

# 国务院办公厅转发发展改革委等部门 关于加快推行清洁生产意见的通知

国办发〔2003〕100号 2003年12月17日

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

发展改革委、教育部、科技部、财政部、国土资源部、建设部、水利部、农业部、税务总局、质检总局、环保总局等部门《关于加快推行清洁生产的意见》已经国务院同意，现转发给你们，请认真贯彻执行。

8 江苏政报 半月刊 2004 年第 1 期

# 关于加快推行清洁生产的意见

(发展改革委 环保总局 科技部 财政部 建设部 农业部 水利部 教育部  
国土资源部 税务总局 质检总局 二〇〇三年十月二十日)

为认真贯彻落实《中华人民共和国清洁生产促进法》(以下简称《清洁生产促进法》),加快推行清洁生产,提高资源利用效率,减少污染物的产生和排放,保护环境,增强企业竞争力,促进经济社会可持续发展,现提出以下意见。

## 一、提高认识,明确推行清洁生产的基本原则

(一)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。清洁生产的实质是预防污染。清洁生产是对传统发展模式的根本变革,是走新型工业化道路、实现可持续发展战略的必然选择,也是适应我国加入世界贸易组织、应对绿色贸易壁垒、增强企业竞争力的重要措施。

(二)推行清洁生产必须从国情出发,充分发挥市场在资源配置中的基础性作用,坚持以企业为主体,政府指导与推动,强化政策引导和激励,逐步形成企业自觉实施清洁生产的机制。推行清洁生产要坚持与经济结构调整相结合,与企业技术进步相结合,与加强企业管理相结合,与强化环境监督管理相结合。

## 二、统筹规划,完善政策

(一)制定推行清洁生产的规划。发展改革委会同环保总局等有关部门制定重点行业、重点流域清洁生产推行规划。各地区发展改革(经贸)行政主管部门要会同有关部门制定符合本地区实际情况的清洁生产推行规划。清洁生产推行规划的内容应包括:污染状况分析,实施清洁生产的指导思想、目标任务、重点内容、主要措施和进度安排,实施清洁生产的重点工业企业名单以及清洁生产重点投资项目规划等。

(二)指导清洁生产的实施。发展改革委、环保总局要会同农业部、建设部等有关部门制定重点行业清洁生产评价指标体系,组织编制清洁生产技术指南和审核指南,指导企业正确实施清洁生产。质检总局、认监委、标准委要会同有关部门组织开展节能、节水、废物再生利用等环境与资源保护方面

的产品标志认证,并制定相应的标准。各省、自治区、直辖市发展改革(经贸)和环境保护、农业、建设等有关行政主管部门要组织编制本地区的清洁生产指南和技术手册。在指导工业企业实施清洁生产的同时,逐步扩大推行清洁生产的范围,积极引导农业生产、建筑工程、矿产资源开采等领域以及旅游业、修理业等服务性企业依法实施清洁生产。

(三)完善和落实促进清洁生产的政策。各级财政、税务等行政主管部门要按照有关规定,积极落实国家对企业实施清洁生产的鼓励政策,如节能、节水、资源综合利用以及技术进步等方面减免税的优惠政策;实施清洁生产以企业投资为主,对从事清洁生产研究、示范、培训以及清洁生产重点技术改造项目,可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资金的扶持范围;对符合《排污费征收使用管理条例》规定的清洁生产项目,各级财政、环境保护行政主管部门在排污费使用上优先给予安排。为鼓励企业实施清洁生产,企业开展清洁生产审核和培训等活动的费用允许列入企业经营成本或相关费用科目。在国家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;地方人民政府应当根据实际情况,为中小企业实施清洁生产提供适当财政支持。各地要结合本地实际情况,建立地方性清洁生产激励机制,积极推行清洁生产。

(四)实施清洁生产试点工作。有计划、有步骤地在重点流域、重点区域、重点城市和重点企业实施清洁生产试点。充分运用市场机制,实施企业清洁生产自愿行动计划和清洁生产区域示范试点工作,在工业企业较集中的区域,建立清洁生产示范园区,推动清洁生产工作由点到面开展。要发挥大型企业和企业集团的作用,带动中小企业全面实施清洁生产。积极稳妥地开展排污交易试点。

按照企业自愿与政府政策激励相结合,政府指导推动与企业自主实施和社会监督相结合的原则,在重点行业和重点流域组织开展创建清洁生产先进企业活动,树立一批资源利用率高、污染物排放量少、环境清洁优美、经济效益显著,具有国际竞争力的清洁生产企业。同时,要积极推广先进

企业的典型经验。

### 三、加快结构调整和技术进步,提高清洁生产 的整体水平

(一)抓好重点行业和地区的结构调整。针对我国工业技术和装备水平总体比较落后,资源利用率低,浪费大,重污染行业在工业结构中所占比重较大的现状,继续抓好冶金、有色金属、煤炭、电力、石油、石化、化工、轻工、建材等重点行业的结构调整工作,解决“结构性污染”。对国务院划定的“三河”(淮河、海河、辽河)、“三湖”(太湖、巢湖、滇池)、“两区”(酸雨控制区和二氧化硫控制区)、一市(北京市)、一海(渤海),以及113个大气污染防治重点城市、三峡库区及其上游、南水北调工程沿线地区等重点流域区域,要加快淘汰落后生产能力的进程。严格贯彻执行国家公布的限制和淘汰落后生产能力、工艺和产品目录,进一步淘汰落后的技术、工艺和设备,坚决依法关闭浪费资源、产品质量低劣、污染环境、不具备安全生产条件的厂矿。禁止淘汰的落后设备向其他地区转移。

(二)加快技术创新步伐。国务院有关部门和各级地方人民政府要加大科技投入,推动产学研相结合,提高清洁生产技术开发水平和创新能力,用先进适用技术改造传统产业。科技开发计划应将清洁生产作为重点领域,积极安排清洁生产重大技术攻关项目,加大对中小企业清洁生产技术的支持力度。积极引导和鼓励企业开发清洁生产技术和产品,提高清洁生产技术水平。

(三)加大对清洁生产的投资力度。各级投资管理部门在制定和实施国家重点投资计划和地方投资计划时,要把节能、节水、综合利用,提高资源利用率,预防工业污染等清洁生产项目列为重点,加大投资力度。积极引导企业按照清洁生产的要求,加大资金投入,调整产品结构,努力降低污染物的产生和排放。鼓励和吸引社会资金及银行贷款投入企业实施清洁生产。

### 四、加强企业制度建设,推进企业实施清洁生产

(一)企业要重视清洁生产。企业是清洁生产的主体,企业管理者要转变观念,提高认识,真正把实施清洁生产作为提高企业整体素质和增强企业竞争力的一项重要措施来抓。要切实加强对清洁生产工作的领导,建立健全清洁生产组织机构,明确清洁生产目标,并纳入企业发展规划,做到依

法自觉实施清洁生产。

(二)认真开展清洁生产审核。清洁生产审核是企业实施清洁生产的主要手段。按照自愿审核与强制审核相结合的原则,国家鼓励和支持企业自愿开展清洁生产审核。排放污染物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,以及使用有毒有害原材料进行生产或者在生产中排放有毒、有害物质的企业,应当依法实施清洁生产审核,并按有关规定,将审核结果报当地环境保护和发展改革(经贸)行政主管部门。

(三)加快实施清洁生产方案。要坚持“积极主动、先易后难、持续实施”的原则,制订切实可行的实施计划。优先实施无费、低费方案,中、高费方案要纳入企业规划和固定资产投资计划,逐步实施。积极筹措资金,确保清洁生产方案的落实,努力提高能源、原材料的利用率,减少商品的过度包装和污染物的产生与排放,树立企业良好的社会形象。

(四)鼓励企业建立环境管理体系。环境管理体系是企业管理的组成部分,能够帮助企业从环境管理方面促进清洁生产的实施。有条件的企业,在自愿的原则下,可按照ISO14000系列标准(GB/T24000-ISO14000),开展环境管理体系认证,提高清洁生产水平。

(五)建立企业清洁生产责任制度。要实行企业清洁生产领导责任制,做到层层负责、责任到人;加强宣传和岗位培训,努力提高职工清洁生产意识和技能;实行装置运行达标管理,避免由于管理不善而出现“跑冒滴漏”现象,造成资源浪费和环境污染;建立奖惩制度,使清洁生产工作与经济效益挂钩。通过加强企业管理,推进清洁生产的实施。

### 五、完善法规体系,强化监督管理

(一)完善清洁生产配套规章。按照《清洁生产促进法》的要求,发展改革委要抓紧研究制定强制回收的产品和包装物回收管理办法,制定和公布国家重点行业清洁生产技术、工艺、设备和产品导向目录,以及限期淘汰的生产技术、工艺、设备和产品的名录,并会同环保总局组织制定清洁生产审核办法等配套规章。

(二)加强对建设项目的的环境管理。在固定资产投资项目中,涉及环境影响的项目,在进行环境影响评价和可行性研究中应对原料使用、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, 优先选用资源利用率高以及污染物产生量小的清洁生产技术、工艺和设备, 并在建设项目设计、施工和验收等各个环节中加以落实。对使用限期淘汰的落后工艺和设备的建设项目, 不得批准其环境影响评价报告书(表), 擅自开工建设的要求依法予以关闭。

(三) 实施重点排污企业公告制度。为加强公众监督, 省、自治区、直辖市环境保护行政主管部门根据企业污染物的排放情况, 可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名单。列入污染严重企业名单的企业, 应当按照有关规定公布主要污染物排放情况。重点排污企业的污染物排放口应安装污染物在线自动监测系统。对不公布或未按规定要求公布污染物排放情况的企业, 环境保护行政主管部门应依法予以处罚。

(四) 加大执法监督的力度。各级环境保护行政主管部门要严格环境执法, 严肃查处各类污染环境行为, 坚决制止企业非法排污。对造成重大环境污染事故的, 要依法追究有关人员的责任。各级环境保护行政主管部门要会同有关部门开展经常性的环保检查和清理整顿工作, 防止“十五小”、“新五小”企业死灰复燃。对检查中发现的国家明令淘汰的落后生产能力、工艺和产品, 造成环境污染的, 环境保护行政主管部门要依法予以处罚, 吊销有关企业的排污许可证。地方各级环境保护行政主管部门在核发排污许可证时, 应将清洁生产审核结果作为核定企业污染物排放总量的重要依据, 对未进行清洁生产审核的企业应比照已审核的企业执行。涉及生产、销售国家明令淘汰产品的行为, 由各级质量技术监督部门依法予以处罚。因排放污染物超过国家或地方排放标准, 被责令限期治理的企业, 应积极采用清洁生产工艺和技术并限期达到治理要求, 否则环境保护行政主管部门不得同意恢复生产, 有关部门不得提供相应的生产条件。环境保护行政主管部门对不按要求实施清洁生产审核或不如实报告审核结果的企业, 依法予以处罚。

## 六、加强对推行清洁生产工作的领导

(一) 加强组织领导。各级人民政府和有关部门要切实加强对推行清洁生产工作的领导, 建立和完善部门间的协调机制。各级发展改革(经贸)行政主管部门要切实担负起组织、协调清洁生产

促进工作的职责。各级发展改革(经贸)和环境保护等行政主管部门要加强对清洁生产的指导。各级环境保护行政主管部门要加强对清洁生产实施工作的监督管理, 各级科学技术、农业、建设、水利和质量技术监督等行政主管, 要各负其责, 协同配合, 共同做好推行清洁生产工作。

(二) 做好法规宣传教育。各级人民政府和有关部门要对宣传和贯彻《清洁生产促进法》做出具体部署。要充分利用报刊、广播、电视、网络等宣传舆论工具, 广泛深入持久地宣传《清洁生产促进法》, 使全社会正确认识清洁生产在可持续发展中的重要作用, 接受清洁生产理念, 为该法的顺利实施创造良好的氛围。同时, 应通过宣传和教育, 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。各级人民政府和有关部门要带头倡导绿色消费, 在政府采购时, 应将满足使用要求的节能、节水、废物再生利用等有利于环境与资源保护的产品优先纳入采购计划。

要加强清洁生产教育和培训, 特别要加强对企业管理者、技术人员及员工的培训, 正确理解和掌握《清洁生产促进法》的有关规定, 把清洁生产落实到产品开发、工艺技术、工程设计、装备制造和生产服务管理等各个环节。教育部要研究提出将清洁生产技术和管理课程纳入高等教育、职业教育和技术培训体系的方案。

(三) 建立清洁生产信息和服务体系。各级人民政府有关部门要积极组织和建立清洁生产信息系统和技术咨询服务体系, 向社会发布有关清洁生产技术、管理和政策等方面的信息, 加强清洁生产信息交流。要积极推动清洁生产国际交流与合作, 学习借鉴国外推行清洁生产的成功经验, 引进清洁生产技术和设备, 提高我国清洁生产水平。

要充分发挥行业协会等中介机构和科研单位、大专院校的作用, 在政府领导下或接受政府委托, 建立行业清洁生产中心和信息系统, 制定本行业清洁生产指标体系、规划、规范, 为企业开展清洁生产审核、技术开发与推广、信息咨询、宣传培训等提供服务。

(四) 做好督促检查工作。各地区、各有关部门要根据《清洁生产促进法》和本意见制订具体政策措施, 确保各项规定落到实处。发展改革委和环保总局对落实本意见的情况进行监督检查, 并向国务院报告。