

国家发改委、财政部等 14 个部门近日联合发布《循环发展引领行动》（以下简称《引领行动》），明确了未来我国资源利用产业的发展目标，即到 2020 年，我国绿色循环低碳产业体系初步形成，城镇循环发展体系基本建立，新的资源战略保障体系基本构建，绿色生活方式基本形成。届时，我国资源循环利用产业产值将达到 3 万亿元。

专家表示，循环发展是我国建设生态文明、推动绿色发展的重要途径。《引领行动》的出台，将有力推动我国资源循环利用产业发展，在让垃圾“变废为宝”的同时，必将产生良好的社会与环境效益。

打造资源利用产业“升级版”

垃圾是“放错”了地方的资源。在中国社会科学院数量经济与技术经济研究所研究员彭绪庶眼里，除了废旧家电、书报、饮料瓶等老百姓熟悉的生活垃圾外，资源产业开发过程中的尾矿、煤矸石、粉煤灰，钢铁、有色冶金生产过程中产生的冶炼渣，大气污染治理产生的工业副产石膏等，都是可以利用的资源。

“我们过去用填埋的方式处理生活垃圾，不仅占地，还容易产生臭气、污水等二次污染。现在的生活垃圾全部用来焚烧发电，既节约了煤、石油、天然气等能源，也减少了土地占用和污染排放，还美化了环境。”彭绪庶对本报记者说，生活垃圾放对了地方，就会产生“一举三得”的效果。

“由此可见，垃圾变废为宝离不开资源循环利用产业。”彭绪庶说，该产业是以资源产业开发、产品加工制造过程产生的废弃物，以及消费末端产生的废弃物为加工利用对象，使之重新成为可以利用的资源、材料甚至是产品，包括与之相关的经营和服务等经济活动。

“资源循环利用产业是以废弃物为对象，在某种意义上是公益事业。用我们研究的话说，就是具有正外部性，企业可能获利很少，甚至是不获利，但却能产生很好的社会与环境效益。因此，这个产业发展离不开政策指引和政策支持。”彭绪庶介绍说，在政策驱动下，我国循环利用产业取得了较快发展。据初步估计，“十二五”期间，我国资源循环利用产业年均增速约为 15%，远超过国民经济发展平均增速。截至 2015 年末，资源循环利用产业产值约达到 2 万亿元。

“在经济新常态背景下，我国经济面临转型升级和提质发展的需要，资源循环利用产业发展也不例外。”在彭绪庶看来，《引领行动》的出台，一方面是贯彻“十三五”规划提出的绿色发展理念，为“十三五”循环经济发展作出全面部署；另一方面是向社会释放重要的信号，即促进资源循环利用产业向高效、高值和更加环保的方向发展，不仅促进资源循环利用产业规模扩大、质量升级，也引领生产方形成绿色生产方式，引领老百姓形成绿色生活方式，实现生产生活与资源循环利用产业的更好对接和协调发展。

用北京大学环境学院 E20 联合研究院院长助理肖琼的话说就是，《引领行动》的出台，标志着我国环境治理从以无害化为核心的末端治理为主，升级到以资源化、生态化为核心的生态循环为主，将催化循环经济产业的快速成长。

量化指标，激发循环发展新动能

《引领行动》不但明确了发展目标，还提出了具体量化的指标，即到 2020 年，我国主要资源产出率比 2015 年提高 15%，主要废弃物循环利用率达到 54.6%左右；一般工业固体废物综合利用率达到 73%，农作物秸秆综合利用率达到 85%。

“一般工业固体废物综合利用率达到 73%，这个指标定得可不低。”彭绪庶坦言，与农作物秸秆综合利用相比，工业固废涉及行业众多，最典型工业固体废物如钢渣、有色金属渣、煤渣、赤泥、高炉渣、硫酸渣、废石膏、盐泥等，涉及矿产、煤炭、电力、冶金等多个行业，成分复杂，对环境和安全影响较大，利用技术复杂，综合利用难度较大。

值得一提的是，为了激发循环发展新动能，《引领行动》支持资源循环产业“走出去”，扩大关键技术和装备的进出口贸易规模。支持国内资源循环利用企业到海外投资，增强境外资源就地转化加工能力，把海外再生资源作为资源安全保障的来源之一。

“再生资源行业在‘一带一路’沿线国家和地区有很大的市场。”中国再生资源回收利用协会会长蒋省三近日在接受媒体采访时表示，我国在装备制造、关键技术、资金储备等方面具备优势，这为资源循环利用产业“走出去”提供了可能。比如，一些东南亚国家废旧资源利用率非常低，很多资源都丢弃、堆放、填埋了，这些国家有接纳资源循环利用企业和技术的需要，中国企业在这些国家将大有作为。

彭绪庶表示，“走出去”是我国经济社会发展的大战略，尤其是在“一带一路”战略带动下，我国产业“走出去”将是一个不可逆转的趋势。资源循环利用产业“走出去”，既是配合国家大战略的需要，更是资源循环利用产业发展的内在需求和驱动力。我国资源循环利用在技术水平上拥有一定先进性，在国际市场具有性价比的优势，在国外有较大市场需求。因此，国家战略、供需双方结合与技术因素等，都将加速资源循环利用行业“走出去”。

创新财政资金支持方式

为保障这些目标和指标的实现，《引领行动》强调，要创新财政资金支持方式。利用现有资金渠道对循环经济予以支持，提高资金利用效率和使用效益；强化财政资金与社会融资的联动，探索在餐厨废弃物、建筑垃圾、再生资源回收等领域引入 PPP（政府和社会资本合作）模式，通过 PPP 和第三方服务方式引导社会资本投入循环经济。

据了解，“十二五”期间，我国便开始对推广循环经济发展模式给予了政策支持。国家发改委联合财政部、工信部、住建部、商务部等部门，先后实施了“城市矿产示范基地”“再制造”“园区循环化改造”“尾矿综合利用”等重大工程，修订和加强了生活垃圾管理的法规和政策，加强了再生资源回收管理和再生资源回收利用支持力度。

彭绪庶分析说，“十二五”期间，循环经济发展包括促进资源循环利用产业发展，利用了很多财政政策，以财政奖补的方式鼓励地方和企业发展城市矿产和大宗工业固体废物利用，促进资源循环利用产业发展。由于资源循环利用领域具有正外部性，产业发展离不开财政政策的支持。展望未来，财政政策使用方式将和“十二五”有所不同。“十二五”财政政策主要是奖补，降低企业投资资源循环利用项目的初始成本，激发投资积极性。“十三五”期间，部分领域可能还需要这么做，但将不再是主流，因为财政奖补虽然激发了企业积极性，但也很可能诱发企业投资的盲目性，导致企业扩大产能设计。

“因此，财政政策发挥作用将逐步探索新的方式，PPP 模式就是其中一种。如在城市低值废弃物循环利用方面，生活垃圾回收利用、餐厨废弃物回收利用、园林废弃物、道路建筑废弃物循环利用等，都可以引入 PPP 模式。”彭绪庶说，通过 PPP 模式的引入，一方面可以降低企业投资成本，激发企业活力，做大资

源循环利用产业；另一方面可以更好撬动社会资本，激发企业责任，建立一种社会与政府合作的持久模式，为这个行业的持续发展注入活力和保障。