

粵港澳大灣區建築廢料處置法律制度比較研究*

謝 偉

摘 要：建築廢料的日益增多已經成為影響粵港澳大灣區環境質量改善的一個重要因素。建築廢料跨區域轉移處理是未來粵港澳大灣區處置建築垃圾的主要方式之一。然而，隨着粵港澳大灣區經濟社會的持續發展，三地之間差異化的建築廢料處置法律制度會影響到其跨區域安全轉移。應在“一國兩制”原則基礎上，強化大灣區環境共同體理念，全面梳理和總結粵港澳大灣區各城市在建築廢料處置法律制度上的差異，試圖協調其可能產生的衝突，為粵港澳大灣區安全妥善處置建築廢料提供法律保障。

關鍵詞：粵港澳大灣區 建築廢料 環境法律 衝突 協調

Comparative Study on the Legal System of Construction Waste Disposal in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area

XIE Wei

(School of Law, Guangdong University of Finance and Economics)

Abstract: The increasing construction waste has become an important factor affecting the improvement of environmental quality in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area. The cross-area transfer processing of construction waste is one of the main methods to the construction waste processing in the Greater Bay Area in future. However, with the sustainable development of the Greater Bay Area, the differentiated construction waste processing law system will affect its cross-area security transfer. It should be based on the principle of “One country, Two systems”. The idea of building an environmental community in the Greater Bay Area also should be intensified. The differences of construction waste disposal legal systems in the various cities of the Greater Bay Area should be comprehensively organized and summarized, and the possible conflicts should be coordinated. As a result, the safe and proper treatment of construction waste in the Greater Bay Area can be provided by legal protection.

Keywords: Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area, construction waste, environmental law, conflict, coordination

* 本文是2018年度教育部人文社會科學研究規劃基金項目《粵港澳大灣區環境行政執法的衝突與協調研究》（18YJA820025）。

收稿日期：2021年9月20日

作者簡介：謝偉，廣東財經大學法學院副院長、教授，法學博士、博士後

一、引言

隨着粵港澳大灣區經濟社會的持續發展，建築廢料日益增多。據不完全統計，近幾年中國每年建築垃圾的排放總量約為15.5億噸至24億噸之間，佔城市垃圾的比例約為40%，產量驚人。¹ 而據2019年的統計數據，全國建築垃圾年產生量約35億噸。² 建築垃圾已成為中國城市單一品種排放量最大、最集中的固體廢物，而由於建築垃圾處置的政策立法缺失、管理薄弱等導致建築垃圾成為一個重要的環境污染源，對空氣、水、土壤等造成立體化的深層污染。港澳高度緊張的土地利用現狀難以滿足建築廢料堆填的需要，作為內地支持港澳經濟發展的一個重要措施，內地可為港澳提供建築廢料處理的堆填區，港澳建築廢料可以跨區域傾倒。同時，內地亦可通過引入港澳建築廢料降低填海成本。然而，這樣一個雙贏的事項卻可能由於內地與港澳在建築廢料處理法律制度上的差異而導致港澳建築廢料因不符合內地相關法律制度要求而“原包轉回”的尷尬。³ 實際上，即便是廣東省內建築垃圾的跨城市轉移，也會遇到此類問題，廣東省不得不專門出台了《廣東省住房和城鄉建設廳關於建築廢棄物跨區域平衡處置協作監管暫行辦法（試行）》。為實現粵港澳大灣區建築廢料處理的平衡處置，需要全面、深刻洞察和分析內地與港澳在建築廢料處理法律制度上的差異，以避免在涉及到建築廢料跨境轉移時出現的衝突。

二、粵港澳大灣區建築廢料處理立法現狀

建築廢料是粵港澳大灣區固體廢物中一類主要的構成部分，而且其佔比較大。就粵港澳大灣區而言，香港每年大約有1,500萬噸建築廢料⁴，以香港1,106平方公里面積計算，每平方公里達到13,562噸建築垃圾；而澳門2020年運往堆填區的建築廢料增加了66.0%，達到3,974千立方米，以澳門32.9平方公里的面積計算，每平方公里達到12萬立方米左右的建築垃圾。廣東省珠三角各市的建築垃圾產生量不同，但總量也很大。據統計，廣州各類工程所產生的建築垃圾年均約3,000萬立方米，主要分為基坑下挖餘泥、房屋拆卸渣土和居民裝飾裝修垃圾等三大類，以廣州7,434平方公里面積計算，每平方公里4,035立方米建築垃圾。深圳的建築垃圾佔該市固體廢物總量接近90%，一年大約產生1億立方米的建築垃圾，以深圳1,997平方公里的面積計算，每平方公里達到5萬立方米左右的建築垃圾。由此可見，粵港澳大灣區核心城市均面臨極為嚴重的建築廢料處理難題。尤其澳門只有一個建築廢料堆填區，但建築垃圾單位面積產生量是粵港澳大灣區城市中最多的。為解決此等難題，粵港澳大灣區城市均構建了相關建築廢料處理立法，為本地建築廢料處理提供具有強制力、執行力的法律保障。

香港建築廢料處置立法主要體現在《廢物處置條例》《建築物條例》《海上傾倒物料條例》以及《廢物處置（建築廢物處置收費）規例》《海上傾倒物料（費用）規例》等相關立法中。明確了

¹ 參見張聰：《建築垃圾產生量大，資源利用率低，原因何在？》，2015年3月3日，<https://www.solidwaste.com.cn/news/222100.html>，2021年7月3日訪問。

² 參見《我國建築垃圾治理試點總體推進順利》，2019年7月14日，http://www.gov.cn/xinwen/2019-07/14/content_5409176.htm，2021年8月6日訪問。

³ 參見《澳門：建築廢料將運往台山填海》，2015年8月13日，http://zh.southcn.com/content/2015-08/13/content_130619374.htm，2021年4月10日訪問。

⁴ 參見《港機管局：機場第三條跑道填海工程開支符合預算》，2018年10月26日，<http://www.takungpao.com/news/232109/2018/1026/194823.html>，2021年3月19日訪問。

建築廢物、惰性建築廢物等相關法定概念，規定了建築廢物處置的程序、條件、收費標準等內容。香港建築廢料處置立法的特點有：一是實行分類處置，包括集中分類處置和分散分類處置；二是建築垃圾分類和回收用地制度，對所有新落成的樓宇必須提供廢物分類及回收用地；三是建築垃圾減量化制度，即在建築項目策劃和設計階段、施工階段均考慮減少建築垃圾產生量；四是建築垃圾施工現場處理制度⁵；五是建築垃圾回收利用制度；香港的惰性拆建物料的重用率近年一直維持在90%以上，在2019年更是提高到92%⁶；六是徵收建築垃圾處理費制度，香港環保署通過《建築廢物處置收費計劃》採行命令控制與市場激勵相結合的混合管制手段，實現建築廢物處置的減量化、資源化；七是在私人地段擺放建築廢物許可證制度，包括在私人地段非法擺放建築廢物的刑事責任追究制度。

澳門從2021年1月開始實施新的建築廢料處置行政法規《建築廢料管理制度》。⁷該法規定了對澳門建築廢料的分類、運送、傾卸、處理和最終處置等工作的法定要求，以及建築廢料傾卸許可證、傾卸廢料收費標準、對違法行為的行政處罰等內容。澳門建築廢料處置立法的特點有：一是採用了分類處理和最終處置制度；二是特定地點禁止丟棄、傾卸或放置建築廢料制度；三是傾卸許可證制度；四是禁止及限制進入建築廢料堆填區制度；五是建築廢料傾卸費和保證金制度；六是建築廢料處置的監察和處罰制度。

廣東省珠三角城市在建築垃圾處理上制定了較豐富、較多元化的立法。不僅有國家層面的《固體廢物污染環境防治法》《城市建築垃圾管理規定》《住房和城鄉建設部關於推進建築垃圾減量化的指導意見》等法律、部門規章和規範性文件，省一級的《廣東省固體廢物污染環境防治條例》《廣東省住房和城鄉建設廳關於建築廢棄物跨區域平衡處置協作監管暫行辦法（試行）》《廣東省物價局廣東省住房和城鄉建設廳關於規範城市建築垃圾處置價格管理的指導意見》等立法，粵港澳大灣區內的廣州市、深圳市、珠海市等均有建築垃圾處理的專項立法。比如，《廣州市建築廢棄物管理條例》《深圳市建築廢棄物管理辦法》《珠海市關於提升城市建築垃圾處置核准審批服務的有關措施（試行）》等規範性文件。確立了建築垃圾分類處理、全程管理、防治規劃、處理收費等法律制度。廣東省建築垃圾處置立法的特點有：一是住建或城管部門統籌主管、多部門分段管理體制，包括排放管理、運輸管理、消納管理、綜合利用管理等；二是建築廢棄物處置許可證制度；三是建築廢棄物分類管理制度；四是建築廢棄物綜合利用制度；五是建築廢棄物處置的信用管理制度；六是建築廢棄物跨區域平衡處置協作制度。

粵港澳大灣區現行建築垃圾處置立法為建築垃圾處置提供了具有強制力和執行力的法律依據，保障了粵港澳大灣區建築垃圾的依法處置，具有重要的法律價值和實踐意義。總體上看，三地都採用了命令控制與市場激勵相結合的建築垃圾管制手段，比如，建築垃圾處置許可制度、建築垃圾處置收費制度等，但在具體細節性規定上還存在差異乃至衝突。

⁵ 參見劉貴文、陳露坤：《香港建築垃圾的管理及對內地城市的啟示》，《生態經濟》2007年第10期，第227-229頁。

⁶ 參見《香港固體廢物監察報告——2019年的統計數字》，2020年1月21日，<https://www.wastereduction.gov.hk/sites/default/files/msw2019tc.pdf>，2021年8月1日訪問。

⁷ 參見澳門特別行政區第22/2020號行政法規《建築廢料管理制度》，2020年7月20日，https://bo.io.gov.mo/bo/i/2020/29/regadm22_cn.asp，2021年4月19日訪問。

三、粵港澳大灣區建築廢料處置法律制度的差異和衝突

(一) 建築垃圾處置管理體制的不同

按照《城市建築垃圾管理規定》，廣東省的建築垃圾管理主要歸屬廣東省建設主管部門負責。⁸ 廣州、深圳等大灣區城市的建築垃圾是由各城市人民政府住建部門統籌，多部門分段監管。但實踐中由於建築垃圾處置涉及到多個行政管理部門，對建築垃圾處置存在多頭管理現象。建築垃圾處置需要運輸，其處置場所涉及到垃圾填埋場堆填、海洋傾倒、固定消納場和臨時消納場、工地回填、水運中轉等環節，其處置可能造成環境污染和自然資源破壞等，涉及到的行政主管部門涵蓋城市管理、生態環境、交通運輸、水利、海洋、自然資源、公安、城市規劃等。但現有立法對相關部門之間在建築垃圾處置的權責規定上邊界還不夠清晰，部門之間職責有部分重疊和交叉，在一定程度上導致了建築垃圾管理上的混亂和低效。

香港的建築垃圾主要是由香港環境局負責處置，具體負責建築廢料的收集、轉運、處理和棄置等工作。實踐中還涉及到運輸及房屋局，主要負責減少和回收公營房屋建築工程所產生的建築廢料；海事處主要負責防止和控制船舶排放污染物（可能包括建築廢料）；地政總署、食物環境衛生署或房屋委員會負責在不同情形下管制傾倒公眾填料。

澳門的建築垃圾主要是由澳門環境保護局主管，具體負責建築廢料的分類、運送、傾斜許可、放置、處理和最終處置等工作。實踐中還涉及到市政署及治安警察局，主要負責禁止在公共地方、澳門垃圾焚化中心、澳門特殊和危險廢物處理站等地方丟棄、傾卸或放置建築廢料。

由於廣東省珠三角城市採行由建設部門統籌、多個相關行政部門分段監管的建築垃圾監管體制，而港澳則由環境行政主管部門主管，少數行政部門輔助監管，這就導致主管部門之間的銜接不暢。建設部門的主要職責並非生態環境保護，該部門對建築垃圾的管理主要是從城市市容和環境衛生的角度，並未充分考慮到多樣化建築垃圾可能產生的環境污染和生態破壞後果，其結果是存在嚴重的環境污染和生態破壞隱患。實踐中內地也出現了因建築垃圾處理不當引發的空氣污染、水污染、土壤污染和水資源破壞、佔用大量土地等生態環境問題。由於部門職責差異，廣州、深圳等珠三角城市建設部門和港澳環境行政主管部門之間存在專業不對口問題，後者對建築垃圾的處置首先是考慮潛在的環境污染和生態破壞問題。

(二) 建築垃圾處置的技術標準和具體方式不同

粵港澳大灣區多個城市對建築垃圾處置規定了差異化的技術規範和標準。

首先，對建築垃圾的分類和認定標準不同。按照內地2019年《建築垃圾處理技術標準》規定，建築垃圾是指工程渣土、工程泥漿、工程垃圾、拆除垃圾和裝修垃圾等總稱，包括新建、擴建、改建和拆除各類建築物、構築物、管網等以及居民裝飾裝修房屋過程中所產生的棄土、棄料及其他廢棄物，不包括經檢驗、鑒定為危險廢物的建築垃圾。⁹ 澳門《建築廢料管理制度》規定，建築廢料

⁸ 參見《城市建築垃圾管理規定》，2005年3月23日，http://www.mohurd.gov.cn/fgjs/jsbgz/200611/t20061101_159078.html，2021年5月8日訪問。

⁹ 參見中華人民共和國住房和城鄉建設部：《建築垃圾處理技術標準》，2019年3月29日，http://www.mohurd.gov.cn/wjfb/201910/t20191012_242186.html，2021年6月8日訪問。

是指因進行不動產的興建、重建、修復、修葺、保養或修改等工程所產生的剩餘物，主要分為惰性拆建物料、特別拆建物料、其他拆建物料。惰性拆建物料是指在前述工程中產生且已妥善分類的可用作填料的物料，諸如泥土、沙石、純混凝土塊、附帶少量鋼筋的混凝土等及該等物料的混合物；特別拆建物料是指在前述工程中產生的諸如塘泥、海泥及其混合物等開挖物料，以及諸如瀝青、玻璃纖維、隔熱棉及其混合物等雜項物料；其他拆建物料是指在前述工程中所產生的可燃廢料、化學廢料及可回收再用物料，以及該等物料的混合物。¹⁰ 香港按照《廢物處置（建築廢物處置收費）規例》規定，建築廢物是指建造工程所產生並已被扔棄（不論在被扔棄之前是否經處理或堆存）的物質、物體或東西，但不包括從任何清除污泥、除淤或疏浚工程中移去的或該等工程所產生的任何污泥、隔濾物或物體。該規例對建造工程做出了非常具體、操作性強的定義。¹¹ 比如，建造工程是指法定的任何構築物或工程的建造、架設、安裝、重建、修葺、維修（包括重新修飾及外圍清理）、翻新、移去、改動、改善、增建、拆除或拆卸等。就建築廢料的分類而言，香港分類較細，澳門次之，而內地雖然也有分類，但標準不夠清晰明確。比如，對工程垃圾的界定，是指各類建築物、構築物等建設過程中產生的棄料，但具體是指哪些棄料則沒有明確。另外，其明顯的衝突還表現在內地的建築垃圾不包括危險廢物，而澳門的建築廢料則包括了可燃物、化學廢物等特殊及危險廢物。而香港在廣泛界定建造工程產生建築廢料的背景下也可能包括危險廢物的用具或物料。比如，在進行任何電力、煤氣、電話、電訊、無線電或電視的裝置或工程有關的情形下使用的機械、工業裝置、工具、用具及物料等。

第二，對建築廢料的技術處置方式不同。內地優先考慮的是建築垃圾的資源化利用，然後是堆填、填埋處置，對工程渣土和工程泥漿，還可以作為生活垃圾填埋場覆蓋用土；而港澳優先考慮的是建築廢料的減量化，然後才是堆填或焚燒處置。比如，澳門發佈了專門的《建築廢料減廢指引》，提出了使用低廢料量的建築設計及技術、制定原材料管理、制定廢料管理、適當的教育及培訓，以及參考澳門環境保護局公佈的《建築工地廢料分類指引》等環境指引的相關要求。香港在促進建築廢料減廢方面，規定了制訂減廢計劃、低廢物量的建築設計及技術、原料管理、廢物管理、教育及培訓等措施。香港環境局2021年在《香港資源循環藍圖2035》中再次確定了“全民減廢·資源循環·零廢堆填”的願景目標，提出把都市固體廢物的人均棄置量逐步減少40-45%，同時把回收率提升至約55%；此外，香港還設立了專門的減廢網站，明確了避免產生廢物是減廢策略的第一步，為用戶提供有關香港在廢物產量、減廢、循環再造和廢物管理方面的信息。然後，透過廢物分類處置，惰性廢物可用作填海物料，非惰性廢物會被運往堆填區。

第三，是否採用了市場機制處理建築廢料。香港充分發揮非政府組織作用，利用市場機制促進建築物料的循環利用。香港綠色建築議會設立了免費的“資惜寶”網上交易平台，用於建築物料市場交易，香港居民或其他用戶可通過該平台尋求、分享或出售剩餘的建築物料，從而減少最終棄置於堆填區的建築廢物，其種類豐富，涵蓋了屋頂／天台及防水工程、泥水及飾面工程、園境及土力工程、混凝土及砌石工程等12類建築物料。

¹⁰ 參見澳門特別行政區第22/2020號行政法規《建築廢料管理制度》。

¹¹ 參見《廢物處置（建築廢物處置收費）規例》，2005年12月1日，<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap354N>，2021年7月1日訪問。

(三) 建築垃圾處置的法律責任規制不同

法律責任規制是保障立法能夠得到嚴格實施的關鍵要素。粵港澳都規定了對違反建築垃圾處置法律規定的法律責任機制，但在處罰力度、處罰方式上卻存在明顯不同。

按照內地《固體廢物污染環境防治法》規定，工程施工單位未編制建築垃圾處理方案報備案，或工程施工單位擅自傾倒、拋撒或者堆放工程施工過程中產生的建築垃圾，由縣級以上地方人民政府環境衛生主管部門責令改正，處人民幣10萬元以上100萬元以下的罰款，沒收違法所得。該規定沒有針對居民非法傾倒建築垃圾做出處罰。在《城市建築垃圾管理規定》中，對非法處置建築垃圾的違法單位和個人按不同情形予以警告、罰款或責令限期改正，但普遍處罰額度偏低。比如，其最高處罰額度是針對施工單位將建築垃圾交給個人或者未經核准從事建築垃圾運輸的單位處置的，由城市人民政府市容環境衛生主管部門責令限期改正，給予警告，處人民幣1萬元以上10萬元以下罰款；對未經核准擅自處置建築垃圾的；以及處置超出核准範圍的建築垃圾的，由城市人民政府市容環境衛生主管部門責令限期改正，給予警告，對施工單位處人民幣1萬元以上10萬元以下罰款，對建設單位、運輸建築垃圾的單位處人民幣5,000元以上3萬元以下罰款。¹² 這樣的法律責任配置顯然不能對非法處置建築垃圾產生足夠的威懾作用。

反觀香港對非法處置建築廢料行為的處罰，其方式主要是追究刑事責任，其罰款力度最高達50萬港元，而且對持續違法行為，可給予按日計罰。如根據《廢物處置條例》規定，任何人如沒有私人地段的唯一或全體擁有人給予的有效許可，而在該地段擺放建築廢物，或促使將建築廢物擺放在該地段，該人即屬犯罪。第一次犯罪，科處罰款20萬港元和監禁6個月；如第二次定罪或其後定罪，科處罰款50萬港元和監禁6個月；如屬持續罪行，可按持續犯罪期間每天另處罰款1萬港元。¹³

澳門對違反建築廢料法定行為的處罰，主要是追究行政責任，但處罰額度要比內地高。比如，違反澳門《建築廢料管理制度》行政法規，在公共地方丟棄、傾卸或放置建築廢料，且所丟棄、傾卸或放置的建築廢料最大長度、最大寬度、最大高度的乘積超過0.2立方米，則科處5-20萬澳門元，如屬於累犯，則罰款的最低限額提高到6.25萬澳門元。¹⁴

(四) 建築垃圾處置收費的不同

內地的建築垃圾處置立法原則性規定了對建築垃圾處置的收費制度，但卻沒有明確的收費標準和收費實施程序。廣東省物價局與廣東省住房和城鄉建設廳在2013年聯合發佈了《關於規範城市建築垃圾處置價格管理的指導意見》，原則性規定了建築垃圾處置收費的定價辦法、價格水平、建築垃圾處置企業的利潤水平等內容，但卻沒有可執行的具體性、操作性、細節性規定。¹⁵ 廣州市僅僅在1998年《關於收取建築垃圾處置費問題的覆函（穗價函〔1998〕178號）》明確了建築垃圾處置費，只向排放費收費，收費標準為每立方米人民幣3元。2018年《環境保護稅法》實施後，由於建築垃圾收費依據是污染者付費，其性質是排污費，在排污費平行改為環保稅的前提下，不再徵收排污

¹² 參見《城市建築垃圾管理規定》。

¹³ 參見《廢物處置（建築廢物處置收費）規例》。

¹⁴ 參見澳門特別行政區第22/2020號行政法規《建築廢料管理制度》。

¹⁵ 參見《廣東省物價局廣東省住房和城鄉建設廳關於規範城市建築垃圾處置價格管理的指導意見》，2013年5月20日，http://www.gd.gov.cn/govpub/bmguifan/201306/t20130617_180881.htm，2021年3月19日訪問。

費，因而廣州市自2018年8月22日起，正式取消了收取建築垃圾處置費。因此，目前內地對建築垃圾處置費是改為徵收環境保護稅，其徵收標準是按照每噸人民幣25元，不區分建築垃圾的不同種類。

香港專門發佈了《廢物處置（建築廢物處置收費）規例》，按照不同的建築廢物處置方式收取不同的費用。比如，在堆填區處置建築廢物的收費標準是：重量是1公噸或不足1公噸的廢物載量為堆填費200港元，重量超過1公噸的廢物載量每0.1公噸收堆填費20港元；在廢物轉運站處置建築廢物的收費標準是：重量是0.1公噸或不足0.1公噸的廢物載量為堆填費20港元，重量超過0.1公噸的廢物載量每0.1公噸收堆填費20港元；在篩選分類設施處置建築廢物的收費標準是：重量是1公噸或不足1公噸的廢物載量為篩選分類費175港元，重量超過1公噸的廢物載量每0.1公噸收篩選分類費17.5港元；在公眾填料接收設施處置建築廢物的收費標準是：重量是1公噸或不足1公噸的廢物載量為篩選分類費71港元，重量超過1公噸的廢物載量每0.1公噸收篩選分類費7.1港元。¹⁶

澳門是要求在建築廢料堆填區傾卸建築廢料，必須繳付按所傾卸廢料的性質及重量計算的傾卸費。惰性拆建物料的傾卸費為每公噸70澳門元，特別拆建物料的傾卸費為每公噸200澳門元，其他拆建物料的傾卸費為每公噸200澳門元。¹⁷

（五）公眾參與建築垃圾處置的差異

建築垃圾處置不能沒有公眾的參與。一方面，居民裝修裝飾垃圾本身就是建築廢料的重要組成部分，公眾需要處置；另一方面，公眾的有效參與可以起到監督政府依法監管建築垃圾處置、企事業單位遵守建築垃圾處置立法的作用。

香港在發揮公眾參與建築垃圾處置方面，有較好的措施。首先是公開如何正確處置建築垃圾的環境信息。香港環保署在門戶網站公佈了建築垃圾處置的相關信息，內容涵蓋處置的法律依據、建築廢物的概念、處置存在的困難、建築廢物處置收費計劃、建築廢物統計數字、減廢指引、回收再造公司名錄、建造業可循環再用的產品、個案研究、參考資料；比如，其個案研究包括了在建築物料減廢化、循環回收利用、妥善管理工地、制定產品規格和進行環保教育的多樣化案例。

內地目前較重視公眾對建築垃圾處置的投訴和舉報，對公眾靈活參與、主動參與、能動參與、多樣化參與建築垃圾處置則規制不足。比如，內地雖然規定了公眾可以投訴、舉報建築廢棄物處置過程中的違法行為，卻缺乏相應的激勵措施，在處置行為與己無關時，公眾缺乏舉報或投訴的動力。再如，公眾參與需要獲得充分的、足夠的建築垃圾處置信息，而內地主管部門的門戶網站缺乏相關的信息公開，這就意味着，即便公眾有公益心參與，卻缺乏參與的能力和情報源。

澳門為促進公眾參與建築垃圾處置，在澳門環境保護局的門戶網站上有相關的環境指引，主要是建築工地廢料分類指引、建築廢料減廢指引，還設立了建築廢料處置的專題，內容涵蓋建築廢料處置簡介、建築廢料分類、傾卸費、繳付方式、傾卸許可、過渡規定、禁止及限制進入建築廢料堆填區、相關處罰、查詢廢料傾倒記錄及相應傾卸費、申請手續、常見問題等。

¹⁶ 參見《廢物處置（建築廢物處置收費）規例》。

¹⁷ 澳門特別行政區第176/2020號行政長官批示《訂定惰性拆建物料、特別拆建物料及其他拆建物料的傾卸費》，2020年8月31日，https://bo.io.gov.mo/bo/i/2020/35/despce_cn.asp#176，2021年7月11日訪問。

四、完善粵港澳大灣區建築廢料跨區域處置的法律規制

必須認識到，粵港澳大灣區存在區際法治差異有其合理性、必要性和重大意義。這就需要中央政府做出順應時代的有關政策和法制跟進。¹⁸ 也就是說，“一國兩制”是不可動搖的基本原則，在這個大前提下，可以由中央政府對兩制實施中出現的衝突進行適度協調。

（一）構建粵港澳大灣區建築廢料跨區域處置行政協調機制

建築廢料處置主要是由相關行政主管部門負責，因而，要減少乃至避免因法律制度差異而可能引起的建築廢料處置衝突首先需要的是構建粵港澳大灣區建築廢料處置行政協調機制。府際環保協議是粵港澳環保事務合作的主要形式，然而，僅僅依賴府際環保協議難以滿足粵港澳大灣區環境共同體的治理需要。粵港澳大灣區政府間合作治理以中央的廣泛參與為主要特徵，而不局限於粵港澳地方政府間的合作。¹⁹ 因此，應在府際環保協議的基礎上，由中央政府參與指導，充實相關合作組織，細化相關合作內容。

粵港澳有在區域大氣污染上三方協議、聯防聯控的成功範例，應總結和借鑒三方在區域大氣污染上的協同經驗，在“一國兩制”前提下，由中央政府主導，三地協商簽訂建築廢料跨區域處置協議，明確三方的權利義務責任。內地與香港有建築廢料跨區域處置合作的先例。比如，香港惰性拆建物料台山處置區處置工程截至2020年5月底，累計處置香港惰性拆建物料1.32億噸，形成陸域面積630.16公頃。²⁰ 同時，中國共產黨的十八大之後，內地把生態文明建設列為“五位一體”社會主義現代化建設總體佈局，全面加強了生態文明建設，對填海造地提出了更高的環境要求。

從長遠來看，港澳的自然空間極其有限，其建築廢料的跨區域處置有其必然性。然而，內地日益提高的環境標準和環境要求，也對建築垃圾處理提出了更加嚴格的環境保護限制。《粵港澳大灣區發展規劃綱要》也明確提出了建設粵港澳大灣區生態文明，要強化建築廢料跨境轉移的環境監管。這就要求粵港澳大灣區應站在區域環境共同體的角度統籌協調建築廢料處置，既要防止因鄰避效應而引發不必要的衝突，也要促進形成互利共贏的粵港澳大灣區建築廢料處置格局。

應充分認識到，基於環境區域的整體性和系統性，必須設置統一的管理機構並實現制度統一、環境資源的分配統一。²¹ 為此，粵港澳可以在現有府際環保協議框架下，組建粵港澳大灣區建築廢料處置協調小組，由中央政府和粵港澳大灣區各城市建築廢料處置行政主管部門派員組成，以聯席會議為主要協調形式，就建築廢料跨區域轉移中出現的制度衝突問題協商解決，其指導理念應是利於粵港澳大灣區生態文明建設，同時促進粵港澳大灣區經濟社會可持續發展。

（二）協調粵港澳大灣區建築廢料處置技術規範和方式

內地現在實行的建築垃圾處置技術依據是2019年由住房和城鄉建設部發佈的《建築垃圾處理技術標準》。該標準適用於建築垃圾的收集運輸與轉運調配、資源化利用、堆填、填埋處置等規劃、

¹⁸ 參見姬朝遠：《粵港澳大灣區法治差異與應對》，《“一國兩制”研究》2019年第3期，第69-76頁。

¹⁹ 石佑啟、陳可翔：《粵港澳大灣區治理創新的法治進路》，《中國社會科學》2019年第11期，第74頁。

²⁰ 參見江門市廣海灣經濟開發區管委會：《廣海灣經濟開發區2020年上半年工作總結》，2020年9月3日，http://www.cnts.gov.cn/jmtssghw/gkmlpt/content/2/2134/post_2134627.html#4172，2021年3月4日訪問。

²¹ 呂忠梅：《論生態文明建設的綜合決策法律機制》，《中國法學》2014年第3期，第30頁。

建設和運行管理。該標準側重於建築垃圾的資源綜合化利用，堆填或填埋的技術規制以及在資源綜合化利用和填埋或堆填過程中的環境保護、安全衛生，但對建築廢料的減廢化方面技術規制不足。

內地應借鑒香港在建築廢料減量化上的制度，首先，包括制定減廢計劃、低廢物量的建築設計和技術、通過原料管理和廢物管理、適當的教育和培訓等優先建築廢料的源頭減廢。其次，在建築垃圾的分類處置和收費規則上，應以其可重複利用的功能為主分類而非按照其來源分類；按照建築垃圾分類處置的不同階段確立收費機制。比如，按照其能否直接堆填分為惰性建築廢料和非惰性建築廢料。鑒於建築垃圾容易混雜不同種類，需要確立篩選機制，並收取相應的建築垃圾篩選費用。需要注意的是，建築垃圾不同於工業廢物、農業廢物，根據建築垃圾處置量一律收取環保稅難以反映出不同類型建築垃圾的處置成本。第三，應在建築垃圾處置中引入市場機制。可在粵港澳大灣區內由政府主管部門引導，由政府主管部門確定的環保組織組建網上建築物料交易平台，引導粵港澳大灣區範圍內公眾自由交易裝修裝飾多餘的建築物料，減少建築廢料的產生量。對可循環利用的建築廢料，也可在達到環境標準的前提下借助網上交易平台進行交易，達到資源配置高效與生態環境保護的雙贏效果。

（三）建立粵港澳大灣區建築廢料處置監管信息平台

為促進粵港澳大灣區建築廢料處置的行政主管部門加強信息溝通，以便及時有效協調行政執法行動；同時也是作為環境信息公開的內容，以便促進粵港澳大灣區公眾參與監督行政主管部門依法行政，粵港澳大灣區各城市應協商聯合建立大灣區建築廢料處置監管信息平台。

在該信息平台上應公開的主要環境信息，應包括以下內容：一是公開粵港澳大灣區各城市對建築廢料處置的法律法規、技術規範和技術標準等處置依據信息；二是公開粵港澳大灣區各城市對違反建築廢料處置法律規定的行為實施行政處罰、行政強制執行、行政複議等相關行政執法信息；三是公開粵港澳大灣區各城市對建築廢料的分類處置方式方法、收費標準和程序，以便在出現跨區域處置建築廢料時針對可能出現的衝突有效應對；四是對公眾教育和培訓與建築廢料處置有關的知識和技能，促進公眾認識、瞭解、熟悉和掌握建築廢料處置的相關信息，提高公眾主動積極參與建築廢料處置的能力。

該平台應在粵港澳大灣區府際環保協議框架下，由粵港澳大灣區建築廢料處置協調小組負責管理，粵港澳大灣區各城市負責建築廢料處置的相關行政主管部門共同建設、共同維護，保障平台穩定運行，並發揮出應用的功能和作用，促進粵港澳大灣區各城市建築廢料處置行政主管部門強化行政執法信息溝通和交流，提高跨區域建築廢料處置行政執法水平，實行聯防聯控違法處置建築廢料行為。

（四）增強公眾參與粵港澳大灣區建築廢料處置的執法監督

“行政主導必須與監督原則相配合。”²² 公眾參與建築廢料處置是監督粵港澳大灣區各個地方行政主管部門依法管理的有效手段。然而受制於不同的公眾參與能力和水平，粵港澳大灣區在建築垃圾處置上的公眾參與力度、範圍和方式方法差異較大，公眾參與在區域建築廢料處置中未能充分發揮其對行政主管部門嚴格執法的監督作用，以及彌補政府環境行政監管資源的不足，促進企事業

²² 李莉娜：《應對新形勢，以發展的眼光探討基本法的貫徹實施》，《澳門行政》2009年第4期，第893頁。

單位嚴格遵守建築廢料處置法律規定，從而威懾潛在違法者的作用。政府環境信息的主動公開是健全完善政府環境信息公開制度的核心。²³ 粵港澳大灣區各城市建築廢料處置行政主管部門首先應在其門戶網站盡可能面向公眾公開相關的環境信息，保障公眾參與監督執法和守法所需要的各項環境信息。

廣東各城市應借鑒港澳的做法，比如，為減少建築廢料產生量，香港土木工程拓展署填埋物管理部門有一個項目剩餘填埋物和項目所需填埋物數量的數據庫，面向公眾使用，承包商和顧問可以利用數據庫找到填埋物的產量或者符合其項目要求的資料，網絡會提供各個區域剩餘填埋材料的情況，然後通過匹配調整使填埋材料數量減至最少。²⁴

其次，主管部門應建立有吸引力的激勵機制，激發粵港澳大灣區公眾積極主動參與對違法處置建築廢料行為者的舉報或投訴。比如，設立適當的獎勵金，對舉報或投訴違法處置建築廢料行為人查核屬實的公民個人予以一定的物質獎勵，並採取措施為舉報人或投訴人保密。

第三，應積極培育環保組織，提高環保組織參與能力。實踐證明，環保組織具有公民個人參與不具備的組織優勢、專業優勢和資金優勢，環保組織不僅可以通過自身優勢監督環境行政執法部門有效執法和通過舉報或投訴監督違法行為人，而且可以利用其自身優勢幫助公民個人或其他社會組織正確處置和循環利用建築廢料。比如，香港綠色建築議會作為非牟利會員制組織，致力推動和提升香港在可持續建築方面的發展和水平，由建造業議會、商界環保協會、建築環保評估協會和環保建築專業議會組成，其設立了名為“資惜寶”的網上減廢平台，幫助市民與其他有需要的人分享自己不再需要的建築物料，從而有效減少建築廢料的產生。廣東要注意提高環保組織的參與能力，廣州、深圳都有一流環保組織，但卻缺乏足夠的參與能力、參與機會和參與條件，未能在促進建築垃圾的合法、合理、高效處置方面發揮作用。

（五）協調實施最嚴格的建築廢料處置法律責任制度

保護生態環境需要用最嚴格制度最嚴密法治。²⁵ 與香港相比，內地對建築垃圾非法處置行為的違法者處罰過輕，缺乏威懾力，不利於保障建築廢料合法合理高效處置。內地應考慮針對違法處置建築廢料行為者持續強化通過民事、行政、刑事責任立體化制度追究嚴重違法者的法律責任。

首先，是加大對違法行為者的行政處罰力度，比如提高罰款上限，針對持續性違法處置建築垃圾行為增設按日計罰制度。

其次，應對因隨意傾倒建築廢料導致他人人身、財產損害而追究民事責任予以高額罰款，考慮實行懲罰性賠償制度；同時，必須充分認識並發揮刑法在生態文明保障中的作用，生態文明保障需要刑法機制。²⁶ 因此，可以考慮在污染環境罪的“嚴重污染環境”認定標準方面，增設非法處置建築廢料造成嚴重生態環境損害者應追究刑事責任。

第三，針對違法處置建築垃圾造成生態環境損害的情形，應貫徹恢復性司法理念，以環境民事

²³ 王燦發、林燕梅：《我國政府環境信息公開制度的健全與完善》，《行政管理改革》2014年第6期，第32頁。

²⁴ 參見陳利等：《香港特區對建築垃圾的管理》，《昆明理工大學學報（理工版）》2004年第2期，第110頁。

²⁵ 參見習近平：《推動我國生態文明建設邁上新台階》，《求是》2019年第3期，第4頁。

²⁶ 焦艷鵬：《生態文明保障的刑法機制》，《中國社會科學》2017年第11期，第75頁。

公益訴訟追究生態環境損害修復責任、生態環境服務功能損失責任等。粵港澳大灣區曾有因違法處置建築垃圾而被追究法律責任的案例，如2017年廣州市人民檢察院訴張某、鄺某污染環境公益訴訟一案由廣州市中級人民法院公開宣判，檢察機關的訴訟請求全部獲得支持。張某、鄺某在未辦理建築廢棄物處置證的情況下，非法、有償受納固體廢棄物，導致廣州市從化區大石古水塘被大面積污染，嚴重影響周邊環境與村民生活。廣州中院因此判令兩被告自判決生效之日起3個月內將涉案水塘水質恢復至地表水5類水標準，逾期未修復的，由人民法院指定符合條件的機構代為修復並由兩被告承擔修復費用；賠償水塘受污染期間環境功能損失費人民幣1,050萬元，上繳國庫。²⁷ 港澳應借鑒內地利用生態環境公益訴訟實行能動性、恢復性司法追究非法建築廢料處置行為者的法律責任。

五、結語

建築廢料不同於一般固體廢物，具有較強的循環利用資源屬性。建築廢料產生量日益顯著增加又決定了建築廢料正確處置事關粵港澳大灣區生態文明建設全域。應在“一國兩制”基礎上，正確認識粵港澳大灣區區際法治差異存在的必要性、合理性，由中央政府統籌協調，粵港澳協商構建大灣區建築廢料跨區域處置協議，秉承區域環境共同體理念，求同存異，兼顧經濟社會發展和生態環境保護，在區域建築垃圾處置技術標準和規範、行政執法協調、公眾參與協同、建築廢料處置監管信息協同、建築廢料非法處置法律責任追究等方面有所突破和創新，完善粵港澳大灣區建築廢料跨區域處置的法律規制。

參考文獻 References:

- 王燦發：《論生態文明建設法律保障體系的構建》，《中國法學》2014年第3期，第34-53頁。Wang, C., “On the Construction of Legal Guarantee System of Ecological Civilization,” *China Law Science*, no. 3, 2014, pp. 34-53.
- 石佑啟、陳可翔：《粵港澳大灣區治理創新的法治進路》，《中國社會科學》2019年第11期，第64-85頁。Shi, Y. & Chen, K., “The Rule of Law Approach to Governance Innovation in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area,” *Social Sciences in China*, no.11, 2019, pp. 64-85.
- 米健主編：《澳門發展中的法治利益》，北京：社會科學文獻出版社，2015年。Mi, J.(ed.), *The Interests of Rule of Law in Macau's Development*, Beijing: Social Sciences Academic Press (China), 2015.
- 呂忠梅：《論生態文明建設的綜合決策法律機制》，《中國法學》2014年第3期，第20-33頁。Lu, Z., “The Comprehensive Decision-making Legal Mechanism of Ecological Civilization Construction,” *China Law Science*, no. 3, 2014, pp. 20-33.
- 李莉娜：《應對新形勢，以發展的眼光探討基本法的貫徹實施》，《澳門行政》2009年第4期，第891-898頁。Lei, L., “To Address the New Situation and Explore the Implementation of the

²⁷ 參見史兆琨：《廣州首例環境公益訴訟案一審勝訴 判令被告賠償1050萬元》，2017年3月27日，<https://www.chinacourt.org/article/detail/2017/03/id/2632921.shtml>，2021年4月20日訪問。

- Basic Law from a Development Perspective,” *Macao Public Administration*, no. 4, 2009, pp. 891-898.
- 李燕萍：《粵港澳大灣區的法律信息共享機制研究》，《“一國兩制”研究》2019年第2期，第53-58頁。Li, Y., “A Research on the Legal Information Sharing Mechanism in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area,” *Academic Journal of One Country Two Systems*, iss. 2, 2019, pp. 53-58.
- 姬朝遠：《粵港澳大灣區法治差異與應對》，《“一國兩制”研究》2019年第3期，第69-76頁。Ji, C., “Differences in the Rule of Law in the Greater Bay Area and Its Countermeasures,” *Academic Journal of One Country Two Systems*, iss. 3, 2019, pp. 69-76.
- 張文顯：《建設中國特色社會主義法治體系》，《法學研究》2014年第6期，第13-19頁。Zhang W., “Construction of a System of Socialist Rule of Law with Chinese Characteristics,” *Chinese Journal of Law*, no. 6, 2014, pp. 13-19.
- 習近平：《推動中國生態文明建設邁上新台階》，《求是》2019年第3期，第1-16頁。Xi, J., “Promoting China’s Ecological Progress to a New Level,” *Journal of Qiushi*, no. 3, 2019, pp. 1-16.
- 許昌：《“一國兩制”澳門實踐：特色、機理和前瞻》，《“一國兩制”研究》2020年第1期，第2-12頁。Xu, C., “The Macao Practice of ‘One Country, Two Systems’: Features, Reasons and Predictions,” *Journal of One Country Two Systems Studies*, iss. 1, 2020, pp. 2-12.
- 焦艷鵬：《生態文明保障的刑法機制》，《中國社會科學》2017年第11期，第75-98頁。Jiao, Y., “Criminal Law Mechanism for Guaranteeing China’s Ecological Civilization Construction,” *Social Sciences in China*, no. 11, 2017, pp. 75-98.
- 楊允中：《兩個20年：當代中國與當代澳門》，《“一國兩制”研究》2019年第4期，第36-41頁。Yeong, W. C., “Two 20 Years: The Contemporary China and the Contemporary Macao,” *Academic Journal of One Country Two Systems*, iss. 4, 2019, pp. 36-41.
- 楊允中主編：《澳門特別行政區常用法律全書》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2012年。Yeong, W. C., *Collection of Laws and Regulations of the Macau SAR*, Macao: One Country Two Systems Research Centre of Macao Polytechnic Institute, 2012.