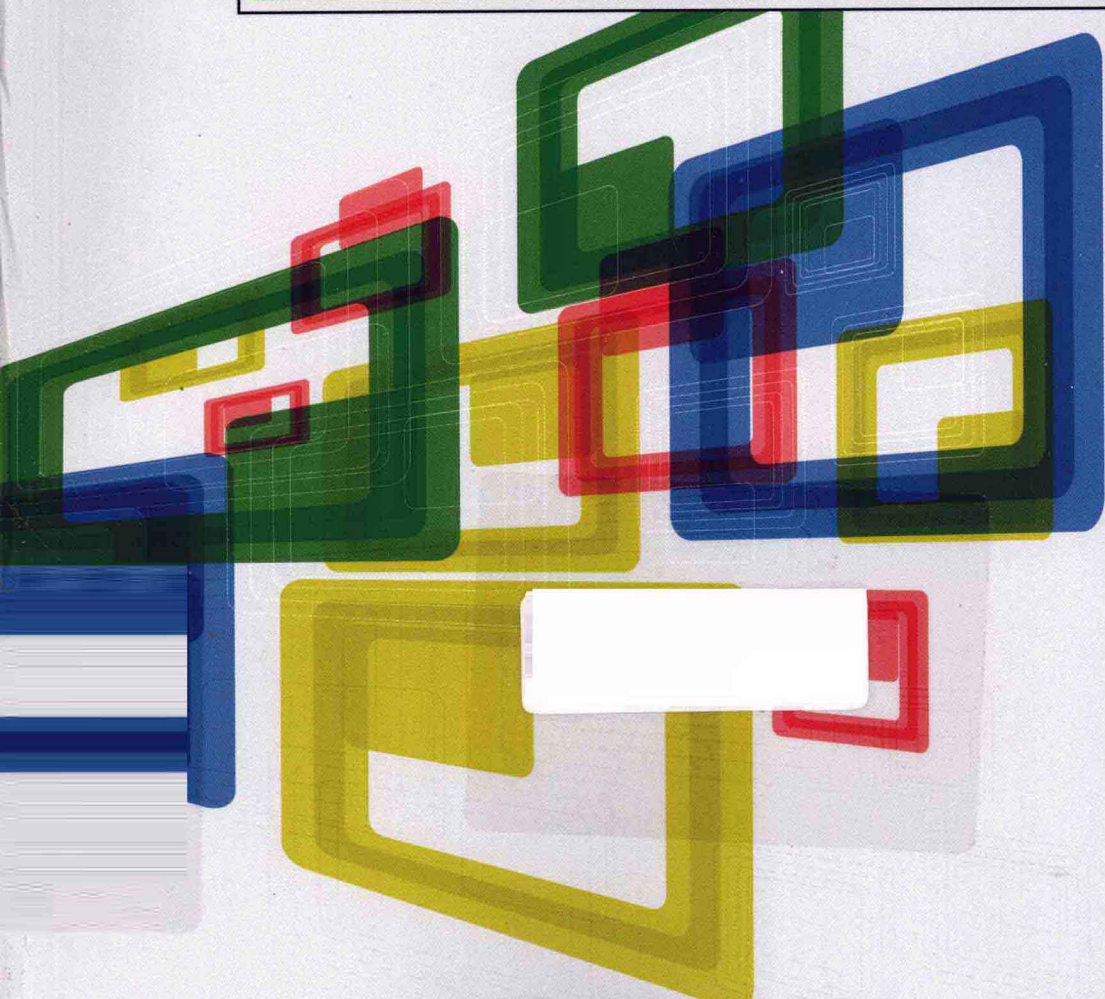


循环经济动态论的 法律思考

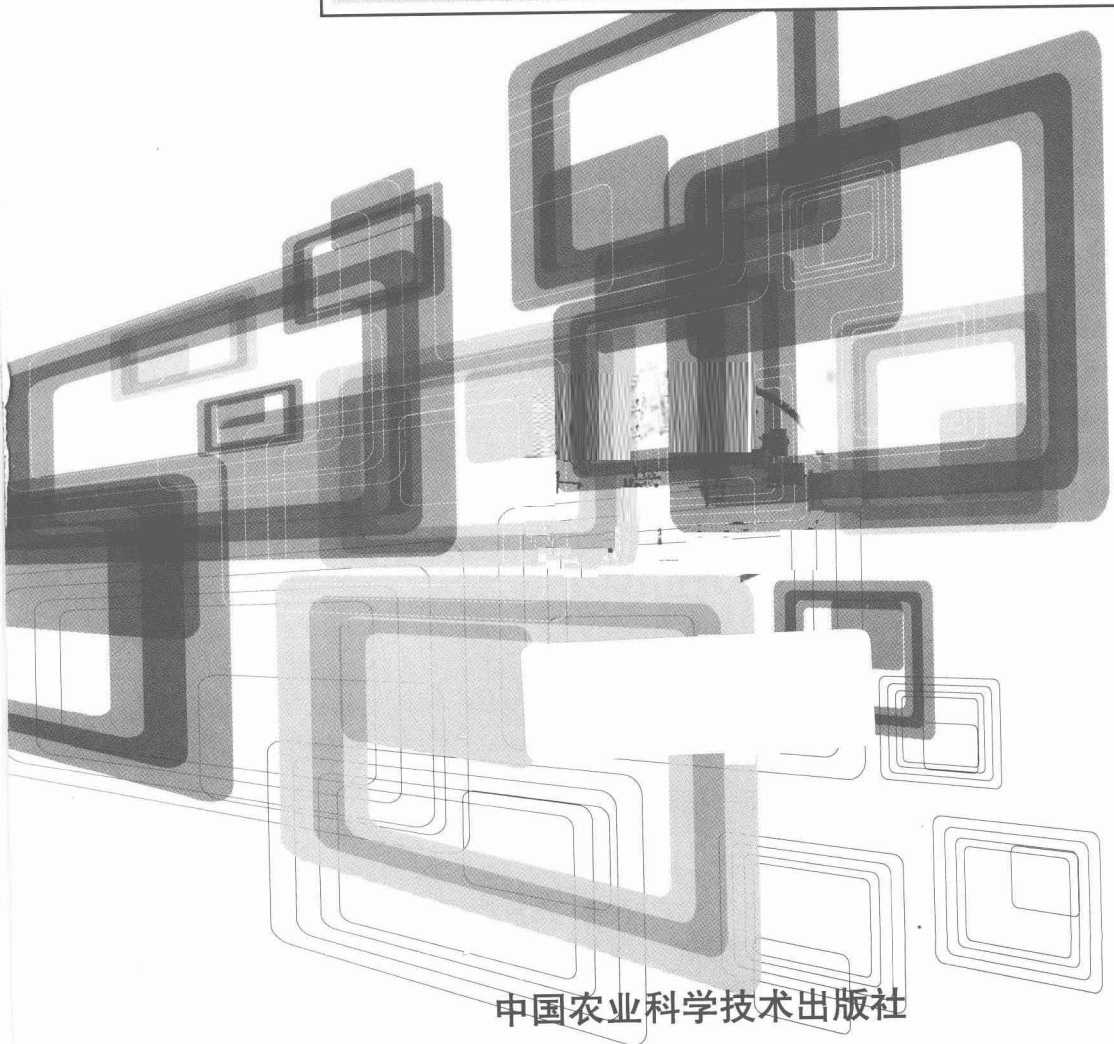
赵福江 王雪梅 董 英 著



中国农业科学技术出版社

循环经济动态论的 法律思考

赵福江 王雪梅 董英 著



中国农业科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

循环经济动态论的法律思考 / 赵福江, 王雪梅, 董英著. —北京: 中国农业科学技术出版社, 2012. 7

ISBN 978 - 7 - 5116 - 1021 - 8

I. ①循… II. ①赵…②王…③董… III. ①自然资源 - 资源经济学 - 法律 - 研究 - 中国 IV. ①D922. 604

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 169692 号

责任编辑 王更新

责任校对 贾晓红 范 潇

出 版 者 中国农业科学技术出版社

北京市中关村南大街 12 号 邮编: 100081

电 话 (010)82106639(编辑室)(010)82109704(发行部)

(010)82109709(读者服务部)

传 真 (010) 82106624

网 址 [http://www. castp. cn](http://www.castp.cn)

经 销 者 各地新华书店

印 刷 者 北京富泰印刷有限责任公司

开 本 889 mm × 1 194 mm 1/16

印 张 14

字 数 323 千字

版 次 2012 年 7 月第 1 版 2012 年 7 月第 1 次印刷

定 价 35.00 元

版权所有 · 翻印必究

前 言

循环经济本质上是一种生态经济，它要求人们运用生态学物质循环和能量流动规律指导人类社会的经济活动，并将经济系统和谐地纳入自然生态系统的物质循环过程，促使生态、经济、社会协调发展。

随着经济全球化的不断发展，全球范围内资源能源短缺日益凸显，环境问题严重，发展循环经济比以往更加迫切。发展循环经济的各个环节，从生产、流通、分配、消费到再流通等所有环节，法律与制度都必不可少，甚至是环环相扣。从根本上看循环经济法，是经济与环境利益的融合法，是人类通过法律规范达到促进经济、环境可持续发展目的的手段。

中国需要将循环经济纳入法治轨道，需要站在更高的角度，以更加宽广的视角来审视法律制度的功能与定位。与传统经济活动的“资源消费—产品—废弃物排放”物质流动模式所不同的是，循环经济是一种全新的“资源消费—产品—再生资源”物质流动模式。因此，要达到人与自然的和谐，必须通过法律调节来找到资源、环境与发展之间的契合点，让法律的效力在新的流动模式各环节得到发挥，促成法律的完善和经济的“循环”。此外，循环经济的法制建设也是培养公民道德意识和法律意识的重要一环。从某种程度上说，法治条件下政府依法治理与公民的自觉守法之间具有互惠效应，而这对于一个良性市场体系的运作至关重要。因此，将循环经济纳入法治轨道，通过循环经济立法构建制度性框架，通过发挥法律的规范、惩戒、指引作用来塑造法治政府，熏陶与培育企业的社会责任感，来培养人们长久的道德意识与法律意识推动社会的进步，是循环经济立法的根本所在，将循环经济进行专项立法和配套立法意义深远。

我国已在循环经济法律制度建设取得了一定的成绩。适时提出了建设“两型社会”理念来指导循环经济发展，出台了鼓励循环经济发展的指导意见，高度重视并切实抓好节约资源、保护环境、改善生态的各项工作，倡导走新型工业化道路，推动经济社会发展实现良性循环。强调调整经济结构和转变经济增长方式，是落实科学发展观的必然要求。我国及时制定或修改了或正在修改一系列的循环经济法律、法规、规章，例如《中华人民共和国循环经济促进法》、《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国海洋环境保护法》、《中华人民共和国水污染防治法》、《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》、《中华人民共和国大气污染防治法》、《中华人民共和国清洁生产促进法》、《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国水土保持法》、《中华人民共和国放射性污染防治法》、《废弃危险化学品污染环境防治办法》、《危险废弃物经营许可证管理办法》、《新化学物质环境管理办法》、《中华人民共和国环境影响评价法》、《中华人民共和国建设项目环境保护管理条例》、《中华人民共和国排污费征收使用管理条

例》、《中华人民共和国节约能源法》、《中华人民共和国可再生能源法》、《环境保护行政处罚办法》、《环境保护法规制定程序办法》、《地方环境质量和污染物排放标准备案管理办法》、《循环经济示范区申报、命名和管理规定（试行）》等。在执法与守法上，我国也针对性地提出了建立法治政府的号召和强化企业社会责任的一些制度等。《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》、《关于加快发展循环经济的若干意见》、《关于做好建设资源节约型社会近期工作的通知》等规范性文件与其他循环经济发展措施一起有力地推动了我国循环经济的发展，描绘出我国循环经济将来发展的方向。可以说，我国循环经济立法正在迈步走向正轨。

我国在环境保护法律法规的基础上对循环经济进行了一定的立法尝试与努力，这些都使我国循环经济的发展与管理拥有了一定的法律依据，对全国的循环经济迅速发展起到了推动作用。不过，也应看到循环经济的法律制度建设还存在着一些问题。某些领域尚存立法空白，体系还欠缺完善；我国环境监管制度内容交叉重叠，但不少法律制度的内容重叠、交叉，甚至相互矛盾；有些法律制度立法层级低，规范度欠缺；对循环经济违法惩罚力度弱，欠缺责任追究机制；约束政府行为的法律制度不完善，政府的循环经济监管也还有待加强；一些循环经济政策缺少规划性，重要环境经济政策缺乏法律法规支撑，也缺少和法律制度规定的一致性，很多循环经济政策有待拓展和有待上升到法律层面；环境损害成本的合理负担机制尚未形成，例如资源产品定价机制、收费机制、税收机制、信贷机制等循环经济激励、约束与机制尚待完善；循环经济发展还缺乏一些因地制宜的政策与立法，区域循环经济制度安排与区域循环经济法的研究还有待深化；循环经济法在借鉴他国经验，以及与国际循环经济法接轨上也存在问题；特别是我国循环经济社会监督的法律机制还不健全，还缺少社会公众的广泛参与等。

在循环经济发展过程中，立法、司法、执法、守法等诸多方面展现出的一系列经济、环境、法律等问题在很大程度上制约了我国循环经济的发展，需要不断研究、分析，并特别用包括法律在内的手段去加以解决。这些不只需要政府、企业的努力，也需要广大社会公众的努力，需要众多学者的广泛参与。

本书首先从我国循环经济的立法理念以及循环经济法制史的动态视野入手，介绍了循环经济法的理念与历史进程。其次，通过对循环经济基本法、循环经济综合决策法、循环经济要素法、特殊区域保护法、危险废弃物管理法等诸方面的分析，论证了我国循环经济发展所展现出来的环境现况与法律问题，并在此基础上对我国循环经济法制动向与不足加以分析，力图使论证具有充分的价值性和实际意义。最后，从健全循环经济规划法、完善循环经济综合决策法、借鉴国外经验，与国际循环经济法接轨、完善循环经济单行法、完善社会公众参与制度、健全循环经济监控法、健全循环经济法激励约束机制、发展区域循环经济法等多个方面与角度论证了如何使我国循环经济法律制度进一步加以完善，对我国的循环经济法的未来发展进行展望与分析，以期对我国循环经济发展法制环境的完善作出贡献。

目 录

第一章 循环经济动态论的法理剖析及我国的立法进程	(1)
第一节 循环经济的法律内涵	(1)
第二节 循环经济法的立法性质	(3)
第三节 我国循环经济法的历史进程	(4)
第二章 我国循环经济法现况的动态分析	(16)
第一节 循环经济基本法	(16)
第二节 循环经济综合决策法	(19)
第三节 循环经济要素法	(37)
第四节 特殊区域保护法	(88)
第五节 危险废弃物管理法	(97)
第六节 我国循环经济法动态的发展趋势	(122)
第三章 我国循环经济法的对策研究	(125)
第一节 健全循环经济规划法	(126)
第二节 完善循环经济综合决策法	(131)
第三节 借鉴国外, 与国际循环经济法接轨	(151)
第四节 完善循环经济单行法	(161)
第五节 完善社会公众参与制度	(164)
第六节 健全循环经济监控法	(169)
第七节 健全循环经济法激励约束机制	(187)
第八节 发展区域循环经济法	(197)
参考文献	(205)

第一章 循环经济动态论的法理剖析 及我国的立法进程

第一节 循环经济的法律内涵

一、循环经济的法律概念

循环经济是对物质闭环流动型（Closing Materials Cycle）经济的简称，是相对于传统的线性经济而言的。其本质是一种生态经济，要求人们运用生态学物质循环和能量流动规律指导人类社会的经济活动，并将经济系统和谐地纳入自然生态系统的物质循环过程，促使生态、经济、社会协调发展的一种经济运行模式。

我国首个循环经济试点城市贵阳市于2004年11月1日起正式实施的《贵阳市建设循环经济生态城市条例》首次以立法的形式对循环经济加以明确的界定。该条例第2条指出：“本条例所称的循环经济，是指最合理、有效利用资源和保护环境，以‘减量、再用、循环’为原则组织经济活动的经济发展模式。”

2008年8月29日，第十一届全国人民代表大会常务委员会第4次会议通过的《中华人民共和国循环经济促进法》更加明确地表明了循环经济的概念。《循环经济促进法》第2条第1款明确规定：“本法所称循环经济，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。”

二、循环经济的法律原则

循环经济遵循的主要原则是“3R”原则。《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》）第2条明确谈到了循环经济应遵循的主要原则。

（1）减量化（Reduce）。针对物质生产输入端，旨在减少进入生产和消费过程中的物质和能源流量。对废弃物的产生是通过预先措施而不是末端治理的方式来加以避免。在生产中，制造厂可以通过减少每个产品的原料使用量、重新设计制造工艺来节约资源和减少排放。在消费中，人们以选择包装物较少的物品和购买耐用的可循环使用的物品来减少垃圾的产生。《循环经济促进法》第2条第2款明确指出：“本法所称减量化，是指在生产、流通和消费等过程中减少资源消耗和废弃物产生。”

（2）再利用（Reuse）。再利用原则属于程性方法，目的是延长产品和服务的时间长度，以尽可能多次或多种方式地使用物品，避免物品过早成为垃圾。在生产中，制造

商可以使用标准尺寸进行设计,在生活中人们可以将可维修的物品返回市场体系供别人使用或捐献自己不再需要的物品。《循环经济促进法》第2条第3款明确指出:“本法所称再利用,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。”

(3) 资源化(Recycle)。即再循环原则。主要针对物质生产输出端,旨在把废弃物再次变成资源以减少最终处理量,即废品的回收利用和废物的综合利用。资源化有两种:一是原级资源化,即将消费者遗弃的废弃物资源化后形成与原来相同的新产品;二是A级资源化,即将废弃物变成与原来不同类型的新产品。同时,与资源化过程相适应,消费者增强购买再生物品的意识,以促进整个循环经济的实现。^①《循环经济促进法》第2条第4款明确规定:“本法所称资源化,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。”

循环经济“3R”原则的排序,实际上反映了20世纪下半叶以来人们在环境与发展问题上思想进步的三个历程:第一阶段,认识到以环境破坏为代价追求经济增长的危害,人们的思想从排放废弃物提高到要求通过末端治理净化废弃物;第二阶段,认识到环境污染的实质是资源浪费,因此,要求进一步从净化废弃物升华到通过再利用和再循环利用废弃物;第三阶段,认识到利用废弃物仍然只是一种辅助性手段,环境与发展协调的最高目标应该是实现从利用废弃物到减少废弃物的质的飞跃。与此相应,在人类经济活动中,不同的思想认识导致形成三种不同的资源使用方式,一是线性经济与末端治理相结合的传统方式;二是仅仅让再利用和再循环原则起作用的资源恢复方式;三是包括整个“3R”原则且强调避免废弃物的低排放甚至零排放方式。

《循环经济促进法》颁布之前,我国大部分学者认为循环经济应遵循的主要原则是“3R”原则。也有学者认为循环经济遵循的原则是“6R”原则,即:降低消耗、减少排放(Reduce)、重复使用(Reuse)、循环利用(Recycle)、可再生(Renewable)、可替代(Replace)、恢复和重建(Recovery)。^②

其实,无论是“3R”原则,还是“6R”原则,还是其他学者提出的“4R”、“5R”原则等,都体现了它们共同的实质,即在“3R”原则外加上“再组织”、“再思考”、“再制造”、“再修复”等。这些原则是针对某些不同层次或领域提出的更加具体、具有针对性的原则,具有合理性,但不能取代“3R”原则的基本性和普遍性。^③

《循环经济促进法》第4条进一步明确阐明了发展循环经济的主要原则:“发展循环经济应当在技术可行、经济合理和有利于节约资源、保护环境的前提下,按照减量化优先的原则实施。在废物再利用和资源化过程中,应当保障生产安全,保证产品质量符合国家规定的标准,并防止产生再次污染。”

① 王晓光. 发展循环经济 实现垃圾资源化, 科技进步与对策 2003 (05): 42-43.

② 张思锋, 张颖. 对我国循环经济研究观点的述评 [J] 西安交通大学学报 (社会科学版), 2002 (3).

③ 左铁镞. 关于循环经济的思考 [DB/OL]. [2006-01-09] <http://xh.chinaxh.com.cn/show.aspx?id=12527&cid=27>.

三、循环经济的基本特征

循环经济本质上是一种生态经济。循环经济倡导的是一种建立在物质不断循环利用基础上的经济发展模式,它要求把经济活动按照自然生态系统的模式,组成一个“资源—产品—再生资源”的物质反复循环流动的过程,使得整个经济系统以及生产和消费的过程不产生或者产生很少的废弃物,促使大量生产、大量消费和大量废弃的传统工业经济体系转轨到物质的合理使用和不断循环利用的经济体系,“只有放错了地方的资源,而没有真正的废弃物”,其特征是自然资源的低投入、高利用和废弃物的低排放,从而逐步消解长期以来环境与发展之间的尖锐冲突。即循环经济以“减量化、再利用、资源化”为主要内容,是各类主体所进行的减量化、再利用、资源化活动。发展循环经济要求在生产、流通、消费的全过程进行,其主体包括政府、企业、公众和行业协会等。

第二节 循环经济法的立法性质

循环经济立法当属经济法体系。发展循环经济是实现可持续发展的基本途径。可持续发展包括生态可持续、经济可持续和社会可持续三个方面。它不是单纯的环境问题,而是涵盖了整个社会的综合性发展问题,发展循环经济要通过国家的宏观调控和直接管制相结合来推进。如果循环经济法单纯属于环境法,就不可能从根本上解决经济与环境之间的拘束与反拘束问题,因此循环经济法归属于经济法范畴,才能从社会经济内部协调经济与环境的关系,从根本上解决它们之间的矛盾与冲突。

一、循环经济要解决的是经济与环境协调发展的问题

经济学分析指出,资源配置的两大手段——市场和政府干预,在环境资源配置中的缺陷即“市场失灵”和“政府失灵”是环境与经济发生冲突的根源。环境问题具有外部经济性,属于“市场失灵”部分,需要政府进行干预。经济法从其诞生之日起就为实现“政府适度干预经济”而努力。政府进行干预,从而达到社会期望的环境目标,促进经济社会的可持续发展。欧美主义者的建议回应了经济与环境协调发展的问题,体现了循环经济的立法体现:以最小的资源消耗、最少的废物排放和最小的环境代价来换取最大的经济效益。

二、循环经济法的社会公共性符合经济法的本质特征

经济法的调整对象是国家在协调本国经济运行过程中发生的特定经济关系,包括企业组织管理关系、市场管理关系、宏观调控关系及社会保障关系等。例如:政府制定有利于清洁生产的财税政策、产业政策、技术开发和推广政策;政府组织和支持建立清洁生产信息系统和技术咨询服务体系,向社会提供有关清洁生产的方法和技术、可再利用的废物供求及清洁生产政策等方面的信息和服务;各级政府优先采购节能、节水、废物

再生利用等有利于环境与资源保护的产品；对利用废物生产产品的和从废物中回收原料的，税务机关按照国家有关规定，减征或免征增值税；对浪费资源和严重污染环境的落后生产技术、工艺、设备和产品实行限期淘汰制度等。可以说，通过微观强制与宏观调控并举，政府则可实现社会整体利益的维护。

总之，环境问题关乎社会整体利益，政府作为社会整体利益的代表在推动循环经济模式中责无旁贷。将整个经济活动纳入循环经济法体系，既能体现政府的职责，又能促进社会经济健康、迅猛发展。市场常常不能精确地反映环境的社会价值而产生外部性问题，为解决这种缺陷，需要政府运用宏观调控与直接管制的办法进行干预，规范循环经济，保障可持续发展，因此循环经济法应当归属于经济法部门的宏观调控法域。

第三节 我国循环经济的历史进程

在我国，循环经济相关活动也有较长的历史。早在 1973 年召开的第一次全国环境保护会议上，国家计划委员会拟定的《关于保护和改善环境的若干规定》就提出了努力改革生产工艺，不产生或少产生废气、废水、废渣；驾驶管理，消除“跑、冒、滴、漏”。提出了“预防为主、防治结合”的防治工业污染的方针。20 世纪 80 年代初，明确提出，技术改造是消除“三废”的根本途径，要通过技术改造把“三废”的产生量降到最低。

1979 年，我国制定了第一部环境保护法——《中华人民共和国环境保护法（试行）》。1983 年，国务院颁布的《关于结合技术改造防治工业污染的决定》，其宗旨就是把“三废”治理、综合利用和技术改造有机地结合起来。采用能够使资源、能源最大限度地转化为产品，污染物排放少的工艺替代污染物排放量大的工艺；采用无污染、少污染、低噪声，节约资源、能源的新设备，替代那些严重污染环境，浪费资源、能源的设备，采用无毒、无害、低毒、低害原料替代有毒、有害原料；采用合理的产品结构，发展对环境无污染、少污染的产品，并搞好产品的设计，使其达到环境保护的要求。1984 年 5 月 11 日，第六届全国人民代表大会常务委员会第五次会议通过了《中华人民共和国水污染防治法》。1989 年 12 月 26 日，第七届全国人民代表大会常务委员会第 11 次会议通过了新的《中华人民共和国环境保护法》。此后，根据 1996 年 5 月 15 日第八届全国人民代表大会常务委员会第 19 次会议《关于修改〈中华人民共和国水污染防治法〉的决定》，该法又进行了修正，以适应新的环境发展需要。

随着城市化和国家经济的高度发展，环境问题越来越严峻，显示出环保法律的制定和调整的相对滞后。进入 20 世纪 90 年代，我国提出建立循环经济和循环型社会的宏伟目标，颁布了一系列法律法规。1990 年发布的《国务院关于加强环境保护工作的决定》等行政法规曾明确提到“环境综合整治”。1991 年 6 月 29 日，第七届全国人民代表大会常务委员会第 20 次会议通过的《中华人民共和国水土保持法》规定，一切单位和个人都有保护水土资源、防治水土流失的义务，并有权对破坏水土资源、造成水土流失的单位和个人进行检举。1995 年颁布了《中华人民共和国固体废弃物污染防治

法》，成为治理固体废弃物污染的主要法律根据。2004年12月29日，中华人民共和国第十届全国人民代表大会常务委员会第13次会议通过该法修订案，并于2005年4月1日起施行。2010年12月25日，第十一届全国人民代表大会常务委员会第18次会议再次修订通过该法的修正案，修正案自2011年3月1日起施行。

为适应经济增长方式转变和可持续发展战略的需要，我国于1996年颁布了《关于进一步开展资源综合利用的意见》。这是指导我国资源综合利用的纲领性文件，对推动我国资源综合利用的发展起到了积极作用。1997年4月，国家环保总局制定并发布了《关于推行清洁生产的若干意见》，要求地方环境保护主管部门将清洁生产纳入已有的环境管理政策，以便更加深入地促进清洁生产。1998年12月，国务院颁布了《建设项目环境保护管理条例》，该条例自发布之日起施行。1999年12月25日，第九届全国人民代表大会常务委员会第13次会议通过了《中华人民共和国海洋环境保护法》。

我国传统的环保立法观念是：污染—治理。它受传统工业社会“三高一低”的线性经济的影响，是一种因果关系的单向线性模式，它把废弃物简单视为有害物质，把人的防御置于次要地位。在指导思想上还未转到体现以全过程控制、从源头减少资源消耗和削减污染物排放的清洁生产上来，与循环经济的理念相差甚远。从1993年起，这种状况在一定程度上得到了改变。1993年，原国家环保局、原国家经贸委联合召开第二次全国工业污染防治工作会议。会议明确提出工业污染的防治必须从“单纯的末端治理向生产全过程控制转变”。这次会议被认为是中国推行“清洁工业生产”的开始。随后，清洁生产试点企业、试点城市诞生，“清洁生产”、“循环再利用”、“节能减排”等概念开始进入“经济人”的视野。1999年，我国人大环境与资源保护委员会将《清洁生产法》的制定列入了立法计划。我国《清洁生产促进法》已由中华人民共和国第九届全国人民代表大会常务委员会第28次会议于2002年6月29日通过，自2003年1月1日起施行。这是第一部以推行清洁生产为目的的法律，是我国实现可持续发展战略目标的重要措施之一，也是我国进入WTO后与国际惯例接轨的重要步骤之一。《清洁生产促进法》是环境立法方向的重大转变，指明了生产领域特别是工业生产领域的发展方向。这是我国第一部由立法机构制定的循环经济促进法，为我国各级政府、生产和服务企业以及公众保护环境、发展循环经济，提供了法律依据。

2000年，中国开始进行循环经济的研究和试点工作。有人提出，清洁生产并不是一个非常周延的范畴，甚至不符合“三高一资”（高成本、高能耗、高污染、资源性）行业的生产规律。相比之下，循环经济是要以循环发展模式代替传统的线形增长模式，不仅可以更有效地利用资源，提高钢铁、电力、水泥等高能耗行业的企业经济效益，而且更是从根本上解决中国经济发展和资源环境约束之间矛盾的必由之路。21世纪以来，我国国家领导人就循环经济发展问题均有重要论述，显示了国家对循环经济发展的至为重视。如江泽民同志于2002年10月16日在全球环境基金第二届成员国大会开幕式上的讲话；朱镕基同志于2002年11月25日会见第三届中国环境与发展国际合作委员会第1次会议的中外委员时的讲话；胡锦涛同志于2003年3月9日在中央人口资源环境座谈会上的讲话；温家宝同志于2004年2月21日在省部级主要领导干部“树立和落实科学发展观”专题研究班结业式上的讲话等。新世纪伊始，我国高层领导人明确指出：

“中国将把发展循环经济放在突出位置，使环境保护与经济建设相互促进”，“只有走以最有效利用资源和保护环境为基础的循环经济之路，可持续发展才能得到实现”。

2000年4月29日，第九届全国人民代表大会常务委员会第15次会议通过了《中华人民共和国大气污染防治法》，该法自2000年9月1日起施行。2002年8月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第29次会议通过了《中华人民共和国水法》，该法自2002年10月1日起开始施行。2002年1月30日，国务院第54次常务会议通过了《排污费征收使用管理条例》，该《条例》自2003年7月1日起施行。

同时，中国也开始注重地方循环经济法律制度建设。国家环保总局于2002年年初在全国开展建设循环经济城市的试点工作，5月，贵阳市被国家环保总局批准为我国首个循环经济试点城市。为更好地建设循环经济城市，贵阳市政府于2002年12月与中国环境科学研究院签署了“贵阳市循环经济型生态城市建设首批试点项目实施方案制定和贵阳市循环经济型生态城市建设法律法规构建体系研究（含贵阳市发展循环经济型生态城市条例起草）”协议，并于2004年11月1日起正式实施《贵阳市建设循环经济生态城市条例》。它首次以立法的形式对循环经济加以明确的界定，是中国第一部发展循环经济的相关地方法规。《条例》第2条阐明：“本条例所称的循环经济，是指最合理、有效利用资源和保护环境，以‘减量、再用、循环’为原则组织经济活动的经济发展模式。”市政府统一编制、组织实施《建设循环经济生态城市的总体规划》与该《条例》相配套。

2003年3月，在中央环境人口资源工作座谈会上，胡锦涛主席明确提出：“要加快转变经济增长方式，将循环经济的发展理念贯穿到区域经济发展、城乡建设和产品生产中，使资源得到最有效的利用。”6月28日，第十届全国人民代表大会常务委员会第3次会议通过《中华人民共和国放射性污染防治法》，自2003年10月1日起施行。

2003年9月1日开始施行的《中华人民共和国环境影响评价法》为近10年来我国环境立法最重大的进展，是避免出现“先污染、后治理；先破坏、后恢复”发展模式的有效武器。它明确指出：无论是建设项目还是发展规划，都要先进行环境影响评价，然后才能审批。无论是专家还是普通居民，在环境影响评价中都有发言权，通过论证会、听证会等发表自己对项目或规划的意见。环境影响评价，是指对规划和建设项目实施后可能造成的环境影响进行分析、预测和评估，提出预防或者减轻不良环境影响的对策和措施。《环境影响评价法》的实施，将推动环保工作迈上一个新的台阶，是保护环境、保护资源、保护人民生命财产安全的一部重要法律。

2003年12月，为加强对危险废物和医疗废物的安全处置，保障人民健康和环境安全，国务院批准实施《全国危险废物和医疗废物处置设施建设规划》（以下简称《规划》）。“十一五”期间，《规划》项目建设纳入了国家环境保护十大重点工程。在全国各地的共同努力和国家各有关部门的大力支持下，《规划》实施取得积极进展。2004年，中国循环经济发展论坛2004年会也如期在上海闭幕。论坛原则上通过了《上海宣言》，200多位与会者在宣言中共同呼吁，各级人大和政府应加强对循环经济的宏观指导，将循环经济评价指标纳入政府政绩考核。这些都显示出了我国立法机关、行政机关、经济学家乃至社会公众对促进循环经济发展所作出的努力。

2005年3月12日,中央第9次在“两会”期间召开人口资源环境工作座谈会,胡锦涛总书记、温家宝总理发表了重要讲话。胡锦涛总书记强调,调整经济结构和转变经济增长方式是落实科学发展观的必然要求。要清醒地认识到调整经济结构和转变经济增长方式对缓解人口资源环境压力、实现全面协调可持续发展的极端重要性。要高度重视并切实抓好节约资源、保护环境、改善生态的各项工作,走新型工业化道路,推动经济社会发展实现良性循环。温家宝总理要求:着力解决严重威胁人民群众健康安全的环境污染问题,切实抓好水污染防治,加快城市大气污染治理,严把建设项目环境准入门关,严格环境执法。

2005年7月22日,在《国务院关于加快发展循环经济的若干意见》出台后,全国人大环境与资源保护委员会正式启动循环经济法(当时暂定名)草案的起草工作。2005年11月8日,国家环保总局发布了《国家环保总局关于推进循环经济发展的指导意见》。2005年11月18—20日,第三届中国环境与发展国际合作委员会第4次会议在北京召开,温家宝总理会见了会议代表,强调要加快建设资源节约型、环境友好型社会。2005年12月3日发布《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》(国发[2005]39号,以下简称《决定》),是指导经济、社会与环境协调发展的纲领性文件。为了贯彻落实《决定》,2006年4月17—18日国务院召开了第6次全国环境保护大会,温家宝总理、曾培炎副总理出席会议并发表重要讲话。温家宝总理强调,做好新形势下的环保工作,关键是要加快实现三个转变:一是从重经济增长轻环境保护转变为保护环境与经济增长并重,二是从环境保护滞后于经济发展转变为环境保护与经济发展同步,三是从主要用行政手段保护环境转变为综合运用法律、经济、技术和必要的行政办法解决环境问题。这三个转变是方向性、战略性、历史性的转变,是中国环境保护发展史上一个新的里程碑。

2006年5月23日,国家发展和改革委员会环境和资源综合利用司负责人在第二届亚太地区政策对话会议上谈到,我国将采取6项措施促进循环经济发展。其一,进一步健全法规标准。修订《中华人民共和国节约能源法》,制定《中华人民共和国循环经济促进法》,完善重点行业市场准入标准、重点耗能产品、新建建筑能效标准和取水定额标准,依法加大执法和监督检查力度。其二,加快结构调整。把发展服务业放到更加突出的位置。大力发展高技术产业和集约化农业。调整能源消费结构,提高优质能源比重。其三,推进技术进步。加强资源节约和循环利用技术的科技攻关和产业化。加快资源节约新技术、新产品和新材料的推广应用。组织实施节能重点工程。其四,严格节能管理。建立节能目标责任制和评价考核制度,实施千家重点耗能企业节能行动,开展企业节能审计。其五,完善激励政策。建立能够反映资源稀缺程度、供求关系和环境成本的价格形成机制。建立健全有利于建设节约型社会的财政税收政策。其六,推广新机制。实施能效标识管理和节能产品认证制度。实施电力需求侧管理,提高终端用电效率。推行合同能源管理。实施政府节能采购,降低政府机构能源消费开支。

2006年6月5日,国务院新闻办发表了《中国的环境保护(1996—2005)》白皮书。白皮书分前言、环境保护法制和体制、工业污染防治、重点地区污染治理等12个部分,系统介绍了过去10年间中国为保护环境而进行的不懈努力,同时指出了中国目

前的环境形势。6月19日,以“建设环境友好型社会”为主题的第二届环境与发展中国(国际)论坛在北京开幕。全国人大副委员长、中华环保联合会名誉主席顾秀莲在讲话中指出,环境保护关系到现代化建设的全局和长远发展,是造福当代、惠及子孙的事业。党中央、国务院历来重视环境保护工作,把保护环境作为一项基本国策,把可持续发展作为一项重大战略。

党的十六大提出树立科学发展观、构建社会主义和谐社会的重要思想,提出建设资源节约型、环境友好型社会的奋斗目标。2007年8月27日,十届全国人大常委会第29次会议对全国人大环资委提请审议的《中华人民共和国循环经济法》(草案)进行了初审。2008年8月29日,第十一届全国人民代表大会常务委员会第4次会议通过了《中华人民共和国循环经济促进法》,自2009年1月1日起施行。这标志着中国在循环经济的立法研究取得了又一巨大突破。

2009年初,回良玉副总理在全国水利工作会议上强调要从中国的基本水情出发,实行最严格的水资源管理制度。水利部提出要围绕水资源的配置、节约和保护,明确水资源开发利用红线,严格实行用水总量控制;明确水功能区限制纳污红线,严格控制入河排污总量;明确用水效率控制红线,坚决遏制用水浪费。一年来,水利部进一步加大取水许可和水资源论证、节水型社会建设、水功能区监督管理等各项工作力度,会同国家发展和改革委员会、财政部、环境保护部、国务院法制办等10个部委制定了《关于实施最严格水资源管理制度的意见》,上报国务院。

根据《国务院办公厅关于转发环境保护部等部门重点流域水污染防治专项规划实施情况考核暂行办法的通知》要求,2009年6月25日至7月10日,环境保护部会同国家发展和改革委员会、监察部、财政部、住房和城乡建设部、水利部组成10个组,分别对海河、辽河、三峡库区及其上游、黄河中上游、巢湖、滇池、太湖等重点流域的21个省(自治区、直辖市)水污染防治“十一五”专项规划2008年度实施情况进行了考核(淮河、松花江流域已先行进行了考核,不列入本次考核范围)。

同年,国家环境保护部加快核与辐射安全标准及法规的编制进程,完成《核与辐射安全法规体系》、《核与辐射安全标准体系》、《放射性物品运输安全管理条例》及配套部门规章等一批法规。规范核设备的行政审批工作,加强核安全监督检查。加强运行核电厂安全日常监督检查和运行经验反馈工作。加强在建核电厂和拟建核电厂项目监管与审评,严格执行审批制度,把好源头准入关。坚持“受理有前提,不批不准动”和“积极稳妥、有序推进、均衡发展”的原则推进新项目工作。加强辐射安全许可工作的规范化,对全国各省(自治区、直辖市)放射源辐射安全许可证发放情况进行检查和督察。

环境保护部依据《2009年全国辐射环境监测工作要点》,健全辐射环境监测工作机制,构建科学的辐射环境监测技术方法体系,完成辐射环境国控网的监测,完成9项监测方法国家标准的修订工作,开展国家辐射环境监测网运行绩效考评工作。完成东北边境地区核辐射应急监测和国庆60周年核与辐射安保应急备勤监测。开展了1000千伏晋东南—南阳—荆门特高压交流试验示范工程电磁环境影响监测,修订完成一批电磁辐射环境质量和污染防治标准。

同时,全国全面推进中央财政主要污染物减排专项资金核与辐射监测能力建设项目,31个省(自治区、直辖市)环境保护厅(局)签订66份合同。完成中国原子能科学研究院等重要核设施共21个在线预警监测点和4个数据中心的建设,初步形成了连续动态、数据共享的重要核设施辐射环境预警监测网络。有关省、地区核与辐射安全监督站完成4辆现场应急监测车和4套车载移动实验室配置。

2009年9月,环境保护部下发了《关于加强有毒化学品进出口环境管理登记工作的通知》,完善了有毒化学品进出口环境管理审批的程序。

同年,国家按照编制的《中国现有化学物质名录》进行持久性有机污染物调查。2009年,环境保护部对2006—2008年全国持久性有机污染物(以下简称POPs)调查项目总体工作进行了验收。查明了1.5万家企业2.5万个二噁英类POPs排放设施的基本情况;掌握了重庆、江苏、吉林和广东4省流通领域废弃杀虫剂类POPs的情况;对全国生产杀虫剂类POPs的企业及污染场地开展了深入调查和检测。进一步研究制定POPs总体管理策略,建立POPs重点监管污染源的筛选原则和监管机制。组织开展了全国持久性有机污染物更新调查工作。启动了省级POPs“十二五”污染防治规划和全国主要行业持久性有机污染物省级POPs“十二五”污染防治规划编制工作。编制了《关于加强二噁英污染防治的指导意见(草案)》。会同有关部门发布了禁止滴滴涕、氯丹、灭蚁灵及六氯苯生产、流通、使用和进出口的公告,于2009年5月17日全面禁止和限制了滴滴涕、氯丹、灭蚁灵及六氯苯的生产、流通、使用和进出口。

为加大海洋环境保护工作力度,促进沿海地区经济社会与海洋环境协调发展,2009年7月,环境保护部、国家发展和改革委员会、监察部、财政部、住房和城乡建设部、交通运输部、农业部、国家海洋局联合印发了《关于开展海洋环境保护联合执法检查的通知》,部署了全国海洋环境保护联合执法检查工作。10月下旬,在各地自查基础上,环境保护部、国家发展和改革委员会、监察部、财政部、住房和城乡建设部、交通运输部、农业部、国家海洋局、全军环办等9部门组成3个检查组,分别赴黄海、渤海和南海实地检查了南通、盐城、连云港、唐山、葫芦岛、盘锦、大连、北海和钦州等9个城市的海洋环境保护工作,重点检查了沿海开发区、工业企业和工业园区污水处理厂、港口码头生活污水处理厂和垃圾处理厂、海水养殖场、自然保护区以及部分围填海项目,并对检查中发现的问题提出了整改要求。此次检查进一步推进了全国海洋环境保护工作,解决了一些突出的海洋环境保护问题。

2009年,环境保护部制定并印发了《环境监测质量管理三年行动计划(2009—2011年)》(以下简称《计划》)。2009年9—11月,环境保护部成立检查组分别对山西、辽宁、吉林、上海、江苏、浙江、安徽、福建、河南、广东、重庆、四川、云南和陕西14个省、市环保厅(局)贯彻落实《计划》的情况进行了检查,促进了各级环保部门对《计划》的高度重视。各地纷纷行动起来,制定落实方案,加强组织领导、强化《计划》宣传,采取有效措施,深入开展辖区内的环境监测质量管理工作检查,形成了省、市、县分级负责,齐抓共管,层层抓落实的良好局面,推动了环境监测质量管理工作的标准化、规范化、制度化和科学化。

2009年,国家继续推动绿色信贷、绿色保险、绿色贸易和绿色税收等一系列环境

经济政策的实施和深化,进一步丰富了国家宏观调控手段,减轻了经济增长的环境代价。绿色信贷继续深化。环境保护部联合人民银行印发了《关于全面落实绿色信贷政策进一步完善信息共享工作的通知》,进一步规范了信息交流范围和报送方式。环境保护部向银监会提供2009年更新信息。目前,已有4万多条环保信息进入人民银行征信管理系统。商业银行根据这些信息对环境违法企业采取限贷、停贷、收回贷款等措施,促进了企业治理污染、保护环境。

绿色保险稳步推进。2009年,在环境保护部和中国保险监督管理委员会指导下,9省市已在全省或部分地区开展试点。10余家保险企业推出了环境污染责任保险产品。河北省、沈阳市和上海市在地方环保立法中写入了环境污染责任保险条款。湖南省人民政府和昆明市人民政府发布了关于推行环境污染责任保险的意见。株洲市将投保环境污染责任保险的企业所投保费的50%在当年排污费中冲抵,极大地促进了企业的投保积极性。

2009年,环境保护部发布《“高污染、高环境风险”产品名录(2009年)》(简称“‘双高’产品名录”),含290余种产品。“双高”产品名录夯实了环境经济政策基础,财政部和商务部根据名录调整了出口退税政策、加工贸易政策,对遏制这些产品出口、减轻环境压力起到了重要作用。国家安监总局和银监会专门转发“双高”产品名录。

2009年,我国绿色税收政策逐步完善。2009年,财政部、国家税务总局、环境保护部继续研究制定开征环境税的方案。国家出台了《环境保护、节能节水项目企业所得税优惠项目(试行)》,对企业从事符合条件的公共污水处理、公共垃圾处理、沼气综合开发利用、节能减排技术改造、海水淡化等5类环保项目的所得采取税收优惠政策。

我国注重生态建设和生态文明建设,为深化生态建设示范区工作,印发了《关于进一步深化生态建设示范区工作的意见》和《国家级生态乡镇申报及管理规定》,制定了《国家生态建设示范区管理规程》,并于2010年举办了第六届全国生态省论坛。以2010年为例,我国组织对天津市西青区等26个地区生态建设示范区进行了技术评估,对辽宁省沈阳市沈北新区等19个地区进行了考核验收,对398个全国环境优美乡镇和83个国家级生态村进行了考核公告。积极探索生态文明示范区建设。召开了第一届中国生态文明研究与促进会会员代表大会,开展了生态文明示范区建设指标体系研究;探索建立重点区域跨行政区协调联动推动生态文明建设的机制,召开了环太湖流域生态文明座谈会,开展了部分地区生态文明建设模式调研,组织了无锡市等6个地区的生态文明建设规划论证会。

2010年5月11日,国务院办公厅转发环境保护部等9部门《关于推进大气污染防治联防联控工作改善区域空气质量指导意见》,明确了中国今后一段时期内大气污染防治的指导思想、工作目标和重点措施,这是中国第一个综合性大气污染防治政策。

国家积极制定出台草原生态保护补助奖励政策,在西藏、内蒙古、新疆(含新疆生产建设兵团)、青海、四川、甘肃、宁夏和云南等8省(自治区)实施草原禁牧补助、草畜平衡奖励、生产性补贴和绩效考核奖励。组织修订《农业部草原火灾应急预案》,并升级为《全国草原火灾应急预案》。国家制定印发了《财政部国家发展改革委

关于同意收取草原植被恢复费有关问题的通知》和《国家发展改革委财政部关于草原植被恢复费收费标准及有关问题的通知》。

为鼓励企业实施环境保护项目，我国颁布了《环境保护、节能节水项目企业所得税优惠目录（试行）》，规定了对符合环保部门规定的环保设施运营资质、通过环保部门总量核查等条件的城镇污水处理、生活垃圾处理等环境保护项目实施企业所得税减免政策。国家在实施脱硫电价补贴政策的同时，也对脱硫设施投运率及脱硫效率不高的火电企业进行了扣减脱硫电价、追缴排污费并进行罚款的处罚措施，并向社会公告。脱硫电价政策加快了火电行业脱硫设施的建设和运行，极大促进了二氧化硫减排。“中央财政城镇污水处理设施配套管网建设专项奖励补助资金”，继续采取“以奖代补”形式，支持重点流域和中西部地区纳入国家“十一五”规划范围的城镇污水处理配套管网建设，鼓励提高城镇污水处理能力。

我国加强了排污权交易法制进程，排污权交易试点取得积极进展。截至2011年，已有江苏、浙江等9省（自治区、直辖市）被国家批准为排污权交易试点省区。

同时，上市公司的环保核查制度继续深化。2010年7月，环保部发布《关于进一步严格上市公司环保核查加强环保核查后督查工作的通知》（环发〔2010〕78号），确立了后督查和现场检查制度，完善了上市公司信息披露要求。

我国加强了化学品管理的法制工作，积极编制并审议通过了首个《全国主要行业持久性有机污染物污染防治“十二五”规划》和《化学品环境风险防控“十二五”规划》，对地方完成省级持久性有机污染物污染防治“十二五”规划编制工作进行指导。我国发布了《新化学物质环境管理办法》，并于2010年10月15日正式实施，为配合其实施，发布了6项《〈新化学物质环境管理办法〉配套文件的通知》；开展了有毒有害化学物质的研究与论证，修订并发布了《中国严格限制进出口的有毒化学品目录》；开展了化学物质测试机构考核，发布了《关于2010年化学物质测试机构名单的公告》。同时，严格化学品审批制度，严格执行《关于加强有毒化学品进出口环境管理登记工作的通知》和《新化学物质环境管理办法》等的有关要求，进一步健全了化学品环境管理登记审批制度。

我国加强了持久性有机污染物污染防治工作，由环境保护部牵头，与外交部、国家发展和改革委员会等8部委联合印发了《关于加强二噁英污染防治的指导意见》，下发了《关于印发〈国家重点监管二噁英排放源名单的通知〉》。落实《关于禁止生产、流通、使用和进出口滴滴涕、氯丹、灭蚁灵及六氯苯的公告》要求，开展了首次重点省份杀虫剂类持久性有机污染物执法检查工作。深化持久性有机污染物污染源更新调查，组织全国地方环境保护部门开展再生有色金属生产、铁矿石烧结、炼钢生产和废弃物焚烧4个二噁英重点排放行业排放源更新调查；完成了8个重点省份非电力行业含多氯联苯电力设备及其废物清单调查。

我国加强了汞污染排放源调查工作，组织编制了《全国汞污染排放源调查方案》，并对14个重点涉汞行业在10个省份开展了典型企业现场调研与报表试填工作，并根据反馈意见完成了《全国汞污染排放源调查方案》的修改完善，现已报国家统计局审批备案。同时，积极加强汞污染防治对策研究，完成《关于报请国务院批准出席联合国