

# 循环经济制度设计与资源节约型社会建设

贺书霞 (西北农林科技大学, 陕西杨凌 712100)

**摘要** 发展循环经济是国际社会在实施可持续发展战略中提出的一种新的发展模式, 目前, 许多国家已开始以立法的方式来保障循环经济的建立和发展。阐述了资源节约型社会的内涵、建设资源节约型社会的必要性, 提出发展循环经济是构建资源节约型社会的重要载体, 及循环经济制度设计的主要内容。

**关键词** 循环经济; 制度设计; 资源节约

中图分类号 F287 文献标识码 A 文章编号 0517 - 6611(2006) 17 - 4482 - 02

## 1 资源节约型社会的内涵

资源节约型社会是指在生产、流通、消费等领域, 通过综合采取技术、法律、经济和行政等措施, 提高资源利用效率, 以最少的资源消耗获得最大的经济和社会收益, 保障经济社会可持续发展。建设资源节约型社会, 其目的在于追求更少资源消耗、更低环境污染、更大经济和社会效益, 实现可持续发展<sup>[1]</sup>。在这里“节约”具有双重含义。其一, 是相对浪费而言的节约; 其二, 是要求在经济运行中对资源、能源需求实行减量化, 即在生产和消费过程中, 用尽可能少的资源、能源(或用可再生资源), 创造相同的财富甚至更多的财富, 最大限度地充分利用回收各种废弃物。这种节约要求彻底转变现行的经济增长方式, 进行技术革新, 真正推动经济社会的全面进步。“节约”的这两重含义是内在统一的, 必须统筹兼顾, 不能片面理解。资源节约型社会体现了人类发展的现代理念, 体现着社会文明的一个更高层次——生态文明; 它以提高资源的利用效率为核心, 包括资源的利用效率和配置效率<sup>2</sup>部分; 其前提是必须以先进的技术作为支撑条件, 其中也包括先进的管理技术; 在参与机制上, 资源节约型社会不单是政府的事情, 也不单是企业的事情, 而是社会每个成员义不容辞的责任; 在参与方式上, 一改原来的那种由政府决策, 行为相关者执行的模式, 采取决策的多层次参与, 既有政府官员, 也有专家学者、企业界人士, 也包括一般的公众。另外, 资源节约型社会还包括有效的激励机制和保障体系。从资源节约型社会建设的本质意义上来讲, 它追求的是一种人与自然的和谐相处, 全面体现了可持续发展的思想, 因此, 从这个意义上讲, 建立资源节约型社会, 是一场关系到人与自然和谐相处的“社会革命”。

## 2 建设资源节约型社会的必要性

**2.1 是破解经济社会发展中资源约束瓶颈的必要选择** 众所周知, 水、土地、矿产等自然资源是人类赖以生存和发展的基础, 实现它们的永续利用, 是经济和社会可持续发展的重要保证。我国是一个人均资源相对不足的国家。从水资源来看, 我国人均水资源占有量为 $2\ 800\ \text{m}^3$ , 仅相当于世界人均水资源占有量的 $1/4$ 。在全国600多个城市中, 有400多个城市供水不足, 其中缺水比较严重的城市有110个, 全国城市年缺水总量达60亿 $\text{m}^3$ 。从土地资源看, 我国人均耕地不足 $0.1\ \text{hm}^2$ , 不到世界平均水平的 $1/2$ , 并且每年还以近千万亩的速度在减少。

在资源严重不足的同时, 我国资源的利用效率比较低。20世纪80年代以来, 高投入、低效率的粗放型发展模式注定了中国经济的能源成本居高不下, 以致能源利用效率仅为30%左右, 比发达国家低约10个百分点, 产值能耗比世界平均水平高2倍多。从总体上看, 我国经济的快速发展在很大程度上仍然是建立在资源消耗的基础之上, 从而资源基础与经济发展之间的矛盾日益显现。严重约束了我国经济的可持续发展, 成为约束我国经济社会发展的瓶颈。客观现实要求: 必须尽快建设资源节约型社会, 以提高资源的利用效率为核心, 努力以最少的资源消耗获得最大的经济和社会效益, 实现资源的可持续利用, 以及经济社会的可持续发展。

**2.2 是可持续发展战略的客观要求** 90年代初, 可持续发展作为一种理念, 在全球范围内得到认同。我国随即将可持续发展作为今后发展的重大战略之一, 并制订了《中国21世纪议程》, 这既是对全球可持续发展的郑重承诺, 也是对中国经济发展模式反思之后所做出的正确选择。经济发展离不开资源的支撑, 资源的承载能力也制约着经济的发展, 许多资源特别是不可再生的资源, 其存量相对人类发展的需求, 相对于经济的不断发展而言, 总是稀缺的, 其供给能力是有限的。资源依赖型的发展模式继续下去的话, 总有一天会导致自然资源的枯竭, 对后代人发展的能力构成了威胁。必须根据可持续发展战略的要求, 树立和落实科学发展观, 改变传统的发展模式, 推进经济增长方式由粗放型向集约型转变; 牢固树立资源忧患意识和节约意识, 加快建设低投入、高产出、低消耗、少排放、能循环、可持续的资源节约型社会, 实现资源的永续利用和经济的可持续发展。

## 3 发展循环经济是构建资源节约型社会的重要载体

循环经济本质上是一种生态经济, 它将生态设计、清洁生产及资源综合利用贯穿于物质产品的生产、消费及其废弃过程中, 把传统的资源消耗型线性经济转变为资源闭环流动型的按照生态规律重构经济系统。循环经济以“减量化、再利用、再循环”为行为原则, 其中减量化原则是从源头节约能源和减少污染的输入端方法; 再利用原则是要求提高产品和服务的利用效率; 再循环原则是一种输出端方法, 要求物品完成使用功能后重新变成再生资源。循环经济打破了传统经济由“资源—产品—污染排放”的物质单向流动行程, 倡导建立“资源—产品—再生资源”的物质闭环流动型经济, 要求所有的物质和能源得到合理和持久的利用, 减少能源的消耗量并将对自然环境的影响降低到最低点。循环经济以自然资源的低投入、高利用和废弃物的低排放的特征恰好适应了资源节约型社会建设的宏伟目标。在循环经济里, 环境合理

作者简介 贺书霞(1977-), 女, 河南邓州人, 硕士研究生, 研究方向: 环境与资源保护法。

收稿日期 2006-05-05

性与经济效率性得到了有效的结合,从而消解了长期以来环境与发展之间的尖锐冲突。

#### 4 循环经济制度设计的主要内容

制度是一种社会博弈规则,是用以限制人们相互交往的行为框架。规则有正式规则(宪法、法律、规章、合同等)和非正式规则(价值信念、伦理规范、风俗习惯等),我国资源利用效率低既有正式规则的不健全,也有消费观念的变化和偏离,还有现行制度的监督和实施成本太高等原因。

循环经济从根本上来讲就是一种制度<sup>[2]</sup>,循环经济模式与主流经济模式有着本质性的区别,仅仅依靠某些个人、某个部门的呼声与行动是远远不够的,它是一个地区、一个国家甚至整个世界的系统工程。一种制度的建立需要法律来体现和支撑,这是由法律本身的内在调整机制决定的。通过对人们行为的确认和调整,使各种社会关系朝着有利于社会的方向发展,最终形成理想的社会秩序。

**4.1 通过宣传教育,提高广大民众的循环经济意识(非正式规则约束)** 非正式约束是人们在长期生活中无意识形成的,具有持久生命力,并构成代代相传的文化的一部分,包括价值信念、伦理规范、道德观念、风俗习惯、意识形态等因素,同时非正式约束是正式约束的基础。资源环境意识属于非正式约束的范畴,当人们对环境保护有了正确的认识,对环境的价值有了深刻的体会,循环经济政策才有可能得到认同并产生好的结果。在实践中,也可以借鉴国外的一些做法,例如,在日本,民众按照环境保护局每年向家庭发放的介绍垃圾处理 and 再生利用状况的宣传手册,分类排放垃圾,积极参与废旧资源回收和垃圾减量化活动,同时,还积极参与对政府和企业推进循环经济工作的监督。

**4.2 政府的责任制度** 由于政府资源大部分是公共资源,而公共资源由于产权不明确而最容易产生“公地悲剧”现象。一方面,作为消费者,不少政府机关官员使用公共资源时不计成本,大到公车、公游、公吃,小到电灯、电脑等的使用,都存在浪费现象;另一方面,作为生产者,一些地区、部门、行业在政绩冲动的主导下,片面追求GDP的增长,在修建基础设施等政府投资行为时往往追求形象、规格、豪华等表面政绩,不顾实际上高耗能、耗水、耗电项目,根本不考虑资源利用的效果<sup>[3]</sup>,政府部门和社会各界要从制度层面加强对资源浪费行为的约束和惩戒力度,实行对资源使用的定额限制和定额管理,完善节能监督工作。要对政府的行为进行规范,将发展循环经济和资源的高效利用纳入其政绩考核,将政府的责任明确化,才能切实实现政府在发展循环经济中的主导作用,保障资源节约型社会建设。

**4.3 生产者责任延伸制度** 生产者责任延伸制度的思想,最早可追溯到瑞典1975年关于废物循环利用和管理的议案,提出产品生产前生产者有责任了解当产品废弃后如何从环境和节约资源的角度以适当的方式处理。1986年,联邦德国在关于实施《废物避免和处置法》的报告中指出,生产者对其产品废弃后的处理和处置承担部分责任。1988年,荷兰环境部关于预防和循环利用废物的备忘录中认为,政策应指向产品的设计者,产品设计和生产者应意识到自己的产品在废弃处置时对环境的影响,并对此承担一定的责任。20世纪90

年代,生产者责任延伸的理念得到迅速传播并进入实践和立法领域。

广义上来说,生产者责任原则就是生产者要承担他们的产品对环境所造成的一切冲击。其中包括由原材料的选择和生产过程引起的上游影响以及由产品的使用和弃置引起的下游影响。当环境影响无法消除时,生产者要承担法定的、物质的、经济上的责任。生产者责任延伸制度通过鼓励生产者通过产品设计和生产技术的改良,在产品生命周期的每一阶段都要预防污染、节约资源以及能源的使用<sup>[4]</sup>。从长远来看,生产者责任延伸制度的目标就是提高生产者的生态效率,推动循环经济在生产者层面甚至整个社会层面上的顺利发展。而对生产者来说更为直接、短期的目标就是要提高资源的使用率,减少资源的消费量,生产耐用高寿命的产品,尽量减轻其生产活动对于环境所造成的不利影响。

**4.4 绿色消费制度** 人类与自然的关系,从根本上来讲,就是人类消费行为、消费方式与对自然的开发、利用、破坏的关系。世纪之交的人类已经认识到,自工业革命以来人们长期坚持和追求“高消耗、高污染、高消费”是非持续发展模式<sup>[5]</sup>。因此,一种以简朴、方便和健康为目标的生活方式——“绿色消费”一经出现便成为一种新的时尚。绿色消费是人们对生存环境的忧虑、对人类行为的反思的基础上提出的。这种生活方式,既有益于人类自身和社会的健康发展,又有益于自然生态保护,是人类可持续发展战略具体到个人、家庭的实践。

在绿色消费日渐成为广大民众的一种风尚时,应及时将其制度化、规范化,推动资源节约型社会的建设。全国人大环资委主任委员毛如柏在谈及绿色消费制度时,解释说,在传统的环境保护法律中,消费者承担着很少的环境保护义务,在拟定的循环经济促进法中,应适当规定消费者在消费过程中所承担的回收利用义务,以便在消费环节促进废物减量化、再利用、资源化和无害化。其中尤其应该通过有关政府采购的规范,为政府这一重要消费主体做出特殊规定,以为全社会的文明消费发挥表率作用。

#### 5 结语

我国当前的环境状况恶化,生态破坏加剧,实质上是人与自然矛盾的表现,在人与自然矛盾的背后隐藏着深刻的社会原因,实际上是人与人矛盾的延伸,是人们不能合理规范自己的行为,调整好自己的利益关系所致,如大量资源的浪费,实际上就是人们不顾社会的整体利益,只考虑个人或一部分人的利益,而发生的类似制度经济学的“公地悲剧”现象,尽管政府也采取了不少措施,但收效甚微,其原因当然是多方面的,但我们不得不承认:根本原因在于制度缺失和制度缺陷。因此,作好循环经济的制度设计,推动资源节约、环境友好型社会建设,是我国经济社会发展的当务之急。

#### 参考文献

- [1] 季昆森. 循环经济与资源节约型社会[C]// 中国循环经济高端论坛. 北京: 人民出版社, 2005.
- [2] 胡桂兰. 发展循环经济——给地球疗伤[J]. 生态经济, 2006(3): 68-71.
- [3] 高建设. 构建资源节约型社会重在制度设计[J]. 求实, 2006(1): 45-47.
- [4] 祝融. 生产者责任延伸制度立法初探[J]. 环境保护, 2005(4): 48-50.
- [5] 戚道孟. 环境法[M]. 天津: 南开大学出版社, 2001.