

保定市发展区域循环经济政策研究

赵金辉, 张灿 (河北农业大学, 河北保定 071001)

摘要 发展循环经济已经被国家最高决策层提高到了国家发展战略的地位, 应当在一定区域内广泛探究这一契合当今社会进步的发展理念, 推进我国经济和社会的可持续发展。目前, 保定市区还未形成较为完善的推动循环经济发展的政策体系。笔者以此为背景, 就保定市发展区域循环经济政策展开研究, 认为保定市区循环经济存在的主要问题是财政支持力度不够, 产业政策有待完善, 工艺流程和技术装备落后。同时, 借鉴高阳县发展循环经济在总体规划、政策指导等方面的经验, 从财政政策、产业政策、技术政策、金融政策 4 个方面提出了促进保定市循环经济发展的对策建议。

关键词 循环经济; 可持续发展; 政策模型; 发展模式

中图分类号 S-9 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2016)21-071-03

Study on the Development of Regional Circular Economy Policy in Baoding City

ZHAO Jin-hui, ZHANG Can (Hebei Agricultural University, Baoding, Hebei 071001)

Abstract The development of circular economy has been raised to the status of the national development strategy, which should be widely explored in a certain area, so as to further promote the sustainable development of China's economy and society. At present, Baoding City has not yet formed a relatively perfect policy system to promote the development of circular economy. Under this background, the development of regional circular economy policy in Baoding City was studied. It was considered that the main problems in regional circular economy in Baoding City include financial support is not enough, industrial policy needs to be perfected, technological process and technical equipment is backward. Meanwhile, by referring to experience in aspects of overall planning, policy guidance, several suggestions for promoting circular economy development in Baoding City were proposed from 4 aspects of fiscal policy, industrial policy, technical policy and financial policy.

Key words Circular economy; Sustainable development; Policy model; Development mode

2005 年党的十六届五中全会上提出:“发展循环经济, 保护生态环境, 建设资源节约型、环境友好型社会, 要把建设节约资源作为我国的一项基本国策。”发展循环经济第一次被国家最高决策层提升到了国家发展战略的地位^[1]。生态文明建设、政治建设、文化建设、社会建设是党的十八大提出的重点建设方面, 也是第一次整体战略的经济建设, 循环经济特色首先体现在我国经济发展模式上^[2]。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》和《循环经济发展战略及近期行动计划》(国发[2013]5 号)把实施循环经济“十百千”示范行动作为发展循环经济的重要行动举措, 打造一批循环经济示范城市(县), 与此同时塑造城市发展的新景象。

河北省发展和改革委员会发表了《关于组织推荐循环经济示范市县、园区(企业)和项目的通知》, 建议在河北省范围建立循环经济示范工程, 2011~2015 年在不同类型的市和县(市)建立各具特色的基本循环经济发展模式。到“十二五”规划末, 要在河北省范围内建成 3 个循环经济示范市、20 个示范县(市)以及 50 个示范园区及企业, 实现 50 个示范项目(简称 3255 循环经济示范工程)的滚动。保定市属于中小城市, 人口约 1 100 万, 生态环境脆弱, 自然资源相对贫乏, 要转变经济发展方式, 必须采用较大规模的循环经济模式, 尽快完成资源节约型和环境友好型社会的建设^[3]。高阳县地处保定市东部, 为顺应经济全球化的发展趋势, 高阳县提出建设纺织循环经济示范区。在纺织行业实施循环经济符合可持续发展要求, 是提高企业核心竞争力的重要举措。笔者

以此为背景, 就保定市发展区域循环经济政策展开研究, 分析了保定市区循环经济发展现状, 同时借鉴高阳县发展循环经济的经验, 提出了促进保定市循环经济发展的对策建议。

1 区域循环经济的概念

目前, 就我国而言, 循环经济遵循资源利用的高效性、循环性, 并且以减量化、重复利用、资源优化为原则。减量化是指资源使用减少, 同时降低“三废”(废物、废水、废气)的排放量。资源优化是指处理、收集、再加工以及回收综合利用等手段, 配合适度有效的动态管理, 有效形成生产力, 使得生产过程或生产原料得以循环利用。同时, 循环经济遵循闭环反馈式循环理念, 即“资源—产品—再生资源”, 对经济运行过程加以重构^[4]。

循环经济政策是组成整体经济政策体系的一个部分。循环经济政策要处理的问题包括资源紧缺、自然环境污染、生态环境失衡等。而政策体系的建立正是为了解决这些问题, 实现经济、生态、社会和谐发展的良好局面^[5]。为了促进循环经济发展, 国家实施了多方面的政策, 包括财政政策、产业政策, 起到了好的效果, 为循环经济的初期发展奠定了基础。

2 保定市发展循环经济的现状及存在问题

2.1 保定市区循环经济发展现状分析

近年来, 保定市按照科学发展观的引导, 在对新能源这个朝阳产业认识的基础上, 部署建设“中国电谷”的规划战略, 开始着力建设以新能源和能源设备制造产业为龙头的循环经济系统, 推进经济发展从过分依托产品量的扩张, 过度依赖低成本生产因素, 向创新驱动转型、品牌效益型的道路发展, 向小消耗、小排放、大效率的循环经济转型。当今, “中国电谷”具有超过 170 多家实力企业, 成为我国仅有把风力发电、光伏发电、输变电聚集在一起的国家级新能源设备产地。2013 年 1 月 29

基金项目 保定市科技计划项目(15ZR090)。

作者简介 赵金辉(1983-), 男, 河北邯郸人, 助理研究员, 从事社会科学研究。

收稿日期 2016-06-08

日,WWF(世界自然基金会)和英利同时宣布,英利是我国首家及光伏领域首个加入 WWF“碳减排先锋”项目的企业。2007年保定市开始的“太阳能之城”项目,在全市范围内大力推进光伏 LED、光热产品使用,每年都能节省 $2.1 \times 10^7 \text{ kW} \cdot \text{h}$ 。截至 2020 年,万元 GDP 二氧化碳排放量相对于 2005 年下降 48%,高于国家的减排目标。

总部设立在保定市的长城汽车股份有限公司不仅是中国最大的 SUV、皮卡制造企业,而且还在“十二五”期间成为地方循环经济重点再制造工程。长城汽车股份有限公司在保定、天津建有研发基地及制造厂,具备发动机、变速器等核心零部件的自主配套能力,具备完善的产品性能分析与评价技术体系和再制造产品检测与验证技术体系。

2.2 财政支持力度不足 要想从根本上实现循环经济的发展,就要有较大资金规模的区域性商业银行,但这也可能导致企业,尤其是那些创新型新兴企业贷款门槛较高,不能对城市产业融资有较为全面的认识,导致可支配财力无法保证^[6]。

缺乏健全的机制阻碍了保定市循环经济要素发展。市场的培育能力及其对外开放程度都不高;政府在开征资源税等方面的争取力度小,开展前期缺少工作谋划。

2.3 产业政策急需完善 保定市政府在引进人才等方面的努力不足,并没有实现人才的落地效应;缺乏能够支撑经济社会发展的大型综合性高度教育机构和国家级重点实验室,缺乏研究循环经济产业发展及相关领域的高端科研人才,产学研结合能力比较弱^[7]。目前,保定市还没有建立起可独立承担生态环境保护、高效生态产业发展以及循环经济理论的具有权威研究能力的科研机构,没有具有影响力的研究论坛和智库。

就产业布局政策来看,一些行业的发展模式是单一型发展,产业链短,没有显著的产业集聚效应,产业园区化进程受到企业用地、物流成本等因素制约,进展缓慢。

2.4 工艺流程和技术装备落后 首先,一些企业的生产工艺和生产技术落后,仍在使用高能耗、高物耗、高污染的材料。其次,自主创新能力不高,缺少含自主知识产权关键性的产品生产技术和设备制造技术,关键性的技术和设备只能靠国外引进。

3 高阳县发展循环经济的经验

3.1 制定总体发展规划 《河北省人民政府关于贯彻落实国家纺织工业调整和振兴规划的实施意见》《河北省人民政府关于加快工业聚集区发展的若干意见》(冀政[2010]90号)等相关文件的施行,为高阳县纺织循环经济示范区的发展提供了明确的政策支持。

高阳县委、县政府高度重视创建循环经济示范县工作,颁布了《关于推进纺织产业聚集区发展的实施意见》《关于深入开展创业兴企活动的意见》《关于实施招商引资若干奖励的暂行规定》等,为纺织循环经济示范区的建设、发展提供了有力支撑。

3.2 实施税收优惠政策 为增强对循环经济企业和产业的

扶持力度,高阳县实行国家对循环经济、清洁生产、节能和资源综合利用等名录的税收优惠政策,充分发挥政策性补贴对银行信贷资金的杠杆作用,对政府鼓励的项目、园区建设或基础设施建设给予贷款贴息,鼓励银行对其放贷,吸收大量信贷资金用于循环经济建设^[8]。

3.3 加强产业政策指导 按照国家、省、市相关产业政策,引导分散企业向示范区集中。通过组织培训、研讨活动等各种有效方式,及时与企业沟通,做好跟踪服务和指导。指导企业充分利用好国家产业政策,及时调整完善投资方向,瞄准产品市场定位^[9]。

高阳县首先在工业领域龙头产业纺织产业中建立起循环经济示范基地。在土地、资金、招商引资、管理服务等方面先后出台了《高阳县纺织产业聚集区项目准入制度》《关于加快推进纺织产业聚集区建设的意见》等配套政策,制定了《高阳县纺织产业聚集区管理制度》,逐步推进聚集区管理的制度化、规范化、科学化。这一系列产业政策为纺织循环经济示范区的建设提供了有力支持。

3.4 设立循环经济专项基金 高阳县设立循环经济专项基金,政府财政拨款合计约 1 000 万元,大力支持循环经济信息平台建设、园区循环化改造、餐厨废弃物回收利用、“城市矿产”回收体系等项目,设立资源产出率与循环经济统计体系建设专项资金及管理制度,保证统计体系建设工作顺利开展。

4 保定市区域循环经济政策发展的优化路径

4.1 完善循环经济财政政策

4.1.1 增加财政资金投入。在资源与环境、用地与布局上,都需要河北省的有力支持。当前人们面临着自然资源与人类赖以生存的环境之间共同进步的难题,如较快增长的建设用地和农耕地或林地之间的矛盾,石油和煤炭资源方面。可以采取优化工艺和政策约束降低污染率,促进当地生态环境和经济的良性发展^[10]。然而这一目的的实现离不开政府的支持,尤其是资金方面。保定市区可以利用创建试点或基地等方式来发展经济。

4.1.2 创新财税运作机制。税收方面,应制定相应的税收优惠减免办法,从而鼓励重点地区的新型高新技术产业能够顺畅发展运营。可以先从部分代表型的循环性经济产业开始作为试点进行试验创新,推动社会经济可持续发展,同时还可采用建立文明示范地来发展地区经济^[11]。对于目前占据市场比重较小的文化产业,也可以给予政策倾斜,利用产业结构调整来实现地区经济的可持续发展。

4.2 完善循环经济产业政策

4.2.1 做好产业布局规划。尽快淘汰那些高污染、高排放、资源消耗较大的企业或生产设备,引进先进的技术工艺改善落后的生产技术,降低耗能,减少污染,并积极奖励节能型企业,从而推动产业结构调整。保定市应从以下几个方面入手:①关闭产业竞争中落后的产业。对于产生较高耗能,造成自然环境污染的生产力和生产技术水平落后的企业,应及时关停或停顿改造。②对绿色企业给予政策支持。在企业的发展过程中,重点发展拥有先进技术支撑的绿色产业,如新

型材料、生物技术等领域的发展^[12]。保定市政府应对绿色企业给予政策支持,形成以重点产品为支撑、以重大工程科技项目为动力的产业发展格局,不断扩展产业群的规模,带动相关产业的靠拢,从而形成具有较强市场竞争力的产业。

③改变传统企业的运营方式,革新传统企业的生产力,尤其是一些占据市场较重的传统企业,应加快其生产技术清洁化进程,提升企业创新能力,增强企业创新意识。

4.2.2 促进农业发展产业结构的转变。政府应加大力度扶持绿色无公害农产品的种植、生产、加工等,并推行优惠政策支持农业产业链的建设,大力提倡现代农业建设,进而更好地服务城市^[13]。由此,可以根据城市居民生活需要,大力发展观光休闲农业。通过采用有机肥料种植绿色有机蔬菜,扶持绿色食品加工企业,培育观光休闲农业新产业,促成新农村建设过程中的可循环农业经济链条的建成。

4.3 完善循环经济技术政策 技术是循环经济发展的一个前提,应增加资金支持力度,加大用于新型技术研究和循环经济技术生产力创新方面的资金投入,鼓励在校大学生参与创新,鼓励广大民众积极参与创新,增强社会力量创新^[14]。作为政府,应根据地域经济发展现状分别设置相关机构,从事技术管理与开发工作。给参与创新实践的企业和个人以财政支持,例如减免税收、补贴投入资金、贷款优惠政策等,从而激发科技研发者、环保企业的创新积极性。

4.4 完善循环经济金融政策

4.4.1 做好金融投资决策。通过恰当的金融投资决策,继而确立正确的支持目标,要保证以下4个方面的联合:①通过联系金融投资策略与发展循环经济的产业政策,使金融投资的目标成为国家产业政策的目标,从而高效率地指导利于加快循环经济进程的产业和结构调整。②必须结合金融投资决策和财务战略,加大对循环经济发展的财政政策支持力度。③要结合金融决议与地方政府和相关部门整体规划、实施方案和政策措施,继而做到战略配套与措施和谐^[15]。④把金融决策与地区经济的特点联系起来。在这样的基础上,再结合决策管理程序,对产业、企业及产品进行分类排序,从中选出所支持的目标,并拟出相对应的主次有序的一系列金融措施。

4.4.2 建立循环经济信用担保机制。帮助循环经济企业办理贷款担保是循环经济担保机构的重要职责。信用担保机

构应主要由政府出资投建,并保障这些信托担保机构能够独立运行并为需要贷款的循环经济类企业提供担保^[16]。通过改善目前的产业政策及投资政策,吸引大型外来投资力量,比如一些大型集团企业、商业银行、大财团的资金力量,并且从政策上放开外资、独资、合资的信用担保结构,为区域循环经济类企业提供担保信用帮助。

完善补充风险补偿机制,确保信用担保机构的顺畅发展。①政府给予补偿,也就是合法的信用担保机构一旦出现风险代偿,地区财政应对其进行相应比例额度的补偿或代偿;②建立再担保组织,以财政捐款为主要基金,通过向担保单位收取适量的股份额,形成在利益方面的联动体,从而为信用担保组织的风险代偿解决适量比例的补偿^[17];③财税上的补偿措施对于新成立的信用担保机构实施优惠税收措施。前3年,对于循环经济产业运营过程中产生的所得税、印花税和营业税先留存,实行先征后返的政策,随后通过政府政策优势对其进行补偿。

参考文献

- [1] 曲向荣,李辉,王俭. 循环经济[M]. 北京:机械工业出版社,2012.
- [2] 吴大华. 中国特色的循环经济发展研究[M]. 北京:科学出版社,2011.
- [3] 张磊. 循环经济与产业政策的调整路径[J]. 江汉论坛,2005(7): 40-42.
- [4] 鲍健强,黄海风. 循环经济概论[M]. 北京:科学出版社,2009.
- [5] 李赶顺. 发展循环经济实现经济与环境的“双赢”[J]. 河北大学学报(哲学社会科学版),2002(3): 36-40.
- [6] 李颖. 发展区域循环经济的问题与对策[J]. 湖南冶金职业技术学院学报,2009(1): 40-42.
- [7] 李云燕,张彪. 中国重点行业发展循环经济的产业政策探析[J]. 中国发展,2013(2): 18-22.
- [8] 郝静. 循环经济目标下我国的产业政策:日本的经验与启示[J]. 理论学刊,2009(5): 61-64.
- [9] 齐建国,王红,彭绪庶,等. 中国循环经济发展的进程与政策建议[J]. 经济纵横,2010(10): 25-31.
- [10] 全妍妍,王立红. 发展循环经济,优化山东省工业结构[J]. 科技经济市场,2011(6): 54-55.
- [11] 黄继忠. 区域内经济补平衡增长理论[M]. 北京:经济管理出版社,2001.
- [12] 罗希. 区域循环经济的产业政策分析[D]. 北京:北京交通大学,2007.
- [13] 吴大华. 中国特色的循环经济发展研究[M]. 北京:科学出版社,2011.
- [14] 郝永勤,杨欣. 我国循环经济政策体系的优化与设计[J]. 集美大学学报(哲学社会科学版),2012(2): 61-67.
- [15] 谢海燕. 中国循环经济政策体系研究报告[M]. 北京:知识产权出版社,2010.
- [16] 李健,邱立成. 循环经济发展的原则及运行模式研究[J]. 现代财经:天津财经学院学报,2004(6): 3-5.
- [17] 尹晓菲. 基于金融支持的保定市循环经济发展模式研究[J]. 重庆与世界,2012(3): 22-23.

(上接第70页)

- [6] ERICKSON M C, ISLAM M, SHEPPARD C, et al. Reduction of *Escherichia coli* O157:H7 and *Salmonella enterica* serovar *Enteritidis* in chicken manure by larvae of the black soldier fly[J]. Journal of food protein, 2004, 67(4): 685-690.
- [7] 徐齐云,龙静池,叶明强,等. 黑水虻幼虫的发育速率及食物转化率研究[J]. 环境昆虫学报,2014, 36(4): 561-564.

- [8] ST-HILAIRE S, SHEPPARD C, TOMBERLIN J K, et al. Fly prepupae as a feedstuff for rainbow trout, *Oncorhynchus mykiss*[J]. Journal of the world aquaculture society, 2007, 38(1): 59-78.
- [9] CHOI Y, CHOI J Y, KIM J G, et al. Potential usage of food waste as a natural fertilizer after digestion by *Hermetia illucens*[J]. International journal of industrial entomology, 2009, 19(1): 171-174.
- [10] 刘巧林. 黑水虻在奶牛粪便中生长对大肠杆菌的影响[D]. 武汉:华中农业大学,2008.