

《中华人民共和国循环经济促进法》 法条详解

ZHONGHUARENMINONGHEGUOXUNHUANJINGJICUJINF
FATIAOXIANGJIE

全国人大环境与资源保护委员会法案室 编著



《中华人民共和国循环经济促进法》 法条详解

ZHONGHUARENMINGONGHEGUOXUNHUANJINGJICUJINFA
FATIAOXIANGJIE

全国人大环境与资源保护委员会法案室 编著

图书在版编目 (CIP) 数据

《中华人民共和国循环经济促进法》法条详解/全国
人大环境与资源保护委员会法案室编著. —北京: 中国民
主法制出版社, 2008. 11

ISBN 978-7-80219-491-5

I. 中… II. 全… 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 169223 号

书名/《中华人民共和国循环经济促进法》法条详解
ZHONGHUARENMINGONGHEGUOXUNHUAN
JINGJICUJINFATIAOXIANGJIE

作者/全国人大环境与资源保护委员会法案室 编著

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区玉林里 7 号 (100069)

电话/63292534 (发行部) 63055022 (编辑部)

传真/63056975 63056983

http://www.npc.gov.cn

E-mail: MZFZ@263.net

经销/新华书店

开本/32 开 880 毫米×1230 毫米

印张/7.25 字数/139 千字

版本/2008 年 11 月第 1 版 2008 年 11 月第 1 次印刷

印刷/北京友谊印刷有限公司

书号/ISBN 978-7-80219-491-5/D·1435

定价/29.00 元

出版声明/版权所有, 侵权必究。

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

目 录

中华人民共和国循环经济促进法法条详解	(1)
--------------------------	-----

第一章 总则	(1)
--------------	-----

第二章 基本管理制度	(36)
------------------	------

第三章 减量化	(54)
---------------	------

第四章 再利用和资源化	(91)
-------------------	------

第五章 激励措施	(138)
----------------	-------

第六章 法律责任	(157)
----------------	-------

第七章 附则	(190)
--------------	-------

附 录	(192)
-----------	-------

中华人民共和国循环经济促进法	(192)
----------------------	-------

关于《中华人民共和国循环 经济法（草案）》的说明	(208)
-----------------------------------	-------

全国人大法律委员会关于《中华 人民共和国循环经济法（草案）》 修改情况的汇报	(216)
--	-------

全国人民代表大会法律委员会关于 《中华人民共和国循环经济法 （草案）》审议结果的报告	(219)
--	-------

全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国循环经济促进法（草案三次审议稿）》修改意见的报告	(223)
---	-------

后 记	(226)
-----------	-------

(1)	《中华人民共和国循环经济促进法》
(1)	第一章
(35)	第二章
(42)	第三章
(10)	第四章
(81)	第五章
(51)	第六章
(00)	第七章
(50)	第八章
(50)	第九章
(805)	第十章
(015)	第十一章
(015)	第十二章
(015)	第十三章
(015)	第十四章
(015)	第十五章
(015)	第十六章
(015)	第十七章
(015)	第十八章
(015)	第十九章
(015)	第二十章
(015)	第二十一章
(015)	第二十二章
(015)	第二十三章
(015)	第二十四章
(015)	第二十五章
(015)	第二十六章
(015)	第二十七章
(015)	第二十八章
(015)	第二十九章
(015)	第三十章
(015)	第三十一章
(015)	第三十二章
(015)	第三十三章
(015)	第三十四章
(015)	第三十五章
(015)	第三十六章
(015)	第三十七章
(015)	第三十八章
(015)	第三十九章
(015)	第四十章
(015)	第四十一章
(015)	第四十二章
(015)	第四十三章
(015)	第四十四章
(015)	第四十五章
(015)	第四十六章
(015)	第四十七章
(015)	第四十八章
(015)	第四十九章
(015)	第五十章
(015)	第五十一章
(015)	第五十二章
(015)	第五十三章
(015)	第五十四章
(015)	第五十五章
(015)	第五十六章
(015)	第五十七章
(015)	第五十八章
(015)	第五十九章
(015)	第六十章
(015)	第六十一章
(015)	第六十二章
(015)	第六十三章
(015)	第六十四章
(015)	第六十五章
(015)	第六十六章
(015)	第六十七章
(015)	第六十八章
(015)	第六十九章
(015)	第七十章
(015)	第七十一章
(015)	第七十二章
(015)	第七十三章
(015)	第七十四章
(015)	第七十五章
(015)	第七十六章
(015)	第七十七章
(015)	第七十八章
(015)	第七十九章
(015)	第八十章
(015)	第八十一章
(015)	第八十二章
(015)	第八十三章
(015)	第八十四章
(015)	第八十五章
(015)	第八十六章
(015)	第八十七章
(015)	第八十八章
(015)	第八十九章
(015)	第九十章
(015)	第九十一章
(015)	第九十二章
(015)	第九十三章
(015)	第九十四章
(015)	第九十五章
(015)	第九十六章
(015)	第九十七章
(015)	第九十八章
(015)	第九十九章
(015)	第一百章

中华人民共和国 循环经济促进法法条详解

第一章 总 则

总则通常不涉及具体的权利义务,而只规定一般规则,界定立法目标和基本原则等。这样,一方面可以使法律有更大的包容性,为各种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。

条文释解

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。

循环经济促进法的制定,是我国在经济高速增长背景下,在不断审视环境与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、草地资源约为世界平均水平的 1/3,人均水资源约为世界平均水平的 1/4,人均森林资源约为世界平均水平的 1/5,人均能源约为世界平均水平的 1/7,其中人均石油占有量仅为世界平均水平的 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，加快循环经济立法。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计划,并明确由全国人大环资委提出法律草案。环资委成立了专门的起草领导小组,认真学习中央关于发展循环经济的指示,研究各地以及国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、国家发改委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,环资委先后两次将草案发送给中央有关部门、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。因此,2008年8月,十一届全国人大常委会第四次会议进行第三次审议时,草案被更名为循环经济促进法。2008年8月29日,十一届全国人大常委会第四次会议

高票表决通过了循环经济促进法。

本法的立法目的就是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两种方式来实现。一是通过产业链、消费链的耦合和社会的合作,实现对自然资源的合理利用;二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“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生态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、公民、行业协会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。

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。

条文释解

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。

我国很早就开始了循环经济的实践。在上世纪 50 年代到 70 年代,我国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循环经济定义。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,并对近年来外国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的过程中考虑“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。

依照本条,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。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，最大限度地减少对不可再生资源的消耗，同时降低废物的产生。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量量，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”，它强调人们在生产、流通和消费过程中，尽可能多次或者以尽可能多的方式重复使用物质，防止物品过早成为垃圾。再利用针对的是不改变废物物理性状的前提下进行的利用，如报废机动车船的回收拆解、机电产品再制造等。所谓“废物”，是指在生产、生活和其他活动中产生的丧失原有利用价值或者虽未丧失利用价值但被抛弃或者放弃的物品、物质以及法律、行政法规规定纳入废物管理的物品、物质。本法所称废物，包括产业废物和流通、消费后产生的废物。

“再利用”中的再制造，是指将废弃产品及零部件修

复、改造成质量等同于或者优于原产品的过程,其产品为再制造产品。再制造的对象应包括磨损、废旧及废弃的产品。再制造不同于修理或一般的再利用之处是,其是通过加工或升级改造的批量化制造过程,是一种高级形式的再利用。再制造是循环利用废弃物、实现资源节约的重要方式,因为它充分挖掘和利用了蕴含在废弃物或其零部件中的重点材料、能源等附加值,比把废物完全打碎作为制作产品的原材料或者完全依靠购买新原料进行生产来说,能大大节约资源并减少污染。这是发展循环经济应该大力倡导和推行的方式。

三、“资源化”(Resource)

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,强调发挥资源的最大利用效能。资源化能够将废物变为资源,既能节约资源,又能防止因大量填埋废物所造成的占用土地、污染环境等问题。所谓“将废物直接作为原料”,是指不经加工直接使用利用废物。如:电厂粉煤灰用于生产建材产品、筑路和建筑工程,企业利用余热、余压、城市垃圾和煤矸石、煤泥等低热值燃料及煤层气生产电力、热力等。所谓“再生利用”,是指将废物的全部或者部分作为原料经过加工予以利用的过程,其产品为再生产品。如:利用废铝生产再生铝,利用废纸生产再生纸,矿产资源开采过程中对共生、伴生矿进行综合开发利用,对社会生产和消费过程中产生的各种废旧物资进行回收利用等。

第三条 发展循环经济是国家经济社会发展的一项重大战略,应当遵循统筹规划、合理布局、因地制宜、

注重实效,政府推动、市场引导,企业实施、公众参与的方针。

条文主旨

本条是对发展循环经济战略方针的规定。

条文释解

近年来我国推行循环经济工作的力度明显加大,循环经济工作的开展取得了一定成效。2006 年全年,万元国民生产总值(GDP)能耗下降 1.23%,是 2003 年以来的首次下降,实现节能 3000 万吨标准煤。

实践证明,发展循环经济具有以下重要作用:

一是为经济增长开辟新的资源。例如,一个年产 800 万至 1000 万吨的钢铁联合企业,如全部回收可燃气体,按热值计算可供一个 120 万千瓦发电厂所需的能源,如全部回收固体废弃物,可满足生产 300 万吨水泥所需的主要原料。

二是有效减少污染物排放。我国水污染、大气污染、固体废物的产生,与目前的资源利用方式和水平有直接关系。据测算,如用矿石炼钢,能耗为 1.11 吨标煤/吨钢,而用废钢炼钢,能耗仅为 0.2 吨标煤/吨钢。利用废钢炼钢,可减轻空气污染 88%,减轻水质污染 76%。

三是有利于提高经济效益。目前我国冶金、有色、电力、化工等八个高耗能行业的单位产品能耗比世界先进水平平均高 40% 以上,工业用水重复利用率比国外先进水平低 15~25 个百分点,矿产资源总回收率为 30%,

比国外先进水平低 20 个百分点。只要适当提高企业资源利用效率和循环利用水平,就能较大幅度提高这些重要行业的经济效益。

目前我国循环经济发展实践中还存在不少问题,比如,发展循环经济在国家社会经济发展中的地位不明确,缺乏推进循环经济发展的统筹规划,政府、市场、企业和公民等主体的权利义务关系尚未清晰界定等。因此,迫切需要在立法中对发展循环经济的战略和方针予以明确。

发展循环经济是贯彻落实科学发展观的重要实践,也是实现可持续发展的重要保障,具有全局性、根本性、长期性。因此,本条规定“发展循环经济是国家经济社会发展的一项重大战略”,通过法律的形式明确宣示了循环经济在国家发展中的重大战略地位。

1996 年,国务院批转国家经委《关于开展资源综合利用若干问题的暂行规定》中规定,开展资源综合利用的方针为“因地制宜、鼓励利用、多种途径、讲求实效、重点突破、逐步推广”。将这一方针与本条规定的 32 字方针对比,可以看出后者的内容更为全面,也更为具体。本条规定发展循环经济的方针是:

一、统筹规划、合理布局

统筹规划、合理布局,强调的是要加快经济结构调整和优化区域布局。所谓规划,一般是指比较全面的、长远的发展计划。国家规划的主要功能是预测、指导、综合、协调、平衡和调控。我国要通过加强宏观调控,遏制盲目投资、低水平重复建设,限制高耗能、高耗水、高污染产业的发展,实现传统产业升级,就应当根据资源