

关于当前我国发展循环经济的若干问题的讨论

苏 杨

(国务院发展研究中心社会发展部,北京,100010)

摘 要 有关部门从各自工作的角度对循环经济提出了不同认识。通过对循环经济内涵和国情的分析,循环经济应理解为一种新的经济增长方式,发展循环经济的首位目标是节约资源,其次才是保护环境。只有通过减量和循环手段来提高资源利用率,才能列入循环经济的范畴。发展循环经济应作为我国的一项基本国策,主要依靠综合经济部门来推动,环保部门起评价和导向作用。当前我国发展循环经济的主要任务是进行政策创新,构造循环型生产环节的盈利模式;应首先在建设、生产领域发展循环经济,将产业政策、财税政策、投资政策作为现阶段推动循环经济发展的主要手段。

关键词 循环经济;标准;体制创新;优先领域

当前我国应该大力发展循环经济已经成为共识,但对循环经济的理解还普遍存在认识不统一的地方。以下将从四个方面对循环经济进行概念层面的深入讨论,并就当前我国发展循环经济的主要政策手段和优先领域提出政策建议。

一、关于循环经济的内涵和衡量标准

目前普遍认可循环经济是指以资源循环利用和环境友好为基本特征的社会生产(包括生产、流通、交换、消费和废弃的全过程)方式,这种生产方式追求3R(减量化、再利用、再循环)目标,要求以尽可能少的资源消耗和环境代价实现最大的发展效益。有关方面结合本部门工作对此概念的重点提出了不同的理解,其中影响比较大的,一是根据发达国家经验对循环经济的认识——主要是一种全新的污染治理模式,二是根据经济发展战略提出的衡量标准——只要有利于提高资源生产率都可以算是循环经济。这些认识都有合理的一面,但在我国当前的发展环境下,以这样的认识指导工作容易产生误导。

(一)循环经济的内涵和发展循环经济的首位目标
要正确认识循环经济,必须对当前我国的经济

发展阶段和中央对循环经济的定位有恰当了解。

在不同的发展阶段,面对的资源环境问题是不同的。普遍认为,我国已经进入重化工业时代。1999年以来,重工业生产增长一直快于轻工业生产,2003年这一特点更加明显,重工业生产增长速度比轻工业高出4个百分点。这一轮的重化工快速增长是在房地产以及随后的汽车等消费结构的升级推动下而发生的。这个时期的显著特点,是包括能源、交通和通信设施在内的基础设施建设的加强,推动第二产业的比重加速上升:2000年,第二产业在GDP中的比重首次超过50%,达到50.9%;2000年完成工业增加值近4万亿元,其中重化工所占比重59.5%;到2003年,这一比重已跃升至64.3%,增速之快势不可挡。

主要的发达国家在重化工业时代都是以大量生产、大量消费、大量废弃为特征的。然而,我国已经丧失了用这种模式发展的条件:钢铁、铝、铜、石油等主要生产资料已经不能自给,又遭遇能源瓶颈制约,环境也呈现“局部好转、整体恶化”态势。要在资源、环

收稿日期:2004年7月

作者简介:苏杨,博士,副研究员,研究方向为区域可持续发展。

境约束下保持经济快速增长,必须转变经济增长方式,循环经济因而成为必然选择。对此,胡锦涛同志在2004年中央人口资源环境工作会议上作出了这样的指示:“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”。显然,当前中央发展循环经济意图达到的首要目的是提高资源利用率,缓解经济高速增长和原材料、能源供给不足之间的矛盾。至于环境问题,从文明发展的历程看,是植根于社会经济运行方式的,农业文明时代的环境问题迥异于工业文明时代,从根本上解决环境问题也取决于社会经济发展方式的变革。循环经济这种发展方式要求最大限度地废弃物转化为商品,降低废弃物的产生量和排放量,从而减少污染治理投入和环境监管成本,起到保护环境的作用。比如,火力发电厂外排的粉煤灰是污染严重的固体废弃物,但在粉煤灰成为多种建筑材料的原料后,粉煤灰反而转化为具有市场价值的商品。换言之,以节约资源、提高资源利用率为目的的循环经济同时也能起到保护环境的作用。

不过,应该看到,已经进入后工业化时代的日本和德国提出循环经济的概念,主要是适应本国固体废物管理战略转变的需要。因此,日本以建设循环型社会为主旨,德国则主要通过建立废弃物资源化的双元系统来发展所谓“循环经济”(其实德语的原意用“废物经济”表述更好)。由于国情的巨大差异,他们看待循环经济的角度和采用的对策不能照搬到我国。

综上所述,循环经济首先是一种新的发展理念,其次是一种新的经济增长方式,然后才谈得上是一种新的污染治理模式;我国现阶段发展循环经济的首位目标是提高资源利用率。可以说,循环经济是兼顾发展经济、节约资源和保护环境的一体化战略。

(二)循环经济的衡量标准

衡量工业部门是否构建了循环经济生产体系必须有明确的标准,因为这关系到如何制定循环经济优惠政策。只有明确了标准,才能使国家对循环经济的扶持政策具有针对性和可操作性。

有一种观点主张将是否提高资源生产率作为循环经济的主要衡量标准。然而,通过产业结构的优化调整和产品结构的优化升级提高产品的附加值相对来说是提高资源生产率更有效的手段,这两项与循环经济的3R目标并无直接关系,只是工业化必然追求的方向。如果认同提高资源生产率是发展循环

经济的基础,循环经济就变成一个得几乎没有边界的筐,人类的工业文明基本都可以装到这个筐里,循环经济的概念就失去了确指的意义和推动的对象。

可以通过一个例子来说明这一点:内蒙古包头铝工业园被挂牌为循环经济试点单位,其核心是电铝联产和废水循环利用。必须注意到,电只是生产电解铝必不可少的“原料”,发电和电解铝生产中的少量废水不是主要污染物,将其通过末端处理回用,在水资源匮乏的包头也是必然选择。整个体系不过是服从于价格规律的一个传统工业生产流程。发电和电解铝生产中均不存在减量化环节,发电中的主要污染物——粉煤灰、二氧化硫和电解铝生产中的主要污染物——含氟电解烟气、废渣并未通过工业园中的综合利用成为商品,工业园并不以节约资源、保护环境为目的的“减量”和“循环”技术环节为主要特点。将这种工业园作为发展循环经济的政策扶持对象,只会导致各地将各种项目都装到循环经济的筐里争取政策优惠。正因为此,衡量循环经济的标准应该这样表述:推行循环经济的工业部门必须以“减量”和“循环”为主要手段,通过资源利用上的减量和将主要废弃物商品化提高资源利用率,达到节约资源、保护环境的目的。如果没有这样的手段,就不应该获得政策的专项扶持。

(三)推动循环经济的主要部门

根据循环经济的内涵和衡量标准,循环经济涉及包括生产、流通、交换、消费和废弃的社会生产全过程。因此,必须明确推动循环经济主要是综合经济部门的任务,各相关部门应从节约资源、保护环境、提高资源利用率的角度予以配合。

环保部门在推动循环经济的过程中不可或缺,但只能发挥一个专业部门的作用,其责任应该是为创造循环经济的盈利环节服务。这包括两个方面:一是加强环境监管,通过提高企业的排污成本和社会的废弃成本来凸显循环经济的效益;二是对循环经济环节的环境效益予以评价,为经济部门对其采用何种方式和何种程度的激励手段提供信号。

二、循环经济发展战略在国家发展中的地位

基本国情决定了基本国策。在我国被放到基本国策高度看待的政策目标,有控制人口和保护环境。就我国工业化阶段的形势而言,节约资源应该增列其中。但如前所述,发展循环经济既可以最高效率地节约资源,也是最佳的环保手段,因此,发展兼顾节约资源和保护环境的循环经济完全可以作为工业化

阶段我国的一项基本国策(类似“实行计划生育是我国的一项基本国策”,是将控制人口的手段——计划生育提为基本国策,而非将目的提为基本国策)。

将发展循环经济提到基本国策高度,发展循环经济的有关指标就可能成为考核地方领导班子业绩的重要因素,这样才可能在各方面的政策配合下将循环经济的理念贯彻到各行各业的发展中去。事实上,也只有这样才可能真正实现经济增长方式的转变,保证我国平稳度过重化工业时代。

三、推进循环经济的主要障碍

循环型生产环节有两个效益来源,一是废弃物转化为商品后产生的经济效益,二是节约的废弃和排污成本。但目前普遍存在原材料价格障碍和循环过程成本障碍,使这两方面的效益难以显现。

首先是价格障碍。必须看到,循环经济生产方式中意图实现减量和循环的环节多数不是现行市场条件下的必然选择,可再生资源的再生利用过程一般都存在着可替代的生产过程,现行市场条件下源自再利用和再生利用的原料常常不仅性能上不占优势,价格上也不占优势,以致在现行市场条件下循环经济生产方式很难自发。造成这种情况有多种原因。

第一,因为初次资源和再生资源的价格形成机制不同。矿产资源、生态环境等公共资源的“私人”使用与社会付出成本的不对称性,使得初次资源和再生资源的价格形成机制不同。“私人资本(包括所有非社会共有资本)”总是在开采初次资源与利用再生资源之间进行成本比较,总是试图免费或低价使用环境排放废弃物而节约局部成本。这种情况在矿业生产中体现得最为明显。在矿业生产中,存在矿藏资源价格过低和矿业生产支付的环境成本过低的现象,相当于廉价侵吞了公共资源。矿山的价格由于长期以来的矿产价格形成机制常常仅相当于面积相当的基本农田的价格;而由于矿业生产规模大、环境影响滞后,矿业生产中的环保成本一般来说大大低于生产消费环节中的环保成本。这就相当于在矿业开采中的环境要求低因而环保成本低,而在原材料的回收、加工、再生环节中却要受到已经在生产消费领域体系比较完整、标准比较严格的环境监管,因而环保成本高。这样,造成了矿业生产中私人成本和社会成本之间存在价格差,因此原材料的价格显著偏低。

第二,在国际分工中存在对原材料和能源提供国明显的价格不利因素。由于发达国家开发早,本国资源大多耗竭或开发成本高,因此通常利用经济、技术乃至军事上的优势低价掠夺发展中国家的资源。

而许多发展中国家为了快速脱贫,在没有能力搭建完整工业链时,也只能依靠廉价出卖原材料和能源积累资金。

第三,以大规模、集约化为特征的现代生产体系使得多数原材料的开采和加工成本日益降低,而对各种废旧产品和废弃物的集中回收成本高,再利用和再生技术发展滞后,规模效益差。

由于以上三个原因,再利用和再生利用原料的成本常常比购买新原料的价格更高,由此构成了推进循环经济的价格障碍。

其次是成本障碍。环境容量资源在不同经济发展水平的国家具有显著不同的消费者支付意愿和市场价格,目前我国的环境容量尚没有作为严格监管的有限资源,企业和大众消费者支付的废弃和排污费不仅远低于污染损害补偿费用,甚至也明显低于污染治理费用,这就使废弃物排放具有显著的外部性。如果不能将这种外部成本内部化,循环型生产环节一个重要的效益来源就不能显现,循环型生产环节的成本就很难收回。

这两个障碍影响循环经济发展的例子比比皆是。例如部分燃煤火电厂,已经建成了钙法脱硫联产石膏设施(用脱硫工艺的废渣生产石膏),却由于这样生产的石膏在价格上缺乏竞争力和固体废弃物排放收费较低、监管不严而停用废渣生产流程,造成严重的固体废物污染。

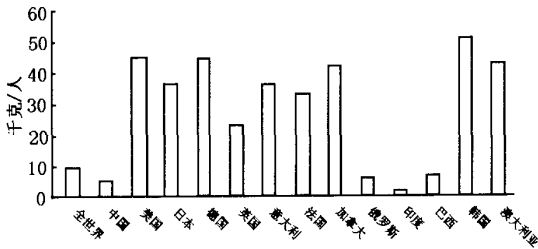
显然,要使企业自觉“循环起来”,必须通过以制定政策为主的制度创新构建资源再利用和再生的生产环节的赢利模式,使市场条件下循环型生产环节有利可图,这样就可以形成促进循环经济发展的自发机制,达到事半功倍的效果。

四、中国在发展循环经济上与发达国家的差距

首先,我国的技术水平与发达国家存在较大的差距。我国尚未形成促进循环经济的技术支撑体系。企业工艺、技术装备落后是我国经济增长的质量和效益不高、污染严重的重要原因。我国关键设备达到和接近国际先进水平的仅占15%,科技整体水平落后发达国家15~20年。在大型燃煤电厂烟气脱硫、城市垃圾资源化、城市生活污水处理和高浓度有机废水治理等重要领域的一些关键产品还没有自己的制造技术。我国资源节约综合利用技术装备水平也亟待提高。

其次,我国的工业体系不完备、技术水平低、专业化分工不足,生态工业园基础相对薄弱。这就要求我们在循环经济的技术路线选择上必须创新。例如,

由于我国现阶段有色金属消费水平仍然很低(图1),可回收的废旧物资从数量到集中程度都难以支撑现代化回收再利用和资源化生产体系的要求。因此,我们不能照搬发达国家的经验,在回收方式和处理体系的建立上必须有中国特色。



资料来源:中国有色金属年鉴,2001年

图1 2001年世界主要国家有色金属消费水平对比

五、现阶段促进循环经济发展的主要政策手段

推动循环经济可以借助法律强制手段和政策手段。在尚未立法的现阶段,根据前述分析,促进循环经济发展的政策应首先通过国家综合经济部门、财政部门、税收部门制定的产业政策、财税政策、投资政策体现。

国家综合经济部门可以通过制定产业政策,在《产业结构调整方向暂行规定》和《产业结构调整指导目录》中,鼓励发展资源消耗低、附加值高的高新技术产业、服务业和用高新技术改造传统产业。可以利用国债等渠道进行投资引导,在各行各业促进循环型生产环节的形成。国家财政、税务部门应当研究制定对使用循环再生资源所生产的产品减免税收的优惠政策,鼓励企业使用循环再生资源;对企业积极开展资源节约、废弃物循环利用的,国家财政、税务部门应积极研究制定优惠政策予以扶持;对企业生产再生资源产品的,国家财政、税务部门应积极研究制定和实施税收减免优惠政策,提高再生资源产品的市场竞争力;对企业综合利用资源的,各地税收征管部门要按照有关文件,严格贯彻执行已有的税收减免政策。通过财政、税收部门的工作,将发展循环经济逐步从投资引导转向税收优惠,将计划经济体制下的政府投资拉动变为市场经济体制下的市场选择,以既提高效率,又能形成自发的高效机制。

价格主管部门要积极利用价格杠杆促进循环经济发展。积极调整资源型产品与最终产品的比价关系,完善自然资源价格形成机制。建立生产者责任延伸制度和消费者回收付费制度。明确生产商、销售商和消费者对废弃物回收、处理和再利用的义务。

利用这些政策手段,初步解决推进循环经济的价格障碍。

环保部门可以通过提高排污标准和制定消费环节的废弃物收费标准,加强环境监管,提高生产环节的废弃成本、排污成本和消费环节的废弃成本,初步解决循环型生产环节的成本障碍。

六、中国发展循环经济的优先领域

对于刚刚进入重化工业时代的我国来说,选择优先领域来推动循环经济事半功倍。胡锦涛同志在2004年中央人口资源环境会议上指出的“将循环经济的理念贯穿到国民经济发展、城乡建设和产品生产之中”,这实际上已经明确了应首先在建设、生产领域发展循环经济。照此可以从以下方面来归类列出优先领域。

首先应该在资源的开采、生产、废弃等社会生产的主要环节中,大力发展循环经济。

在资源开采环节,应统筹规划油气、铁、铜、铝等战略性矿产资源的开发,采取切实可行的措施防止掠夺性开采;推进共生、伴生矿产资源的综合利用,开发低品位油气资源和非常规油气资源,提高矿产资源的开采和洗选回收利用率。

在产品生产环节,应着重推进冶金、石化、化工、电力、有色、建材、轻工(包括造纸、纺织印染、酿造等)等资源消耗重点行业的资源节约和清洁生产。

在废物利用和处理环节,应加强对冶金、电力、石化、轻工、机械制造、建材建筑等行业的废弃物回收利用,为粉煤灰、煤矸石等大宗废弃物的综合利用创造更好的环境。

其次,在城市建设中,应按照循环经济的理念,合理规划城市规模,在功能区布局、基础设施建设等方面,要考虑城市产业体系之间的衔接和环境容量的大小。有关城市要注意与资源型城市的产业转型和老工业基地的改造相结合。

在农业生产中,应加强生态农业建设,积极调整农业生产布局和产品结构,发展绿色产业和无公害产品。要积极提高土、肥、水、种、药等投入要素的效率,推广使用高效安全生物农药,从源头上消除餐桌污染,减轻富营养化。要为综合利用秸秆、牲畜粪便等废弃物创造优惠条件,大力发展沼气工程并使之成为农村能源的补充和替代。

综合经济部门已经在制定促进循环经济发展的政策。如果上述政策手段和优先领域能进一步体现在国家的“十一五”发展规划中,我国循环经济未来发展的步伐将迈得更大。