

贵州循环经济发展的 政策措施研究

贵州循环经济发展的政策措施研究课题组

2006 年 2 月

贵州循环经济发展的政策措施研究

贵州循环经济发展的政策措施研究课题组

2006 年 2 月

课题组成员

负责人：韦昌明（省委政策研究室）

成 员：田洪（省委政策研究室）

王庆卫（省发展和改革委员会）

王翠华（省委政策研究室）

杨昌德（省委政策研究室）

陈婷婷（省发展和改革委员会）

雷 电（省发展和改革委员会）

目 录

一、循环经济发展面临的体制和政策问题·····	(1)
二、促进循环经济发展的主要政策思路及原则·····	(5)
三、建立和完善推动循环经济发展的政策体系·····	(7)
(一) 经济政策·····	(7)
(二) 环保政策·····	(20)
(三) 技术政策·····	(23)
(四) 社会政策·····	(25)
四、建立和完善有利于循环经济发展的管理体制及运行机制··	(28)
(一) 建立循环经济发展的组织管理体制和协调工作机制, 切实加强 组织和领导·····	(28)
(二) 建立相关法规体系, 依法推动循环经济发展·····	(29)
(三) 加强规划管理·····	(29)
(四) 做好试点示范引导·····	(31)
(五) 建立循环经济发展的统计体系和信息交流网络·····	(32)

贵州循环经济发展的政策措施研究

贵州循环经济发展政策措施研究课题组

党的十六届五中全会通过的《建议》明确提出，“要把节约资源作为基本国策，发展循环经济，保护生态环境，加快建设资源节约型、环境友好型社会，促进人口、资源、环境相协调”。“十一五”又是我省围绕全面建设小康社会目标、抓住重要战略机遇期、实现西部大开发“重点突破”和经济社会发展历史性跨越的关键时期，省委、省政府要求研究制定促进循环经济发展的政策。基于这样的大背景，我们就推进贵州循环经济发展的政策思路、政策原则及主要政策措施进行了初步研究，以期为制定和实施我省“十一五”循环经济发展规划提供参考。

一、循环经济发展面临的体制和政策问题

改革开放以来，党和国家在确定以经济建设为中心的同时，逐步加强了资源节约和环境保护工作，在 1983 年底召开的第二次全国环境保护工作会议上，把环境保护确定为一项基本国策，90 年代把可持续发展作为国家的一项基本战略，将资源综合利用确定为经济社会发展的一项长远的战略方针。党的十六大提出，把可持续发展放在十分突出的地位，坚持计划生育、环境保护和保护资源的基本国策，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路子。十六届三中全会提出，坚持以人为本，树立全面协调可持续的发展观。之后，国家从政策、标准、法律法规等方面，制定和完善相关的约束与激励措施，相继出台和颁布施行了开展资源综合利用、重点鼓励发展的产业产

品和技术目录、清洁生产、大气污染防治、水污染防治、节约能源、环境影响评价、可再生能源、废旧物资回收利用等方面的文件和法律法规。特别是十六届五中全会明确提出，以科学发展观统领经济社会发展全局，加快转变经济增长方式，大力发展循环经济；国务院专门出台了《关于加快发展循环经济的若干意见》，明确提出了发展循环经济的指导思想、基本原则、主要目标、重点工作、重点环节和主要措施。上述政策措施的相继出台，为推动循环经济发展、促进资源节约和综合利用、保护和治理环境等营造了更加良好的政策环境。

与此同时，我省也认真贯彻落实中央有关加强环境保护、建设资源节约型和环境友好型社会、发展循环经济的的要求，先后颁布了环境保护、大气污染防治等一系列政策文件和地方性法规。特别是实施西部大开发战略以来，我省将可持续发展作为经济社会发展的三大战略之一，明确提出“生态立省”战略，扎实推进生态建设、环境保护和资源节约型社会建设，积极发展循环经济，坚持走新型工业化道路，把转变经济增长方式作为化解环境与发展矛盾的治本之策，更加注重节约资源、保护环境、改善生态。制定出台了《关于贯彻落实科学发展观，进一步做好新形势下人口资源环境工作的意见》等一系列政策文件和《贵州省节约能源条例》等地方性法规和规章，引导和推动，循环经济建设进入具体实施阶段。贵阳市在参考国内外循环经济发展实践经验的基础上，作出在全市推动循环经济工作的决定，于 2002 年 5 月被国家环保总局确定为全国循环经济生态城市首家试点，于 2004 年颁布实施了《贵阳市建设循环经济生态城市条例》，制定了《贵阳市循环经济城市建设总体规划》，大力推进循环经济发展试点工

作。2005 年，国家发改委等六部委又将贵阳市列为全国第一批 10 个循环经济试点省市之一，将宏福、开磷、赤天化列为全国首批循环经济试点企业，在全省 9 家重点企业开展了清洁生产试点，开阳磷煤化工（国家）生态工业示范基地等一批重点项目开工建设，标志着我省发展循环经济进入了具体实施进程。这些均为推进我省的循环经济和实施清洁生产奠定了良好基础，提供了有益的实践经验。

我省循环经济发展总体上还处于探索和起步阶段，加快推进面临诸多的政策问题。主要是：

1、缺乏总体规划和宏观指导。由于对资源利用的统计核算体系不健全，制定综合反映循环经济发展的资源生产率等指标存在较大困难。推动资源节约综合利用、清洁生产等方面的工作迫切需要在循环经济发展理念及模式下统筹规划，形成相对完善的循环经济体系。

2、法律法规体系亟待健全。《循环经济促进法》尚未出台，总体上亟待形成促进循环经济发展的法律框架，已有的相关法律法规也有待从循环经济发展的理念及角度完善提高。相关法律法规之间仍待协调，有关的配套措施亟待到位。在法律法规的制定和实施过程中，缺乏利益相关方的参与机制，往往过多照顾部门意见，亟待建立起行之有效的法律法规实施的后效评估机制。现行的有关环保等法律法规中的一些制度，其着力点是末端治理，还难以适应新形势下发展循环经济的要求等。

3、促进循环经济发展的相关政策措施尚未配套，缺乏有效的激励政策和机制。尚缺比较系统而详细的促进循环经济政策，已有的一些规定比较原则，可操作性不强，缺乏执行基础。如增值税是我国现行税收制度中

的主要税收来源，这种税收制度对企业节约资源和循环利用资源起到的是抑制作用。因为循环利用资源的企业原材料成本较低，其成本中增值部分所占比例较高，而增值税是按增值的比例缴纳税收，因此，按产值计算，循环利用资源反而需要缴更高比例的税。再如，资源价格形成机制尚未建立，资源税费率普遍较低，未形成资源节约利用的有效激励政策及费用机制，客观上形成对资源的廉价和无偿使用，主要表现在，探矿权、采矿权无偿和有偿取得“双轨制”并存，配套政策不尽完善；在矿产资源生产和销售环节，矿业企业付费水平过低，其矿产资源补偿费率仅为 1.18%，而国外与我国矿产资源补偿费性质基本相似的权利金费率一般为 2%—8%，而且还存在减免和欠缴等问题，由此导致矿业企业成本不完全、市场利益扭曲。尚未建立必要的推进循环经济发展的资金投入体系，相关领域中的投入少，如环保投入方面，我省在“七五”、“八五”、“九五”和“十五”期间，环保投入占 GDP 比重仅分别为 0.4%、0.3%、0.4%和 2%，远低于全国平均水平。

4、缺乏支撑循环经济发展的共性和关键技术的制度环境。一是科技发展环境较弱，在科技进步环境指数的排序中，全国科技进步环境指数为 43.9%，而我省为 30.5%，仅高于广西、云南、甘肃和西藏；二是在提高资源利用效率的某些技术上虽然取得一些突破，但总体上看，科技成果转化能力弱，转化率低，循环经济科技研究和应用明显滞后，政策和理论研究已滞后于实践，多数企业还没有能力开发大幅度提高资源利用效率的共性和关键技术，同时也缺乏了解相关技术信息的渠道。仅从整个科技活动产出水平指数看，全国科技活动产出水平指数为 40.8%，我省为 32.8%，低

于全国 8 个百分点；从科技促进经济社会发展指数看，全国为 41.5%，我省仅为 25.9%，处于全国末位。

5、管理体制不顺，支撑循环经济发展的监管和服务机构能力建设滞后。随着我国经济体制向市场经济转轨，基于传统计划经济体制建立的节能管理体系逐渐显现出与市场经济体制不适应、管理效能趋于弱化的问题。主要表现为：随着政府机构改革，各级政府节能管理职能机构萎缩，级别趋于降低，管理人员不断减少，节能技术和服务工作逐渐处于低迷状态，再加上我省行业协会等中介服务机构建设滞后，如何加强行业中介服务建设，发挥其在政府和企业之间的桥梁作用，为企业提供包括节能等在内的各项服务也亟待探讨；随着经济体制改革的逐步深入，国有经济在国民经济中所占比重下降，政企分开，政府节能部门与企业节能部门的工作衔接不如以前紧密，政府对企业节能的调控力度趋于弱化。由于有些法律法规中规定的执行主体消失，现有的管理部门之间的职责不清、相近或重叠，同时还没有对循环经济发展统一管理的职能部门，又在很大程度上影响了管理效率。

二、促进循环经济发展的主要政策思路及原则

本世纪头 20 年特别是“十一五”期间，我省正处于工业化、城镇化加速发展阶段，面临的资源和环境形势严峻。为抓住重要战略机遇期，同样需要努力推进循环经济发展，逐步建设资源节约型和环境友好型社会。根据中央“十一五”规划建议和国务院《关于加快发展循环经济的若干意见》精神，按照我省“十一五”规划建议的有关要求，结合省情实际特别是针对上述面临的主要问题，在制定完善政策措施和制度创新、推动循环

经济发展上，应按照全面建设小康社会和实现科学发展的要求，全面贯彻科学发展观，坚持走新型工业化道路，坚持把发展循环经济作为编制有关规划、促进经济社会发展的重要指导原则；以提高资源生产率、减少废物排放、转变增长方式和提高增长质量与效益为目标，以优化资源利用方式为核心，以推动技术创新和制度创新为动力，以节能降耗、清洁生产、资源综合利用和发展环保产业为重点，把加强和改善宏观调控与充分发挥市场机制作用相结合；着力建立和完善有效的激励政策及机制，着力加强法制建设，着力推动产业循环式组合，鼓励企业循环式生产，全面提高资源综合利用水平，增强产业竞争能力和综合实力。到 2010 年，初步建立起发展循环经济的法规体系、政策支持体系、体制与技术创新体系和激励约束机制。

根据上述政策思路，需注重坚持以下主要政策原则：

第一，坚持以加快经济结构调整为主线，依靠自主创新和强化管理，优化产业结构及布局，转变增长方式，创新发展模式，促进延伸产业链，拓宽发展幅，提高加工转化能力和发展的综合效益，逐步形成有利于节约资源、保护环境的生产方式和消费方式。

第二，坚持开发节约并重、节约优先和“减量化、再利用、资源化”，强化资源综合利用，以尽可能少的资源消耗和尽可能小的环境代价、取得最大的经济产出和最少的废物产生及排放，逐步形成低投入、低消耗、低排放和高效率的节约型增长方式，实现经济、环境和社会效益相统一。

第三，坚持“规划引导、突出重点、示范推动、持续实施”，统筹规划，全面部署，分阶段推进，分层次示范和一体化安排，优先在能源、原材料

等重点行业及骨干企业、产业园区和贵阳等有条件的地方开展试点示范，加强区域、产业和企业之间的合作，努力实现地方、企业、园区循环经济的互动发展。

第四，坚持以企业为主体，政府调控、市场引导、公众参与相结合，依法管理与政策激励相结合，在充分发挥市场机制配置资源基础性作用的同时，注重加强和改善政府宏观调控，完善政策措施，加强法制建设，逐步形成有利于循环经济发展的政策体系和社会氛围。

第五，坚持以人为本、统筹兼顾，充分尊重群众的首创精神，协调好发展进程中的各种利益关系，放手让一切创造社会财富的源泉充分涌流，使循环经济的发展成果惠及更多地区及城乡居民，造福于人民。

三、建立和完善推动循环经济发展的政策体系

从贵州省情出发，根据国家有关政策要求，借鉴发达国家和其他省份的经验，推动我省循环经济发展，宜着重从经济、技术、环保和社会等四个方面，采取更加有效的政策措施。

（一）经济政策

1、制定和实施适应循环经济发展要求、与结构调整相配套的产业政策。促进产业结构、产品结构和能源等资源消费结构加快调整，是发展循环经济、建设节约型社会的重要途径。在产业准入及结构调整上，需明确我省重点行业的准入标准和产业政策，促进产业结构调整优化，加快形成有利于提高资源综合利用效益的产业结构及增长方式。围绕我省能源原材料、“两烟一酒”、旅游业、生态畜牧业、民族制药、特色食品和先进制造业等特色经济建设，支持资源深加工和环保产业发展，加快推行节能降耗

和清洁生产，开展资源综合利用，最大程度延长产业链，实现资源加工转化增值、废物资源化和再生资源回收利用，努力实现由末端治理向污染预防和生产经营全过程控制转变；结合农业经济结构调整，优先发展农业无公害产品、绿色产品和有机产品，并建设相应的基地，建立农业废物循环利用体系和农村清洁能源供应和保障体系，构建以农业科技示范园区和生态经济村为重点的生态农业产业体系。进一步搞好结构调整的宏观指导和运行调控，遏制盲目投资、低水平重复建设，限制新上高耗能、高耗水、高污染和浪费资源的产业项目；对现有高能耗产业，按照国家有关要求和“产量不减、市场不丢、扶优汰劣、渐次调整”的思路，引导其集约发展、清洁发展，提高产业集中度和精深加工水平，对达不到强制性效能标准和环保标准的耗能企业及产品，区别不同情况实行关、停、并、转、改。结合产业结构调整，依法推行清洁生产，认真实施《中华人民共和国清洁生产促进法》，加快企业清洁生产审核，积极实施清洁生产审核方案；对污染物排放超过国家和地方规定的标准或者总量控制指标的企业，以及使用有毒、有害原料进行生产或者在生产中排放有毒、有害物质的企业，依法强制实施清洁生产审核，监督实施清洁生产方案；继续组织开展创建清洁生产先进企业、环境友好企业活动，引导企业加快实施清洁生产；各类重点开发区、产业园区也需要按照生态园区的要求完善规划，优先安排建设循环经济项目，积极打造生态开发区和产业园区。

在生产经营和消费的重点环节，推动循环经济体系建设和资源综合利用。着重在资源开采环节，统筹规划矿产资源开发，大力支持推广先进适用的开采技术、工艺和设备，提高采矿回采率、选矿和冶炼回收率，推进

尾矿、废石综合利用，提高资源综合回收利用率；在资源消耗环节，重点引导和加强对冶金、有色、电力、煤炭、化工、建材（筑）、轻工、农业等行业能源、原材料、水等资源消耗管理，努力降低消耗，提高资源利用率；在废物产生环节，强化污染预防和全过程控制，引导和促进不同行业及企业合理延长产业链，加强对各类废物的循环利用，努力实现废物“零排放”，加快再生水利用设施建设以及城市垃圾、污泥减量化和资源化利用，降低废物最终处置量；在再生资源产生环节，鼓励回收和循环利用各种废旧资源，支持废旧机电产品再制造，建立垃圾分类收集和分选系统，不断完善再生资源回收利用体系；在消费环节，鼓励使用能效标识产品、节能节水认证产品、环境标志产品、绿色标志食品和有机标志食品，减少过度包装和一次性用品的使用，政府机构需实行绿色采购，政府采购目录应优先考虑节能、节水和环保认证产品。

坚持一体化发展。按照我省的自然禀赋、比较优势和发展循环经济的的要求，着重在能源、原材料工业等重点产业领域推进相关产业的联营，引导和支持大型企业集团的培育发展。引导和支持建立煤电一体化企业集团，加快形成包括煤炭、电力以及用煤、用电等相关领域协调发展的产业体系；引导和支持磷及磷化工的发展，促进“煤—电—磷—化”一体化产业体系的形成与发展；在省里的统一调控下，按照“统一规划，合理布局，综合开发，有效利用”的要求，根据国家产业政策和各地资源条件、市场需求、环境容量、电力供给、运输通道等因素，优化配置，引导和支持铝工业优化布局，向集约化、规模化方向发展，走铝电联营，利益共享，风险共担，共谋发展的路子，形成铝土矿—氧化铝—电—电解铝、铝加工

一体化的产业链，提高产品附加值及经济效益，增强铝企业的综合竞争力。

继续加大国家产业政策贯彻落实的力度。按国家《产业结构调整方向暂行规定》和《产业结构调整指导目录》中鼓励类、限制类、淘汰类和允许类产业的有关规定，结合省情实际，抓紧制定相关实施意见，推进结构调整。除法律、行政法规规定的其他情形外，列入鼓励类产业的原则是：国内有具备研究开发产业化的技术基础，有利于技术创新，形成新的经济增长点；当前和今后一个时期有较大的市场需求，发展前景广阔，有利于提高短缺商品的供给能力，有利于开拓国内外市场；有较高技术含量，有利于促进企业技术进步，提高产业竞争力；符合可持续发展战略要求，有利于安全生产，有利于资源节约和综合利用，改善生态环境；有利于发挥我省比较优势，特别是能源、矿产、生物、旅游资源和劳动力资源等优势，有利于扩大就业，增加就业岗位。列入限制类目录的原则是：生产能力严重过剩，新上项目对产业结构没有改善；工艺技术落后，已有先进、成熟工艺和技术替代；不利于节约资源和保护生态环境。列入淘汰类目录的原则是：严重危及生产安全；环境污染严重；产品质量低劣；原材料和能源消耗高。对鼓励类投资项目，按国家有关投资管理规定优先进行核准或备案，在投资总额内进口的自用设备，除《国内投资项目不予免税的进口商品目录》和《外商投资项目不予免税的进口商品目录》所列商品外，免征关税和进口环节增值税；对鼓励类产业项目营业收入占企业总收入 70% 以上的企业，在 2010 年以前减按 15% 的税率征收企业所得税。对限制类投资项目，各级政府投资主管部门应严格按照有关投资管理规定进行核准；对未经核准的限制类投资项目，政府不予投资，各银行、金融机构不予贷

款，土地供地、城市规划、环境保护、消防、海关等部门不得办理有关手续；凡违背规定进行投融资建设的，还应追究有关人员责任；对属于限制类的现有生产能力，允许企业在一定期限内采取措施改造升级，金融机构按信贷原则继续给予支持；各级各有关部门应根据产业结构优化升级的要求，遵循优胜劣汰的原则，实行分类指导。对淘汰类项目，禁止投资；各地区、各部门和有关企业应制定规划，采取有力措施，限期逐步淘汰；一律不得进口、转移、生产、销售、使用和采用淘汰的生产能力、工艺和产品；对不按期淘汰落后生产能力、工艺和产品的企业，发改委、经贸委等有关部门应限令其停产，属取证产品的，质检等部门应取消其生产许可证，工商行政管理部门应吊销其营业执照，有关金融机构应停止贷款；对情节严重者，依法追究直接负责的主管人员和其他直接责任人员的法律责任。

2、加大相关财税和收费政策的落实力度，促进循环经济持续发展。认真落实国家有关清洁生产、资源综合利用和废旧物资回收经营的税收优惠政策。对利用废弃物生产产品和从废弃物中回收原料的，各级税务机关应按国家有关规定，及时减征或者免征增值税；对企业使用自有资金或通过融资获得的技改投资或科研资金，进行相关技术改造或技术研发的，可作为税前扣除，免交该部分盈利所得税或增值税；企业用于清洁生产审核和培训的费用可列入经营成本，企业研发清洁生产新产品、新技术、新工艺所发生的各项费用可计入管理费用；对建设项目中使用国内不能生产的直接用于清洁生产的设备、仪器和技术资料，符合国家有关规定的，可减免进出口环节增值税；对企业购买回用再生产资源及污染控制型设备、废塑料制品类再生产处理设备所含增值税允许抵扣，对专门从事环保和污染

治理的企业免征增值税和消费税，对循环利用废弃物、排放物为原料进行再生产的企业，免征增值税，对废旧物资回收单位销售其收购的废旧物资免征增值税；对绿化用地和环保设施用地减免土地增值税，对经过批准的利用废渣恢复的土地给予税收减免。此外，对下列生产经营实行增值税即征即退政策：企业以三剩物和次小薪材为原料生产加工的综合利用产品、废旧轮胎加工利用企业、利用煤炭开采过程中伴生的舍弃物油母页岩生产加工的页岩油及其他产品、在生产原料中掺有不少于 30% 的废旧沥青混凝土生产的再生沥青混凝土、利用城市生活垃圾生产的电力、在生产原料中掺有不少于 30% 的煤矸石、石煤、粉煤灰、烧煤锅炉的炉底渣（不包括高炉水渣）及其他废渣生产的水泥和资源综合利用水泥产品。对下列货物实行按增值税应纳税额减半征收的政策：利用煤矸石、煤泥、油母页岩和风力生产的电力，部分新型墙体材料产品。对无污染的农药、化肥的生产经营等减免增值税；对生产清洁汽车、清洁能源以及获得环境标志产品的企业减免消费税和关税。对从事有污染的项目及产品生产的企业，如果废水、废气排放达标，给予 3—5 年的免征所得税优惠。对设在我省以发展循环经济项目为主营业务的，其当年主营业务收入超过企业总收入 70% 的内资企业和外商投资企业，在 2010 年底以前，减按 15% 税率缴纳企业所得税；在民族自治地方，除国家明令禁止、关闭和限制的企业外，内资企业在 2010 年底以前，第一年至第三年免征企业所得税，第四年至第五年减半征收企业所得税。对已享受减免企业所得税不满 3 年免征 2 年减半征收的，可再延长至期满；凡减免税款涉及中央收入 100 万元（含 100 万元）以上的，需报国家税务总局批准。投资循环经济项目，经营期限在十年以上的，从获

利年度起，五年内企业所得税征收地方财政留存部分全额用于扶持企业发展；对荒地、荒山等开发和带有水地保护性的投资，给予减免所得税优惠；增值税和土地使用税及其他共享税种中的地方留存部分，五年内按地方留存部分的 15%用于扶持企业发展；对清洁生产或循环经济水平达到同行业国内领先水平或国际先进水平的企业，优先进行高技术产业认证，享受高技术企业的其它有关优惠政策。

完善财税分配体制，促进资源富集地区发展循环经济。按照基数保底、增量调节的原则，逐步建立合理的税收分配机制。对因生产地与核算地分离且在核算地缴纳企业所得税的，其地方分享收入部分，可在协商的基础上，由省政府确定分享的合理比例；对在资源富集区内发展循环经济产生的税收，向资源地财政倾斜；各地按照组团方式发展循环经济产生的税收，其属地分享的部分可由市（州、地）之间协商制定合理的分配办法。

除继续实行原有的税收政策外，还应争取加大这方面的政策调整力度。建议将增值税由“生产型”改为“消费型”，并允许企业用购进固定资产的进项税进行抵扣，以减轻企业税负。增强资源税，扩大征收范围，在现行资源税的基础上，将那些必须保护开发和利用的土地、森林、草原、淡水和地热等自然资源也列入征收范围；调整计税依据，由现行的以销售量和自用数量为计税依据调整为以产量为计税依据；提高征收标准，特别是对非再生性、非替代性、稀缺性资源征以重税；将现行的其他资源性的税种如土地使用税、耕地占用税、土地增值税等并入资源税，并将各类资源性收费如矿产资源管理费等纳入资源税。调整消费税，扩大征收范围，将目前尚未纳入消费税征收范围的不符合节能技术标准的高能耗产品、资