

促进循环经济发展的激励政策

作者：周宏春

发展循环经济、节约资源和保护环境具有公益性特点，是经济学上的正的外部性，也是“市场失效”的领域，需要政府干预以弥补市场失效。采用经济手段促进循环经济的发展，本质上是要在市场经济条件下，促使企业能够主动地、创造性地发展循环经济。只有这样，循环经济才能得到持久的发展。

为什么需要激励政策

循环经济之所以被称为经济，必然要在企业生产中产生经济效益。根据一般规律，企业发展循环经济产生效益的主要来源有三方面：一是废弃物转化为商品后产生的经济效益；二是节约原材料带来的成本下降；三是减少的废弃物排放收费或污染物治理的资金投入。

应当看到，循环经济生产方式中试图实现减量和循环的多数环节，并不是现行市场经济条件下企业的必然选择，废旧物资的再生利用过程也存在着可以替代的生产过程。现行市场条件下源自再利用和再生利用的原料不仅性能上常常不占优势，而且价格上也不占优势，以致循环经济的发展很难自发进行。从总体上看，目前普遍存在原材料价格障碍，以及由于收费、税收减免或国家优惠政策等原因导致的物质循环过程中的成本障碍，使得循环经济发展主体的经济效益难以显现出来。造成这种情况有多种原因，主要有以下几个：

一是因为自然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)总要在开采一次资源与利用再生资源之间进行成本比较，试图免费或低价使用自然资源和环境，通过排放废弃物节约私人成本。

二是跨国公司基本垄断了国际上品位较高的矿产地，现有世界资源供应体系主要是满足发达国家市场需求的，这就导致在国际分工中存在着对原材料和能源提供国明显的价格不利因素。由于发达国家比较早地开发并利用了自然资源，本国资源大多已经被耗竭或开发成本增高，因而利用经济、技术乃至军事上的

优势掠夺发展中国家的资源。许多发展中国家为了快速脱贫，在没有能力建设完整工业体系的情况下，只能依靠廉价出卖原材料和能源积累资金；当发展中国家成为“后来者”需要利用外部资源时又常常受到排挤，并表现为价格歧视、没有定价权或话语权，明显提高了发展中国家发展的资金成本。这种国际分工不利于全球的可持续发展。

三是大规模、集约化为特征的现代生产体系，使得大多数资源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却比较高，再利用和再生技术发展滞后，规模效益差。有些废旧电子电器的回收利用产生的效益，如果考虑环境成本，低于一次资源开发利用的效益。另一方面，发达国家既要廉价利用发展中国家的产品，又要通过各种法规、公约或指令，要求产品出口国承担更多的社会责任和“生产者延伸责任”。

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成本障碍。也就是说，从成本的角度考虑，企业不会优先选择循环经济的项目建设或生产方式的。

此外，由于各种“协议”收费的存在，按地区的优惠政策，以及国家政策的执行走样，税收环节的执行成本高等问题，导致再生资源使用没有成本上的比较优势。

资源价格和产权制度的改革，是我国经济体制改革中非常关键而又最难以推动的环节。由于实施赶超战略，计划经济时期我国采用了生产要素低价的政策工具，如压低资本投入品价格、低农产品价格等。尽管经济体制改革已历经多年，但价格改革相对滞后，资源价格还不能反映真实成本，资源原材料被无偿或廉价使用。以“产量收费”的政策，不仅容易带来“挑肥拣瘦”、浪费资源的问题，还加剧生态破坏和环境污染，促成了有害环境的生产方式和消费模式。

采用经济政策的作用不外乎有两类：一是激励作用，一是约束作用。用我们通常所说的话就是“胡萝卜加大棒”，使节约资源保护环境的企业从中受益，而违反规定的企业受到惩罚。

激励作用。通过资源节约和环境友好的经济政策的建立与实施，以鼓励那些率先实行低消耗、低污染的经济活动。这是因为资源消耗越少，对生态环境的影响就越少，其经济行为的生态效率和效益就越好，从而激励经济行为主体采取科学的、先进的技术，把经济发展真正建立在合理利用自然资源和有效保护生

态环境的基础之上，实现生态环境和资源的科学、高效配置。从这个意义上说，经济制度可以激励人们的经济行为朝着可持续发展方向迈进。

约束作用。资源节约和环境友好的经济政策措施的实施，可使得经济主体不得不放弃传统的高消耗、高污染的经济行为。因为资源消耗越高，生态环境的影响或破坏就越严重，其经济行为的生态绩效就越小，从而要求经济主体采取果断的技术经济措施转变经济行为方式，以利于实现生态环境和资源的高效配置。从这一意义上说，目前人们各种不合理的经济行为，必然在这一系列经济制度的制约下逐步转到可持续发展的正确轨道上来。

总之，要使企业生产中的物质能够“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盈利模式，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。

《循环经济法》需要建立的激励政策

从总体上看，对于减量化或提高资源利用效率的生产活动，应更多地采用市场机制，包括价格杠杆和税收手段，发挥企业的积极性和主观能动性。对于构建循环经济系统，需要经常性的直接财政补贴的支持，从产业政策、财税政策、投资政策、价格政策、进出口政策等方面引导产业结构调整，建立以节能、节水、节材、节地为中心的资源节约型工业生产体系。通过建立一系列的制度和政策措施，为循环经济的发展创造政策环境和市场环境。

1、利用财税政策激励循环经济的发展

财政和税收优惠政策，主要是指一国或一个地方政府在财政预算支出中给予某些经济活动的财政支持或税收减免。财政支持的途径包括建立专项基金、投资倾斜等；税收优惠则是对某些经济活动收入给予税收减免。其作用：一是通过财政补助（如贴息、直接拨款等）以降低节约资源和循环利用的投资成本；二是通过税收或收费以增加能源资源的使用成本。通过这两种手段的使用以调节人们的资源能源节约的行为。

我国在推动节约能源、资源综合利用方面，自改革开放以来就有专门的政策，包括对从事资源节约、

综合利用等活动的有关企业及产品实行财政补助或税收优惠政策。

所得税：这是引导社会投资方向，优化产业结构的政策工具。国家对生产和制造节能设备和产品的企业，给予一定的所得税优惠。如在《关于企业所得税若干优惠政策的通知》中规定，企业利用废水、废气、废渣等废弃物为主要原料进行生产的，可在5年内减征或者免征所得税。在《关于印发〈技术改造国产设备投资抵免企业所得税暂行办法〉的通知》和《投资抵免企业所得税有关问题的通知》中规定，企业使用《当前国家鼓励发展的环保产业设备(产品)目录》中的国产设备，经批准可实行加速折旧办法。

增值税：依据《清洁生产促进法》，国家“对利用废物生产产品的和从废物中回收原料的企业”减征或者免征增值税。

基金：我国目前用以推动与循环经济有关的专项资金，主要有环境保护专项资金、清洁生产专项资金、中小企业创业基金等。

我国已经制定资源税和补偿政策。例如，我国实行资源补偿费制度，《矿产资源法》、《森林法》、《土地管理法》和《水法》等均做了相关规定。

在激励循环经济的发展上，我国现有财税政策的问题也是显而易见的。主要表现在：

(1) 增值税已经向资源综合利用倾斜，但增值税设置不合理。其一，我国目前的税收设计是以生产环节税为主，特别是增值税的政策设计实际上不是鼓励企业节约资源。因为企业越是节约，增加值的比例就越高，支付的增值税也就越多；其二，增值税的税率设定对国内外企业不公平，在“两法合一”后，一些实施细则尚需进一步完善和出台实施；其三，不少的企业为了少交增值税甚至逃税，想方设法通过收支账目达到不交或少交税的目的。因此，应借鉴国际经验，结合国内实际进行税制改革，从投资引导逐步向税收调节转移，使之与建设资源节约型和环境友好型社会的总体目标相适应。

(2) 有税收优惠政策但没有惩罚性的税收政策。目前收取资源补偿费的范围狭小，许多资源仍处于任意、无偿使用的状态；就收取的额度而言，远远低于自然资源本身的价值，无法通过市场供求关系反映资源的稀缺性，导致社会上存在“资源无价值”的观念。资源税征收仅针对原油、天然气、煤炭、金属矿产、

固体盐等资源，其目的主要是调节从事资源开发企业由于资源本身的优劣和地理位置差异而形成的级差收入，属于矿产资源占用税性质。这些资源税，一方面税率过低，起不到促进合理利用资源的作用；另一方面范围狭窄，如土地、淡水、森林、草原等自然资源没有列入。又由于资源税收入大部分归地方，而且是对使用自然资源所获得的收益征税，往往起到了鼓励地方对资源过度开发的作用。更主要的是，我国的税收是建立在已经创造的财富基础之上的，对破坏生态和污染环境的经济活动没有相应的惩罚性税收。

(3) 没有专门的环境保护税种，税收优惠措施不够。虽然我国已经在财政支出账户上列出环境保护目录，但税收体系中，没有专门的环境保护税种，可以勉强归入环境税行列的有资源税、消费税、车船使用税、城市建设维护税、固定资产投资方向调节税、城镇土地使用税和耕地占用税等，但其环境功能并不突出，也没起到相应的作用。此外，一些政策的操作性不强。例如，目前已经出台的环保节能的设备和技术标准推荐和禁止目录不多，使得许多政策难以操作。长期以来，我国鼓励资源综合利用，但一些地方对某些经济活动缺乏相应的标准和技术界定，给执行时带来不确定性。

最近一个时期，国家出台或调整了一系列政策，主要包括：国家发改委出台的控制产能过剩产业发展的产业政策，投资导向目录，淘汰落后的工艺、技术和产品目录；调整资源型产品的价格及其价格形成机制，促使资源型产品的价格能反映其供求关系、稀缺程度和外部成本；调整进出口产品的关税税率，逐步取消资源型产品的出口退税政策，对于高能耗、高物耗、重污染的资源型产品不仅不退税，还征收一定的关税。2005年以来我国已经进行了出口退税政策的多次调整。此外，国家有关部门出台的政府采购目录中，也将资源节约、节能、节水、资源综合利用等产品纳入政府优先采购目录，通过市场培育，促进循环经济相关产业的发展。

根据已有政策和目前的现实，《循环经济法》中应明确规定以下内容：

(1) 设立循环经济发展基金。主要用于：循环经济技术、产品的开发和推广；支持循环经济发展的示范项目和重大项目；开展循环经济的宣传、培训、教育和能力建设；开展循环经济信息网络体系建设；对发展循环经济做出突出贡献者进行奖励。

(2) 科技支持。应将循环经济重大科技攻关项目的自主创新研究、应用示范和产业化发展列入科技发展规划和高技术发展规划，并安排财政性资金予以支持。利用财政资金引进循环经济重大技术、装备的，

应制定消化、吸收和创新方案，报有关主管部门审批并由其监督实施；应当根据实际需要建立协调机制，对重大技术、装备的引进和消化、吸收、创新实行统筹协调和资金支持。

(3) 对促进循环经济发展的产业活动给予税收优惠。各级政府经济综合宏观调控部门对列入国家清洁生产、资源综合利用等鼓励名录的技术、工艺、设备和产品进行认定。企业采用或者生产经过认定的技术、工艺、设备和产品的，按照国家有关规定享受税收优惠。

(4) 投资倾斜。各级政府经济综合宏观调控部门在制定和实施投资计划时，应当将节能、节水、节地、节材、资源综合利用等项目列为重点投资领域。对符合国家产业政策的节能、节水、节地、节材、资源综合利用等项目，金融机构应当给予优先贷款等信贷支持，并积极提供配套金融服务。对生产、进口或采用列入淘汰名录的技术、工艺、设备、材料和产品的企业，金融机构不得提供任何形式的授信支持。

(5) 制定相应的价格、税收和收费政策。应当按照国家产业政策，对高消耗行业中的限制性项目，实行限制性的价格政策。对利用余热、余压、煤层气以及煤矸石、煤泥、垃圾等低热值燃料的并网发电项目，上网电价按照有利于资源综合利用的原则确定。因地制宜，对生活垃圾的产生者征收垃圾处理费，并专项用于生活垃圾的收集、运输、贮存和处置，不得挪作他用。鼓励通过押金、以旧换新等方式回收废物。

2、培育绿色产品市场

绿色消费是重要的循环经济理念之一，是一种适度消费、节俭型消费、健康消费、安全消费和无污染消费。绿色消费要求在满足人类的基本需求、提高生活质量的同时，使自然资源的消耗最少，消费过程中产生的废弃物和污染物最少，从而使消费的结果不致危及人类后代的需求。

消费者对产品和服务的选择主要受经济利益的驱动。如果仅靠环境意识，绿色消费就无法成为社会大众消费的主流行为。因此，需要采取切实可行的措施，引导和促进绿色消费。政府是最大的消费者之一，对各种产品和服务的绿色采购具有很大的引导和示范作用。所谓“政府绿色采购”，就是在政府采购中引入对资源能源与环保的要求、方法和程序，在条件相当的情况下优先选择符合“绿色”标准的产品和服务。政府采购的绿色标准不仅要求末端产品符合资源节约、环保标准，而且要求产品研发、生产、包装、运输、使用、再利用和再循环、处置的整个过程都符合相关标准。

政府绿色采购是一种重要的环境经济手段，涵盖的内容非常丰富，几乎涉及政府办公的所有方面和环节，如电话、电脑、打印机、传真机、复印机、照明设备等室内办公用品，各种车辆、小型船舶等室外办公用品，以及办公建筑等。

2003年1月1日开始施行的《中华人民共和国政府采购法》第9条要求“政府采购应当有助于实现国家的经济和社会发展政策目标，包括保护环境，扶持不发达地区和少数民族地区，促进中小企业发展等”。同时开始施行的《中华人民共和国清洁生产促进法》第16条规定“各级人民政府应当优先采购节能、节水、废物再生利用等有利于环境与资源保护的产品。各级人民政府应当通过宣传、教育等措施，鼓励公众购买和使用节能、节水、废物再生利用等有利于环境与资源保护的产品”。这为我国建立政府绿色采购制度提供了立法依据。

其后，国务院、国务院相关主管部门制定了一些有关政府绿色采购的政策、规章，逐步在全国范围内开展相关的实践。一些地方政府已颁布了或正在制定地方的政府绿色采购法规。随着政府绿色采购的概念日益深入人心，一些行业、企业也主动地开始实施绿色采购。另一方面，我国的政府绿色采购还存在以下主要问题：

一是相关法律制度不完善。虽然《政府采购法》和《清洁生产促进法》对政府绿色采购义务做出了明确规定，但相关条款仅仅是原则性的政策宣示，而没有详细、具体的可操作性条款，没有对绿色采购的主体、责任、标准和清单进行准确界定。《节能产品政府采购实施意见》和《关于环境标志产品政府采购实施的意见》虽然较为明确、具体，但效力层级较低，权威性较差，而且实践中随意性和不规范性较大，还存在着各自为政的弊端，冲突、衔接问题较为突出。

二是绿色产品的定义模糊，标准和清单不一，使得采购者往往无所适从。目前，我国不仅有全国性的“节能产品政府采购清单”“环境标志产品政府采购清单”以及某些地方政府制定的地方性政府绿色采购清单，还存在着多种正在使用的节能、环保标志。这些清单和标志既相互独立各有侧重，又相互重叠互不相属，不利于政府绿色采购义务的落实。

三是政府绿色采购清单范围过小，占政府采购的比例很低，无法有效推动政府绿色采购进程。

四是国务院有关主管部门对政府绿色采购产品的标准以及认证机构确定还存在分歧。

为此，需要在《循环经济法》中可以纳入以下政府绿色采购内容：实行有利于循环经济发展的政府采购政策。公共机构用财政性资金进行采购的，应当优先采购节能、节水、节材产品以及环境标志产品和再生产品，并达到国务院财政部门会同有关部门规定的比例。