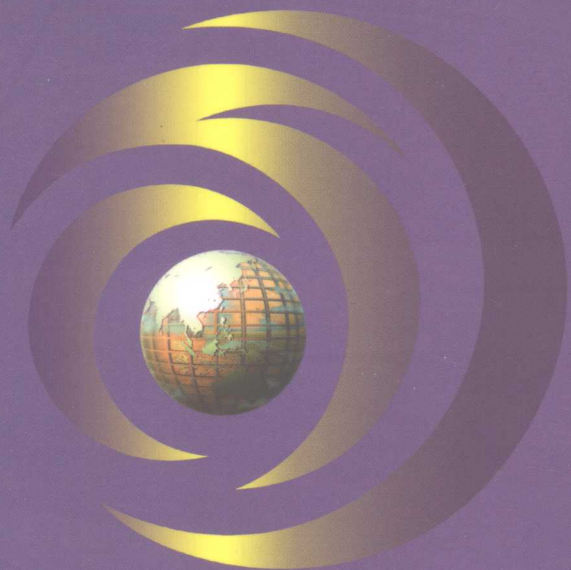


●《循环经济建设路径与保障体系丛书》编委会 组 编



循环经济实施主体 与保障体系

■ 单胜道 何尧军 吴 思 著

研究出版社

XUNHUANJINGJI
SHISHIZHUYUBAOZHANGTIXI

《循环经济建设路径与保障体系丛书》编委会 组编



循环经济实施主体 与保障体系

单胜道 何尧军 吴思 著

浙江省科技厅重点项目

“循环经济的建设路径与制度创新研究” (2006C25016)

浙江省教育厅重点项目

“循环型农业发展模式研究与浙江实证分析” (20060682)

研究出版社

图书在版编目(CIP)数据

循环经济实施主体与保障体系 / 单胜道, 何尧军, 吴思著.
—北京: 研究出版社, 2007.12
(循环经济建设路径与保障体系丛书)

ISBN 978-7-80168-337-3

I.循...

II.①单... ②何... ③吴...

III.自然资源—资源经济学—研究—中国

IV.F124.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 187129 号

责任编辑: 之 眉

责任校对: 郑 燕

循环经济实施主体与保障体系

单胜道 何尧军 吴思 著

研究出版社出版发行

(北京 1746 信箱 邮编: 100017)

杭州杭新印务有限公司印刷 新华书店经售

开本: 850mm × 1168mm 1/32

印张: 5.75 字数: 155 千字

2007 年 12 月第 1 版 2007 年 12 月第 1 次印刷

ISBN \ 978-7-80168-337-3

定价: 80.00 元 (共四册)

(版权所有 翻印必究)

《循环经济建设路径与保障体系丛书》

编辑委员会

主 任 单胜道

副主任 何尧军

编 委 单胜道 何尧军 张仁桥 余艳艳 吴 思

《循环经济建设路径与保障体系丛书·

循环经济实施主体与保障体系》

单胜道 何尧军 吴 思 著

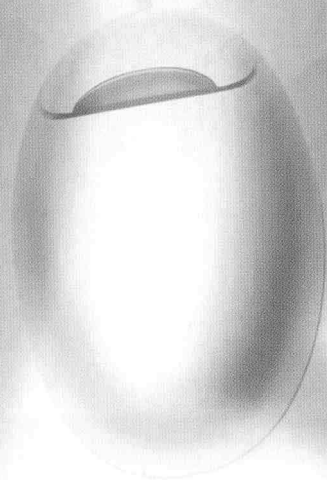


浙江智慧书社

技术策划 全程制作

地址 杭州凯旋路 258 号浙江大学华家池校区

邮编 310029 电话 0571-86434728



序

胡锦涛总书记在十七大报告中提出,要加快转变经济发展方式,推动产业结构优化升级;加强能源资源节约和生态环境保护,增强可持续发展能力;建设生态文明,循环经济形成较大规模。

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,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。

发展循环经济是新型工业化的高级形式。目前我国全面建设小康社会,要走科技含量高、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中国特色新型工业化道路,使经济社会与环境资源得到协调、可持续发展。循环经济为工业化以来的传统经济转向可持续发展的现代经济提供了战略性的理论范式,从根本上缓解了长期以来生态平衡与经济发展之间的尖锐冲突。

发展循环经济在农业领域也有着广阔的天地。我国是一个农业大国,农业问题始终是影响我国国民经济与社会发展的关键问题。近年来,由于对农业自然资源与农业社会资源的低效率配置和掠夺式开发利用,使得农业生产所需的主要农业资源面临短缺危机,资源、环境的承载能力问题日益突出,已成为制约农业可持续发展和新农村建设的瓶颈。2007年出台的中央一号文件明确提出:要加强农村环境保护,鼓励发展循环型农业,使农业也按照建设资源节约型、环境友好型社会的要求,在实现节约资源和保护环境提高经济效益,促进农民增收,建设和谐新农村。

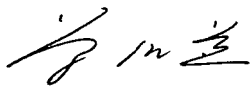
发展循环经济有利于资源节约与综合利用。当前,我国经济的快

速发展在很大程度上仍然是依靠物质资源的过高消耗实现的，高速行驶的经济列车使得水、土地、能源、原材料等资源不足的问题日益显现。大力发展循环经济，推进节水、节地、节能、节材，加强资源综合利用，完善再生资源回收利用体系，有利于提高经济增长的质量和效益，是实现全面建设小康社会宏伟目标的必然选择，也是关系中华民族长远发展的根本大计。

发展循环经济必须建立一个内容系统、切实有效的保障体系。我国是一个发展中国家，还将长期处于社会主义初级阶段。目前，我国全面推进循环经济发展还存在一些困难和障碍，包括观念认识、政府职能、制度政策、法律法规和技术资金等。因此，为保证循环经济快速发展并向纵深推进，应当建立政府提倡推动、市场引导驱动、公众自觉行动的长效机制，动员全社会各方面的力量共同努力；建立健全促进循环经济发展的法律法规体系、政策支持体系、制度保障体系和科技支撑体系。

鉴于上述分析，我们对循环经济建设路径与保障体系进行了积极地探索和实践，并编写了《循环经济建设路径与保障体系丛书》。丛书共分四册，即循环型农业建设、循环型工业建设、资源节约与综合利用以及循环经济实施主体与保障体系；四册书的内容相互关联，不可分割，构成了一个系统、完整的理论体系；前三册探索循环经济建设路径，第四册研究循环经济保障体系。丛书的出版对我国建设资源节约型、环境友好型社会，实现人与自然的和谐，落实以全面、协调、可持续发展为主体内容的科学发展观以及建设生态文明有着积极的推动作用。

本丛书是在课题研究基础上整理完成的。由于著者水平有限，不当之处敬请赐正并提出宝贵意见，以推动我们深入研究和实践，提高成果水平。



2007年10月

前言

发展循环经济是转变经济发展方式，走新型工业化道路，建设资源节约型、环境友好型社会，从根本上缓解经济社会发展面临的资源约束矛盾和环境压力，实现全面建设小康社会目标，促进人与自然和谐发展的战略举措。目前，我国全面推进循环经济发展还存在一些问题，包括观念认识、政府职能、制度政策、法律法规和科技支撑等。

为了解决上述问题，我们进行了积极的理论研究和实践探索，并撰写了《循环经济实施主体与保障体系》。全书共八章，较系统地论述了发展循环经济的主体，循环经济与政府主导，循环经济与企业运作，循环经济与公众参与，循环经济法律法规体系建设，循环经济政策支持体系建设，循环经济制度保障体系建设以及循环经济科技支撑体系建设。

本书内容丰富，取材广泛，可作为高等院校资源、环境、经济类专业学习用书，也可供政府机关管理人员和有关专业研究人员参考使用。

目 录

第一章 发展循环经济的主体 /1

第一节 循环经济的三位一体构架 /1

第二节 政府调控与引导 /5

第三节 企业运作与实践 /10

第四节 公众参与与推动 /16

第二章 循环经济与政府主导 /20

第一节 政府决策对发展循环经济的影响 /20

第二节 转变与创新政府职能 /23

第三节 政府绿色采购 /27

第三章 循环经济与企业运作 /36

第一节 企业循环经济运行 /36

第二节 企业发展循环经济的战略选择 /40

第三节 企业循环经济发展模式 /45

第四节 绿色企业 /48

第四章 循环经济与公众参与 /57

第一节 学校教育 /57

第二节 公众参与 /62

第三节 绿色社区建设 /69

第四节 民间组织推动 /73

第五章 循环经济法律法规体系建设 /76

第一节 循环经济法律法规建设内涵 /76

第二节 国外循环经济法律法规建设 /83

第三节 我国循环经济法律法规体系构建 /91

第六章 循环经济政策支持体系建设 /100

第一节 循环经济政策的基本内涵 /100

第二节 循环经济政策体系框架 /105

第三节 循环经济的经济政策 /114

第四节 促进循环经济发展的税收对策 /118

第七章 循环经济制度保障体系建设 /128

第一节 循环经济与制度建设 /128

第二节 我国循环经济制度创新 /137

第三节 循环经济行为规范制度 /141

第四节 循环经济激励机制 /144

第八章 循环经济科技支撑体系建设 /151

第一节 科技创新推动循环经济发展 /151

第二节 发展循环经济的科技策略 /160

第三节 我国发展循环经济的重大科技问题 /163

第四节 循环经济发展的关键共性技术 /166

主要参考文献 /171

第一章 发展循环经济的主体

我国实行的是社会主义市场经济体制,发展循环经济要按照国家宏观调控下发挥市场机制基础性作用的要求,充分发挥政府、企业、公众的作用,做到政府调控、企业运作、公众参与三者结合,形成合力,共同推动循环经济的发展。

第一节 循环经济的三位一体构架

发展循环经济是实现可持续发展的重要途径,既关系当代发展,又惠及子孙后代,利国利民,需要政府、企业和社会公众共同参与。要充分发挥各级政府的支持、引导、督促作用,通过规划、法规、政策等的制定和实施,为发展循环经济创造有利的宏观环境和内在机制;要科学利用价格、税收等经济杠杆,充分发挥企业发展循环经济的主体作用,健全发展循环经济的激励机制;要积极引导公众参与、从我做起,在生产和消费的不同环节更切实地推进循环经济发展。

一、循环经济不是一种自发的经济模式

改革开放近30年来,我国经济持续快速增长,经济和社会发展取得了举世瞩目的成就,但是资源、环境日益成为制约经济和社会发展的重要因素。究其原因,主要是由于经济粗放式增长,资源利

用率低下,环境污染严重。同时,一些重要资源的对外依存度在不斷上升,若不改变这种状况,经济和社会全面持续平稳发展难以为继,并且会影响国家经济安全。要缓解我国资源、环境与经济和社会发展的矛盾,最重要的是贯彻落实科学发展观,调整经济结构,根本转变经济增长方式。

而循环经济正是发达国家为协调经济增长与资源、环境矛盾,实现可持续发展而提出的一种新型经济增长模式。它以生态学理论为指导,以物质闭环流动为特征,以“减量化、再利用、资源化”为基本原则(即3R原则),以企业清洁生产、建立生态产业区为基本路径,最终达到人类与自然的协调与和谐。因此,从本质上说,循环经济是一种新型的生态经济,是市场经济的一种高级形式,它的实施需要有一个完善健全的市场制度的配合,有一套行之有效的技术支撑体系与法律体系作为保障。

二、发挥政府的导向性推动作用

发展循环经济,必须依靠政府的推动作用。首先,循环经济是个整体的经济,体现了科学发展观的全面、协调、可持续发展,需要政府规划、协调。其次,政府要在政策上予以引导和支持,政府制定一系列的制度,支持什么、反对什么,要有法规、办法制约,要逐步形成发展循环经济的政策体系。最后,政府要宣传、教育、引导公民,使大家充分认识到发展循环经济的重要性和必要性,并使发展循环经济变成每一个公民必须遵循的一种道德准则与义不容辞的责任。

但是目前,政府在这方面如税收政策、法律制度等都有缺失。在某种程度上可以说,过去我国在节约方面取得的成就是依靠市场机制对资源的基础性配置作用,从而改善了资源配置的效率。但市场机制与外部性有时并不一致,尤其是在法律、标准、财税政策等方面都存在较大缺失的情况下,在资源节约问题上市场机制失灵的程度要大得多。在新的发展阶段,政府的作用应该得到加强。当然,

加强政府的作用并不是说政府要直接参与经济行为,而是由它提供有利于资源节约的制度环境和政策环境,从而推动循环经济向纵深发展。

具体地说,各级政府要从以下几个方面推动循环经济发展。

(一) 大力倡导循环经济发展

当前,政府应借助电视、广播、报纸等多种传媒渠道,通过广泛的舆论、宣传教育活动,引导企业树立循环经济的新观念、新思维,彻底转变传统的企业发展观,建立资源循环利用、对环境排放少量废弃物或不排放废弃物的新型经济发展模式,努力建设循环型企业;使各级领导干部树立科学的发展观,把发展循环经济的理念贯穿到各项经济工作中去,走可持续发展道路;使公众了解循环经济的原理和理念,树立自觉的环境保护意识和绿色消费意识,增强反复利用和多次使用意识,尽可能减少垃圾排放,逐步形成节约资源和保护环境的生活方式和消费模式,实现生态文明。

(二) 用循环经济理念指导产业布局合理调整

一是引导企业以调整产品结构、拉长产业链条、全面提升资源综合利用水平为重点,推行清洁生产;二是加快发展低耗能、低排放、具有高科技含量的重点项目;三是按照循环经济的理念和工业生态学理论加快生态工业园区建设,从分析区内现有企业的能源、水和原材料利用状况入手,通过引进关键链接项目,形成企业间共生和代谢的生态网络关系,打造园区内循环型的资源流、物质流、能量流、信息流和技术流的高效耦合系统。

(三) 抓住重点领域和关键环节

首先,应该在冶金、建材、化工、电力、农业领域取得突破。这几个行业资源消耗严重,对环境影响比较大,发展循环经济就要在这几个行业取得突破。其次,要在重点地域取得突破,也就是在资源型城市和产业比较集中的工业园区取得突破。这两个地域既是资源消耗比较集中的地方,又是工业废料、废物排放比较集中的地区。再次,发展循环经济应从生产环节入手。因为生产环节是源头,只

有从生产环节入手推行清洁生产、节约生产、安全生产，才能从源头上减少废物的排放，实现从末端治理到源头控制的转变。最后，要从企业入手，增强发展循环经济的活力。当前推进循环经济发展，企业是最主要的，因为企业既是资源利用大户，又是资源转化大户，要让企业在发展循环经济中不吃亏，要让企业领略到发展循环经济既有经济效益，又有环境效益。

三、让市场发挥资源配置的功能

价值链的持续运行是以资源的合理配置为基础的。同物质流、能量流、信息流、人力流的持续运行相比，通过资源优化配置来实现价值链的持续运行就显得更加复杂，要采取各种有利于价值链持续运行的微观和宏观的资源配置举措。

市场调节是实现价值链微观持续运行的重要资源配置手段。作为循环经济运行微观基础的企业，要合理地按照市场经济规律配置资源，使企业的价值链实现价值流的持续运行。企业是有生命周期的，在正常情况下，依次经过孕育期、生存期、发展期、成熟期、衰退期和蜕变期等阶段。因此，要实现企业价值链的持续运行，必须及时调整企业的产品市场战略和技术创新战略，进行品牌产品创新。要加强企业价值链各环节的价值增值和成本降低的管理。企业要不断提高信用等级，不断提高内在质量，以促进企业在金融市场上顺利融资，使得该企业在其各环节上的价值链处于持续运行状态。同时，要进一步深化价格改革，健全促进循环经济发展的价格和收费政策，积极调整资源性产品与最终产品的比价关系，完善自然资源价格形成机制，通过水价、电价、气价等价格政策的调整，更好地发挥市场配置资源的基础性作用。

四、全民参与是发展循环经济的基础

全民参与是发展循环经济的基础，是发展循环经济的不竭动力。要把老百姓发动起来，发挥人民当家作主的作用，监督政府，

让政府不敢松懈，不敢怠慢。要开展形式多样的宣传教育活动，提高全社会对发展循环经济重大意义的认识，使节约资源、保护环境变成全体公民的自觉行为，从而形成良好的社会氛围，推进节约型、友好型、效益型的生产模式、消费模式和城市建设模式。

总之，在发展循环经济这个问题上，政府是关键，市场是基础，企业是主体，全社会共同参与是重要保证。

第二节 政府调控与引导

节约资源使用，减少废弃物和污染物排放，需要将循环经济的发展理念贯穿到区域经济发展、城乡建设和产品生产中，改变传统的发展理念和模式，规范生产、服务、消费的行为，实行规划引导、政策激励、协调统筹、依法管理、宣传教育等等。这些如没有政府的调控是难以做到的。

一、建立政府导向机制

目前，发展循环经济单靠市场仍有一定的局限，还必须依靠政府，通过建立一系列导向机制，推动循环经济向纵深发展。政府在建立导向机制方面可以从以下几个方面着手。

（一）建立健全多元投入机制

按照公共财政的要求，加大对发展循环经济的投入。对发展循环经济的重大项目和示范工程，政府要给予直接投资或资金补助、贷款贴息等支持，发挥政府投资对社会投资的引导作用。同时积极引导更多的民间资本投入。

（二）建立资源有偿使用机制

我国经济已保持了二十多年的持续快速增长，但这种增长是以资源过度消耗和环境严重污染为代价的。这种资源过度消耗和利用率低的现状与资源产品价格过低有关，资源产品市场价格低带来了资源综合利用水平低和再生资源回收利用率低等一系列问题，反过

来较低的资源利用水平也成为企业降低生产成本、提高经济效益和竞争力的重要障碍。要走出这个怪圈，必须改变当前资源产品价格过低状况，建立起资源有偿使用机制，这不但是促进节约资源和保护环境根本措施，也是推动循环经济发展的基础。

（三）建立环境资源补偿机制

环境资源是社会、经济发展的物质基础，储备的资源是真正的财富。目前我国资源价值在产品和生产成本中得不到正确和充分的体现，环境资源滥用问题严重，主要原因在于缺乏合理的环境资源价格体系。环境资源的价格在现实经济中不能正确反映其供求关系，低价甚至免费的资源使用使人们产生了资源丰富的错觉。因此迫切需要政府建立科学、公平、合理、有效的环境资源有偿使用机制，实行环境资源有偿使用制度、环境标志制度、可再生能源配额制度和政府绿色采购制度等，使循环利用资源和保护环境有利可图，使企业和个人对环境保护的外部效益内部化。

（四）建立健全考核评价机制

建立以资源生产率、资源消耗降低率、资源回收率、资源循环利用率、废弃物最终处置降低率等为主要指标的循环经济评价指标体系及相关的统计制度，逐步开展考核评价。

二、加大税收调控力度

目前在我国现行税制中，没有设置专门的针对循环经济的税种。与循环经济相关的税种主要有资源税、消费税、城建税和固定资产投资方向调节税等几种，但这几种税收收入占国家税收总收入的比重只有8%左右，不足以对推动循环经济发展产生巨大影响。随着循环经济向纵深发展，税收的调控和引导作用要充分发挥出来，切实为循环经济的发展“保驾护航”。

要研究制定鼓励生产和使用节能节水产品的税收政策，鼓励发展节能省地型建筑的经济政策以及鼓励低油耗、小排量车辆的财税政策；调整高耗能产品进出口政策；积极研究财税体制改革，完善

消费税税制；加大公共财政对政府节约资源管理和政府机构节能改造的支持力度；逐步扩大节能、节水产品实施政府采购的范围；完善资源综合利用和废旧物资回收利用的税收优惠政策；在理顺现有收费和资金来源渠道的基础上，研究建立和完善资源开发与生态补偿机制。

目前，实行绿色税收政策是各国加大税收调控力度的重要举措。欧盟许多国家实行的绿色税收政策，主要有以下四种形式：一是对废气、废物排放征收环境税；二是改变税法鼓励方向，对污染行为征税；三是对一般性废弃物和污染征收成本支付税。借鉴国际上环保税收政策，我国的绿色税收政策应坚持以下原则。

一是绿色税收政策应以调控为主，聚财为辅，积极发挥税收的经济杠杆作用。为了不加重纳税人的总体负担，新增的生态税将通过降低其他一些税的税负来加以抵消。西方国家在实现税制绿化的过程中，非常注意保持微观经济主体现有的总体税负基本不变，比如在开征新的环境税的同时，降低企业的其他税收负担。我国实现税制绿色化应该建立在不加重企业负担的基础上，结合目前税费制度的改革，在开征生态税收之后，应及时将企业缴纳的大多数环保方面的收费(如排污收费、水资源费)并入生态税收中一并征收，以避免重复征收，加重纳税人负担。

二是新开征的环保税要保持税收收入的中性，本着“谁污染谁纳税”与“完全纳税原则”，达到税收的横向与纵向公平，并且要使新开征的税种与现有相关税种相互协调配合，以期形成绿色税收调控体系。

三是征收的环保税款要建立环保专项基金，严格实行专款专用制度。由财政部门编制专门的预算，由审计部门对资金的使用情况进行跟踪审计，确保资金的合理有效使用。

三、增加环保资金投入

环境问题越来越成为我国经济发展的一大痼疾。20世纪90年