

高端
释法

权威读本

全国人大环境与资源保护委员会法案室 / 编著
国家发展和改革委员会资源节约和环境保护司

中华人民共和国 循环经济促进法 解读

主 编

孙佑海

(全国人大环境与资源保护委员会法案室主任)

赵家荣

(国家发展和改革委员会资源节约和环境保护司司长)

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国循环经济促进法解读/孙佑海, 赵家荣主编. —北京: 中国法制出版社, 2008. 9

ISBN 978 - 7 - 5093 - 0758 - 8

I. 中… II. ①孙…②赵… III. 循环经济促进法 - 法律解释 - 中国 IV. D922. 605

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 141857 号

中华人民共和国循环经济促进法解读

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO XUNHUAN JINGJI CUJINFA JIEDU

主编/孙佑海 赵家荣

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

版次/2008 年 9 月第 1 版

印张/10.125 字数/230 千

2008 年 9 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 0758 - 8

定价: 25.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66067369

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

前言

近年来,我国经济持续快速增长,各项建设取得了巨大成就,同时也付出了很大的资源 and 环境代价,经济发展与资源环境的矛盾日益尖锐。在科学发展观的指导下,大力发展循环经济,将为我国建设低投入、高产出,低消耗、少排放,能循环、可持续的国民经济体系和资源节约型、环境友好型社会,提供重要的途径和手段,对我国经济社会的可持续发展意义重大。为推动循环经济的发展,依照十届全国人大常委会的立法计划,全国人大环境与资源保护委员会在全国人大常委会的领导下,在全国人大有关委员会、国务院有关部门和有关单位的支持和配合下,经过广泛征求社会各界意见,反复研究论证,起草了《循环经济法(草案)》,于2007年8月提请十届全国人大常委会第二十九次会议审议。经过三次审议,法的名称修改为《中华人民共和国循环经济促进法》,并于2008年8月29日由十一届全国人大常委会第四次会议高票通过,自2009年1月1日起施行。

为便于有关单位和人士学习这部重要的法律,全国人大环境与资源保护委员会法案室和国家发展和改革委员会资源节约和环境保护司参与《循环经济促进法》起草工作的同志集体编著了本书。本书采用了逐条解读的方式,力求将《循环经济促进法》的起草背景、主要内容和确切含义简明扼要、清晰准确地介绍给广大读者,希望有助于有关人士理解并准确适用法律条文,将法律的规定落到实处。

本书由全国人大环境与资源保护委员会法案室主任孙佑海、国家发展和改革委员会资源节约和环境保护司司长赵家荣担任主

编，全国人大环境与资源保护委员会法案室副巡视员王凤春、国家发展和改革委员会资源节约和环境保护司的马荣担任副主编。其他参与编著和审改的人员有：全国人大环境与资源保护委员会法案室的王炜、林丹、丁敏，国家发展和改革委员会资源节约和环境保护司的何炳光副司长和郭启民。

值本书出版之际，特别感谢大力支持循环经济立法的有关领导同志、有关部门、有关地方、有关专家学者和循环经济的实践者。

因作者水平有限，本书难免有疏漏之处，敬请广大读者批评指正。

编著者

2008年9月

目 录

第一章 总 则	(1)
第 一 条 【立法目的】	(1)
第 二 条 【重要概念定义】	(6)
第 三 条 【战略方针】	(10)
第 四 条 【基本要求和优先顺位】	(13)
第 五 条 【监督管理部门】	(16)
第 六 条 【产业政策和规划】	(19)
第 七 条 【科技研究和宣传教育】	(21)
第 八 条 【政府发展循环经济的要求】	(23)
第 九 条 【企业事业单位发展循环经济的要求】	(26)
第 十 条 【公民发展循环经济的要求】	(28)
第 十 一 条 【鼓励和支持行业协会等社会组织发展 循环经济】	(31)
第二章 基本管理制度	(34)
第十二条 【循环经济发展规划制度】	(34)
第十三条 【总量调控制度】	(37)
第十四条 【循环经济评价指标体系和考核制度】	(39)
第十五条 【以生产者为主的责任延伸制度】	(42)
第十六条 【重点企业监督管理制度】	(46)
第十七条 【循环经济统计制度、标准体系和产品 资源消耗标识制度】	(48)
第三章 减量化	(52)
第十八条 【鼓励、限制和淘汰的技术、工艺、设	

	备、材料和产品的名录制度】	(52)
第十九条	【工艺、设备、产品及包装物的生态设计】	(56)
第二十条	【工业节水和海水利用】	(60)
第二十一条	【企业节油】	(63)
第二十二条	【矿产资源节约和共生、伴生矿的利 用与保护】	(66)
第二十三条	【建筑领域资源节约】	(69)
第二十四条	【农业领域资源节约】	(73)
(1) 第二十五条	【国家机关及其他组织的资源节约和 建筑物维护管理】	(75)
(1) 第二十六条	【餐饮、娱乐、宾馆等服务性企业资 源节约】	(79)
(1) 第二十七条	【再生水利用和自来水节约】	(81)
(1) 第二十八条	【一次性消费品生产和销售的限制】	(82)
第四章	再利用和资源化.....	(85)
(1) 第二十九条	【区域循环经济】	(85)
(1) 第三十条	【工业废物综合利用】	(91)
(1) 第三十一条	【工业用水再利用和资源化】	(93)
(1) 第三十二条	【余热余压等综合利用】	(95)
(1) 第三十三条	【建筑废物综合利用】	(100)
(1) 第三十四条	【农业废物综合利用】	(103)
(1) 第三十五条	【林业再利用和资源化】	(106)
(1) 第三十六条	【产业废物交换】	(109)
(1) 第三十七条	【废物回收体系建设】	(110)
(1) 第三十八条	【废电器电子产品等拆解或再利用】	(114)
(1) 第三十九条	【电器电子产品再利用和资源化】	(117)
(1) 第四十条	【机动车零部件等产品再制造和轮胎 翻新】	(121)
(1) 第四十一条	【生活垃圾和污泥的资源化】	(124)
第五章	激励措施	(129)
第四十二条	【发展循环经济的有关专项资金】	(129)

第四十三条	【对科技创新的财政支持】	(131)
第四十四条	【税收优惠】	(133)
第四十五条	【重点投资领域和金融支持】	(136)
第四十六条	【有利于循环经济发展的价格、收费和押金等制度】	(139)
第四十七条	【政府采购】	(142)
第四十八条	【表彰奖励】	(145)
第六章 法律责任		(147)
第四十九条	【循环经济监督管理部门不依法履行监督管理职责的法律责任】	(148)
第五十条	【生产销售使用进口列入淘汰名录的产品、技术、工艺、设备、材料的法律责任】	(150)
第五十一条	【违法设计使用列入国家禁止使用名录的有毒有害物质的法律责任】	(156)
第五十二条	【未停止使用燃油发电机组或者燃油锅炉的法律责任】	(159)
第五十三条	【矿山企业未达到经依法审查确定的开采回采率等指标的法律责任】	(161)
第五十四条	【违法生产、销售、使用粘土砖的法律责任】	(163)
第五十五条	【电网企业拒不收购资源综合利用产生的电力的法律责任】	(166)
第五十六条	【违法销售没有标识的再利用和资源化产品的法律责任】	(168)
第五十七条	【刑事责任】	(172)
第七章 附则		(176)
第五十八条	【施行日期】	(176)

附录:	第三十四章
(中华人民共和国循环经济促进法	(178)
(2008年8月29日)	第三十四章
关于《中华人民共和国循环经济法(草案)》的	第三十四章
(说明	(190)
(2007年8月26日)	第三十四章
(全国人大常委会关于《中华人民共和国循环	第三十四章
经济法(草案)》修改情况的汇报	(196)
(2008年6月24日)	第三十四章
(全国人大常委会法律委员会关于《中华人民	第三十四章
共和国循环经济法(草案)》审议结果的报告	(198)
(2008年8月25日)	第三十四章
(全国人大常委会法律委员会关于《中华人民	第三十四章
共和国循环经济促进法(草案三次审议稿)》	第三十四章
修改意见的报告	(201)
(2008年8月29日)	第三十四章
(中华人民共和国清洁生产促进法	(203)
(2002年6月29日)	第三十五章
(中华人民共和国节约能源法	(210)
(2007年10月28日)	第三十五章
(报废汽车回收管理办法	(224)
(2001年6月16日)	第三十五章
(国务院关于加强发展循环经济的若干意见	(230)
(2005年7月2日)	第三十五章
(促进产业结构调整暂行规定	(237)
(2005年12月2日)	第三十五章
(民用建筑节能条例	(246)
(2008年8月1日)	第三十五章
公共机构节能条例	(255)
(2008年8月1日)	

新型墙体材料专项基金征收和使用管理办法	(262)
(2002 年 9 月 12 日)	
电子信息产品污染控制管理办法	(267)
(2006 年 2 月 28 日)	
国家鼓励的资源综合利用认定管理办法	(274)
(2006 年 9 月 7 日)	
“十一五”资源综合利用指导意见	(281)
(2006 年 12 月 24 日)	
热电联产和煤矸石综合利用发电项目建设管理暂行	
规定	(294)
(2007 年 1 月 17 日)	
再生资源回收管理办法	(299)
(2007 年 3 月 27 日)	
关于印发循环经济评价指标体系的通知	(304)
(2007 年 6 月 27 日)	

中华人民共和国循环经济促进法

(2008年8月29日第十一届全国人民代表

大会常务委员会第四次会议通过)

第一章 总 则

总则通常不涉及具体的权利义务,只规定一般规则,界定立法目标和基本原则等。这样,一方面使法律有更大的包容性,为各项制度在实践中的适用提供空间,有利于维护法律的稳定性;另一方面,总则对整部法律进行了概括和提炼,为其余各章的具体条款提供依据,使整部立法成为逻辑严密、相互协调的规则体系。

本章共11条,分别对立法目的、重要概念定义、战略方针、基本要求、监督管理部门、产业政策和规划、科技研究和宣传教育以及政府、企业事业单位、公民、行业协会等社会组织在发展循环经济中的权利义务和职责作了规定。

第一条 为了促进循环经济发展,提高资源利用效率,保护和改善环境,实现可持续发展,制定本法。

条文主旨

本条是对立法目的的规定。

立法背景

循环经济促进法的制定,是在我国经济高速增长的背景下,

在不断审视资源、环境与经济发展之间相互关系的基础上提出的。

近年来,我国经济持续高速增长,各项建设取得巨大成就,在推动资源节约和综合利用、推行清洁生产方面,也取得了积极成效。但是,我国经济增长的资源环境代价过大,传统的高消耗、高排放、低效率的粗放型增长方式仍未根本转变,经济发展与资源环境的矛盾日趋尖锐,环境压力越来越大。

一是资源总量和人均资源严重不足,资源利用效率相对低下。在资源总量方面,我国现已查明的石油储量仅占世界的1.8%,天然气占0.7%,铁矿石不足9%,铜矿不足5%,铝土矿不足2%。在人均资源量方面,我国人均矿产资源约为世界平均水平的1/2,人均耕地、草地资源约为1/3,人均水资源约为1/4,人均森林资源约为1/5,人均能源约为1/7,其中人均石油占有量仅为1/10。在资源利用效率方面,我国目前钢铁、电力、水泥等高耗能行业的单位产品能耗比国外先进水平平均高20%左右;工业用水重复利用率比国外先进水平低15%至25%左右;矿产资源总回收率为30%,比国外先进水平低20%;木材综合利用率为60%,比国外先进水平低20%。

二是生态破坏严重,环境形势严峻。我国主要污染物排放量超过环境承载能力,流经城市的河段普遍受到污染,许多城市空气污染严重,酸雨污染加重,持久性有机污染物的危害开始显现,土壤污染面积扩大,近岸海域污染加剧,核与辐射环境安全存在隐患。生态破坏严重,水土流失量大面广,石漠化、草原退化加剧,生物多样性减少,生态系统功能退化。二氧化硫、化学需氧量等主要污染物排放量长期居高不下,已经位居世界第一。环境污染事故进入高发期。发达国家上百年工业化过程中分阶段出现的环境问题,在我国近20多年来集中出现,呈现结构型、复合型、压缩型的特点。

上述问题已经对我国经济社会的可持续发展构成了严重制约,解决这些问题的根本途径在于改变过去高投入、高排放、低效率

的经济增长模式，实现可持续发展。而大力发展循环经济，为解决这些问题提供了一条重要途径。

九届全国人大期间，已有全国人大代表提出关于制定循环经济促进法的议案。在十届全国人大一次会议上，又有全国人大代表提出关于制定循环经济和废旧物资回收及综合利用法的议案。第十届全国政协委员也向全国政协十届一次会议递交了应当抓紧制定循环经济促进法的提案。2005年3月党中央召开的“人口资源环境工作座谈会”上，胡锦涛总书记明确提出要大力宣传循环经济理念，加快制定循环经济促进法。2005年12月，吴邦国委员长先后主持全国人大常委会党组会议和十届全国人大常委会第四十次委员长会议，决定将制定循环经济法补充列入十届全国人大常委会的立法规划，并明确由全国人大环资委（毛如柏时任全国人大环资委主任委员）提出法律草案。全国人大环资委成立了专门的起草领导小组。起草领导小组组长为冯之浚，成员有倪岳峰等。全国人大环资委法案室具体负责起草工作。国家发展和改革委员会、原国家环保总局等有关部门做了大量前期工作。起草领导小组认真学习中央关于发展循环经济的指示，研究国内外发展循环经济的经验，开展专题调研，抓紧研究起草，并与国家发展和改革委员会、原国家环保总局、国务院法制办、财政部、建设部、水利部、国家质检总局、国家税务总局等部门就涉及的重要内容进行多次沟通。2006年11月17日，十届全国人大环资委召开第22次全体会议，对起草领导小组提交的《中华人民共和国循环经济法（草案征求意见稿）》进行了审议。2006年12月，根据全国人大常委会领导的指示，全国人大法律委、财经委、常委会法工委、国家发展和改革委员会和原国家环保总局的有关负责同志加入起草领导小组，共同进行研究和起草工作。2007年1月和5月，全国人大环资委先后两次将草案发送给国务院有关部门、地方人大、有关教学科研机构共一百七十余家单位和专家征求意见，共收到反馈意见一千余条。起草领导小组根据反馈意见，不

断完善文本，历经几次大的修改，并与国务院主要相关部门进行多次协调，得到大多数部门和单位的认可，形成了《中华人民共和国循环经济法（草案）》，并提请2007年8月召开的十届全国人大常委会第二十九次会议审议。2008年6月，十一届全国人大常委会第三次会议对本法进行了第二次审议。审议过程中有些委员提出，从总体上来说，我国发展循环经济的实践经验还不足，循环经济发展属于初级阶段。循环经济立法应当与国家经济发展水平相适应，突出重点，求实而不求全，以引导和促进为主。为了体现循环经济立法的阶段性特征，法的名称更改为《中华人民共和国循环经济促进法》。《中华人民共和国循环经济促进法》更进一步强调了发挥政府的主导作用与社会各界广泛参与的重要性。2008年8月29日，十一届全国人大常委会第四次会议对草案进行了第三次审议，高票表决通过《中华人民共和国循环经济促进法》。

● 条文解读

立法目的，也称为立法宗旨，是指制定的法律所要达到的目标，表明法律要着手解决哪些问题。立法目的与法律的其他条款之间是目的与手段的关系，法律中的每一个具体条款，都应当是直接或间接地为实现立法目的而服务的。立法目的统领了一部法律全部条款的价值取向，因此一般均作为法律的第一条予以规定，开宗明义，总揽全局。

本法的立法目的在于以尽可能少的资源消耗和尽可能小的环境代价，取得最大的经济产出和最少的废物排放，实现经济、环境和社会效益相统一，建设资源节约型和环境友好型社会。具体包括以下三项内容：

一、提高资源利用效率

资源利用效率是衡量循环经济发展水平的基本指标，提高资源利用效率可以通过三种方式来实现。一是通过优化产业结构，

改变消费方式，从根本上提高资源利用效率；二是通过技术工艺的改进、创新和加强管理，降低资源的消耗，通过产业链、消费链的耦合和社会的合作，实现对自然资源的合理利用，实现资源利用的减量化；三是通过废物的循环利用，把已经产生的废物通过各种技术措施，进行再利用和资源化，减少自然资源的用量。我国近30年的经济发展已经取得了辉煌的成就，但是同时也付出了巨大的资源消耗代价。因此，提高资源利用效率，用尽可能少的资源去创造尽可能大的经济效益，满足最大的需求，就成为循环经济立法首要的直接目的。

二、保护和改善环境

环境包括生活环境和生态环境。保护和改善环境，是我国的一项基本国策，可以通过三种方式来实现。一是源头削减。通过实施循环经济的减量化规定，尽可能地减少废物和污染的产生，从源头削减污染，既节约资源，又保护环境；二是过程控制。通过实施清洁生产措施，采取改进设计、使用清洁的能源和原料、采用先进的工艺技术与设备等措施提高资源利用效率，减少或者避免生产、服务和产品使用过程中污染物的产生和排放，以减轻或者消除对人体健康和环境的危害；三是末端治理，通过污染治理和废物的循环利用，回收可循环利用的废弃物，减少环境中已有废弃物的数量，降低污染程度，变废为宝，化害为利，提高环境质量。

缓解现实的环境压力是循环经济立法的另一个直接目的。2006年3月，十届全国人大四次会议审议通过了《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》，明确提出了“十一五”期间，万元国内生产总值（GDP）能耗降低20%左右，主要污染物排放总量减少10%等约束性指标。这是有法律约束力的。本法的制定，为约束性指标的实现增添了一道重要的法律保障。

三、实现可持续发展

可持续发展，是指既满足当代人需求又不危及后代人满足其

需求的能力的发展,强调的是经济、社会和环境全面协调发展,追求的是人与自然的和谐。可持续发展的实质就是建立在物质资源和生态环境可持续能力基础之上的发展。

实现可持续发展是循环经济立法的根本目的,也是我国国民经济和社会发展的基本指导方针。《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》中明确提出,发展循环经济,是建设资源节约型、环境友好型社会和实现可持续发展的重要途径。可见,本法的制定,通过在全社会倡导一种资源节约和环境友好的理念,逐渐让政府、企业事业单位、行业协会、公民等主体形成一种资源节约和环境友好的行为方式,从而促进可持续发展。这是循环经济立法的更高目的。

● 相关规定

《环境保护法》第16条;《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》第22章。

第二条 本法所称循环经济,是指在生产、流通和消费等过程中进行的减量化、再利用、资源化活动的总称。

本法所称减量化,是指在生产、流通和消费等过程中减少资源消耗和废物产生。

本法所称再利用,是指将废物直接作为产品或者经修复、翻新、再制造后继续作为产品使用,或者将废物的全部或者部分作为其他产品的部件予以使用。

本法所称资源化,是指将废物直接作为原料进行利用或者对废物进行再生利用。

● 条文主旨

本条是对重要概念定义的规定。



立法背景

我国具有大力发展循环经济的工作基础。早在上世纪 50 年代到 70 年代,我国就开展了资源综合利用工作。80 年代到 90 年代,我国积极参与实施了联合国环境规划署推动的清洁生产行动计划,并制定了《关于进一步开展资源综合利用意见的通知》等规范性文件。进入 21 世纪以来,循环经济发展工作得到加强。2002 年,全国人大常委会制定了《清洁生产促进法》,对循环经济的重要组成部分——清洁生产作了比较全面的规范。《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》也明确规定要加快循环经济立法,建设资源节约型、环境友好型社会。2005 年 7 月,国务院发布了《关于做好建设节约型社会近期重点工作的通知》和《关于加快发展循环经济的若干意见》。国家发展改革委、环保总局、科技部、财政部、建设部、农业部、水利部、国土资源部等各个部门从各自工作角度出发,均出台了与发展循环经济相关的规章或者规范性文件。

然而,到底什么是循环经济,既有的工作实践、规范性文件和大量学术研究从各种角度进行了阐述,却一直没有达成广泛共识。在国家多次发布的有关循环经济的政策与管理文件中,尽管提出了发展循环经济的目标要求,但也始终没有一个明确的定义。从国外立法来看,也没有采用“循环经济”这一表述的先例。比如:德国循环经济立法名称为《物质闭路循环和废物处理法》,日本为《建设循环型社会基本法》,美国为《资源保护和回收法》,等等。因此,如何准确界定“循环经济”的概念,是本法起草阶段的争议焦点之一。

全国人大环资委起草小组认真研究了我国有关循环经济政策文件中的各种表述,并对近年来国外循环经济立法中的一些新提法进行了比较分析。目前,有的国家总结出了循环经济“减量化、再利用、再循环”的“3R”原则,而《国民经济和社会发展第十

一个五年规划纲要》中明确提出，发展循环经济要遵循“减量化、再利用、资源化”的原则，一些专家则建议要在发展循环经济过程中考虑“无害化”、“安全化”、“再循环”等内容。起草小组对各个概念作了反复、深入地研究和讨论，最终采用的方案，是根据我国实际需要，以生产、流通和消费等过程中的“减量化、再利用、资源化”为主线而展开的。

● 条文解读

循环经济立法，首先要明确循环经济的法律概念或定义。循环经济的定义不仅决定了本法的调整范围和对象，而且也直接影响到本法所规定的基本法律制度和措施。

依照本条第一款，本法所称循环经济，是指在生产、流通和消费等过程中进行的减量化、再利用、资源化活动的总称。包括以下三个组成部分：

一、减量化 (Reduce)

减量化是指在生产、流通和消费等过程中通过优化经济布局、产业结构升级、清洁生产、绿色消费等措施，最大限度地减少对原生资源的消耗，降低废物的产生。减量化要求各项社会活动减少进入生产和消费过程的资源和能源量，其实质是要求人们在生产或消费的源头就考虑节省资源、提高利用率、防止废物产生，而不是把眼光放在废物产生后的治理上。因此，减量化往往需要改变人们传统的生产方式和生活方式，甚至要求部分企业和公民在短期内让渡一定的既得利益或眼前利益。自从减量化原则提出以来，各国无不以行政强制、经济激励等多种方式大力推行。

二、再利用 (Reuse)

再利用是指将废物直接作为产品或者经修复、翻新、再制造后继续作为产品使用，或者将废物的全部或者部分作为其他产品的部件予以使用。再利用又称之为“再使用”，它强调人们在生