

地方发展循环经济的约束与激励机制研究

——以武汉市为例

窦彬 段俊芳

（中南民族大学管理学院，湖北 武汉 430074）

【摘要】本文从武汉市循环经济约束机制、激励机制的现状与问题出发，分析地方政府现行的财政制度、官员考核制度、行政区划制度、生产者和消费者责任制度等导致地方政府在循环经济发展中失灵的制度性因素。进而针对武汉市循环经济发展的现状及问题，考虑导致地方政府在循环经济发展中的制度性因素，从法律法规建设、市场性政策工具的运用、市场准入标准的制定、环保垂直管理机构管理制度的建立方面提出了武汉市发展循环经济的约束机制的对策建议，同时，从加大循环经济投入、支持技术创新、构建循环经济生态链、建立绿色消费激励制度方面提出了激励机制的对策建议。

【关键词】循环经济；激励机制；约束机制

一、武汉发展循环经济的激励与约束机制的现状存在问题

近年来，武汉市把发展循环经济作为“两型社会”建设的突破口，对发展循环经济的约束与激励机制进行了有益的探索。

约束机制方面，第一，编制了以武汉为中心包括周边八个城市的武汉城市圈循环经济发展专项规划，明确了循环经济发展的目标和任务，提出了资源产出率、废物再利用和资源化率等具体循环经济统计指标，制定了促进循环经济发展的相应配套政策措施；第二，制定了循环经济基本法——《湖北省武汉城市圈“两型”社会促进条例》，以及节水、建筑节能、再生资源回收等有关循环经济方面的单项法规；第三，将节能减排、污染达标等环境保护指标逐步纳入政府的考核体系中去，强化了考核和监督。

激励机制方面，第一，加大了环保投资力度，武钢每年持续以总投资15%以上的资金比例用于节能减排和发展循环经济，提高整体装备水平；第二，组建了循环经济研究院，从工程技术层次上，为创建新的技术经济范式提供了组织支持；第三，构建了“青阳洪”、“青鄂阳”大循环产业经济示范区；第四，建设了循环经视网，为企业和公众参与循环经济建立了平台。

尽管如此，武汉市循环经济发展的约束与激励机制仍然存在一些问题：第一，地方性的法规和政策不完善，武汉市目前对节地、节能、节材等方面的单项法规还没有涉及，而且法规规定过于原则，缺乏强制性和操作性；第二，环境投入不足，武汉市环保投资占GDP的比重为2.33%且增长缓慢，低于据上海经验得出的在中国控制环境最低3%的有效投入标准；第三，缺少一套行之有效的循环经济的指标评价体系；第四，缺乏能够辐射圈域城市的生态产业链；第五，循环经济技术创新能力弱，企业作为创新主体的地位尚未真正确立；第六，中小企业和社会公众对发展循环经济的参与意识不足，来自武汉餐饮行业协会的数据显示，武汉每天消耗的一次性杯碗数量超过100万个，这说明在个人利益和循环经济的取舍中，大部分武汉中小企业和公众仍然首选前者。

二、循环经济发展中地方政府失灵的制度性因素探析

在循环经济发展过程中，地方政府现行的财政制度、官员考核制度、行政区划制度、生产者和消费者责任制度导致了其在环境保护方面失灵，而形成循环经济发展的重要障碍。

1、地方政府调控手段的局限性

地方政府在宏观调控循环经济发展的过程中，主要采取行政手段，经济手段（如税费激励、财政投入、资源品价格和产业政策等）和法律手段的运用受到限制。

我国现行的财政制度决定了地方政府经济手段的运用受到限制。就我国的财政关系而言，中央处于主导地位。1994 年的财税体制改革集中了财政收入，却放下了财政支付责任，导致中央政府获得更高的财政收入比例，而地方政府则面临着巨大的财政压力。2003 年在全国推行税费改革以来，中国政府通过税费改革逐渐减免农业税费，大幅减轻农民负担的同时，其负面效应是中央基本控制了地方政府通过向农民收取高额税费获取的预算外收入，地方基层政府的财政基础被严重削弱，损害了其在基础设施建设、提供社会服务方面的调控能力。

2、地方政府的自利性

现行的财政制度和官员考核制度，导致地方政府为维护地区甚至自身利益对清洁生产支持不够、监督不力。

据了解，武汉市政府现在的考核体系包括3 项经济指标，6项社会稳定及节能降耗指标，6 项与百姓生活相关的指标。由于官员任期制以及政府财力有限，而节能降耗方面的工作实施难度大、见效时间长、绩效考核不明显，对于财政需求的地方政府而言，优先保证其他硬性指标或易见效的目标的实现必然是创收之本。而环保部门受以地方政府为主的双重领导，官员任免、经费划拨、设备购买都由地方政府统一负责，只是在任免环保部门主要领导时需征求上级环保部门的意见。在这种管理体制下环保部门执法的独立性受到严重影响，因而更愿意对违法排污采取视而不见、姑息纵容的态度。

3、地方政府之间的行政分割

武汉市下辖13 个区，包括江岸、汉口、硚口、汉阳、武昌、青山、洪山7 个城区，以及蔡甸、江夏、黄陂、新洲、东西湖、汉南6个远城区，7 个市级都市工业园区分布于7 个不同城区，为避免重复竞争，武汉市明确了各园区产业定位。但是，受行政区域的限制和地区利益的驱使，多数地方政府在工业园规划和建设中不能做到按照经济规律和生态规律组建生态产业链。

对现有隶属于不同行政区的企业，由于空间距离和行政管辖范围的分割，从资源消费到产品生产再到废弃物排放基本上是各自独立运行，这样的格局使企业间缺乏废弃物集中治理和循环利用、资源多方共享、能源和水资源梯级利用的客观条件，尤其是现存企业布局已经形成，将其纳入循环经济轨道进行能流、水流、物质流、信息流、废物流等方面的重新整合难度非常大，成本非常高。

4、生产者和消费者责任制度的缺乏

地方政府在生产者和消费者的环保责任、绿色消费激励制度等方面的缺乏，导致生产者行为和消费者行为与循环经济的 requirements 相矛盾。

从生产者方面看，武汉市政府制定的生产责任制度局限在生产领域和服务领域，包括“三包制度”、“售后服务制度”、

“赔偿制度”等，并没有限定生产者的环保责任；从消费者方面看，武汉市政府还没有一套完善的可持续消费奖惩体系，绿色消费得不到应有的奖励，畸形消费、奢侈消费得不到应有的惩罚。

尽管存在阻碍循环经济发展的制度性因素，但是地方政府在发展循环经济的过程中仍然具有主导作用。

三、促进武汉发展循环经济的约束机制的对策建议

约束机制就是通过一定的法律法规，防止各市场主体的资源过度浪费行为，约束他们的生产和生活过程，以保障循环经济的顺利发展。

1、完善发展循环经济的地方性法律法规体系

首先，制定节能、节水、节材等其他方面的单项法规，逐步形成覆盖生产、消费和废弃物回收利用的各个方面、各个环节的法律法规体系。其次，加强法律法规的强制性和可操作性。一方面，对高消耗、高排放的行为要有硬约束，对主要工业行业和企业，要明确提出节能减排的约束性要求。另一方面，注重法律法规的可操作性，为企业或个人按照循环经济的要求进行生产和生活提供指导，支持和推动企业等有关主体大力发展循环经济。

在法律中明确生产者的环保责任，建立以生产者为主的责任延伸制度。根据产业产品的特点，对生产者和消费者在产品废弃后应当承担的回收、利用、处置等环保责任做出相应的规定。这种强制性责任必然促使企业在设计、生产、流通、销售等各个环节把“减量化”和“再利用”作为一项重要指标，纳入到企业经济考核中来，促进生态设计等工作的开展。

2、强化市场性政策的运用

积极发挥市场配置资源的基础性作用，调节资源性产品与最终产品的比价关系，合理调整水价、电价、地价、原材料价等价格政策，逐步建立能够体现资源稀缺程度的价格形成机制，进而引导全社会节约资源。结合武汉实际，统一制定武汉市企业排污、污水处理和固体废弃物处理收费标准，并根据经济发展水平适时调整；实行有利于资源综合利用的上网电价政策，在高耗能行业实行能耗超额加价办法，加大实行差别电价力度；实行阶梯式水价、超定额用水加价制度，确定再生水价格，鼓励中水回用。

3、依照国家产业政策的要求，严格市场准入

根据国家相关标准，结合武汉实际，在技术经济条件允许的范围内，组织制定一批地方环保标准和技术规范，逐步建立健全资源节约准入标准体系。主要考虑内容为：投资是否符合一定的数额标准，技术和设备是否符合行业规定，环境影响评价结果是否合格等。通过提高资源消耗大、污染严重产品的市场准入标准，限制和淘汰浪费资源、污染环境的落后工艺、技术、产品和设备。凡新建和改、扩建工业项目的可行性研究报告，必须包括合理用能、用水以及环保设备方案。

4、建立环保机构垂直管理制度

建议环保机构实行中央到地方的垂直管理，环保总局直接任命地方环保官员，官员薪金由中央直接拨款；环保总局会同监察部门，根据上访记录和环保局报告派出巡视员，监察环保环保局工作和重大环境问题。通过垂直管理制度的建立，避免地方政府只注重经济增长，而忽视环境保护，确保环境保护工作从地方利益中独立出来，发挥真正的监督作用。

四、促进武汉发展循环经济的激励机制的对策建议

1、加强环保财政资金引导，加大循环经济投入

循环经济的基本形式——清洁生产具有强正外部性，除了一些大型国企，无法让所有企业自觉实施清洁生产。在这种情况下，为了保证循环经济投入，需要政府加强环保财政资金引导，用价格、税收、投融资技术改造等激励政策给企业发展循环经济以利益驱动。

建立循环经济与环境保护专用账户，将废弃物排费、资源使用费等纳入专用账户，必要时还可以通过发行环境债券等方式筹资，为了避免区划单位项目实施不得力、资金不落实等问题，建议资金依据各企业上年度排污费缴纳情况、环境质量综合指数、减排任务完成情况及当年度减排任务等绩效因素按照不同权重切块分配给各区划企业，用于循环经济基础设施建设、循环经济技术研究与开发、有毒有害废物的循环利用与无害化处理、重要污染物回收处理补贴等。

2、支持技术创新，创新技术经济范式

先进的科学技术是发展循环经济的核心竞争力。武汉市利用其科教优势，通过引进吸收和自主创新，已经开发和推广了一批推进循环经济发展的关键技术，例如燃煤电厂大型化洁净煤燃烧以及烟气净化技术、节能型蓄热式燃烧装置及智能控制技术、电镀蚀刻液再利用技术、废水“零排放”技术等。但是企业创新技术比较零散，其创新主体的地位尚未真正确立。

在武汉市进行“两型社会”建设综合配套改革实验，是武汉市改革发展的重大战略机遇。利用武汉市7个都市工业园的产业集中优势，借助现代高新技术，加大对资源节约和循环利用关键技术的攻关力度，重点研发能量梯级利用、延长产业链和相关产业链接、废弃物的综合利用回收处理等技术，并提高其可行性和经济合理性，鼓励园区内资源的梯次循环流动，提高对资源的综合利用，使废弃物资源化、减量化和无害化，使区内资源得到梯次开发和实现良性循环流动。

3、推广先进微观模式，加强区域协作

武汉市在企业、行业、工业园区、城市层面上发展循环经济的实践中已形成了很多成功的微观循环经济模式。例如，武钢建成的“直流供水改循环水”应用模型，通过强化水处理站的运行效果，提高冷却效率，吨钢耗费新水4吨，水循环率已经由2000年的80.84%提高到2009年的约97%。一年至少节约新水1亿吨。再比如，在重化工集中的洪山区北湖、青山区武东、阳逻开发区甚至邻市鄂州等地，以大型企业互相利用资源为纽带，构建的“青阳洪”、“青鄂阳”大循环产业经济示范区，废弃物“足”不出区，便被“吃干榨净”。

在武汉城市圈的发展进程中，各区域各企业要积极借鉴推广先进的微观模式，在强化自主研发的同时，要打破行政区划界限，在武汉城市圈乃至更大的区域范围内统筹配置资源，统筹规划生产力布局。加强与周边区域循环经济技术、资源综合利用和环境治理等方面的协作，加强与国内外技术交流与合作，构建基于生态和经济的循环经济生态链，并且保证产业链上的不同产业、企业和环节之间的物质交换链和生态链保持完全的信息资源的通畅。

4、建立绿色消费激励制度

建立与生产者责任延伸制度配套的激励制度。对发展循环经济的经济主体进行有针对性的财政补贴，制定环保税收优惠政策，运用税收扣除、加速折旧、投资抵免等间接优惠方式，对“三废”综合利用和环保产业投资给予税收优惠，并将优惠范围扩大到环保机器制造、环保工程建设、消化吸收外来环保技术、环保产业新产品和新技术的研制等领域。

制定可持续消费奖惩办法，形成社会绿色消费体系。建议武汉市政府制定使用再生产品和环境友好产品的相关奖惩办法，对消费者回收废旧资源、购买环保产品和再生产品，以及对拒绝一次性白色污染产品等绿色消费行为进行累计消费奖励；而对

一次性餐具这样的环境不友好产品征收一定的环境费。在全社会倡导消费未被污染或者有助于公众健康的绿色产品，引导消费者在消费过程中要注重对垃圾的处置，不造成环境污染，对生存环境和物种进行保护。

【参考文献】

- [1] 龙正才、夏喜平：武汉循环经济发展的现状、存在的问题和若干对策[Z]. 武汉市循环经济研究会，2011（4）.
- [2] 王晔：探索发展循环经济的有效模式[Z]. 武汉市循环经济研究会，2011（5）.
- [3] 夏喜平：关于武汉循环经济地方立法的几点思考[Z]. 武汉市循环经济研究会，2011（5）.
- [4] 乔地：武汉城市圈循环经济战略选择——基于两型社会下的思考[Z]. 武汉市循环经济研究会，2011（5）.
- [5] 廖方伟、王波：建立我国循环经济激励机制途径的思考[J]. 中国市场，2010（45）.
- [6] 王晓晴：循环经济法制中的地方政府行为[J]. 人民论坛，2010（3）.
- [7] 耿香玲：地方政府失灵与循环经济发展的制度性障碍分析[J]. 理论导刊，2008（2）.
- [8] 李跃新：循环经济激励约束机制探析[J]. 中央财经大学学报，2008（3）.
- [9] 陶然、杨大利：收入激励与地方政府在中国转型和增长中的角色[J]. 领导者，2008（24）.
- [10] 腾霞光：农村税费改革与地方财政体制建设[M]. 经济科学出版社，2003.