

我国生产者责任延伸制度的立法问题研究

张博玮

湖南工业大学法学院, 湖南 株洲

收稿日期: 2025年2月17日; 录用日期: 2025年2月27日; 发布日期: 2025年3月21日

摘要

就我国当前推行的生产者责任延伸制度而言, 仍然存在许多不足之处。主要原因是立法者没有给予生产者责任延伸制度一个完整的体系, 仅仅只在零零散散的法律条文中点明某些废物实行生产者责任延伸制度, 并未全面地分析生产者责任延伸制度所需要的法律规范。对社会大众以及作为生产者的企业所追究的法律责任不够明确, 往往止步于“倡导”“鼓励”等词汇。因此笔者认为对我国生产者责任延伸制度的法律体系进行梳理, 探究其不足与缺陷能够更好地帮助我们了解生产者责任延伸制度的前世今生, 增强社会大众对生产者责任延伸制度的意识, 促进我国生产者责任延伸制度的实施与完善。

关键词

生产者责任延伸, 法律制度, 缺陷

Study on the Legislative Issues of the Extended Producer Responsibility System in China

Bowei Zhang

School of Law, Hunan University of Technology, Zhuzhou Hunan

Received: Feb. 17th, 2025; accepted: Feb. 27th, 2025; published: Mar. 21st, 2025

Abstract

As far as the extended producer responsibility (EPR) system currently implemented in China is concerned, there are still many shortcomings. The main reason is that the legislator has not given the extended producer responsibility system a complete system, only in the scattered legal provisions pointing out the implementation of the extended producer responsibility system for certain wastes, and has not comprehensively analyzed the legal norms required for the extended producer respon-

sibility system. The legal responsibility of the public and enterprises as producers is not clear enough, often stops at “advocate” “encourage” and other terms. Therefore, the author believes that sorting out the legal system of China’s extended producer responsibility system, and exploring its shortcomings and defects can better help us understand the past and present life of the extended producer responsibility system, enhance the public awareness of the extended producer responsibility system, and promote the implementation and improvement of China’s extended producer responsibility system.

Keywords

Extended Producer Responsibility, Legal System, Shortcomings

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

为全方位、系统地把握生产者责任延伸制度发展历程与内在逻辑。对我国生产者责任延伸制度在立法层面的具体体现进行深入分析，显得尤为必要。同时，尽管我国已在部分产品的废物管理领域确立了生产者责任延伸制度，但受多种因素影响，现行规范体系仍呈现出碎片化特征。故此，我们亟需正视并审视我国生产者责任延伸制度在立法、实施等各个环节存在的缺陷与不足。

2. 我国生产者责任延伸制度的立法上的体现

我国生产者责任延伸制度的立法基础虽显脆弱，但在政府高度重视以及生态环境持续受损、社会资源日益浪费的严峻背景下，该制度得以迅速发展。尽管目前我国尚未出台专门的《生产者责任延伸法》，但纵观我国现行及近几十年来的相关立法，生产者责任延伸制度已在不同层级的法律体系中获得了明确的肯定与充分的体现。笔者将根据立法层级将我国近几十年来的立法进行梳理：

2.1. 综合性立法

1) 《环境保护法》(1989, 2014)

《环境保护法》(1989年制定，2014年修订)是我国环保领域的基石性法律，其虽然未直接规定生产者责任延伸制度，但却为奠定生产者责任延伸制度提供了重要的基础。该法第6条：“企业事业单位和其他生产经营者应当防止、减少环境污染和生态破坏，对所造成的损害依法承担责任。”40条：“企业应当优先使用清洁能源，采用资源利用率高、污染物排放量少的工艺、设备以及废弃物综合利用技术和污染物无害化处理技术，减少污染物的产生。”及42条：“排放污染物的企业事业单位，应当建立环境保护责任制度，明确单位负责人和相关人员的责任。”明确规定，生产者在原材料与能源的选择及使用、生产过程中清洁生产工艺的采纳、产品的运输与销售，直至消费后废弃物的处置与再利用等全生命周期环节，均需承担环境影响责任。这一规定与生产者责任延伸制度的理论基础及设计要求高度契合，强调了生产者在环境保护中所应当承担的责任。

2) 《固体废物污染环境防治法》(1995, 2004, 2013, 2015, 2016, 2020)

1995年的《固体废物污染环境防治法》虽未具体明确的规定生产者责任延伸制度，但对其首次对作了一些原则上的概述与表达。主要体现在第4条：“国家鼓励、支持开展清洁生产，减少固体废物的产

生量。国家鼓励、支持综合利用资源，对固体废物实行充分回收和合理利用，并采取有利于固体废物综合利用活动的经济、技术政策和措施”以及第 17 条：“产品应当采用易回收利用、易处置或者在环境中易消纳的包装物。产品生产者、销售者、使用者应当按照国家有关规定对可以回收利用的产品包装物和容器等回收利用。”2004 年的《固体废物污染环境防治法》第五条规定：“产品的生产者、销售者、进口者、使用者对其产生的固体废物依法承担污染防治责任”第十八条规定：“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该产品和包装物进行回收。”2020 年新生效的《固体废物污染环境防治法》(以下简称“新固废法”)第六十六条规定“国家建立电器电子、铅蓄电池、车用动力电池等产品的生产者责任延伸制度”。首次以法律的形式确认了生产者责任延伸制度，同时明确要求生产者应当建立废旧产品的回收体系。

《固体废物污染环境防治法》作为生产者责任延伸制度当中极为重要的一部立法，在 2020 年明文规定了生产者责任制度。这一制度具体涵盖了源头预防责任，即要求生产者在产品、包装物原材料选择及生产工艺等方面采取措施，以预防固体废弃物的产生。同时，该法还规定了废弃产品的回收、利用与处置责任，对于列入强制回收目录的产品，生产者需负责废弃物的回收；对于生产过程中产生的工业固体废物，生产者也应充分利用或进行合理、无害化处置。此外，法律对各责任主体进行了明确界定，指出生产者、销售者、进口者以及消费者均需依法承担固体废弃物的处置责任。然而，值得注意的是，当前法律中并未涉及生产者的产品环境信息披露责任。同时，对于生产者的延伸责任，法律多采用“应当”、“鼓励”、“必须”等原则性、宣示性表述，而对于生产者违反这些责任应承担的具体处罚措施则未做明确规定。因此，尽管《固体废物污染环境防治法》建立了生产者责任延伸制度，但由于缺乏必要的强制力和具体处罚措施，该制度在实际执行中可能流于形式，难以充分发挥其应有的环保作用。

3) 《循环经济促进法》(2008, 2018)

2008 年《循环经济促进法》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。”我国的生产者责任延伸制度，是在《循环经济促进法》颁布后，以基本法的形式得以正式确立。该法以“减量化、再利用、资源化”为核心理念构建框架，第十五条明确规定了以生产者为主体的责任延伸制度。这一制度主要要求生产者承担废弃产品的回收、利用和处置责任。

在《循环经济促进法》的第三章“减量化”中，通过鼓励、限制和淘汰名录的方式，明确禁止生产者使用列入淘汰名录的技术、工艺、设备和材料。同时，第十九条进一步强调了生产者的产品生态设计责任，要求生产者在产品设计时，应优先选择生态设计方案，确保产品符合国家强制性标准，并充分考虑产品拆解、处置的需求。此外，该法还对产品生产工艺、技术和设备的使用提出了明确要求，即必须符合资源节约和保护环境的原则。在第四章“再利用和资源化”中，不仅规定企业应对生产过程中产生的工业废物进行综合利用，还明确了政府部门在建立和完善生活垃圾分类收集和资源化利用体系、提高生活垃圾资源化率方面的责任。在第五章“激励措施”中明确提出了多项支持循环经济发展的政策。其中，规定设立专项资金和提供财政资金支持，以助力循环经济的推进。第四十四条特别指出，对促进循环经济发展的产业活动将给予税收优惠，以经济杠杆鼓励相关产业的发展。第四十六条则确立了垃圾排放收费制度，并鼓励采用以旧换新、押金等方式回收废物，促进资源的再利用。同时，第四十七条强调了政府对符合循环经济发展要求的产品将实行优先采购政策，以此引导市场向循环经济方向转型。在“法律责任”方面，该法也做出了明确规定。如果生产者违反相关标准和规定进行产品设计或原料使用，将需要承担相应的行政责任。这体现了法律对生产者行为的严格规范。

总体来说，《循环经济促进法》原则性地规定了生产者在减量化、再利用、资源化活动中的责任和

义务。它将生产者的责任延伸至产品的整个生命周期，要求生产者对其产品在整个生命周期内对环境的影响负责。为了实现这一目标，法律通过目录、标准的方式进行行政强制管理，同时也提出运用税收、财政资金支持、收费等经济激励手段，鼓励生产者积极承担责任，推动循环经济的健康发展。综上所述，我国的EPR制度通过一系列具体规定，明确了生产者在产品全生命周期中的环保责任，旨在促进资源的循环利用，减少环境污染，推动经济的可持续发展。

4) 《清洁生产促进法》(2002, 2012)

2002年的《清洁生产促进法》第二十七条规定：“生产、销售被列入强制回收目录的产品和包装物的企业，必须在产品报废和包装物使用后对该产品和包装物进行回收。”2012年重新修订的《清洁生产促进法》中第十九条、第二十条、第二十六条都要求生产者在实施技术改造时，务必承担清洁生产责任，积极采用清洁生产措施。同时，对生产者所选用的产品原料、生产出的产品及其包装的回收循环利用提出了明确要求。此外，还详细规定了生产过程中产生的各类废物的回收利用，以及余热的回收再利用或转让使用的具体规范，以确保资源的最大化利用和环境的可持续保护。其中第二十七条明确规定，生产者必须对生产过程中的资源消耗和废物产生量进行持续监测。同时，要求实施强制性清洁生产审核的企业，需向相关部门和社会公众公开相关信息，主动接受社会的监督。

同时根据《清洁生产促进法》的规定，清洁生产是指通过不断改进设计、使用清洁能源和原料、采纳先进工艺技术与设备、优化管理、实现综合利用等措施，从源头上减少污染，提升资源利用效率，降低或避免在生产、服务和产品使用过程中污染物的产生和排放，从而减轻或消除对人类健康和环境的危害。该法律主要针对生产企业进行规范，要求它们以源头预防为原则，承担起产品设计、生产制造环节的环境责任。在行政管理程序上，政府负责推行清洁生产，企业则负责具体实施。法律明确了鼓励措施和法律责任，要求企业生产必须符合国家标准，并优先采用清洁生产措施。对于重点企业，还需进行强制性清洁生产审核。未按标准生产或不符合审核程序的企业，将承担相应的民事、行政和刑事责任。此外，该法律还通过一系列鼓励措施，激励生产者更积极地实施清洁生产。这些措施包括表彰奖励、资金支持，以及对利用废物和从废物中回收原料生产产品的企业给予税收优惠等。总体来说，《清洁生产促进法》中规定的生产者责任延伸制度，全面涵盖了生产者的三大核心责任：源头预防责任、产品环境信息披露责任以及废弃物回收利用与处置责任。该制度对违反责任的行为，明确规定了法律与经济处罚，强制生产者承担其延伸责任。值得特别强调的是，法规在设定生产者延伸责任承担方面，巧妙地融合了行政强制性法律制度与经济调节法律制度，这一创新举措极大地提高了生产者责任延伸制度的可操作性和实效性。

5) 《生产者责任延伸制度推行方案》

2016年国务院办公厅发布的《生产者责任延伸制度推行方案》指出，实施生产者责任延伸制度，把生产者对其产品承担的资源环境责任从生产环节延伸到产品设计、流通消费、回收利用、废物处置等全生命周期，是加快生态文明建设和绿色循环低碳发展的内在要求，对推进供给侧结构性改革和制造业转型升级具有积极意义。并确立其重点任务为综合考虑产品市场规模、环境危害和资源化价值等因素，率先确定对电器电子、汽车、铅酸蓄电池和包装物等4类产品实施生产者责任延伸制度。在总结试点经验基础上，适时扩大产品品种和领域。同时设立了加强信用评价、完善法规标准、加大政策支持、严格执法监管、积极示范引导等一系列保障措施。

2.2. 专项性立法

1) 电器电子产品

我国在电器电子产品领域的生产者责任延伸制度立法，经历了一个逐步发展和完善的过程。随着我

国经济发展与科技进步，电器电子产品生产和废弃量的不断增加，废弃电器电子产品中的有害物质和可用资源引起了广泛关注。推行生产者责任延伸制度，旨在通过引导产品生产者承担产品废弃后的回收和资源化利用责任，激励生产者推行产品源头控制、绿色生产，从而在产品全生命周期中最大限度提升资源利用效率，减少污染物产生和排放。其立法历程包括了三个阶段。1) 萌芽阶段：以《环境保护法》和《污染防治法》为代表，为电器电子产品领域的生产者责任延伸制度提供了初步的依据和保障。2) 发展阶段：2009年，国务院发布了《废弃电器电子产品回收处理管理条例》，这是我国第一部专门针对废弃电器电子产品回收处理的行政法规。该条例建立了由生产者缴纳的废弃电器电子产品处理基金，为电器电子产品领域的生产者责任延伸制度奠定了法律基础。《中华人民共和国循环经济促进法》和《清洁生产促进法》等相关法律法规的出台，也为电器电子产品领域的生产者责任延伸制度确立了基本原则和框架体系。3) 完善阶段：近年来，我国不断完善电器电子产品领域的生产者责任延伸制度立法。例如，《生产者责任延伸制度推行方案》的发布，将电器电子产品明确列为生产者责任延伸制度的实施范围，并提出了具体的工作要求和目标。到如今，电器电子产品的立法形成了以《废弃电器电子产品回收处理管理条例》为核心，《废弃电器电子产品处理目录(2014)》《电器电子产品有害物质限制使用管理办法》《废弃电器电子产品处理资格许可管理办法》《废弃电器电子产品处理企业资格审查和许可指南》《废弃电器电子产品基金征收使用管理办法》《关于进一步明确废弃电器电子产品处理基金征收产品范围的通知》《废弃电器电子产品规范拆解处理作业及生产管理指南(2015)》，以及《废弃电器电子产品处理企业建立数据信息管理系统及报送信息指南》等为配套的法律体系。

2019年修订的《废弃电器电子产品回收处理管理条例》，虽以“废弃产品回收处理”命名，却涵盖产品全生命周期责任。第二章专章明确相关方责任，要求生产者承担污染控制、生态设计、材料使用及信息说明等责任。对于回收处理，法规未强制生产者承担，而是鼓励其自建或委托回收，形成多渠道回收和集中处理制度。同时，规定处理企业需具备资格，并明确生产者需缴纳废弃电器电子产品处理基金，以经济责任形式承担延伸责任。《废弃电器电子产品处理基金征收管理办法》规定，该基金为政府性基金，全额上缴中央国库，专款专用并纳入预算管理。缴纳者包括生产者和进口商，其中生产者涵盖自主品牌和代工企业，按产品数量定额征收。采用资源综合利用、无害化处理设计或使用生态材料的产品可减征基金。基金主要用于补贴废弃电器的回收处理费用，处理企业需核定拆解处理数量后方可申请基金补贴。

未来，随着生态文明建设和绿色循环低碳发展的深入推进，我国电器电子产品领域的生产者责任延伸制度立法有望进一步完善。例如，可以进一步细化生产者责任延伸的具体要求，加强对生产者的监管和考核；同时，也可以探索更多元化的经济激励手段，推动电器电子产品行业的可持续发展。

2) 汽车

我国在汽车领域的生产者责任延伸立法，主要围绕构建报废汽车回收体系、提高汽车产品的综合竞争力和资源环境效益展开。近年来，相关部门出台了一系列政策法规，以推动这一制度的实施。作为我国生产者责任延伸制度在汽车领域的核心立法《报废机动车回收管理办法》其从法律角度解决了回收主体的资格问题，明确了机动车发动机等部分的再制造是否可以被相关回收主体操作，为生产者责任延伸法律制度在报废汽车领域的运行提供了法律基础。对于依据《道路交通安全法》应报废的机动车，必须通过具备资质的回收企业进行报废回收及拆解处理。该办法鼓励机动车生产企业参与报废机动车的回收工作，并明确要求生产企业按国家相关规定承担其生产者责任。报废汽车拆解后的再生资源，拆解企业可将其出售给具备再制造能力的企业以实现循环利用，或作为废金属交给钢铁企业作为冶炼原料。同时工业和信息化部、科技部、财政部、商务部联合印发的《汽车产品生产者责任延伸试点实施方案》为

贯彻落实《国务院办公厅关于印发生产者责任延伸制度推行方案的通知》，明确了生产者责任延伸制度在汽车领域的试点目标、主要任务和保障措施，通过试点工作树立一批汽车产品生产者责任延伸标杆企业，形成适合我国国情的实施模式，使得我国汽车领域的生产者责任延伸制度逐步建立并完善，并在未来，有望通过更加严格的法规和标准，推动汽车行业实现更高水平的绿色发展。

3) 电池

随着铅蓄电池在新能源汽车、电动自行车以及储能领域的广泛应用，其已成为延伸生产者责任(EPR)制度在电池领域中的核心应用类型。截至目前，我国尚未出台行政法规级别的电池管理专门办法。然而，为加强电池污染防治，我国于2016年率先颁布了《废电池污染防治技术政策》和《铅蓄电池生产及再生污染防治技术政策》。随后，在2018年及之后，又相继发布了《新能源汽车动力蓄电池回收管理办法》《废铅蓄电池污染防治行动计划》以及《铅蓄电池回收利用管理暂行办法》(征求意见稿)等一系列政策文件。这些政策在前期主要“鼓励”电池生产企业积极履行生产者延伸责任，而在后期则明确要求“落实”生产者责任延伸制度，以进一步规范铅蓄电池等电池的回收利用，促进电池行业的可持续发展。

《新能源汽车动力蓄电池回收利用管理暂行办法》核心在于“落实生产者责任延伸制度”，它遵循产品全生命周期的理念，明确各方责任。具体来说：该办法第二部分清晰规定了蓄电池从设计、生产到回收的各环节责任。新能源汽车动力蓄电池的生产者主要分为电池生产者和汽车生产者，他们各自承担不同的职责。电池生产企业需确保产品设计标准化、通用性强且易于拆解，同时固定部件要具备可循环性。而汽车生产企业则作为动力蓄电池回收的主体，负责建立回收渠道，回收废旧电池。此外，相关企业在电池回收利用的各个环节也需履行相应责任。为鼓励更高效的回收，办法提倡汽车生产企业与回收拆解企业共建、共用回收渠道，并通过回购、以旧换新、给予补贴等方式，提高车主移交电池的积极性。同时，办法还鼓励电池生产企业与综合利用企业携手合作，按照先梯次利用后再生利用的原则，对废旧电池进行综合利用。为进一步推动动力蓄电池的回收利用，还鼓励社会资本设立产业基金，探索电池残值交易等市场化模式。

2019年发布的《废铅蓄电池污染防治行动方案》和《铅蓄电池回收利用管理暂行办法》(征求意见稿)均强调了“落实生产者责任延伸制度”，并明确了具体的目标责任制。未达标的企业将无法申请国家补贴和享受税收减免，此记录还将与企业诚信相关联。对于电池回收，鼓励电池生产企业和进口商自建或合作建立规范的回收体系，也可利用营销网络构建逆向回收系统。同时，提倡“以旧换新”、“销一收一”等策略，以提高回收率。铅蓄电池生产企业被鼓励进行生态设计，并增加再生原料的使用。利用废铅蓄电池生产再生铅的企业，在现有资源利用增值税优惠基础上，还可享受更多税收优惠政策。此外，电池领域将建立全生命周期追溯系统，实行统一编码和台账管理，确保废电池回收工作的有序进行。

4) 包装物

目前我国尚未出台专门针对包装废弃物回收处理的管理法规，但相关管理主要依托《循环经济促进法》等法律进行。早在1989年，为应对水泥包装纸供应紧张的问题，就发布了《旧水泥纸袋回收办法》，其中已初现生产者责任延伸制度(EPR)的雏形。该办法规定，旧水泥袋的回收工作由水泥厂或受其委托的单位负责，并设定了固定的回收比例，采用了“押金-退还”的回收方式。1999年，我国又出台了《包装资源回收利用暂行管理办法》。该办法虽然提供了多种回收渠道和回收办法供选择，但并未明确规定具体的回收责任承担者。随着电商和快递行业的迅猛发展，快递包装已成为包装废弃物的重要来源。为此，2019年颁布的《快递暂行条例》第九条明确提出，国家鼓励快递企业和寄件人使用可降解、可重复利用的环保包装材料，并鼓励快递企业采取措施回收快件包装材料，以实现包装材料的减量化利用和再利用。同时，相关部门还发布了对快递包装绿色产品的认证指南，以进一步推动快递包装的绿色化发展。

2.3. 地方性立法

我国地域辽阔,不同地区的经济发展水平、产业结构、资源环境状况存在显著差异。因此,生产者责任延伸制度的地方立法需要充分考虑各地的实际情况,制定符合当地特点的法规和政策。同时地方立法可以为生产者责任延伸制度的创新实践提供法律保障。各地可以结合本地实际情况,探索适合本地特点的制度模式和实施路径,为全国范围内的推广积累经验。

目前,我国部分地区已经出台了与生产者责任延伸制度相关的地方性法规或政府规章。例如:《银川市工业固体废物污染防治管理办法》(2009年),该办法对工业固体废物的收集、贮存、运输、利用、处置等活动进行了规范,要求生产者承担相应的责任。《沈阳市固体废弃物排放管理规定》(1990年),该规定对固体废弃物的排放、收集、运输、贮存、利用、处置等活动进行了规范,明确了生产者在固体废物管理中的责任。《广州市固体废物污染防治规定》(2001年),该规定对固体废物的污染防治进行了全面规范,要求生产者采取措施减少固体废物的产生量,并承担固体废物处置的责任。《西宁市生活垃圾分类管理办法》(2018年6月1日起施行),该办法对生活垃圾分类投放、收集、运输、处置等环节进行了规范,要求生产者提供易于回收的产品包装物,并承担废弃产品回收利用的责任。《浙江省固体废物污染环境防治条例》(2006年),该条例对固体废物的污染防治进行了全面规范,要求生产者承担固体废物污染防治的责任,并鼓励和支持固体废物污染防治的科学研究和技术开发。《深圳市大件垃圾回收利用管理办法》(2017年,征求意见稿),该办法针对大件垃圾的回收利用进行了规范,要求生产者提供易于回收的产品包装物,并承担废弃产品回收利用的责任。这些地方性法规,尽管并未直接命名为“生产者责任延伸制度”,且部分法规的制定甚至早于该思想传入我国,但它们实则直接或间接地规定了生产者应承担的延伸责任。这些法规,实质上构成了我国生产者责任延伸制度的雏形。在应对废弃产品污染这一严峻问题中,它们发挥了至关重要的作用,既引导又强制生产者承担起相应的法律义务,有力地促进了废弃物的资源化、无害化处置,为环境保护和可持续发展奠定了坚实基础。

3. 我国生产者责任延伸制度目前存在的缺陷

经过上述对我国生产者责任延伸制度立法现状的深入剖析,我们系统地回顾了自上世纪八十年代以来逐步确立的生产者责任延伸制度。然而,历经近三十年的演进与完善,我国现行的生产者责任延伸制度在成效上,仍未能与西方发达国家相媲美,显现出一定的发展不平衡与滞后性。毋庸置疑,我国生产者责任延伸制度之所以相对落后,其原因是多元且复杂的。笔者认为,主要原因可归结为以下几点:

3.1. 我国生产者责任延伸制度在立法上尚未形成法律体系

通过上述的细致梳理,我们可以清晰地认识到,在我国的法律体系中,至今尚未有一部明确专门的《生产者责任延伸法》。这一制度的法律地位长期以来并未得到充分的确立和认可。直到2020年,随着修订后的《新固废法》的生效实施,“生产者责任延伸制度”这一关键术语才首次被完整且明确地表述在法律条文之中,从而赋予了其应有的法律地位和权威性。然而,在此之前,该制度在法律中的表述多为一些原则性、指导性的词语,缺乏具体性和明确性。这些原则性和指导性的表述被分散在多部法律、法规之中,彼此之间的联系性与协调性相对较弱,导致整个制度的结构不够清晰,体系显得混乱无章。相关法律条款对于生产者责任延伸制度的规定也只是泛泛而谈,缺乏明确具体的法律规则作为支撑。

尽管我国很早就开始意识到生产者责任延伸的重要性,并且在多个场合强调了这一理念,但在《新固废法》生效实施之前,我国的法律法规中对于生产者的回收责任规定,并未直接指向建立生产者责任延伸制度这一具体目标。相反,这些规定更多地是出于让生产者在社会中承担起应有的一部分社会义务,

即保护环境、节约资源的考虑。因此，在早期的法律法规中，我们确实可以看到关于生产者废弃物回收的相关条款和规定。然而，这些条款和规定往往零散分布，缺乏系统性和整体性，并没有将生产者责任延伸制度作为一个确切的、系统的制度来加以规定和推进。这种立法状况不仅反映出我国对生产者责任延伸制度本身并未给予足够的重视，也揭示了我国设立这一制度的初衷并非完全出于发挥其在经济、环境上的积极作用。实际上，我国在生产者责任延伸制度的立法过程中，更多地是出于解决社会发展过程中不断涌现的各种环境问题和社会经济问题的考虑。这些环境问题和经济社会问题迫切需要有效的法律手段来加以应对和解决，而生产者责任延伸制度被视为其中一个可能的解决方案。因此，我国的立法者在一定程度上采取了“缝缝补补”式的立法方式，试图通过不断修补和完善相关法律法规，来逐步建立和完善生产者责任延伸制度。然而，这种立法方式不可避免地导致了我国生产者责任延伸制度在立法上的不成体系性。这种不成体系的立法难以形成有效的制度约束和激励机制，从而难以充分发挥生产者责任延伸制度应有的作用[1]。这样的立法状况又如何能够有效地约束生产者，促使其主动承担起废弃物回收和资源循环利用的责任呢？

3.2. 我国生产者责任延伸制度监督机制缺失

《新固废法》明确将生产者责任延伸制度纳入法条之中，其初衷正是为了促使这一制度能够发挥实效，推动生产者承担起应有的责任，促进资源的循环利用和环境的可持续发展。然而，我们都深知“徒法不足以自行”的道理，法律制度的建立只是第一步，更重要的是要确保其能够得到广泛的遵守和执行。因此，在法律制度的基础之上，我们还需要建立起一套完善的监督机制，以确保生产者责任延伸制度能够真正落地生根。然而，审视当前的法律、法规体系，我们不难发现，与生产者责任延伸制度相关的监督机制显得尤为匮乏。这一问题主要体现在以下几个方面：

首先，国家层面的监督存在缺失。部分生产者为了追求利润最大化，不仅忽视了产品回收利用的义务，甚至在生产过程中就对产生的废弃物进行藏匿或随意处置。这种行为不仅加大了监管的难度，也对环境造成了严重的破坏。同时，我国基层监管人员的素质参差不齐，导致地方监管能力相对薄弱，难以有效应对生产者的违规行为[2]。其次，监管部门的职能划分不清。由于我国执法部门众多，部门之间难免存在权力重叠和职责不明的情况。这种“踢皮球”的现象导致监管工作往往错失先机，无法及时有效地对生产者的行为进行监督和约束。因此，急需一个主管部门来统筹规划对生产者的监管工作，明确各部门的职责和权限，形成合力。再者，同行监督的作用有限。虽然行业内部可以建立一定的监督机制，促进各行各业制定相应的处罚规则，但在实际操作中，这种同行监督往往难以发挥应有的作用。一方面，行业内部的监督可能受到各种利益关系的束缚，导致监督不力；另一方面，缺乏强制性的法律支持和保障，使得同行监督的效力大打折扣。最后，社会公众的监督途径尚需完善。政府应当督促生产者积极承担信息披露责任，向公众公开自身回收、循环利用工作的进展情况，让公众了解并参与到这一制度的实施中来。同时，还需要完善公众的诉讼制度，确保公众能够通过诉讼有效地发声，追究生产者的责任[3]。只有这样，才能真正形成全社会共同参与的监督体系，推动生产者责任延伸制度的深入实施。

3.3. 社会大众和企业缺乏责任延伸的意识

我国在生产者责任延伸制度的引进上相对滞后，与 20 世纪 80 年代就已将该制度确立为主流的欧美国家相比，存在明显的时间差。直到二十世纪初，我国才开始逐渐熟悉生产者责任延伸这一概念。在将其规范化、法律化的过程中，我们经历了漫长的探索和实践。直至近几年，国内学者才开始明确提出要建立针对特定产品的生产者责任延伸制度。目前，我国的立法仅在废弃的电器电子、铅蓄电池、车用动力电池等有限的产品领域实施了这一制度。同时，我国政府和社会公众对生产者责任延伸制度中的废弃

物回收体系缺乏足够的认识,对废弃物的回收方式及渠道了解不足。加之《新固废法》对社会大众的责任规定多停留在“倡导”、“鼓励”的层面,未能有效激发公众的主动参与意识[4]。消费者在使用产品后,往往缺乏回收的意识和积极性,导致废弃物大量闲置在家中,最终造成了资源的浪费。这使得回收体系从一开始就未能发挥出其应有的效果。

3.4. 我国生产者责任延伸制度缺乏系统的执行机制

我国生产者责任延伸制度的执行机制缺失,核心在于尚未建立起规范系统的废弃物回收机制。在废弃物处置领域,主要存在两大问题:一是废弃物回收主体能力欠缺。当前,我国的废弃物回收工作主要由私人企业、个体户及拾荒者承担,他们往往以追求经济利益为首要目标,忽视了生态环境保护和废旧物资源合理利用的重要性[5]。同时,废旧物的合理回收利用对技术要求较高,而这些民间主体缺乏解决这一根本性问题的能力。二是法律法规细则缺失。尽管我国《循环经济促进法》第三十七条明确规定国家鼓励推进废弃物回收体系建设,并要求地方政府支持企业间的回收交流等活动,但目前尚未出台具体的法律法规来细化产品固体废弃物回收体系的建立、回收标准及管理方式等关键内容。因此,废弃物回收体系仍存在诸多问题亟待解决。第三,《新固废法》第六十六条规定的:“以自建或者委托等方式建立与产品销售量相匹配的废旧产品回收体系”虽然给生产者指明了废旧物品回收体系的方向,但却没有合理地分析这两种模式的利与弊,仍然会给生产者带来选择的困难。

参考文献

- [1] 潘峰. 我国生产者责任延伸制度研究[D]: [硕士学位论文]. 长沙: 湖南大学, 2012.
- [2] 曾红鹰, 张琳, 樊伊睿, 胡天蓉. 推动新固废法落地生根的思考与政策建议——基于新固废法问卷调查结果的分析[J]. 世界环境, 2021(2): 70-72.
- [3] 姜素红, 刘俊恩. 我国生产者责任延伸制度实施中的问题及对策[J]. 中南林业科技大学学报(社会科学版), 2018, 12(5): 37-40.
- [4] 施金花. 新《固废法》下的生产者责任延伸制度完善研究[J]. 江南论坛, 2022(9): 57-60.
- [5] 尤明青. 危险废物法律问题研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2015.