

EPR 在我国电器产品回收实践中面临的法律困境及对策^①

黄新谋, 彭盛开^② (中山职业技术学院)

摘要: 随着社会经济的快速发展, 家用电器的种类越来越多, 普及率也在逐年增加。然而, 由于家电产品废弃后的处理由社会来承担, 因而形成了大量的家电废弃物垃圾, 并对环境造成了严重的影响。生产者延伸责任制 (EPR) 作为企业贯彻循环经济理念的重要制度也成了理论和实践的热点。但我国面临的各种法律困境, 使得 EPR 实施过程中困难重重。本文以电器产品回收为例, 探讨完善我国废旧电器回收法律体系的对策。

关键词: EPR; 废旧电器; 法律困境

^① 基金项目: 2009 年全国经济管理院校工业技术学研究会课题“高职物流法律法规应用教学研究”(项目编号: 09GYJS005, 主持人: 彭盛开) 的阶段成果。

^② 作者简介: 黄新谋 (1984-), 男, 福建仙游人, 硕士, 助教, 经济师, 研究方向为物流与供应链管理; 彭盛开 (1965-), 男, 湖北仙桃人, 硕士, 高级讲师, 研究方向为物流法律, 做过多年执业律师, 编写过《知识产权简明教程》一书。

1. EPR 概述

1.1 EPR 的含义

生产者延伸责任制 (Extended Producer Responsibility, 简称 EPR), 是以现代环境管理原则实现产品系统环境性能改善的一种主要制度。它是传统的“污染者付费原则”的深化和延伸, 它是通过使产品生产者对产品的整个生命周期, 特别是对产品的回收、循环和最终处置负责来实现的。这个概念首先是由瑞典环境经济学家 Thomas Lindhqvist 在 1990 年正式提出的, 在其 EPR 模型 (如图 1 所示) 中, 将生产者责任分为如下五种基本类型:

环境责任, 即生产者对已经证实的由产品导致的环境或安全损害负有责任。环境责任范围由法律规定, 它不但存在于产品使用阶段, 而且存在于产品的最终处置阶段。

经济责任, 意味着生产者支付管理产品 (使用后) 废弃物的全部或部分成本。这包括废弃物的收集、分类和处置等方面。

有形责任, 即在产品使用期后 (消费后阶段) 直接或间接的废弃物质管理和处理的责任, 例如发展必要的技术、建立回收系统等。

信息责任, 在产品的不同生命周期, 生产者被要求提供产品对环境影响的相关信息, 例如, 环保标志、能源信息或噪音。

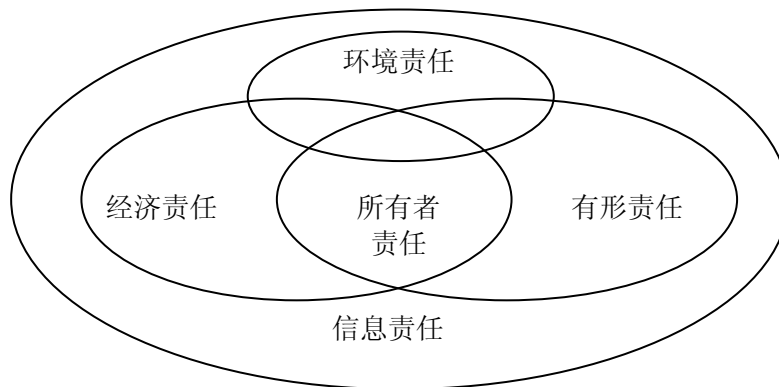


图 1 EPR 模型

所有者责任, 在产品的整个生命周期中, 生产者保留产品的所有权, 因此, 它们应当通过组织管理和支付费用的方式承担有形的和经济上的双重责任。

伴随着世界环保意识的逐渐增强, 为了节约资源和能源, 国外许多发达国家在环境保护法规中强调生产者在产品整个生命周期中的责任。许多国家认为, 在 EPR 政策下, 管理处置废弃产品的经济责任由生产者承担, 内部化为生产者的成本, 因此使生产者有动力去制造带来尽可能少的废弃物的产品, 同时开发出经济有效的产品回收处置系统。这样就能大大降低固体废弃物的产生。

EPR 政策的实施起始于 1991 年德国的包装废弃物处理法令。目前, 国外许多发达国家针对多种产品实行了 EPR 政策, 包括包装材料、电子及电器设备、电池、汽车、轮胎等。从国外的 EPR 立法来看, 其一般要求: ①消费者 (或使用) 不得将废弃物任意丢弃, 必须将其分类放置甚至送至指定回收点。②生产者必须 (部分或全部) 负责产品废弃物回收与处置的物质与经济责任, 或者委托第三方负责。

1.2 EPR 的法律关系分析

EPR 制度是一项复杂的环境法律制度, 涉及原料供应商、生产商、消费者、第三方等多个主体及其权利义务关系。

(1) 主体。法律关系主体是法律关系的参加者, 是在法律关系中享有一定权利承担一定义务的主体。明确主体, 是法律制度运行的保证。生产者责任延伸制度中的法律关系主体, 是指在产品从设计、生产到消费、回收处理的一系列过程中涉及到的有关主体, 包括生产者、销售者、消费者、政府、行业协会等。其中, 生产者在各个主体中明显处于核心地位, 其他主体也发挥着重要作用。

(2) 客体。法律关系的客体是指法律关系主体之间权利义务指向的对象。在生产者责任延伸制度法律关系的客体即是生产者责任延伸制度实施的对象,主要是再生资源,再生资源指在社会生产和生活消费过程中产生的,已经失去原有全部或部分使用价值,经过回收、加工处理,能够使其重新获得使用价值的各种废弃物。

作为生产者责任延伸制度法律关系的客体,其应该具有以下特征:第一,不易清理处理,长期不易腐化分解,含有有害成分,对环境影响较大;第二,产量较大,回收价值较低。具有以上两个特征的废弃物不具有自发形成市场化回收的动力,需要政府制定政策法律进行调节和督促此类废弃物的回收处理。再生资源包括废旧金属、报废电子产品、报废机电设备及其零部件、废造纸原料(如废纸、废棉等)、废轻化工原料(如橡胶、塑料、农药包装物、动物杂骨、毛发等)、废玻璃等。

(3) 内容。法律关系的内容是法律关系主体所享有的权利和所负担的义务。在生产者责任延伸制度中的内容主要是指生产者、销售者等主体在废弃物回收处理中所要负担的义务。

理清 EPR 的主体、客体和主体所要负担的义务是 EPR 实施的法律依据,也是 EPR 实施的关键所在。

2 我国电器产品实施 EPR 的现状分析

2.1 我国关于废旧电器回收的现行法律体系

目前我国废弃电器产品的法律、法规及政策主要包括以下:基本法律四部,分别是《中华人民共和国环境保护法》、《固体废物污染环境防治法》、《清洁生产促进法》、《循环经济促进法》;法规规章类三部,包括《电子信息产品污染控制管理办法》、《电子废物污染环境防治管理办法》、《废旧家电及电子产品回收处理管理条例》;另外几项相关政策,如《关于加强废气电子电气设备的公告》、《废弃家用电器与电子产品污染防治技术政策》等。此外,为了保障和促进实施效果,国家就《电子信息产品污染控制管理办法》发布了九个技术性规范。并针对废弃机电在拆解利用处置过程中的污染颁布了《废弃机电产品集中拆解利用处置区环境保护技术规范》。

2.2 我国电器产品的 EPR 实践

2009 年,我国电视机、洗衣机、电冰箱、空调器、电脑的产量超过 3 亿台,预计社会保有量 10 亿台、报废量 3000 万台,已到了淘汰报废的高峰期。由于没有对废旧家电及电子产品进行有效的回收处理,不仅造成浪费大量资源、对环境产生严重影响,而且给消费者带来安全隐患。以电脑为例,电脑的相关材料中含有 700 多种化学物质,50% 对人体有害。机壳塑料和电路板上都含有有毒的溴化阻燃剂,显示器、显像管和印制电路板里含有以硅酸盐形式存在的铅元素,电路板上的焊料为铅锡合金,而铅会破坏人的神经、血液系统以及肾脏,这些重金属对人体的危害绝对不能忽视。

如此惊人的废弃物规模,也给我国的环境承载带来巨大压力。为此,《国民经济和社会发展规划第十一个五年规划纲要》中指出:“建立生产者责任延伸制度,推进废纸、废旧金属、废旧轮胎和废弃电子产品等回收利用。”并“建设若干废旧家电回收利用示范基地”。面对严峻的环境形势,国家在“十一五”规划中专门明确了节约资源和保护环境的基本国策,并提出了建设资源节约型、环境友好型社会的目标。为推进生产者责任延伸制度,国家还积极探索发展道路,建立了电子、电器废弃物回收处理试点。但由于受观念、经济、技术等多种因素的影响,我国对于废弃电子电器的回收渠道仍然落后(如图 2 所示),主要采取以下方法:

(1) 流入农村或不发达地区继续使用。在中国,由于农村经济发展较差,城市中淘汰的废旧电脑通过各种途径流向农村及其他不发达地区。超过了设计寿命期的废旧电脑如继续使用,不仅造成电力的浪费和噪声干扰,严重的还会威胁消费者的人身安全。但较高的经济收益也早就了废旧电脑的“易地转移”。

(2) 作为垃圾丢弃或填埋。通常把废旧电器直接丢到垃圾堆积场所,再集中送往异地填埋。废旧电脑与一般城市生活固体垃圾有很大的不同,会对环境造成长期污染,为人类带来不容忽视的毒害。这些污染会通过不同的途径影响人类,人们饮用地下水或食用受污染的动植物,甚至直接吸入汽化的重金属后,这些重金属积聚在人体之内,假以时日便会使人中毒。更严重的是,当雨水接触到这些埋在地底的垃圾会引起化学反应,形成“垃圾渗滤液”,其毒性更加厉害。因此,这样的处理方法也并非百分之百安全。

(3) 通过废品回收站拆解回收。现有废旧电脑产品拆解工艺、技术比较落后,基本上处于手工作业阶段,还没有形成规模化和机械化操作,更不用说自动化,而且大多数拆解作业都是家庭作坊式,极易造成二次环境污染。一些老型号的电脑多含有金、钨、铂等贵金属,一些私人和小企业采用酸泡、火烧等落后的工艺技术提炼其中的贵金属,产生大量废气、废水和废渣,严重污染了环境。

(4) 垃圾小贩收购。小贩收购来的废旧电脑一般有两个出路:能用的改装之后再卖到农村;不能用的,把玻璃、塑料、金属等材料能卖钱的卖了,其余的当垃圾扔掉。

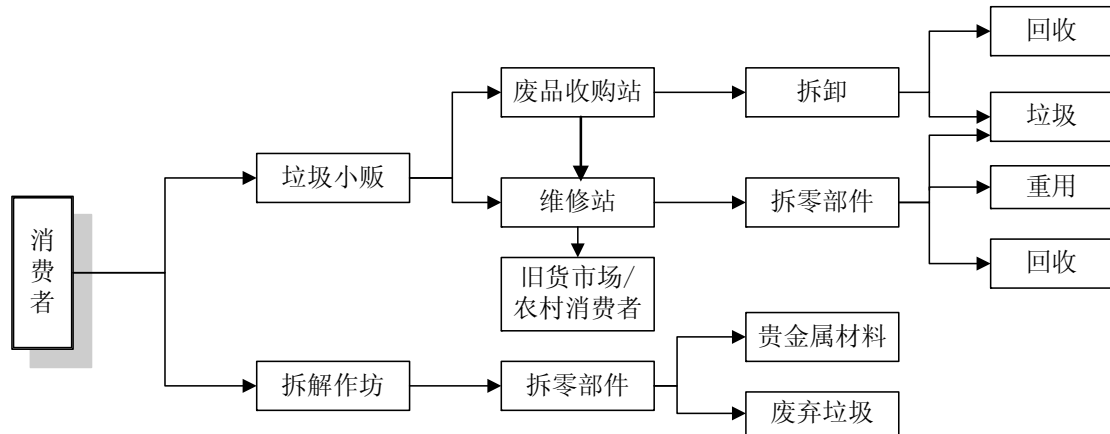


图2 电器产品回收过程

2.3 我国电器产品 EPR 实践的法律困境

我国电器产品回收方式落后,究其原因,其一是废旧电器回收和再利用耗资巨大,而其费用却没有明确的来源。譬如,处理废旧电脑需要建回收厂,该由谁来建?其二是按照“谁污染谁负责”的原则,电器制造商、进口商、零售商、消费者应该如何分摊废旧电脑回收处理的费用?显然这些都需要政府在宏观上立法上应做正确而具体的引导。具体来说,我国电器类产品回收方面实施 EPR 时面临的法律困境主要有三个方面。

(1) 已有废旧电器回收的法律法规以及相关政策,大多是指导性质的内容,缺乏配套的实施方案,因此不具备可操作性。例如《环境保护法》和《循环经济促进法》,其规定都是原则化的,不能直接作为法律依据。同时,废旧电器回收作为一个完全开放的市场,缺乏准入门槛,以致小型作坊或个人私自拆解或转移废旧电器。

(2) 现行相关法律规制对象范围不明确。废旧电器产品的管理部门涉及到工信部、科技部、财政部、质检总局、工商总局等多部门,由于没有统一的基本法律,各个部门都从自身的利益和职责出发出台了各种法规政策。这些法规政策的出台说明了有关部门对废旧电器产品问题的重视,但也正是现有法律规范范围不同而引起了相互间的不一致和冲突。这个问题也导致相关法律主体在遵循法律规定时造成了混乱。

(3) 法律主体责任规定不明确。关于电器生产方面,我国《清洁生产促进法》中要求企业从源头削减污染,提高资源利用效率、减少或避免生产、服务和产品使用过程中污染物的产生和排放,并没有涉及相关主题的具体权利义务的规定;废旧电器回收利用方面,尽管《固体废弃物污染环境防治法》明确了 EPR 的法律地位,但具体的法律责任也不明确,相关法规和标准的作用仅仅在宏观调控上起到作用,而在经济效益、技术、执行等关键因素方面却无法可依。

3 对策

对废旧家电实施 EPR 我国还缺乏经验,应该向世界先进国家认真学习。针对以上问题,政府应加强对废旧家电及电子垃圾回收再利用的监管和控制,完善相关法律法规体系,用立法的方式来有效解决我国日益严重的废旧家电及电子废弃物污问题。可从以下方面进行考虑:

(1) 制定相关法律、法规,规范废旧电器收购主体,制止并取缔一些技术水平低、手工作坊式的小型拆解厂,以防止对生态环境造成严重二次污染,禁止收购者将回收的电子废

弃物擅自转卖或转移至农村等非指定回收点。

(2) 通过政府和行业协会的力量要求相关生产商、进口商、销售商建立商业回收点承担回收义务，并在立法中明确生产、销售电器各方回收电器的责任。

(3) 进行废弃电器电子产品环境污染问题的专项立法，对电器产品在生产、销售、回收利用整个生命周期内的污染防治的内容，以及废旧电器回收利用和处理过程做明确的规定。

4 总结

目前，我国的电器产品行业已逐渐意识到逆向物流的重要性，但对这一方面的研究与应用实践较少。因此，本文只是在宏观上研究了EPR制度下废旧电器回收的法律规范问题。事实上，电器产品的逆向物流涉及面非常广，既包括宏观的国家政策、法律因素、经济基础、环保意识、社会环境等等，又包括微观的地方政府、企业、公众等等，要真正实施目前尚存在许多困难。但从发达国家的实践经验看，对废旧电器相关法律法规的完善与执行，是EPR实施的重要保障。

参考文献

- [1] Dale S. Rogers, Ronald S. Tibben. Lembke. Going Backwards: Reverse Logistics Trends and Practices [M]. Pittsburgh PA: Reverse Logistics Executive Council. 1999.
- [2] Goggin, K. and J. Browne, "Towards a taxonomy of resource recovery from end-of-life products" [J]. Computers in Industry, 2000:42(2-3), pp.171-191.
- [3] K1 S1 Brady, J. A. Fava, Clip sham. J. Extended Producer Responsibility, Integrated Product Policy and Market Development: Lessons from Europe and the U. S. [J], Five Winds International, 2003, p14, p151
- [4] 曾敏刚, 刘勇, 徐禾芳等. 基于逆向物流的废旧电脑回收优化研究[J]. 系统工程, 2005(12): 39-44
- [5] 郭向阳, 孙会喜. 基于可持续发展的逆向物流及其管理[J]. 物流科技, 2010, 1.
- [6] 马洪. 《生产者延伸责任的扩张性解释》[J]. 法学研究, 2009 (01):46 - 59.
- [7] 候晓梅. 家电回收利用法律制度研究[D]. 武汉大学环境与资源保护法学专业. 2004.
- [8] 王帅. 我国生产者延伸法律制度研究[D]. 西北农林科技大学环境与资源保护法学专业, 2010. .

The Legislation Dilemma and Strategy of Recycling Electric Appliances When Practicing EPR in Our Country

Huang Xinmou, Peng Shengkai
(Zhongshan Polytechnic, Zhongshan, Guangdong, 528404)

Abstract: With the rapid development society and economy, more and more varieties of household electric appliances are emerging and the popularizing rate is rising year by year. In China, the dispose of obsolete and abandoned products is committed to society. As a result, a great amount of waste household electric appliances has been caused, which has a bad effect on environment. Extended Producer Responsibility, as the enterprise's system of circular economy, has become an important theoretical and practical focus. However, it is too difficult to practice EPR in our country, because of the legislation trouble we running into. This paper takes the household appliance as an example, tries to put forward some strategy on perfecting the legislation system of recycling waste household appliances.

Keywords: EPR; waste electric appliances; legislation dilemma