

致： 中华人民共和国 WTO/TBT 国家通报咨询中心  
电话： +86 10/84603889 /84603950  
传真： +86 10 84603811  
电子邮箱： [tbt@aqsiq.gov.cn](mailto:tbt@aqsiq.gov.cn)

和

中华人民共和国环境保护部

通报： G/TBT/N/CHN/1211

标题： 截止 2017 年底中国禁止进口固体废物目录（4 类，24 个品类）（2 页，中文）

联系信息： 罗玢·维纳尔： 总裁  
史小林： 国际事务高级主管  
废料回收工业协会 (ISRI)  
电话： +1.202.662.8514  
电子邮箱： [aadler@isri.org](mailto:aadler@isri.org)

### 废料回收工业协会声明：

废料回收工业协会 (ISRI) 很高兴能够就中华人民共和国环境保护部于 2017 年 7 月 18 日向 WTO 发出的有关更新截止 2017 年年底中国《禁止进口固体废物目录》（实施日期为 2017 年 9 月 1 日）的通知提交以下意见。在致 WTO 的通知后，2017 年 7 月 27 日公布了一份政府官方政策声明，标题为“国务院办公厅关于印发《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（国办发〔2017〕70 号）”，提供了有关中国政府采用的目标和战略的额外信息。

ISRI 全面支持中国政府改善环境保护和国内回收基础设施的标准。但是，我方不认为禁止进口规格级别回收料有助于这一举措。致 WTO 的通知将在美国生产至规格级别、随之出口至中国制造商并加工为新产品的特定再生纸、塑料和金属列入中国禁止的“固体废物”范畴。这些材料是有价值的废弃商品，并不属于固体废物。

仅去年一年从美国出口至中国的回收料商品就超过 52 亿美元，美中两国之间的规格级商品贸易对于美国回收行业和中国制造业的健康和成功都至关重要。废料进口禁令实施后，会导致美国许多人失业以及很多回收公司倒闭。对于依赖于美国进口废料的的中国工业消费者，这项禁令也引起了极大关注，因为美国进口废料质量出众，同时还具有降低中国碳排放量的环境益处。鉴于以上原因，我方代表美国废料回收行业提交这些意见，提议修改这项政策，以防止高价值制造输入贸易中断，同时澄清其范畴。

**Institute of Scrap Recycling Industries, Inc.**

1250 H Street NW, Suite 400 • Washington, DC 20005-5903 • Tel: (202) 662-8500 • Fax: (202) 626-9256 • [ISRI.org](http://ISRI.org)

## **ISRI 和回收行业背景**

作为 Voice of the Recycling Industry™，ISRI 代表美国 and 全球加工、代理和工业化消耗回收料商品的超过 1,300 家成员公司推广安全、具有经济可持续性且环保的回收实践。<sup>1</sup> 进入全球市场是回收行业健康发展的重要元素。回收料商品的出口在行业经济活动中的占比超过 25%，支撑着美国 134,000 多个高薪环保工作岗位，全球范围的数量则更多。

单就美国而言，每年回收量达到 1.3 亿吨，为美国 and 全球制造商提供了宝贵的原材料。2016 年，其中 30% 的回收料（165 亿美元的美国回收料出口销售额）产生了超过 30 亿美元的联邦、州和地方税收，对全球价值几十亿美元的商品的生产做出了贡献。对基于市场的回收料跨境流通的需求意味着，贸易是美国回收行业成功的关键支柱，同时也是全球依赖这些材料作为增值产品关键原料的各行业成功的关键支柱。作为全球最大的回收料供应商，美国回收料回收行业是全球制造供应链的第一环。

ISRI 的成员中有大约 20 家公司位于中国，还有几十家美国成员公司与中国有业务往来。企业之间的相互联系进一步表明了中国和美国回收行业之间的紧密联系。

## **对回收业的影响**

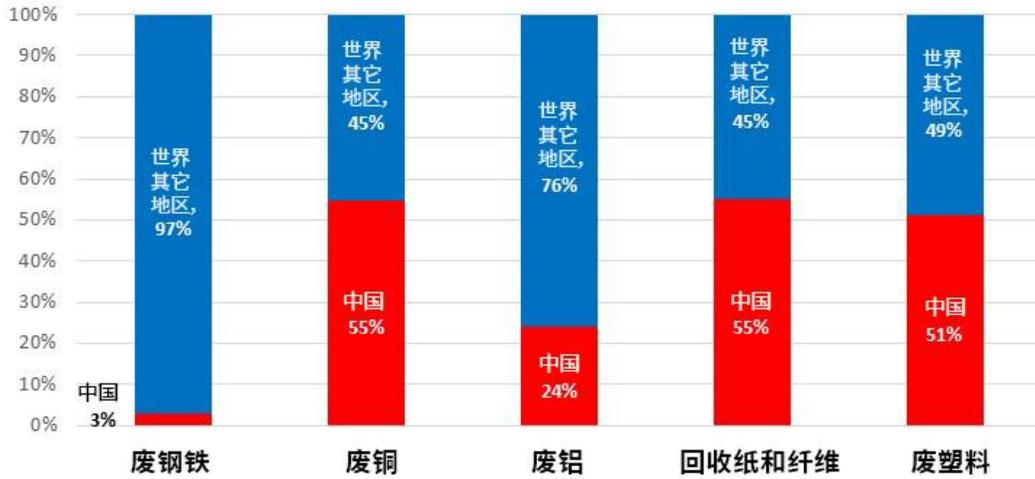
中国是全球最大的回收料进口国，因此中国进口政策的变化会快速地在全球造成连锁反应。2016 年，中国占全球回收料进口量的 27%。下一页的图表根据特定商品进行细分，显示了中国对全球回收料市场的重大影响。

---

<sup>1</sup> ISRI 成员公司经营的超过 4,000 个设施主要位于美国，但在全球 34 个其他国家/地区也有分布，其中包括中国。

## 中国占特定回收商品全球进口量的份额, 2016 年(P)

来源: 联合国商品贸易统计数据库



对于再生纸和纤维、塑料回收料和铜回收料等回收商品, 中国在全球进口总量的占比超过一半。因此, 中国在相关商品进口方面的政策的任何变动会快速影响到全球。这对美国回收行业的影响尤为突出, 因为美国是最大的回收料出口国, 中国是美国最大的贸易合作伙伴。在任何一年, 都有约 30% 在美国加工的废料准备出口至需要高质量废料的全球工业消费者手中。尽管美国废料出口至全球超过 150 个国家/地区, 但中国是美国回收行业最大的客户, 占出口量的 40%。WTO 通知和后续的政策声明威胁到了这项优质贸易, 尤其是按照一种解读, 回收料进口量会显著降低或者完全被禁止。

美国人口普查局和美国国际贸易委员会 (ITC) 的数据显示, 美国在 2016 年出口了 3700 万吨商品级回收料金属、纸和塑料商品, 价值 165 亿美元。<sup>2</sup>其中, 中国在去年从美国进口了超过 1620 万吨的回收料, 价值 52 亿美元。<sup>3</sup>其中包括:

- 黑色金属: 89 万吨, 6.61 亿美元
- 铜: 67 万吨, 13.6 亿美元
- 铝: 69.2 万吨, 9.18 亿美元
- 纸: 1320 万吨, 19.1 亿美元
- 塑料: 7.76 万吨, 2.82 亿美元

ISRI 估计, 中美两国之间大约 18% 的上述贸易量将会受到影响并受制于 2017 年 7 月 18 日通知下的禁令, 即超过 290 万吨的规格级杂废纸和塑料回收料, 年价值超过 5.32 亿美元。此外, 全球回收行业传言中国计划在 2018 年年底之前将禁令延伸至“废五金”(未定义)。针对废五金的任何此类禁令都会影响美国对中国的另一个重大出口比例, 预计价值亿万美元。

<sup>2</sup> 2016 年美国境内加工回收料总量超过 1.29 亿吨, 价值超过 540 亿美元。

<sup>3</sup> 该数据仅包含中国大陆, 不包括美国对香港的出口量。如果这项禁令同时影响对香港的出口, 那么将有额外 7.83 亿吨的回收料会受到影响, 价值 3.524 亿美元。

中国政府未回应 ISRI 等方的确认请求。我方所收到的最接近“确认”的消息是中国有色金属工业协会于 2017 年 7 月 26 日发布在微信的一则帖子，其中引用了来自中国环境保护部 (MEP) 的一份文件，文件显示中国打算在 2018 年年底前停止进口“废七类”。中国政府缺乏透明度加剧了商品市场的推测，以及回收行业中专门从事相关商品回收的细分市场的恐慌。

此外，2017 年 7 月 27 日政策声明（“国务院办公厅关于印发《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（国办发〔2017〕70 号）”）称，中国政府有意在 2019 年年底之前“逐步停止进口可被国内资源取代的固体废物”。这有可能会影响剩余 47 亿美元的美国回收料出口，摧毁整个美国回收行业以及全球回收行业，原因只是为保护中国国内的回收行业。

## 回收料并不是废物

有必要在通知、基本规定和中国印发的相关通知中区分回收料和废物，以确定中国政府真正有意禁止的材料，同时向出口界澄清允许进口哪些产品。

很遗憾，在中国和其他国家，“废物”和“固体废物”既包括垃圾也包括回收料，对于哪些材料属于“固体废物”禁令范畴，在美国和全球回收行业中引起了混淆和不确定。美国会明确区分垃圾废物与可回收材料/回收料。在 7 月 27 日的声明中，中国政府不断表示其有意在 2019 年年底之前“全面禁止洋垃圾入境”，并会设立更完善的“固体废物进口许可体系”。因此，中国似乎在禁止某些“废物”，但仍在允许进口和授权其他“废物”，我方认为其涵盖了回收料商品的合法贸易。但是，致 TBT 委员会的通知以及 7 月 27 日声明并没有明确地规定禁止哪些“废物”的进口。因此，ISRI 希望能够得到澄清，而提供此类澄清最有效的方式是区分回收料和废物，进而澄清术语。

简而言之，回收料不是废物。

**废物**——通常叫做“垃圾”，是一种无价值、无需求的材料。处理废物的原因在于它们不再具有使用价值。

相反，**回收料**通常被称为“可回收材料”或“二次材料”，是一种在全球市场根据行业、全球认可的规格出售的作为**原材料**代替制造纯料的有价值商品。全球每年消耗超过 8 亿吨回收料商品。回收料是世界各地制造商依赖的一种有竞争力、更环保且节能的原料。未经过加工的回收料源自住宅、工业、制造和/或商业来源，包括黑色金属、有色金属、塑料、纸张、玻璃、纺织品和/或橡胶。经过加工的回收料由加工商制造成一定的规格等级，以满足工业消费者的需求。

回收料是一种在开放市场出售、与纯原料竞争的产品。回收料回收商将其加工成几百种规格级别之一。与废物不同，回收材料会被加工为全球回收料卖方和买方所使用的商品级规格。作为回收料规格的主要来源，ISRI 的 **Scrap Specifications Circular** 包含数百种规格，涵盖含铁回收料、不含铁回收料、碎玻璃、纸料、塑料回收料、电子产品回收料和轮胎回收料 ([www.isri.org/specs](http://www.isri.org/specs))。行业成员利用这些规格促进这些材料的买卖，海关官员则将其用于清关。<sup>4</sup>对此，ISRI 支持针对不符合规格的无用废物的禁令。

---

<sup>4</sup> ISRI 的 Scrap Specifications Circular 在全球已使用 80 多年，促进了全球回收料贸易的一致性和质量。其实，印度政府的回收料进口规定就参考了 ISRI 规格。印度海关和印度对外贸易局 (DGFT) 都会以该规格作为参考，确定哪些材料可进口至印度。

**回收料** 一词的使用。ISRI 恭敬地请求中国政府使用更加具体的可回收材料术语（例如：回收料），以正确区分高价值回收料商品和废物。借此机会，我方希望能够纳入此类术语，进而利用明确的语言，为全球回收行业提供指示和明确性，并且在中国政府更新《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》时纳入此术语，这也符合 7 月 27 日声明中表明中国政府意图。

**需要澄清具体禁止哪些材料。**我方认识到，改变中国使用的术语是一项长期工作，但短期内要做的是澄清中国政府计划将哪些材料列入禁令。我方认为，中国制造商依然需要来自美国的高质量回收料商品，而美国回收行业必然有意通过符合规格、中国法规和条例的材料来履行这些订单。但是，根据致 TBT 委员会的通知以及后续政策声明，我们无法确定该行业是否可继续向中国出口产品。因此，我方请求澄清在受此通知影响的贸易中占绝大多数的两大类材料——纸和塑料中，具体禁止进口哪些材料。为此，我方提供了与在通知第 4 段提到的这两个类别相关的下列问题：

### **“HS 4707900090：其他，包括未分类的废物和回收料”**

由于 ISRI Specifications Circular 中没有与纸相关的规格级别直接对应通知中所用的上述术语，因此有关通知对类似级别的适用性的问题包括：

- 根据纸张类别“(54) 混合纸 (MP)”进口的分类回收纤维（定义见下文的 ISRI 2017 Scrap Specifications Circular）是否允许进口至中国？：

#### **“(54) 混合纸 (MP)”**

包括各种质量的所有纸张和纸板，不限于纤维含量类别、是否分类以及是否在回收厂加工。

禁止材料不得超过 2%

废料不得超过 3%。”

- 根据推测，“(11) 旧瓦楞纸箱 (OCC)”（定义见下文的 ISRI 2017 Scrap Specifications Circular）不属于通知范围，因为其属于分类级别。但是，需要确认：

#### **“(11) 旧瓦楞纸箱 (OCC)”**

包括具有强韧箱纸板或牛皮纸衬里的瓦楞纸箱。

禁止材料不得超过 1%

废料加禁止材料不得超过 5%。”

- 已由材料回收厂 (MRF) 或纸料厂等住宅回收源在出口前分类和处理，去除禁止材料和废料，并且根据上述纸类别 54 作为分类混合纸装运的“混合纸”是否允许进口到中国？



## **“HS 3915：塑料废物、碎片和回收料”**

由于 ISRI Specifications Circular 中没有与塑料相关的规格级别直接对应通知中所用的上述术语，因此有关通知对类似级别的适用性的问题包括：

- 通知是否适用于来自后工业来源的塑料包？此类等级包括高密度聚乙烯板条箱、高密度聚乙烯桶和高密度聚乙烯桶。<sup>5</sup>
- 这些等级的“Regrind”<sup>6</sup>和“Repro”<sup>7</sup>产品是否允许进口到中国？
- 所有来自于消费后来源（例如：家庭/住宅来源）的塑料包是否禁止进口到中国，或者只禁止与有机材料（例如：生活来源）接触的塑料？
- 透明低密度聚乙烯 A 级的塑料包是否允许进口到中国？

## **实施禁令的时间**

此外，我方请求澄清实施该政策的时间。通知中显示，相关材料将在 2017 年 12 月 31 日之前禁止进口，但是实施日期为 2017 年 9 月 1 日。我方对此的解读为：9 月 1 日之后离开美国或其他国家的货物不得进入中国，即使在 12 月 31 日之前到岸。如果的确如此，这会给我方行业（供应商）以及中国制造业（消费者）带来巨大的挑战。我方强烈请求中国政府考虑延长过渡时间，让客户和供应商适应这项会对商品市场构成严重影响的政策。

## **质量控制和进口**

中国国内的收集和回收行业仍处于初级阶段，因此中国境内产生的回收料质量不一。不幸的是，某些加工企业采用的运营、劳动力和环境标准较差。美国回收行业的初期也是如此，但经过多年的发展，消费者和制造商要求该行业投资建立高效的系统，采用最新的分类技术和质量控制方法。举例来说，同样制造 1,000 吨新纸，在美国需要 1,150 吨可回收纤维，而在中国则需要 1,300 吨可回收纤维。因此，中国制造商不得不依赖高质量的进口回收料才能维持竞争力，而美国则成为最大的回收料商品供应国。

尽管多年以来曾发生过真正的“垃圾”、无规格和劣质回收料伪装成可回收品的事件，但此类事件现在非常罕见，不到总集装箱量的 1%。这一结果得益于行业和政府在近 15 年来的努力。最为显著的是，在 10 多年前，中国国家质量监督检验检疫总局 (AQSIQ) 实施了一个针对出口商的许可系统，以此有效控制进入中国的材料的质量。该系统包含许可、检验和执行机制，实现了进口材料质量的稳步提升。

因此，不能说禁止从美国进口回收料，进而强制使用中国境内生产的回收料是“保护自然环境安全和人民健康”（见中国政府 7 月 27 日的公告）所必要的。此外，中国政府也认识到美国回收率在 AQSIQ 许可系统中采用最佳实践和环境控制的价值和效力。中国在 AQSIQ 许可计划中采用的一项元素是要求出口商展示自己设有合适的安全和管理系统，确保质量。此外，中国已决定采用 ISRI 的环境、健康和安全管理自愿认证计划 RIOS™ 作为遵守这项规定的方案之一。回收行业运营

---

<sup>5</sup>参见 ISRI Scrap Specifications Circular 2017：塑料回收料指南（第 41 页）。

<http://www.scrap2.org/specs/files/assets/basic-html/page-l.html>

<sup>6</sup>“Regrind”是一个通用术语，是指“磨成薄片的硬质塑料。通常包括相同等级、颜色和类型的材料。可用于挤压或模塑加工。”来源：2017 ISRI Scrap Specifications Circular。

<sup>7</sup>“Repro”是指颗粒状的 Regrind。

标准 (Recycling Industry Operating Standard, <http://www.rioscertification.org/>) 是一个综合的质量、环境、健康和安全管理系统，被全球众多回收商所采用。

正如上文所提到的，7月27日政策声明列出了中国政府“加速”发展国内回收行业的计划，包括改善回收料的收集、分配、加工和使用的基础设施，以便国内资源在2019年年底之前取代进口资源。因此，对回收料进口施加禁令可解释为支持该行业发展的保护主义政策。

### **禁止回收料进口不利于中国经济和环境**

尽管我方无法准确估算回收行业支撑着中国多少个就业岗位，但这个数字至少为百万级，这项禁令会影响到其中大部分的就业岗位。此外，回收料进口能够产生数万亿人民币的进口关税、税收以及检验、港口使用、运输等相关费用，禁止这些材料进口到中国后，所有上述收益都会受到威胁。中国的制造业非常依赖从美国进口的高质量回收料。如果没有这些材料，中国出口的增值产品制造量将会下降。

另外可证实和衡量的一点是，使用规格级回收料商品能够降低开采新矿石、伐木或消耗自然资源的需求。与使用纯料相比，能够节约大量能源，进而减少温室气体排放量；并且减少填埋材料的数量，优化土地的使用。对于塑料和纸来说，使用回收料节约的能源分别为88%和60%。因此，回收料回收能够提供可持续的解决方案，平衡经济发展和环境管理，刺激从农村到大城市的经济。

### **美国行业提供的支持**

美国回收行业长期支持中国政府遏制通过伪造文件谎报运输材料的无许可的不合规贸易商以及利用不良管理、运营、安全和环境实践在中国加工回收料的加工商的非法交易。在很多方面，这些缺陷会导致目前在中国回收和加工的回收料的质量较差。7月27日声明规定了相关举措，用于取缔这些违法活动，并向国内公司宣传其遵守环境和行业政策的义务。ISRI全面支持这些工作，并乐于提供帮助和分享最佳实践，正如我方过去通过RIOS和类似举措为AQSIQ提供的帮助。这一切的目的都是在中国推广负责任的回收实践。我方坚信，运营实践的改善对保护环境以及发展中国国内回收行业（借助于国际合作伙伴的支持）的意义远大于进口限制，这一限制会显著影响通过安全和环保的回收流程生产的优质材料的合法贸易。

美国回收行业随时可帮助中国防范有害于中国环境的无效实践。美国回收行业还支持中国政府改善国内的回收料回收、加工和分配，并且愿意提供运营最佳实践方面的信息和培训，包括RIOS™。美国行业可分享市场行情以及如何发展供应链以确保高效使用回收料的信息和分析，尤其是在环境可持续发展方面。我方还建议中国政府正式认可ISRI Specifications Circular中列出的行业级标准。ISRI Specifications是回收料生产商、加工商和客户在全球交易此类有价值商品所使用的标准用语。因此，我方请求中国政府与我方密切合作，以防中断中国有大量需求的美国进口规格级商品材料的贸易。

再次感谢贵方给予我方对拟定法规提出意见的机会，我方随时可提供必要的信息和支持，帮助解决这些意见中提到的问题，同时进一步在全球范围加强负责任的回收实践。

此致

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Robin K. Wiener', written in a cursive style.

**Robin K. Wiener**  
罗玢·维纳尔  
总裁