

# 推进中国白色污染防治立法的思考

## Thinking on how to promote the legislation on white pollution prevention and control in China

■黄鹏辉 中国政法大学民商经济法学院环境资源法研究所2017级博士研究生



塑料为人类生活带来诸多便利的同时,塑料废弃物也对环境造成了严重的污染,俗称“白色污染”。中国作为世界塑料生产和使用大国,为应对白色污染,积极出台了一系列政策法规。

### 一、中国白色污染防治的法律规定梳理

目前,在国家层面上,中国尚未针对白色污染制定专门性立法,现有相关立法主要分布在法律、法规、规章以及大量规范性文件中。在法律层面,《土壤污染防治法》和《固体废物污染环境防治法》规定了鼓励使用可降解农用薄膜;《循环经济促进法》和《清洁生产促进法》规定了不得过度包装,优选易降解包装。在法规和规章层面,《商品零售场所塑料购物袋有偿使用管理办法》规范了塑料袋的有偿使用方式等。在规范性文件层面,主要有国务院2007年发布的《关于限制生产销售使用塑料购物袋的通知》以及工业和信息化部2015年发布的《废塑料综合利用行业规范条件》等。

### 二、现行白色污染防治立法的主要问题及剖析

通过上述梳理,可以发现虽然中国已有不少关于白色污染防治的法律规定,但是其在内容上仍有不足,尚未形成一套系统、全面、高效的法律制度体系。笔者以为,现行立法在白色污染防治法律责任规定上的不足尤为明显。具体而言,现行立法基本由倡导性规定构成,已有少数限制性规定也缺乏相应的法律责任条款,这严重影响了法律实施效力,导致白色污染问题久悬未决。

而造成白色污染防治法律责任规定不足的主要原因在于对环境法损害担责原则的理解和运用不充分。虽然中国2014年修订的《环境保护法》明确提出了损害担责原则,并将其作为设置环境法律责任的基本依据,但是并未对担责主体、条件、范围等进行阐释。这导致在白色污染防治立法中,立法部门不敢轻易给“复杂”的责任主体施加法律责任。例如,若从受益者角度分析,塑料消费者对于塑料废弃物应承担污染付

费责任;但若从损害者角度分析,消费者并非白色污染的直接制造者,且可能已经承担了塑料生产者通过产品定价权所转嫁的污染付费责任,因而不应该再对塑料废弃物的处置承担其他法律责任。

### 三、完善中国白色污染防治立法的建议

首先,要加强环境法律责任理论研究,特别应分析环境法损害担责原则,解决该原则在性质、内容以及适用上的模糊问题,从而为设置白色污染防治法律责任提供坚实的理论基础和有效的思想指引;其次,要科学设置白色污染防治法律责任,依托于科学的、充实的调查依据,在充分了解塑料生产者、销售者、消费者、管理部门等多方诉求的基础上,寻求限制性规定和民意间的利益平衡点,以确保其可执行性;最后,要严格落实白色污染防治法律责任。同时,应完善公众参与途径,加强公众、NGO等对政府和企业落实白色污染防治法律责任的监督力度。■