

簡介中國固體廢棄物進口禁令

郝晏緯 編譯

摘要

中國於今 (2017) 年 7 月 18 日正式通知 WTO 技術性貿易障礙委員會 (Committee on Technical Barriers to Trade)，表示其於年底前將陸續對 24 種固體廢棄物實施進口禁令，以達到保護環境及人類生命或健康之政策目的。由於全球各會員眾多回收業者長年來仰賴對中國之出口，該禁令之實施恐對業者造成重大衝擊。2017 年 10 月 3 日，故各會員即於 WTO 進口許可委員會 (Committee on Import Licensing) 中即對中國禁令之適用範圍表示關切。

中國於今 (2017) 年 7 月 18 日正式通知 WTO 技術性貿易障礙委員會 (Committee on Technical Barriers to Trade)，將於今年年底前陸續對廢塑料、廢紡織原料、鈰渣、廢紙等 24 種固體廢棄物實施進口禁令，以遏止環境污染。由於中國為全球第一大廢棄物進口國，如美國與日本更是長年來大量出口廢棄物至中國，故中國此次禁令引起各國關切。本次固體廢棄物禁令為中國廢棄物管制之重大里程碑，以下首先簡介中國廢棄物進口背景與管制沿革；其後介紹中國該等禁令及其實施之理由；本文第三部分則說明各會員於 WTO 進口許可委員會 (Committee on Import Licensing) 對該禁令提出的關切與法律爭議；最後作一小結。

壹、中國廢棄物進口背景與管制沿革

自 1980 年代以降，中國為解決國內製造業原料不足的問題，而允許進口可作為原料之廢棄物¹。根據統計，中國為廢棄物進口大國。以廢塑料為例，中國於 2016

¹ 中華人民共和國環境保護部，國務院辦公廳關於印發禁止洋垃圾入境推進固體廢物進口管理制度改革實施方案的通知，2017 年 7 月 28 日，網址：
http://zfs.mep.gov.cn/gz/bmhb/gwygf/201707/t20170728_418692.shtml (最後瀏覽日：2017 年 11 月 25 日)；Adam Minter, China's War on Foreign Garbage, BLOOMBERG, July 21, 2017, <https://www.bloomberg.com/view/articles/2017-07-20/china-s-war-on-foreign-garbage> (last visited Nov. 25, 2017).

年共進口 730 萬公噸之廢塑料，總值達 37 億美金，占全球廢塑料進口之 56%²。進口來源又以美國與日本為大宗³。事實上，美國其他類型之廢棄物對中國之出口量更勝廢塑料⁴。美國通常不回收其塑料，而是將其外銷，此商機每年上看 10 億美金，其對中國每年之出口金額更是上看 5 億美金⁵。截至 2012 年，廢紙、厚紙板、破碎的啤酒罐及電子廢棄物為美國主要出口之廢棄物⁶。

中國長年來大量進口廢棄物已引發各界對其環境及生態之疑慮⁷。近年來，隨著中國的水、空氣及土壤等環境因素逐漸惡化，越來越多中國人要求其政府更嚴格地遏止環境污染⁸。早在 2011 年，中華人民共和國環境保護部與其他 4 個政府單位（商務部、國家發展與改革委員會、海關總署及國家質量監督檢驗檢疫總局）即共同頒布《固體廢棄物管理辦法》規範詳細措施，並要求地方監管機構加強執法⁹。然而，該規範顯然未確實執行，因此中華人民共和國環境保護部於 2014 年再度發布關於固體廢棄物管理之聲明，批評地方政府官員於環境保護政策執行上怠忽職守¹⁰。

中國政府於 2017 年 4 月再度頒布《關於禁止洋垃圾入境推進固體廢物進口管理制度改革實施方案》，逐步禁止固體廢棄物進口，除計劃於 2017 年年底全面禁止進口環境有害的固體廢棄物，並計劃在 2019 年年底以前，逐步禁止進口

² Tom Miles, *China Says It Won't Take Any More Foreign Garbage*, REUTERS, July 18, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-china-environment/china-says-it-wont-take-any-more-foreign-garbage-idUSKBN1A31JI?il=0> (last visited Nov. 25, 2017).

³ Charlotte Gao, *China 'Urgently' Bans Foreign Trash Imports*, THE DIPLOMAT, July 20, 2017, <https://thediplomat.com/2017/07/china-urgently-bans-foreign-trash-imports/> (last visited Nov. 25, 2017).

⁴ *Id.*

⁵ Gwynn Guilford, *US States Banned from Exporting Their Trash to China are Drowning in Plastic*, QUARTZ, Aug. 21, 2013, <https://qz.com/117151/us-states-banned-from-exporting-their-trash-to-china-are-drowning-in-plastic/> (last visited Aug. 21, 2013).

⁶ Edward Humes, *Grappling with a Garbage Glut*, Apr. 18, 2012, THE WALL STREET JOURNAL, <https://www.wsj.com/articles/SB10001424052702304444604577337702024537204> (last visited Nov. 26, 2017).

⁷ Charlotte Gao, *supra* note 3.

⁸ *Id.*

⁹ 中國固體廢棄物管理辦法就進口固體廢棄物之國外供給、裝運前檢驗、國內收穫、海關監管、進口許可、透過企業監管等議題設有具體規範。此外，該辦法亦明文規定 9 項禁令，包括：禁止中國境外的固體廢棄物入境傾倒、堆放和處置；禁止經中國過境移轉危險廢棄物；禁止進口危險廢棄物；禁止以熱能回收為目的進口固體廢棄物；禁止進口無法作為原料或者不能以無害化方式利用的固體廢棄物；禁止進口境內產量或者積存量且尚未得到充分利用的固體廢棄物；禁止進口尚無適用國家環境保護控制標準或者相關技術規範等強制性要求的固體廢棄物；禁止固體廢棄物轉口貿易；禁止以憑指示交貨（TO ORDER）方式承運固體廢棄物入境。詳見：中華人民共和國中央人民政府，〈《固體廢物進口管理辦法》實施防止境外廢物進境，2011 年 8 月 1 日，網址：http://www.gov.cn/gzdt/2011-08/01/content_1917406.htm（最後瀏覽日：2017 年 11 月 25 日）；*Id.*

¹⁰ Charlotte Gao, *supra* note 3.

國內資源可替代之固體廢棄物¹¹。該方案亦試圖加強對固體廢棄物之進口、運輸、利用等環節之監管，以確保環境與生態之安全¹²。依據上開實施方案，中國今年 7 月正式決定將於今年年底前陸續對 24 項固體廢棄物實施進口禁令。由此可知，中國近期確實高度關切該議題¹³。

貳、簡介本次中國固體廢棄物進口禁令

中國已於今 (2017) 年 7 月通知 WTO¹⁴，表示其將於今年年底前對 24 項固體廢棄物實施進口禁令，旨在「保護人類之健康與安全」與「保護環境」¹⁵。通知文件更指出，中國發現大量的骯髒廢棄物或有害廢棄物混入可作為原料之固體廢棄物，嚴重污染中國環境¹⁶。中國採取該禁令係以調整進口固體廢棄物清單為形式，將 8 種生活來源廢塑料¹⁷、4 種釩渣¹⁸、1 種未經分類之廢紙¹⁹及 11 種廢紡織原料²⁰ (共 24

¹¹ 中華人民共和國中央人民政府，禁止洋垃圾入境推進固體廢物進口管理制度改革實施方案，http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-07/27/content_5213738.htm (最後瀏覽日 2017 年 11 月 25 日)。

¹² 同上註。

¹³ Charlotte Gao, *supra* note 3.

¹⁴ Committee on Technical Barriers to Trade, *Notification on Catalogue of Solid Wastes Forbidden to Import into China by the End of 2017*, WTO Doc. G/TBT/N/CHN/1211 (July 18, 2017).

¹⁵ David Bodamer, *China Notifies WTO of Intent to Ban 24 Types of Solid Waste Imports*, July 19, 2017, <http://www.waste360.com/recycling/china-notifies-wto-intent-ban-24-types-solid-waste-imports> (last visited Nov. 25, 2017).

¹⁶ *Id.*

¹⁷ 經本文作者比對 2015 與 2017 年之禁止進口固體目錄，得知新增釩渣之種類包括：根據中國之通知文件，生活來源廢塑料之新增種類包括：乙烯聚合物的廢碎料及下腳料、鋁塑複合膜、苯乙烯聚合物的廢碎料及下腳料、氯乙烯聚合物的廢碎料及下腳料、PET 的廢碎料及下腳料、廢 PET 飲料瓶、其他塑料的廢碎料及下腳料、廢光盤破碎料 (共 8 種)。詳見：中華人民共和國環境保護部，禁止進口固體廢物目錄 (2017 年)，<http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/bgg/201708/W020170817360129429735.pdf> (最後瀏覽日：2017 年 11 月 25 日)；中華人民共和國環境保護部，禁止進口固體廢物目錄 (2015 年)，<http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/bgg/201412/W020141231586832884941.pdf> (最後瀏覽日：2017 年 11 月 25 日)。

¹⁸ 經本文作者比對 2015 與 2017 年之禁止進口固體目錄，得知釩渣之新增種類包括：含五氧化二釩大於 20% 的冶煉鋼鐵產生的釩渣、其他冶煉鋼鐵產生的釩渣、含五氧化二釩大於 20% 礦渣、礦灰及殘渣、含五氧化二釩大於 10% 但不大於 20% 的礦渣、礦灰及殘渣 (共 4 種)。詳見：同上註。

¹⁹ 經本文作者比對 2015 與 2017 年之禁止進口固體目錄，得知未經分類廢紙之新增種類包括：其他廢紙，不包括廢牆紙、塗蠟紙、浸蠟紙、複寫紙、無碳複寫紙、熱敏紙、瀝青防潮紙、不干膠紙、浸油紙、使用過的液體包裝紙 (利樂包) (共 1 種)。詳見：同上註。

²⁰ 經本文作者比對 2015 與 2017 年之禁止進口固體目錄，得知廢紡織原料之新增種類包括：其他動物細毛的落毛、其他動物細毛廢料 (包括廢紗線，不包括回收纖維)、其他動物粗毛廢料 (包括廢紗線，不包括回收纖維)、其他動物細毛或粗毛的回收纖維、廢棉紗線 (包括廢棉線)、棉的回收纖維、其他廢棉、合成纖維廢料 (包括落綿、廢紗及回收纖維)、人造纖維廢料 (包括落綿、廢紗及回收纖維)、新的或未使用過的紡織材料制經分揀的碎織物等 (新的或未使用過的，包括廢線、

種固體廢棄物)，從中國固體廢物污染環境防治法之「限制進口類可用作原料的固體廢棄物目錄」移除後，列入於「禁止進口固體廢棄物目錄」，嚴格禁止上述高污染進口廢棄物進口²¹。

參、各會員於 WTO 進口許可委員會對中國進口禁令之關切

2017 年 10 月 3 日，美國、歐盟、澳洲、加拿大及南韓等 5 名 WTO 會員於 WTO 進口許可委員會 (Committee on Import Licensing) 對中國固體廢棄物進口禁令提出關切²²。這些國家盼能得知何種類型的材料將因措施實施而受影響，部分會員同時指出進口禁令牽涉其產業之重大利益²³。

會議中，美國表示其高度關切中國對於現行廢塑料及廢紙進口禁令之調整²⁴，並質疑中國是否計劃將該禁令之適用擴及至鐵金屬 (ferrous scrap) 及非鐵金屬 (non-ferrous scrap)²⁵。其表示若真如此，中國將於何時、何種程序下執行該等禁令？美國亦要求中國遵守通知義務，尤其是在對鐵金屬及非鐵金屬實施禁令時，因其對美國相關利害關係人來說，為規模高達數十億美金的市場²⁶。

加拿大亦表達相同關切，因中國近期頒布的限制措施對其業者來說已引發爭議，加拿大盼能知悉最新被列入「禁止進口固體廢物目錄」之具體產品；澳洲則表示其同樣已於日內瓦及北京向中國提出此議題之關切；歐盟則要求中國就該政策提供詳

繩、索、纜及其製品)、新的或未使用過的紡織材料制其他碎織物等 (新的或未使用過的，包括廢線、繩索、纜繩及其製品) (共 11 種)。詳見：同上註。

²¹ 中國調整固體廢棄物目錄係根據《中華人民共和國固體廢物污染環境防治法》、《控制危險廢物越境轉移及其處置巴塞爾公約》、《固體廢物進口管理辦法》及其相關規範。中國固體廢物污染環境防治法將進口固體廢棄物分為三類進行管理。首先，中國禁止進口無法作為原料或有害之固體廢棄物，故將該等類型之廢棄物列於「禁止進口固體廢棄物目錄」。至於可作為原料的固體廢棄物又細分為限制進口類型及自動許可進口類型，分別列於「限制進口類可用作原料的固體廢棄物目錄」及「自動許可進口類可用作原料的固體廢棄物目錄」。列於「限制進口類可用作原料的固體廢棄物目錄」之固體廢棄物於進口時必須經中國國務院環境保護行政主管部門與國務院對外貿易主管部門審查許可。中國國務院環境保護行政主管部門有權與國務院對外貿易主管部門、國務院經濟綜合宏觀調控部門、海關總署、國務院質量監督檢驗檢疫部門共同制定、調整並公布上述之固體廢棄物目錄。詳見：中華人民共和國環境保護部，關於發布《進口廢物管理目錄》(2017 年)的公告，http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/bgg/201708/t20170817_419811.htm (最後瀏覽日：2017 年 11 月 25 日)；中國固體廢物污染環境防治法，第 25 條。

²² WTO News, *China's Import Ban on Solid Waste Queried at Import Licensing Meeting*, Oct. 3, 2017, https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/impl_03oct17_e.htm (last visited Nov. 25, 2017).

²³ *Id.*

²⁴ *Id.*

²⁵ *Id.*

²⁶ *Id.*

情；韓國則表示其將密切監控該禁令，並於必要時與中國進一步合作；中國則回應其將會向中央政府回報各會員之關切，作為其施政之考量²⁷。

肆、結論

由於全球各會員眾多回收業者長年來仰賴對中國之出口，中國該禁令之實施恐將斷送這些業者於中國廢塑料、廢紙、廢紡織原料等固體廢棄物市場之龐大商機，因此可想而知各會員紛紛對中國該禁令表示關切。該禁令未來是否可能遭受其他會員控訴值得持續關注。



²⁷ *Id.*