

绿色包装：各国法制新进展及对我国立法的思考

詹 艳

(湖南工业大学 法学院, 湖南 株洲 412008)

摘 要：介绍了世界各国在绿色包装方面的法律和制度以及在近几年呈现出的新趋势，对我国借鉴他国经验进行绿色包装立法提出了思考。

关键词：绿色包装；法制建设；扩大生产者责任

中图分类号：D922.68

文献标志码：A

文章编号：1674-7100(2010)02-0052-04

Green Package: New Development in Law and the Reference to China

Zhan Yan

(School of Law, Hunan University of Technology, Zhuzhou Hunan 412008, China)

Abstract : The corresponding systems of laws and regulations and new tendency are introduced and the consideration on our country's green package system is presented.

Key words : green package; new development; producer responsibility

随着科技进步和环保意识的提高，绿色包装日益引起关注。绿色包装一般是指有利于环境保护和资源再生利用的包装，它有以下特点：能循环复用、再生利用或降解腐化，并在产品整个生命周期中不会对人体和环境造成公害。许多国家将其概括为“4R1D”包装，即 reduce（减量化）、reuse（能重复使用）、recycle（能回收再用）、refill（能再填充使用）和 degradable（能降解腐化）的包装^[1]。

来自视野、咨询和传播网站(ICD Research)的一项研究报告表明，与日俱增的环境问题将促使政府加强严格的环境立法，也将迫使生产商更多使用可回收包装产品，减少废物和降低不可降解成分^[2]。绿色包装被经济和市场力量继续推动，对全球的绿色包装法制提出挑战。尽管绿色包装在某些情况下可能被一些国家滥用，变成不公平竞争的贸易壁垒，但全球气候和环境的恶化，以及环境因素在现在和将来的产品开发及生产过程中越来越重要的作用，都要求我们必须关

注绿色包装，并加强这方面的法制建设。

1 各国绿色包装法制新进展

1.1 欧盟

1.1.1 欧盟包装和包装废弃物指令(94/62/EC)及其执行情况

欧盟作为区域经济和法律一体化的国际组织，其绿色包装的有关法律制度引人瞩目。在欧盟的环境政策和法律中，包装和包装废弃物指令 94/62/EC 颇具代表性。该指令出于对保证环境安全、抑制能源消耗和完善欧盟内部市场、消除贸易壁垒的考虑，对所有的包装和包装材料以及包装的管理、设计、生产、流通、使用和消费等各环节都提出了相应的要求，并以此派生出具体的技术措施和相关的指令、协调标准及评定制度。该指令设定的目标和时限对各成员国具有约束力，但实现目标的具体方式和方法由各成员国自由选择。94/62/EC 目标非常具体和明确，欧盟可以根据各成

收稿日期：2010-03-09

作者简介：詹 艳（1978-），女，湖南醴陵人，湖南工业大学法学院讲师，法学硕士，主要从事国际私法与国际经济法的研究，
E-mail: 17199143@qq.com

员国的执行情况及时修正相关条款,使得其政策和法律能够保持先进性和连续性。

据欧盟委员会2006年对相关指令执行情况的报告,到2002年已实现了指令第6条(1)a和c项下的目标:所有成员国都采取了不同措施防止包装废弃物的产生,并建立了返回、收集和再生制度;大多数国家采用了生产者责任,由生产者负责废弃物回收和利用,承担全部或部分成本,荷兰、丹麦则是采取由地方政府和工业界签订自愿协议的方式分担责任和成本;大多数成员国采取不同措施鼓励可回收材料的利用(包括计划、协议、信息活动和税收、补贴等经济手段)。至2002年,当时的欧盟15个成员国的包装废弃物在废弃物焚烧厂被回收,或焚烧进行能量回收的平均水平达到62%,平均回收率是54%;玻璃、纸及纸板、金属和塑料等各类包装材料的回收率分别达到了58%、68%、57%和24%。

1.1.2 欧盟包装和包装废弃物指令修订稿及其执行情况

94/62/EC经过近10年的执行,积累了丰富的经验,取得了一定的成果。2004年10月欧盟委员会对其进行了修订(2004/12/EC),完善了包装的定义,增加了新的防止义务,调高了包装废弃物回收和回收再生目标,规定包装废弃物的整体回收率为60%,再生循环利用率为55%,并对不同的包装材料规定了具体的再生利用率。根据要求,各成员国还必须建立统一的数据库格式,以便于数据统计。为此,欧盟委员会就建立包装和包装废弃物的数据库格式制定了具体的规定。除修订条款外,其他方面仍然执行94/62/EC的相关条款。

截至目前,欧盟成员国已发展到27个。根据欧盟委员会2009年的最新报告,各成员国均已将指令适当地转换成了国内法律予以实施,整体执行水平令人满意,2009年没有违反案例。目前瑞典、丹麦、芬兰和挪威等国的回收再生水平已经超过了规定的目标。存在争议的主要是对饮料包装的规定,以及各国就该方面的国内措施在欧盟与成员国之间的协调问题。由此可见,欧盟包装和包装废弃物指令修正稿中回收再生目标的提高是可行的,很多成员国已取得了比目标更高的回收再生率。该指令和指令修正稿不仅指导着欧盟各成员国的绿色包装法制建设,而且也对欧盟外其他国家产生了不小的影响,如下文将介绍到的以色列和美国缅因州的最新立法进程。

1.2 以色列

以色列部长立法委员会于2010年年初起草了《包装法草案》,该草案旨在使过量包装废弃物的产生达到最小化,减少废弃物,鼓励废弃物的重复使用和回

收。其主要内容包括^[3]:

1) 包装类型。以欧盟指令为参考,适用于包括家庭和工业使用的广泛意义上的不同材料的包装,区别对待一次性包装和复用包装,鼓励复用包装的使用。2) 回收目标。到2014年,制造者和进口商每年回收利用包装废弃物的比例须达到60%,同时还限定了不同包装材料的回收率,玻璃、水和纸板为70%,金属为65%,塑料为40%。3) 地方政府垃圾分类的便利设施。鼓励地方政府采取先进的垃圾分类模式,以提高回收率和最终处理的质量。4) 废弃物填埋的零标准。为了达到发达国家的包装废弃物回收利用和再生率水平,包装废弃物的填埋将在2020年1月被禁止。5) 包装标志。生产者应在包装上标记下列信息:回复利用情况、稀有材料类型、包装的重量、有害废弃物成分和获取服务的公司身份。另外,生产者还负有登记和报告义务。6) 罚款和经济制裁。对违反回收利用目标的将处以每吨5000谢克尔(相当于1300美元)的罚款。违反禁止填埋废弃物规定的,将可能带来总计202000谢克尔(相当于53000美元)的罚款。

1.3 美国

1.3.1 现状

与其他西方国家不同,美国没有全国范围内的包装废弃物再生利用法规。美国政府主要通过采取综合废弃物处理政策,在有关废弃物填埋及固体废弃物焚烧处理方面实施了严厉的法规措施,削减了包装容器及制品的质量,并通过改善废弃物处理中产生的有害物质,使所有废弃物实现了25%的回收利用率,54%的填埋处理率以及19%的焚烧处理率,取得了良好的效果^[1]。

美国各州自20世纪80年代末以来,相继颁布了各自的《包装限制法规》,制定了一些影响包装生产、使用和处理的法律法规。数千个城市通过了再循环使用和削减包装的法规。总结起来,在包装利用的管理方面,主要有以下内容:1) 标准控制。规定了环境所能承受的包装标准和最低回收率,限制包装中某些有毒物质的使用,彻底禁止使用特定类型的塑料包装。至今已有37个州立法确定包装废弃物的回收定额。2) 经济措施。为鼓励地方政府实现减少废弃物和回收废弃物的目标,许多州政府给予了财政上的奖励。许多州还规定了收取饮料容器的预付处理税、排污费、包装废弃物处置费等以减少废弃物。在美国,有10个州制定了对啤酒和软饮料容器强制性收取押金的法规:消费者购买饮料时,要额外支付一定的容器押金,在饮用完饮料并将容器返还指定部门后获得部分或全部押金,其中2个州还将其扩大到其他类型的饮料容器^[4]。3) 建立回收系统。美国坚持长期的回收运动,逐步形成了

路边回收、分散回收、零散回收相结合的回收系统。目前每年纸盒回收量高达4 000万t^[5]。

1.3.2 最新进展

尽管扩大生产者责任在许多州得到了广泛的采纳,但美国联邦政府并未接受这一概念。一些地方政府虽然支持扩大生产者责任系统条例,并预计扩大生产者责任的收入能抵消部分地方废弃物管理成本,然而支持者不够多。但这种趋势或有转机,2010年3月23日,美国缅因州签署了一项《消费品回收利用责任指导法案》(An Act To Provide Leadership Regarding the Responsible Recycling of Consumer Products),确立了产品监管职责(product stewardship),规定了生产者在产品的整个生命周期中的管理责任和减少负面影响的责任。这一先例或许会带动其他州对扩大生产者责任的立法。

1.4 日韩

1.4.1 日本

日本是个资源贫瘠的国家,资源循环利用对其有着重要意义。自上世纪90年代实施可持续发展战略以来,发展循环经济、建立循环型社会成为其主要目标。在一系列循环法规的配合下,日本还颁布了几部与包装废弃物有关的法规,如《包装容器回收法》《节能和促进再生利用法》《再生资源利用促进法》等。其中《包装容器回收法》是包装废弃物回收和再生利用的专项法律,于1995年6月16日颁布。该法确定了生产者、销售者、国家、地方公共团体和消费者在包装废弃物回收利用中的责任和义务,强调包装废弃物回收利用需要通过全体国民的相互合作来完成。日本通商产业省还公布了一套有关产品包装的建议,内容涉及消费品包装废弃物的处理方法、减少废弃物数量及鼓励循环再造等,并提出了押金制度和2套百货业商品包装标准。

日本较有特色的一项制度是通过政府的绿色采购来启动和引导市场需求。2001年4月起,《绿色采购法》开始实施,日本国家机关和地方政府开始承担起购买绿色产品的义务。到2005年底,已有83%的公共和私人组织实施了绿色采购^[6]。2006年,日本又通过了《容器包装循环法》修正案,旨在减少商场送出的塑料袋、手提袋等存放或运送商品的包装袋。

1.4.2 韩国

过度包装在韩国是违法行为。韩国通过三大措施规范厂商:一是检查包装。对有过度包装嫌疑的商品,政府可以要求制造商或进口商在限定日期内到专门检查部门接受检查。制造商或进口商要将检查记录在物品包装表面,标示出包装的比率、材质和层数等。二是奖励标示。三是对违反包装标准的罚款处理,最高

可罚款300万韩元^[7]。

1.5 巴西

巴西建立由回收员、回收站、私人卡车回收户、大型回收公司和大型回收(使用)企业组成的废弃物回收利用系统,政府、非政府组织、协会和社区也加入其中,组成回收价值链,共担责任。政府重视对公众的宣传教育,提倡对回收废弃物“物尽其用”。对回收员进行木工培训,在其获得证书后,可得到政府小额贷款,开办私人木工公司,从事废弃木材的加工。巴西发展出了铝-塑-纸多层复合包装废弃物回收新技术,目前该技术走在世界前列并已向德国、西班牙等欧盟国家转让。运用政府的影响力构造一个共同的道德理念,使巴西全社会形成了反对和限制包装的理念。通过道德对商品过度包装的规制,巴西在10a的时间里走在了世界环境保护的前列^[8]。

2 我国绿色包装法制建设的思考

我国于2008年8月29日通过了《循环经济促进法》,并已于2009年1月1日起实施。但该法过于笼统,操作性不强。目前我国有3项针对过度包装的强制性国家标准——《月饼强制性国家标准》、《限制商品过度包装通则》和《限制商品过度包装要求——食品和化妆品》。但由于缺乏统一的法律规制,没有基本的立法精神,很难有效控制过度包装的问题。

现在的国际趋势是实行绿色包装立法,通过对产品整个生命周期的追踪,达到环保节能的目的。而我国的绿色包装法制尚处在起步阶段,还没有统一的包装法规,可以借鉴其他国家的成功经验,颁布统一的绿色包装法。综合目前各国有关绿色包装的立法,可以从标准控制、生产者责任制度、经济手段和回收系统几方面立法。

1) 标准控制。我国可参照发达国家的做法,设立回收再生目标,给予时间限制,规定包装的整体回收率和再生利用率过渡标准,以及产品的包装标准,并对不同的包装材料规定具体的再生利用率。可以根据不同地方的发展水平制定一个过渡性标准,允许经济相对落后地区有一个过渡期来达到法律规定的最终目标。

2) 扩大生产者责任。扩大生产者责任(extended producer responsibility, EPR)原则源自德国,随后影响到欧洲乃至世界其他地区,在资源管理和废弃物处理上取得了很好的效果。绿色包装追求的是对产品整个生命周期的环境保护,扩大生产者责任原则就是将生产者的责任扩展到产品的整个生命周期,即生产者要承担产品从设计、生产到废弃过程中对环境影响的主要责任。作为产品生产链最具控制力的角色,生产者应承担起这种主导作用。而扩大生产者责任也不只是

强调生产者的责任，它还强调产品的整个生命周期中消费者、销售者、回收者和中央及地方政府等的责任分担。国外的实践经验表明，扩大生产者责任的成功实施是不同利益群体共同履行责任、协调工作的结果。

3) 经济措施。可借鉴其他国家的做法，采用经济手段来影响和调节包装、包装产品或包装废弃物的处理，以达到保护环境、节约资源和发展经济的目的。目前各国在包装及包装废弃物处理中主要使用了生态税、工业管理费、可交易许可证、强制保证金（有的国家为押金）、工业界管理自愿保证金、最终处理废弃物税和财政补贴等7种类型的经济措施。在确定使用哪些经济手段前，国家首先应考虑可持续发展的目标和环境效果评价，同时结合我国的具体情况，权衡各种经济措施在我国可能取得的效果，从而选择最合适的经济手段。

经济手段中的激励措施应是予以主张的。鼓励改进和提高包装废弃物的回收处理技术，对开发研究包装废弃物回收处理技术的企业和个人给予一定补贴和奖励，并要求产品包装设计尽量采用较先进的回收处理技术。对绿色企业实施税收优惠和减免等激励措施，可以有效地带动企业和个人的环境保护意识。

4) 回收系统。我国的回收渠道比较混乱，应建立全国统一的回收网络。回收再生是治理环境污染、节约资源、促进包装材料循环利用最有效的方法。但因历史原因和技术条件所限，至今世界各国城市固体废弃物处理中的回收再生率仍较低，我国更是如此。可以考虑仿照德国的DSD（Duals System Deutschland）废弃物回收处理系统（或称“绿点”系统），专门成立一个负责包装材料回收与综合利用的双重系统。

3 结语

西方国家经过多年的发展，环境保护意识已经深入人心。但在我国，企业和个人普遍缺乏环保观念。尽管目前有3项强制性的国家标准，但我们仍可看到不少过度包装的现象，这主要与我们国家浓重的送礼文化和爱面子的消费观念有关。国家应在这方面加强宣传力度，发挥大众传媒的作用，如规定大众传媒应承担起环保宣传的责任，每周至少有一个黄金时段介绍这方面的知识，并将环保节约的意识渗透到节目内容的制作中去，以起到引导大众消费的作用。国家机关和地方机关应带头采购绿色产品，在工作中注重遵循

绿色环保的原则，从而起到示范作用。还可以规定在中小学设立绿色环保的课程，从基础教育抓起。对企业，除了法律的手段，也可以采取宣传和引导的手段，因为有些企业虽然有环保的意识，但缺乏相关的知识，因此可以对企业开展相关方面的培训，引导企业走绿色企业之路。

参考文献：

- [1] 周廷美. 包装及包装废弃物管理与环境经济[M]. 北京：化学工业出版社，2007：40.
Zhou Tingmei. Regulation on Packaging and Packaging Waste [M]. Beijing：Chemistry Industry Press，2007：40.
- [2] [Anon]. Environmental Regulations a Top Concern for Packagers Globally[EB/OL]. [2010-03-01]. http://www.greenerpackage.com/regulations/environmental_regulations_top_concern_packagers_globally.
- [3] [Anon]. Israel's Government Approves Proposed Packaging Waste Draft LAW[EB/OL]. [2010-03-07]. http://www.sviva.gov.il/Environment/bin/en.jsp?enPage=e_BlankPage&enDisplay=vie w&enDisp What=Object&enDisp Who=News^15122&en Zone=e_news.
- [4] 基姆·卡尔森. 绿色战略：超越红海竞争，实现持续经营[M]. 北京：电子工业出版社，2009：130.
Carlson·K. Green Your Work[M]. Beijing：Publishing House of Electronics Industry，2009：130.
- [5] 赵云芬，丁广梅. 包装物循环利用立法之中外比较[J]. 西南大学学报：社会科学版，2008(5)：98-101.
Zhao Yunfen, Ding Guangmei. Comparison on Packaging Recycling Systems of China and Other Countries[J]. Journal of Southwest University: Social Sciences Edition, 2008(5)：98-101.
- [6] 张晓文. 论我国限制商品过度包装的立法完善[J]. 时代法学，2009(6)：80-85.
Zhang Xiaowen. Topic on Improving Legislation of Regulating Excessive Package of Merchandise in China[J]. Presentday Law Science，2009(6)：80-85.
- [7] [佚名]. 过度包装韩国重罚伺候[J]. 广东印刷，2000(6)：39.
[Anon]. Punishment on Excessive Package in Korea[J]. Guangdong Printing，2000(6)：39.
- [8] 陈 华. 商品过度包装規制问题研究[J]. 现代经济，2008(8)：24-26.
Chen Hua. Research on Regulating Excessive Package[J]. Modern Economics, 2008(8)：24-26.

（责任编辑：蔡燕飞）