

我国循环经济的发展： 特征与内涵、发展模式与政策法规

环境保护部政策研究中心

周国梅

2008年10月

主要内容

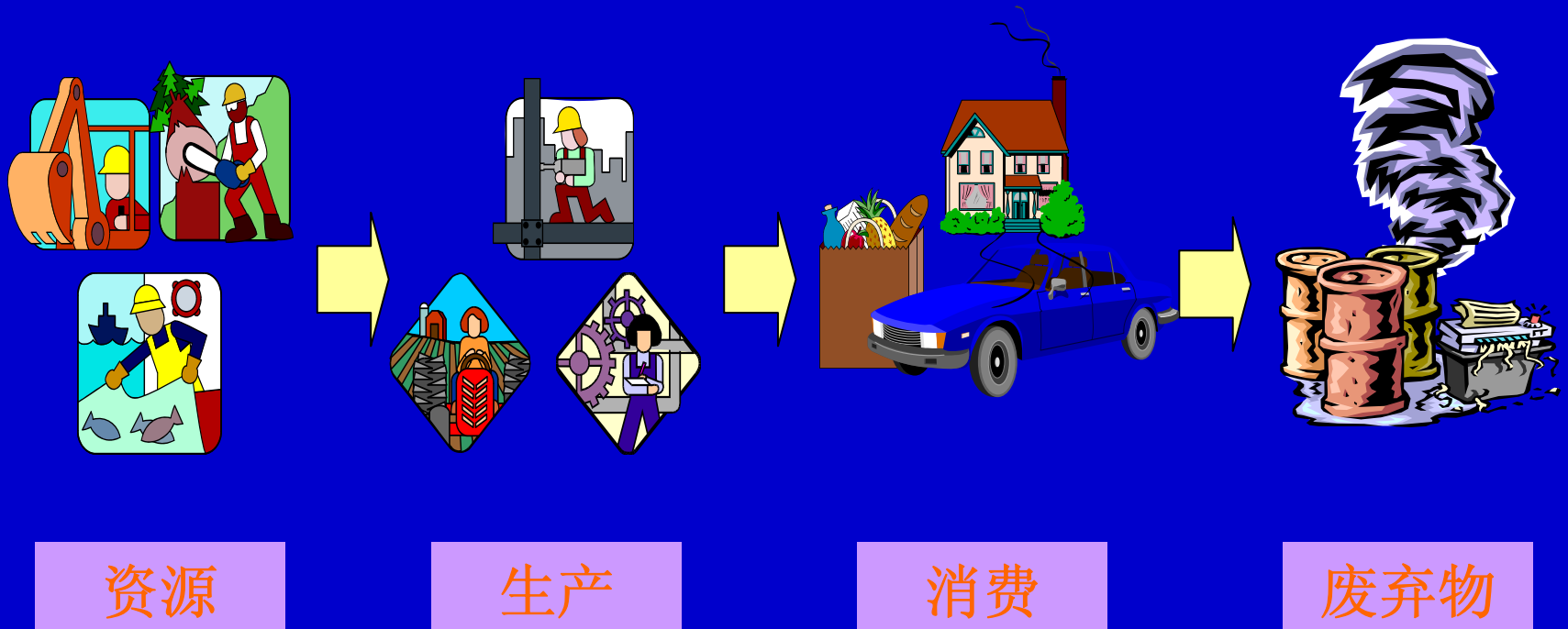
- 一、背景：我国循环经济的特征与内涵
- 二、循环经济发展的国际经验及对我国的启示
- 三、我国循环经济的实践模式
- 四、我国循环经济发展的法律与政策

一、背景：循环经济的特征与内涵

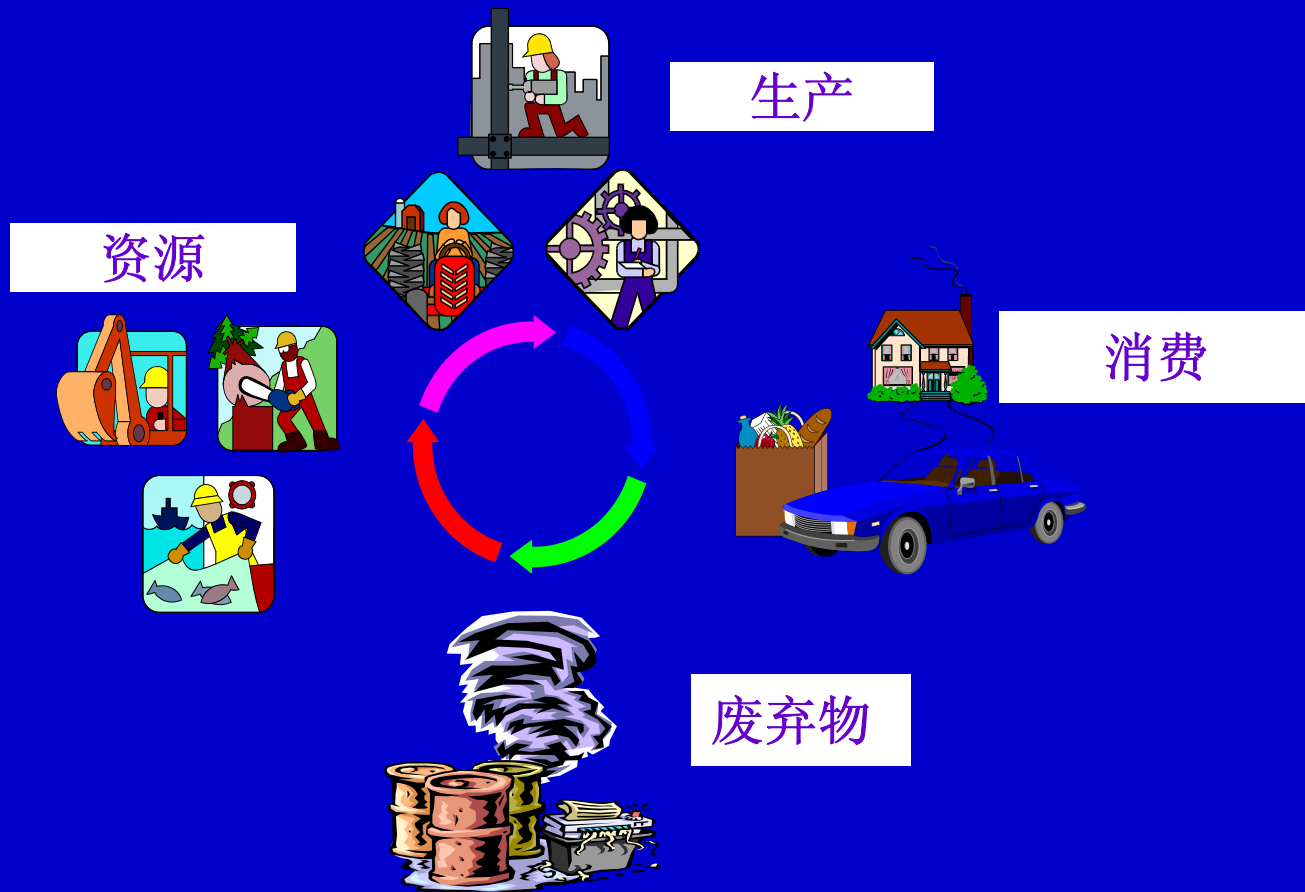
1、循环经济的起源

循环经济是一种新的经济发展与环境保护模式，它要求把社会经济活动组织成“资源—产品—消费—再生资源”的反馈式模式，提高资源利用率，最大限度的利用物质和能量，减少废弃物的产生和排放，实现“低开采、高利用、低排放”。

线性经济



循环经济



2、循环经济的发展

60年代——鲍尔丁“宇宙飞船理论”

70、80年代——环保运动主要关注的是经济活动造成的生态后果

90年代——污染预防和全过程治理成为国家环境与发展政策的真正主流

循环经济理念是国际社会在解决经济发展与资源和环境保护这一突出矛盾的过程中逐步地发展形成的。

中国循环经济发展的背景、内涵与特征

(一) 资源的短缺已成为制约我国经济发展的重要瓶颈因素

1、中国经济的发展长期沿用“高开采、高消耗、高排放”的粗放模式。

- 2006年，国内生产总值增长10.7%，增速很快，但为此消耗的重要能源资源和产生的环境污染也十分惊人。消耗能源24.6亿吨标准煤，占世界消耗总量的15%；消耗钢3.88亿吨，占30%；消耗水泥12亿吨，占54%。而创造的GDP只占世界的5.5%，即使考虑汇率因素，我国资源消耗过大也是不争的事实。

我国资源总量和人均资源严重不足，资源利用效率相对低下

- 在资源总量方面，我国现已查明的石油储量仅占世界的1.8%，天然气占0.7%，铁矿石不足9%，铜矿不足5%，铝土矿不足2%。
- 在人均资源量方面，我国人均矿产资源约为世界平均水平的1/2，人均耕地、草地资源约为1/3，人均水资源约为1/4，人均森林资源约为1/5，人均能源约为1/7，其中人均石油占有量仅为1/10。
- 在资源利用效率方面，我国目前钢铁、电力、水泥等高耗能行业的单位产品能耗比国外先进水平平均高20%左右；工业用水重复利用率比国外先进水平低15%~25%左右；矿产资源总回收率为30%，比国外先进水平低20%；木材综合利用率为60%，比国外先进水平低20%。

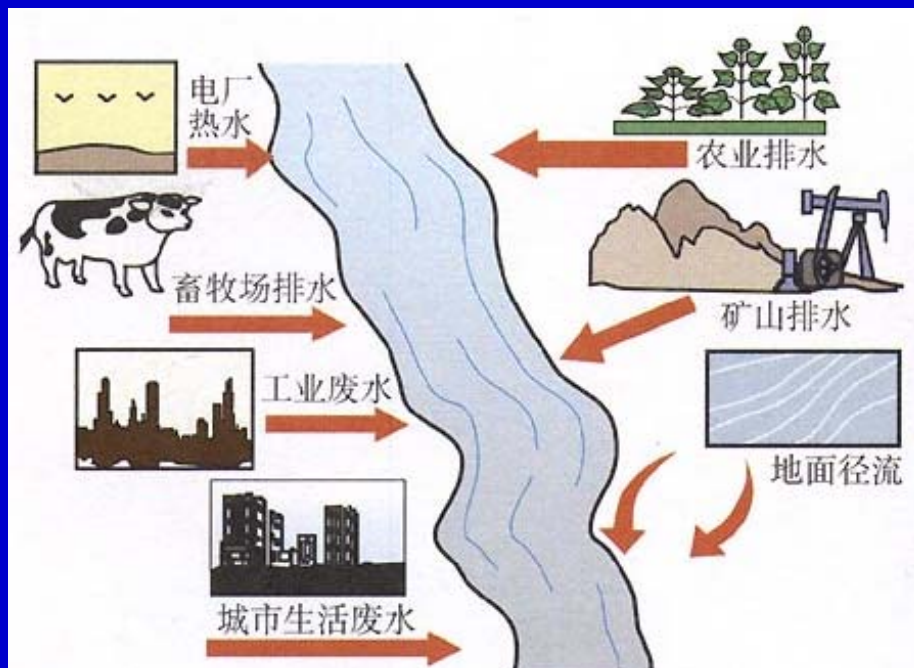
(二)、当前我国主要的环境问题及其对发展的影响

1、目前主要环境问题

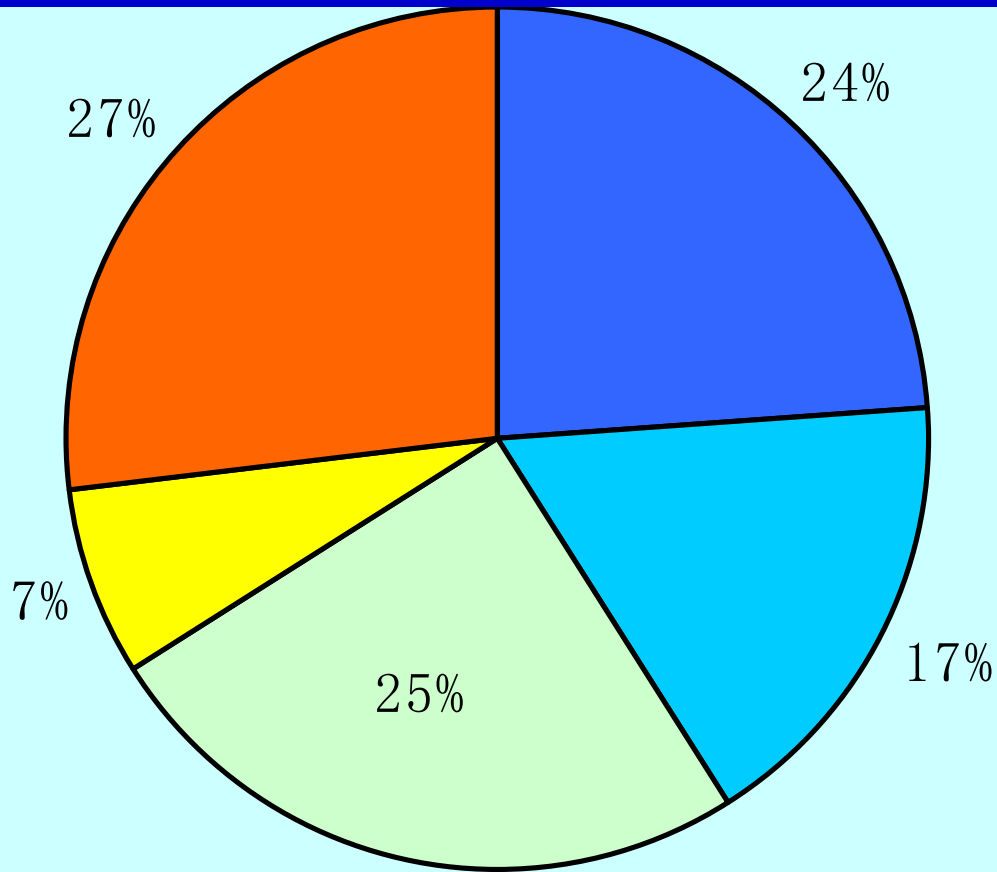
- 1). 主要污染物排放总量大，远远超过环境自净能力。
- 2). 水和大气环境受到不同程度污染，有些地区相当严重。
- 3). 老的环境问题没有解决，新的环境问题已经出现，环境污染呈现复合型、压缩型，增加了解决问题的难度。
- 4). 生态环境退化趋势尚未得到遏制。

水环境形势非常危急

水资源人均占有量远低于世界平均水平，水污染呈复合型特点。



全国流域水环境污染严重

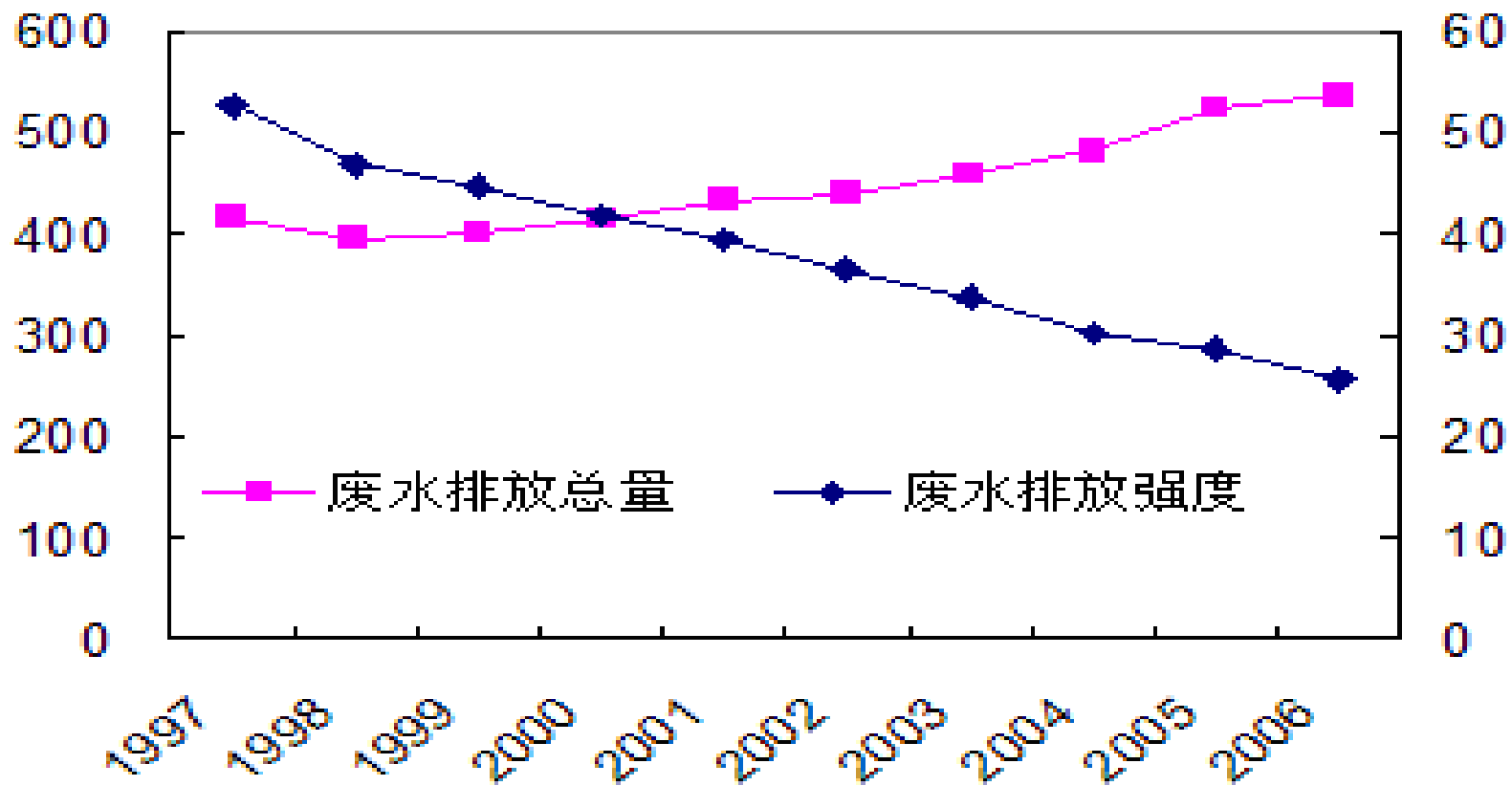


全国总体情况

- I 和 II 类
- III 类
- IV 类
- V 类
- 劣 V 类

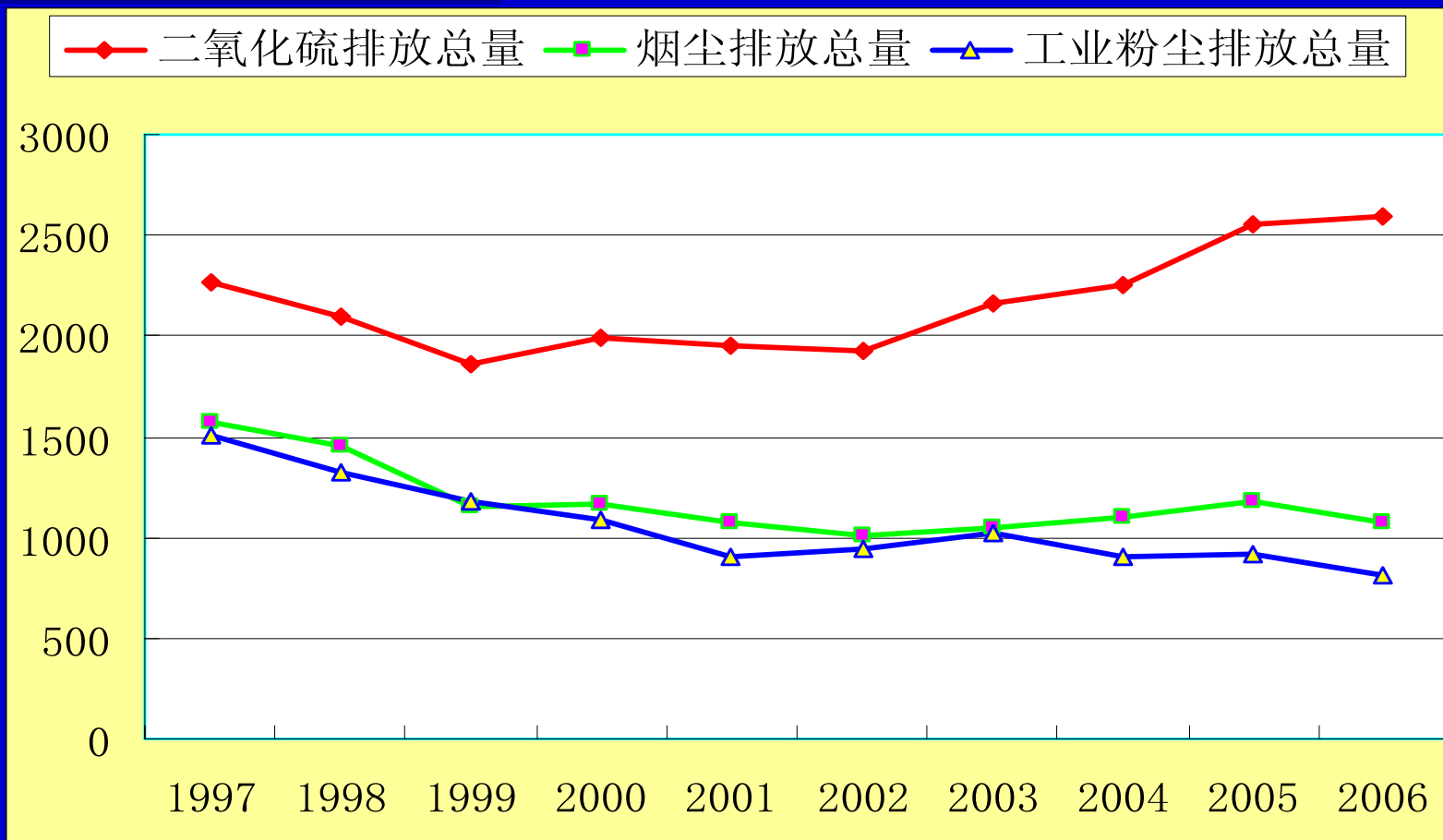
单位/亿吨

吨/万元



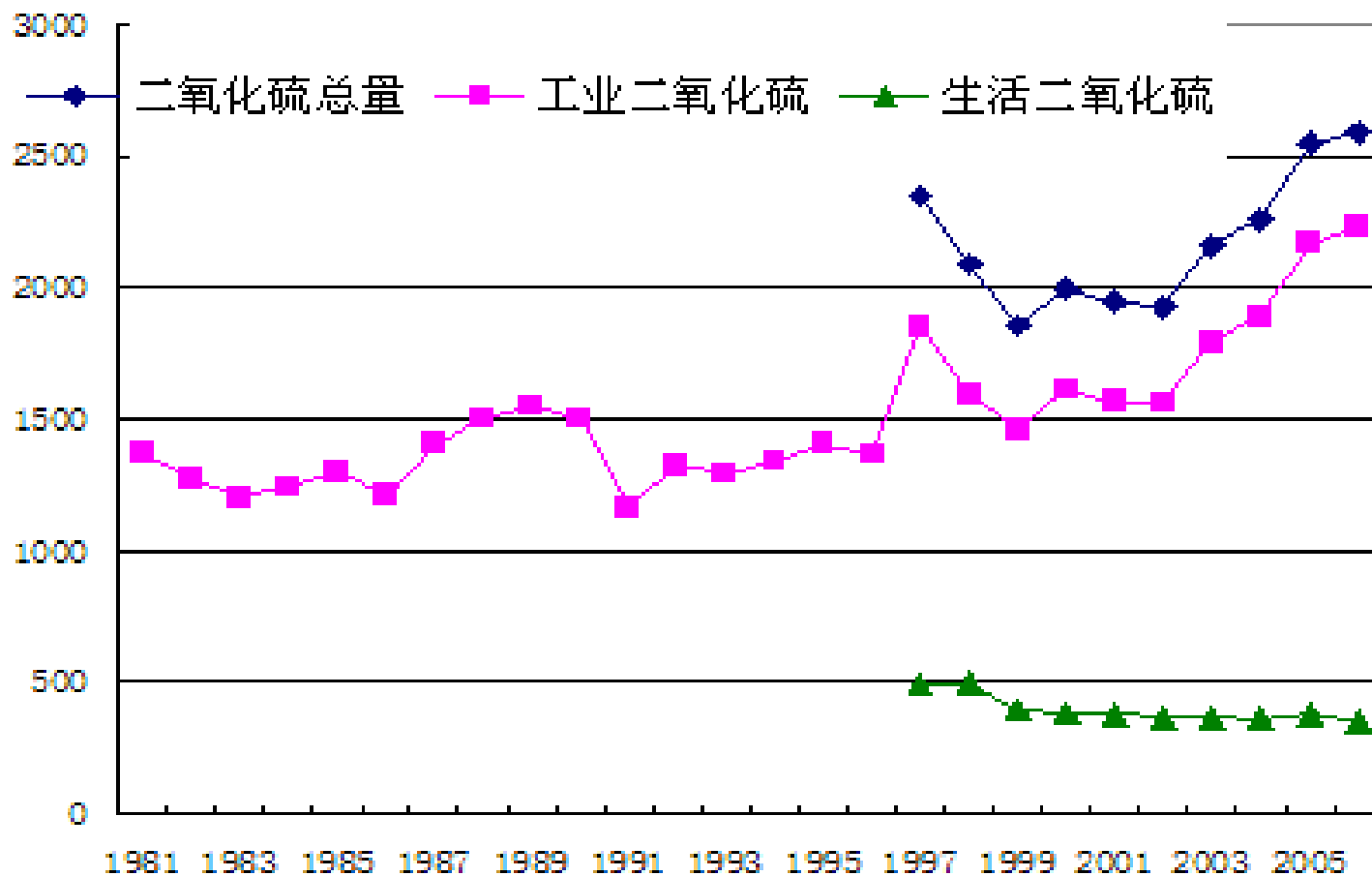
全国废水排放量变化趋势

大气环境形势十分严峻



2006年二氧化硫排放总量**2588.8万吨**

单位/万吨



全国二氧化硫排放量的年际变化

城市空气污染严重

- ✓ 2006年，37.2%城市可吸入颗粒物超过国家空气质量良好标准
- ✓ 汽车尾气污染呈上升趋势
- ✓ 部分大城市的空气污染正向煤烟和汽车尾气复合型转变，光化学烟雾现象开始出现



工业大气污染依然严重



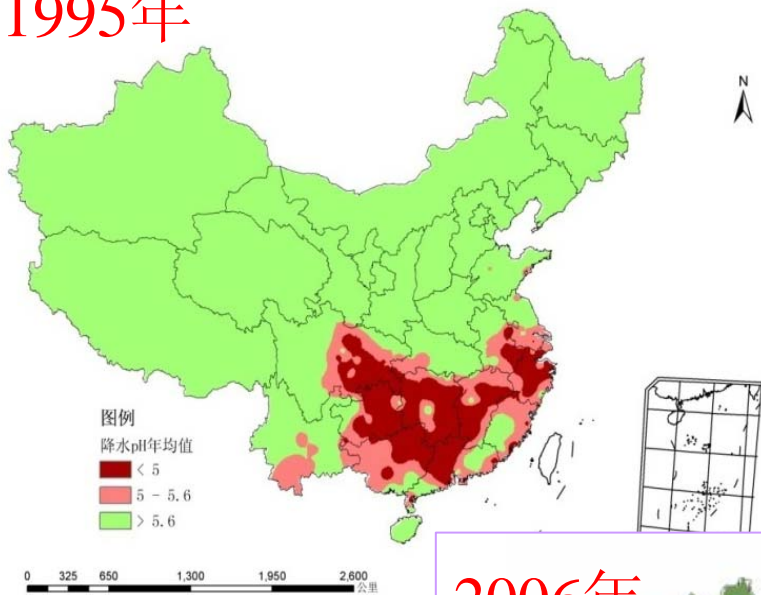
“灰霾”天气明显增多



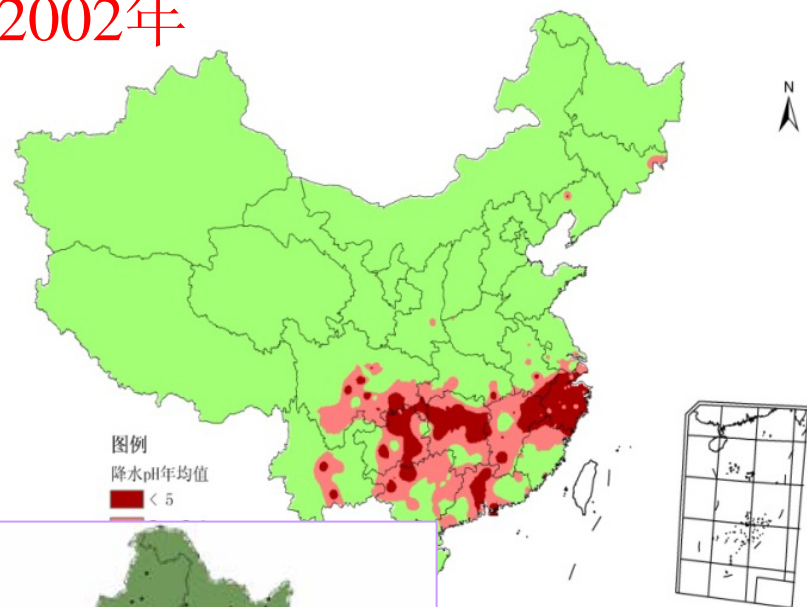
农村大气环境问题凸显

酸雨污染严重，面积不断扩大

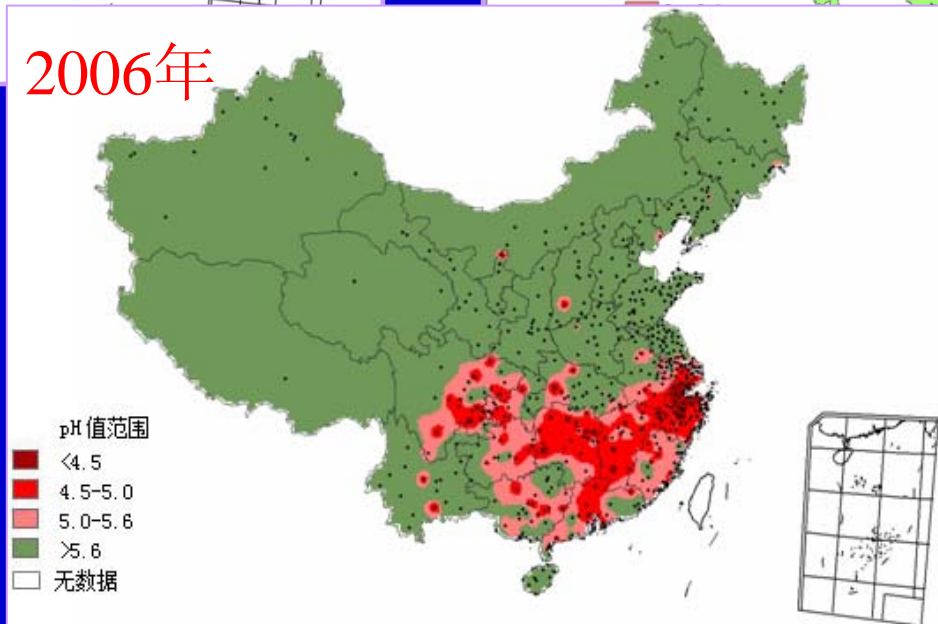
1995年



2002年



2006年



生态退化趋势不断加剧

- (1) 早期生态问题有所好转，新生态问题急剧发展；
- (2) 人工生态环境有所改善，原生生态环境加速衰退；
- (3) 单一性生态问题有所控制，系统性生态问题更加严重；
- (4) 浅层次的生态问题有所解决，深层次的生态问题更加突出。

环境形势的特点：

- 1、环境问题由工业污染转向工业污染、生活污染、生态退化、新环境问题和全球环境问题并存的复合型环境问题
- 2、环境污染由常规点源污染转向面源与点源相结合的复合综合污染
- 3、新污染物不断增加，面临污染阶段转型，大大加剧治理污染的复杂性和艰巨性

- 4、生态问题日益突出和扩大，已经影响到区域、流域的安全，生态恢复迫在眉睫
- 5、长距离跨界污染日趋严重，全球及周边国家环境问题存在隐忧
- 6、我国进入污染事故高发期，加剧环境形势的严峻性

（三）未来环境发展趋势与压力

社会经济发展

环境压力

治理力度

□ 国民经济保持较快发展

□ 产业重工业化特征增强

□ 城市化进程加快

□ 农业现代化

□ 能源需求高居不下

□ 大气、水污

标，污染治理投资力度和管理力度

1、国民经济将继续平稳快速发展

1

经济增长率保持在7%~9%之间

2

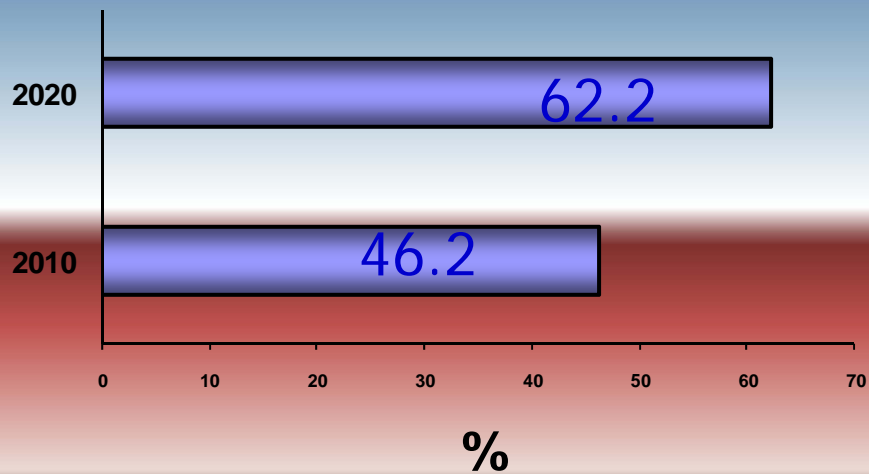
到2020年，GDP翻2番

3

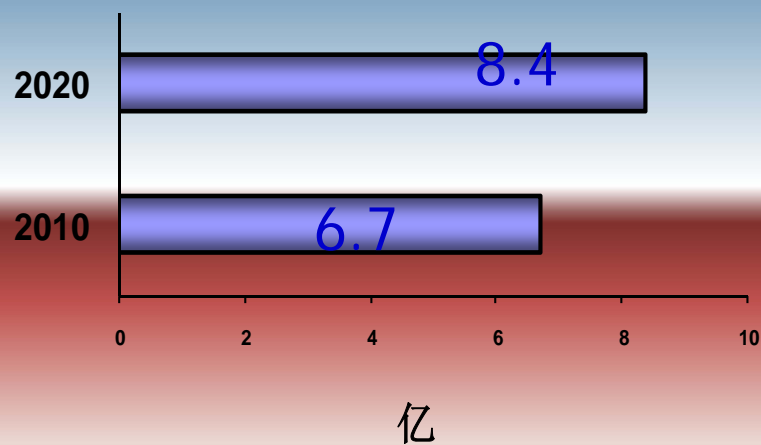
到2020年，人均GDP达到3150美元

2、城市化进程将进一步加快

城市化率



城镇人口



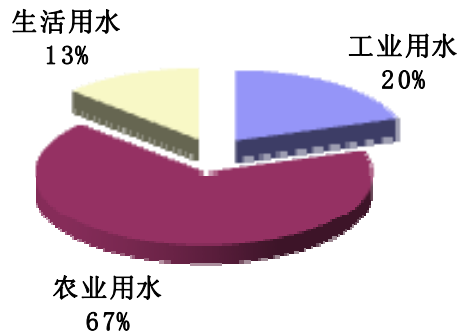
3、产业重工业化特征将更加明显

从消费结构、投资结构和对外贸易结构的变化趋势来看，未来**15年**，我国产业结构将不断向重工业化方向转换，产业重工业化特征将更加明显

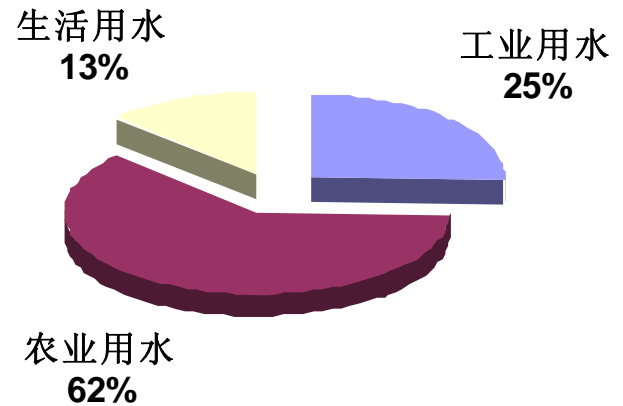


4、工业化、城市化和农业现代化对水资源的需求将持续增长

2010年用水总量5797亿立方米

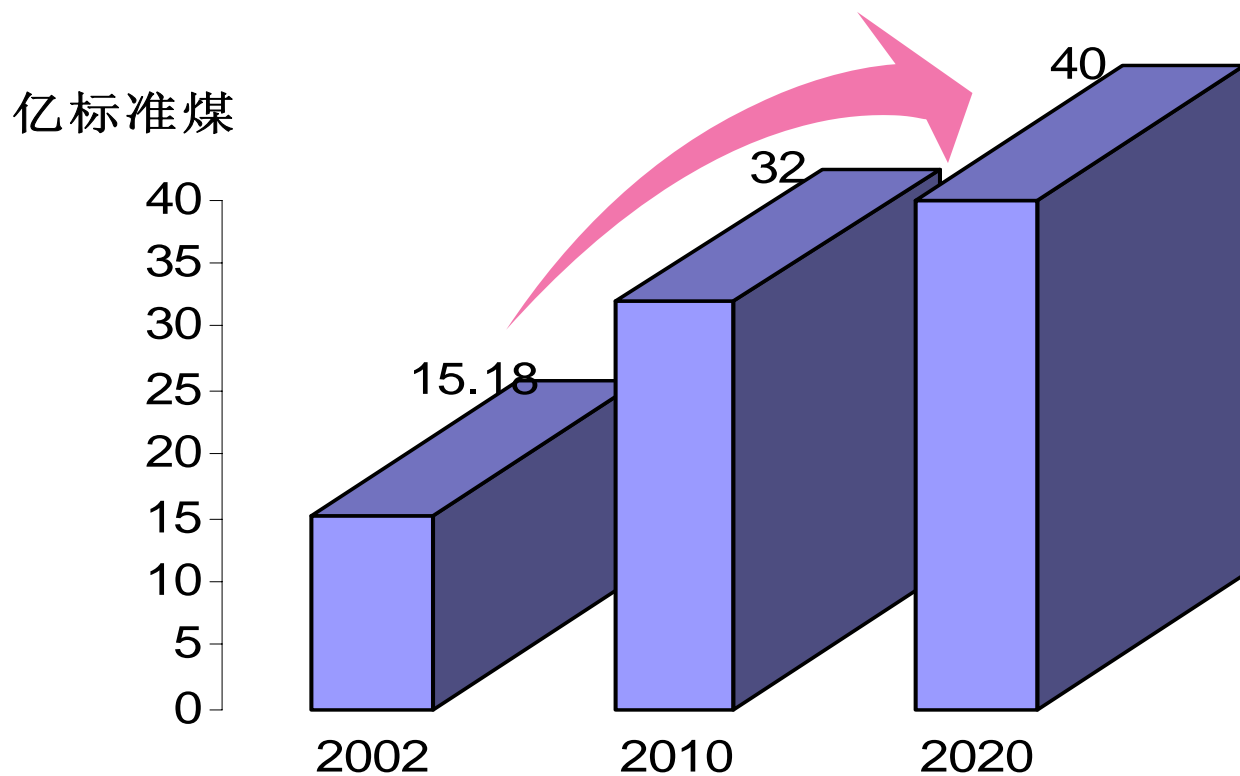


2020年用水总量6114亿立方米



5、能源需求居高不下，以煤为主的能源结构将长期存在

能源需求变化预测



6、废水和水污染物产生量逐年上升，水污染治理任务相当艰巨

与2005年相比，到2010年、2020年：

1

工业废水量分别为1.51和2.69倍

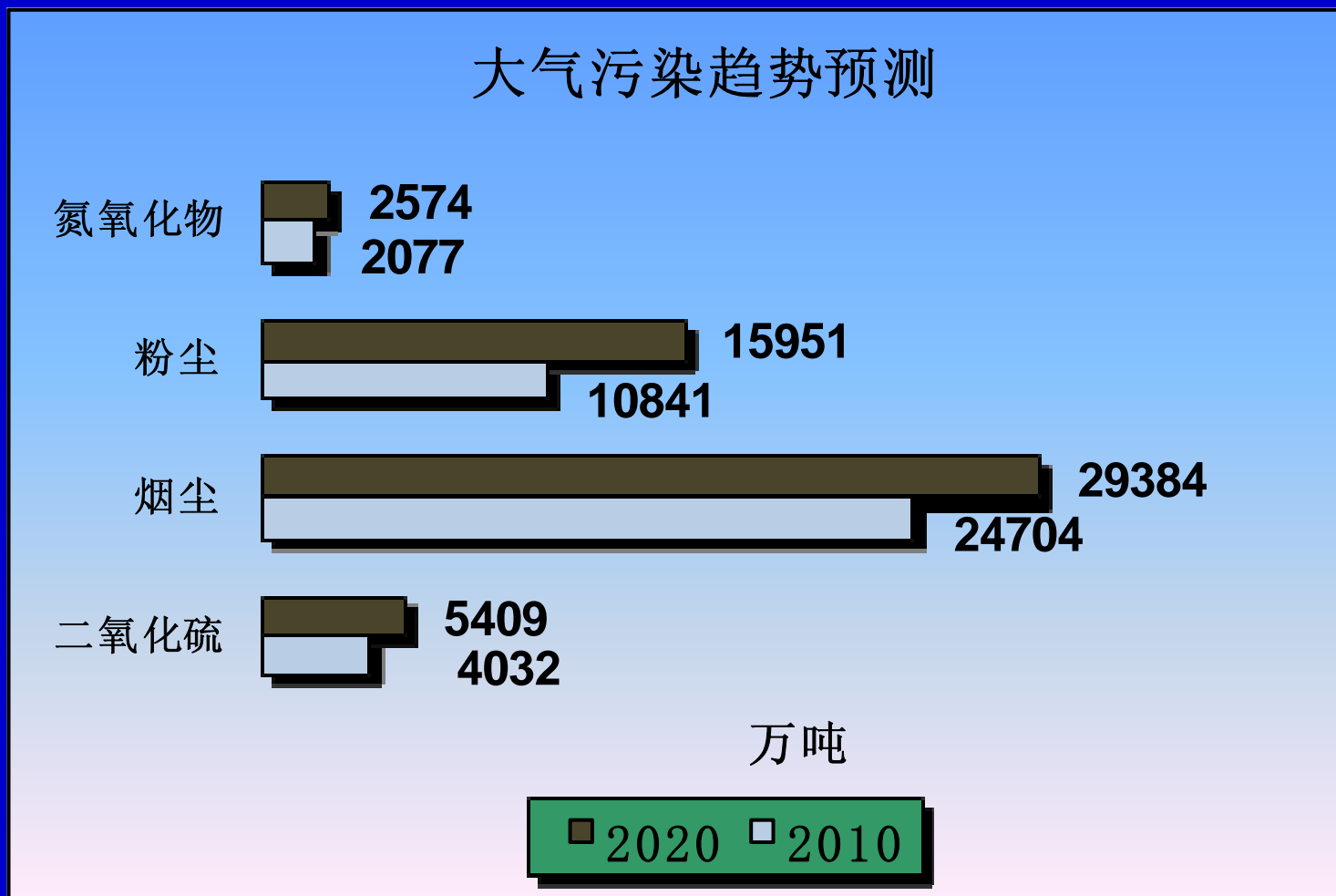
2

COD的产生量分别为1.33和2.06倍

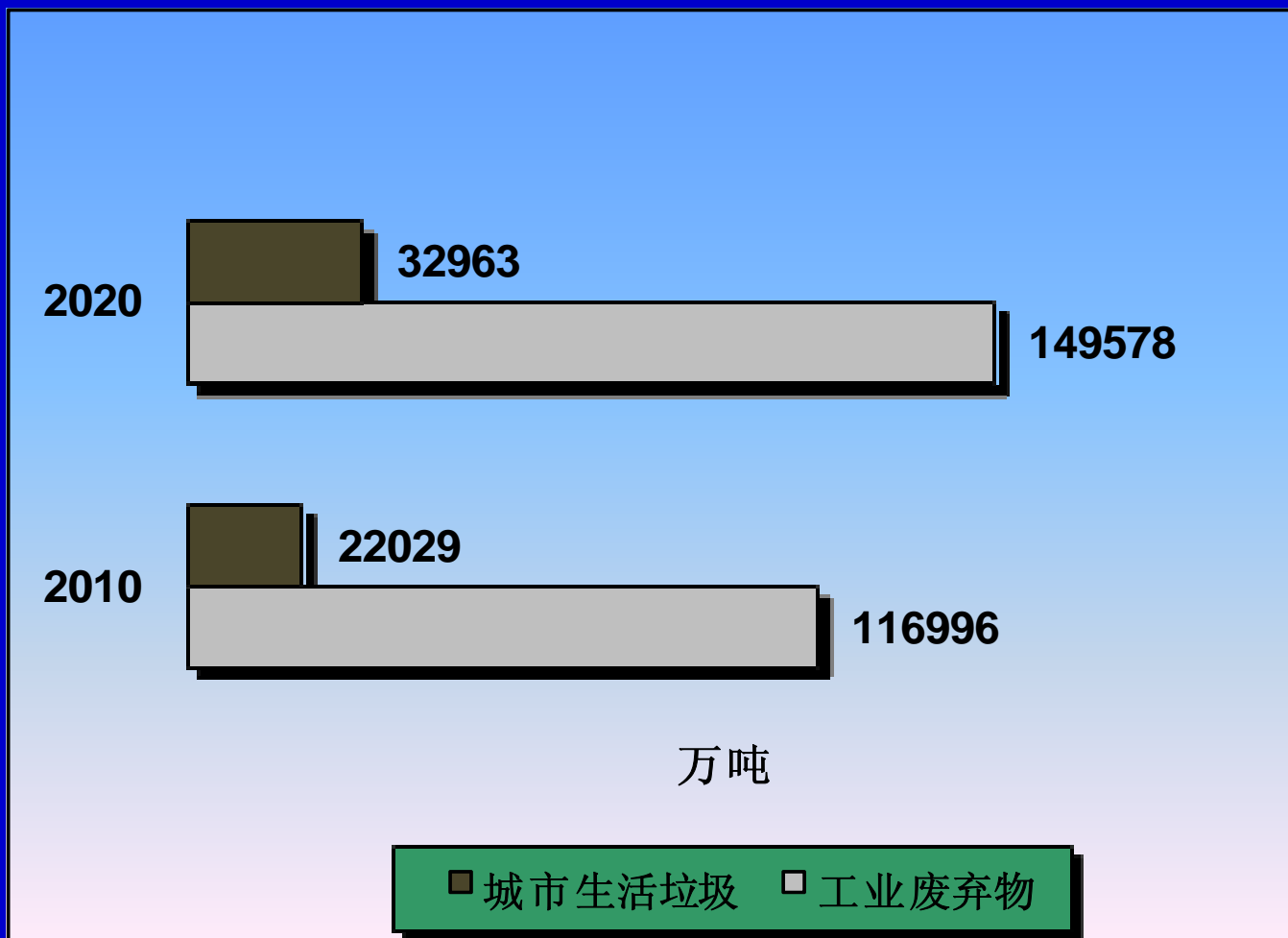
3

NH₃-N产生量分别为1.4和2.4倍

7、大气污染物产生量增长迅速，治理任务更加繁重



8、固体废物产生量持续增加，固体废物处置面临压力



我国为什么要大力发展循环经济

■ （一）关于大力发展循环经济的必要性

- 1. 江泽民同志在2002年的全球环境基金成员国会议上的重要讲话。
- 2. 2004年的中央人口资源环境工作座谈会上胡锦涛总书记的指示。
- 3. 2005年3月12日，中央再次召开人口环境资源座谈会，胡锦涛总书记的指示。
- 4. 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》。
- 5. 党的十七大报告要求：循环经济要形成规模。

我国为什么要大力发展循环经济

- (二) 深刻认识大力发展循环经济的必然性
- 1. 中国必须发展，发展是执政党第一要务。
- 2. 从我国资源、环境面临的形势和今后的发展看，目前的增长方式十分危险，发展到一定阶段就要停顿下来，甚至可能爆发危机。
 - (1) 关于资源。
 - (2) 关于污染。
 - (3) 关于生态。
 - (4) 同时，我国的资源生产率过低。

我国为什么要大力发展循环经济

- 3.产生上述问题的根本原因在于经济增长方式不合理。

- 4. A模式； b模式。

- 5. c模式：我国的经济仍保持既定目标的增长，同时资源消耗和污染产生有一个先减速增长（经济翻两番，资源消耗增一倍），然后再趋于稳定的过程。2020年“拐点”，经济继续翻番，资源消耗减半。

中国循环经济内涵的基本特征

1. 循环经济概念的定位问题：“二维”还是“三维”？
2. 外延：生产、交换、流通、消费？
3. 区别于传统经济发展模式的表征问题：“两高一低”—“两低一高”
4. 区别于经典经济学及传统经济发展模式的根本特征问题：
 - 价值流调控—物质流（方式与通量）调控和包含资源环境在内的价值流调控
 - 线形方式—物质循环方式
5. 实现循环经济的原则、方法和核心标准问题：
 - 减量化、再利用、资源化、无害化
 - 物质流管理
 - 资源能源生产率与废弃物排放强度的组合（生态效率）；生态效率与劳动生产效率的组合

中国循环经济的内涵概述

根据中国特色循环经济的认识特征，其内涵可以概括为是对社会生产和再生产活动中物质流动方式实施了“减量化、再利用、资源化和无害化”管理调控的，具有良好生态效率的新的经济发展模式。

具体讲，是根据减量化、再利用、资源化和无害化原则，以物质流管理方法为基础，依靠科学技术、政策手段和市场机制调控生产和消费活动过程中的资源能源流动方式和效率，将“资源-产品-废物排放”这一传统的线性物流模式改造为“资源-产品-再生资源”的物质循环模式，充分提高生产和再生产活动的生态效率，以最少的资源能源消耗，取得最大的经济产出和最低的污染排放，实现经济、环境和社会效益的统一，形成可持续的生产和消费模式，建设资源节约型和环境友好型社会。

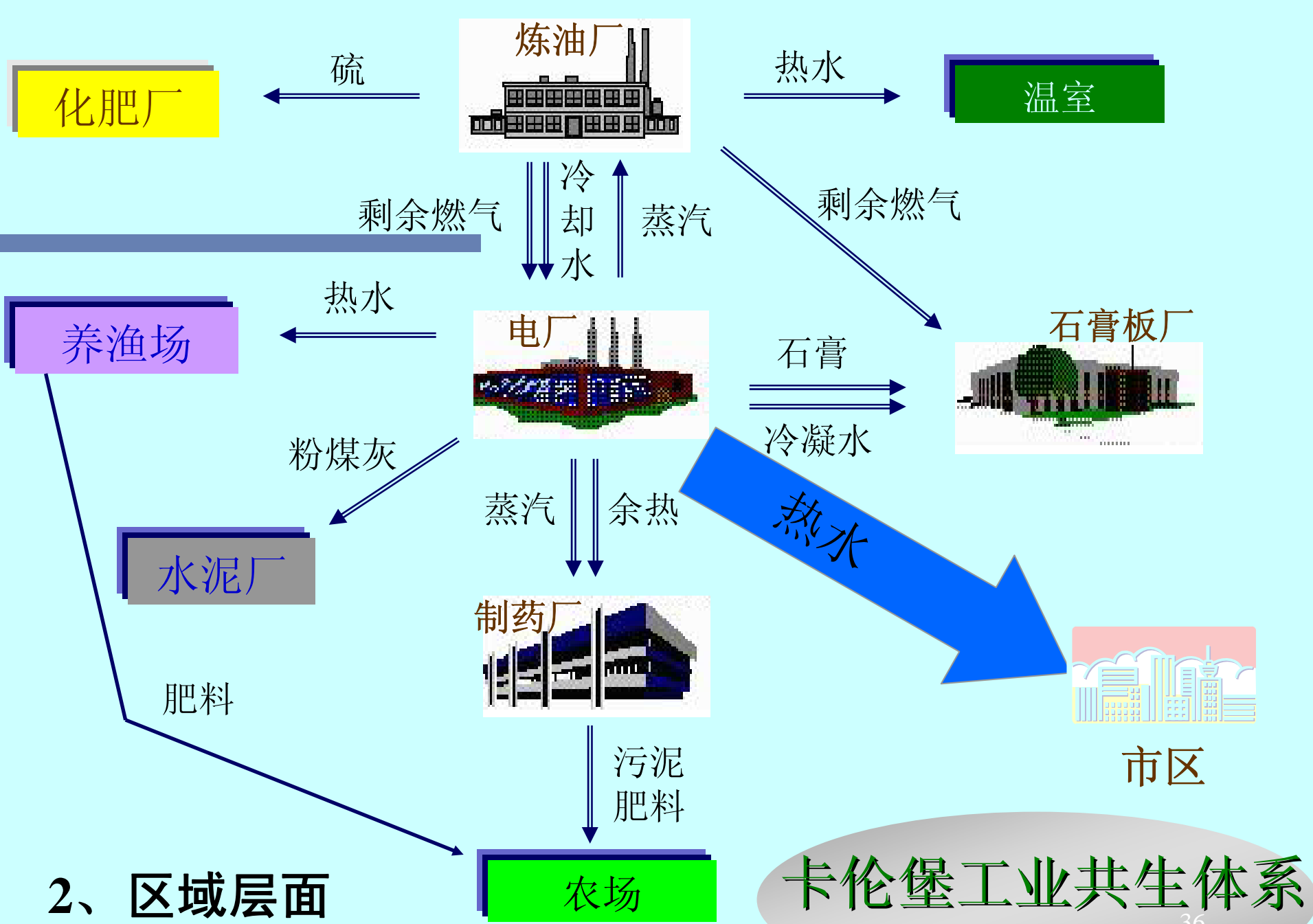
二、循环经济发展的国际经验和启示

国际循环经济的成功实践

1、企业层面

杜邦化学公司模式—组织单个企业的循环经济。

佳能公司、丰田公司等资源循环或零排放活动。



2、区域层面



卡伦堡生态工业园特点

- 是**自下而上自发形成**的，最初并无详细的规划或者联合管理决议，而是遵照共生各方两两之间的协议。
- 园区的运行主要靠**市场力量来驱动**，共生各方合作的动机是在经济上获利。
- **工业共生协会**起着重大作用。该协会由卡伦堡地区开发部主办，园区各方出资资助。
- 实现工业共生的困难并不在于技术、系统或环境方面，而是人的问题，是人们之间**人际交流和合作沟通**的问题，是合作者之间的“精神距离”。

3、社会层面

德国的循环经济

德国的循环经济起源于“垃圾经济”，并向生产领域的资源循环利用延伸。

- 1970年代以前：垃圾堆放和填埋；
- 1972，《废弃物管理法》--关闭填埋场、建立焚烧厂
- 石油危机后，焚烧发电和热能利用；
- 1986，颁布新的《废弃物管理法》---不是简单的末端处理，试图减量 and 再利用，但效果不好；
- 1996年，颁布《物质闭路循环和废弃物管理法》
 - 彻底改造垃圾处理体系，建立产品责任延伸制度
 - 德国生活垃圾的再利用率从1990年的15%提高到2000年的50%
- 2005，不允许有未处理的垃圾直接堆放

德国垃圾收集和再利用情况

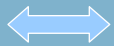
垃圾种类	收集率 (%)	再利用率 (%)
有机物	50	96
纸和纸板	87	100
玻璃	78	100
包装物中的铁皮、铝及其他金属	65	100
塑料和纸包装	75	97
电池	35	100
汽车用电池	95	100
轮胎	94	98
纺织品	70-80	70-80

德国双轨制股份公司 (DSD) (2003的数据)

- 1990年9月28日公司作为非盈利型企业通过国家与工商界协商成立
- 销售额：约 20亿欧元
- 员工407人
- 股东：600家 主要来自商业、消费品和包装生产企业的企业
- 注册资本：154 万欧元
- 国民经济效益：德国经济界200亿欧元的投资，创造1万7千个就业岗位

双轨制的运做方法

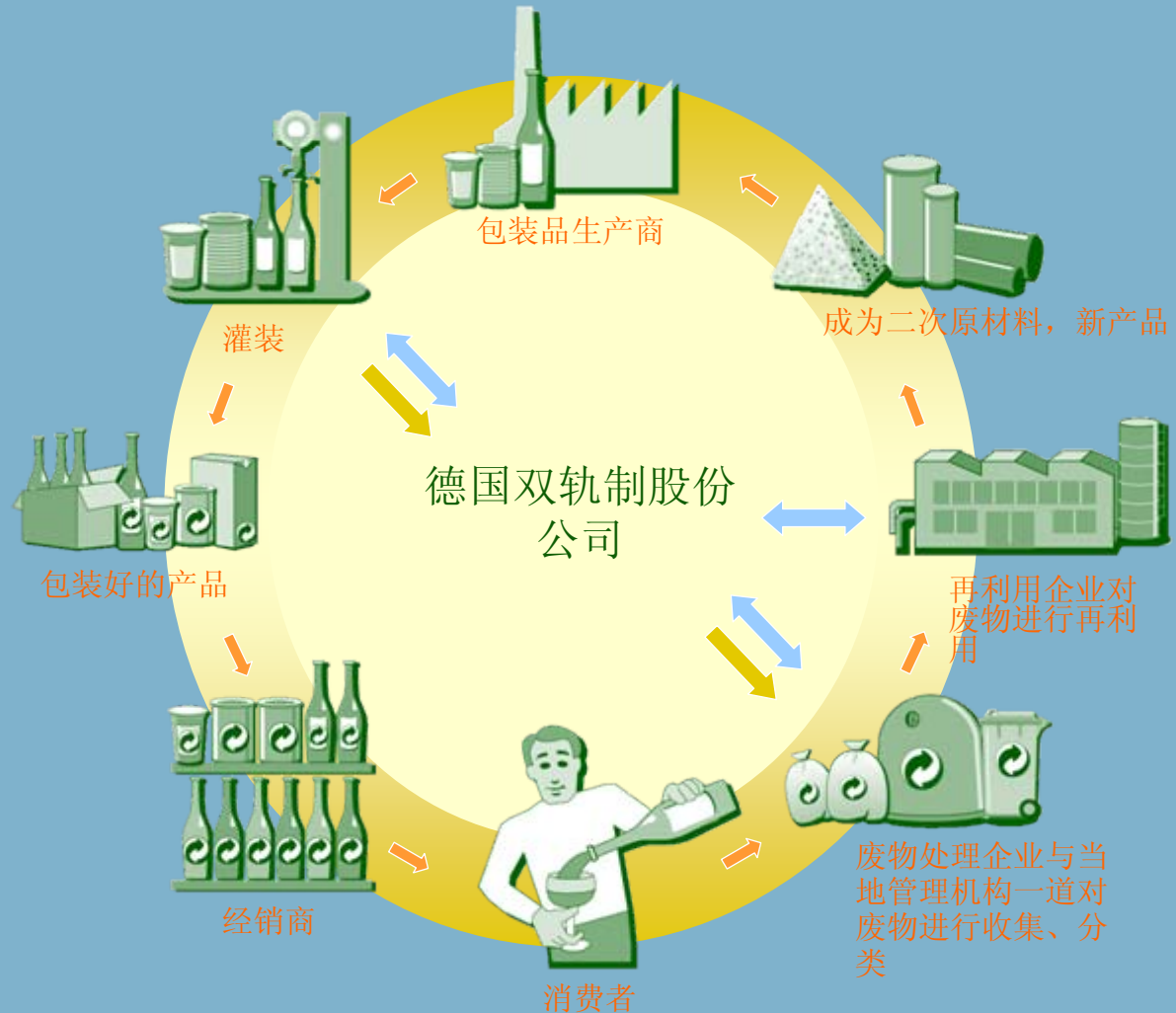
包装品循环



协议关系



通过“绿点”标志使用权的出售收取费用



欧盟包装条例94/62/EG (1994年12月20日)

样板:

德国《包装条例》(1991年)

目标:

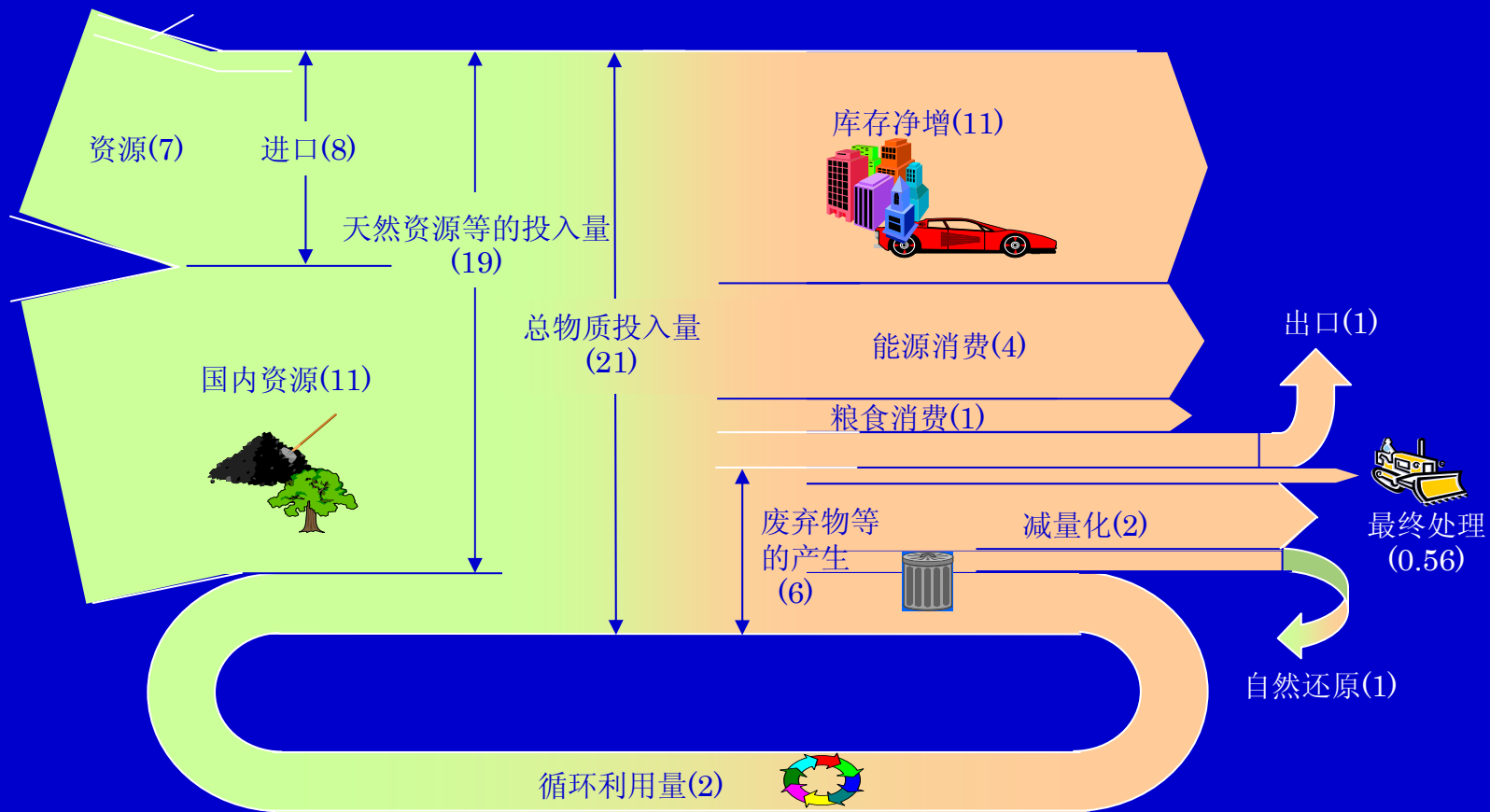
- 避免和减少废弃包装物对欧洲环境的影响
- 保证内部市场的功能、制止贸易壁垒和竞争扭曲
- 在包装废物处理领域将各成员国的规定协调化
- 该条例正准备修改: 目的是提高再利用比例

日本：建设循环型社会

日本的循环型社会同样起源于废弃物问题，旨在改变传统的社会经济发展模式。

- 一般废弃物**5000**万吨，产业废弃物**4**亿吨，人均**1**公斤/日；
- 以焚烧为主，但最终填埋厂严重不足
 - 产业废弃物：全国填埋厂可利用年限**3.9**年，东京圈**1.2**年；
 - 一般废弃物：全国**12.2**年，东京圈**11.2**年
- 原因：“大量生产、大量消费、大量废弃”的传统社会经济发展模式。

日本国家层次物质流分析 (2002)



日本建设循环型社会的基本原则

(1) 基本原则：排放者负责

■排放者负责

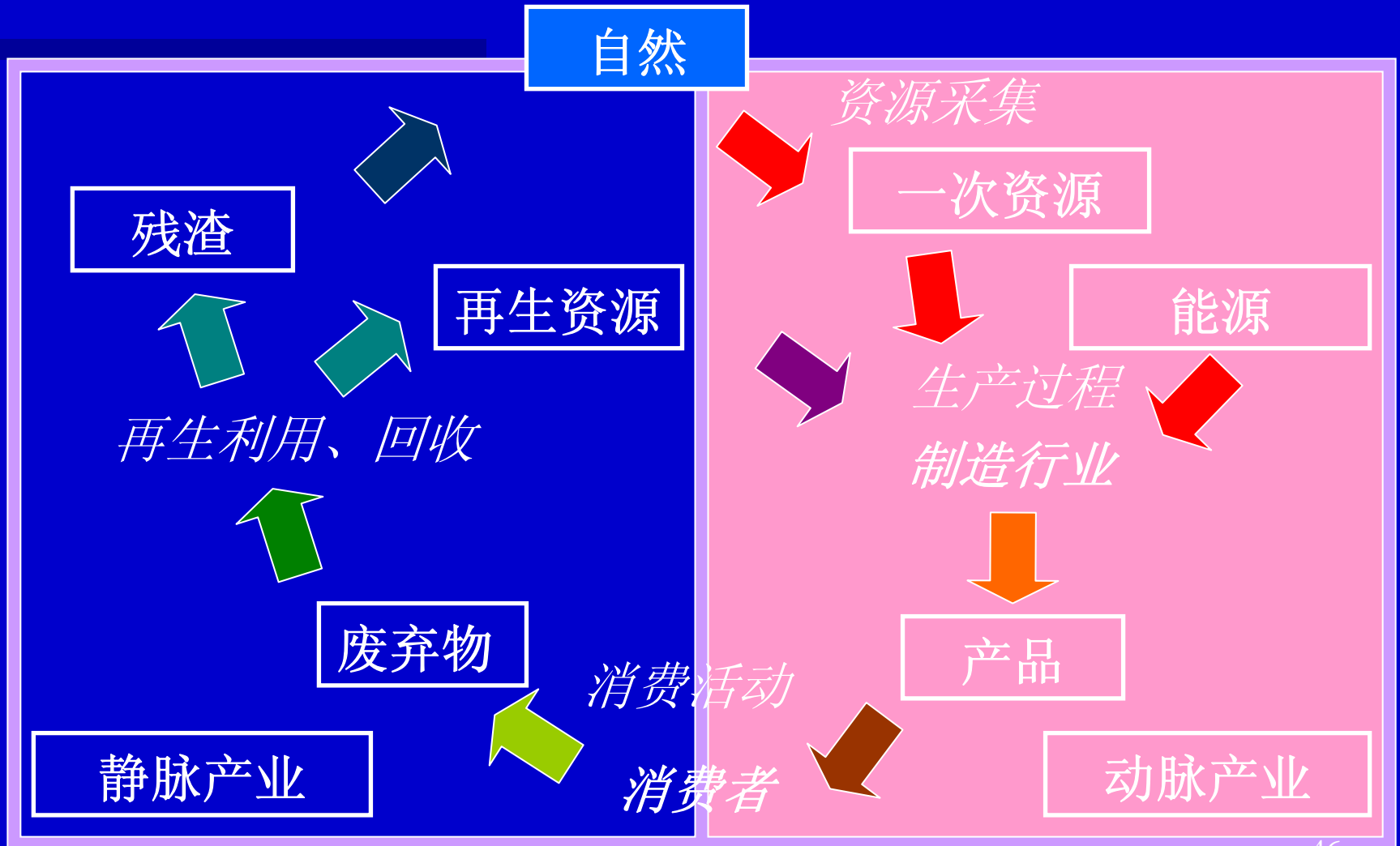
○废弃物等的排放者应对正确的再生利用和处理负责

○污染者负担的原则 (PPP: Polluter Pays Principle)是认识的基础

■具体内容

○正确的控制产生、再利用、再生利用 (3R) 及处理

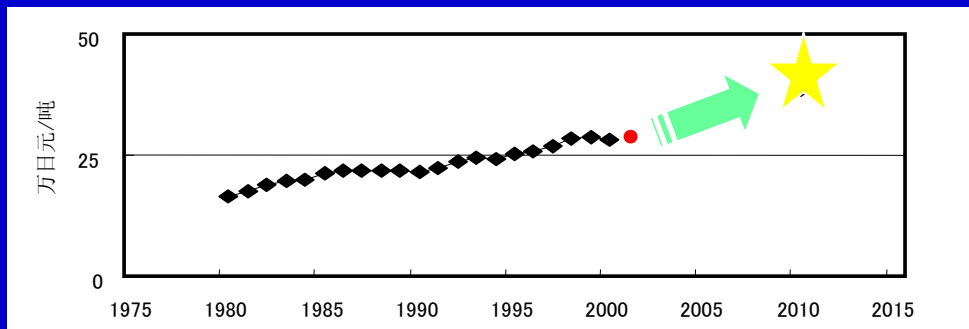
日本建设循环型社会的重点 大力培育和发展静脉产业



日本建设循环型社会的目标

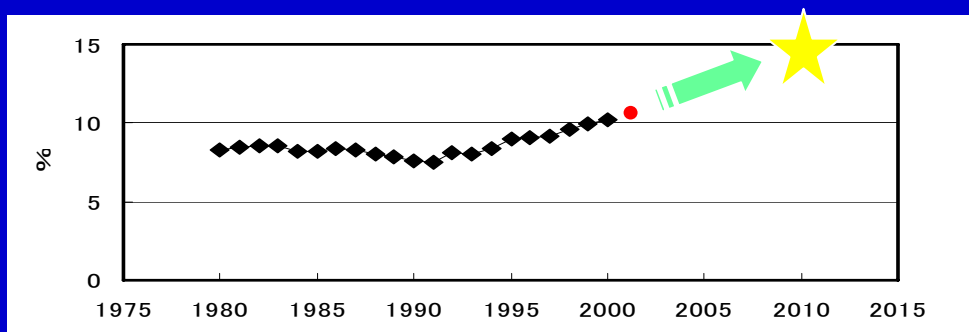
○资源生产率
= GDP/天然资源等的投入量

2010年度：约39万日元/t
(比2000年提高40%)



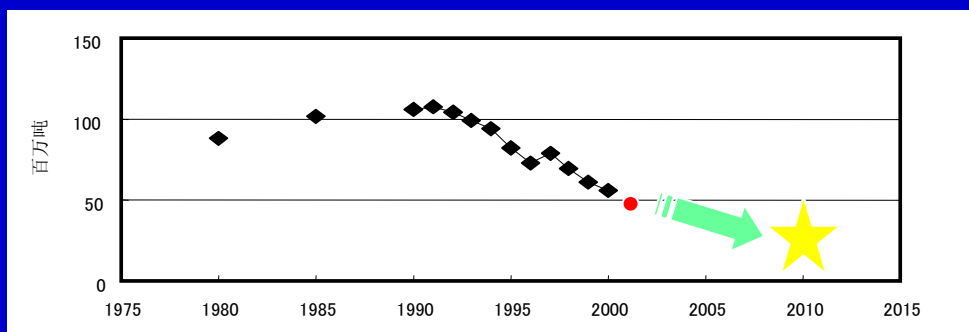
○循环利用率
= 循环利用量/总物质投入量

2010年度：约14%
(比2000年提高40%)



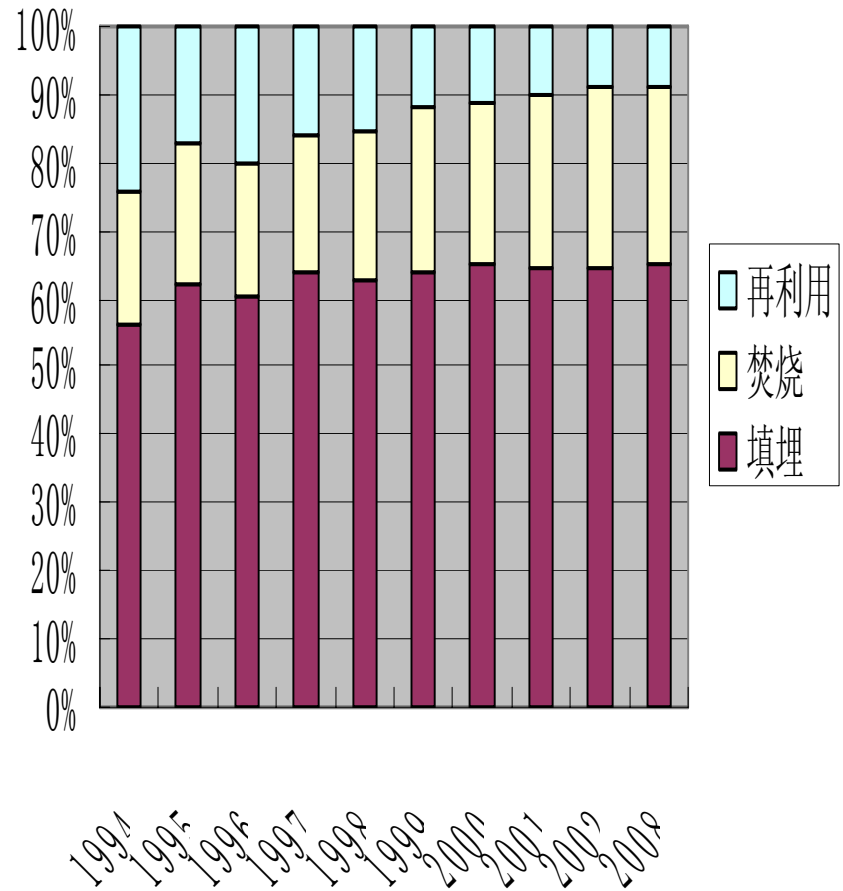
○最终处理量
= 废弃物最终处理量

2010年度：约2,800万t
(比2000年减少一半)



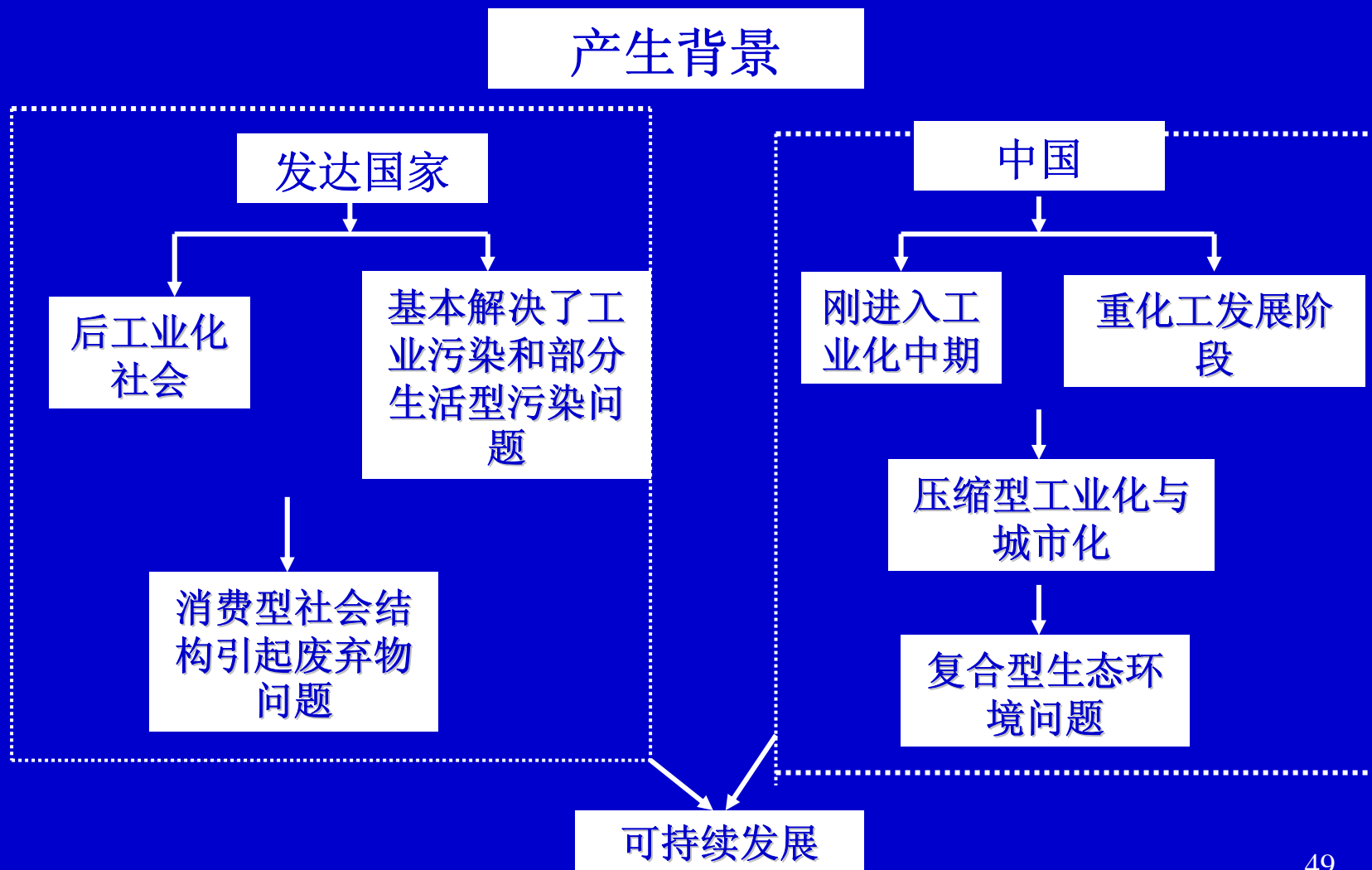
其他发达国家

- 其他发达国家虽没有循环经济的说法，但废物减量化、再利用和再循环是其环境保护和可持续发展实践的一个重点。
- 发展**清洁生产**和建设**生态工业园**是发达国家促进可持续发展的重要做法



丹麦的废物利用处置情况

我国和发达国家循环经济产生背景比较



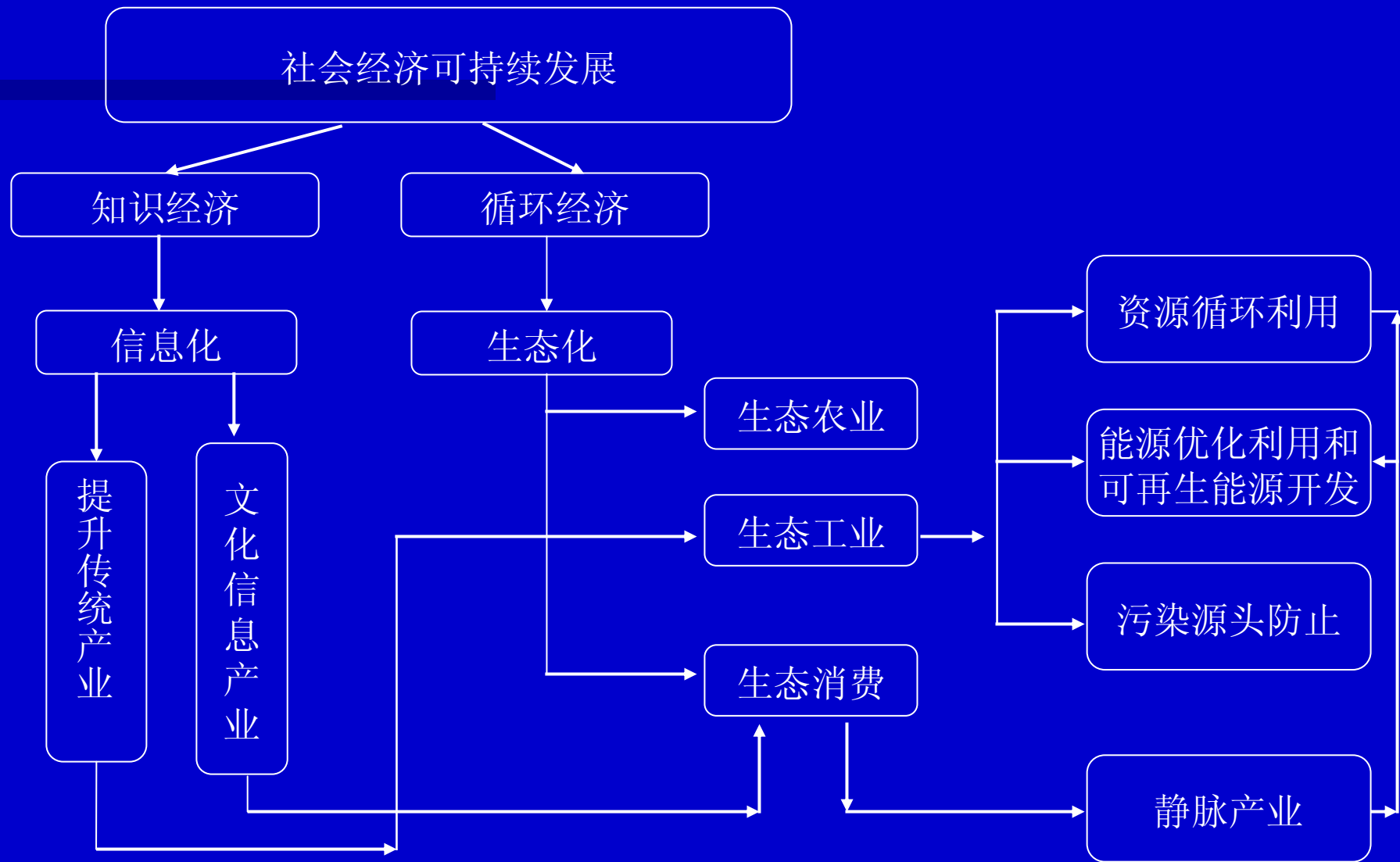
如何认识我国的循环经济

- 循环经济已有四个共识
- （1）确立了3R即减量化（Reducing）、再利用（Reusing）、再循环（Recycling）为循环经济的操作原则；（2）把循环经济视为环境与发展关系的第三阶段；（3）从可持续生产的角度出发，对企业内部、生产之间和社会整体三个层面的循环进行整合；（4）从新型工业化的角度审视，认为循环经济是经济、环境和社会三赢的发展模式。

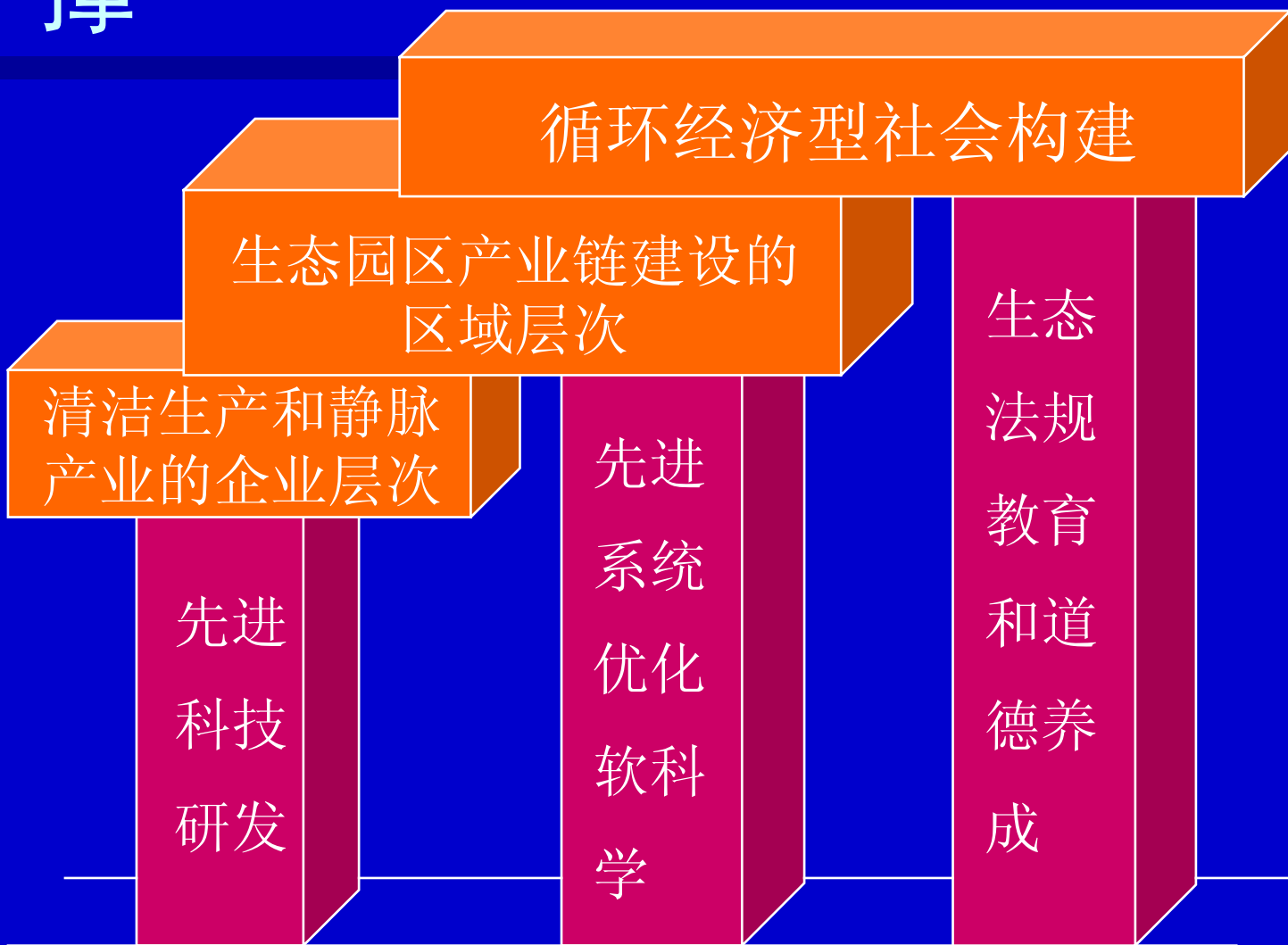
三、中国循环经济的实践

- 自1999年以来，国家环保总局和有关部门在研究和借鉴国际上发展循环经济的经验和做法的基础上，从解决工业污染和城市污染入手，通过推动清洁生产、建立生态工业园、建设循环经济型社会等多种模式，率先在全国范围内，从企业、区域和社会三个层次进行了循环经济的理论探索和实践，并已取得初步成效。
- 国家发改委:启动了国家循环经济试点

可持续发展与循环经济



循环经济的三个层次和三个支撑



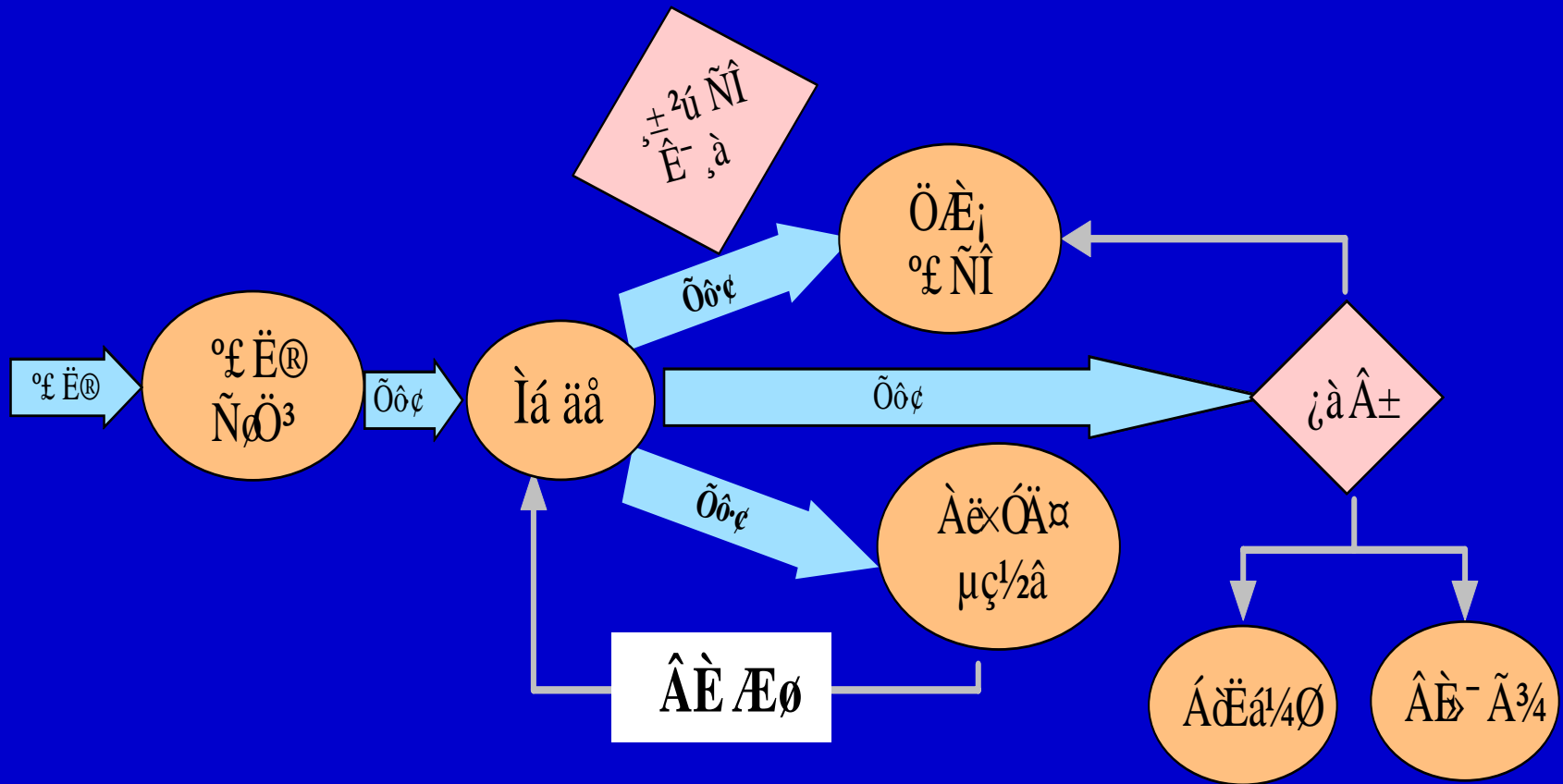
——工程科学技术是循环经济的基石，缺乏科学技术的支撑，循环经济的理念将成为海市蜃楼。

循环经济试点

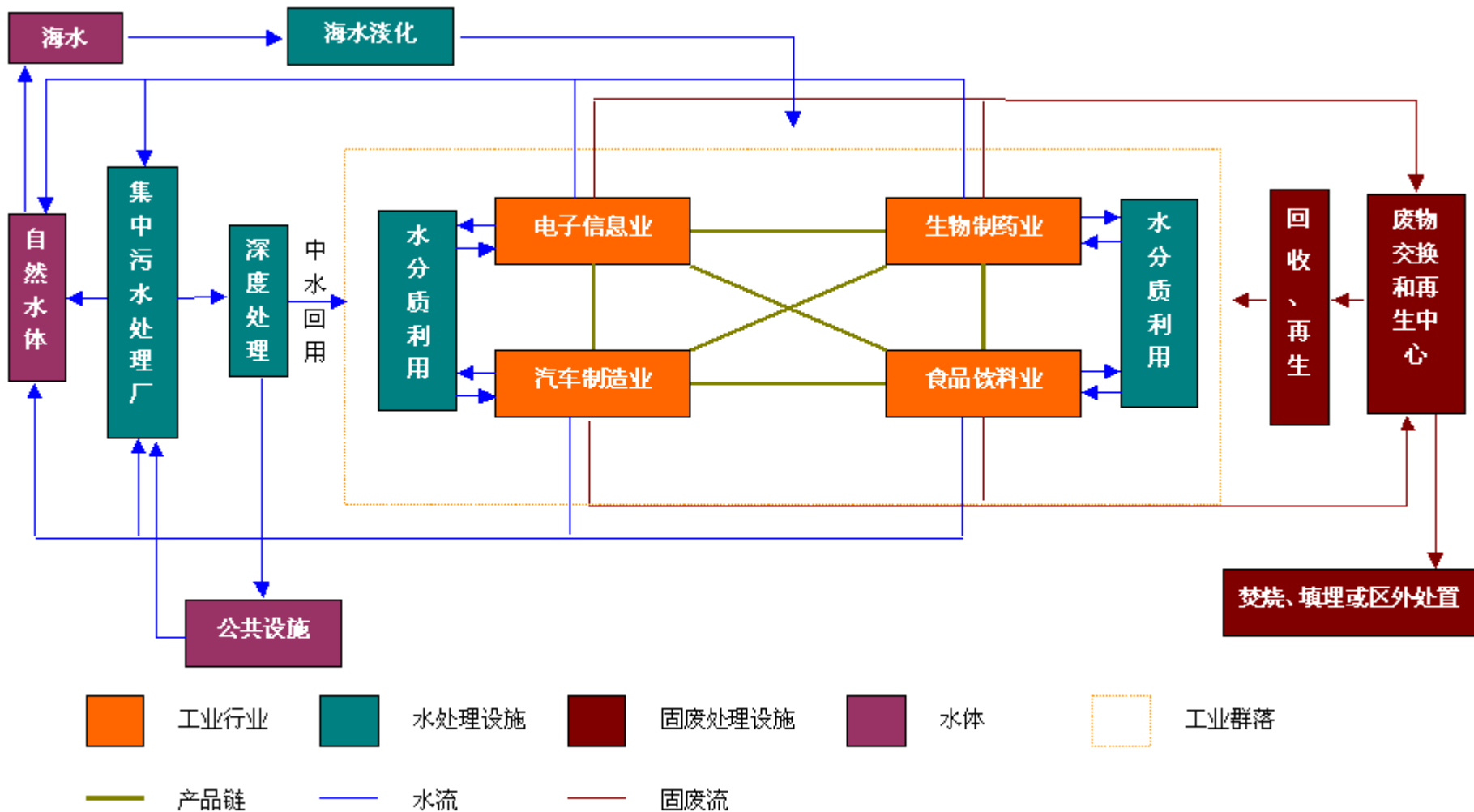
- 2005年10月，经国务院同意，国家发改委、环保总局等六部门印发《关于组织开展循环经济试点（第一批）工作的通知》，在重点行业、重点领域、产业园区和省市开展了第一批国家循环经济试点。选择确定了钢铁、有色、化工、建材等7个重点行业的42家企业，再生资源回收利用等4个重点领域的17家单位，国家和省级开发区、重化工业集中地区和农业示范区等13个产业园区，以及10个省市，作为第一批国家循环经济试点单位。在试点中探索建立不同行业、不同领域、不同区域循环经济发展的有效模式。

■ 鲁北生态工业（化工）园区

海水一水多用纵向主链



天津开发区生态工业园区



天津开发区生态工业园区生态链总图

我国循环经济发展实践模式与战略重点

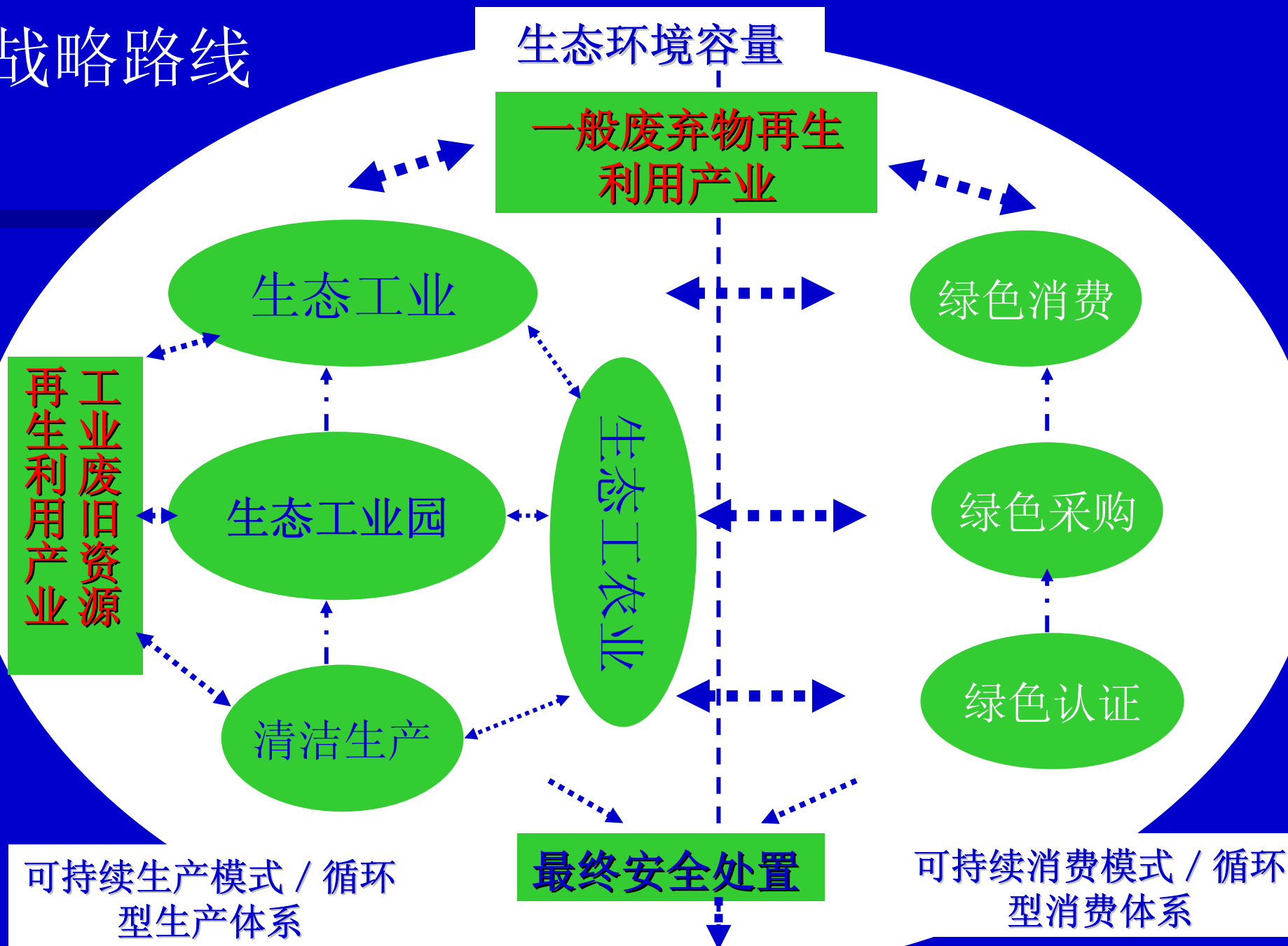
■ 什么是循环经济发展模式？

- 循环经济的发展模式就是在实践中，如何运用循环经济理论和原则组织经济活动，或者说如何将传统经济发展模式改造成“低资源能源投入、高经济产出、低污染物排放”的新模式。循环经济发展模式由循环经济内涵、现有经济活动组织方式和相关实践经验所决定。产业和企业是经济活动的主要组织方式和载体，所以，循环经济发展模式实质上是循环经济的产业发展模式和区域发展模式问题。

国内正在实践的模式

- 1、企业资源节约和污染减排
- 2、产业园区循环体系建立
- 3、重点领域资源循环利用
- 4、构建社会循环经济体系

战略路线



可持续生产：生态工业体系

- 生态工业体系是具有较高生态效率，或者说是资源消耗少、经济效益高、污染排放低的工业体系
- 有三个层面的实践：
 - 企业层面以清洁生产为核心的“小循环”
 - 生态工业园区的“中循环”。
 - 生态工业网络

企业资源节约和污染减排

- 在企业内部，通过各工艺之间的物料能量循环，减少物料能量的使用，达到少排放甚至“零排放”的目标。要大力推进生态设计，从源头上减少资源能源投入；要全面推行清洁生产，控制资源能源消耗和废物产生；大力开展资源综合利用，对生产过程中各种副产物和废物进行回收利用。

重点行业循环经济发展模式

- 钢铁行业重点企业要实现高炉、转炉、焦炉煤气全部回收利用；
- 水泥行业重点企业要全部安装低温余热发电设备；
- 电力行业实现对脱硫副产物全部进行综合利用；
- 化工行业实现对铬渣、砷渣等严重危害环境、影响人体健康的有毒有害废物进行资源化利用和无害化处置；
- 煤炭行业要重点搞好煤矸石、瓦斯、矿井水的开发和综合利用；
- 有色金属行业要加强对共、伴生稀有金属矿进行综合开发和回收利用。
- 轻工行业要重点加强废水治理和循环利用。
- 积极支持建材、钢铁、电力等行业充分发挥废弃物消纳功能，建设一批大宗工业废物综合利用示范工程。

推进产业园区循环经济体系建立

- 在企业间、产业间或工业园区，按照资源循环利用、规模经济效益、专业化分工的原则，合理构建循环经济产业链，形成各具特色、优势互补、互利共赢的生态产业网络，实现资源共享和副产品互换的产业共生组合，使一个企业产生的废物在自身循环利用的同时，成为另一企业的能源或原料。

战略重点

- 重化工业集聚区或工业园区循环经济发展。按照形成合理的资源利用流程的要求，抓好项目布局和产业链接，推动产业集聚发展、企业集中布局、污染集中处理和废弃物循环利用，努力降低资源消耗和废物排放。
- 经济技术开发区和高新技术开发区循环经济体系建设。以园区为平台，根据区内主体项目对水、电、气等的需求总量统一规划，集中建设污水处理厂、工业固体废弃物焚烧炉、热电联供、天然气管网等项目，形成集约使用的供水、供电、供热、供气为一体的公用工程，加快建立为循环经济服务的产业体系。
- 要结合新农村建设，重点抓好农业园区循环经济建设。支持建设一批重点生态农业示范园区，发展以沼气工程为核心的种植、养殖、农副产品加工一体化的农业循环经济产业链建设，建设一批秸秆、畜禽粪便等农业废弃物综合利用工程。

推进重点领域资源循环利用体系

- 在废物回收和综合利用方面，要按照市场规范、竞争有序、合理布局、环境友好的原则，积极建设废钢铁、废有色金属、废纸、废塑料、废旧轮胎、废旧家电及电子产品、废旧机电产品、包装废弃物等的回收和循环利用体系。
- 在废旧物资回收方面，积极支持一批试点城市完善再生资源回收体系，建立生活垃圾分类收集和分选系统；
- 在再生资源利用方面，以提高再生资源利用水平和比重为目标，按照“十一五”规划纲要要求，抓紧建设若干具有相当规模和技术水平的再生铜铝铅锌示范企业，重点支持一批规模化再利用示范项目。

推进重点领域资源循环利用体系

- 在机电产品再制造方面，加快发展汽车零部件等再制造产业，选择一批有条件、有基础的重点企业开展汽车零部件试点，扩大生产规模；重点支持建设一批汽车零部件、工程机械、机床、铁道设备等再制造示范工程。
- 在废旧电子电器回收拆解方面，以废旧家电的回收和利用为重点，继续加强试点，重点建设浙江省、青岛市回收体系，支持相关拆解利用示范企业建设，探索建立废旧家电回收拆解的相关政策机制。继续实施木材节约代用、发展散装水泥、禁用实心粘土砖等专项行动，切实解决月饼、药品、茶叶、化妆品等消费品过度包装问题，加快研究建立容器包装等回收利用体系。

构建社会循环经济体系

- 在全社会层面，以建设生态文明为目标，支持和推动一批试点城市、地区逐步形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式。
- 在这些地区，要把工业和农业、城市和农村、生产和消费、理念和实践有机结合起来，从不同范围、不同区域构建社会循环经济体系，提高全社会资源产出、循环利用和废物减排水平。
- 根据各自特点，结合国家节能减排要求，找准发展循环经济的切入点和工作重点，以点带面，逐步推进，建设资源节约型、环境友好型的产业结构和增长方式。

可持续消费

- 五个重要抓手：
- 一是环境标志、有机食品和节能产品认证
- 二是绿色服务业，即第三产业
- 三是生态建筑和绿色社区创建
- 四是倡导大众绿色消费
- 五是政府绿色采购

四、循环经济发展的法律保障

国外循环经济的立法状况

■ 两种立法模式

- 清洁生产（污染预防原则），如美国、加拿大等国家，以清洁生产为基本实现形式的循环经济立法纳入污染预防的法律范畴，属环境法
- 循环经济或循环型社会的基本法，如日本、德国
- 尽管各有侧重，但都可以归结为在产品的生命周期全过程中寻找对于环境、经济和社会的最佳方式

德国

- 主要法律

- 物质闭路循环与废弃物管理法

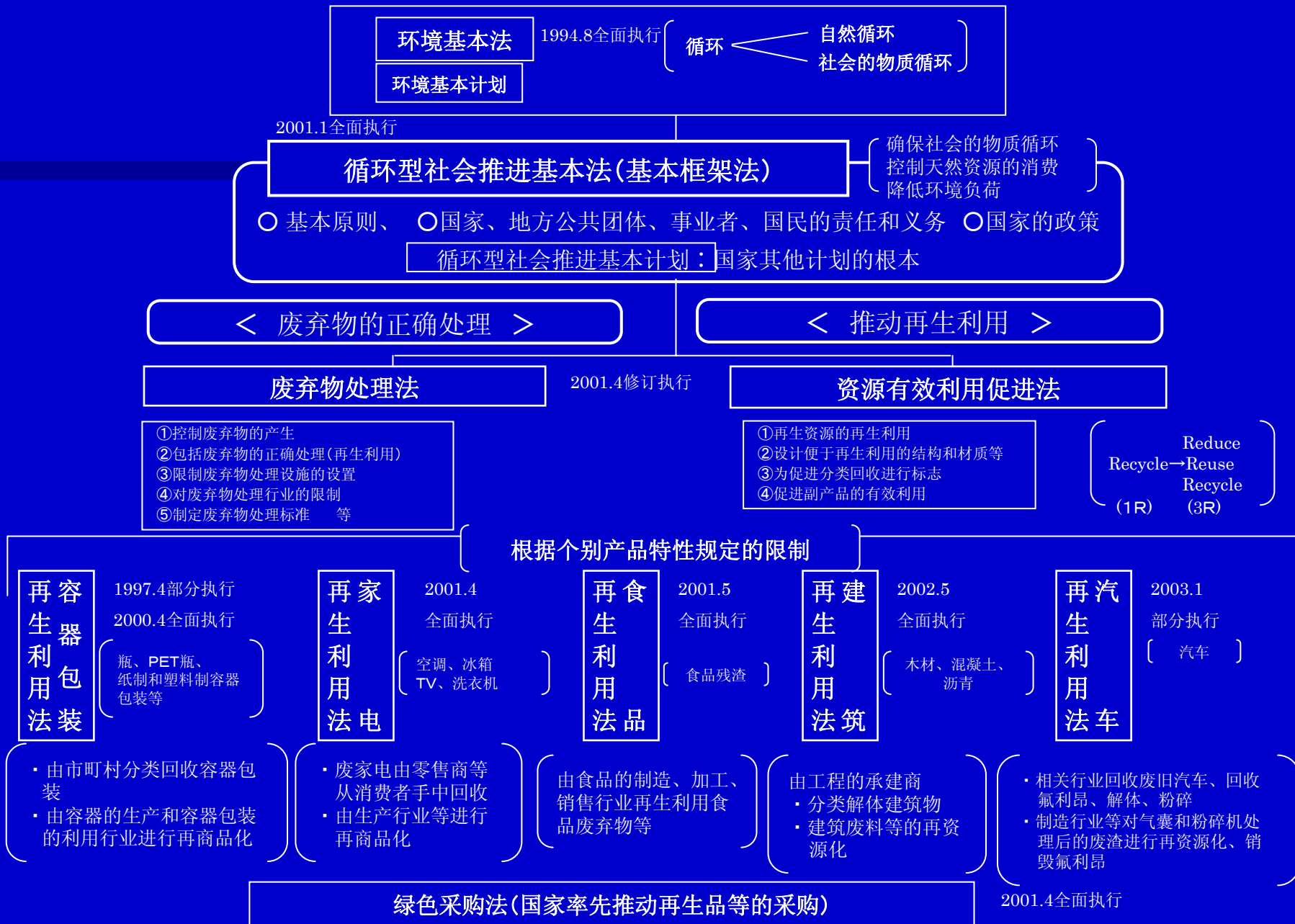
- 其他法律法规

- 农业和自然保护法
- 污水和污泥管理条例、废旧汽车处理条例等

日本的循环经济法律体系

- 立法模式：
 - 基本法、专项法和单行法体系齐备

日本循环型社会的法律体系



其他

■ 欧盟

- 废弃电器和电子产品管理指令
 - 生产者责任延伸制度

■ 丹麦、挪威和瑞典

- 丹麦：废弃物处理法
- 挪威：废电子电机产品管理法
- 瑞典：汽车、电器、包装、轮胎等的生产者责任延伸制度

国际社会发展循环经济的新趋势

- **1. 欧盟的新指令：**《报废电子电气设备指令》（WEEE）和《关于在电子电气设备中禁止使用某些有害物质指令》（RoHS）
- **2. 欧盟的综合产品政策**
- 欧盟委员会2003年通过了《综合产品政策白皮书》，规定欧盟推进综合产品政策的战略原则。
- **3. 日本循环经济立法中的“领先者”制度**
- 以“领先者”标准作为同类产品能耗标准。

我国发展循环经济的法律保障

- 我国《循环经济法》于2008年8月29日通过，自2009年1月1日起施行。
- 循环经济的法学定义
- 本法所称循环经济，是指在生产、流通和消费等过程中进行的减量化、再利用、资源化活动的总称。
- 立法目的:为为了促进循环经济发展，提高资源利用效率，保护和改善环境，实现可持续发展。

有关循环经济的法律法规和政策梳理

- “循环经济”一词引入我国，迄今不过几年。我国多年来已经制定了一系列资源利用和保护、环境保护等方面的法律法规以及政策和规划，这些都是我国进行循环经济立法的重要基础和有利条件。
- 这些文件主要包括以下三个方面：
 - 1.与循环经济相关的资源与能源法律
 - 2.与循环经济相关的废物管理与环境保护法律
 - 3.生产消费与宏观经济领域的法律

对我国循环经济立法的若干评价

- 1.我国循环经济法律法规的积极作用
- 2.存在的问题
 - (1) 规范的内容不完整，体系较乱，法律的位阶较低，大大影响法律法规的实施效果
 - (2) 立法质量从总体上看不够高
 - (3) 发展循环经济的一些基本制度尚待确立
 - (4) 配套法规规章的制定缓慢，跟不上需要
 - (5) 一些现行法律不能适应当前发展循环经济的需要；许多有所作为的措施，却没有合法地位

我国为什么要专门制定循环经济法

- (6) 法律有能力满足循环经济实践对法治的需求。
- 法律具有如下特征：法律具有规范性和一般性；法是由国家制定或认可的行为规范；法规定人们的权利、义务；法由国家强制力保证实施。
- 法律能够引导循环经济的发展方向；促进循环经济的顺利发展；保障建设发展循环经济决策的有效实施。

制定符合国情的具有中国特色的循环经济 法

- 1.关于制定循环经济法的指导思想

- (1) 坚持和落实科学发展观

- (2) 要从实际出发，符合我国的国情

- (3) 法律规定既要有宣示性，又要有可操作性

- 2.立法目标

- 《循环经济法》应当达到三重目标。一是提高资源利用效率；二是保护和改善环境；三是促进可持续发展。

实现三大目标的路线图

- 提高资源利用效率。资源利用效率是衡量循环经济发展水平的基本指标，提高资源利用效率可以通过两种方式来实现。
- 一是通过产业链、消费链的耦合和社会的合作，实现对自然资源的合理利用；
- 二是通过废物的循环利用，把已经产生的废物通过各种技术措施，进行再利用和资源化，减少自然资源的用量。

实现三大目标的路线图：环境保护

- 一是源头削减。通过实施循环经济的“减量化”规定，尽可能地减少废物和污染的产生，从源头削减污染，既节约资源，又保护环境；
- 二是过程控制。通过实施清洁生产措施，采取改进设计、使用清洁的能源和原料、采用先进的工艺技术与设备等措施提高资源利用效率，减少或者避免生产、服务和产品使用过程中污染物的产生和排放；
- 三是末端治理，通过污染治理和废物的循环利用，回收可循环利用的废弃物，减少环境中已有废弃物的数量，降低污染程度。

实现三大目标的路线图：可持续发展

- 实现可持续发展是循环经济立法的根本目的，也是我国国民经济和社会发展的基本指导方针。本法的制定，通过在全社会倡导一种资源节约和环境友好的理念，逐渐让政府、企业事业单位、公民、行业协会等主体形成一种资源节约和环境友好的行为方式，从而促进可持续发展。

循环经济法(草案)法律框架

- 《循环经济促进法》以“减量化、再利用、资源化”为主线，共七章五十八条。在框架结构的设计上，第一章为总则；第二章规定基本管理制度；第三章规定减量化，考虑到再利用和资源化两者之间的密切联系；第四章同时规定再利用和资源化；第五章规定激励措施；第六章规定法律责任，第七章是附则。
- 《循环经济促进法》确立了六项基本管理制度，从政府部门、企业和消费者三个主体出发，引导、规范其行为，规定相关职责；
- 《循环经济促进法》确定的基本方针：统筹规划、合理布局，因地制宜、注重实效，政府推动、市场引导，企业实施、公众参与

循环经济法确立的主要法律制度

- （一）循环经济规划制度。循环经济规划是国家对循环经济发展目标、重点任务和保障措施等进行的安排和部署，是政府进行评价考核并实施鼓励、限制或禁止措施的重要依据。
- （二）抑制资源浪费和污染物排放的总量调控制度。为推动各地及企业按照国家的要求，根据本地的资源和环境承载能力安排产业结构和经济规模，积极主动地采取节能、节地、节水、减排等循环经济措施。
- （三）循环经济评价和考核制度。循环经济评价和考核体系是评价区域或者企业循环经济发展状况的基础，也是对区域社会、经济、生态环境系统协调发展状况进行综合评价的依据和标准。建立循环经济评价考核制度，有助于解决过去以GDP指标作为考核地方领导政绩主要标准的弊端。

循环经济法确立的主要法律制度

- （四）生产者为主的责任延伸制度。在传统的法律领域，产品的生产者只对产品本身的质量承担责任。但现代生产者还应依法承担产品废弃后的回收、利用、处置等责任，也就是说，生产者的责任已经从单纯的生产阶段、产品使用阶段逐步延伸到产品废弃后的回收、利用和处置阶段，相应地对其设计也提出了更高的要求。
- （五）对高耗能、高耗水企业的重点管理制度。钢铁、有色金属、煤炭、电力、石油加工、化工、建材、建筑、造纸、印染等主要工业行业资源消耗高、资源利用效率低、污染物排放量大，其中大企业在资源消耗中又占很大比重。为了保证节能减排的各项规划目标得以实现，当前和今后一个时期对重点行业的高耗能、高耗水企业进行重点管理是十分必要的。
- （六）强化激励措施。促进循环经济的发展，仅靠行政强制手段是不够的，必须依法建立合理的激励机制，调动各行各业的积极性，鼓励走循环经济的发展道路。法律第五章对激励政策作了比较具体的规定，主要包括：建立循环经济发展专项资金；对科技创新的财政支持；税收优惠；投资和金融支持；实行有利于循环经济发展的价格、收费和押金等制度；政府采购和表彰奖励制度等。

发展循环经济的责任机制

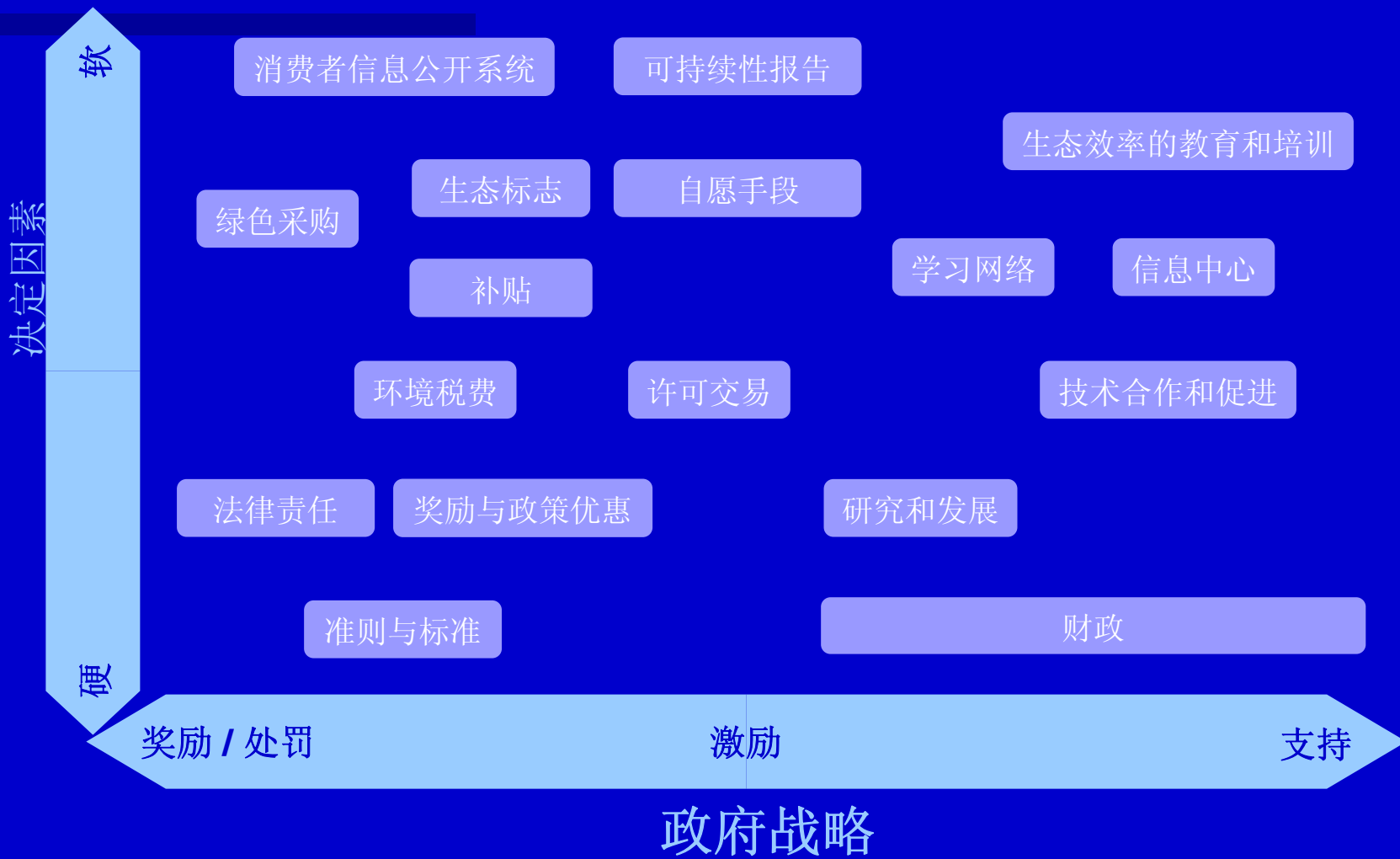
- 政府的推动作用主要体现在:一, 加强组织领导, 制定发展循环经济的规划; 二, 建立协调机制, 指导循环经济的实施; 三, 完善和落实促进循环经济发展的政策, 建立信息和服务体系; 四, 实施循环经济的试点工作。
- “企业实施、公民参与”: 强调的是企业和公民两类主体在发展循环经济中的不同作用。企业是发展循环经济的主力, 发展循环经济, 应当坚持与企业技术进步和产业结构优化相结合, 加强企业管理, 逐步形成企业依法自觉开展循环经济的机制。
- 公民是发展循环经济的群众力量, 公民参与主要体现为推进绿色消费, 完善再生资源回收利用体系, 实现社会生产和消费过程中的节约和回收。

循环经济评价指标体系

- 循环经济评价指标体系(宏观)包括:资源产出指标、资源消耗指标、资源综合利用指标、废物排放指标。
- 资源产出指标包括:主要矿产资源产出率、能源产出率。
- 资源消耗指标包括:单位国内生产总值能耗、单位工业增加值能耗、重点行业主要产品单位综合能耗、单位国内生产总值取水量、单位工业增加值用水量、重点行业单位产品水耗、农业灌溉水有效利用系数。
- 资源综合利用指标包括:工业固体废物综合利用率、工业用水重复利用率、城市污水再生利用率、城市生活垃圾无害化处理率、废钢铁回收利用率、废有色金属回收利用率、废纸回收利用率、废塑料回收利用率、废橡胶回收利用率。
- 废物排放指标包括:工业固体废物处置量、工业废水排放量、二氧化硫排放量、COD排放量。

循环经济发展的政策体系

循环经济:政策手段矩阵



政策工具包!

调整



- 规范 & 标准
- 责任法律

经济



- 环境税费
- 奖励, 应得和费
- 许可交易
- 政府绿色采购
- 补贴
- 财政机制

教育& 研究



- 研究和发展
- 教育和培训

信息



- 生态标志
- 可持续报告
- 消费者建议
- 信息中心

合作



- 自愿方法
- 学习网络
- 技术合作和促进
- 自我承诺

政策机制

- 从产业政策、财政、投资、金融信贷等方面，加快研究制定相关政策，逐步建立促进循环经济发展的激励机制。
- 产业政策方面，结合《产业结构调整指导目录》和《外商投资产业指导目录》的修订调整，对高耗能、高排放、低水平行业 and 重点地区实行更加严格的市场准入，对项目建设实行更加严格的资源消耗、综合利用和环境排放标准。

政策机制

- 财政政策，认真落实好、用好清洁生产专项资金；按照《循环经济促进法》的要求，抓紧研究建立发展循环经济的专项资金，用于支持发展循环经济的政策研究、试点示范、重点项目建设、宣传培训等。投资方面，继续加大国债和财政预算内资金对循环经济的支持力度；对一些节能减排效果明显的重大项目，可纳入中央财政按照节能量进行以奖代补的范围给予支持。

政策机制

- 税收政策方面，按照新修订的《国家鼓励的资源综合利用认定管理办法》，认真执行国家资源综合利用的税收优惠政策，落实好对部分利“废”建材产品，废旧物资，煤矸石、煤泥、油母页岩和风力发电和部分新型墙体材料产品的增值税减免、即征即退、减半征收政策和综合利用企业的所得税减免政策。
- 进一步调整资源税和消费税，使资源价格真正反映其价值，对资源消耗量小、循环利用率高、污染小的绿色产品、清洁产品和可再生的能源等设置较低的消费税税率，对不可再生资源消耗高的消费品征收较高的消费税，抑制不合理消费。

政策机制

- 对循环利用资源的企业、综合回收废物进行生产的企业以及实行清洁生产尤其是实现“零排放”企业，在增值税上给予减免。调整进出口税收政策，控制国内紧缺资源和高耗能、高污染、资源性产品出口。
- 要加大金融信贷支持力度，加快研究建立生产者责任延伸制度，逐步形成推动循环经济发展的外在压力和内在动力机制。

工作重点

- 建立配套循环经济法律法规体系
 - 废旧家电回收管理条例，汽车零部件再制造管理暂行办法、废旧轮胎回收利用管理条例已有较好的基础，资源综合利用条例、再生资源回收和利用的管理办法
- 编制循环经济的发展规划
- 加快推进循环经济试点
- 重点领域试点，选择一批规模化再生利用与再制造项目、区域性再生资源集散交易市场，搞好再生资源的回收利用，降低对矿产资源及原材料的消耗。要推进园区试点，在重化工业等产业集聚区发展循环经济产业链，实现资源高效循环利用和污染集中治理。
- 要推进重点地区和城市试点，因地制宜探索资源节约型、环境友好型的发展模式

工作重点

- 加强循环经济技术研发与推广应用
 - 发改委：《国家鼓励发展的资源节约综合利用和环境保护技术目录》、《国家重点行业清洁生产技術导向目录》、《重点行业循环经济支撑技术》
- 加强循环经济教育培训，促进信息公开与公众参与

谢谢大家！