害关系方的广泛参与。在环境法领域,环境合作作为一项基本原则已经开始受到学界的关注。广义的合作原则是指包括政府、人民、产业界等在内的所有环境使用者,都应该负有保护环境的责任。更进一步讲,是指国家与所有社会的力量,在环境保护的领域中都必须共同合作^[3](第 198 页)。就产品导向环境政策而言,由于它对环境问题的关注贯穿于产品的整个生命周期,其间势必会涉及诸多利害关系方,除了生产者之外,还包括原材料的供应者、产品和原材料的运输者、分销商、零售商、以及消费者、政府和非政府组织等,随着经济的全球化,产品链上还常常具有国际因素,使得相关利害关系方的情况更为复杂。因而,解决产品整个生命周期的环境影响,单靠生产者的努力是不够的,需要所有利害关系方的广泛参与和共同合作,其中既包括企业与其他相关上游产品或下游产品生产企业的合作,也包括与销售企业和消费者的合作以及与政府的合作等。实践中发展起来的产品小组(product panels)是环境合作原则的典型体现。可以说,利害关系方的参与和合作是产品导向环境政策不同于传统环境政策的最突出的特点。

第三,产品导向环境政策以市场为基础,体现出鲜明的市场取向。产品离不开市场,相应地,产品导向环境政策也需要与市场一道运行(working with market),而不是相互脱节。以促进产品环境质量和性能的持续改善为出发点,产品导向环境政策根据市场运行原理,从三个方面构建起自身的实施战略:一是建立适当的价格机制。价格是市场发挥作用的主要杠杆,如果产品的价格能够对产品成本,包括环境成本做出适当反应,市场就可以自行对环境性能好的产品做出选择。然而,由于市场在环境问题上存在着外部性现象,即产品的价格实际上未能完全体现出产品的环境成本。因此,建立适当价格机制的主要任务就是通过各种措施,将环境成本内化,使之体现在产品价格之中。二是“绿化”消费。普遍认为,消费是拉动生产的根本动力,消费者对环境友好产品的需求是促进产品不断“绿化”的主要动力。然而,消费者的作用在现实生活中往往被大打折扣,原因在于消费者不能获得有关产品环境性能的信息,很难做出适当的判断和选择。因此,“绿化”消费的核心在于畅通信息渠道,为消费者提供及时、有效的产品环境信息。此外“绿化”公共采购,扩大市场对环境友好产品的需求也是“绿化”消费的主要内容。三是“绿化”生产。产品环境性能的改善还需要从产品供应方面做出改进,即鼓励企业全面考虑产品生命周期的环境影响,为市场提供功能完善、价格合理的环境友好产品。

基于市场的政策运行机制,使得产品导向环境政策在实施过程中具有不同于传统工艺导向环境政策的特点:(1)主张对行政措施、经济措施和自愿性措施等多种措施加以综合运用。在各种措施的具体组合上,与传统环境保护侧重于以行政措施为主的直接管制模式的不同,产品导向环境政策以间接调控为主,侧重对经济措施和自愿性措施的运用。例如,在内化环境成本方面,优先考虑采取环境税等措施;在绿化生产方面,主要是鼓励生产者开展为环境而设计的行动,并通过建立产品环境性能信息库等方式促进环境信息在产品链上的传递;在绿色消费方面,则以发展产品环境标志等为主要手段。(2)追求产品环境性能的持续改进。对企业而言,传统环境保护的基本做法是设定相应的环境标准和规则,要求企业遵守,并通过对违规企业的惩罚来保障相关措施的实施。这种做法不但成本高,而且不利于调动企业开展环境保护的积极性,因为只要达到规定要求,就可以万事大吉。产品导向环境政策则改变了这种做法,对企业以鼓励和引导为主。

三、产品导向环境政策对当代环境政策的影响

产品导向环境政策以产品为中心,将环境保护带入了一个崭新的领域,对当代环境政策的发展具有重要意义。这是因为,既然产品可以被看作是当今许多环境问题的根源,那么针对产品而采取的环境政策就应该会收到“一石数鸟”的效果^[4](第 34 页)。我们与其针对一个又一个层出不穷的环境问题采取措施来“扬汤止沸”,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,就可以对诸多环境问题有效进行预防和控制,而不管这些环境问题是地方性问题、区域性问题还是全球性问题。这无疑为环境保护提供了一种崭新而大有发展前景的新方法。

传统的工艺导向环境政策以解决各种环境问题为出发点,按照环境媒介的不同将各种环境问题划分为水污染、空气污染等不同的种类。相应地,环境政策采取的主要措施是对企业各种污染物的排放按种类分别制定不同的排放标准和技术规范。这种方法的最大缺陷在于:在制定标准和规范时缺乏综合性考虑,对一种污染物进行治理时不能阻止环境风险以另一种污染物的形式转移到其他环境媒介之中。而且随着各种污染排放标准不断地被推出,各种环境污染标准之间的关系变得日益复杂,时常会出现相互影响和冲突的现象。另一方面,由于工艺导向环境政策针对的主要是产品生产阶段的环境影响问题,没有将产品生产和消费等整个生命周期的环境影响联系起来,也就不能防止产品的环境影响从生命周期的一个阶段转向另一个阶段。因而运用这种缺乏系统性考虑的方法来解决环境问题,结果只能是头痛医头,脚痛医脚,顾此而失彼。与此相对,产品导向环境政策则以产品为中心,通过产品这个概念可以沿着产品生命周期全过程实现政策的统一,并从横向上涵盖各种环境媒介,从而克服并弥补以上工艺导向环境政策所存在的缺点和不足,为当代环境保护提供了一个更具综合性的政策框架。

产品导向环境政策还可以在环境保护中发挥更加积极的作用:

首先,它将资源的利用纳入了环境保护的范畴,并将提高资源利用效率、减少资源消耗作为政策的重要内容。长期以来,发达国家的经济发展一直以消耗大量资源和能源为基础,遵循的是“资源-产品-污染排放”的线性增长模式。这种大量消耗资源的做法不仅给环境造成了严重的污染,而且也破坏了生态系统,招致生物多样性的灭失等诸多恶果。因此,如何提高资源利用效率、减少资源的消耗便成为当代环境保护的一项重要内容。然而,随着环境法的发展,环境政策在本质上除了保留重视环境不受人为破坏外,还增加了对于如何维持人类富裕生活的关切,因而更加注重如何使有限的资源得以可持续利用^[5](第57页)。虽然传统工艺导向环境政策也能通过改进生产工艺,一定程度上提高资源的利用效率,减少资源的消耗,但是只有当产品和服务的整个生命周期的资源消费被减少时,才能发生根本性变化。

其次,它将环境保护的范围从生产领域扩展到消费领域。消费对环境保护具有重要影响,它不仅可以刺激对环境友好产品和高质量环境的需求,同时也会给环境造成直接的压力,尤其是消费模式的反弹效果会抵消在生产效率上的提高。然而长期以来,消费问题并没有引起环境政策制定者应有的重视。尽管在1972年召开的联合国人类环境大会上已经有人提出了富裕国家的物质消费问题,但一直到筹备里约峰会之际消费问题才真正进入国际社会的视线。最终联合国的《21世纪议程》提出了这样的观点,即导致全球环境不断恶化的主要原因是不可持续的生产和消费模式,尤其是发达国家的生产和消费模式。里约宣言第8项原则也鼓励各国减少和消除不可持续的生产和消费方式。里约峰会后,国际社会提出了可持续消费的概念,即为基本需求和获得更好的生活质量而使用服务和相关产品时,应将自然资源和有毒物质的使用以及服务或产品生命周期内污染物和废物的排放降到最低,不至于给未来人类的需求造成危害。2002年在约翰内斯堡召开的世界可持续发展大会又进而将改变消费形态、实行可持续生产和消费确定为实施可持续发展的三大战略之一。这样,产品导向环境政策以产品为纽带,将生产和消费联系起来,通过对产品整个生命周期中所产生的环境影响问题综合加以考虑,使环境保护得以贯穿整个社会经济活动的全过程,这对于促进生产和消费向可持续方向转变具有重要的意义。

第三,它通过鼓励产品创新,为未来环境保护指出了更具效率和潜力的发展方向。传统的环境保护注重对生产工艺的改善,但对于成熟的和比较完善的产业来说,留给它进行工艺改进的空间已经很小。因此,仅靠改变生产工艺很难完成持续降低环境影响的使命。而产品则不同,放眼当今产品市场,各种产品琳琅满目,花色品种不断推陈出新,产品更新换代的速度越来越快。这既体现出产品环境问题的复杂性,同时也表明改善产品环境性能的空间更大了。以产品的生态设计发展为例,20世纪90年代以来,出现了多种产品生态设计战略,如为资源保护而设计、为环境优先的材料而设计、为清洁生产而设计、为有效率的分销而设计、为能源效率而设计、为水资源保护而设计、为最低消费而设计、为低环境影

响的使用而设计、为耐用性而设计、为再制造而设计、为再利用而设计、为再循环而设计、为降解性而设计以及为安全处置而设计等等。这些设计战略,充分展示出产品创新所蕴涵的巨大潜力。因而,通过产品创新的方法促进产品环境性能的持续改进,有可能取得比生产工艺创新更好的环境效益。

第四,它为促进环境政策与其他政策更好地整合提供了可行途径。将环境保护与其他政策整合在一起是当代环境保护发展的重要趋势。实践中尽管存在着很多相关的经济、环境和社会发展的政策来促进和保障可持续发展,但这些不同领域的政策之间缺乏足够的协调,常常是一个领域特定目标的实施阻碍了另一个领域的进程,因而政策之间缺乏整合成为导致长期不可持续发展倾向的主要原因。为此需要将环境政策与其他政策有机整合起来。实际上,1987年发表的布伦特兰报告就已经指出了这种整合的必要性,1992年地球峰会上通过的《里约宣言》原则四更进一步明确指出:为了达到持续发展,环境保护应成为发展进程中的一个组成部分,而不能被孤立开看待。而产品导向环境政策无疑为实现环境政策与其他政策的整合创造了条件。因为产品不仅是一种污染源,同时也是经济活动的载体和人类现代文明的物质基础,从产品出发可以更好地将环境政策与其他政策整合起来,以至产品导向环境政策在实践中不仅被作为一种环境政策,同时也被作为一种促进公司进行产品创新的产业政策而实施。

[参 考 文 献]

- [1] 联合国环境规划署. 全球环境展望 200[R]. 京: 中国环境科学出版社, 2000.
- [2] 邓南圣, 吴 峰. 工业生态学——理论与应用[M]. 北京: 化学工业出版社, 2002.
- [3] 陈慈阳. 环境法总论[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2003.
- [4] Oosterhuis, Frans. & Rieder Rubik. Product Policy in Europe: New Environmental Perspectives[M]. kluwer: Kluwer Academic Publishers, 1996.
- [5] 世界环境与发展委员会. 我们共同的未来[R]. 北京: 世界知识出版社, 1989.

(责任编辑 车 英)

Product-oriented Environmental Policy: New Development of Current Environmental Policy

SHEN Jinzhong

(Law School, Ocean University of China, Qingdao 266071, Shandong, China)

Biography: SHEN Jinzhong (1969-), male, Doctoral candidate, Law School, Ocean University of China, majoring in environmental law and international economic law.

Abstract: The product-oriented environmental policy is a new kind of environmental strategy emerging in 90th 20 century, which transfers the focus of the environmental policy from the processes of production to products and provides a new promising method for the environmental protection of our time. This essay studies the POEP from several aspects, including the background, the characters of the paradigm and its influence for the development of the contemporary environmental policy and so on.

Key words: product; environmental policy; development