

# 涨价潮下的废纸市场 如何全面把握政策视角及看清未来走向



文 姚 焱

姚 焱  
普华永道思略特管理咨询有限公司高级咨询顾问  
NPC Partners企业咨询有限公司纸业研究合伙人

## 核 心 提 示

2018年5月初，伴随着中国海关总署突然发布关于对进口美国废物原料实施风险预警监管措施的通知，一时之间全国各地废纸市场涨价的信息纷至沓来。政策面的变化确实会推动涨价预期，以及影响产业链上各企业的行为。但是除此之外，关于废纸市场及相应政策，还应该关注和分析什么？对于废纸政策的理解是否完全到位？快速变化的市场环境下，废纸价格是否还会有大幅度波动的风险？废纸供需体系将如何发展？对此，普华永道思略特管理咨询有限公司高级咨询顾问姚焱撰文，对当前的废纸市场进行分析，以期对相关行业人士提供一些解读参考和战略启示。

实际上，自2017年下半年陆续出台废纸进口新规定以来，全球的废纸回收行业和造纸业都切实感受到了影响：如进口美废价格暴跌，国废价格的快速攀升及短期的快速回落，木浆和各类纸张价格再度上涨等。行业总体纤维配比也有所变化：根据中国造纸协会的最新数据，2017年废纸总进口量从2016年的约2850万t减少至2570万t。同期国内废纸回收量增加约200万t。木浆进口量（不含溶解浆）在2017年突破2100万t，比2016年增加超过200万t，同比增速有所加快。

目前，业内对于废纸市场的发展也是众说纷纭，议论纷纷，其中甚至还存在一些错误的认识和政策

误读。

事实上，理解及把握政策制定者的视角正是看清废纸政策变化对回收行业乃至造纸行业影响的关键：废纸进口政策需要行业从顶层设计和执行监管两个纬度去理解；而加强对于需求和供给侧的认识才能更加清晰地识别价格形成信号及未来走势，才能在快速变化的市场中占领一定先机。

中央政府的目的在于大幅度减少固体废物的进口品种和数量，到2019年逐步停止进口可被国内替代品替代的固体废物（国办发第70号：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，2017年7月发布）。

	2016年/百万 t	2017/百万 t	同比/%
进口废纸总量	~28.5	~26	-9.8
混合废纸进口	~5.7	~4.9	-13.6
国内废纸	~49	~52	5.8

▶ 2017年进口废纸合计约占国内废纸需求总量的32.7%

▶ 2016年进口废纸前三大采购商就已经占有超过50%的进口量

▶ 2016年进口废纸主要来源国及比例

▶ 美国: ~45%

▶ 英国: ~14%

▶ 日本: ~10%

▶ 加拿大: ~5%

▶ 荷兰: ~5%

注 来源: 公开资料、中国造纸协会、IHS、NPC Partners分析。

图 1 2016 年及 2017 年中国废纸消耗情况

执行层面，环境保护部（已重新组建为生态环境部）陆续发布了一系列新政策以及海关总署开展打击非法企业活动（如2017年7月的绿篱行动以及2018年展开的蓝天行动），主要目的就是在贯彻减少数量和加强控制的顶层设计；减少企业数量有助于加强控制。2016年，固体废物进口总量超过4600万t，其中进口废纸约占60%，占固体废物进口总量的最大份额。从实现加强管理目标来看，进口废纸也是首当其冲。

回顾废纸领域颁布的进口新规，主要变化是混合废纸的进口禁令，对于未禁止废纸种类含杂率更低的上限，以及进口许可证现在要求申请人至少有5万t/a的纸生产能力（贸易商不再有申请资格）。

**启示一：**这反映出中国政府欲通过逐步淘汰质量最差的等级（可能含有较高含量的污染物）并采用新的监测方法来评估年度进口总量，从而加强了对废纸进口总量的控制。但政策本身并没有禁止外废的意思。

在与环境保护部进行交流时，笔者被告知，过去几年里，废纸年度进口配额从未用完。新法规会密切监测进口需求规模并相应调整配额。2018年批量批准固体废物进口许可证，以避免过去每年的批

准量集中在第一季度；合格的公司可以在全年多次提交许可证申请。

**启示二：**进口配额既然从未用完，政府开始改变配额的申请方式来评估国内实际废纸使用量，而仅从配额角度去分析政策导向自然不合适，同样拿今年初期的废纸进口量和去年同期进行对比也不合理，因为政策的改变会导致企业行为的改变（过去多数企业会集中在年初申请全年的配额）。

如果上述的政策分析正确，2018年目前及未来废纸市场预期应该是什么样子？

事实上，中国造纸业受到的实际影响依然可能相当复杂。一方面政策制定者有其既定的目标，而在实施中有灵活操作的空间，同时可能受到目前正在进行的机构改革（生态环境部取代环境保护部），潜在中美贸易战的间接影响等；另一方面，受影响市场的参与者可能会对新规产生不同的解读；在不同的价格环境（向上、平行或向下）条件下，市场变动也可能随着这些解读而变化。

对相关企业来说，如何将政策及其影响的理解，转化成自身的战略和应对方案？

通过团队的研究工作，笔者给出如下几点建议：首先，通过研究顶层设计的政策，可以看到中

废纸进口系列新规定（2017年至今）	政策影响分析（示例）		
	新规定的变化	时间	对造纸行业影响
<ul style="list-style-type: none"> <li>2017版《进口废物管理目录》</li> <li>禁止进口固体废物目录</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>禁止进口混合废纸</li> </ul>	2017年12月31日生效 (2017年8月发布)	<ul style="list-style-type: none"> <li>推动纸张纤维配比及产品升级（过去可作为纤维配比的进口混合废纸被强制淘汰）</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>《限制进口类可用作原料的固体废物环境保护管理规定》</li> <li>《进口废纸环境保护管理规定》</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>进口许可证申请人必须至少有50000 t的生产能力</li> <li>许可批准按季度发放</li> </ul>	2017年12月	<ul style="list-style-type: none"> <li>加强对于进口废纸年度配额控制，强调按照实际使用需求进行审批发放</li> <li>多个政府部门（生态环境部，海关总署，地方政府等）的联合督查行动在新规应用上可能会出现复杂情况而难以解读，由此会给废纸市场带来一些不确定性</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>GB 16487.4—2017: 进口可用作原料的固体废物环境保护控制标准——废纸或纸板</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>含杂率上限从之前的1.5%调整到0.5%</li> </ul>	2018年3月生效	<ul style="list-style-type: none"> <li>利好木浆进口</li> <li>利好进口纸品</li> <li>表明国家对于违法行为及污染物的零容忍</li> </ul>

注 来源: 相关政府网站、NPC Partners 分析。

图 2 近期废纸进口系列新政策及其影响分析

国政府希望进一步发展国内的回收体系和循环经济，从而降低非法进口废物的风险，减少非法进口废物的种类和进口量。这带来了一部分新的市场开拓机会。

其次，为了实现上述的顶层设计目标，政策执行者可以对条例进行进一步的修改，以监测和调整进口规模和状况。新政策实施时间目前还很有限，未来不排除有根据实施情况回调的余地（2017年冬季北方天然气短缺后恢复燃煤供暖就是一个例子）；但如果需要取得进一步的进展，推出额外的检查等也不足为奇。不同地区政府或由不同政府部门主导的行动也可能导致一些不确定性。因此，行业企业一方面要加强对废纸业务的管理，另一方面也要在整个行业的层面联合利益相关方 (stakeholder) 与各级政府进行沟通，协助政府理解废纸和造纸行业市场机制形成的特点和实际需要。

再次，关于废纸价格和纸厂经营，笔者认为，长期来看国内废纸和进口废纸价格需要达到新的平衡。国内废纸和进口废纸之间的巨大价格差距，在高度市场化的体制下理论上无法持续很长时间（在市场起决定价格配置作用的前提下，国内国外市场价格终将再度形成平衡态势）。一些中国造纸企业也

担心，如果进口废纸的限制太多，可能没有足够的再生纤维用于造纸生产（因为部分国内生产的纸张也会作为直接出口或终端产品的间接包装流到海外市场），但如果新的平衡可以形成，这点应不足为虑。尽管如此，企业仍需根据所处地区市场的具体供需结构做好供应链风险管控，从而有备无患。

与进口废纸相比，国内废纸价格较高、质量较差，如果这种现象在某种条件下可以维持，那么与只能依靠国内废纸的小纸厂相比，大纸厂可以拥有更多的成本优势。然而，考虑到市场价格水平、进口规模、供给侧区域差异、纸张品种差异等因素，实际结果可能非常复杂。

最后，从纸厂具体运营和纤维配比等方面的策略角度，笔者及其研究团队基于对行业及政策的深刻理解在图2中做了总结和影响分析。短期看，各方对于新政策以及在实施层面的影响的理解有一些差异，造成了纸浆和废纸价格的“剧烈”变化，企业首先需要更加认真地辨别短期和长期的影响。长期看，企业产品战略也确实会有一定的影响和调整，以混合废纸为主要原料的产品无疑必须要进行调整，同时，原生浆的应用比例也会得到一定提高。✎