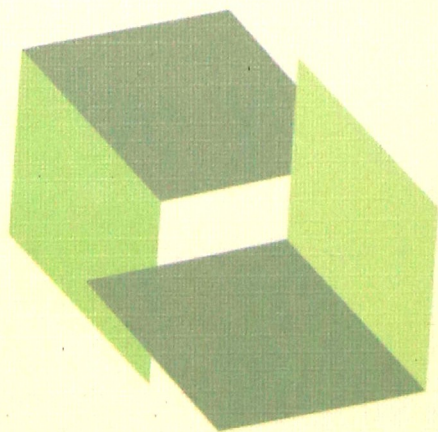


《循环经济促进法》 及其实施问题研究

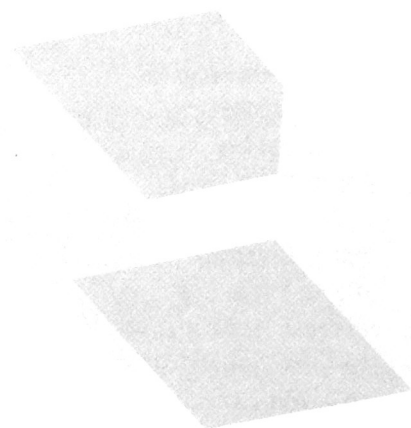
孙佑海 王凤春 李丹 著



中国社会科学出版社

《循环经济促进法》 及其实施问题研究

孙佑海 王凤春 李丹 著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

《循环经济促进法》及其实施问题研究 / 孙佑海等著. —北京: 中国社会科学出版社, 2015. 4

ISBN 978 - 7 - 5161 - 5555 - 4

I. ①循… II. ①孙… III. ①自然资源 - 资源经济 - 法规 - 研究 - 中国 IV. ①D922. 604

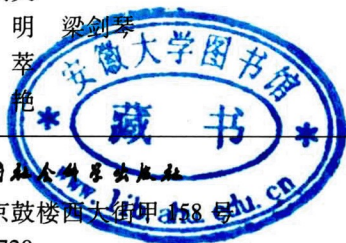
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 032584 号

出版人 赵剑英

责任编辑 任明 梁剑琴

责任校对 闫萃

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 2015 年 4 月第 1 版

印次 2015 年 4 月第 1 次印刷

开本 710 × 1000 1/16

印张 15.5

插页 2

字数 254 千字

定价 55.00 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联系调换

电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

目 录

第一章 制定《循环经济促进法》的背景和立法过程	(1)
一 循环经济的概念	(1)
二 循环经济的基本原理	(3)
三 制定《循环经济促进法》的背景	(6)
四 制定《循环经济促进法》的必要性和简要过程	(9)
第二章 《循环经济促进法》的立法目的、指导思想和定位	(14)
一 《循环经济促进法》的立法目的	(14)
二 《循环经济促进法》的立法指导思想	(16)
三 《循环经济促进法》的定位	(20)
四 《循环经济促进法》的特点	(21)
第三章 发展循环经济的战略方针、基本原则和管理体制	(27)
一 发展循环经济的战略方针	(27)
二 发展循环经济的基本原则	(29)
三 循环经济发展的管理体制	(31)
四 政策规划、科学研究和宣传教育等方面要求	(33)
五 对政府、企业、公民等主体发展循环经济的基本要求	(36)
第四章 基本管理制度	(43)
一 循环经济发展规划制度	(43)
二 总量调控制度	(49)
三 循环经济评价指标体系和考核制度	(52)
四 以生产者为主的责任延伸制度	(55)
五 重点企业监督管理制度	(58)
六 循环经济统计制度、标准体系和产品资源消耗标识制度	(60)

第五章 减量化法律制度	(63)
一 技术、工艺、设备、材料和产品名录的规定	(63)
二 工艺、设备、产品及包装物生态设计的规定	(67)
三 工业节水、节水设施“三同时”和利用海水的规定	(71)
四 企业节油的规定	(74)
五 节约矿产资源的規定	(76)
六 建筑领域节约资源的规定	(79)
七 农业领域节约资源的规定	(82)
八 公共机构节约资源和有关建筑物维护管理的规定	(84)
九 服务性企业节约资源的规定	(87)
十 关于再生水利用的规定	(89)
十一 限制一次性消费品生产和销售的规定	(90)
第六章 再利用和资源化法律制度	(93)
一 区域循环经济的規定	(93)
二 工业废物、工业用水、余热、余压等综合利用的规定	(98)
三 建筑废物综合利用的规定	(105)
四 农业废物综合利用和林业再利用、资源化的规定	(106)
五 产业废物交换的规定	(111)
六 废物回收体系建设的规定	(113)
七 特定产品拆解或再利用的规定	(118)
八 电器电子产品再利用和资源化的规定	(121)
九 机动车零部件、工程机械、机床等产品的再制造和轮胎翻新的规定	(124)
十 生活垃圾和污泥资源化的规定	(130)
第七章 发展循环经济的激励措施	(134)
一 循环经济专项资金	(134)
二 科技创新财政支持措施	(137)
三 税收优惠措施	(139)
四 循环经济重点投资领域和金融支持的措施	(143)
五 有利于循环经济发展的价格和收费政策	(147)
六 有利于循环经济发展的政府采购政策	(149)
七 表彰和奖励措施	(152)

第八章 法律责任	(154)
一 循环经济监督管理部门不依法履行监督管理职责的法律 责任	(154)
二 生产、销售、使用、进口列入淘汰名录的产品、技术、 工艺、设备、材料的法律责任	(156)
三 违法设计使用列入国家禁止使用名录的有毒有害物质的 法律责任	(159)
四 未按规定停止使用不符合国家规定的燃油发电机组或者 燃油锅炉的法律责任	(161)
五 矿山企业未达到经依法审查确定的开采回采率等指标的 法律责任	(163)
六 违法生产、销售、使用粘土砖的法律责任	(164)
七 电网企业拒不收购利用余热、余压、煤层气以及煤矸石 等低热值燃料生产的电力的法律责任	(166)
八 违法销售没有标识的再利用电器电子产品或者再制造产品、 翻新产品的法律责任	(168)
九 刑事法律责任	(170)
第九章 《循环经济促进法》的实施	(173)
一 《循环经济促进法》实施取得积极成效	(173)
二 存在的突出问题	(180)
三 推动《循环经济促进法》实施的措施	(183)
第十章 循环经济法律体系及与相关法律的关系	(190)
一 循环经济法律体系	(190)
二 与《固体废物污染环境防治法》等环境保护立法的关系 ..	(193)
三 与相关资源立法之间的关系	(197)
四 与《节约能源法》、《可再生能源法》等能源立法的关系	(199)
五 与《清洁生产促进法》的关系	(201)
第十一章 国外发展循环经济的法律实践	(204)
一 德国循环经济法律及实施	(204)
二 日本循环经济法律及实施	(214)
三 美国循环经济法律及实施	(226)
参考文献	(236)
后记	(241)

第一章

制定《循环经济促进法》的背景和立法过程

一 循环经济的概念

循环经济的定义是《循环经济促进法》需要解决的首要问题。循环经济的定义不仅决定了《循环经济促进法》的调整范围和对象，而且也直接影响到《循环经济促进法》所规定的基本法律制度和措施。

我国很早就开始了循环经济的实践，但是一直没有关于循环经济的统一定义。在20世纪50—70年代，我国开展了资源综合利用工作。20世纪80—90年代，我国积极参与实施了联合国环境规划署推动的清洁生产行动计划，并制定了《关于进一步开展资源综合利用意见的通知》等规范性文件。进入21世纪以来，循环经济发展工作得到加强。2002年，全国人大常委会制定了《清洁生产促进法》，对循环经济的重要组成部分——清洁生产作了比较全面的规范。《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》也明确规定要“加快循环经济立法，建设资源节约型、环境友好型社会”。2005年7月，国务院发布了《关于做好建设节约型社会近期重点工作的通知》和《关于加快发展循环经济的若干意见》。国家发展和改革委员会、环境保护部、科技部、财政部、住房和城乡建设部、农业部、水利部、国土资源部等各个部门从各自的工作角度出发，均出台了与发展循环经济相关的规章或者规范性文件。

然而，到底什么是循环经济，既有的工作实践、规范性文件和大量学术研究从各种角度进行了阐述，却一直没有达成广泛共识。在国家多次发布的有关循环经济的政策与管理文件中，尽管提出了发展循环经济的目标要求，但也始终没有一个明确的循环经济定义。从国外立法来看，也没有

采用“循环经济”这一表述的先例。比如：德国循环经济立法名称为《物质闭路循环和废物处理法》、日本为《建设循环型社会基本法》、美国为《资源保护和回收法》，等等。因此，如何准确界定“循环经济”的概念，既是推动循环经济发展的前提性问题，也是制定和实施《循环经济促进法》的关键性问题。

依照《循环经济促进法》第二条的规定，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。循环经济是推进可持续发展战略和建设资源节约型与环境友好型社会的一种优选模式，它强调以循环生产模式替代传统的线性增长模式，表现为用“资源—产品—再生资源”和“生产—消费—再循环”的模式去最有效地利用资源和保护环境，从而实现“投入最小化、废物资源化、环境无害化”，最终达到以最小发展成本获取最大的经济效益、社会效益和环境效益的目标。它包括以下三个组成部分：

（一）减量化

减量化是指在生产、流通和消费等过程中通过优化经济布局、产业结构升级、清洁生产、绿色消费等措施，最大限度地减少对不可再生资源的消耗，同时降低废物的产生。减量化要求各项社会活动减少进入生产和消费过程的资源和能源量，其实质是要求人们在生产或消费的源头就考虑节省资源、提高利用率、防止废物产生，而不是把眼光放在废物产生后的治理上。因此，减量化往往需要改变人们传统的生产方式和生活方式，甚至要求部分企业和公民在短期内让渡一定的既得利益或眼前利益。自减量化原则被提出以来，各国无不以行政强制、经济激励等多种方式大力推行。

（二）再利用

再利用是指将废物直接作为产品或者经修复、翻新、再制造后继续作为产品使用，或者将废物的全部或者部分作为其他产品的部件予以使用。再利用强调人们在生产、流通和消费过程中，尽可能多次或者以尽可能多的方式重复使用物质，防止物品过早成为垃圾。再利用针对的是在不改变废物物理性状的前提下进行的利用，如报废机动车船的回收拆解、机电产品再制造等。所谓“废物”，是指在生产、生活和其他活动中产生的丧失原有利用价值或者虽未丧失利用价值但被抛弃或者放弃的物品、物质以及

法律、行政法规规定纳入废物管理的物品、物质。包括产业废物和流通、消费后产生的废物。

再利用中的再制造，是指将废弃产品及零部件修复、改造成质量等同于或者优于原产品的过程，其产品为再制造产品。再制造是循环利用废弃物、实现资源节约的重要方式，因为它充分挖掘和利用了蕴含在废弃物或其零部件中的重点材料、能源等附加值，比把废物完全打碎作为制作产品的原材料或者完全依靠购买新原料进行生产来说，能大大节约资源并减少污染。这是发展循环经济应该大力倡导和推行的方式。

（三）资源化

资源化是指将废物直接作为原料进行利用或者对废物进行再生利用，强调发挥资源的最大利用效能。资源化能够将废物变为资源，既能节约资源，又能防止因大量填埋废物所造成的占用土地、污染环境等问题。所谓“将废物直接作为原料”，是指不经加工直接使用和利用废物。如：电厂粉煤灰用于生产建材产品、筑路和建筑工程，企业利用余热、余压、城市垃圾和煤矸石、煤泥等低热值燃料及煤层气生产电力、热力等。所谓“再生利用”，是指将废物的全部或者部分作为原料经过加工予以利用的过程，其产品为再生产品。如：利用废铝生产再生铝，利用废纸生产再生纸，矿产资源开采过程中对共生、伴生矿进行综合开发利用，对社会生产和消费过程中产生的各种废旧物资进行回收利用等。

二 循环经济的基本原理

循环经济的提出及其所遵循的原理，实质上是人类向自然学习的结果。“仿生态”理论是目前循环经济解释中应用比较广泛的一种。这种理论认为，经历几亿年长期进化的生态系统，既优化了“投入—产出”的外部自然条件，更确立了生态系统内部各个要素之间所具有的稳定关系，通过这些关系的互相作用、互相制约与互相影响，最终表现出生态系统“高效、和谐、循环、再生”的基础并获取了整体效益的最大化，从而使得生态系统的物质流、能量流达到了合理运行、衔接流畅和功能互补的目标函数，其所表现出的结构与功能以及相应的流程、反馈、抗逆、循环、

互补共生、资源共享等，构成了一个等级有序的、具有自组织功效的、有较强抗干扰能力的、取得物质最多、能量损耗最小而系统内部达到整体优化的运行模式。

（一）自然生态系统的构成

自然生态系统，可划分成“生产者”、“消费者”、“分解者”三个互相衔接的有机成分。

所谓的生产者，主要指地球上一切高级生命形式赖以生存的食物基础，即绿色植物利用二氧化碳与水，将太阳辐射能转变为碳水化合物，形成所谓的“地球第一生产力”。这种合成的碳水化合物是地球上一切高级生命形式获得生存繁衍的基础。科学家的结论指出，如果某一天光合作用突然停止了，那么地球上一切高等生命形式包括人类在内，在不到五年的时间内将会统统灭绝。

所谓的消费者，是指靠第一生产力生存的各种生物群体，例如食草性动物、食肉性动物、杂食性动物等，它们的规模和等级都取决于生产者所能提供的食物数量即生存承载力。

所谓的分解者，是指生产者和消费者在其生命过程中所产生的废弃物和死亡体，通过分解者（主要是微生物）的作用，重新变成新一轮生产者的养分和矿物质，参与生物链的循环活动。所谓“落红不是无情物，化作春泥更护花”，就比较准确地描述了三者之间的有机联系，即生产者应满足消费者的需求，生产者和消费者这二者所产生的废弃物又会通过分解者的作用（即通常所称的“环境自净能力”），将释放出的养分再重新供应于生产者的需要，从而完整地形成一个生生不息、良性循环和最节约利用资源的有效系统。

（二）社会经济运行结构及存在问题

现实的社会经济运行同样具有生产者、消费者和分解者三大组群。这里所谓的生产者是指利用资源要素的组合，获得社会需求的各类产品，同时产生了相应的废弃物和污染物。这里所谓的消费者是指广大社会群体，他们在消费过程中也要产生不同的废弃物和污染物。这些废弃物和污染物的大量积累，使得单靠自然界的分解，已经完成不了进行缓冲、抗逆、自净和消纳的任务。于是，一个本应健康运行的循环链条被打断了，把理想

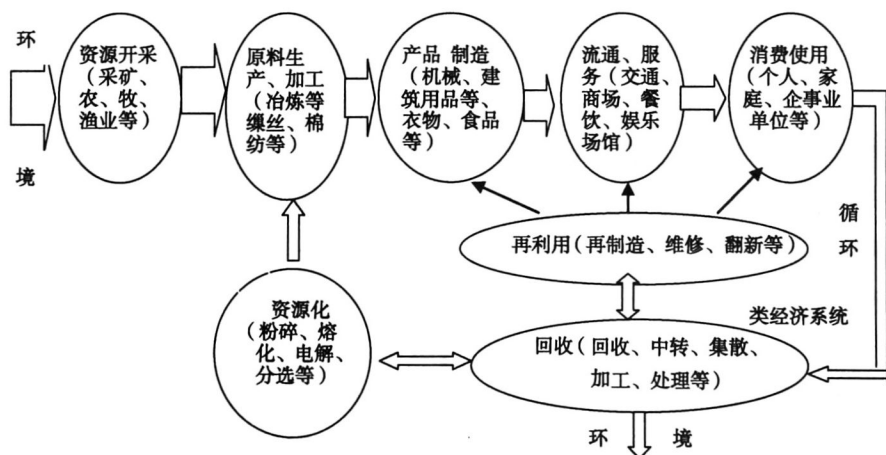
要求的“生产者、消费者、分解者”三者之间的均衡、连续和对称，变成了生产者和消费者过于庞大，而分解者过分弱小的严重不均衡、不对称状态，从而不能有效实现物质和能量的流畅循环和高效产出。事实上，今天我们通过各种形式加大环保力度去进行污染治理，努力提高缓冲能力和恢复自净能力，都是在帮助、弥补和增强“分解者”这根弱小链条，达到实现“人类向自然的索取必须与人类对自然的回馈”相平衡的核心目标，这就是循环经济的主要理论依据。

（三）“循环经济”模式的提出

基于对资源环境问题和经济社会问题的理解和认识，人类在发展过程中经历了三种模式。第一种是“传统发展模式”，它不考虑资源环境因素，主要强调对自然的征服，缺乏尊重自然的意识，这是一种“资源—产品—污染排放”单向的线性过程。第二种是“过程末端治理”模式，它开始注意到了资源环境问题，但其具体做法是“先使用，后处理”、“先污染，后治理”，只是在生产过程的末端再采取措施治理污染，其结果是治理的技术难度很大，治理的成本过高，而且生态恶化的程度日益严重，经济效益、社会效益和环境效益都无法达到预期的目的。第三种是“循环经济模式”，它倡导的是一种人与自然协同进化和人与自然和谐共处的发展模式，以实现资源使用的减量化、原料或产品的多次利用、废弃物资源化为目的，是一个“资源—产品—再生资源”的反馈式循环过程，最终实现“最优生产、最适消费、最少废弃”的资源节约型与环境友好型社会。

自18世纪以来的工业社会，逐渐背离了生态系统的基本发展原则，采取一种单链式或支链式的非循环、整体效益欠佳的线性方式。人们大量攫取自然中的资源，经过低效率的运转和加工，形成产品投放市场，被需求欲望越来越非理性的消费者所消耗，生产过程与消费过程的各个环节所产生的废弃物和污染物，统统抛入自然环境之中，由于循环链条中分解者的弱小，形成了“老账未还、新账又添”的环境恶化局面。这种以利润最大化和成本外部化为特征的非理性生产过程所呈现的单向性、不经济性和环境非友好性，已对人类社会形成了巨大的压力。资源的过度消耗、产品的过度生产和社会的过度消费所遗弃的废弃物和污染物，单靠自然本身的自净能力已无法消纳，于是严重的环境污染和生态退化在全球尺度上蔓

延,到20世纪60年代已经达到了威胁人类自身生存的程度。于是人们从自然生态系统中开始学习健康循环的发展机制,按照自然资源的承载能力和生态环境的容量,重新调整经济运行方式,实现经济活动的生态型转化,并作为经济社会发展模式的参照物。这是人类发展历史上认识的又一次深化,由此引发了一场经济发展模式的大变革,形成一种效率较高、物料较省、需求得到理性满足、自然环境维系良好的发展模式,即现在所谓的“循环经济”模式。^①



“循环经济”模式中物质循环和能量流动简图^②

三 制定《循环经济促进法》的背景

(一) 我国资源环境与经济发展的矛盾日趋尖锐

循环经济作为一种新的发展模式,是在我国传统的高消耗、高排放、低利用的经济增长模式所带来的资源约束和环境压力背景下被高度重视并提出来的。20世纪80年代以来,我国经济快速增长,各项建设成就显

^① 牛文元:《关于循环经济及其立法的若干问题》,中国人大网(www.npc.gov.cn)。

^② 孙佑海、李丹、杨朝霞:《循环经济法律保障机制研究》,中国法制出版社2013年版,第35页。

著,但同时经济发展与资源环境的矛盾也日趋尖锐。这些矛盾突出表现为:

第一,环境污染加重趋势尚未得到根本遏制。多年来,我国环境保护工作虽然取得积极进展,但环境形势依然严峻。《2013 年中国环境状况公报》显示,长江、黄河、珠江、松花江、淮河、海河、辽河、浙闽片河流、西北诸河和西南诸河十大流域的国控断面中,Ⅰ—Ⅲ类、Ⅳ—Ⅴ类和劣Ⅴ类水质断面比例分别为 71.7%、19.3% 和 9.0%。京津冀、长三角、珠三角等重点区域及直辖市、省会城市和计划单列市共 74 个城市按照新标准开展监测,依据《环境空气质量标准》(GB3095-2012)对 SO_2 、 NO_2 、 PM_{10} 、 $\text{PM}_{2.5}$ 年均值、CO 日均值和 O_3 日最大 8 小时均值进行评价,74 个城市中仅海口、舟山和拉萨 3 个城市空气质量达标,占 4.1%;超标城市比例为 95.9%。农村环境形势依然严峻,面源污染加重,工矿污染凸显,饮用水存在安全隐患,生态退化尚未得到有效遏制。党的十八大报告要求实现国内生产总值和城乡居民人均收入到 2020 年比 2000 年翻两番,那么在这一过程中资源、能源消耗势必会持续增长,环境保护面临的压力会越来越大。

第二,生态破坏问题日趋严重。《2013 年中国环境状况公报》的数据显示,耕地质量问题凸显,区域性退化问题较为严重,中国现有土壤侵蚀总面积 294.91 万平方公里,占国土面积的 30.72%。其中,水力侵蚀 129.32 万平方公里,风力侵蚀 165.59 万平方公里。全国森林面积 2.08 亿公顷,森林覆盖率 21.63%,相当于世界森林平均覆盖率(27%)的 80.1%。许多河流的水生态功能严重失调,生物多样性减少,外来物种入侵造成的经济损失严重,目前中国有约 500 种外来入侵物种。近十年,新入侵中国的恶性外来物种有二十多种,常年大面积发生危害的物种有一百多种。互花米草沿中国大陆海岸线分布面积为 35995.2 公顷。

第三,资源能源形势更加严峻。我国资源能源问题主要是过度消耗。《2013 年中国环境状况公报》的数据显示,全国因建设占用、灾毁、生态退耕等原因减少耕地面积 40.20 万公顷,通过土地整治、农业结构调整等增加耕地面积 32.18 万公顷,年内净减少耕地面积 8.02 万公顷。据《2013 年国民经济和社会发展统计公报》的数据显示,2013 年,我国 GDP 增长率是 7.7%,而同期全国发电装机容量 124738 万千瓦,比上年末增长 9.3%。这种状况如不尽快转变,势必产生资源能源难以为继的

后果。

（二）我国资源能源利用效率与发达国家存在较大差距

与国外一些国家和地区的能源利用效率和生产效率相比，我国在推行循环经济方面还存在着较大差距，主要表现在以下几个方面：

第一，在单位产值能耗的国际比较上，据研究，按现行汇率计算的每百万美元国内生产总值能耗，我国为 1274 吨标准煤，比世界平均水平高 2.4 倍，比美国、欧盟、日本、印度分别高 2.5 倍、4.9 倍、8.7 倍和 0.43 倍。

第二，在单位产品能耗的国际比较上，据统计，我国电力、钢铁、有色、石化、建材、化工、轻工、纺织等行业主要产品单位能耗平均比国际先进水平高 39%，如铜冶炼综合能耗高 65%，大型合成氨综合能耗高 30%，纸和纸板综合能耗高 115%。

第三，在主要耗能设备能源效率的国际比较上，据测算，我国燃煤工业锅炉平均运行效率为 60% 左右，比国际先进水平低 15—20 个百分点；中小电动机平均效率为 87%，风机、水泵平均设计效率为 75%，均比国际先进水平低 5 个百分点，系统运行效率低近 15—20 个百分点；机动车燃油经济性水平比欧洲低 25%，比日本低 20%，比美国整体水平低 10%；载货汽车百吨公里油耗 7.6 升，比国外先进水平高 1 倍以上；内河运输船舶油耗比国外先进水平高 10%—20%。

第四，在单位建筑面积能耗的国际比较上，目前我国单位建筑面积采暖能耗相当于气候条件相近发达国家的 2—3 倍。据专家对北京、哈尔滨与加拿大多伦多高层公寓热损失的实测，北京建筑外墙热损失是多伦多的 4.4 倍、窗户热损失是多伦多的 2.2 倍、屋顶热损失是多伦多的 4.2 倍；哈尔滨建筑外墙热损失是多伦多的 3.6 倍、窗户热损失是多伦多的 1.1 倍、屋顶热损失是多伦多的 2.6 倍。专家分析，我国公共建筑和居住建筑全面执行节能 50% 的标准是现实可行的；与发达国家相比，即使达到了节能 50% 的目标后仍有约 50% 的节能潜力。

第五，在整体能源效率的国际比较上，我国能源效率比国际先进水平低 10 个百分点。如火电机组平均效率为 33.8%，比国际先进水平低 6—7 个百分点。能源利用中间环节（加工、转换和贮运）损失量大，浪费严重，因此导致在同等物质消耗水平下，我国的整体生产效率和经济效益比

国际先进水平低 12—15 个百分点。

通过以上国际比较可以看出,我国推行循环经济十分必要。一些研究曾经指出,如果中国利用能源的效率达到目前发达国家的水平,在不增加能量投入的情况下,可以达到 2020 年在 2000 年 GDP 的基础上翻一番的目标,由此可大大减缓中国资源消耗和生态环境的压力。根据理论分析,按单位产品能耗和终端用能设备能耗同国际先进水平比较,目前我国的节能潜力约为 6 亿吨标准煤,而循环经济的推广和完善可以达到 4 亿吨标准煤的节约能力,发展循环经济意义重大。

(三) 国际环境压力日益加大

以气候变化为例,根据国际能源机构的估算,我国已经是二氧化硫的第一排放大国。2000 年中国化石燃料燃烧所产生的二氧化碳排放总量排在美国之后,居世界第二位,目前中国二氧化碳排放总量已经超过美国,居世界之首。今后中国的经济发展仍将保持较快的增长速度,能源需求将有一个显著的增长。如果不对温室气体排放采取更加有效的减排措施,中国在国际上将处于十分被动的地位。

四 制定《循环经济促进法》的必要性和简要过程

(一) 发展循环经济的当代价值

循环经济是转变增长方式的首要突破口,是调整经济结构的主要抓手,是完成节能减排任务的基本手段,是贯彻科学发展观、构建资源节约型和环境友好型社会的重要举措,同时也为社会的行为规范提出了新的要求。

近年来,在党中央、国务院的高度重视下,在国家宏观经济调控指导下,推行循环经济工作的力度明显加大,循环经济工作的开展取得了一定成效。2006 年全年万元 GDP 能耗下降 1.23%,是 2003 年以来的首次下降,节能 3000 万吨标准煤;2006 年以来能源消耗强度持续下降,2013 年能源消耗强度下降 3.7%;主要污染物排放增幅减缓,2013 年二氧化硫、化学需氧量排放量分别下降 3.5%、2.9%。钢铁行业基本淘汰了 100 立方米以下的小高炉和 15 吨以下的小转炉,水泥行业淘汰落后产能近 2000

万吨,煤炭行业淘汰落后产能 1.1 亿吨,电解铝自焙槽已全部淘汰。同时组织实施重点行业循环经济工程,运用有利于循环经济的行政手段和经济手段,促进了循环经济的发展。

实践证明,发展循环经济具有以下重要作用:

一是为经济增长开辟新的资源。例如,一个年产 800 万—1000 万吨的钢铁联合企业,如全部回收可燃气体,按热值计算可供一个 120 万千瓦发电厂所需的能源,如全部回收固体废弃物,可满足生产 300 万吨水泥所需的主要原料。

二是有效减少污染物排放。我国废水、废气、固体废物的大量产生,与目前的资源利用方式和水平有直接关系。据测算,如用矿石炼钢,能耗为 1.11 吨标准煤/吨钢,而用废钢炼钢,能耗仅为 0.2 吨标准煤/吨钢。利用废钢炼钢,可减轻空气污染 88%,减轻水污染 76%。

三是有利于提高经济效益。目前我国冶金、有色、电力、化工等八个高耗能行业的单位产品能耗比世界先进水平平均高 40% 以上;工业用水重复利用率比国外先进水平低 15—25 个百分点;矿产资源总回收率为 30%,比国外先进水平低 20 个百分点。只要适当提高企业资源利用效率和循环利用水平,就能较大程度提高这些重要行业的经济效益。

以上情况表明,发展循环经济,在当代中国价值巨大,前景广阔。

(二) 面临的问题

目前在循环经济发展实践中还存在不少问题。比如,尽管一些地区和企业资源消耗高、污染严重,但对“减量化”并没有引起重视;有利于循环经济发展的科技支撑体系尚未建立,科技创新能力与发展循环经济的要求还存在很大差距;缺乏推进循环经济发展的有效激励机制和约束机制,尤其是缺乏制订规划、总量调控、重点企业的监管等制度,企业和公众发展循环经济的积极性不足。

从法治的角度来看,当时的立法存在不少问题:一是法律法规对政府及相关部门推进循环经济发展的职责规定不够明确,有关企业和公众的权利义务也缺乏规范,致使循环经济的推广存在较大困难,难以持久深入下去。二是法律法规的规定比较原则,可操作性较差,缺乏推进循环经济发展的有效管理制度和激励机制,影响了企业和公众发展循环经济的积极性。三是循环经济发展的一些重要领域存在立法空白,特别是废物再利

用、资源化等内容缺乏专门的法律规范。

（三）立法的优越性

为了从根本上解决发展循环经济面临的问题，提高资源利用效率，保护和改善环境，促进经济增长方式转变，实现可持续发展，迫切需要用法治的力量推动循环经济的发展，首先是加快制定《循环经济促进法》。

法治即法的统治，是指依据法律管理国家和社会事务的一种政治结构，强调法律作为一种社会治理工具在社会生活中的至上地位，并且关切民主、人权、自由等价值目标。法治包括法的制定、法的实施、法的遵守等环节。现代法治具有规范性、民主性、长期稳定性和权威性特征。法治的上述特点，决定了它在推动循环经济中具有的重要地位和作用。

第一，法治具有规范性的特征，有助于解决推进循环经济进程中对文件精神“理解不一致”的问题。长期以来，我们推进工作主要依靠领导的讲话、文件、会议纪要、批示等，这种工作方式存在很大的弊端。在坊间广泛流传着“黑头（报上刊登的法律）不如红头（正式文件）、红头不如白头（非正式文件）、白头不如笔头（领导批示）、笔头不如口头（领导的口头指示）”的说法。多年来，推进循环经济发展的文件层出不穷，查找起来十分吃力，即使找到也理解不一。至于领导的讲话、文件、会议纪要、批示等，更是汗牛充栋，不知效力如何，给工作带来极大的麻烦。法治具有规范性的特征。重视法治的规范性作用，就会推动将实践证明的成功经验上升为规则和制度，直至成为法律，产生一体遵行的效力，从而事半功倍，从根本上解决问题。

第二，法治具有民主性的特征，有助于调动广大群众投身循环经济发展的积极性。在指导工作的实践中，有的领导同志希望早出政绩，希望早一些把文件发下去，由于求快，就忽略了征求公众的意见，忽略了民主协商。实践中常常发生这样的情景，有的文件发出了很长时间，广大公众却不知道。即使知道了，公众也不感兴趣，认为与己无关。还有，遇到专业问题不重视专家的意见，“拍脑袋决策”。这种不民主的做法，导致立法的科学性受到影响。这是立法质量不高的一个重要原因。法治具有民主性的特征，有助于集思广益，有助于体现立法的公平正义性，实现机会平等、规则平等。只有在立法中广开言路，真心听取各方面的意见和建议，才能保证立法质量。循环经济立法与人民的利益息息相关，更应当广泛征