

促进地方循环经济发展的 约束及激励机制

李 克

【提 要】在我国建立循环经济体系是迫在眉睫的重大问题,但地方循环经济发展还缺乏相应的约束及激励机制,致使地方在实施循环经济时存在一些障碍和隐患。可以从构建地方性政策法规体系、制定地方发展规划等方面建立促进地方循环经济发展的约束机制;从政府政策激励、支持科技创新等方面建立促进地方循环经济发展的激励机制。

【关键词】循环经济 约束机制 激励机制

〔中图分类号〕F205 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000—2952(2009)03—0054—07

循环经济是对物质循环流动型经济的简称,指的是一种把物质、能量进行梯次和闭路循环使用,在环境方面表现为低污染排放、甚至零污染排放的一种经济运行模式。作为一种新的经济发展模式,循环经济把清洁生产、资源综合利用、生态设计和可持续消费等融为一体,实现了经济活动的生态化转向,本质上是一种生态经济。循环经济是一种最有效利用资源和保护环境的发展模式,其核心是资源的高效利用和循环利用,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。实施循环经济的基本原则是“3R”原则,即减量化原则(reduce)、再使用原则(reuse)和再循环原则(recycle),3R原则是循环经济最重要的实际操作原则。循环经济强调在优先减少资源消耗和减少废物产生的基础上综合运用3R原则,3R原则的优先顺序是“减量化——再利用——再循环”。在我国《循环经济促进法》中将其概括为在生产、流通和消费等过程中进行的减量化、再利用、资源化。

循环经济体系的发展是一个由点到线到面,由局部到整体,由地方到全国的渐进过程。地方循环经济发展是建设国家循环经济体系的基础和组成部分,也是国家发展循环经济的战略目标、方针政策、法律法规的落实和实施的落脚点。因此,研究促进地方循环经济发展的问题,就成为建立我国循环经济体系必然面临的重要问题。

一、地方循环经济发展状况

经国务院同意,2005年10月27日国家发展与改革委员会、国家环境与保护总局、科技部、财政部、商务部、国家统计局六部门联合下发了《关于组织开展循环经济试点(第一批)工作的通知》,正式启动国家循环经济试点工作。有关部门研究提出了国家循环经济试点工作方案,选择确定了北京市、辽宁省、上海市、江苏省、山东省、重庆(三峡库区)、宁波市、铜陵市、贵阳市、鹤壁市等10个省市,国家和省级开发区、重化工业集中地区和农业示范区等13个产业园区,再生资源回收利用等4个重

点领域的 17 家单位, 钢铁、有色、化工等 7 个重点行业的 42 家企业, 成为第一批国家循环经济试点单位。自此, 我国地方循环经济发展进入了快速发展时期。^① 截至 2007 年 1 月 19 日已有 24 个工业园区被命名为国家生态工业示范园。据统计, 目前我国已在 20 多个省(区、市)的 20 多个行业、400 多家企业开展了清洁生产审计, 建立了 20 多个行业或地方的清洁生产中心, 1 万多人次参加了不同类型的清洁生产培训班, 有 5000 多家企业通过了 ISO14001 环境管理体系认证, 几百种产品获得了环保标志。^②

其他省市也逐步启动或加快了本地的循环经济发展步伐并取得了一些显著成果。例如, 河北省按照“统筹规划、分步实施、示范带动、整体推进”的原则, 提出了符合河北实际的“点、线、面结合, 大、中、小循环”的发展思路。全省农村秸秆综合利用率达 60% 以上, 工业固体废物综合利用率达 50% 以上, 城市生活垃圾无害化处理率达 45%, 城市污水集中处理率达 45%。建设生态体系, 促进区域“大循环”, 建设生态城市, 培育形成了保定、唐山、衡水、邢台等再生资源循环利用基地。积极开展创建环境保护模范城市和节水型城市活动。廊坊市成为全国第一个在整个辖区内通过 ISO14001 环境管理体系认证的中等城市。唐山市成为全国第一批节水型城市。建设农业生态县, 重点发展城郊型、平原型、山区型等生态农业模式。大力推进结构调整, 构建产业“中循环”, 开展资源综合利用, 推广采煤—发电—粉煤灰—建材、城市垃圾发电和废水回收利用等发展循环经济的好形式, 促进各相关产业间物质、能量的循环利用。推行清洁生产, 建立企业“小循环”, 在冶金、建材、轻工、电力、医药等 5 个重点行业, 大力推行清洁生产。围绕“降耗、减污”, 对重点企业开展耗能、耗水和环保情况统计评价, 促进企业全面达到国家规定的消耗和环保标准, 有效降低了资源消耗, 减少了环境污染。

2009 年 1 月 1 日《中华人民共和国循环经

济促进法》实施, 为各地开展循环经济建设提供了明确的法律保障, 标志着循环经济发展将在我国各地全面展开。但是, 现阶段依然存在许多阻碍地方实施循环经济的障碍, 如不能逐步加以解决必然影响各地方乃至我国循环经济的健康发展。

二、地方实施循环经济存在的障碍

(一) 我国促进循环经济发展法律体系不够完善

与国际上循环经济立法体系较为领先、完善的日本和德国相比, 我国循环经济法律体系不够完善。日本循环经济立法体系, 从立法构架上来看, 由以下三个层面的法律构成: 第一个层面是循环经济基本法, 即《促进建立循环型社会基本法》。该法主要包括以下内容: 明确提出了循环经济的社會蓝图; 明确了实现废弃物循环和处理的优先顺序; 规定了国家、地方政府、企业和国民等各主体在保护生态环境方面的责任和义务; 政府负责制定《推进形成循环型社会基本计划》; 国家为建立循环型社会所采取的主要措施等。第二个层面包括两部综合性的法律, 即《废弃物处理法》和《资源有效利用促进法》。第三个层面主要是一些单行法, 包括《容器和包装物的分类收集与循环法》、《特种家用机器循环法》、《建筑材料循环法》、《可循环性食品资源循环法》、《多氯联苯废弃物妥善处置特别措施法》、《绿色采购法》、《车辆再生法》等。^③ 不同的可循环资源有不同物理、化学特性, 所以, 对其进行回收利用和处理必须采取不同的方法。这就要求法律作出不同的制度安排。各单项法的制定使循环经济由抽象的概念变成了具体的实践。日本通过

① 《关于组织开展循环经济试点(第一批)工作的通知》, 人民网 2005 年 11 月 3 日。

② 秦晓海、李庆生:《试论循环经济与政府作用》,《中国集体经济》2007 年第 7 期。

③ 董联党、顾颖、王晓璐:《日本循环经济战略体系及其对中国的启示》,《亚太经济》2008 年第 2 期。

建立较为完备的、具有可操作性的法律制度体系使循环经济立法目的和立法原则得以实现。

德国循环经济立法体系共有三个层次：法案、条例和指南。法案包括：《准还经济与废物管理法》、《环境义务法案》、《关于避免和回收利用废弃物法案》、《德国废弃物法案》；条例包括《有毒废弃物以及残余废弃物分类条例》、《废弃物和残余物控制条例》、《废弃物处置条例》、《包装以及包装废弃物管理条例》、《污水污泥管理条例》、《废旧汽车处理条例》、《废电池处理条例》、《有机物处理条例》、《电子废物和电力设备处理条例》、《废木材处理条例》等；与循环经济相关的指南包括《废弃物管理技术指南》、《城市固体废弃物管理技术指南》等。从以上德国循环经济的立法中我们可以看出，德国在立法上已经形成内容严密、结构完善的循环经济法律体系。从生产领域到消费领域、从单一个体到整个社会，详尽的法律体系为德国循环经济的发展提供了强有力的保障。^①

相比而言，我国现有的法律法规还存在诸多不足，在支撑循环经济发展上仍存在不少问题。一是循环经济发展的法律框架体系缺乏基本法、综合法与专项法三个层面系统配套的立法体系，虽然已经有了《循环经济促进法》作为基本法和《清洁生产促进法》、《节约能源法》、《可再生能源法》、《环境影响评价法》、《固体废物污染环境防治法》等综合性法律，但是缺乏具有强制性标准的可操作性的专项法。二是《清洁生产促进法》、《节约能源法》、《可再生能源法》、《环境影响评价法》、《固体废物污染环境防治法》等法律虽然都提出了发展循环经济相关方面的要求，但比较原则笼统，缺乏可操作性，在法律法规的制定和实施过程中，往往过多照顾部门的意见，没有系统性，相关法律之间不够协调，有关的配套措施不到位。三是我国有关资源和环境保护的法律法规大多制订于20世纪50年代末或90年代初，立法原则主要以环境污染防治为核心，其着力点仍是末

端治理，不能适应新形势下源头防污、控污和发展循环经济的的要求。在市场经济条件下，法律法规在一定程度上依然不能满足可持续发展的要求。四是现有环境法律制度基本上是以围绕企业内部物质循环和能源高效利用为主，较少涉及企业和社会各层面互动，缺乏利益相关方的参与机制。

(二) 促进地方循环经济发展的政策体系不完善

首先，促进地方循环经济发展的约束政策不健全。目前大多数省市还没有建立发展循环经济有效的约束机制和政策体系。比如生产者责任延伸、再生资源分类回收、建立不易回收的废旧物资回收处理等，大多数省市还没有建立相应的配套政策和制度，对浪费资源的行为还没有限制性的税收政策等。

其次，缺乏促进循环经济发展的有效的激励政策。对使用节能、节水产品和低油耗、低排量汽车、机械电子设备及发展节能建筑等，财税扶持政策缺乏，扶持力度不够。在资源回收和循环利用等市场失灵的领域，企业缺乏积极性，这就需要政府的政策引导和政策激励。但目前我国还没有建立完善的引导和激励政策体系。

(三) 一些地方政府和企业对发展循环经济缺乏动能

循环经济是一个新兴的经济发展模式。就当前的情况来看，各个地方和部门对循环经济的认识仍然存在一定的偏差。

一些地方政府和企业还没有真正认识到发展循环经济的重要意义。没有把循环经济发展真正作为指导地方经济发展的战略目标，缺少发展地方循环经济的系统整体规划，使地方经济发展不能适应循环经济发展原则。单纯追求经济成长的现象依然普遍，中国科学院环境与发展研究中心通过对我国资源环境相关数据的分析表明：中国国内生产总值的3.7%是以牺

^① 崔磊：《国际循环经济立法比较研究》，《华东理工大学学报（社会科学版）》2007年第2期。

性自然(环境与资源)为代价取得的。^①个别地方和企业并不认为发展循环经济能取得实际的效果,导致对发展循环经济的迫切性认识不足,甚至于出台限制小排量汽车使用,禁止电动摩托车使用等与发展循环经济相悖的政策措施,严重地阻碍了地方循环经济的发展。

一些地方政府和企业对循环经济缺乏深入了解。他们对循环经济的概念、内涵、作用机理、实现方式了解不多,对循环经济只是有一个含糊的概念。有的地方政府将经济社会发展的各种美好愿望都纳入到循环经济框架之中;有的地方将循环经济等同于废物的回收再利用。在缺乏深入了解的情况下,政府部门就无法营造推动循环经济发展的良好外部环境,在循环经济发展过程中政府应承担的职能自然也无法落到实处,极大地制约了循环经济发展的步伐和水平。

另外,地方发展循环经济的技术支撑体系有待加强。目前虽然在提高资源利用效率的某些技术上取得了一些突破,但总体上看,大多数省市乃至全国关于循环经济科学技术的研究和应用明显滞后,缺乏支撑循环经济发展的关键技术,很多企业,特别是中小企业的技术力量薄弱,同时也缺乏了解相关技术信息的平台和渠道。加强技术支撑体系对于循环经济的发展非常重要。

(四) 资源性产品的价格形成机制不健全

目前,在我国反映资源稀缺程度和供求关系的价格形成机制还不健全,导致资源性产品价格不合理,许多资源性产品价格没有体现出资源和环境成本,出现了资源短缺与浪费并存的现象。我国的资源人均占有量低。人均耕地面积占世界人均的 27.6%,人均水资源占世界人均的 20.1%,人均矿产总值占世界人均的 27%。主要矿产资源前景不容乐观。以 2000 年的数据计算,我国各矿产资源静态指标大致如下:煤 200 年,原油 15 年,天然气 40 年,铁矿 81 年,铜矿 29 年。而且随着时间推移,每年的开采量还在不断增加,不久的将来我国的资源将可能耗尽。水资源

紧张。按照联合国水资源安全标准,中国目前有 10 个省市处于极度和重度缺水状态。正常年份全国灌区年缺水约 300 亿立方米,城市缺水 60 亿立方米。随着城市和工业用水量大幅度增加,废污水排放量持续增加,全国 218 个省界站点的河流水质符合和优于 III 类标准的占 38.5%,水污染严重的劣 V 类占 34.4%。全国 52 个主要湖泊中优于 III 类水质的湖泊有 21 个,26 个湖泊水质污染严重。多项研究结果显示,我国因水污染造成的经济损失约占 GDP 的 1.50%~2.8%。^②我国单位 GDP 能耗,是美国的 3.68 倍,德国的 7.28 倍,日本的 10.40 倍。^③根据权威部门的测算,目前,中国钢铁、电力、水泥等高耗能行业的单位产品能耗比世界先进水平平均高耗 20%左右;矿产资源总回收率为 30%,比国外先进水平低 20%以上;木材综合利用率为 60%,也比国外先进水平低 20%。其中,钢铁工业年废钢利用量不到粗钢总产量的 20%,国外先进水平为 40%;工业用水重复利用率比国外先进水平低 15%~25%左右。

缓解资源制约压力的一个根本性途径是健全资源性产品的价格形成机制,让价格真正起作用。

三、促进地方循环经济发展的约束机制的建立

约束机制就是通过一定的策略措施,防止各市场主体的资源过度浪费行为,约束他们的生产和生活过程,以保障循环经济的顺利发展。

1. 构建地方发展循环经济的地方性政策法规体系,约束和制止资源浪费。发展循环经济是需要通过法律和法规的形式来规定社会不同的主体的行为准则,调整社会利益关系和格

① 毛震、陈健:《借鉴国外经验建立循环经济发展的先进制造业》,《工业技术经济》2007 年第 8 期。

② 徐正中、杨全社、张庆亮:《促进科技创新推动产业蛙跳》,《天津行政学院学报》2008 年第 3 期。

③ 李洪:《实现循环经济的社会责任分析》,《科技资讯》2007 年第 17 期。

局,以强制形式来体现政府意志,目的是节约资源、保护环境、遏止浪费。推进发展循环经济法制建设,明确政府、企业和个人的责任和义务,尤其要明确生产商、销售商、使用单位和消费者对废弃物回收、处理与再利用的法定义务。

中国特色社会主义法律体系包括了法律、行政法规和地方性法规三个层次。行政法规和地方性法规都是法律的重要组成部分,因此有关促进循环经济发展的行政法规和地方性法规,是我国促进循环经济发展法律体系的重要组成部分。构建发展循环经济的法规体系,一是要建立同国家《循环经济促进法》、《清洁生产促进法》、《节约能源法》、《固体废物污染环境防治法》等有关法律相配套的地方性法规。二是要在国家专项法律和行政法规缺乏的情况下,通过建立地方性专项法规来完善发展循环经济的法规体系,如制定地方节能监督管理办法、地方建筑节能管理办法、地方推广和使用车用节能与清洁能源实施办法、地方主要产品单位产品能耗限额管理办法、居住建筑节能设计标准、城市节约用水条例、建筑节能和新型墙体材料应用管理条例、垃圾分类回收管理办法等,使其具有系统性和可操作性,有效约束和制约资源浪费,依法推进节约型社会建设步伐,保证建设进程的有序和规范。

2 制定地方循环经济发展规划,指导循环经济有序、渐进发展。促进循环经济发展必须有科学、系统可行的规划或实施方案,为地方循环经济发展指明目标,确定内容,确立重点,明确过程,使地方循环经济有序、渐进发展。我国各地经济发展水平、城市化进程差距较大,自然环境状况、资源条件、产业结构类型各有不同。因此,各地方必须结合各自特点制定适合本地循环经济的规划。

3 严格市场准入门槛,依法淘汰落后生产工艺、技术、设备和产品。结构调整和产业升级,既是减少资源浪费,提高资源产出率的关键之举,也是各地方发展循环经济的重要任务。

2007年一季度,我国工业特别是高耗能、高污染行业增长过快,占全国工业能耗和二氧化硫排放近70%的电力、钢铁、有色、建材、石油加工、化工等六大行业增长20.6%,同比加快6.6个百分点。^①这种高耗能产业不降反升状况如不及时扭转,不仅今后节能减排工作难以取得明显进展,“十一五”节能减排的总体目标也将难以实现。各省市要严格限制有害于生态环境的产业,建立市场准入门槛,积极推进产业结构的战略性调整,促进产业、产品高端化发展,加快形成资源节约型产业体系。

4 构建各地方发展循环经济的标准体系,做到有据可循。发展循环经济,需要通过制定行业标准和产品标准,以强制形式来促进资源节约和环境保护,做到有板有眼。各地方要加快构建推动发展循环经济建设的一整套标准体系及指标,对高能耗、高水耗、高电耗、高毒性、高污染的行业和领域实行严格的市场准入标准和合格评定制度。建立和完善重点用水行业取水定额标准和主要用能设备的效能标准。用循环经济的理念重新梳理和修订主要耗能、耗电、耗水行业中节能、节电、节水的设计规范和设计标准。制定绿色建筑和绿色社区建设的设计标准等。

5 构建发展循环经济的价格体系,发挥市场对资源有效配置的调节功能。应用经济杠杆,理顺资源性产品价格体系是约束机制发挥作用的基础。明晰自然资源的产权,优化自然资源配置,加快资源性产品价格的市场化改革进程,逐步建立能够体现资源稀缺程度的价格形成机制,是最大程度地发挥资源效益的前提。资源的稀缺性必须通过市场供求反应为高价格,否则,企业没有压力来实施节能降耗,公众也不会有节约资源的内在动力。政府必须通过征收资源使用费、资源税、环境排污费等经济手段将企业生产过程的资源环境等社会成本内部化,否则,企业就会缺乏节能降耗和清洁生产的外

^① 何青、翟绘景、龚子柱:《循环经济理论新探——5R理论的创新》,《现代情报》2007年第10期。

在压力。只有形成推动发展循环经济建设的价格体系,才能有效调节企业和公众的行为,促进资源节约。

6 构建发展循环经济的监督管理体系,严肃查处和重罚资源浪费的行为。严格依法行政,强化执法监督,加强资源消耗管理,是约束机制发挥作用的重要保障。对资源消耗大、环境污染大的企业和部门,政府要重点监管。对资源浪费严重或拒不执行淘汰目录的企业,工商行政管理部门要依法吊销其营业执照,各有关部门要取消其生产许可证,各商业银行要停止贷款。对情节严重者,要依法追究直接负责人员和其他责任人员的法律责任。各省市要严格执行国家的有关法律和地方性法规,严肃查处和重罚资源浪费的行为,重点企业实行重点监管、实时监管,积极构建地方发展循环经济的监督管理体系。

7 完善发展循环经济建设的考核体系,明确目标与责任。探索和研究各省市绿色GDP考核体系,要将资源环境指标纳入对地方和干部的考核,使各级政府转变执政理念,要把生态省市建设的干部考核体系和循环经济发展的干部考核体系结合起来,明确各级政府的目標和责任,并把完成情况纳入年终考核指标中。另外,政府机构本身的资源节约情况,也要纳入机构主管人员的考核内容。

四、促进地方循环经济发展的 约束及激励机制的建立

激励机制就是通过一定的策略措施,鼓励激发市场主体的节约减排、循环利用的热情和行为,以保障循环经济的顺利发展。

第一,政府政策激励,完善政策法规,是发展循环经济的重要保障。政府要通过制定政策法规建立经济的、行政的等综合措施,对社会成员进行有效的引导、激励,最终推动循环经济的发展进程。

第二,支持科技创新,资源效率革命是发展循环经济建设的关键。各地应健全政府支持、企业主导、产学研结合的技术研究和开发体系,

加大对资源节约和循环利用关键技术的攻关力度,努力突破技术瓶颈,构建发展循环经济的技术支撑体系。

第三,运用两种手段,推动循环经济的发展。一是经济手段,充分发挥市场机制和经济杠杆的作用,使企业、社会和公众都能获得建设发展循环经济的利益。建立省市发展循环经济建设基金,通过政府直接投入、提供补贴和奖励,推动地方循环经济的发展。财政补贴是政府为了协调社会经济活动而采用的一种引导力最大的经济手段,可分为直接性财政补贴和间接性财政补贴。通过实行财政补贴,可以影响相对的价格结构,可以改变资源配置结构、供给结构和需求结构,可以把政府发展循环经济的决心转化为市场信号,引导市场主体主动地参与循环经济的建设中。

二是行政手段,充分运用政府行政手段来引导市场主体对发展循环经济的关注和重视。各级地方政府及有关部门应相互协调、组织制定各类法规和各种政策,建立行政考核制度,支持鼓励各类社会成员的节约、减排和循环利用的行为。行政手段包括:审批优先,市场准入优先、优惠,制定专项信贷、低息信贷制度,允许排污权交易及给予社会荣誉等。

第四,制定两种政策,促进循环经济发展。一是税收政策,以循环经济发展理念为指导,制定对节约、环保、循环利用的生产销售和消费行为给予减税、退税的政策,建立促进资源节约的税收体系。

二是投入政策,要加大对资源节约的支持力度,增加财政投入。在地方财政预算中,应将鼓励资源节约纳入政府公共预算支持范围。尤其是要加大对能源资源技术开发资金的投入,加紧研究开发可再生能源的重大技术,集中力量研究开发提高能源资源利用效率的关键技术,依靠科技进步增强节约能力,加快建立省市能源资源技术支持体系。

第五,建立三种制度,引导循环经济发展。一是政府绿色采购制度,各级政府应该率先试行绿色采购制度。政府在购买产品或服务

时,选择对环境负担小和节能降耗的产品(环保产品),通过由政府率先购买环保、绿色、循环、再生产品,促进供需转型,并引导各地方公共团体、企业及公民都来购买环保和绿色产品。同时,政府最大限度地公布和提供绿色采购信息。

二是生态环境补偿制度,各省市应该探索和建立生态环境补偿制度。生态环境补偿机制分两类,一类为污染环境的补偿和生态功能的补偿,即任何环境污染者(企业、公众和个人)都要交纳排污费,收取经济补偿费。另一类为对那些保护和恢复生态环境及其功能而付出代价、做出牺牲的企业或公众个人进行经济补偿,补贴给环境保护者和节约资源者。

三是节约资源奖励制度,省市可在年度科技进步奖中,增设节约资源科技进步奖,其评价标准有别于传统标准,在关注学术价值和经济效益的同时,要关注科技成果的生态效益、环境效益和社会效益。要关注科技成果对发展循环经济的作用。同时,对资源节约做得好的企业和单位,也给予一定程度的物质奖励,激发节约的积极性。

第六,地方政府应完善公民参与机制。循环经济离不开全社会公民积极参与,宣传教育是吸引全社会公民参与的极为重要的手段。把循环经济教育纳入义务教育,进行绿色教育。政府首先要发挥宣传教育的基础性作用,要充分利用广播电视、报刊杂志、互联网络等现代化的宣传工具,普及循环经济知识;组织开展环境保护日、节水节能周、循环经济月等活动,加强公民环境意识的培养;鼓励使用绿色产品和资源节约型产品,摒弃过度消费、奢侈消费,倡导适度消费、健康消费、绿色消费;引导公众参与资源综合利用,提高全民资源意识,在全社会树立循环经济观念,建立绿色生产、适度消费、环境友好和资源永续利用的社会公共道德准则。^①

本文作者:廊坊师范学院经济学院副教授
责任编辑:马光

^① 李宏:《循环经济的建设路径与制度创新》,《湖北行政学院学报》2008年第3期。

The Constraint and Incentive Mechanism for Promoting the Development of Local Cycling Economy

Li Ke

Abstract: It is an inevitable issue to build the local cycling economy system in China. For lack of constraint and incentive mechanism for promoting the development of local cycling economy, there are some obstacles and hidden dangers for the localities in implementing the cycling economy. The urgent need is to establish the appropriate constraint and incentive mechanism. We can build constraint mechanism for promoting local economic development through local policies and regulations as well as local development planning, while build incentive mechanism through incentive policies of government and its support to scientific and technological innovation.

Key words: cycling economy; constraint mechanism; incentive mechanism