

## 塑料袋管制重在落到实处

中国社会科学院法学研究所社会法研究室主任、教授 常纪文

建议应当把塑料购物袋分为两类进行管理：第一类是可以使用的，如菜场的塑料购物袋，不应收费；另外一类是由商家提供特定规格的塑料购物袋，按需要收费。更应将塑料袋管理前置，以规定生产商的义务：提高塑料购物袋的强度和厚度，使其不仅可多次利用，还要有利于回收。

从6月1日起，在全国范围内将禁止生产、销售、使用厚度小于0.025毫米的超薄塑料购物袋，同时禁止超市、商场、集贸市场等零售场所免费提供塑料购物袋。

在建设环境友好型、资源节约型社会的时代背景下，商务部公布了《塑料购物袋有偿使用管理办法(草案)》(以下简称《草案》)。草案的用意很明显，就是用经济刺激的手段来控制塑料袋的使用。这是与世界各国环境管理的总体思维是基本一致的，对于节约资源、保护生态环境，引导消费者减少使用塑料购物袋，具有积极的意义。

笔者作为研究环境法的学者，在国外交流时经常观察国外市场上的塑料袋使用情况。在美国，商家的所有塑料袋是免费的；在德国，直接包装蔬菜、水果、肉、鱼的小型塑料袋是免费的，但是从超市收银处获得的中型和大型手提塑料袋则需要付费的；买衣服和鞋子所获得的塑料袋虽然不需要付费，但商家和消费者的环保意识都很高，商家总是会问消费者：您需要塑料袋吗？不需要则不提供。相比较而言，我国商务部目前公布的这个草案，确立的是广泛实行对塑料购物袋实行有偿使用制度，这种“广泛性”过于僵硬和刚性，实施起来的难度会较大。没有人怀疑对管制塑料袋有助于保护环境，但一是“广泛地”

利用经济手段来限制能否真得奏效，尚有待实践检验；二是，即使是在发达国家，对塑料袋的管制也是区别对待，合理使用，因为作为人类史上的一个重要发明，合理有效地使用在一定程度对环境反而是有利的。毕竟在我们这样一个发展中国家，人口众多、国民素质参差不齐，对塑料袋的管制，最主要的法律实践效果是要能落在实处。

### 联合国环保经济手段五原则

联合国经济合作与发展组织理事会曾出台《关于在环境政策中使用经济手段的建议》，该建议基于污染者付费的原则，提出任何一项环境政策手段，应当根据以下准则进行，一是环境有效性；二是经济效率性，即用最低的经济代价达到所要求的环境目标；三是公平性，即分配或者再分配的结果要公平；四是管理要具有可行性，即管理所需要的费用要为政府所承受；五是管理措施对于管理对象而言具有可接受性。这五项准则目前被认为是世界上判断环境政策合理与否的最权威规则。对比这些规则，我们来对《草案》规定的塑料购物袋有偿使用制度加以简要分析。

就环境有效性而言，采取塑料购物袋有偿使用制度，无疑可以减少塑料袋对环境的特性污染。但是，仅凭经济手段“一刀切”地减少塑料袋的使用或不用并不完全有利于环保。如我们把塑料购物袋带回家之后，往往最终用于装垃圾。塑料购物袋装垃圾，是废物的再利用，它和用垃圾桶直接装垃圾相比，具有以下好处：一是减少垃圾的撒漏现象；二是避免用水冲洗垃圾桶，节约了水资源，防止了水污染。其实，在德国、美国等发达国家，目前用购物塑料袋或者专门的塑料袋装垃圾是非常普遍的事情。

就公平性而言，要判断一个环境政策是否合理，首先要判断该政策是否符合经济规律。天下没有免费的午餐，商家不可能亏本地为消费者提供塑料袋。消费者所获得的塑料袋，其成本往往包括在其购买的产品或者服务之中，也就是说，消费者是塑料袋的最终买单者。基于此，环境立法最近十年来体现了“消费者最终承担”的基本原则。现在再出台一个草案，规定对塑料购物袋

实行有偿使用制度，实质上是行政权力介入了本应由市场机制解决问题的私人交易领域，是不妥当的。虽然一些国家规定对包装物实行收费制度，如日本 2000 年修订的《容器和包装物的分类收集和循环法》第 34 条规定：“为了容器包装废弃物的减少以及使与容器包装有关的资源的有效利用，鉴于恰当地将再商品化所需费用反映在价格中的重要性，为了有助于该费用顺利且恰当地转嫁，必须通过宣传活动等以求国民周知，努力争取得到国民的理解和合作”，但该条规定的“恰当地转嫁”并不是所有的情况都转嫁，如本人在日本买小型电子产品时，也不需要支付塑料购物袋费。

就管理可行性而言，目前，一些集贸市场的管理者认为塑料购物袋的有偿使用不利于环境保护和市容整洁，因为一些消费者不愿意额外付费来获取塑料袋，那么，泥土、水、汁等可能从产品中撒漏出来，容易污染市容环境。商家愿意为多收一点塑料袋的费用而失去顾客吗？其结果是大家都不遵守。违法的商家太多，执法者是处罚不过来的。立了法，大家都不遵守，执法者也无精力执法，这部法就失去了存在的合理性。《关于在环境政策中使用经济手段的建议》指出：“在收费或者收税的情况下，提供刺激的目标不应与筹集资金的目标相混淆。”广泛规定处罚措施，并不见得有利于减少塑料袋的使用。

#### 环境管制与经济刺激双管齐下

那么怎么既解决塑料购物袋大量使用所产生的环境问题，又方便公众呢？这就需要发挥环境管制机制和经济刺激机制的配合作用，如《关于在环境政策中使用经济手段的建议》提出：应当在过分简单和过分复杂之间找一个平衡点，不能用简单的经济手段来替代本应当由经济手段和管制手段相结合的机制。基于此，《草案》可以规定，哪些领域可以使用塑料袋，哪些领域不能使用塑料袋。对于不能使用塑料袋而使用的，可以给予处罚。对于可以使用塑料袋的领域，首先必须弄清塑料购物袋的销售和使用特性。目前，塑料购物袋的销售和使用很分散，数量惊人。对于这类产品的控制，《关于在环境政策中使用经济手段的建议》指出“对分散和大量消费或使用的产品，采用产品收费或者收税最为有效。进行收费的产品应易于辨别。”基于此，应当把塑料购物袋分为两类进行管理：第一类是可以使用的，如菜场的塑料购物袋，不应收费；另外一类是由商家提供的特定规格的塑料购物袋，有一定的生产费用，也有利于回收。这样的需要收费，无论对于哪类产品，可以借鉴德国《循环经济和废物清除法》和日本 2000 年修订的《容器和包装物的分类收集和循环法》第 4 条规定的生产者责任延伸制度，规定生产商的义务，提高塑料购物袋的强度和厚度，使其不仅可多次利用，还要有利于回收。