

4. 国家案例研究

本章调查了塑料行业针对解决塑料污染问题的提案或已通过的立法所进行的游说，以及近年来企业分散、拖延和阻挠立法的策略在世界各地的表现。首先，我们调查了这一趋势在美国是否正在转变，因为在阻止产生有实际意义的立法和将责任推给消费者两方面，美国的塑料行业已经非常成功。其次，我们把重点放在最近通过的欧盟SUP指令，以及塑料行业先是在欧盟层面，后是在不同成员国的国家层面针对该指令的游说活动上。随后，我们将研究该行业如何拖延并削弱押金返还制度（DRS）在奥地利、西班牙、法国、苏格兰和捷克共和国的实施。最后，我们调查了塑料行业如何影响中国、日本、肯尼亚、玻利维亚和乌拉圭的政策，这些国家都揭示了企业应对指南中一系列因地制宜的策略。

4.1 关于本研究

如我们所见，塑料供应链上的公司已经发布自愿承诺，并成为一些旨在解决塑料污染的团体倡议的一员。虽然公众可能把企业做出的这些承诺看作企业认真对待塑料污染的保证，但这种自愿的方式也暴露出严重的缺陷。其中之一就是，这些承诺并非出于善意，实际上这些承诺反而常用于拖延或破坏立法。如表2.1所示，公司不仅是“听起来不错的倡议”的成员，而且还经营并积极参与贸易协会和其他组织，成立这些组织的初衷就是为了保护公司的利益，帮助公司避免在经济或其他方面上对自己所生产的垃圾负责，或使公司免于限塑令影响。

因此，我们对这些纸面上的承诺进行深挖，调查了决策者希望通过立法控制塑料危机时，塑料污染企业是如何行动的。这项全球调查涵盖了跨越5大洲的15个国家，涉及世界各地的调查记者、研究人员和专家，调查时间从2019年12月持续至2020年7月，研究范围从文献综述和对专家、记者、非政府组织、从业者和决策者的采访，到申请信息公开和实地研究。有时我们还请专业摄影师来记录我们对塑料的依赖程度——以及它所带来的灾难。

我们研究的一个重点是强制回收令的实施情况，包括引入押金返还制度（DRS），还谈到了其他减塑污的措施，包括从禁塑令到关于循环经济和垃圾管理的建议。我们还调查了被调查国家中其他活跃的从业者的行动，包括大型零售商、全国性饮料行业、快消品公司、玻璃行业、绿点组织和回收商。这幅图证实了我们的假设：塑料行业在努力正在积极地拖延和偏离塑料污染治理，以尽可能长时间地维持行业的经营不受影响。



4.9. 中国:依靠可生物降解塑料

2019年，中国塑料制品年产量达8180万吨，同比增长3.9%¹，约占世界总产量的25%²。中国还是世界上塑料最大的消费国，也是塑料垃圾管理最差的20个国家之一，每年有882万立方米的塑料垃圾得不到合适的处理，其中至少有132万立方米的塑料最终被倒进了海洋³，相当于用1米厚的垃圾填满两个紫禁城。

中国公民对塑料污染的意识 and 出一份力的愿望也在稳步提升：2008年的一项调查显示，只有26%的公民参与了环保行为⁴，而十年后的另一项全国性调查发现，93%的中国消费者正积极减少购买一次性塑料制品⁵。2019年一项更全面的全国调查显示，94.6%的受访者表示愿意对垃圾进行分类，但约有一半(51.6%)的受访者认为垃圾分类的结果差强人意，还有39.1%的受访者表示不满意⁶。

从2007年执行不力的限塑令到2018年1月标志性的国门利剑行动，中国政府一直严令立法解决塑料垃圾，这对全球垃圾管理产生了深远影响。2020年1月，政府决定将旨在减少如餐具、吸管和袋子等一次性塑料的使用的塑料污染控制计划延长到2025⁷年。但关键在于，该计划没有约束力，也没有详细说明收集机制或目标，只是将制定具体的垃圾管理政策的权力下放给省级政府。相比于建设塑料按比例收集、有效回收或再利用系统，人们反而更重视在包装上使用“替代”材料(如可生物降解和可堆肥材料)。中国

是世界上最大的可生物降解塑料供应国之一，约占全球产能的20%，随着国家政策的扶持⁸，预计产量还将上升。然而在推广可生物降解塑料方面却没有具体的指导方针，既没有规定其适当的用途，也没有采取预防措施来避免随之而来的其他环境问题，这是线性、一次性经济中值得关注的问题。

尽管如此，中央政府发出了一个良性信号，即国务院的“无废城市”试点计划，其中包括垃圾基础设施建设，改进垃圾回收系统，以及限制一次性塑料的生产，但该计划仍聚焦于生物降解性。16个城市被选为试点城市，重点探索减少塑料垃圾的城际合作和创新⁹。然而，在中央政府努力监管塑料污染问题时，企业对这一问题的反应却一直不温不火。

4.9.1. 4.9.1企业响应

2017¹⁰至2019¹¹期间进行的海滩清理和品牌垃圾统计显示，对中国海洋污染负有责任的企业类型有所不同，排名前五的企业分别是康师傅(Master Kong)、娃哈哈(Wahaha)、怡宝(C'estbon)、农夫山泉(Nongfu Spring)和无处不在的可口可乐(Coca-Cola)¹²。其



Grocery stores vegetables wrapped in single-use plastic in China | Credit: Wen Bo



Bottled beverages in a supermarket in Hainan, China | Credit: Wen Bo

中一些品牌(如农夫山泉)对中国消费者来说是家喻户晓的名字，而其他则因其旗下产品而更为知名。这些消费品牌的回应和举措凸显出，中国在收集、使用可回收材料、减少垃圾产量和再利用等关键领域进展相对不足。除可口可乐的全球目标外(2025实现100%循环使用，2030回收包装材料至少50%)¹³，大多数品牌的各种策略在最好的情况下也只是为了对应尽责任敷衍了事，在最差的情况下甚至对塑料危机视而不见。

4.9.1.1. 颁奖

中国造成污染最大的品牌却对可持续发展夸夸其谈，甚至获得了各种由政府部门、行业协会甚至官方媒体(如中央电视台、人民日报和新华社)颁发的企业社会责任奖，比如康师傅14被评为“CSR 2018中国优秀企业”、“清洁生产企业荣誉称号”，娃哈哈15被评为“中国饮食业节水优秀企业”、“中国改善民生先锋”。许多公司也在网站和出版物上显著地展示了可持续发展的目标，但却没能提供进一步的细节——也没有提及任何关于塑料或包装方面的问题。

4.9.1.2. 对塑料垃圾避而不谈

除了可口可乐之外，这些品牌还热衷于强调他们在应对其他可持续发展挑战方面所做的贡献，比如排放和用水方面。无论是康师傅、娃哈哈还是怡宝，在公开的信息16中都很少提及塑料或回收利用，更不用说塑料对环境的危害了。而农夫山泉官网上甚至查询不到与环境可持续发展相关的信息。此外，在2018年，康师傅的评估显示塑料垃圾管理对其业务的潜在影响较小，对股东的重要性有限。¹⁷对这些塑料垃圾随处可见且数量庞大的公司来说，简单粗暴地忽略或不提及包装或污染问题是一种严重的不负责任行为。

这五个品牌的首席执行官或高管同时也是中国饮料工业协会（CBIA）的副主席，该协会与政府关系密切。CBIA是这些饮料品牌的坚定捍卫者。¹⁸有媒体发现包括可口可乐和农夫山泉在内的多个大型品牌出售的PET塑料瓶中含有重金属锑，而该组织则对该媒体大加谴责¹⁹

2018年，康师傅组织了一个由500多人组成的团队，包括学生志愿者，父母和工作人员，去重庆的一个小岛上捡垃圾，并呼吁公众保护环境，却并未提及其作为中国最大的沙滩垃圾来源之一的地位。

4.9.1.3. 志愿收集还是表面功夫

中国的消费品公司已经启动了一些志愿试点项目，旨在显示他们在垃圾回收和收集所做的努力。但这似乎并没有提倡强制性收集，也没有将这些试验扩大到其有限的时限或范围之外，包括由娃哈哈在第34届国际塑料橡胶工业展览会上赞助的临时活动摊位“空瓶回收计划：一起再制造”。邀请游客用饮料瓶回收机（RVM）回收塑料瓶，并给予一件装在塑料瓶中新颖T恤或一瓶娃哈哈饮料作为奖励。²⁰

怡宝则与盈创回收合作，于2016年参加了“绿色幸运星”试点活动。将瓶身贴有绿色贴纸的怡宝空瓶送至一台由盈创设置在北京一家连锁超市的分类回收机的消费者，将获得小额返现。²¹然而这一试点计划并未推广至全北京，也没出现在公司的可持续发展报告上。

最后，在2017年到2018年两年内，可口可乐在北京的学校和社区中设置了2000台饮料瓶回收机（RVM），鼓励回收塑料瓶，并打出了“我们关心”以及“保护环境要靠你我他”的口号。然而没有信息显示这一计划是否成功，并且有迹象表明这项计划已经停止。²²该公司还曾与位于上海的电商平台京东开展合作，利用京东的物流系统充五万户家庭中去收集塑料瓶。然而这一计划仅进行了两周。



4.9.2. 海南省消失的押金制

海南省不仅是著名的旅游目的地，还是蓬勃发展的经济特区。当前，海南省每年要用掉12万吨的塑料。该省也是在控制塑料垃圾上取得更大进展的省。其首都三亚是中国“无废城市”试点地区之一。海南正计划到2025年，针对不可生物降解的一次性塑料制品（如吸管，塑料袋和其他一次性餐具）实行禁令，²³并于2020年12月正式实行。²⁴在征求意见期间，海南省的塑料行业表示强烈反对，中国塑料加工工业协会也对此发表评论。²⁵然而，该协会的前总书记在接受生物塑料行业采访时却对禁令表示肯定，²⁶而该行业协会的成员中至少有一位生物塑料生产商。

海南省还规定，回收塑料瓶应通过EPR系统进行管理；然而，正式发布该法规后，押金制却明显缺失。自2019年年中开始，文件和媒体报道中明确提到押金制是一条在海南省探索的途径。²⁷,²⁸另一篇发表在《人民日报》上的文章也认为押金制已完成，并指出海南将引领在中国建立存款系统的道路。²⁹截至2019年11月，《三亚日报》称海南政府发布了``强烈信号，海南建立押金制将由计划变为现实”，并夸大了其对减少塑料垃圾和生态文明建设的好处。³⁰尽管获得了批准，但暗箱操作似乎在最后一刻破坏了押金制。事实上，业内人士在我们的调查中表示，包括可口可乐在内的既得利益联盟在最后阶段干涉了讨论，导致押金制无法实施。此外，实地调查显示，当地企业和零售商极不愿意参加押金制，并指出，如果该系统不是强制性的，就几乎没有动力参与。时至今日，押金制仍然是一个小型的、自愿的系统，仅在一些商店中实施，且鲜为人知。目前尚未知晓在福建和贵州实行的类似押金制提案是否会遭遇同样的命运。

中国对塑料采取的行动与其他发达经济体的情况截然不同。与世界上人口最多的国家的生产和消费水平相比，声势浩大的政府行动显得苍白无力。尽管就此问题进行立法的意愿令人振奋，但将注意力集中在末端解决方案上（如可生物降解的塑料）却难以振奋人心，反而可能导致传统线性经济长期得不到改变。同时，公司也会远远落后于形势变化，许多公司甚至没有意识到他们正在造成塑料问题长期化。



行为，这些公司想要显得进步，因为这关乎自身形象，但却不断地竭力破坏进步的立法运动，以摆脱法律的制约。

参考资料

1国家统计局（2020），国家数据（线上），网址：<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=A01&zb=A02090X&sj=201912>

2 中华人民共和国商务部 (2018)，《全球塑料产量创历史新高》（线上），网址：<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/e/201805/20180502738977.shtml>

3海因里希·鲍尔基金会 (2017)，《海图集》（线上），网址: https://www.boell.de/sites/default/files/web_170607_ocean_atlas_vektor_us_v102.pdf

4中国环境文化促进会 (2009)，《中国公众环境保护指数》(2008)（线上），网址: http://www.gov.cn/gzdt/2009-01/16/content_1207380.htm.

5凯美拉 (2019)《国际消费者调查：消费者对食品包装的态度反映对塑料使用的担忧》（新闻稿）十月16日，（线上），网址: <https://www.kemira.com/company/media/newsroom/releases/international-consumer-survey-concern-over-plastic-use-is-reflected-in-consumer-attitudes-on-food-packaging/>

6上海交通大学 (2019)《中国城市居民环境意识调查》（线上），网址: <https://news.sjtu.edu.cn/zhxw/20191018/112933.html>

7新华网(2020)《中国计划截止2025年减少塑料使用》. 一月19日

（线上），网址: http://www.xinhuanet.com/english/2020-01/19/c_138718297.htm

8斯威夫特· R. (2019)《随着中国政府强调无污染的经济的发展，中国塑料制造商正转向使用可生物降解材料》，南华早报, 三月23日（线上），网址: <https://www.scmp.com/business/china-business/article/3002888/chinese-plastics-makers-are-switching-biodegradable>

9中华人民共和国生态与环境部（2019），《生态环境部2019年4月例行新闻发布会实录》（线上），网址: http://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk15/201904/t20190430_701559.html

10上海仁都海洋非营利组织发展中心 (2018)，《2017海滩垃圾品牌审计年度报告》（线上），网址: http://oss.renduocean.org/wwwroot/yanjiuchengguo/rd_BrandMonitoringAnnualReport2017.pdf

11上海仁都海洋非营利组织发展中心 (2019)，《2018海滩垃圾品牌审计年报》（线上），网址: http://oss.renduocean.org/wwwroot/yanjiuchengguo/rd_BrandMonitoringAnnualReport2018.pdf

12 “摆脱塑料的束缚”(2019)，《全球品牌审计报告》（线上），网址: <https://www.breakfree-fromplastic.org/wp-content/uploads/2020/02/branded-2019-web-FINAL-v2.pdf>

13 可口可乐公司 (2019)，《2018年商业与可持续发展报告》（线上），网址: <https://www.coca-cola.com.cn/content/dam/journey/cn/zh/private/pdf/lvcheng/Coca-Cola-Business-and-Sustainability-Report.pdf>

14亚太投资人资讯(2020)，《康师傅(开曼群岛)控股公司2018年度报告》（线上），网

址: <https://doc.irasia.com/listco/hk/tingyi/annual/2018/car2018.pdf>

15杭州娃哈哈集团有限公司(2020)，《服务国家的工业》（线上），网址: <https://en.wahaha.com.cn/socialResp/industry.htm>

16中国饮料工业协会技术工作委员(2018)，《中国饮料行业实践社会责任优秀企业考核评价通则》，北京: 中国质检出版社

17 亚太投资人资讯(2020)，《康师傅(开曼群岛)控股公司2018年度报告》（线上），网址: <https://doc.irasia.com/listco/hk/tingyi/annual/2018/car2018.pdf>

18 中国塑料加工工业协会(2013)，《关于PET瓶中锑问题的说明》（线上），网址: <http://www.chinabeverage.org/news.php?id=4129>

19 搜狐健康(2013)，《塑料包装含有致癌物质锑》,三月5日（线上），网址: <https://health.sohu.com/20130305/n367821950.shtml>

20 台州市塑料工业协会 (2018)，《事实证明，塑料瓶还能这样玩! 》四月17日（线上），网址: www.tzpia.com/html/xingyezixun-show-95.html

21 搜狐 (2016)《华润怡宝助力盈创回收开启智能便民安全回收示范站》，六月7日（线上），网址: www.sohu.com/a/81938129_254054

22 中国环境保护基金会 (2017)，《“我们在乎，源于本身—就凭你有用环保行动”在京启动》九月22日（线上），网址: http://www.cepf.org.cn/jjhd/201709/t20170922_422131.htm

23海南省生态环境厅 (2020)，《海南省禁止生产销售使用一次性不可降解塑料制品名录（第一批）》三月19日（线上），网址: http://hnsthb.hainan.gov.cn/xxgk/0200/0202/hjywgl/trhjgl/202003/t20200320_2764481.html

24 斯坦威·D (2019)《官媒：中国海南将在2025年前禁止使用一次性塑料》，路透社, 二月22日（线上），网址: <https://uk.reuters.com/article/us-china-environment-plastic/chinas-hainan-to-ban-single-use-plastics-by-2025-state-media-idUKKCN1QB013>

25 中国塑料加工工业协会(2020)，《中国塑料加工工业协会2019年年报和2020年工作计划》（线上），网址: <http://www.cppia.com.cn/cppia1/zdbd/202018125920.htm>

26 生物基化学品及物料网页 (2018)，《海南全面“禁塑”，塑料行业哪家欢喜哪家愁？》（线上），网址: <http://www.bio-basedconf.com/nd.jsp?id=189>

27 上海观察者 (2019)，《限塑变禁塑，海南全面禁止使用塑料袋，以后购物用啥拎？》二月24日（线上），网址: <https://www.jfdaily.com/news/detail?id=134786>

28 中国日报 (2019)《以塑料瓶为代表的“押金回收制度”将助力新征程》，十月10日（线上），网址: <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1646992750018930238&wfr=spider&for=pc>

29 双台子人民政府(2019)《海南将为中国的押金回收制度开辟道路》，九月4日（线上），网址: http://www.stq.gov.cn/art/2019/9/4/art_2147_490343.html

30 三亚日报 (2019)《各级政府释放强信号 海南押金制的落地将由呼声变为现实》，十一月6日（线上），网址: http://epaper.sanyarb.com.cn/html/2019-11/06/content_12250_1827338.htm