### 实施十年效果递减　公众企业各有诉求

# 限塑令，还须硬碰硬

本报记者　**彭训文**

在电商平台京东上，很多消费者对一家叫“绿色再生产品馆”里卖的衣架很感兴趣。它是用100%的再生塑料制成的。虽然它的架身有点脆，但消费者依然“买账”。有顾客留言说：“我每次晾衣服的时候都会温柔一些；我原谅它的缺陷，因为它是一个有故事的衣架。”

塑料是我们每个人在生活中都会接触到的物品。它的优点很突出，但由随意丢弃带来的污染也很严重。为减少塑料污染，越来越多的再生塑料制品正进入公众生活。

在中国，大规模的“限塑”还得追溯到10年前《国务院办公厅关于限制生产销售使用塑料购物袋的通知》（简称“限塑令”）的实施。10年来，塑料包装使用经历了一个过山车式的变化：实施初期，“限塑令”在限制塑料袋使用、遏制白色污染方面起到重要作用。然而，随着快递、外卖等行业逐渐火爆，“限塑令”效果开始逐渐弱化。有调查报告显示，无论是线上还是线下零售场所，执行“限塑令”的情况都不容乐观。

目前，国家相关部门正在研究调整“限塑令”。今年7月，《中华人民共和国固体废物污染环境防治法（修订草案）（征求意见稿）》正式向公众征求意见，包括塑料袋在内的塑料生产、销售、使用、回收等有望实现有法可依。

那么，“限塑令”下一步应如何调整？如何回应公众、环保组织、塑料回收企业等各方的不同诉求？记者进行了采访。

6月4日，江西省新余市渝水区城北街道办的志愿者在恭惠农贸市场门口向群众免费发放环保袋。　**周　亮**摄（人民视觉）

4月19日，在河南省南乐县国家生物基材料产业园内，工作人员查看颗粒状聚乳酸材料生产线。　新华社记者　**冯大鹏**摄

## “限塑令”实施遭遇新情况

10年前出台的“限塑令”主要内容包含两个方面：一是在全国范围内禁止生产、销售、使用厚度小于0.025毫米的塑料购物袋。二是所有超市、商场、集贸市场等商品零售场所一律不得免费提供塑料购物袋。

10年来，“限塑令”执行效果如何呢？对这个问题的回答需要区分两个时间段。实施前期，“限塑令”效果十分明显。据2013年国家发改委公布的《“限塑令”实施以来的主要成效》显示，从2008年到2013年，超市、商场的塑料购物袋使用量普遍减少2/3以上，全国主要商品零售场所塑料购物袋使用量累计减少了670亿个，累计减少塑料消耗100万吨。

不过，近年来，随着商场等执行“限塑令”力度减弱，加上快递、外卖等使用塑料“大户”兴起，“限塑令”效果逐渐弱化。

不久前，社会组织零废弃联盟发布《限塑令十周年——商家执行情况调研报告》（下称《报告》）。《报告》显示，北京、深圳等9地1101家受调查线下商品零售场所中，提供不合规塑料袋店铺比例为78%，其中只有89家同时做到标识完整、厚度达标和收费这3项要求。除大型超市和全国连锁便利店外，其他类型门店有九成左右并未执行限塑令关于收费的要求。

“塑料袋收费的价格和方式都存在问题。”零废弃联盟相关负责人谢新源在接受记者采访时表示，目前塑料袋价格在0.2元至0.5元之间，消费者购买时没有负担；很多商家自行加价售卖塑料袋，所获利益也是归商家，导致“限塑令”被一些媒体诟病为“卖塑令”。还有一些商家因为担心顾客流失，也愿意免费提供塑料袋。

同时，一次性塑料替代品泛滥也是“限塑令”效果弱化的重要原因。《报告》显示，45%的受调查超市提供平口袋、封口袋、保鲜膜等其他塑料膜。大型超市和全国连锁便利店是免费提供这些不受“限塑令”约束的塑料膜的主要场所。谢新源说，这意味着塑料垃圾总量不一定减少，反而有可能增加。

这种现象在国内一些禁塑地区也有所体现。一家民间环保组织近期对国内某禁塑地区进行的调研显示，该地区对商家提供塑料购物袋的禁令执行得较为严格。同时，一些商家开始免费提供劣质的无纺布袋，消费者也往往使用一次就丢弃。该环保组织负责人认为，由于无纺布材料是聚丙烯，本质上也是一种塑料，污染问题并没有得到彻底解决。

中国物资再生协会再生塑料分会副会长、秘书长王永刚对记者表示，总体来讲，“限塑令”主要作用是减少塑料袋的使用。实施以来，一些质量低劣、厚度太薄的塑料袋、一次性包装等从源头上得到控制，塑料袋质量变好了，“白色污染”治理效果也十分显著。但近几年，外卖、快递行业用塑量不断增长，“这既与行业增长过快有关，也和人们消费习惯难改、回收难度增大有关。”

## 回收利用研发进展慢

从人们直观感受看，塑料垃圾特别是一次性塑料垃圾有增多趋势。消费者使用习惯难改、厂家生产成本较低，这两种因素助推了一次性消费文化的逐渐形成。受此影响，在生鲜、餐饮等行业一次性包装问题尚未解决的情况下，网购、外卖等新业态又加入了“用塑大军”，导致垃圾清运处理系统压力巨大。

过度使用塑料制品所产生垃圾造成的影响是明显的。首先，这是对资源的巨大消耗。有数据显示，目前我国塑料垃圾产生量中有一半是一次性塑料垃圾，与我国每年进口用于生产塑料的合成树脂量大致相当。

其次，与塑料垃圾相关的环境健康风险也不容忽视。中国人民大学环境学院副教授朱芬芬在接受记者采访时表示，我国现在还没有低成本的100%可降解塑料运用，所谓的可降解也局限于一定范围内，人们视觉上无法发现的塑料颗粒仍存在于自然中，且降解速度非常缓慢。

北京理工大学博士毛达对记者表示，如果公众在投放塑料垃圾时没有做到准确投放，城市又缺少单独的回收处理体系，把塑料与其它垃圾混合处理，那么可降解塑料袋实际上仍然得不到有效降解。

那么，对塑料进行有效回收再利用情况如何呢？

据了解，目前，我国废弃塑料的回收主要来源是工厂、公众。再生塑料企业回收后，先进行清洗等预处理，在采用熔融造粒、改性等物理或化学方法对废旧塑料进行加工处理，得到新的塑料原料，并对塑料进行再利用。不过，这些年来，再生塑料企业在研发成本更低的环保塑料及回收再生方面进展缓慢。

“这主要和企业的生产成本增大有关。”据王永刚分析，随着全球经济调整，再生塑料企业的税负压力、环保成本、管理成本、人力成本等持续增加，吞噬了企业的利润空间。

以税负为例，据他介绍，一家再生塑料利用企业每年的流转税及附加平均税负为9.02%，远高于国内工业企业平均值4.5%。同时，由于废旧物资收购发票被取消，企业从个人、家庭以及拾荒者手中取得的可利用废旧塑料物资无法开具相应的税务发票，从而使企业缴纳的增值税增高，并难以享受企业所得税优惠。

此外，由于我国塑料回收体系不完整、不规范，一些废弃塑料流向了无环保资质的小作坊、黑作坊。王永刚说，由于在废塑料回收价格方面远低于小作坊，很多正规企业在回收上竞争实力不足。

“我想强调，废弃塑料的回收和利用是低污染排放、低消耗、高效率的过程，并承担着为全社会实现大量废弃塑料减量化、资源化的任务。经过40多年发展，我国已经形成了再生塑料回收和再利用的完整产业链，很多领域在国际上是领先的，我们应该扭转传统观念，对这个行业更加重视、在政策上更为倾斜。”王永刚说。

## 整个链条应共同努力

文首提到的那款“有故事的衣架”，是中国物资再生协会再生塑料分会和京东合作的一个尝试。这家“绿色再生产品馆”不仅卖绿色再生的衣架，还有地毯、垃圾桶、收纳盒、购物袋等。王永刚说，此举的目的是唤起人们对塑料回收和循环利用的认识，提升相关企业在产品研发和生产方面的积极性。

如果将塑料问题比喻为一条河，那么河清海晏的实现，需要整个链条的共同努力。

王永刚认为，从链条前端的回收环节看，首先要倡导消费者进行垃圾分类。其次，对工厂、居民提供的废弃塑料，要进行流向监管，保证其由正规企业回收处理。“一个城市还应该建立与其经济发展水平相适应的功能配比，不仅要配备足够的废品回收站、垃圾回收公司，还要提升其管理能力和技术水平。”

从后端的利用再生环节看，减轻企业负担是重点。王永刚建议，提高废塑料综合利用企业增值税即征即退比例，切实降低企业税负。同时，探索恢复废旧回收企业税收优惠政策，如免征增值税、启用废旧物资收购发票等。

目前，“限塑令”调整已经列入了有关部门议程。今年初，国家发改委表示，正在按照“限制一批、替代一批、规范一批”原则，分领域、分品类研究制定防治塑料垃圾污染的政策文件。

专家表示，在“限塑令”的调整中，不能简单地扩大“限塑令”适用范围，也不应依赖价格调整等单一手段，而是要提升治理能力，该限则限，能禁则禁，以期最终实现“限塑令”的初衷。

今年7月，《中华人民共和国固体废物污染环境防治法（修订草案）（征求意见稿）》向公众征求意见，废弃塑料污染治理有望实现有法可依。

10年来的实践表明，“限塑”是一场硬仗，不进则退，只能硬碰硬，全力打赢。

有专家建议，政府设立专项补贴基金，将消费者购买塑料袋费用中的绝大部分纳入该补贴基金，用于补贴废弃塑料袋的回收与再生利用加工企业，鼓励废弃塑料袋的环保回收利用。同时国家应出台相关政策，促进快递企业扩大使用各类绿色环保包装材料，并限制物流、快递、网购以及外卖等行业中的过度包装。

谢新源建议，从政府管理角度来说，应该对塑料膜/袋类用品进行清单管理。对进入回收系统、填埋场和焚烧厂的混合垃圾，以及散落到正规垃圾处理体系之外的塑料垃圾进行调研，制定禁用和限用清单；还应加大对黑作坊打击力度，防止低价劣质无纺布袋等代替塑料袋的材料横行市场。鼓励流程创新，对能真正减少一次性塑料膜袋类使用的可重复使用项目予以政策倾斜和相关补贴。

“对每个公民来说，把塑料和其他垃圾分开是每个人都能做到的。塑料回收企业可采取‘不分类，不收运’、计量收费、混合垃圾与分类垃圾差别化收费等措施，以保证废弃塑料实现源头减量。”谢新源说。

电商平台京东“绿色再生产品馆”页面截图

## 限塑禁塑需要全民参与

张一琪

今年8月初，智利成为南美国家中第一个颁布“禁塑令”的国家。无独有偶，新西兰政府也宣布，2019年起全国范围内禁止使用塑料袋。这证明，禁塑、限塑正在世界范围走向实践。

中国也不例外。早在2007年，国务院就颁布了“限塑令”，要求超市、商铺等停止免费提供塑料袋。“限塑令”从2008年开始执行，至今已经10年。10年来，限塑取得了很好的成绩。

但是，目前的情况依然不能乐观。“限塑令”只是要求有偿提供，并没有禁止。很多人都愿意花几毛钱买一个塑料袋，认为既实惠又方便。伴随着电商物流业不断壮大，其所带来的塑料袋污染问题也日益严重，仅仅2017年的“双十一”，就产生超过十亿个塑料袋，而且多数不可降解。

因此，舆论场上对于限塑的话题讨论越来越热烈，甚至有很多声音要求直接禁止塑料袋使用。国家相关部门表示，正在研究制定新的“限塑令”。其实，限塑也好，禁塑也罢，不能仅仅依靠政府制定政策，还应该鼓励民众、相关企业全面参与其中。

将电商物流、外卖等行业纳入限塑的通盘考虑之中。现在满大街的外卖小哥、快递员所送的货物，大部分都使用塑料袋，并且不可降解。因此，如何减少外卖、电商物流行业中的塑料袋使用，是政府在研究制定新的“限塑令”时应该着重考虑的问题。

激励电商、外卖等行业减少塑料袋的使用，鼓励科技公司加强可降解塑料研发。此前，许多公司推出了一系列措施来减少塑料袋使用，比如共享快递盒等。这种做法值得鼓励。但更加治本的方法是在科技上下功夫，在资金、人才、税费方面加强对研究可降解塑料公司企业的支持，帮助他们尽快研究出既优质、又廉价的可降解塑料或者其他绿色产品，减少不可降解塑料生产。

民众应该养成绿色生活理念，自觉地加入减少塑料袋使用行列。要鼓励民众使用布袋、或者可降解的塑料制品。尤其是针对外卖、电商等，让民众不可随意丢弃塑料袋，鼓励民众循环使用。

总之，为限塑禁塑负起责任的，不应该只有政府，企业、个人都应该负起相应责任。只要全民参与限塑禁塑，让塑料袋这种白色污染消失的一天就能到来。

消费自觉　**程　硕**作（**新华社**发）

## 专家观点

最好的办法是减少一次性不可降解塑料的使用。大型连锁餐饮企业等应优先选择可降解塑料制品，国家也应制定外卖塑料餐盒质量标准，通过标准介入逐步淘汰不可降解塑料。

——国家城市环境污染控制技术研究中心研究员**彭应登**

塑料制品之所以替代了其他材料制品，成为生活中的必需品，很大程度上是因为价格低，价格低的原因又在于塑料制品对环境的污染没有被计入成本，而是由全社会承担了。如果将环境代价计入塑料制品价格，那么塑料制品就会变得昂贵，就有可能被其他材料替代。因此，减少塑料制品消费不仅要在消费环节发力，也需要在生产环节发力。

——中国社会科学院社会学研究所研究员**王晓毅**

“限塑令”很有意义，但不能只停留在倡导层面，也要更加注重强制性的要求。比如，进一步从法律法规层面细化相关规定，明确违反相应规定的惩处措施。监管部门也要进一步强化监督与检查。

——武汉科技大学资源与环境工程学院副院长**王黎**

应该在政策制度和执行层面，建立起一个从塑料袋生产、销售到回收的完整生态链，用更多元的市场手段，在最大限度降低社会成本的前提下，控制“白色污染”。

——中国政法大学副教授**陈忠云**