

通用的 循环经济 政策目标

实现规模化转型

执行摘要



关于艾伦·麦克阿瑟基金会

艾伦·麦克阿瑟基金会是一家总部设在英国的慈善机构，致力于发展并推广循环经济理念，以应对我们这个时代所面临的一些重大挑战，如气候变化、生物多样性丧失、废弃物和污染等。我们在全球范围内与商界、学术界、政策制定者和机构开展合作，并激励他们大规模创建系统解决方案。在循环经济中，商业模式、产品和材料的设计旨在增加使用和重复使用，从而实现经济中“没有任何东西会变成废弃物，所有东西都有价值”的理念。循环经济日益以可再生能源和材料为基础，构建具有韧性的分布式、多样性和包容性经济模式。

更多信息

www.ellenmacarthurfoundation.org
[@circulareconomy](#)

免责声明

本报告由艾伦·麦克阿瑟基金会（以下简称为“基金会”）编写和制作。在编写本报告过程时，基金会仔细认真并选用其认为可靠的信息数据。但是，基金会不代表本报告的任何内容（包括其准确性、完整性和适当性），也不向任何一方做出担保。对于任何一方因使用或依赖本报告所载信息而产生的任何类型的任何索赔或损失，基金会（及其相关人员和实体及其员工和代表）概不负责。

艾伦·麦克阿瑟基金会感谢所有为本报告提供建设性意见的组织机构。他们对本报告或报告任一部分的贡献不代表其与艾伦·麦克阿瑟基金会之间存在任何形式的伙伴或代理关系，也不代表其对报告结论或建议的认可。“致谢”部分列出的个人和机构支持本报告的总体方向，但不一定认同每个单独结论或建议。

如需引用报告，则请标明来源：艾伦·麦克阿瑟基金会《通用的循环经济政策目标（2021年）》

执行摘要

循环经济通过一个有韧性、分布式、多样化和包容性的经济模式为更良性的增长提供机遇。循环经济直击气候变化、生物多样性丧失和污染等全球性挑战的根源，创造一种从设计之初就具有再生性，且不产生废弃物的新的经济模式。

随着各行各业开始向循环经济转型，各国政府也在制定着眼整个经济体系并基于行业的循环经济路线图和战略，以此促进转型的规模化。同时随着转型势头发展良好，我们还应就建立明确的发展方向达成共识，从而降低其分散性和复杂性，同时考虑供应链、生产和消费系统的全球性特点。

本文提出了五个通用的循环经济政策目标，政府和企业可以围绕这些目标协调一致，共同促成。这些调整措施适用于各个行业和地方的具体情况，可帮助政府打造更健康的经济复苏，为企业降低转型的成本。



在新冠肺炎疫情的影响下，各国都希望重振经济活力。在此之际，循环经济比以往任何时候都更有现实意义。¹ 循环经济不局限于废弃物管理和回收这样的末端解决方案，可改善公民和环境的福祉。循环经济转型是系统性的，可带来一系列经济、环境和社会效益，同时还可帮助应对包括气候危机在内的多种全球性挑战，从而为更良性的增长提供机遇。完全依赖于提高能源效率和可持续能源转型仅能解决 55% 的全球温室气体排放²，而另外的 45% 来源于我们制造和使用产品和食物的方式，这部分的温室气体排放可以通过循环经济来降低。将循环经济解决方案纳入气候行动工作和国家自主贡献方案（NDCs）（作为《巴黎协定》的一部分）可通过生产和消费系统的转型来补充和支持可持续能源转型。同时，循环经济可针对废弃物和污染，以及资源开采和加工带来的影响扮演重要角色。目前线性经济模式下，原材料的开采和加工在全球范围内造成了严重的水资源压力，导致了 90% 的生物多样性丧失。³

循环经济是一种系统解决方案框架，有助于实现可持续发展目标。 循环经济基于三项原则，由上游设计和创新驱动：消除废弃物和污染；延长产品和材料的使用周期；促进自然系统再生。循环经济日益以可再生能源和材料为基础，利用数字技术的力量，构建具有韧性的分布式、多样性和包容性经济模式。循环经济是实现可持续发展目标 12（采用可持续的消费和生产模式）的关键，并有利于其他 11 个可持续发展目标的落实，包括目标 9（建造具备抵御灾害能力的基础设施，促进具有包容性的可持续工业化，推动创新）。⁴

政策制定者应抓住这个独特机会，推动和加速产业转型，促进循环经济规模化。 越来越多的来自不同领域和价值链的大型企业开始采用循环经济原则。⁵ 私营领域也大幅增加了对外循环经济的投资。例如，仅在 2020 年，公募基金管理下的专注循环经济的资产就增长了 14 倍。⁶ 为进一步推动这一趋势，创造条件以促进解决方案的大规模涌现至关重要，政策在此可以起到关键作用。

艾伦·麦克阿瑟基金会注意到出现了很多有利于循环经济发展的趋势，但相互之间仍缺乏协调统一，因此提供了一套循环经济政策目标，以确立共同的发展方向。 围绕这些目标采取统一行动能够加速转型，同时避免政策行动不协调的问题。

仅凭行业领袖的自愿承诺无法实现规模化转型，故而应确立全面政策框架，将循环经济模式纳入各行各业。 以塑料包装为例，《新塑料经济全球承诺》（一项在塑料领域实现循环经济的自愿承诺）的签署方约占全球塑料包装市场的 20%。⁷ 要想在整个行业中扩大和延伸循环经济转型，政策制定者应发挥关键作用，例如：在整个经济体系内淘汰不必要或有问题的塑料制品，激励创新，推动构建回收循环系统，并确保稳定的资金支持，鼓励更多使用回收再生料。这样的政策和领导力对于在所有行业推动循环经济转型的规模化至关重要。如今，全球都需要有韧性的经济复苏，政策制定者们可抓住时机，引入新的价值创造机制，以满足对疫情后经济增长和系统重置的需要。

为了促进合作与协调，充分发挥循环经济潜力，本文提出了以下五个互为补充的政策目标：



目标 1

鼓励为循环经济而设计

让所有产品（从快速消费品到耐用产品）以下述方式被设计、交付和使用：消除废弃物和污染，并鼓励产品和材料以有效且有经济效益的方式在市场中流通。设计和生产食物和可再生材料时，鼓励那些能够增加能源投资回报率的、降低气候影响和促进自然系统再生的方式。例如：

- 制定产品政策时，注重提高耐用品和包装的设计水准（包括强调耐用性；重复使用性；可维修和再制造设计；可回收性；适当条件下可堆肥；对计划内或者提前报废的情况进行处罚；以及通过产品标签、标记和数字产品材料通行证促进信息共享和进行跟踪）；
- 通过制定施工和城市规划相关政策鼓励循环建筑设计（包括施工规定和条例、规划指导、对翻新和翻修的激励措施，以及支持拆解并重复使用部件或材料，而不是拆除和填埋建筑废弃物）；
- 通过产品和配方设计、采购方式和农业及土地使用政策等途径鼓励再生农业生产；
- 修订化学品立法，以实现循环经济成果；
- 制定标准，支持循环经济商品、服务和系统的贸易。



目标 2

充分利用并保存资源价值

通过目标 1 中的设计和方法推动建立商业模式和资源管理系统，使产品和材料在经济活动中保持最高价值。例如：

- 制定促进维修、共享、转售和再制造的税收和采购政策，以最大限度提高资源和能源利用率；
- 制定并完善收集和分拣政策（如材料的分开收集和管理），保留高品质材料和产品的价值，并通过营养物循环，实现更高价值的有机循环和再生农业实践；
- 发展二次原材料和副产品市场；
- 制定空间规划政策以加强材料流通和使用，创造包括产业共生在内的商业机会；
- 通过生产者责任延伸政策（EPR）和押金返还制度（DRS）鼓励从重复使用到回收的循环机遇；
- 审视和完善废弃物立法中的资源分类和定义；
- 减少垃圾填埋和焚烧。



目标 3

制定有利的经济政策

制定经济激励措施和监管要求，使循环经济解决方案成为常态而非特例，从而释放规模效益。例如：

- 使税费激励措施（如 EPR）与循环经济成果保持一致；
- 调整补贴政策；
- 对国家援助和政府资金附加条件；
- 调整竞争政策；
- 修订知识产权；
- 实施支持转型的劳动力市场政策；
- 将循环经济纳入贸易政策；
- 利用公共采购开发新的市场；
- 利用分类和披露要求确保透明度；
- 修订会计规则；
- 审视数字和数据管理。



目标 4

投资创新、基础设施和技能

在以下方面投入公共资金，并刺激私营部门投资：发展包容性结构转型所需技能，推动创造循环经济机遇；支持创新；以及建设扩大转型所需的基础设施。例如：

- 提供跨学科研究基金；
- 提供早期风险资金；
- 支持涵盖实体基础设施和数字基础设施的混合融资解决方案和创新；
- 将循环经济纳入学校和高等教育课程；
- 制定培训方案和培养制度；
- 通过国际援助加强能力建设。



目标 5

携手推动系统变革

促进跨价值链的、反应灵敏的公私合作机制，以消除壁垒，制定新政策并与现有政策衔接；在国内和国际跨政府部门开展工作，推动政策协调和持久的变革；评估各行业采用循环经济方法的进展情况。例如：

- 促进建立和采用多利益相关方、跨价值链、包容性和反应灵敏的工作机制，以制定系统解决方案，并加强公私合作能力；
- 将循环经济原则纳入国家和国际政策主流，并确保跨境政策一致性；
- 制定和实施宣传活动以增强意识；
- 运用数据评估并量化进度，以加速发展进程。

我们应将上述目标视作相互连接的整体，这样才能达成生产和消费的系统性转变。单个的循环经济政策往往在线性的攫取式的经济模式中单独存在，而上述整体性的目标则避免了这一问题。这些目标横跨多个经济领域，为循环经济原则融入经济和行业发展、气候变化和生物多样性以及资源安全等重要的跨领域政策议程提供了机会。各国和各行业的出发点不同，一些权衡取舍也是必要的，但五个目标的实质以及确保政策一致性的需求具有普遍的重要性。

我们呼吁国际、国家和地方的各级企业与政策制定者通力合作，为实现目标协同努力，为全社会向循环经济转型奠定基础。这些目标适用于各个行业和价值链，可为世界各地的针对性政策提供借鉴。在全球范围内采用这些目标可以孵化私营部门创新，制定全球解决方案，以便在世界范围内内部署和规模化。公私部门间的对话和宏伟目标不但能推进行动，而且是实现目标的关键。培育一个信息畅通的、具有共识的流程是成功的先决条件。

目前，应将疫情后经济复苏的能量汇聚起来，共同创建在设计之初就具有韧性、包容性和促进自然系统再生的经济。

尾注

- 1 艾伦·麦克阿瑟基金会，《循环经济：具有变革性的疫情后复苏方案：政策制定者如何为低碳和繁荣的未来铺平道路》（2020年）
- 2 艾伦·麦克阿瑟基金会，《循环经济：解决气候变化的另一半蓝图》（2019年）
- 3 国际资源委员会，《2019年全球资源展望》（2019年）
- 4 国际资源委员会，《资源效率：潜力和经济影响》（2017年）
- 5 艾伦·麦克阿瑟基金会，《2020年全球承诺进展报告》；艾伦·麦克阿瑟基金会，Circulytics（循环经济绩效衡量工具）
- 6 艾伦·麦克阿瑟基金会分析
- 7 艾伦·麦克阿瑟基金会，《2020年全球承诺进展报告》（2020年）

致谢

我们对编写本报告过程中获得的支持非常感激。特别感谢城市、国家政府、机构、企业和智库的众多领先的政策、行业和学术专家为我们提供的宝贵建议。

核心项目团队

Andrew Morlet

首席执行官

Jocelyn Blériot

国际机构与政府事务部执行主管

Rob Opsomer,

系统性倡议执行主管

Miranda Schnitger

政府项目主管

Amelia Kuch, PhD

政策研究经理

Helena O'Rourke-Potocki

政策研究员

编辑

Ian Banks

主编

Lena Gravis

编辑

制作

Alex Hedley

创意经理

Fanny Breteau

平面设计师

传播

Maha Daouk

高级传播专员

Gabriella Hewitt

媒体关系高级传播专员

Ross Findon

媒体关系经理

外部贡献者

Joanna de Vries

康克出版社编辑