

《“十四五”塑料污染治理行动方案》

政策评价报告

发布单位

摆脱塑缚

联合发布单位

杭州市临平区初心社会组织服务中心

报告撰稿人

王鑫一

特别鸣谢下列专家审稿人

温宗国 清华大学环境学院循环经济
产业研究中心主任、固体废
物控制与资源化教研所教授

杜欢政 同济大学生态文明与循环经
济研究所所长、浙江省长三
角循环经济技术研究院院长

宋广翰 兰州理工大学 博士

葛 枫 上海典韵律师事务所 律师

编写单位



官网：www.plasticfreechn.org.cn

邮箱：actionnow@btsf.org.cn

微信公众号：[baituosufu0705](https://www.weixin.com/baituosufu0705)

目 录

执行摘要	1
一、塑料污染治理政策演进简述	4
二、《“十四五”塑料污染治理行动方案》的功能定位分析	8
三、《“十四五”塑料污染治理行动方案》的作用机制	12
四、《“十四五”塑料污染治理行动方案》的效果分析	18
（一）动员国家部委的效果评价	18
（二）调动省级部门行动的效果评价	22
（三）调动基层部门行动的效果评价	28
五、问题分析	34
六、建议	38

执行摘要

本报告聚焦于《“十四五”塑料污染治理行动方案》（简称《方案》）的政策评价，主要通过分析政策定位，识别政策目标和任务，梳理政策作用机制，评估政策效果，挖掘政策问题，提出政策建议六方面展开。

本报告共有六章，第一章为我国塑料污染治理政策演进历史简述，第二章为《方案》的功能定位分析，第三章为《方案》的作用机制梳理，第四章为《方案》的政策效果分析，第五章为《方案》的问题分析，第六章则通过对前五章的梳理分析，提出对“十五五”规划期我国塑料污染治理的政策建议。整体观察和结论如下：

一、定位和作用机制

《“十四五”塑料污染治理行动方案》由国家发改委和生态环境部于2021年9月发布的行政规范性文件，是政府机构内部开展工作的依据。

每年国家发改委和生态环境部会根据《方案》要求，制定年度“塑料污染治理工作要点”。年度“塑料污染治理工作要点”是《方案》落地生效的核心传导机制。在全国层面，它将宏观规划转化为年度重点任务，明确各部委责任，形成具体的工作压力。在地方层面，各级发改和生态环境部门依据上级要点，制定本地的的工作清单或计划表，通过常态化管理和专项行动落实。这一体系实现了任务从中央到省、市的层层分解与传导，是将《方案》目标转化为具体行政行动的关键政策工具。

二、政策效果

第一，纵向动员有效，但依赖特定工具。《方案》对各级发改与生态环境部门的动员效果最佳，主要机制是借助该系统自上而下制定和发布的“年度工作要点”，将宏观目标转化为可分解、可下传的具体任务，形成了有效的纵向压力传导链条。

第二，横向动员不足，呈现“任务型”差异。《方案》的跨部门动员能力薄弱。对于有法可依、属于常规监管的“禁限塑”任务，各部门执行动力较强；但对于需跨部门协同的“政策鼓励类”工作（如循环包装推广），商务、文旅、交通、邮政等关键行业主管部门主要依据本系统规划与节奏推进，并不以《方案》作为主要指导依据，《方案》对其影响有限。

第三，执行效果关键在省级文件的量化程度。省级“年度工作重点”的质量至关重要。采用定量清单形式的文件，因具备明确的操作性、可衡量性、清晰的职责划分与对象针对性，能显著提升任务落实效果，是压实地方责任的关键。

第四，事权与财权缺失，导致《方案》动员效果不佳。《方案》未赋予相关部门新的事权与财权，各部门开展工作的职权和资金依然源自本行业法规与预算。这使得鼓励性工作因缺乏专属资源与考核激励而难以推动，暴露了《方案》作为协调性文件在资源配置上的弱点。

三、问题与挑战

第一，战略引领作用不足。文件内容多是对《固废法》等既有政策的梳理整合，未能针对回收体系差异、再生市场培育等深层次矛盾提出突破性目标。其目标设定偏重引导性，缺乏具有约束力和可考核的具体指标。

第二，执行机制严重失衡。禁限类强制性任务因执法依据清晰、权责明确而推进顺利，但回收体系建设、绿色供应链培育等鼓励性工作，因事权财权不匹配、激励考核机制缺位而推进乏力，呈现“刚性易推、柔性难落”的困境。

第三，行业协同效能受阻。《方案》未能有效融入快递、餐饮等行业的既有法规体系，其要求常被各行业主管部门的专项规划边缘化。同时，其由两部委联合印发的形式，跨部门协调权威性有限，政策在“条块分割”的行政体系内传导不畅。

第四，政策定位重叠模糊。《方案》与早期发布的《意见》在核心内容、功能定位上高度相似，未能清晰界定作为“十四五”专项部署的递进关系，导致地方执行依据不一，增加了行政协调成本，稀释了整体政策效力。

第五，“重复使用”作为塑料污染治理的优先层级和根本性解决方案，在政策体系中处于系统性缺位状态。《方案》恰恰在这一关键领域“失语”——既未设定强制性目标，未明确责任主体，未提供系统性路径，也未配套相应资源。导致《方案》在推动塑料污染源头减量方面难以发挥实质性作用。

四、建议

针对“十五五”时期塑料污染治理，有五点建议。一是，提升政策定位，将文件从部委方案升级为国务院或跨部门联合印发的规划/意见，增强权威性与统筹力。二是，推动叙事融合与权责重构，建立高层级协调机制，明确各部门

权责清单与配套资金，整合污染治理、循环经济与产业升级目标。三是，要求将治理目标纳入重点行业“十五五”规划，设定量化指标，使治理要求成为行业内发展任务。四是，推动行业部门规章修订，将生态环境保护与塑料污染治理要求依法嵌入行业监管核心。五是，推行全国统一的年度量化清单框架，明确各地年度目标、任务与考核节点，压实地方责任，确保执行协同可控。六是，构建“十五五”时期重复使用体系的多维政策框架。

一、塑料污染治理政策演进简述

我国自本世纪初正式迈入塑料治理法治时代，经过 25 年发展，逐步搭建形成塑料污染治理法制体系。回顾过去 25 年的中国塑料污染治理历程，可依据三个标志性政策文件划分为三个清晰阶段：1999 年以淘汰落后产能为起点的源头管控、2007 年针对购物袋的专项限塑、以及 2020 年旨在系统加强治理的升级部署。《淘汰落后生产能力、工艺和产品的目录（第一批）》（国家经贸委令〔1999〕6 号）、《关于限制生产销售使用塑料购物袋的通知》（国办发〔2007〕72 号）、《关于进一步加强塑料污染治理的意见》（发改环资〔2020〕80 号）三项文件的发布是三个阶段的里程碑时间（见表一）。

（一）第一阶段（1999—2007 年）

1999 年，国务院批准《淘汰落后生产能力、工艺和产品的目录（第一批）》（国家经贸委令〔1999〕6 号），将一次性发泡塑料餐具列入落后产品。2000 年前后，北京市、天津市、江苏省等地通过地方立法的方式，在本区域内禁止生产、销售和在经营中使用一次性发泡塑料餐具和厚度小于等于 0.025 毫米的超薄塑料袋。但 2004 年修订的《固废法》并未增加有关塑料管理的内容，意味着塑料污染治理工作还未上升至全国性立法的高度。

整体上，我国塑料治理工作在本阶段呈现出：地方实践先行，以点突破为主的特点。在治理范围上，尚无全国性立法进行统一要求，主要以地方立法进行突破。在治理对象上，仅聚焦于一次性发泡塑料餐具和厚度小于等于 0.025 毫米的超薄塑料袋，并未拓展至其他塑料产品，具有单点突破的特点。

（二）第二阶段（2007—2020 年）

2007 年，国务院办公厅发布《关于限制生产销售使用塑料购物袋的通知》（国办发〔2007〕72 号），俗称“限塑令”，该文件提出“禁止生产、销售、使用超薄塑料购物袋”，以及“实行塑料购物袋有偿使用制度”等要求。此后，以“限塑令”为引领，各部门纷纷下场，根据各自职责落实“限塑令”要求，例如国家发改委发布《关于将超薄塑料购物袋列入淘汰类产业目录的公告》（国家发展和改革委员会公告 2008 年第 33 号），并在《产业结构调整指导目录（2005 年本）》（国家发展改革委令 2005 年第 40 号）的“第三类淘汰类，二、落后产品，（八）轻工”中增加一条：9. 厚度小于 0.025 毫米的塑料购物袋（2008 年 6 月 1 日），原工商总局制定《商品零售场所塑料购物袋有偿使用管理

办法》《关于贯彻落实〈国务院办公厅关于限制生产使用塑料购物袋的通知〉的通知》（工商市字〔2008〕42号）等。此外，《塑料购物袋》（GB/T21661-2008）《塑料购物袋的快速检测方法与评价》（GB/T 21662-2008）《塑料购物袋的环保、安全和标识通用技术要求》（GB/T 21660-2008）三项标准的制定和实施为相关部门开展监督管理，特别是执法检查提供了依据。

以2007年“限塑令”为节点，我国在塑料污染治理法制建设方面发生了质的变化。首先，国务院办公厅发布的《关于限制生产销售使用塑料购物袋的通知》定下基调，提出全国性的要求。接着，《产业结构调整指导目录（2005年本）》《塑料购物袋》《塑料购物袋的快速检测方法与评价》《塑料购物袋的环保、安全和标识通用技术要求》等文件发布实施形成组合拳，它们与《产品质量法》形成配合，为“限塑令”的实施提供了法律依据，特别是监督执法方面，此外，《商品零售场所塑料购物袋有偿使用管理办法》等部门规章的出台进一步完善了制度构建，亦能更加有效地通过部门立法的方式，将塑料污染治理议题在行政部门内部形成主流化。

本阶段塑料污染治理工作从全国层面铺开，制定了一系列法律政策文件，初步构建了禁限塑领域的法律制度体系的雏形，并呈现出三个特点。一是，在治理对象上，依然仅聚焦于“塑料购物袋”，仍然具有单点管理的特征。二是，在治理区域上，从部分省市先行先试，到全国一盘棋式的管理。三是，在治理手段上，从地方立法到全国性的法律政策文件构建的法治体系。

可以说，从1999年至2019年，我国围绕着“塑料购物袋”这个治理对象，以“禁限用”为治理手段，开展了从地方到全国，从政策到立法的实践。

（三）第三阶段（2020年至今）

塑料污染治理的第三阶段自2020年开始，标志性事件为国家发展改革委、生态环境部于2020年1月发布《国家发展改革委 生态环境部关于进一步加强塑料污染治理的意见》（发改环资〔2020〕80号）。此后，《关于扎实推进塑料污染治理工作的通知》（发改环资〔2020〕1146号）、《商务部办公厅关于进一步加强商务领域塑料污染治理工作的通知》（商办流通函〔2020〕306号）、《国家发展改革委 生态环境部关于印发“十四五”塑料污染治理行动方案的通知》（发改环资〔2021〕1298号）等行政规范性文件陆续出台，各省、市、区亦根据国家层面的法律政策文件出台了地方性的政策文件。

值得关注的是，我国于本阶段在全国性立法方面形成了重大突破。一是，2020年4月全国人大常委会修订了《固废法》，增加了多项塑料治理条款，特别是第六十九条，明确了“禁止、限制生产、销售和使用不可降解塑料袋等一次性塑料制品”和一次性塑料制品使用、回收情况报告制度，为后续的管理提供了法律依据。二是，2023年5月商务部、发展改革委联合制定并发布《商务领域经营者使用、报告一次性塑料制品管理办法》，为全国一次性塑料制品使用、回收情况报告制度提供了落地的保障。三是，2025年5月《快递暂行条例》修订通过，并于2025年6月1日实施，本次修订专门设置“快递包装”专章，将快递绿色包装纳入快递行业的管理文件中，是快递行业绿色转型法制化的里程碑事件。

相较于前两阶段，我国在第三阶段的塑料污染治理工作上呈现出五个特点。一是，治理问题上，从聚焦塑料购物袋污染，拓展为多领域多行业的塑料污染问题，包括一次性塑料餐具、宾馆用品、快递包装物等等。具有鲜明的时代特点，由于电子商务的飞速发展和消费习惯的改变，快递、外卖、街饮、宾馆住宿等行业塑料消费激增，成为塑料污染治理的重点。二是，治理手段上，从单一的“禁限用”管理，拓展为以“禁限用”为主，替代产品、可循环用品为辅的多样化治理手段。加强法制建设，通过出台全国性立法、部门规章、地方立法、标准等文件建立塑料污染治理法律制度体系。三是，在治理思路上，强调重点环节、重点行业、重点区域先行。四是，治理主体上，强调行业主管部门（邮政、商务等）和属地管理责任，突出行业主体责任。五是，在价值叙事上，从单一的塑料污染治理，拓展到绿色、低碳转型，涉及循环经济、“双碳”、无废城市等议题。

表一 我国主要塑料污染治理政策文件表

文件名	主要内容	发布时间
《淘汰落后生产能力、工艺和产品的目录（第一批）》	将一次性发泡塑料餐具列入落后产品。	1999年
多省市地方立法，如： 《北京市限制销售、使用塑料袋和一次性塑料餐具管理办法》 《江苏省一次性塑料餐具和塑料袋污染防治管理办法》 《天津市超薄塑料袋和一次性发泡塑料餐具管理办法》	在有关行政区域内，禁止销售和在经营中使用超薄塑料购物袋，即为厚度在0.025毫米以下（含0.025毫米）的塑料袋。	1999-2000年
《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）	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（简称超薄塑料购物袋）。实行塑料购物袋有偿使用制度。	2007年12月

《关于将超薄塑料购物袋列入淘汰类产业目录的公告》（国家发展改革委2008年第33号公告）	将厚度小于0.025毫米的塑料购物袋列入第三类淘汰类中的落后产品(2008年6月1日)。	2008年5月
《商品零售场所塑料购物袋有偿使用管理办法》	商品零售场所应当依据本办法向消费者有偿提供塑料购物袋。	2008年5月
《塑料购物袋》（GB/T21661-2008）《塑料购物袋的快速检测方法》（GB/T 21662-2008）《塑料购物袋的环保、安全和标识通用技术要求》（GB/T 21660-2008）		2008年6月1日实施
《国家质量监督检验检疫总局关于进一步加大对塑料购物袋生产企业监督检查和违法查处力度的通知》（国质检监执〔2008〕281号）	各省（自治区、直辖市）质量技术监督部门加大对塑料购物袋生产企业监督检查和违法查处力度。	2008年6月
《国家发展改革委办公厅关于进一步做好贯彻落实〈国务院办公厅关于限制生产销售使用塑料购物袋的通知〉有关工作的通知》（发改办环资〔2008〕1554号）	认真落实禁止生产销售使用超薄塑料购物袋政策，塑料购物袋有偿使用政策等。	2008年7月
《国家发展改革委、生态环境部关于进一步加强塑料污染治理的意见》（发改环资〔2020〕80号）	有序禁止、限制部分塑料制品的生产、销售和使用，积极推广替代产品，规范塑料废弃物回收利用，建立健全塑料制品生产、流通、使用、回收处置等环节的管理制度，有力有序有效治理塑料污染。	2020年1月
《固废法》修订	增设塑料污染治理内容，第六十八条、第六十九条、第七十条。	2020年4月
《关于扎实推进塑料污染治理工作的通知》（发改环资〔2020〕1146号）	落实属地管理责任，狠抓重点领域推进落实，强化日常监管和专项检查，加强宣传引导。	2020年7月
《商务部办公厅关于进一步加强商务领域塑料污染治理工作的通知》（商办流通函〔2020〕306号）	各地商务主管部门严格落实《固废法》《关于进一步加强塑料污染治理的意见》中对商务领域禁塑限塑提出的阶段性任务。	2020年8月
《国家发展改革委 生态环境部关于印发“十四五”塑料污染治理行动方案的通知》（发改环资〔2021〕1298号）	进一步完善塑料污染全链条治理体系，压实地方、部门和企业责任，聚焦重点环节、重点领域、重点区域，积极推动塑料生产和使用源头减量、科学稳妥推广塑料替代产品等。	2021年9月
《商务领域经营者使用、报告一次性塑料制品管理办法》	明确商务领域一次性塑料制品使用和报告的监督管理制度的具体要求。	2023年5月
《快递暂行条例》修订	专门设置“快递包装”专章，将快递绿色包装纳入快递行业的管理文件中。	2025年5月

二、《“十四五”塑料污染治理行动方案》的功能定位分析

（一）文件类型

《“十四五”塑料污染治理行动方案》由国家发改委和生态环境部于 2021 年 9 月发布，属于部委发布的行政规范性文件。通常来讲，此类型文件的引导功能较强，约束力和强制力较弱，主要作为政府机构内部开展工作的依据，基本不作为对政府机构外部主体的约束依据。

（二）政策目标

《方案》针对一次性塑料制品使用减量设定了目标：“商品零售、电子商务、外卖、快递、住宿等重点领域不合理使用一次性塑料制品的现象大幅减少，电商快件基本实现不再二次包装，可循环快递包装应用规模达到 1000 万个。”

其中，“商品零售、电子商务、外卖、快递、住宿等重点领域不合理使用一次性塑料制品的现象大幅减少”这一表述虽为《方案》首次提出，但其内涵与《关于进一步加强塑料污染治理的意见》（发改环资〔2020〕80 号）相关要求一致。

同时，“电商快件基本实现不再二次包装”和“可循环快递包装应用规模达到 1000 万个”这两项具体目标，也与《关于加快推进快递包装绿色转型的意见》（国办函〔2020〕115 号）既定目标相符。

与发改环资〔2020〕80 号和国办函〔2020〕115 号这两份同属行政规范性文件相比，《方案》在目标设定上并未提出新的量化指标或更高要求，并未为“十四五”期间的一次性塑料制品减量工作增设新目标。

因此，从政策目标设置的角度看，《方案》的核心作用在于对发改环资〔2020〕80 号和国办函〔2020〕115 号两份文件中已有目标的梳理与整合。其主要功能是进一步敦促各相关部门落实“十四五”塑料污染治理任务，明确工作重点并加强部门间的协作分工。

（三）主要任务

《方案》针对一次性塑料制品使用减量提出了一系列主要任务，具体包括：落实国家关于禁止、限制销售和使用部分塑料制品的既有规定；制定《一次性塑料制品使用、报告管理办法》；督促指导电子商务、外卖等平台企业及快递企业制定平台一次性塑料制品减量规则；发布绿色包装产品推荐目录；推进产品与快递包装一体化；推广电商快件原装直发，大幅减少寄递环节的二次包装；开展可循环快递包装规模化应用试点；在全国范围推广标准化物流周转箱循环共用；以及加快实施快递包装绿色产品认证制度等。

通过对上述主要任务的分析，可逐项梳理其是否由《方案》首次提出，以及《方案》是否对其进行了细化或具体部署。这一梳理有助于进一步明确《方案》在政策体系中的功能定位（详见表二）。

其中，“落实国家有关禁止、限制销售和使用部分塑料制品的规定”这一任务，旨在贯彻《固废法》《关于进一步加强塑料污染治理的意见》（发改环资〔2020〕80号）等既有法律法规和政策文件中关于禁限塑的要求，属于对上位规定的执行与延续。

“制定《一次性塑料制品使用、报告管理办法》”“督促指导电子商务、外卖等平台企业和快递企业制定一次性塑料制品减量平台规则”“发布绿色包装产品推荐目录”三项任务为《方案》首次明确提出，其功能是承接并细化《固废法》与发改环资〔2020〕80号文中已提出的要求，推动相关制度落地。

“开展可循环快递包装规模化应用试点”“在全国范围内推广标准化物流周转箱循环共用”“加快实施快递包装绿色产品认证制度”等任务并非由《方案》首次提出，但《方案》在延续既有政策方向的基础上，进一步聚焦了责任主体，明确了主管部门，强化了任务落实的权责分工。

表二 《方案》主要任务分析表

主要任务	是否首次提出	若并首次提出，是否细化	说明
落实国家有关禁止、限制销售和使用部分塑料制品的规定。	不适用		国家有关禁止、限制销售和使用部分塑料制品的规定来源于《固废法》《进一步加强塑料污染治理的意见》
制定《一次性塑料制品使用、报告管理办法》，建立健全一次性塑料制品使用、回收情况报告制度，督促指导商品零售、电子商务、餐饮、住宿等经营者落实主体责任。	是	/	最早在全国性的法律政策文件中明确提出制定《一次性塑料制品使用、报告管理办法》
督促指导电子商务、外卖	是	/	首次提出督促指导电子商务、外卖等平台

等平台企业和快递企业制定一次性塑料制品减量平台规则。			企业和快递企业制定一次性塑料制品减量平台规则。
发布绿色包装产品推荐目录，推进产品与快递包装一体化，推广电商快件原装直发，大幅减少电商商品在寄递环节的二次包装。	是	/	《关于加快推进快递包装绿色转型的意见》仅提出：“鼓励电商和快递企业在网络零售和快件收寄中为消费者提供绿色包装产品”。方案明确通过发布绿色包装产品推荐目录，推进具体工作。
开展可循环快递包装规模化应用试点。	否	是	《关于加快推进快递包装绿色转型的意见》已提出相关要求，《方案》对主管部门进一步聚焦，明确国家邮政局、商务部按职责分工负责。
在全国范围内推广标准化物流周转箱循环共用。	否	是	《关于做好标准化物流周转箱推广应用有关工作的通知》已提出相关要求，《方案》对主管部门进一步聚焦：国家发展改革委、国家邮政局按职责分工负责。
加快实施快递包装绿色产品认证制度	否	是	《关于加快推进快递包装绿色转型的意见》已提出相关要求，《方案》对主管部门进一步聚焦：交通运输部、商务部、国家邮政局等部门按职责分工负责。

（四）本章小结

《方案》的核心功能在于系统推动“十四五”规划期内塑料污染治理相关工作的落实。其在政策设计与执行机制上的具体作用体现在：

第一，整合协调，提升治理系统性。《方案》将散见于《固废法》《进一步加强塑料污染治理的意见》《关于加快推进快递包装绿色转型的意见》等不同法规政策中的塑料污染治理要求进行系统梳理与整合，形成一个多部门、多行业统一遵循的综合性工作部署。这有助于避免因政策分散、要求不一而导致的管理效率损耗与执行标准混乱，提升了治理工作的整体性与协同性。

第二，细化规则，强化政策可操作性。《方案》针对既有法律法规中原则性较强、缺乏具体实施路径的规定，进行了必要的细化与补充。例如，为落实《固废法》关于一次性塑料制品使用报告制度的原则要求，《方案》明确推动制定《一次性塑料制品使用、报告管理办法》，将法律条文转化为可执行的制度安排。又如，对于“鼓励使用绿色包装”等引导性政策，《方案》通过提出建立绿色包装产品推荐目录等具体举措，为政策落地提供了有效抓手。

第三，明确权责，建立责任落实机制。《方案》的一个关键作用是厘清并压实了各部门的责任。它将各项治理任务明确指派给相应的主管部门，特别是对于涉及多部门协同的交叉性工作，进一步聚焦和明确了牵头部门或主责单

位。这有助于防止因职责不清、多头管理而可能产生的推诿扯皮现象，推动形成“有人负责、有人落实”的工作格局。

因此，评估《方案》的执行情况，即要评估《方案》是否有效发挥了其“敦促各主管部门落实我国在‘十四五’规划期内的塑料污染治理工作”的作用。

三、《“十四五”塑料污染治理行动方案》的作用机制

(一) 全国层面

国家发展改革委和生态环境部联合发布的年度“塑料污染治理工作要点”，是将《方案》中为期五年的中长期规划分解为逐年落实的具体行动计划。这可以理解为，国家发展改革委和生态环境部以《方案》及《关于进一步加强塑料污染治理的意见》等上位文件为依据，将总体目标与任务拆解为年度工作，并形成年度工作要点。因此，在全国层面的治理体系中，《方案》为两部门确立全年工作目标、明确重点任务并划分各主管部门职责提供了核心依据。

下文将以《塑料污染治理 2022 年工作要点》为例进行具体分析，通过对比《方案》与《2022 年工作要点》中的主要任务，来进一步阐释《方案》在实际执行中的作用机制。表三的左栏为《方案》中涉及塑料使用减量的主要任务，右栏则列出《2022 年工作要点》中与之对应的年度主要工作。

表三 《方案》与《塑料污染治理 2022 年工作要点》对比表

《方案》中的主要任务	《塑料污染治理 2022 年工作要点》
落实国家有关禁止、限制销售和使用部分塑料制品的规定。	市场监管总局负责：禁止生产、销售厚度小于 0.025 毫米的超薄塑料购物袋、厚度小于 0.01 毫米的聚乙烯农用地膜、一次性发泡塑料餐具等塑料制品。
	市场监管总局、工业和信息化部负责：加强 2021 年版限制商品过度包装强制性国家标准的贯彻实施，推动企业在过渡期内加快贯标筹备进度。
	市场监管总局牵头负责：积极开展塑料制品等绿色产品认证，促进再生原材料利用率和产品再回收率的提升。
	文化和旅游部负责：修订《旅游饭店星级的划分与评定》国家标准，纳入一次性用品减量相关要求。发挥全国星级饭店国家标准实施监督员作用，加强明察暗访，确保标准规范贯彻落实。
	国家邮政局负责：加强监督检查，督促落实《邮件快件限制过度包装要求》等管理规定。进一步提高低克重高强度快递包装箱和免胶箱的使用比例，降低快递包装塑料使用强度。组织开展邮政快递业生态环保产品、技术和模式公开征集，加强塑料替代品供需对接。

	交通运输部、铁路局、民航局按职责分工负责：落实国家标准《铁路旅客运输服务质量》中塑料污染治理相关规定。指导各地高速公路服务区持续落实垃圾分类规定，减少一次性塑料制品使用。
制定《一次性塑料制品使用、报告管理办法》，建立健全一次性塑料制品使用、回收情况报告制度，督促指导商品零售、电子商务、餐饮、住宿等经营者落实主体责任。	商务部牵头负责：印发实施《商务领域一次性塑料制品使用、报告管理办法》，压紧压实商品零售、电子商务、餐饮、住宿等主体责任，落实一次性塑料制品使用和报告要求。
督促指导电子商务、外卖等平台企业和快递企业制定一次性塑料制品减量平台规则。	无。
发布绿色包装产品推荐目录，推进产品与快递包装一体化，推广电商快件原装直发，大幅减少电商商品在寄递环节的二次包装。	国家邮政局负责：全面建立统一规范、约束有力的快递绿色包装标准体系，出台《邮件快件包装操作规范备案管理规定（试行）》等标准，抓好标准规范贯彻实施。
开展可循环快递包装规模化应用试点。	国家邮政局、国家发展改革委、商务部负责：全面推进可循环快递包装规模化应用试点。
在全国范围内推广标准化物流周转箱循环共用。	无。
加快实施快递包装绿色产品认证制度	市场监管总局牵头负责：深入开展快递包装绿色产品认证，助力快递包装绿色转型。

在工作任务方面，《方案》侧重于宏观指导和原则性规定，而《塑料污染治理 2022 年工作要点》则体现为更明确、更具体的年度行动安排。因此，国家发改委和生态环境部通过制定年度工作要点，实现对《方案》中原则性内容的任务细化和责任聚焦。

例如，《方案》提出的“落实国家有关禁止、限制销售和使用部分塑料制品的规定”，在《塑料污染治理 2022 年工作要点》中被具体转化为多项可执行的工作：包括加强 2021 年版限制商品过度包装强制性国家标准的贯彻实施，积极推进塑料制品等绿色产品认证，加强监督检查并督促落实《邮件快件限制过度包装要求》等管理规定，以及严格执行《铁路旅客运输服务质量》国家标准中有关塑料污染治理的相关规定等。

在治理主体方面，《塑料污染治理 2022 年工作要点》进一步对《方案》中涉及的主管部门进行了明确聚焦，基本实现每项具体工作责任压实到 1-2 个主管部门。例如，明确市场监管总局负责禁用塑料制品相关管理工作，明确文化

和旅游部负责推动修订《旅游饭店星级的划分与评定》国家标准，明确国家邮政局负责加强监督检查、督促落实《邮件快件限制过度包装要求》等管理规定。

（二）地方层面

在国家层面，各部委的工作侧重法律制度设计、标准发布及宏观统筹协调；具体实施则依靠地方和基层政府落实。地方层面，各省（区、市）依据国家《方案》《关于进一步加强塑料污染治理的意见》等文件，出台本地区中短期规划或实施方案，例如：天津市《市生态环境局市发展改革委关于印发天津市“十四五”塑料污染治理行动方案的通知》（津环固〔2021〕96号），江苏省《省发展改革委 省生态环境厅关于印发〈关于进一步加强塑料污染治理的实施意见〉的通知》（苏发改资环发〔2020〕910号），《浙江省塑料污染治理三年攻坚行动计划（2021-2023年）》。

此外，各地会结合国家年度塑料污染治理要点和本地实际，制定并印发地方年度工作清单或重点任务，如浙江省《省发展改革委 省生态环境厅关于印发浙江省塑料污染治理2022年重点工作清单的通知》（浙发改环资〔2022〕271号）等。

目前，地方政府在落实国家政策过程中，主要形成两种制定进路：一是以本省《关于进一步加强塑料污染治理的实施意见》为主、《方案》为辅，如浙江省；二是，本省《实施意见》与《方案》并行推进，如天津市等。各省（区、市）所采用的进路情况如表四所示¹²。

表四 全国各省（直辖市、自治区）选择两种政策制定进路列表

《关于进一步加强塑料污染治理的实施意见》为主，《方案》为辅的进路	《关于进一步加强塑料污染治理的实施意见》和《方案》并行的进路
浙江省	天津市
重庆市	山西省
江苏省	福建省
江西省	山东省
湖北省	北京市

¹² 河北省、辽宁省、河南省、湖南省、四川省等地相关文件信息公开不足，暂时无法判断。

上海市	广东省
云南省	安徽省
山西省	甘肃省
广西壮族自治区人民政府	青海省
新疆维吾尔自治区	内蒙古自治区
西藏自治区	海南省

以浙江省为例（见图 1），《关于进一步加强塑料污染治理的实施办法》（浙发改环资〔2020〕307 号）是该省在“十四五”时期开展塑料污染治理的顶层政策文件，浙江省又以其为依据制定了《浙江省塑料污染治理三年攻坚行动计划（2021-2023 年）》。而《关于进一步加强塑料污染治理的实施意见》正是苏发改资环发〔2020〕910 号的基础和来源。同时，浙江省以全国性的《塑料污染治理 2022 年工作要点》和《浙江省塑料污染治理三年攻坚行动计划（2021-2023 年）》制定了《浙江省塑料污染治理 2022 年重点工作清单》。

因此，相比于《方案》，《关于进一步加强塑料污染治理的实施意见》在浙江省处理塑料污染问题上影响更大，指导意义更强，但《方案》通过影响全国性的《塑料污染治理 2022 年工作要点》，进而影响了《浙江省塑料污染治理 2022 年重点工作清单》的制定，依然存在作用效果。

以天津市为例（见图 2），其属于两项政策并行的政策制定进路。天津市发改委和生态环境局分别根据《关于进一步加强塑料污染治理的实施意见》和《方案》制定了《天津市进一步加强塑料污染治理工作实施方案》和《天津市“十四五”塑料污染治理行动方案》；又以全国性的《塑料污染治理 2022 年工作要点》为依据制定了《天津市塑料污染治理 2022 年工作要点》，同时受到《方案》和《关于进一步加强塑料污染治理的实施意见》影响。

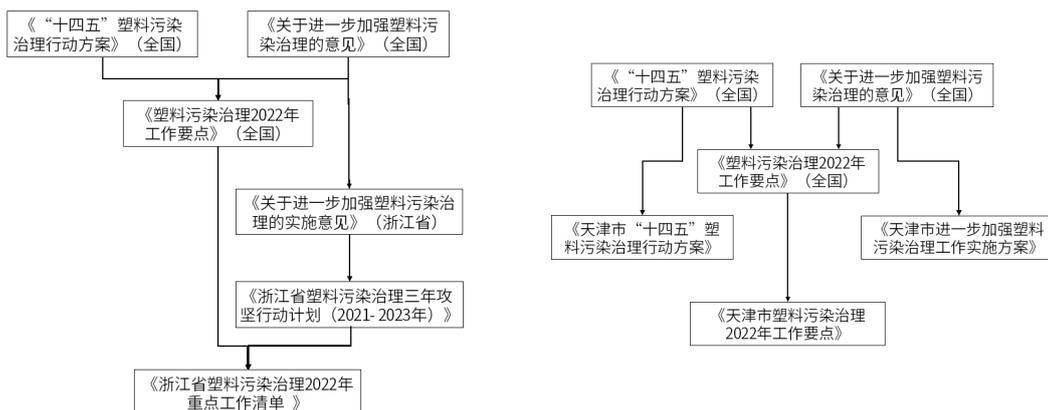


图 1 浙江省塑料污染治理政策进路示意图 图 2 天津市塑料污染治理政策进路示意图

整体上，尽管以浙江省为代表的地方政府和以天津市为代表的地方政府选择不同的政策设计进路，但《方案》在地方的落地路径具有相同之处，即为《方案》是全国性的“塑料污染治理工作要点”的制定依据，全国性的“塑料污染治理工作要点”是地方政府制定本地区当年度塑料污染治理工作计划的依据。

各省年度塑料污染治理工作计划则多以工作清单或计划表的形式呈现，列明主要任务、重点工作、责任单位等。值得注意的是，工作清单或计划表通过政府部门常态化的监督管理工作和专项行动的方式落实具体工作。例如《浙江省塑料污染治理 2022 年重点工作清单》提出开展“禁限使用不可降解塑料袋专项行动”“禁限使用一次性塑料餐具专项行动”“禁限使用快递塑料包装专项行动”等多项专项行动（见图 3），明确的常态化监督管理工作和专项行动都可能为监督管理部门提供工作的依据和工作资金保障，亦能成为政府部门的动力和压力来源。

序号	专项行动	主要任务	重点工作	责任单位
1	禁限使用不可降解塑料袋专项行动	加强产品购销使用环节监督检查	聚焦商场超市、药店、书店、农贸市场等场所，依法检查违反规定无偿或变相无偿提供塑料购物袋、销售和使用不符合国家相关标准的塑料购物袋、不按规定明码标价或不按标示价格销售塑料购物袋、含塑料微珠日化产品等行为，全年检查 1 万余家次以上	省商务厅、省市场监管局、省委宣传部、省药监局按职责分工负责，市、县（市、区）人民政府承担属地管理职能（下同）
2		开展绿色商场创建	推动各市有序开展绿色商场创建，全省 50% 以上的大型单体商场、超市创建绿色商场，鼓励有条件的商业综合体开展绿色商场创建	省商务厅
3		推动建立长效管理机制	强化商场超市、书店、农贸市场等举办单位主体责任，与 5 万家以上单位（经营户）签订塑料污染治理承诺书，督促检查单位（经营户）合规使用塑料购物袋，落实一次性塑料制品使用和报告要求	省商务厅、省市场监管局、省委宣传部
11	禁限使用快递塑料包装专项行动	开展电商专项治理	督促头部电商平台签订企业绿色发展工作承诺书，加大环保餐盒推广使用力度，引导电商完善快递物流包装，减少二次包装	省商务厅
12		推进快递行业绿色采购	督促快递企业做好快递包装绿色发展工作，到 2022 年底，全省邮政快递网点禁止使用不可降解塑料包装袋、一次性塑料编织袋，	省邮政管理局
13		加强包装分级认证	支持电商、快递、外卖等新兴领域企业和社会团体参与标准化工作，支持绿色环保产品、新型绿色供应链等方面的认证工作，对包装问题突出的商品进行包装适宜度分级评价	省邮政管理局、商务厅、省市场监管局
14		推进可循环快递包装规模化应用试点	支持菜鸟网络申报国家推进可循环快递包装规模化应用试点	省邮政管理局、省发展改革委、省商务厅

图 3 《浙江省塑料污染治理 2022 年重点工作清单》节选

（三）本章小结

“塑料污染治理工作要点”是《方案》落地生效的核心传导机制。

在全国层面，它将宏观规划转化为年度重点任务，明确各部委责任，形成具体的工作压力。“塑料污染治理工作要点”能够明确当年工作重点，明确各部委需要承担的责任，将具体的任务压实到具体的部委肩上，而各部委的工作则侧重于法律制度的设计和发布，以及宏观的统筹、协调和督促。

在地方层面，各级发改和生态环境部门依据上级要点，制定本地的的工作清单或计划表，通过常态化管理和专项行动落实。此外，地方性的年度塑料污染治理工作计划亦会层层拆解，市级政府部门会根据省级年度塑料污染治理工作计划制定市级相关文件，明确和分配工作任务，同时继续向下级政府传导。

四、《“十四五”塑料污染治理行动方案》 的效果分析

《方案》作为行政规范性文件，主要功能是敦促各级政府和相关部门落实我国在“十四五”规划期内的塑料污染治理工作。分析《方案》的效果，则需要分析《方案》是否能够明确各部门工作职责，并且有效动员各部门开展行动。因此，本章将通过《方案》动员国家、省级、基层职能部门的效果进行评价，进而分析《方案》的实际效果。

（一）动员国家部委的效果评价

首先，《方案》作为政府内部落实工作的依据，其五年实施计划需要通过全国性年度“塑料污染治理工作要点”逐年拆解落实。在同一年度内，地方和基层政府部门进一步对全国性年度工作要点进行逐级分解，形成地方年度工作重点。因此，遵循“逐年逐级拆解”原则，年度“塑料污染治理工作要点”成为《方案》落地实施、发挥作用和影响力的重要政策抓手。

在全国层面，年度工作要点能够明确各部委责任分工。各部委工作侧重于法律制度设计发布、宏观统筹协调和督促指导。因此，评价《方案》对国家部委的动员效果，需分析其是否有效推动各部委开展相关法律制度设计发布工作，主要从文本清晰程度与实际执行效果两方面进行评估。

1. 文本清晰程度评价

以2022年为例，《塑料污染治理2022年工作要点》对商务部、文化和旅游部、国家邮政局提出以下具体要求：文化和旅游部负责修订《旅游饭店星级的划分与评定》国家标准，增加一次性用品减量相关要求；商务部牵头负责印发实施《商务领域一次性塑料制品使用、报告管理办法》；国家邮政局负责建立统一规范、约束有力的快递绿色包装标准体系，出台《邮件快件包装操作规范备案管理规定（试行）》等配套标准。

在推动各部委开展法律政策制定工作方面，《塑料污染治理2022年工作要点》的任务分工清晰、责任主体明确、时间节点具体，文本表达极为清晰。特别是对涉及塑料管理的具体内容提出明确要求，展现出较强的政策指导性和可操作性。

2. 实际效果评价

自 2021 年 9 月《方案》发布以来，截至 2025 年 8 月 31 日，我国围绕一次性塑料制品减量使用，已陆续出台多部行政法规、部门规章、全国性标准及行政规范性文件（见表五）。其中，包括行政法规 1 项、部门规章 2 项，以及若干行政规范性文件和全国性标准，整体呈现出体系完整、层级清晰的特点。

评估《方案》在法律制度建设方面的实际作用，需分析其与表中所列文件出台之间的关联。结合各部委立法计划与相关文件的制定背景，主要观察如下（见表六）：

第一，《快递暂行条例》作为行政法规，已纳入国务院 2024 年度立法工作计划，并于 2025 年正式发布。根据交通运输部发布的专家解读，该条例修订主要源于国家对快递包装治理的高度重视，同时也是为衔接《固体废物污染环境防治法》和《邮件快件包装管理办法》而推进，与《方案》关联较弱。

第二，《商务领域经营者使用、报告一次性塑料制品管理办法》与《快递市场管理办法》在 2021 年已分别被列入商务部与交通运输部年度立法计划，其制定工作与《方案》发布时序重叠但无直接因果关系。

第三，《关于组织开展可循环快递包装规模化应用试点的通知》（发改办环资〔2021〕963 号）及《深入推进快递包装绿色转型行动方案》（发改环资〔2023〕1595 号）等行政规范性文件，主要依据党中央、国务院关于快递包装绿色转型的总体部署及相关政策精神制定，与《方案》的关联度较为有限。

第四，“十四五”期间，我国陆续发布《快递循环包装箱》（GB/T 43283-2023）、《限制快递过度包装要求》（GB 45186-2024）等多部行业标准，为法律法规的落地实施提供了技术支撑。但由于相关信息不充分，上述标准出台与《方案》之间的具体关系尚不明确。

整体上，尽管《方案》及全国年度“塑料污染治理工作要点”对各部委的工作任务、责任分工和完成时限提出了明确要求，但在实际推动各部委开展制度设计与政策制定方面，其动员效果仍较为有限。各部委相关工作主要依据其自身立法规划与职责推进，显示出制度建设中较强的路径依赖特征。

3. 本节小结

《方案》在动员国家发改委和生态环境部方面起到了较好的效果。《方案》由国家发改委和生态环境部制定，两部委自然能够每年按时制定并发布全国性的年度“塑料污染治理工作要点”，文本清晰、分工明确。

《方案》在动员其他部委方面效果较差。涉及我国塑料污染治理工作的行业主管部门——商务部、文化和旅游部、交通运输部、国家邮政局等部委，在制定发布我国涉及一次性塑料减量使用的行政法规、部门规章、全国性标准和行政规范性文件工作时，倾向于按照部门内部已有的工作计划和节奏开展工作。因此，《方案》侧重于将各部门已有立法计划进行了梳理整合，但难以起到实质性的指导作用，上述部门在开展立法工作上受《方案》的影响较小。

表五 “十四五”时期我国涉及一次性塑料减量使用的行政法规、部门规章、全国性标准和行政规范性文件列表

文件名	位阶	主管部门	发布日期	出台原因
《快递暂行条例》	行政法规	国务院	2025年4月13日	为促进快递业健康发展，保障快递安全，保护快递用户合法权益，加强对快递业的监督管理，根据《中华人民共和国邮政法》和其他有关法律
《商务领域经营者使用、报告一次性塑料制品管理办法》	部门规章	商务部	2023年5月10日	为贯彻实施《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》
《快递市场管理办法》	部门规章	交通运输部	2023年12月17日	根据《中华人民共和国邮政法》《快递暂行条例》
《关于组织开展可循环快递包装规模化应用试点的通知》 (发改办环资〔2021〕963号)	行政规范性文件	国家发展改革委办公厅 商务部办公厅 国家邮政局办公室	2021年12月6日	《关于加快推进快递包装绿色转型的意见》 《“十四五”循环经济发展规划》有关部署要求，探索符合我国国情和电子商务、快递业发展特点的可循环快递包装规模化应用模式，推进可循环快递包装规模化应用
《深入推进快递包装绿色转型行动方案》(发改环资〔2023〕1595号)	行政规范性文件	国家发展改革委、国家邮政局、工业和信息化部、财政	2023年11月23日	为贯彻落实党中央、国务院决策部署，深入推进快递包装绿色转型，进一步加大工作力度。

		部、住房城乡建设部、商务部、市场监管总局、最高人民法院		
《邮件快件包装操作规范备案管理规定（试行）》	部门规范性文件	国家邮政局	2022年3月3日	加强邮件快件包装操作规范化建设，推进邮件快件包装减量化、标准化和循环化，根据《邮件快件包装管理办法》
《旅游饭店星级的划分与评定》 (GB/T 14308-2023)	标准	国家市场监督管理总局、国家标准委	2023年11月27日	增加不主动提供一次性用品的内容
《快递循环包装箱》 (GB/T 43283-2023)	标准	国家市场监督管理总局、国家标准委	2023年11月27日	N/A
《邮件快件循环包装使用指南》 (GB/T 43805-2024)	标准	国家市场监督管理总局、国家标准委	2024年3月15日	N/A
《限制快递过度包装要求》 (GB 45186-2024)	标准	国家市场监督管理总局、国家标准委	2024年12月31日	N/A

表六 “十四五”时期涉及一次性塑料减量使用的行政法规、部门规章立法计划

《快递暂行条例》 颁布日期 2025年4月13日	<ol style="list-style-type: none"> 1. 国务院 2024 年度立法工作计划：拟制定、修改的行政法规 2. 国务院 2025 年度立法工作计划：拟制定、修改的行政法规 3. 交通运输部 2023 年立法计划：年内完成部内工作或者公布的立法项目。 4. 交通运输部 2024 年立法工作计划 5. 交通运输部 2025 年立法计划：年内完成部内工作或者公布的立法项目
《商务领域经营者使用、报告一次性塑料制品管理办法》 颁布日期 2023年5月10日	商务部 2021 年规章立法计划 (2021 年公开征求意见)

<p>《快递市场管理办法》 颁布日期 2023 年 12 月 17 日</p>	<p>1. 交通运输部 2021 年立法计划：年内由交通运输部公布或者联合公布的规章。 2. 交通运输部 2022 年立法计划：年内由交通运输部公布或者联合公布的规章 3. 交通运输部 2023 年立法计划：年内由交通运输部公布或者联合公布的规章</p>
<p>邮件快件包装管理办法 颁布日期 2021 年 2 月 8 日</p>	<p>交通运输部 2021 年立法计划：年内由交通运输部公布或者联合公布的规章</p>

（二）调动省级部门行动的效果评价

与侧重于法律制度制定的国家部委不同，省级以下主管部门在落实《方案》时，更侧重于在地方层面推动具体工作和任务的落地实施，其工作方式以制定各类行政规范性文件为主要路径。因此，评价《方案》调动省级部门行动的效果，则需要分析《方案》落实到省级以下政府的机制，省级行政规范性文件的种类，以及评价文本的清晰程度。由于，尚无法掌握各地“十四五”时期落实塑料污染治理工作的实际情况，无法对实际效果分析。

1. 作用机制分析

《方案》通过全国性“年度塑料污染治理工作要点”分解形成年度任务，各地主管部门在此基础上制定本省（自治区、直辖市）年度治理重点，并逐级向下推动落实，形成以年为单位的层层传导机制。

由于《方案》及全国年度工作要点由国家发展改革委和生态环境部联合发布，各省（自治区、直辖市）相应文件也普遍由当地发展改革和生态环境主管部门联合制定。作为下级业务指导单位，国家发展改革委与生态环境部在动员地方对应部门方面具有较强效力。地方发改、生态环境部门每年按时制定本地区年度要点，市、区两级也基本遵循这一模式。

此外，部分省份在制定年度工作要点的基础上，还会结合本地实际出台专项行动方案，进一步压实任务责任。例如，福建省生态环境厅、福建省发展和改革委员会根据《福建省发展和改革委员会 福建省生态环境厅转发国家发展改革委办公厅 生态环境部办公厅关于印发〈塑料污染治理 2021 年工作要点〉的通知》（闽发改生态〔2021〕224 号）印发《2022 年福建省塑料污染治理联合专项行动方案》（闽环保固体〔2022〕22 号）。

再如，上海市经济和信息化委员会根据《关于印发〈上海市 2022 年加强塑料污染治理重点工作任务安排〉的通知》（沪发改环资〔2022〕60 号）印发《关于 2022 年加强塑料生产企业日常监督管理工作的通知》（见图 4）。

总体来看，省级年度工作要点是落实《方案》的重要抓手和政策工具，在调动地方发展改革、生态环境主管部门方面发挥了积极作用。

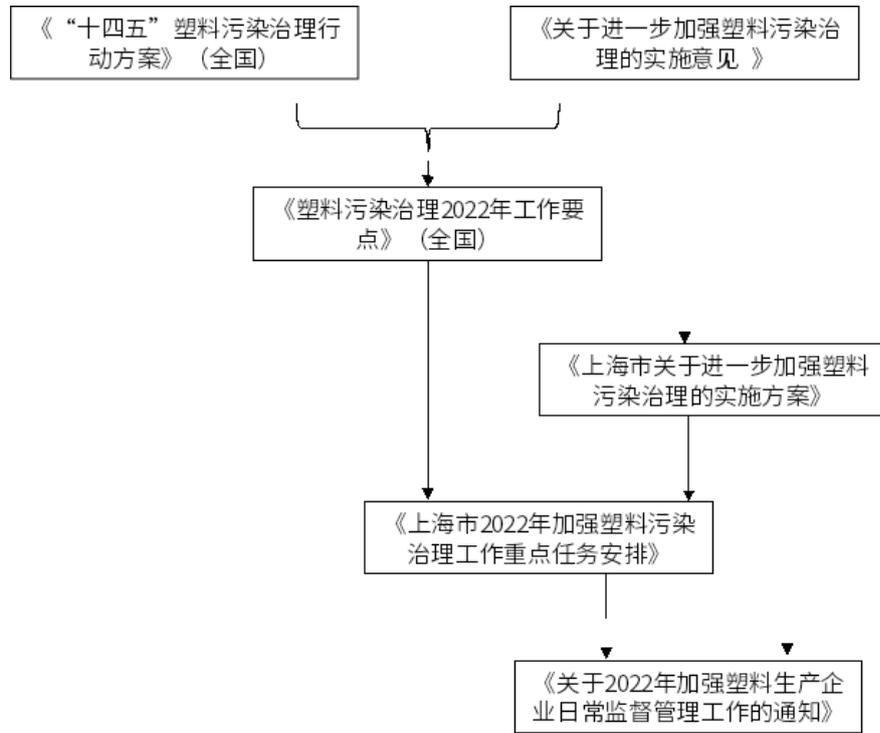


图 4 上海市塑料污染治理工作政策文件作用机制图

2. 省级行政规范性文件的种类

开展专项行动是落实《方案》及“年度塑料污染治理重点”的重要手段，一般省级政府部门发布全省年度专项行动方案或指令，进而层层下达落实。因此，分析根据《方案》和全国性的“年度塑料污染治理重点”而颁布的省级行政规范性文件的种类，可以了解动员省级政府部门的成效。

整体上，全国各地以开展塑料污染联合治理专项行动为主，聚焦于对禁限用塑料管理的监督、检查、执法工作，并颁布了专项行动方案，详见表七。专项行动方案的颁布主体主要有三类，一是省生态环境厅和发展改革委，二是省市场监管局，三是省生态环境厅和发展改革委牵头，多部委联合。

由此得出，第一，省发改委和生态环境部门依然是贯彻落实《方案》及相关文件最为积极的部门，《方案》在动员省级发改委和生态环境部门效果较

好；第二，《方案》在动员各部门开展禁限用塑料管理监督执法方面具有良好效果，主要与禁限用塑料管理具有明确的法律依据，且与各部门日常工作相关等原因有关。

表七 各省年度塑料污染治理专项行动文件（节选）

省份	文件名	发布单位
浙江省	《浙江省生态环境厅 浙江省发展改革委关于开展 2022 年度浙江省塑料污染治理部门联合指导帮扶专项行动的通知》	浙江省生态环境厅 浙江省发展改革委
重庆市	《关于开展 2023 年全市塑料污染治理市级联合专项行动的通知》	重庆市生态环境局 重庆市发展改革委
四川省	《关于开展 2022 年塑料污染治理联合专项行动的通知》	四川省生态环境厅、发改委等十四个部门
辽宁省	《2022 年塑料污染治理联合专项行动方案》	辽宁省生态环境厅等 12 个部门
江西省	《江西省市场监督管理局办公室关于开展 2022 年塑料污染治理专项行动的通知》	江西省市场监督管理局
湖北省	《关于开展湖北省 2022 年度塑料污染治理联合专项行动的通知》	湖北省发展和改革委员会 湖北省生态环境厅
上海市	《上海市 2022 年加强塑料污染治理重点工作任务安排》	上海市经济和信息化委员会
山西省	《关于开展 2022 年塑料污染治理联合专项行动的通知》	山西省生态环境局 山西省发展改革委
福建省	《2022 年福建省塑料污染治理联合专项行动方案》	福建省生态环境厅 福建省发展和改革委员会
安徽省	《关于开展 2023 年塑料污染治理专项行动的通知》	安徽省市场监督局
陕西省	《关于开展 2023 年塑料污染治理专项行动的通知》	陕西省市场监督局

3. 文本清晰程度评价

本部分将从“工作内容的可操作性”“工作内容的可衡量性”“主管部门职责划分的明确程度”“管理对象的明确程度和针对性”四个维度，对省级“年度塑料污染治理重点”制定的有效性进行效果分析。

目前，各省级“年度塑料污染治理重点”文件根据成文形式可以分成两类，第一类为方案型（以《天津市塑料污染治理 2022 年工作要点》为代表），第二类为清单型（以《浙江省塑料污染治理 2022 年重点工作清单》为代表）。其中，清单型文件，亦可分为两类，一类为定性清单（以《长宁区 2024 年加强塑料污染治理工作重点任务安排》²³为代表），另一类为定量清单（以《浙江省塑料污染治理 2022 年重点工作清单》为例）。

方案型文件的成文方式为政府方案公文的形式；定性清单型文件的成文方式为列工作列表，但以定性的工作内容为主；定量清单型文件的成文方式为列工作列表，以定量的工作内容为主。

因此，本部分将以天津市的《天津市塑料污染治理 2022 年工作要点》、上海长宁区的《长宁区 2024 年加强塑料污染治理工作重点任务安排》、浙江省的《浙江省塑料污染治理 2022 年重点工作清单》为例进行对比分析。

各地方塑料污染治理工作可主要分为两类，一类为落实法律法规要求的行政监管方面的工作，以落实禁限用要求的工作为代表；另一类为落实政策鼓励的产业推动方面的工作，以推动绿色快递转型的工作为代表。

因此，本部分选择“落实禁限用要求的工作”和“推动绿色快递转型的工作”为例，对三地年度方案的文本清晰程度进行评价，三地年度方案对于两类工作的表述（原文）见表八，对比分析见表九、十。

表八 三地年度方案原文对比表

文件名	落实禁限用要求的工作 (原文)	推动绿色快递转型的工作 (原文)
《天津市塑料污染治理 2022 年工作要点》	(市药监局负责) 禁止生产、销售厚度小于 0.025 毫米的超薄塑料购物袋、厚度小于 0.01 毫米的聚乙烯农用地膜、一次性发泡塑料餐具等塑料制品。(市场监管委负责) 禁止生产含塑料微珠的日化产品，到 2022 年底，禁止销售含塑料	(市邮政管理局、市商务局、市工业和信息化局、市发展改革委按职责分工负责) 到 2022 年底，全市电商快件不再二次包装比例达到 95%，可循环中转袋使用

²³ 未能找到《上海市加强塑料污染治理工作重点任务安排》全文，因此使用区级文件。

	微珠的日化产品。	率达到 95%，可循环快递包装应用规模达到 10 万个。
《长宁区 2024 年加强塑料污染治理重点工作任务安排》	（区市场监管局、区商务委）组织开展生产和流通领域塑料购物袋质量监督抽查，查处生产、销售厚度小于 0.025 毫米的超薄塑料购物袋、一次性发泡塑料餐具等违法行为。对企业落实禁止生产和销售一次性塑料棉签、含塑料微珠的淋洗类化妆品、牙膏、牙粉等日化产品情况开展检查。 （区商务委）配合做好上海市废塑料再生利用企业名录库动态更新工作。	（区商务委）落实市条线部门下达的推广电商快件原单直发等工作。 （区商务委、区发改委）落实市条线部门下达的国家可循环快递包装规模化应用试点相关工作。
《浙江省塑料污染治理 2022 年重点工作清单》	省商务厅、省市场监管局、省委宣传部、省药监局按职责分工负责，市、县（市、区）人民政府承担属地管理职能（下同）市场等场所，依法检查违反规定无偿或变相无偿提供塑料购物袋、销售和使用不符合国家相关标准的塑料购物袋、不按规定明码标价或不按标示价格销售塑料购物袋、含塑料微珠日化产品等行为，全年检查 1 万余家次以上； （省商务厅）推动各市有序开展绿色商场创建，全省 50% 以上的大型单体商场、超市创建绿色商场，鼓励有条件的商业综合体开展绿色商场创建； （省商务厅、省市场监管局、省委宣传部）强化商场超市、书店、农贸市场等举办单位主体责任，与 5 万家以上单位（经营户）签订塑料污染治理承诺书，督促检查单位（经营户）合规使用塑料购物袋，落实一次性塑料制品使用和报告要求。	（省邮政管理局、省发展改革委、省商务厅）支持菜鸟网络申报国家推进可循环快递包装规模化应用试点。 （省邮政管理局）鼓励快递企业推广使用可循环快递包装，可循环快递箱（盒）投入使用量不少于 100 万个。

表九从“落实禁限用要求的工作”的角度，对三地年度方案的“工作内容的可操作性”“工作内容的可衡量性”“主管部门职责划分的明确程度”“管理对象的明确程度和针对性”的四项指标进行评价。

表九 三地年度方案在“落实禁限用要求的工作”的文本清晰程度对比表

指标	《天津市塑料污染治理 2022 年工作要点》	《长宁区 2024 年加强塑料污染治理重点工作任务安排》	《浙江省塑料污染治理 2022 年重点工作清单》
工作内容的可操作性	低 并未明确具体的工作任务和内容	中 有具体的工作内容，但较为笼统	高 有相对细致的工作内容
工作内容的可衡量性	低 天津市工作要点仅“照搬”了《方案》要求，并未制定个性化的、具体的	中 仅有定性目标	高 设置了定量目标，如“全年检查 1 万余家次以上” “与 5 万家以上单位签订塑

	工作任务和内容。		料污染治理承诺责任书”
主管部门职责划分的明确程度	高 明确了具体的职能部门	高 明确了具体的职能部门	高 明确了具体的职能部门
管理对象的明确程度和针对性	低 没有明确管理对象	中 管理对象相对模糊	高 细分了管理对象

表十从“推动绿色快递的工作”的角度，对三地年度方案的“工作内容的可操作性”“工作内容的可衡量性”“主管部门职责划分的明确程度”“管理对象的明确程度和针对性”的四项指标进行评价。

表十 三地年度方案在“推动绿色快递的工作”的文本清晰程度对比表

指标	《天津市塑料污染治理 2022 年工作要点》	《长宁区 2024 年加强塑料污染治理工作重点任务安排》	《浙江省塑料污染治理 2022 年重点工作清单》
工作内容的可操作性	低 并未明确工作如何开展，亦为细化工作内容。	中 有具体的工作内容，但较为笼统，需要根据市部门的要求开展工作	高 工作内容详细具体
工作内容的可衡量性	较高 设置了定量目标	N/A 无法得知市部门的要求	高 设置了定量目标，明确了政府支持的对象
主管部门职责划分的明确程度	低 多部门共同行动，未明确部门间分工。	高 明确了具体的职能部门	中 部分工作明确了具体的职能部门，部分工作依然存在多部门合作，但无法明确具体职责划分的情况
管理对象的明确程度和针对性	低 没有明确管理对象	N/A 无法得知市部门的要求	高 细分了管理对象，明确了政府支持的对象

《天津市塑料污染治理 2022 年工作要点》与全国性《塑料污染治理 2022 年工作要点》区别不大，并未能明确具体的工作任务和工作内容，工作内容缺乏明确的目标，大量出现多个主管部门分工合作的描述，未能明确划分各个主管部门的职责，亦未能明确管理对象的特点提出有针对性的工作措施，有效性较差。

《长宁区 2024 年加强塑料污染治理工作重点任务安排》在全国性《塑料污染治理 2022 年工作要点》的基础上进行了细化，能够对宏观、笼统的工作进行聚焦和细化，工作内容有侧重，但是整体上以定性的工作为主，有效性中等。

《浙江省塑料污染治理 2022 年重点工作清单》有详细、具体的工作内容、措施和方法，提出了定量的工作目标，明确划分各主管部门的职责，特别是对

不同的管理对象和管理场景提出了有针对性的工作方法，对于试点类工作能够明确试点对象，有效性最好。

3. 本节小结

第一，作为各省（自治区、直辖市）发展与改革、生态环境部门的业务主管单位，国家发展改革委与生态环境部在动员地方对应部门方面能够起到良好的效果。

第二，除地方发改与生态环境部门外，《方案》在推动其他相关部门开展禁限塑管理工作方面也具有较好动员效果。这可能与禁限塑管理具有明确法律依据，并属于各部门日常监管职责有关。

第三，省级发改和生态环境部门制定的“年度塑料污染治理重点”文件质量，成为影响《方案》在地方执行效果的关键因素。由于国家层面对年度重点文件的框架并无统一要求，各地在实际制定中呈现出选择性和个性化特点，形成了定量清单型、定性清单型和方案型三种主要模式。这三类文件在“工作内容可操作性”“工作内容可衡量性”“主管部门职责明确程度”“管理对象明确性与针对性”等方面存在差异，执行效果也相应不同。从政策文本有效性角度看，定量清单型通常优于定性清单型，后者又优于方案型。目前从公开渠道获取的省级“年度塑料污染治理重点”文件中，仅有浙江省采用定量清单型，而多数公布相关文件的地方（如天津市、北京市、重庆市、山东省等）仍采用方案型。因此，未来可倡导地方在制定年度重点工作时更多采用定量清单方式，以更好压实工作责任、提升执行效果。

（三）调动基层部门行动的效果评价

基层政府及相关部门工作围绕着落实塑料污染治理要求展开，评价《方案》调动基层部门行动的效果，则需要分析《方案》是否能够明确市级以下政府及其职能部门对于一项工作的事权和财权。《方案》中涉及基层塑料污染治理（源头减量方向）的工作可分为两类，一类是落实法律法规要求的工作，以落实禁限塑管理为主；另一类则是政策鼓励的工作，以推动绿色快递包装为主。本节将从落实禁限塑管理和推动绿色快递包装两方面工作分析。

1. 落实禁限塑管理

各省颁布年度塑料污染治理行动方案后，各市依据省级方案制定市级年度行动计划，并将重点聚焦于落实禁限塑管理的具体要求。

地方层面的禁限塑管理主要围绕农膜、塑料购物袋等重点产品，以及生产、销售、使用等重点环节展开，监督执法工作主要由市场监督管理部门承担。市级市场监管部门根据省级年度治理行动方案，制定并下发本地实施方案，例如2023年各地发布的《关于开展2023年塑料污染治理专项行动的通知》（见表十一）。

由此可见，《方案》在推动各部门开展禁限塑管理监督执法方面取得了较好效果。各地政府部门通过制定年度专项行动方案，明确工作目标、任务分工和时间安排。此类工作本就属于市场监管部门的常规职责范围，具备清晰的事权与财权配置，执法依据明确，因此执行效果较为显著。

表十一 各市年度塑料污染治理专项行动文件（节选）

省份	文件名	发布单位
安康市	《关于开展2023年塑料污染治理专项行动的通知》	安康市市场监督管理局
池州市	《关于开展2023年塑料污染治理专项行动的通知》	池州市市场监督管理局
达州市	《关于开展2023年塑料污染治理专项行动的通知》	达州市市场监督管理局
三明市	《关于开展2023年塑料污染治理专项行动的通知》	三明市市场监督管理局

2. 推动绿色快递包装

（1）事权

“可循环快递包装规模化应用”属于政策鼓励类工作，是我国“十四五”期间推进绿色快递包装的重点任务，相关政策文件数量多，分析材料充分，具有一定的代表性。因此，本部分将以“可循环快递包装规模化应用”为例进行分析。

从可循环快递包装规模化应用（试点）整体部署上看，“十四五”期间，各地开展可循环快递包装规模化应用（试点）工作多以《关于进一步加强塑料污染治理的意见》（发改环资〔2020〕80号）、《关于加快推进快递包装绿色转型意见的通知》（国办函〔2020〕115号）、《关于组织开展可循环快递包装规模化应用试点的通知》（发改办环资〔2021〕963号）为政策依据，而不是《方案》。

而《关于组织开展可循环快递包装规模化应用试点的通知》（发改办环资〔2021〕963号）又是以《关于加快推进快递包装绿色转型的意见》（国办函〔2020〕115号）和《“十四五”循环经济发展规划》为政策依据。整体上，从可循环快递包装规模化应用试点工作上，我国以循环经济发展为主要叙事，通过循环经济发展为总体纲领，推动相关事权的落地。

从快递网点上看，涉及塑料污染治理的快递网点多数是以“无废细胞”快递网点的名义受到政府的认可与表彰，此类工作则是以涉及“无废细胞”建设的政策文件作为事权依据。例如，中国邮政集团有限公司上海市静安区分公司彭浦新村邮政支局于2024年首批“无废细胞”快递网点，并成功获评市级网点，就是依据《上海市“无废细胞”建设评估管理规程（试行）》《上海市“无废细胞”建设评估细则（2023版）》两文件的要求。

在业务主管部门上，由于《方案》由国家发改委和生态环境部制定，难以实际指导、调动其他行业主管部门开展行动，行业主管部门依然会以本领域的工作文件作为确定事权和工作任务的依据。具体表现为：可循环快递包装规模化工作涉及邮政快递业，邮政部门是该行业主管部门。因此，邮政部门在推动可循环快递包装规模化工作时主要以“9218”工程、《邮政快递业生态环保2025年工作要点》等文件作为依据，而不是以《方案》作为工作依据，《方案》对指导邮政部门开展可循环快递包装规模化工作的效果不佳。

因此，相比于《方案》，各地方主要以“循环经济”“无废城市”的政策叙事开展可循环快递包装体系搭建工作，并以“循环经济”“无废城市”领域的政策制度文件作为依据，确定各政府部门的事权和工作任务。

（2）财权

可循环快递包装应用工作属于鼓励类、推动类的工作，并非是底线性、红线性的工作，工作难度更大，政府部门受到的压力更小，有时属于“费力不讨好”的工作。因此，相关的工作资金和财政补贴成为政府部门推动此类工作的重要压力和动力来源。

中央和各省近年来已经出台各项奖补政策，以一般公共预算、政府性基金预算、专项资金等方式下发。目前，除日常的行政支出外，涉及可循环快递包装应用工作的资金主要有“促进经济高质量发展类”“污染防治类”“节能降碳类”。

第一，促进经济高质量发展类。促进（邮政业/现代物流业）经济高质量发展资金是本行业核心奖补资金之一，也是邮政行业开展绿色转型的重要资金来源，各级政府逐级下发资金，其中涉及邮政行业绿色发展，包括循环快递包装应用工作，政策节选见表十一。

表十一 各地（邮政业/现代物流业）促进经济高质量发展类政策节选

文件名称	奖补内容	颁布单位
《浙江省人民政府办公厅关于促进邮政快递业高质量发展的实施意见》	开展可循环快递包装规模化应用试点，对试点企业给予政策支持。	浙江省人民政府办公厅
《广东省促进经济高质量发展专项资金（现代服务业发展-邮政快递业发展）管理办法》	支持邮政业绿色可持续发展。	广东省财政厅、广东省邮政管理局
《海南省现代物流业发展奖补资金管理实施细则》	支持邮政、快递企业使用循环包装箱（盒）、购买可降解绿色环保包装袋。	海南省发展和改革委员会、海南省财政厅、海南省邮政管理局
《关于促进杭州市现代物流业高质量发展的若干意见》	鼓励物流园区（企业）实施绿色低碳技术改造，推进物流包装减量、循环利用，大幅提升包装绿色化水平。	杭州市人民政府办公厅
《合肥市促进经济发展若干政策实施细则（支持快递业发展部分）》	对使用可降解、回收、循环的低碳环保快递包装物和包装废弃物回收箱的企业，按实际使用部分采购额的30%给予最高25万元补贴。	合肥市财政局

第二，污染防治类。“土壤污染防治资金”是我国土壤和固体废弃物污染防治主要资金类别。其中，“无废城市”建设奖补资金涉及到可循环快递包装体系的搭建。《土壤污染防治资金管理办法》第五条明确，“防治资金重点支持范围包括：…土壤污染防治管理改革创新…，土壤污染防治管理改革创新是指地方为做好土壤污染防治工作而开展的改革创新和先进做法，如设立土壤污染防治基金、开展‘无废城市’建设取得实效等。”

省级以下基层政府通常将“无废细胞”奖励与绿色快递驿站的建设挂钩。以浙江省为例，浙江省制定《浙江省全域“无废城市”建设工作专班办公室关于印发〈浙江省“无废城市细胞”建设评估管理规程（试行）〉和〈浙江省“无废城市细胞”建设评估指南〉的通知》（浙无废办〔2022〕3号）并根据上述文件下达生态环境保护专项资金。浙江省湖州市吴兴区根据省级文件，制定《吴兴区“无废城市细胞”创建奖励资金管理办法》明确，通过省美丽办评选并发文认定的省级百优“无废城市细胞”，给予一次性奖励2万元；通过湖州市无废办评估并发文认定的市级“无废城市细胞”，给予一次性奖励1万元。

第三，节能降碳类。《污染治理和节能减碳中央预算内投资专项管理办法》中明确奖励可循环快递包装工作。国家发展改革委于2024年3月17日颁布《节能降碳中央预算内投资专项管理办法》明确：“本专项重点支持重点行业 and 重点领域节能降碳、循环经济助力降碳等方向，重点支持内容包括：（三）循环经济助力降碳项目。支持可降解塑料、可循环快递包装。”

整体上，涉及可循环快递包装应用工作的资金主要有“促进经济高质量发展类”“污染防治类”“节能降碳类”三类资金，《方案》并未能有效从财政的角度动员基层政府部门行动。

3. 本节小结

在动员基层政府及其职能部门方面，《方案》在动员各级发改和生态环境主管部门上能发挥一定的作用，但是基层塑料污染治理工作的落地多依赖邮政、商务、文旅等部门，《方案》在调动上述部门开展工作上，效果不佳。

从事权的角度，《方案》并未赋予明确相关部门事权，行业主管部门依然以本行业的法规政策文件作为确定职权，开展工作的依据。例如，邮政部门推动可循环快递包装规模化工作则是以邮政行业“9218”工程、“邮政快递业生态环保年度工作要点”等文件作为依据。

从财权的角度，除日常的行政支出外，涉及可循环快递包装应用工作的资金主要有“促进经济高质量发展类”“污染防治类”“节能降碳类”，并以“促进（邮政业/现代物流业）经济高质量发展”和“无废细胞”建设两项资金为主。促进（邮政业/现代物流业）经济高质量发展专项资金是行业建设专项资金，邮政行业绿色建设是其中一部分，与《方案》关系不大；“无废细胞”建设专项资金来源于土壤污染防治资金中的土壤污染防治管理改革创新奖励方向

中的“无废城市”建设方向，源自生态环境保护和污染防治攻坚等政策语境，亦与《方案》关系不大。

（四）本章小结

本章对《方案》动员国家、省级、基层部门的效果进行评价，结论如下。

第一，纵向动员有效，但依赖特定工具。《方案》对各级发改与生态环境部门的动员效果最佳，主要机制是借助该系统自上而下制定和发布的“年度工作要点”，将宏观目标转化为可分解、可下传的具体任务，形成了有效的纵向压力传导链条。各级发展与改革和生态环境主管部门根据《方案》制定并发布的年度“塑料污染治理工作要点”是各级政府及其主管部门落实《方案》，推动塑料污染治理的重要抓手，也是《方案》能一层一层落实到基层的政策依据，是《方案》效果相对较好的部分。

第二，横向动员不足，呈现“任务型”差异。《方案》的跨部门动员能力薄弱。对于有法可依、属于常规监管的“禁限塑”任务，各部门执行动力较强；但对于需跨部门协同的“政策鼓励类”工作（如循环包装推广），商务、文旅、交通、邮政等关键行业主管部门主要依据本系统规划与节奏推进，《方案》对其影响有限。

第三，执行效果关键在省级文件的量化程度。省级“年度工作重点”的质量至关重要。定量清单型文件在“工作内容的可操作性”“工作内容的可衡量性”“主管部门职责划分的明确程度”“管理对象的明确程度和针对性”四个指标上均有较好的效果。因此，应建议省级（自治区、直辖市）“年度塑料污染治理重点”以定量清单的方式撰写，以达到压实工作的目的。

第四，事权与财权缺失，导致《方案》动员效果不佳。《方案》未赋予相关部门新的事权与财权，各部门开展工作的职权和资金依然源自本行业法规与预算。这使得鼓励性工作因缺乏专属资源与考核激励而难以推动，暴露了《方案》作为协调性文件在资源配置上的结构性弱点。以循环快递包装规模化工作为例，邮政部门推动可循环快递包装规模化工作则是以邮政行业“9218”工程、“邮政快递业生态环保年度工作要点”等文件作为依据，相关的奖补资金主要来源于促进（邮政业/现代物流业）经济高质量发展专项资金和土壤污染防治资金等。整体上，各政府部门开展塑料污染治理工作时，被赋予的事权和财权与《方案》关系不大。

五、问题分析

（一）《方案》对我国“十四五”塑料污染治理工作的引领作用不足

《方案》作为国家发改委与生态环境部联合印发的行政规范性文件，其核心功能本应在于统筹指导“十四五”期间塑料污染治理工作，推动各部门形成治理合力。然而，从内容与定位来看，《方案》主要对《固废法》《关于进一步加强塑料污染治理的意见》等既有文件中相关要求进行了归纳整合，以统一文本形式向多部门、多行业提出工作部署。

但问题在于，《方案》作为后期发布的指导性文件，并未在已有政策基础上，针对“十四五”时期我国塑料污染治理面临的深层次矛盾与系统挑战——例如城乡回收体系差异、再生材料市场培育、可替代材料研发推广等——提出具有突破性、阶段性的新目标或新任务。其设定的目标大多为预期性、引导性内容，缺乏具有约束力和可考核的具体指标，导致文件整体前瞻性、引领性不足，难以真正推动治理工作从“整合表述”向“系统攻坚”阶段迈进。

此外，《方案》无法回应塑料的功能性价值与其治理方式之间存在系统性错位问题。部分治理政策仍倾向于采用“前端一刀切禁限”的思路，未能充分考虑不同使用场景的差异性，难以弥补后端回收处理能力的实际短板。当前部分政策仍将“塑料”简单等同于“污染”，而非将其视为一个需要在全生命周期系统管理中平衡“材料价值”与“环境风险”的复杂议题。

上述局限使得《方案》在实质上仍停留于政策重申与工作梳理层面，未能充分发挥其在“十四五”关键时期应具备的战略引领与机制创新作用。

（二）《方案》执行存在“刚性易推、柔性难落”的失衡问题

《方案》在推动不同属性的治理工作时，其落地效果差异显著，反映出当前治理体系对强制性任务与鼓励性工作的承接机制存在结构性不匹配。

首先，强制性规定执行效果相对较好。对于明确依据《固废法》等法律法规设立的禁限管理规定（如特定品类塑料制品的生产销售限制），《方案》起到了较好的督导和强化作用。这类工作本身属于政府常态化监管范畴，执法依据清晰，部门事权与财权相对明确，因此在《方案》印发后，相关监督执法工作能得到较为有效的推进和落实。

但是，鼓励性工作推进动力明显不足。《方案》中提出的诸多鼓励性、引导性任务（如推广替代产品、完善回收体系、促进绿色供应链建设等），在实际执行中面临动力缺失、抓手不足的困境，原因主要在于有三。

一是事权财权不匹配。《方案》未能为地方和基层政府开展此类工作提供清晰的事权划分与配套资金保障机制，导致其在地方政府工作优先级中难以置项。二是部门惯性与路径依赖。商务、文旅、交通、邮政等行业主管部门，在开展塑料污染治理相关工作时，仍主要依据本系统内既有的法规政策与工作计划，《方案》作为跨部门的综合性文件，对其实际工作节奏和资源分配的影响有限。三是激励与考核机制缺位。鼓励性工作缺乏具约束力的考核指标与有效的激励措施，使其在行政执行中容易流于形式或被动响应。

这一问题的根本矛盾在于政策工具与治理目标错配。《方案》在政策工具运用上未能实现“约束性”与“激励性”手段的协同。治理塑料污染不仅需要“禁”与“限”的刚性约束，更离不开系统性构建绿色循环体系的柔性引导与激励。当前《方案》对后者的推动机制设计不足，导致治理体系呈现“半身不遂”状态，难以实现从“被动管控”到“主动建设”的治理升级。

（三）《方案》在行业管理层面协同引导不足，政策传导机制受阻

《方案》试图对快递、宾馆、餐饮、旅游等多个行业提出统一的塑料污染治理要求，但因其政策设计、制定主体与协同机制上存在局限，导致其对具体行业的实际管理引导作用有限，政策效能未能充分释放。

第一，行业治理存在“强规章、弱统筹”现象。以快递行业为例，其管理已形成由《快递暂行条例》（行政法规）、相关部门规章（如《快递市场管理办法》）、以及多项强制性或推荐性国家标准构成的完整政策法规体系。这些行业专属的法规与标准，因其约束性强、与业务流程结合紧密、主管部门权责清晰，在执行层面产生的直接压力和治理效果远高于《方案》这一综合性文件。《方案》未能有效嵌入或协同这些既有的行业治理体系，导致政策间“各管一段”，缺乏合力，对行业实践的引导和塑造作用有限。

第二，部门规划优先性挤压《方案》空间。各行业主管部门在“十四五”期间均发布了本领域的发展规划（如邮政业、现代物流业、循环经济等）。这些规划是指导行业发展的纲领性文件，明确了本系统的重点任务与资源配置方向。行业主管部门在部署工作时，自然会优先依据本系统的规划文件，而非

《方案》这一跨领域指导文件。《方案》因缺乏与这些行业规划的深度衔接和任务共振，在实际工作中容易被边缘化。

第三，制定主体层级影响跨部门动员能力。《方案》仅由国家发改委和生态环境部两部委联合制定印发，其政策权威性和跨部门协调力存在先天不足。对比由国务院办公厅发布或转发的文件（如“限塑令”“快递包装绿色转型意见”），后者因其更高的发文层级和更广泛的联合制定部门，在打破部门壁垒、形成工作合力方面更具优势。《方案》的制定模式限制了其对商务、文旅、邮政等关键行业主管部门的有效动员能力，导致政策在“条块分割”的行政体系内难以形成贯穿行业的治理推力。

核心问题在于，《方案》未能建立起一个有效的、与行业管理深度结合的政策传导与协同机制。它更多是一种横向的“要求汇总”，而非纵向的“治理融入”，导致其目标与任务难以转化为各行业主管部门内在的、优先级高的工作动力与行动依据。

（四）《方案》与关联政策功能定位重叠，导致地方执行标准不一，政策效力被稀释

《方案》与较早发布的《关于进一步加强塑料污染治理的意见》在发布时间、核心内容、发文主体及文件性质上高度相似，二者在功能定位上存在明显交叉，未能形成清晰、递进的阶段性分工。

部分地方政府选择以《意见》作为“十四五”期间塑料污染治理的核心依据，部分地方政府则主要遵循《方案》，还有地区将两者视为并行依据。这种选择上的不统一，直接影响了全国范围内治理工作的协调性与标准一致性。而对于未将《方案》作为主要依据的地区而言，其治理重点、任务节奏可能与《方案》的设计脱节，使得《方案》试图统一部署的目标、任务与措施在该地区的约束力和指导作用被实质性弱化。

其实，功能相近的文件并存，可能导致地方政府在理解、传达和部署工作时需要反复对照、权衡，增加了行政成本，也可能因选择性执行而影响整体推进效率。《方案》作为后续发布的文件，未能清晰界定自身与《意见》的差异化定位与递进关系。它既未能在战略层面明确提出超越《意见》的新阶段目标，也未能通过更为具体的实施路径、分工安排或考核机制来强化其作为“十四五”专项工作部署的独特权威性和操作性，从而陷入了与既有政策同质化竞

争的窘境，未能有效形成政策合力，反而可能因执行口径不一而稀释了整体治理效果。

（五）重复使用政策供给仍处于系统性缺位状态

我国塑料污染治理已进入第三阶段，治理手段从单一的“禁限用”拓展为“禁限用为主、替代产品和可循环用品为辅”的多样化体系。然而，深入剖析《方案》的政策设计可以发现，“重复使用”作为塑料污染治理的优先层级和根本性解决方案，在政策体系中处于系统性缺位状态。这一关键政策供给的缺失，使《方案》在推动塑料污染源减量方面难以发挥实质性作用。

从政策目标层面看，《方案》针对一次性塑料制品使用减量设定的目标中，仅提及“可循环快递包装应用规模达到1000万个”，涵盖了物流周转层面的“循环”（to B端）及消费端的“重复使用”（to C端），使得在实践过程中，难度较大的to C端可循环快递包装应用进展缓慢。对于餐饮、外卖、奶茶等一次性塑料制品使用量巨大的消费场景，《方案》未设定任何关于重复使用的量化目标——既未要求餐饮企业达到多少比例的重复使用餐具替代率，也未要求外卖平台建立多大规模的重复使用餐具投放量，更未要求奶茶等现制饮品行业设定可重复使用杯具的普及目标。这种目标设定的缺失，使得重复使用工作在政策层面缺乏明确的考核依据和推进方向。

从责任主体层面看，《方案》将主要任务分解至各部委时，重复使用的责任归属处于模糊状态。对于推动消费端重复使用体系建设这一关键任务，《方案》未明确主管部门，而行政责任主体的缺失，使得重复使用工作在实践中沦为“谁都该管、谁都不管”的真空地带。

从系统建设层面看，建立重复使用系统替代一次性使用系统，是一项涉及回收、清洗、消毒、物流、追溯等多个环节的系统工程，需要配套的政策工具、商业模式和配套设施的支撑。然而，《方案》对此未提出有效的系统性建设路径，导致重复使用工作停留在口号层面，缺乏可操作的实施路径。

需要特别指出的是，虽然《方案》在一定程度上加强了重复使用的政策倡导，例如提出“开展可循环快递包装规模化应用试点”“推广标准化物流周转箱循环共用”等任务，但这些政策内容仍停留在“倡导鼓励”的层面，难以真正撬动产业变革和消费习惯转变。重复使用涉及从生产设计、使用消费，再到回收重用的一整条产业链重构，其复杂性远超简单的禁限管理。一个完整的重复使用系统，既需要投放端的标准化器具、回收端的逆向物流、处理端的集中

清洗等硬件设施，也离不开数字化追踪工具等软件体系搭建，更需要消费者消费习惯的重塑，这意味着重复使用工作的深化根植于一套新的消费生态系统的搭建，是一个系统性的变革，其难以通过市场自发调节完成。由此，政策必须介入，以弥补市场失灵的领域。然而，《方案》恰恰在这一关键领域“失语”——既未设定强制性目标，未明确责任主体，未提供系统性路径，也未配套相应资源。这使得重复使用工作中在实践中沦为“有倡导、无落实”的政策点缀，难以真正撼动一次性塑料在消费市场的主导地位。

六、建议

2025年是“十四五”规划的收官之年，塑料污染治理在“十五五”规划期何去何从仍不得而知，本章将立足于反思《方案》的经验与教训，为我国“十五五”塑料污染治理政策文件提出建议。

（一）重新调整我国塑料污染治理“五年”规划政策文件的定位

“十四五”时期的《方案》仅是由国家发改委和生态环境部联合印发的行政规范性文件，功能是敦促各主管部门落实我国在“十四五”规划期内的塑料污染治理工作。既无法有效动员商务、邮政、文旅等行业主管部门的参与，又难以有效推动缺乏法律支撑的政策鼓励性工作。这就造成了，我国塑料污染治理处于虽在观念上早已迈入全链条治理体系，但现行政策法律体系仅能在塑料使用消费和污染治理等末端环节发力的窘境。因此，我国急需在“十五五”规划期内解决上述问题，重新调整塑料污染治理“五年”规划政策文件的定位。

第一，在文件性质上，建议从“十四五”时期的“行动方案”提升至“规划”或者“意见”层面。第二，在发文机关上，建议从“十四五”时期的国家发改委和生态环境部两部委联合发布提升至国务院办公厅发布或由国家发改委、邮政局、工信部、生态环境部、住建部、商务部、市场监管总局等涉及塑料污染治理的机关联合发布。第三，在与其他文件的关系上，建议在“十五五”时期出台一个效力更高的牵头文件，避免“十四五”时期多个文件共同发力，不同地方政府所遵循的政策依据不同，造成的选择性执行问题。第四，从文件定位上，新文件应明确其作为新时期统领性、操作性文件的战略地位，与《意见》等既有文件形成“战略-战术”或“分期推进”的清晰关系，避免内容重复与定位交叉。第五，从可落地性上，建议新文件设定差异化、可考核的约束性与预期性目标：新政策需结合不同地区、行业特点，设定分阶段、可量化、可考核的具体目标。例如：针对城市规范回收体系，设定再生材料利用

率、回收率等约束性指标；针对易泄露领域（如农膜、外卖包装），设定减量或可降解替代品的阶段性预期目标。

（二）以推动叙事融合与权责重构为切入点，优化我国塑料治理政策体系

第一，构建统一的核心叙事，明确战略协同路径。理顺塑料污染全链条治理工作与污染治理、节能降碳、循环经济、产业高质量发展等叙事话语之间的关系。

第二，建立部门间统筹协调机制，明晰跨部门职责清单。提升政策制定与协调层级，建议由国务院层面建立跨部门塑料污染治理协调机制（或明确由更高层级的综合性议事协调机构统筹），国家发改委、生态环境部共同牵头，工信部、住建部、商务部、交通运输部、农业农村部、市场监管总局、邮政局等关键部门深度参与。以循环快递包装规模化试点工作为例，就需要遵循污染治理、节能降碳、循环经济、产业高质量发展等多个政策语境，执行相关的工作任务，使用相应的配套资金，虽然支持政策种类多样，但并非形成协同效应，反而分散了政府部门的精力和注意力。

第三，匹配事权与财权，完善鼓励性工作的长效保障机制。建议通过“十五五”塑料污染治理政策文件理顺塑料污染全链条治理工作与污染治理、节能降碳、循环经济、产业高质量发展等叙事话语之间的关系，明确各部门在塑料污染治理链条中不同环节的责任和工作目标，赋予开展工作的事权依据，明确配套资金来源。

（三）建议将塑料污染治理要求纳入重点行业“十五五”规划

各行业主管部门发布了行业性的“十四五”规划性政策文件，如国家邮政局、国家发展和改革委员会、交通运输部联合发布的《“十四五”邮政业发展规划》，国务院办公厅印发的《“十四五”现代物流发展规划》，国家发展改革委发布的《“十四五”循环经济发展规划》，以及中国邮政集团有限公司亦发布了其《“十四五”发展规划和2035年远景目标》等。行业主管部门在遵循“十四五”规划政策时亦会倾向于使用自身颁布的文件，而非《方案》。

然而，即使在“十五五”规划期内颁布了更加完善的塑料污染治理规划，依然无法解决我国行政管理中“条条块块”分割的问题，将塑料污染治理要求纳入重点行业“十五五”规划是在重点行业发展中关注塑料污染治理问题的必要手段。

因此，针对塑料污染治理的重点行业，如快递、宾馆、餐饮、旅游等，建议在该行业的“十五五”发展规划中，纳入塑料污染治理或者生态环境保护的篇章，提出具体的塑料污染治理目标、工作任务，配套资金来源等。

（四）建议将修订相关行业管理的部门规章，列入各主管部门的“十五五”立法规划，并在重点规章中明确纳入生态环境保护原则与塑料污染治理的具体要求

目前，我国塑料污染治理的顶层设计为《固废法》，但是《固废法》的行业性特点较差，除了强制性规定，难以有效动员行业主管部门开展政策鼓励类工作。因此，急需在行业管理法律文件中纳入环境保护和塑料污染治理的内容，通过部门规章赋予行政管理部门开展塑料污染治理工作的依据。

以快递行业举例，2025年我国修订了《快递暂行条例》，明确“国家完善综合性支持政策，推进快递包装绿色化、减量化、可循环的重要原则”，设置了专门的“快递包装”篇章，本轮修订对快递行业的快递包装管理提出了强约束性的管理要求，发挥了较好的治理效果。

因此，建议《快递暂行条例》的修订，在“十五五”规划期内，对其他重点行业和重点领域的部门规章进行修订完善，纳入环境保护的原则和塑料污染治理内容，将行业管理与《固废法》进行有效衔接。

（五）建立全国统一的“年度塑料污染治理重点”量化清单框架

当前，《方案》在地方的执行效果，高度依赖于各省（自治区、直辖市）制定的年度工作计划。由于国家层面未提供统一框架，各地在制定“年度塑料污染治理重点”时存在内容碎片化、标准不统一、选择性执行等问题，削弱了全国治理行动的协同性与可衡量性。

根据上文结论，采用定量清单形式的年度方案（如浙江省的实践）在执行中展现出明显的优势。因此，建议在“十五五”塑料治理顶层政策设计中，明确提出全国统一适用的“年度塑料污染治理重点”编制框架与核心要求，并强制推行以量化指标清单为主体的内容形式。该框架应至少包含：量化目标体系、重点任务清单、部门责任分工、进度评估节点等。

（六）构建“十五五”时期重复使用体系的多维政策框架

第一，建议以量化目标为驱动和引领，在“十五五”政策中设置多层次目标体系：一是应用总量目标，明确年度增长要求；二是循环次数目标，规定最

低循环次数，防止“一次循环即废弃”的形式主义；三是替代率目标，例如明确可循环包装占快递业务总量的比例要求。

第二，强化跨部门协同治理效能，明确各部门责任分工。建议建立由国务院相关部门组成的重复使用工作联席会议机制，由国家发展改革委、生态环境部牵头，统筹推进重复使用体系建设。联席会议应明确外卖餐饮、快递包装、标准认证、环境效益、回收设施等重点领域的牵头部门，形成“部门分工负责、政策协同联动”的治理格局。通过政策协同、信息共享、联合执法三项机制，破解当前责任碎片化、标准不统一、监管真空等问题，形成监管合力，推动重复使用从政策倡导走向制度安排。

第三，将生产者责任延伸制度作为核心制度，构建经济杠杆政策工具。一次性塑料包装的大量生产、使用和废弃带来环境污染等外部成本，目前由全社会承担，形成典型的“负外部性”问题。引入生产者责任延伸制度，是纠正市场失灵、实现污染者付费的关键政策工具。建议在“十五五”顶层政策文件中明确将生产者责任延伸制度作为塑料污染治理的关键政策工具之一，由生态环境部门会同财政、税务部门研究建立一次性塑料包装生产者责任延伸制度，向生产企业、使用企业（如外卖商家和外卖平台）收取费用，体现“污染者付费原则”。收取的资金设立专项资金，定向用于支持回收再生体系建设、补贴可循环包装创新试点、减轻企业转型成本压力。同时，对采用可重复使用模式的企业给予费用减免等激励措施，倒逼包装生产企业重新思考产品设计和交付模式。

第四，构建重复使用基础设施保障政策框架。重复使用体系的本质是“共享经济”在消费包装领域的应用，其有效运转需要政府发挥基础设施规划和标准制定的职能。建议由国家发展改革委牵头，制定重复使用体系建设指导意见，明确将可循环包装回收设施纳入城市基础设施规划，利用现有社区网点、商业网点、公共设施等资源设立共享回收点，形成覆盖城乡的回收网络。同时，市场监管总局会同相关部门加快制定各类重复使用产品和体系的国家标准，包括材质安全、尺寸规格、耐用性要求等，实现不同企业、不同场景下重复使用产品的共享共通，为重复使用体系规模化发展提供基础支撑。

第五，将重复使用宣传教育纳入政策法规要求。重复使用的普及不仅是制度变革，更是文化转型。建议由生态环境部牵头，汇总编制重复使用成功案例，通过政府网站、行业会议等渠道进行推广。依托“双十一”“双十二”等购物节时间节点，通过制作公益广告、发布减塑倡议等方式开展集中宣传。将

重复使用纳入六五环境日、全国生态日等主题宣传的固定内容，形成常态化宣教工作机制。

