

供应链治理框架下我国 EPR 制度规范效力分析

邓芊洲¹,李勇建¹,赵秀堃¹,郭旭¹

(南开大学商学院中国公司治理研究院, 天津 300100)

摘要: 研究依据生产者责任延伸相关法律文献“EPR (extended producer responsibility, 生产者责任延伸, 简称 EPR) 制度相关标准清单 (中国)”, 时间范围截止到 2016 年, 清单涵盖了法律, 行政法规, 部门规章、行业标准, 以及北京、天津、上海、重庆、河北、山东、辽宁、江苏、浙江、福建、广东、广西, 包括 4 个直辖市和其他 8 个省份的十二个地区的 240 项法律法规。对法规执行的归纳性指导密集性最高的法律和行政法规两个大类采用内容分析法, 选择“逻辑主体-规范主题”这一映射关系进行规范内容的制度效力研究。

关键词: EPR 制度; 规范效力; 供应链治理

中图分类号: F224 **文献标识码:** A

生产者责任延伸 (extended producer responsibility, 全文简称 EPR) 目的在于将产品在废弃后的环境责任由政府向生产者延伸, 倒逼生产者考虑产品的末端回收和设计。EPR 的思想在中国环境相关的中早有体现, 我国相关部门规章中关于废弃物回收利用及处置的规定也孕育着生产者延伸责任的萌芽, 但是直到 2004 年我国对固体废物污染防治法的修改才标志着 EPR 的概念正式引入我国立法¹。2015 年 7 月, 由工业和信息化部、财政部、商务部、科技部联合印发的《关于组织开展电器电子产品生产者责任延伸试点工作的通知》中, 对生产者责任延伸制度 (EPR) 从政府角度进行了如下解释: “生产者责任延伸制度的核心是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。生产者责任延伸制度是国际上普遍采纳、有效推动电器电子产品产业实现可持续发展的环境管理制度。”并在条文中下达了开展电器电子产品生产者责任延伸试点工作的相关指示, 强调了工作总体思路、目标与内容。

EPR 相关概念的法律政策从较早的时期开始便在中国普及, 不过早时该概念本身并不流行, 相关的政策都分散在了各类环境保护法律、循环经济法律、回收管理办法等法律法规中。其内容也涉及诸多产业领域, 除了《关于组织开展电器电子产品生产者责任延伸试点工作的通知》中提及的电子电器产业, 还包括诸如汽车产业、材料及废物回收等多种不同产业类型。伴随中国政府对国际经合组织 (organization for economic co-operation and development, OECD) 中的 EPR 制度的积极响应, EPR 政策正逐步在政府的关注引导下不断调适和发展, 相关政策与工作也在协同展开, 本土化的 EPR 有明显的发展。但不可忽视的是, 在中国发展国情下, 地方和行业存在多样化差异、政府执行部门的权责不断发展改变, EPR 制度的有效执行遇到了更多的问题。生产者责任延伸制度的应用导向, 在我国法律中虽已经初具形态, 但是, 由于制度涉及产业链庞大的相关主体, 供应链的松散性和非完善法规下的机会主义行为从客观和主观上为政策的有效执行贯彻带来困难。

随着 EPR 法律的不断完善, 从整体入手, 对相当量的法规进行统计分析可以为法规的进一步修订和在地方相关部门的落实提供更客观的政策启示, 而依据供应链治理理论对产业链的横向实证分析是对法规制定的直接规范对象的较深入论证, 可以帮助政策制定者和相关

行业的法规在中国的实践提供改革和创新的洞见

1 相关概念与理论模型

1.1 供应链治理理论

作为EPR制度的直接规范对象，供应链无疑是一个庞大而组织形式多样的多层协作系统，政策的制定是政府面向供应链的动态治理过程。李维安，李勇建，石丹等在供应链治理理论的研究中，界定了供应链治理的内涵——“供应链治理是以协调供应链成员目标冲突，维护供应链持续、稳定运行为目标，在治理环境的影响下，通过经济契约的联结与社会关系的嵌入所构成的供应链利益相关者之间的制度安排，并借由一系列治理机制的设计实现供应链成员之间关系安排的持续互动过程。”而现有关于供应链治理理论的研究比较少，多是基于交易成本理论和信任理论展开的针对供应链管理和协调的研究²。因此，从供应链治理的环境诉求到政策的规范实体再到供应链的具体实操环节，本研究通过基于法规的实证方法，更多地考虑从政策设计者开始的顶层自上而下对某一具体产业链中各主体的规范效力宽度和深度，更加具有实践意义和政策价值。

在供应链治理的框架下，供应链各个环节的运转是法规落地的实际载体，供应链治理理论的提出指明了供应链治理的源于环境的变化和组织的变迁，相应地，环境变化是本实证研究的原因，改善环境和促进可持续供应链的建立和发展是本研究的最终目的。关于可持续与供应链的交互作用，Linton, Jonathan D等³的研究提到环境管理和运营的核心已经从环境因素的局部最优化转变到运营过程中整个供应链的整体最优化，范围涉及“生产-消费-客户服务-废弃产品处理”各个阶段，供应链的可持续发展对于学术研究还是一个快速发展的婴儿期，对于政策研究、当代生产运营和商业模式识别都存在足够大的研究空间。

1.2 生产者责任延伸的扩张性解释

在研究中，他提到“生产全过程控制治理模式找到了环境污染发生的整个轨迹，但并未真正有效落实各污染环节预防者的责任。当这个治理模式面对环境与资源的严重危机屡屡失灵时，人们开始从法律执行角度寻找原因，而不是从其制度构建本身寻找原因。生产者责任延伸制度的建立，使生产全过程控制治理模式发生革命性变化。它从物质循环利用角度，以生产活动中最积极、最活跃的要素——生产者——为调控着力点，实现环境保护与资源节约的目标。至此，政府也从环境污染治理的直接责任者，真正转变为环境保护的管理、监督者，政府职能得以真正还原。随着政府环境管理能力和调控技术手段的不断提高，随着公众环境参与意识和参与水平的不断提高，生产者责任延伸制度的作用和适用领域将不断向纵深发展，给人类的生产活动和消费活动带来革命性的变化。”本研究根据这三个方面的扩张性解释，所研究EPR相关法规的选择范围包括从产品设计到废弃产品再循环再利用的供应链各环节中生产者责任的描述。

1.3 制度规范和激励效力

制度可以分为硬制度和软制度，硬制度包括法律、规章、条令、政策、办法、合约、协议等，软制度包括规则、准则、惯例、习俗、禁忌、礼节、仪式、行为规范及道德规范等⁴。本实证分析的研究对象属于硬制度范畴，最终目标是探索EPR制度下的相关法律法规在中国的执行情况和问题。本研究用“制度效力”来表示制度设计的效力情况，是对法律效力制度规范层面的延伸。唐烈英⁵在对法律效力与法律约束力的研究中，指出“法律效率是法律对具体的法律关系的适用范围，包括时间、空间和对人的效力；法律一经公布，不管是否生效，就已有法律约束力。法律约束力为人们的行为提供模式、标准和方向，使人们能够估计自己的行为是合法还是非法，预见国家对自己和他人的行为将持的态度，从而选择自己的行为方式和范围，并尽可能地将自己的行为限制在法律规定的范围内，以达到法律生效后的预期后

果。”可见，制度效力通过法律约束力影响规范对象的执行模式、标准和方向。我们分别研究围绕法律法规所规范的主体和供应链环节的规范效力，以及围绕法律法规激励和约束效力的激励效力。需要注意的是，制度效力不同于制度执行力⁴，但EPR制度效力直接影响制度执行力和政策执行力——执行效力作为后置于政策颁布和制度推进的客观作用，直接反应法规中的内容对规范和激励对象的指向性效果评价。

霍恩和范米特(D.S.Van Meter)认为：“政策执行是指公共人员和私人或公共团体和私人团体为了致力于实现既定政策决策所设立的目标而采取的各项行动。这些行动主要可以分成两种类型：一种行动是为了将政策转换为具有可操作性的实施措施而做的努力，第二种是为了实现政策所规定的变迁目的而做的持续努力。”⁶本文中分别通过相关法规的分布情况量化分析EPR制度的规范和激励效力，分析方法侧重对霍恩和范米特所定义的第一种行动“为了将政策转换为具有可操作性的实施措施而做的努力”的研究，即对“硬”制度的效力分析。

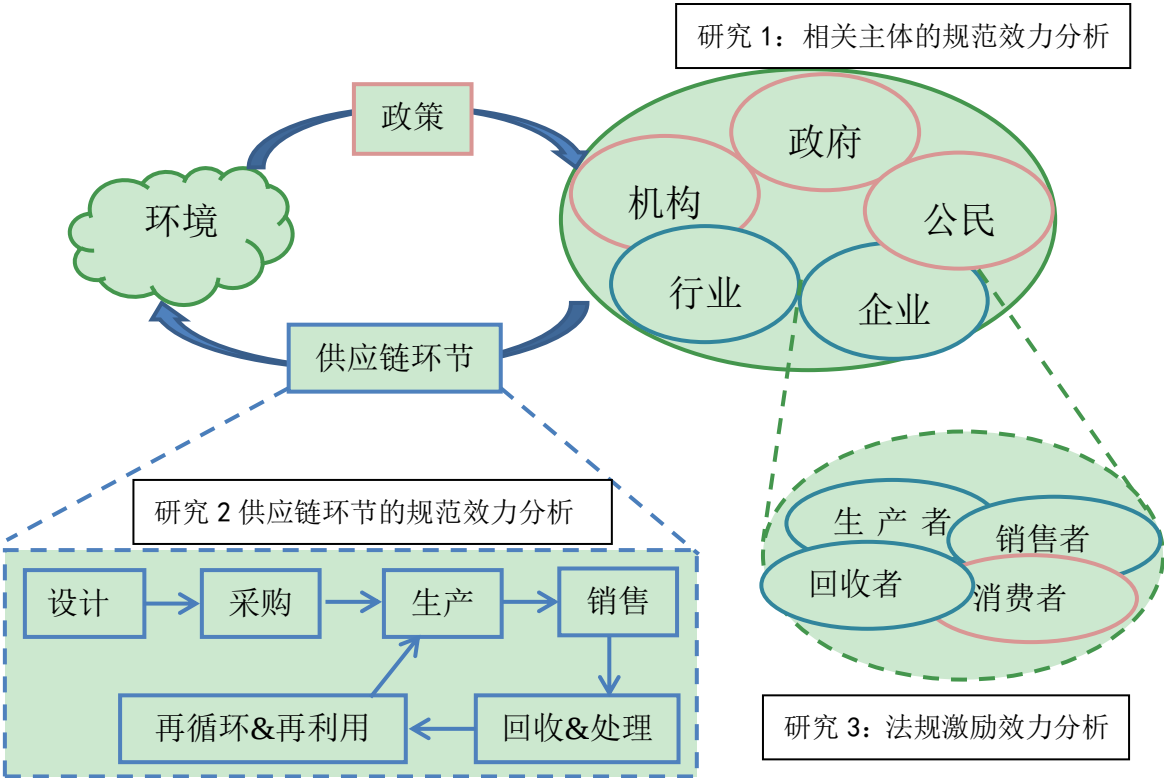


图1 EPR制度下法律法规实证研究逻辑关系图

2 数据基础与研究方法

2.1 数据来源与描述性统计

本研究立足于问题的挖掘和论证，希望能建立一个政策模型对EPR制度在中国的施行问题进行多维剖析，研究所依据的生产者责任延伸相关法律法规“EPR制度相关标准清单(中国)”，时间范围截止到2016年，清单涵盖了法律，行政法规，部门规章、行业标准，以及北京、天津、上海、重庆、河北、山东、辽宁、江苏、浙江、福建、广东、广西，包括4个直辖市和其他8个省份的十二个地区的法律法规。Eisenhardt K M⁷指出7个案例足以支撑一个理论的发展，本研究的地方法规中涵盖中国12个地区的法规，为之后的跨行业的交叉提供足够的研究的广度和适应性。“EPR制度相关标准清单(中国)”的搜集和整理经过了不断的论证、删减和更新，初步筛选后共计330条进行录入并整理成册，除去与EPR相关

性较低的部分法规，并按照最新国家文件补充了 2016 年之前最新颁布的未统计入内的部分法规，最后保留共计 240 条法律法规文献，形成规范性文件综述，条款的规范形式包括管理条例、管理办法、通知、环境保护条例、污染防治信息等；产业有电器电子产业、汽车产业到固体废物回收、铅酸蓄电池和再生铅产业、新型墙体材料等。研究的地区的选取重点为东部沿海经济发展较快的城市。

2 实证分析方法

学者白建军**错误！未定义书签。**作为法律条文实证分析方法的权威代表，从鼓励条例、责罚条例、特殊管理办法等多种角度进行数量统计对比，针对现有法律条文的职能行使等各个方面进行评判，并总结出针对政府及企业的部分改进意见。本研究也类似地采取实证分析法，在“法律—规范对象—规范手段”这一系列分析思路下对 EPR 相关进行统计分析，按照三条主线开展相关法条的定量分析。对法规执行的归纳性指导密集性最高的法律和行政法规两个大类采用内容分析法，选择“逻辑主体-规范主题”这一映射关系进行规范内容的制度效力研究，选择“供应链环节-规范主体”映射关系进行规范内容与供应链环节的交互分析

3 实证分析过程

3.1 规范主体和供应链环节的制度规范效力分析

本研究假设所研究的分类单元与相应法规的对应关系越多，法规的规范效力越强。实证分析的统计数据来源均为“EPR 制度相关标准清单（中国）”中的法条，根据不同的研究视角选择不同的法规类型进行分析。所有的统计表都是对法规中的映射关系的统计，即“X-Y”为一对映射关系，计数按出现的次数累加。其中“X”表示法规统计分析的逻辑对象，“Y”表示法规主题的归属类型；对于同一款法条可能会同时涉及多个映射关系的情况，统计表都采用了分别计数。

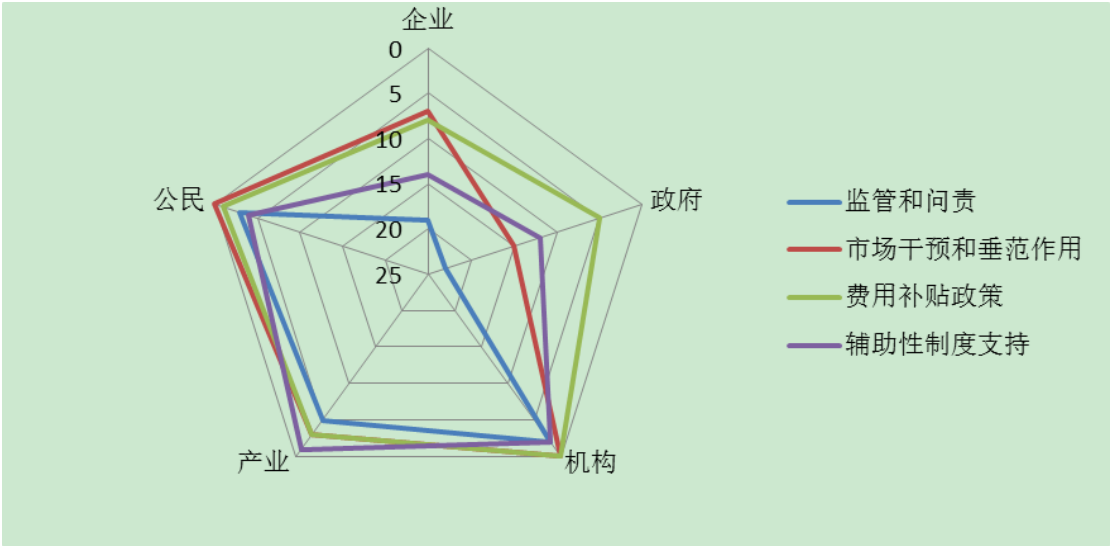


图 2 “规范主体-规范类型”数量分布图

注：出于宏观统计研究的需要，本研究的两组制度规范效力分析均来自对“EPR 制度相关标准清单（中国）”中法律和行政法规两个法规类型的统计分析。

图 2 的分布图表示包括生主体、回收主体、消费主体和研究主体在内的利益相关主体的对应分布。为了便于多维比较，设计统计规则为由外到内映射数量对数递增，越靠近中心数量越多。由统计结果，我们发现：（1）相应的映射关系最多的是企业和政府两个主体，而它们的规范主题相比较其他几个主体而言较平均地分布在四个主题方面，其中对企业的规制在“监管和问责、辅助性制度支持”方面最多，而政府作为规制主体在“监管和问责、市场干预和垂范作用”两个主题的规范内容最多。企业和政府的法规主题的关系与两者的博弈密切相关，这符合供应链治理理论中政府作为市场外的干预者，为了达到供应链可持续性目的而进行的引导和协调作用。（2）相关法规对于产业的规范尚且处于引导初期，数量不多，但是留给企业很多自发创新的机会。然而，在规范主体产业的相应法条中我们发现辅助性制度设计较少，对于生产者责任延伸在产业方面的发展还需要进一步完善辅助支持性制度的设计。（3）针对公民的具体条例很少，基本集中在对公民的消费行为引导和和社会监督职责履行方面的规定。说明在我国公民在生产者责任延伸制度中是非关键治理主体。

3.2 供应链环节的制度规范效力分析

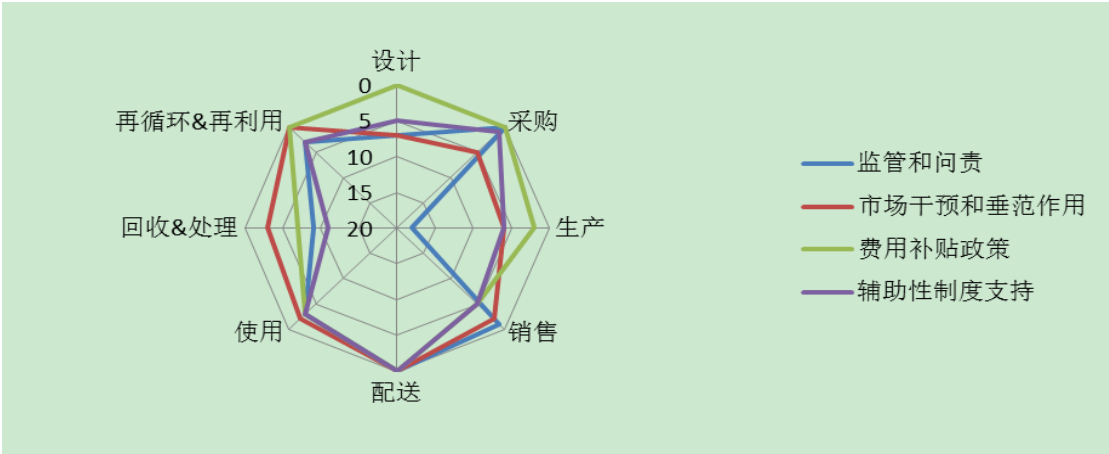


图 3 “供应链环节-法规规范主题”数量分布图

在供应链治理理论框架下，生产者责任延伸在供应链环节的表现和实践和理论上都有很大意义。企业在供应链协作的环境下将产品从设计时的一个构念到产品在消费者消费后丢弃进入再循环或者废弃的阶段，都是产品环境责任的流动，图 3 的统计分析结果是在法律文件中相关法规对于供应链中延伸责任的具体界定范围的研究。

通过数量统计，我们可以很快发现平时研究所忽略的法规空白点：（1）最突出地表现在“配送”环节的映射关系的缺失。作为供应链环节中不可缺少的一个运输配送的过程，配送环节所带来的环境外部性是不可忽视的。虽然我国法规中对机动车排放做了严格的规定和具体标准的要求，但是并没有将运输环节与企业的生产活动联系起来，从而对企业生产者责任进行相应的界定。（2）设计阶段作为产品产生的源头，法规的费用补贴形式缺失。这在产品市场中可能无意识地让企业的环保产品设计更多地成为被动性选择，因为产品研发无疑是耗费很多成本的。（3）采购阶段虽然很多大型企业如苹果和华为公司都有绿色采购的行为和行业倡议，但在法规的明文规定中对于采购阶段的监管和辅助支持都存在缺失。（4）回收和处理阶段政府可能存在过多干预。因为这部分法规的映射关系都集中在政府强制性很高的几类，并且以电子产品和汽车行业的废弃产品回收处理基金补贴的发放而产生骤增，而对于市场干预和垂范作用这一类激发市场活力的规范手段的内容较少。

4 政策启示

宏观层面制度效力呈现不同的侧重点。在宏观层面，对于宏观规范主体，我国相关法规

由于发展阶段的影响,存在一些阶段性特点。例如,对于产业主体,相关法规对于产业的规范尚且处于引导初期,数量不多,但是留给企业很多自发创新的机会。并且,在规范主体产业的相应法条中我们发现辅助性制度设计较少,对于生产者责任延伸在产业方面的发展还需要进一步完善辅助支持性制度的设计。生产者责任延伸在产业的落实还需要更多经验总结和标杆树立;对于社会大众,我国公民在生产者责任延伸制度中是非关键治理主体,政府对于公民的责任理念不重视,并没有设计激活社会大众对产品责任关注的制度。对于供应链环节,本研究提出了在供应链环节维度的法规空白点:最突出地表现在“配送”环节的映射关系的缺失;此外供应链最上游的设计阶段和采购阶段,法规都在一定程度上缺失制度效力,欧盟立法对于EPR的扩充⁸可以对我国产品设计阶段的制度设计启示在于:欧盟生态设计立法的特色主要表现在“首次在立法中确认了全生命周期管理原则,生态设计义务扩充了生产者延伸责任的范围,生态设计立法是整合产品政策法律体系的组成部分”;而在产品下游的回收和处理阶段政府可能存在过多干预的问题。

在生产者责任延伸的法规中,激励和责任的设计存在缺乏平衡性的现象。例如,相对于激励性,惩罚性特别地涉及到了销售主体的责任,存在销售主体的奖惩失衡的问题;在回收责任的规定上,过多地强调了回收者的责任而忽略了生产者这一直接带来外部性产品需求的重要主体,建议选择多样性的协调方式,将生产者对于废弃阶段产品的回收和处理责任以除了费用征收的形式之外的方式进一步突出,将立法与生产者与其延伸责任在内容上更多地相互联系,具有一定的意义。

企业作为以营利为基本目标的市场主体,最优化设计形如费用补贴类的激励机制是一件非常复杂的事情,因为这可能由于企业的缺乏市场调研、追求短期利益的行为带来更大的资源浪费,违反了法规设计的初衷。因此对法规的统计分析,可以对合理设计法规,引导企业和行业避免出现与可持续目标背道而驰的政策现象有较大的政策启示。

参考文献

- [1] 马洪. 生产者延伸责任的扩张性解释[J]. 法学研究, 2009, 1: 005.
- [2] 李维安, 李勇建, 石丹. 供应链治理的规范性分析框架及发展趋势
- [3] Linton J D, Klassen R, Jayaraman V. Sustainable supply chains: An introduction[J]. Journal of Operations Management, 2007, 25(6):1075-1082.
- [4] 莫勇波,张定安. 制度执行力:概念辨析及构建要素[J]. 中国行政管理,2011,11:15-19.
- [5] 唐烈英. 论法律效力与法律约束力[J]. 现代法学, 1995(2):74-77.
- [6] C .E.Van Horn and D. C.Van Meter, The Implementation of Intergovernmental Policy, C.O.Jones and R.D.Thomas (eds.).Public Policy Making in Federal System, Beverly Hills: Sage Publications, 1976, P45.
- [7] Eisenhardt K M. Building theories from case study research[J]. Academy of management review, 1989, 14(4): 532-550.中指出 7 个案例就足以支撑一个理论的发展, 所以我们选 12 足以支撑我们的研究。
- [8] 钟卫红. 低碳社会的产品生态设计立法:欧盟经验借鉴[A]. 中国法学会环境资源法学研究会(China Law Society Association of Environment and Resources Law)、桂林电子科技大学.生态安全与环境风险防范法治建设——2011 年全国环境资源法学研讨会(年会)论文集(第二册)[C].中国法学会环境资源法学研究会(China Law Society Association of Environment and Resources Law)、桂林电子科技大学:,2011:7.

Standardizing effectiveness analysis of EPR system under the framework of supply chain governance

DENG Qian-zhou¹, LI Yong-jian¹, Zhao Xiu-kun¹, Guo Xu¹

(1. China Academy of Corporate Governance, Business School, Nankai University, Tianjin 300071, China)

Abstract:。Basing on the relevant legal literature of extended producer responsibility , the time range as of 2016, the list covers the laws, administrative regulations, departmental rules , industry standards, as well as Beijing, Tianjin, Shanghai, Chongqing, Hebei, Shandong, Liaoning, Jiangsu, Zhejiang, Fujian, Guangdong, Guangxi, including the four municipalities and twelve districts other eight provinces of 240 laws and regulations. With the method of content analysis the two major categor, legal and administrative rules and regulations, which are the most intensive Inductive guidance is discussed, and the mapping table of normative content and the logical standardizing major body is also studied.

Key words: EPR system; standardizing effectiveness; supply chain governance

收稿日期: 2016-09-25

基金项目: 国家社会科学基金重大资助项目 (13&ZD147); 教育部人文社科重点研究基地重大资助项目 (12JJD630004).

作者简介: 邓芊洲(1991-), 女(汉族), 山西人, 博士研究生, 研究方向: 物流与供应链管理。李勇建(1973-), 男(汉族), 山东菏泽人, 博士, 教授, 博士生导师, 研究方向: 现代物流与供应链管理; 突发事件应急管理; 系统优化与决策分析。赵秀堃(1986-), 女(汉族), 天津人, 博士研究生, 研究方向: 物流与供应链管理。郭旭(1993-), 女(汉族), 天津人, 本科生。