

# “限塑”政策下塑料产业可持续发展方向

The sustainable development direction of the plastics industry under the "plastics limit" policy

■文 / 吴波

作为人类有史以来100项重大发明之一,塑料的出现改变了整个世界,也改变了我们的日常生活,成为人们日常生活中不可缺少的一部分。然而,塑料制品使用后,因回收机制不完善等原因,导致大量塑料制品散落到环境中,塑料制品很难被大自然分解,带来了严重的环境问题。

## 一、限塑政策

塑料用途广泛,早已进入人类生活的方方面面,人们的衣食住行都离不开塑料,随身的衣物、佩戴的眼镜和手机等。面对日益严峻的塑料污染问题,塑料产业可持续发展方向在于发展塑料“循环经济”,构建从塑料设计生产、流通消费到废弃后处置的闭合式循环发展模式。通过选择正确的材料、设计和可循环的报废,塑料便可以成为最环保的材料之一。

一次性塑料制品使用量大,回收利用率低,使得塑料污染问题多发于一次性塑料制品。面对日益严重的一次性塑料污染问题,全球多个国家、地区和国际组织纷纷出台“限塑”政策和措施限制使用一次性塑料制品,以减少环境污染。目前全球有100多个国家/地区出台“限塑”法规,部分法规见表1,主要措施是构建

回收循环利用系统、推广使用替代性产品、收费及罚款等。

欧盟及美国通过限制塑料制品使用量、对一次性塑料生产商征收税费、向消费者收费、加强回收塑料废弃物管理或禁止使用一次性塑料等多种方式采取措施。其中,欧盟“限塑”令,目标是在2025年底欧盟国家的民众每年每人消耗不超过40个。德国政府与相关企业达成协议,对一次性塑料袋进行征税。美国的“限塑”政策主要在州、城市层面上推行:一是禁止使用一次性塑料袋;二是对塑料袋进行收费;三是采取回收计划。

2021年,东盟发布《2021-2025年应对海洋塑料垃圾的区域行动计划》指导成员国逐步淘汰一次性塑料,协调回收标准的区域政策。2008年,日本修订了《容器包装循环利用法》,要求相关行业有偿提供一次性塑料购物袋。韩国在2010年10月就开始实行“再生计量收费垃圾袋销售”制度,规定超市不得免费提供一次性塑料袋。

2017年,肯尼亚政府下达“全球最严”的“限塑令”,严格禁止一切零售塑料袋的制造和使用。截至2019年6月,非洲55个国家中已经有34个国家颁布相关法令,禁止一次性塑料包装袋的使用或对其征税。

表1 全球主要“限塑”法规

时间/年份	国家/地区	政策法规	内容
1994	欧盟	《包装级包装废弃物指令》	限制塑料袋使用量
2001	爱尔兰	《废物管理修正法案》	收取0.15欧元/个塑料袋
2007	美国旧金山	旧金山规定	美国无国家层面限塑政策，各州独立制定差异化限塑政策。旧金山规定：禁止在超市、药店等使用塑料袋；禁止使用一次性塑料袋，对纸张和可重复使用袋的强制性收费
2008	日本	《容器包装循环利用法》	相关行业开始有偿提供塑料购物袋
2010	韩国	《再生计量收费垃圾袋销售》	超市不得免费提供一次性塑料袋
2013	澳大利亚/塔斯马尼亚州	《塑料袋禁用法案》	禁止使用厚度小于35 μm的塑料袋
2018	欧盟	欧盟议会决议	禁止使用吸管、餐具和棉签等10种一次性塑料制品
2018	欧盟	《欧洲循环经济中的塑料战略》	到2030年欧盟市场上的塑料包装全部重复使用，其境内超过50%的废塑料须回收
2018	英国	《绿色未来：英国改善环境的未来25年计划》	到2042年底消除所有可避免的塑料垃圾，包括塑料袋、饮料瓶、吸管和大部分食品包装袋
2020	法国	《能源转型促进绿色增长法》	禁止使用一次性塑料餐具
2021	南非	《国家环境管理法》 《国家环境管理：废物法》	禁止在南非生产、贸易或商业分销国产或者进口塑料手提袋和塑料扁平袋
2021	哥伦比亚	《国家一次性塑料可持续管理计划》	到2030年投放到市场的一次性塑料100%可重复使用、可回收

中国在2008年就实行了“限塑令”，规定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，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。自2008年以来，中国相关“限塑”政策见表2。

2020年，国家发改委、生态环境部出台《关于进一步加强塑料污染治理的意见》《关于扎实推进塑料污染治理工作的通知》，对塑料污染治理做出总体部署和系统安排。提出到2020年底，将率先在部分地区、部分领域禁止、限制部分塑料制品的生产、销售和使用，到2022年底，

一次性塑料制品的消费量明显减少，替代产品得到推广。《关于扎实推进塑料污染治理工作的通知》对进一步做好塑料污染治理工作，特别是对完成2020年底阶段性目标任务作出部署。自2021年1月1日起，在直辖市、省会城市、计划单列市城市建成区的商场、超市、药店、书店等场所，餐饮打包外卖服务以及各类展会活动中，禁止使用不可降解塑料购物袋，但是暂不禁止连卷袋、保鲜袋和垃圾袋。

自此，全国各省（区、市）也相继出台了相关配套规定。吉林省要求全省范

表2 中国相关“限塑”政策

时间/年份	政策名称	发布机构	内容
2008	《关于限制生产销售使用塑料购物袋的通知》	国务院	所有超市、商场、集贸市场等商品零售场所实行塑料购物袋有偿使用制度，一律不得免费提供塑料购物袋
2011	《关于建立完整的先进的废旧商品回收体系的意见》（国办发〔2011〕49号）	国务院	完善我国废旧商品回收体系、贯彻循环经济理念、加大废旧商品的资源化利用率
2012	《废塑料加工利用污染防治管理规定》（公告2012年第55号）	环境保护部	废塑料加工利用集散地应当建立废塑料加工利用散户产生的残余垃圾和滤网集中回收处理机制。鼓励废塑料加工利用集散地对废塑料加工利用散户实行集中园区化管理，集中处理废塑料加工利用产生的废水、废气和固体废物
2017	《循环发展引领行动》	国家发改委等14部门	制定主要废弃物循环利用率目标，巩固“限塑”成果
2017	《禁止洋垃圾入境推进固体废物进口管理制度改革实施方案》（国办发〔2017〕70号）	国务院	严格固体废物进口管理，年底前，全面禁止进口环境危害大、群众反映强烈的固体废物；2019年年底前，逐步停止进口国内资源可以替代的固体废物
2017	《农用薄膜行业规范条件（2017年本）》	工信部	鼓励研发生产使用生物降解地膜
2020	《关于进一步加强塑料污染治理的意见》	国家发改委、生态环境部	有序禁止、限制部分塑料制品的生产、销售和使用，积极推广替代品
2020	《关于扎实推进塑料污染治理工作的通知》	国家发改委等9部门	要求出台省级实施方案，细化分解任务。

国内禁止生产、销售不可降解塑料购物袋、塑料餐具。海南省就发布了《海南经济特区禁止一次性不可降解塑料制品规定》《海南省全面禁止生产销售使用一次性不可降解塑料制品实施方案》，并提出7个方面21项重点工作任务。

## 二、政策分析

梳理国内外“限塑”政策，主要方向集中在以下三方面：一是构建回收系统。在

回收制度比较完善、环保意识较强国家，主要采用回收塑料的方法而不是禁止塑料的使用。欧盟、日本和新加坡等国主要采取上述政策，新加坡政府暂未发布塑料禁止使用的政策，而是通过3R政策从源头上防止废物产生，注重回收再利用，使塑料发挥其最大作用。二是使用惩罚手段。无论是在美洲、欧洲还是非洲，都有以收费、征税和罚款作为“限塑”手段，通常采取收取处理费、征税、设置回收箱以及

对违反者罚款等措施。三是允许使用生物降解塑料。生物降解塑料在一般自然环境下无法快速自然降解,一些国家对于生物降解塑料的使用也是禁止的。但也有部分国家,如意大利等国,公民环保意识强,生物降解塑料产业较发达,允许使用生物降解塑料来代替部分传统塑料。

国外“限塑”政策的重点主要是限制特定的一次性塑料制品,包括一次性塑料塑料袋、塑料吸管、一次性发泡塑料餐具、超薄塑料袋,酒店一次性塑料制品和农用地膜,棉签等。国内海南省《禁止生产销售使用一次性不可降解塑料制品名录》中主要限制不可生物降解的一次性膜、袋和餐饮具等两大类八个小类。其中一次性膜、袋类主要包括商品包装袋和垃圾袋,一次性餐饮具主要包括盒(含盖)、碗、碟、盘、饮料杯(含盖)、吸管等六小类。

综合国内外“限塑”政策可以看出,目前“限塑”的实质主要是限制一次性不可降解塑料制品。一次性塑料因轻薄、不易回收,是最容易进入到环境中形成污染的。“限塑”的目标不是让人类社会退回到没有塑料的时代,而是限制不使用后对生活影响很小、在现有条件下可以停止使用的或者是有合适替代品的一次性塑料制品,“限塑”的范围不会无限扩大。

### 三、循环经济全球行动

全球范围内已经逐渐确立了“治理塑料污染,发展循环经济”的共识,各国纷纷出台塑料回收和再生政策,塑料循环经济所涉及的产业链上下游正逐步建立更广泛的合作,实现塑料的闭路循环。全球多家化工、包装、品牌巨头均已对“塑料循环”做出承诺,推动“塑料循环经济”由政策导向往市场行为的转变。政府机构、行业协会等多方已发起了多个倡议,促进塑料的循环利用。2018年10月底,艾伦·麦肯阿瑟基金会和联合国环境规划署共同发起“新塑料经济全球承诺”,联合企业、政府和各非政府机构,承诺到2025年100%实现可回收,可堆肥,使用超过25%的再生材料。目前,已有400多家全球领先公司企业加入,这些企业代表全球20%塑料包装生产量。随着全球各国行动和各种联盟的形成,塑料回收成为一个全产业链都要参与的问题。而企业间的合作案例更是不胜枚举。相关技术创新也在朝着真正解决塑料循环经济在分拣、回收、循环利用等问题的方向上发展,从而充分发

挥塑料循环利用的经济效益、环境效益以及社会效益。

中国是全球塑料循环体系的重要参与者和建设者。由于拥有庞大、成熟和完整的塑料循环再生产业体系,我国在全球塑料循环体系中发挥了关键作用。同时,我国企业也在积极融入世界塑料循环大体系,加快产业和技术向塑料来源国和贸易承接国的转移,以新的方式为全球塑料循环做出积极的贡献。近年来,中国积极倡导“减少使用、规范使用,积极回收、再生利用”的行业基调,坚持做到“两提高、一减少”,即提高塑料回收率、提高再生利用率、减少非必要的一次性塑料制品,加快构建国内塑料循环经济体系步伐。

在设计方面,2022年3月,由中国合成树脂协会塑料循环利用分会(CPRRA)组织编制的《塑料制品可回收再生设计指南》系列下的《聚对苯二甲酸乙二酯(PET)产品可回收再生设计指南》《高密度聚乙烯(HDPE)产品可回收再生设计指南》正式发布。《塑料产品可回收再生设计指南》在中国首先明确了“可回收再生”的定义,确立了“可回收再生设计”的三个不同层次:易回收再生设计、需改进可回收再生设计和低价值有条件回收再生设计。指南为产业链上游产品研发设计人员提供了可供选择的技术路线,循序渐进的推动设计的改变,促进塑料的循环再生,为塑料产品可回收再生性起到直接的指导作用。

循环经济的最终目标是实现塑料100%的回收利用。为此,中国应当积极参与全球塑料循环体系建设,加强塑料回收、分类和清运、推进资源化能源化利用,规范塑料回收循环利用,加强对塑料全生命周期管理,建立健全塑料产业绿色循环价值链体系。引导全社会形成良好的习惯,建立和巩固塑料回收循环再利用的绿色环保体系,提高民众环保意识,不断提高塑料行业科技和环保水平,不断坚持、完善和提升国内塑料循环经济体系建设成果。

面对日益严峻的塑料污染问题,塑料产业可持续发展方向在于发展塑料“循环经济”。“限塑”不仅仅是“限制”,更是回收与利用。源头减量、重复使用和妥善回收的循环经济方案才是塑料产业可持续发展的方向。🏠

作者单位:四川省宜宾普拉斯包装材料有限公司