



2008



2009



2010



2011



2012



2013



2014



2015



2016



2017



2018

“十年限塑令”

商家执行情况调研报告

【发布单位】零废弃联盟



- **简介:** 零废弃联盟成立于2011年12月10日,它是由中国公益组织和环保人士共同发起的非营利的行动网络与合作平台,致力于促进政府、企业、学者、公众及社会组织等各界在垃圾管理过程中的沟通与合作,推动中国垃圾管理、循环经济和低碳经济的正向发展。截止2018年1月31日,零废弃联盟成员分布21省30市,共有93个成员,其中70个团体成员,23名个人成员。
- **愿景:** 零废弃中国
- **使命:** 以零废弃理念为原则,通过政策影响、社群联合与发展,推动构建中国可持续的综合垃圾管理体系。
- **定位:** 零废弃联盟是由中国公益组织和环保人士共同发起的非营利性的行动网络与合作平台,它希望成为中国零废弃理念的引领者,零废弃社群的联结者,零废弃行动的支持者。

目录

摘要	01
前言	03
第一部分 线下零售场所执行情况调研	04
一、调研问题	04
二、调研方法	04
三、调研结果	05
1、样本分布情况	05
2、提供塑料袋的情况	06
3、塑料袋本身的合规性	07
4、塑料袋收费情况	10
5、其他塑料膜/袋	11
6、综合结果	13
第二部分 线上外卖、网购平台执行情况调研	14
一、外卖调研	14
二、网购调研	17
第三部分 线上线下出售违规塑料袋情况调研	18
一、调研情况	18
二、举报情况	19
第四部分 总结与建议	21
第五部分 展望	23

| 摘要



调研结果如下：

一、商品零售场所执行“限塑令”的总体情况不容乐观。

在调研的1101家线下门店中，979家提供塑料袋，同时做到标识完全合规、厚度达标、收费三项要求的门店只有89家，仅占9.1%；同时做到以上三项，且明码标价和列入凭证，亦即遵守“限塑令”所有规定的，只有36家，仅占3.7%。



二、不合规塑料袋占比78%，源头销售违规塑料袋的情况较为普遍。

除了大型超市和全国连锁便利店之外，其他商家提供的塑料袋合规率很低。依然有38%的比例是超薄塑料袋；标识完整的比例只有30%，24%虽然有标识但不完整，缺少的部分往往是未标出生产厂家。对塑料袋专卖商的初步调研发现，网购平台、线下市场摊位塑料袋专卖商直接售卖不合规塑料袋的情况很普遍。



三、除了大型超市和全国连锁便利店较为严格之外，塑料袋收费几乎未得到执行。

在标识、厚度、收费这三项“限塑令”主要规定中，收费的执行情况最差，只有17%的门店收费。相对而言，大型超市和全国连锁便利店比较严格执行塑料袋收费政策，收费比例分别是85%和88%，其他类型门店有9成左右不收费。



四、塑料袋收费执行得好，并不意味着塑料垃圾减少，而可能是以其他塑料膜替代。

值得注意的是，大型超市和全国连锁便利店各项指标均执行最为严格，但它们同时也是提供不受“限塑令”约束的平口袋、保鲜膜等其他塑料膜包装最为普遍的一类场所。这两类门店提供其他塑料膜的比例为45%和35%，明显高于16%的全国平均水平。



五、外卖商家和平台基本没有使用合规塑料袋，网购平台使用便携式塑料购物袋作为外包装比较少见。

调查的30个外卖样本，外包装提供便携式塑料购物袋有23个，占比77%。其中只有1家连锁品牌餐饮的塑料袋有完整标识，部分标识3家，83%完全没有标识，不合规率高达96%。其中2个塑料袋由外卖平台提供，1个完全没有标识，1个只有部分标识。所有外卖用便携式塑料购物袋都未显示单独收费、未列入消费凭证。

“限塑令”是我国对单一品类塑料垃圾——提携式塑料购物袋(简称“塑料袋”)实施管理的专项政策,2008年6月1日正式实施,至今正好十周年。实施初期,限塑令对于规范商家的塑料袋生产使用,提高公众环境意识、引导公众减少使用塑料袋起到过积极作用。在实施十年后的今天,“限塑令”的执行情况到底如何?作为长期关注垃圾议题的行动网络,零废弃联盟联合伙伴机构开展了线下商品零售场所调研、外卖网购平台调研、线下线上塑料袋专卖商调研。主要围绕塑料袋的合规性(超薄、9项标识)、塑料袋收费问题、违规塑料袋销售等内容开展调研。

五点建议

建议一

提高“限塑令”位阶,实行精细化管理,采取更严厉的罚则。将“限塑令”升级为行政法规,提高相关部门的重视程度和执行力度;罚则条款上应改为“并罚”,并增加罚款金额;要求商户收银处应明确标识显示违反限塑令的举报电话,便于公众监督。

建议二

在生产、销售、使用环节全面杜绝违规塑料袋。应同时落实生产厂家、塑料袋销售商和使用塑料袋商家的生产、销售、使用合规塑料袋的责任,尤其应该标出生产厂家,使责任可以溯源。同时,质检工商等执法部门开展生产、线上线下销售违规塑料袋的专项执法行动,从源头杜绝违规塑料袋的生产和销售。

建议三

将塑料袋收费方式改为在生产环节收费,提高塑料袋价格。将塑料袋列为环境保护税的应税污染物,或由生产者向专门的塑料袋污染防治基金缴费。

建议四

重新厘清“限塑令”目标,全面考虑对塑料膜类包装的限制,鼓励在可重复使用的提携方案上进行创新。

建议五

有关部门应当加强对外卖行业塑料袋合规性进行监管。外卖平台应该对外卖塑料袋合规性负责。明确将外卖列为“限塑令”管制对象,在平台页面明码标价并纳入收费凭证,外卖平台应对外卖用提携式塑料购物袋设立收费机制。外卖平台应研发重复使用餐具送餐方案。

四点展望

- 1、未来的“限塑令”不能仅着眼于塑料袋,而应变成针对一次性塑料包装的一揽子政策。
- 2、避免将“可降解塑料”作为解决塑料袋问题的解决方案。
- 3、对塑料袋等塑料膜类包装物的使用废弃情况和真实成本进行调研,成果向社会公开。
- 4、研发重复使用替代方案时,应更注重流程的设计。

| 前言

什么是“限塑令”？

狭义的“限塑令”是指国务院办公厅2007年12月31日颁布、2008年6月1日开始执行的《关于限制生产销售使用塑料购物袋的通知》。在该“通知”的指导下，商务部、国家发改委、工商总局颁布了部门规章《商品零售场所塑料购物袋有偿使用管理办法》，质检总局颁布了国家标准《塑料购物袋的环保、安全和标识通用技术要求》(GB21660-2008)、《塑料购物袋》(GB/T21661-2008)，并于2008年6月1日同时开始实施。2008年7月4日，商务部、国家发改委、工商总局发布《关于<商品零售场所塑料购物袋有偿使用管理办法>有关问题的处理意见》，根据“限塑令”施行一个多月以来出现的问题进行了澄清。广义的“限塑令”包括这一系列政令和标准。

“限塑令”管制范围是具有提携功能的塑料购物袋(以下简称“塑料袋”)，管制对象是商品零售场所，即所有提供商品零售服务的企业和个体工商户经营场所。主要要求从2008年6月1日起：在全国范围内禁止生产、销售、使用厚度小于0.025毫米的塑料袋；商品零售场所实行塑料袋有偿使用制度，包括明码标价，并在商品之外单独收取塑料袋价款；质检部门对生产超薄袋或不按规定标识的塑料袋(即不合规塑料袋)生产企业进行质量监督，工商部门对商品零售场所销售、使用不合规塑料袋的行为进行监督；提高废塑料回收利用水平；提倡重拎布袋子、重提菜篮子，重复使用耐用型购物袋，减少使用塑料袋；强化地方政府以及国务院有关部门责任。

为什么进行本次“限塑令”执行情况调研？

“限塑令”是我国对单一品类塑料垃圾实施管理的专项政策，对于提高公众环境意识、引导公众减少使用塑料袋起到过积极作用。据2013年国家发改委公布的《“限塑令”实施以来的主要成效》，从2008年到2013年，超市、商场的塑料购物袋使用量普遍减少了 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 670 亿个，累计减少塑料消耗100万吨。

然而，随着时间流逝，“限塑令”执行力能否维持是一个问题；加上互联网+新业态的迅猛发展，不属于“限塑令”规制范围的塑料垃圾种类越来越多样化，产生量也与日俱增。因此，有必要对“限塑令”的落实情况进行调研总结，提出有针对性的修改意见。

本次调研包括哪些内容？

本次调研总共分为3部分：线下零售场所“限塑令”执行情况调研；外卖和网购平台调研；线上线下塑料袋专营店调研。线下零售场所是“限塑令”的主要管制对象，调研团队对全国9个城市(县城、镇)的12类商品零售场所进行了调研。外卖和网购平台与塑料袋的产生紧密相连，是“限塑令”管制的“灰色地带”，调研团队对3个外卖平台和7个网购平台进行了初步调研。塑料袋专营店是塑料袋销售的源头，只有塑料袋专营店售卖违规塑料袋，商品零售场所才有可能买到、并向消费者提供违规塑料袋，因此调研团队对线上和线下的塑料袋专营店出售违规袋的情况也进行了调研。

本次调研的局限性

本次调研仅考察了典型线下商品零售场所执行“限塑令”的情况，外卖产品限塑令执行情况、线上线下销售塑料袋的情况，而并未涉及有关部门的执法情况、消费者的行为和看法、以及实际减少塑料袋使用量的情况。本次调研只是一个开始，零废弃联盟将长期关注塑料垃圾污染问题。

第一部分

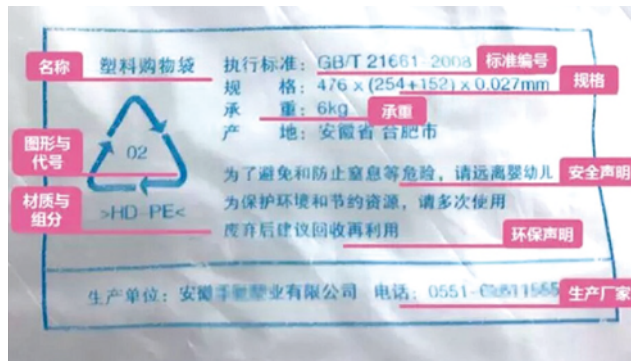
线下零售场所执行情况调研

一、调研问题

根据与“限塑令”同时实施的国家强制标准《塑料购物袋的环保、安全和标识通用技术要求》GB 21660-2008,塑料购物袋的厚度不得超过0.025毫米;标识应当包含以下内容:名称、图形与代号、材质与组分、标准编号、规格、承重、安全声明、环保声明、生产厂家等,9项信息都具备才算标识完整。

《商品零售场所塑料购物袋有偿使用管理办法》要求,商品零售场所不得向消费者无偿或变相无偿提供塑料购物袋;所提供的塑料购物袋应当依法明码标价;应当在销售凭证上单独列示消费者购买塑料袋的数量、单价和款项。

本次调研主要是了解不同城市、不同行业、不同连锁状况、位于商场内/临街的商品零售场所对“限塑令”上述要求的执行情况,发现“限塑令”执行中的问题,并提出有针对性的改进建议。



【图1: 9个标识完整的塑料袋】



【图2: 销售凭证单列塑料袋】



【图3: 塑料袋明码标价】

二、调研方法

1、样本的选择

(1) 调研地选择:本次调研在北京、深圳、沈阳、合肥、宁波、洛阳、景德镇乐平、自贡荣县和阜阳颍州三合镇等9地进行;其中北京、深圳为一线城市,沈阳、合肥为省会城市,宁波、洛阳为非省会设区的市,景德镇乐平、自贡荣县是县级市和县,阜阳颍州三合镇为乡镇。不同的城市,按照实际门店的多少来分配样本量:北京、深圳门店数量多,调研200个以上的样本,其他设区的市100个以上、县级市50个以上、镇20个以上。

(2) 城区选择:所选城市的样本基本覆盖了中心城区和近郊城区(由于条件所限,未包括远郊区县)。北京、深圳不少于5个城区,省会和非省会设区的市不少于3个城区

(3) 营业场所类别:熟食店、餐厅、面包店、饮品/甜品店、果蔬生鲜店、大型超市、便利店、服装店、精品店、书店、药店、以及其他,共12类。不同类型场所又按照门店数量来分配样本量。例如,北京200个样本,餐厅、服装店各30个,便利店、果蔬生鲜店、面包房各20个,熟食店、饮品甜品店、大型超市各15个,药店、书店样本量又更少一些。

(4) 关于连锁店和品牌:品牌连锁店较多且是加盟连锁,限塑令执行情况可能有差异,可以选择2个以上门店抽样;超市、便利店,品牌管理较为统一,每个品牌只取1个门店。判断全国连锁的标准:品牌在3个受调研城市中都存在。地方连锁:品牌在当地城存在5个以上门店,但未在其它城市出现。非连锁:品牌不到5个门店。

(5) 关于门店位置:位于大型商场、购物中心或集贸市场内(简称“商场内”)的样本和沿街样本都有所覆盖。将门店位置是否在商场内作为考虑因素,是根据《商品零售场所塑料购物袋有偿使用管理办法》第十三条规定,“商场开办单位或出租单位应对商场内出租柜台、摊位违反本办法有关规定的行为承担相应责任”。因此,商场有可能采取统一措施来执行限塑令,如果全部调查在商场内的样本,结果可能出现偏差。

综上,选择商品零售场所样本原则:尽量考虑各类影响因素,避免系统偏差。例如,在同一个城市,可能某个城区对“限塑

令”执行特别严格,如果只调查这个区,就会得到偏好的结果,因而需要调查多个区;又如,某些商场特别注重“限塑令”的落实,如果所有样本都集中在商场,也会造成结果偏好,而不能代表真实情况,因而商场和沿街的门店要有一定的比例。

2、调研的执行

(1) 调研团队按照抽样要求预先在excel表中排好所需调查的门店名录。

(2) 调研员将自己负责的门店在电子地图上标注。

(3) 调研员拍摄门店照片、入店观察并拍摄其他塑料膜照片后,向门店索要或购买塑料袋,并向店员询问相关问题。调研员离店后,完成问卷填写,在塑料袋上用标签纸标记所属门店,拍摄塑料袋整体、塑料袋标识特写、以及购物凭证照片。

(4) 调研员收集塑料袋后,做好标记交给在地调研团队,统一使用“顺丰金测厚规”测量塑料袋厚度(可精确到0.001毫米)。

三、调研结果

1、样本分布情况

本次调研总共完成1101个门店样本,按城市、门店类别、连锁类型、是否属于商场划分的情况见【表1-表4】

【表1: 各城市样本量】

	北京	深圳	沈阳	合肥	宁波	洛阳	乐平	荣县	三合镇
样本量	202	246	131	131	108	136	73	52	22
百分比	18.3%	22.3%	11.9%	11.9%	9.8%	12.4%	6.6%	4.7%	2.0%

【表2: 各类型营业场所样本量】

	熟食店	餐厅	面包房	饮品甜品	果蔬生鲜	大型超市
样本量	82	182	96	84	120	69
百分比	7.40%	16.50%	8.70%	7.60%	10.90%	6.30%
	便利店	服装店	精品店	书店	药店	其他
样本量	119	128	50	24	79	68
百分比	10.80%	11.60%	4.50%	2.20%	7.20%	6.10%

【表3: 各连锁类别的样本量】

	全国连锁	地方连锁	非连锁
样本量	310	380	411
百分比	28%	35%	37%

【表4:不同位置门店的样本量】

	商场内 (大型商场、购物中心、集贸市场)	临街
样本量	295	806
百分比	27%	73%

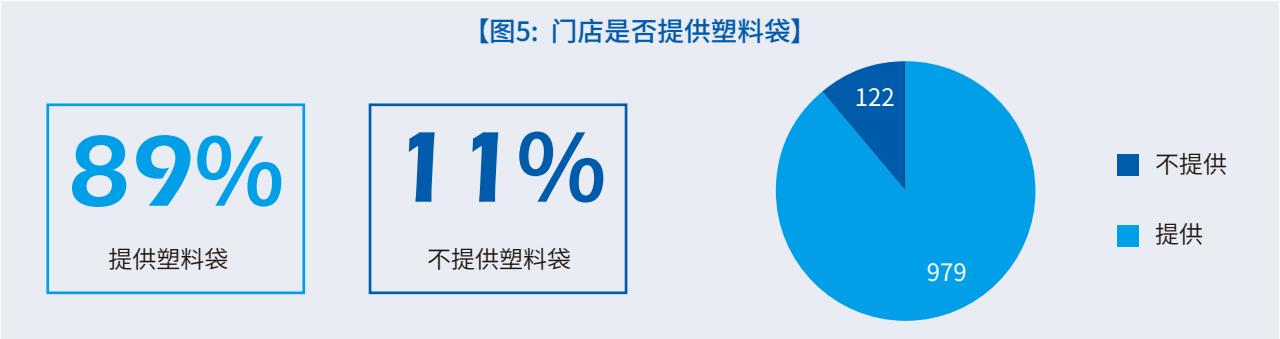
以下图片依次为沈阳的临街非连锁便利店、阜阳三合镇的临街非连锁服装店、北京商场内的连锁甜品店、乐平临街的非连锁大型超市、宁波集贸市场内的非连锁蔬菜摊档、以及合肥临街的连锁熟食店。



【图4: 不同门店类型】

2、提供塑料袋的情况

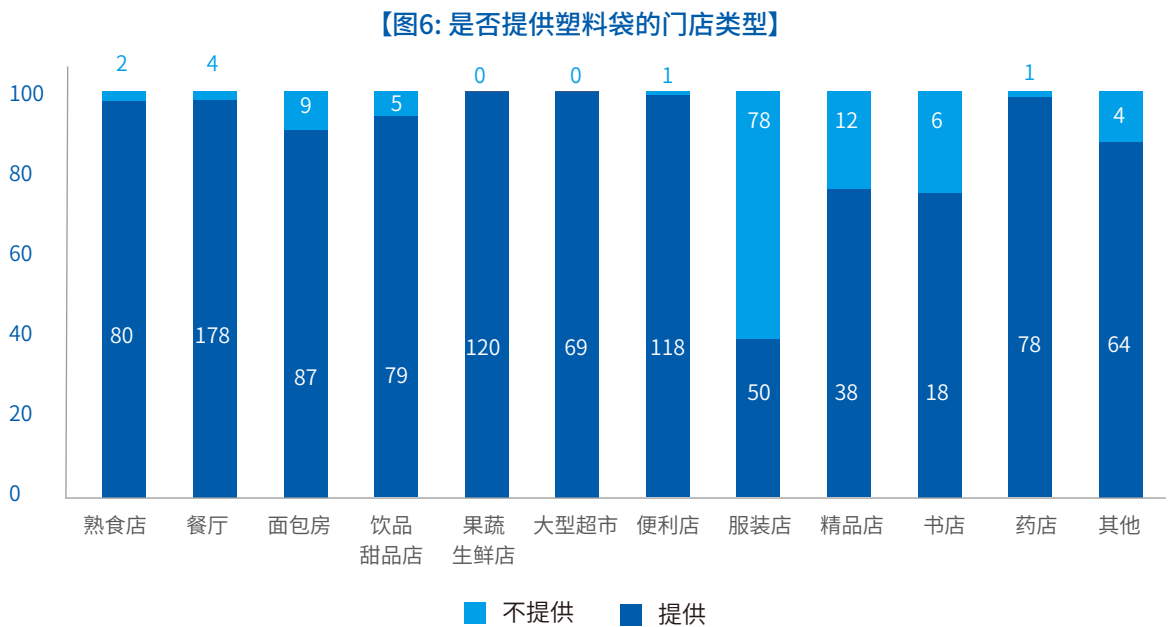
在所调查到的门店中，有89%提供塑料袋，只有11%不提供塑料袋。



在各种门店类型中,服装店不提供塑料袋的比例高达61%;其次是书店和精品店,在25%左右,远高于11%的不提供塑料袋的平均比例;面包房、甜品店和其他类别门店在10%左右;熟食店、餐厅、果蔬生鲜店、大型超市、便利店、药店则低于5%。

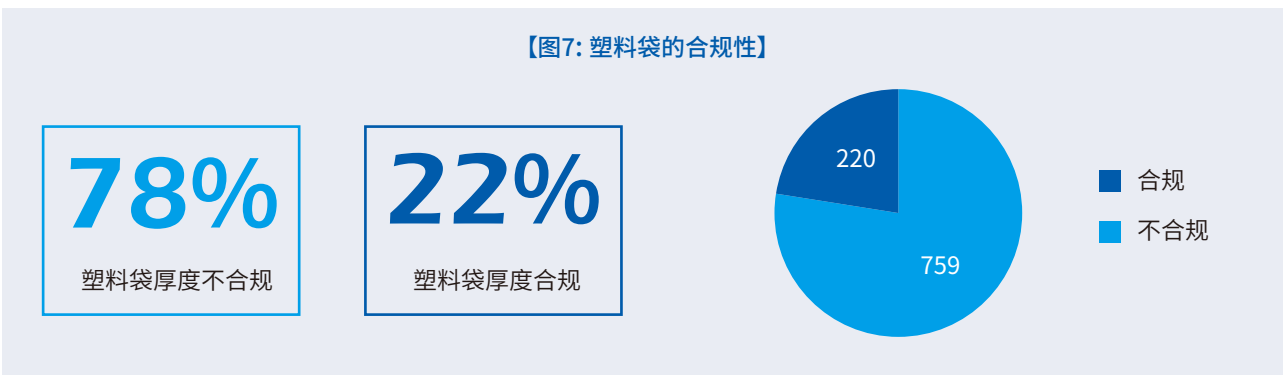
在各个城市中,宁波有26%的门店不提供塑料袋,其次是北京17%,以下依次为合肥、沈阳、深圳、自贡荣县、洛阳、乐平和阜阳三合镇。

全国连锁店不提供塑料袋的比例明显高于地方连锁和非连锁,前者达到30%左右,而后两者都低于5%。商场内的门店和临街门店不提供塑料袋的比例分别为27%和5%。



3、塑料袋本身的合规性

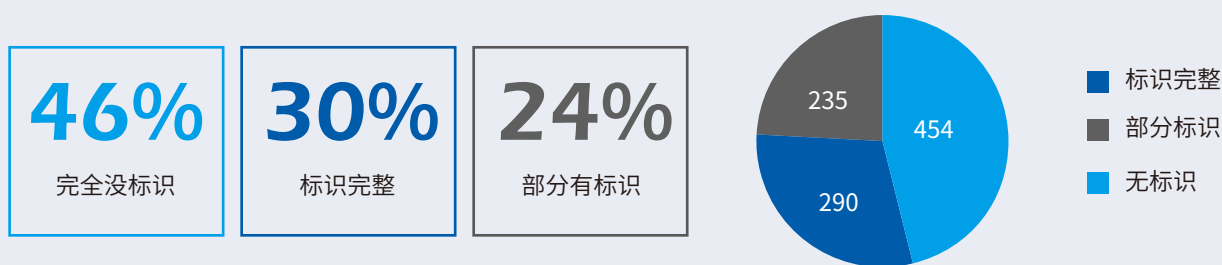
就塑料袋本身而言,只有同时满足9项标识完整和厚度不低于0.025毫米,才是完全合规。在采集到的979个塑料袋样本中,同时满足标识完整和厚度不超薄有220个,只占全部样本的22%,合规率非常低。



3.1标识是否完整

在提供塑料袋的979个门店中,所提供的塑料袋标识完整、有部分标识和完全没有标识的分别占30%、24%、46%。

【图8: 塑料袋标识的完整性】



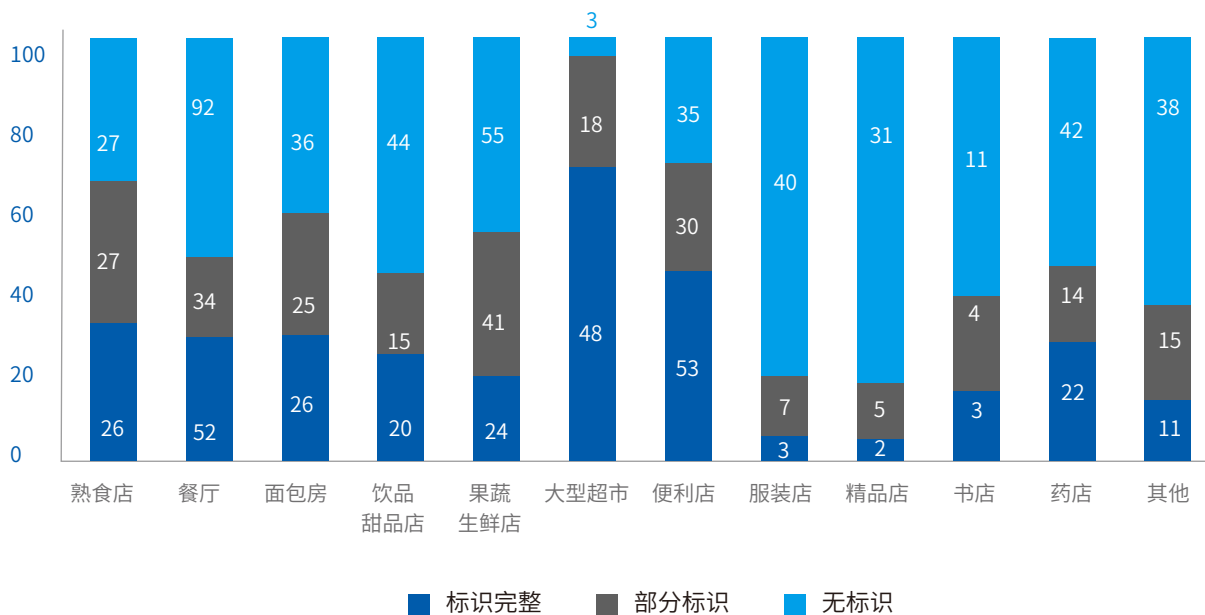
大型超市塑料袋标识完整的情况达到70%，便利店达到45%（其中全国连锁便利店达到81%）；熟食、面包房、餐厅、饮品甜品店、药店、果蔬生鲜店约在20-30%之间；服装店和精品店提供的塑料袋在标识方面表现最差，仅有5%左右标识完整。在很多情况下，服装店和精品店的塑料袋设计仅考虑品牌自身的需求，而不会显示塑料袋的标识。

从城市角度分析，除了阜阳三合镇和自贡荣县标识完整的塑料袋占比不足5%之外，其他各县市标识完整的塑料袋均占30%左右，各城市之间差别很小。

全国连锁、地方连锁、非连锁的标识完整的比例分别为55%、30%和13%，三者区别明显。

而商场内的门店只略优于临街门店。

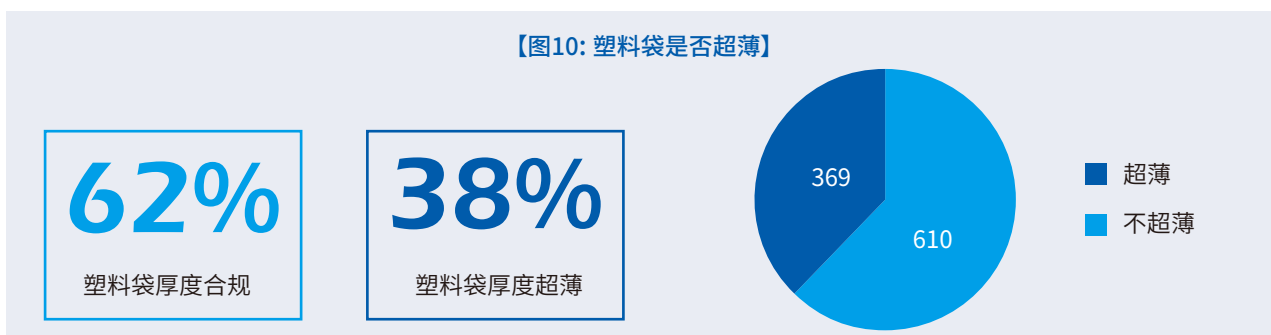
【图9: 不同门店类型的塑料袋标识情况】



3.2 塑料袋的厚度情况

在厚度合规方面，979个样本有38%的塑料袋超薄，62%的塑料袋厚度合规。

【图10: 塑料袋是否超薄】



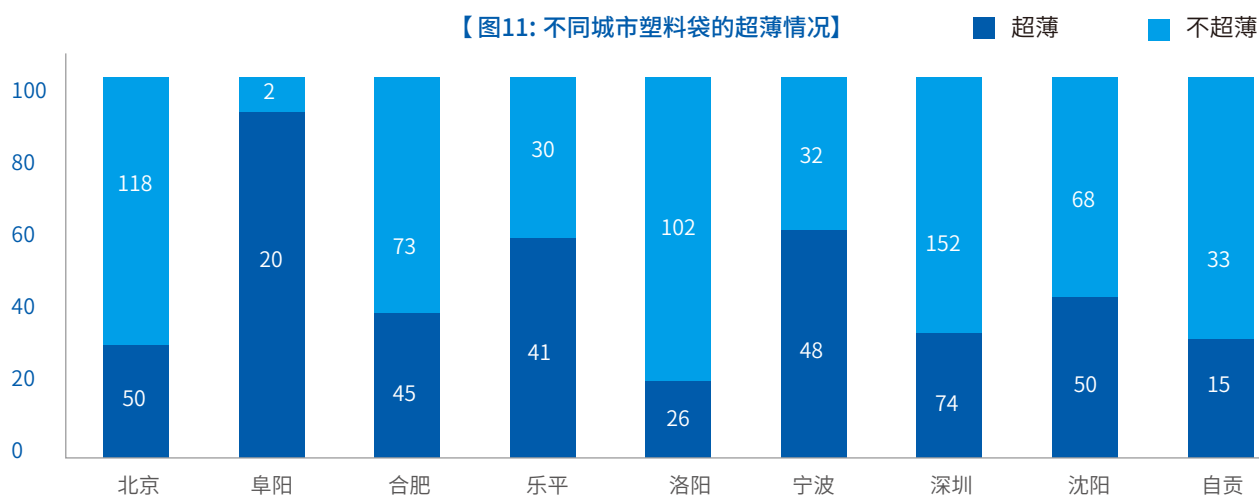
按照城市统计, 洛阳厚度达标率达到80%, 北京、深圳、自贡荣县厚度达标比例约在70%, 合肥、沈阳约为60%, 乐平、宁波约为40%, 而阜阳三合镇则不到10%。城市之间差别较大, 但不存在大城市普遍比小城市做得更好的趋势。

按门店类型统计, 大型超市、服装店、书店厚度合规率达90%左右; 熟食店、餐厅、面包房、饮品甜品店、便利店(其中全国连锁便利店81%)、精品店和其他门店厚度合规率在60-70%左右, 而果蔬生鲜店和药店使用厚度合规率最低, 在40-50%左右。

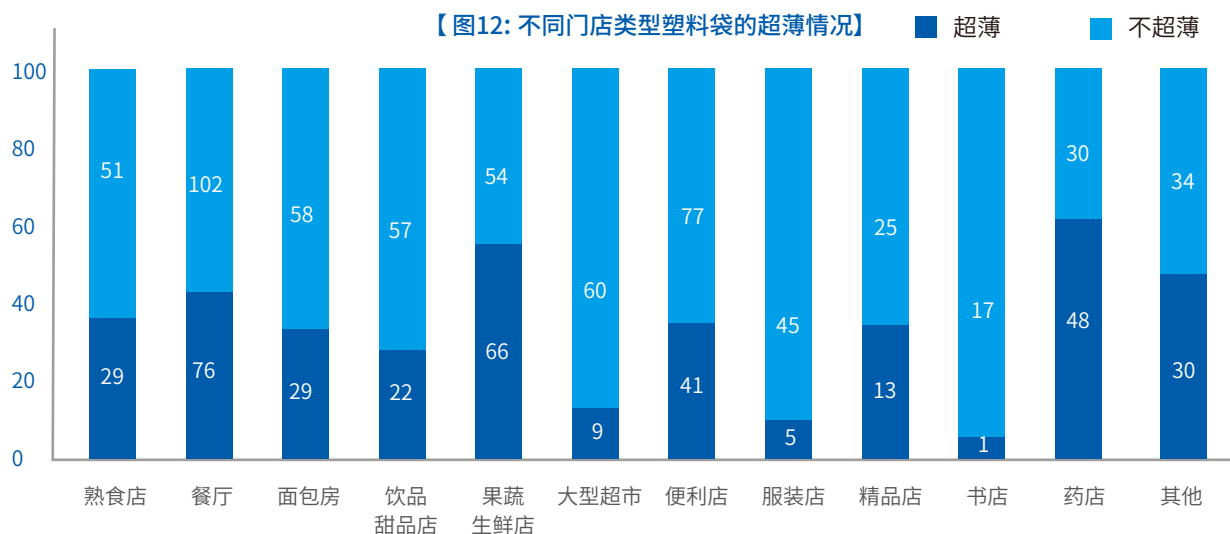
全国连锁店、地方连锁、非连锁塑料袋厚度合规率分别为84%、66%、47%, 区别明显。

而位于商场内的门店和临街门店使用厚度合规的塑料袋的比例分别为74%和59%。

【图11: 不同城市塑料袋的超薄情况】



【图12: 不同门店类型塑料袋的超薄情况】



4、塑料袋收费情况

塑料袋收费、不收费的门店分别占17%、83%；塑料袋价格列入凭证中的有15%，而85%的门店未将塑料袋列入凭证或不提供凭证；将塑料袋明码标价的门店只有9%，而91%的门店没有明码标价。同时做到收费、明码标价和将塑料袋收费情况列入凭证，收费全合规的只有69家门店，占所有门店的7%。

【图13: 塑料袋是否收费】



【图14: 塑料袋是否列入消费凭证】



【图15: 门店塑料袋销售是否明码标价】



【图16: 塑料袋收费三项全合规情况】

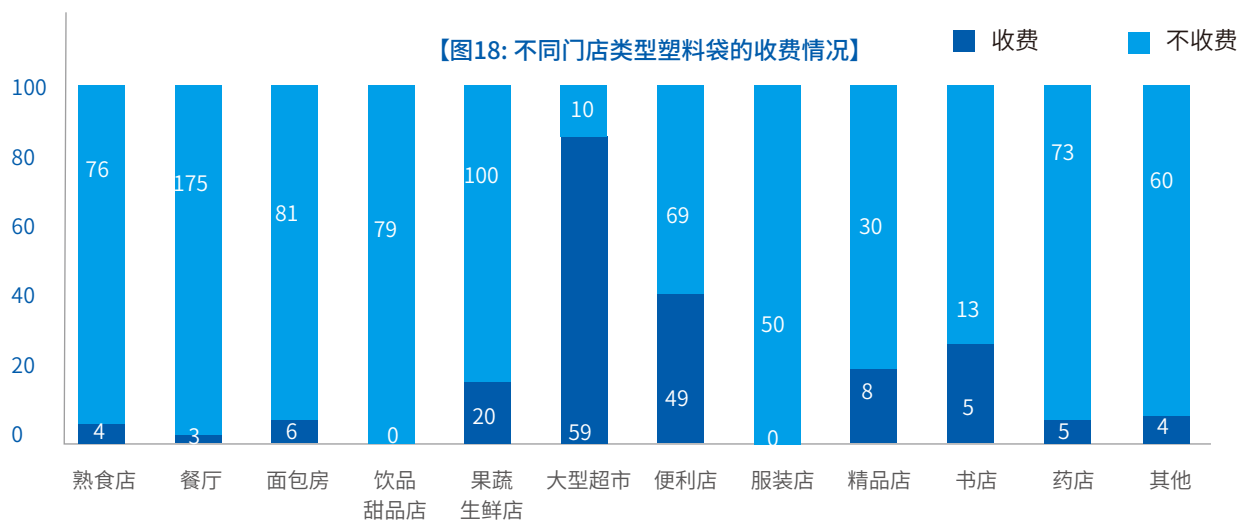
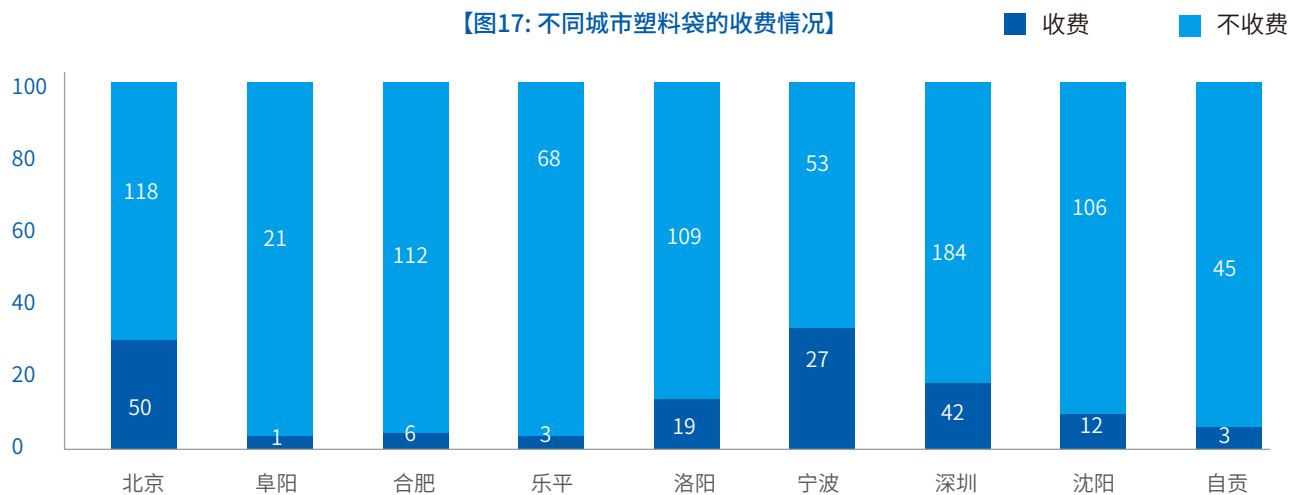


收费门店比例最高的是宁波和北京，为30%左右，深圳、洛阳、沈阳次之，为10-20%，而合肥、自贡荣县、乐平和阜阳三合镇，只有5%左右。基本上城市越大，收费执行更严格。

不同类型门店间差异较为明显：大型超市有85%收费，便利店为41%（其中全国连锁便利店为88%），书店、精品店和果蔬生鲜店为20%左右，其余类型的门店收费的比例均不足10%。

全国连锁、地方连锁、非连锁收费比例分别为32%、18%和5%，存在较明显差别。

而门店位置在商场内还是临街对于收费情况的影响不明显。



5、其他塑料膜

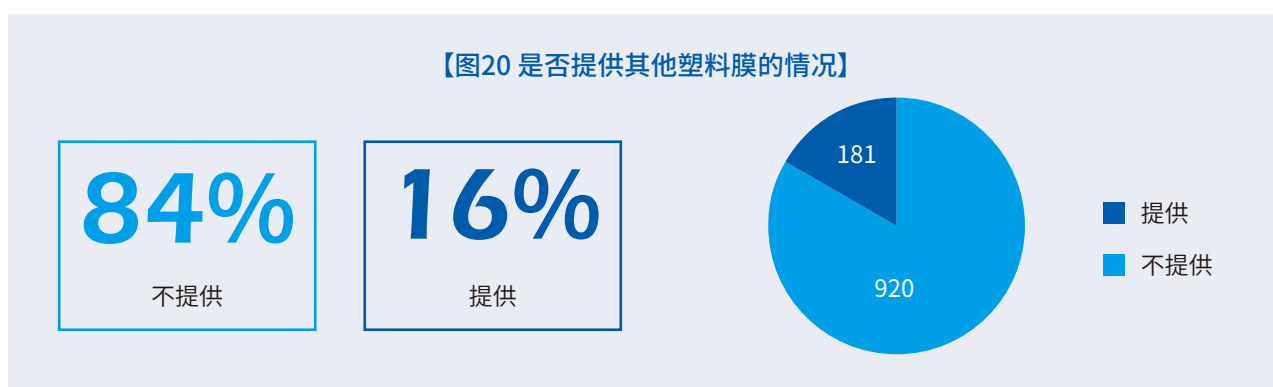
考虑到除了具有提携功能的塑料袋之外,一些商家会提供平口袋等不受“限塑令”规制的塑料膜类包装物,这些包装物和塑料袋一样难以回收。因此,问卷中还设计了商家是否提供其他塑料膜的问题,其他塑料膜主要包括:保鲜膜(生鲜、熟食、面包)、平口袋(生鲜)、封口袋(粮食、干货)、粘口袋(面包)、扎口袋(面包)、预包装食品袋(面包)等。





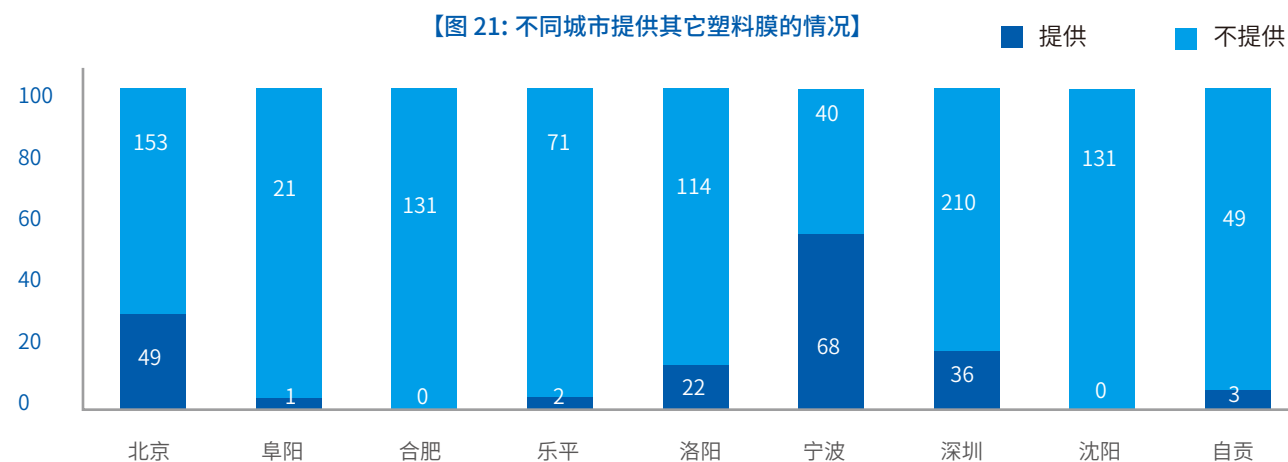
【图19: 其他类型的塑料膜/袋】

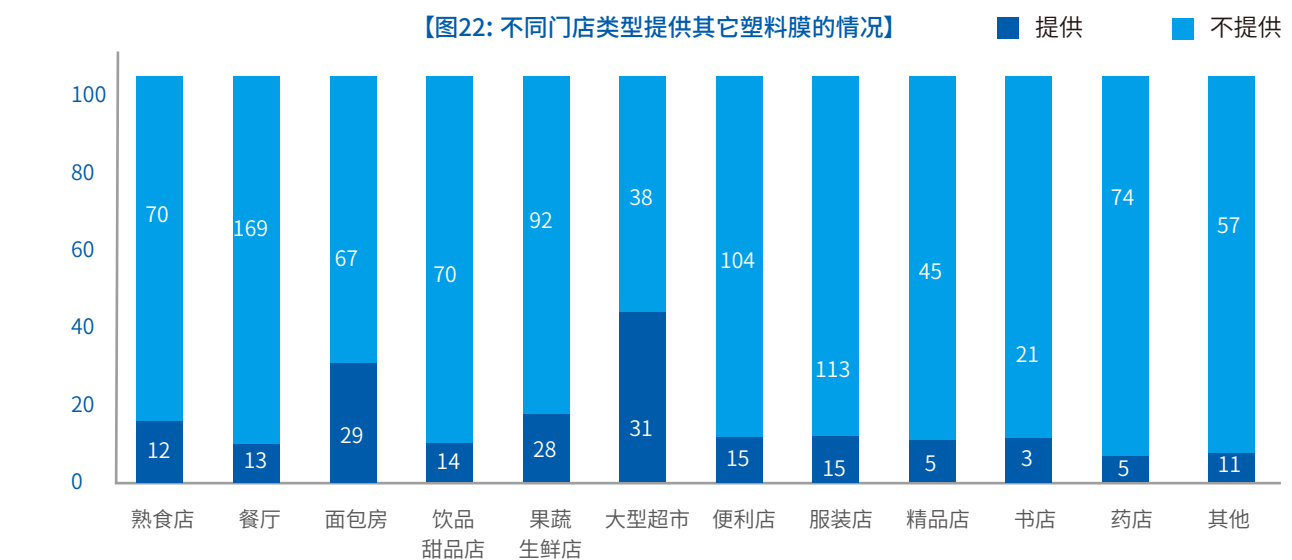
总体上看, 提供其他塑料膜的门店比例不大, 为16%, 而84%的门店不提供其他塑料膜。



在城市方面, 宁波的门店提供其他塑料膜的比例高达60%以上, 北京、洛阳、深圳在20%左右, 其他城市均低于5%。

从门店类型看, 有45%的大型超市提供其他塑料膜, 其次是面包房和果蔬生鲜店, 分别为30%和23%, 便利店在总体上不高, 但全国连锁便利店达到35%。





6、综合结果

(1) 完全达到“限塑令”要求的商品零售场所比例非常小。

在提供塑料袋的979个门店中,同时做到标识完全合规、厚度达标以及收费这三项主要要求的门店只有89家,仅占9.1%;同时做到以上三项,且明码标价和列入凭证——亦即门店遵守“限塑令”所有规定的,只有36家,仅占3.7%。

(2) 大型超市和全国连锁便利店对“限塑令”各项要求都执行得最为严格;除了收费更严格之外,大城市并非都比小城市做得好;全国连锁普遍优于地方连锁,地方连锁又优于非连锁;门店位置影响不大。

【表5: 塑料袋合规、厚度达标、收费情况的综合分析表】

	标识合规 (平均30%)	厚度达标 (平均62%)	收费 (平均17%)
城市	均在30%左右,除了阜阳三合镇和自贡荣县	城市差异明显,但大城市并非比小城市做得更好	大城市比中小城市执行更严格,但不足40%
门店类别	大型超市合格率69%最高,便利店43%次之(全国连锁便利店81%),服装店和精品店低于5%	书店、服装店、大型超市达标率最高,在85%以上,全国连锁便利店达到81%	大型超市有85%收费,最严格;便利店42%次之(全国连锁便利店88%);其他类型都执行很差
连锁情况	全国连锁优于地方连锁,地方连锁优于非连锁	全国连锁优于地方连锁,地方连锁优于非连锁	全国连锁优于地方连锁,地方连锁优于非连锁
门店位置	商场内略优于临街门店	商场内优于临街门店	影响不明显

第二部分

线上外卖、网购平台执行情况调研

一、外卖调研

(一) 调查目的

随着生活节奏的加快与网络订餐的发展,外卖凭借“足不出户便能让你享受美味”这一特性,成为了众多大学生、白领乃至普通居民的就餐选择,用户数量持续上升。2017年3月19日,某外卖新浪官方微博宣布其日订单量超过1000万。据行业统计,各大网络订餐平台完成一天订餐量需要4000万个餐盒(一年146亿个餐盒)。另一方面,2007“限塑令”出台之时,线上外卖平台还未起步,因此,外卖平台和平台上的餐厅是“限塑令”管制的灰色地带。本次外卖调研先按照“限塑令”的重点内容,了解外卖行业使用合规塑料袋的情况,以及是否对塑料袋收费。

(二) 调查方法

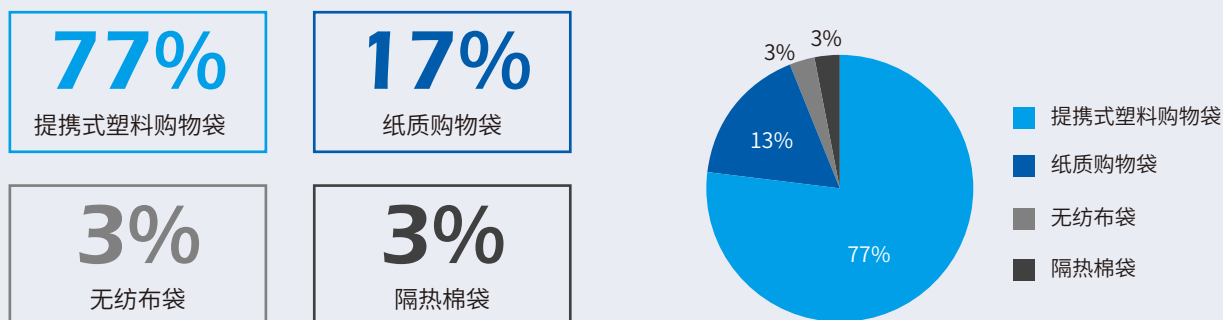
本次调查共完成了对北京市30份不同品牌外卖样本的收集与调研。通过三大外卖平台下订单,产品以餐食为主,也涵盖超市外卖等其他产品形式。整个调查中,调研团队收集外卖中塑料制品的使用情况,填写问卷:包括基础信息、外卖内容、塑料制品使用情况及收费情况、标识是否完整等。同时,留存订单页面截图、外卖外观图片、外卖小票(消费凭证)图片、外卖一次性用品摆拍图。此外,也对外卖样本测试厚度,以了解其达标情况。

(三) 调查结果

1、便携式塑料购物袋使用情况

在所调查的30个样本中,外包装提供便携式塑料购物袋的有23个,占到77%;提供纸质购物袋的有5个,占到17%;无纺布袋1个;隔热棉袋1个。结合本次调查,并联系实际情况,外卖产品的外包装使用便携式塑料购物袋的比率最高。

【图23: 外卖产品外包装袋类别情况】



2、便携式塑料购物袋合规情况

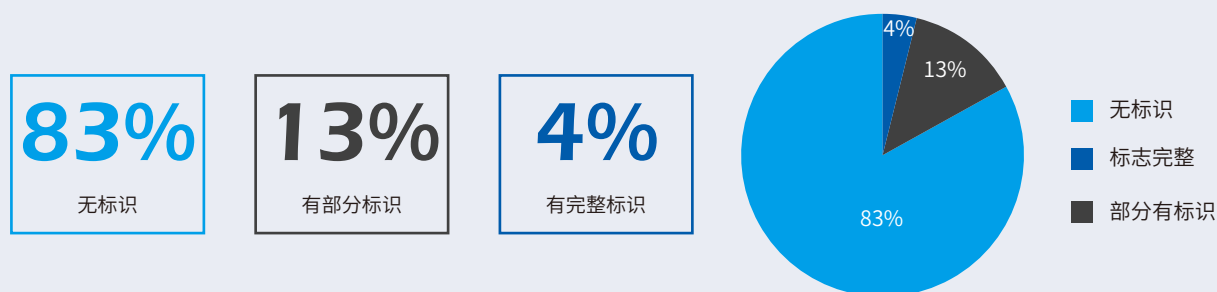
(1) 标识完整情况

在调查的30份样本中,23个使用便携式塑料购物袋的样本中,只有一家连锁品牌餐饮的便携式塑料购物袋有完整标识;部分有标识的3家,其中2家连锁品牌餐饮;其余18家(占比78%)都是无标识的塑料购物袋。在本次调研的30份样本中,连锁与非连锁的比例为3:2,根据已有样本结果,连锁或非连锁对便携式塑料购物袋标识是否合规没有关联。

(2) 厚度合格情况

在23个使用便携式塑料购物袋的调查样本中,因为调查人员分布较为分散,不便收集,因此调研团队收集的实体便携式塑料购物袋有5个,另也通过其他渠道收集了11个外卖使用的便携式塑料购物袋,共16个样品,检测其厚度合规情况。结果表明,75%的塑料袋厚度都达到了“限塑令”所规定的0.025毫米的要求。

【图24: 外卖产品塑料袋标识情况】



【图25: 外卖产品塑料袋厚度合规情况】



3、便携式塑料购物袋收费情况

调研的外卖样本中,据外卖订单截图与小票,23份样本中均未单列便携式塑料购物袋为收费项,订单及小票中所显示的除食物以外的收费项主要有三类:餐盒费、包装费、配送费。包装费由于内涵较广,可理解对整个包装的收费,即包括了餐盒、塑料袋等,但均未明确说明有对塑料袋收费,也未标明收费标准。根据对多个外卖的观察,包装费有时候仅出现在网络订单页面上,而在纸质小票上时显示为餐盒费,而且收取餐盒费的商家,就不会收取包装费。据此可以推测,对于平台及商家而言,包装费即餐盒费,与便携式塑料购物袋无关。



【图26: 两个外卖订单塑料袋收费、列入消费凭证的情况】

值得注意的是, 23份样品中有一个样本有别于其它餐食外卖, 是平台1超市外卖。平台1超市外卖是从订购者附近的超市采购所需商品, 再和外卖一样送至订购者手中。在超市购物一般都会对便携式塑料购物袋收费, 但平台1超市外卖使用的是带有平台1自身Logo的袋子, 而非超市的收费购物袋。在截图和小票中也并未发现塑料袋单独收费的列项。此种情况在平台2外卖中也同样发生。平台1的塑料袋没有任何标识, 平台2的塑料袋标识不完整。

4. 便携式塑料购物袋主要由商家提供

为观察便携式塑料购物袋的提供、收费是否随外卖平台不同而产生差异, 23个样本中有3个样本是通过不同平台购买了同一商家产品, 发现其所提供的塑料购物袋一模一样, 且均不收费, 只是餐盒费、配送费收费标准和平台有差异。

5. 一次性塑料用品使用情况

除了便携式塑料购物袋以外, 外卖产品中还包含着许多其他的一次性用品。事实上, 这些一次性用品除竹木筷外, 大多是塑料制品。用量最多的是一次性塑料餐盒, 这与中餐在外卖中占比高不无关系。中餐的面、粉、米饭、菜几乎都使用塑料一次性餐盒盛放, 并且米饭菜常常会消耗多个餐盒, 人均用量2个。此外, 一次性勺、叉, 常作为配套餐具; 预包装食品, 用来放置一次性餐具、调料; 其他还有塑料吸管、一次性塑料手套、纸杯盖、塑料平口袋、零食包装袋等。

【图27 外卖中其他一次性用品】



在30份外卖中,有13份外卖产生5-6件除了塑料袋之外的塑料一次性用品,占43%;有8份外卖产生3-4件,占27%。平均每份外卖产生塑料一次性用品4.8件。

值得注意的是,外卖平台现在有了“无需餐具”选项,实际上并非真正不提供一次性餐具,而只是不提供一次性筷子和勺子——尽管有所改善,但一次性碗和杯子仍然没有任何减少。

二、网购平台调研

网购平台使用便携式塑料购物袋的情况比较少见,因此不是此次“限塑令执行情况”调研的重点部分。但不可忽略的是,网购平台使用非便携式塑料袋的情况非常普遍,也是塑料垃圾产生的一大源头。此次调研,目的是了解各个平台对便携式塑料购物袋与非便携式塑料袋的使用情况。常见的快递包装一是纸箱,二是塑料粘口袋。纸箱一般用于某些固定平台/商家、异形商品、易碎商品、多件/大件商品,塑料粘口袋多用于织物、小物品、单本书籍等商品。因此此次调研中,调研团队在7个常见购物平台(其中直营4家,自营3家)购买了同样单本书籍,了解其数量包装的情况。

7个包裹中,2个使用了普通粘口袋,4个使用了气泡信封袋,1个使用了编织材质的包装,没有使用便携式塑料购物袋的情况。快递行业使用便携式塑料购物袋的情况虽然少见,但使用粘口袋、编织袋(主要成分是聚丙烯)的情况则稀松平常,这也反映出:限塑令应该随着社会发展而做出相应的改变,扩大限塑的范围和种类。



【图28: 购买一本书不同电商的包装方式】

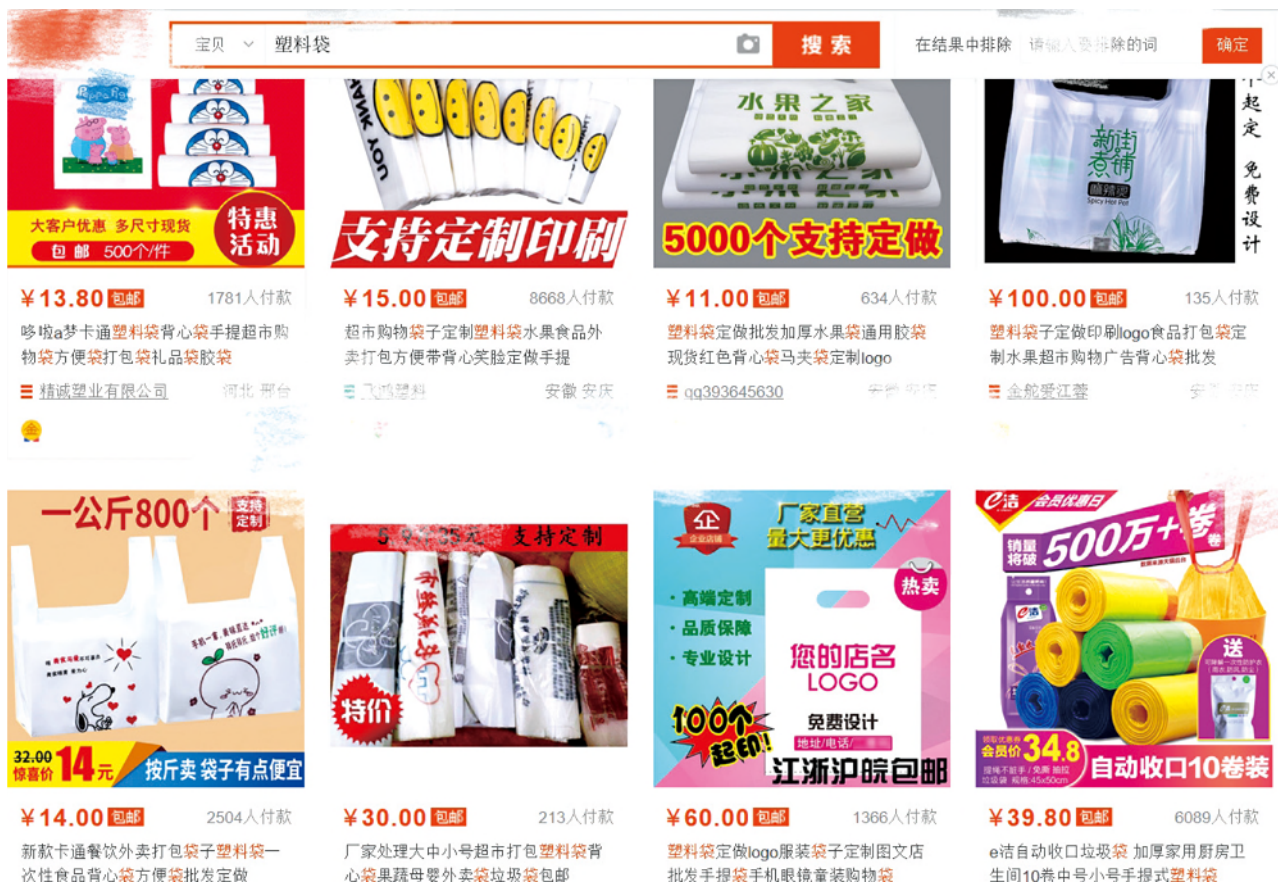
第三部分

线上线下出售违规塑料袋情况调研

基于上文的分析,不达标塑料袋(标识和超薄问题)的使用非常普遍,说明塑料袋生产和销售源头没有得到有效控制。因此,调研团队对线上电商平台和线下市场中的塑料袋售卖摊点进行了调研,初步了解售卖超薄和标识不完整塑料袋的情况。

调研情况:

调研团队在电商平台搜索栏输入“塑料袋”关键字,即出现大量塑料袋批发店铺,仔细查看几乎都有售卖违规塑料袋行为。依据《国务院办公厅关于限制生产销售使用塑料购物袋的通知》(国办发〔2007〕72号)规定,“一、禁止生产、销售、使用超薄塑料购物袋。从2008年6月1日起,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”。同时,GB 21660-2008《塑料购物袋的环保、安全和标识通用技术要求》中还明确规定塑料购物袋应标有承重、规格、标准编号、生产厂家、安全性、添加剂情况等。但在线上店铺的塑料袋产品中常见厚度双层3丝,双层4丝,即单层0.015mm和0.02mm,小于规定的0.025mm,并且塑料袋产品常见未按规定印制标识等内容。



【图29 网络平台大量销售塑料袋】

产品描述

我们的塑料袋**尺寸很多** 由**大至小** 您要的尺寸我们厂里都有 请根据各自的需求选择**正确尺寸**的袋子

厚度说明：薄款3丝以内 普厚3丝——3.5丝 中厚3.5——4丝

厚款4丝——5丝 加厚6丝 特厚7丝 超厚8丝（注：双面厚度.1丝=0.01毫米）

选择尺寸 ↓ 请看下面详情规格表 ↓

【图30 某电商平台某店铺销售超薄塑料袋的页面】

线下塑料袋批发商铺也常见销售违规塑料袋。调研团队在四川荣县以及河南洛阳随机查看塑料袋批发零售店铺中，发现其中的不合规塑料袋很多，最明显的观察是未按规定印制标识。而调研团队向当地工商部门询问其监督情况时，被告知不属于其工作范围。



【图31: 洛阳市某塑料袋批发商铺】

按照限塑令要求“质检部门对生产超薄袋或不按规定标识的塑料袋（即不合规塑料袋）生产企业进行质量监督，工商部门对商品零售场所销售、使用不合规塑料袋的行为进行监督”，显然这两个部门对于生产和销售违规塑料袋的商家有明确的职责分工，但是执行力度很差。

举报情况：

调研团队尝试在电商平台选取79家明显有售卖违规塑料袋行为的商家进行了举报，其中6家在举报过程中产品下架，7家因平台的举报限制导致不能举报，因此共在电商平台共成功举报66家店铺，在工商总局成功举报11家店铺。



【图32: 某电商平台全网举报平台】

举报渠道存在大量问题。

(1) 在某电商平台上的举报尝试发现, 普通用户很难寻找到举报渠道, 并且每个ID每周仅可举报10次。

(2) 在工商总局的举报体系下, 被举报店铺必须在工商系统内, 而电商平台上的店铺多为批发零售店铺, 并不在工商系统内, 或在电商平台上无法查找店铺的公司注册信息, 因此导致志愿者不能有效利用工商总局线上举报系统进行举报。



【图33: 无法找到企业全称、且售卖没有标识塑料袋批发零售店铺】

第四部分

总结与建议

本次调研的主要发现的问题以及建议

01

问题一：商品零售场所执行“限塑令”的总体情况不容乐观。

线下979个提供塑料袋的门店中，同时做到标识完全合规、厚度达标、收费这三项主要要求的门店只有89家，仅占9.1%；同时做到以上三项，且明码标价和列入凭证——亦即遵守“限塑令”所有规定的，只有36家，仅占3.7%。外卖23个提供塑料袋的门店中，无一家执行塑料袋收费政策。

建议：提高“限塑令”位阶，实行精细化管理，采取更严厉的罚则

首先，将“限塑令”升级为行政法规，提高相关部门的重视程度和执行力度；其次，对于商场和集贸市场等有统一管理者的区域，需要加强商家是否符合限塑令要求的监管；第三，“限塑令”颁布已有十年，罚则条款上应改为“并罚”，并增加罚款金额；第四，增加条款，要求商户收银处应明确标识显示违反限塑令的举报电话，便于公众监督。

02

问题二：不合规塑料袋占比78%，源头售卖违规塑料袋的情况较为普遍。

依然有38%的比例是超薄塑料袋；标识完整的比例只有30%，24%虽然有标识但不完整，缺少的部分往往是未标出生产厂家，这就造成了有关部门和公众无法对塑料袋的质量进行监督。对塑料袋专卖商的初步调研发现，网购平台塑料袋专卖商直接售卖无标识塑料袋和超薄塑料袋很普遍，线下市场摊位的塑料袋专卖商依旧大量销售无标识塑料袋。

建议：在生产、销售、使用环节全面杜绝违规塑料袋。

应同时落实生产厂家、塑料袋销售商和使用塑料袋商家责任，尤其应该明确标出生产厂家，使责任可以溯源。同时，质检工商等执法部门开展源头生产、线上线下销售违规塑料袋的专项执法行动，杜绝源头违规塑料袋的生产和销售。

03

问题三：除了大型超市和全国连锁便利店较为严格之外，塑料袋收费几乎未得到执行。

在标识、厚度、收费这三项“限塑令”主要规定中，收费的执行情况最差，只有17%的门店收费。相对而言，大型超市和全国连锁便利店比较严格执行塑料袋收费政策，其他类型门店有9成左右不收费。

建议：将塑料袋收费方式改为在生产环节收费，提高塑料袋价格。

对不收费的原因的初步分析，最重要的是塑料袋成本太低，商家免费提供基本不存在经济负担，不赠送反而可能流失顾客。建议将商家自行加价收费的方式，改为从生产环节收费。由于塑料袋一旦生产出来，就很可能很快变成一次性垃圾，因此可以根据环境保护税法，将其列为应税污染物；或者塑料袋生产者缴纳垃圾处理费，存入专门的塑料袋污染防治基金，用于鼓励社会创新者研发和推广重复使用的提携方案。随着塑料袋出厂价的提高，商家购买塑料袋成本自然提高，商家免费送塑料袋的行为也会减少。

今年是“限塑令”实施十周年。十年前“限塑令”的出台无疑是有重要意义的：一方面将塑料垃圾问题显性化，对于广大公众起到了宣传教育作用，乃至影响相当一部分公众重复使用塑料袋或布袋购物；另一方面，把社会对环境问题的关注上升为国家意志，也无疑在大型超市、连锁便利店等商品零售场所真正减少了塑料袋购物的使用。但随着时间推移，除了大型超市和全国连锁便利店对“限塑令”执行情况维持较好之外，大多数商品零售场所已经疏于执行。

04

问题四、塑料袋收费执行得好，并不意味着塑料垃圾减少，而可能只是以其他塑料膜替代了。

值得注意的是，尽管大型超市、全国连锁便利店是塑料袋收费执行得最好的一类门店，收费比例分别是85%和88%，远高于所有受调研门店的平均收费比例17%；但同时，这两类门店提供其他塑料膜的比例为45%和35%，明显高于16%的全国平均水平。从城市的角度看，收费执行得最好的宁波、北京、深圳、洛阳，也是提供其他塑料膜门店比例最高的前四个城市。从总体看，收费的门店提供其他塑料膜比例为39.9%，不收费门店仅有12.7%提供其他塑料膜。这反映出一种趋势：限塑令执行得好、尤其是收费执行得好的商家，更倾向于提供其他塑料膜来替代可提携式塑料袋。这其实是一种塑料一次性包装代替另一种塑料一次性包装，并不符合“限塑令”的初衷。

建议：重新厘清“限塑令”目标，全面考虑对塑料膜类包装限制，鼓励在可重复使用的提携方案上进行创新。

回顾国务院办公厅《关于限制生产销售使用塑料购物袋的通知》，第五条明确指出，广泛宣传“白色污染”的危害性，提倡重拎布袋子、重提菜篮子，重复使用耐用型购物袋。“限塑令”的初衷是要减少以塑料袋为代表的不能重复使用且难以回收利用的包装。在对“限塑令”进行升级过程中，应当将各种塑料膜类包装进行通盘考虑加以限制；并且根据不同使用场景，鼓励可重复使用方案的创新，例如用共享布袋代替塑料袋，用餐盒装面包，用菜篮子买菜，鼓励设立无包装商店，等等。

05

问题五、外卖商家和外卖平台基本没有使用合规塑料袋

本次外卖调研30个样本，有23个使用塑料袋，4%标识完整，13%有部分标识，83%完全没有标识，不合规率高达96%。其中2个塑料袋由外卖平台提供，1个完全没有标识，1个只有部分标识。连锁品牌塑料袋的厚度达标率相对较高为75%，但塑料袋标识合规性并不比非连锁更好。所有外卖用提携式塑料购物袋都未显示单独收费、未列入凭证，不符合“限塑令”要求。且外卖其他一次性用品使用泛滥，平均每份外卖产生塑料袋之外的塑料一次性用品件数高达4.8件。

建议：加强对外卖行业塑料袋合规使用的执法，明确将外卖列为“限塑令”管制对象。

有关部门应当加强对外卖行业塑料袋合规性进行监管。外卖平台应该对外卖塑料袋合规性负责，尤其是自身平台提供的袋子必须合规。明确将外卖列为“限塑令”管制对象，外卖平台应对外卖用提携式塑料购物袋设立收费机制，并在平台页面明码标价并纳入收费凭证。政府相关部门应将网购和外卖可能提供的所有一次性塑料用品列为环境保护税的应税污染物，提高其成本。外卖平台应研发重复使用餐具送餐方案。

第五部分 展望

由于能力和时间有限,本次调研仅考察了典型线下商品零售场所执行“限塑令”的情况,外卖产品限塑令执行情况、线上线下销售塑料袋的情况,而并未涉及有关部门的执法情况、消费者的行为和看法、以及实际减少塑料袋使用量的情况。本次调研只是一个开始,零废弃联盟将长期关注塑料垃圾污染问题,并推动其解决。在此,零盟提出以下四点展望:

1、未来的“限塑令”不能仅着眼于塑料袋,而应变成针对一次性塑料包装的一揽子政策,并进行总量控制。

从调研团队的初步调研来看,用其他一次性塑料包装替代塑料袋的情况已经比比皆是:“限塑令”执行得好的大型超市和连锁便利店,同时也是提供其他塑料膜最多的一类商家;网购已经基本不提供塑料袋,却充斥着塑料快递袋、发泡信封袋、编织袋、胶带、泡沫填充物等各种一次性塑料垃圾;某地区虽然实行了“禁塑令”,但是替代品却是同样常常是一次性使用的、难以回收利用的尼龙网兜、无纺布袋……未来的“限塑令”应扩大管制范围,从行业类型上明确列入网购和外卖,从塑料类别上应包括各种一次性塑料包装。从政策目标上,应当对各类一次性塑料包装实行总量控制,才能真正做到最终减少“白色污染”,减少塑料垃圾。

2、避免将“可降解塑料”作为解决方案。

我国已有几个地区实行“禁塑令”(《吉林省禁止销售和使用一次性不可降解塑料袋、塑料餐具规定》、《海南经济特区禁止生产销售使用一次性塑料制品的规定》、河南省南乐县《关于治理白色污染推广使用一次性可降解塑料制品的实施意见(试行)》),其背景都是以“可降解塑料”替代石油基塑料。但“可降解塑料”并非解决塑料袋污染的“灵丹妙药”。

首先必须强调,可降解材料从本质上说仍然是一次性包装,同样会产生大量废弃——若生产和使用量过大,还会出现与粮食争地的情况。其次,由于我国目前对可降解材料缺乏

明确标准,市面上有很多“可降解包装”只是部分降解,剩下的部分反而由于碎片化而造成更大的问题。第三,还有两个关键问题:即使是真正完全可降解,作为使用者的普通公众有没有能力、会不会实际上将可降解袋和普通塑料袋分开投放?城市有没有单独的回收和处理体系,让可降解袋实际上得到降解、而避免和普通塑料袋一样进入填埋场或焚烧厂?不考虑和解决这些问题,“可降解塑料”就可能只是虚假的解决方案。有关部门也应到上述“禁塑令”地区调查了解“可降解塑料”是否真的实现了降解,减少了塑料的使用。

3、对塑料袋等塑料膜类包装物的使用废弃情况和真实成本进行调研,成果向社会公开。

整个社会对塑料袋以及与此相关的其他塑料膜类包装物的使用场景、使用量变化情况及其原因,及其生产、消费、处置过程(包括焚烧、填埋、丢弃在自然环境中)的真实社会成本等问题的了解还远远不够。需要有关部门进行全面调研,为塑料膜类包装实行向生产环节收费、鼓励可重复使用方案研发和推广提供依据;并向社会公开调研结果,与关注此议题的公众、社会组织维持良性互动。

4、研发重复使用替代方案时,应更注重流程的设计,而非实体产品的设计。

提倡使用菜篮子、布袋子、醋瓶子,不在于生产更多的这类产品,而在如何让商家和消费者愿意在现实中不断重复使用,降低空置率和折损率,最终实现减少物耗、减少垃圾的目的。

报告撰写者：谢新源、田倩、任彤、岳彩绚

校 正：孙敬华

报 告 设 计：李宇

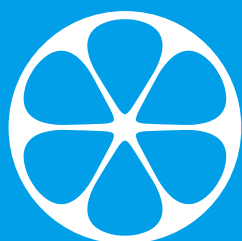
感谢以下团队和志愿者对此次调研的支持(排名不分先后)

洛阳市长乐社会工作服务中心、荣县妇女实用技术培训学校、乐平市绿色之光志愿者协会、深圳市龙华区零废弃促进会、合肥绿迹环保公益咨询中心、沈阳市环保志愿者协会、北京草原之盟环境保护促进中心、朱江、何玲辉、吴星仪、张夏菱、张开羽、李倩茹、李谷瑶、任思钰、张岩、施玖月、崔佳、谭豪波、孙凯、李阳阳、王有祥、董泽军、康琪、王泓钧、陈兰、朱逸凡、姚佳、张淼、葛枫、王鑫一、马晓璐、于春生、李云、任伊昀、沈子榆、蒋博雯、王铭扬

感谢

橡树基金会、北京自然之友公益基金会、阿拉善SEE基金会对此次调研的支持。

(本报告仅代表报告编写者观点,和上述基金会的立场或政策无关)



零废弃联盟

China Zero Waste Alliance



网站:www.lingfeiqi.org



邮箱:czwa_2012@163.com



地址:北京市朝阳区裕民路华展国际公寓C座1402



扫码关注零盟