

ZHONGGUO XUNHUAN JINGJI
ZHENGCE TIXI YANJIU BAOGAO

中国循环经济政策体系 研究报告

谢海燕 著

知识产权出版社

中国循环经济政策 体系研究报告

谢海燕 著

知识产权出版社

内容提要

本书是关于我国循环经济政策体系的研究报告,由1个主报告、3个分报告、4个调研报告和2个附录构成。本书既有理论探索,也有实践调研,还有相关法律法规与政策的梳理,系统而全面地反映了我国循环经济政策的现状与问题,并提出了构建与完善我国循环经济政策体系的对策建议。

责任编辑:刘睿

责任校对:韩秀天

特约编辑:刘永红

责任出版:卢运霞

图书在版编目(CIP)数据

中国循环经济政策体系研究报告/谢海燕著. —北京:知识产权出版社,2010
ISBN 978-7-5130-0023-9

I. ①中… II. ①谢… III. ①自然资源—资源利用—经济政策—研究报告—中国 IV. ①F124.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第094139号

中国循环经济政策体系研究报告

谢海燕 著

出版发行:知识产权出版社

社址:北京市海淀区马甸南村1号

邮 编:100088

网 址: <http://www.ipph.cn>

邮 箱:bjb@cnipr.com

发行电话:010—82000860 转 8101/8102

传 真:010—82005070/82000893

责编电话:010—82000860 转 8113

责编邮箱:liurui@cnipr.com

印 刷:知识产权出版社电子制印中心

经 销:新华书店及相关销售网点

开 本:880mm×1230mm 1/32

印 张:8.5

版 次:2010年6月第1版

印 次:2010年6月第1次印刷

字 数:215千字

定 价:22.00元

ISBN 978-7-5130-0023-9/F·342 (2967)

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

前言

自 20 世纪 90 年代中后期循环经济的概念和思想引入我国以来,循环经济在我国得到了蓬勃发展。2005 年,国务院发布《国务院关于加快发展循环经济的若干意见》(国发[2005] 22 号),成为当时我国发展循环经济的纲领性文件。同年,经国务院批准,由国家发展改革委等六部委在全国范围内开展了国家第一批循环经济试点,2008 年启动了国家第二批循环经济试点工作,在重点行业、重点领域、部分产业园区、部分省市积极探索循环经济的实践形式。2009 年 1 月 1 日,《中华人民共和国循环经济促进法》正式施行,标志着我国循环经济发展步入法制化轨道。

近年来,我国循环经济试点工作取得了显著成效,各地勇于探索与创新,涌现了一批先进典型。但从我们进行循环经济理论与政策研究以及在全国各地调研的情况来看,本人深刻体会到当前促进循环经济发展的政策已严重滞后于实践,各地根据自身实际出台了一部分政策,但仍然不能解决循环经济实践中所遇到的难题,一方面,许多地方政府、企业呼吁国家应早日出台系统的循环经济政策,规范、引导循环经济发展。另一方面,自循环经济理念引入我国以来,学术界就开始关注宏观经济政策对于促进循环经济发展的作用,大部分关注于促进循环经济发展的某项政策,如财税、价格等,较少从整个政策体系的角度来全面考虑,未能对现有与循环经济相关的宏观经济政策进行评估。为此,本

人所在的国家发展改革委经济体制与管理研究所循环经济体制研究室酝酿在全面梳理我国循环经济相关政策的基础上,提出构建我国循环经济政策体系的对策建议。

恰逢2007年年初,我所领导决定在全所范围内展开“青年人才成长计划”,旨在培养40岁以下青年科研工作者,促进我所可持续发展。为了保证计划的顺利展开,要求青年人才项目申请者必须确定专业定向,提交青年人才成长书,为期三年;并由申请者聘请一名本所高级专业技术人员作为自己的成长顾问,负责进行学术指导。本人的成长顾问——我所循环经济体制研究室主任杨春平先生建议我进行循环经济政策体系的研究。围绕该课题,本人按计划完成了三年的研究内容,2009年度研究报告“反映环境成本的资源性产品定价机制研究”获得了所二等奖。在这期间,本人还参与了国务院西部办委托的“西部地区特色优势产业节能减排问题研究”课题、国家发展改革委环资司委托的“天津经济技术开发区发展循环经济经验调研”课题、国家发展改革委宏观经济研究院2009年度重点课题“影响我国资源性产品价格形成的体制机制问题研究”,正在参与国家发展改革委环资司委托的“循环经济政策框架体系研究”课题、国家发展改革委和科技部共同组织的“中国循环经济发展模式的系统评价与决策支持技术研究”课题,还参与了地方政府、企业委托的多项课题。依托这些课题,本人参加了许多重要会议,到各地进行实地调研,收集了大量一手资料,吸收了专家、学者、地方政府官员、企业负责人的众多建议,为本书的形成奠定了基础。

本书分为三大部分。第一部分“主报告:中国循环经济政策体系研究”是对第二部分、第三部分的提炼与升华,本书的主要观点均体现在主报告中。第二部分是三个分报告,分报告一对循环经济政策现状进行评价;分报告二提出构建循环经济政策体系的具体建议;分报告三选取循环经济政策体系中较为重要的方

面，即资源性产品价格改革作为一个专题，进行深入研究。第三部分是四个调研报告，选取了国家循环经济试点单位中的典型区域（青海柴达木地区）、典型园区（天津经济技术开发区）、重点行业（电力行业），以及鄱阳湖生态经济区（其规划已于2009年12月12日获国务院批准）进行实地调研，了解其发展循环经济的主要做法、存在的困难及政策需求，为主报告的形成提供案例支持。

由于国内学术研究文献标注尚不完善，本报告参考和引用的某些观点已无法找到最初的出处与作者，在此表示歉意及衷心感谢。同时，由于本人水平有限及资料的缺陷，本报告肯定存在一些错误和不足之处，恳请广大读者批评指正。

谢海燕

2010年2月3日

目 录

主报告 中国循环经济政策体系研究	3
一、循环经济的基本内涵及建立循环经济政策体系的必要性	3
二、我国循环经济政策的现状及存在的问题	10
三、建立健全我国循环经济政策体系的若干建议	17
分报告一 中国循环经济政策现状评估	27
一、我国发展循环经济的基本情况	27
二、我国循环经济政策现状分析	32
三、对我国循环经济政策的基本评价	49
分报告二 构建我国循环经济政策体系的思路与对策	59
一、指导思想和基本原则	59
二、我国循环经济政策体系的基本框架	61
三、建立健全我国循环经济政策体系的对策建议	64
分报告三 环境成本与资源性产品定价机制研究	79
一、导言	79
二、环境成本纳入资源性产品定价机制的理论基础	85
三、环境成本纳入我国资源性产品定价机制的现状	88

四、环境成本纳入我国资源性产品定价机制存在的 问题	93
五、环境成本纳入我国资源性产品定价机制的对策 建议	97
调研报告一 鄱阳湖生态经济区建设的法律法规 调研	107
一、基本情况	107
二、有关法律法规现状	108
三、存在的主要问题	119
四、对策建议	123
调研报告二 青海柴达木地区发展循环经济进展 调研	133
一、基本情况	133
二、发展循环经济的主要措施	134
三、发展循环经济的制约因素	137
四、政策需求	139
调研报告三 天津经济技术开发区环境保护和发展 循环经济的经验调研	145
一、天津开发区环境保护历程及循环经济的由来	145
二、主要政策措施	149
三、取得的主要成效	175
四、经验与启示	178

调研报告四 我国电力行业发展循环经济情况	
调研	187
一、电力行业的基本情况与发展循环经济的必要性.....	187
二、四种典型循环经济模式.....	191
三、存在的主要问题.....	197
四、政策建议.....	198
参考文献	200
附件 1 中华人民共和国循环经济促进法	207
附件 2 我国与循环经济相关的法规政策清单	221

主 报 告

中国循环经济政策体系研究

循环经济理念自 20 世纪 90 年代中期引入我国后，得到了迅速发展，发展循环经济已成为我国的一项重大发展战略。党的“十七大”报告明确提出要建设生态文明，循环经济形成较大规模。虽然我国自改革开放以来就出台了许多促进资源节约、提高资源利用效率及资源循环利用的政策，但总体看来这些政策已严重滞后于我国发展循环经济的实践，因此迫切需要从循环经济的减量化、再利用、资源化角度考虑，建立涉及财税、价格、信贷、进出口、产业、技术等全方位的宏观经济政策体系，引导和规范我国循环经济的进一步发展。

一、循环经济的基本内涵及建立循环经济政策体系的必要性

随着循环经济试点工作的展开，全国各地掀起了发展循环经济的高潮，在实践中摸索出了许多好的做法，积累了不少经验。部分地方出台了一些促进循环经济发展的政策措施，但要求国家出台一整套循环经济政策体系、系统协调推进循环经济发展的呼声日益高涨。因此，建立健全我国循环经济政策体系已迫在眉睫。

（一）循环经济的基本内涵

1. 循环经济的定义

关于循环经济的内涵，国内学术界争论很多，尚未达成一致意见。目前国内对循环经济的定义至少有十几种，其中比较有代表性的有如下3种观点。

第一种：原国家发展改革委主任马凯认为：“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。”

第二种：《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》）对循环经济的定义是：“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。”“减量化”是“指在生产、流通和消费等过程中减少资源消耗和废物产生”。“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”。“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”。

第三种：部分学者认为循环经济是把清洁生产和废弃物的综合利用融为一体的经济，本质上是一种生态经济，它要求运用生态学规律来指导人类社会的经济活动。^①也有学者认为循环经济同时遵循生态学规律和经济学规律。^②

这些定义从不同的侧面阐述了循环经济的内涵，主要的争论

^① 陈勇鸣：“循环经济与城市生活垃圾处置”，载《上海企业》2005年第3期，第26页。

^② 周宏春、刘燕华等：《循环经济学》，中国发展出版社2005年版。

点在于循环经济是遵循生态规律还是经济规律，循环经济是一种新的经济增长模式还是环境管理的新手段，循环经济与环境保护的关系是什么？目前，大部分学者认为循环经济是一种新的增长模式，遵循经济规律，同时发展循环经济能减少污染物排放，从而保护环境。

马凯对于循环经济的定义，强调循环经济是一种新的经济增长模式，而《循环经济促进法》对于循环经济的定义通俗易懂，便于在实践中操作。二者均强调循环经济的“减量化、再利用、资源化”（3R）原则，但3R原则在循环经济中的重要性并不是并列的。由于我国正处于工业化中期，生产方式粗放，资源能源利用效率低，废弃物产生量大且污染严重，所以我国发展循环经济的重点在于减少生产活动过程中对资源能源的消耗，提高资源能源利用率，减少废弃物的产生。也就是说，我国发展循环经济首先要“减量化”，在“减量化”的基础上再进行“再利用”“资源化”。本报告认为马凯对循环经济的定义较为贴切地反映了循环经济的本质和我国的国情，因此本报告将以该定义为指导，并结合《循环经济促进法》对循环经济的定义，对我国与循环经济发展相关的现行政策进行梳理与分析。

2. 循环经济与环境、资源综合利用、清洁生产的关系

循环经济与环境、资源综合利用、清洁生产等既相互联系，又相互区别。

第一，循环经济与环境的关系。循环经济的减量化原则，本身包含了输入端的资源消耗减量化和输出端的废弃物排放减量化两层含义，因此发展循环经济的客观效果或者说目的之一是环境保护，但是发展循环经济并不能替代环境污染治理。

第二，循环经济与资源综合利用和废旧物资回收的关系。废弃物的再利用、再循环是发展循环经济的重要内容，资源综合利用和废旧物资回收属于循环经济范畴，但传统意义上的资源综合利

用和废旧物资回收侧重于生产领域，而循环经济的范围已从生产领域扩展到生活领域。

第三，循环经济与清洁生产的关系。清洁生产与循环经济概念关联较大，一般认为清洁生产是企业层面循环经济的主要实现形式，但二者仍然存在明显区别。首先，清洁生产主要在单个企业内部实行，循环经济则拓展到了企业之间、工业聚集区和社会层面；其次，清洁生产注重污染物的减排，而发展循环经济同时还关注企业的经济效益；最后，清洁生产侧重于技术，而循环经济侧重于整个生产活动的分析。

由此可见，资源综合利用、清洁生产均属于循环经济的范畴，是发展循环经济的重要方面。而环境保护是发展循环经济的一种客观效果，且发展循环经济必须以满足国家有关环境保护标准为前提，并不能替代环境保护。

3. 循环经济与传统线性经济的区别

传统经济是一种由“资源→产品→污染排放”单向流动的线性经济；循环经济则是“资源→产品→再生资源”的反馈式流程，所有的物质和能源在这个不断进行的经济循环中得到合理和持久的利用，以把经济活动对自然环境的影响降到最低。

与传统的线性经济相比，循环经济具有以下特点：（1）非线性。循环经济将传统的线性开环式经济系统转变为非线性闭环式经济系统，改变了传统的思维方式、生产方式和生活方式。要求综合考虑经济效益、社会效益和生态环境效益，节约资源，保护环境，促进经济、社会和自然的良性循环和可持续发展。（2）环境友好性。循环经济是以物质在经济系统中的循环为基础的，故资源利用效率高，排放到环境中的废物最小。（3）服务优先性。循环经济是功能型经济，而不是数量型经济，从生产优先到服务优先，要求生产和消费的“减物质化”，就是指在生产和消费过程，尽量减少对物质的消耗，特别减少对自然资源的消耗。（4）

整体最优性。循环经济强调经济系统整体的最优，而不是强调单个经济链条的最清洁和最高效。

（二）建立健全我国循环经济政策体系的必要性

1. 我国面临严峻的资源环境形势

我国资源消耗量高、利用率低、环境污染严重，经济增长方式粗放，突出表现为“高投入、高消耗、高排放、难循环、低效率”，资源环境问题已成为制约经济发展的瓶颈。

第一，资源总量大，但人均资源占有量小。按储量计算，我国矿产资源量居世界第三，可开发利用的水资源居世界第一，森林面积居世界第四，国土面积居世界第三。但是，我国矿产、水资源、森林、耕地、草地、石油、天然气的人均占有量分别不足世界平均水平的50%、28%、14%、32%、32%、12%、5%。

第二，资源消耗量高，资源利用效率低。2006年，我国经济增长10.7%，已经连续四年经济增长保持在10%以上，按现行汇率计算，我国GDP总量大约占世界GDP总量的5.5%。但是，能源消耗达到了24.6亿吨标准煤，占世界能源消耗的15%左右；钢铁表观消费量为3.88亿吨，占30%；水泥消耗12.4亿吨，占54%。即使考虑汇率因素，中国能源、资源的产出效率与发达国家相比也较低。^①

第三，环境污染和生态破坏问题日益严重。“十一五”以来，全国各地狠抓节能减排工作，取得了一定成效。根据《2008年全国环境统计公报》和《2008年中国环境状况公报》，与2005年相比，2008年全国化学需氧量排放量和二氧化硫排放量分别

^① 马凯：“转变经济增长方式 实现又好又快发展——在中国发展高层论坛2007年会上的演讲”，http://www.sdpc.gov.cn/ldjh/t20070319_121938.htm，2007年3月18日最后访问。

下降 6.61% 和 8.95%，继续保持了双下降的良好态势。但总的看来，我国污染物排放总量和排放强度依然很大，面临的环境形势仍十分严峻。2008 年，全国地表水污染依然严重，七大水系水质总体为中度污染，湖泊富营养化问题突出，近岸海域水质总体为轻度污染；农村环境问题日益突出，生活污染加剧，面源污染加重，工矿污染凸显，饮水安全存在隐患，呈现出污染从城市向农村转移的态势。同时，我国生态环境恶化的总体趋势还没有得到有效遏制，植被破坏、水土流失、土地沙化、生物多样性减少与丧失、土壤污染威胁农产品安全等问题越来越严重，致使一些生态环境脆弱地区陷于人畜无饮水、草木难生长的境地。

第四，由资源环境问题所带来的国际压力越来越大。一方面，近年来由于国内矿产资源消费大幅度上升，大宗矿产供需缺口日益加大，对外依存度不断上升。目前我国约 50% 的铁矿石和氧化铝、40% 以上的石油和 60% 以上的铜矿资源依赖进口。另一方面，我国二氧化碳、二氧化硫等大气污染物的排放量居世界前列，并还在迅速增长。在全球气候变暖、酸雨问题日益受关注的今天，我国受到的国际压力越来越大。虽然我国人均污染物排放量与其他国家相比相对较少，但在国际社会，近些年来“中国威胁论”抬头，出现了“中国能源威胁论”、“中国环境威胁论”等方面的言论。

可见，资源环境问题已经影响到我国经济的可持续发展。发展循环经济是节约资源、建立和完善促进循环经济发展的政策体系，提高资源利用效率、减少环境污染，是解决我国资源环境问题、转变我国经济发展方式的重要途径。

2. 我国循环经济实践发展迅速，亟需政策引导和扶持

随着国家第一批和第二批循环经济试点及各地省级循环经济试点工作的展开，循环经济在我国发展非常迅速。除试点企业外，许多非试点企业也积极探索发展循环经济。许多地方、企业