



# 发展循环经济 打造绿色 GDP

徐 利 ●

**构**建中国特色的循环经济,打造绿色GDP,实现自然生态系统和经济社会系统的良性循环,政府要致力于建立和实施一套促进循环经济发展的政策体系,并通过制定激励性的政策手段来引导市场行为向着循环经济的目标发展。

(一) 转变观念,建立健全促进循环经济发展的法律法规体系。一是彻底转变单纯追求GDP的政策目标。实现经济社会可持续发展,落实科学发展观,要求各级政府切实转变观念,摒弃单纯追求GDP的传统观念,以发展循环经济,推进全面、协调、可持续发展作为宗旨。从全局角度看,有必要研究制定可持续发展指数,把绿色GDP上升到政策或法律高度,纳入干部考核体系,作为对地方经济社会发展业绩评价的重要参数,通过其指标的考核为经济增长提供可持续的内在动力。二是明确立法框架,构建促进循环经济的法律法规体系。根据国外经验,循环经济不可能在市场机制下自动产生,必须加快制定必要的法律法规,研究形成基本法、综合法和专门法构成的促进循环经济的法律体系。通过循环经济立法,明确各级政府、企业、消费者在发展循环经

济方面的责任和义务,明确把生态环境作为资源纳入政府的公共管理范畴之内。鉴于一些地方政府迫于经济增长和就业压力忽视环境保护,甚至对污染企业提供保护的现状,应大力进行环境保护和资源管理的制度创新,研究制定排污权交易制度,以减轻污染物对生态环境的压力。

(二) 利用经济手段,形成循环经济发展的激励机制。一是改革资源类产品的价格形成机制,构建有利于节约能源、资源的价格体系。将目前矿业企业无偿和有偿取得资源的双轨制统一改为有偿,建立矿业企业矿区环境治理和生态恢复的责任机制,强制规定企业销售收入中提取一部分资金用于矿山的环境恢复、生态补偿以及资源枯竭后的转产。同时,将目前的矿产资源生产和销售过程中过低的税费标准适当调高,从而保证国家能够提取到足够的公益性资源勘探资金,促进形成合理的矿产品价格。实行阶梯水价制度,以满足城市居民基本用水需求(如人均每天100升)为基数,多用水多收费,在提供普遍服务的同时,切实发挥价格对用水需求的调节作用。积极推进峰谷分时、丰枯分季的电价制度,使价格信号正确反映市场供求关系,抑制高耗能

行业盲目发展,减少电力资源的浪费。二是改革环境保护行政管理体制,大力推进生态环境的有偿使用制度。国内外的实践已经表明,当经济增长达到一定阶段时,对生态环境的免费使用必然达到极限。因此,必须改革环境保护行政管理体制,创造政府和市场相结合的新的环境保护机制,明确中央政府和地方政府环境保护的责任,明确企业的环境保护和污染治理的责任,最大限度地减少因生态环境这一具有社会共有性质的资源短缺而产生的利益摩擦。按照“污染者付费、利用者补偿、开发者保护、破坏者恢复”的原则,使循环利用资源和保护环境有利可图,使企业和个人对环境保护的外部效益内部化。例如,对于一些亏损或微利的废旧物品回收利用产业及废弃物无害化处理产业,可以通过税收优惠和政府补贴政策,使其能够获得社会平均利润率。建立明晰的污染治理机制,通过提高排污费的征收标准,从经济利益上来约束排污者的行为、减少污染物的排放,使企业从生产理念、工艺设计、产品设计上走循环之路。

(三) 发挥政策合力,完善循环经济发展的政府支持体系

1. 进一步完善税收政策,支持资源节约和环境保护。一是促进节能投资的税收政策。在所得税方面,对生产节能产品的专用设备,可以实行加速折旧法计提折旧;对购置生产节能产品的设备,可以在一定额度内实行投资抵免。改革资源税制度,将一些尚未纳入资源税征税范围的资源品,如水资源、森林资源等,纳入资源税征税范围,并对于国家需要重点保护或限制开采的能源资源,适当提高资源税的税额。可以考虑开征环境保护税,将一些超过国家规定标准的高能耗产品纳入征税范围,引导社会投资向低能耗型产品的生产转移。二是引导节能消费的税收政策。调整车辆购置税、车船使用税政策,对不同能耗水平的车船规定不同的征税额度,实行差别征收。适时开征燃油税,以此推动节能汽车产业发展。从长远看,对消耗不可再生能源的产品,要设立一些新的税种,如环境污染税、碳税、能源消耗税等。三是调整完善进出口税收政策。提高那些高能耗、高物耗、高污染、低效率的资源产品和初级产品出口关税税率;逐步减少直至取消煤炭及焦炭、电解铝、磷矿等国内紧缺且污染环境的产品出口;鼓励到国外建原料供应基地、合作开发及进口国内急需的大宗矿产品,以保障国内市场的需要。四是鼓励节能技术推广的税收政策。对从事节能技术开发、技术转让业务和与之相关的技术咨询、技术服务业务取得的收入,免征营业税等相关税收,推动节能技术向商品的转化。

2. 调整财政支出结构,加大对循环经济的资金支持力度。主要是通过预算投资、预算补贴、财政贴息、研究和开

发投入等方式,加大财政的节能投资力度,促进节能新技术、新工艺、新产品的推广和普及。如建立可再生能源发展专项资金,重点支持可再生能源开发利用的科学技术研究、示范工程等。专门设立环境技术开发基金,重点支持废旧物品回收处理和再利用技术的研究与开发,促进区域环境综合治理。

3. 完善政府采购政策。把环境保护、生态平衡、资源节约与合理开发利用等特定政策目标纳入政府采购通盘考虑。建立和完善循环经济产品的标示制度,通过政府采购计划拉动循环经济的需求,引导公众消费绿色产品,以需求拉动循环经济的发展。

4. 以循环经济的理念调整区域经济政策和产业发展政策。用循环经济理念指导区域发展,根据各个地区的自然资源禀赋和经济结构的特点,合理调整我国经济的区域布局。做好空间规划,尽快推动国土综合规划工作的开展。东南沿海城市应将发展环境保护产业作为重点,资源型城市 and 老工业基地的改造要将资源综合利用作为产业转型的重要内容,西部地区应将生态农业作为重点,培育新的经济增长点。产业政策方面,应建设形成以节能、节材、节水为中心的资源节约型工业生产体系;优先发展对经济增长有重大带动作用的高新技术产业,以此来改造和提升传统产业;提高能耗低的第三产业在国民经济中的比重。坚决遏制盲目投资和低水平重复建设所带来的巨大的资源浪费。完善环保、安全、能耗、技术、质量等标准,严格市场准入。实施有利于资源永续利用和环境保护导向的进出口政策,形成合理的国际产业分工格局。

(四) 开发共性和实用技术,形成循环经济发展的技术支撑体系。一是加大技术创新力度。将循环经济的技术开发纳入国家中长期科技计划,确立支持循环经济发展的科技原则及工具、方法,研究开发一批经济效益好、资源消耗低、环境污染少的平台性和共性技术,如资源节约和替代技术、能量梯级利用技术、生物催化技术、可回收利用生态材料和回收处理技术、环境监测技术等。二是建立绿色国民经济核算体系。建立和完善综合反映经济发展、资源利用、环境保护的统计与评价指标体系,满足对发展循环经济、建设节约型社会评价的需要,包括重点行业的能耗指标、资源生产率指标、废旧物资回收和循环利用率指标、单位产值的废弃物排放指标等。三是建立健全信息服务系统。组织行业协会等中介机构通过举办技术推广会、成果展示会等,加快资源效率知识和技术的交流。建立信息发布制度,公布企业环境表现、城市环境质量、重点流域省界断面水质状况等。

(作者单位:财政部财政科学研究所)