



中国循环经济政策与法制 发展报告 (2015)

总主编 李玉基
本卷主编 俞金香



中国社会科学出版社



中国循环经济政策与法制 发展报告



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国循环经济政策与法制发展报告. 2015 / 李玉基主编; 俞金香分册主编.

—北京: 中国社会科学出版社, 2016. 3

ISBN 978 - 7 - 5161 - 6076 - 3

I. ①中… II. ①李…②俞… III. ①自然资源 - 资源经济学 - 法律 - 研究报告 - 中国 - 2015 IV. ①D922. 604

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 226091 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 梁剑琴 许 琳
责任校对 王佳玉
责任印制 何 艳

出 版 **中国社会科学出版社**
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京市兴怀印刷厂
版 次 2016 年 3 月第 1 版
印 次 2016 年 3 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 22
插 页 2
字 数 372 千字
定 价 90.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

目 录

总报告

第一篇 中国循环经济发展法制化的有利条件	(3)
第一章 循环经济的概念和特征	(3)
第一节 循环经济的概念	(3)
第二节 循环经济的特征	(6)
第二章 中国循环经济发展法制化的有利条件	(11)
第一节 中国循环经济实践成为立法规范内容的源泉	(11)
第二节 加强循环经济法制建设已成为国家共识	(22)
第三节 有关循环经济法制的研究为循环经济法制化提供了 理论基础	(24)
第四节 国际有关循环经济的立法为我们提供了经验与借鉴	(27)
第五节 民众循环经济意识的逐步提高是中国循环经济法制 化的社会基础	(36)
第二篇 政策篇	(38)
第一章 中国循环经济政策发展历程	(38)
第一节 中国循环经济政策的发展历程	(38)
第二节 中国促进循环经济发展的政策动向	(41)
第二章 中国循环经济发展政策体系	(44)
第一节 循环经济发展政策体系的基本要求	(44)
第二节 中国促进循环经济发展的政策构成	(45)
第三章 中国循环经济发展政策的局限性	(62)
第一节 循环经济发展政策不完善	(62)
第二节 循环经济发展政策的效果有限	(63)

第三节	循环经济发展政策缺乏重要机制	(64)
第四节	对循环经济的资金支持政策回应不足	(65)
第五节	循环经济文化体系建设缺乏政策支撑	(66)
第四章	中国循环经济发展政策局限性之克服	(67)
第一节	政府主导循环经济政策的制定	(67)
第二节	循环经济激励政策的完善	(68)
第三节	循环经济管理政策的完善	(73)
第四节	循环经济技术政策的构建	(74)
第五节	循环经济区域联动合作框架的构建	(76)
第六节	循环经济文化和环境意识的社会倡导	(76)
第三篇	法制篇	(77)
第一章	中国循环经济法制发展历程	(77)
第一节	《循环经济促进法》颁布前	(77)
第二节	《循环经济促进法》颁布后	(84)
第二章	中国循环经济法制体系	(87)
第一节	宪法	(87)
第二节	循环经济促进法	(88)
第三节	环保和能源法律制度	(89)
第四节	行政法规和部门规章	(91)
第五节	地方性法规和规章	(91)
第六节	其他规范性文件	(92)
第三章	中国循环经济法制局限性	(94)
第一节	循环经济发展迟缓是制约循环经济法制发展的 根源	(94)
第二节	法制理念滞后且未真正确立循环经济理念的主导 地位	(95)
第三节	循环经济立法质量有待提高	(96)
第四章	中国循环经济法制局限性之克服	(101)
第一节	大力发展循环经济,推动循环经济法制完善	(101)
第二节	全面确立“全过程治理”的循环经济立法 理念	(102)
第三节	构建完善的循环经济法制体系	(103)

分报告一

第一篇 中国工业循环经济政策法制建设现状及评价	(109)
第一章 中国工业循环经济政策法制建设现状	(109)
第一节 中国工业循环经济政策现状	(109)
第二节 中国工业循环经济法制现状	(115)
第二章 中国工业循环经济政策法制建设评价	(119)
第一节 中国工业循环经济政策法制建设取得的成就	(119)
第二节 中国工业循环经济政策法制建设存在的问题	(124)
第二篇 中国农业循环经济政策法制建设现状及评价	(131)
第一章 中国农业循环经济政策法制建设现状	(131)
第一节 农业循环经济之现行政策体系	(133)
第二节 农业循环经济之现行法律体系	(144)
第二章 中国农业循环经济政策法制建设评价	(154)
第一节 中国农业循环经济政策法制建设取得的成就	(154)
第二节 中国农业循环经济政策法制建设存在的问题	(158)
第三篇 中国服务业循环经济政策法制建设现状及评价	(163)
第一章 中国服务业循环经济政策法制建设现状	(164)
第一节 中国循环型餐饮住宿业政策法制建设现状	(164)
第二节 中国循环型旅游业政策法制建设现状	(170)
第三节 中国循环型通信服务业政策法制建设现状	(172)
第四节 中国循环型零售批发业政策法制建设现状	(173)
第五节 中国循环型物流业政策法制建设现状	(174)
第二章 中国服务业循环经济政策法制建设评价	(176)
第一节 中国服务业循环经济政策法制存在的问题	(176)
第二节 中国服务业循环经济政策法制不足的原因	(178)
第三节 完善中国服务业循环经济政策法制的对策	(179)

第四篇 中国循环型社会政策法制建设现状及评价	(183)
第一章 中国循环型社会法制建设的现状及评价	(183)
第一节 中国循环型社会法制建设的现状	(183)
第二节 中国循环型社会法制建设的评价	(186)
第二章 中国循环型社会政策建设现状及评价	(190)
第一节 中国循环型社会政策建设的现状	(190)
第二节 中国循环型社会政策建设的评价	(200)

分报告二

第一篇 专论篇	(207)
* 中国循环经济制度和政策评论	(207)
第一节 现代循环经济及其制度的本质	(207)
第二节 循环经济制度与政策评价的基本思路	(211)
第三节 过去 10 年中国发展循环经济的制度与政策	(212)
第四节 循环经济的制度与主要相关政策执行情况评价	(219)
第五节 经济新常态下发展循环经济的法律法规和政策需求 与建议	(231)
第二篇 争鸣篇	(245)
第一章 循环经济的基本认识之争	(245)
第一节 循环经济的本质之争	(245)
第二节 循环经济的性质之争	(250)
第二章 循环经济立法必要性之争	(256)
第一节 现阶段无制定循环经济基本法的必要性与可能性	(256)
第二节 宜适时开展循环经济一般性立法	(258)
第三节 宜立即开展循环经济一般性立法	(259)
第四节 本书简评	(262)
第三章 循环经济法的立法模式与法律属性之争	(265)
第一节 循环经济法的立法模式之争	(265)

第二节 循环经济法的法律属性之争：“促进法”还是“强行法”	(268)
第三节 学界对《循环经济促进法》实施现状的评价	(270)
第四节 本书简评	(272)
第四章 循环经济法与相关法律的关系之争	(274)
第一节 《循环经济促进法》与相关法律协调并行	(274)
第二节 《循环经济促进法》可以吸收相关立法	(277)
第三节 《循环经济促进法》与相关法律的冲突难以调和	(278)
第四节 本书简评	(280)
第五章 循环经济法的部门法定位之争	(281)
第一节 循环经济法属于环境保护法的范畴	(281)
第二节 循环经济法属于经济法的范畴	(283)
第三节 循环经济法具有综合法性质	(285)
第四节 循环经济法是一个独立的法律部门	(287)
第五节 本书简评	(288)
第三篇 专项立法篇	(289)
第一章 中国再生资源循环利用法制建设及其评价	(289)
第一节 概述	(289)
第二节 中国再生资源循环利用的法制现状	(290)
第三节 中国再生资源回收利用法制的问题和建议	(298)
第二章 中国废旧金属循环利用法制建设及其评价	(299)
第一节 概述	(299)
第二节 中国废旧金属循环利用法制的发展历程	(299)
第三节 中国废旧金属循环利用法制的不足	(303)
第三章 中国废旧橡胶循环利用法制建设及其评价	(305)
第一节 废旧橡胶产品循环利用法制概述	(305)
第二节 中国橡胶产品循环利用法制评价与未来的工作	(308)
第四章 中国城市典型废弃物循环利用法制建设及其评价	(313)
第一节 中国城市典型废弃物循环利用法制概述	(313)

第二节 中国城市典型废弃物循环利用法制评价与未来的 工作	(317)
---------------------------------------	-------

附 录

附录一 中央层面有关循环经济法制建设的重要讲话及文件 选摘	(325)
附录二 中央出台的循环经济相关法律法规与政策	(335)
附录三 甘肃省循环经济与可持续发展法制研究中心简介	(341)
附录四 甘肃省循环经济与可持续发展法制研究中心 2014 年重大 工作事项	(343)
后记	(345)

总报告

第一篇 中国循环经济发展 法制化的有利条件

目前中国人均 GDP 已经超过 1000 美元,开始向中低收入国家迈进。国际经验表明,从低收入国家步入中低收入国家行列的阶段对任何国家的成长来说都是极为重要的。这个阶段,随着经济快速增长和人口不断增加,水、土地、能源、矿产等资源日渐不足的问题越来越突出,生态建设和环境保护的整体形势也日益严峻。面对这种情况,按照科学发展观的要求,大力发展循环经济就显得尤为重要和迫切。

循环经济作为按照自然生态物质循环方式运行、以资源节约和循环利用为特征促进资源永续利用的经济模式,为工业化以来的传统经济转向经济的可持续发展提供了战略性的理论范式,从根本上消解了环境与发展之间的冲突与矛盾,是保障中国在可持续发展基础上最终实现现代化的必由之路。它与中国提出的全面建设小康社会的环境保护和可持续发展目标,即“可持续发展能力不断增强,生态环境得到改善,资源利用效率显著提高,促进人与自然的和谐,推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路”具有一致性。

第一章 循环经济的概念和特征

第一节 循环经济的概念

一 早期的循环经济概念

20 世纪 60 年代环境保护思潮兴起之时,美国经济学家 K. 鲍尔丁最早

提出了“经济循环”一词。作为研究循环经济的早期代表,鲍尔丁在他的理论中将地球比喻成一艘在太空中依靠不断消耗自身能源而生存的宇宙飞船,如果人类不加节制地开发资源,利用环境,破坏生态,总有一天地球会如宇宙飞船一般油尽灯枯,走向灭亡。这就是著名的“宇宙飞船”理论。这一理论的灵感源于当时的阿波罗登月计划中宇航员的“物质循环生存方式”。这一理论提醒人类应当摒弃传统的线性“单向经济”,服从于生态反馈性的“循环经济”。但上述理论在当时并未得到人们的足够重视,直至1992年联合国环境与发展大会,随着“可持续发展”这一理念的提出,循环经济概念才受到广泛关注。受到可持续发展这一理念的影响,早期的循环经济被定义为:在社会经济发展系统中,统筹环境与资源利用,依靠“生态循环”方式控制物质流和能量流的流程和流向,达到资源消耗的减量化,废弃物无害化和再资源化,以实现经济发展的可持续化。

二 生态学角度的循环经济概念

循环经济理论是以生态经济学理论为基础的。生态经济学是以生态学原理为基础,经济学原理为主导,以人类经济活动为中心,运用系统工程方法研究生态和经济的结合,从整体上研究生态系统和生产力系统的相互影响、相互制约和相互作用,揭示自然和社会之间的本质联系和规律,改变生产和消费方式,高效合理利用一切可用资源。^①而物质循环就是生态经济的一项基本功能。因此,循环经济本质上是一种生态经济。循环经济的核心理念是人类社会的经济活动需要遵循生态学规律,并在生态规律的指导下实现经济活动的循环化。在此基础上,循环经济的概念为:以清洁生产技术、环境无害化技术、废弃物回收利用和再资源化技术为先导,以环境友好的方式利用自然资源,推动传统的经济流程从开环型转向循环型,通过元素代谢、工业共生、物质循环的方式,构建物质流、能量流和信息流高效耦合的生态化的产业链,实现资源消耗减量化和利用高效化,废弃物资源化和无害化,实现经济活动的生态化和循环化。^②

在此需注意的是,循环经济与生态经济其本质具有一致性,但还是两个不同的概念。生态经济的关键词是经济与生态的协调发展和有机结合,它强调在生态规律指导之下经济运作模式的转变。而循环经济的关键词是循环,

① 许涤新主编:《生态经济学》,浙江人民出版社1987年版。

② 陈克杰:《企业绿色质量管理研究》,《商业研究》2010年第5期。

它强调在社会经济发展中资源的循环利用,能源的环流运行,产业的高效低耗运作。两种理论强调的是同一种经济模式,这种模式既不是以牺牲生态的平衡来保证经济增长,也不是以牺牲经济的增长来维持生态的平衡,而是协调经济与生态互助、互促的一种经济与生态共荣的经济模式。

三 经济流程角度的循环经济概念

传统的经济流程被称为 R - P - C 即开环型经济流程:资源—产品—污染物排放 (Resource→Product→Cast off)。这是一种单向的线形经济流程。这种经济流程的特点是:资源的高消耗、低利用和废物的高排放。在这种经济模式之下,人类最大限度地攫取地球上的资源,并低效率对资源进行一次性利用,把产生的废弃物不加处理地排入大自然,以资源的耗损与环境的破坏来换取经济的增长。与此不同,循环经济流程被称为 R - P - R,即闭环型经济流程:资源—产品—再生资源 (Resource→Product→Reuse)。此种经济是一种反馈式环形模式,其特点是:资源的低消耗、高利用以及废弃物的重复利用。它强调了对资源的“物尽其用”,人类应以与环境和谐的方式来实现经济生活对环境的最小化影响。基于此经济流程角度,循环经济可以被定义为:人类在经济活动中使自然资源得到合理、持久和优化的高效利用,遵循生态规律进行生产、消费和废物处理,最大限度地实现资源的优化配置,最小限度地影响自然环境和生态平衡。

四 中国特色循环经济的概念

20 世纪 90 年代中期,“循环经济”这一专业术语由环保界人士引入中国。起初,中国学者在定义“循环经济”这一概念时多引入国际上的基本概念“物质闭环流动型经济”,但在随后的深入阐述中由于角度和侧重点有所不同,给出的概念也不尽相同。直至 2004 年 9 月 27 日,国家发展与改革委员会主任马凯同志在全国循环经济工作会议上发表的《贯彻和落实科学发展观,大力推进循环经济发展》的讲话中明确给出了循环经济的概念:“循环经济是一种以资源的高效利用和循环利用为核心,以‘减量化、再利用、资源化’为原则,以低消耗、低排放、高效率为基本特征,符合可持续发展理念的经济增长模式,是对‘大量生产、大量消费、大量废弃’的传统增长模式的根本变革。”^①这一概念成为目前中国社会主要推崇的循环

^① 马凯:《贯彻和落实科学发展观,大力推进循环经济发展》。

经济概念。

中国特色的循环经济要求以“减量化、再利用、资源化”为人类从事经济活动，进行社会经济发展的原则。“减量化”（Reduce）指减少资源的用量，以提高资源利用率的方法来达到既定生产任务，从根本上节省资源降低污染。“再利用”（Reuse）是指尽量杜绝资源的一次性使用，生产和制造可以以原形态、原功能被重复使用的产品。“资源化”（Resources）指原产品在被利用后仍可以作为一种资源进行再制造和生产，此原则也被简称为“3R”原则。这是一种引自德国的先进理论思想。此原则明确地指出了循环经济的核心、原则和基本特征，同时也体现了可持续发展的理念和统筹人与自然和谐发展的科学发展观，要求我们走“科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥”的新型工业化道路。

第二节 循环经济的特征

传统的经济模式是以资源—产品—废物排放为基本流程的一种单向流动的线性模式。人类社会自进入工业革命时期以来，在传统经济模式的作用之下，以史无前例的惊人速度进行着社会的生产，并创造出巨大的社会财富，形成了以财富的原始积累为核心的价值观。在此影响之下，同时受到利益的驱使，人们将关注重心放在大规模的物质生产之上，逐渐忽视了环境与生态利益。按照传统的经济模式进行大规模地物质生产，同时也意味着大量的资源开采，但由于技术手段的限制，只能不计损耗地扩大物质与能源基数，来完成既定生产任务，以满足社会发展的需求，并将在生产、使用、消费过程中产生的废弃物不经处理、不计后果地直接排入自然环境中。

随着科技水平的提升和人类文明的发展，在急剧扩增的人口压力和日益增长的物质生活需求之下，人类开始意识到长期以来对大自然的无度索取，对资源的肆意滥用，对生态环境的无视破坏，最终面临资源匮乏、生态失衡、环境恶化等种种局面，人类自身文明的发展乃至社会生存都面临着严重威胁。传统的以牺牲生态环境为手段获得经济数量型增长的经济模式必然被一种新的经济模式所取代，即循环经济。这种新的生产力发展方式，实现了生态与经济的协调共荣，为人类社会的可持续发展开辟了新的道路。循环经济的主要特征有：

一 优化资源配置，实现资源的综合开发和高效利用，最大限度地减少资源损耗与生态环境破坏

工业革命以来，传统的经济模式促使人们高强度地大量开采自然环境中的物质和能源，并粗犷、一次性地使用这些资源，同时经过生产加工将资源变为废料排回大自然。在自然资源严重匮乏的今天，循环经济出现的目的就是保护日益枯竭的地球资源，维护生态环境的自我再生和修复，实现资源的优化配置：首先，在国民经济的各个行业以及社会的各个层面之中建立起生态产业链，在不同类型的企业和不同类别的产业中，对其所包含的工业层次进行有机整合，达到多层次重复、高效地利用资源，降低能源浪费，形成流动的物质能量环，使各行业、企业在经济循环运转过程中，更具规模地高效发展；其次，在不同产业的各项流程以及同一流程的不同层级之间建立横向共生，通过不同产业各项流程和同一流程不同层级间的能量耦合进行资源共享，实现能源的多级流动、循环、充分利用。

循环经济相较于传统经济这种高消耗、高排放、低利用的经济模式，是一种友好环境的新型经济发展模式。这种新型的经济模式除了以科学的方法来解决资源在社会生产发展中的最优化配置，同时依靠科技水平和产业制度的改革，不断提高初始资源的利用率和资源中可使用元素的单位产出量。在最先进科学技术的影响下，改进资源的开采方法，利用更合理的资源开采和元素提取手段，用尽可能少的原料，完成既定的生产任务，在源头上减少人类向自然的索取，达到资源的高效利用，实现人类经济活动对环境最小的影响。

二 实施清洁生产，从产品生产优先到服务优先，强化产品使用而并非强化物质消耗

（一）实施清洁生产

面对有限的环境资源，为在取得良好的环境和经济效益的同时，提高资源的利用率，削减污染，避免资源浪费，革新产品工艺过程、改良生产是循环经济体系中重要又关键的一步，清洁生产是循环经济生产过程的基石。1989年，联合国环境规划署在对工业生产中污染防治理论与实践的总结上，首次提出了“清洁生产”一词。该思想倡导的“将整体预防的环境战略可持续地应用于生产过程、产品和服务中，以增加生态效率和减

少人类环境的风险”^① 这一理念，契合了循环经济对物质生产的科学化要求。清洁生产包含了清洁的能源、清洁的生产过程、清洁的产品和尽可能清洁的排放物四项内容，是以污染预防为核心，从源头防控环境污染的手段。这种手段由单个生产者和消费者的微观层次的行为，在产业生态链中经过区域内和产业层次间的物质资源与能源的循环利用，转变为政府、企业和消费者在经济市场中的一种宏观层次的友好环境行为，从而上升为循环经济形态。同时，清洁生产也作为循环经济过程中一种生产的革新手段，以实现节约型社会为目的。

(二) 从优化产品生产到优化产品服务，从强化物质消耗到强化产品使用

在传统的单向开环型经济模式中，企业以产品的快速更新换代来加速产品的大量生产以此获取更大的经济效益。而产品的过快更新必然导致产品的生命周期减短，使用时间减少，造成资源的浪费。相较于传统企业的这种不计环境资源消耗成本来获取利益的生产模式，循环经济则是一种以强化产品的使用来代替高强度的物质消耗，以一种更合理的可满足人们使用需求的高质量产品服务来更新原有的物质产品销售的科学节能模式。这种经济模式不再以实现产品交换价值的一种线性经济为重心，而是将其重心转移至以实现产品的使用价值为目的的循环经济上。从产品销售到服务销售，人们不必为了使用而购买产品，只需到出售可以满足产品使用需求的系统中，购买产品的使用服务即可。这一转变使得产品的使用周期变长，使用效率提升，避免了产品的高生产、高销售、高消耗、低寿命、低利用，优化了产品的服务质量，逐步实现工业社会向服务型社会的转型。

强化产品的使用减少资源消耗的关键在于：首先，延长产品的使用，即最大限度地使用产品的各项功能，延长产品使用周期，以减少资源浪费和废料的产生，降低资源的消耗。为达此目的，对产品的生产和使用要求有：同类型的产品要求标准化及相关产品的高兼容性设计；生产方提供高质量的产品维修和保养服务；充分使用产品的各项功能，实现其功能的层次性使用，例如，由主要功能的使用到次要功能，再到其辅助功能，再到其备用功能，进行多极化利用，不因产品某一项功能尤其是主要功能的丧失而浪费其他功能的正常使用；扩大二手市场，提倡物重其能而非物重其新。其次，资源共享、集成规模的使用产品，避免单个分散使用而造成的浪费。这就要求：提

^① 联合国环境规划署：《关于“可持续发展”的声明》。