



观察



## 让新循环经济法“长出牙齿”

董克伟

刚刚过去“七年之痒”的《循环经济促进法》如今显得有点过时。

现行的《中华人民共和国循环经济促进法》于2008年8月29日颁布,并于2009年1月1日起实施。7年来,对促进降低资源消耗、抑制污染物产生、提高资源利用效率、转变经济发展方式发挥了一定的作用。

然而,随着中国经济近年来的多元化发展,涌现出不少新问题,按照经济社会与生态环境协调发展的客观规律来看,现行的《循环经济促进法》要解决资源和环境之间矛盾与压力日趋增大的问题已经显得力不从心,不能完全适应当今经济社会发展的需要。在这种形势下,修订循环经济法已经成为业界的共识。

我国是世界上为数不多的循环经济立法的国家之一。2009版的《循环经济促进法》从法律上确定了发展循环经济是我国经济社会发展的重大国家战略,也客观推动了中国的循环经济建设,在生产、流通、消费等领域,形成了“源头资源节约,中间生产减排,后端垃圾资源化”的绿色循环体系。这符合我国基本国情的经济增长模式,抓住了当前我国资源相对短缺而又大量消耗的症结,对解决我国资源对经济发展的瓶颈制约具有迫切的现实意义。

不过,业内普遍观点认为,2009版《循环经济促进法》的不足之处主要体现在几个方面:首先是过度关注产业园区而对园区以外的问题重视不足,但当前面临的诸多问题,恰恰在园区外,而不是园区内;其次是过多引入了新概念、有华而不实之嫌,而且有些新概念直接导致了在资源利用观念上的混淆,使执行者感到困惑。由于过度关注园区建设,忽视了园区外更为广阔的资源利用及其导致的环境污染问题。此外,由于现有的《循环经济促进法》没有考虑到完整规范资源利用的行为,而仅仅在模式和理念上寻求建立循环经济体系,也是不符合党的十八届报告关于绿色增长、生态发展的基本思路的。

中国经过30多年的快速发展,资源、环境与经济发展之间的矛盾已越来越突出。面对日趋严峻的资源和环境压力,我国经济要想保持中高速增长,经济质量迈向中高端水平,必须要扎实有效地实施发展循环经济这一重要战略,而该战略的实施需要完善而有力的法律支撑。因此,重新修订循环经济法必须要有全球视野和发展眼光,要坚持高标准严要求,并且要切合实际,进一步加强法律的权威性和执行力度。

目前,我国已经成为当今世界循环经济实践领域最宽、模式最丰富、认识最深刻、政府推动力度最大的国家,形成了国家、省、市、县四级政府层层推进的局面。部分地方在发展循环经济和循环经济地方立法方面进行了成功的实践和探索,比如,贵阳市于2004年实施了我国第一部关于循环经济的地方性法规《贵阳市建设循环经济生态城市条例》,它不但为贵阳依法推进循环经济生态城市建设提供了法律保证,并且在一定程度上为后来的国家以及地方循环经济立法提供了经验和借鉴。此外,青海省出台了《青海省柴达木循环经济试验区实施意见》、《青海省柴达木循环经济试验区循环经济项目认定管理办法》、《青海省柴达木循环经济试验区总体规划》和《海西州循环经济发展专项资金管理暂行办法》等法律法规和政策性、规范性文件。浙江省则出台了《浙江省循环经济促进条例》、《浙江省资源综合利用促进条例》、《杭州市生活垃圾管理条例》等法律法规,并通过大量实践活动积累了丰富的经验等。因此,认真评估《循环经济促进法》实施后的成效、作用和存在的问题,总结和分析

这些地方性法律法规和成功实践,将在一定程度上为修订循环经济法提供经验和借鉴。

放眼世界,发达国家发展循环经济很大程度上是依靠法律法规建设的推动,我国在发展循环经济方面,也正在逐步建立健全循环经济法律法规体系,这些法律法规在实践中已经发挥了积极作用。但是从近年来的实践效果来看,这些法律法规多是点到为止,没有相关的配套措施,缺乏约束力,而且对违法行为的惩罚力度也不够。为此,在修订《循环经济促进法》时,清理目前与循环经济相悖的法规,建立适应循环经济发展的配套法律法规制度也应成为题中之意。同时,要制定保障这些法律实施的法规制度,使得强制实施有法可依。另一方面要加强监督,加大执法力度,做到“执法必严,违法必究”,使新修订的《循环经济促进法》真正成为带“牙齿”的老虎。

同时,还应该看到,循环经济的建立是一个巨大的、长期性的社会系统工程,相应的法律法规在循环经济目标的实现过程中发挥着重要的保障和导向作用。发展循环经济是我国经济社会发展的重大国家战略,不是政府部门或企业园区一家的事,《循环经济促进法》应成为倡导绿色消费观和价值观,鼓励节约资源、保护环境的生产方式和生活方式,支持公众参与循环经济建设,构建资源节约、循环利用的资源保障体系,构建源头减量的国家污染体系强有力的法律保障。

只有全社会的共同参与和支持,循环经济建设才能落地有声,并生根开花。

# 绿色动能效应凸显: 循环产业的万亿大局

本报记者 甘国治

今年8月,国家发改委公布《循环发展引领计划》(征求意见稿)提出,“十三五”期间,将初步形成绿色循环低碳产业体系,实现企业循环式生产、产业循环式组合、园区循环式改造。到2020年,主要资源产出率比2015年提高15%,工业固体废物综合利用率达到73%,农作物秸秆综合利用率达到85%,资源循环利用产业产值达到3万亿元人民币。同时,将制定实施园区循环化改造行动计划,各地要制定本地区园区循环化改造推进方案。要求75%的国家级园区和50%的省级园区开展循环化改造。

国家发展改革委副主任张勇此前指出,发展循环经济是实现资源利用方式根本转变的重要抓手,也是实现绿色转型和提质增效的重要途径。

## 上市公司纷纷布局

“所谓的园区循环化改造指的是,以循环经济和产业生态学为理论基础,根据区内不同企业和产业的产品、副产品、废弃物的资源代谢规律,通过园区整体工业共生及基础设施的共享,实现能源的梯级利用、废弃物及副产品的循环利用;通过企业内部的清洁生产从源头减少资源能源消耗数量,从生产过程控制资源转化效率,最终实现绿色发展的政策目标。”清华大学环境学院循环经济产业研究中心主任温宗国在接受《中国企业报》记者采访时这样表示。

循环经济作为一种全新的经济发展模式,经过多年来的实践探索,园区循环化改造的方法和途径逐步开始从理论走向了实践,在全国范围内得到迅速发展。自2011年到2015年,国家发改委和财政部等部门先后确定了六批共49个城市矿产示范基地,确定了五批100个园区循环化改造示范试点园区。截至目前,中央财政专设的循环经济发展专项资金,已累计安排近30亿元支持示范基地建设。

多家上市公司纷纷布局循环经济,如内蒙君正在2015年7月发布了定增方案以募

资70亿元,资金中的50亿元用于循环经济产业链项目;格林美则通过定增收购多家废弃资源回收公司以加码循环经济。

## 四大问题亟待完善

目前,我国园区循环经济改造建设已取得令人欣慰的成绩,但部分难题仍需完善,它们制约着循环经济产业园区快速发展的步伐。

温宗国表示,由于不同地区经济发展水平存在差异,园区的发展模式也大不相同。

重庆中经产业经济研究院副院长龙飞在接受《中国企业报》记者采访时表示,目前我国循环经济产业面临的问题主要有企业、资金、政策、商业模式四大方面。

在企业方面,在当前整体工业经济遇到困难形势之下,企业加大投资与收益不成正比,从而导致企业缺乏积极性。

资金投入方面,由于园区循环经济产业具有约束性、废料再加工利用、重复价值再造等特征,从现实看,目前对园区循环经济投资模式与市场商业模式还不成熟。因此,市场价值回报是产业发展的另一大障碍。

政策方面,园区循环经济产业既有再生产、再利用、再精细、再延长、再投资的特征,市场价值与商业模式又有待完善,因此,依靠企业自身或是产业内部在一些领域难以产生积极性与主动性。所以,园区循环经济发展需要制定具有约束性的强制政策与针对循环经济产业的支持鼓励政策作为推动。

商业模式方面,园区循环经济产业政府引导、市场主导、价值驱动的产业投资模式尚不完善,这必将成为循环经济产业发展的一大障碍。同时,循环经济产业还受到市场回报周期、效益回收模式等商业模式的限制。

## 专家支招化难题

“东盟经开区实施循环化改造以来,循环产业链条形成难度大,配套支撑能力弱是目前遇到的主要难题”。广西-东盟经济开

发区相关负责人对记者表示,东盟经开区的产业类型主要集中在食品加工、生物医药、机械制造等产业上。食品加工虽然有一些龙头骨干企业,但产业链仍然较短,孤立的产品较多。再加上机械制造、生物制药、家具制造等产业以中小企业居多,与开发区内其他产业难以建立

物质循环利用关系。另外,开发区项目储备偏少,尤其是符合园区循环化改造要求的储备项目极度缺乏,同时受到整体经济下行的影响,开发区招商引资工作难度加大,要引进符合构建完善循环产业链条的项目难度很大。尽管如此,他们还是克服了这些困难,在循环化改造方面有所建树。(相关报道见第四版)

针对如何破解目前我国园区循环经济改造中遇到的难题,龙飞建议,一是建立促进循环经济的法规制度,要求把“三废”治理、综合利用和技术改造有机地结合起来,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。二是制定相关优惠政策,对利废企业和产品实行税收减免优惠政策,实现资源综合利用、废旧物资回收、环保产业等循环经济建设。三是调整产业结构,优化经济布局,依法淘汰了一批技术落后、浪费资源、污染严重、没有市场、治理无望的生产工艺、设备和企业,减轻了工业污染负荷,缓解了结构性污染问题。四是优化能源结构,尽可能减少煤炭在能源中的比例,提高煤炭利用效率,推广清洁煤技术,大力发展水电,积极开发可再生能源。五是严格控制新污染和生态破坏,对所有建设项目实行环境影响评价制度,努力做到增产不增污,甚至减污。六是广泛开展宣传教育,形成社会氛围。

国际绿色经济协会副会长辛小光表示,循环经济的可持续发展战略的深化和具体化,是解决我国经济高速增长与生态环境日益恶化矛盾的根本出路。

访谈



# 强化顶层设计力推园区循环化改造

——访国家发展改革委资源节约和环境保护司司长何炳光

本报记者 洪鸿

2015年,国家发展改革委印发了《2015年循环经济推进计划》,从加快构建循环产业体系、大力推进园区和区域循环发展、扎实推进循环经济工作提出具体实施措施;2016年,国家发展改革委、财政部再次发文,提出以京津冀、长江经济带等国家战略区域为重点,继续支持园区循环化改造,引领各地加快推进园区循环发展。这些政策措施效果如何?对园区的生态化改造有哪些推动作用?未来还会有哪些新的政策?这些问题也是各地在发展循环经济中所关注的焦点。为此,《中国企业报》记者对国家发展改革委资源节约和环境保护司司长何炳光进行了专访。

## 推动形成企业间共生网络

《中国企业报》:党的十八大做出了大力推进生态文明建设的部署,把生态文明纳入五位一体的总体布局。十八届五中全会提出了五大发展理念,为我国的循环经济发展指明了方向。请您谈一谈我国工业循

环经济发

展如何?

何炳光:发展循环经济是我国的一项重要决策,特别是“十一五”、“十二五”时期,各地区各部门大力推进循环经济发展,循环经济由试点到全面推广形成了较大规模,取得了明显成效。“十一五”期间,在重点行业、产业园区、重点领域及省市层面,选择了178家单位进行广泛试点,探索形成了60个循环经济典型模式案例。“十二五”期间,选择循环经济发展薄弱环节开展专项试点示范工作,包括100个园区循

环化改造示范试点、100个餐厨废弃物资源化利用和无害化处理试点、49个国家“城市矿产”示范基地、42个再制造试点、28个循环经济教育示范基地和101个循环经济示范城市(县)建设地区等。通过这些试点示范工作,形成了一批有益的典型经验,也为循环经济制度创新积累了丰富经验。

(下转第五版)

