

09申论热点(97)《中华人民共和国循环经济法》(草案)与循环经济制度公务员考试 PDF转换可能丢失图片或格式, 建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/542/2021_2022_09_E7_94_B3_E8_AE_BA_E7_83_c26_542154.htm 2007年8月27日, 十届全国人大常委会第29次会议对全国人大环资委提请审议的《中华人民共和国循环经济法》(草案)(以下简称草案)进行了初审。《中华人民共和国循环经济促进法》已由中华人民共和国第十一届全国人民代表大会常务委员会第四次会议于2008年8月29日通过, 现予公布, 自2009年1月1日起施行。

一、循环经济法的立法宗旨 制定循环经济法的立法宗旨, 就是通过推进循环经济的发展, 提高资源利用效率, 保护和改善环境, 实现可持续发展。进入上世纪八十年代以来, 我国经济快速增长, 各项建设取得巨大成就, 同时也付出了重大的资源和环境代价, 经济发展与资源环境的矛盾日趋尖锐。这些问题与我国资源利用效率相对低下密切相关, 例如, 目前我国钢铁、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%, 比国外先进水平低20%。再生资源利用量占总生产量的比重, 比起国外先进水平也低出很多, 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%至25%左右。以上问题严重制约了我国未来的发展, 需要在科学发展观指导之下, 通过发展循环经济等途径加以解决。国际国内的经验证明, 发展循环经济意义重大: 一是为经济发

可以有效减少污染物的排放；三是有利于提高经济效益。过去，我们单纯抓环境保护，由于成本高代价大受到不少企业和地方政府的抵制和反对，现在抓循环经济，用循环经济的办法解决资源和环境问题，把资源节约、环境保护和经济效益有机地结合在一起，因而得到了社会各界的普遍欢迎。

二、关于循环经济的概念和本法的调整范围

循环经济，是指在生产、流通和消费等过程中进行的减量化、再利用、资源化活动的总称。所谓减量化，是指在生产、流通和消费等过程中减少资源消耗和废物产生。所谓再利用，是指将废物直接作为产品或者经修复、翻新、再制造后继续作为产品使用，或者将废物的全部或者部分作为其他产品的部件予以使用。所谓资源化，是指直接将废物作为原料进行利用或者对废物进行再生利用。通过上述界定，可以看出循环经济具有以下特征：第一，循环经济以“减量化、再利用、资源化”为主要内容。第二，发展循环经济要求在生产、流通、消费的全过程进行。第三，发展循环经济的主体包括政府、企业、公众和行业协会等。第四，是各类主体所进行的减量化、再利用、资源化活动。

三、关于主要管理制度

一是循环经济规划制度。首先要求县级以上人民政府编制国民经济和社会发展规划、区域规划以及城乡建设、科学技术发展等规划时，应当明确发展循环经济的目标和要求；其次要求有关政府专门制定循环经济发展规划，并规定了编制循环经济发展规划的程序，并明确提出规划应当包括资源产出率、废物再利用和资源化率等具体指标。在我国，从事各项事业都要先制定规划，有了规划才有项目和资金。规划是前提和基础。循环经济规划是国家对循环经济发展目标、重点任务和保障措施等进

行的安排和部署，是政府进行评价考核并实施鼓励、限制或禁止措施的重要依据。因此，本法对规划的编制提出明确要求，具有重大意义。二是抑制资源浪费和污染物排放的总量调控制度。“县级以上地方人民政府应当依据上级人民政府制定的本行政区域主要污染物排放总量控制指标和建设用地、生产用水总量控制指标，规划和调整本行政区域的产业结构，推进循环经济发展。”并要求建设项目应当符合本行政区域的总量控制指标。当前，经济工作中的一个突出矛盾，是一些地方的经济增长是建立在过度消耗资源和污染环境的基础上。受资源和环境容量的限制，这种发展方式难以为继，对这种不可持续的发展方式必须要有必要的总量控制措施。发展循环经济实施减量化，应首先在源头上建立一种总量控制的“倒逼”机制，即以资源和环境的容量为限度，迫使企业在节能减排降污上下功夫。为推动各地和企业按照国家的要求，根据本地的资源和环境承载能力安排产业结构和经济规模，积极主动地采取节能、节地、节水、减排等循环经济措施，草案创设了抑制资源浪费和污染物排放的总量调控制度，这有助于真正实现“增产不增污”、“增产不增水”。三是循环经济评价考核制度。国务院经济综合宏观调控部门会同国务院统计、环境保护等有关主管部门建立循环经济评价指标体系。上级人民政府根据前款规定的循环经济主要评价指标，对下级人民政府发展循环经济的状况定期进行考核，并将考核结果作为评价地方人民政府行政领导政绩的重要依据。国务院和县级以上地方人民政府向同级人民代表大会报告政府工作时，应当同时报告循环经济发展工作。循环经济评价考核体系是评价区域或者企业循环经济发展状况的

基础，也是对区域社会、经济、生态环境系统协调发展状况进行综合评价的依据和标准。建立循环经济评价考核制度，有助于解决过去以GDP（国内生产总值）指标作为考核地方领导政绩的主要标准的弊端，也有助于解决当前对循环经济发展状况评价标准不一等问题，从而为区域和企业发展循环经济提供科学的基础。循环经济评价考核体系制度的建立需要以准确的统计核算制度为前提。循环经济指标体系既是考核政府发展循环经济绩效的重要依据，又是政府为企业提供资金倾斜、技术支持、税收优惠的主要参考。循环经济法应当对循环经济标准和考核体系的制定主体、基本准则和法律效力等进行规定，并将之贯穿于其他法律制度的运行过程中。循环经济评价考核体系应当包括资源生产率、循环利用率、最终填埋量等具体指标。四是以生产者为主的责任延伸制度。在传统的法律领域，产品的生产者只对产品本身的质量承担责任，但现代生产者还应依法承担产品废弃后的回收、利用、处置等责任。也就是说，生产者的责任已经从单纯的生产阶段、产品使用阶段逐步延伸到产品废弃后的回收、利用和处置阶段，相应对其设计也提出了更高的要求。五是对高耗能、高耗水企业的管理。国家对钢铁、有色金属、煤炭、电力、石油石化、化工、建材、建筑、造纸、印染等行业内，年综合能源消费量、用水量超过国家规定总量的重点企业，实行重点管理制度。重点企业应当制定严于国家标准或者行业标准的能耗和水耗企业标准，并按规定进行审核。我国目前正处在工业化加速发展的阶段，钢铁、有色金属、煤炭、电力、石油石化、化工、建材、建筑、造纸、印染等主要工业行业资源消耗高，资源利用效率低，污染物排放量大

，其中的大企业在资源消耗中又占很大比重。为了保证节能减排的各项规划目标得以实现，当前和今后一个时期对重点行业的高耗能、高耗水企业进行重点管理是十分必要的。抓住了这些重点企业，就等于抓住了资源节约和循环利用的关键。这样规定，与标准化法的规定精神也是一致的。六是产业政策的规范和引导。国家产业政策应当符合发展循环经济的要求；国务院经济综合宏观调控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、进口或者采用列入淘汰名录的技术、工艺、设备、材料和产品；有关部门要对名录制度的实施情况进行监督。产业政策不仅是促进产业结构调整的有效手段，更是政府规范和引导产业发展的重要依据，对淘汰落后技术、工艺、设备和产品，指导市场准入也有重要作用。草案的这个规定，强化了国家产业政策对循环经济的支持。七是激励措施。主要包括：建立循环经济发展专项资金；对循环经济重大科技攻关项目实行财政支持；对促进循环经济发展的活动给予税收优惠；对有关循环经济项目实行投资倾斜；实行有利于循环经济的价格、收费等政策措施。促进循环经济的发展，仅靠行政强制手段是不够的，必须依法建立合理的激励机制，调动各行各业各类主体的积极性，激励他们走循环经济的道路。激励措施有利于调动企业和地方的能动性，积极主动地发展循环经济。八是法律责任制度。以保障循环经济法的有效实施。这是循环经济法“具有硬约束”的根源所在。四、减量化与再利用、资源化的关系 在开展废物再利用、资源化的过程中也要耗费资源，也要产生一定的环境污染。如果不计成本，不考虑代价，其

结果可能是废物被循环利用了，但却消耗了更多的其他资源并产生二次污染，在经济效益与环境保护两个方面都得不偿失，违背了开展废物再利用、资源化的初衷。在减量化与再利用、资源化的关系问题上，我们既要吸收发达国家的经验，更要考虑我国的基本国情。日本、德国等发达国家因处于后工业化时代，资源利用效率已经很高，前端减量化的潜力相对较小，这些国家发展循环经济侧重于资源的再生利用（日本称之为“静脉产业”）；而我国正处于工业化高速发展阶段，能耗、物耗普遍较高，前端减量化的潜力很大，当前应当特别强调减量化。在我国发展循环经济，减量化是重点，是基础，首先要尽可能减量化。因此，草案规定：发展循环经济应当在技术可行、经济合理和环境友好的前提下，按照减量化优先的原则实施。为了切实降低发展循环经济的成本，使设计的产品尽可能节约资源，尽可能便于重复利用和循环使用，要建立了生态设计制度，规定：从事工艺、设备、产品及包装物设计的单位和个人，应当按照节能降耗和削减污染物的要求，优先选择易降解、易回收、易拆解、无毒、无害或者低毒、低害的材料和设计方案。"#F2F7FB" 100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问

www.100test.com