

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）

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)

ISBN7-5036-4010-3

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 rpc8841@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地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，要求企业采用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了《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向个方面的内容：

（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和老企业而言，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和工作中的技术障碍。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和效益不好的企业，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实施可持续发展与战略，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的定义为参考确定的。联合国环境规划署对清洁生产的定义为：“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。本法定义提出了下个非常重要的概念，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，才能在这两上特别行政区适用。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，即人仅从事生产的单位要遵守规定，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，包括制定了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。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：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的试点。全国开展清洁生产试点和省、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世界银行、联合国环境署、联合国工业发展组织、欧盟等国际组织以及加拿大、美国、挪威、荷兰等国家开展了清洁生产合作项目。这些国际合作项目为有关省市、行业部门和企业实施清洁生产提供了比较广泛的技术支持，包括各类技术培训和咨询，编写清洁生产教材以及指导企业进行清洁生产审核。

除了上述有关部门为清洁生产推行所做的大量工作之外，本法也对清洁生产的推行，鼓励和促进清洁生产做了具体的规定，如本法第二章和第四章分别对清洁生产的推行和相关鼓励措施作了相应的规定，内容包括优惠的财政税收政策、专项资金扶持、将清洁生产列入中小企业发展基金范围内、制定清洁生产的产业及技术开发和推广政策、建立清洁生产表彰奖励制度等，这些都充分体现了国家鼓励和促进清洁生产，对清洁生产在我国的推行必将起到十分重要的作用。

二、国民经济和社会发展规划，是社会主义国家根据客观经济规律和经济、社会发展的要求，对未来计划期内国民经济和社会发展各主要方面和主要过程所作的统筹部署和安排，是指导国民经济和社会必展和纲领性文件。我国实行社会主义市场经济、各项事业都要按照国民经济和社会发展规划协调地发展。纳入国民经济和社会发展规划的工作，可以在人力、物力、财力上得到保证。依照法律的规定，每年制定国民经济和社会发展规划，是各级人民政府重要职责之一。这项工作决定一个行政区域范围内的政治、经济、文化、科技等各方面的发展方向和目标，决定一个区域内的工作重心和工作安排的轻重、缓急，也关系到人民群众的生活和利益。关系到各项生产计划和安排，

也关系到人民群众的生活和利益。把清洁生产工作纳入国民经济和社会发展规划，可以充分保证清洁生产工作的顺利实施，也体现了国家对清洁生产的重视程度，国务院和县级以上地方人民政府应当按照本法的规定。将清洁生产工作纳入国民经济和社会发展规划，给予人力、物力、财力的保证，使清洁生产的各项工作能够落到实处。

大力推行清洁生产工作在国务院编制的国民经济和社会发展规划中都有体现。国家计委、国家环保总局、国家经贸委在研究制定国家环境保护“九五”计划和2010年远景目标以及“十五”计划时，都将依靠技术进步推行清洁生产作为防治污染的重要措施；国家经贸委在制定《“九五”技术改造计划纲要》、《“九五”全国工业交通技术发展纲要》时，将清洁生产摆在了重要的位置；石油化工、轻工、航空、船舶等行业也都制定了本行业的推行清洁生产计划。在政策制定方面，国家经贸委公布了第一批《国家重点行业清洁生产技术导向目录》，为金融机构和企业投资提供了依据；国家环保总局制定并发布了《关于执行清洁生产的若干意见》，指导各地将推行清洁生产与现行环境管理制度有机结合起来，巩固和深化清洁生产工作。

三、在将清洁生产纳入国民经济和社会发展规划的同时，还应将清洁生产纳入环境保护、资源利用、产业发展、区域开发等专业规划。环境保护、资源利用、产业发展、区域开发等规划适用于各专业领域，因此更加具有针对性和适应性，将清洁生产纳入这些规划中，可以使清洁生产更好地应用于相关的领域与行业，发挥更大的作用。

第五条 国务院经济贸易行政主管部门负责组织、协调全国的清

洁生产促进工作。国务院环境保护、计划、科学技术、农业、建设、水利和质量技术监督等行政主管部门，按照各自的职责，负责有关的清洁生产促进工作。

县级以上地方人民政府负责领导本行政区域内的清洁生产促进工作。县级以上人民政府经济贸易行政主管部门负责组织、协调本行政区域内的清洁生产促进工作。县级以上地方人民政府环境保护、计划、科学技术、农业、建设、水利和质量技术监督等行政主管部门，按照各自的职责，负责有关的清洁生产促进工作。

【释义】 本条是对清洁生产促进工作管理体制的规定。

一、本条第一款明确规定，国务院经济贸易行政主管部门负责组织、协调全国的清洁生产促进工作。本款所称“国务院经济贸易行政主管部门”即国家经贸委。由于清洁生产促进工作涉及工业、农业、服务业等多个领域，范围较广，是一项综合性较强的工作，需要由一个涉及多个领域的综合主管部门负责组织实施，同时根据国务院三定方案中规定的国家经贸委的职责，本法规定清洁生产的促进工作由国务院经济贸易行政主管部门负责组织、协调。另外，由于清洁生产覆盖的领域和行业较广，又同时涉及环境保护、制定有关计划和规划、采用高新技术和科研等相关的工作，不同于单纯的污染控制，不能仅仅依靠单一部门的监督管理，而是需要政府从多个角度，多个环节对生产经营者进行引导、鼓励、支持和规范，在清洁生产的管理体制问题上，应当强调有关部门之间的配合。因此，这一款还规定了国务院环境保护、计划、科学技术、农业、建设、水利和质量技术监督等行

政主管部门按照各自的职责，负责有关的清洁生产工作。这些部门与国务院经济贸易行政主管部门密切配合，各司其职，在相关的行业和领域充分发挥本部门的优势，为做好清洁生产的促进工作而共同努力。

二、本条第二款是关于县级以上地方人民政府及有关部门在清洁生产促进工作中职责的规定，这一款明确规定由县级以上地方人民政府负责领导本行政区域内的清洁生产促进工作。与第一款中央有关部门在清洁生产促进工作中的职责有所不同，本款规定地方的清洁生产工作由县级以上人民政府领导，这是主要是考虑到我国幅员辽阔，各地具体情况也不相同，差异较大，有的地方政府机构的设立还不很健全，因此由县级以上政府进行统一领导更有利于清洁生产促进工作的开展，保证清洁生产促进工作能够落到实处。同第一款相同的是，地方的清洁生产工作仍由经济贸易行政主管部门负责组织、协调、环境保护、计划、科学技术、农业、建设、水利和质量技术监督等行政主管部门，按照各自的职责，负责有关的清洁生产促进工作。

第六条 国家鼓励开展有关清洁生产的科学研究，技术开发和国际合作，组织宣传、普及清洁生产知识，推广清洁生产技术。

国家鼓励社会团体和公众参与清洁生产的宣传、教育、推广、实施及监督。

【释义】 本条是关于鼓励清洁生产科研、开发、技术推广、国际合作及普及、宣传清洁生产知识、实施清洁生产公众监督的规定。

一、科学技术是生产力，实施清洁生产的关键取决于科学技术水平。实施清洁生产，就是贯彻污染预防原则，从生产设计、能源与原

材料选、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，从生产和服务的源头减少资源的浪费，促进资源的循环利用，控制污染的产生，实现经济效益与环境效益的统一。由此，实施清洁生产各个环节都离不开科学技术的支撑，可以说实施清洁生产的过程，就是依靠科学技术进步的过程。有关清洁生产的科学研究、技术开发是实施清洁生产的基础和保障。根据本法规定，国务院及其有关主管部门和省级政府制定有利于实施清洁生产的产业政策、技术开发和推广政策；对从事清洁生产研究、示范和培训，实施国家清洁生产重点技术改造等项目等，列入中央和地方财政安排的有关技术进步专项资金的扶持范围。国家还鼓励开展有关清洁生产的国际合作，以引进和吸收国外的先进技术。同时国家也要有重点、有步骤地组织宣传、普及清洁生产知识，以推动清洁生产技术推广工作。因此，本条第一款规定对实施这部法律是十分必要的。

二、清洁生产是实施可持续发展、经济发展和环境保护的“双赢策略”，也是一个政府、社会、企业和大众都有经济和社会效益的生产模式。总之，清洁生产是一个比较新的概念，在将清洁生产促进法律制度付诸实施过程中，无论是在政府的管理层次，还是在企业的运营层次以及大众的消费层次都可能会存在一些障碍，这些障碍将影响清洁生产的实施，制定清洁生产促进法，就是通过建立清洁生产促进的法律制度，在政策、技术、管理、资金、公众参与等方面规范、引导、保障清洁生产活动的开展，消除推行清洁生产的障碍。为了从思想观念上解决对清洁生产的认识问题，本条第二款规定，国家鼓励社会团

体和公众参与清洁生产的宣传教育、推广、实施及监督。只有社会团体和公众参与清洁生产的宣传、教育、推广、实施工作，并对违法行为进行监督，在全社会特别是政府有关部门、企业负责人中树立清洁生产意识，普及清洁生产知识，提高对实施清洁生产必要性的认识，才能实施好这部法律，进而实现提高资源利用效率，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的立法目的。

第二章 清洁生产的推行

第七条 国务院应当制定有利于实施清洁生产的财政税收政策。

国务院及其有关行政主管部门和省、自治区、直辖市人民政府，应当制定有利于实施清洁生产的产业政策、技术开发和推广政策。

【释义】 本条是对有关政府及其主管部门制定有利于清洁生产的政策的规定。

一、所谓政策，从总体上讲，是指国家、政党为了达到一定的目的，根据自己的政治路线，结合当时情况和历史条件制定的行动准则。经验证明，正确的政策对于实现党和国家的一定目标，往往会发挥极大的作用。本条所指政策，是国家政策而非政党政策。在国家政策中，包括国防政策、外交政策、教育政策、科技政策、人口政策、环境政策、财政政策等等。上述的政策，或多或少都与清洁生产有关，但对于直接推动清洁生产而言，最重要的，是经济政策。

二、所谓财政政策，是指国家调整资财的收入与支出管理活动的行动准则。所谓税收政策，是指国家调整向何种对象，按照何种税率征税的管理活动的行动准则。所谓产业政策，是指国家支持或者限制或者禁止某些产业的行动准则。所谓技术开发政策，是指国家支持发现或者发明先进技术以供利用的行动准则。所谓技术推广政策，是指国家支持将先进、适用的技术，通过试验、示范、培训、指导以及咨询服务手段，普及应用于工农业等领域的行动准则。

以上所述的经济政策，由于与发展清洁生产关系非常重大，所以本法专门列出独立的一条，对政府如何运用经济政策手段支持清洁生产作了重要规定。上述各项经济政策，如果制定得有利于实施清洁生产，就有助于实现本法的制定目标，即发展清洁生产，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，促进经济和社会的可持续发展。

我国的财政和税收政策，只有中央人民政府即国务院才有权制定，因此本条第一款规定：“国务院应当制定有利于实施清洁生产的财政税收政策”。至于产业政策和有关的技术开发和技术推广政策，国务院、国务院有关行政主管部门和省、自治区、直辖市都有权制定，因此本法第二款规定：“国务院及其有关行政主管部门和省、自治区、直辖市人民政府，应当制定有利于实施清洁生产的产业政策、技术开发和推广政策。”

三、根据本条，国务院应当抓紧制定有利于实施清洁生产的财政政策 and 税收政策，运用财政和税收手段支持企业开展清洁生产；国务

院及其有关行政主管部门（包括发展计划委员会、经济贸易委员会、科技部、农业部、水利部、建设部、国家环保总局、有关行业行政主管部门等）和省、自治区、直辖市人民政府，都应当抓紧制定有利于实施清洁生产的产业政策、技术开发政策和技术推广政策，从产业支持、技术支持等角度促进清洁生产的发展。

第八条 县级以上人民政府经济贸易行政主管部门，应当会同环境保护、计划、科学技术、农业、建设、水利等有关行政主管部门制定清洁生产的推行规划。

【释义】 本条是关于要求政府有关部门制定清洁生产的推行规划的规定。

一、所谓规划，一般是指比较全面的长远的发展计划。所谓清洁生产的推行规划，是指政府有关部门制定的推行清洁生产的全面而长远的发展计划。

实施清洁生产为什么需要制定推行规划？这是由推行清洁生产的综合性和复杂性决定的。首先，实施清洁生产涉及的方面十分广泛，既包括工业领域、又包括农业领域，还包括第三产业等领域，因此，必须综合考虑，统筹兼顾；其次，实施清洁生产又是一项长期的艰巨任务，各方面的困难很多，需要一年又一年、一代又一代地坚持下去，客观上要求有步骤、有计划地进行；再次，实施清洁生产需要各方面的大力支持，这里既包括人才和资金方面的，又包括技术、物资等方面的，还包括政策法规等方面的。虽然我国的国民经济和社会发展规划中涉及清洁生产，但该规划比较原则的，所以，国家有必要制定专

门的清洁生产推行规划，以促进清洁生产在我国的全面实施。

二、如何制定清洁生产的推行规划？根据本条的规定，该规划的制定工作由县级以上人民政府的经济贸易行政主管部门负责“牵头”。之所以由县级以上人民政府的经济贸易行政主管部门负责“牵头”制定该规划，其依据是本法第五条“国务院经济贸易行政主管部门负责组织、协调全国的清洁生产促进工作”，“县级以上地方人民政府经济贸易行政主管部门负责组织、协调本行政区域内的清洁生产促进工作”等规定。同时，考虑到清洁生产的推行离不开环境保护、计划、科学技术、农业、建设、水利等部门的支持，因此，县级以上人民政府经济贸易行政主管部门在制定清洁生产的推行规划时，要会同环境保护、计划、科学技术、农业、建设、水利等有关行政主管部门共同进行。县级以上人民政府经济贸易行政主管部门既要发挥“牵头”的作用，又要发挥有关部门的积极性。而有关部门既要认真负责，又要做好与县级以上人民政府经济贸易行政主管部门的配合。所有的部门既认真负责、又互相配合，才能制定出一个科学合理的清洁生产推行计划。这里所称县级以上人民政府，指县级人民政府、地级人民政府、省、自治区、直辖市人民政府和国务院。

第九条 县级以上地方人民政府应当合理规划本行政区域的经济布局，调整产业结构，发展循环经济，促进企业在资源和废物综合利用等领域进行合作，实现资源的高效利用和循环使用。

【释义】 本条是对地方政府促进区域性清洁生产作出的规定。

一、所谓行政区域，是指一级地方人民政府所管辖的地区范围。

所谓区域性的清洁生产，是指相对于单个企业实施清洁生产而言的。本条要求县级以上地方政府在企业开展清洁生产的基础上，在地区的范围内组织好清洁生产，解决单一的企业所解决不了的资源综合利用、原材料节约、污染防治等难题。在某个城市曾经发生过这样一件事情。某金属冶炼厂在生产过程中排出的废渣，按照计划要在指定的地方填埋；而本城的另一个工厂需要这种废渣作生产原料。却要根据上级主管部门的指令向异地的企业购买，结果造成资源的浪费和运输的紧张以及生产成本的提高。在当时的情况下，如果有关的人民政府能够合理规划本行政区域的经济布局，促进企业在资源节约和废物综合利用等领域进行合作，就可以有效地解决上述问题。因此，本条规定县级以上地方人民政府应当促进区域性的清洁生产，具有重大意义。

二、如何促进区域性的清洁生产？根据本条规定，应把握以下几点：1. 县级以上地方人民政府要做好清洁生产的组织和促进工作；2. 这些政府要对所管辖的行政区域的经济布局作出合理的规划；3. 这些政府要抓好产业结构的调整工作；4. 这些政府要促进本行政区域的循环经济的发展，促进企业在资源和废物综合利用等领域进行合作。县级以上地方人民政府促进区域性清洁生产的目的是实现区域范围的资源高效利用和循环使用。促使经济和社会的可持续发展。

三、本条出现了“发展循环经济”一词。由于它对于非专业人士比较陌生，因此有必要专门作出说明。我们知道，经济发展与环境保护是传统社会发展模式的一对固有矛盾。为解决这个问题，不少国家的政府的社会组织提出一系列的发展模式和战略，其中，发展循环经

济是目前国际上比较成熟的一种发展思路。发展循环经济是目前国际上比较成熟的一种发展思路。发展循环经济的基本趋向是，按照自然生态规律利用自然资源和自然环境所提供的容量，实现经济活动的生态化和合理化。发展物尽其用的循环经济，有利于从根本上解决发展经济与节约资源、保护环境之间的尖锐矛盾。

传统经济是由“自然资源——产品——污染物排放”所构成的物质单向流动的经济。在这种经济过程中，人们以越来越高的强度把地球上的物质和能源开采出来，在开采、加工、消费的过程中又把污染物和废物大量地排放到环境之中，对资源和能源的利用往往又是一次性的，危害极大。而发展循环经济所倡导的是一种建立在物质不断循环利用基础上的循环发展模式，它要求把经济活动按照自然生态系统的模式，组成一个“自然资源——产品——资源再生”的物质不断循环发展模式，它要求把经济活动按照自然生态系统的模式，组成一个“自然资源——产品——资源再生”的物质不断循环流动的过程，使得这个经济活动系统以及生产和消费的过程基本上不产生或者只产生很少的废物。循环经济化解了环境与发展之间的尖锐矛盾，是 21 世纪世界主要是国家环境保护必然的战略选择。

循环经济已经在一些发达国家中进行成功的实践，无论是在企业层次进行的污染物排放最小化实践，还是在区域工业生态系统内企业间废物的相互交换，或者再到产品消费过程中和消费过程后物质和能量的转换循环，都有许多成功的实例。其中比较成功的是日本和德国。

日本是发达国家中循环经济立法最全面的国家，立法的目标是建

立一个资源的“循环型社会”。目前，日本已经制定了《推进建立循环型社会基本法》、《有效利用资源促进法》、《建设再利用法》、《容器再利用法》、《环保食品购买法》、《家用电器再利用法》、《食品再利用法》等七部法律。从 2001 年 4 月起，日本开始实施这七部法律，争取一边控制垃圾数量，实现资源再利用，一边为建立“循环型社会”奠定基础。

德国分别于 1991 年和 1996 年制定了《包装废弃物处理法》和《循环经济和废物管理法》，规定对废物管理的首选手段是避免其产生，然后才是循环使用和最后处置。德国法律明确规定，自 1995 年 7 月 1 日起，玻璃、马口铁、铝、纸版和塑料等包装材料的回收率要达到 80%。在德国的影响下，欧盟和北美国家相继制定了一大批旨在鼓励二手产品回收、绿色包装等法律，同时还规定包装废弃物的回收、复用或者再生的具体目标。

四、“垃圾是放错了地方的资源”。在循环经济崛起并日益发展的今天，这句话已经成为越来越多的人的共识。在许多国家，再生资源的回收利用已经成为一个十分重要的产业。据统计，目前世界上主要发达国家的再生资源回收总值已达到每年 2500 亿美元，并且以每年 15%-20% 的速度增长。全世界钢产量的 45%、铜产量的 62%、铝产量的 22%、铅产量的 40%、锌产量的 30%、纸制品的 35% 来自于再生资源回收利用。利用再生资源进行生产，不仅可以节约自然资源，遏制垃圾泛滥，而且要比利用天然原料节约资源，减少污染物排放量。在发展循环经济的今天，我国有越来越多的企业开始从垃圾中寻找财富，一些

昔日的废弃物如今成了宝贝。这是十分可喜的现象。要发展循环经济、实现资源的有效配置，需要建立一整套法律和制度体系作保障。在我国已经建立了环境与资源保护法律体系框架的今天，全国人大常委会又及时制定了《清洁生产促进法》，这对我国资源节约和原材料的综合利用，进一步保护环境，发展循环经济，必将起到极大的促进和推动作用。

第十条 国务院和省、自治区、直辖市人民政府的经济贸易、环境保护、计划、科学技术、农业等有关行政主管部门，应当组织和支持建立清洁生产信息系统和技术咨询服务体系，向社会提供有关清洁生产方法和技术、可再生利用的废物供求以及清洁生产政策等方面的信息和服务。

【释义】 本条是对建立清洁生产信息系统和技术咨询服务体系的规定。

一、所谓清洁生产信息系统，是指为社会各界开展清洁生产提供情报服务的体系；所谓清洁生产技术咨询服务体系，是指为社会各界开展清洁生产提供技术性指导意见的服务系统。

为什么要建立清洁生产信息系统和技术咨询服务体系？目的在于解决和克服一些企业在开展清洁生产时遇到的信息和技术方面的障碍。这里所称信息方面的障碍，主要是指企业因某些原因无法全面或者及时了解有关清洁生产方法、清洁生产技术、可再生利用的废物供求和清洁生产政策法规等方面的信息和情况，从而缺乏或者丧失选择清洁生产方法、技术、清洁生产技术、可再生利用的废物的机会。一

些偏远地区的企业和广大的中小型企业，信息缺乏的问题比较突出，成为影响清洁生产推广的瓶颈。

二、由于向社会提供清洁生产信息服务涉及的领域十分广泛，且在一定程度上具有社会公益性质，因此，普通的个人和企业难以独立担当此任。当然由政府直接建立清洁生产信息系统和技术咨询服务体系也不够妥当。现实可行的办法就是由人民政府的有关行政主管部门组织和支有关的企业和事业单位建立该信息系统和技术咨询服务体系。这样可以发挥政府和其他社会组织各自的优势和积极性，从而促进清洁生产的信息交流和技术服务事业的发展。政府通过发挥社会活动管理者和组织者的功能，运用组织、支持的手段和方法，使有关的企业和事业单位建立起清洁生产的信息系统和咨询服务体系，再通过该信息系统和技术咨询服务体系的正常运行，为企业实施清洁生产提供有关的信息和服务。这些有关的信息和服务包括以下几个方面：
1. 清洁生产的方法；2. 清洁生产的技；3. 可再生利用的废物供求信息；4. 清洁生产的政策（含清洁生产的法律、法规）等。

三、如何建立清洁生产的信息系统和咨询服务体系？根据本条的规定，主要应把握以下几点：1. 国务院和省、自治区、直辖市人民政府的经济贸易、环境保护、计划、科学技术、农业等行政主管部门都有义务组织和支建立清洁生产的信息系统和咨询服务体系。也就是说，上述的“组织和支”的义务，不是某一个部门的事，而是各有关行政主管部门的共同义务。2. 上述有关行政主管部门在建立清洁生产的信息系统和咨询服务体系方面，应当从事的是“组

织和支持”工作，而不是直接建立具体的信息系统和技术咨询体系，亲自进行具体的信息和咨询服务。3. 上述信息系统和技术咨询体系所从事的，主要是向社会提供有关的清洁生产方法、清洁生产技术、可再生利用的废物供求以及清洁生产政策法规等方面的信息和服务，目的在于为社会开展清洁生产创造有利的条件。

第十一条 国务院经济贸易行政主管部门会同国务院有关行政主管部门定期发布清洁生产技术、工艺、设备和产品导向目录。

国务院和省、自治区、直辖市人民政府的经济贸易行政主管部门和环境保护、农业、建设等有关行政主管部门组织编制有关行业或者地区的清洁生产指南和技术手册，指导实施清洁生产。

【释义】 本条是对有关部门制定清洁生产导向目录和清洁生产指南和技术手册的规定。

一、所谓的清洁生产的导向目录，是指有关人民政府或者其行政主管部门制定的支持清洁生产项目的政策性文件，如国家经济贸易委员会公布的第一批《国家重点行业清洁生产技术导向目录》即是。所谓清洁生产指南，是指有关行政主管部门组织编写的旨在宣传和推广清洁生产的宣传品，其中有的正式出版，有的在内部印发使用。例如，1997年8月由北京市环保局组织编写的《企业清洁生产实施指南》一书，概述了实施清洁生产的基本原则和操作步骤，对开展清洁生产的企业和有关环境保护管理人员，具有很大的参考作用。所谓清洁生产的技术手册，也是指有关部门组织编写的、旨在宣传和推广清洁生产

的宣传品，既可以正式出版，也可以在内部发行使用。它与上述“指南”所不同的，是“宣传”的成份少一些，技术的成份多一些，具有较强的技术工具书的性质。

在本条中之所以要求有关政府及其行政主管部门定期发布清洁生产“导向目录”，目的在于从政策上推动清洁生产，为企业实施清洁生产指明投资的方向，同时为金融机构支持企业实施清洁生产提供政策依据。本条之所以还规定有关政府及其行政主管部门应编制有关的“指南”和“技术手册”，主要是考虑到清洁生产是一项新生事物，在我国从总体上看仍属于起步阶段，因此，通过政府有关行政主管部门组织编制清洁生产“指南”和“技术手册”等形式，普及清洁生产方面的科学知识，可以对企业开展清洁生产发挥实实在在的指导性作用。在这方面，国内国外都有不少成功的经验。

二、如何做好清洁生产“导向目录”的制定工作？根据本条第一款，该目录的制定工作由国务院经济贸易行政主管部门会同国务院有关行政主管部门进行。也就是说，有权制定和发布该导向目录的，是中央人民政府的有关行政主管部门，地方无权发布；而在中央人民政府方面，是由国务院的经济贸易行政主管部门承担主要责任；与此同时，国务院经济贸易行政主管部门在从事这项工作时，要会同国务院有关行政主管部门进行，不能一家专权。在制定和发布的时间上，本款要求“定期进行”，而不能主观随意进行。更不是今年制定和发布，明年后年就不再搞了。至于清洁生产导向目录的范围，应当是十分广泛的，既包括清洁生产的技术、工艺导向目录，也包括清洁的设备和

产品的导向目录。2000年，为了指导有关行业实施清洁生产，国家经贸委公布了《国家重点行业清洁生产技术导向目录（第一批）》，为建设项目在当前阶段选择清洁生产技术、工艺和设备提供了一定依据。

三、如何编制好“清洁生产指南”和“清洁生产技术手册”？根据本条第二款的规定，主要应把握以下几点：1、国务院和省、自治区、直辖市人民政府的经济贸易行政主管部门和环境保护、农业、建设等有关行政主管部门都有责任组织编制“清洁生产指南”和“清洁生产技术手册”，而不仅仅是某一个部门的事情；2、上述有关部门介入“清洁生产指南”和“清洁生产技术手册”的编制工作，并不是直接编写，而是组织编制。具体的编制工作应当由有关的社会组织进行，如由有关的“学会”、“协会”负责编写；3、“清洁生产指南”和“清洁生产技术手册”，应当根据行业和地区的特殊性，分别进行。这样做可以有针对性地指导不同地区，不同行业的清洁生产工作。

第十二条 国家对浪费资源和严重污染环境的落后生产技术、工艺、设备和产品实行限期淘汰制度。国务院经济贸易行政主管部门会同国务院有关行政主管部门制定并发布限期淘汰的生产技术、工艺、设备以及产品的名录。

【释义】 本条是对国家淘汰落后技术、工艺、设备和产品的规定。

一、本条所称限期淘汰制度，是指国家有关部门对浪费资源和严重污染环境的落后生产技术、工艺、设备和产品，制定并发布限期淘汰的名录，并在规定的期限内不得再生产、销售、进口、使用和转让

的制度。我国之所以资源浪费、环境污染的问题非常突出，很大程度上在于企业至今仍在使用落后的生产技术工艺设备和产品。因此，国家对浪费资源、严重污染环境的生产技术、工艺、设备和产品实行限期淘汰制度，是制止低水平重复建设，加快产业结构调整，促进生产技术、工艺、设备和产品升级换代，减少资源浪费和控制环境污染，推动我国经济可持续发展的重要措施和必然要求。

二、如何贯彻实施本条规定的限期淘汰制度？应当把握以下几点：

（一）关于淘汰的对象。根据本条的规定，应当加以淘汰的对象包括四种，一是浪费资源和严重污染环境的落后生产技术，二是浪费资源和严重污染的落后生产工艺。以上两方面包括土法炼油、平炉炼钢、汞法制碱、水泥石（蛋）窑、普通立窑等。三是浪费资源和严重污染环境的落后设备，四是浪费资源和严重污染环境的落后产品等。后两方面包括叠轧冷板、1800 千伏安以下的钛合金电炉、2V-0.3/7、V-0.3/7 空气压缩机、直径 1.98 米水煤机发生炉等，还包括严重浪费能源、污染环境的空调、电冰箱、炉具等。

（二）关于应当淘汰的落后的生产技术、工艺、设备以及产品的目录。根据本条的规定，国家对应淘汰的技术、工艺、设备以及产品实行目录制度，由国务院经济贸易行政主管部门会同国务院有关行政主管部门制定并发布限期淘汰的生产技术、工艺、设备以及产品的目录。1997 年 6 月，国家经贸委、国家环境保护局、机械工业部联合发布了《关于公布第一批严重污染环境（大气）的淘汰工艺与设备目录的通知（国经贸资 [1997]367 号）》，分别不同情况淘汰了 15 种工艺与设备。

1999年1月，经国务院批准，国家经贸委又公布了《淘汰落后生产能力、工艺和产品的目录（第一批）》，分别不同情况立即淘汰或者限期淘汰20种生产能力、36种落后生产工艺装备和58种落后产品。1999年12月，经国务院批准，国家经贸委发布了《淘汰落后生产能力、工艺和产品的目录（第二批）》，涉及钢铁、有色金属、轻工、纺织、石油化工、建材、机械、印刷业（新闻）等8个行业，共119项。2002年6月2日，经国务院批准，国家经济贸易委员会又公布了第三批《淘汰落后生产能力、工艺和产品的目录》（国家经济贸易委员会令[2002]32号令）。国家经济贸易委员会在该第32号令中指出：制定本目录的目的，是制止低水平重复建设、防治环境污染、加快产业结构调整步伐，促进生产工艺、装备和产品的升级换代；本目录淘汰的是违反国家法律法规、生产方式落后、产品质量低劣、环境污染严重、原材料和能源消耗高的落后生产能力、工艺和产品；本目录涉及消防、化工、冶金、黄金、建材、新闻出版社、轻工、纺织、棉花加工、机械、电力、铁道、汽车、医药、卫生共15个行业、120项内容。国家经济贸易委员会将在研究制定产业政策的过程中，针对国内外市场变化和产业发展情况，陆续分批公布淘汰落后生产能力、工艺和产品的目录；各地区、各部门和有关企业要制定具体计划，采取有力措施，限期坚决淘汰本目录所列落后生产能力、工艺和产品，一律不得进口、新上、转移、生产、销售、使用和采用本目录所列生产能力、工艺和产品，有关产品进口管理部门要根据本目录调整《禁止进口目录》，并对外公布实施；本目录适用于各种类型的企业。各地人民政府要督促

本地企业认真执行本目录。对拒不执行淘汰目录的企业，有关部门要限令其停产并取消生产许可证，工商行政管理部门要吊销其营业执照，各商业银行要停止贷款。情节严重的，要依法追究主管人员和其他责任人员的责任；本目录由国家经济贸易委员会负责解释。该第三批淘汰目录自2002年7月1日起施行。至于某种落后生产能力、落后生产工艺装备、落后产品的具体淘汰期限，从2002年到2005年不等，在目录中都有明确的规定。

三、关于淘汰目录的法律地位，本法未作规定，主要是考虑到与有关的法律相衔接。如《大气污染防治法》第十九条第三款、第四款规定：“生产者、销售者、进口者或者使用者须在国务院经济综合主管部门会同国务院有关部门规定的期限内分别停止生产、销售、进口或者使用列入前款规定的名录中的设备。生产工艺的采用者必须在国务院经济综合主管部门会同国务院有关部门规定的期限内停止采用列入前款规定的名录中的工艺。”依照前两款规定被淘汰的设备，不得转让给他人使用。因此，在实施《清洁生产促进法》的同时，还要认真执行有关法律的规定。需要指出的是，《大气污染防治法》中所指的国务院经济综合主管部门与《清洁生产促进法》中所指的国务院经济贸易行政主管部门是同一个部门。

第十三条 国务院有关行政主管部门可以根据需要批准设立节能、节水、废物再生利用等环境与资源保护方面的产品标志，并按照国家规定制定相应标准。

【释义】 本条是对设立有利于环境与资源保护的产品标志的规定。

一、近 20 多年来，我国陆续制定了一系列的环境与资源保护的法律法规，制定了有关的环境标准。为提升和支持有利于环境与资源保护的产品的市场竞争力，引导和鼓励公众的绿色消费方式，本法以法律形式规定建立有利于环境与资源保护的产品标志制度。环境与资源保护的产品标志，也称生态标志，该标志不同于一般商标，它是指通过产品或包装的印记表明这些产品比其他功能和竞争性都类似的产品更有利于环境和资源保护，这些产品从最初开始设计时，就考虑到人们在使用中和使用后，不会对人类健康及环境与资源产生危害或者产生的危害较小。这些产品具有的特征是：有利于提高资源利用率使用后易于回收，可再用可更新；包装合理，功能合理，使用寿命长，易处理与降解。因此，这些产品的标志代表了对产品质量的一个全面评价，这一标志制度的应用可以保护生产经营者和消费者的利益，为消费者提供全面的绿色信息，同时，也会对我国绿色市场的成熟起到积极的推动作用。

二、西方发达国家普遍建立实施了生态（环境）标志制度，如 1978 年德国成为世界上第一个实施生态标志制度的国家，德国将推行生态标志的行动称为“蓝色天使”计划，目前其绿色产品数量达 5000 多种。美国于 1988 年开始实施环境标志制度。日本、芬兰、冰岛、瑞典等国家于 1898 年开始实施环境标志制度。1993 年，我国开始发布了环境标志图案，1994 年正式成立了“中国环境标志产品认证委员会”。1995

年 3 月，中国环境标志产品认证委员会宣布了我首批环境标志产品名录，包括 6 类 11 个厂家的 18 种产品。为加强对全国认证认可工作的统一领导和监督管理，2002 年 2 月，国务院办公厅专门发出了《关于加强认证认可工作的通知》（国办发 11 号文），明确了认证认可工作的指导思想、基本原则、主要任务和工作重点，同时提出了建立集中统一的国家认可体系。2002 年 4 月，国家质量监督检验检疫总局和国家认证认可监督管理委员会已将相关机构调整为中国认证认可委员会、中国实验室国家认可委员会和中国认证人员和培训机构国家认可委员会。按照国务院的授权，国家认证认可监督管理委员会统一管理、监督和综合协调全国的认证认可工作。中国合格评定国家认可中心将承担上述三个国家认可委员会秘书处的的工作。因此，涉及的环境标志和产品的认证认可工作，也统一归口到了国家认可委员会的认可工作之中。

三、根据本条规定，国务院有关行政主管部门可根据需要批准设立节能、节水、废物再生利用等环境与资源保护方面的产品标志，并按照国家规定相应标准。这为国务院有关部门建立健全环境与资源保护的产品标志制度提供了法律保障。由于清洁生产涉及的行业和领域比较宽泛，并且各行业和产品的发展水平不一，本法列举了节能、节水、废物再生利用等三个产品类型，其他有利于环境与资源保护的产品类型还有低噪声型、无毒害型、低排废或零排放型等。为我国环境与资源保护的产品标志提供技术规范和标准，以更好推动清洁生产的发展，本法还明确要求对批准设立的产品标志制定相应标准。

第十四条 县级以上人民政府科学技术行政主管部门和其他有关行政主管部门，应当指导和支持清洁生产技术和有利于环境与资源保护的产品的研究、开发以及清洁生产技术的示范和推广工作。

【释义】 本条是对指导和支持清洁生产技术、产品的研究、开发以及清洁生产技术的示范和推广的规定。

一、加大科研与技术开发的投入力度、开展清洁生产技术示范和推广，是促进清洁生产的重要手段。国内外的经验表明，大力指导和支持清洁生产技术、产品的研究，支持与清洁生产相关的科技发展，深入开展清洁生产技术的示范和推广对于促进清洁生产具有十分重要的意义。

二、清洁生产技术属于科技成果，清洁生产技术和产品的研究、开发以及清洁生产技术的示范和推广，属于推动科技成果转化的范畴。因此，本法明确规定，县级以上人民政府科学技术行政主管部门和其他有关行政部门，应当指导和支持清洁生产技术和有利于环境与资源保护的产品的研究、开发以及清洁生产技术的示范和推广工作。条文中的“其他有关行政主管部门”是指根据国务院“三定方案”和各级人民政府部门的“三定方案”，对管理、指导和协调科技成果转化工作负有责任的行政主管部门，如计划、经济贸易等行政主管部门。

第十五条 国务院教育行政主管部门，应当将清洁生产技术和管理课程纳入有关高等教育、职业教育和技术培训体系。

县级以上人民政府有关行政主管部门组织开展清洁生产的宣传和培

训，提高国家工作人员、企业经营管理者 and 公众的清洁生产意识，培养清洁生产管理和技术人员。

新闻出版、广播影视、文化等单位和有关社会团体，应当发挥各自优势做好清洁生产宣传工作。

【释义】 本条是关于清洁生产的宣传、教育的规定。

一、清洁生产是推进可持续发展的一项基本策略，但是，目前我国实施清洁生产工作存在的一个重大障碍就是：一些政府部门及国家工作人员缺乏明确的清洁生产意识，思想观念落后；许多企业领导没有将清洁生产作为提高企业整体素质和增强企业竞争力的重大举措，未能把污染预防的思想贯彻于生产、生产经营和服务过程中，在企业中缺乏强有力的清洁生产管理机构，没有明确的清洁生产目标、行动规划和相应的制度措施，严重影响企业有效推行清洁生产活动的开展；企业员工对清洁生产缺乏足够认识，导致企业员工参与清洁生产程度较低，使清洁生产成为少数人的活动。因此，要成功地实施清洁生产，必须提高国家工作人员、企业经营管理者、企业员工和社会公众对清洁生产的认识并得到他们的广泛支持，有必要运用加强正规教育、职业教育、技术培训等宣传教育手段，保障清洁生产工作健康、持续发展。

二、对清洁生产的宣传教育工作包括将清洁生产技术和课程纳入有关高等教育、职业教育和培训体系，对国家工作人员、企业经营管理者 and 公众进行清洁生产的教育和培训。自 20 世纪 80 年代以来，我国在环境保护方面开展了大量的教育与培训工作，已形成了

环境保护的教育与培训体系。在教育方面，在中小学教育中设置了与环境保护有关的课程并编写了教材，在高等教育中许多大学设置了环境科学与环境工程专业；在职业教育与培训方面有培养环境保护专业的大学，还有各级政府环境保护行政主管部门举办的培训班。这些教育与培训机构在今后开展清洁生产的教育与培训中都可以发挥积极的作用。为推动清洁生产从概念培训逐步进入学校课堂的正规教育和业务培训，本法明确要求国务院教育行政主管部门将清洁生产技术和管课程纳入有关高等教育、职业教育和技术培训体系，即把清洁生产的课程纳入有关高等教育、职业教育和清洁生产技术培训中，当然，其中的培训还应当包括清洁生产的管理和方法上的培训。

三、本法还明确要求新闻出版、广播影视、文化等单位和有关社会团体，应当发挥各自优势做好清洁生产宣传工作，广为宣传清洁生产的效益和意义，从而使广大公众加深对清洁生产的认识，形成全社会都关注清洁生产工作的局面。

第十六条 各级人民政府应当优先采购节能、节水、废物再生利用等有利于环境与资源保护的产品。

各级人民政府应当通过宣传、教育等措施，鼓励公众购买和使用节能、节水、废物再生利用等有利于环境与资源保护的产品。

【释义】 本条是关于对政府应当优先采购并鼓励公众购买和使用有利于环境与资源保护的产品的规定。

一、在市场经济条件下，市场是所有经济活动的舞台，而供给与

需求则是决定市场的主要因素，只有对环境与资源保护的产品和其他绿色产品创造有效的需求才能从根本上促进绿色及环保市场的快速发育和完善，推动清洁生产活动蓬勃进行。在市场经济中，政府也是市场上很大的消费者，因此，政府完全可以用自己的消费行为来引导社会公众的消费行为。例如，在美国，美国环保局首先公布了若干指导原则，用于政府机关优先采购各类再生产品和对环境与资源友好的产品。目前，在美国联邦政府工作人员使用的许多电脑是节能型的产品，联邦政府大楼中运行的中央空调大多数是绿色环保型产品，政府的消费方式对公众的消费方式起到巨大的导向作用。为此，本法借鉴发达国家的经验，明确要求各级人民政府应当优先采购节能、节水、废物再生利用等有利于环境与资源保护的产品。

二、本法还明确要求各级政府通过宣传、教育等措施，引导人们转变消费意识，促进人们逐渐使用和消费对环境与资源无害的产品，鼓励公众购买和使用节能、节水、废物再生利用等有利于环境与资源保护的产品，推动建立健全有利于环境与资源保护的产品的市场发育和完善，扩大市场份额，提高市场竞争力。

第十七条 省、自治区、直辖市人民政府环境保护行政主管部门，应当加强对清洁生产实施的监督；可以按照促进清洁生产的需要，根据企业污染物的排放情况，在当地主要媒体上定期公布污染物超标排放或者污染物排放总量超过规定限额的污染严重企业的名单，为公众监督企业实施清洁生产提供依据。

【释义】 本条是对在媒体上公布污染严重企业的名单的规定。

在媒体上公布污染严重企业的名单，也称“黑名单制度”。根据企业污染物的排放情况，在当地主要媒体上定期公布污染物超标排放或者污染物排放总量超过规定限额的污染严重企业的名单，有利于充分利用媒体宣传工具，促进企业增强污染预防的观念，形成有利于推动清洁生产的良好社会氛围，增强企业实施清洁生产的自觉性和主动性。国外的实践证明，“黑名单制度”可以发挥较好的作用。比如，在加拿大，无论企业规模大小如何，企业十分害怕被列入“黑名单”，由于政府是通过传媒包括互联网予以公告，一旦被列入“黑名单”，该企业的形象和声誉会受到巨大的不利影响，可谓臭名彰。对于股票上市的企业而言，其股价必然大跌，严重影响其今后的融资和开拓市场的能力；对于一般的中小企业而言，也可能因被政府出示黄牌警告面临着难以继续经营的风险。为此，本法借鉴发达国家的经验，结合我国的具体国情，明确规定省、自治区、直辖市人民政府环境保护行政主管部门可以按照促进清洁生产的需要，根据企业污染物的排放情况，在当地主要媒体上定期公布污染物超标排放或者污染物排放总量超过规定限额的污染严重企业的名单。根据本法规定，企业一旦被列入黑名单，就要接受广大公众的监督，广大公众有权监督污染严重的企业是否减少了污染物的产生和排放，从而为推动企业实施清洁生产提供强大的动力和压力。

第三章 清洁生产的实施

第十八条 新建、改建和扩建项目应当进行环境影响评价，对原料使用、资源消耗、资源综合利用以及污染物产生与处置等进行分析论证，优先采用资源利用率高以及污染物产生量少清洁生产技术、工艺和设备。

【释义】 本条是对把清洁生产纳入建设项目环境保护管理程序的规定。

一、为了预防新建、改建和扩建项目可能造成的环境污染和生态破坏，在《中华人民共和国环境保护法》及相关环境保护法律中，均规定了建设项目环境影响评价制度和“三同时”制度。1998年国务院颁发的《建设项目环境保护管理条例》，对建设项目环境影响评价和环境保护设施建设的内容和程序，相应作出了具体规定。

（一）按照有关法律和行政法规的规定，根据建设项目对环境的影响程度，对环境影响评价实行分类管理：1. 可能造成重大环境影响的，应当编制环境影响报告书，对产生的环境影响进行全面评价；2. 可能造成轻度环境影响的，应当编制环境影响报告表，对产生的环境影响进行分析或者专项评价；3. 对环境影响很小、不需要进行环境影响评价的，应当填报环境影响登记表。有关建设项目的环境影响评价分类管理目录，由国务院环境保护行政主管部门制定并公布。1999年4月，国家环境保护总局公布了建设项目环境保护分类管理名录（第一批），并于2001年2月作了修订。

（二）建设项目的环境影响报告书应当包括下列内容：1. 建设项目

概况；2. 建设项目周围环境现状；3. 建设项目对环境可能造成影响的分析和预测；4. 环境保护措施及其经济、技术论证；5. 环境影响经济损益分析；6. 对建设项目实施环境监测的建议；7. 环境影响评价结论。

（三）建设单位应当在建设项目可行性研究阶段报批环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表；不需要进行可行性研究的建设项目，建设单位应当在建设项目开工前报批环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表，其中需要办理营业执照的，应当在办理营业执照前，报批环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表。其中需要办理营业执照的，应当在办理营业执照前，报批环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表。

（四）建设项目的环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表，由开发建设单位报有审批权的环境保护行政主管部门审批；开发建设项目有行业主管部门的其环境影响报告书或者环境影响报告表应当经行业主管部门预审后，报有审批权的环境保护行政主管部门审批。

（五）建设项目的初步设计应当按照环境保护设计规范的要求，编制环境保护篇章，落实经批准的环境影响报告书或者环境影响报告表中有关防治环境污染和生态破坏的措施以及环境保护设施投资概算；建设项目需要配置建设的环境保护设施，必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用。

二、在通常的建设项目环境保护管理程序中，在环境保护措施的经济、技术论证及监督管理中比较强调配套建设环境保护设施。但是，

随着国家推进可持续发展战略和清洁生产战略，在实施建设项目环境保护管理的过程中，环境保护行政主管部门逐步形成了以下一些基本原则：1. 建设项目必须符合国家和行业的产业政策；2. 建设项目选址必须符合地区总体规划布局和环境区划要求；3. 建设项目应采用能耗物耗少，无废少废工艺，实行“清洁生产”；4. 建设项目的污染物排放必须达到国家或地方规定的排放标准；5. 建设项目必须符合污染物排放总量控制指标，做到排放总量不增加；6. 改扩建项目必须通过“以新带老”等措施，实现增产不增污。在多年的实践过程中，建设项目环境保护管理的有关制度在推动企业采用技术起点高、能耗物耗低、污染物排放量少的清洁生产工艺和技术方面，已经发挥了重要作用。例如，中石化总公司所属 39 家大型企业，“八五”期间产值增长 33%，主要通过采用先进和清洁的工艺，万元产值化学耗氧量排放量减少 57%，化学耗氧量排放总量减少 8%。本法正是在总结实践经验的基础上，作出了在建设项目环境保护管理程序中纳入清洁生产分析论证以及优先采用清洁生产技术、工艺和设备的规定。

三、为了在新建、改建和扩建项目环境影响评价及随后的环境保护监督管理程序中有效纳入清洁生产的分析论证，促进建设项目采用清洁生产的技术、工艺和设备，本条扩展了原有的建设项目环境保护管理规定中有关环境保护措施及其经济、技术论证的范围和要求。

（一）把原有的环境影响评价中侧重污染物产生及处置措施的经济、技术分析论证扩展到整个生产过程，明确规定从原料使用、资源消耗、资源综合利用以及污染物产生与处置等各个环节，进行有关环

境保护的经济、技术分析论证，从而有助于更全面地分析论证从原料使用到污染物处置的各个环节中，哪个环节采取环境保护措施，环境效果更加显著，经济效率更高，技术更加简便可行。为了实现上述目标，本条规定实质上要求建设项目的可行性研究要同环境影响评价更紧密的结合起来，在可行性研究方案，特别是主体工程方案的分析论证中，更加注重吸收采纳环境影响评价的结论和建议。

（二）打破了原有的环境影响评价中建设项目主体工程和配套建设的环境保护设施的界限，从建设项目经济、社会 and 环境保护的总体效益出发，在建设项目环境保护措施及其经济、技术分析论证的基础上，要求建设项目在可行性研究和初步设计阶段，在主体工程的生产技术、工艺和设备选择中，优先采用资源利用率高以及污染物产生量少的清洁生产技术、工艺和设备，从而有效地减少生产过程中产生的污染物，降低乃至消除最终需要处理的污染物及相关的费用。相应，清洁生产也应当成为建设项目初步设计环境保护篇章的重要内容。从国内外清洁生产的实践过程来看，在建设项目中采用清洁生产技术、工艺和设备，是实现经济效益和环境保护效益“双赢”的最有效手段之一。

第十九条 企业在进行技术改造过程中，应当采取以下清洁生产措施：

（一）采用无毒、无害或者低毒、低害的原料，替代毒性大、危害严重的原料；

（二）采用资源利用率高、污染物产生量少的工艺和设备，替代资源利用率低、污染物产生量多的工艺和设备；

（三）对生产过程中产生的废物、废水和余热等进行综合利用或者循环使用；

（四）采用能够达到国家或者地方规定的污染物排放标准和污染物排放总量控制指标的污染防治技术。

【释义】 本条是对把清洁生产纳入企业技术改造过程的规定。

一、结合企业技术改造过程，通过采用先进的技术、工艺和设备及综合利用措施防治污染，是我国环境保护的一项长期战略。1983年国务院就根据当时的工业污染现状，颁发了《国务院关于结合技术改造防治工业污染的几项规定》。《环境保护法》第二十五条也明确规定：“新建工业企业和现有企业的技术改造，应当采用资源利用率高、污染物排放量少的设备和工艺，采用经济合理的废弃物综合利用技术和污染物处理技术。”其他各项有关污染防治的法律中，也都有类似的规定。

二、本条规定在归纳总结现行的有关清洁生产、废物综合利用和污染防治各项措施的基础上，从生产的全过程出发，规范了技术改造中应当采取的一些清洁生产主要措施。

（一）本条所指的“清洁生产措施”包括了从原料、工艺和设备替代，废物、废水和余热综合利用乃至污染防治技术采用的整个生产环节，比专家和清洁生产文献中通常所定义的“清洁生产”范围要广。专家的定义通常不包括综合利用和污染防治。本条之所以这样规定，

一是要求企业在生产的各个环节都应当采取必要的减少污染物特别是有毒有害污染物的措施；二是给企业更大的选择范围，在哪个环节最能经济有效地减少污染物，就选择哪个环节的清洁生产措施。

（二）由于技术改造和污染排放控制是不断发展的过程，本条所指清洁生产措施中的有关“清洁”的原料、技术、工艺和设备，包括污染防治技术，均是相对原有污染危害相对较大、资源利用效率更低和污染物处理效果较差的原料、技术、工艺和设备而言的。随着技术进步和经济发展，现在认为清洁的原料、技术、工艺和设备，可能被更加清洁的原料、技术、工艺和设备所替代。当前阶段，在技术改造过程中采取清洁生产措施时，企业可以参照国家有关部门公布的《国家重点行业清洁生产技术导向目录》、《资源综合利用目录》、《淘汰落后生产能力、工艺、产品的目录》、《当前国家鼓励发展的环保产业设备（产品）目录》（2000年第一批、2002年第二批）等政策文件，选择有关的原料、技术、工艺和设备。

第二十条 产品和包装物的设计，应当考虑其在生命周期中对人类健康和环境的影响，优先选择无毒、无害、易于降解或者便于回收利用的方案。

企业应对产品进行合理包装，减少包装材料的过度使用和包装性废物的产生。

【释义】 本条是对在产品和包装物的设计中实施清洁生产措施的规定。

一、产品和包装物的生命周期，是指产品和包装物从获取原材料、生产、包装、市场营销、使用、再使用和产品维护，直至再循环和最终废物处置的整个过程，也即通常所称的从“摇篮到坟墓”的过程。对产品（包括包装物）的健康和环境影响进行生命周期评价，是 20 世纪 70 年代以来逐步发展起来的环境评价方法，旨在系统评价一个产品在整个生命周期的健康和环境影响，比较和改进产品的设计和开发，减少整个生命周期的污染物产生。生命周期评价是实施清洁生产的一个有效工具，近年来在国际上得到较为广泛的应用，国际标准化组织也制定和发布了关于生命周期评价的 ISO14040 系列标准。欧盟及一些国家已把生命周期评价纳入了涉及产品和包装的法规中。

二、在产品和包装物的设计中，考虑其在生命周期的健康和环境影响，并优先选择无毒、无害、易于降解或者便于回收利用的方案，主要是要求在产品和包装物的设计阶段，就应用生命周期思想或者系统的评价方法，比较和分析论证产品和包装物设计方案对健康和环境的可能有害影响，改进和优化产品和包装物的设计方案，并优先选用无毒、无害、易于降解或者便于回收利用的方案，以便减少产品和包装物在整个生命周期对健康和环境的影响，使得其在废弃后能得到经济有效的回收利用和处理处置，最终促进形成更具有可持续性的生产和消费体系。

第二十一条 生产大型机电设备、机动运输工具以及国务院经济贸易行政主管部门指定的其他产品的企业，应当按照国务院标准化行

政主管部门或者其授权机构制定的技术规范，在产品的主体构件上注明材料成分的标准牌号。

【释义】 本条是要求对产品主体构件进行成分标注的规定。

一、标准牌号是为特定组分的材料所规定的代号，一般由化学元素符号和阿拉伯数字组成。一个牌号表明某种特定的化学组成，相同的牌号的两份材料表明其具有相同的化学组成。例如含硅量为0.85%~1.25%的炼钢生铁，以标准牌号“L10”表示。标准牌号是由国务院标准化行政管理部门或者其授权的机构以国家标准或者行业标准的形式发布的。目前已经使用标准牌号的材料有有色金属、钢铁产品和油品等。由于标准牌号能够起到明示材料成分和性能的作用，在市场上能够有效地解决交易双方信息不对称的问题，因此，标准牌号目前在原材料买卖市场中发挥着重要的作用。同样，在废物回收利用过程中，标准牌号也发挥着非常重要的作用。

二、包括标准牌号在内的材料标注是促进资源回收利用基本措施之一，人们不必经过化验，就可以凭借标准牌号对相同成分的废物进行归类、存放，进而为资源回收利用提供极大的方便。为了促进资源回收利用，瑞典、德国、日本等国家都在本国有关资源回收利用的法律中规定了材料标注的要求。例如，日本《推动建立循环型社会基本法》中规定“从事产品、容器等生产制造、销售的生产单位应遵守基本原则，在开展工作时采取必要的措施来提高其产品、容器等的耐久性，完善维修实施体制，控制其产品、容器等变为废物等。”与此同时，对产品、容器等的设计、材质或成分表示及其他产品、容器等变为

循环资源的，其生产单位有责任促进其适当的循环利用，为了不给其适当的处理带来困难而采取必要的措施。现实生活中材料标注的实例也常常可以见到，例如，罐装可口可乐的易拉罐上就有“铝”的材料标注，电池上标有“锂电池”、“镍—镉电池”等。由此可见，材料标注可以对废物分类和处置发挥指示作用。

三、目前，在我国材料标注更多的是起产品介绍的作用，而本法规定更加注重的是材料标注在资源回收工作中的作用，因此，本条规定是从促进资源回收的角度提出标注要求的，基本内容包含三层：

（一）按照本条规定，生产大型机电设备、汽车轮船等机动运输工具以及国家经济贸易行政主管部门指定的其他产品的企业，有义务在产品的主体构件上注明材料成分的标准牌号。这是为了方便大型机电产品报废后的拆解和回收利用则做出的规定：

（二）国家经济贸易行政主管部门可以按照废物回收利用水平的提高和实际工作需要，增加新的指定产品；

（三）标注标准牌号必须按照国务院标准化行政主管部门或者其授权机构制定的技术规范进行，也就是按照国家标准或者是行业标准进行，以保证信息的真实。

第二十二条 农业生产者应当科学地使用化肥、农药、农用薄膜和饲料添加剂，改进种植和养殖技术，实现农产品的优质、无害和农业生产废物的资源化，防止农业环境污染。

禁止将有毒、有害废物 用作肥料或者用于造田。

【释义】 本条是对农业实施清洁生产的基本要求。

一、随着化肥、农药、家用薄膜和饲料添加剂的大量采用，农业生产及农业产品的污染问题日益突出，已经成为公众关心的一个焦点。农业污染问题包含两个方面，一是有毒有害物质对农产品造成污染；二是农业生产对自然环境造成污染，造成农业环境和农产品污染的主要原因有以下几点：

（一）化肥、农药的过量使用或不合理使用造成土壤、水体的污染和农产品中有毒物质残留。目前我国化肥、农药施用量已经接近或超过某些发达国家的施用水平。如 1995 年全国化肥施用量已达 375kg/ha，即使按复种指数折算（242kg/ha），也已高出发达国家为防止化肥对水体造成污染而设置的安全上限（225kg/ha），化肥的超量施用必然导致地表及地下水污染加剧。我国地面水体多已受到氮、磷等营养物质的污染，在太湖所含的富营养化物质中，化肥氮即提供了人湖氮的 29%。我国农药的施用量每年以 10%左右的速度递增。农药使用以杀虫剂为主，占农药总用量的 77.8%，其中，又以甲胺磷、乐果、1605、甲基 1605、敌敌畏等毒性较高的品种使用最多。尤其在一些经济较为发达的地区，农药用量大多集中于这些高毒品种，致使其在环境及农副产品中的残留较为普遍。

（二）饲料添加剂的滥用造成畜产品中有害物质超标。常见的造成危害的饲料添加剂有瘦肉精和过量的抗生素。用瘦肉精饲养的猪肉，食后会引起中毒；抗生素的滥用会导致病菌产生耐药性，变为耐药菌，感染人类后很难治愈，此外，抗生素残留在食品中，使消费者即使没

有直接大量服用抗生素，体内的菌群耐药性也会不知不觉增强，其危害程度等同于人类自身滥用抗生素。

（三）秸秆、禽畜粪便、农用薄膜等农业废料随意排放造成的大气、土壤和水体的污染。每年秸秆焚烧都造成比较严重的大气污染，甚至影响当地的交通，以至有关大气污染防治的法律法规都对秸秆燃烧问题作了规定；在禽畜粪便的处理方面，目前我国 98%以上的养殖场都没有对其排出的粪便污水进行任何处理而直接排放，养殖场附近恶臭熏天，蚊蝇孳生，细菌繁殖，疫病传播，并且通过周围水渠、河道造成地表水及地下水的污染。

（四）工业、城市垃圾、污水造成的土壤污染，进而造成农产品污染。

二、针对农业生产和农产品的污染问题，环境保护法、各类污染防治法、食品卫生法等法律从污染物的处置和排放以及控制产品中有毒有害物质含量的角度规定了一系列监督管理措施。《水污染防治法》对污水排放规定了严格的控制措施和标准，并规定“利用工业废水和城市污水进行灌溉，应当防止污染土壤、地下水和农产品。”“使用农药，应当符合国家有关农药安全使用的规定和标准。”“县级以上人民政府的农业管理部门和其他有关部门，”应当采取措施，指导农业生产者科学、合理地施用化肥和农药，控制化肥和农药的过量使用，防止造成水污染。《食品卫生法》第九条规定，禁止经营含有毒、有害物质或者被有毒、有害物质污染，可能对人体健康有害的食品和含有未经国务院卫生行政部门批准使用的添加剂的或者农药残留超过国家规定

容许量的食品，并且规定了相应的法律责任。为了减轻不合理使用农药产生和危害，1982年农牧渔业部、卫生部颁发了《农药安全使用规定》，1997年国务院又发布了《农药管理条例》，这些法规对减轻农药残留危害规定了详细的控制措施。除此之外，国务院及其有关主管部门还正在制定有关化肥管理和使用，畜禽养殖污染防治方面的行政法规和规章。

在实施污染控制的同时，清洁生产理念也逐渐在农业领域得到了推广，农业清洁生产的核心就是采取综合措施，充分利用各种农业生物资源和生物技术，减少农药、化肥、饲料添加剂等农用化学品的使用。进而达到减少污染、产品优质无害以及提高农业生产效益的目的。

三、本条规定罗列了农业实施清洁生产的主要途径，包括：发展有机农业、生态农业，尽量减少农药、化肥等农用化学物质的使用；改进种植和养殖技术，科学、高效地使用农药、化肥和饲料添加剂，消除有害物质的流失和残留；对农业生产中的废料进行综合利用，使土壤中宝贵的养分能够得到最大限度的利用，直至循环利用，防止农业废料不合理处理造成污染；在造地、灌溉以及土壤改良等农业生产建设活动中杜绝有毒有害物质的介入。本条对农业实施清洁生产的规定是原则性、倡导性的，目的是为农业生产者指出实施清洁生产的途径；在本法的其他章节，规定了要求有关主管部门为生产者提供清洁生产示范、技术指南和技术手册等内容，这些内容同样适用于农业清洁生产的推广工作。

第二十三条 餐饮、娱乐、宾馆等服务性企业，应当采用节能、节水和其他有利于环境保护的技术和设备，减少使用或者不使用浪费资源、污染环境的消费品。

【释义】 本条是对餐饮、娱乐、宾馆等服务性企业实施清洁生产的基本要求。

一、餐饮、娱乐、宾馆是城市生活中的消耗能源和资源比较多、污染物产生比较集中的地方，通过实施清洁生产，可以使餐饮、娱乐、宾馆等服务性企业降低能耗、电耗、水耗、和固体废物产生量，达到节约资源、降低成本、减少污染的目的。国内外一些餐饮、娱乐、宾馆等服务性企业实施清洁生产的经验表明，服务领域实施清洁生产的潜力很大，而且往往投资少、见效快、效果突出，目前，国内外餐饮、娱乐、宾馆等服务行业都开始以清洁生产的理念反思和评价自己的服务过程，找出了不少清洁生产的途径，这些途径有些已经在全行业取得共识，逐渐成为行业自律的主要内容之一。

二、餐饮、娱乐、宾馆等服务性企业实施清洁生产的主要途径有：

（一）采用资源消耗量少、污染产生量少的设计、技术和设备。在设计和建设餐饮、娱乐、宾馆时，就以清洁生产的理念考虑建筑物的设计以及设备和技术的采用。例如，在宾馆客房的设计中采用分房间控制温度和插卡用电的技术和设备。可以大大节省空置房间的用能；采用能效高的制冷、采暖设备可以减少能耗和污染；采用节水卫生用具、防漏阀门等能有效地降低水耗；采用清洁能源作燃料，就能够减

少空气污染。诸如此类的清洁生产措施很多，只要在设计、建设初期就考虑到运营后的资源消耗和污染问题和由此产生的成本并加以克服，就能取得很好的节约成本、防止污染的效果。

（二）改善服务规程，通过改善服务规程取得减少污染效果的一个典型的例子就是宾馆被单、毛巾以及茶具的更换。过去国外的高档宾馆的被单都是每日更换，当环境问题成为全球关注的焦点之后，多数宾馆改变了服务规程，改由随人更换并根据客人的要求更换，从而可以节省清洗用能和用水，减少污染排放。另一个典型的事例是拖鞋、牙膏、牙刷、洗浴用品等旅馆六小件的供应问题。西方国家已经普遍地取消有了六小件的免费供应。近年，上海市星级宾馆联合行动取消了六小件的免费供应，据不完全统计，如果上海市所有宾馆都取消六小件的免费供应，每年就可以减少固体废物 1000 多吨，节省垃圾处理费近百万元。

（三）选择使用对环境危害小的消耗物品。在这方面经营者可以有很多选择，例如，以无磷洗涤剂替代含磷产品；以物理消毒的方法替代化学方法；以能够多次使用的用具替代一次性用品等。

三、本条为餐饮、娱乐和宾馆等服务行业所罗列的清洁生产途径是非常原则性的，仅仅是指明了这些行业实施清洁生产的基本方向。在实际生活中，上述行业实施清洁生产的方式很多，可选择的方案也很多，一些典型的、可以带动全行业降耗减污的清洁生产方案，应当及时成为有关行政部门、行业协会的推广目标，得到有关鼓励政策的支持。

第二十四条 建筑工程应当采用节能、节水等有利于环境与资源保护的建筑设计方案、建筑和装修材料、建筑构配件及设备。建筑和装修必须符合国家标准，禁止生产、销售和使用有毒、有害物质超过国家标准的建筑和装修材料。

【释义】 本条规定了对建筑、建筑材料和装修行业实施清洁生产的基本要求。

一、建筑业实施清洁生产包含两层含义；一是通过建筑的节能节水设计，使建筑物的使用达到节约资源减少污染的目的；二是在建筑的过程之中采用清洁生产措施，使建筑施工本身能够实现清洁无害。

二、建筑物的设计和建设是全社会实现清洁生产的基础，不难设想，如果我们的建筑普遍都采用保温节能设计和建筑材料、循环节水设计和设备、防渗漏技术和建筑配件、于环境无害的建筑材料，那么我们在使用这些建筑的时候，就能够自然而然地做到节约资源、减少污染。反之，如果建筑物本身不能为我们提供节约资源、减少污染的功能，那么我们在许多情况下都将是无能为力的。为此，本法对建筑工程提出了“采用节能、节水等有利于环境与资源保护的建筑设计方案、建筑和装修材料、建筑构配件及设备”的总体要求，而具体要求则应当通过建筑法规和建筑行业的各种技术规范及标准加以体现。例如有关建筑法规和标准中关于建筑物墙体保温性能的要求、马桶水箱的容积限制以及采用节水龙头等要求，都是本条规定义务的具体体现。

三、建筑施工自身实施清洁生产，重点体现在建筑材料和装修材

料的使用方面，只有在施工中减少和杜绝有害物质的使用，才能使建筑产品清洁无害。近几年来，随着人民生活水平的提高，房屋装修成为人们生活中的一项重要内容。然而，由于缺乏有关知识和强有力的管理措施，有毒有害物质的建筑装饰材料泛滥于市场，使人们的生活和工作场所严重污染，人们接触有毒有害物质的机会大大增加，导致近年来血液病患者增加。由于鉴定建筑装饰材料必须具备很强的专业技术技能，一般百姓很难自己把关，因此，人们普遍希望政府有关部门能够采取措施，消除有毒有害建筑装饰材料的危害。本条第二款就是针对这一情况做出的规定，它是一项强制性、禁止性的规定。第一，它要求所有被使用的建筑和装修材料都必须符合国家标准，即有毒有害物质不能超标，这是对建筑、装修单位的义务要求；第二，它要求禁止生产、销售和使用有毒、有害物质超过了国家标准的建筑和装修材料，这是对建筑装饰材料的生产者、销售商以及施工单位的义务要求。为了使这些义务得到履行，本法为本条第二款规定了法律责任，有关行政部门对本条第二款的实施负有监督管理的义务。

第二十五条 矿产资源的勘查、开采、应当采用有利于合理利用资源、保护环境和防止污染的勘查、开采方法和工艺技术，提高资源利用水平。

【释义】 本条是对矿产资源勘查、开采行业实施清洁生产的原则要求。

一、矿产资源勘查、开发过程中可能引发的资源浪费问题和环境

污染问题是多方面的。在矿产资源勘查阶段，不对共生、伴生矿产进行综合勘查和评价，往往是导致矿产资源不能综合开采、综合利用的主要原因；在矿山开采阶段，不科学的开采可能造成地面塌陷、滑坡、地下水位下降、水体污染等环境问题，矿山开采形成的尾矿、废石不但大量侵占土地，也会成为地质灾害以及污染的发源地；在矿石洗选阶段，不合理的选矿工艺可能导致大量矿物质流失，造成资源浪费和环境污染。因此，在矿产资源勘查、开采过程中，进行综合评价、综合开采、采用科学合理的采矿方法和选矿工艺是矿业实施清洁生产的关键因素，本条正是从这一角度提出了原则性的要求。

二、在具体要求方面《矿产资源法》已经作了比较明确的规定。其中第二十五条规定“矿床勘探必须对矿区内具有工业价值的共生和伴生矿产进行综合评价，并计算其储量。未作综合评价的勘探报告不予批准。”第二十六条规定普查、勘探易损坏的特种非金属矿产、流体矿产、易燃易爆易溶矿产和含有放射性元素的矿产，必须采用省级以上人民政府有关主管部门规定的普查、勘探方法，并有必要的技术装备和安全措施。”第二十九条规定“开采矿产资源，必须采取合理的开采顺序、开采方法和选矿工艺。矿山企业的开采回采率、采矿贫化率和选矿回收率应当达到设计的要求。”

第三十条 规定“在开采主要矿产的同时，对具有工业价值的共生和伴生矿产应当统一规划，综合开采，综合利用，防止浪费；对暂时不能综合开采或者必须同时采出而暂时还不能综合利用的矿产以及含有用组分的尾矿，应当采取有效的保护措施，防止损失破坏。”这些

都是可以操作的具体规定。

三、矿业是资金密集性产业，生产规模大，一旦建成就很难再作大的变动。面对矿山的这一特点以及造成资源浪费、环境的污染破坏因素的复杂性，清洁生产所提倡的综合性、预防性战略对于解决矿山环境具有非常重要的意义。通过合理设计，选用资源浪费少、对环境影响小的技术和工艺方案，充分考虑利用废石和尾矿，对资源综合利用设施实施实行同时设计、同时施工、同时投产、将污染和浪费消灭在矿山设计和建设阶段，只有如此，才能够为矿山充分利用资源、减少环境污染和生态破坏提供基础和保障。目前，国内已经涌现出一批无尾矿、零排放的清洁生产典型矿山，说明清洁生产的理念已经开始为矿业所接受，并且正在被逐步推广。

第二十六条 企业应当在经济技术可行的条件下对生产和服务过程中产生的废物、余热等自行回收利用或者转让给有条件的其他企业和个人利用。

【释义】 本条是从废物综合利用的角度对企业提出的基本要求。

一、企业在生产和服务过程中不可避免地会产生废气、废水固体废物以及余热等“废物”，然而“废物”只是相对的概念，在某一条件下是造成环境污染的废物，在另一条件下就可能转化为宝贵的资源。因此，从另一个角度看，这些废物在一定意义上也是资源。废物综合利用在我国有着悠久的历史，五六十年代工人们都有捡废钢铁的传统，

以后随着工业生产规模的扩大，综合利用的范围、规模也都有很大发展。据 1996 年的统计我国冶炼废渣综合利用率为 83%。粉煤灰利用率为 47%，煤矸石利用率为 38%，矿山尾矿利用率为 7%，炉渣的利用率为 72%。然而，相对于国外发达国家的水平而言，我国目前的综合利用水平还不够高，综合利用仍然有着巨大的潜力。

二、对我国资源综合利用情况的调查结果表明，影响我国资源综合利用的因素包括：1、资源综合利用的意识薄弱，对资源综合利用的重要性认识不足；2、废物最终处置成本过低，缺乏压力，这不但无法促进企业自身的综合利用，而且会对其他利用废物的企业造成障碍；3、综合利用的技术水平不高；4、产业布局缺乏合理规划，企业之间的废物利用信息不通，形成企业间废物利用的障碍；5、政府的鼓励政策和措施不到位，有些税收制度甚至还给开展综合利用造成困难。

针对上述问题，本法第二章从政府义务的角度作出了一些规定，而本条是对企业提出的基本要求。本条的内容包括两个方面，一是要求企业在经济技术可行的条件下充分利用自身产生的废物；二是要求企业为他人利用本企业产生的废物提供方便。关于这两个方面的要求，国务院于 1996 年批转国家经贸委等部门《关于进一步开展资源综合利用意见》中曾做出过一些具体规定，例如，“建设项目中的资源综合利用工程应与主体工程同时设计、同时施工、同时投产。凡具备综合利用条件的项目，其项目建议书、可行性研究报告和初步设计均应有资源综合利用内容，无资源综合利用内容的，有关部门不予审批。”“企业对其生产过程中产生的废物应积极开展综合利用，不具备利用条件

的，应支持其他单位开展综合利用，并对利用废物的企业给予适当的装运补助费。提供可利用废物的企业与利用废物的企业之间应当签订长期的供需合同，并严格履行合同。对未经加工或废弃堆存的工业固体废物，提供可利用废物的企业不得向利用废物的企业收取费用；对经过加工的工业固体废物，提供可利用废物的企业可根据加工成本和质量，按照利用废物的企业利益大于提供可利用废物的企业利益的原则，向利用废物的企业收取一定费用。”这些企业的具体要求与本条的规定是一致的。

第二十七条 生产、销售被列入强制回收目录的产品和包装物的企业，必须在产品报废和包装物使用后对该产品和包装物进行回收。强制回收的产品和包装物的目录和具体回收办法，由国务院经济贸易行政主管部门制定。

国家对列入强制回收目录的产品和包装物，实行有利于回利的经济措施；县级以上地方人民政府经济贸易行政主管部门应当定期检查强制回收产品和包装物的实施情况，并及时向社会公布检查结果。具体办法由国务院经济贸易行政主管部门制定。

【释义】 本条是对某些产品和包装物实施强制性回收的规定。

一、随着我国经济的快速发展和人民生活的改善，生活废弃物中的工业制品的比例不断上升，多数工业制品难以自然降解，废弃后形成了大量无机垃圾，特别是有些产品还含有有毒有害物质，废弃后给环境造成巨大的危害。以家用电器为例。目前我国电视机社会保有量约为 3.5 亿台，洗衣机约为 1.7 亿台，电冰箱约为 1.3 亿台。这些电

器大多是在 20 世纪 80 世纪年代中后期进入家庭的，按正常的使用寿命 10~15 年计算，到 2003 年我国将迎来一个家电更新换代的高峰，每年大约有平均 500 万台以上的电视机，500 万台洗衣机，400 万台冰箱进入更新期。废旧家电不同于一般的城市垃圾，其制造材料成分复杂，有些家电材料还含有有害化学物质，直接填埋、焚烧，就会造成空气、土壤和水体的严重污染。另一个例子是塑料制品和包装，据有关部门统计，目前我国每年回收的塑料制品量不足生产量的 5%，大量的塑料制品遗弃在土壤中，已经造成土壤质量下降、农作物减产。

二、工业制品垃圾形成的公害是世界性的，很多发达国家在十几年前开始着手解决这一问题，现在已经探索了若干解决问题的途径，强制回收就是其中最有效的途径之一。例如，欧洲通行“制造商责任制”，要求制造商负责废旧家电回收解体处理；美国对从事回收家电产品中制冷剂的人员的资格、所用设备、回收比率等作了明确规定；日本公布并实施了《家用电器资源回收法》，明确规定家电制造商和进口商对电冰箱、电视机、洗衣机、空调器四种家电有回收的义务和实施再商品化的义务。

三、强制回收的含义就是制造商必须履行回收由其所生产或者使用的产品或者包装的义务。本条有关强制回收的规定实际包含有四项内容：

（一）究竟哪些产品和包装实行强制回收，是由国务院经济贸易行政主管部门通过制定目录确定的。国务院经贸主管部门根据回收的必要性和可能性确定强制回收的产品和包装的名单。从发达国家的经验

看，目前应当列入强制回收目录的产品和包装主要包括：电脑、部分家用电器、汽车蓄电池、汽车蓄电池、塑料饮料包装和金属饮料容器等。

（二）凡是生产、销售被列入强制回收目录中的产品和包装物的企业，必须在产品报废和包装物使用后对该产品和包装物进行回收。这一规定是强制性义务，如不履行将按照本法的规定承担法律责任。但这并不意味着要求制造商亲自从事回收工作，更常见的形式是制造商委托已有的商业销售网络或者回收网络进行回收，有时有些资源再生利用的企业也是这一环节参与者。是否履行了法定的义务，主要是看有关产品或者包装的实际回收比例，小于国家规定的比例就应当视为没有履行法定义务，应当承担相应的法律责任。

（三）国家对列入强制回收目录的产品和包装物，实行有利于回收利用的经济措施。在诸多鼓励回收的经济政策中，押金制度是最为普遍的措施。目前在 OECD 成员国家中，有 16 个国家实行玻璃瓶押金制度；12 个国家实行塑料饮料容器押金制度；5 个国家实行金属容器押金制度。押金制度的基本内容是消费者在购买有关产品的时候交纳一定数额的押金。当消费者按照要求退还使用过的产品或者包装后再取回押金，押金制度可以促使消费者退还使用过的产品或者包装，同时也可以使其他废物回收者通过回收获利，进而全面推进资源回收事业。

（四）有关经济贸易行政主管部门应当定期检查强制回收产品和包装物的实施情况，并及时向社会公布检查结果。具体办法由国务院经济贸易行政主管部门制定。这一规定不但要求经贸主管部门要履行监

监督检查的义务，同时要求其制定考核标准和办法。通常考核的内容应当包括回收网络的建设及运行情况、回收制度以及实际回收比例等。考核标准和办法必须是公开的。

四、设立强制回收制度的意义还不仅仅是促进资源回收，这项制度反过来对企业实施清洁生产有极大的推进作用。由于企业从一开始就必须考虑其产品或者包装的回收问题，因此他们产品和包装的设计方面就会采取有利于回收利用的方案，诸如减小体积（如将电脑的电子显示屏改为液晶显示屏）、延长产品和包装的使用寿命、变复合成分结构为单一成分结构（如取消可口可乐塑料瓶的黑色瓶托，使其成为便于回收利用的单色塑料瓶）、变一次使用为多次使用，尽可能降低产品和包装的危害性（使其不被列入强制回收目录）等等。这些措施都属于清洁生产的范畴。强制回收制度客观上促使清洁生产成为企业自觉追求的目标。

第二十八条 企业应当对生产和服务过程中的资源消耗以及废物的产生情况进行监测，并根据需要对生产和服务实施清洁生产审核。

污染物排放超过国家和地方规定的排放标准或者超过经有关地方人民政府核定的污染物排放总量控制指标的企业，应当实施清洁生产审核。

使用有毒、有害原料进行生产或者在生产中排放有毒、有害物质的企业，应当定期实施清洁生产审核，并将审核结果报告所在地的县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门和经济贸易行政主管部

门。

清洁生产审核办法，由国务院经济贸易行政主管部门会同国务院环境保护行政主管部门制定。

【释义】 本条是要求企业实施清洁生产审核的规定。

一、清洁生产审核也称清洁生产审计（Cleaner Production Audit），是一套对正在运行的生产过程进行系统分析和评价的程序；是通过对一家公司（工厂）的具体生产工艺、设备和操作的诊断，找出能耗高、物耗高、污染重的原因，掌握废物的种类、数量以及生产原因的详尽资料，提出如何减少有毒和有害物料的使用、产生以及废物产生的方案，经过对备选方案的技术经济及环境可行性分析，选定可供实施的清洁生产方案的分析、评估过程。

二、清洁生产审核是企业实施清洁生产的一种主要技术方法，自从我国开展清洁生产工作以来，清洁生产审核就一直是这项工作的核心之一。许多清洁生产项目都是首先从清洁生产审核入手，找出污染、浪费的原因，制定相应的对策。清洁生产审核通常是由专家或者企业技术人员按照一定的技术规程进行的，主要环节包括三项：

（一）对生产过程进行评价，从整个生产系统的投入产出关系方面进行考察，发现系统中存在的“不清洁”环节；

（二）清洁生产机会识别，即在生产过程评价的基础上，针对系统中存在的问题进行因果分析，找出可供选择的解决方案；

（三）确定清洁生产方案，即对解决方案进行对比、筛选或者可行性分析，最终选定具体方案供实施采纳。

应当说明的是，清洁生产审核只是实施清洁生产的一种主要技术方法，这种方法能够为企业提供技术上的便利，但不是说它是惟一的方法，对于一些生产过程相对简单明了的企业，清洁生产审核方法就显得过于烦琐，没有必要。因此，是否需要进行清洁生产审核应当由企业根据自己的实际需要决定。

三、根据上述情况，本条区分不同情况作出如下规定：

（一）企业应当对生产和服务过程中的资源消耗以及废物的产生情况进行监测，并根据需要对生产和服务实施清洁生产审核。这是一项非强制性要求，仅仅要求企业做好有关资源消耗及废物产生情况的监测，并按照实际需要进行清洁生产审核。

（二）污染物排放超过国家和地方规定的排放标准或者超过经有关地方人民政府核定之下的污染物排放总量控制指标的企业，应当实施清洁生产审核。这是一项强制性规定。按照《大气污染防治法》和《水污染防治法》的规定，对于污染物排放超过国家和地方规定的排放标准或者超过经有关地方人民政府核定的污染物排放总量控制指标的企业，有关人民政府首先会责令其限期治理；按照本条第二款的要求，在限期治理期间，企业必须进行清洁生产审核。实践表明，企业在清洁生产审核的基础上，实施清洁生产，对污染进行削减，能够收到很好的效果，许多企业因此而起死回生。从这一角度考虑，将清洁生产审核作为必要程序放在限期治理阶段，一方面可以起到尽力挽救企业的作用，另一方面可以帮助行政机关判断企业问题的症结，并据此作了正确的处理决定。

（三）使用有毒、有害原料进行生产或者在生产中排放有毒、有害物质的企业，应当定期实施清洁生产审核，并将审核结果报告所在地的县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门和经济贸易行政主管部门。这也是强制性的规定。考虑到生产或者排放有毒有害物质的企业可能造成严重的环境影响和事故，因此需要对其物料投放、泄漏、排放等问题进行经常性的监督。要求企业定期进行清洁生产审核，就是强制企业定期对自己的生产过程进行检查、评价，不断地削减污染，杜绝事故隐患。要求企业将审核结果报告有关行政主管部门，以便于行政主管部门掌握这些重点企业的情况，加强监督，预防重大污染事故发生。清洁生产审核既为企业自我完善提供了方法和手段，也为行政机关的监督管理提供了渠道。

四、考虑到清洁生产审核是一项技术性很强的工作，而且不同行业所适用的清洁生产审核方法会有所不同，法律中很难作出更加具体的规定，因此，本条第四款规定，清洁生产审核办法，由国务院经济贸易行政主管部门会同国务院环境保护行政主管部门制定。

第二十九条 企业在污染物排放达到国家和地方规定的排放标准的基础上，可以自愿与有管辖权的经济贸易行政主管部门和环境保护行政主管部门签订进一步节约能源、削减污染物排放量的协议。该经济贸易行政主管部门和环境保护行政主管部门应当在当地主要媒体上公布该企业的名称以及节约能源、防治污染的成果。

【释义】 本条是对追求更高环境目标的企业所作的规定。

一、清洁生产的英文词为 Cleaner Production，意为“更清洁的生产”，它与一般的环境标准不同，它是一个相对的概念。所谓“清洁”是指相对于当前所采用的生产技术工艺、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。因此，清洁生产是一个持续进步的过程，企业可以随着社会经济的发展和科学技术的进步，不断追求更高的环境目标。

二、为了鼓励已经符合国家或者地方规定的排放标准的企业继续追求更高的目标，即进一步实施清洁生产，本法参照近年来国外的成功经验作出了有关“自愿协议”的规定。本条所称的自愿协议，是企业与有关经济贸易行政主管部门和环境保护行政主管部门之间以平等主体身份签订的协议，协议的签订必须基于双方的意思表示，协议的内容是企业承诺进一步节约资源或者削减污染物的排放，当企业达到协议所规定的量化指标后，签约的行政机关应当按照协议的约定，给予该企业相应的奖励。在企业已经执行法律的情况下，行政机关和行政管理相对人的关系转变为平等主体之间的关系，双方的权利义务是在法律规定的框架下由协议约定，双方严格履行协议，并按照协议承担违约责任。

三、自愿协议对推动企业实施清洁生产有着积极的作用。签订和履行自愿协议，可以帮助企业创造良好的社会形象和环境记录，从而增加消费者、股份持有者、债权人的信任和信心，有助于企业产品的销售和企业资产的保值、升值。企业出于自身利益，自愿执行更高的环境标准，清洁生产因此将成为企业的自觉行动。

第三十条 企业可以根据自愿原则，按照国家有关环境管理体系认证的规定，向国家认证认可监督管理部门授权的认证机构提出认证申请，通过环境管理体系认证，提高清洁生产水平。

【释义】 本条规定企业可以自愿申请通过环境管理体系认证。

一、环境管理系列标准即 ISO14000 标准，它是国际标准化组织发布一个国际性管理系列标准。该系列目前包括环境管理体系标准、环境审核标准、环境标志标准、环境效绩标准、生命周期分析、产品标准中的环境指标等内容。作为管理体系标准，ISO14000 与一般理解的标准不同，它不设置具体的量化测试指标，也不具有任何强制性，而是要求企业组织的环境管理体系程序化、规范化，同时要求企业组织承诺遵守环境法律、法规和标准，承诺进行清洁生产或污染预防，并根据自身的具体情况提出自己的环境目标。该系列标准与传统的环境标准不同，它强调采用预防性措施，强调持续改进，使企业在产品设计、原料采用以及整个生产过程中都主动考虑保护环境和资源，不断改善企业组织的环境纪录，实现一个又一个更高的环境目标。

二、ISO14000 是一个自愿性的标准，任何组织都可以根据自身的实际情况决定是否采用此标准。ISO14000 又是一个标志性、自我约束性的标准，它标志着企业采用一系列组织管理措施不断地提高自身的资源利用和环境保护的水平，从而树立良好的企业形象，显示企业良好的管理能力和经济实力。在当今的国际贸易中，ISO14000 实际上已经成为企业突破技术贸易壁垒、进入国际市场的通行证。因此，通过

ISO14000 系列标准认证能够增强企业在国内外市场上的竞争力。

三、需要进行环境管理体系认证的企业，应当向国家认证认可监督管理部门授权的认证机构提出认证申请。目前经国家授权、从事国家环境认证认可授权及监督管理唯一机构是“中国环境管理体系认证机构认可委员会”（CACEB），只有经过该机构认可的认证机构，才具有进行环境管理体系认证的法定权威。认证机构根据颁布的环境管理体系标准和体系所要求的其他辅助文件进行认证，认证的程序和认证评定的内容中包含了清洁生产审核报告和产品生命周期分析等，因此，通过环境管理系列标准认证，能够推动和保证企业和组织实施清洁生产。

第三十一条 根据本法第十七条规定，列入污染严重企业名单的企业，应当按照国务院环境保护行政主管部门的规定公布主要污染物的排放情况，接受公众监督。

【释义】 本条是对严重污染企业应当公布有关信息，接受公众监督的规定。

一、本法十七条规定，“省、自治区、直辖市人民政府环境保护行政主管部门，应当加强对清洁生产实施的监督；可以按照促进清洁生产的需要，根据企业污染物的排放情况，在当地主要媒体上公布污染物超标排放或者污染物排放总量超过规定限额的污染严重企业的名单，为公众监督企业实施清洁生产提供依据。”本条要求被列入污染严重企业名单的企业公布其主要污染物的排放情况。这是一项义务性规

定：

（一）履行这项义务的企业需要同时具备两个条件，一是其污染物超标排放或者污染物排放总量超过规定限额；二是被省级环境保护行政主管部门在当地主要媒体上公布了名单；

（二）上述企业必须按照国务院环境保护行政主管部门规定的形式和内容公布其污染物的排放情况。

二、信息公布制度不仅仅是公众知情权的重要内容，也是公众参与环境保护的必要基础条件。公众是影响市场的决定性因素，公众的关注将对企业产生巨大的压力。美国的法律要求具有一定规模的企业要报告其向环境排放的有毒物质数量与组成，并将这种信息向公众公开。其结果是企业为了避免成为环境不友好成员，不得不断改变其工艺和使用替代原材料，实施清洁生产，大量削减了有毒物质向环境的排放。

三、考虑到我国企业数量多、规模小、技术水平和管理水平都非常有限。如果要求所有企业都公布污染物的排放情况，在技术上是难以做到的。目前本法只要求部分被点名的违法企业公布他们的排污信息，以此推动他们尽快实施清洁生产，达标排放；同时也期望通过设立此项制度达到警示功能，督促企业改善自身的环境形象。

第四章 鼓励措施

第三十二条 国家建立清洁生产表彰奖励制度。对在清洁生产工作中做出显著成绩的单位和个人，由人民政府给予表彰和奖励。

【释义】 本条是对国家建立清洁生产表彰奖励制度的规定。

一、对违反者给予处罚，是维护法律权威性的一个主要手段。但光有处罚使人们总是被动地执行法律是不够的，还应当地严格遵守法律规定并作出显著成绩的单位和个人给予表彰和奖励。许多法律中都有关于表彰奖励制度的规定。建立表彰奖励制度可以引导人们更好地遵守法律、执行法律，也能促进法律的实施，也是维护法律权威性的一种有效手段。国家建立清洁生产表彰和奖励制度，对在清洁生产工作中做出显著成绩的单位和个人给予表彰和奖励，是我国促进清洁生产，保护和改善环境，促进经济和社会可持续发展的重要举措。

二、表彰和奖励是指对于某种有利于社会发展的行为予以公开的表扬、奖赏和鼓励，包括精神上的表彰和物质上的奖励。根据我国的有关规定，奖励制度具体包括发明奖励制度、科学技术奖励制度、合理化建议和技术改进奖励制度等。本条规定了清洁生产表彰奖励制度的具体内容，包括表彰和奖励的主体、范围、条件和对象。按照本条规定，表彰和奖励的主体是人民政府，即各级人民政府。表彰和奖励的范围是在清洁生产工作范围内，包括清洁生产的推行工作和清洁生产的实施工作。表彰和奖励的条件是要在清洁生产工作中作出显著的成绩。表彰和奖励的对象包括在清洁生产工作中做出显著成绩的单位，主要是指企业、事业单位等；也包括在清洁生产工作中做出显著成绩的个人，包括从事行政管理工作的有关人员、从事清洁生产工艺技术的研

究人员、从事清洁生产宣传和教育培训的人员和从事清洁生产具体实施工作的人员等。

三、对在清洁生产工作中做出显著成绩的单位和个人给予表彰和奖励的办法可以分为两类：一类是物质上的奖励，如发给一定数额的奖金、晋升工资等；另一类是精神上的表彰，如授予光荣称号、通报嘉奖等。

第三十三条 对从事清洁生产研究、示范和培训，实施国家清洁生产重点技术改造项目和本法第二十九条规定的自愿削减污染物排放协议中载明的技术改造项目，列入国务院和县级以上地方人民政府同级财政安排的有关技术进步专项资金的扶持范围。

【释义】 本条是对从事清洁生产研究、示范和培训以及有关清洁生产技术开发项目予以资金扶持的规定。

一、清洁生产促进法的各项规定能否在企业中得到实施，使生产经营者自愿实施清洁生产，除了要突出政府的引导和服务功能外，还要有可行的鼓励措施。将清洁生产研究、示范和培训以及有关清洁生产的技术改造项目列入中央、地方财政安排的有关技术进步专项资金的扶持范围是推选清洁生产的一项根本措施。

二、列入国务院和县级以上地方人民政府同级财政安排的有关技术进步专项资金扶持的范围包括：一是从事清洁生产的研究、示范和培训的；二是实施国家清洁生产重点技术改造的项目；三是本法第二十九条规定的自愿削减污染物排放协议中载明的技术改造项目。

第三十四条 在依照国家规定设立的中小企业发展基金中，应当根据需要安排适当数额用于支持中小企业实施清洁生产。

【释义】 本条是关于在中小企业发展基金中安排适当数额用于支持中小企业实施清洁生产的规定。

一、我国中小企业的环境污染防治问题是环境保护工作中的重点。要解决中小企业的环境污染问题，一是要禁止新建严重污染环境而又无污染防治措施的企业，依法关、停、并、转一部分已建的、污染严重的、无法进行污染治理的企业；二是通过一些渠道筹措资金对企业进行技术改造，使企业排污标准达标，或进一步实现清洁生产。中小型企业相对在大型企业来讲，资金不够充足，设备工艺比较陈旧、落后。为此，本条规定依照国家规定设立的中小企业发展基金中，可根据需要安排适当数额用于支持中小企业实施清洁生产。

二、2002年6月29日，第九届全国人大常委会第二十八次会议通过的中小企业促进法，对中小企业发展基金作出了规定：国家设立中小企业发展基金；中小企业发展基金由下列资金组成：中央财政预算安排的扶持中小企业发展的专项资金、基金收益、捐赠和其他资金；国家中小企业发展基金用于创业辅导和服务，支持建立中小企业信用担保体系，支持技术创新，鼓励专业化发展以及与大企业的协作配套，支持中小企业服务机构开展人员培训、信息咨询等工作，支持中小企业开拓国际市场，支持中小企业实施清洁生产；中小企业发展基金的设立和使用管理办法由国务院另行规定。此外，中小企业促进法还

规定，中国人民银行应当加强信贷政策指导，改善中小企业融资环境；加强对中小金融机构的支持力度，鼓励商业银行调整信贷结构，加大对中小企业的信贷支持。

第三十五条 对利用废物生产产品的和从废物中回收原料的，税务机关按照国家有关规定，减征或者免征增值税。

【释义】 本条是对废物回收利用减免增值税的规定。

一、税收是国家为实现职能而对纳税人占有的部分财产的强制再分配。减税、免税是国家根据一定时期经济、社会等方面政策的需要，对特定行业、特定产品、特定纳税人所给予的鼓励性、照顾性措施，体现了国家税法的统一性与灵活性的结合。其中，减税，是指减少征收一部分按法定税率计算的应纳税额；免税，是指对法定应纳税额不予征收。由于减税、免税是一种特殊的经济手段，它虽然减少了国家的财政收入，但却可以减轻或免除纳税人的负担，会对纳税人产生一定的激励作用。增值税，是指对在中华人民共和国境内销售货物或者提供加工、修理修配劳务以及进口货物单位和个人征收的一种税。按照本条规定，可以享受减征或者免征增值税的条件有两个：一个利用废物生产产品的，另一个是从废物中回收原料的。不符合上述两项规定的，不能享受本条规定的减征或者免征增值税的优惠。本条规定主要是基于增值税的征收状况对企业利用废物生产的产品和综合利用产品的盈利水平影响很大，为了鼓励企业实施清洁生产、节约使用和充分利用资源，减征、免征增值税是必不可少的税收优惠措施。

二、我国对资源综合利用工作十分重视。改革开放以来，国家先后制定了一系列资源综合利用产品税收优惠规定。为此，财政部、国家税务总局对资源综合利用产品减、免征增值税问题，根据国务院规定作了具体规定。

三、我国税收征收管理法规定，减税、免税必须申请并经过审批。具体程序是：首先，纳税人可以依照法律、行政法规的规定书面申请减税、免税。这里所说的依照法律、行政法规的规定，既包括法律行政法规对减税、免税项目的规定，也包括对减税、免税程序的规定。除法律、行政法规外，任何地区、部门无权规定减税、免税项目。如果纳税人的应税项目符合本条规定的，就可以依据上述规定申请减税、免税。其次，减税、免税的申请须经法律、行政法规规定的减税、免税的申请须经法律、行政法规规定的减税、免税审查批准机关审批。除上述机关外，地方各级人民政府、各级人民政府主管部门、单位和个人违反上述规定，擅自作出的减税、免税决定无效；对于上述无效的减税、免税决定税务机关不得执行。因此，本条规定的对利用废物生产产品的和从废物中回收原料的减征或免征增值税也应当经有审查批准权的机关依法审批后，方可获得增值税的减免。

第三十六条 企业用于清洁生产审核和培训的费用，可以列入企业经营成本。

【释义】 本条是关于企业用于清洁生产审核和培训的费用列入成本的规定。一、成本是生产经营成本的简称，即指生产经营活

动中所使用的生产要素的价格。这里所说的生产要素，主要包括劳动、资本、土地等，与此相对应，生产要素价格就是指劳动者的工资资本的利息、土地的地租等等。由于成本是用以补偿物质消耗支出和劳动报酬的，产品的价格不能低于成本这个界限，不然企业预支的生产资金就不能收回，就要赔本，也就不可能进行再生产。因此，生产经营成本的高低，在很大程度上决定着产品价格的高低也决定着生产经营者盈利的多寡。保证生产经营者收回生产成本是保证其进行正常经营活动的最基本条件。生产经营成本高，生产经营者的盈利就相对较低；相反，生产经营成本低，生产经营者就能多盈利。

二、成本是在生产经营过程中的物质资料耗费和劳动耗费的总和，主要包括原料及主要材料的费用、生产用的燃料和动力费用、人工费用、废品损失、辅助材料和设备维修费用、管理费用、销售费用等方面。企业用于清洁生产审核和培训的费用是企业对生产的投入，是企业提高资源利用效率、减少和避免污染物产生、保护和改善环境、寻求可持续发展的必不可少的花费。本条规定企业用于清洁生产审核和培训的费用，可以列入其经营成本，是对企业实施清洁生产的又一项有力的鼓励措施，可以调动企业对清洁生产审核和培训的积极性。

三、按照本条规定，可以列入企业经营成本的费用有两项：一项是企业用于清洁生产审核的费用，另一项是企业用于清洁生产培训的费用。但这并不是说只有这两方面的费用才能列入企业成本，而企业使用其他清洁的原材料、在清洁生产技术工艺和设备方面的投入以及对产生的废水、废气、废液等回收再利用等方面的投入就不能计入企

业的生产经营成本了。由于这些方面的投入属于企业的生产经营中原料及主要材料的费用、生产设备、物质资料耗费等费用，可以直接计入企业生产经营成本，无须在法律中作出特别的规定。

四、根据这几年我国实际的做法，企业用于清洁生产审核和培训的费用，已经列入了企业的生产经营成本。因此，本条的规定实际上是对目前实际做法的一种法律上的肯定。

第五章 法律责任

第三十七条 违反本法第二十一条规定，未标注产品材料的成分或者不如实标注的，由县级以上地方人民政府质量技术监督行政主管部门责令限期改正；拒不改正的，处以五万元以下的罚款。

【释义】 本条是对未标注或者不如实标注产品材料的成分所应承担的法律责任的规定。

一、根据本法第二十一条规定，生产大型机电设备、机动运输工具以及国务院经济贸易行政主管部门指定的其他产品的企业，应当按照国务院标准化行政主管部门或者其授权机构制定的技术规范，在产品的主体构件上注明材料成分的标准牌号。大型机电设备、机动运输工具报废后，可回收利用的废弃物较多，变废为宝，减少废弃物排放是提高物质利用效率的一种途径，同时也改善了环境。实行大型机电设备材料成分标注制度的目的就是为了方便大型机电产品报废后的拆解和回收利用。对违反这一规定，未标注产品材料的成分或者不如实

标注的，就要依照本条规定，追究违法行为人的法律责任。

二、根据本条规定，违法行为人承担本条规定的法律责任主要有以下两种情况：一是未标注产品材料的成分；二是不如实际注产品材料的成分。不论是哪种情况，只要违法行为人有上述违法行为之一的，就要承担本条规定的法律责任。

三、本条规定的违法行为人所应承担的法律责任的形式只有一种，即承担行政法律责任。县级以上地方人民政府质量技术监督主管部门是实施本条规定的行政处罚权的部门，其他任何单位和个人都无权实施本条规定的行政处罚权。县级以上地方人民政府质量技术监督主管部门在进行清洁生产监督管理工作中，发现并经确认有违反本法第二十一条规定，未标注产品材料的成分或者不如实标注的行为后，根据违法行为人的具体情况，可以依据本条规定，作了下列行政处罚：

（一）责令限期改正。即由县级以上地方人民政府质量技术监督主管部门向违法行为人发出处罚通知，以行政命令的方式责令违法行为人在一定的期限内改正其违法行为，即按照国务院标准化行政主管部门或者其授权机构制定的技术规范，在产品的主体构件上注明材料成分的标准牌号。这种处罚是一种行为罚，是对违法行为人实施的一种制止其违法行为继续进行并予以改正的行政处罚措施。违法行为人在接到责令限期改正的行政处罚后，应当立即改正，否则就会受到罚款的处罚。

（二）罚款。如果违法行为人拒不标注或者不如实标注的，则由

县级以上地方人民政府质量技术监督行政主管部门对违法行为人处以五万元以下的罚款。县级以上地方人民政府质量技术监督行政主管部门责令限期改正的行政处罚决定一经做出，即对当事人产生约束力，当事人在限定的期限内仍不改正的，则要给予罚款的处罚，罚款是一种财产罚，是对违法行为人在经济上给予一定的惩罚，以补偿其造成的损失或者加强惩戒作用。本条规定的罚款数额有一定的幅度，即对违法行为人处以五万元以下的罚款，具体罚多少，则由县级以上地方人民政府质量技术监督行政主管部门根据违法行为的轻重、造成的后果等具体情况确定。

第三十八条 违反本法第二十四条第二款规定，生产、销售有毒、有害物质超过国家标准的建筑和装修材料的，依照产品质量法和有关民事、刑事法律的规定，追究行政、民事、刑事法律责任。

【释义】 本条是对生产、销售有毒、有害物质超过国家标准的建筑和装修材料所应承担法律责任的规定。

一、本法第二十四条第二款规定，建筑和装修材料符合国家标准。禁止生产、销售和使用有毒、有害物质超过国家标准的建筑和装修材料。建筑和装修材料与人民生活、工作息息相关。近几年来，随着人民生活水平的提高，房屋装修已成为人们改善生活环境，提高生活质量的一项重要内容。然而，由于缺乏有关知识和强有力的管理措施，有毒、有害的建筑和装修材料泛滥于市场，使人们的生活和工作场所受到污染，人们接触有毒、有害物质的机会大大增加。为了保护人民

的身体健康，减少和避免污染物的产生，本法特作此禁止性规定。违者就要依照本条规定，追究违法行为人的法律责任。

二、根据本条规定，违法行为人承担本条规定的法律责任主要有以下两种情况：一是生产有毒、有害物质超过国家标准的建筑和装修材料；二是销售有毒、有害物质超过国家标准的建筑和装修材料。这是本条从生产和销售两个不同的环节对有毒、有害物质超过国家标准的建筑和装修材料的控制。有毒、有害物质超过国家标准的建筑和装修材料，属于国家明令淘汰的产品，是禁止生产和销售的，是生产者与销售者必须履行的义务。本条规定的行政管理相对人可能是生产者，也可能是销售者，有的也可能既是生产者，又是销售者。不论在哪个环节，只要违法行为人生产和销售有毒、有害物质超过国家标准的建筑和装修材料，就要依照本条规定追究违法行为人的法律责任。

三、本条规定的违法行为人所应承担的法律责任有行政法律责任、民事法律责任和刑事法律责任三种形式。追究违法行为人法律责任的依据是产品质量法和有关民事、刑事法律的规定。

（一）行政法律责任。生产、销售有毒、有害物质超过国家标准的建筑和装修材料，所应承担的行政法律责任主要依据产品质量法的有关规定。有毒、有害物质超过国家标准的建筑和装修材料，属于产品质量法规定的国家明令淘汰的产品。产品质量法第二十九条规定，生产者不得生产国家明令淘汰的产品。第三十五条规定，销售者不得销售国家明令淘汰并停止销售的产品。国家明令淘汰的产品多是产品性能落后，耗能高，效能小，环境污染较大，毒副作用大，对人体健康

或者人身、财产安全和动植物安全危害较大的产品，因此，必须禁止生产者和销售者生产和销售。生产者和销售者违反这一规定的，由产品质量监督部门或者工商行政管理部门依据产品质量法第五十一条的规定责令停止生产、销售，没收违法生产销售的产品，并处违法生产、销售产品货值金额等值以下的罚款；有违法所得的，并处没收违法所得；情节严重的，吊销营业执照。其中的“违法所得”，是指生产者、销售者生产、销售国家明令淘汰的产品而获得的违法收入，对此应当予以没收，上缴国库；“情节严重”是指生产者、销售者生产、销售国家明令禁止生产、销售的产品数量较多，影响恶劣等违法行为情节严重的情形。

（二）民事法律责任。生产、销售有毒、有害物质超过国家标准的建筑和装修材料，给他人造成损失的，应当依照民事法律的规定承担民事法律责任。本条所规定的违反清洁生产法的民事法律责任，是指违反清洁生产法规定的民事义务，依照法律或者合同的规定所应承担的责任。由于民事法律责任是一种以财产责任和等价、有偿性持为主的法律责任，因此，违反清洁生产法的民事法律责任具有以下特征：

1. 民事法律责任的主体，即生产者、销售者同用户之间处于平等的法律地位，双方可以通过协商解决赔偿责任和赔偿金额的纠纷。在追究行为人的民事法律责任时，原则上应当由受害人主张，行政机关和人民法院一般不主动追究。

2. 这种民事法律责任尽管也有惩罚违法行为人的目的，但主要的还是为了弥补受害人的损失。这与主要侧重于处罚违法犯罪的刑事法

律责任和行政法律责任不同。

3. 这种民事法律责任是通过协商、调解、仲裁、起诉等民事法律程序追究的。我国民法通则规定了十种承担民事法律责任的方式，有停止侵害、返还财产、恢复原状、赔偿损失、支付违约金、赔礼道歉等，本条对承担民事法律责任的方式没有作出具体规定，可按照合同的约定，也可由当事人双方协商，协商不成的可通过民事诉讼程序由仲裁机关裁决或法院判决。

（三）刑事法律责任。生产、销售有毒、有害物质超过国家标准的建筑和装修材料，构成犯罪的。应当依照刑法的有关规定追究违法行为人的刑事法律责任。刑事法律责任是一种最严厉的法律 responsibility，是更具有惩罚性的法律责任。行为人只有实施了犯罪行为，才会承担刑事责任，因此是否构成犯罪确定应否承担刑事责任的基本条件。承担刑事法律责任的主体是公民个人，有的也可以是单位。本条规定的刑事法律责任所涉及的主要罪名为刑法规定的生产、销售伪劣商品罪，即第一百四十六条规定的“生产不符合保障人身、财产安全的国家标准、行业标准的电器、压力容器、易燃易爆产品或者其他不符合保障人身、财产安全的国家标准、行业标准的产品，造成严重后果的，处五年以下有期徒刑，并处销售金额百分之五十以上二倍以下罚金；后果特别严重的，处五年以上有期徒刑，并处销售金额百分之五十以上二倍以下罚金。”

第三十九条 违反本法第二十七条第一款规定，不履行产品或者

包装物回收义务的，由县级以上地方人民政府经济贸易行政主管部门责令限期改正；拒不改正的，处以十万元以下的罚款。

【释义】 本条是对不履行产品或者包装物回收义务所应承担的法律责任的规定。

一、回收利用，变废为宝，化害为实施清洁生产工作的一个重要环节，为此，本法第二十七条第一款明确规定，生产、销售被列入强制回收目录的产品和包装物的企业，必须在产品报废和包装物使用后对该产品和包装物进行回收。强制回收的产品和包装物的目录和具体回收办法，由国务院经济贸易行政主管部门制定。这是本法对生产、销售被列入强制回收目录的产品和包装物的企业所做的义务性规定。既是义务性规定就应依法履行，否则就要依照本条规定追究违法行为人的法律责任。

二、本条规定的违法行为人所应承担的法律责任只有一种形式，即承担行政法律责任。县级以上地方人民政府经济贸易行政主管部门是实施本条规定的行政处罚权的部门，其他任何单位和个人都无权实施本条规定的行政处罚权。县级以上地方人民政府经济贸易行政主管部门在进行清洁生产监督管理工作中，发现并经确认有违反本法第二十七条第一款的规定，不履行产品或者包装物回收义务的，根据违法行为人的具体情况，可以依据本条规定，作出下列行政处罚：

（一）责令限期改正。即由县级以上地方人民政府经济贸易行政主管部门向违法行为人发出处罚通知，以行政命令的方式责令违法行为人在一定期限内改正其违法行为。这种处罚是一种行为罚，是对违

法行为人实施的一种制止其违法行为继续进行并予以改正的行政处罚措施。违法行为人在接到责令限期改正的行政处罚后，应当立即改正，否则就会受到罚款的处罚。

（二）罚款。如果违法行为人拒不履行产品或者包装回收义务的，则由县级以上地方人民政府经济贸易行政主管部门对违法行为人处以十万元以下罚款。县级以上地方人民政府经济贸易行政主管部门责令限期改正的行政处罚决定一经做出，即对当事人产生约束力，当事人在限定的期限内仍不改正的，则要给予罚款的处罚。罚款是一种财产罚，是对违法行为人在经济上给予一定的惩罚，以补偿其造成的损失或者加强惩戒作用。本条规定的罚款数额有一定的幅度，即对违法行为人处以十万元以下的罚款，具体罚多少，则由县级以上地方人民政府经济贸易行政主管部门根据违法行为的轻重、造成的后果等具体情况确定。

第四十条 违反本法第二十八条第三款规定，不实施清洁生产审核或者虽经审核但不如实报告审核结果的，由县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门责令限期改正；拒不改正的，处以十万元以下的罚款。

【释义】 本条是对违反清洁生产审核规定应承担的法律责任的规定。

一、清洁生产审核是企业实行清洁生产的重要内容和工具。在实施清洁生产审核过程中，企业通过制定并实施减少能源、水和原材料

的消耗，消除或减少生产过程中有毒、有害物质的使用，减少各种废弃物排放的方案，来实现消除或削减污染，提高企业的经济效益和社会效益，特别是使用有毒、有害原料进行生产的企业以及在生产中排放有毒、有害物质的企业，更应当定期实施清洁生产审核，并将审核结果报告所在地的县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门和经济贸易行政主管部门。实施清洁生产审核，一方面有利于使用有毒、有害原料进行生产的企业削减污染；另一方面也有利于有关行政主管部门掌握有毒、有害物质排放的情况，督促其改进技术，减少排放。为此，本法第二十八条第三款明确规定，使用有毒、有害原料进行生产或者在生产中排放有毒、有害物质的企业，应当定期实施清洁生产审核，并将审核结果报告所在地县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门和经济贸易行政主管部门。违反上述规定，不实施清洁生产审核或者虽经审核但不如实报告审核结果的，就要依照本条规定追究违法行为人的法律责任。

二、根据本条规定，违法行为人承担本条规定的法律责任主要有以下两种情况：一是不实施清洁生产审核；二是虽经审核但不如实报告审核结果。不论是哪种情况，只要违法行为人有上述违法行为之一的，就要承担本条规定的法律责任。

三、本条规定的违法行为人所应承担的法律责任只有一种形式，即承担行政法律责任。县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门是实施本条规定的行政处罚权的部门，其他任何单位和个人都无权实施本条规定的行政处罚权。县级以上地方人民政府环境保护行政主管

部门在进行清洁生产监督管理工作中，发现并经确认有违反本法第二十八条第三款的规定，不实施清洁生产审核或者虽经审核但不如实报告审核结果的，根据违法行为人的具体情况，可以依据本条规定，作出下列行政处罚：

（一）责令限期改正。即由县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门向违法行为人发出处罚通知，以行政命令的方式责令违法行为人在一定的期限内改正其违法行为。这种处罚是一种行为罚，是对违法行为人实施的一种制止其违法行为继续进行并予以改正的行政处罚措施。违法行为人在接到责令限期改正的行政处罚后，应当立即改正，否则就会受到罚款的处罚。

（二）罚款。如果违法行为人拒不改正其违法行为的，则由县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门对违法行为人处以十万元以下的罚款。县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门责令限期改正的行政处罚决定一经做出，即对当事人产生约束力，当事人在一定的期限内仍不改正的，则要给予罚款的处罚。罚款是一种财产罚，是对违法行为人在经济上给予一定的惩罚，以补偿其造成的损害或者加强惩戒作用。本条规定的罚款数额有一定的幅度，即对违法行为人处以十万元以下的罚款，具体罚多少则由县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门根据违法行为的轻重、造成的后果等具体情况确定。

第四十一条 违反本法第三十一条规定，不公布或者未按规定要求公布污染物排放情况的，由县级以上地方人民政府环境保护行政主

管部门公布，可以并处十万元以下的罚款。

【释义】 本条是对不公布或者未按规定要求公布污染物排放情况所应承担的法律责任的規定。

一、本法第三十一条規定，根据本法第十七条規定，列入污染严重企业名单的企业，应当按照国务院环境保护行政主管部门的規定公布主要污染物的排放情况，接受公众监督。了解周围企业的污染物排放情况，是公众的合法权利，只有在此基础上，他们才可能了解、支持政府制定的清洁生产政策，并监督企业实施清洁生产。同时，公众知情权，接受公众监督也是公众参与环境保护的必要基础条件。污染严重的企业应采取措施进行治理整顿，并随时接受政府和公众的监督。公布其污染物排放情况，让公众了解情况，接受政府和公众的监督。

二、根据本条規定，违法行为人承担本条規定的法律责任主要有以下两种情况：一是不公布污染物排放情况；二是不按规定要求公布污染物排放情况。不论是哪种情况，只要违法行为人有上述违法行为之一的，就要承担本条規定的法律责任。

三、本条規定的法律责任的形式只有行政法律责任一种，给予行政处罚的种类只有罚款，而且罚款的幅度在十万元以下。同时，由县级以上人民环境保护行政主管部门公布其污染物排放情况根据本条規定，对不公布或者未按规定要求公布污染物排放情况的企业进行行政处罚的主体只能是县级以上人民政府环境保护行政主管部门。是否对违法行为人处以罚款，由县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门根据当事人的违法行为的具体情况决定。

第六章 附则

第四十二条 本法自 2003 年 1 月 1 日起施行。

【释义】 本条是对本法生效日期的规定。

一、法律的生效日期是法律实施不可缺少的条件。法律的生效日期，一般根据该项法律的性质和法律实施的需要来规定。从立法实践看，法律的生效日期，通常有四种方式的规定：第一种方式是法律明确规定，“本法自公布之日起施行”。如引渡法、中外合作经营企业法、农业法、水土保持法等。第二种方式是法律公布后，法律并不立即生效，而是经过一段时间后才开始施行，法律中规定某年某月某日起施行。多数法律采用这种方式规定法律的生效时期。第三种方式是法律以试行或者暂行形式实施，经过一定时期试行后，再由立法机关对试行或者暂行法律进行修改重新制定颁布法律。如 1982 第五届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过的《中华人民共和国民事诉讼法（试行）》，1991 年第七届全国人民代表大会第四次会议对民事诉讼法（试行）进行修改，通过了《中华人民共和国民事诉讼法》。第四种方式是某一部法律的生效时间以另一部法律的施行为条件。如《中华人民共和国企业破产法（试行）》规定：“本法自全民所有制工业企业法实施满三个月之日起试行。”

二、《中华人民共和国清洁生产促进法》于 2002 年 6 月 29 日由九

届全国人大常委会第二十八次会议通过，自 2003 年 1 月 1 日起施行，国家主席江泽民以第七十二号主席令予以颁布。清洁生产促进法的生效日期采用的是第二种方式。清洁生产促进法规定的生效日期为 2003 年 1 月 1 日，主要是为了留出一段时间为实施本法作必要的准备工作。清洁生产促进法是我国第一部对清洁生产进行引导、鼓励和支持保障方面的法律，有关促进清洁生产的法律制度，需要社会各界的理解。一方面要向广大人民群众、企业宣传这部法律，使他们了解这部法律，并能自觉遵守这部法律；另一方面有关行政执法部门及其工作人员要认真学习掌握这部法律，为更好地实施清洁生产促进法创造条件。

三、对清洁生产促进法生效前，即 2003 年 1 月 1 日前发生的事实和行为本法不发生效力，这些事实和行为只有在本法施行后仍然存续的才适用本法规定，这就是法律不溯及既往的原则。

第二部分 附录

附录一：

中华人民共和国清洁生产促进法

（2002 年 6 月 29 日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过 2002 年 6 月 29 日中华人民共和国主席令第 72 号公布
自 2003 年 1 月 1 日起施行）

目录

第一章 总则

第二章 清洁生产的推行

第三章 清洁生产的实施

第四章 鼓励措施

第五章 法律责任

第六章 附则

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。

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。

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。

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。

第五条 国务院经济贸易行政主管部门负责组织、协调全国的清洁生产促进工作。国务院环境保护、计划、科学技术、农业、建设、水利和质量技术监督等行政主管部门，按照各自的职责，负责有关的清洁生产促进工作。

县级以上地方人民政府负责领导本行政区域内的清洁生产促进工作。县级以上地方人民政府经济贸易行政主管部门负责组织、协调本行政区域内的清洁生产促进工作。县级以上地方人民政府环境保护、计划、科学技术、农业、建设、水利和质量技术监督等行政主管部门，按照各自的职责，负责有关的清洁生产促进工作。

第六条 国家鼓励开展有关清洁生产的科学研究、技术开发和国际合作，组织宣传、普及清洁生产知识，推广清洁生产技术。

国家鼓励社会团体和公众参与清洁生产的宣传、教育、推广、实施及监督。

第二章 清洁生产的推行

第七条 国务院应当制定有利于实施清洁生产的财政税收政策。

国务院及其有关行政主管部门和省、自治区、直辖市人民政府，应当制定有利于实施清洁生产的产业政策、技术开发和推广政策。

第八条 县级以上人民政府经济贸易行政主管部门，应当会同环境保护、计划、科学技术、农业、建设、水利等有关行政主管部门制定清洁生产的推行规划。

第九条 县级以上地方人民政府应当合理规划本行政区域的经济布局，调整产业结构，发展循环经济，促进企业在资源和废物综合利用等领域进行合作，实现资源的高效利用和循环使用。

第十条 国务院和省、自治区、直辖市人民政府的经济贸易、环境保护、计划、科学技术、农业等有关行政主管部门，应当组织和支持建立清洁生产信息系统和技术咨询服务体系，向社会提供有关清洁生产方法和技术、可再生利用的废物供求以及清洁生产政策等方面的信息和服务。

第十一条 国务院经济贸易行政主管部门会同国务院有关行政主管部门定期发布清洁生产技术、工艺、设备和产品导向目录。

国务院和省、自治区、直辖市人民政府的经济贸易行政主管部门和环境保护、农业、建设等有关行政主管部门组织编制有关行业或者地区的清洁生产指南和技术手册，指导实施清洁生产。

第十二条 国家对浪费资源和严重环境的落后生产技术、工艺、设备和产品实行限期淘汰制度。国务院经济贸易行政主管部门会同国务院有关行政主管部门制定并发布限期淘汰的生产技术、工艺、设置以及产品的名录。

第十三条 国务院有关行政主管部门可以根据需要批准设立节能、节水、废物再生利用等环境与资源保护方面的产品标志，并按照国家规定制定的相应标准。

第十四条 县级以上人民政府科学技术行政主管部门和其他有关行政主管部门，应当指导和支持清洁生产技术和有利于环境与资源保护的产品的研究、开发以及清洁生产技术的示范和推广工作。

第十五条 国务院教育行政主管部门，应当将清洁生产技术和课程纳入有关高等教育、职业教育和技术培训体系。

县级以上人民政府有关行政主管部门组织开展清洁生产的宣传和培训，提高国家工作人员、企业经营管理者 and 公众的清洁生产意识，培养清洁生产管理和技术人员。

新闻出版、广播影视、文化等单位和有关社会团体，应当发挥各自优势做好清洁生产宣传工作。

第十六条 各级人民政府应当优先采购节能、节水、废物再生利用等有利于环境与资源保护的产品。

各级人民政府应当通过宣传、教育等措施，鼓励公众购买和使用节能、节水、废物再生利用等有利于环境与资源保护的产品。

第十七条 省、自治区、直辖市人民政府环境保护行政主管部门，应当加强对清洁生产实施的监督；可以按照促进清洁生产的需要，根据企业污染物的排放情况，在当地主要媒体上定期公布污染物超标排放或者污染物排放总量超过规定限额的污染严重企业的名单，为公众监督企业实施清洁生产提供依据。

第三章 清洁生产的实施

第十八条 新建、改建和扩建项目应当进行环境影响评价，对原料使用、资源消耗、资源综合利用以及污染物产生与处置等进行分析论证，优先采用资源利用率高以及污染物产生量少的清洁生产技术、工艺和设备。

第十九条 企业在进行技术改造过程中，应当采取以下清洁生产措施：

（一）采用无毒、无害或者低毒、低害的原料，替代毒性大、危害严重的原料；

（二）采用资源利用率高、污染物产生量少的工艺和设备，替代资源利用率低、污染物产生量多的工艺和设备；

（三）对生产过程中产生的废物、废水和余热等进行综合利用或者循环使用；

（四）采用能够达到国家或者地方规定的污染物排放标准和污染物排放总量控制指标的污染防治技术。

第二十条 产品和包装物的设计，应当考虑其在生命周期中对人类健康和环境的影响，优先选择无毒、无害、易于降解或者便于回收利用的方案。

企业应当对产品进行合理包装，减少包装材料的过度使用和包装性废物的产生。

第二十一条 生产大型机电设备、机动运输工具以及国务院经

济贸易行政主管部门指定的其他产品的企业，应当按照国务院标准化行政主管部门或者其授权机构制定的技术规范，在产品的主体构件上注明材料成分的标准牌号。

第二十二条 农业生产者应当科学地使用化肥、农药、农用薄膜和饲料添加剂，改进种植和养殖技术，实现农产品的优质、无害和农业生产废物的资源化，防止农业环境污染。

禁止将有毒、有害废物用作肥料或者用于造田。

第二十三条 餐饮、娱乐、宾馆等服务性企业，应当采用节能、节水和其他有利于环境保护的技术和设备，减少使用或者不使用浪费资源、污染环境的消费品。

第二十四条 建筑工程应当采用节能、节水等有利于环境与资源保护的建筑设计方案、建筑和装修材料、建筑构配件及设备。

建筑和装修材料必须符合国家标准。禁止生产、销售和使用有毒、有害物质超过国家标准的建筑和装修材料。

第二十五条 矿产资源的勘查、开采，应当采用有利于合理利用资源、保护环境和防止污染的勘查、开采方法和工艺技术，提高资源利用水平。

第二十六条 企业应当在经济技术可行的条件下，对生产和服务过程中产生的废物、余热等自行回收利用或者转让给有条件的其他企业和个人利用。

第二十七条 生产、销售被列入强制回收目录的产品和包装物的企业，必须在产品报废和包装物使用后对该产品和包装物进行回收。

强制回收的产品和包装物的目录和具体回收办法，由国务院经济贸易行政主管部门制定。

国家对列入强制回收目录的产品和包装物，实行有利于回收利用的经济措施；县级以上地方人民政府经济贸易行政主管部门应当定期检查强制回收产品和包装物的实施情况，并及时向社会公布检查结果。具体办法由国务院经济贸易行政主管部门制定。

第二十八条 企业应当对生产和服务过程中的资源消耗以及废物的产生情况进行监测，并根据需要对生产和服务实施清洁生产审核。

污染物排放超过国家和地方规定的排放标准或者超过经有关地方人民政府核定的污染物排放总量控制指标的企业，应当实施清洁生产审核。

使用有毒、有害原料进行生产或者在生产中排放有毒、有害物质的企业，应当定期实施清洁生产审核，并将审核结果报告所在地的县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门和经济贸易行政主管部门。

清洁生产审核办法，由国务院经济贸易行政主管部门会同国务院环境保护行政主管部门制定。

第二十九条 企业在污染物排放达到国家和地方规定的排放标准的基础上，可以自愿与有管辖权的经济贸易行政主管部门和环境保护行政主管部门签订进一步节约资源、削减污染物排放量的协议。该经济贸易行政主管部门和环境保护行政主管部门应当在当地主要媒体上公布该企业的名称以及节约资源、防治污染的成果。

第三十条 企业可以根据自愿原则，按照国家有关环境管理体系认证的规定，向国家认证认可监督管理部门授权的认证机构提出认证申请，通过环境管理体系认证，提高清洁生产水平。

第三十一条 根据本法第十七条规定，列入污染严重企业名单的企业，应当按照国务院环境保护行政主管部门的规定公布主要污染物的排放情况，接受公众监督。

第四章 鼓励措施

第三十二条 国家建立清洁生产表彰奖励制度。对在清洁生产工作中做出显著成绩的单位和个人，由人民政府给予表彰和奖励。

第三十三条 对从事清洁生产研究、示范和培训，实施国家清洁生产重点技术改造项目和本法第二十九条规定的自愿削减污染物排放协议中裁明的技术改造项目，列入国务院和县级以上地方人民政府同级财政安排的有关技术进步专项资金的扶持范围。

第三十四条 在依照国家规定设立的中小企业发展基金中，应当根据需要安排适当数额用于支持中小企业实施清洁生产。

第三十五条 对利用废物生产产品的和从废物中回收原料的，税务机关按照国家有关规定，减征或者免征增值税。

第三十六条 企业用于清洁生产审核和培训的费用，可以列入企业经营成本。

第五章 法律责任

第三十七条 违反本法第二十一条规定，未标注产品材料的成分或者不如实标注的，由县级以上地方人民政府质量技术监督行政主管部门责令限期改正；拒不改正的，处以五万元以下的罚款。

第三十八条 违反本法第二十四条第二款规定，生产、销售有毒、有害物质超过国家标准的建筑和装修材料的，依照产品质量法和有关民事、刑事法律的规定，追究行政、民事、刑事法律责任。

第三十九条 违反本法第二十七条第一款规定，不履行产品或者包装物回收义务的，由县级以上地方人民政府经济贸易行政主管部门责令限期改正；拒不改正的，处以十万元以下的罚款。

第四十条 违反本法第二十八条第三款规定，不实施清洁生产审核或者虽经审核但不如实报告审核结果的，由县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门责令限期改正；拒不改正的，处以十万元以下的罚款。

第四十一条 违反本法第三十一条规定，不公布或者未按规定要求公布污染物排放情况的，由县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门公布，可以并处十万元以下的罚款。

第六章 附则

第四十二条 本法自 2003 年 1 月 1 日起施行。

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

全国人民代表大会常务委员会：

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，促进经济与社会的可持续发展，根据全国人大常委会立法规划的要求，全国人大环境与资源保护委员会成立了清洁生产立法小组。经过三年多的调查研究和论证，在充分听取各方面意见的基础上，经过多次修改完善，形成了《中华人民共和国清洁生产促进法（草案）》。草案已经九届全国人大环境与资源保护委员会全体会议审议通过，现将草案提请全国人大常委会审议。

全国人大环境与资源保护委员会

2002年4月2日

关于《中华人民共和国清洁生产促进法（草案）》的说明

——2002年4月26日在第九届全国人民代表大会常务委员会第二十七次会议上

全国人大环境与资源保护委员会副主任委员 李蒙

委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员：

我受全国人大环境与资源保护委员会的委托，现就《中华人民共和国清洁生产促进法（草案）》作如下说明。

根据九届全国人大常委会立法规划，全国人大环资委于1999年初成立了清洁生产促进法起草领导小组。三年多来，领导小组组织工作人员和专家，收集、整理、翻译了大量国内外资料；对北京、山西、

安徽、山东、云南等地的清洁生产工作和清洁生产示范城市、示范企业进行了调研；多次召集专家座谈会和国际研讨会；对法国、加拿大等国家的清洁生产推行活动的立法情况进行了考察；广泛征求了中央有关部门、各省、自治区、直辖市、研究单位、院校、企业和专家学者的意见。2001年11月，全国人大常委会办公厅又将《中华人民共和国清洁生产促进法（草案）》送国务院办公厅，征求国务院有关部门的意见。在上述工作的基础上，对草案进行反复修改。经九届全国人大环境与资源保护委员会两次全委会审议，形成了《中华人民共和国清洁生产促进法（草案）》（以下简称草案）

一、制定清洁生产促进法的意义和必要性

在过去的一个世纪里，经济的高速发展带来了严重的环境污染和生态破坏。为了减轻污染对环境和公众健康的危害，企业界采取了各种污染治理措施，按照排放标准对产生的污染物进行处理后再向环境排放。这种“末端治理”模式虽然取得了一定的环境效果，但也存在着明显的缺陷和不足；一是治理代价高，影响企业竞争力和经济效益，致使企业界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。

西方工业国家为了促使保护环境与经济发展取得双赢的效果，曾作了多年的探索，逐步形成了废物最小量化、源头削减、无废和少废工艺、污染预防等新的生产和污染防治战略。联合国环境规划署在总结上述经验的基础上，于1989年提出了“清洁生产”的战略及推广计

划，一经推广，就得到许多国家政府和企业界的响应，以后人们又将清洁生产的要求逐步扩展到服务等领域，并开始探索发展“循环经济”、建立“循环社会”。

清洁生产的本意为“更清洁的生产”。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的浪费，促进资源的循环利用，控制污染的产生，实现经济效益和环境效益的统一。此外，它是一个相对的概念，所谓清洁生产技术和工艺、清洁产品、清洁能源和原料都是同现有常规技术、工艺、产品、能源和原料相比较而言的。

1993 年以来，我国开始推行清洁生产。全国开展清洁生产试点的省、自治区、直辖市已有 24 个。据 1998 年不完全统计，全国和一些地方通过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。从 2001 年起，辽宁省又在 100 个企业进行清洁生产试点。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 城市和石化、化工、冶金、轻工、

船舶等 5 个行业开展清洁生产试点、示范。

大量试点工作的经验证明，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，提高企业经济效益和竞争能力；实施清洁生产，将污染物消除在源头和生产过程中，可以有效地解决污染转移问题；实施清洁生产，可以挽救一大批因污染严重而濒临关闭的企业，缓解就业压力和社会矛盾；实施清洁生产，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，实现经济发展与环境保护的“双赢”，并为探索和发展“循环经济”奠定良好的基础。

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。因为在当前的国际贸易中，同环境相关的贸易壁垒已成为一个重要的非关税贸易壁垒。按照 WTO 有关例外措施的规定，进口国可以以保护人体健康、动植物健康和环境为由，制定一系列相关的环境标准或技术措施，限制或者禁止外国产品进口，从而达到保护本国产品和市场的目的。在 WTO 新一轮谈判中，环境标准问题也是重点内容之一。对此，我们一方面要在国际贸易中维护自己的合法权益，同时也要做好多方面的准备，实施清洁生产，提供符合环境标准的“清洁产品”，从而在激烈的国际市场竞争中立于不败之地。

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。而解决环境污染的根本出路在于实施清洁生产，预防污染的发生。但在我国现阶段，要么不少企业和政府部门还

对清洁生产缺乏了解和认识，不开展清洁生产；要么企业想实施清洁生产，却缺乏必要的政府支持和保障措施，遇到大量自身难以克服的障碍；现行环境管理制度从总体上看倾向于“末端治理”，也在一定程度上影响上清洁生产战略的实施。

如何克服清洁生产实施中的障碍，一些国家积累了不少有益的经验。立法是主要手段之一。美国 1990 年通过了《污染预防法》；德国 1994 年公布了《循环经济和废物清除法》；日本 1991 年以来先后制定了《资源有效利用促进法》、《推动建立循环社会基本法》和《容器包装再利用法》等促进实施清洁生产的专门法律；加拿大和许多欧盟国家也在其原有的环境和资源立法中增加了大量推行清洁生产的法律规范和政策规定。

借鉴国外的经验，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；从长远看，也将有助于国民经济朝循环经济的方向转变。

第九届全国人大第五次会议通过的《政府工作报告》，再次要求“推行清洁生产”，许多代表也提出了关于制定清洁生产法的议案，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，现在制定清洁生产促进法是必要的、可行的，条件是成熟的。

二、关于本法的名称

考虑到在社会主义市场经济条件下，应当尊重企业等市场主体的自主性，因此，在立法思路要注重对清洁生产行为的引导、鼓励和支持，而不宜对其生产、服务的过程进行过多的直接行政控制。这就决定了清洁生产立法应当以对清洁生产进行引导、鼓励和支持保障的法律规范为主要内容，而不是以直接行政控制和制裁性法律规范为主。采用《中华人民共和国清洁生产促进法》这一法律名称有助于准确反映本法的特点和主要内容。国内外有不少法律称之为“促进法”，如日本的《资源有效利用促进法》和一系列产业促进法，全国人大常委会制定的《促进科技成果转化法》等。同时，采用这一法律名称，也有利于处理清洁生产立法与有关环境法之间的关系。

三、关于本法的调整范围

草案第二条规定“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、综合利用等从源头削减的措施，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类健康和环境的危害。”第三条规定“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，应当依照本法的规定，组织，实施清洁生产。”

本法的适用范围是以联合国环境规划署对清洁生产的定义为主要

参考确定的。适用的范围包含了全部生产和服务领域。草案这样规定，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、服务业等领域也开始推行清洁生产；二是草案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，法律应当为其未来的发展留下空间，如果规定过窄，反而会对今后清洁生产的推行造成障碍。

考虑到法律的可操作性，草案着重对工业生产领域的清洁生产推行和实施作了具体规定，对农业、服务业等领域实施清洁生产，只提了原则要求。对于公民个人在生活领域如何消费产品的问题，草案没有涉及。这样设计，既可以满足当前工业领域推行清洁生产的迫切需要，也可以为今后在其他领域推行清洁生产提供法律依据和活动空间。

四、关于政府及其有关主管部门推行清洁生产的责任。

草案第二章“清洁生产的推行”，对政府及有关部门明确规定了要支持、促进清洁生产的具体要求，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。这样规定，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。草案对政府及有关部门提出的要求，归纳了当前国内外政府在推行清洁生产方面的主要经验，突出了政府的引导和服务功能。

草案第五条规定“国务院经济贸易行政主管部门负责组织、协调

全国的清洁生产促进工作。国务院环境保护、计划、科学技术、农业、建设、水利和质量技术监督等行政主管部门，按照各自的职责，负责有关的清洁生产促进工作。”“县级以上地方人民政府负责领导本行政区域的清洁生产促进工作县级以上地方人民政府经济贸易行政主管部门负责组织、协调本行政区域内的清洁生产促进工作。县级以上地方人民政府环境保护、计划、科学技术、农业、建设、水利和质量技术监督等行政主管部门，按照各自的职责，负责有关的清洁生产促进工作。”草案这样规定，主要是考虑到清洁生产不同于单纯的污染控制，不能仅仅依靠单一部门的监督管理，而是需要政府从多个角度、多个环节对生产经营者进行引导、鼓励、支持和规范。因此，在推行清洁生产的体制问题上，草案强调了有关部门之间的密切配合。

五、关于对生产经营者的清洁生产要求

草案第三章“清洁生产的实施”，规定了对生产经营者的清洁生产要求。草案对生产经营者的清洁生产要求分为指导性要求，强制性要求和自愿性规定三种类型。其中，指导性的要求不附带法律责任。属于此类要求的法律规定包括有关建设和设计活动优先考虑采用清洁生产方式；按照清洁生产要求进行技术改造；普通企业的清洁生产审核等。自愿性的规定主要是鼓励企业自愿实施清洁生产，改善企业及其产品的形象，相应可以依照关规定得到奖励和享受政策优惠。属于此类的规定包括企业自愿申请环境管理体系认证等。强制性的要求规定了生产经营者必须履行的义务。其中包括对部分产品和包装物要进行标识和强制回收；部分企业要进行强制性的清洁生产审核；对污染严

重的企业要求定期公布主要污染物排放情况等。草案关于指导性的要求比重较大，强制性规范比重较小，这样设计突出了“促进法”的特点，淡化了行政强制性色彩，以利于引导、规范生产经营者实施清洁生产。

六、关于清洁生产的鼓励措施和法律责任

为了有效地推行清洁生产，除了加强宣传、提供必要的技术支持以外，还应当对实施清洁生产者给予多方面的鼓励，同时对少数应当采取清洁生产措施而拒不为之的企业给予处罚，草案将鼓励措施作为一章，对实施清洁生产的企业规定了奖励、资金补助、优惠贷款、减免增值税等措施，明确实施清洁生产者可以从多方面获益。

草案第三十三条规定“县级以上人民政府应当鼓励和支持国内外经济组织通过金融市场、政府拨款、环境保护补助资金、社会捐款等渠道依法筹集中小型企业清洁生产投资基金。开展清洁生产审核以及实施清洁生产的中小型企业，可以向该投资基金经营管理机构申请低息或者无息贷款。具体办法由国务院制定”。草案特别对开辟中小型企业的清洁生产资金渠道作出规定，原因在于中小型企业在商业贷款方面存在特殊的困难，严重影响其实施清洁生产。国外解决这一问题最主要的做法是设立商业运作的非营利性基金为企业提供低息和无息贷款。借鉴国外的成功经验，规定政府应当鼓励和支持设立中小型企业清洁生产投资基金，是必要和可行的，是从实际出发的。”

草案第三十四条规定“对利用废物生产产品的和从废物中回收原料的，税务机关按照国家鼓励资源综合利用的有关规定，减征或者免

征增值税。”这样规定主要是认识到增值税的征收状况对企业利用废物生产的产品和综合利用产品的盈利水平影响很大，为了鼓励企业实施清洁生产、节约使用和充分利用资源，减征、免征增值税是必不可少的税收优惠措施，本法草案对此作出规定，必将对企业的废物回收和利用工作发挥激励作用。

草案法律责任一章对企业不履行法定义务的行为规定了相应的法律责任。草案中法律责任条款比较少，这是由于清洁生产促进法的特殊性质决定的。

我的说明完了，请予审议。

中华人民共和国 清洁生产促进法（草案）

第一章 总则

第一条（立法目的）

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，促进经济与社会可持续发展，制定本法。

第二条（清洁生产的定义）

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、综合利用等从源头削减的措施，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类健康和环境的危害。

第三条（适用范围）

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，应当依照本法的规定，组织、实施清洁生产。

第四条（国家鼓励和促进清洁生产）

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。

第五条（管理体系）

国务院经济贸易行政主管部门负责组织、协调全国的清洁生产促进工作。国务院环境保护、计划、科学技术、农业、建设、水利和质量技术监督等行政主管部门，按照各自的职责，负责有关的清洁生产促进工作。

县级以上地方人民政府负责领导本行政区域的清洁生产促进工作。县级以上地方人民政府经济贸易行政主管部门负责组织、协调本行政区域内的清洁生产促进工作。县级以上地方人民政府环境保护、计划、科学技术、农业、建设、水利和质量技术监督等行政主管部门，按照各自的职责，负责有关的清洁生产促进工作。

第六条（鼓励科研、国际合作、技术推广和宣传）

国家鼓励开展有关清洁生产的科学研究、技术开发和国际合作，组织宣传，普及清洁生产知识，推广清洁生产技术。

国家鼓励社会团体和公众参与清洁生产的宣传、教育、推广、实施及监督。

第二章 清洁生产的推行

第七条（制定有利于清洁生产的政策）

国务院及其有关行政主管部门，应当制定有利于实施清洁生产的财政税收政策。

国务院及其有关行政主管部门和省、自治区、直辖市人民政府，应当制定有利于实施清洁生产的产业政策，技术开发和推广政策。

第八条（制定规划）

县级以上人民政府经济贸易行政主管部门，应当会同环境保护、计划、科学技术、农业、建设、水利等有关行政主管部门制定清洁生产的推行规划。

第九条（促进区域性清洁生产）

县级以上地方人民政府应当合理规划本行政区域的经济布局，调整产业结构，发展循环经济，促进企业在资源和废物综合利用等领域进行合作，实现资源的高效利用和循环使用。

第十条（建立信息系统和技术咨询服务体系）

国务院和省、自治区、直辖市人民政府经济贸易、环境保护、科学技术、农业等行政主管部门，应当组织和支持建立清洁生产信息系统和技术咨询服务体系，向社会提供有关清洁生产方法和技术、废物供求以及清洁生产政策等方面的信息和服务。

第十一条（制定技术导向目录和指南）

国务院经济贸易行政主管部门应当会同国务院有关行政主管部门

定期发布清洁生产技术、工艺、设备和产品导向目录。

国务院和省、自治区、直辖市人民政府的经济贸易行政主管部门和环境保护、农业、建设等有关行政主管部门，应当组织编制有关行业或者地区的清洁生产指南和技术手册，指导实施清洁生产。

第十二条（淘汰落后技术、工艺、设备和产品）

国家对浪费资源和严重污染环境的落后生产技术、工艺、设备和产品实行限期淘汰制度。国务院经济贸易行政主管部门应当会同国务院有关行政主管部门制定并发布限期淘汰的生产技术、工艺、设备以及产品的名录。

第十三条（设立有关标志）

国务院有关行政主管部门可以根据需要批准设立节能、节水、废物再生利用等环境与资源保护方面的产品标志，并按照国家规定制定相应标准。

第十四条（组织研究开发和技术示范）

县级以上人民政府科学技术行政主管部门和其他有关行政主管部门，应当指导和支持清洁生产技术和产品的研究、开发以及清洁生产技术的示范和推广工作。

第十五条（组织开展清洁生产教育和宣传）

国务院教育行政主管部门，应当将清洁生产技术和管理课程纳入有关高等教育、职业教育和技术培训体系。

县级以上人民政府有关行政主管部门，应当组织开展清洁生产的宣传和培训，提高国家工作人员、企业经营管理者 and 公众的清洁生产

意识，培养清洁生产管理和技术人员。

第十六条（优先采购清洁产品）

各级人民政府应当优先采购或者按照国家规定比例采购节能、节水、废物再生利用等有利于环境与资源保护的产品。

各级人民政府应当通过宣传、教育等措施，鼓励公众购买和使用节能、节水、废物再生利用等有利于环境与资源保护的产品。

第十七条（公布污染严重企业的名单）

国务院和省、自治区、直辖市人民政府环境保护行政主管部门，应当根据企业污染物的排放情况，在当地主要媒体上公布污染严重企业的名单，为公众监督企业实施清洁生产提供依据。

第三章 清洁生产的实施

第十八条（新建、改建、扩建项目的清洁生产要求）

新建、改建和扩建项目，应当在可行性研究和设计阶段，对原料使用、资源消耗、资源综合利用以及污染物产生与处置等进行分析论证，优先采用节约资源以及污染物产生量少的生产技术、工艺和设备。

第十九条（企业技术改造的清洁生产要求）

企业在进行技术改造过程中，应当采取以下清洁生产措施：

（一）采用资源利用率高、污染物产生量少的工艺和设备，替代资源利用率低、污染物产生量多的工艺和设备；

（二）采用无毒、无害或者低毒、低害的原料，替代毒性大、危害严重的原料；

(三) 对生产过程中产生的废物和余热等进行综合利用或者循环使用。

第二十条（产品和包装物设计的清洁生产要求）

产品和包装物的设计，应当考虑其在生命周期中对人类健康和环境的影响，优先选择无毒、无害、易于降解或者便于回收利用的方案。

企业应当按照国家标准对产品进行合理包装，减少包装材料的过度使用。

第二十一条（产品材料的成份标注）

生产大型机电设备、机动运输工具以及国务院经济贸易行政主管部门指定的其他产品的企业，应当按照国务院标准化行政主管部门或者其授权机构制定的技术规范，在产品的主体构件上注明材料成份的标准牌号。

第二十二条（农业实施清洁生产的基本要求）

农业生产者应当合理使用化肥和农药，改进种植和养殖技术，实现农产品的无害化和农业生产废物的资源化。

禁止将有毒、有害废物用作肥料或者用于造田。

第二十三条（服务业的清洁生产要求）

餐饮、娱乐、宾馆等服务性企业，应当采用节能、节水和其他有利于环境保护的技术和设备，减少使用或者不使用一次性的和其他对环境有害的消费品。

第二十四条（建筑业的清洁生产要求）

建筑工程应当采用节能、节水等有利于环境与资源保护的建筑设计

计方案、建筑和装修材料、建筑构配件及设备。

禁止使用有毒、有害物质超过国家标准的建筑和装修材料。

第二十五条（废物的回收利用）

企业应当对在生产和服务过程中产生的废物、余热等自行回收利用或者转让给有条件的其他企业和个人利用。

第二十六条（强制回收义务）

生产、销售被列入强制回收目录的产品和包装物的企业，应当在产品报废和包装物使用后对该产品和包装物进行回收。应当强制回收的产品和包装物的目录，由国务院经济贸易行政主管部门制定。

国家对列入强制回收目录的产品和包装物，实行押金制或者其他有利于回收利用的经济措施。具体办法由国务院经济贸易行政主管部门制定，报国务院批准发布。

第二十七条（清洁生产审核）

企业应当对生产和服务过程中的资源消耗以及废物的产生情况进行监测，并根据需要对生产和服务实施清洁生产审核。

污染物排放超过国家和地方规定的排放标准或者超过经有关地方人民政府核定的污染物排放总量指标的企业，应当实施清洁生产审核。

使用有毒、有害原料进行生产或者在生产中排放有毒、有害物质的企业，应当定期实施清洁生产审核，并将审核结果报告所在地县级以上人民政府环境保护行政主管部门和经济贸易行政主管部门。

清洁生产审核办法，由国务院经济贸易行政主管部门会同国务院环境保护行政主管部门制定。

第二十八条（自愿进一步削减污染物排放）

企业在污染物排放达到国家和地方排放标准的基础上，可以自愿与有管辖权的经济贸易行政主管部门和环境保护行政主管部门签订进一步节约资源、削减污染物排放量的协议。该经济贸易行政主管部门和环境保护行政主管部门应当在当地主要媒体上公布该企业的名称以及节约资源、防治污染的成果。

第二十九条（自愿申请环境管理体系认证）

企业可以根据自愿原则，按照国家有关环境管理体系认证的规定，向国家认证、认可监督管理部门授权的认证机构提出认证申请，通过环境管理体系认证，提高清洁生产水平。

第三十条（严重污染企业应当公布排放情况）

根据本法第十七条的规定，列入污染严重企业名单的企业，应当按照国务院环境保护行政主管部门的规定公布主要污染物的排放情况，接受公众监督。

第四章 鼓励措施

第三十一条（表彰奖励制度）

国家建立清洁生产表彰奖励制度。对在清洁生产工作中做出显著成绩的单位和个人，由人民政府给予表彰和奖励；成绩特别突出的，由国务院或者省、自治区、直辖市人民政府授予清洁生产奖。

第三十二条（鼓励性资金补助）

国务院和县级以上地方人民政府应当在本级财政中安排资金，对

从事清洁生产研究，示范和培训，实施国家清洁生产重点技术改造项目和本法第二十八条所指自愿削减污染物排放协议中载明的技术改造项目，给予资金补助。具体办法由国务院经济贸易行政主管部门会同国务院财政、环境保护行政主管部门制定。

第三十三条（中小型企业实施清洁生产的贷款支持）

县级以上人民政府应当鼓励和支持国内外经济组织通过金融市场、政府拨款、环境保护补助资金、社会捐款等渠道依法筹集中小型企业清洁生产投资基金。开展清洁生产审核以及实施清洁生产的中小型企业，可以向该投资基金经营管理机构申请低息或者无息贷款。具体办法由国务院制定。

第三十四条（综合利用产品减免增值税）

对利用废物生产产品的和从废物中回收原料的，税务机关按照国家鼓励资源综合利用的有关规定，减征或者免征增值税。

第三十五条（清洁生产审核和宣传教育费用列入成本）

企业用于清洁生产审核和培训的费用，可以列入企业经营成本。

第五章 法律责任

第三十六条（不按规定标注材料成分的法律责任）

违反本法第二十一条的规定，未进行产品材料的成份标注或者不如实进行标注的，由县级以上地方人民政府质量技术监督行政主管部门责令限期改正，可以并处五万元以下的罚款。

第三十七条（不按规定履行回收义务的法律责任）

违反本法第二十六条的规定，不履行产品或者包装物回收义务的，由县级以上地方人民政府经济贸易行政主管部门责令限期改正，可以并处十万元以下的罚款。

第三十八条（不按规定实施清洁生产审核的法律责任）

违反本法第二十七条第三款的规定，不实施清洁生产审核或者虽经审核但不如实报告审核结果的，由县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门责令限期改正，可以并处十万元以下的罚款。

第三十九条（不按规定公布污染物排放情况的法律责任）

违反本法第三十条的规定，不公布或者未按规定要求公布污染物排放情况的，由县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门公布，可以并处十万元以下的罚款。

第六章 附则

第四十条 本法自 年 月 日起施行。

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

全国人民代表大会常务委员会：

九届全国人大常委会第二十七次会议对清洁生产促进法（草案）进行了初步审议。会后，法制工作委员会将草案印发各地方、部门及部分企业和研究机构征求意见。法律委员会、环境与资源保护委员会和法制工作委员会还联合召开了中央有关部门、企业和专家座谈会，

听取意见。法律委员会于6月7日召开会议，根据常委会委员的审议意见及有关方面的意见，对草案进行了逐条审议。环境与资源保护委员会和国务院法制办的负责同志列席了会议。6月19日法律委员会再次进行了审议。法律委员会认为，为了着重从源头上削减污染，保护和改善环境，保障人体健康，实现可持续发展，制定清洁生产促进法是必要的。同时，对草案提出以下修改意见：

一、有的常委委员提出，促进清洁生产，保护和改善环境，不仅是为了实现可持续发展，也是为了保障人民群众的身体健康。因此，法律委员会建议在草案第一条中增加“保障人体健康”的表述，将这一条修改为：“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。”（草案二次审议稿第一条）

二、草案第七条第一款规定：“国务院及其有关行政主管部门，应当制定有利于实施清洁生产的财政税收政策。”有的常委委员提出，国家有关财政税收的政策，应由法律规定或者由法律授权国务院制定，不应由有关行政部门制定。因此，法律委员会建议将这一款修改为：“国务院应当制定有利于实施清洁生产的财政税收政策。”（草案二次审议稿第七条第一款）

三、有的常委委员和部门提出，促进实施清洁生产，还应当充分发挥新闻媒体和群众团体的作用，做好对清洁生产的宣传工作。因此，法律委员会建议增加规定：“新闻出版、广播影视、文化等单位和有关社会团体，应当发挥各自优势做好清洁生产宣传工作。”

（草案二次审议稿第十五条第三款）

四、草案第十七条规定，国务院和省级政府环保部门应当公布“污染严重企业”的名单。有的常委委员和企业提出，应当对哪些是属于“污染严重企业”加以界定，并由省级政府环保部门按照促进清洁生产需要予以公布，不必再汇总到国务院环保部门公布。因此，法律委员会建议将这一条修改为“省、自治区、直辖市人民政府环境保护行政主管部门，应当加强对清洁生产实施的监督；可以按照促进清洁生产需要，根据企业污染物的排放情况，在当地主要媒体上定期公布污染物超标排放或者污染物排放总量未达到规定要求的污染严重企业的名单，为公众监督企业实施清洁生产提供依据。”（草案二次审议稿第十七条）

五、草案第十八条规定，建设项目应当在可行性研究和设计阶段，对原料使用、资源综合利用以及污染物产生与处置等进行分析论证。有的地方、部门和专家提出，对建设项目有关清洁生产方面的分析论证，应当结合对项目的环境影响评价进行。因此，法律委员会建议将这一条修改为：“新建、改建和扩建项目应当进行环境影响评价进行环境影响评价、对原料使用、资源消耗、资源综合利用以及污染物产生与处置等进行分析论证，优先采用资源利用率高以及污染物产生量小的清洁生产技术、工艺设备。”（草案二次审议稿第十八条）

六、根据有的常委委员和部门的意见，法律委员会建议在草案第十九条规定的企业在技术改造中应当采取的清洁生产措施中，增加一项应当“采用能够达到国家或者地方规定的污染物排放标准和总量控

制指标的污染防治技术”的规定。（草案二次审议稿第十九条第（四）项）

七、草案第二十条第二款规定：“企业应当按照国家标准对产品进行合理包装，减少包装材料的过度使用。”考虑到目前我国对多数产品包装没有制定国家标准，根据有的常委委员的意见，法律委员会建议将这一款修改为：“企业应当对产品进行合理包装，减少包装材料的过度使用和包装性废物的产生。”（草案二次审议稿第二十条第二款）

八、草案第二十二条规定了对农业实施清洁生产的基本要求。有的常委委员提出，从实践中看，还应当把科学合理地使用农用薄膜和饲料添加剂，也作为对农业实施清洁生产的基本要求。因此，法律委员会建议将这一条修改为：“农业生产者应当科学地使用化肥、农药、农用薄膜和饲料添加剂，改进种植和养殖技术，实现农产品的优质、无害和农业生产废物的资源化，防止农业环境污染。”

（草案二次审议稿第二十二条第一款）

九、草案第二十三条规定，有关服务性企业应当“减少使用或者不使用一次性的和其他对环境有害的消费品”。有的专家提出，一次性使用的消费品并不都是对环境有害的，应对这一规定加以修改。因此，法律委员会建议将这一条修改为：“餐饮、娱乐、宾馆、等服务性企业，应当采用节能、节水和其他有利于环境保护的技术和设备，减少使用或者不使用浪费资源、污染环境的消费品。”（草案二次审议稿第二十三条）

十、有的部门提出，矿产资源的勘查、开采也应当符合清洁生产

的基本要求。因此，法律委员会建议增加一条，规定：“矿产资源的勘查、开采、应当采用有利于合理利用资源、保护环境和防止污染的勘查、开采方法和工艺技术，提高资源利用水平。”（草案二次审议稿第二十五条）

十一、草案第二十六条第二款规定：“国家对列入强制回收目录的产品和包装物，实行押金制或者其他有利于回收利用的经济措施。具体办法由国务院经济贸易行政主管部门制定，报国务院批准发布。”有的常委委员和部门提出，对强制回收措施是否采取“押金制”，可由国务院有关主管部门规定，法律中可不作规定。因此，法律委员会建议将这一款修改为：“国家对列入强制回收目录的产品和包装物，实行有利于回收利用的经济措施。具体办法由国务院经济贸易行政主管部门制定。”（草案二次审议稿第二十七条第二款）

十二、草案第三十一条规定，对在清洁生产工作中“成绩特别突出的，由国务院或者省、自治区、直辖市人民政府授予清洁生产奖”。有的常委委员提出，对清洁生产工作成绩突出的给予奖励是必要的，但可不必单设专门的“清洁生产奖”。因此，法律委员会建议将这一条修改为：“国家建立清洁生产表彰奖励制度。对在清洁生产工作中做出显著成绩的单位和个人，由人民政府给予表彰和奖励。”（草案二次审议稿第三十二条）

十三、草案第三十二条规定，县级以上人民政府应当在同级财政中安排资金，对有关的清洁生产项目给予补助，具体办法由国务院有关部门制定。有的部门提出，对有关清洁生产项目的资金支持，应当

列入现有的有关专项资金中予以安排。因此，法律委员会建议将这一条修改为：“对从事清洁生产研究、示范和培训，实施国家清洁生产重点技术改造项目和本法第二十九条规定的自愿削减污染物排放协议中载明的技术改造项目，列入国务院和县级以上地方人民政府同级财政安排的有关技术进步专项资金的扶持范围。”（草案二次审议稿第三十三条）

十四、草案第三十三条规定，县级以上地方政府应当鼓励和支持国内外经济组织通过金融市场、政府拨款等渠道筹集中小企业清洁生产投资基金；实施清洁生产的中小企业可以向该投资基金经营管理机构申请低息或者无息贷款。对此，有的部门不主张由政府拨款设立中小企业清洁生产投资基金；有的部门认为，要求经济组织通过金融市场筹集该项基金用作无息或低息贷款难以做到；还有的部门认为，不宜规定该项基金的管理机构可以发放贷款。法律委员会研究认为，对中小企业的清洁生产给予适当的资金扶持是必要的。考虑到全国人大常委会正在审议的中小企业促进法（草案）中，已有设立中小企业发展基金的规定，为充分发挥该项中小企业基金项目的作用，可以规定在依法设立的中小企业发展基金中，安排适当数额用于支持中小企业实施清洁生产。因此，法律委员会建议将这一条修改为：“在依照国家规定设立的中小企业发展基金中，应当根据需要安排适当数额用于支持中小企业实施清洁生产。”（草案二次审议稿第三十四条）

此外，还对草案作了个别文字修改。

草案二次审议稿已按照上述意见作了修改，法律委员会认为草案

已基本成熟。建议经本次常委会会议审议通过。

草案二次审议稿和以上意见是否妥当，请审议。

全国人大法律委员会

2002年6月20日

中华人民共和国
清洁生产促进法（草案）
(二次审议稿)

目录

- 第一章 总则**
- 第二章 清洁生产推行**
- 第三章 清洁生产的实施**
- 第四章 鼓励措施**
- 第五章 法律责任**
- 第六章 附则**

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。

第二条 本法所称清洁生产，是指不断的采取改进设计、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。

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。

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。

第五条 国务院经济贸易行政主管部门负责组织、协调全国的清洁生产促进工作。国务院环境保护、计划、科学技术、农业、建设、水利和质量技术监督等行政主管部门，按照各自的职责，负责有关的清洁生产促进工作。

县级以上地方人民政府负责领导本行政区域的清洁生产促进工作。县级以上地方人民政府经济贸易行政主管部门负责组织、协调本行政区域内的清洁生产促进工作。县级以上地方人民政府环境保护、计划、科学技术、农业、建设、水利和质量技术监督等行政主管部门，按照各自职责，负责有关的清洁生产促进工作。

第六条 国家鼓励开展有关清洁生产的科学研究，技术开发和国际合作，组织宣传、普及清洁生产知识推广清洁生产技术。

国家鼓励社会团体和公众参与清洁生产和宣传、教育、推广、实施及监督。

第二章 清洁生产的推行

第七条 国务院应当制定有利于实施清洁生产的财政税收政策。

国务院及其有关行政主管部门和省、自治区、直辖市人民政府，应当制定有利于实施清洁生产的产业政策、技术开发和推广政策。

第八条 县级以上人民政府经济贸易行政主管部门，应当会同环境保护、计划、科学技术、农业、建设、水利等有关行政主管部门制定清洁生产的推行规划。

第九条 县级以上地方人民政府应当合理规划本行政区域的经济布局，调整产业结构，发展循环经济，促进企业在资源和废物综合利用等领域进行合作，实现资源的高效利用和循环使用。

第十条 国务院和省、自治区、直辖市人民政府的经济贸易、环境保护、科学技术、农业等行政主管部门，应当组织和支持建立清洁生产信息系统和技术咨询服务体系，向社会提供有关清洁生产方法和技术、可再生利用的废物供求以及清洁生产政策等方面的信息和服务。

第十一条 国务院经济贸易行政主管部门会同国务院有关行政主管部门定期发布清洁生产技术、工艺、设备和产品导向目录。

国务院和省、自治区、直辖市人民政府的经济贸易行政主管部门和环境保护、农业、建设等有关行政主管部门组织编制有关行业或者地区的清洁生产指南和技术手册，指导实施清洁生产。

第十二条 国家对浪费资源和严重污染环境的落后生产技术、工艺、设备和产品实行限期淘汰制度。国务院经济贸易行政主管部门会同国务院有关行政主管部门制定并发布限期淘汰的生产技术、工艺、设备以及产品的名录。

第十三条 国务院有关行政主管部门可以根据需要批准设立节

能、节水、废物再生利用等环境与资源保护方面的产品标志，并按照国家规定制定相应标准。

第十四条 县级以上人民政府科学技术行政主管部门和其他有关行政主管部门，应当指导和支持清洁生产技术和有利于环境与资源保护的产品的研究、开发以及清洁生产技术的示范和推广工作。

第十五条 国务院教育行政主管部门，应当将清洁生产技术和课程纳入有关高等教育、职业教育和技术培训体系。

县级以上人民政府有关行政主管部门，应当组织开展清洁生产的宣传和培训，提高国家工作人员，企业经营管理者 and 公众的清洁生产意识，培养清洁生产管理和技术人员。

新闻出版、广播影视、文化等单位和有关社会团体，应当发挥各自优势做好清洁生产宣传工作。

第十六条 各级人民政府应当优先采购节能、节水、废物再生利用等有利于环境与资源保护的产品。

各级人民政府应当通过宣传、教育等措施，鼓励公众购买和使用节能、节水、废物再生利用等有利于环境与资源保护的产品。

第十七条 省、自治区、直辖市人民政府环境保护行政主管部门，应当加强对清洁生产实施的监督；可以按照促进清洁生产的需要，根据企业污染物排放情况在当地主要媒体上定期公布污染物超标排放或者污染物排放总量未达到规定要求的污染严重企业的名单，为公众监督企业实施清洁生产提供依据。

第三章 清洁生产的实施

第十八条 新建、改建和扩建项目应当进行环境影响评价，对原料使用、资源消耗、资源综合利用以及污染物产生与处置等进行分析论证，优先采用资源利用率高以及污染物产生量少的清洁生产技术、工艺和设备。

第十九条 企业在进行技术改造过程中，应当采取以下清洁生产措施：

（一）采用无毒、无害或者低毒、低害的原料，替代毒性大、危害严重的原料；

（二）采用资源利用率高、污染物产生量少的工艺和设备，替代资源利用率低、污染物产生量多的工艺和设备；

（三）对生产过程中产生的废物、废水和余热等进行综合利用或者循环使用；

（四）采用能够达到国家或者地方规定的污染物排放标准和总量控制指标的污染防治技术。

第二十条 产品和包装物的设计，应当考虑其在生命周期中对人类健康和环境的影响，优先选择无毒、无害、易于降解或者便于回收利用的方案。

企业应当对产品进行合理包装，减少包装材料的过度使用和包装性废物的产生。

第二十一条 生产大型机电设备、机动运输工具以及国务院经济贸易行政主管部门指定的其他产品的企业，应当按照国务院标准化行

政主管部门或者其授权机构制定的技术规范，在产品的主体构件上注明材料成份的标准牌号。

第二十二条 农业生产者应当科学地使用化肥、农药、农用薄膜和饲料添加剂，改进种植和养殖技术，实现农产品的优质、无害和农业生产废物的资源化，防止农业环境污染。

禁止将有毒、有害废物用作肥料或者用于造田。

第二十三条 餐饮、娱乐、宾馆等服务性企业，应当采用节能、节水和其他有利于环境保护的技术和设备，减少使用或者不使用浪费资源、污染环境的消费品。

第二十四条 建筑工程应当采用节能、节水等有利于环境与资源保护的建筑设计方案、建筑和装修材料、建筑构配件及设备。

禁止使用有毒、有害物质超过国家标准的建筑和装修材料。

第二十五条 矿产资源的勘查、开采，应当采用有利于合理利用资源、保护环境和防止污染的勘查、开采方法和工艺技术，提高资源利用水平。

第二十六条 企业应当在经济技术可行的条件下对生产和服务过程中产生的废物、余热等自行回收利用或者转让给有条件的其他企业和个人利用。

第二十七条 生产、销售被列入强制回收目录的产品和包装物的企业，应当在产品报废和包装物使用后对该产品和包装物进行回收。强制回收的产品和包装物的目录，由国务院经济贸易行政主管部门制定。

国家对列入强制回收目录的产品和包装物，实行有利于回收利用的经济措施。具体办法由国务院经济贸易行政主管部门制定。

第二十八条 企业应当对生产和服务过程中的资源消耗以及废物的产生情况进行监测，并根据需要对生产和服务实施清洁生产审核。

污染物排放超过国家和地方规定的排放标准或者超过经有关地方人民政府核定的污染物排放总量指标的企业，应当实施清洁生产审核。

使用有毒、有害原料进行生产或者在生产中排放有毒、有害物质的企业，应当定期实施清洁生产审核，并将审核结果报告所在地的县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门和经济贸易行政主管部门。

清洁生产审核办法，由国务院经济贸易行政主管部门会同国务院环境保护行政主管部门制定。

第二十九条 企业在污染物排放达到国家和地方排放标准的基础上，可以自愿与有管辖权的经济贸易行政主管部门和环境保护行政主管部门签订进一步节约资源、削减污染物排放量的协议。该经济贸易行政主管部门和环境保护行政主管部门应当在当地主要媒体上公布该企业的名称以及节约资源、防治污染的成果。

第三十条 企业可以根据自愿原则，按照国家有关环境管理体系认证的规定，向国家认证认可监督管理部门授权的认证机构提出认证申请，通过环境管理体系认证，提高清洁生产水平。

第三十一条 根据本法第十七条规定，列入污染严重企业名单的企业，应当按照国务院环境保护行政主管部门的规定公布主要污染物

的排放情况，接受公众监督。

第四章 鼓励措施

第三十二条 国家建立清洁生产表彰奖励制度。对在清洁生产工作中做出显著成绩的单位和个人，由人民政府给予表彰和奖励。

第三十三条 对从事清洁生产研究、示范和培训，实施国家清洁生产重点技术改造项目和本法第二十九条规定的自愿削减污染物排放协议中载明的技术改造项目，列入国务院和县级以上地方人民政府同级财政安排的有关技术进步专项资金的扶持范围。

第三十四条 在依照国家规定设立的中小企业发展基金中，应当根据需要安排适当数额用于支持中小企业实施清洁生产。

第三十五条 对利用废物生产产品的和从废物中回收原料的，税务机关按照国家有关规定，减征或者免征增值税。

第三十六条 企业用于清洁生产审核和培训的费用，可以列入企业经营成本。

第五章 法律责任

第三十七条 违反本法第二十一条规定，未标注产品材料的成份或者不如实标注的。由县级以上地方人民政府质量技术监督行政主管部门责令限期改正；拒不改正的，处以五万元以下的罚款。

第三十八条 违反本法第二十七条规定，不履行产品或者包装物回收义务的，由县级以上地方人民政府经济贸易行政主管部门责令限期改正；拒不改正的，处以十万元以下的罚款。

第三十九条 违反本法第二十八条第三款规定，不实施清洁生产审核或者虽经审核但不如实报告审核结果的，由县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门责令限期改正；拒不改正的，处以十万元以下的罚款。

第四十条 违反本法第三十一条规定，不公布或者未按规定要求公布污染物排放情况的，由县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门公布，可以并处十万元以下的罚款。

第六章 附则

第四十一条 本法自 2003 年 1 月 1 日起施行。

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

(2002 年 6 月 29 日)

全国人大法律委员会主任委员 王维澄

本次会议于 2002 年 6 月 24 日下午、25 日上午、25 日下午、26 日上午对政府采购法（草案三次审议稿）、中小企业促进法（草案三次审议稿）、安全生产法（草案三次审议稿）、水法（修订草案三次审议稿）、科学技术普及法（草案二次审议稿）、清洁生产促进法（草案二次审议稿）分组进行了审议。大家认为，上述六个法律草案吸收了常委会组成人员和地方、部门、专家的意见，已经比较成熟，建议本次常委会会议通过。同时，也提出了一些修改意见。法律委员会于 6 月 25 日下午、26 日上午、27 日上午、27 日下午召开会议，财政经济委

员会、农业与农村委员会、环境与资源保护委员会、教育科学文化卫生委员会的负责同志列席了会议，逐条研究了委员们的意见，提出了进一步修改意见。

一、关于政府采购法（草案三次审议稿）

（一）有的常委委员提出，燃料是政府采购的货物中的一个重要项目，可以在法律中加以列举。因此，法律委员会建议将草案三次审议稿第二条第五款修改为：“本法所称货物，是指各种形态和种类的物品，包括原材料、燃料、设备、产品等。”（建议表决稿第二条第五款。）

（二）有的常委委员提出，本法已经明确以公开招标作为政府采购的主要方式，因特殊情况需要采用公开招标以外的采购方式的，应当严格控制，审批权限应适当集中。因此，法律委员会建议将草案三次审议稿第二十七条修改为：“采购人采购货物或者服务应当采用公开招标方式的，其具体数额标准，属于中央预算的政府采购项目，由国务院规定；属于地方预算的政府采购项目，由省、自治区、直辖市人民政府规定；因特殊情况需要采用公开招标以外的采购方式的，应当在采购活动开始前获得设区的市、自治州以上人民政府采购监督管理部门的批准。（建议表决稿第二十七条）

（三）有的常委委员提出，为保证本法的切实执行，防止干扰依法进行的政府采购行为，应当禁止包括政府部门及采购单位的负责人在内的任何单位或者个人违法要求采购单位、采购人员向其指定的供应商进行采购的行为。因此，法律委员会建议增加一条规定：“采购人必须按照本法规定的采购方式和采购程序进行采购。”任何单位和个人不

得违反本法规定，要求采购人或者采购工作人员向其指定的供应商进行采购。（建议表决稿第六十四条）

（四）有的常委委员提出，为了加强对集中采购机构的监督管理，保证集中采购活动符合本法规定的“采购价格低于市场平均价格、采购效率更高、采购质量优良和服务良好”的要求，政府采购监督管理部门应当对集中采购机构进行考核，并如实公布考核结果。如果政府采购监督管理部门不进行考核或者不如实公布考核结果，集中采购机构虚报业绩、隐瞒真实情况的，还应当承担相应的法律责任。因此，法律委员会建议增加两条规定：

1. “政府采购监督管理部门应当对集中采购机构的采购价格、节约资金效果、服务质量、信誉状况、有无违法行为等事项进行考核，并定期如实公布考核结果。”（建议表决稿第六十六条）

2. “政府采购监督管理部门对集中采购机构业绩的考核，有虚假陈述，隐瞒真实情况的，或者不作定期考核和公布考核结果的，应当及时纠正，由其上级机关或者监察机关对其负责人进行通报，并对直接负责的人员依法给予行政处分。“集中采购机构在政府采购监督管理部门考核中，虚报业绩，隐瞒真实情况的，处以二万元以上二十万元以下的罚款，并予以通报；情节严重的，取消其代理采购的资格。”

（建议表决稿第八十二条）

二、关于中小企业促进法（草案三次审议稿）

（1）有的常委委员、部门提出，本法所称的中小企业除了要有利于满足社会需要，扩大就业外，还应当符合产业政策。对于中小企业

的划分标准，可以由国务院负责企业工作的部门结合不同行业的中小企业的特点制定，报国务院批准。因此，法律委员会建议将草案三次审议稿第二条修改为：“本法所称中小企业，是指在中华人民共和国境内依法设立的有利于满足社会需要，增加就业，符合产业政策，生产经营规模属于中小型的各种所有制和各种形式的企业。”“中小企业的划分标准由国务院负责企业工作的部门根据企业职工人数、销售额、资产总额等指标，结合行业特点制定，报国务院批准。”（建议表决稿第二条）

（二）有的常委委员提出，在促进中小企业发展的过程中，还应当要求其遵守社会保障方面的法律、法规，维护其职工社会保障方面的权益。因此，法律委员会建议将草案三次审议稿第八条修改为：“中小企业必须遵守国家劳动安全、职业卫生、社会保障、资源环保、质量、财政税收、金融等方面的法律、法规，依法经营管理，不得侵害职工合法权益，不得损害社会公共利益。”（建议表决稿第八条）

（三）有的常委委员提出，应当在中小企业发展基金中列入中小企业实施清洁生产给予扶持的内容。因此，法律委员会建议在有关中小企业发展基金的扶持事项中增加一项规定：“支持中小企业实施清洁生产”。（建议表决稿第十三条第（七）项）

（四）有的常委委员提出，中小企业的发展需要引进人才，国家应当鼓励社会中介机构为中小企业提供这方面的服务。因此，法律委员会建议将草案三次审议稿第四十条修改为：“国家鼓励各类社会中介机构为中小企业提供创业辅导、企业诊断、信息咨询、市场营销、投

资融资、贷款担保、产权交易、技术支持、人才引进、人员培训、对外合作、展览展销和法律咨询等服务。”（建议表决稿第四十条）

（五）有的常委委员提出，中小企业的自律性组织除了有维护合法权益的功能，还应当发挥自我服务的功能。因此，法律委员会建议将草案三次审议稿第四十三条修改为：“中小企业自我约束、自我服务的自律性组织，应当维护中小企业的合法权益，反映中小企业的建议和要求，为中小企业开拓市场、提高经营管理能力提供服务。”（建议表决稿第四十三条）

在审议中，有的常委委员提出中小企业促进法与乡镇企业法衔接的问题。经研究，法律委员会认为，中小企业促进法和乡镇企业法有联系也有区别，但并不冲突，因而不影响两部法律同时施行，平行地发挥作用。

三、关于安全生产法（草案三次审议稿）

（一）有的常委委员提出，生产经营单位的安全生产管理人员对安全生产检查中发现的问题，自己不能处理的，应当及时向本单位负责人报告。因此，法律委员会建议将草案三次审议稿第三十八条修改为：“生产经营单位的安全生产管理人员应当根据本单位的生产经营特点，对安全生产状况进行经常性检查；对检查中发现的安全问题，应当立即处理；不能处理的，应当及时报告本单位有关负责人。检查及处理情况应当记录在案。”（建议表决稿第三十八条）

（二）有的常委委员提出，不但应要求生产经营单位的从业人员发现安全事故隐患时，立即向安全生产管理人员或者单位负责人报告，

而且还应当规定接到报告的人员须及时进行处理，以防止有关人员延误消除事故隐患的时机。因此，法律委员会建议将这一条修改为：“从业人员发现事故隐患或者其他不安全因素，应当立即向现场安全生产管理人员或者本单位负责人报告；接到报告的人员应当及时予以处理。”（建议表决稿第五十一条）

（三）有的常委委员提出，政府及其有关部门对报告重大事故隐患或者举报安全生产违法行为的有功人员给予奖励的规定，应当单作一条规定。因此，法律委员会建议将草案三次审议稿第六十四条第二款对这一问题的规定单列为一条，作为第六十六条。（建议表决稿第六十六条）

（四）有的常委委员提出，对有违反本法有关规定的生产经营单位主要负责人给予撤职处分的规定，难以适用于个体、私营等生产经营单位的负责人，对其可给予罚款处罚。因此，法律委员会建议将草案三次审议稿第八十条第二款修改为：“生产经营单位的主要负责人有前款违法行为，导致发生生产安全事故，构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任；尚不够刑事处罚的，给予撤职处分或者处二万元以上二十万元以下的罚款。”（建议表决稿第八十一条第二款）

四、关于水法（修订草案三次审议稿）

（一）有的委员提出，在沿海地区控制开采地下水的目的之一是防止地面沉降。因此，法律委员会建议将修订草案三次审议稿第三十六条修改为：“在地下水超采地区，县级以上地方人民政府应当采取措施，严格控制开采地下水。在地下水严重超采地区，经省、自治区、

直辖市人民政府批准，可以划定地下水禁止开采或者限制开采区。在沿海地区开采地下水，应当经过科学论证，并采取措施，防止地面沉降和海水入侵。”（建议表决稿第三十六条）

（二）根据有的委员的意见，法律委员会建议将修订草案三次审议稿第五十四条规定中的“饮用水质量”修改为“饮用水条件”，将这一条修改为：“各级人民政府应当积极采取措施，改善城乡居民的饮用水条件。”（建议表决稿第五十四条）

（三）有的委员提出，应当增加对侵占防汛物资和水工程设备、器材等行为追究刑事责任的规定。因此，法律委员会建议将修订草案三次审议稿第七十三条修改为：“侵占、盗窃或者抢夺防汛物资，防洪排涝、农田水利、水文监测和测量以及其他水工程设备和器材；贪污或者挪用国家救灾、抢险、防汛、移民安置和补偿及其他水利建设款物，构成犯罪的，依照刑法的有关规定追究刑事责任。”（建议表决稿第七十三条）

五、关于科学技术普及法（草案二次审议稿）]

（一）一些常委会组成人员提出，科普工作的重点在农村，本法应强调加强农村的科普工作。因此，法律委员会建议作如下修改：

1. 将第三条第一款：“国家机关、武装力量、社会团体、企业事业单位及其他组织应当开展科普工作。”修改为：“国家机关、武装力量、社会团体、企业事业单位、农村基层组织及其他组织应当开展科普工作。”（建议表决稿第三条第一款）

2. 将第二十条第一款：“农村基层组织应当根据当地经济与社会

发展的需要，围绕科学生产、文明生活，发挥乡镇科普组织、农村学校的优势，开展科普工作。”修改为：“国家加强农村的科普工作。农村基层组织应当根据当地经济与社会发展的需要，围绕科学生产、文明生活，发挥乡镇科普组织、农村学校的作用，开展科普工作。”（建议表决稿第二十条第一款）

（二）草案二次审议稿第十五条规定：“各类学校及其他教育机构，应当把科普作为素质教育的重要内容纳入教学计划，组织学生开展多种形式的科普活动。”一些常委委员提出，目前学校设置的一些课程，本身都有科普内容，不必再专门规定将科普纳入教学计划。因此，法律委员会建议将这一条修改为：“各类学校及其他教育机构，应当把科普作为素质教育的重要内容，组织学生开展多种形式的科普活动。”（建议表决稿第十四条）

（三）草案二次审议稿第二十九条规定：“各级人民政府对在科普工作中做出重要贡献的组织和个人，予以表彰和奖励。”一些常委会组成人员提出，社会各界都有责任支持和鼓励科普工作者开展科普活动。因此，法律委员会建议将这一条修改为：“各级人民政府、科学技术协会和有关单位都应当支持科普工作者开展科普工作，对在科普工作中做出重要贡献的组织和个人，予以表彰和奖励。”（建议表决稿第二十九条）

六、关于清洁生产促进法（草案二次审议稿）

（一）根据有的常委委员的意见，法律委员会建议在草案二次审议稿第十条关于有关行政主管部门应当支持建立清洁生产信息系统和技

术咨询服务体系的规定中增加计划行政主管部门，将这一条修改为：

“国务院和省、自治区、直辖市人民政府的经济贸易、环境保护、计划、科学技术、农业等有关行政主管部门，应当组织和支持建立清洁生产信息系统和技术咨询服务体系，向社会提供有关清洁生产方法和技术、可再生利用的废物供求以及清洁生产政策等方面的信息和服务。”（建议表决稿第十条）

（二）有些常委委员提出，目前建筑和装修材料市场比较混乱，一些有毒、有害物质超标的建筑和装修材料的使用对人体健康危害很大，本法应明确建筑和装修材料必须符合国家标准，生产和销售有毒、有害物质超过国家标准的建筑和装修材料的要追究法律责任。因此，法律委员会建议将草案二次审议稿第二十四条第二款修改为：“建筑和装修材料必须符合国家标准。禁止生产、销售和使用有毒、有害物质超过国家标准的建筑和装修材料。”（建议表决稿第二十四条第二款）同时在法律责任一章中相应增加一条，规定：“违反本法第二十四条第二款规定，生产、销售有毒、有害物质超过国家标准的建筑和装修材料的，依照产品质量法和有关民事、刑事法律的规定，追究行政、民事、刑事责任。”（建议表决稿第三十八条）

（三）有的常委委员提出，针对我国废物回收利用率不高，造成资源浪费和环境污染的实际情况，本法应对有关主管部门在强制回收利用方面的职责作出一些规定。因此，法律委员会建议将草案二次审议稿第二十七条修改为：“生产、销售被列入强制回收目录的产品和包装物的企业必须在产品报废和包装物的目录和具体回收办法，由国务院

经济贸易行政主管部门制定。”“国家对列入强制回收目录的产品和包装物，实行有利于回收利用的经济措施；县级以上地方人民政府经济贸易行政主管部门应当定期检查强制加收产品和包装物的实施情况，并及时向社会公布检查结果。具体办法由国务院经济贸易行政主管部门制定。”（建议表决稿第二十七条）

此外，还对上述六个法律草案作了一些文字修改。

以上修改意见，请审议。

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

九届全国人大常委会第二十七次会议分组对清洁生产促进法（草案）进行了初步审议。现将委员们在审议中提出的主要意见简报如下：

一、总的看法

许多委员认为，随着经济的高速发展，我国人口、资源、环境之间的矛盾越来越突出，为了提高资源利用效率，减少和避免污染物的产生，保护和改善环境，促进经济与社会的可持续发展，制定清洁生产促进法是必要的。

有的委员提出，本法制定后能否实施，比较怀疑。草案与我国的整体经济水平距离太远，有些超前（许嘉璐副委员长，王永宁，全国人大代表徐冀）。许嘉璐副委员长认为，一种解决办法是尽量改得好一

点，然后表决通过，再一种解决办法就是暂时先放一放，不然它就是一个软法。有的同志提出，草案涉及国民经济的各个行业，实行起来比较复杂，用一部法律很难覆盖，建议由国务院先制定相应的规定（全国人大代表徐冀）。有的同志提出，草案很像一部促进清洁生产工作的大纲，而不像法律，草案调整的东西少，在工作问题上要求国务院制定的东西多，这是草案不大成熟之处（河南王有杰）。有的委员提出，草案不超前，但制定时要把清洁生产跟经济发展更加紧密地结合起来考虑，才能使草案更有操作性，单从环境方面考虑是不行的（严义坝）。有的委员认为对清洁生产的立法就要超前，不超前后遗症非常大（曾宪林）。有的同志认为，我国人口以及社会经济发展的速度和资源消耗、环境退化之间的矛盾是任何一个发达国家在其发展过程中都没有面临过的，从矛盾的尖锐性来说，草案不是超前而是非常滞后了（全国人大代表李沛然）。

有的委员提出，草案力度不够，宣传性的条款太多，建议草案再增加一些可操作性的措施（环资委蔡仁山、农委李梅芳、华侨委罗棣庵）。有的委员提出，草案侧重从政府责任的角度，指导和鼓励措施的角度作了规范，因此应在政府指导措施方面提得更具体些，更具有可操作性（王涛）。有的委员认为，草案是清洁生产的促进法，有一些导向性、号召性的条款是可以的，完全刚性不可能（曾宪林、朱育理）。清洁生产是一件新兴事物，从世界范围来讲，90年代初期才有这个名称。清洁生产不仅仅是环保问题，而且跟节约资源有密切的关系（钱易）。有的委员提出，虽然草案在内容上显得软了些，但根据我国的现

状，如果刚性太大了，反而难以执行（王明时、伍增荣）。

有的委员提出，本法在立法思想上应注重对清洁生产行为的引导鼓励和支持，而不是在对生产服务企业过多的直接的行政控制（环资委江小珂）。有的委员提出，草案着重对工业生产领域做了具体规定，对于农业、服务业只提了原则要求，作为公民个人生活消费品的问题没有涉及，建议在指导思想上要抓农业，抓人民生活中的食品安全问题，而不能只抓工业（伍精华）。

二、关于本法名称

有的委员认为，清洁生产在我国是一个新生事物，是我国可持续发展的必由之路，通过立法可促进清洁生产的推广和实施，使政府推行清洁生产责任法律化，使鼓励清洁生产的政策措施法律化，使人们明确实施清洁生产的好处，因此本法名称定为“清洁生产促进法”是合适的（成思危副委员长，胡敏、朱育理、环资委叶如棠）。

有的委员认为，本法的名称不够通俗，老百姓不易理解，可能会认为是搞卫生，建议再研究一下（蒋心雄，）。有的委员建议将本法名称改为“减少污染生产法”（李登海）。

三、关于清洁生产的概念

草案第二条规定：“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、综合利用等从源头削减的措施，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类健康和环境的危害。”

有的委员提出，清洁生产的主要技术包括回收利用，但这一条缺少回收利用的意思，建议进一步研究（吴树青）；有的委员建议，在“综合利用”后增加“促进废物的综合利用”（刘亦铭、洪绂曾、胡敏）；有的委员建议在“污染物的产生和排放”后增加“对一时尚难完全避免排放的污染物实现回收再利用，发展循环经济”（孙鸿烈）；有的同志建议增加“循环经济”的内容（安徽季昆森）。

四、关于对农业的清洁生产要求

草案第二十二条规定：“农业生产者应当合理使用化肥和农药，改进种植和养殖技术，实现农产品的无害化和农业生产废物的资源化。”“禁止将有毒、有害废物用作肥料或者用于造田。”

有的委员提出，农业确实有特殊的情况，对农业清洁生产的规定不可能做到十分具体，但是还应有一些原则上的规定。（成思危副委员长，农委张百良）。有的委员认为，农业污染问题治理起来不容易，提过高要求不好，划案中应提一下，作为导向性的东西，不与法律责任挂钩（环资委叶如棠）。有的委员提出，这一条的规定太原则，可操作性不强，农业以个体经营为主，监管难度大，应再作具体规定，以便于操作（王永宁、王幼辉，农委李梅芳）。有的委员提出农产品的污染问题非常突出，直接危害公众的健康，建议本法中加大这方面规定的力度（逢先知）。

有的委员建议将本条第一款中的“合理使用”改为“科学使用”，将“农产品的无害化”改为“农产品的优质高效”，将“农业生产废物的资源化”改为“农业生产废物的无害化、资源化”，将第二款中的“用

作肥料或者用于造田”改为“直接用于农业生产和土壤改良”（毛达如）。有的委员建议在第一款“化肥和农药”后增加“饲料和饲料添加剂（华侨委冯玉兰）；”增加“以及其他易于造成污染的生产资料”（洪绂曾）。有的委员建议在这一款“改进种植和养殖技术”后增一句“减少面源污染”（孙鸿烈）；建议增加“发展生物能源”（洪绂曾，吉林李玉堂）。

有的委员建议在这一条增加规定：“禁止使用有害人身健康的激素等物质”（逢先知）；建议增加规定，禁止将激素之类的药物用于水产养殖业（环资委蔡仁山）；建议增加规定：“禁止使用激素及过量微量元素于饲料；使用农药仅限于低毒农药，大力推广使用无毒生物农药”（华侨委冯玉兰）；建议增加规定禁止生产、销售严重危及生命和食品安全的农药，禁止在蔬菜、水果等农作物上过多使用农药（李登海）；建议增加规定“多使用有机肥”（环资委江小珂，吉林李玉堂）；建议增加有关鼓励和提倡生产绿色农产品和无公害农产品的规定（吉林李玉堂、安徽季昆森）。

五、关于鼓励措施

草案第四章对鼓励措施作出了规定。

有的委员建议在草案第三十二条关于鼓励性资金补助的规定中增加多渠道采用资金支持清洁生产工作，建立清洁生产周转金、清洁生产的专项资金与国外合作项目的投入等内容（民委陈素芝）。

有的委员提出，草案第三十四条关于减免增值税的规定有关国家税收，应再慎重考虑。因为进行清洁生产，跟增值税没有什么关系，

从自己废物中回收原料生产产品会降低成本，会赚更多的利润，没必要免征增值税；如果用买来的废物生产新产品，应该看是否有经济效益，不一定要用减免增值税来鼓励（香港基本法委员会黄保欣）。有的委员建议这一条给予用废物生产产品优惠的力度应加大，以鼓励变废为宝的生产活动（环资委蔡仁山）；有的委员建议这一条应明确使用再生原料的可以免征增值税，以鼓励使用再生原料（贺一诚）。

有的委员提出，草案鼓励措施一章在措施要求的具体性方面以及力度方面还有不足，建议在修改中强化以下内容：要求政府财政安排资金补助部分清洁生产项目；要求政府鼓励和支持设立商业运作的中小型企业清洁生产项目；要求给予部分资源综合利用产品减免增值税的优惠等（胡敏）。有的委员建议加大给清洁生产设施的优惠贷款规定的力度（王涛）。有的委员建议增加规定，对进行清洁生产的单位在税收上进行优惠（王涛女）。有的委员建议增加对进口清洁产品、清洁能源和原料的企业实行税费优惠政策的规定（贺一诚）。有的委员建议加大对促进清洁生产研究工作经费支持规定的力度（华侨委罗棣庵）。

六、关于法律责任

有的委员提出，环保应从我国国情出发，从人民的利益出发，以是否有利于增强我国的综合国力、发展生产力为标准。因此建议草案对提倡性的内容可多规定一些，法律责任等处罚性规定是否必要，值得研究（杨振怀）。有的同志提出，法律责任比较单薄，建议修改（河南王有杰）。

有的委员提出，草案对违反法律给清洁生产的实施造成危害所承

担的法律责任规定得不严，建议修改（贺一诚）。有的委员提出，草案明确规定了各级政府及有关主管部门对推动清洁生产的责任，建议在法律责任中增加相关的法律责任的规定（王永宁）。有的委员建议增加不按清洁生产要求而引起污染事故的刑事责任的规定（伍增荣）。有的同志建议在法律责任中增加不加速折旧、不加速技术革新，不按规定淘汰陈旧设备的责任（全国人大代表李沛然）。

七、其他意见

1. 有的委员建议将草案第一条“保护和改善环境”改为“保护劳动者和消费者的身心健康和改善环境”（李永泰）；在“促进经济与社会可持续发展”后增加“发展循环经济”（胡敏）；增加“劳动者身体健康的保护”（民委陈素芝）；增加“保护人体健康”（逢先知）。有的委员建议在这一条中增加节约资源的规定（环资委江小珂）。

2. 草案第三条对适用范围作出了规定。有的委员提出，基建是生产领域中非常重要的一部分，建议将建设工程纳入本法的调整范围（迟海滨）。有的委员建议在这一条增加对进口的非使用清洁原料的产品的限制，并规定对此种产品要予以强制性回收；同时建议在适用范围中增加“个人”（贺一诚）。

3. 成思危副委员长提出，本法与贸易关系不大，关于主管部门，草案规定由“国务院经济贸易行政主管部门”负责不妥，建议改为“经济行政主管部门”；有的委员建议改为“国务院经济计划和管理部门”（滕滕）。

4. 草案第八条规定：“县级以上人民政府经济贸易行政主管部门，

应当会同环境保护、计划、科学技术、农业、建设、水利等有关行政主管部门制定清洁生产的推行规划。”有的委员建议增加电力、轻工、食品等与污染源有关的行业（严克强）。

5. 草案第九条规定，“县级以上地方人民政府应当……，发展循环经济”。有的委员提出，“循环经济”这个提法在中国是不通行的，且西方提出的循环经济概念，从科学上看也不很明确，建议改为“生态经济”（成思危副委员长，滕滕）。有的委员提出，清洁生产和循环经济是不同层次的概念，循环经济属于更高层次，应在总则中提出，在此规定不合适（环资委叶如棠）。

6. 草案第十六条第一款规定，“各级人民政府应当优先采购或者按照国家规定比例采购节能、节水、废物再生利用等有利于环境与资源保护的产品。”有的委员建议将“或者按照国家规定比例采购”删去（胡敏）；有的委员提出，对政府采购，有清洁产品的必须选用，而不是规定“优先”采购（华侨委朱添华）。

7. 草案第二十条第二款规定，“企业应当按照国家标准对产品进行合理包装，减少包装材料的过度使用。”有的委员提出，是否合理包装，全要制定国家标准似无必要，因此建议将“按照国家标准”删去（胡敏）。有的委员提出，这一条的力度应再加强，应加强生产企业的责任，建立强制性回收制度（贺一诚、洪绂曾）。有的委员建议增加“杜绝包装的浪费和包装性废物的生产”的内容（洪绂曾）。

8. 草案第二十一条规定了生产大型机电设备、机动运输工具等企业应当按照有关技术规范在产品的主体构件上注明材料成份的标准牌

号。有的委员建议在这一条中增加规定“可作成分标注的产品均规定必须加入成分标注”（贺一诚）。有的同志建议将这一规定删去（吉林李玉堂）。

9. 草案第二十三条规定：“餐饮、娱乐、宾馆等服务性企业，应当采用节能、节水和其他有利于环境保护的技术和设备，减少使用或者不使用一次性的和其他对环境有害的消费品。”有的委员建议在这一条中加入“医疗、科研单位”（民委陈素芝）；建议将这一条最后一句修改为“禁止使用难以降解的一次性的对环境有害的消费品”（孙鸿烈）。

10. 草案第二十八条规定企业在污染物排放达到国家和地方排放标准的基础上，可以自愿与有管辖权的经贸和环保部门签订进一步削减污染物排放量的协议。草案第三十条规定对列入污染严重企业名单半日的企业，应当按规定公布主要污染物的排放情况，接受公众监督。有的委员认为这两条规定离本法太远，建议删去（孙鸿烈）。有的委员建议将第三十条中的公布主要污染物的排放情况明确为“定期公布”（胡敏）。

有关清洁生产的背景介绍

一、清洁生产的概念

联全国规划署指出：清洁生产就是将综合预防的环境战略持续地应用到生产过程、产品和服务中，以期减少对人类和环境的风险。对生产过程而言，清洁生产就是节省原材料和能源，消除有毒原材料，

并在生产过程中减少废物的排放数量和毒性；对产品而言，清洁生产战略强调从产品的原材料采用到最终处置的整个生命周期对环境的影响；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。综合起来，清洁生产是一种在生产过程、产品和服务中既满足人类的需要，又合理利用自然资源，追求经济效益最大化和对人类与环境危害最小量化的生产方式。

清洁生产的英文名词为 Cleaner production，意为“更清洁的生产”，清洁生产是一个相对的概念，所谓清洁生产技术和工艺清洁产品、清洁能源都是同现有技术工艺、产品、能源比较而言的。因此，推选清洁生产是一个不断持续的过程，随着社会经济的发展和科学技术的进步，需要事实的提出更新的目标，达到更高的水平。

清洁生产主要包括三个方面的内容：

(1) 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、利用无毒无害原材料、减少使用稀有原材料、循环利用物料等措施。

(2) 经济效益最大化。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、提升企业的竞争力的目的。

(3) 对人类健康和环境的危害最小化。通过最大限度减少有毒有害物料的使用、采用无废或者少废技术和工艺、减少生产过程中的各种危险因素、废物的回收和循环利用、采用可降解材料生产产品和包装、合理包装以及改善产品功能等措施，实现对人类健康和环境的危

害最小化。

二、清洁生产的主要技术方法

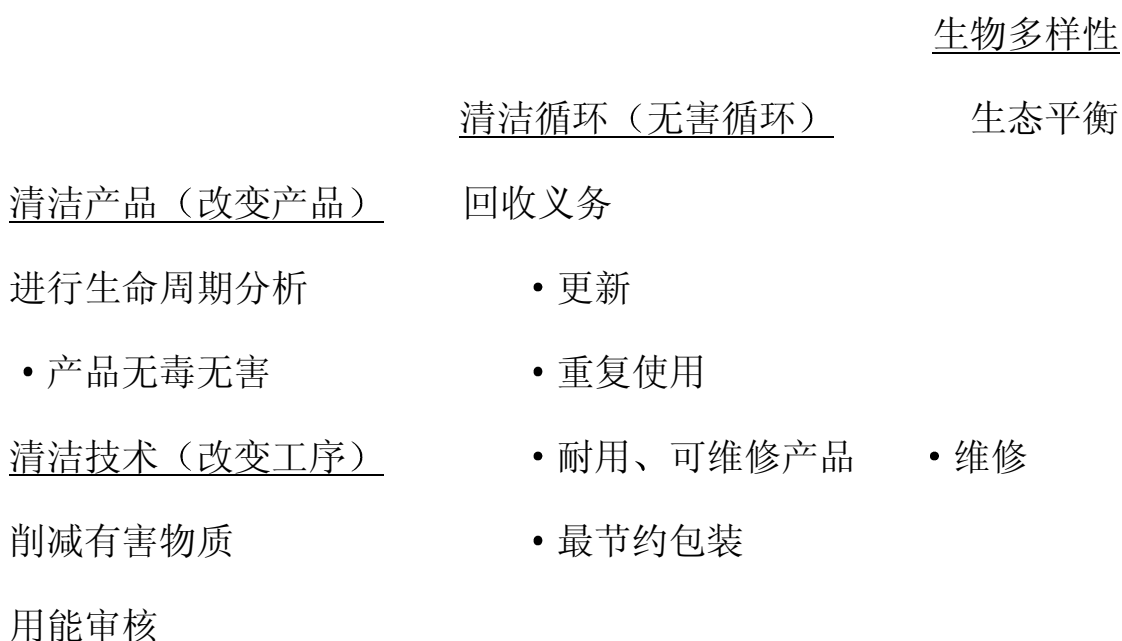
清洁生产的主要技术方法包括源头削减、生产过程控制和回收利用。

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、使用清洁的或者可再生的能源、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。

图—1 清洁生产步骤和措施

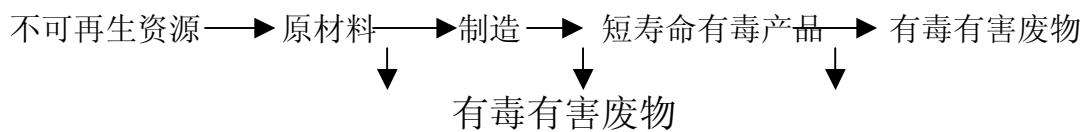


低废或无废技术 要求为公众参与提供更多的信息 →
 改变生产工艺
 减少使用有害物质
 使用清洁能源 采用整体预防措施 →
 不排放有害物质
 提高水、能源、原材料使用效率 降低资源流动的数量和速度 →

三、实施清洁生产的积极作用

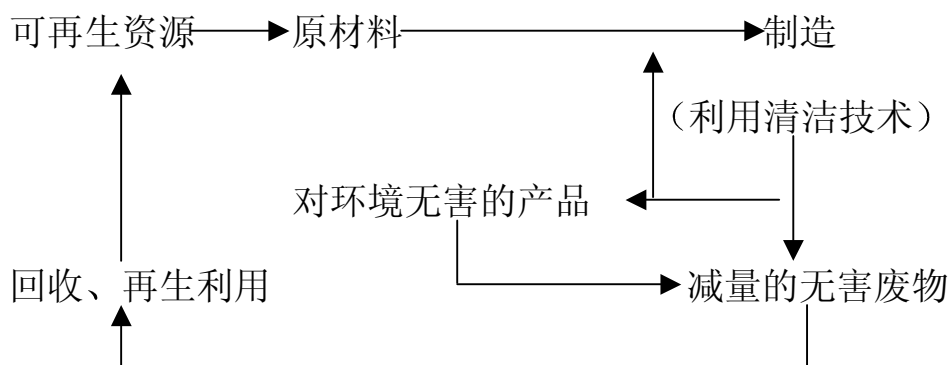
传统的工业经济是“从摇篮到坟墓”式的，是线型的，而且经常使用有毒有害物料，并大量、快速地消耗资源。（图—2）

图—2 传统工业经济的线型结构



以清洁生产为代表的可持续的经济是由大大小小的环形结构组成的，它通过充分合理利用资源，使资源在和平和消费圈中以较低的速度流动或者循环流动。（图—3）

图—3 可持续经济的环型结构



与以污染控制为主要手段达到环境标准的生产体系比较，清洁生

产具有很大的优越性：

污染控制和清洁生产的思路比较

污染控制	清洁生产
在末端用过滤和污水处理的方法控制污染	从源头采取整体性措施预防污染
污染控制是在生产工艺和产品开发定型、问题产生以后再考虑治理	清洁生产是生产工艺和产品开发的重要组成部分，是与生产工展出和产品同时考虑的问题
污染控制和环境改善总是被视作增加企业额外成本的因素。污染处理设施的运行和污染物的排放需要较大的成本	清洁生产将生产中产生的废物视作潜在资源，并将其转化为有用的产品、副产品，减少排放，节约开支，增加收益
把水体、大气和土壤作为分离的系统看待和管理，结果造成有毒有害污染物在不同环境介质之间转移，不能根本消除	从根本上消除或者最大限度消除污染物产生的根源，进而减轻对整个环境系统的不利影响
污染控制和治理主要由污染处理等方面的环境专家们来完成	环境改善是包括工人、各类工程设计人员、工程师在内的企业全体人员的责任
环境改善完全要靠技术措施实现	环境改善可以通过技术和非技术两类措施实现
污染控制	清洁生产
污染控制的目标是达到官方颁布的污染物排放标准	清洁生产是企业不断追求达到更高标准的过程
产品质量仅以满足顾客的要求为准	产品质量不但要满足顾客的要求，还要使其对环境和人类健康的不利影响最小化

——对于生产企业而言，清洁生产可以节省资源，最大限度地节省各种环保设施的运行费用和排污费用，改善工作环境，保护职工健康，创造良好的企业形象，进而达到降低成本、提高效益和企业竞争力的目的。

——对于政府而言，由于清洁生产与企业追求利益最大化的目标

一致，实施清洁生产将成为企业的自觉行动，因而政府可以在最大限度地节省监督、行政以及环境治理的开支的同时，达到保护环境和保障人民健康的目的。

——对于公众而言，清洁生产意味着在同等的自然资源条件下，可以享受更多的物质产品和更加优越的生活环境，同时意味着人民的生命和健康能够得到更好的保障。

我国推行清洁生产概况

我国与清洁生产相关的活动具有较长的历史。早在 20 世纪 70 年代，我国就明确提出“预防为主，防治结合”的环境保护方针，强调通过调整产业布局和产品结构、技术改造和三废综合利用等手段防治工业污染；1979 年五届全国人大常委会通过的环境保护法（试行）中提出的环境保护工作方针是：“全面规划，合理布局，综合利用，化害为利，依靠群众，大家动手，保护环境，造福人民”；1983 年，第二次全国环境保护会议又提出：环境问题要尽力在计划过程和生产过程中解决，实现经济效益、社会效益和环境效益统一的指导原则。尽管我国在环境保护工作的初期就提出了“预防为主”的思想，但由于当时对资源环境问题的认识还比较模糊，企业又还处地计划体制之下，以完成生产计划为目标，对其生产行为造成的外部不经济性不负直接责任，因此，企业在执行污染预防方针方面没有直接动力，加之缺乏法律、制度和政策管理的引导，有关预防为主的方针并没有得到很好的贯彻实施。

1992 年，联合国环境与发展通过了《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。联合国环境与发展大会的倡议，得到了我国政府的积极响应：1992 年 8 月，国务院批准“中国环境与发展十大对策”，其中指出，在新建、扩建、改建项目时，技术起点要高，尽量采用能耗物耗小、环境污染物排放量少的清洁工艺；1993 年召开的全国工业污染防治工作会议上，提出工业污染防治必须从单纯的末端治理向对生产全过程控制转变，实行清洁生产；1994 年，国务院批准并颁布《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；1996 年，《国务院关于环境保护若干问题的决定》再次强调所有大、中、小型新建、改建、扩建和技术改造的项目，都要提高技术起点，采用能耗物耗小、污染物排放量少的清洁生产工艺，严禁采用国家明令禁止的设备和工艺；2000 年 10 月，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》提出，“要控制和治理工业污染，加快推广清洁生产技术”，同年，国家经贸委发布了第一批《国家重点行业清洁生产技术导向目录》；2001 年 3 月，第九届全国人民代表大会第四次会议通过的《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”。自 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：

——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，如试点城市太原市，通过广播、电视和公议对各级领导干部、企业负责人和广大群众开展了清洁生产宣传教育。1993年以来，全国共举办140多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。

——制定推行清洁生产计划和政策。将推行清洁生产纳入国民经济发展规划和计划。国家计委、国家环保总局、国家经贸委在研究制定国家环境保护“九五”计划和2010年远景目标以及“十五”计划时，都将依靠技术进步推行清洁生产作为防治污染的重要措施；国家经贸委在制定《“九五”技术改造计划纲要》、《“九五”全国工业交通技术发展纲要》时，将清洁生产摆在了重要的位置；石油化工、轻工、航空、船舶等行业也都制定了本行业的推行清洁生产计划。在政策制定方面，国家经贸委公布了第一批《国家重点行业清洁生产技术导向目录》，为金融机构和企业投资提供了依据；国家环保总局制定并发布了《关于推行清洁生产的若干意见》，指导各地将推行清洁生产与现行环境管理制度有机结合起来，巩固和深化清洁生产工作。

——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。

——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入，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 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。

——开展清洁生产国际交流与合作。各级政府及其有关主管部门先后与世界银行、联合国环境署、联合国工业发展组织、欧盟等国际组织以及加拿大、美国、挪威、荷兰等国家开展了清洁生产合作项目。这些国际合作项目为有关省市、行业部门和企业实施清洁生产提供了比较广泛的技术支持，包括各类技术培训和咨询、编写清洁生产教材以及指导企业进行清洁生产审核等。

国外政策、法律中

清洁生产促进机制综述

清洁生产最早是由一家美国化学公司自愿搞起来的。他们从自身多年的环境保护实践中感受到末端治理的种种局限和弊端，认识到了源头削减和全过程控制的重要性，在公司内部开展了污染预防活动，收到了良好的效果。这一经验先在美国推广，进而在世界各地展开。荷兰、丹麦、英国、澳大利亚、加拿大、新西兰、奥地利、瑞士、捷克、斯洛伐克、克罗地亚、俄罗斯、印度、越南、墨西哥以及中国等先后开始推行清洁生产。

不同国家根据本国国情采取了不同的政策手段，主要包括：（1）通过立法和制定规章制度，将清洁生产纳入法制轨道；（2）鼓励企业自愿参加清洁生产项目；（3）采用税收、收费、资助与补贴等财政措施来刺激企业自原向清洁生产模式倾斜；（4）政府在信息、教育、宣传、示范、培训等方面提供引导和支持。

近年来发达国家的清洁生产政策有两个重要的发展趋势；其一是着眼点从清洁生产技术逐渐转向清洁产品及其整个生命周期；其二是从过去大型企业在获得财政支持和其他种类的支持方面拥有优先权转变为更为重视扶持中小企业实施清洁生产，包括提供财政补贴、项目支持、技术和信息服务等措施。

综合国外政策、法律中的清洁生产促进机制，主要包括以下几个方面：

一、推进产品生命周期分析

自 1995 年以来，经合组织国家的政府开始把它们的环境战略瞄准

产品而不仅仅是工艺，以此为出发点，引进生命周期分析，以确定在产品寿命周期（包括制造、运输、使用和处置）中的哪一个阶段有可能削减原材料投入或者替代有毒有害的原材料和最在效并以最低成本消除污染物和废物。这一战略刺激和引导生产商以及政府寻找更富想像力的途径来实现清洁生产和产品。

二、以产品为重点推进清洁生产

为了适应经济发展和环境保护的需要，发达国家的产品开发方向发生了重大变化，出现了“绿色产品”和实行“环境标志（绿色标志）”，它的作用是标明某产品在生产的全过程符合环保要求，对环境无害。实施“环境标志”不仅要求在产品的生产过程中实行清洁生产，而且产品本身也不能对环境造成潜在的危害。

20世纪90年代初，美国环保局在总结其成立20年来环境保护工作时，将“源头控制”作为一条重要经验加以强调：“仅对废物进行处理和处置是不够的，污染物必须从产生它的第一步就要预防”。环境污染的末端控制往往是这一部分解决的环境问题可能在另一部分又成为新的问题。因此美国环保局采用了全方位的预防选择——从提高能源效率、推行清洁工艺入手，促进自然资源利用的良性循环。源头控制意味着美国环境政策的重大变化。

三、组织建设

美国等一些发达国家在清洁生产立法、组织机构建设、科学研究、信息交换、示范项目和推广等领域已取得成效。美国的清洁生产注重预防，强调综合措施。美国国家环境保护局设立了污染预防办公室，

建立了污染预防信息交换中心和污染预防研究所，编辑出版企业污染预防指南和制药、机械维修、洗印等行业的污染预防手册，广泛启动清洁生产示范项目，鼓励中小企业以创新方式开展污染预防，并及时交流、推广污染预防工作中取得的经验。

四、推进清洁技术

欧盟重点推行清洁技术，强调技术上的创新。丹麦注重清洁技术的实施，其目的是通过原料和废料在社会大生产中的循环利用，将社会生产对环境的总压力降到最低程度。法国在清洁技术领域特别关注和教育及采取必要的财政措施。在叛国和欧盟领域特别关注信息和教育及采取必要内政措施。在美国和欧盟的绝大多数国家，都把财政资助与补贴作为一项基本政策。但其政策的基本点都着眼于如何减轻末端治理力，而将污染防治上溯到生产源头和拓展到生产全过程。法国政府制订了采用“清洁工艺”生产生态产品及回收利用和综合利用废物等一系列政策。法国环境部还设立了专门机构从事这项工作，每年给清洁生产示范工程补贴 10% 的投资，给科研的资助高达 50%。法国从 1980 年起还设立了无污染工厂的奥斯卡奖金，奖励在采用无废工艺方面做出成绩的企业。法国环境部还对 100 多项无废工艺的技术经济情况进行了调查研究，其中无废工艺设备运行费低于原工艺设备运行费的占 68%，对超过原工艺设备运行费的给予财政补贴和资助，以鼓励和支持无废工艺的发展和推行。

五、将清洁生产纳入有关法律

发达国家推行清洁生产的一条重要政策就是把清洁生产的内涵纳

入到国家的有关法律中。这意味着推选清洁生产带有一定的强制性。政策的内容包含相关的国家、地方、行业等不同层次的法律、法规、规章制度、政策纲要、中长期计划、制度措施和标准，它反映出不同层次参与者的责任和义务。

在清洁生产立法方面最具代表性的是美国的《污染预防法》。20 世纪 80 年代初。面对日益加重的环境问题，美国政府开始通过污染预防战略来控制污染。美国的联邦污染预防立法首次现于 1984 年，当时《有害固体废物法修正案（HSWA）》生效。这一修正案提出了“土地限制”条款，严格限制某些有害物质的排放。“土地限制”通过增加有害废物排放的费用间接地鼓励了清洁生产。在美国的《资源保护和回收法》（RCRA）中，也指出从源头减少废物是最佳选择。

美国在污染预防方面最重要的进展和标志是 1990 年 10 月美国国会通过的《1990 年污染预防法》，宣传以污染预防政策取代长期采用的末端处理为主的污染控制政策，并把污染预防作为国家处理污染的基本战略，明确规定工业企业必须通过源头削减减少各种污染物的排放。源头削减包括：设备与技术制造，工艺流程改进，产品重新设计，原材料替代以及促进生产各环节的内部管理维护和人员培训。对于无法回收利用的废物，也应做好处理工作。至于排放和最终处置则是最后的手段。

污染预防法从组织、技术、宏观政策和资金等方面，授权美国国家环保局执行联邦政府的新环境政策。例如，在组织上，在局内有专门的污染预防办公室及相应机构；在技术上，组织成立由工业界、各

州代表和群众团体代表参加的技术专家咨询组织，开发、试验和推广源头削减审核程序；建立源头削减信息交换所。在宏观政策上，审议现行的和拟议的规划项目对实施源头削减的影响，审查环保局的规章，保证政府规章对促进源头削减的效果，协同有关部门促使源头削减在其他有关联邦机构中的实施；促进具有广泛应用前景的技术与工艺的研究和开发。在资金上，为促进工业企业使用源头削减技术向各州长拨付配套资金。

1994年，美国环保局开展了“有害物最小量化国家计划”，这一计划进一步强化支持在废物处理和管理方面的源头削减或废物最小量化。废物最小量化不仅包括废物总量的削减，进而减少了处理、贮存的需要，同时也包括有毒和有害成分含量的削减。废物最小量化国家计划的目标是：

(1) 减少最持久性的、生物积累的和有毒物质的存在，到2000年全国要削减25%，到2005年削减50%；

(2) 避免通过环境介质转移这些废物；

(3) 保证这些废物尽可能在源头削减，在源头不能削减时，要以一种有益环境的方式进行再循环。

这一计划要求各州和产生废物的企业建立基本数据、设立目标、跟踪进展。

在欧洲，丹麦、荷兰、英国、卢森堡等国均作出了相应的法律规定。丹麦实施了排污许可证制度，要求企业在申请排污许可证时，必须体现清洁生产战略。1998年，丹麦政府颁布了丹麦环境与发展行动

计划，指出：通过采用清洁生产和循环利用，应用市场经济手段刺激生产者和消费者的责任感，在各经济领域中结合考虑环境因素，通过污染预防解决环境问题。丹麦国家环保局为实施清洁技术安排了三个计划：（1）1987~1989年清洁技术发展规划；（2）1990~1992年清洁技术行动计划；（3）1993~1997年清洁技术行动计划。1992年1月，丹麦新的环境法生效，其中引入了清洁技术原则作为一项环境保护的关键因素。该法案最主要的目标是：减少对原材料、资源、能源的消耗和浪费，使用清洁技术在减少对原材料和能源的消耗和浪费的条款中规定，为了减少污染物排放总量，可规定限制使用的产品和原材料，以及对特殊产品使用原材料的约束指标。在促进使用清洁生产技术款中规定，对采用清洁技术而大幅度削减对环境影响的厂家和开发项目提供资助，对提供清洁技术信息予以奖励。例如，企业生产的产品对环境有利，但属非赢利性产品，政府可对这类项目提供资助。

在发展中国家如泰国、印度等国，近年来在清洁生产的政策与立法方面，不断摸索，走出了一条适合本国国情的道路。以泰国为例，1992年，泰国议会制定并修改了若干环境法，包括增强和保护国家环境质量法、工厂改革法、危险品管理法、促进能源储备法、新的公共健康法和修改国家清洁和秩序法，以法律手段强化推行生产。

六、鼓励企业自愿参加清洁生产项目

自愿项目，是指参加这些项目是非强迫性的。这一方法假定其参加者是基于清洁生产的社会效益和经济效益，出于个人利益而行动的。发达国家非常重视鼓励企业界自愿参加清洁生产项目，并将其作为推

行清洁生产的重要策略之一。实践证明，这一做法是相当有效的。目前，有一半以上的经合组织国家在工业界与政府之间实行了自愿协议或建立起自愿清洁生产项目（包括澳大利亚、奥地利、加拿大、芬兰、法国、德国、意大利、日本、荷兰、瑞士、英国和美国等）。这既反映了政府和工业界降低环境达标费用（包括行政费用）的愿望，也反映了广大公众和环境团体愿意接受政府与工业界之间的自愿安排。

在美国，自污染预防法实施后，美国环保局组织了一系列的污染预防行动。1991年2月，环保局发表了它的“污染预防战略”。与污染预防法一样，这个战略注重于鼓励工业企业自愿采取污染预防措施。例如：环保局于1991年宣布在全国实施历时5年的绿灯计划，其目标旨在鼓励工业企业、政府部门和群众团体通过污染预防有效地使用能源。通过此项计划的实施，全国需电总量减少了10%，从而减少二氧化碳、二氧化硫、氮氧化物排放的4%~7%；1992年，美国环保局与15家美国主要生产电脑的公司签约，强调让“绿色电脑”进入市场。理想的绿色电脑要求在制造过程中，不使用破坏臭氧层的氟氯碳化合物作为电子零件的清洗剂；中央处理器等零件采用低耗电设计；监视器使用低辐射设计，降低对人体的危害；在包装上以再生纸作为填充物或防震材料，易拆易卸，便于回收。美国环保局还组织实施了一个特别计划是鼓励工业企业通过污染预防自愿削减有害化学物质，以减少对人体健康和环境的风险，并规定了17种优先考虑削减的有毒有害化学物质名单。

在丹麦，新的环境保护法案使得环境部长能够对工业界制定自愿

协议以减少污染。例如：对镍/镉可充电电池、PVC 和汽车轮胎协议的签署。1992 年生效的的电池协议，其目的是建立镍镉电池的回收系统，保证 75%的电池被回收；1991 年 PVC 协议，其主要要求是 PVC 使用的最小化，是使 PVC 的使用以环境友好的方式进行，而不是减少生产的竞争或减少发展丹麦公司的市场机会。除了上述总体目标，还有一些减少使用 PVC 的目的，例如使用 PVC 作为包装材料将会减少 85%；1993 年的汽车轮胎协议，其目的是保证到 1996 年使 80%的轮胎再生使用。协议包括收集和再生处理自行车、汽车、货车轮胎，处理这些轮胎的财政资助是每条轮胎 8 丹麦克郎。此外，还有其他制定过程中的协议，如：纸箱运输包装，塑料运输包装，玻璃运输包装等。

七、多样化的财政措施刺激企业实施清洁生产

发达国家为推行清洁生产而采取的财政措施（运用经济杠杆）主要包括了两个方面的内容，即鼓励性措施和制约性措施。这两方面的措施相互呼应，异曲同工。此外，有些国家还采用了市场消费引导措施，为清洁生产创造市场机会。

鼓励性措施包括财政资助，补贴、奖励等手段，如对实施清洁生产的企业减免排污费以刺激清洁生产的推行应用。特别是为中小企业低费或无费清洁技术提供投资。如澳大利亚，为实施清洁生产的企业提供其所需资金的 50%无息贷款，偿还期为 10 年，并设立了“清洁生产奖”。美国联邦政府级的鼓励是一项“小型企业污染防治”的特殊计划。该计划对每家进行污染预防革新办法示范的小型企业，各给予 25000 美元的奖励。

制约性措施包括了税收和收费等经济手段。如挪威政府，为减少石化燃料的消费和推行清洁能源技术，规定每消费一吨当量的石化原料征收 50 美元的税金。同时，一些发达国家通过实施对清洁产品的环境标志认证制度（Eco—label）和实施 ISO14000 标准推行其国内生产的清洁产品，瑞典、法国和荷兰等国家一直对水和废物管理采取较高的收费率，以期刺激清洁生产技术的不断应用。

丹麦对推广清洁技术采用惩罚与鼓励并举的财政手段——税收、收费以及许可加补贴。丹麦对环境和能源方面特定的排放和产品征收税款已经有许多年。

包装方面税收，包括了对零售贸易中的一些包装缴税。收税的目的是鼓励人们使用能够再生的材料制造包装。除了上述税种，对于小于 1 公斤装的化学用品和产品包装也要征税，税收占包装材料价格的 20%，目的是为了减少销售和使用有害的家用化学品。

对于丢弃的餐具要征收 50% 的税，以减少产生废物。对建筑材料中的沙子、碎石子和其他材料也要征税，税收是每立方米 5 个丹麦克朗，目的是减少使用建筑材料并资助一些环境领域的活动。对于进口的 CFC（氯氟烃），每公斤征收 3 个丹麦克朗，目的是减少使用 CFC 并资助与清洁技术项目相关的材料替代。对水的税收，1998 年从每立方米 1 克朗提高到 5 克朗。

对废物的税收有几种，税收覆盖了除可重复再生的材料以外的所有废物，例如：可焚烧性废物每吨税收 160 克朗，填埋式废物每吨税收 195 克朗。这些税收的目的是为了减少废物倾倒的数量和增加再生

的数量。

在鼓励性措施方面，丹麦工业部开展了一个项目以支持环境技术开发成果的商业性使用，其中包括清洁技术。项目从 1991 年到 1994 年，总投资为 1 亿 3 千克郎。丹麦政府拨出专款用于工业企业实施清洁生产示范工程，申请到资金的企业没有还贷的义务，仅有的要求是必须帮助同类企业推进清洁生产，即把他们实施清洁生产的方法、程序、技术和经验介绍给同类企业，带动更多的企业实施清洁生产。

加拿大政府主张采用基于市场项目作为推进清洁生产的三种手段之一，认为该方法可以鼓励更新颖的、更经济的解决方案减少或消除污染。可用以实现污染预防目标的经济手段有两大类：（1）非税收手段，包括可转让排污许可、向使用者收费和保证金制度；（2）税收手段，包括征收环境税。经济手段通常通过发布规章予以实施。但是，这些规章与命令型的规章不同之处在于它们以市场动力为激励措施，而不是靠强迫命令。

荷兰政府已制订了几种不同的补助金计划，以奖励环境技术的开发和实施。一个例子是 1993 年有 1000 万荷兰盾预算用于促进环境技术的发展计划。荷兰政府对节约能源项目也有补助金计划。“环境和能源咨询计划”就是一个例子。为了发展节约能源项目，各公司被给予他们咨询费用 40% 补助金。该计划的预算是 200 万荷兰盾。

在税收方面，荷兰政府规定原材料的使用，比如地下水、石油和矿物油、固体废弃物和污水的处理均要向国家和地方交税。荷兰政府还鼓励进行家庭废弃物的处置，区别征收的指导性计划已经开始。根

据家庭处置垃圾的重量或体积支付费用。对一些产品（主要是瓶装和塑料盒），为了刺激产品和材料的再生利用也收取存放费。

八、政府采购

美国政府通过实行政府先采购计划来促进回收利用、以政府的消费行为引导社会其他消费者消费清洁产品。美国环保局公布了政府优先采购的五类再生物资：（1）纸和纸产品；（2）润滑油；（3）翻新轮胎；（4）建筑绝缘材料；（5）含有粉煤灰的水泥和混凝土。

九、信息公开和公告制度

美国首先公布了“有毒物质排放清单”，美国的法律要求具有一定的规模的企业要报告其向环境排放的有毒物质数量与组成，并将这种信息向公众公开。其结果是企业为了避免成为环境不友好成员，不得不改变其工艺和使用替代原材料，大量削减了有毒物质向环境的排放。美国国家环保局还编写了指导工业企业进行源头削减的审核手册，目前广泛使用的有“废物最小量化评价手册”和金属加工、纺织、电镀、采矿等 10 多个行业的行业废物削减最小量化审核指南等，对清洁生产进行具体指导。

国际清洁生产宣言

1998 年 9 月

汉城/第五次国际清洁生产大会

我们认识到实施可持续发展是共同的责任，保护地球环境必须实施并不断改进可持续生产和消费的实践。

我们相信清洁生产以及其他例如“生态效率”、“绿色生产力”及“污染预防”等预防性战略是更佳的选择。这些战略需要开发、支持并通过相应的措施来实施。

我们认识到清洁生产意味着将一个综合的预防战略持续地应用于生产过程、产品及服务中，以实现经济、社会、健康、安全及环境的效益。

引导/利用我们的影响力

- 通过我们与利益相关方的关系，鼓励采纳可持续生产和消费的实践。

意识、教育和培训/能力建设

- 在组织机构内部开发和实施意识、教育和培训项目。
- 鼓励在各级教材中纳入清洁生产的概念和原理。

综合性/鼓励将预防性战略贯穿于

- 各级组织。
- 环境管理体系。
- 各种环境管理工具的使用，如环境绩效评估、环境会计、环境影响评价、生命周期评估和清洁生产审核。

研究与开发/创造全新解决方案

- 在研究与开发的政策和实践中促进由末端治理向预防性战略的转变。

- 支持即满足顾客需要，又具有环境有效性的产品和服务的开发。

交流/共享我们经验

- 促进在实施预防战略方面的交流，并向外部利益相关方通报实施预防战略带来的效益。

实施/采取行动实施清洁生产

- 设定具有挑战性的目标并定期通过已有的管理体系通报进展情况。

- 鼓励向预防技术方案新设和增加资助及投资，促进国家间环境友好技术的合作和转让。

- 通过与联合国环境署、其他伙伴及利益相关方共同合作支持本宣言并评估其实施的成效。

清洁生产相关名词解释

清洁生产 (Cleaner Production)

清洁生产在不同的发展阶段或不同的国家有不同的提法，但内涵基本类似。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。

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它们的数量和毒性”。“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。”

在清洁和平及与这相关的清洁能源、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、原料和生产的的产品而言，其所产生的污染更少、对环境危害更小。因此，清洁生产是一个持续进步的过程，而不是一个用某一特定标准衡量的目标。

污染预防 (Pollution Prevention)

污染预防是由美国环保局提出的。美国环保局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水消耗量来合理利用资源。”“常用的源头削减方法是改变产品和改进工艺。它们减少了产品生命周期和废物处置中废物及制成品的数量和毒性。”“改变产品是指为了减少产品制造、使用或最终处置过程中产生的废物量，由生产厂商对制成品或中间产品的配方或使用方式进行的变革。”“改进工艺是指对产品生产方法的改变，包括改变投入的原料，改变生产工艺技术以及改进操作规范方式。”“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减少其体积或有害性、毒性；也不包括将有害或有毒成分从一种环境介质中转移到另一种环境介质中。”

源头削减 (Source Reduction)

源头削减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、培训或仓储控制等

手段在进行再生利用、处理和处置以前，减少废物流或释放到环境中的有害物质和污染物的数量，源头削减不会带来任何形式的废物管理（例如再生利用和处理）

循环经济（Recycle Economy）

循环经济本质上是一种生态经济，即使经济活动按照生态学的规律运作，让能源和物质在经济活动中循环利用，在发展经济的同时，使资源得到最充分和持久的利用，并将经济活动对自然环境的影响降到最低限度。传统经济是“资源→产品→废物”单向流动的线性运行模式，循环经济是“资源→产品→再生资源”闭环流动的循环运行模式。

循环经济包含三项主要原则，被归纳为 3R：一是减量（reduce），即尽可能减少经济活动中废物的产生量及危害性；二是再用（reuse），即尽可能多次或以多种方式使用物品，以避免物品过早变成废物；三是循环（recycle），即将废物再次变为资源，再生利用。

清洁生产审核（Cleaner Production Audit）

清洁生产审核也称清洁生产审计，是一套对正在运行的生产过程进行系统分析和评价的程序；是通过对一家公司（工厂）的具体生产工艺、设备和操作的仔细检查、评审，找出能耗高、物耗高、污染重的原因，掌握废物的种类、数量以及生产原因的详尽资料，提出如何减少有毒和有害物料的使用、产生以及废物产生的方案，经过对备选方案的技术经济及环境可行性分析，选定可供实施的清洁生产方案的分析、评估过程。

生命周期分析 (Life Cycle Analysis)

生命周期分析是一种用于评价产品在其整个生命周期（从摇篮到坟墓）从原材料的获取、产品的生产和使用直至产品使用后的处置过程中，对环境产生的影响的技术和方法。

生命周期分析可以帮助企业了解产品对环境造成不良影响的性质、数量、危害程度以及产生环节，从而帮助企业寻找并采取措施，预防污染。

环境管理系列标准 (ISO14000)

ISO14000 标准是环境管理系列标准的总称，是国际标准化组织发布的一个国际性管理系列标准。该系列目前包括环境管理体系标准、环境审核标准、环境标志标准、环境效绩标准、生命周期分析、产品标准中的环境指标等内容。作为管理体系标准，ISO14000 与一般理解的标准不同，它不设置具体的量化测试指标，也不具有任何强制性，而是要求企业组织的环境管理体系程序化、规范化，同时要求企业组织承诺遵守环境法律、法规和标准，承诺进行清洁生产或污染预防，并根据自身的具体情况提出自己的环境目标。该系列标准强调采用预防性措施，同时强调持续改进，不断改善企业组织的环境纪录，实现一个又一个更高的环境目标。通过环境管理系列标准认证，能够推动和保证企业组织实施清洁生产。