# 解析中国EPR政策推行的私法化路径

来源：网络 作者：心旷神怡 更新时间：2024-01-28

*EPR即Extended Producer Responsibility的缩写，一般译为生产者延伸责任。单纯的EPR仅是一种关于环境保护的理论对策而已，在被国家认可后，即可转化为一项环境公共政策，得通过多种多样的政策工具加以实施。 一、E...*

EPR即Extended Producer Responsibility的缩写，一般译为生产者延伸责任。单纯的EPR仅是一种关于环境保护的理论对策而已，在被国家认可后，即可转化为一项环境公共政策，得通过多种多样的政策工具加以实施。

一、EPR政策中的责任落实条件及手段

(一)责任落实条件

1.发达的市场经济。EPR作为一项环境政策，本身并不排斥市场手段的运用，不但如此，EPR对市场还有着特定的要求，可以说是以发达的市场经济为依托的。综观一些先行接受EPR理念并将其成功内化为其国内政策以有效影响着环境策略的国家，在市场经济方面都有着一些共同的特征，至少在市场的一体化和发达的要素市场两方面是不可或缺的。

2.善治有效的政府系统。EPR政策要求以生产者为主承担原来由政府承担的废弃物处置责任。从社会公平层面上来看，这种责任转移的安排是在人们对传统环境政策的深刻检讨基础上，由政府运用政策影响力以解决环境问题的系统尝试。政府积极作用的有效发挥，有赖于政府在推行EPR政策方面所做的努力，包括：设定适合当地的政策目标、选择适当的政策工具、严密谨慎的监管措施等。

3.坚实的市民社会基础。民众的理解、认同与广泛参与是生产者延伸责任抑或产品延伸责任落实的关键条件之一。就宏观层面来说，鉴于任何强大的政府监管都不可能将其触角深入至社会经济的所有领域，这些留空领域是属于民众自治范畴的，只要给足空间和手段，自发的组织和自觉的行动会对EPR政策的责任落实形成强大和持久的推动力。

(二)责任落实手段

在具备以上三个条件的社会中，EPR政策的责任落实手段是不可穷尽的，这是EPR政策功能得以充分发挥的有力保障。

在EPR政策下，生产者的环境义务由法律事先加以确定，如有违反，生产者承担的是根本责任。至于促成生产者责任实际承担的手段，包括市场手段、公法手段和私法手段。所谓市场手段，指在市场中经由谈判形成一系列协议明确生产者责任，从而联接民众、社区、生产者、供应者、废弃物处置者等主体，以求得EPR政策目标的实现。所谓公法手段，主要指在法律中确定包括生产者在内的各种主体应承担的法定义务，在特定主体未履行法定义务，或找不到法定的义务主体承担责任时，由政府依行政手段落实生产者责任。

二、中国面临的困境及其解决之道私法保障路径

(一)中国面临的困境

1.中国的EPR政策的责任落实条件现状。(1)发育不足的市场经济。中国存在着严重的地方性市场分割。分割性地方市场阻碍了市场要素和市场信息的自由流动，也给EPR政策的推进造成了诸多困难。因为EPR政策的推行势必要投入大量的环境专用性资产，有些环境专用性资产可以转让，有些则很难转让，由此造成的损失会形成企业或社会的沉没成本。在分割的市场体系下，这种沉没成本无疑会放大，这必然也会反过来影响企业或社会对环境专用性资产的投入，使得环境专用性资产的投入相对于产品废弃物的产生量更为不足。(2)准法治化的政府系统。目前，中国政府仍然掌握着主要的资源配置权力，权力和市场尚不能有效地加以区隔。这使得在推行EPR政策时，该准法治化的政府系统会产生一系列消极影响，诸如政府的经济增长和劳动力就业的现实目标对EPR政策的消极影响、国家特定的资源产权状况决定的政府法律地位偏移对EPR政策的消极影响等。(3)衰弱的市民社会。在传统上，中国是没有市民社会的，国家和政府的触角几乎充塞着社会经济生活的全部空间。并且，长期以来我们也没有能够着力培养之，虽然近三十年有向市场经济转型的举国努力，但尚不足以生发出坚实的市民社会基础。直接表现为无论在城市还是农村，社会动员机制仍然相当薄弱，民间自治组织的生发土壤非常贫瘠。这导致中国EPR政策无法与社区动员机制和自治机制相衔接，更无法形成促使生产者履行EPR政策项下责任的社会压力。而且，近年来，中国居民收入差距不断拉大，国际上通常把0.4作为收入分配贫富差距的警戒线，而中国的基尼系数在202\_年已徘徊在0.50左右，表明中国缺乏中产阶级的成长土壤，这也印证着中国市民社会的衰微。收入结构与消费结构有密切的关系，低收入群体的理性消费模式就是低端消费和超低端消费。而低端和超低端消费模式的主要特征是对产品的品质没有太多要求，即使该产品不符合EPR政策目标。

2.中国的EPR政策的责任落实保障手段落空。如果说欧日美等国家或地区在推行EPR政策时所面临的或大或小的困难可通过技术水平的提高加以消解的话，则中国面临的困难要严峻得多。

(二)中国EPR政策推行的私法化保障路径

1.中国相关法律法规中EPR政策的责任落实保障手段分析。(1)行政法规与部委规章中的相关规定。1989年由国家建筑材料工业局、物资部、财政部、建设部颁布的《旧水泥纸袋回收办法》已要求水泥厂或受水泥厂委托的纸袋收购单位对废旧水泥袋进行回收，并规定了回收比例、押金制度、财务处理方法等内容。但该办法排斥市场手段，①也未规定回收单位未履行回收义务时的任何保障手段，包括公法手段和私法手段。202\_年10月国家环境保护总局、发改委、建设部、科学技术部、商务部颁布的《废电池污染防治技术政策》规定了废电池的分类、收集、运输、综合利用、贮存和处理处置等全过程污染防治的技术选择。其中对涉及的EPR政策的内容却没有提供任何保障手段。202\_年3月1日起施行的《电子信息产品污染控制管理办法》规定设计者、生产者、销售者和进口者为控制和减少电子信息产品废弃后对环境造成的污染，在设计、生产、销售以及进口过程中应承担的法定义务，该办法在保障手段方面只规定了由有关管理部门在各自的职责范围内依法予以处罚，至于如何处罚则没规定，更谈不上规定私法保障手段。从整体看，这些行政性文件的主旨在于理顺和规范政府监管关系，其中涉及到的EPR政策中的生产者延伸责任的落实取决于政府的监管力度，即单纯的公法保障手段。(2)法律中的相关规定。202\_年1月1日施行的《清洁生产促进法》第27条第1款和202\_年4月1日施行的《固体废物污染环境防治法》第18条第2款规定，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产品和包装物进行回收。前者相应的保障手段只是由县级以上地方人民政府经济贸易行政主管部门责令限期改正或罚款，属纯粹的公法手段。后者相应的保障手段包括责令改正、罚款责令停业、吊销许可证等公法手段。除此外，《固体废物污染环境防治法》第84条、第85条、第86条、第87条规定了受到固体废物污染损害的单位和个人的损害赔偿请求机制。但考虑到在中国现行的法律框架下，这种私法保障手段的顺利实施的现实可行性也需打上一个很大的问号，如诉讼主体的直接性、因果关系确定的高难度、损害范围的法定局限性等均构成私法主体损害救济的障碍。202\_年1月1日实施的《循环经济促进法》在EPR政策的保障手段方面未超出上述两部法律的框架。

2.私法化保障路径。在EPR政策推行过程中，私法保障手段相对于其中的一系列公法保障手段，有着独特的运行方式和动力来源，更能契合目前中国的社会、经济及法制状况。(1)从运行方式看，公法手段的突出特点在于其直接管制的强制命令性，其缺点在于管理者与被管理者之间的对立关系、定型化的程序以及权力主体的有限性。在EPR政策推行过程中，仅有或主要依靠公法手段是不能完成对生产者之于环境的行为的全面控制或全过程控制的，只会使得有关行政官署背上沉重的包袱，疲于应付，从而使得EPR政策面临被架空的尴尬境地。而私法手段则能弥补这一缺陷，其最大的特点在于其自治性，表现为主体间的法律地位平等，灵活的协调程序和权利主体的广泛性。私法手段如果设计合理，会成为一种督促生产者承担责任以保护环境的全民皆兵机制。(2)从动力来源看，公法手段保障的内容虽不排斥私益，但主要涉及公共利益，其力量源泉在于对公共利益的强调和尊重。这意味着即使有关法律对生产者延伸责任做出了明文规定，却不赋予社会公众责任追究者的法律地位，则该责任的落实会因缺少直接的利益诱因，而主要建基于国家工作人员的责任感，无法保证有关国家官署及时地、主动地启动公法保障手段。

三、结语

鉴于中国的经济、社会及法制现状，我们有必要反思和正视EPR政策推行过程中存在的问题。其中，不单是现行法律法规中更多地倚重于公法保障手段以至EPR政策的推行沦为只属于政府的事，而置广大民众于看客的地位的问题，而且，更是如何运用市场手段、私法保障手段以从根本上为EPR政策提供持续动力的问题。经验显示，民众、社区、自治组织在共享经济发展成果的同时，从未放弃对清洁环境的期待，该期待经由私法保障手段会形成与生产者的良性互动，无疑有助于EPR政策目标的实现。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！