

附件：

# 循环经济发展规划编制指南

二〇一〇年十二月

# 目 录

一、编制背景和总体要求.....	1
(一) 背景 .....	1
(二) 总体要求 .....	2
二、《规划》的框架内容.....	4
(一) 前言 .....	4
(二) 规划区域的基本情况 .....	4
(三) 发展循环经济的紧迫性、有利条件及制约因素 .....	5
(四) 发展循环经济的指导思想、基本原则和发展目标 .....	6
(五) 发展循环经济的重点任务 .....	7
(六) 空间布局 .....	10
(七) 发展循环经济的重点领域、重点工程及关键技术与装备 ..	10
(八) 实施效果分析 .....	12
(九) 发展循环经济的保障措施 .....	12

为全面贯彻科学发展观，大力发展循环经济，加快建设资源节约型、环境友好型社会，提高我国生态文明水平，按照《循环经济促进法》的明确要求，各地循环经济发展综合管理部门应会同同级环境保护等有关部门编制《循环经济发展规划》(以下简称《规划》)。为加强对各地编制《规划》的宏观指导，提高编制水平，制定《循环经济发展规划编制指南》(以下简称《指南》)。

本次印发的《指南》是各地规划编制的指导性文件，各地编写规划时应充分体现本地特色，与本地区经济社会发展实际相结合，在内容、发展重点等方面有所创新突破。

## **一、编制背景和总体要求**

### **(一) 背景**

改革开放以来，我国经济社会持续快速发展，与此同时，资源和环境压力日益加大。未来一段时期，我国仍将处于工业化和城镇化快速发展的阶段，资源和环境形势将更加严峻。循环经济是对“大量生产、大量消费、大量废弃”的传统增长模式的根本变革，是最大限度节约资源和保护环境的经济发展模式，是解决我国资源环境瓶颈约束的根本性举措。

党中央、国务院高度重视发展循环经济。“十一五”规划纲要把发展循环经济作为一项重大战略任务。2005年国务院印发的《关于加快发展循环经济的若干意见》是我国循环经济的纲领性文件。党的十七大明确提出使“循环经济形成较大规模”的要求。《循环经济促进法》2009年1月正式实施，标志着我国循环经济发展进入法制

化轨道，该法明确规定：“设区的市级以上地方人民政府循环经济发展综合管理部门会同本级人民政府环境保护等有关主管部门编制本行政区域循环经济发展规划”。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》提出：“大力发展循环经济，以提高资源产出效率为目标，加强规划指导、财税金融等政策支持，完善法律法规，实行生产者责任延伸制度，推进生产、流通、消费各环节循环经济发展”。制定和实施《规划》，是落实《循环经济促进法》的重要举措，也是各级循环经济发展综合管理部门的一项重要职责。

在党中央、国务院的正确领导下，在各地各部门的共同努力下，我国循环经济发展取得积极进展。短短几年时间，循环经济从理念变为行动，在全国范围内得到迅速发展，在理论上、实践上、政策体系和制度创新上都取得了重要突破，初步形成了发展循环经济的政策环境和社会氛围，凝练出了一批各具特色的循环经济典型模式。但同时也应看到，我国循环经济发展还处于初级阶段，推进循环经济发展还面临诸多问题和困难，循环经济的发展需要综合协调各方面的因素，必须通过规划加以引导规范，统筹安排，合理布局。制定和实施《规划》，是理清循环经济发展方向，明确工作重点，为循环经济尽快形成较大规模指明方向和提供保障的有效措施。

## （二）总体要求

《规划》编制要落实十七大及五中全会精神，突出宏观性、战略性和全局性。循环经济发展是从可持续发展的高度，遵循自然规律、经济规律和社会发展规划，将发展循环经济与发挥地区比较优

势、转变经济发展方式、提高经济增长质量、保护生态环境相结合，促进生产和消费模式的根本转变，是促进人与自然协调发展的宏伟蓝图和行动纲领。

《规划》编制要遵循法律要求，体现一致性。《规划》编制要充分体现“减量化、再利用、资源化，减量化优先”原则，坚持技术可行、经济合理和有利于节约资源、保护环境的要求。开展减量化，再利用及资源化等各项活动都要建立在充分的资源减量的基础上。

《规划》编制要结合本地优势特色，坚持创新性。《规划》要体现各地资源、环境以及产业特点，在经济发达、科技力量较强的地区，应加强科技对循环经济的支撑作用；在大宗废弃物产生较多的地区，就应在废弃物资源化利用上有大的突破；在资源型城市和地区，要满足产业转型需要。不同区域和层次的规划，重点也应各有侧重。大中城市的《规划》，可在构建循环型城市方面有所侧重，如循环经济基础设施体系、废弃物管理和资源化利用、人文生态及社会消费等；省级循环经济发展规划，应突出宏观性、战略性，在整体构建循环经济发展体系，制定促进循环经济发展的法规、规章等方面形成特色。

《规划》编制要深入调研，具有操作性。编制循环经济发展规划要深入调查研究、广泛听取社会各方面意见、综合各种调节手段。制定的循环经济发展规划要具有可操作性，要根据区域经济和产业布局，提出切实可行的循环经济发展的方向和重点领域。必要时可考虑编制从属于循环经济规划的相关的专项规划，例如：“三废”综

合利用规划、共伴生矿综合利用规划、农业废弃物综合利用规划、节水规划等；以及专门针对某种废弃物的专项规划，如脱硫石膏综合利用规划、煤矸石综合利用规划等；还可以开展重点区域（工业带、农业区、矿区等）循环经济发展重大问题研究及专项规划等。

《规划》编制要与相关规划紧密衔接，保持协调性。《规划》要与国民经济和社会发展规划、区域规划及相关专项规划、主体功能区规划和城市规划紧密衔接。目前，全国循环经济发展规划的编制工作已经启动。在国家规划正式发布前，建议各地在制定《规划》时留有一定可调的空间，如在制定某些预期性指标时，可提出指标范围，以便在与国家规划衔接时进行适当调整确定。

## **二、《规划》的框架内容**

### **（一）前言**

简述编制规划的背景、必要性、适用范围、规划期限、编制依据、总体思路、主要内容及组织工作等。规划期可按五年考虑，以便与国家五年规划相结合和衔接。

### **（二）规划区域的基本情况**

#### **1. 规划区域概况**

主要包括：地理位置、地理特点、气候条件等。

#### **2. 规划区域经济社会发展基本情况**

（1）总体经济发展情况；

（2）产业结构情况：一、二、三产业结构情况，支柱产业和重点产业情况；

(3) 产业布局情况：各产业的空间布局情况，园区和产业集群；

(4) 社会发展情况：人口、科教文卫等情况。

### 3. 规划区域资源环境基本情况

资源情况主要包括：土地、水、能源、矿产、森林等主要资源的品种、储量、开采、消耗情况等。

环境情况主要包括：水环境、大气环境、土壤环境质量以及各种废弃物的排放情况，环境保护基础设施建设及运行情况等。

应对资源承载能力和环境容量进行分析与评价。

## (三) 发展循环经济的紧迫性、有利条件及制约因素

### 1. “十一五”期间取得的成效

各地区应对本地“十一五”期间循环经济发展情况及预期目标的完成情况进行回顾和总结。

### 2. 发展循环经济的紧迫性

充分考虑本地区环境资源以及气候变化等面临的形势，结合当前转变发展方式、调整经济结构的任务和压力，比较本地区在绿色发展方面与先进国家、地区的差距，对本地经济、社会发展情况进行分析，论述发展循环经济的紧迫性和重要意义。

### 3. 发展循环经济的有利条件

可从自然条件、基础设施、财政能力、产业基础、空间布局、人文基础、管理水平、政策法规的颁布和实施以及社会经济发展等方面分析论述发展循环经济的有利条件和基础，特别是总结本地已开展的循环经济工作及成效，以及典型的循环经济发展模式等。

#### **4. 制约因素**

主要论述在发展循环经济中存在的主要问题、制约因素和通过发展循环经济拟解决的关键问题等。

### **（四）发展循环经济的指导思想、基本原则和发展目标**

#### **1. 指导思想**

指导思想是指导规划编制和实施的方向，要明确规划的使命，体现发展方向和工作重点。

#### **2. 基本原则**

规划原则是规划的具体指导方针，是对指导思想的进一步深化和具体化。要符合指导思想的要求并面对具体的规划内容，把指导思想的具体要求贯彻到规划的重点领域中。

#### **3. 发展目标**

制定五年的循环经济发展目标。目标要定性与定量相结合。要能够体现规划实施效果，要与地区总体发展目标相协调。其中，定量目标要有指标体系表。

根据《循环经济促进法》以及国家发展改革委、原国家环保总局和国家统计局联合公布的《关于印发循环经济指标体系的通知》(发改环资[2007]1815号)的要求，循环经济指标体系应包含资源产出率、废物再利用和资源化率，以及资源消耗、资源综合利用和废物排放(含处置)降低等四大类指标；此外还要列出体现当地循环经济特点的特色指标。对于有国家强制性规定的，指标体系中要达到或优于国家强制性指标。指标要可量化、可考核，易统计；指标



体系应包含规划基准年数据、阶段性指标和规划终期指标。

各地在“十二五”期间原则上应开展物质流分析。物质流分析是对社会经济活动中物质流动进行分析，了解和掌握社会经济体系中物质的流向、流量及相互关系，从中找出减少资源消耗、有效利用资源、减少污染物排放、改善环境的途径，是发展循环经济的重要理论基础。国家已在部分省市开展了循环经济统计试点工作，并取得了积极成果。《循环经济统计试点方案》(发改办环资[2010]1755号)提出了省域层面资源产出率的测算方法，各地区在“十二五”期间应尽快完善各项基础条件，参照这一方案对省域层面资源产出率进行测算，并作为本地区循环经济发展规划的重要指标。

**建议 1:**

关于“体现当地循环经济特点”：若当地处于缺水地区，指标中应重点体现对水的节约、循环利用、污水减排、海水淡化等非传统水源的利用等情况；若当地产业比较落后，能耗高，污染较严重，则应重点体现产业节能、降耗、减排的相关指标；若当地的可再生能源发展较好、重视建筑节能，或秸秆利用、脱硫石膏利用等较为突出，拟作为循环经济发展规划期重点，则在指标体系中均应有所体现。

**4. 目标可达性分析**

根据现状，结合发展设想，采取定性与定量相结合的方法对主要目标进行可达性分析。可比性强的指标可以结合国内外该指标情况进行分析。

**(五) 发展循环经济的重点任务**

重点任务要涵盖一、二、三次产业及整个社会生活的各个领域，

构建一、二、三次产业相互耦合的循环经济体系和整体框架。要谋划循环经济发展的总体布局；大力推动循环型农业发展；优化产业结构，打造循环经济产业链，大力培育和促进循环经济新兴产业发展；构建包括第三产业在内的社会循环经济体系。建设资源回收利用网络体系，挖掘“城市矿产”，强化废弃物的资源化利用。要加强宣传教育，推广绿色消费模式。要高度重视循环经济技术、低碳技术的研发和应用，尤其是涉及原料的减量化利用、有毒有害原料的替代利用、有利于多次循环利用技术的开发以及产业间链接耦合关键技术的开发和应用。要重视配套技术政策、标准、规范的制定；要开展制度体系建设，体现空间布局，并体现“四节一综合”，即节能、节水、节地、节材和综合利用的相关内容。

## **建议 2：关于农业循环经济**

可考虑重点围绕生态农业（含畜禽养殖业、林牧业等）、新农村建设以及农林产品加工业开展工作。农业循环经济应向农业与农产品加工等工农业复合集成发展的产业组织模式方向发展，将种植业、养殖业、林业、饲料工业、食品工业、造纸工业、林板加工业、橡胶提取工业、农产品深加工产业、沼气等生物能产业、高效生物有机肥产业、太阳能利用、节水技术、农业废弃物循环利用等产业和技术进行高效集成，与科学施用化肥农药技术相结合，用高效生物有机肥和生物农药替代部分化肥和化学农药，降低面源污染，全面促进农业经济增长，增加农村就业、促进农业升级、增加农民收入、实现食品安全、高效利用水源、集约利用土地、促进碳素循环、提高碳汇效率、削减温室气体，全面提高农业可持续发展能力，实现经济、生态和社会效益的统一，实现生产、生活、生态的和谐共赢。

### **建议 3：关于工业循环经济**

#### **(1) 企业层面**

对已有企业，可重点考虑开展清洁生产的相关工作，结合产业发展，采用高新技术改造传统生产方式，淘汰落后、节能减排、综合利用，构建企业内部的小循环，努力实现废弃物的“零”排放；应重点开展大宗固体废弃物的综合利用以及共伴生矿产资源的综合利用等。

#### **(2) 产业融合和产业链构建**

通过产业链接，调整和优化结构，构建新的产业组织形式，实现资源、能源的循环利用和梯级利用，促进资源利用的最大化和废物排放的最小化。

#### **(3) 新兴产业发展**

对于发展循环经济的新兴特色产业，应结合区域特点、资源条件、产业基础等因素，规划布局符合循环经济理念、具有发展潜力的产业，如再制造产业等。

#### **(4) 园区循环经济**

园区是发展循环经济的重要载体，应从提高园区能源与资源的利用效率、优化园区的企业布局、对园区按照生态工业物质流动模式进行规划。对于新建园区，要着重产业的循环化构建；对于已有园区，重点要放在循环化改造方面。可重点考虑区内主导产业的发展布局及相关产业的共生和循环，不断完善产业链，包括动脉产业发展、静脉产业布局，资源能源的循环利用、梯级利用以及污染控制措施等，应建立起促进循环经济发展的管理体制和管理办法。对于以再生资源产业为主的园区，应注重开展废旧产品和废弃物深度资源化的关键技术研发和国外先进资源化技术的引进，通过各种静脉产业项目的实施和基础设施的完善，实现园区内物质、能源的集约利用、梯级利用以及基础设施和信息的共享，防止二次污染和二次浪费，实现固体废物综合利用的最大化和废物“零”排放。

#### **建议 4：关于社会循环经济体系（涵盖第三产业）**

在循环型社会体系建设方面，应围绕循环型、节约型社会建设，倡导形成绿色消费模式，建设绿色行政体系；城市要注重基础设施、公共设施的建立和完善，大力挖掘“城市矿产”潜力，开发“城市矿产”，推动餐厨废弃物资源化和建筑废弃物的资源化利用，建设再生资源回收网络和再生资源产业物流园，形成覆盖全社会的资源循环利用体系；建立循环经济统计体系和统计制度，开展物质流分析与管理；促进中水等非传统水源的规模化利用；发展绿色建筑，推广应用新型建筑材料、节能建筑和集中供热，提升建筑节能技术水平和能源利用率；推动发展循环型服务业，发展信息服务业，构筑废物资源化的信息平台，建立循环经济信息发布系统，建设节能服务体系；要厉行节约，鼓励使用再生利用产品及原材料，限制一次性产品和过度包装，减少不合理消费，推广绿色消费模式；发展现代物流业、生态旅游等，通过循环型社区、绿色办公场所、绿色交通、循环型旅游景点等建设，带动全社会循环经济建设。

### **（六）空间布局**

作为区域性的循环经济发展规划，要明确循环经济发展的空间布局，如区域发展重点、产业园区布局等，体现资源配置的优化。

### **（七）发展循环经济的重点领域、重点工程及关键技术与装备**

#### **1. 重点领域和重点工程**

循环经济的重点领域和重点工程是实现规划目标和落实规划任务的重要抓手。编制《规划》时，要根据国家循环经济发展综合管理部门提出的循环经济发展重点领域并结合当地实际，提出本地区

发展循环经济的重点领域和重点工程。

发展循环经济的重点领域，主要涉及的是如何促进原材料利用的减量化、促进“废弃物”的再利用和资源化、促进产业之间的相互链接。企业的清洁生产、行业之间形成副产品和废弃物再利用及资源化的纵向延伸和横向耦合、企业之间能量的梯级利用、水资源的循环再利用、再制造产业、“城市矿产”示范、产业废弃物资源化、市政废弃物资源化、餐厨废弃物资源化、建筑废弃物资源化、农林废弃物资源化、循环型服务业、产业园区的循环化改造和新建园区的循环化构建等领域均为循环经济发展的重点领域。

重点工程是实现规划目标的重要工程技术措施。要符合国家产业政策的要求，符合本地区产业发展方向和布局要求，要能够对规划目标的实现发挥关键作用。如一些产业关联度高、资源节约和节能减排效果显著的重大工程、“零”排放工程、循环经济关键节点工程、带动产业结构调整 and 产业升级的重点工程，循环经济关键技术产业化工程，可显著体现循环经济效果的社会发展工程项目等。重大项目要说明与规划指标的关联性和贡献度。规划中提出的重点工程要能够在规划期内完成。

## 2. 关键技术与装备

《规划》应根据地区循环经济发展重点，提出发展本地区循环经济的关键技术和装备，构建循环经济技术支撑体系。应主要涵盖：

(1) 需要大力推广应用的成熟适用技术和装备；(2) 加快实现产业化的先进支撑技术和装备；(3) 需要进一步创新研发的关键技术和

装备等。

如认为必要,《规划》可附循环经济重点工程及关键技术实施计划表或专栏。

### **3. 循环经济产品及服务**

支持企业开展产品的生态设计。生产并提倡使用再生品、耐用品、可降解、易拆解品,政府优先采购选用,鼓励循环消费、绿色消费。推动建设咨询服务、研发推广平台,鼓励专业化废弃物回收利用企业对园区、生产企业开展统包式或嵌入式服务。

规划中应包含区域布局图以及循环经济产业链示意图等。

### **(八) 实施效果分析**

定性、定量分析规划的实施效果,如规划完成后对资源产出效率、生态环境优化、节能降耗方面的作用等。

### **(九) 发展循环经济的保障措施**

#### **1. 地方需要采取的措施**

规划是否能够顺利实施并取得预期效果,建设保障体系是必不可少的重要组成部分。一般情况下,涉及思想保障(宣传教育)、组织保障、法律法规保障、政策保障、管理保障(服务保障)、科技保障、人才保障、土地保障、资金保障、基础设施保障等等。保障措施要务实,具有可操作性,避免空洞的表述。

#### **2. 需要争取的外部支持**

为了规划的顺利实施和全面落实,各级政府也可适当提出对于保障循环经济发展的政策需求,供主管部门和上一级政府参考。