国土部推进立法进程 促进循环低碳绿色发展

以维护自然生态平衡，实现资源高效循环利用为核心的循环经济理念，越来越得到全球的普遍认可，有助于经济系统和自然生态系统实现自然可持续发展。我国于2009年1月1日正式颁布实施的《循环经济促进法》，对循环经济发展起到了较大的促进作用。为了适应新形势下经济发展的需要，在“中国国际循环经济展览会”期间，业界专家学者汇聚一堂，对《循环经济促进法》的修订工作进行了探讨和研究，以加快推进循环经济的立法进程。

制定一部“有牙齿”的法律

“2008年8月，第十一届全国人大常委会第四次会议审议通过了《中华人民共和国循环经济促进法》，并于2009年1月1日起施行。该法明确了发展循环经济是国家经济社会发展的一项重大战略，确立了循环经济减量化、再利用、资源化，减量化优先的原则，并作出了一系列制度安排。《循环经济促进法》实施几年来，我国循环经济从理论到实践都取得了重大进展，特别是在制度建设、政策落实、机制创新、模式探索、管理体制、理念普及等方面取得了显著进展，推动了循环经济的快速发展。”中国循环经济协会会长赵家荣介绍，“十二五”时期，我国资源产出率提高了15%，2015年资源循环利用产业的产值达到2万亿元。发展循环经济对于缓解资源环境约束、调整优化产业结构、促进经济增长、稳定扩大就业、建设生态文明发挥了重要作用。我国《循环经济促进法》实施虽然取得了一定的成效，但已不适应五大发展理念和生态文明建设，以及应对气候变化的新要求。十八大以来，党中央把坚持绿色循环低碳发展作为生态文明建设的基本途径，发展循环经济提到了前所未有的战略高度。习近平总书记在青海考察的时候提出，发展循环经济是提高资源利用效率的必由之路，循环利用是转变经济发展模式的要求，全国都应该走这样的路。11月4日《巴黎协定》正式生效，标志着全球气候治理进入了新的阶段。刚刚闭幕的马拉喀什气候大会，通过了行动宣言，将推动《巴黎协定》的贯彻落实。

应对气候变化，要求世界各国采取积极的务实行动，推动经济、绿色、低碳转型。实践证明，发展循环经济，对减排温室气体具有协同效应，已逐渐成为全球共识和发展的大趋势。

“为适应形势发展的需要，目前《循环经济促进法》修订工作已经列入全国人大的立法计划。修订该法有很多需要我们深入研究和讨论的问题，比如法律定位的问题，法律行为的界定问题，法律框架如何设置的问题；哪些制度需要建立和完善？哪些长期影响产业发展的政策性问题需要通过修法来解决？如何处理与《清洁生产促进法》等相关法律的关系？如何解决法律偏远、缺乏约束力的问题，从而制定一部“有牙齿”的法律？如何建立科学的循环经济法律体系等等，都需要我们认真思考和研讨，从而达成共识，为有关部门和立法机关修订该法提供参考。”赵家荣抛砖引玉，提出了一系列问题。

循环经济对促进经济繁荣意义重大

能源基金会中国工业节能项目主任何平提出，修订《循环经济促进法》非常必要：“首先，中国循环经济的发展取得了举世瞩目的成就，但是这部法是10年以前制定的，已经不适应当前的经济和社会发展形势。第二，循环经济发展是应对气候变化、促进经济繁荣、解决环境问题的一个重要手段。去年的《巴黎协定》，全球的共识是希望在本世纪末能够实现2摄氏度的温控目标，也希望通过努力来实现1.5摄氏度的温控目标。这个目标的实现，必须依靠循环经济的发展。第三，循环经济立法应注重实施，制定检测评估体系，实施严格的奖惩制度，制定传播规模化的机制和体系，要总结最佳实践，传播最佳实践。第四，要加强合作，集全球之力来发展循环经济。

“我国是继德国、日本后，全世界第三个制定循环经济法律的国家。我国的《循环经济促进法》提出了建立循环经济规划、生产者责任延伸、抑制资源浪费和污染物排放等总量控制制度，为加快循环经济发展、促进经济社会与环境保护的协调发展发挥了重要而不可替代的作用。各地都根据法律要求，制定了循环经济发展规划和行动计划，大部分省市将发展循环经济立法纳入了政府工作重点，各行业、各领域纷纷开展循环经济的探索和实践。短短几年时间，发展循环经济已经从政府的推动变为许多企业的自觉行动，从片面强调资源循环利用到发展循环经济与区域经济、产业发展、培育新的经济增长点相结合，从个别企业单兵作战向社会各界的共同行动转变，初步形成了政府推动、企业实施、公众参与的良好格局。我国构建了推动循环经济发展的法规和制度体系，发布了循环经济指标评价体系，并将资源产出率作为评价循环经济发展成效的重要指标，纳入了国家“十二五”规划纲要。中央财政还依法设立了循环经济专项资金，初步构建了有利于循环经济发展的税收、金融、信贷、价格、产业等政策体系，推动了循环经济重点领域率先突破。”国家发改委环资司司长任树本认为，《循环经济促进法》按照减量化、再利用、资源化的原则，指明了工业、农业、服务业和重点领域的循环经济发展模式和基本路径，推动建立了循环性产业体系。

《循环经济促进法》存在先天不足的问题

“《循环经济促进法》目前存在以下几个基本问题”，全国人大环资委法案室副主任王凤春提出，循环经济法是以理念引领社会的法律，法律本身存在一系列的先天不足。一是一些循环经济的法律制度措施，缺乏比较广泛的社会经济活动基础，很多制度措施是管理者和专家人为“构建”出来的，是否切合社会经济实际，是否能够有效实施，是否能够产生良好效果，在立法过程中没有把握。王凤春是《循环经济促进法》的起草者之一，他举了一个例子：“当初我们在起草《循环经济促进法》的时候，在考虑设定生产者责任延伸制度的时候，认为比较满意。但是这个制度没有正式实施。实际上生产者责任延伸是奠定在环境责任的基础上，而我们在环境责任这方面落实得不太好，所以生产者责任延伸的制度也没能得到很好地落实。”

二是循环经济法律规范同过去与循环经济相关的一些社会经济活动没有很好地衔接起来。《循环经济促进法》吸纳了原来综合利用、清洁生产、废物处理的一系列法律制度措施，但同原有的很多规定衔接得不够好，在法律体系、部门管理和产业发展等方面没有理顺，没有形成部门合力和政策措施的合力。

三是政府的引导和监管同民间自发活动存在脱节问题。比如在废旧资源回收和综合利用上有两个体系，一个是政府引导建立的，一个是民间自发建立的。对前者想扶植的扶植不起来，对后者想引导规范又引导规范不到位。

四是行政管制措施缺乏强制性，经济激励措施没有到位，以增值税为核心的税收体系对循环经济发展有较大的抑制作用。

坚持循环经济内涵和法律地位不动摇

王凤春提出，修订《循环经济促进法》面临以下几个难点：

一是对法律及其实施还缺乏客观、系统和准确的评价。二是对法律的合理定位问题还有很大争议。三是行政管理体制还有明显的部门职能交叉，发改、财税、工信、商贸、建设、环保等部门职责如何合理定位，如何减少部门之间的摩擦，形成部门合力，还需要进一步研究。四是如何把民间自发建立的废旧资源利用体系明确纳入政府引导规范的体系当中，形成政府、企业、社会共同推进的循环经济法律体系，如何合理有效地规范，还没有清晰的答案。五是对地方、园区、企业和社区各种发展循环经济的做法和经验还重视不够，缺乏比较系统的总结。

“因此，修订法律应按照以下的工作方向：系统开展《循环经济促进法》的实施评估；深入研究循环经济法律体系，合理定位《循环经济促进法》；深入研究行政管理体制，合理把握各部门的法定职责；把民间回收和市场利用体系有效纳入法律规范；加快地方做法和经验总结，把其纳入法律规范。”王凤春说。

任树本提出，《循环经济法》修订应把握以下几个原则：一是必须坚持循环经济的核心理念，巩固循环经济的法律地位。我们在法律修订中，必须坚持从设计、生产、流通、消费、废弃、再生等全生命周期的各个环节，减少资源的消耗和废弃物的产生，考虑资源利用方式和循环利用水平，坚持循环经济内涵和法律地位不动摇。二是必须坚持从国情出发，强化法律的约束力。我国面临着经济增长和资源环境约束不断强化的双重压力，经济增长降速、发展方式粗放、结构性矛盾凸显、资源环境约束强化的问题相互交织。提高发展的质量和效益，推动绿色低碳发展任务更加迫切，供给和需求不平衡、不协调的矛盾问题凸显，急需增强相关法律的约束力和强制力。三是必须坚持统筹协调，处理好在法律体系当中的定位。必须处理好《循环经济促进法》与相关法律的关系，如《固体废物污染环境防治法》、《清洁生产促进法》、《节约能源法》等等，要保持法律之间的衔接与协调。此外，为了增强法律的实际效果，必须对废旧电器产品、建筑垃圾、餐厨废弃物、包装物等细分领域，通过条例和规章予以落实，从而形成纵向分层、横向协同的循环经济制度体系。四是必须坚持实践检验标准，提升法律的可操作性。我国循环经济工作逐步向纵深发展，已由理念走向实践，在经济各层面探索了较为成熟的模式，积累了丰富的经验。在园区循环化改造、产业循环式组合、企业循环式生产，以及循环型社会推进体系等方面，已有很好的实践基础，很多经验和做法需要上升为法律和规范。此外，近年来国际上在循环经济领域立法方面，也有不少新的成功做法，如果将一些适合我国国情的好制度、好做法引入作为法律条款制定出来，也可以推动我国循环经济工作的开展。五是必须坚持问题导向，增强法律的实用性。《循环经济促进法》立法阶段，处于我国循环经济起步阶段。由于没有现成的经验和模式，导致本法在制定当中出现了部分领域的制度空白，一些制度设计缺乏可操作性，违法成本偏低。如建筑垃圾等城市低质废弃物利用和无害化处理的责任主体和运行机制，生产者责任延伸制度的责任范围和法律手段等不够清晰，影响了部分领域循环经济的发展，急需通过修法来予以调整。此外，法律的修订要统筹好资源性、环境性、公益性以及经济性的关系，构建推动循环发展的长效机制。要积极发挥投资、税收、财政、金融、价格等政策工具的综合效果，打好投、贷“组合拳”，加快建立健全适合我国经济发展和产业特点的循环经济发展推进体系。

建立完善的循环经济法律体系

“我们都认识到，循环经济发展符合当前可持续发展、生态文明建设大的需求。怎么样促进循环经济发展？用法律的手段、市场调节的手段都可以实现。《循环经济促进法》与民事法、商法不太一样，不是简单地调解社会行为人之间的利益关系；跟环境保护法也不一样，它带有很强的公益性。”中国社会科学院循环经济重点实验室主任齐建国表示。

齐建国提出，“《循环经济促进法》引入了减量化、资源化、再利用的‘3R’观点，我认为完整的循环经济还应该包括无害化，如果循环经济过程当中存在着二次污染，那就没有意义。后来大家认为，无害化是一个环境问题，有《环境保护法》来规范它的行为。因此，循环经济法律法规体系的建设，一定要加强与环境保护相关法律之间的配合，从正面去规范资源循环的行为。比如谁污染了环境，有环境保护法来惩罚。但是如果谁要不循环利用资源，那就得受惩罚，好像在经济学上没有道理。循环经济的主体、对象，不光要规范经济人，还应该规范政府，因为它带有公益性。”

此外，应该加强循环经济技术标准体系的制定。比如非金属的再生利用，家用电器的再生利用等等，在实践当中会遇到很多问题，资源循环利用的产品进入市场，需要有技术标准。比如利用农业秸秆做有机肥，利用化工石膏做建材，如果进入市场后没有技术标准，出了问题就缺乏追责的依据。

齐建国进一步分析，财税支持的法律条例、行政管理性法规条例等，都应该从正面鼓励、激励资源利用的相关主体。如果行为人不愿意循环利用怎么办？后面制定的体系，就要从环境保护的角度，是对循环经济进行逆向管理。固体废物可以排放，但是必须达到环境保护的要求，做到无害化排放。这里面还有生态建设法、固废管理法、水环境法、大气环境法、土壤保护法、应对气候变化法等等。这些法有的有了，有的还没有，我们需要从“出口端”制定一些法律来限制企业对废弃物的排放。

我觉得《循环经济法》和《环境保护法》两者要相互配合协调，不能出现矛盾。在《环境保护法》里面有很多物质是不能够再用的，在循环经济角度则是可以循环利用的，比如汽车行业，中国不允许组装二手车，在日本则是鼓励这方面的做法，允许用废旧部件通过再制造和检验检测以后组装二手车。因此，在修法的时候要协同考虑这两个法之间的关系。

从2004年到2015年，这11年期间我们国家循环经济制度从无到有，有7部相关的法律法规、意见、通知，一定要建立一个正向的、激励的循环经济法，同时必须和《环境保护法》相协调。如果这两个法能够有效执行，中国未来经济发展所带来的一些环境问题会逐步得到改善，实现生态文明下可持续发展的经济体系就会建成。

原文地址：http://www.china-nengyuan.com/news/101698.html