

中华人民共和国法律释义丛书

全国人民代表大会常务委员会
法制工作委员会编

权威机构专家编写 法律释义标准版本

中华人民共和国 清洁生产促进法释义

第2版

李飞/主编



法律出版社
LAW PRESS CHINA

中华人民共和国法律释义丛书
全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会 编

中华人民共和国 清洁生产促进法释义

主 编：李 飞（全国人大常委会法制工作
委员会副主任）

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国清洁生产促进法释义 / 全国人大常委
会法制工作委员会编. —北京:法律出版社,2013.1

(中华人民共和国法律释义)

ISBN 978 - 7 - 5118 - 4377 - 7

I. ①中… II. ①全… III. ①清洁生产促进法—法律
解释—中国 IV. ①D922.685

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 294487 号

©法律出版社·中国

责任编辑/李 群 周 洋

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社

编辑统筹/法规出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京嘉恒彩色印刷有限责任公司

责任印制/吕亚莉

开本/850 毫米×1168 毫米 1/32

印张/9.25 字数/205 千

版本/2013 年 3 月第 2 版

印次/2013 年 3 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995 重庆公司/023-65382816/2908

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 4377 - 7

定价:28.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

出版前言

《中华人民共和国法律释义丛书》是由全国人大常委会法制工作委员会组织编辑的一套系列丛书。

该套丛书由一系列法律释义组成。邀请有关专家、学者和部分参与立法的同志编著。该丛书坚持以准确地反映立法宗旨和法律条款内容为最基本要求,在每部法律释义中努力做到观点的权威性和内容解释的准确性。

我们相信,该套丛书的陆续出版,将会给广大读者进一步学好法律提供有益的帮助。

目 录

第一部分 条文释义

第一章 总则	(1)
第一条 立法宗旨	(1)
第二条 清洁生产定义	(4)
第三条 调整范围	(7)
第四条 清洁生产工作纳入国民经济和社会发展规划	(7)
第五条 清洁生产促进工作管理体制	(12)
第六条 清洁生产科研开发、国际合作及公众参与	(13)
第二章 清洁生产的推行	(15)
第七条 清洁生产政策的制定	(15)
第八条 清洁生产推行规划	(17)
第九条 中央预算和地方财政支持清洁生产促进工作	(19)
第十条 清洁生产信息系统和技术咨询服务体系	(23)
第十一条 清洁生产导向目录和清洁生产指南	(25)

第十二条	淘汰落后技术、工艺、设备和产品	(27)
第十三条	有利于环境与资源保护的产品标志	(29)
第十四条	清洁生产技术、产品的研究、开发及示范推广	(30)
第十五条	清洁生产的教育、宣传	(31)
第十六条	政府优先采购和宣传使用有利于环境与资源保护产品	(32)
第十七条	重点节能减排企业名单的公布及公众监督	(34)
第三章	清洁生产的实施	(36)
第十八条	将清洁生产纳入建设项目环境保护管理	(36)
第十九条	将清洁生产纳入企业技术改造	(37)
第二十条	产品和包装物设计实施清洁生产	(39)
第二十一条	产品主体构件成分标注	(41)
第二十二条	农业实施清洁生产	(42)
第二十三条	餐饮、娱乐、宾馆等服务性企业实施清洁生产	(44)
第二十四条	建筑和装修行业实施清洁生产	(45)
第二十五条	矿产资源勘查、开采实施清洁生产	(47)
第二十六条	企业废物综合利用	(48)
第二十七条	企业实施清洁生产审核	(50)
第二十八条	企业自愿节能减排	(55)
第二十九条	企业环境管理体系等认证	(57)

第四章 鼓励措施	(59)
第三十条 清洁生产工作表彰奖励	(59)
第三十一条 清洁生产研究、示范和培训等项目的资金支持	(59)
第三十二条 中小企业发展基金支持实施清洁生产	(61)
第三十三条 利用废物和从废物中回收原料生产产品的税收优惠	(62)
第三十四条 企业清洁生产审核和培训的费用列入成本	(64)
第五章 法律责任	(66)
第三十五条 主管部门未依法履行职责的法律责任	(66)
第三十六条 未公布能源消耗或者重点污染物产生、排放情况的法律责任	(67)
第三十七条 未标注或者不如实标注产品材料成分的法律責任	(68)
第三十八条 生产、销售有毒、有害物质超标的建筑和装修材料的法律责任	(69)
第三十九条 违反清洁生产强制审核和评估验收规定的法律责任	(72)
第六章 附则	(75)
第四十条 生效日期	(75)

第二部分 附 录

附录一

1. 全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人

- 民共和国清洁生产促进法》的决定 (77)
- 2. 中华人民共和国清洁生产促进法 (83)
- 3. 中华人民共和国循环经济促进法 (92)
- 4. 中华人民共和国节约能源法 (106)

附录二

- 1. 关于《中华人民共和国清洁生产促进法(草案)》
的说明 (122)
- 2. 全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国清洁生产促进法(草案)》审议结果的报告 (138)
- 3. 全国人大法律委员会关于政府采购法(草案)、中小企业促进法(草案)、安全生产法(草案)、科学技术普及法(草案)、清洁生产促进法(草案)主要问题修改意见的报告(节选) (143)

附录三

- 1. 全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国清洁生产促进法修正案(草案)》审议结果的报告
..... (155)
- 2. 全国人民代表大会法律委员会关于《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国清洁生产促进法〉的决定(草案)》修改意见的报告
..... (159)

附录四

- 1. 十一届全国人大常委会第二十三次会议审议清洁生产促进法修正案草案的意见 (161)
- 2. 地方和中央有关部门及社会公众对清洁生产促进法修正案草案的意见 (166)
- 3. 有关部门和企业、专家对清洁生产促进法修正案

- 草案的意见 (176)
4. 清洁生产促进法修正案草案河北、天津调研情况
简报 (184)
5. 全国重点企业清洁生产工作进展情况 (191)
6. 关于清洁生产审核制度及其实施情况 (197)

附录五

1. 全国人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国清洁生产促进法》实施情况的报告(节选)
..... (206)
2. 废弃电器电子产品回收处理管理条例 (217)
3. 国务院关于印发“十二五”节能减排综合性工作
方案的通知 (224)
4. 国务院办公厅转发国家发展改革委等部门关于加
快推行清洁生产的意见 (242)
5. 工业清洁生产推行“十二五”规划 (246)
6. 农业部关于加快推进农业清洁生产的意见 (263)
7. 关于印发重点企业清洁生产审核程序规定的通
知 (268)
8. 清洁生产审核暂行办法 (275)

第一部分 条文释义

第一章 总 则

第一条 为了促进清洁生产,提高资源利用效率,减少和避免污染物的产生,保护和改善环境,保障人体健康,促进经济与社会可持续发展,制定本法。

【释义】 本条是关于清洁生产促进法立法宗旨的规定。

一、促进清洁生产。清洁生产是实现可持续发展的重要措施,是一种经济发展和环境保护的双赢策略和生产模式。制定清洁生产促进法,一是使全社会了解和认识清洁生产,提高企业自觉实施清洁生产的积极性;二是明确各级政府及有关部门在推行清洁生产方面的义务,为企业实施清洁生产提供支持和服务;三是帮助企业克服技术、资金、市场等方面的障碍,增强企业实施清洁生产的能力;四是明确企业实施清洁生产的途径和方向,更加注重源头削减,通过改进产品设计、生产技术、工艺和设备,加强管理,实现产品生产周期的全过程控制。

二、提高资源利用效率。清洁生产强调从产品的原材料采用到最终处置的整个生产过程进行全方位的控制,采用先进的工艺技术与设备、改善管理、综合利用等措施。清洁生产

要求对自然资源的合理利用,要求投入最少的原材料和能源,生产出尽可能多的产品,提供尽可能多的服务,包括最大限度节约能源和原材料,利用可再生能源或者清洁能源、减少使用稀有原材料、循环利用物料等措施。清洁生产还要求经济效益的最大化,通过节约资源、降低损耗、提高生产效益和产品质量,达到降低生产成本、提升企业竞争力的目的。提高资源的利用效率主要是依靠清洁生产的技术方法来实现的,清洁生产的主要技术方法包括源头削减、生产过程控制和回收利用三种。源头削减的技术方法包括改进产品设计、采用无毒无害的原材料、使用清洁的或者再生的能源、运用先进的、物耗低的生产工艺和设备等;生产过程控制的技术方法包括改进生产流程、调整生产布局、改善管理、加强监测、减少跑冒滴漏、防止物料和能量损耗等;回收利用包括厂内回收利用和厂外回收利用,其技术方法包括建立闭路循环系统回收物料、水和能量,回收物料加以利用,开发综合利用产品,采用社会消费或者其他企业产生的废料作为生产原料等。通过上述方法,清洁生产可以实现节约资源、提高资源利用效率的目的。

三、减少和避免污染物的产生。污染物是在企业生产过程中产生的,包括废物、废气、废液等。目前我国制定的环境保护方面的法律已经对生产过程中产生的污染物的治理作了明确规定。与环境保护方面的法律不同,清洁生产促进法的立法目的要求减少和避免污染物的产生,而不是通常环境保护方面的法律所规定的对产生的污染物进行治理。清洁生产的实质,是贯彻污染预防原则,从生产设计、能源与原材料选用、工艺技术与设备维护管理等社会生产和服务的各个环节实行全过程控制,从生产和服务源头减少资源浪费,促进资源的循环利用,从而控制污染的产生或完全避免污染物的产生。

简而言之,清洁生产就是从生产源头进行控制,减少和避免污染物的产生;而环境保护方面的法律规定的治理措施,包括在生产过程的末端对产生的污染物进行再处理,使之达到环境要求的标准再进行排放。因此,实施清洁生产对减轻环境污染起到重要作用。

四、保护和改善环境。人类赖以生存的环境,包括生活环境与生态环境。生活环境,是指与人类社会生活密切相关的各种自然条件和社会条件的总和。生态环境,则是指生物有机体周围的生存空间的生态条件的总和。生活环境和生态环境二者共同构筑了我们的生存环境,是人类生存不可缺少的空间。保护生活环境和生态环境,就是保护人类自身赖以生存的条件。环境保护是我国的基本国策。实施清洁生产的重要目的是实现经济效益与社会效益的统一,制定清洁生产促进法,引导和鼓励企业在生产过程中实行清洁生产,目的是更好地保护和改善我们的生活环境和生态环境。

五、保障人体健康。环境的污染会影响人体的健康,严重的甚至会影响到人的生命安全。因此,只有保护环境,控制污染物的产生才能真正保障人体健康。清洁生产从源头削减,采用无害的能源及原材料,并在生产过程中进行全程控制的污染预防措施可以保证减轻和避免污染物的产生,从而避免或者减少对人体的危害。同时,清洁生产要求生产出的产品也要尽量减轻对环境的危害,符合环保的标准,使产品在使用过程中不对环境和人们的身体健康造成危害,保障人体的健康。

六、促进经济与社会可持续发展。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能力的发展,强调的是环境与经济的协调,追求的是人与自然的和谐。我国正

处于工业化、城镇化快速发展阶段,能源、资源的消费量将继续大量增加,这个阶段既是经济社会发展机遇期,也是资源环境矛盾凸显期。实现经济社会的可持续发展是突破资源环境约束的必然选择。发达国家历经近百年发展过程中出现的环境资源问题在我国集中出现,加上我国的资源禀赋,以煤为主的化石燃料在我国能源结构中所占比重过大的状况短期内难以改变,这些都大大增加了我们实现可持续发展的难度。制定清洁生产促进法,运用法律手段,促进清洁生产,推动节能减排,对于确保建设资源节约型和环境友好型社会,实现可持续发展,具有十分重要的意义。

第二条 本法所称清洁生产,是指不断采取改进设计、使用清洁的能源和原料、采用先进的工艺技术与设备、改善管理、综合利用等措施,从源头削减污染,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类健康和环境的危害。

【释义】 本条是关于清洁生产定义的规定。

清洁生产概念出现于20世纪70年代,1979年4月欧洲共同体理事会宣布推行清洁生产政策。同年11月在日内瓦举行的“在环境领域内进行国际合作的全欧高级会议”上,通过了《关于少废无废工艺和废物利用的宣言》。清洁生产在国外没有完全统一、完整的定义,在不同国家有许多不同的叫法,如污染预防、废物最小化、源削减、源控制、清洁工艺、污染削减等,意义也不尽相同。

联合国环境规划署的清洁生产定义为:清洁生产是将综合预防的环境战略,持续应用于生产过程和产品中,以减少对人类和环境的风险。环境规划署认为,清洁生产是对工艺和

产品不断运用一种综合的预防性环境战略,以减少其对人体和环境的风险。对于生产工艺,清洁生产包括节约原材料和能源,消除有毒原材料,并在一切排放物和废弃物离开工艺之前,削减其数量和毒性。对于产品,战略重点是沿产品的整个生命周期,即从原材料获取到产品的最终处置,减少其各种不利影响。

美国环保局对废物最小化技术所下的定义是:在可行的范围内,减少产生的或需要处理、处置的有害废弃物量。包括在源头进行削减和进行循环两方面的工作。这些工作可以使有害废弃物的总量与体积减少,或有害废物的毒性降低,或两者兼而有之。这一定义是针对有害废弃物而言的,未涉及资源、能源的合理利用和产品与环境的相容性问题,但提出以“源削减”和“再循环”作为最小化优先考虑的手段,对于一般废物来说,同样也是适用的。美国对污染预防的定义为:“污染预防是在可能的最大限度内减少生产场地所产生的废物量。它包括通过源削减、提高能源效率、在生产中重复使用投入的原料,以及降低水消耗量来合理地利用资源。常用的两种源削减方法是改变产品和改进工艺。污染预防不包括废物的厂外再生利用、废物处理、废物的浓缩或稀释,以及减少其体积或有害性、毒性成分从一种环境介质转移到另一种环境介质中的活动”。

加拿大未对污染预防下一个明确的定义,而是将一些具体的行为进行划分,认为确属污染预防范畴的有:改进仓储、改变生产工序、在一个工序中扩大再使用和再生利用、改变产品配方或设计方案、以无毒或低毒物质替代有毒化学品、停止使用被明令禁止使用的物质等。被确认为非污染预防的行为有:将有毒物质由一个处理媒介转入另一个媒介或工作场所、

废弃物的处理和最终处置等。

污染预防和废物最小化这两个概念主要着眼于产品的生产过程,而清洁生产的概念要比它们广,它不仅包括了产品的生产过程,还包括产品原材料的产生过程及产品的消费过程,即对产品的整个生命周期加以考虑。清洁生产的基本特点在于战略性、持续性、预防性和综合性。

从本法规定的清洁生产的定义来看,清洁生产是一种从生产源头进行控制,并且贯穿整个生产、使用过程的提高资源利用效率、污染预防措施。所谓污染预防,是指在可能的最大限度内减少生产场地生产的全部废物量,它包括通过源头削减,提高能源效率,在生产中重复使用投入的原料以及降低消耗量来合理利用资源。本法定义提出了一个重要的概念,就是从源头削减污染,这是清洁生产与“末端治理”措施的本质区别。源头削减,就是指通过设备或技术改造,工艺或流程改革,改变产品配方或设计,原料替代,以及改进内部管理、维修、培训或仓储控制手段,在进行再生利用、处理和处置以前,减少进入废物流或释放到环境中的有害物质和污染物数量。因此,只有在生产和服务过程中,从源头削减污染,才是真正意义上的清洁生产。

本法清洁生产定义的范围包含了生产和服务领域。实施清洁生产主要在工业生产领域,但农业、服务业等领域也要推行清洁生产。政府的职责是支持、鼓励和促进清洁生产,对不同领域制定有针对性的引导、激励政策。实施清洁生产是一个渐进的过程,在清洁生产及与之相关的清洁能源、清洁原料、清洁产品等概念中,“清洁”是一个相对的概念,指相对于当前所采用的生产工艺、能源、原料和生产的的产品而言,其所产生的污染更少、对环境危害更小。

第三条 在中华人民共和国领域内,从事生产和服务活动的单位以及从事相关管理活动的部门依照本法规定,组织、实施清洁生产。

【释义】 本条是关于本法调整范围的规定。

本法适用的主体范围包括从事生产和服务活动的单位以及从事相关管理活动的部门。清洁生产要求在生产、服务和产品使用全过程中采取控制措施,进行污染预防,与其他环境保护方面的法律适用的主体范围有所不同,从事生产和服务活动的单位都要遵守本法的规定。本条所称的“单位”,可以是法人,也可以是其他组织。本法立足于政府推进、企业实施,清洁生产的过程中需要政府主管部门负责组织、协调有关工作,并对企业开展清洁生产工作加以引导与扶持,本法对有关主管部门的职责作出了明确的规定,如本法第五条对中央和地方政府有关部门组织、协调清洁生产工作及各部门的有关职责作了原则性的规定;本法第二章又对各部门在推行清洁生产工作方面的职责作了规定,包括制定有利于清洁生产的政策、制定清洁生产推行规划、为企业提供清洁生产的技术信息和技术支持、组织清洁生产的技术研究和技术示范、组织开展清洁生产教育和宣传、优先采购清洁产品等。这些规定有利于明确各部门的相关职责,有利于清洁生产工作的促进与发展,也有利于对企业从事清洁生产工作进行引导与扶持。

第四条 国家鼓励和促进清洁生产。国务院和县级以上地方人民政府,应当将清洁生产促进工作纳入国民经济和社会发展规划、年度计划以及环境保护、资源利用、产业发展、区域开发等规划。

【释义】 本条是关于国家鼓励和促进清洁生产,将清洁

生产工作纳入国民经济和社会发展规划、年度计划及相关规划的规定。本次修正增加了国民经济和社会发展“年度计划”。

2003 年清洁生产促进法施行后,国家鼓励和促进清洁生产的政策措施:

1. 国务院全面部署推进清洁生产工作。一是进行工作部署。2003 年国务院办公厅在法律实施当年转发了国家发展改革委等部门《关于加快推行清洁生产的意见》,对推行清洁生产做了部署,提出了加快结构调整和技术进步、推进企业实施清洁生产、完善法规体系、强化监督管理等重点任务。2005 年,国务院印发了《节能减排综合性工作方案》,将清洁生产作为节能减排工作的重要方面,提出全面推行清洁生产。二是出台相关政策。国家发展改革委会同原国家环保总局制定发布了《清洁生产审核暂行办法》,对清洁生产审核作出明确规定,牵头组织制定了《废弃电器电子产品回收处理管理条例》,对大宗电子产品的回收、资源化、无害化处理等作出了规定。工业和信息化部发布了《关于加强工业和通信业领域清洁生产促进工作的通知》,将清洁生产作为促进产业升级、技术进步、管理创新的重要措施。目前,全国有 3 个省(市)出台了《清洁生产促进条例》,20 多个省(区、市)印发《推行清洁生产的实施办法》,30 个省(区、市)制定了《清洁生产审核实施细则》,22 个省(区、市)制定了《清洁生产企业验收办法》。三是加强宣传和培训。法律颁布以来,国务院有关部门和地方政府开展了各种形式的法律宣传,通过在网站开辟专栏,在主要媒体组织专版,召开现场会等方式,广泛深入宣传法律。近年来,全国累计对两万多家工业企业有关人员进行培训。2001 年至 2009 年,全国举办了 276 期“国家清洁生