

循环经济与 中国绿色发展丛书



诸大建 主编

教育部哲学社会科学重大攻关项目 (编号 05JZD00018)

国家自然科学基金资助项目 (编号 70673069)

上海汽车工业教育基金会资助项目

面向循环经济的治理研究

臧漫丹 著



同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

循环经济与 中国绿色发展丛书



教育部哲学社会科学重大攻关项目 (编号 05JZD00018)

国家自然科学基金资助项目 (编号 70673069)

上海汽车工业教育基金会资助项目

面向循环经济的治理研究

臧漫丹 著



同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

内容提要

本书从经济学和新公共管理学出发对城市循环经济治理理论进行了系统研究。基于对国内外相关理论和实践的认识和思考,有针对性地提出了循环经济发展路径和行动领域;运用经济学与公共管理学理论深入分析了治理理论应用于城市循环经济发展的内在机理;建立了城市循环经济的治理主体和相应的政策矩阵;建立了城市循环经济评价指标体系,并用其评价了上海市循环经济发展状况;通过预测上海市未来发展趋势,提出了上海市发展循环经济倍数4战略,依据治理理论建立了3P+3R+3I政策体系模型,并将其应用于上海市土地、能源和水等重要领域。

本书适用于从事循环经济与可持续发展、城市发展与管理等领域的研究者,对于政府及公共事务人员也有一定的参考价值。

图书在版编目(CIP)数据

面向循环经济的治理研究/臧漫丹著. —上海:

同济大学出版社, 2010. 9

ISBN 978-7-5608-4403-9

I. ①面… II. ①臧… III. ①自然资源—资源经济学—研究—中国 IV. ①F124.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 157008 号

循环经济与中国绿色发展丛书

面向循环经济的治理研究

臧漫丹 著

责任编辑 凌 岚 责任校对 杨江淮 封面设计 潘向葵

出版发行 同济大学出版社 www.tongjipress.com.cn

(地址:上海市四平路 1239 号 邮编:200092 电话:021-65985622)

经 销 全国各地新华书店

印 刷 江苏句容市排印厂

开 本 787mm×960mm 1/16

印 张 14.5

印 数 1—1500

字 数 290 000

版 次 2010 年 9 月第 1 版 2010 年 9 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5608-4403-9

定 价 45.00 元

本书若有印装质量问题,请向本社发行部调换 版权所有 侵权必究

循环经济与中国绿色发展丛书

编写委员会

主 编 诸大建

副主编 臧漫丹 朱 远

编 委 朱 远 邱寿丰 刘冬华

臧漫丹 吴 怡 孟维华

陈 飞 黄晓芬 钱斌华

赵 亮

策 划 凌 岚

我们是从什么角度开展 循环经济研究的(丛书序)

本丛书是我们所承担完成的教育部哲学社会科学重大课题攻关项目和国家自然科学基金面上项目的成果。1998年,笔者随上海市政府代表团访问德国,受到德国基于循环经济原理的废弃物处理法的启发,回来后结合产业生态学的理论与方法,在国内发表了几篇讨论循环经济及其对于中国发展意义的论文。自此以来,国内开展循环经济的研究与实践已经有10年的时间了。令人高兴的是,2008年全国人大通过了《循环经济促进法》,决定2009年正式开始实施。这标志着中国的循环经济,从最初的理论研究和试点实践状态,进入到了制度化的全面推进阶段。

目前,虽然有关循环经济的研究和论著在雪片般增加,但是对循环经济的一些重要问题还没有形成比较清晰的认识,还需要进行深入的研究和探讨。这里,我想指出,我们的研究团队是按照什么样的视角和原则来开展循环经济研究的:

第一,在研究意义上,我们认为,循环经济作为一种整合经济效益和环境效益的绿色发展模式,是对传统的“经济增长+末端治理”的发展方式的变革。虽然20世纪70年代以来以末端治理为特征的环境保护取得了一定的成绩,但是,这种处理途径对于从根本上解决资源环境问题存在着先天的局限。2008年,美国环境体制的开拓者和见证者——现任耶鲁大学森林与环境学院院长的J. Speth教授,在他的新著 *The Bridge at the Edge of the World* 中说道,20世纪70年代以来,虽然美国和世界的环境主义轰轰烈烈,但是并没有获得所期望的成果,是“赢了许多战役,输了整个战争”,就像国内经常说的那样:“局部有所改善,总体趋于恶化。”问题

的关键在于,主流的环境治理不是从经济系统本身去防止环境问题的发生,而是在经济过程之外作一些修理性 and 善后性的工作。因此,从经济方面切入的循环经济研究与实践具有重要的变革性意义。

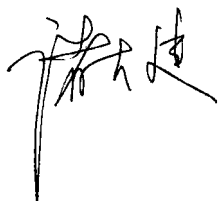
第二,在理论依据上,我们认为,循环经济所依赖的经济理论与传统的经济理论是有很大差别的。如果过去的环境治理是把经济看做环境问题的原因,那么,现在的循环经济则是要把经济看做环境问题的解药。这里,作为污染原因的经济模式与作为预防之道的经济模式是完全不同的。传统的末端治理需要应对的是唯经济增长论的传统经济信条,在学术形态上主要以新古典经济学为代表,他们认为经济增长不存在地球生物物理极限,因此,主张经济系统可以持续地扩张,由此导致了不断增大的环境压力。而我们认为,循环经济所依赖的经济理论应该是崛起中的生态经济学(戴利,2007),他们认为经济增长存在着地球生物物理的限制,因此,发展循环经济就是要在地球承载能力的范围内促进经济增长和社会福利,以达到预防 and 大幅度减少资源环境问题的效果。多年来,我们就是在生态经济学 and 强可持续发展的理论基础上探索循环经济的经济学的。

第三,在操作方式上,我们认为,传统的经济增长虽然也在提高经济过程中的资源环境利用效率,但是他们关注的是线性过程中的生态效率(eco-efficiency),无法克服虽然效率得以提高但是规模却在扩张的所谓反弹效应(rebound effect)。我们提倡的循环经济是要在生态效果(eco-effectiveness)的意义上推进经济发展,即首先确定经济增长可能的物质规模,然后在这个规模的范围内提高非物质化的生态效率。不同于许多研究仅仅将循环经济等同于各种形式的垃圾经济,我们认为循环经济的操作形式,按照非物质化水平的依次提高,可以有废弃物的循环(recycle of wastes)、产品的循环(reuse of products) and 服务的循环(service instead of products)三种方式。而发展循环经济的最高目标是要通过物质产品的服务化,实现产品功能与物质消耗的脱钩,实现经济增长与物质消耗的

脱钩。

第四,在实施战略上,我们认为,循环经济的发展需要区分两种不同的经济类型。对于发达国家的成熟型经济,由于满足生存的物质方面的基本需求已经达到,因此,需要通过循环经济更多地控制经济增长的规模,以实现绝对意义上的减物质化;对于发展中国家的增长型经济,由于人们的基本物质需要尚未得到满足,因此,需要通过循环经济实现生产方式和消费方式的变革,首先实现相对意义上的减物质化,然后再进一步向高阶段的减物质化目标作出努力。前者是发达国家学者提出的 B 模式(布朗,2003),后者是我们在中国循环经济研究中提出的 C 模式(诸大建等,2005b)。

以上四点,既是我们多年来开展循环经济研究的指导思想和基本视角,也是我们的研究与国内外许多同类研究的不同之处。我们真心希望,这套系列丛书的成果能够对中国循环经济和绿色发展的理论研究、政策研究和实践研究提供有意义的启示。是为序。

A handwritten signature in black ink, appearing to read '诸大建' (Zhu Dajian), the author of the preface.

2008 年 12 月 25 日

序

很高兴为臧漫丹博士的著作《面向循环经济的治理研究》写序,也借此机会谈谈从公私合作或合作治理角度深入研究循环经济的一些看法。

20世纪90年代以来崛起的治理理论,要求在公共事务领域等建立一个由利益相关者组成的合作治理结构,由政府、企业、社会联手形成参与式的管理模式。这样的思路特别需要用到我国当前有关环境保护、资源节约、基础教育、公共卫生、住房保障等公共领域的管理中去。最近几年来,循环经济的实践已在我国广泛开展,但由于在推进过程中沿袭传统的以政府单一主体、行政规制手段为主的管理模式,取得的效果往往不很理想。《面向循环经济的治理研究》一书,探索了发展循环经济的多元化治理模式,对突破循环经济实践中的管理瓶颈,可以提供有价值的理论启示和政策借鉴。本书主要做了下面几个方面的研究工作。

第一,本书指出,传统线性经济存在着第一类市场失灵和政府失灵的现象,而在循环经济模式下又出现了第二类市场失灵和政府失灵的现象。由于存在着以上两类市场失灵和政府失灵,因此循环经济的推进与实施,需要从传统的政府单一的规制型模式向多元化主体的治理型模式进行转变。

第二,本书提出,城市循环经济的发展,必须强调由政府、企业、社会组成多元化城市管理主体,针对土地、能源、水、重要原材料等不同领域,综合运用国家机制与政府组织、市场机制与营利组织、社会机制与公众组织等三套工具,建立由规制性政策、市场性政策和参与性政策组成的综合性的合作治理结构与公共政策体系。

第三,本书建立了基于合作治理的循环经济型城市的评价指标体系(CEI),并应用该评价体系对上海市的循环经济发展状况进行了研究。通

过情景分析提出了上海市发展循环经济的倍数4战略,以此为目标构建了发展循环经济的三主体、三过程、三政策的制度建设体系(即3P+3R+3I模型),为上海市发展循环经济提出了有针对性和系统化的政策建议。上海的案例研究可以为深化循环经济实践的治理之道提供借鉴与启示。

我认为,利用以上建立的由政府、企业、社会等利益相关者组成的公私合作或多元化治理的思想,可以促进循环经济研究中的制度创新,在化解实践中遇到的管理瓶颈的基础上,发展出企业对企业(B2B)、企业与政府、企业与消费者(B2C)等各种有利于循环经济发展的新型合作治理模式。

例如,发展企业对企业的能源合同服务(B2B模式)。通常,企业节能的传统方式是自己投资进行改造,这涉及大量的投资成本和物质消耗。如果让能源服务公司来做,投资不要自己出,减少的能源消耗收益在两者间分配,这样企业就可以用减少的费用达到节能的效果,而服务公司从节能中收回成本并获得收益,合约到期以后企业可以拥有自己的能源系统。

又如,发展企业对政府的基础设施服务(B2G模式)。发展中国家传统上政府大多自己投资建设基础设施,这需要大量的资金投入以及物质消耗。采取公私合作模式,就可以由国内外企业来建设各种基础设施,提供相应的服务,政府则可以解决投资不足的问题并让人民提前享受有关的服务,期满后发展中国家可以获得自己的基础设施。

再如,发展企业对社会的耐用物品服务(B2C模式)。传统上消费者自己购买家电、汽车、住房等耐用物品,需要有大量的购买成本与使用、维护成本,现在则由企业提供耐用物品,消费者只要支付使用费用即可。这样既延长了耐用物品的使用寿命,减少了社会需要的物品数量,又可以达到资源节约与环境友好的效果。对于那些耐用的物品如汽车、住房等,期满后也可以免费或者折价转让给消费者。

《面向循环经济的治理研究》一书是作者在博士论文基础上整理加工

而成的,书中提出的思想与看法是积极的,当然也是初步的。希望作者能够沿此方向继续深入探究下去。

是为序。

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized Chinese characters, likely '张杰' (Zhang Jie).

2010年5月18日于同济大学

目 录

丛书序

序

第 1 章 引 论	(1)
1.1 研究问题的指向	(1)
1.2 研究的理论依据	(1)
1.3 研究思路和研究方法	(4)
1.4 研究框架	(6)
第 2 章 城市循环经济的治理理论研究	(8)
2.1 城市循环经济治理理论文献综述	(8)
2.2 第一类市场失灵和第二类市场失灵	(15)
2.3 城市管理中的第一类政府失灵和第二类政府失灵	(17)
2.4 中国资源环境管理综述与城市循环经济治理的必要性	(22)
2.5 治理案例借鉴和评述	(28)
第 3 章 城市循环经济的治理主体及其政策体系	(31)
3.1 城市循环经济的治理主体	(31)
3.2 城市循环经济政策体系的作用机制	(39)
3.3 支持循环经济发展的规制性政策	(50)
3.4 支持循环经济发展的市场性政策	(55)
3.5 支持循环经济发展的参与性政策	(63)
3.6 建立城市循环经济治理主体及其政策体系的关键	(75)

第 4 章 城市循环经济评价指标体系研究	(84)
4.1 城市循环经济评价指标体系的研究现状与研究意义	(84)
4.2 城市循环经济发展实现的目标及评价指标体系的建立依据	(87)
4.3 城市循环经济评价指标体系的构建原则	(90)
4.4 城市循环经济评价指标体系(CEI)的建立	(91)
第 5 章 应用治理理论发展上海循环经济	(99)
5.1 上海市循环经济发展概况	(99)
5.2 运用 CEI 指标评价体系评价上海市循环经济发展状况 ..	(100)
5.3 上海市发展循环经济的战略选择、目标和思路研究	(106)
5.4 上海发展循环经济的治理主体及政策体系	(116)
5.5 上海市率先发展循环经济政策建议	(122)
第 6 章 基于治理理论的上海土地资源循环经济研究	(130)
6.1 上海市土地资源利用基本情况及问题	(130)
6.2 上海市土地利用战略目标及思路	(144)
6.3 提高上海土地资源生产率的重要行动	(148)
6.4 上海市基于治理理论的土地资源管理框架	(150)
第 7 章 基于治理理论的上海能源循环经济研究	(158)
7.1 上海市能源利用现状评价及问题分析	(158)
7.2 上海市提高能源生产率的目标及思路	(170)
7.3 上海市提高能源生产率的重要行动	(174)
7.4 上海市基于治理理论的能源管理框架	(179)
第 8 章 基于治理理论的上海水资源循环经济研究	(186)
8.1 上海水资源现状及评价	(186)

目 录

8.2 上海提高水资源生产率的目标及思路	(196)
8.3 上海提高水资源生产率的重要行动	(201)
8.4 上海市基于治理理论的水资源管理框架和政策体系	(203)
8.5 3P+3I+3R 模型在上海水资源管理中的应用及效果展望	(210)
第 9 章 结束语	(211)
9.1 本书的主要结论	(211)
9.2 本书的创新点	(213)
9.3 还需要进一步研究的问题	(214)
参考文献	(215)
后记	(218)

第 1 章

引 论

1.1 研究问题的指向

发展循环经济是目前中国应对高速增长与资源环境压力之间矛盾的理智选择。但一种发展模式的变革不会自然地发生,不同社会主体行为模式的改变也不会自然而然地发生。这两种变化一定需要外部制度环境与内在动力机制共同作用下才能实现。而这正是本书要研究的主要内容。本书研究的具体问题如下:

- (1) 什么是循环经济? 循环经济的发展路径是什么?
- (2) 如何评估城市循环经济的发展状况?
- (3) 如何构建循环经济的制度保障体系?
- (4) 采取什么行动来推动城市循环经济的发展?

1.2 研究的理论依据

1.2.1 循环经济的思想

就循环经济核心内涵而言,这是指一种建立在物质不断循环利用的基础上的经济资源运行模式,是对物质闭环流动型经济的简称。与传统

的“资源—产品—污染排放”单向流动的线性经济及其“高开采、低利用、高排放”特征不同,循环经济把物质、能量进行梯次和闭路循环使用,在环境方面表现为低污染或低排放,甚至零污染或零排放的一种经济运行模式。它把清洁生产、资源综合利用、生态设计和绿色消费等融为一体,实现了经济活动的生态化转向,因而本质上是一种生态经济。循环经济的最大特征是“两低一高”,即“低开采、高利用、低排放”。循环经济倡导“资源—产品—再生资源—再生产品”的新思维,要求对污染和废物产生的源头进行预防和全过程治理,使物质和能源在不断进行的经济循环中得到合理的和持久的利用,使经济活动对自然环境的影响被控制在尽可能低的程度,从而把经济活动对自然环境的影响降到最小,在物质循环的基础上发展经济,实现整个社会的可持续发展。在这个意义上,循环经济同时也是一种人类与环境和谐的经济发展模式。

基于上述判断,循环经济是一种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。循环经济是以资源的高效利用和循环利用为核心,以减少自然资源消耗、降低废物处置、提高资源生产率为目标,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,实现以尽可能少的资源消耗和环境成本,获得尽可能大的经济和环境效益,使经济系统与自然生态系统相协调。

1.2.2 参与式治理的思想

参与式治理是当代公共管理理论变革的核心内容。最早的阐述出现在世界银行 1997 年世界发展报告:《变革世界中的政府》。参与式治理的思想要求建立一个由利益相关者组成的社会治理结构,反映了由政府单一主体调控环境公共事务带来的危机,要求政府、企业、社会联手形成参与式的管理。参与式治理的主要观点包括:

(1) 公共事务的参与者不限于政府。公共管理应该由包括政府但又

不限于政府的多元社会组织 and 行为组成。私营部门和志愿性机构需要越来越多地参与战略性规划和服务。

(2) 模糊政府、市场、社会的界限。公私界限模糊既表现为民营机构对传统公共领域的进军,还表现为公共领域和市场领域区分已不如以前那样明显。公共责任呈现从政府转移到非政府机构和个人的趋势。

(3) 政府与社会组织、社会个人之间存在着权利依赖和互动的伙伴关系。参与式治理理论不仅指出公共行政主体的多元化趋势,而且指出主体间的权力依赖和互动。

(4) 公共管理将依靠一种自主自治的网络关系来进行。这种网络关系,不再只是监督而是自主合作,不再是集权而是权力在纵向上和横向上的平衡,不再追求一致性和普遍性,而是追求多元化和多样性。

(5) 要重新界定的权限范围及其行使方式。要实现良好治理,必须重新界定政府作用范围及其方式,政府办好事的能力不在于运用强制、权力和权威,而是正确运用新的工具来引导和控制。

1.2.3 民营化的思想

民营化,也称公私伙伴关系(public private partnership,即 PPP 模式),是改善政府的运作模式核心方式之一。虽然民营化的历史并不长,但由于 20 世纪 70 年代末、80 年代初英国首相撒切尔夫人和 20 世纪 80 年代美国总统里根的大力推进而备受关注。

民营化被定义为以政府高度介入为特征的某种制度安排向较少政府介入的另一种制度安排的转变。民营化可界定为更多依靠民间机构,更少依靠政府来满足公众的需求。它是在产品和服务的生产和提供方面减少政府作用,增加其他机构作用的行动。具体地说,在物品和服务提供的 10 种制度安排中:自我服务、自由市场、志愿服务、特许经营、凭单、补助、合同承包、政府出售、政府间协议、政府服务,后面一种制度安排向前一种制度安排的移动,就是民营化。

民营化的范围是非常广泛的,涉及教育、公共卫生、基础设施、固体垃圾的收集、市政建设、医院、污染治理、道路和桥梁等原来由政府提供的物品和服务的各个领域。根据定义,原来由政府提供的物品和服务现在都有可能被纳入到民营化的范围中来。

萨瓦斯(2002)提出政府的民营化有多种实现形式:委托授权、政府撤资、政府淡出。每一种形式下又有多种具体实现方式。具体包括:合同承包、场域特许、补助、法令委托、出售给合资企业、出售给私人买主、出售给公众、出售给管理者或雇员、出售给使用者或消费者团体、无偿赠给合资企业、无偿赠给公众、无偿赠给雇员、无偿赠给消费者团体、无偿退给所有者、清算、民间补缺、政府撤退、放松规制。以上这些技术,均可用于民营化,它们各有不同的适应范围,在不同的环境下可以选择使用。

民营化强调政府在提供物品和服务时应该重视私营部门的作用。通过多种形式的制度安排使私营部门能够参与到以前由政府提供的物品和服务的生产过程中来,通过共同参与,既可以保证社会需求的极大满足,又能克服政府绩效不佳的缺陷。

1.3 研究思路和研究方法

1.3.1 本书的研究思路

不同于目前研究循环经济的常规路径,如针对物质流的行业和工艺链接技术研究,环境经济学的税费政策研究,本书从治理理论出发,应用新公共管理理论中的参与式治理理论和民营化理论,建立基于治理理论的城市循环经济政策矩阵。并将这一研究成果用于研究上海市发展循环经济实践,建立了基于治理理论的上海市发展循环经济政策矩阵。

本书的研究思路如图 1-1 所示。