



甘肃省循环经济与可持续发展
法制研究中心资助出版

中国循环经济政策与法制 发展报告 (2016-2017)

总主编 李玉基

本卷主编 俞金香



中国社会科学出版社



甘肃省循环经济与可持续发展
法制研究中心资助出版

中国循环经济政策与法制 发展报告 (2016-2017)

总主编 李玉基
本卷主编 俞金香



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. 2016—2017 / 李玉基主编; 俞金香分册主编. —北京: 中国社会科学出版社, 2018. 7

ISBN 978 - 7 - 5203 - 2336 - 9

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—2016 - 2017 IV. ①D922. 604

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 073293 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 许 琳
责任校对 王佳玉
责任印制 李寡寡

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 北京明恒达印务有限公司
版 次 2018 年 7 月第 1 版
印 次 2018 年 7 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 24. 75
插 页 2
字 数 385 千字
定 价 98. 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



内容简介

《中国循环经济政策与法制发展报告（2016—2017）》由甘肃省循环经济可持续发展法制研究中心组织专家编写而成。发展循环经济是实现绿色发展、建设生态文明的应有之义。贯彻中国特色社会主义法治理论，形成有力的生态文明法治保障体系，是依法治国的重要内容。报告首先阐述了循环经济法理论建构提出的许多新的研究课题；进而回顾、评价了近五年中国循环经济实践及政策的进展，以《循环经济促进法》为核心探讨、评析了中国循环经济法制现状及面临的困境，对《循环经济促进法》的执法难点进行了分析并提出了相应的对策；接着以九篇专论的形式对循环经济政策与法制问题进行了深度探讨；最后对甘肃省兰州市经济技术开发区红谷园区作为“城市矿产”示范基地典型案例进行了介绍。

总主编简介

李玉基，男，汉族，出生于1963年，甘肃会宁人。现任甘肃政法学院党委副书记、院长，教授，硕士生导师，甘肃省社科联副主席，甘肃省“555”人才工程第二层次人选，甘肃省循环经济与可持续发展法制研究中心主任。兼任中国法学会经济法研究会理事，甘肃省法学会常务理事，甘肃省法学会房地产法学会副会长。兰州市十三、十四、十五届人大代表、法制工作委员会委员。主要研究方向为经济法律制度，近年来专注于循环经济法治的研究。主要科研成果有：出版专著、教材8部，在《兰州大学学报》等刊物发表学术论文50余篇，其中部分被人大复印报刊资料全文转载，承担并完成省级科研项目2项，获甘肃省科研及教学成果奖多项，主持研究甘肃省社科规划项目2项，主持完成司法部项目1项，主持在研国家社科规划项目1项。

本卷主编简介

俞金香，1974年生于甘肃兰州，甘肃政法学院教授，硕士生导师，兰州大学经济学博士，甘肃省循环经济与可持续发展法制研究中心执行副主任，美国佛蒙特大学、英国胡佛汉顿大学访问学者，中国环境科学学会环境法分会理事，主要从事民商经济法的教学、理论研究及实务工作。主持国家社科基金项目、教育部哲学社会科学规划项目、甘肃省哲学社会科学规划项目等研究课题4项。出版学术专著4部，在《西北师范大学学报》等学术期刊上发表科研论文20余篇，其中部分被人大复印报刊资料全文转载，研究成果获得省级、厅级、校级奖励十余项。

选题策划：许琳

封面设计：孙婷筠

目 录

导 言

循环经济是实现绿色发展的理论抓手和实践路径	李玉基(3)
依法治国 + 生态文明建设 = 绿色发展理念下的循环 经济法课题	俞金香(7)

第一部分 回顾篇

第一章 中国循环经济实践进展及评价	(21)
第一节 近五年中国循环经济发展的总体评价	(21)
第二节 近五年循环经济实践主要成效和存在的问题	(31)
第二章 中国循环经济政策发展及评价(2015 年至今)	(51)
第一节 中国循环经济政策现状	(51)
第二节 中国循环经济政策的特点	(52)
第三章 中国循环经济法制现状及评价 ——《以循环经济促进法》为核心	(55)
第一节 中国循环经济法制建设的现状及面临的困境	(55)
第二节 《循环经济促进法》主要内容的评析	(59)
第三节 《循环经济促进法》主要制度评价	(64)
第四章 《循环经济促进法》的执法难点及对策	(69)
第一节 《循环经济促进法》的执法现状	(69)

第二节 《循环经济促进法》的执法难点及其成因	(72)
------------------------------	------

第三节 《循环经济促进法》执法难点的化解	(77)
----------------------------	------

第二部分 专论篇

——循环经济政策与法制深度探讨

过去十年国外循环经济主要进展及对我国深化发展

循环经济启示	诸大建(89)
--------------	---------

论循环经济生态人模式的构建	陈泉生 邹燕玲(111)
---------------------	--------------

循环经济立法应“务实”

——《循环经济促进法》修订观	翟 勇(138)
----------------------	----------

《循环经济促进法》的困惑与出路

——七年实践的理性反思	俞金香(148)
-------------------	----------

在生态文明建设背景下推进生产者责任延伸制度

研究	齐建国 张 芳 陈新力(159)
----------	------------------

循环经济立法的完善和地方循环经济立法研究	李玉基(192)
----------------------------	----------

“社区赋权”与“个体补偿”

——我国生态型反贫困制度的基本架构	刘晓霞 周 凯(211)
-------------------------	--------------

湖北省“城市矿产”绿色开发机制

研究	尤明青 裴晨露 罗 念(223)
----------	------------------

《甘肃省地质环境保护条例》立法后评估报告	俞金香(275)
----------------------------	----------

第三部分 案例篇

“城市矿产”典型案例

——甘肃省兰州市经济技术开发区红古园区	(303)
---------------------------	-------

附 录

附录一 中央出台的循环经济相关法律法规与政策	(315)
------------------------------	-------

附录二 典型地方立法	(321)
------------------	-------

附录三 甘肃省循环经济与可持续发展法制研究中心	
大事记(2014 年至今)	(381)
甘肃省循环经济与可持续发展法制研究中心简介	(389)

导 言

循环经济是实现绿色发展的 理论抓手和实践路径

李玉基

进入后工业化时代的我国，面临着资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻挑战。以资源约束趋紧为例，表现为资源短缺、资源利用率不高、资源外流严重等。而严重的雾霾、沙尘暴等则是环境污染严重、生态系统退化的直接明证。目前，我国的生态破坏和环境污染已经严重跨越生态红线和环境有效负荷，生态环境红利已经消失殆尽。过去的生态利用方式和废弃物处理方式已经被证明是不可持续的，过去的环境污染防治措施和理念已经被证明是低效的，是“赢了无数场战役，却输掉了整个战争”。生态环境已经对我国的经济增长形成了硬约束，未来我国的经济增长必须在对过去形成的生态环境负债偿还的基础上进行，经济增长的生态环境成本必然大幅度上升，必然会降低经济增长能力。因此，可持续发展已经成为我国经济发展必须面对的关键性问题。

党的十六大提出了“新型工业化”，主张从生产内部来解决能源环境问题；党的十七大首次把建设生态文明写入党的报告，把“基本形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费方式”作为全面建设小康社会的新要求之一；党的十八大提出了包含生态战略、海洋战略、能源战略、资源战略及污染控制战略在内的生态文明战略体系，将生态文明建设提升到了关乎民族未来和实现中华民族永续发展的高度。2015年党的十八届五中全会提出的绿色发展理念则是对前一阶段生态文明建设经验的智慧总结和发展，把经济、环境、社会的发展集

中在一个综合框架下,制定国家绿色发展战略,以有效地支持两个拐点^①的实现,使中国的可持续发展能有效地支持具有中国特色社会主义的发展。

什么是绿色发展?绿色发展是一种生产方式,一种生活方式,也是一种价值取向。作为一种生产、生活方式,绿色发展是指以效率、和谐、持续为目标的经济增长和社会发展方式,具体包括以下几个要点:一是要将环境资源作为社会经济发展的内在要素;二是要把实现经济、社会和环境的可持续发展作为发展的目标;三是要把经济活动过程和结果的“绿色化”“生态化”作为发展的主要内容和途径。绿色发展与循环经济在“3R”,即节约资源、减少污染(Rduce),重复使用、多次利用(Reuse),循环再生(Recyle)等方面有着共通之处,在要求经济增长为环境保护做加法方面,循环经济与绿色发展的实质是统一的,追求是一致的,均有别于一般的环境保护。但绿色发展的内涵还包括了以人为本、以科技手段实现绿色流通和绿色分配的内容,即兼顾效率最大化和社会公正,并以科技手段实现资源替代,在动态中实现人与自然的平衡,虽然循环经济也强调“以人为本”,但是循环经济的“以人为本”是通过对资源和环境的关怀实现的,是通过人类生存环境的改善来实现的,它不具有绿色分配——保证最低收入的人群能够购买和消费绿色产品的内容。绿色发展在强调社会公平方面比循环经济要丰富得多。循环经济要求通过技术创新驱动与制度安排,用最小的资源消耗和环境代价创造出资源效率高、环境友好、社会包容与和谐的经济增长与最大发展效益,最终实现绿色增长,循环经济是实现绿色发展理念的理论抓手。

循环经济促使绿色发展从单纯的“理念”转向社会经济“实践”,循环经济是实现绿色发展的实践路径。我国开展循环经济的实践始于

① 刘易斯拐点,即劳动力过剩向短缺的转折点,是指在工业化过程中,随着农村富余劳动力向非农产业的逐步转移,农村富余劳动力逐渐减少,最终达到瓶颈状态;库兹涅茨曲线是指一国收入分配与经济增长之间的倒U形关系。环境经济学中有个著名的“库兹涅茨环境曲线”理论,其核心就是经济增长的不同阶段所对应的环境质量状况:在经济发展的初期,环境质量可能随着经济增长而不断下降和恶化,但到一定拐点时,环境质量又有可能随经济的进一步发展而逐步改善。

21 世纪初,从 2005 年起,我国开始在重点行业、重点领域、产业园区及各省市区开展较小区域范围内的循环经济试点工作,并于 2007 年 12 月启动了第二批试点单位工作。第二批涉及的重点行业有 11 个(42 家企业),重点领域有 4 个(17 家企业),新增加 20 个产业园区及 4 省 13 市,共计 96 个试点单位。很快,全国各地掀起了循环经济发展的浪潮。《中华人民共和国循环经济促进法》于 2009 年 1 月 1 日起开始正式实施。国家发改委于 2010 年 12 月发布了《循环经济发展规划编制指南》,指导全国各地科学编制循环经济发展规划,落实《中华人民共和国循环经济促进法》的规定。2016 年 1 月,国家发改委和财政部将天津市静海区等 61 个地区确定为 2015 年国家循环经济示范城市(县)建设地区,要求各地把循环经济示范城市(县)建设纳入“十三五”循环经济发展总体规划,作为实现转型发展、建设生态文明建设的重要途径……目前,我国大部分地区已经出台地方性法规及政策直接规范循环经济生态园区建设、生态省(市)建设、绩效评估及统计考核等,循环经济各项标准也日趋规范和严肃;各个地区在积极认真编制符合本区域实际、凸显区域特色的循环经济发展规划的基础上^①,设立了专门的循环经济主管机构,赋予其较高地位及权威,明确其职责,并采取一系列措施落实发展循环经济的资金来源、投入及使用;2013 年 8 月起,国家发改委开始对 2005 年和 2007 年的循环经济试点单位开展验收工作,以全面了解循环经济试点工作的推进情况,总结发展循环经济的成功经验,探索发展循环经济的不同途径,找出发展循环经济的瓶颈难点并提出解决思路,总结凝练一批循环经济发展的典型模式……作为绿色发展理念的实践途径,循环经济在我国取得了重大进展。从中央到地方,循环经济建设力度加大,示范试点工作非常活跃,循环经济基础设施建设步伐明显加快,生态园区建设如雨后春笋、欣欣向荣;区域环境气候质量得到明显改善,节能减排效益大幅度提升;企业内部“小循环”成效突出,清洁生产得到大力实施,循环经济产业链跨区、跨市、跨省协调、合作、交流趋于频繁,循环经济实践平台拓展、区域化成效初

^① 据笔者收集到的资料,苏州、鹤壁、贵阳、青岛、深圳、泰州、上海、兰州等城市的循环经济规划最具有代表性。

现……循环经济是“内涵式”经济发展模式，是追求经济发展与物质消耗脱钩的经济发展模式，是追求经济活动“绿色化”的经济发展模式，是“绿色发展”理念的实践模式。在绿色发展理念的引领下，我国循环经济发展的内在动力会进一步增强，循环经济发展的外在实践会进一步丰富。

应该说，从来没有一个时代像我们所处的这个时代一样，如此清醒地认识到我们所面临的环境资源危机：生活里最多的是塑料袋，歌词里写的是“为什么天空失去了颜色……”，手里看的书是《寂静的春天》，公众议论最多的是北京的“霾”，跑到国外为的是那一口“（空）气”，为了保护森林，熊大熊二替我们人类在与“光头强”勇敢地作战……传统发展模式的反可持续性已经被公认，新的发展方式——循环经济——正在显示其优越性。资源依赖性产业逐渐被废弃或者转化，资源效益型产业成为香饽饽。产业结构不断调整，产业机构不断优化，新的产业格局正在呈现。资源产出率、能源产出率正在成为“明星词”。从发展理念角度看，循环经济发展理念得到了初步确立。在新常态下建设生态文明，实现绿色发展，解决经济增长与资源环境之间的矛盾，强化发展循环经济，使循环经济成为资源利用和环境保护的普适模式成为大势所趋。

依法治国 + 生态文明建设 = 绿色发展 理念下的循环经济法课题

俞金香

党的十八届四中全会决定全面推进依法治国，建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。全会提出，全面推进依法治国，总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。这就是，在中国共产党领导下，坚持中国特色社会主义制度，贯彻中国特色社会主义法治理论，形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系，形成完善的党内法规体系，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，促进国家治理体系和治理能力现代化。

党的十八届三中全会决定紧紧围绕建设美丽中国、深化生态文明体制改革，加快建设生态文明制度，健全国土空间开发、资源节约利用、生态环境保护的体制机制，推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局。

2015年3月24日，中共中央政治局审议通过《关于加快推进生态文明建设的意见》，提出生态文明建设事关实现“两个一百年”奋斗目标，事关中华民族永续发展，是建设美丽中国的必然要求，对于满足人民群众对良好生态环境新期待、形成人与自然和谐发展现代化建设新格局，具有十分重要的意义。当前和今后一个时期，要按照党中央决策部署，把生态文明建设融入经济、政治、文化、社会建设各方面和全过程，协同推进新型工业化、城镇化、信息化、农业现代化和绿色化，牢固树立“绿水青山就是金山银山”的理念，坚持把节约优先、保护优

先、自然恢复作为基本方针,把绿色发展、循环发展、低碳发展作为基本途径,把深化改革和创新驱动作为基本动力,把培育生态文化作为重要支撑,把重点突破和整体推进作为工作方式,切实把生态文明建设工作抓紧抓好。

法律是调整社会关系的重要制度力量,生态文明建设的开展必须在法制的轨道内进行。贯彻中国特色社会主义法治理论,形成完备的生态文明法律规范体系、高效的生态文明法治实施体系、严密的生态文明法治监督体系、有力的生态文明法治保障体系,是依法治国的重要内容。实现生态文明领域的科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,是全面促进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。

我国2009年《循环经济促进法》正式实施后,电视、广播、互联网、微信平台等成为循环经济理念、法制政策传播的主要手段,各级各类专题宣讲活动、培训活动进行得如火如荼,各级领导干部学循环经济、用循环经济理论的政策水平普遍得到增强,企业、学校、社区、政府部门循环经济法制意识普遍得到提高,广大市民对循环经济的理解、认知水平和参与能力得到有效提升,全社会已经基本形成了发展循环经济的新思维与新风尚。发展循环经济是建设生态文明的应有之义,循环经济法是生态文明法治建设大家庭中的一分子。循环经济法制的研究已经广泛开展,循环经济法的理论建构在学术界也备受关注,循环经济法的理论建构对我们提出了许多新的研究课题。

(一)《循环经济促进法》修法及相关

在发展循环经济的求索路上,我国出台了许多的支持政策,做了很多努力,但法律体系的建设步伐并没有及时跟上,循环经济法制建设始终处于“态度很积极,效果很一般,立法不算晚,质量不很高”的状态。党的十八届五中全会将“绿色发展”提升到了关乎中华民族永续发展的高度。循环经济发展实践对于法制层面的需求只会增加不会减少,从此意义而言,检讨过去循环经济立法的不足并提出因应之策,是循环经济法制研究面临的基本研究课题。

2009年1月1日起《中华人民共和国循环经济促进法》(以下简称《循环经济促进法》)正式实施,一方面体现了中央政府率先探索推进

生产方式转变,对于与科学发展观契合度极高的循环经济发展模式的法律肯定;另一方面是从法律层面为我国循环经济的发展提供基本依据,是我国循环经济发展过程中的标志性事件。该法在颁布前,争议一直较多。主要争议是:如果我们要为循环经济立一部法律,其定性应该为实体法(硬)还是促进法(软)?我们需要的是一部《循环经济促进法》还是一部《资源再生综合利用率法》?循环经济法应该是自立门户的支柱法还是环境法律体系中的一个小兄弟?《循环经济促进法》的作用到底能有多大?等等。这些争议,即使在《循环经济促进法》正式出台后,依然存在,且从未停止过,有些争议观点甚至直接来自中央的立法专家^①。这些争议或多或少对于《循环经济促进法》的实施会产生一定影响。笔者认为,对于这部法律的基本“立论”会对法律执行者的理念发生影响,对一些争议观点有认真思考和考察的必要。但更加重要的应该还是从大局和整体上对该法的积极作用予以肯定,对于争议的思考更多地要体现在对该法的进一步完善和修订中去。目前,《循环经济促进法》正在修订过程中,笔者认为,对于现行《循环经济促进法》的实施现状进行调研、分析、思考、总结、审视,检讨我国《循环经济促进法》实施中的瓶颈问题并提出有价值的理论启示及政策借鉴,是循环经济法研究面对的基本课题。

同时,循环经济理念是否需要入宪?新颁布的《民法总则》中关于绿色发展和环境保护的条款如何在循环经济法领域中体现?《大气(水)污染防治法》《固体废弃物污染防治法》《土壤污染防治法》等法律是否体现了人与自然之间关系的观照?《环境保护税法》作为我国第一部“绿色税法”,2008年1月1日起正式实施后对于发展循环经济的贡献率会有多大?2015年8月,《资源税法》被补充进第十二届全国人大常委会立法规划,作为与循环经济相关性最密切的税法,其征税范围、税率、计税方法、征收方法等相关理论问题值得探讨。《清洁生产促进法》的修订、《节约能源法》的不足等,上述课题是近期循环经济法研究领域的重要关注点。

^① 《翟勇谈〈中华人民共和国〈循环经济促进法〉〉修订, <http://huanbao.bjx.com.cn/news/20150910/662080.shtml>。