



中国特色社会主义经济建设协同创新中心

《 成 果 要 报 》

2016年第32期

（总第50期）

中国特色社会主义经济建设协同创新中心 编

2016年09月05日

完善政府规制和企业实践模式 推进中国生产者责任延伸制的有效落实

李勇建 赵秀堃

【内容简介】近年来，国家颁布了一系列落实生产者责任延伸制（Extended Producer Responsibility, EPR）的相关政策，同时生产企业也越发重视自身社会责任的承担问题，但EPR在我国的实施成效并不显著。中国EPR落实问题已经成为一个重大社会问题，公民消费需求大，产品生产数量多，废物处理技术差等确实是主要原因，但重点还在于产业发展需求与政府政策导向和企业实践模式之间存在落差。要从根本上解决这一问题，需要将回收再制造产业作为制造业的重点领域加快扩展，大力培育环保社会公益组织，在完善政府规制的基础上，发挥政府的推广作用，优化企业实践模式，从而构建解决中国EPR落实的长效机制。

一、生产者的责任延伸问题已经成为一个重大的社会问题

作为全球最大能源消费国，中国制造业是环境污染和能源消耗的重要来源，同时中国制造业已成为世界上最大的固体废弃物制造者，因此，中国EPR政策的有效落实成为国际聚焦、政府关注、社会公众和研究学者关心的重大社会问题。预计，2020年中国二氧化碳排放将占到全球的17.2%，制造业的增长，若单纯依靠数量，是资源能源和环境所不能承受的。中国制造业必须承担起经济、环境和社会的多重责任，实现经济效益同时，努力降低资源消耗和环境污染。而以往采取的解决生产者责任延伸问题的措施更多停留在政策层面，但企业的实施成效并不显著。中国品牌缺失，研发投入过低，质量问题严重，国际竞争加剧的背景下，回收再制造产业所占比重不仅难以增加，反而会随着其他产业经济效益优势的增加而进一步收缩；节能环保产业的发展也随着自身高投资和短期低收益的特点而难以快速发展；回收再制造行业的人力资源更会随着从业人员待遇低、环境差等原因，出现无法满足行业需求的状况，科技人才的缺乏限制了回收再制造行业的发展。因此，若缺少科学长效机制，EPR的落实形式将越发严峻。

我国EPR难以有效落实的现象，不仅与绿色发展建设资源节约型、环境友好型社会目标相悖，而且导致了诸多不良效应发酵并持续扩张：一是降低产品质量，影响消费者权益。二是降低企业国际竞争力。缺乏社会责任感的企业，无法实现内部经济效益和外部社会效益的均衡，合法性的降低将导致国际竞争力的下降。三是直接影响国家产业结构的调整，限制了战略性新兴产业的培育和发展。四是加剧社会公众和企业的矛盾。企业以公众的人身健康为代价来换取自身的经济效益行为，激化了彼此的矛盾，不仅降低了国家公共服务水平，同时阻碍了中国和谐社会的发展。五是直接影响中国的国际形象，剥夺了中国企业在国际产业链中的权益。发达国家将粗加工的产业大量出口到中国，获得高额的产权利润，但加剧中国的污染责任，更使得“中国制造”成为了价格低廉、品质粗糙的代名词。

二、我国政府对EPR的关注度特点

全国中央政府和12个省的“环保类法律法规文件”（如图1）的数据显示，我国政府对EPR的关注度有以下四方面特点：

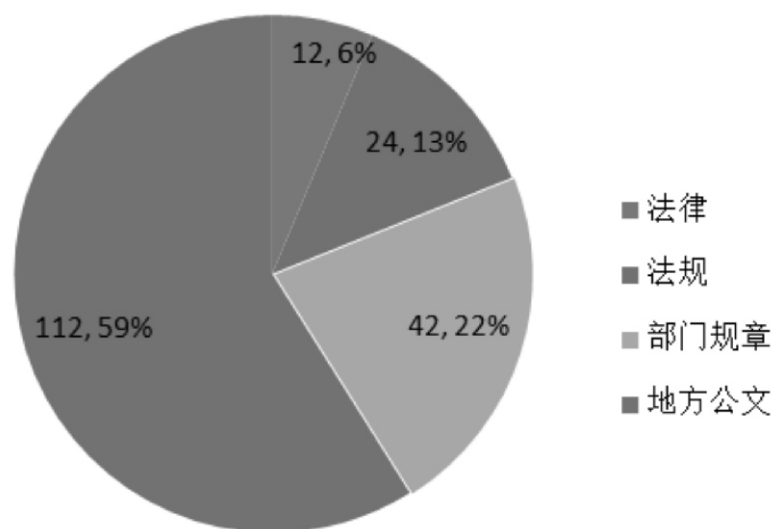


图1. 全国中央政府和12个省的“环保类法律法规文件”的统计分布

第一，从政府总体态势来看，政府目前对EPR实施工作投入的力度比较薄弱。但是从整体发展态势来讲，EPR将会成为政府在环境保护战略规划工作中的重点。而从省级差异中我们发现，并未出现经济发达程度对重视程度的潜在影响，江苏和重庆提及“生产者责任延伸”较多，而同处于发达地区的北京、上海、广东等却没有明确提及；简单对比对我国四大经济区域的提及次数，西部地区要高于东部地区。东部地区由于EPR相关工作的经济贡献量较小，所以更多的选择环境战略规划中的高投资和高回报的高新技术产业；对于欠发达的西部地区，考虑到经济成本投入和EPR相关工作难以落实的特点，所以也很少提及。

第二，从政府目前的工作重点来看，固废回收体系的完善是EPR实施的工作重点。政府多将“生产者责任延伸制”看作循环经济发展中的一种有效市场监管机制，涉及到战略性新兴产业中重点发展领域，产品生态设计领域、再生资源利用领域，以及固体废弃物回收领域，整个产品生命周期的各个环节，均受到政府的重视，并用“生产者责任延伸制”来对生产者和各个利益相关者

进行市场效率性和社会合法性约束，进而促进循环经济的发展。

第三，从政府未来的规划方向来看，固废产业的投资发展是EPR实施的规划重点。EPR在“法律法规”中隶属章节的主题任务：循环经济、战略性新兴产业、节能环保、固体废物、生态设计等方面。政府EPR实施的工作重点主要在固废产业的投资和发展方面。固废产业作为一座隐性的金矿，将成为未来产业投资的重点，通过固废产业的发展，带动节能环保产业等战略性新兴产业，促进产品的生态设计，减少产品对环境的污染，从而推动社会层面的循环经济发展。

第四，从EPR实施主体的责权角度来看，责任承担方式的界定模糊不清，无准确的责罚内容可依。目前“废弃电器电子产品处理企业”是政府眼中最重要的实施主体，同时也出现了其他类似功能的主体，如回收企业、生产者、生产企业、再制造企业、制造商，这些都是政府在环境规制中关注的对象，同时也是EPR制度的落实对象。责任主体涉及众多利益相关方，尽管实施主体的义务范围规定较全面，但权利划分尚未明确，责任承担方式除罚款之外，其他无明确规定。

三、企业EPR实践模式特点

中国责任云平台、天津绿色供应链中心、公众环境研究中心、自然资源保护协会等世界环保机构公布的现有企业资料显示，企业EPR实践模式具有以下几方面特点：

第一，汽车及相关设备制造产业的EPR实践内容已经从生产者本身延展到了供应链的上下游，与扩张性EPR解释相一致，也与源头治理的EPR实施思路相契合。上游供应商的绿色、环保性原材料的研发及供应，中游制造商再利用技术的研发、可拆解设计、再制造设计，下游零售商“以旧换新/再”、销售补贴等营销策略，整条供应链的正逆向物流协作，已成为行业履行EPR的主要内容。由于汽车零部件属于耐用品，其新品及再制造品的销售售后服务成为EPR实践中不可忽视的重要环节。对于EPR实践模式，主要有两种：一种是OEM模式，主导者为传统的原制造商投资、控股或者授

权生产的再制造零部件企业，他们依托传统产品销售渠道实现废品的回收及再销售。另一种是3PM模式，主导者是第三方专业回收商及再制造商，原制造企业通过合同契约等方式将EPR义务委托给第三方完成。美国等拥有健全、规范的市场机制，3PM模式盛行，如其废品及再制造品可经由保险公司、拍卖行、产品交易市场进行流通，而在我国还是以OEM模式为主。

第二，电子电器产业的EPR实践内容已经从强制性危废处理延展到了一般产品的回收再利用。欧盟、日本等国家均制定了严格详尽的电子产品生产及处理标准（如WEEE指令、ISO14001环境管理系统、OHSAS18001、电子行业行为规范、ROHS），对于原材料的使用做了限定，而新型原材料的研发也是践行EPR的关键。电子产业的EPR模式同样存在OEM模式和3PM模式两种，但是电子电器的回收和处理主要是依托第三方回收商。

第三，企业EPR实践模式的共性和特性。一是企业EPR实践过程都需要有一个强有力的第三方进行统一管控，在欧盟、日本、中国是国家政府，在美国是行业协会，由它来制定行业标准，促进新技术推广使用，疏通EPR回收网络等；二是企业EPR实践内容已经不仅是后期废品回收和再利用，而延伸到上游绿色采购、产品设计和下游产品促销激励；三是企业EPR实践模式更趋向市场化，废品回收处理及再销售将成为一个新的产业，带动金融机构、高校、公众等共同参与，形成一个责任共同体。然而，不同企业的EPP实践还是存在差异的，这与国家宏观治理机制有关（政府干预型还是自由市场型），也与社会经济发展水平有关（是否具有高端的废品处理技术、消费者认知水平和购买力），也与企业发展战略及规划有关（经济利益导向、社会舆论导向还是环境责任导向）。

四、构建中国EPR政策落实机制的建议

第一，将回收再制造产业作为制造业的重点领域加快扩展，通过产业的实际成效带动EPR政策的落实。具体建议：一是将节能环保产业纳入国家产业规划，并享受相应的政策支持，如加大政

府投资力度，对回收再制造等节能环保项目给予资金支持和税收优惠政策；二是提高环保产业技术人才培养和技术创新速度，引导高科技人才的流入，加大科学技术投入，并提高环保产业工作者的待遇和社会地位；三是构建“政用产学研”协同发展模式，政府为用户、企业的市场经济、学校的人才培养和科研机构的科学技术研究提供学习交流平台，经常性地开展产业技术培训讲座、实际操作培训、行业科技咨询，帮助企业解决各种实际应用中碰到的技术难题；推介联盟成员的科技成果，促进政用产学研各方沟通，推动产业结构调整，提升回收再制造产业技术创新能力。

第二，大力培育环保社会公益组织，使其成为与政府部门一样的协调者，来规制、推广并监督EPR政策的落实。具体建议：一是将国家扶持新型节能环保产业的财税政策同时适用于环保社会公益组织，与其他企业一样，获得政府补贴、享受职业培训、公共就业服务等政策扶持的同等待遇，给NGOs一个良性的生存和培育空间；二是授权非盈利组织，构建公正的监管机制。政府授权相应的非盈利组织，这个组织可以是几个有影响力的协会与相关行业大部分生产商（如在授权电子电气行业的非盈利组织时对应的是电子电气生产商）所组成的组织；三借助非盈利组织，构建可行的监管机制。政府可以借助该组织的力量协调、监督EPR实施和执行效果，使EPR相关规定更加符合实际国情和生产者情况。

第三，完善政府的规范制度，利用法律的强制效用规范EPR的落实。具体建议：一是EPR的规制体系构建要以延伸生产者的责任为核心。生产者责任延伸制的实施规律就是必须按生产者责任的延伸特点来制定EPR政策；二是以促进固废产业中各利益相关者的可持续发展为目的。EPR必须以利益相关者的可持续发展为目的，从根本上改变企业承担社会责任与经济发展相悖的状况；三是注意EPR的政策统一性与因地、因产业制宜。根据我国EPR政策的区域重视程度差异情况来看，EPR的实施主要应由各地方政府把握，允许多元化；四是明确法规政策的主体适用范围，设立科学的衡

量机制。EPR要明确责任和惩罚机制，对企业施加压力，要求企业必须在产品生命周期的相应阶段承担自己应尽的延伸责任。但令所有的生产者全部承担延伸责任显然缺乏公正性，所以为了健全国家的企业环境，我们指出承担延伸责任的是大型生产者，同时对大型生产者做出量化规定。

第四，对企业EPR实施的模式和机制进行优化，依托企业的实践推动中国EPR实施效果。具体建议：一是强调供应链集体延伸责任，打通闭环供应链渠道。在明确生产者延伸责任内容的基础上，传递“供应链集体延伸责任”的参与理念，形成一个联通的闭环供应链；二是加强研发和销售资本投入，提升消费者产品评估价值。EPR实践的最直接驱动力是再利用产品的售后收益，而销售服务达成的基本条件是产品本身具有较高的使用价值；三是加强与电商、金融机构合作，搭建现代化EPR服务网络。电商线上平台也是EPR实践的重要服务模式。电商线上平台除了支持再制造品的线上销售外，还可以支持废品的回收，借助其网络延展性，可以更加快速地接近消费者，更为便捷地完成废品的回收工作；四是合理管控OEM-EPR模式，积极支持3PM-EPR模式。OEM企业不仅具有雄厚的技术研发能力，还具有成熟的连锁销售网店及服务体系，属于一个较为成熟的EPR参与主体。政府作为一个管控者，实时了解企业EPR实践的情况，联合制造商推行“以旧换/再”，借助已有的正向渠道以处理产品回收，能够快速覆盖潜在客户群。

【作者简介】

李勇建教授，南开大学商学院管理科学与工程系主任，博士生和硕士生导师，中国管理科学与工程学会常务理事，中国系统工程学会理事/应急管理专业委员会副主任。

赵秀堃，南开大学商学院管理科学与工程系博士，天津财经大学讲师。

