

[文章编号] 1672-7320(2010)04-0545-06

# 《循环经济促进法》 对我国生态产业园区建设的影响

黎 桦

[摘 要] 《循环经济促进法》的颁行,对我国生态产业园区建设而言,可谓挑战与机遇并存。作为实施该法重要载体的专业化、集群化的生态产业园区,应以科技驱动、资源效率、环保优先、区域均衡作为发展目标,并通过循环经济规划;总量控制;鼓励、限制、禁止名录;循环经济激励制度;循环经济标准和标志标识;信息公开;生产者责任延伸以及再生资源回收利用经营管理等制度安排,从而建立起实践《循环经济促进法》的长效机制。

[关键词] 循环经济法;生态园区;建设

[中图分类号] DF468 [文献标识码] A

近年来,大力发展循环经济、低碳经济,走节约型发展道路,已成为全社会的共识。作为凝聚共识的主要成果之一,我国的《循环经济促进法》已于 2009 年 1 月 1 日起正式实施,其立法宗旨在于促进循环经济发展,提高资源利用效率,保护和改善环境,实现可持续发展。值此之际,如何在全国各地兴起的产业园区内建立实践《循环经济促进法》的长效机制,明确政府、企业和个人在建立生态化、低碳化产业园区中的权责关系,对于实现绿色发展,构建“两型社会”,无疑是亟待解决的重要课题。本文拟探讨《循环经济促进法》对我国生态产业园区建设提出的现实挑战,以及产业园区如何透过发展理念、制度设计和具体路径等层面的创造性转换,以有效应对这一挑战。

## 一、《循环经济促进法》对生态产业园区建设的挑战与机遇

循环经济是指在生产、消费和流通过程中进行的减量化、再利用、资源化活动的总称。其本质在于资源再生循环,保护生态环境,把自然环境、社会经济作为一个整体的生态系统来看待。我国从 20 世纪 90 年代起引入循环经济理念;2003 年将循环经济纳入科学发展观,确定了物质减量化的发展战略;2004 年提出在不同的空间规模,即企业、园区和城市三个层面发展循环经济。在循环经济理念和工业生态学原理指引下,按照自然生态系统的模式设计的,强调实现工业体系中物质闭路循环的生态工业园区在全国各地如雨后春笋般发展起来。《循环经济促进法》则以法律的形式将循环经济理念固定化,对当下的生态产业园区建设提出了具体的要求和挑战:

### (一)政府在推动循环经济发展中的作用和责任

在资源短缺和环境恶化的双重压力下,环境保护应是现代国家所应承担的主要任务之一。国家掌握必要的规制手段与权力,可以将维护生态当做一种公益,予以具体化,并加以落实,故而,国家乃是实现保护生存空间的最终机制<sup>[1]</sup>(第 292 页)。那种完全依靠市场的自发调节和市场主体的自觉行为来发展循环经济的认识和做法是错误的、也是不现实的。政府应切实发挥在发展循环经济过程中的主导作

用。具体而言,政府责任的主要实践形式是提出合理的循环经济规划,将循环经济规划的约束性指标纳入各级政府的绩效考核要求中;推行以税费为杠杆的约束和激励机制,引导生态产业园区的有序发展;强化循环经济监管体制,加强政府对产业园区的考核评价机制。

### (二) 园区内企业在发展循环经济方面的社会责任

企业社会责任实质上是对于企业营利属性的一种必要的限制和修正。发展循环经济,从长期利益和长远发展的角度来看,企业所承担的环境利益方面的社会责任与其固有的营利属性是可以兼容的,循环经济必然降低经济发展速度是一种误解。反映到循环经济立法上,园区中企业的社会责任主要表现为企业内部和企业之间在环境保护、节能减排和资源利用等方面责任制度的确立和相关法律义务的承担。

### (三) 循环经济发展中的公民参与

在环境保护事业中,政府与公民之间通力合作,才能收到事半功倍的效果,而其前提是公民必须具备相当的环保意识。因此,政府必须重视运用各种手段,加强对循环经济的宣传,以提高市民对实现零排放或低排放的环境意识。同时,发展循环经济需要转变消费者的不良消费习惯,鼓励公众积极购买可再生产品和低碳产品。此外,可以通过公众的监督权、参与权、知情权以及环境公益诉权的确立,以使得尽量广泛的社会群体参与到循环经济促进法的实施过程中。

值得注意的是,《循环经济促进法》的出台对我国生态产业园区建设而言,既是挑战,更是机遇,如果善加利用,可形成合理的产业分工以加速产业升级,改善整体产业生产环境,环保标准提高亦可能是吸引高附加值的产业与高技术人力的发展优势。诚如有论者指出,《循环经济促进法》有利于推动企业的技术创新和生产流程再造,是企业树立良好社会形象的机会,环保技术将扩大企业的经营范围及深度<sup>[2]</sup>(第 75 页)。那么,充分发挥《循环经济促进法》的社会效应,大力发展以循环经济为核心竞争力的生态产业园区,是实现经济发展与环境保护共赢,走可持续发展之路的不二法门。

## 二、生态产业园区是实践《循环经济促进法》的有效载体

20 世纪后半期环境污染日趋严重,在环境与资源保护的实践中,人们逐渐意识到末端治理的弊端:成本高、效果不明显;同时也意识到清洁生产的局限性:偏重于局部工艺和技术改良而不是改造整个系统;这些局限使人们认识到,以分散式污染防治为特征的末端治理和清洁生产已经不能适应日益多样化、复杂化和全球化的环境问题。故而,在 20 世纪 80 年代末,产业生态学作为这一环保新思维的理论结晶应运而生,并直接催生了产业集群的企业发展模式。即大量的关联企业按照一定的经济技术纽带集中在特定的地域范围,形成一个类似生物链的产业群落,模拟自然生态系统,形成企业间具有物质资源循环利用和能量梯级利用关系的共生网络<sup>[3]</sup>(第 35 页)。实践证明,产业集群将通过多种途径,如规模效应、刺激创新、提升效率等,形成整个区域的核心竞争力。以目前国际上运行最为成功的丹麦卡伦堡循环经济工业园为例,作为一种生产发展、资源利用和环境保护形成良性循环的工业园区建设模式,它形成了一个能发挥人的积极性和创造力的高效、稳定、协调、可持续发展的人工复合生态系统,从而极具国际竞争力。卡伦堡循环经济工业园的成功经验表明:产业园区是推动新型工业化,提高群体竞争力的重要载体。一方面,工业化必须走园区化、集中化、城市化的道路。另一方面,产业园区是强化城市群竞争和产业链竞争的重要手段和载体。

近年来,各地纷纷鼓励工业企业“退城进郊”、“进区入园”,促进产业合理集聚,产业园区化比重不断提高。以高新区、开发区、生态园等为主体的各类产业园区,目前已经成为各地经济发展的重要载体,其在产业、出口、环保和利用外资等方面的集聚效应日益凸显。2006 年,54 个国家级开发区(包括享受国家级开发区政策的 5 个工业园区)实现地区生产总值 10136.90 亿元,占全国的 5.13%;实现工业增加值 7414.24 亿元,占全国的 8.68%;实现出口 1492.33 亿美元,占全国的 19.59%;实际利用外资 147.12 亿美元,占全国的 23.06%。由此可见,目前我国约有 20% 的工业产出是依靠国家级开发区和各种产业园区实现的<sup>[4]</sup>(第 6 版)

因此,在未来中国的经济发展过程中,应该按照产业生态学的思路 and 理念,加快产业园区建设,促进产业园区向专业化、特色化、集群化方向发展。所谓“集群化”,就是在现有园区化的基础上,通过政府规划、政策的引导和市场机制的作用,促进相关产业集聚。比如,武汉东湖高新自主创新示范区的发展需要有强大的高新技术产业和相关产业支撑,其核心就是打造高新技术产业集群。这种高新技术产业集群,有利于打造科技研发平台,孵化高科技成果和深化社会分工,有助于节约和集约用地,提高土地利用效率。更为重要的是,只有在专业化、集群化的产业园区内,循环经济才有用武之地。所以,随着经济发展、科技进步、产业结构改变,应制定符合《循环经济促进法》的产业政策,建设一批环保产业园区、生态工业园区、低碳工业园区,作为实施循环经济促进法的有效载体,在园区的发展进程中兼顾环境保护、经济发展和社会公益,以改变传统企业各立门户,自订办法,划地为营,彼此无序竞争的局面。

### 三、《循环经济促进法》确立了生态化、低碳化的发展目标

《循环经济促进法》明确了国家、企业和个人在循环经济发展中的责任。该法第7条规定国家要鼓励和支持开展循环经济科学技术的研究、开发和推广,鼓励开展循环经济宣传、教育、科学知识普及和国际合作。第8条规定县级以上人民政府应当建立发展循环经济的目标责任制,采取规划、财政、投资、政府采购等措施。第9条规定企业事业单位应当建立健全管理制度,采取措施,降低资源消耗,减少废物的产生量和排放量,提高废物的再利用和资源化水平。第10条规定公民应当增强节约资源和保护环境意识,合理消费,节约资源。可见,《循环经济促进法》的实质在于经由政府与社会的良性互动,通过推动能源结构改造与效率提升的“净源”措施,以及推动各部门实质节能减碳等“节流”手段,最终达致生态化、低碳化的发展目标。就生态产业园区建设而言,欲实现循环经济促进法设定的生态化、低碳化目标,须从科技驱动、资源效率、环保优先、区域均衡等四个方面同时并举:

#### (一)科技驱动

在高科技驱动下,运用知识和信息通讯科技,促进新兴产业发展,并协助传统产业转型、升级。比如,武汉东湖高新自主创新示范区就应以拓展“知识经济”为宗旨,建立大学与科学园区间的密切交流,如人才的培育、聚集与提供、研发技术的扩及效果、现有资源与设施的共享等,发展光电子、生物、医药产业园。由此,生态产业园区的发展应以知识经济与弹性生产系统为依托,以产业集群为重要途径。

#### (二)资源效率

提升资源利用效率,扬弃资源耗损的发展模式,是生态产业园区发展的宗旨。因此,生态产业园区要因地制宜,合理布局,善用土地和自然资源,充分发挥资源的使用效率,并对废弃物进行资源化改造。丹麦卡伦堡工业园在提升资源效率方面可谓不遗余力,该园区以发电厂、炼油厂、制药厂和石膏制板厂四个厂为核心,通过贸易的方式把其它企业的废弃物或副产品作为本企业的生产原料,建立起工业横生和代谢生态链关系,最终实现园区的污染“零排放”。武汉青山循环经济示范园区借鉴其成功经验,依托辖区内一大批钢铁、石化、船舶、电力、机械制造等国家重点企业,在节能减排、清洁生产和再生资源回收利用方面大胆尝试,推出了一系列节能环保项目,全面推进了循环经济发展。

#### (三)环保优先

“只有考虑到经济的环保因素,人们才能够意识到经济是一个循环模式。”<sup>[5]</sup>(第31页)以改善环境质量作为经济发展的前提与策略,是推进生态产业园区建设的理论前提。在生态产业园区发展成果的评价体系中,环保指标,包括碳排放指标、废弃物回收利用指标、空气质量、绿色覆盖率等应占据越来越大的权重,彻底转变把GDP增长当做硬任务,而把节能减排当做软指标的观念,探索一条绿色工业化和城市化道路。

#### (四)区域均衡

生态产业园区要发挥各地区特色,优势互补,由点到面,推动高新科技、金融、医药、文化、创意等多元化的产业园区建设,促进区域经济均衡发展。在全球化、科技化、可持续化的潮流下,生态产业园区的

开发建设或整合,应兼顾产业生产、人民生活、环境生态,利用区位优势,协助传统产业调整转型。

#### 四、生态产业园区实践《循环经济促进法》的具体路径

产业园区要实现生态化、低碳化的愿景,必须不折不扣地执行《循环经济促进法》绘制的“路线图”,即减量化、再利用和资源化。法律的有效实施仰赖妥当的制度设计,具体而言,生态产业园区实践《循环经济促进法》应从以下几个方面的制度建设着手:

##### (一)循环经济规划制度

规划是将循环经济发展目标与具体法律举措有机结合的重要载体,是各级政府绩效考核的基本依据。《循环经济促进法》对循环经济规划的制定主体和程序、规划编制的原则、规划的内容、规划的批准和修改、规划的法律效力等作出了规定。循环经济规划重在合理布局,把土地、资源环境、居住和谐地设置在一起,逐步提高园区的生态准入门槛。首先,根据不同产业园区的实际情况,制定差别化的单位土地面积最低投资和产出限额,并按照限额加强考核、监督和奖惩,防止浪费土地资源。其次,建立产业园区用地评估制度,对园区单位面积用地实现的产出如增加值、就业、自主创新、税收等,以及土地用途是否改变等进行跟踪评估。再次,制定园区产业的优胜劣汰机制,实行土地置换,使一些不符合生态化、低碳化发展方向、效益较差、品质较低的企业逐步退出园区。最后,入园企业应为无污染或者轻度污染的高端产业,采用清洁生产工艺,产品符合绿色、环保要求,园区废弃物、垃圾及污水集中处理后可循环利用。

##### (二)总量控制制度

总量控制是指将某一区域作为一个完整的系统,对污染物排放和资源消耗总量进行控制。《循环经济促进法》针对重点企业,规定了总量调控和定额管理制度。如第 16 条规定:“国家对钢铁、有色金属、煤炭、电力、石油加工、化工、建材、建筑、造纸、印染等行业年综合能源消费量、用水量超过国家规定总量的重点企业,实行能耗、水耗的重点监督管理制度。”这就要求对生态园区的资源耗费和排放进行量化管理。以水资源节约利用为例,丹麦卡伦堡生态工业园区的成功经验之一是进行了水资源的循环使用。园区内,炼油厂的废水经过生物净化处理,通过管道向电厂输送,年输送给电厂 70 万立方米的冷却水,使得整个工业园区由于水的循环利用,每年减少了 25% 的需水量。在水资源重复利用思路的启迪下,建立水资源管理总量控制与定额管理相结合的管理体制,推进火力发电、钢铁、石油石化、造纸等高耗水行业的节水工作,加大高耗水行业和重点用水企业节水技术改造的力度,大力推广节水新技术、新工艺、新设备,提高水资源循环利用率。

##### (三)鼓励、限制、禁止名录制度

名录制度既是促进产业结构调整的有效手段,又是政府经济扶持制度实施的主要依据,还是建立市场准入、淘汰落后工艺和产品的法律保障<sup>①</sup>(第 111 页)。《循环经济促进法》第 18 条规定了循环经济目录制度:“国务院循环经济发展综合管理部门会同国务院环境保护等有关主管部门,定期发布鼓励、限制和淘汰的技术、工艺、设备、材料和产品名录;禁止生产、进口、销售列入淘汰名录的设备、材料和产品,禁止使用列入淘汰名录的技术、工艺、设备和材料。”该条对名录制定的主体、制定的程序、名录的法律效力等问题作出相应规定,应当成为生态产业园区产业结构调整和产品定位的指南。

##### (四)循环经济激励制度

在《循环经济促进法》第五章“激励措施”中,专门对鼓励企业发展循环经济进行了规定。其中,第 44 条规定:“国家对促进循环经济发展的产业活动给予税收优惠,并运用税收等措施鼓励进口先进的节能、节水、节材等技术、设备和产品,限制在生产过程中耗能高、污染重的产品的出口。具体办法由国务院财政、税务主管部门制定。”第 45 条规定:“县级以上人民政府循环经济发展综合管理部门在制定和实施投资计划时,应当将节能、节水、节地、节材、资源综合利用等项目列为重点投资领域;对符合国家产业政策的节能、节水、节地、节材、资源综合利用等项目,金融机构应当给予优先贷款等信贷支持,并积极提供配套金融服务。”这就明确了以税费、财政补贴、金融信贷等经济杠杆为主导的循环经济激励措施

以征收环境税为例,丹麦卡伦堡工业园成功经验中很重要的一条就是政府提供了较好的法律保障,对污染排放实行强制性的高收费政策,例如对各种污染废弃物按照数量征收废弃物排放税。与此同时,对于减少污染排放则给予经济激励。在我国生态产业园区内应该尝试和推广征收环境税制度,通过税收杠杆引导园区产业走上节能减排之路。环境税主要是指企业如果只顾自己发展,造成周边环境污染,将要额外纳税,环境税的税目可包括大气污染税、噪音税、生态补偿税、碳税、水污染税、垃圾污染税等。这些新型管制手段,对于协调经济发展和环境保护的矛盾,实现经济效益和社会效益的双赢至关重要。

#### (五)循环经济标准和标志标识制度

《循环经济促进法》第17条规定,国家建立健全循环经济标准体系以及能源效率标识等产品资源消耗标识制度。循环经济标准化是循环经济发展的重要技术基础,如果产品在设计、生产过程中都按照循环经济标准进行,就会取得事半功倍的效果。在生态产业园区内,必须将循环经济涉及的各个领域、各个流程以及产品设计、生产的全过程纳入规范化、标准化轨道。同时,对符合节能减碳和再利用要求的产品,政府发给证明或标识,能够引导消费者的“节俭偏好”与“绿色偏好”。遍及欧洲、北美和日本的官方和非官方组织的“绿色标志”计划,旨在把消费者引向对环境较为有利的产品上<sup>[7]</sup>(第165页)。从而强化了公众的环保意识。我国的生态产业园区建设,必须严格执行国家循环经济标准,力争园区内产品能获得国家绿色标识,进而引导公众的绿色消费。

#### (六)循环经济信息公开制度

如果有关资源环境影响的信息主要为政府和企业掌控,大量信息不公开,造成严重的信息不对称,那么,公众的参与意识和参与程度就很低下。因此,循环经济信息公开制度,是保证公众知情权、参与权和监督权得以实现的重要制度安排。在我国生态产业园区内,有关企业资源耗费和排放量的信息,必须以书面的、可视的、可听的或者数据形式予以公开,增强透明度,接受公众的全程监督。

#### (七)以生产者为主的责任延伸制度

德国和日本的循环经济法均将生产者责任延伸制度(Extended Producer Responsibility EPR)作为一项基本的法律制度固定下来。生产者不仅应对产品的性能负责,而且应承担产品从生产到废弃对环境影响的全部责任,生产者必须考虑包括原材料选择、生产工艺确定、产品使用过程以及废弃等各个环节对环境的影响<sup>[8]</sup>(第208页)。我国《循环经济促进法》借鉴了德、日等国的成功经验,对生产者延伸责任作出了全面细致的规定。第15条规定,生产列入强制回收名录的产品或者包装物的企业,必须对废弃的产品或者包装物负责回收;对其中可以利用的,由各该生产企业负责利用;对因不具备技术经济条件而不适合利用的,由各该生产企业负责无害化处置。这就意味着企业不仅要对其生产时造成的环境污染负责,而且要对其所生产的产品在使用期间以及报废之后对环境造成的影响负责。换言之,生产者的责任已经从生产阶段逐步延伸到产品废弃后的回收、利用和处置环节。在生态产业园区内,生产者延伸责任就像高悬在企业头上的达摩克利斯之剑,督促企业重视“源头控制”,逐步形成资源循环及废弃物利用一体化的产品质量管理模式。

#### (八)再生资源回收利用经营管理制度

《循环经济促进法》第37条规定,国家鼓励和推进废物回收体系建设。地方人民政府应当按照城乡规划,合理布局废物回收网点和交易市场,支持废物回收企业和其他组织开展废物的收集、储存、运输及信息交流。废物回收交易市场应当符合国家环境保护、安全和消防等规定。在《循环经济促进法》指引下,生态产业园区应全面推进废弃物和生活垃圾处理设施的建设。一方面,强化资源综合利用和清洁生产,推进以粉煤灰、尾矿和冶金、化工废渣及有机废水综合利用为重点的废弃物综合利用,推进再生资源回收利用,建立再生资源回收管理体系。另一方面,实行垃圾集中和分类放置,完善垃圾收运和处理体系,充分回收利用垃圾中的废旧资源,实现垃圾减量化、资源化和无害化。从而真正贯彻“把今天的废弃物变成某种可利用的新资源”的循环社会理念。同时,再生资源回收利用企业的经营具有一定的社会安全风险,关涉公共利益,因此,国家加强对资源回收利用企业的管理势在必行。

## [参 考 文 献]

- [ 1 ] 李建良:《环境议题的形成与国家任务的变迁——“环境国家”理念的初步研究》, 城仲模: 载《宪法体制与法治行政》, 台北: 三民书局 1998 年版。
- [ 2 ] 陈海嵩:《循环经济立法对“两型社会”建设的影响——以《循环经济促进法》为例》, 载《武汉科技大学学报(社会科学版)》2009 年第 5 期。
- [ 3 ] 孙佑海、张 蕾:《中国循环经济论》, 北京: 科学出版社 2008 年版。
- [ 4 ] 魏后凯:《我国产业园区发展与展望》, 载《湖南财政》2009 年 10 月 4 日。
- [ 5 ] [德] 罗尔夫·施托贝尔:《经济宪法与经济行政法》, 谢立斌译. 北京: 商务印书馆 2008 年版。
- [ 6 ] 王灿发、李 丹:《循环经济法的建构与实证分析》, 载《现代法学》2007 年第 4 期。
- [ 7 ] [日] 岩佐茂:《环境的思想》, 韩立新等译. 北京: 中央编译出版社 1997 年版。
- [ 8 ] 中关村国际环保产业促进中心:《循环经济国际趋势与中国实践》, 北京: 人民出版社 2005 年版。

(责任编辑 车 英)

## The Impact on the Construction of Eco-industrial Landscape of Impel Circular Economy Law

Li Hua

(Wuhan University Law School, Wuhan 430072, Hubei, China)

**Abstract:** With the Impel Circular Economy Law, it is the chance and challenge for the construction of eco-industrial landscape. As the important carries, the eco-industrial landscape should take it as the development target such as specialization and aggregation; science-technology drive; resource-use efficiency; environment-friendly and firstly; a square region's development. Also we should make the layout of circular economy; total emission control planning; making list of encouraging, for bidding and prohibiting pollution; drive mechanism of circular economy; the criterion and symbol of conservation construction, the reference for information public; the prolongation liability of production and the recycle of renewable resource and the system of total emission control, thus, we can establish a long-term mechanism of implement the Impel Circular Economy law.

**Key words:** Impel Circular Economy law; eco-industrial Landscape; construction