



中國建築垃圾資源化產業系列報道之二

建築垃圾資源化產業 用地性質該如何歸屬



在剛剛過去的2月，中共中央、國務院在《關於進一步加強城市規劃建設管理工作的若干意見》中提出「提高建築節能標準，推廣綠色建築和建材」，以推進節能城市建設。這被視作國家推進新型城鎮化建設的一個硬指標，也是對綠色節能建材產業的一個間接的政策扶持。目前，與綠色節能建材產業休戚相關的是城市建築垃圾資源化產業。然而，推進發展城市建築垃圾資源化產業，卻終不能繞開一個基礎性的問題——企業用地。有專家表示，用地成本仍是制約中國形成規模化建築垃圾資源化產業的首要問題。

建築垃圾資源化企業用地性質模糊

據相關數據顯示，中國建築垃圾的數量已佔到城市垃圾總量的30%~40%。以500~600噸/萬平方米的標準推算，2020年中國還將新增建築面積約300億平方米，由此產生建築垃圾134億噸，若單純堆存將佔地335萬畝。但在數字背後，卻蘊藏着這些建築垃圾可轉變成資源的巨大潛力。根據上海市建材工業設計研究院估算，如果2020年這些建築垃圾能夠轉化為生態建材，可以創造1萬億元價值。尤其是建築垃圾經分選、破碎、篩分加工後，大多可以作為再生骨料資源重新利用。由此可見，建築垃圾資源化是一項生態文明建設過程中新興的朝陽產業。



年的房地產業的發展而水漲船高。

自2015年8月份以來，全國各省市出現以PPP模式進行合作的建築垃圾資源化項目，引起社會各界的關注，尤其是投資者的關注。目前，在國家積極推廣政府與社會資本合作（PPP）模式下，建築垃圾處置行業將向社會資本特別是民間資本開放，但是，國家對建築垃圾資源化行業PPP模式下的用地性質和成本卻沒有統一、明確的指導政策，政府對建築垃圾資源化企業的落地更傾向於作為商業項目，以市場價格為基礎，提供建設用地並給予優惠價格。建築垃圾資源化企業用地仍面臨高成本的問題。用地成本也將仍是制約中國形成規模化建築垃圾資源化產業的首要問題。制約建築垃圾資源化產業發展的土地問題已經成為急需要解決的重要問題。

公益屬性卻仍靠市場獲取用地

關於建築垃圾資源化企業建設用地性質，國家已經出台的相關政策並不是隻字未提。

依據2007年發佈的中國首個《土地利用現狀分類》國家標準（GB/T 21010-2007）規定，符合公共管理與公共服務用地中的公共設施用地的要求。而依據住房和城鄉建設部2012年最新批准執行的《城市用地分類與規劃建設用地標準》（GB50137-2011）規定，則符合環境設施用地中的環保設施用地的要求，屬於城市公用設施用地一類。

依據以上國家標準，中國建築垃圾資源化企業建設用地性質應為城市公用設施用地；企業性質應當具有

一定的公益屬性，應從國家層面明確該類企業的用地性質，避免其以市場價格獲得成本較高的建設用地，以期鼓勵企業真正投入到國家生態文明建設中去。

建築垃圾資源化屬於環保產業領域，而開展每一項為環保、低碳做出貢獻的技術和設備創新，前期都需要投入大量的人力和資金，而在創新轉化生產力的過程中，太高的用地成本卻不利於創新成果的快速推廣、升級和實現，不利於環保產業的健康發展。既然建築垃圾資源化企業建設用地性質屬於城市公用設施用地，是城市發展必不可少的配置，應盡可能的減少其用地成本。



扶植產業不應遺漏對用地的表態

不可否認，針對建築垃圾資源化產業的發展，國家屢屢出台相關的指導性政策。2012年，科技部聯合發改委、工信部、環保部、住建部、商務廳、中科院七個部委聯合發佈的《廢物資源化科技工程十二專項規劃》，其中提到的建築垃圾處置的技術路線，以及處置後再生產品去處都非常具有指導意義。然而，遺憾的是，對於企業用地，卻隻字未提。

《中國建築垃圾資源化產業發展報告（2014年度）》中指出，建築垃圾資源化產業的發展需要從生態保護的角度對建築垃圾綜合利用產業鏈的形成進行科學合理的扶持，包括財政金融政策、產業政策、土地政策等諸多方面，都可以進行有益探索，以保證產業鏈的暢通。

而在發改委發佈的《2015年國家循環經濟推進計劃》中，專門對建築垃圾資源化的工作做了詳細的規範，就是「推進建築垃圾資源化的利用，研究起草關於加強建築垃圾管理及資源化利用的工作的指導意見；建築垃圾資源化利用的試點方案，包括開展建築垃圾管理和資源化利用試點省的建設工作，鼓勵各地探索多種形式市場化運作的機制，創新建築垃圾資源化利用的領域和投資模式……仍舊未提企業用地。

事實上，多年前，各地地方政府在針對建築垃圾處理出台相關政策的時候，就已經提及這項產業的用地性質，甚至做出明確規定。比如北京市曾出台了全國

首個建築垃圾資源化的財政政策和處置補貼政策——30%的固定資產投資有財政資金補貼，每資源化一噸建築垃圾補貼30元；同時也明確了建築垃圾資源化用地性質為「公共管理與公共服務用地」。而也許恰因為此，北京市的建築垃圾行業管理也走在了全國的前列。

2016年2月，中共中央、國務院《關於進一步加強城市規劃建設管理工作的若干意見》中為了營造城市宜居環境，強調「加強垃圾處理設施建設」。但是，對於一個行業和產業的發展來講，實際面對的困難和壓力並不是一個空洞的「加強」能夠化解的。

從普遍意義上講，作為環保領域的一個分支，地方政府選擇PPP下的BOT模式進行合作時，如果基於建築垃圾項目最終會交還政府運營，在企業符合《城市房地產管理法》關於劃撥取得建設用地條件，並且建築垃圾資源化率能夠達到100%的情況下，政府應考慮將建設用地無償劃撥給建築垃圾資源化企業使用的可能性；如果基於建築垃圾項目會始終由企業來運營，在以出讓方式取得建設用地的情形下，考慮到建築垃圾資源化企業的公益屬性，應依據建築垃圾資源化企業的技術所實現的資源化率，給予建設用地不同的價格優惠。對能達到100%建築垃圾資源化率的企業，應按照國土資源部規定的最低土地出讓價格出讓建設用地，以示政府對高效環保企業的支持。



「再利用」資源化率應是用地硬指標

系統梳理中國對建築垃圾處置的法規政策，可以發現，目前，主要關注建築垃圾的「減量化」和「無害化」處理，沒有對「再利用」資源化率做出明確的規定，致使「填埋堆放」和「堆山造景」成為主要處理方式。

實際上，如果沒有資源化率的要求和提高，建築垃圾的「減量化」和「無害化」處理將無從談起。因此，建築垃圾資源化企業的社會效益主要就體現在建築垃圾資源化率上。

相關數據顯示，中國建築垃圾資源化企業的資源化率普遍在60%—80%之間，仍會產生建築垃圾的二次排放，無法讓建築垃圾資源化企業的用地達到最優社會效益，這是由中國建築垃圾資源化產業的技術水平現狀決定的。只有建築垃圾資源化率達到100%，才能實現建築垃圾資源化企業用地最優的社會效益，最終提高中國建築垃圾資源化率水平。

中國已批准建成或在建的建築垃圾資源化企業，

絕大多數對企業建築垃圾資源化率無明確強制性要求，對其建築垃圾二次排放也無明確標準進行強制性制約，部分企業以填埋處置、堆山造景等方式虛報業績、虛報資源化率，導致政府不能對建築垃圾資源化企業用地所需產生的社會效益進行有效監督。

由此看來，政府在批准建設建築垃圾資源化企業時，為突出企業公益屬性，應以企業資源化率作為強制性指標。政府以強制性的資源化率80%作為給予建築垃圾資源化企業建設用地的門檻，同時給予能夠達到資源化率80%以上的企業有差異的建設用地優惠，鼓勵企業不斷升級、改造、創新技術，努力提高企業的建築垃圾資源化率。政府仍應探索制定建築垃圾資源化過程中導致二次排放的標準，引導企業最終實現100%資源化率。這些必備的用地條件，為政府有效監督和管理建築垃圾資源化企業實現最優公益職能提供了強制性的依據。



建築垃圾資源一體化工廠 具有國際領先水平