

城市建筑废物回收与 循环利用法律规制研究

ChengShi JianZhu FeiWu HuiShou Yu
XunHuan LiYong FaLi GuiZhi YanJiu

● 乔刚◎著

高校社科研究文库

城市建筑废物回收与 循环利用法律規制研究

ChengShi JianZhu FeiWu HuiShou Yu
XunHuan LiYong FaLü GuiZhi YanJiu

● 乔刚◎著

高校社科研究文库

图书在版编目 (CIP) 数据

城市建筑废物回收与循环利用法律规制研究 / 乔

刚著. -- 北京: 光明日报出版社, 2014. 1

ISBN 978 - 7 - 5112 - 5837 - 3

I. ①城… II. ①乔… III. ①城市—建筑垃圾—固体废物污染—污染防治—环境保护法—研究—中国 IV.

①D922. 684

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 009071 号

城市建筑废物回收与循环利用法律规制研究

著 者: 乔 刚

责任编辑: 祝

责任校对: 张明明

封面设计: 中联学林

责任印制: 曹 净

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市东城区珠市口东大街 5 号, 100062

电 话: 010 - 67078248 (咨询), 67078870 (发行), 67078235 (邮购)

传 真: 010 - 67078227, 67078255

网 址: [http: //book. gmw. cn](http://book.gmw.cn)

E - mail: [gmcbbs@gmw. cn](mailto:gmcbbs@gmw.cn) [zhufei@gmw. cn](mailto:zhufei@gmw.cn)

法律顾问: 北京天驰洪范律师事务所徐波律师

印 刷: 北京天正元印务有限公司

装 订: 北京天正元印务有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社联系调换

开 本: 710 × 1000 毫米 1/16

字 数: 152 千字

印 张: 11.5

版 次: 2014 年 3 月第 1 版

印 次: 2014 年 3 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5112 - 5837 - 3

定 价: 35.00 元

版权所有 翻印必究

序一

世界是平的

佛利德曼断言大航海时代之后的世界练成了一体，世界是平的。也有哲人说，人类所共同面对的问题，无外乎死亡。经济的全球化完成了世界物质的融合，而环境的恶化完构了人类的命运共同体。物质的积累与城镇化同期，钢筋混凝土的筑城消弭了建筑的个性，也造成了建筑废物的全球同质化。

西南政法大学乔刚先生以宏观的视角微观的探究，通过中国城镇化建设过程中的建筑废物的回收与循环利用问题的媒介，把中国与世界联系在了一起。世界的环境改善离不开中国，中国的建筑废物处理也离不开世界。中国在经济发展取得了举世瞩目的成就的同时，生态的客观规律也没以中国为例外，大气污染、水污染、垃圾围城等等生态灾难在集中的摆在了力求改善民生的中国人面前。尤其是力倡城镇化建设的当下，建筑废物的处理是应对生态挑战的重中之重。

大发展的时期，浪漫主义将人群氓化了。人能胜天，人能胜天的革命豪情，将自然摆在了人的对立面，由此对自然的态度是胜利和更大的胜利，但现实无情的警示，人从属于自然，唯有与自然和谐相处才不会遭遇灭顶之灾。我们善于破坏一个旧的城市，也知道

如何去建设一个新的城市，却不知如何谋划一个好的城市。乔刚先生付梓的本书，以冷静的思考，将我们从热情中带入到现实，给我们在享受现代城市便利的时候一个反思的空间。

在这一空间中，我们发现所享受的城市便利，并不是无所代价的理所应当。城市建设在带动产业发展的同时，也造成了各个产业的废物。区分、甄别、回收、循环利用，为城市的可持续、可发展提供了可能。中国的后发效应的优势，也被乔刚先生所重视，西方国家的经验为我们提供了前行的航标。在命运的共同体面前，经验的借鉴意味着对彼此生命的尊重和利益的共享。

中国的城市也是世界的城市，中国的城市建筑废物也是世界的建筑废物。以可持续发展的立场改变以“经济利益优先”的发展模式，尊重资源的价值，构建绿色建筑模式，不仅是中国对自身负责，同时也是中国对世界负责的表现。

乔刚先生的新书，对建筑废物的分析细致、科学，对西方经验的借鉴公允、合理，对中国模式的建议扎实、可行。从本书中，我们可以看到，乔刚先生对于中国发展的信心和直面中国问题的勇气，在这一前提下，乔刚先生对中国建筑废物回收与循环利用的努力都是值得钦佩的。

建筑是立体的艺术，世界是平面的建筑。

是为序！

刘康磊

2013年11月

序 二

近年来，随着我国经济社会的平稳快速发展和城市建设的不断加快，城市的整体格局日趋合理，市容市貌也得到了明显改观。然而，人们在享受高楼大厦带来生活方便和视觉冲击的同时，也开始为诸多的城市病而苦恼，“城市建筑垃圾围城”就是其中之一。在城市建设处于高速、大规模发展的进程中，由于一些城市缺乏长远规划，城市建筑行业仍然采用传统粗放型的生产方式，催生了大量的建筑废物，给城市的资源和环境造成了沉重的负荷，城市资源约束瓶颈和环境恶化压力与日俱增。当前，我国正处于经济社会转型的关键时期，各地的危房拆迁、旧城改造工程正如火如荼地开展，如何在保证加快城市建设的同时，减少建筑废物的产生并推进建筑废物的资源化利用，对中国大多数城市的决策者而言，都是必须面对的问题。

事实上，城市建筑废物的产生和日趋增多并非中国“特色”，伴随着世界经济的发展和城市化进程的加快，国外的城市建筑废物问题也日益凸显。不过，由于国外，尤其是以日本、美国等为代表的发达国家城市化进程较早，它们对于城市建筑废物的处理也显得较为科学，其主要表现为：一方面以循环经济理论为基本指导，健

全了有关建筑废弃物管理的法律制度体系，将建筑废弃物的管理纳入法制化的轨道；另一方面在建筑废物回收与循环利用问题上，根据政府职能特点和市场运行规律，制定有针对性的政策措施推行建筑废物的减量化，促进建筑废弃物向建筑资源转化，使建筑废物成为建设行业的“第二资源”。如此，不仅城市建筑废物问题得以解决，而且使建设废物的处理走上了循环利用的可持续发展之路。

国外有关国家治理建筑废弃物的成功经验，为我国建筑废弃物的管理和处置提供了有益启示，也验证了“世界上本没有垃圾，只有放错了地方的资源”的道理。实际上，我国对建筑废弃物处置问题的思考由来已久，国家对该问题也日趋重视。2011年，我国在《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》中提出，大力发展循环经济应按照减量化、再利用、资源化的原则，减量化优先，以提高资源产出效率为目标，推进生产、流通、消费各环节循环经济发展，加快构建覆盖全社会的资源循环利用体系。同年6月8日，北京市也公布了《关于全面推进建筑垃圾综合管理循环利用工作的意见》，确立了北京市建筑废物回收与循环利用的指导思想、工作目标、重点任务和保障措施。可以看到，我国有关城市建筑废物资源化利用的实践已经开始起步。虽然有关城市建筑废物资源化的愿景美好，但由于我国相关的法律法规尚未真正建立，包括政府部门和建筑行业在内的实务界对如何减少以及如何治理建筑废物还未形成统一认识，导致实践中虽然一再重提“建设资源节约型、环境友好型社会”理念，建筑废物的控制及治理问题依然没有得到根本解决。因此，通过法制化的方式保障建筑废物的合理回收处置与资源化循环利用，是破解我国城市建筑废物资源化难题的根本途径。

本专著是中国法学会2011年度部级法学研究课题“我国城市

建筑废物回收与循环利用法律规制研究”的最终成果。在课题研究中，课题组以“城市建筑垃圾围城”为背景，以我国城市发展面临的因建筑废物引发的环境污染和资源约束这一现实挑战为逻辑起点，围绕我国城市建筑废物回收与循环利用法律规制这一核心问题，综合运用跨学科研究、历史研究、比较分析、实证分析和规范分析等研究方法，结合环境法的基本理论与经济法的“双重失灵”理论对城市建筑废物回收与循环利用法律规制进行了系统、全面的理论梳理并结合实际，紧扣城市建筑废物回收与循环利用法律规制的“中国问题”进行评析，并从宏观和微观两个层面提出了适合我国国情、迎合城市发展实际的对策建议。本专著共分六章，各章相对独立。

第一章：导论。本章主要阐述了选题的背景、选题的意义，综述了国内外建筑废物回收与循环利用管理的相关研究现状并指出了现有研究的不足和研究展望，说明了研究的路径和方法，搭建了研究框架，介绍了本课题的创新点。

第二章：建筑废物回收与循环利用基本概述。该部分首先界定了建筑废物的基本内涵和特性，明确了建筑废物资源化利用的基本对象，通过对建筑废物的“两面性”分析为建筑废物的循环利用提供了依据。随后该部分对建筑废物进行了类型界分，并简要阐述了建筑废物对环境造成的具体危害。在此基础上，本章提出了“建筑废物资源化”的概念，认为建筑废物的资源化利用不仅仅是狭义上的回收和再利用，其外延还应扩展到建筑废物的源头减量化控制。因此，针对建筑废物传统处理模式不能适应当前城市发展需求的现实困境，应通过源头控制和末端处理的结合实现建筑废物的“减量化、资源化、无害化”，实现经济效益、环境效益和社会效益的有机统一。

第三章：城市建筑废物回收与循环利用法律规制的理论基础。该部分首先重点分析了可持续发展理论、清洁生产理论、循环经济理论及延伸生产者责任理论的内涵，并重点阐释了这些理论对建筑废物回收与循环利用的具体指导作用，奠定了城市建筑废物回收与循环利用法律规制的正当性根基。随后，本章从“双重失灵”理论和公民环境权理论推导出城市建筑废物回收与循环利用法律规制的必然性，通过理论分析为建筑废物回收与循环利用法律规制的研究提供了坚实的理论条件和依据。

第四章：我国城市建筑废物回收与循环利用法律规制的现状及问题。该部分首先对我国城市建筑废物回收与循环利用法律规制的发展历程、创制现状和实施现状进行了梳理，随后分析了我国现行城市建筑废物管理法律规制中存在的问题。通过分析指出，我国城市建筑废物资源化利用低的根本原因不在于技术层面而在于制度建设和法制约束层面。因此，要走出建筑废物资源化水平低的困境，必须依靠政策和法律的推动。而当前我国城市建筑废物回收与循环利用的法律规制中存在着法律创制中的立法理念相对滞后、立法体系不健全、立法技术不到位等问题，在法律实施中则存在监管机制的不协调、管理制度不完善、责任制度不合理、激励机制不健全以及公众参与机制不完善等问题，这些问题都急需得以解决。

第五章：国外城市建筑废物回收与循环利用的法律规制及其对我国的启示。该部分首先介绍了德国、美国、日本这三个典型国家关于建筑废物回收与循环利用法律规制的历史背景、立法体系及其制度框架和特点，从上述比较中考察分析了这些国家在建筑废物回收与循环利用法律规制中的共同点和差异，并得出对我国建筑废物回收与循环利用法律规制的基本启示。我们认为，这些国家之所以能走在建筑废物资源化利用的前端，跟它们在建筑废物回收与循环

利用过程中确立了可持续发展、循环经济、清洁生产等先进的立法理念，建立了完备的法律体系，健全了卓有成效的实施制度不无关系，这些均为我国城市建筑废物回收与循环利用的法律规制提供了经验借鉴。

第六章：我国城市建筑废物回收与循环利用法律规制的完善。该部分是本课题的核心部分，在借鉴国外建筑废物资源化管理立法经验的基础上，结合我国国情从宏观构想和微观设计两个层面提出了具体完善我国建筑废物回收与循环利用法律规制的对策和建议。在宏观层面，针对立法理念落后的问题，我国城市建筑废物的回收与循环利用应秉持循环经济的基本理念，做好从“经济利益优先”向“生态利益优先”、从“末端治理”向“全过程控制”、从“物为我用”向“物尽其用”、从“资源无价”向“资源有价”、从“过度消费”向“绿色消费”五个转变。针对立法原则不明确的问题，应确立建筑废物回收与循环利用法律规制的三项基本原则，即全过程控制原则、“污染者负担、受益者补偿”原则以及政府、企业、公众责任共担原则。针对立法体系不协调的问题，我国城市建筑废物回收与循环利用应汲取国外先进立法经验，通过基本法—单项法—综合法的结合，建立以《循环经济促进法》为基本法，以《再生资源循环利用促进法》为综合性法律，以《建筑废弃物回收与循环利用促进法》为单项法律，以其他各项配套法律法规和地方性法律法规为补充的新的立法体系，逐步建构多层次、多领域的循环型社会立法体系。在微观层面，针对管理体制不规范、不协调的问题，应设立统一的建筑废弃物综合管理机构、专门化的建筑废弃物资源化管理机构，并完善监管联动机制，加强政府对建筑废物回收与循环利用的监管。针对具体法律制度建设和实施中存在的问题，应做好源头规制、过程规制和结果规制的统一，将贯穿建筑废

物源头管理、中间管理和事后管理全过程的各项具体制度落到实处，同时还应将制度的完善落实到政府主导机制、企业责任机制以及公众参与机制的有机统一中去，实现政府、企业、公众三者之间权利、义务及责任的有机平衡。

是为序。

乔 刚

2013 年 11 月

目 录

CONTENTS

第一章 导论	1
一、选题的背景	1
二、选题的意义	2
三、研究现状	3
(一) 国外研究现状	3
(二) 国内研究现状	4
四、研究方法	7
(一) 跨学科研究方法	7
(二) 历史研究方法	7
(三) 比较分析方法	7
(四) 实证分析和规范分析方法	8
五、所涉的相关概念说明	8
六、研究路径及框架	9
七、课题的创新之处	10
第二章 建筑废物回收与循环利用基本概述	12
一、建筑废物的基本内涵	12

(一)建筑废物的内涵解析	12
(二)建筑废物的基本特性	16
二、建筑废物的类型界分	18
(一)按照建筑废物的来源分类	18
(二)按照建筑废物的产生过程分类	18
(三)按照建筑废物的组成分类	19
(四)按照建筑废物的化学性质分类	20
(五)按照建筑废物的循环利用价值分类	20
三、建筑废物对环境造成的危害	21
(一)侵占土地,吞噬生活空间	22
(二)污染空气、水体、土壤	23
(三)影响市容和城市景观	23
(四)给城市带来安全隐患	24
四、建筑废物回收与循环利用的内涵分析及其意义	24
(一)建筑废物资源化的内涵分析	25
(二)建筑废物资源化的意义	26

第三章 城市建筑废物回收与循环利用法律规制的

理论基础 28

一、城市建筑废物回收与循环利用法律规制的正当根基	28
(一)可持续发展理论	28
(二)清洁生产理论	31
(三)循环经济理论	34
(四)延伸生产者责任理论	45
二、城市建筑废物回收与循环利用法律规制的必要性基础	51
(一)市场失灵及法律规制的必要	52

(二)政府失灵及法律规制的必要 53

(三)公民环境权及法律规制的必要 55

第四章 我国城市建筑废物回收与循环利用法律规制的

现状及问题 57

一、我国城市建筑废物回收与循环利用法律规制的现状考察 57

(一)我国城市建筑废物回收与循环利用法律规制的
发展历程 57

(二)我国城市建筑废物回收与循环利用的立法概况 59

(三)我国现有城市建筑废物回收与循环利用的管理制度 62

二、我国城市建筑废物回收与循环利用法律规制中
存在的问题 67

(一)立法理念上的缺陷 68

(二)法律法规体系不健全 69

(三)监管联动、协调机制存在缺陷 70

(四)管理制度尚不完善 71

(五)违法成本过低 72

(六)激励机制不健全 72

(七)公众参与机制不完善 74

第五章 国外城市建筑废物回收与循环利用的法律规制

及其对我国的启示 76

一、国外城市建筑废物回收与循环利用法律规制的现状考察 76

(一)德国建筑废物回收与循环利用的法律规制 77

(二)日本建筑废物回收与循环利用的法律规制 86

(三)美国建筑废物回收与循环利用的法律规制 97

二、国外城市建筑废物回收与循环利用的制度比较及启示	105
(一) 国外建筑废物回收与循环利用的制度比较	105
(二) 国外建筑废物回收与循环利用的经验启示	107
 第六章 我国城市建筑废物回收与循环利用法律规制的完善	 109
一、宏观层面:我国城市建筑废物回收与循环利用的立法完善	109
(一) 立法理念的更新	109
(二) 立法原则的建立	115
(三) 立法体系的协调	118
二、微观层面:我国城市建筑废物回收与循环利用的制度完善	120
(一) 管理体制的完善	120
(二) 具体制度的完善	120
 结 语	 128
 附 录	 130
论英国废弃物管理中的注意义务规则及其对中国的启示	130
再循环理念引领英国固废处理	154
 参考文献	 158
 后 记	 166

第一章

导论

一、选题的背景

当前，我国城市已进入高速大规模建设时期，城市建筑业也步入高速运转的轨道。然而，城市高楼耸立的背后，却是旧城改造、新城开发和市政基础设施建设带来的建筑垃圾“围城”。据统计，目前我国建筑垃圾的数量已占到城市垃圾总量的30%~40%。若以500~600吨/万平方米的标准推算，到2020年，我国还将新增建筑面积约300亿平方米，新产生的建筑垃圾将是一个难以估量的数字。据有关部门预测，仅2010年一年，我国建筑垃圾产生量（含渣土）就达15.5亿吨左右。城市的资源和环境正陷入不可承受之重，城市要“突围”，建筑垃圾的处理成为一个无法绕开的难题。

然而，与其他城市垃圾相比，建筑垃圾具有容量大、无毒无害和可资源化率高的特点，这决定了对建筑垃圾不能简单机械地填埋，对其进行科学处理和循环利用，走上“可再生化”道路才是其

与环境相容的最佳方式。在某种程度上而言，建筑垃圾充其量只是“放错地方的资源”，循环利用既能带来因资源再生和再利用而产生的经济效益，也能降低对环境带来的污染风险。因此，让建筑垃圾变废为宝、就地生财，形成“环保型”的建材市场，才能真正实现环境资源的可持续发展，扩大经济社会的可承受性容量。如果这些建筑垃圾不能被合理利用，则既不符合我国人多地少、资源能源匮乏的国情，也不符合国家在循环经济理念下提出的垃圾处理“减量化、无害化和资源化”的要求。

要实现建筑垃圾循环利用的目标，既需要雄厚的资金保障、先进的技术支撑，又离不开完善的法律和制度支持；既需要市场机制的产业化运作，又需要政策的积极回应和激励。与发达国家和地区对建筑废物回收与循环利用管理已经取得的长足成效相比，我国的建筑废物回收与循环利用管理实践尚处于初级发展阶段，法律和管理机制的缺失已成为建筑垃圾资源化利用中的首要瓶颈。因此，制定相关的法律、法规，完善建筑垃圾循环利用的监督、管理机制迫在眉睫，任重而道远。

二、选题的意义

在我国建设“两型社会”，发展循环经济和实现经济社会的全面协调可持续发展过程中，面临着巨大的土地、人口、资源、环境矛盾，城市建筑垃圾的泛滥更是加重了这些矛盾，并严重影响到社会经济和生态环境的协调发展。对此，我国2011年3月16日发布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》中明确指出：“面对日趋强化的资源环境约束，必须增强危机意识，