

中国固体废物进口管理制度

改革对全球废物处理的影响与分析

梅明辉（浙江省生态环境科学设计研究院，浙江 杭州 310007）

摘要：伴随世界贸易的越发繁荣，各国之间贸易类型的逐渐多样，使得固体废物作为一种可再利用资源，日渐成为许多国家贸易的重要方面；但由于其会对进口国环境造成一定污染，故越发受到排斥。当前，我国固体废物进口管理制度已经从前期的“需”，发展到“控”，最后转变为“禁”，其中具有社会因素、生态环境、经济发展等方面的必要性，而且对全球废物处理的整体架构产生了一定影响。本文结合当前现状，对此进行深入分析，望能为此方面研究提供一些参考。

关键词：固体废物；进口管理制度；全球废物处理

0 引言

早在2017年，国务院办公厅便针对固体废物对外印发了首部法规，即《关于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》，此方案不仅是我国对固有进口政策的一种强调与重申，而且还是进行全面深化改革，抵制洋垃圾入境的一种长效机制。随着我国在禁止洋垃圾入境改革方面成效的越发凸显，国际社会对我国禁止洋垃圾进口方面的改革开始持支持态度，如在《巴塞尔公约》大会（2019年）谈判当中，180多个缔约方一致表态，同意各缔约方有权依据自身实况来决定是否对废塑料进口予以禁止，这标志着全球在管控塑料废物方面，已经基本达成共识。从国际舆论反馈层面来分析，我国实施洋垃圾禁令至今，不仅给发达国家敲响了警钟，而且还积极推动着全球废物处理方式的多元化转变，在此背景下，许多国家结合自身实际，纷纷制定了许多有效的应对措施，为全球环保产业链升级提供了强劲助力。本文围绕中国固体废物进口管理制度情况，分析其对全球废物处理所产生的影响，现探讨如下。

1 固体废物概述

从基本语义层面来分析，社会中所提到的诸如“废弃物”、“废品”、“破烂”及“垃圾”等词，其均或多或少的涉及到被抛弃、没有使用性、没有价值等内涵，且在本质上均具有“多余性”表现。若从此层面来考量，“废物”实为一种消极概念，但同时其在客观层面上，也具有“物”的属性，使得其拥有主观上没有价值的相对性。针对二手物品或能够回收的废物，在国际贸易中，其拥有经济价值，而且还能够达

到节约资源的目的，但对于环境、人身健康而言，却容易带来潜在风险。所以，在交易废物时，不可与一般商品对等或看作一类，需有相配套的管制规则。而从规则的具体范围层面来讲，无论是对废物采用何种理解与种类划分，均可能会对其规范的范围产生影响。相反，规制范围也会对实践当中对废物的认定带来影响。故与固体废物有关的废物贸易受到广泛关注，且存在许多争议。

2 固体废物进口管理制度深化变革的必要性

2.1 经济因素

2.1.1 受“过剩产能”因素影响，迫使转变经济增长方式

在国内，从90年代以来，“过剩产能”问题越发凸显，如传统的建材业、钢铁业、纺织业等，均不同程度的出现产能过剩情况；在此背景下，除了消耗了大量资源、能源之外，还易引发严重的生态破坏与环境污染，威胁资源的支撑力及环境的承载力。所以，可持续发展及结构性经济转型，已经成为解决上述情况的重要方向。针对我国的资源再生产业而言，其发展同样是为了能够与循环经济发展战略相适应，在对资源短缺给予弥补的同时，协同环境、经济效益、节能减排等，为社会经济可持续发展提供支撑。

2.1.2 “倒逼机制”为产业转型提供助力

我国长期对进口原料的依赖性，对国内垃圾回收市场造成了持续冲击，使其竞争力、转型发展动力均较弱；而禁止固体废弃物进口，同样是政府采用倒逼机制，自端口将外部利益链条切断，倒逼国内那些将固废当作原料的生产企业进行转型，及推动国内可回

收物再生利用产业的产业化发展及链条体系的形成。

2.2 环境因素

因“垃圾”的自身属性问题，许多非法入境的固体来及融入我国农村、乡镇的小作坊，使得没有经过严格处理的废弃物大量堆积，对当地环境造成污染，而且还威胁人体健康，故推动固体废物进口管理制度的变革工作，十分必要且迫切。

3 我国固体废物进口管理制度改革的实况分析

国务院办公厅于2017年7月18日正式对外发布了《关于印发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的通知》，此乃我国首部关于禁止洋垃圾的法律条款。而在2017年7月30日，我国正式告知世界贸易组织（WTO），将在2018年初停进24种“洋垃圾”，如钒渣、废纺织原料、未分类废纸及废塑料等。在2018年6月时，《关于全面加强生态环境保护，坚决打好污染防治攻坚战的意见》公布（国务院），其中再次强调对“洋垃圾”入境全面禁止，并制定近期目标，即争取在2020年底，做到零进口国外的固体废物。而到了2019年，生态环境部联合其他部门，紧跟党中央、国务院步伐，认真执行相关决策部署，成功召开禁止洋垃圾入境、推进固体废物进口管理制度改革的部际协调小组会议，会议中再次强调《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》的重要性，并列举了2017~2018年所取得的成效，明确后续发展方向。另外，会议中还强调2019年的年度改革任务目标已达成，即2019年底，全国固体废物的进口总量是1347.7万t，与往年相比，减幅达到了40.3%。具体举措为：

①精准调控，对固体废物的进口数量、种类持续性消减。生态环境部与其他部门一道做好各项工作，如深化改革、稳定市场等，并根据实际情况及需要，实时调整目录，做到三次四批；当前，被调整为禁止进口的固体废物种类已经达到了56种，实际被允许进口的固体废物种类多为两大类，其一为废金属，其二是废纸；

②给予持续高压，将洋垃圾走私的供需利益链彻底切断。海关总署围绕洋垃圾走私情况，连续性开展“蓝天2019”系列的专项行动，对相关情况进行打击与整治，预防洋垃圾流入国内；

③重视政策协同，为废物利用产品的优质化、健康化发展提供强劲推力。国家相关部门（如住房和城乡建设部、国家发展和改革委员会等）深入推动国内

垃圾分类与固体废物的资源化利用工作。市场监督管理总局积极组织全国有色金属标准化技术委员会，积极起草各种标准，如《再生铸造铝合金原料》、《再生铜原料》及《再生黄铜原料》等，并且都已经成功发布，这些能够为产业提供引导，帮助其进口那些与产品质量标准相符的金属原料。

4 固体废物进口管理制度改革对于世界各国所产生的影响

2017年时，我国在WTO中明确强调，因固体废物对环境会造成污染，且还会威胁到公众健康，故将对一些类别的固体废物的进口进行限制。从《21世纪经济报道》的报道中得知，我国在WTO备案时，没有一个成员国对此持反对意见。从2018年1月1日开始，我国正式开始执行禁止进口“洋垃圾”的禁令，而来自北美、欧洲的公司，显然未能在6个月内将替换安排工作做好。伴随我国停止对一些洋垃圾的进口，发达国家怎样去放置、处理自己的垃圾，便成为新的且十分紧迫的环境问题。

当前，我国禁止进口“洋垃圾”的时间已达3年半之久，与我们相邻或隔海相望的东南亚各国，在禁运“洋垃圾”方面的呼声也在不断高涨。2019年7月，柬埔寨总理曾强调，将把非法走私的装有垃圾的集装箱（83个）返回至加拿大与美国。不仅是柬埔寨，许多东南亚国家纷纷开始禁止“洋垃圾”进口，拒绝成为他们的垃圾堆放地。越南曾明确指出，将在全国范围内禁止一些垃圾的进口，停止许可的发放；另外，印度也已经推动一些垃圾的禁运。还需指出的是，菲律宾为了更好的保护本国环境与公民健康，对加拿大直接发出警告，要求其把之前运至本国的垃圾重新运回。

我国在禁止洋垃圾入境方面的改革、举措及最终成效，受到许多人民群众的认可与用户，而且在社会各界当中得到了广泛赞誉。回顾世界，许多国家、国际组织对中国禁止洋垃圾进口的改革持支持、赞扬态度。在《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》（2019年）第14次缔约方大会当中，附件修正案顺利通过了“将塑料废物条目增加到公约受控的危险废物（附件八）、公约受控的其他废物（附件二）当中”、“将附件九当中的塑料废物范围、种类大幅缩小，仅准许‘几乎不污染不混合’的单一品种塑料废物与分类回收所得到的混合塑料废物（如PET、PP等），而且把‘多聚物的塑料废物、非卤化聚合物’的种类自

20种减少到6种”的提议,另外,在此会议当中,还增加了其他内容,如“划归到附件九当中的塑料废物,需要实施环境无害化回收”等。参加会议的180多个缔约方均同意各国有权依据自身情况来决定是否对废塑料进口禁止,此会议的成功召开,标志着世界多国在强化塑料废物管控方面,已经达到基本共识。

针对东南亚各国而言,为了能够防止“洋垃圾”对本国生态环境造成破坏,并预防其对民众健康可能带来的各种危害,相继出台了一些限制错误或法规,明令禁止垃圾进口或限制部分有毒、有害垃圾进口。如泰国政府决定在2022年底,全面禁止国外塑料废物的进口;再比如越南政府对外宣布,停止新的垃圾进口许可的发放。另外,印度尼西亚政府也曾表示,已通过关于禁止特定塑料垃圾进口的相关立法,并于2022年1月实行。

5 世界主要国家废物处理方式的改变分析

我国政府在开展禁止洋垃圾入境,推动固体废物进口管理制度改革后,伴随各项改革的稳步推行,许多国家或地区对我国禁止洋垃圾进口的改革工作持理解、支持态度。在我国开始实施禁止洋垃圾进口政策后,诸如泰国、越南、印度等国相继出台了此方面的进口限令,而诸如英国、日本等国也开始对垃圾回收这一议题重新开始审视,另外,国际社会也广泛认识到此举措对环境产业的健康、全面升级有利,而且还专门制定了许多有效的应对措施。

我国在处理垃圾方面,面临着日益增大的问题,但需指出的是,美国国家环境保护局曾经指出,美国回收系统当今所面临的各种挑战,其产生原因并非单纯是中国与其他国家制定进口限制政策所导致,相反,他们对我国现在管理、处理回收材料当中所存在的问题进行了直观的揭示。另外,早在2018年1月,欧盟委员会也对外推出了一项计划,即到2030年时,欧盟公民用过的塑料袋、喝完的矿泉水瓶,甚至全部的塑料制品,均能够再次回收利用。英国著名的《泰晤士报》曾报道过,中国全面禁止可回收性垃圾的进口,势必会带来各种连锁反应,而且还会影响到全球的废物垃圾进口格局;针对此现实,与其说是中国制定“洋垃圾”禁令造成一些国家在垃圾回收业上出现困境,还不如说是中国根据国际法律与惯例进行相关政策的制定,推动了国际环保产业链的全面升级,而且还促进了废弃物的资源化、减量化与无害化。法国著名杂质网站《科技与未来》曾发表了名为《托中国

的福,法国再生纸制造业的好运来了》的文章,其中明确指出,中国实施的“洋垃圾”禁令推动了法国废纸回收行业的快速化发展,这对于法国的造纸商而言,并非是困境,而是一种机遇与惊喜。Christine Halim(印度尼西亚的塑料回收业协会会长)曾强调,中国禁令对印度尼西亚的回收系统完善与发展有促进作用,其能够使本国的一些企业不断的升级技术,把这些废弃材料向更具价值性的终端产品转化。

6 结语

综上,伴随世界贸易的越发繁荣,许多商品在各国间皆可流通,而固体废物垃圾作为一种特殊的商品,由于存在污染环境、不利于健康等问题,越发受到各国所唾弃,并纷纷制定禁止此类垃圾进口的禁令。针对我国的“洋垃圾”禁令而言,其对于那些欧美国家来讲,不仅是危机,而且还是一种机遇;而对于我国来分析,能够为国内固体废物的资源化发展提供条件与助力,并且还打开了新的市场与渠道,因而对于固体废物回收利用效能与水平提高有利,能够加速垃圾分类回收利用政策的广泛化、深入性落实,调动公众的参与热情。

参考文献:

- [1] 郭婷婷,朱森,秦志勇,等.进口固废再生利用行业现状及管理建议[J].绿色科技,2020(14):166-168.
- [2] 钟华.去年全国固废进口总量同比再减四成,今年底将实现“洋垃圾”零进口[J].中华纸业,2020,41(3):8.
- [3] 李海莲,姜雪.中国对固体废物跨境流入的政府治理与完善路径[J].中国人口·资源与环境,2020,30(11):127-138.
- [4] 董婉璐,杨军,杨玉文.我国禁止进口四类固体废物的经济影响及其政策建议——基于全球一般均衡模型的分析[J].生态经济,2020,36(12):124-130.
- [5] 师华,白莹莹.《巴塞尔公约》视角下中国固体废物进口禁令的合法性分析[J].环境保护,2020,48(24):62-66.
- [6] 李如意.中国固体废物的“二重性”现状与反思——以生活垃圾对生态环境的影响为例[J].环境科学与管理,2021,46(4):14-18.

作者简介:

梅明辉(1968-),男,民族:汉,籍贯:浙江杭州,学位:硕士研究生,工作单位:浙江省生态环境科学设计研究院,研究方向:环境保护。