



南开大学法学院
学术文存

寻找缺失的循环链

——生产者责任延伸法律问题研究

Xunzhao Queshi De Xunhuanlian

—— Shengchanzhe Zeren Yanshen Falu Wenti Yanjiu

刘芳◇著



人民出版社



南开大学法学院
学术文存

寻找缺失的循环链

——生产者责任延伸法律问题研究

刘芳◇著



人民出版社

责任编辑:姜冬红

责任校对:吕 飞

图书在版编目(CIP)数据

寻找缺失的循环链——生产者责任延伸法律问题研究/刘芳 著.

-北京:人民出版社,2012.9

ISBN 978-7-01-011175-9

I. ①寻… II. ①刘… III. ①企业环境管理-责任制-环境保护法-研究-中国 IV. ①D922.68

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 207656 号

寻找缺失的循环链

XUNZHAO QUESHI DE XUNHUANLIAN

——生产者责任延伸法律问题研究

刘 芳 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京市文林印务有限公司印刷 新华书店经销

2012 年 9 月第 1 版 2012 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:10.75

字数:245 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-011175-9 定价:23.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042



作者简介

刘芳，女，宁夏银川人，1970年9月出生，1992年获兰州大学法学学士，2001年获兰州大学经济法学硕士，2009年获南开大学环境科学博士（环境经济学方向），现为南开大学法学院环境法教研室副教授，主要研究方向为环境法学基本理论，环境经济政策与法律，循环经济法等。先后作为国家社科重大项目子课题负责人和国家社科基金及教育部等项目负责人，发表著作、论文多部（篇）。

内容提要

本书研究的主要问题为：生产者责任延伸与其他类似的环境政策相比，其本质特征是什么，理论价值体现在哪里；生产者责任延伸的法律体系及其制度构成是什么；生产者责任延伸的法律价值如何体现；如何考虑生产者责任延伸法律的制度适应性问题；在我国目前条件下，生产者责任延伸的实现程度和发挥的作用如何评定等。

本书提出从运行机制的角度统一对生产者责任延伸的认识，揭示出生产者责任延伸作为市场激励制度的本来意义，认为生态经济效益优先的原则和系统观的方法价值体现了生产者责任延伸的制度意义，同时论证了生产者责任延伸的反身法价值。本书归纳并构建了生产者责任延伸的制度体系，系统研究了生产者责任延伸法的责任承担机制，提出了针对我国生产者责任延伸法制的路径选择重点。

责任编辑：姜冬红

Xunzhao Queshi De Xunhuanlian

—— Shengchanzhe Zeren Yanshen Falü Wenti Yanjiu

目 录

第一章 引 言	(1)
第一节 选题背景与选题意义	(1)
第二节 问题的提出及基本思路	(5)
第三节 生产者责任延伸的研究现状评述	(7)
一、国外生产者责任延伸理论研究现状	(7)
二、我国的生产者责任延伸理论研究现状	(15)
第四节 本书的逻辑框架和结构安排	(18)
第五节 本书研究方法	(19)
第二章 生产者延伸责任的嬗变与范畴界定	(22)
第一节 生产者责任延伸的流变与争议	(22)
一、生产者责任延伸是实现市场反馈机制的产品 责任的延伸	(23)
二、生产者责任延伸是废物管理政策和产品政策的 综合	(25)
三、生产者责任延伸是废物管理制度	(31)
四、生产者责任延伸就是产品责任延伸	(33)
五、生产者责任延伸等同于广义的循环经济责任	(36)
第二节 生产者责任延伸的制度演化	(37)

2 寻找缺失的循环链——生产者责任延伸法律问题研究

一、从线性治理责任到循环经济责任	(37)
二、从产品责任到产品环境责任	(46)
三、从政府管理责任到生产者责任	(52)
四、生产者责任延伸的制度演化特征	(54)
第三节 生产者责任延伸的范畴界定	(57)
一、生产者责任延伸的再认识	(57)
二、生产者责任延伸的定义	(65)
第三章 生产者责任延伸的理念价值	(66)
第一节 生产者责任延伸生态经济效益优先原则	(67)
一、生产者责任延伸的生态现代化背景	(67)
二、生产者责任延伸的市场导向	(71)
三、生产者责任延伸的生态经济效益价值	(76)
第二节 生产者责任延伸系统观的形成	(81)
一、以产品生命周期思考为方法	(82)
二、以风险预防理念为指导	(90)
第三节 生产者责任延伸的反身法价值论	(94)
一、反身法的起源和特征——一个法律演化理论的 解释	(96)
二、反身型法的调整机制	(100)
三、生产者责任延伸的反身法解说	(107)
第四章 生产者责任延伸法律体系	(128)
第一节 生产者责任延伸的立法体系	(128)
一、生产者责任延伸基本法	(128)
二、生产者责任延伸专门法规	(133)
三、生产者责任延伸法律体系的比较特征	(141)
第二节 生产者责任延伸法律制度体系	(143)

一、生产者责任延伸的基本制度体系	(144)
二、生产者责任延伸的辅助制度体系	(158)
第五章 生产者责任延伸回收制度	(167)
第一节 生产者责任延伸回收制度的特征	(167)
一、产品回收闭环性	(167)
二、产品回收市场化	(170)
三、生产者回收责任法定化	(171)
四、回收产品特定化	(172)
第二节 生产者责任延伸回收制度的功能	(174)
一、生产者责任延伸回收制度的反馈激励功能	(174)
二、生产者责任延伸法的利益调控功能	(178)
三、生产者责任延伸的资金配置功能	(179)
第三节 生产者责任延伸回收制度的内容	(180)
一、生产者责任延伸的产品目录	(181)
二、强制性的回收指标	(183)
三、建立回收循环系统	(187)
四、回收模式	(191)
第六章 生产者责任延伸法的责任承担机制	(196)
第一节 影响生产者延伸责任承担的因素分析	(196)
一、实施成本问题	(196)
二、“为环境而设计”目标间接实现的复杂性	(200)
三、市场反馈机制有待于进一步深化	(203)
第二节 生产者延伸责任配置模式分析	(204)
一、生产者的全部责任与部分责任	(204)
二、生产者的最终责任与其他参加者的分担责任	(210)
三、个体的生产者延伸责任与集体的生产者延伸责任	(220)

4 寻找缺失的循环链——生产者责任延伸法律问题研究

第三节 进一步的思考——重新分配生产者的责任	··· (229)
第七章 我国生产者责任延伸的法制路径选择	····· (232)
第一节 对我国生产者责任延伸法律规定的文本分析	····· (232)
一、生产者责任延伸法律与循环经济法律关系的比较分析	····· (232)
二、对我国强制回收制度法律规定的分析	····· (238)
三、对我国生态设计制度法律规定的分析	····· (243)
四、我国采纳生产者责任延伸原则的原因	····· (244)
第二节 生产者责任延伸法律在我国的适应性分析	····· (245)
一、生产者责任延伸对我国的价值	····· (245)
二、生产者责任延伸在我国的实施环境	····· (249)
三、我国实施行为激励性环境政策的环境条件不足	····· (251)
四、我国生产者责任延伸政策所需要的制度安排不足	··· (252)
第三节 我国生产者责任延伸法的展望与建议	····· (254)
一、注重生产者责任延伸法律适用条件的研究	····· (255)
二、我国的生产者责任延伸法律应该分阶段实施	····· (263)
三、需要完善生产者责任延伸的相关配套制度	····· (267)
四、制定单一目标的生态设计法律	····· (269)
第八章 结论、创新点及研究展望	····· (271)
第一节 结 论	····· (271)
第二节 本书的创新点	····· (275)
第三节 进一步研究展望	····· (277)
主要参考文献	····· (279)

后 记	(294)
附录1 中华人民共和国循环经济促进法	(296)
附录2 废弃电器电子产品回收处理管理条例	(310)
附录3 欧洲议会和理事会 2003 年 1 月 27 日第 2002/ 96/EC 号关于废旧电子电气设备指令	(317)

第一章 引言

第一节 选题背景与选题意义

工业化和大规模的生产带来了物质消费的丰富和生活水平的提高,也带来了严重的环境问题,传统的“大量开采、大量生产、大量消费和大量扔弃”的发展模式不仅耗用了大量资源,而且大量的产品消费致使后消费阶段废物大量增加,在过去的二十多年,尽管全球主要发达国家出台了很多的政策,但是都无法根本上解决废物填埋和焚烧所产生的新的环境和社会问题,环境保护问题成为后现代社会面临的主要困境之一。另一方面,中国面临最为紧迫的挑战之一就是如何协调追求持续快速的经济增长的愿望与日益重要的、满足最低环保标准以保护公众健康和确保国家自然资源长期可持续性的需要。如何实现这一平衡并将其纳入具有约束力的法律和政策当中是一项具有里程碑意义的任务。我国现代化建设中的一个突出问题就是人口增长、经济发展同生态环境、自然资源的矛盾加剧,“高投入、高消耗、高污染”的发展模式难以为继,我国既面临传统的工业化时代的工业污染问题,也面临社会向消费型社会转型过程中面临的大量的后消费阶段的废物问题。

根据贝克的理论,我们处在从古典工业社会向风险社会转型的过程中,或者说处在从传统(工业)现代性向反思现代性的转型

中。而且,这种转变正在全球范围内潜在地发生。通往风险社会过程中,风险似乎正在“借正常的消费”渗入社会生活与文化中,同时风险自身也发生了转型,走向贝克所说社会政治灾难的“爆炸”。^①

1972年在瑞典斯德哥尔摩召开的联合国人类环境会议上,当时的联合国秘书长指出,此次历史性的会议是“对产业革命进程进行重大修改的历史转折点”。1992年里约环境与发展会议以后,国际社会确立了可持续发展战略和行动计划,可持续发展追求经济、社会和生态系统之间的协调。世界各国和国际组织开始着手把可持续发展的宽泛的政策目标转化为具体的行动。^② 1992年联合国环境与发展会议《关于环境与发展的里约热内卢宣言》原则16指出,考虑到污染者原则上应承担污染费用的观点,国家当局应当努力促使内部负担环境费用,并且适当照顾到公众利益,而不歪曲国际贸易和投资,可持续发展的政策创新不断出现,源头预防和全过程治理替代末端治理,成为国家环境与发展政策的主流。总的来说,可持续发展的世界峰会极力寻求有效的可持续发展政策和策略,表现为新的治理模式的探索,即强调可持续发展从第一形态的传统规制措施和政府计划向第二形态的非规制的私人或者公私合作模式转变。^③ 事实证明,传统的集中于生产过程的环境政策已经不再能从根本上保护人类健康和环境了。

① [荷]沃特·阿赫特贝格、周战超编译:《民主、正义与风险社会:生态民主政治的形态与意义》,载《马克思主义与现实(双月刊)》2003年第3期,第47页。

② 参见K.哈密尔顿等:《里约后五年——环境政策的创新》,中国环境科学出版社1998年版,第3页。

③ Sanford E. Gaines, “Reflexive Law as a Legal Paradigm for Sustainable Development”, Buffalo Environmental Law Journal Fall, 2002—Spring, 2003. 1.

环境问题与经济,特别与企业活动相关联,环境对策在很多方面都必须依赖于立法和司法,尤其是政府、自治体的政策。在没有环境保护的舆论和法律管制的地方,自发的公、私企业及个人的公害对策几乎不能产生作用。于是,经济学、政治学及法学的发展就成为必需。^① 随着现实环境破坏的加剧,环境政策也在不断得以发展和创新。生产者责任延伸便是工业发达国家环境政策创新的产物。生产者责任延伸起源于20世纪90年代初,最早是由瑞典经济学家托马斯在1988年提出,随后,生产者责任延伸政策(Extended Producer Responsibility,简称EPR)成为全球环境政策中最重要的发展^②。欧盟和日本等发达国家和地区最早制定的循环经济法即是以生产者责任延伸为基本原则,所以也被称为生产者责任延伸法。1994年经合组织开始实施生产者责任延伸计划,几乎每个经合组织成员国都或多或少地执行了生产者责任延伸项目。而且,EPR所涉及的范围也不仅限于包装和包装的产品,而且包括了电子废弃物、废旧汽车等。现在,生产者责任延伸在很多国家和地区已经制度化。

生产者责任延伸一直是当今世界各国理论界正在或深入关注的问题,产品销售后由消费者使用完毕到最后被处置这一阶段被称为产品责任链中的“最薄弱环节”。它是传统的末端治理观念的反映,也是法律规定生产者在产品的最后处置阶段免责的缺席规则的体现,即由政府部门负责收集、管理和处置城市废物流中的

① 宫本宪一:《环境经济学》,生活·读书·新知三联书店2004年版,第7页。

② Noah Sachs, “Planning the Funeral at the Birth: Extended Producer Responsibility in the European Union and the United States”, The Harvard Environmental Law Review 2006.

产品,而产品的生产者则不负担直接的成本。政府部门承担废物管理的责任使得生产者获得了在设计和生产产品时不考虑产品生命周期末端环境影响的正当性权利。生产者责任延伸是作为一种环境政策被提出的,它力图在经济系统中寻找一条环境保护的途径,将环境保护的目标纳入经济系统中,实现产品系统乃至整个工业体系和社会经济模式的根本变革。但是无论在实践中还是在理论上,生产者责任延伸法律仍然是个需要进一步深入研究的问题。

我国的《循环经济促进法》第一条规定,“为了促进循环经济发展,提高资源利用效率,保护和改善环境,实现可持续发展,制定本法。”我国现行的《循环经济促进法》和《固体废物污染环境防治法》都引入了生产者责任延伸的理念,如《固体废物污染环境防治法》(2004年修订)第十八条规定,“产品和包装物的设计、制造,应当遵守国家有关清洁生产的规定。国务院标准化行政主管部门应当根据国家经济和技术条件、固体废物污染环境防治状况以及产品的技术要求,组织制定有关标准,防止过度包装造成环境污染。生产、销售、进口依法被列入强制回收目录的产品和包装物的企业,必须按照国家有关规定对该产品和包装物进行回收。”《循环经济促进法》(2008年)第十五条规定,“生产列入强制回收名录的产品或者包装物的企业,必须对废弃的产品或者包装物负责回收;对其中可以利用的,由各该生产企业负责利用;对因不具备技术经济条件而不适合利用的,由各该生产企业负责无害化处置。对前款规定的废弃产品或者包装物,生产者委托销售者或者其他组织进行回收的,或者委托废物利用或者处置企业进行利用或者处置的,受托方应当依照有关法律、行政法规的规定和合同的约定负责回收或者利用、处置。对列入强制回收名录的产品和包装物,消费者应当将废弃的产品或者包装物交给生产者或者其委托回收

的销售者或者其他组织。强制回收的产品和包装物的名录及管理办法,由国务院循环经济发展综合管理部门规定。”这些规定为我国实施生产者责任延伸制度提供了法律依据,2011年颁布的《中国国民经济和社会发展“十二五”规划纲要》提出,要“按照减量化、再利用、资源化的原则,减量化优先,以提高资源产出效率为目标,推进生产、流通、消费各环节循环经济发展,加快构建覆盖全社会的资源循环利用体系”。并提出将实行生产者责任延伸制度作为发展循环经济的政策支撑。但是,如何具体实现我国循环经济法确立的目标,是值得我们深入探索的问题。目前,我国生产者责任延伸的具体法律规定至今仍然主要停留在纸面的条文中,没有得到有效实施,进一步深入分析生产者责任延伸的目标价值和生产者责任延伸对我国的适应性意义重大。

迄今为止,生产者责任延伸的理论研究和实践也只有二十多年的时间,理论不断完善和实践的迅速推进始终在不断的提出新的问题,所以,深入研究生生产者责任延伸仍然是非常必要的,尤其对我国来说,在理论研究还没有充分展开之时,我国的立法便已先行,如果一直无法制定出具体实施生产者责任延伸的细则,使法律始终不能真正付诸实施,将严重损害法律的威信。

第二节 问题的提出及基本思路

很多学者从经济学、管理学、法学等多个领域对生产者责任延伸展开研究,但是,无论在实践中还是理论上,都仍然存在着认识的误区,主要有:第一,将生产者责任延伸等同于废物管理制度,认为它只不过是与政府的废物管理模式不同的另外一种市场化的废物管理制度。而且,由于实施成本较高,并未成为能够替代政府废

物管理制度的有价值的制度;第二,生产者责任延伸就是个责任分担问题,凡是由生产者承担环境责任的制度,都可以称为生产者责任制度,生产者责任延伸也不例外;第三,生产者责任延伸就是个收费制度,它在传统的污染者付费范围外进行了延伸,由生产者支付产品的环境排污费。

本书认为,这些认识上的误区,在根源上仍然是对生产者责任延伸是什么这个基本的理论问题存在着不同的解读,因而造成了实践上的困难。具体来说,需要研究以下问题:

(1)生产者责任延伸与其他类似的环境政策相比,其本质的特征是什么?其理论价值体现在哪里?

(2)生产者责任延伸的法律体系及其制度构成是什么?生产者责任延伸的法律价值如何体现?

(3)如何考虑生产者责任延伸法律的制度适应性问题,在我国条件下,生产者责任延伸的实现程度和发挥的作用应如何评定?

本书研究的逻辑框架遵循由一般到特殊,即由生产者责任延伸的一般理论研究到中国的生产者责任延伸问题的特殊研究;和法律问题研究中的“概念—理念—体系—制度”的基本思路。具体来说,就是在明晰生产者责任延伸的基本概念的基础上,对生产者责任延伸的合目的性进行分析,对其作出基本的价值判断,继而从外延上研究生产者责任延伸的法律体系,最后从具体的制度层面研究生产者责任延伸的制度特征和制度的基本内容,最后将一般的理论研究结论应用于对我国生产者责任延伸法律的特殊性分析中,并提出针对我国的建议。

本书除第一章引言和第八章结论外,共有六章:

第二章和第三章的内容是提出了生产者责任延伸基本理论内