

索引号:	11220000013544357T/2006-00330	分类:	国民经济管理、国有资产监管、宏观经济;意见
发文机关:	吉林省人民政府	成文日期:	2006年07月05日
标题:	吉林省人民政府关于全面推进循环经济加快发展的实施意见(吉政发〔2006〕28号)		
发文字号:	吉政发〔2006〕28号	发布日期:	2006年07月19日

## 吉林省人民政府关于全面推进循环经济加快发展的实施意见

吉政发〔2006〕28号

各市(州)、县(市)人民政府,省政府各厅委、各直属机构:

为促进经济增长方式的根本转变,实现经济社会的可持续发展和全面建设小康社会的宏伟目标,根据《国务院关于加快发展循环经济的若干意见》(国发〔2005〕22号)精神,现就大力推进我省循环经济发展提出如下意见。

### 一、指导思想、基本原则和总体目标

#### (一)指导思想。

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,认真贯彻党的十六届五中全会和省委八届八次会议精神,全面落实科学发展观,以优化资源利用方式为核心,以提高资源利用率、减少废物排放、转变经济增长方式为目标,以技术创新和制度创新为动力,建立和完善政策法规体系,坚持走新型工业化道路,推进经济结构调整。以生态省建设为载体,以生态环保型效益经济为主线,以节能降耗、清洁生产、资源综合利用和发展环保产业为重点,建立起政府大力推进、市场有效调节、企业自觉行动、公众积极参与、法律法规健全、依托科技支撑、促进节约型社会建设的运行机制,全面推进人与自然和谐发展的资源节约型、环境友好型社会建设。

#### (二)基本原则。

**成本效益原则。**在发展经济、利用自然资源方面尽可能做到“有效”,而非“最大”;提倡节约、反对滥用;提倡集约经营,反对粗放经营;提倡利用可再生资源,减少消耗可耗竭性的化石资源。

**生态效率原则。**一是在资源投入不增加甚至减少的条件下实现经济增长;二是在经济产出不变甚至增加的条件下,大大减少排放废弃物。

环境友好原则。坚持污染预防和“零排放”，尽可能减少对生态环境的不利影响，实现人与自然的和谐及环境质量的根本改善。

3R 原则。一是减量化原则。减少进入生产和消费流程的物质质量，即用较少的原料和能源投入满足既定的生产或消费需求，在经济活动的源头就做到节约资源和减少污染。二是再利用原则。产品和包装能够以初始的形式被多次使用。三是资源化原则。产品在完成其使用功能后能重新变成可以利用的资源而不是无用的垃圾。

### (三) 总体目标。

力争到 2010 年，建立比较完善的发展循环经济政策法规体系、技术创新体系、推广服务体系和激励约束机制。资源利用效率显著提高，废弃物最终处置量明显减少，建成一批符合循环经济发展要求的重点企业、生态工业(农业)园区。推进绿色消费，完善再生资源回收利用体系。选择有代表性的城市和区域，开展循环经济试点，初步形成资源节约型、清洁生产型、生态环保型和谐吉林。力争达到以下主要指标：1. 单位地区生产总值能源消耗降低 30%左右；2. 每万元工业增加值取水量下降 35%；3. 工业固体废物综合利用率达到 57%以上；4. 废旧物资回收利用率达到 65%以上；5. 主要再生资源回收利用率达到 85%以上；6. 城镇生活垃圾无害化处理率达到 70%以上；7. 固体废物无害化处理率达到 95%以上。

## 二、主要任务和工作重点

### (一) 主要任务。

大力推进节能降耗，提高资源利用率。加强对能源、原材料、水资源消耗的管理，在生产、建设、流通和消费各领域大力节能、节水、节材、节地，节约各种资源，减少资源消耗，力争资源利用效率达到国内先进水平。

全面推行清洁生产。从源头减少废物产生，鼓励企业采用先进工艺、技术和设备，改善生产和管理，实现由末端治理向全过程控制资源消耗和污染预防转变。

大力发展环保产业。积极开发减量化、再利用和资源化技术与装备，为资源高效利用、循环利用和减少或避免废物排放提供技术保障。

大力开展资源综合利用。最大程度实现废物资源化和再生废物资源利用，优先支持具有示范意义的共伴生矿产资源利用、煤矸石综合利用、工业废渣资源化利用、木材节约代用、农业废弃物综合利用，以及以提高专业化、规模化水平为主要内容的再生资源回收利用产业化项目。

调整产业结构和生产布局。依靠科技进步和先进适用生态技术，延长生态经济产品链条和产业链条，限制和淘汰能耗高、物耗高、污染重的落后工艺、技术和装备，加快产业结构、产品结构和能源消费结构调整；进一步优化生产布局

局,引导开发区、工业集中区、产业园区及大中型企业,围绕核心资源发展相关产业,发挥产业集聚和生态工业效应,形成资源高效循环利用的产业链条。

## (二)工作重点。

### 1.重点环节。

资源开采环节。统筹规划矿产资源开发,推广先进适用的开采技术、工艺和设备,提高采矿回采率、选矿和冶炼回收率,推进尾矿、废石及煤矸石综合利用,大力提高资源综合回收利用率。

资源消耗环节。加强对农业、煤炭、化工等重点行业能源、原材料、水等资源消耗的管理,大力提高资源利用率。

废物产生环节。强化污染预防和全过程控制,推动不同行业合理延长产业链条,加强对各类废物的循环利用,推进企业废物“零排放”,降低废物最终处置量。

再生资源产生环节。大力回收和循环利用各种废旧资源,支持废旧机电产品再制造;建立垃圾分类收集和分选、污水处理与再生水利用系统,不断完善再生资源回收利用体系。

消费环节。大力倡导有利于节约资源和保护环境的消费方式,鼓励使用能效标识产品、节能节水认证产品和环境标志产品、绿色标志食品和有机标志食品,减少过度包装和一次性用品的使用,倡导绿色消费,引导合理消费。

### 2.重点行业。

农业。加快农业产业化经营及废弃物利用的专业化和规模化,促进企业间、产业间循环和区域间循环。加强农业生产过程中资源的循环利用,逐步降低农业的各类污染。重点发展以玉米及玉米秸秆、畜牧业为核心的农业循环经济。

汽车行业。推进重点技术的开发和应用,重点开发节能、环保、安全型汽车产品。加快汽车新能源开发,提高汽车尾气排放标准。鼓励废旧汽车原材料的综合回收利用。

钢铁行业。采用先进技术,加速主要工艺设备的更新换代,实行高温废气回收及余热发电、废水闭环处理循环使用技术,加大废渣的综合利用率和废钢的回收利用力度,进一步降低能耗、水耗、物耗水平,提高能源、水和固体废弃物的循环利用率。

有色金属行业。采用先进工艺,加快技术改造步伐,进一步降低能耗、水耗、物耗水平。逐步提高矿山综合开采率,并做好生态恢复及复垦工作。

煤炭行业。建设与改造一批高产高效和质量标准化矿井,采用新技术、新工艺、新材料、新设备,实施清洁开采,合理开发和利用有限的煤炭资源。加大煤

炭资源深加工力度,提高煤炭洗选率。做好煤炭生产过程中的煤矸石、瓦斯气及矿井水综合利用。加强采煤沉陷区综合治理,节约和保护土地资源。

电力行业。加强煤炭、水等资源消耗管理,不断提高投入产出率。加大环保投入力度,火电厂要安装脱硫装置和除尘回收装置,进一步提高粉煤灰的综合利用率。

化工行业。实施可持续发展战略,引导企业采用资源节约利用和循环利用的生产技术,大力发展精细化工、高性能合成材料和特种材料,以玉米为原料,着力发展生物化工,延伸产业链。依托吉化,加快化工行业发展,建设吉林石化工业园区和松原石油化工园区,推进园区内资源循环利用。

建材行业。积极发展新型建材产业。加强石灰石矿山的保护,提高资源利用率。鼓励日产4000吨以上新型干法水泥生产和低温余热发电工程,限制和淘汰落后生产能力。加大粉煤灰、煤矸石等工业废渣综合利用力度。大力推广新型墙体材料,鼓励开发利用我省优势矿产资源火山渣、陶粒页岩,替代传统墙体材料原料,严格执行城市建筑节能设计标准。

轻纺行业。造纸行业要大力推进林浆纸一体化工程,促进原料结构调整;纺织行业要加大环保投入和技术改造力度,确保实现达标排放。

电子信息行业。要从产品设计入手,优先采用材料利用率高、污染量少、有利于产品废弃后回收利用的技术和工艺,尽量采用小型或重量轻、可再生利用的零部件或材料,提高设备制造技术水平。3. 示范重点。

在企业层面、区域层面、社会层面和资源再生产业方面选择重点单位,积极进行循环经济试点。利用5年时间,重点抓好50个循环经济骨干企业(项目)、3个循环经济示范园区、1个循环经济试点城市、2个循环经济试点(县)市和1个循环经济试点重点领域建设,并适时向国家推荐,积极争取资金和政策支持。抓好农业循环经济试点项目,积极推进社会主义新农村建设。建立农业废物循环利用体系和农村清洁能源供应和保障体系,构建以农业科技示范园区、生态园区和生态经济村为重点的生态农业产业体系。

### 三、完善推进循环经济发展的政策措施

着重从经济、技术、环保、社会发展等四个方面,采取有效政策措施,全面推进我省循环经济的快速发展。

#### (一)经济政策。

1. 加大投资力度,拓展多元化投资渠道。各级政府投资主管部门,在制定和实施投资计划时,对发展循环经济的重大项目和技术开发、产业化示范项目,要给予直接投资或资金补助、贷款贴息等支持,并发挥政府投资对社会投资的引导作用,引导各类金融机构对促进循环经济发展的重点项目给予金融支持。鼓励民间资本、不同经济成分和各类投资主体参与循环经济发展。随着经济的发展和

财政保障水平的提高,逐步加大对生态省建设的投入。同时,在生态省建设专项资金的使用上,逐步提高循环经济建设项目所占比重。省财政厅、省发展改革委要在发展循环经济的政策研究、技术推广、示范试点、宣传培训等方面给予资金支持。

2. 利用价格杠杆促进循环经济发展。省发展改革委负责研究制定并落实促进循环经济发展的价格政策。通过调整资源性产品与最终产品的比价关系,理顺自然资源价格,逐步建立能够反映资源性产品供求关系的价格机制。通过调整水、热、电、天然气等价格政策,促进资源的合理开发、节约使用、高效利用和有效保护。要逐步提高水利工程供水价格;进一步清理整顿农村水价秩序;调整城市供水价格,合理确定再生水价格,大力推进阶梯式水价、超计划超定额用水加价制度。积极构建城乡环卫体系建设,加快推进生活垃圾处理制度。扩大峰谷电价和丰枯电价执行范围,拉大差价。对高耗能行业中淘汰类、限制类项目,严格执行按国家产业政策制定的差别电价政策。加大供气体制和供气价格改革力度,建立燃气价格与可替代能源价格挂钩的机制。

3. 建立和完善支持循环经济发展的税收政策。认真贯彻落实国家有关资源综合利用和废旧物资回收经营的税收优惠政策。企业用于清洁生产的审核和培训费用可列入其经营成本,企业研发清洁生产新产品、新技术、新工艺所发生的各项费用可计入管理费用。符合国家税收政策规定的部分,可在所得税前扣除;对建设项目中使用国内不能生产的直接用于清洁生产的设备、仪器和技术资料,符合估价有关规定的,可减免进出口环节增值税;对经认定属于八大行业的企业购买回用再生产资源及污染控制型设备、废塑料制品类再生产处理设备所含增值税允许抵扣。对废旧物资回收单位销售其收购的废旧物资免征增值税;对公共绿化用地免征土地使用税。此外,经主管税务机关批准后,对下列生产经营实行增值税即征即退政策:利用煤炭开采过程中伴生的舍弃物油母页岩生产加工的页岩油及其他产品,在生产原料中掺有不少于 30%的废旧沥青混凝土生产的再生沥青混凝土,利用城市生活垃圾生产的电力,在生产原料中掺有不少于 30%的煤矸石、石煤、粉煤灰、烧煤锅炉的炉底渣(不包括高炉水渣)及其他废渣生产的水泥产品。对下列货物实行按增值税应纳税额减半征收的政策:利用煤矸石、煤泥、油母页岩和风力生产的电力,部分新型墙体材料产品。对单位和个人从事相关技术转让、技术开发业务和与之有关的技术咨询、技术服务业务取得的收入,免征营业税;企事业单位进行相关技术转让,以及在技术转让过程中发生的与技术转让有关的技术咨询、技术服务、技术培训所得,年净收入在 30 万元以下的暂免征企业所得税,超过 30 万元部分,依法征收企业所得税;企业在原设计规定的产品以外综合利用本企业生产过程中产生的在《资源综合利用目录》内的资源做主要原料生产的产品所得,自生产经营之日起,免征企业所得税 5 年;为处理利用其他企业废弃物(在《资源综合利用目录》内的资源)而新办的企业,经主管税务机关批准后,可减征或免征企业所得税 1 年。

4. 严格保护和合理使用土地,认真执行土地利用总体规划,实行最严格的耕地保护制度。新一轮土地利用总体规划修编,要将发展循环经济、提高土地利用效率作为重要的指导思想,统筹安排各业、各类用地。加快建立和完善土地利用宏观调控机制,积极盘活存量土地,严防低水平重复建设和土地闲置浪费。统筹协调全省用地调控指标,对循环经济重点建设项目,要切实保障用地计划指标。

对在国家级、省级开发区(产业园区)按招拍挂方式依法获得经营性用地的循环经济建设重点项目,免收市政公用基础设施配套费;按其他方式依法获得用地的循环经济建设重点项目,前3年免收市政公用基础设施配套费,后2年减半收取市政公用基础设施配套费。

## (二) 技术政策。

1. 引导和支持循环经济发展的技术攻关、引进、集成和创新,促进相关技术的推广应用。由省发展改革委会同科技、经委、环保等有关部门研究制定推进循环经济发展的技术导向目录,以及国家鼓励发展的节能、节水、环保装备目录,推广节能、节水、环保型装备。支持循环经济共性和关键技术的研究开发,省科技厅对具有普遍推广意义的资源节约和替代技术、能量梯级利用技术、延长产业链和相关产业链接技术、“零排放”技术、有毒有害原材料替代技术、回收处理技术、绿色再制造技术以及新能源和可再生能源开发利用技术等给予优先立项支持。支持引进国外发展循环经济的核心技术,加快科技创新和实用技术推广应用。

2. 制定和完善推进循环经济发展的标准体系。由省发展改革委会同省环保局、质量技术监督局、经委、建设厅、统计局等部门,加快研究制定高耗能、高耗水及高污染行业市场准入标准和合格评定制度;加快研究制定重点行业清洁生产评价指标体系和涉及循环经济的有关污染控制标准。建立完善节约能源标准体系建设,加快制定出台《吉林省万元工业增加值能耗标准》、《吉林省主要耗能设备指标》、《吉林省工业企业能源审计方法》以及《吉林省节能工作实施意见》、《吉林省建筑节能实施意见》。

## (三) 环保政策。

1. 加快企业清洁生产审核。按照国家《清洁生产促进法》的规定,对污染物排放超过国家和地方规定的排放标准或者超过经有关地方政府核定的污染物排放总量控制指标的企业,要实施清洁生产审核,由省环保部门抓好审核工作;对使用有毒、有害物质的企业,要定期实施清洁生产审核,并将审核结果报送所在地的县级以上地方政府环境保护主管部门和经济贸易行政主管部门。

2. 进一步加大依法监管力度。建立和完善领导干部环境保护业绩考核奖惩制度,认真实施政府环保目标责任制,着重把污染物排放总量指标和责任同各级政府、各行业、各单位的工作业绩考核挂钩;建立和完善环境保护联席会议制度,协调解决环境与循环经济发展中的有关重要问题。认真贯彻落实我国《节约能源法》、《可再生能源法》、《清洁生产促进法》、《固体废物污染环境防治法》和《环境影响评价法》等有关法律法规,严格执行入河排污口监督管理制度、环境影响评价和“三同时”制度,逐步实行排污许可证制度,严格控制污染物排放总量,确保污染物排放量控制在国家规定的范围内。加强对企业废物排放和处置的监督管理,降低排放强度。

## (四) 社会发展政策。

1. 加快循环经济发展的专业技术和专业技能人才队伍建设。省教育厅会同省劳动保障厅等部门负责实施适应循环经济发展需要的高素质劳动者和技能型人才培养工程, 积极支持办好以环保、节能、节水、节材为主体教学的公办职业院校, 鼓励发展民办教育, 建立适应循环经济发展相关人才培训和社会实践基地。加强我省高校和其他职业院校的循环经济发展相关学科建设, 重点培育专业技术和专业技能人才。省人事厅、省劳动保障厅负责加快建立健全适应循环经济发展人才引进、使用的激励保障机制。省劳动保障厅要进一步完善相关的职业资格证书制度, 推进其技师社会化考评工作; 坚持引才引智并举, 加快建立和完善人才储备库, 大力引进和培养省内循环经济研发方面的学科带头人、技术带头人。认真落实国家有关技术要素参与分配的相关政策, 建立人才资本及科研成果有偿转移制度, 鼓励专业技术、专业技能人才用技术成果和管理才能入股分红, 激励科技人员创业。

2. 加强宣传教育, 广泛开展多种形式的循环经济科普活动。动员社会各方面力量, 充分利用广播电视、报刊杂志等媒体, 开展形式多样的节约资源和保护环境的宣传活动, 提高全社会对发展循环经济重大意义的认识, 利用学校和社区阵地对城乡居民进行宣传教育, 将树立资源节约和环境保护意识的相关内容编入教材, 在国民教育中逐步充实循环教育的教育内容。开展多种形式的实践活动, 引导合理消费, 规范消费行为, 逐步形成节约资源、保护环境的消费方式和消费氛围。

#### 四、加强推进循环经济发展的组织保障

##### (一) 建立和完善有利于循环经济发展的管理体制及运行机制。

各地区、各部门要从战略和全局的高度, 充分认识发展循环经济的重大意义, 增强紧迫性和责任感, 采取切实有效措施, 加快推进循环经济的发展。由省生态省建设领导小组及其办公室(省发展改革委环境与资源综合利用处)负责统筹做好循环经济发展的组织协调和指导推动工作, 及时研究解决推进循环经济发展中遇到的重大问题。省发展改革委负责全省循环经济的发展规划、计划的编制和综合平衡及资源的合理开发与利用, 研究制定全省发展循环经济的政策措施, 审核、上报争取国家资金的重大项目; 省经委负责全省工业企业的循环经济发展工作; 省环保局负责循环经济建设的分类指导, 严格环境标准, 引导环保产业发展; 省农委负责做好农村沼气建设、秸秆的综合利用, 推广太阳能、风能和地热等农村小型可再生能源设施, 普及农村节能技术等农业循环经济发展工作; 省商务厅负责再生资源回收体系建设工作; 省建设厅负责墙体材料革新及建筑节能工作; 省国土资源厅负责循环经济区的土地规划、用地管理、矿产资源集约开发利用工作; 省水利厅负责制定节约用水有关方针、政策, 组织编制节约用水规划, 制定有关标准; 省质监局负责加强资源节约的定量考核, 强化计量管理监督; 省统计局负责研究建立发展循环经济评价和统计系统, 建立循环经济指标体系; 省财政厅、省科技厅、省地税局、省国税局、省人事厅、省劳动保障厅、省教育厅、省信息产业厅、省委宣传部等部门要根据各自的职责范围积极做好循环经济发展的规划、指导、监督、检查等服务工作。

##### (二) 完善推进循环经济发展的法规制度建设。

省发展改革委要会同有关部门,认真落实国家《节约能源法》、《清洁生产促进法》、《固体废物污染环境防治法》和《环境影响评价法》,研究制定节能、节水、清洁生产、资源综合利用等法律法规的实施办法,尽快拟定促进循环经济发展的地方性法规草案。

### (三)开展循环经济试点。

由省发展改革委会同有关部门和地方各级人民政府,在重点行业、重点领域、产业园区和城市,组织开展循环经济试点工作,积极探索发展循环经济的有效模式。提出按循环经济模式规划、建设、改造工业园区以及建设资源节约型和环境友好型城市的思路,树立一批先进典型,为加快发展循环经济提供示范,同时积极争取列入国家试点。

### (四)建立循环经济技术引进、研发与咨询服务体系和信息交流网络。

省发展改革委负责组织协调有关部门建立循环经济信息系统和技术咨询服务体系,及时向社会发布有关循环经济技术、管理和政策等方面的信息;建立政务信息公开制度,通过政府公报、网上信息、新闻媒体等定期公开规划、产业导向目录、政策法规、制度管理等,并接受公众查询;建立循环经济促进会和循环经济建设信息网络服务中心,促进循环经济对外宣传和开放建设;建立规划建设评估信息系统和决策支持系统,及时对各地各部门规划实施状况进行监测评估,并及时反馈和调整规划及政策措施,为政府和企业决策服务;建立资源回用信息网络,及时向市民和企业发布信息并引导旧货调剂交易,促进企业之间、居民之间的资源回用;建立资源综合利用技术推广应用信息网络,及时收集、整理、发布国内外资源综合利用技术信息,为政府相关管理、企业经营、节约消费等提供先进适用的技术与管理信息,更有效地促进科技成果向应用领域推广及转化;建立循环经济的标识系统,包括各种形象标识、产品标识和企业标识等。

充分发挥各行业协会、节能技术服务中心、清洁生产中心等中介机构和科研单位、大专院校的作用,整合科技资源,突出推进产学研结合,建立研发和转化平台。

### (五)建立循环经济发展的统计体系。

省统计局负责加快研究建立循环经济发展统计评价指标体系、统计监测网络和相关的专项统计核算制度,加强对循环经济运行的动态监测,为及时协调解决发展中的问题提供决策依据。

### (六)加强国际交流与合作。

各级政府、各类开发区和工业园区要充分利用扶持循环经济发展的优惠政策,抓住机遇,围绕发展循环经济和生态省建设积极开展招商引资工作。进一步扩大国际国内交流与合作,大力引进资金、技术、人才和先进的管理经验,积极利用世行、亚行、全球环境基金、联合国开发计划署等国际组织以及各国政府的贷款或赠款。

(七) 建立循环经济发展的目标责任考核制度。

省政府对各市(州)和省直有关部门实行循环经济工作考核,根据地区经济、技术发展水平和环境保护标准,组织制定和完善循环经济评价指标体系,并以此作为考核工作实绩的一项重要内容。建立广泛的公众参与决策和监督机制,促进研究机构与政府部门合作制度化,公众决策参与制度化,推动决策的科学化与民主化,提高决策透明度,强化居民、新闻媒体和各种非政府组织对循环经济规划实施、法律法规和相关政策执行的监督作用。省发展改革委要会同有关部门对各地推进循环经济发展的情况进行监督检查,重要情况要及时向省政府报告。

二〇〇六年七月五日