

《中华人民共和国循环经济促进法》

（修订草案建议稿）说明

2008年8月，第十一届全国人大常委会第四次会议审议通过了《中华人民共和国循环经济促进法》（以下简称循环经济促进法），于2009年1月1日起施行。循环经济促进法从法律上确定了发展循环经济的目的、定义、基本方针、遵循原则、基本管理制度、激励约束措施等，推动我国循环经济发展步入法治轨道。这是我国第一部以提高资源利用效率为主要目的，以减量化、再利用、资源化为基本原则和实现路径，促进循环经济发展的法律。经过十几年的实践证明，发展循环经济是提高资源利用效率、保障国家资源安全、保护生态环境、建设生态文明、应对气候变化、促进经济高质量发展的重要途径。

习近平总书记高度重视发展循环经济，多次强调“建立健全绿色低碳循环发展经济体系，促进经济社会发展全面绿色转型。2013年，习近平总书记在湖北视察时指出：“变废为宝、循环利用是朝阳产业”；2016年，习近平总书记在青海视察时指出“循环利用是转变经济发展模式的要求”，“发展循环经济是提高资源利用效率的必由之路”；2022年，习近平总书记在中央政治局第三十六次集体学习时指出，要“大力发展循环经济，减少能源资源浪费”。

党的十八大以来，党中央、国务院把发展循环经

济作为建设生态文明、实现碳达峰碳中和目标的重要途径。《加快推进生态文明建设的意见》是党中央对生态文明建设的全面部署，明确提出“坚持把绿色发展、循环发展、低碳发展作为基本途径”，并提出“构建覆盖全社会的资源循环利用体系”。中共中央、国务院《关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》提出，要加快发展循环经济，抓紧修订循环经济促进法。国务院《2030年前碳达峰行动方案》中，把发展循环经济作为十大行动之一，并提出推动修订循环经济促进法。

为落实党中央、国务院加快生态文明建设和碳达峰碳中和的战略部署，发挥循环经济在我国绿色低碳循环发展和实现碳达峰碳中和目标中的重要支撑作用，国家发展改革委将研究推动循环经济促进法修订工作列入工作计划，环资司向社会公开征集、向地方发展改革委征求修法的意见和建议，并委托中国循环经济协会、清华苏州环境创新研究院组织有关专家成立修法研究小组，开展修法研究工作。研究小组在深入研究、听取有关方面意见的基础上，提出循环经济法修订草案建议稿（以下简称建议稿）。现将有关情况说明如下：

一、发展循环经济取得的成效和进一步推进循环经济发展的重大意义

随着经济持续快速发展，我国资源约束强化、环境污染严重、生态系统退化，成为经济社会发展的重大瓶颈制约，传统的粗放型

发展模式难以持续，循环经济应运而生，成为我国转变经济发展方式，实现可持续发展的重要途径，并上升为国家战略。党的十六届五中全会通过的《“十一五”规划纲要建议》首次提出将大力发展循环经济写入五年规划纲要，并作为“十一五”的重要任务；2008年全国人大常委会审议通过了循环经济促进法。2013年以来，国务院和国家发展改革委先后印发了《循环经济发展战略及近期行动计划》《循环发展引领行动》《“十四五”循环经济发展规划》，对不同阶段发展循环经济的主要目标、重点任务、重点工程、保障措施等进行了全面部署，资源产出率、综合利用率等循环经济重要指标纳入国民经济和社会发展规划。

从实践看，循环经济由试点示范向全面推行转变。国家先后组织开展了500多个循环经济示范试点，从企业、园区、城市、区域到重点领域开展了广泛的探索实践，开展园区循环化改造、“城市矿产”示范基地建设、再生资源回收体系建设、再制造产业化、餐厨废弃物资源化利用、大宗固废综合利用基地示范、“无废城市”试点、产品和建筑物绿色设计等具体实践，以及限制塑料制品使用、抑制过度包装、减少使用一次性消费品、推广使用绿色产品、绿色出行等绿色消费方面的行动，形成了各具特色的循环经济实现路径和循环经济发展模式，为建立健全绿色低碳循环发展的经济体系奠定了坚实基础。

从效果看，我国从生产端企业内、产业间的源头减量、过程控制、产业链接、废弃物资源化到消费端的节约减量、分类回收、循

循环利用，循环经济体系日趋完善，园区内部、区域之间的产业共生体系日益健全，生产系统与社会生活系统的循环链接不断深化，初步构建了比较完善的资源循环利用体系，推动经济发展由粗放型向高质量发展的转变。“十二五”和“十三五”时期，我国主要资源产出率分别提高了 15%和 26%，2020 年我国资源循环利用产业产值已超过 3 万亿元，钢铁、四种有色金属、纸等国民经济重要生产原料中再生资源的比重平均已达 30%左右，覆盖全国的再生资源收集转运体系，提供了超过 1200 万的就业岗位，资源循环利用已成为我国经济社会发展的重要资源保障和新的经济增长点。绿色消费理念广泛推行，绿色消费行为日渐成为社会公众的生活新时尚和消费新选择。发展循环经济是我国绿色转型发展的必由之路。

党的十九大以来，中国特色社会主义进入新时代，进一步依法推动循环经济发展，对于准确把握新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，推动绿色高质量发展具有十分重要的意义。

一是建设生态文明和满足人民美好生活需要的内在要求。当前我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾，公众绿色发展和环境意识不断提升，人民需要天更蓝、水更清、空气更加清新、环境更加宜居。循环经济与传统“线性经济”模式相比，在强调减量化优先的基础上，实现废物的资源化利用，变污染末端治理为全过程控制，具有经济增长的“减物质化”“低排放”和“无害化”优势，在保障经济社会健康发展的同时，可以显著降低各类废弃物的产生和排放，最大限度减少废

弃物的处置和填埋，支撑“无废城市”建设，实现经济社会环境有机统一，从根本上减缓人类活动对自然界的破坏，促进人与自然和谐发展，是新时代建设生态文明、满足人民美好生活需要的重要抓手。

二是保障国家资源安全和供应链安全的必然选择。在跃居世界第二大经济体、成为全球最重要的制造中心后，我国已成为世界上能源和主要资源的最大消费国。随着近年美国等西方国家加强对我国高科技产业围堵，以供应链安全为名行战略遏制之实，我国必须高度重视能源和主要资源安全。我国矿产资源的人均占有量仅为世界平均水平的 58%，资源利用同经济增长并未脱钩，发展循环经济，可以大幅减少原生资源开采，为经济社会发展提供重要的资源保障。2020 年，我国利用废钢 2.56 亿吨，占钢铁产量的 24.3%，替代开采或进口铁精矿约 4 亿吨；再生有色金属产量 1450 万吨，占我国十种有色金属总产量的 23.5%。据预测，到 2050 年主要再生资源在原料供应量中的比重，将由目前的 30%左右提高到 50%以上。此外，随着新能源产业发展，对钴镍锂等资源的需求不断提高，仅依靠从原生资源中获取是难以支撑的。到 2040 年，全球相关产业的 12% 稀贵金属将来自资源回收，到 2060 年，有望超过 30%。

三是实现碳达峰碳中和目标的重要支撑。实现碳达峰碳中和是中央统筹国内国际两个大局作出的重大战略决策。国内外大量实践证明，发展循环经济可以显著提高资源能源利用效率，大幅减少资源开采利用中的碳排放，而且减碳成本相对较低。例如，我国钢铁行业碳排放量占全国碳排放总量的 15%左右，如果全废钢-电炉短

流程炼钢规模占比提高 10%，至少可减少碳排放量 1.6 亿吨，相当于全国碳排放量降低 1.3% 左右。大量使用再生资源替代原生资源，可以减少能源消耗，从而取得良好的降碳效果。据估算，发展循环经济有望在 2050 年减少全球水泥、钢铁、塑料和铝等原材料生产中约 40% 的二氧化碳排放，为实现碳中和目标提供重要支撑。

四是培育绿色新动能和促进就业的有效路径。目前，我国已经形成较为完整的资源循环利用产业体系，并已成为战略性新兴产业的重要组成部分和新的经济增长点。随着资源循环利用技术的开发与应用、循环经济与互联网+等新技术的结合、相关新业态和新模式的发展，将促进工业结构的“高加工度化”和经济结构的服务化，推动产业转型升级，提升企业和产业竞争力，培育更多的绿色新增长点。到 2025 年，我国资源循环利用产业产值将超过 5 万亿元。此外，据联合国环境规划署公布的数据显示，向循环经济模式转型，可能创造 900 万到 2500 万的就业机会。随着循环经济产业的进一步发展壮大，特别是新兴领域如动力电池、风电机组、光伏组件的再生循环利用有着巨大的潜力，将创造更多的就业岗位。中国正处在跨越中等收入陷阱，从生产型社会过渡到消费型社会，从传统要素积累到创新数字化引领的阶段，发展循环经济是立足新发展阶段，有效拉动就业的重要推手，更是发展方式和经济结构转型升级的必然要求。

五是全球实践绿色转型与可持续发展的必然趋势。在 2008 年国际金融危机后的绿色复苏以及发达国家再工业化潮流中，循环经

济发展模式成为推动从生产到流通、消费全过程践行资源节约、环境保护的一种绿色发展模式。联合国将发展循环经济作为应对气候变化的重要手段，是实现《巴黎协定》2℃以内目标的关键机遇；欧盟制定了两轮循环经济发展计划，将循环经济作为《欧盟绿色新政》的旗舰计划，并与欧盟工业战略相结合；德国先后三次修订循环经济法，法国、英国、丹麦等国相继出台本国的循环经济法律制度；日本已出台4次《循环型社会形成推进基本计划》，并在《2050年碳中和绿色增长战略》中提出进一步强化资源回收利用；美国也将再生资源利用纳入重要议事日程，在《零碳排放行动计划》（ZCAP）中强调，通过可持续材料管理，减少材料浪费是新绿色增长模式所需的关键组成部分之一。世界主要经济体均认识到，循环经济是实现节能减污减碳、应对气候变化的主要路径，是可持续发展从理念到实践不断深化中必不可少的重要载体。

二、循环经济促进法实施情况和存在问题

循环经济促进法施行以来，在各级党委政府及有关部门、企业和社会公众的共同努力下，法律实施取得重大进展。

（一）基本管理制度总体得到有效实施。“十二五”以来，国务院和国家发展改革委先后制定了三个循环经济发展五年规划，地方各级政府也编制了本地区循环经济发展规划，形成了比较完善的循环经济发展规划体系。建设用地、用水总量和主要污染物排放总量控制制度全面建立，国务院出台了《关于实行最严格水资源管理制度的意见》，规定实行用水总量、用水效率、水功能区限制纳污三

条红线管理制度；国土资源部颁布《节约集约利用土地规定》，对建设用地实施总量控制制度。国家发展改革委会同有关部门制定了循环经济评价指标体系，并于2017年进行了修订完善，循环经济评价制度基本建立。

（二）减量化规定得到全面实施。国家发展改革委、工信部、住建部等有关部门陆续制定发布有关减量化的相关规定，如制定单位产品能耗、水耗限额标准和领跑者标准，产品能效、水效标识，以及绿色建筑标准和规范，有关节能、节水、节油、节约矿产资源相关规定，工业、建筑、农业和服务业等领域节约资源的规定得到有效实施；国家发展改革委会同有关部门先后颁布“限塑令”，发布国家禁止和限制使用的一次性塑料制品目录，财税部对一次性木筷征收消费税，一次性制品限制使用制度基本建立；质检总局会同有关部门制定了《限制商品过度包装通则》以及食品和化妆品包装标准。

（三）再利用和资源化条款得到较好执行。国家发展改革委、工信部、农业部、住建部、商务部等部门出台一系列规划、实施方案、管理办法、试点示范等，推进粉煤灰、煤矸石、尾矿、工业副产石膏、建筑废弃物以及农作物秸秆、畜禽粪污、农膜等综合利用；推进重点高耗水行业实现工业水循环利用，推动再生水等非常规水资源利用；国家发展改革委、财政部发布《关于推进园区循环化改造的意见》，推动园区合理布局、优化结构，实行废物交换利用、能量梯级利用、土地集约利用、水循环利用，促进产业园区循环化

发展；国务院修订了《报废汽车回收利用管理办法》，商务部修订了《再生资源回收管理办法》，国家发展改革委等部门发布了《关于加快废旧物资循环利用体系建设的指导意见》；依据国务院发布的《废弃电器电子产品回收处理管理条例》，建立了生产者责任延伸制度和废弃电器电子产品回收基金；国家发展改革委、财政部发布了《关于开展城市矿产示范基地建设的通知》，推动再生资源集聚化、规模化、产业化发展；国家发展改革委等 8 部门印发《汽车零部件再制造规范管理暂行规定》，工信部开展机电产品再制造试点。

（四）激励措施基本得到落实。国家发展改革委固定资产投资项目建设资源节约和循环利用专项，支持循环经济重大项目，并利用战略性新兴产业专项资金，支持循环经济技术装备产业化项目；科技部将循环经济纳入科技支撑计划；财政部设立循环经济发展专项资金和专项基金，支持循环经济示范项目、电器电子产品回收和循环经济基础能力建设等；财政部、国税总局和发展改革委完善了有关资源综合利用产品税收优惠政策；国家发展改革委印发《绿色债券发行指引》，将循环经济企业项目纳入绿色债券范围等，主要城市普遍实行差别性和阶梯性的水价、电价和气价政策；实施了政府绿色采购制度，发布并定期更新《节能产品政府采购清单》《环境标志产品政府采购清单》，严格执行强制或优先采购节能环保产品制度。

虽然我国循环经济法律制度得到了有效实施，但我国已经进入

新的发展阶段，面临的形势与任务发生了巨大变化，现行的法律框架和规定已经难以适应经济社会全面绿色转型、生态文明建设、碳达峰碳中和战略目标和部署的要求。一是党中央、国务院有关绿色低碳循环发展和碳达峰碳中和规划部署的有关重要规定尚未纳入法律规范，习近平经济思想、生态文明思想和法治思想、习近平总书记关于“节约集约循环利用”的资源观尚未体现在法律中；二是现行循环经济促进法定位为“促进法”，条款倡导性规定多、原则性规定多，缺乏必要的法律强制约束力和可操作性，法律责任规定几乎从未实施，对行政部门采取各项监督管理措施的法律支撑保障不够；三是各地方和有关部门多年来形成的有效作法和典型模式，有关行政法规和地方性法规规章的重要规定，需要及时总结提升纳入法律；四是法律调整范围和对象上存在盲区，有待进一步扩展。循环经济涉及生产生活的方方面面，现行法律存在法律空白，如绿色消费、新兴领域等缺少法律规定；五是与固体废物污染环境防治法、节约能源法、清洁生产促进法、长江保护法等法律之间的衔接有待加强。

三、修订工作的指导思想和总体思路

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，深入贯彻习近平生态文明思想，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，依法落实全面节约战略和碳达峰碳中和的决策部署。牢固树立节约集约循环利用的资源观，坚持以资源高效和循环利用为核心，加快构建覆盖全社会的资源循环利用体系；坚持政府引导、市场主

导、企业实施、公众参与，推动形成循环经济发展的合力；坚持问题导向，注重解决循环经济发展实践中存在的突出问题；坚持强化相关主体的法律责任，增强法律约束力。

（二）总体思路。一是根据党中央、国务院关于构建绿色低碳循环发展经济体系的要求，将循环经济发展的重要规定纳入法律规范，转化为国家意志；二是按照全生命周期资源循环利用的理念，着眼未来循环发展的潜力，构建资源循环利用产业体系，完善法律框架结构；三是明确各产业部门推动循环经济发展的法律规范，完善再生资源循环利用以及绿色消费的规定；四是将行政法规规章中的成熟规定和各部门、各地方发展循环经济实践中的有效作法，提升纳入法律；五是针对新兴产业发展带来的新问题，及时增补有关法律规范；六是严格法律规范，细化法律规定，增强法律可操作性；七是突出提高资源利用效率的立法主线，加强与相关法律的有效衔接。

四、建议稿的主要内容

建议稿共八章九十条，比现行法律新增一章三十二条，主要内容如下：

（一）关于名称和结构。按照修订工作的指导思想和总体思路，一是通过明确法律主体的权利和义务、强化法律责任、提升法律约束力，将法律名称修改为“循环经济法”；二是对法律结构进行了调整，保留现行法律中的总则、基本管理制度、激励措施、法律责任和附则各章，将减量化、再利用和资源化两章调整为产业循环经济、

再生资源循环利用、绿色消费三章；三是对各章现行条款进行了修改完善，增补了新的条款，并对新设章节与原有章节进行有效衔接。

（二）关于法律总则。法律总则对法具有统领性，涉及立法目的、重要定义、基本方针、基本原则以及总体性规定的内容。建议稿修改完善了立法目的、循环经济定义、基本方针、基本原则等规定。立法目的修改为：“为了促进循环经济发展，提高资源利用效率，保障国家资源安全，保护生态环境，应对气候变化，建设生态文明，实现可持续发展，制定本法”。循环经济定义规定为：“是指以资源高效和循环利用为核心，以减量化、再使用、资源化为原则，以低消耗、低排放、高效率、可持续为基本特征的资源利用活动”；资源化修改为“主要是指将产业废弃物直接利用或经加工作为原材料和能源利用；将废旧物资经回收、拆解、加工成为再生资源循环利用；将生活垃圾经分类后进行能源化、原料化等利用。”基本方针补充了市场主导、政府引导、创新驱动、模式引领的规定。基本原则新增了资源循环利用活动优先顺序的规定。增补了有关建立循环经济部门协调机制、设立专家咨询委员会、鼓励发展资源循环利用产业、鼓励产学研合作、支持信息技术在循环经济各领域广泛应用等规定。

（三）关于基本管理制度。基本管理制度是循环经济法基础性、统领性的法律制度规定。建议稿修改完善了发展规划、总量控制、评价考核、生产者责任延伸、统计、计量和标准体系等有关规定；对生产者责任延伸制进行了全面修改，明确国家建立生产者责任延

伸制度，制定责任回收名录，对纳入责任回收名录的产品和包装物，通过设定回收目标、征收回收处理基金、建立信息登记制度等方式，规范回收行为，提高利用水平，并规定了相关主体的义务；调整完善了重点行业单位管理制度；在评价考核制度中补充了政府信息公开的相关要求。

（四）关于产业循环经济。产业领域是发展循环经济的主阵地，各主要产业部门发展循环经济对提高资源利用效率具有重要意义。为建立健全循环型产业体系，建议稿增加了国家鼓励建立循环型产业体系，支持重点行业、产业园区和企业，通过合理布局、调整产业结构和能源结构，优化产品和原料结构，采取绿色设计、过程减量、产业链接、废弃物资源化等措施，推动形成企业内循环、产业间共生、生产和生活系统有效链接的产业循环经济发展模式，提高资源利用效率。按照农业、工业、水生产和供应业、建筑业、交通运输业、信息服务业以及产业园区，对相关领域发展循环经济的内容和相关部门推动循环经济发展的义务进行了规定。如新增了发展生态循环农业，推动产品和包装物绿色设计，制定并实施资源节约计划，鼓励对工业固体废弃物进行原料化、能源化利用，废水循环利用、废气回收利用，健全绿色建筑设计标准规范，信息服务业支持各行业数字化转型，以及产业园区构建循环经济产业链，推动产业共生，加强物质流管理，企业不得滥用市场支配地位侵占其他企业合法权益，建立产业园区循环经济评价考核制度的规定等。

（五）再生资源循环利用。再生资源循环利用已形成较完整的

产业体系和管理体系，是循环经济未来增长潜力最大的领域。建议稿增加了国家鼓励和推进再生资源循环利用体系建设，完善废旧物资回收网络，建设集中的再生资源加工利用基地，推动再生资源循环利用产业规模化发展。新增了地方政府按照国土空间规划，合理布局废旧物资回收网点、分拣中心和交易市场，鼓励采用互联网+等方式回收废旧物资，鼓励集中拆解加工利用基地实行园区化管理的规定；按照再生资源循环利用各有关主体的地位和作用，分别规定了政府以及有关部门和再生资源产生主体、回收经营主体、加工利用主体的责任义务；新增了对废弃电器电子产品、报废机动车、铅酸电池和动力电池以及新兴产业废旧物资等重要领域的回收、拆解和加工利用的规定，国家鼓励和规范二手商品交易和流通，国家支持建立再制造企业 and 产品认证制度，建立再制造旧件逆向回收体系，实施再制造产品质量控制标准、标识，重点对汽车零部件再制造回收拆解作了规定。

（六）关于绿色消费。绿色消费是循环经济全生命周期最终消费环节，重点规范相关主体资源节约和循环利用行为。建议稿将现行法律章节中有关绿色消费的规定统一调整到本章，新增了有关机关团体、生活性服务企业、社会组织、消费者的责任和义务的规定，国家建立健全绿色产品标准、认证、标识管理体系，限制一次性消费品使用、限制商品过度包装、反对食品浪费、生活垃圾分类和资源化、宣传教育推广等方面规定。如增加了“电子商务平台、快递、外卖等企业应当采取措施，减少商品二次包装，使用可循环、易回

收的包装，并主动向社会公布实施情况”等规定。

（七）关于激励措施。激励措施是政府及其有关部门推动循环经济发展的重要手段。建议稿修改完善了有关财政、税收、价格、金融、投资支持循环经济发展的规定，并根据当前存在的突出问题，增补了有关保障用地和提供用地支持的规定。如新增了“各级地方人民政府应当将废旧物资、建筑废物、生活垃圾、餐厨废弃物等的回收、运输中转、资源化利用和处置等设施纳入公共服务设施统一管理”的具体规定，解决资源循环利用项目落地难的问题。新增市场化激励措施，如国家鼓励生产企业、经销商采用绿色消费券、绿色积分、直接补贴等形式激励绿色消费。

建议稿根据前六章修改和增补的有关规定，增补和强化了有关法律责任的规定，形成了与各法律主体职责、义务条款相对应的，民事责任、行政责任、刑事责任相衔接的责任体系，法律的约束力得到进一步加强。在附则中增加了产业废弃物、废旧物资、再生资源、餐厨废弃物四个名词解释。