

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

卞耀武/主编

法律出版社

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： 卞耀武(全国人大常委会法制工作委员会
副主任)

副主编： 黄建初(全国人大常委会法制工作委员会
经济法室副主任)

孙佑海(全国人大环境与资源保护委员会
法案室主任)

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/卞耀武主编. —北京:法律出版社, 2002. 12

(中华人民共和国法律释义丛书)

ISBN 7-5036-4010-3

I. 中… II. 卞… III. 无污染工艺—法规—注释—中国 IV. D922.685

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 098918 号

©法律出版社·中国

出版/法律出版社	编辑/法规出版中心
总发行/中国法律图书公司	经销/新华书店
印刷/北京北苑印刷有限责任公司	
开本/850×1168 1/32	印张/5.125 字数/124 千
版本/2003 年 1 月第 1 版	印次/2003 年 1 月第 1 次印刷
法律出版社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)	
电子邮件/info@lawpress.com.cn	电话/010-63939796
网址/www.lawpress.com.cn	传真/010-63939622
法规出版中心/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)	
电子邮件/law@lawpress.com.cn	rs888@sina.com
读者热线/010-63939631 63939632	传真 010-63939650
中国法律图书公司/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)	
传真/010-63939777	销售热线/010-63939792
网址/www.Chinalaw-book.com	010-63939778
书号:ISBN 7-5036-4010-3/D·3728	定价:12.00 元

撰稿人

岳仲明	杨永明	宋 芳	高 飞
孙佑海	蔡 薇	王凤春	陈少云

目 录

第一部分 释 义

第一章 总 则	1
第二章 清洁生产的推行	17
第三章 清洁生产的实施	36
第四章 鼓励措施	61
第五章 法律责任	67
第六章 附 则	76

第二部分 附 录

附录一：

中华人民共和国清洁生产促进法	79
全国人大环境与资源保护委员会关于提请审议 《中华人民共和国清洁生产促进法(草案)》的 议案	88
关于《中华人民共和国清洁生产促进法(草案)》 的说明	89
中华人民共和国清洁生产促进法(草案)	97
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国清 洁生产促进法(草案)》审议结果的报告	105
中华人民共和国清洁生产促进法(草案)(二次审 议稿)	110

关于政府采购法等六个法律草案主要问题修改 意见的报告·····	118
------------------------------------	-----

附录二：

九届全国人大常委会第二十七次会议分组审议 清洁生产促进法(草案)的意见·····	126
有关清洁生产的背景介绍·····	134
我国推行清洁生产概况·····	139
国外政策、法律中清洁生产促进机制综述 ·····	143
国际清洁生产宣言·····	153
清洁生产相关名词解释·····	155

第一部分 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】 本条是对清洁生产促进法立法目的的规定。

一、改革开放以来,我国的经济实现了高速发展,但是也带来了严重的环境污染和生态破坏。我国环境污染严重的根本原因在于我国多数企业尚未从根本上摆脱粗放经营方式,结构不合理,技术装备落后,能源原材料消耗高、浪费大,资源利用率低。为了预防污染和减轻污染对环境和公众健康的危害,国家也已经制定了多部环保方面的法律与行政法规,要求企业采取各种预防和污染治理措施,要求按照排放标准对产生的污染物进行处理后再排放。但是这种处理方式虽然能够取得一定的效果,但是也存在着明显的缺陷与不足:一是治理代价高,影响企业竞争力和经济效益,致使企业缺乏治理污染的主动性和积极性;二是治理技术难度大,并存在污染转移的风险;三是无助于减少生产过程中的资源浪费;四是政府行政监督管理的成本过高。因此,为了促使保护环境与经济发展取得双赢的效果,应当促进从生产的源头实行清洁生产。大量的试点及经验证明,实施清洁生产可以节约资源,削减污染,

降低污染治理设施的建设和运行费用,提高企业的经济效益和竞争能力;将污染物消除在源头和生产过程中,可以有效解决污染转移问题;可以从根本上减轻因经济快速发展给环境造成的巨大压力,降低生产和服务活动对环境的破坏。在我国已加入 WTO 的新形势下,推动实施清洁生产具有更为紧迫的意义。

1992 年,联合国环境与发展大会通过了《21 世纪议程》,首次正式提出了清洁生产概念,指出实施清洁生产是取得可持续发展的关键因素。1994 年,国务院批准并颁布了《中国 21 世纪议程》,提出“为了实施可持续发展战略,要采用清洁技术,实施清洁生产”,并将推行清洁生产作为优先实施的重点领域。2001 年 3 月,第九届全国人大第四次会议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》指出,“推行清洁生产,抓好重点行业的污染防治,控制和治理工业污染源,依法关闭污染严重、危害人民健康的企业”。许多代表也提出了关于制定清洁生产促进法的议案,说明实施清洁生产对实现经济可持续发展的重要意义已经逐渐为社会各界所认识,采取有力措施推行清洁生产也已经列入了政府的工作目标。因此,制定清洁生产促进法是必要的。这部法律的制定对防治因生产经营对环境造成的污染,改善生态环境,保护公众的健康,促进企业开展清洁生产工作,实现我国经济和社会的可持续发展,具有重要意义。

二、根据本条规定,清洁生产促进法的立法目的包括以下几个方面的内容:

(一)促进清洁生产。清洁生产是实施可持续发展战略的关键措施,是一种能够兼顾经济发展和环境保护的双赢策略,并且也是一个对政府、企业和大众都有经济和社会效益的生产模式。然而,在将清洁生产的理念付诸实施的过程中,无论是在政府的管理层次,还是在企业的经营层次以及大众的消费层次都存在着诸多障碍,这些障碍严重影响清洁生产的推行深度和广度。

在推行清洁生产的过程中,主要存在以下障碍:一是思想观念障碍。由于清洁生产是一个比较新的概念,因此不少单位和个人对这一概念普遍缺乏了解。大多数人只了解传统的生产和污染物处置模式,不知道存在清洁生产这样一种可以兼顾经济效益和环境效益的生产模式;有的人只将清洁生产视为单纯的环保措施,没有将其作为整个生产体系加以考虑,结果是采取消极、被动的态度对待清洁生产,将清洁生产当成企业负担;还有的人认为清洁生产是环境达标之后的目标,现阶段推行清洁生产超越国情。二是管理障碍。管理方面的障碍体现在政府管理和企业管理两个方面:政府方面,清洁生产没有在政府的各项经济发展管理工作中得到体现,协作、推动力度不够。在政府的环境管理方面,生产建设与环境保护管理分离,许多监督管理制度偏重于末端控制;企业方面,清洁生产活动基本局限于环保部门,没有成为企业管理者的重要工作内容,致使有关管理制度难以实施,企业职工参与程度不高。三是政策障碍。主要体现在政府鼓励、推行清洁生产的政策措施少而且力度不够。在财政、税收方面,对通过充分利用资源、节约资源以及废物回收利用生产的产品,几乎没有优惠措施,反而单位产品所负担的增值税还会增加;投资建设与生产设施整合为一体的清洁生产设施无法享受财税优惠,而投资末端治理的设施却可以享受有关政策优惠等。四是技术障碍。技术障碍主要表现在很多情况下缺乏适用的清洁生产技术,特别是对中小型企业 and 老企业而言,其设备陈旧、技术工艺落后,而自主开发能力很弱,采用高、新技术的能力也很弱。此外,缺乏相应的技术人才、与清洁生产相配套的监控技术不过关、科研机构对清洁生产技术和清洁产品开发能力不足等都是推行清洁生产工作中的技术障碍。五是资金障碍。由于清洁生产未被社会各界所认识,因此企业在进行清洁生产活动时往往面临资金筹措困难,特别是一些中小型企业 and 效益不好的企业,问题更为突出。目前清洁生产投资来源基本

局限于政府技术改造项目和国际援助项目,根本无法满足企业实施清洁生产的实际需要。六是信息障碍。信息障碍主要指企业无法全面了解有关清洁生产技术、清洁产品和废物供求的信息。企业由于不了解有关信息而缺乏选择采用清洁生产和生产清洁产品的机会。

这部法律的名称叫做清洁生产促进法,通过制定这部法律,运用法律手段,消除推行清洁生产的障碍,规范、引导、保障清洁生产活动的有效开展。制定一部适合我国国情的鼓励性、促进性的清洁生产法律,有助于使各级政府、企业界和全社会了解实施清洁生产的重要意义,提高企业自觉实施清洁生产的积极性;有助于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;有助于帮助企业克服技术、资金、市场等方面的障碍,增强企业实施清洁生产的能力;有助于明确企业实施清洁生产的途径和方向,适应我国加入 WTO 后的形势需要。

(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,目前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省资源，提高资源利用效率的目的，也符合当前环境保护与资源利用的趋势，符合我国可持续发展的战略。

(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，它包括废物、废气、废液等。目前我国制定的多部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的规定，并且制定并公布了一些强制性的标准，这对减少因在生产过程中产生的污染物对环境的破坏起着重要的作用。与这些法律不同，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。这是因为，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，在生产过程完成后无需再进行处理；而其他的治理措施并不对生产的过程进行控制，而是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有着非常重要的作用，有助于实现减少和避免污染物产生的立法目的。

(四)保护和改善环境。这里所说的环境是指我们人类赖以生存的环境，它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。保护和改善环境,是我国的一项基本国策。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,目的也是为了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。其实质就是经济的健康发展应该建立在生态持续能力、社会公正和人民积极参与自身发展决策的基础之上。实施可持续发展战略,是关系中华民族生存和发展的长远大计。实施可持续发展战略已成为国民经济和社会发展的基本指导方针。制定清洁生产促进法,促使企业在生产和服务中不断采取改进设计、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,减少或者避免污染物的产生和排放,减轻或者消除对人类健康和环境的危害,也是为了保障和促进可持续发展战略的实施。

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】 本条是对清洁生产定义的规定。

一、1992年,联合国环境与发展大会通过了《21世纪议程》,首次正式提出了清洁生产的概念,指出实行清洁生产是取得可持续发展的关键因素。清洁生产在不同的发展阶段和不同的国家有不同的提法,但其内涵基本类似。目前各国还使用着许多类似的同义语,如“污染预防”、“清洁工艺”、“废物减量化”等。本法规定的定义主要是以联合国环境规划署对清洁生产的定义为参考确定的。联合国环境规划署对清洁生产所下的定义为:“清洁生产是指将综合预防的环境策略持续应用于生产过程、产品和服务中,以便减少对人类和环境的风险性。对生产过程而言,清洁生产包括节约原材料和能源,淘汰有毒原材料并在全部排放物和废物离开生产过程以前减少他们的数量和毒性。对产品而言,清洁生产策略旨在减少产品整个生命周期过程中,从原料的提炼到产品的最终处置对人类和环境的影响。对服务而言,清洁生产就是将预防性的环境战略纳入服务设计和提供的服务活动中。清洁生产不包括末端治理技术,如空气污染控制、废水处理、焚烧或者填埋。”

二、目前,我国已制定了多部环境保护方面的法律,如《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国水污染防治法》、《中华人民共和国大气污染防治法》、《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》、《中华人民共和国海洋环境保护法》、《中华人民共和国环境噪声污染防治法》等,这些法律为了减轻污染对环境和公众健康的危害规定了许多具体的污染防治措施,对于企业,要求他们采取各种污染治理措施,按照排放标准对产生的污染物进行处理后再向环境排放。这些措施都取得了一定的效果。但对于清洁生产而言,这些治理措施都属于“末端治理”,即在生产过程中不对污染物

的产生加以控制,而是在生产过程结束后再对污染物进行处理,使其达到环境排放标准,这样的治理措施已经显露了明显的缺陷:一是治理代价高;二是治理技术难度大;三是无助于减少生产过程中的资源浪费;四是行政监督管理成本过高。这都与清洁生产有着根本的区别,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、使用过程的污染预防措施。所谓污染预防,就是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非常重要的概念,就是从源头削减污染,这是清洁生产与其他环境“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。

三、本法定义的范围包含了全部的生产和服务领域。这样规定,一是因为目前国内外对清洁生产的认识已经突破了传统的工业生产领域,农业、服务业等领域也已开始推行清洁生产;二是本法规定的政府职责是以支持、鼓励措施为主,这个范围宜宽不宜窄,事实上也没有必要对不同的生产领域制定不同的清洁生产促进法;三是由于清洁生产的推行是一个渐进的过程,法律应当为其将来的发展留下一定的空间,如果规定得太窄,反而会对今后清洁生产的推行造成障碍。需要指出的是,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技术工艺、能源、原料和生产的产物而言,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】 本条是对本法调整范围的规定。

一、法律的适用范围,也称法律的效力范围,包括法律的时间效力,即法律从什么时候开始发生效力和什么时候失去效力;法律的空间效力,即法律适用的地域范围;法律对人、事的效力,即法律对什么人、行为适用。关于清洁生产促进法的时间效力问题,本法第四十二条已经作了规定,即本法自2003年1月1日起施行。本条则对本法适用的地域范围和对人、事的适用范围作出了规定。

二、本法适用的地域范围。它包括在我国主权所及的全部领域内。一般讲,法律的地域效力范围的普遍原则,适用于制定它的机关所管辖的全部领域。清洁生产促进法作为全国人大常委会制定、颁布的法律,其效力自然适用于我国境内。这里需要指出的是,根据我国香港特别行政区基本法和澳门特别行政区基本法的规定,只有列入这两个基本法附件三的全局性法律,才能在这两个特别行政区适用。清洁生产促进法没有被列入这两个基本法的附件三之中。因此,清洁生产促进法不适用我国香港和澳门两个特别行政区。

三、本法适用的主体范围,包括一切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。

(一)按照本法规定,一切从事生产和服务活动的单位都应当遵守本法的规定。由于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,因此其适用主体的范围比较广,与其他环境保护方面的法律相比,本法的适用范围稍有不同,即不仅从事生产的单位要遵守清洁生产促进法的规定,而且从事服务活动的单位也要遵守本法的规定。本条所称的“单位”,可以是我国的法人和其他组织,也可以是外资企业以及其他组织。本

法的适用范围不包括个人,主要是考虑到从事清洁生产需要采用新技术并投入大量的资金,并且清洁生产主要是涉及工业领域,个人实行清洁生产的难度较大也不切合实际,因此本法未将个人包含在适用范围内。

(二)本法的适用范围还包括从事清洁生产相关管理活动的部门。由于本法是清洁生产的促进法,因此在实施清洁生产的过程中需要政府行政主管部门负责组织、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,本法也对有关行政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明确细致的规定,包括制定有利于清洁生产的政策、制定清洁生产推行规划、发展区域性清洁生产、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。这些规定有利于政府为生产经营者自愿实施清洁生产提供支持和服务,创造适宜的外部环境。将从事清洁生产相关管理活动的部门包含在本法的适用范围内,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,应当将清洁生产纳入国民经济和社会发展规划以及环境保护、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并将清洁生产纳入国民经济和社会发展规划及相关规划的规定。

一、由于清洁生产的概念在我国提出的较晚,清洁生产工作也只是在我国的少数地区进行了试点,并没有大范围的全面开展,大多数行政部门和企业对此认识还比较模糊,清洁生产工作的推行

也遇到了困难和障碍。因此,国家有必要采取措施鼓励和促进清洁生产的发展,本条即是对此作了原则性的规定。

从 1993 年开始,国家经贸委、国家环保总局、国务院其他有关部门及有关省、自治区、直辖市在推行清洁生产方面做了大量的工作:一是开展清洁生产宣传培训。一些地方特别是试点省、市都开展了大规模的清洁生产宣传。1993 年以来,全国共举办了 140 期清洁生产培训和讲座,近万人受到教育和培训,并且培养了近百名具有资格的清洁生产审核人员。二是组织建立各类清洁生产中心。自 1994 年底成立国家清洁生产中心以来,全国已经成立了一批行业清洁生产中心和地方清洁生产中心,还有一些省市和行业正在筹建清洁生产中心。现已成立的行业清洁生产中心有:中国石化总公司清洁生产中心、化工清洁生产中心、冶金工业清洁生产中心和中国航空工业总公司清洁生产技术指导中心等;已成立地方清洁生产中心的省、自治区、直辖市有:上海市、天津市、山西省、陕西省、黑龙江省、山东省、江西省和内蒙古自治区等。三是开展清洁生产示范和试点。全国开展清洁生产试点的省、自治区、直辖市已有 24 个。据不完全统计,全国和一些地方通过各类项目已设立的清洁生产示范、试点约 400 多个,分属化工、轻工、建材、国防、冶金、石化、铁路、电子、航空、医药、采矿、电力、烟草、机械、仪器仪表、纺织印染、交通等十几个行业。试点企业通过清洁生产审核和生产工艺技术改造,普遍取得了良好的经济效益和环境效益,主要污染物平均削减 20% 以上,有些企业因污染严重已经处于即将被关闭的境地,由于实施清洁生产,在较短的时间内实现了达标排放,同时达到了扭亏为盈的目标。1999 年,国家经贸委发布《关于实施清洁生产示范试点计划的通知》,确定在北京、天津、上海、重庆、沈阳、太原、济南、昆明、兰州、阜阳等 10 个城市和在石化、化工、冶金、轻工、船舶等 5 个行业开展清洁生产试点、示范。四是开展清洁生产国家交流与合作。各级政府及其有关主管部门先后与