

环境押金制度实施效果的理论评价

陈思思

(西安建筑科技大学, 陕西 西安 710055)

摘要: 环境押金制度是解决固体废弃物污染的有效手段, 越来越受到关注。结合环境押金制度自身理论与其在国外实施情, 从效力、效率、公平和弹性四个方面对环境押金制度的实施效果做了一个较为全面的理论分析, 探讨它在备受追捧的背景下, 解决固体废弃物污染问题上的真实效果。

关键词: 环境押金制度; 效力; 效率; 公平; 弹性

中图分类号: DF 46

文献标志码: A

文章编号: 1008-7192(2011)03-0006-05

A Theoretical Evaluation of the Implementation Effect of Environmental Deposit System

CHEN Si-si

(Xi'an Univ. of Arch. & Tech., Xi'an 710055, China)

Abstract: The environmental deposit system, an effective means to deal with solid waste pollution, is an increasing concern. Analyzing the theory and the practice of the environment deposit systems home and abroad, the paper discusses theoretically the implementation effect of the environmental deposit system in such aspects as validity, efficiency, fairness, and flexibility to solve problems of solid waste pollution.

Key words: *environmental deposit system; validity; efficiency; fairness; flexibility*

环境押金制度是一种解决固体废弃物污染的环境管理手段, 属于环境法律制度中的一种经济刺激制度。但对于一个环境法律制度, 无论在理论上多么的吸引人, 还是在世界范围内得到广泛的实践, 如果在减少污染与资源保护上无效、效率低下或违反社会的公平原则以及缺少根据社会各种因素做出反映的弹性, 那么该制度就是一项相对失败的经济手段。因此, 环境押金制度是否是一项成功的经济手段还要通过对它实施

效果的理论评价来确定。本文将从效力、效率、公平、弹性四个方面对环境押金制度进行评价^[1]。

一、环境押金制度实施的效力分析

效力是指环境管理政策在实现规定的环保目标上产生的有利作用。从这个概念可以看出, 要评价环境管理的经济手段的效力如何, 主要看

收稿日期: 2011-03-17

作者简介: 陈思思(1986-), 女, 陕西西安人, 西安建筑科技大学文学院硕士研究生, 研究方向为环境与资源保护法学。

其是否达到两点要求:一是该制度的实施是否成功地削减污染;二是该制度的实施是否成功地保护了环境资源。这两点要求体现在固体废弃物管理制度的考察中表现为是否成功实现减量化、再利用、再循环的3R原则。也就是说,对于环境押金制度的效力评价应从减量化、再利用、再循环这三个标准展开。

1. 减量化的分析

首先,减量化这一效力要求在环境押金制度的实施中得到了充分体现。以美国的爱荷华州为例,环境押金制度分别在啤酒、白酒、软饮料等饮品中实施,收取的押金为5美分,结果表明铝的回收率达到95%、玻璃的回收率达到85%、塑料的回收率为70%~90%,而垃圾的数量也随着回收率的提高而大幅度下降。其次,从固体废物的减量程度上来分析,环境押金制度中虽然存在着面对优越主体的放纵行为(不在乎押金而随意丢弃废物),但环境押金制度肯定拾物返还的行为,这样的奖励机制有利于扩大减量化的主体,从而减少更多的垃圾数量。另外,环境押金制度是防止物品成为垃圾而采取的预防性手段,它的对象是流通的物品而不是末端的垃圾^[2]。因此,环境押金制度防止了可回收利用物品成为垃圾,从侧面大大降低了垃圾的数量。

2. 再利用的分析

环境押金制度在固体废弃物再利用方面具有较强的效力。这是因为其再利用的主体范围较其它环境管理手段更为全面,从而加强了再利用的效力。在该制度独立实施时就已确定了生产者、销售者与消费者的全面再利用主体范围,也就是说,在环境押金制度实施的整个过程中,无论生产者、销售者还是消费者都参与了废物的再利用,并且形成一种连续性的再利用。例如,装汽水的玻璃瓶,在按排污量收费制度(另一种环境管理政策)中,要么购买者继续利用,要么直接丢弃,这样生产者无法直接再利用该瓶;而在环境押金制度中,要么继续利用,要么该瓶被送回销售者处或回收机构取回押金,而生产者可直接收回汽水瓶,对其进行清洗、消毒,装上汽水继续出售。因此,全面的再利用主体范围保证了其

实施效力。

3. 再循环的分析

再循环是一种全程性的要求,而环境押金制度本身的目标之一就是循环回收,它通过押金的收取与退还,将资源大量回收,再通过各种再加工得以利用,形成了一个完整的资源再循环系统^[3]。

二、环境押金制度实施的效率分析

效率意味着以尽可能低的代价达到目标的成功程度。其中最具反映力的评价标准为经济效率。经济效率具体是指一个环境管理手段在实施以达到目标时,对资源的节约程度,其中的资源主要包括资本、劳动力、原材料和能源等的使用。

在这层分析中,将依据经济效率的概念从三个角度进行评价,分别是资本、原材料和劳动力。

1. 资本节约程度

这里的资本是一个广义的概念,它在这里不仅指经济学上的资本,还包括一个制度所消耗或占据的空间资本等。在这一点上环境押金制度有两个节约优势。在空间资本上,由于环境押金制度推动了废物的回收和再利用,影响了垃圾的成分和数量,其有害物质大大降低,这样的效力大大节约了垃圾填埋场这一空间资本。在垃圾减量的影响下,垃圾填埋场的数量得以减少节约了空间资本,而在垃圾成分的无害化影响下,垃圾填埋场的使用寿命得以延长,从而提高了空间资本的使用率。但空间资本只是针对于制度的制定者来考虑的,而对被执行业者资本效率的考虑也是至关重要的。环境押金制度不是一种收费制度,而是一种收取返还制度,它对于被执行业者而言没有资金的损失,只是需要一定的返还成本,这更容易被人们所接受。

2. 原材料节约程度

对于原材料的节约有两层含义,一个是减少了原材料的使用数量,另一个是对原材料实现了有效的资源配置提高了原材料的使用效率。环境押金制度的实施在促进循环的同时还

产生了更深远效应。随着环境押金制度的实施,消费者、销售者与生产者都可能专门收集和返回再生材料,再生材料被大量循环利用,在这种情况下,生产将减少开发新的资源作为原材料,这不但为生产节约了大量的原材料成本,同时为环境节约了大量资源成本^[4]。例如,美国实施环境押金制度的9个州,其可再利用容器的市场份额都超出了全国平均水平,同时这9个州的可再利用容器的市场份额平均为15%,超出全国水平的3倍。原材料节约的另一层含义中,环境押金制度在规定收取的押金额度时,押金要能够包含处理相应垃圾的社会边际成本,这样能使污染造成的外部不经济性完全的内化,实现各种资源性质原材料的有效配置,达到节约原材料的效率目标。

3. 劳动力资本节约程度

环境押金制度的实施中已将劳动力负担确定在消费者、销售者和生产者身上,大大减少了以往对于物品回收、分类与无害化等劳动力的需求,无需再增加多余的劳动力,从这一点来看,环境押金制度不仅达到的效力更好,而且在劳动力方面效率更高。

三、环境押金制度实施的公平分析

公平也是判定经济手段实施效果的标准之一,是一个经济手段能否被社会接受的重要条件。所谓经济手段的公平标准是指在现今一代,以及在这一代和下一代之间,以公平和道德的成本分配而达到目标的成功程度(本文只讨论代内公平)^[5]。

首先是环境押金制度的收费公平问题。这一问题存在于对不同物品的押金收取标准上。根据实际情况,环境押金制度在押金的收取上分别是依据不同的物品性质而采取不同的收取标准,如表1所示。

从美国各州的押金收取情况表中可以看出,尽管美国各州的押金收取标准有所不同,但是无论哪一个州,它的押金收取都是根据物品的不同性质而决定的,这样的收取标准显然公平合理,

对于经济手段的实施有强大的推动作用。

表1 美国各州的押金收取情况

州	开始年份	容器范围	金额
俄勒冈州	1972	啤酒、麦芽酒、软饮料、碳酸矿泉水	标准化可重灌容器 3 美分;其他 5 美分
佛蒙特州	1973	软饮料、啤酒、麦芽酒、矿泉水、白酒	软饮料、啤酒 5 美分;白酒 15 美分
缅因州	1978	啤酒、软饮料、葡萄酒、冰酒桶、白酒、果汁、水、茶	啤酒、软饮料、果汁 5 美分;葡萄酒、白酒 15 美分
密歇根州	1978	啤酒、软饮料、葡萄酒、灌装鸡尾酒、碳酸和矿泉水	可重灌容器 5 美分;不可重灌容器 10 美分
加利福尼亚州	1987	啤酒、软饮料、冰酒桶、矿泉水	小于 24 盎司的 4 美分;大于 24 盎司的 8 美分

其次,环境押金制度是一种双层系统,也就是说环境押金制度实际上就是产品消费税和循环补贴的结合系统。它的效果类似于在消费时对物品征税,垃圾回收时又进行补贴的实际效果。这样的双层系统保证了全面的公平性。在污染者支付的公平观念下,污染者将通过环境押金制度的第一层系统(在消费时对物品征税)来付出清除废物或补偿受害者的费用。而在第二层系统中公平性分为两方面。第一,如果污染者将废物按要求返还从而避免环境污染,那么他将获得补贴(押金的返还),这种通过自己行为消除环境污染而获得补偿的行为符合道德公平的要求;第二,是对于第三人而言的,第三人可以通过拾回废物将其返还,消除该污染者的环境污染问题而获得补贴,这种补贴有利于公平的对待消除污染的良好行为,使良好行为人免于承受过多的成本^[6]。这样,公众在改善的环境质量中公平的收益。

第三,环境押金制度的实施产生了大量的押金,这些押金的使用和管理涉及到了该制度公平效果的评价。对于返还押金,本身就是一种公平的体现,它“表扬了良好行为,批评了不良行为”。而对于未返还的押金,一般被用于环境保护事业与环境押金制度事业中,这样的处置方式符合社会公平的要求。

第四,环境押金制度是一种综合管制政策,它是同时针对消费者与生产者的固体废弃物管制政策,这意味着它将环境问题外部性内部化的方向指向消费与生产两部分,即全面的实现外部性内部化,这样达到了社会上的道德公平准则。

最后,环境押金制度的押金收取标准是针对于每一个购买者的。对于富人而言,押金也许并不重要,因此他会因丢弃物品而丧失押金;而对于穷人而言,押金较为重要,他不会将其丢弃而是大量收集换回押金,甚至会拾回富人所丢的来获得额外的押金,这样的方式避免了以往环境管理手段中穷人贴补富人的现象,同时使富人来贴补穷人,达到社会公平。

四、环境押金制度实施的弹性分析

弹性是指环境管理手段对于现今经济、政治、技术、环境等要素的适应能力。对环境押金制度的弹性分析将从这四个方面展开。

1. 政治方面

从当今的环境管理的政治要求来看,环境押金制度具有良好的弹性效率。污染者支付原则(PPP)是由经济合作与发展组织(OECD)提出并于1972年作为环境政策的基本原则。对该原则的采用就意味着污染者必须承担能够把环境改变到权威机构所认定的“可接受状态”中所需要的污染削减措施成本。现今,污染者支付原则已成为全球环境管理中的重要原则。因此,对于该制度的适应标志着对当今环境管理政治背景的适应。而环境押金制度不仅对于污染者支付原则完全响应,还是该原则的具体体现。另外,环境押金制度还符合当今世界针对于固体废弃物管理的政治要求,即从末端治理转向全过程治理。因此,从政治方面分析,环境押金制度是具有很高弹性效率的。

2. 经济方面

经济的考察主要是看当今经济的发展情况,对于环境押金制度的评价主要是分析其是否符合当今经济发展的模式与趋势。在可持续发展的背景下循环经济应运而生,循环经济与可持

续发展一脉相承,成为当今世界的经济发展模式与趋势。根据环境押金制度的效力与效率分析,可以看出,环境押金制度不仅符合循环经济的3R原则,同时还达到了以资源的高效利用和循环利用为手段,使生态环境、经济与社会协调、可持续发展的要求,这说明环境押金制度就是循环经济在固体废弃物管理上的配套手段,是适应当今世界经济发展模式与趋势的经济手段。

3. 技术方面

20世纪90年代,一些国家纷纷提出了“实现经济活动生态化”的循环经济全新思路。各种全新的、节能的、环保的生产技术、固体废弃物处理技术以及固体废弃物再循环技术等不断的出现,为循环经济的实现打好基础。因此,一方面环境押金制度是符合先进科学技术要求的先进环境管理手段,另一方面各种全新的、节能的、环保的生产技术、固体废弃物处理技术以及固体废弃物再循环技术等不断的出现,为环境押金制度的实施创造了条件。

4. 环境方面

对于环境押金制度的环境现状主要是围绕固体废弃物污染问题现状展开的。当前的固体废弃物污染已十分严重,环境押金制度就是在这样的背景下应运而生的^[7]。因此,环境押金制度是响应当前环境现状的一种制度,对于这方面具有弹性效率。

五、结语

环境押金制度自20世纪70年代产生以来,在国外发达国家已经发展了近四十年,由于其能有效的应对固体废弃物污染问题,越来越受到关注。本文结合环境押金制度自身理论与其在国外实施情,对环境押金制度的实施效果做了一个较为全面的理论分析,探讨它在备受追捧的背景下,解决固体废弃物污染问题上的真实效果。根据本文以上的理论分析,可以看出,环境押金制度的实施在效力、效率、公平以及弹性这四个方面中都表现出了优异的成绩,这说明环境押金制度不仅在世界范围内受到欢迎,更具有真实的良

好实施效果,是当今世界成功应对固体废弃物污染的一项有效经济手段。因此,应在固体废弃物管理方面大力实施环境押金制度。而我国不仅没有环境押金制度的立法,还在环境法理论研究中对其涉及较少,但是我国所面临的日益严重的

固体废弃物污染问题和相关法律法规的无效却表明环境押金制度对我国的重要意义,这也要求我国必须构建环境押金制度,在固体废弃物管理方面妥善的实施该制度,从而完善我国的环境法律体系和环境法制建设。

参 考 文 献

- [1]张世秋,李彬译. 环境管理中的经济手段[M]. 北京:中国环境科学出版社,1996.
- [2]刘长兴,方弟州. 环境押金制度的构建[J]. 城市环境,2002,16(2):27-28.
- [3]经济合作与发展组织. 发展中国家环境管理的经济手段[M]. 刘自敏,李丹,译. 北京:中国环境科学出版社,1996.
- [4]左铁镛,冯之浚. 中国循环经济论[M]. 北京:科学出版社,2008.
- [5]王金南. 押金制度在固体废物污染控制中的应用[J]. 环境科学研究,1992,5(6):54-56.
- [6]王建明. 城市固体废物管制政策的理论与实证研究[M]. 北京:经济管理出版社,2007.
- [7]朱仁友. 押金制度:一些国家解决固体废物污染问题的经济手段[J]. 价格月刊,1999(2):38.

(上接第5页)社会主义。就是说,我们要用宪政保护我们的社会主义制度。

宪政社会主义是一种政治制度体系。如果从宪政社会主义的高度思考我国的政治体制改革,笔者认为,主要应从宪政制度构建上解决好三种政治力量的整合工作,即作为领导者的共产党、负责公共管理的人民政府和参与选举和监督党和政府行为的人民群众三者关系应宪政化、法制化、规范化、程序化,就是说,应在宪法和法律规范下建设公民有序民主的制度体系,包括建设

中国共产党自内而外的有序民主的密切联系群众的领导制度体系,建设人民政府自上而下的有序民主的管理公共事务的责任制度体系,建设人民群众自下而上的有序民主的选举和监督党和政府的政治参与制度体系。只有经济体制改革与政治体制改革同步进行,建立完善的宪政社会主义的制度体系,才能使我们社会形成民主、有序、和谐、稳定的政治局面,才能为经济发展方式转变提供强有力的政治支持,才能保障顺利健康的加快经济发展方式转变和经济发展。

参 考 文 献

- [1]国务院. 中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要[N]. 人民日报,2011-03-17(4).
- [2]马克思,恩格斯. 马克思恩格斯选集:第2卷[M]. 北京:人民出版社,1995.
- [3]邓小平. 邓小平文选:第3卷[M]. 北京:人民出版社,1994.
- [4]毛泽东. 毛泽东选集:第5卷[M]. 北京:人民出版社,1977.
- [5]张慙. 四届全国司法工作会议的来龙去脉及其严重影响[M]//孙琬钟,李玉臻. 董必武法学思想研究文集:第四辑,北京:人民法院出版社,2005.
- [6]于一夫. “以党治国”面面观[J]. 炎黄春秋,2010(7):1-6.