

## 汽车产业法律热点问题

### 报废机动车回收管理制度最新修订解读

《报废机动车回收管理办法》（下称“《管理办法》”）于2019年1月30日国务院常务会议上获得审议通过，于2019年5月6日正式公布<sup>1</sup>。这一办法的通过，标志着2001年6月16日《报废汽车回收管理办法》（下称“2001年《办法》”）实施十八年后，我国报废机动车回收监管制度迎来了重大调整。《管理办法》的修订内容实现了与环境保护等法律制度的结合，同时加强各部门之间监管

执法活动的联动合作，也反映了我国多部门立法执法工作间的协调与统一。《管理办法》将于2019年6月1日实施，2001年《办法》同时废止。

#### 一、立法沿革

关于报废机动车回收制度，主要经历了以下立法沿革和演变：

序号	制定时间	相关规定名称	发文机构	主要内容
1	1990年12月	《报废汽车回收施行办法》	物资部、全国老旧汽车更新改造领导小组办公室	报废汽车由中国物资再生利用总公司及其直属公司、地方物资局所属物资再生利用（金属回收）公司、各地物资再生利用（金属回收）公司回收。  “五大总成”必须作为废钢铁处理，回收价格结合当地废钢铁收购价格和报废汽车的金属含量决定。
2	1995年11月	《报废汽车回收管理办法》	国内贸易部（已变更）	报废汽车回收由各级物资再生利用（金属回收）公司负责。  主要总成不得自行拆用；报废汽车回收时参照废金属计价。
3	2001年6月	《报废汽车回收管理办法》	国务院	从事报废汽车回收应获得报废汽车回收拆解企业资格认证及特种行业许可。  拆解的汽车“五大总成”被强制要求作为冶炼原料；回收价格按照金属含量折算参照废旧金属市场价格计价。
4	2001年9月	《报废汽车回收企业总量控制方案》	国家经济贸易委员会（已变更）	结合2001年《办法》规定，原则上每个地级市设置1家回收拆解企业，直辖市2-4家，计划单列市及省会城市1-2家，冶金、铁道系统和原中国物资再生利用总公司系统不再单列。全国范围内报废汽车回收企业数量总计367家。

5	2019年1月	《报废机动车回收管理办法》	国务院	<p>从事报废机动车回收应获得报废机动车回收企业资质认定。省级人民政府负责报废机动车回收管理的部门依法进行资质认定并公布取得资质认定的企业名单，取消总量控制。</p> <p>拆解的汽车“五大总成”可回收利用。回收企业应当将“五大总成”名称、型号、识别代号、交售流向及时间等信息记录并录入报废机动车回收信息系统。</p>
6	2019年2月	《报废机动车回收管理实施细则（征求意见稿）》、《报废汽车回收拆解企业技术规范（征求意见稿）》	商务部	<p>由省级商务主管部门通过商务部“全国汽车流通信息管理系统”开展资质认定；已经取得回收资质的企业应在细则实施后两年内按照新的要求申请重新进行资质认定。</p> <p>回收企业应当建立零部件销售台账，如实记录“五大总成”名称、型号、识别代号、交售流向及时间等信息并录入商务部“全国汽车流通信息管理系统”。</p>

## 二、《管理办法》的主要亮点

### 1、不再强制“五大总成”配件以废旧金属形式回收

2001年《办法》规定，禁止任何单位或者个人利用报废汽车“五大总成”（即汽车发动机、方向机、变速器、前后桥和车架）以及其他零配件拼装汽车；禁止报废汽车整车、“五大总成”和拼装车进入市场交易或者以其他任何方式交易。过去，相当数量的汽车交通事故皆为非法改装车、非法拼装车和达报废标准的汽车违法上路行驶造成<sup>2</sup>。拼装车中的重要部件便是非法获得的报废汽车“五大总成”。

2001年《办法》出台的时代背景是废车、拼装车等违规上路行驶对道路安全形成极大威胁，因此强制要求报废汽车的“五大总成”零部件交给钢铁企业“回炉”进行冶炼，同时其他零部件一定条件下可回收再出售。随着经济发展和时代变迁，我国汽车保有量已经超过两亿，汽车报废量也不断攀升。2018年我国报废汽车数量预计为907万辆，但流入正规拆解企业的报废车辆不到30%<sup>3</sup>。作为汽车重要部件的“五大总成”过去作为废旧金属处理的价

格不高，因此许多车主可能选择以比金属回收略高的价格将报废汽车交给无从业资质的回收主体完成车辆拼装、改装，或是将报废汽车销往偏远地区。以上行为不仅对道路交通安全产生负面影响，还因报废汽车的排放量和环保设施大都不达标而对环境造成污染。

《管理办法》规定，拆解的报废机动车“五大总成”具备再制造条件的，可以按照国家有关规定出售给具有再制造能力的企业循环利用。但这并不意味着报废汽车的“五大总成”部件可由车主个人处理，或随意向其他个人或企业出售。单位和个人都不得利用“五大总成”和其他零部件拼装机动车。负责报废机动车回收管理的部门将建立报废机动车回收信息系统，由回收企业承担如实记录报废机动车的“五大总成”等主要部件的数量、型号、流向等信息并上传至系统的义务。此次《管理办法》消除了2001年《办法》对汽车零部件再制造形成的法律障碍，顺应国家大力发展汽车零部件再制造的趋势。

### 2、报废机动车回收企业准入门槛降低

2001年《办法》第六条规定，国家对报废汽车回收业实行特种行业管理，对报废汽车回收企业实行资格认定制度；从事报废机动车回收的企业应取得原国家经济贸易委员会颁发的“报废汽车回收拆

<sup>2</sup>废车新规通过“五大总成”可出售。  
[http://auto.youth.cn/xw/201902/t20190228\\_11882245.htm](http://auto.youth.cn/xw/201902/t20190228_11882245.htm).

<sup>3</sup>正规回收率不到30%，每年数百万辆报废汽车去哪儿了？  
[http://www.xinhuanet.com/auto/2018-05/03/c\\_1122775005.htm](http://www.xinhuanet.com/auto/2018-05/03/c_1122775005.htm).

解企业资格认证”及公安部颁发的《特种行业许可证》后才能进行工商登记，这是过去“先证后照”制度的缩影。虽然在 2002 年《国务院关于取消第一批行政审批项目的决定》中，已经取消公安部的“设立报废汽车回收(拆解)企业特种行业许可”<sup>4</sup>，但 2001 年《办法》一直未得到同步修订。《管理办法》明确取消了与特种行业许可相关的规定，企业取得报废机动车回收资质认定后可开展报废机动车回收，调整为“先照后证”。

2001 年《办法》对设立报废汽车回收企业的注册资本、拆解场地面积、年回收拆解能力和正式从业人员数量等提出了具体要求。《管理办法》中删除了该等技术指标的内容，要求企业在存储、拆解场地、设备设施、拆解操作规范等方面符合环境保护要求，<sup>5</sup>侧重点从“统一规划”转向“符合环保要求”。<sup>6</sup>从法规层面降低了企业的准入门槛，突出了环境保护这一重点审查方向。具体的技术指标通过现行国家标准《报废汽车回收拆解企业技术规范(GB 22128-2008)》和《报废机动车拆解环境保护技术规范(JH 348-2007)》进行约束。

### 3、重视产业发展兼顾环境保护

机动车报废回收行业的发展水平影响汽车生产环节，也在一定程度上决定着使用中的车辆对环境造成的影响。一方面，若报废汽车零部件得以在有安全保障的前提下实现高效回收利用，既能源头上实现资源节约，也能激励生产厂家投资报废机动车回收产业；另一方面，报废机动车回收价格上升也能促进单位和个人安排自有车辆在合适的时间内完成报废程序，避免车辆超期服役对环境带来的负面影响。

<sup>4</sup>2002 年《国务院关于取消第一批行政审批项目的决定》中也提及了取消国家经贸委颁发的“报废汽车回收拆解企业资格认证”，且 2010 年国家法制办公室关于公布《报废机动车回收拆解管理条例（征求意见稿）》中也提及了“2002 年清理行政审批时取消了报废汽车回收企业资格认定这一审批项目，但《管理办法》未做修改。”且明确了“重新确立了报废机动车回收拆解资格制度”，但中央指定地方实施行政许可事项汇总清单（<http://zyzd.scoprs.gov.cn/bmspx/showXm/444>）中仍存在这一资格认证。

<sup>5</sup>解读《报废机动车回收管理办法（修订草案）》，[http://www.gov.cn/zhengce/2019-02/25/content\\_5368405.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2019-02/25/content_5368405.htm)。

<sup>6</sup>报废机动车回收管理政策有重大调整，[http://www.gov.cn/zhengce/2019-02/23/content\\_5367881.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2019-02/23/content_5367881.htm)。

2018 年 6 月，国务院制定的《打赢蓝天保卫战三年行动计划》中明确提到修订 2001 年《办法》也是这一规律的体现。<sup>7</sup>《管理办法》中明确了国家鼓励机动车生产企业从事报废机动车回收活动<sup>8</sup>，这一内容鼓励机动车生产企业将业务范围自单一生产线向报废机动车回收产业拓展。过去，报废机动车回收企业数量有限，汽车生产企业几乎没有投资该产业的先例。《管理办法》实施后，汽车生产企业将能够涉足汽车产品的全生命周期，参与从制造到报废回收全过程。<sup>9</sup>汽车生产企业也将有充分意愿兴建报废机动车回收设施和购置相关设备。由生产企业对自产车辆进行回收，也能降低报废机动车回收环节对环境的不利影响。

2001 年《办法》仅在第七条和第十四条中分别提及“符合国家规定的环境保护标准”和“遵守国家环境保护法律、法规”，但对环境保护相关的具体要求并没有进一步规定。《管理办法》对取得报废机动车回收资质认定的主要条件明确为场地、设备和设施符合环境保护的法律法规和标准。由于报废机动车回收过程难免产生重金属等有毒有害污染物，《管理办法》规定企业必须进行安全、规范的处理。这一要求旨在解决报废汽车回收过程中的环境污染问题，避免在汽车零部件循环利用的过程中对环境造成新的污染，与近年来加强环保要求的趋势相呼应。

### 4、鼓励市场竞争、遵循市场定价

虽然与 1991 年《报废汽车回收施行办法》及 1995 年《报废汽车回收管理办法》相比，2001 年《办法》已经不再指定由“物资再生利用（金属回收）公司”进行汽车回收，并在第十条中要求任何单位或者个人不得要求单位或者个人将报废汽车交给指定的报废汽车回收企业。但是 2001 年《办法》中仍然规定设立报废汽车回收企业应当符合国家经济贸易委员会关于报废汽车回收行业统一规

<sup>7</sup>国务院关于印发打赢蓝天保卫战三年行动计划的通知（国发〔2018〕22 号），[http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-07/03/content\\_5303158.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-07/03/content_5303158.htm)。

<sup>8</sup>独家！机动车回收修订草案发布在即，10 大要点抢先看！ | 中国汽车报，[http://www.sohu.com/a/293035648\\_120044219](http://www.sohu.com/a/293035648_120044219)。

<sup>9</sup>如何解读报废车回收修订草案？专家有话说，<https://www.iyiou.com/p/91784.html>。

划、合理布局。现行有效的《报废汽车回收企业总量控制方案》（下称“《**总量控制方案**》”）正是根据该规定出台的控制方案。

根据《总量控制方案》，一个地级市的行政区域内往往仅存在一家报废汽车回收拆解企业，即使单位或个人未被要求将报废汽车交售给指定企业，但报废汽车事实上存在着运输不便的这一特点，客观上导致该区域内的报废汽车回收企业仍有一定的地域垄断倾向，影响了自由市场竞争。《管理办法》的出台从制度上破除了该领域企业地域垄断的基础，消除了限制民间资本进入的障碍，同时对现存的报废机动车回收企业的升级改造也增加了动力，全面激发市场活力，提升该领域的整体行业水平。<sup>10</sup>

此外，《管理办法》规定，报废车辆不再按照报废金属价格回收，可以按照市场价格进行交易。这将促进报废汽车回收企业提高回收价格，消费者对汽车报废的意愿也将得到提升，对企业和消费者都将是一个双赢的局面。<sup>11</sup>

### 5、调整违法惩处力度、完善监管方式

《管理办法》对于未取得资质从事报废机动车回收活动的行为的处罚力度有所调整，适当提高了行政处罚金额和标准。根据《管理办法》的规定，未取得资质从事报废机动车回收活动的，将被没收非法回收的报废汽车及零配件和违法所得，违法所得在5万元以上的，并处违法所得2倍以上5倍以下的罚款；违法所得不足5万元或者没有违法所得的，并处5万元以上10万元以下的罚款。

虽然不再强制“五大总成”配件以废旧金属形式回收，但未按照规定出售“五大总成”和其他零部件的，将被处以与未取得报废机动车回收资质非法开展回收行为相似的处罚。

鉴于《管理办法》要求报废机动车回收企业如实记录本企业回收的报废机动车“五大总成”等主

要部件的数量、型号、流向等信息，并上传至报废机动车回收信息系统，因此对未履行该义务的企业《管理办法》明确了罚则：主管部门责令改正，并处1万元以上5万元以下的罚款；情节严重的，责令停业整顿。此外，《管理办法》增加了对违反环境保护法律、法规和强制性标准的企业可能吊销资质认定的罚则，这对回收企业而言将形成有效约束。

### 三、管理制度展望

报废汽车回收是汽车产业链的最后一个环节，它的发展水平对汽车产业消费、绿色循环发展有着至关重要的意义。在2019年2月22日《管理办法》的国务院新闻办吹风会上，商务部副部长表示，后续将针对回收企业资质认定、回收拆解行为规范、零部件回收利用行为规范等一些条款制定细化规定，促进报废机动车回收活动规范进行。根据相关行业协会公告，该《报废机动车回收管理办法实施细则（征求意见稿）》和《报废汽车回收拆解企业技术规范（征求意见稿）》已经开始公开征求意见。<sup>12</sup>《管理办法》也明确了对于报废新能源机动车回收的特殊事项将另行制定管理规定。

《管理办法》将于2019年6月1日正式施行，我们也将持续关注报废机动车回收产业的最新监管动向，进一步分析在《管理办法》下从事报废机动车回收活动的重点关注问题。目前已有多家上市公司在汽车回收利用及相关配套设备等领域积极布局<sup>13</sup>。未来，报废机动车回收产业的蓬勃发展值得期待。

<sup>10</sup>我国将出台报废机动车回收新政 有望提振汽车消费，  
[http://www.gov.cn/zhengce/2019-02/22/content\\_5367863.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2019-02/22/content_5367863.htm)。

<sup>11</sup>国务院常务会议通过《报废机动车回收管理办法》，  
[http://www.autoinfo.org.cn/autoinfo\\_cn/content/news/20190131/1809651.html](http://www.autoinfo.org.cn/autoinfo_cn/content/news/20190131/1809651.html)。

<sup>12</sup>关于征求《报废机动车回收管理办法实施细则（征求意见稿）》和《报废汽车回收拆解企业技术规范（征求意见稿）》的函，  
[http://www.crracelve.com/news\\_x-147-6.html](http://www.crracelve.com/news_x-147-6.html)。

<sup>13</sup>报废汽车回收新规将发布 市场规模有望超千亿，  
<http://auto.people.com.cn/n1/2018/0319/c1005-29876756.html>。

张红斌 合伙人 电话：86-10 8553 7625 邮箱地址：zhanghb@junhe.com

曾 洁 律 师 电话：86-10 8540 8661 邮箱地址：zengj@junhe.com

---

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“[www.junhe.com](http://www.junhe.com)”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE\_LegalUpdates”。

