

# 清洁生产审核的行政属性和主要问题及建议

薛红俊

无锡市清之源环境服务有限责任公司

DOI:10.12238/eep.v6i6.1873

**[摘要]** 清洁生产审核是对生产企业的一种评估和监督机制,也是企业经营发展过程中需要遵循的一种环境管理制度,同时也是顺应我国节能、降耗、减污、降碳新要求的有效手段。笔者根据近年来参与重点企业清洁生产审核咨询服务及评估验收经验,结合企业开展清洁生产审核实践。针对目前清洁生产审核的行政属性和重点企业清洁生产审核过程中遇到的问题,提些个人浅显的见解。

**[关键词]** 清洁生产; 行政属性; 问题; 建议

中图分类号: R194.4 文献标识码: A

Administrative attributes, main problems and suggestions of clean production audit

Hongjun Xue

Wuxi Qingzhiyuan Environmental Service Co., Ltd

**[Abstract]** Clean production audit is an evaluation and supervision mechanism for production enterprises, as well as an environmental management system that enterprises need to follow in the process of business development. It is also an effective means to comply with China's new requirements for energy conservation, consumption reduction, pollution reduction, and carbon reduction. Based on my recent experience in participating in clean production audit consulting services and evaluation and acceptance for key enterprises, combined with my own practice in carrying out clean production audit for enterprises, I would like to provide some personal insights into the current administrative attributes of clean production audit and the problems encountered during the clean production audit process for key enterprises.

**[Key words]** Clean production; administrative attributes; problems and suggestions

## 引言

自2012年7月1日《中华人民共和国清洁生产促进法》修订实施以来,特别是近年来,随着《关于深入推进重点行业清洁生产审核工作的通知》和《“十四五”全国清洁生产推行方案》等文件的出台,愈来愈多的重点行业企业开展了清洁生产审核并取得了一定的成效,笔者根据多年参与工信部门、生态环境部门推行清洁生产审核工作和部分重点企业清洁生产审核评估验收工作经验,发现各方对清洁生产审核工作的行政属性认识不统一,企业在清洁生产审核过程还存在诸多问题和疑惑,为此就清洁生产审核的行政属性,提出自己浅显的见解,并就重点企业清洁生产审核过程中存在的主要问题进行分析,并提出建议。

## 1 清洁生产审核的行政属性

清洁生产审核工作涉及行政主管部门(工信部门、生态环境部门或者清洁生产综合协调部门)、企业和服务机构(或者专家)三方职权、义务。实际操作过程中,行政主管部门为了逐级完成任务而审核,通过下达任务、行政确认、变相行政设置为“非许

可类审批”,甚至于存在“行政越权”行为。企业没有认识和理解清洁生产审核的重要性,为审核而审核现象明显,清洁生产审核就是走一下形式,审核变成了总结,把企业完成的工作说一遍,罗列一堆数据,只求过程,不求结果。第三方服务机构把清洁生产审核当成一门捞钱的生意,把“保通过、保合格”当成行业潜规则,联合企业通过包装、伪造项目方案,出具虚假评估验收报告等方式,帮助企业蒙混过关。

2012年2月29日新修订的《中华人民共和国清洁生产促进法》第二十七条规定,开展清洁生产审核的企业,应当报告审核结果并公开接受监督;第二十七条规定,有关部门应当对企业进行监督,必要时可以对效果进行评估验收。《清洁生产审核办法》第十七条规定,实施强制性清洁生产审核的企业,应当在名单公布之日起一年内,完成本轮清洁生产审核并将清洁生产审核报告报当地县级以上主管部门;第二十条规定,县级以上主管部门,应当在各自的职责范围内组织清洁生产专家或委托相关单位,对纳入国家考核的规划、行动计划和申报清洁生产、节能减排资金的两大类企业实施清洁生产审核的效果进行评估验收。上

述法律、规章中明确企业主体责任是结果报告和信息公开, 主管部门权利是监督, 必要的效果评估验收。

根据《中华人民共和国行政许可法》、《中华人民共和国清洁生产促进法》, 经分析《清洁审查审核办法》, 清洁审查审核主管部门实施的清洁审查审核监督、效果评估验收行为, 既不属于行政许可、行政审批, 也不属于行政确认。充其量是一种行政备案行为。行政法层面的备案就是相对人按照法律法规、行政规章及规范性文件等规定, 向主管部门报告制定的或完成的事项的行为<sup>[1]</sup>。备案不属于行政许可, 仅仅是一种行政行为。它是事后监管的一种管理手段, 属于《中华人民共和国行政许可法》第六十一条规定的行政机关通过核查被许可人报送有关材料履行监管职责的情况。因此很多地方清洁生产主管部门把清洁生产审核列为一种行政许可事项, 这种做法是没有充分的法律依据的。

## 2 清洁生产审核遇到的主要问题

### 2.1 认识不到位

正如前文所述, 对于企业清洁生产审核行为, 主管部门变相设置“行政许可”做, 企业看成任务做, 服务机构当成生意做。要破除这种现象, 就是尽快修订《中华人民共和国清洁生产促进法》及相关配套规章制度, 明确清洁生产审核的行政属性, 细化各方在清洁生产审核过程中的职权。

### 2.2 审核对象宽泛

《中华人民共和国清洁生产促进法》第二十七条规定, “双超”即污染物排放超标、单位产品能耗超限额的, “双有”即使用有毒、有害原料或者生产中排放有毒、有害物质的, 强制实施清洁生产审核。根据《清洁审查审核办法》第八条有关规定, 有毒有害原料或物质主要包括: 危险废物, 剧毒化学品、列入《重点环境管理危险化学品目录》的化学品, 以及含有上述化学品的物质, 含有铅、汞、镉、铬等重金属和类金属砷的物质, 《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》附件所列物质和其他具有毒性、可能污染环境的物质五大类。

根据上述规定, 所有产生危险废物的企业, 如普通的机加工、电子组装企业, 只要产生废乳化液、废油(润滑油、机油)、废活性炭等, 无论产生量多少, 都要开展强制性清洁生产审核。建议尽快出台相关政策文件, 修订《重点企业清洁生产行业分类管理名录》, 可以根据企业有毒、有害物质使用量, 危险废物产生量分类管理, 如使用有毒有害物质小于100Kg/a、产生危险废物小于10t/a的, 不纳入强制性清洁生产审核范围或者对于生态环境影响小微的企业简化审核程序。

### 2.3 审核间隔不明确

修订后的《中华人民共和国清洁生产促进法》没有审核时间间隔的具体规定, 但是《清洁审查审核办法》要求“双有”企业两次清洁生产审核的间隔时间不得超过五年。很多地方清洁生产综合协调部门或者工业和信息化部门颁发的清洁生产审核证书有效期为三年。这就是说大部分企业的清洁生产审核时间间隔是3~5年, 而“双超”对照现行生态环境和节能减排相关法

律法规是一种违法行为, 企业存在违法行为是需要即刻纠错的并承担相关法律责任的, 对于“双超”的企业, 开展强制性清洁生产审核的时间, 笔者认为即刻和持续性的, 直至满足法律法规的要求, 能够持续稳定的消除违法行为。因此“双超”行为不宜纳入强制性清洁生产审核情形, 需要及时修订相关法律及配套规章制度。

### 2.4 审核期限不统一

清洁生产审核期限存在三个不统一。一是清洁生产审核完成时间规定和地方主管部门要求时间不统一。《清洁审查审核办法》第十七条规定, 开展强制性清洁生产审核的企业, 应当在主管部门公布名单之日起一年内完成审核并报送审核报告。实际情况, 大部分地区下达名单和任务要求完成审核时间在6-10个月, 很少放宽到12个月期限的。这就造成企业审核不规范、深度不够、应付为主。二是方案实施起点时间不统一。依据审核惯例和大部分专家的审核要求, 清洁生产审核方案的实施起点要求在名单公布后或者至少审核当年启动的方案。笔者以为, 清洁生产对于企业来说是一种持续的行为, 也是法律规范提出的持续清洁生产审核要求, 实际情况是很多企业每年都或多或少的有清洁生产投入, 因此可以规定纳入上一轮持续清洁生产审核的方案和上一年度及当年的方案均可当做筛选对象。三是中/高费方案筛选标准不统一。现行法律法规和政策标准, 没有对于中/高费方案筛选给出标准或者基本原则。关于投资额方面: 大部分审核专家和审核机构给出中/高费方案的投资标准是以5万元人民币/项为分界线, 单项投资 $\geq 5$ 万元的, 可筛选为中/高费方案, 单项投资 $< 5$ 万元的, 筛选为无低费方案。实际上投资额和企业规模、节能减排潜力和污染防治设施等因数有关, 不能一概而论。笔者认为可以按照企业年营业额的一定比例设定(0.5-2%), 最低不小于2万元。如年营业额2000万的企业, 中/高费方案投资不小于10万元; 年营业额200万元的企业, 中/高费方案投资不小于2万元(按最低比例计算投资为1万元)。关于政策制约方面: 根据审核实例和大部分专家的意见, 生态环境上对于纳入建设项目环保“三同时”管理的项目, 一般作为中/高费方案不筛选; 其他诸如法律法规、产业政策制约因素, 对于存量企业方案筛选也面临种种困难, 如化工、电镀、印染企业的工艺升级改造, 配套的污染防治设施和安全防护设施提升治理等, 在后续合规性上很难完成闭环。笔者认为, 对于此类问题, 以有利于安全生产和生态环境保护为原则, 只要不涉及产能规模增加、污染物排放增量的, 可以清洁生产审核备案代理相关手续。期待相关部门尽量修订相关法律法规予以解决。

## 3 清洁生产审核的建议

### 3.1 报告质量有待提高

笔者在清洁生产审核评估验收过程中发现, 大部分企业的清洁生产审核评估报告和审核验收报告基础薄弱。一是清洁生产审核基础资料不齐全。资料收集是清洁生产审核基础, 详实的资料能够更加精准的摸清污染现状和产污重点并通过定性比较或定量分析, 挖掘和发现清洁生产的潜力和机会, 科学确定审核

重点<sup>[2]</sup>。二是审核基础数据来源不规范。清洁生产审核过程中发现问题、筛选方案、解决问题需要大量的实测数据作为支撑。满足实测条件是企业管理水平的一个重要体现,数据来源准确、科学,是清洁生产审核工作的关键,这就要求企业有着完善的计量、检测管理制度。三是清洁生产审核目标设置不科学。清洁生产目标大致分为三类:降低单位产品物料消耗、降低单位产品能源消耗和减少单位产品污染物排放量<sup>[3]</sup>。科学设定审核目标,应把握一个关键原则就是针对任一指标,应同时考虑单位产品产生(排放)量和总量。

### 3.2 政府配套政策不完善

清洁生产审核是贯彻落实节约资源和保护环境基本国策的重要举措,是实现减污降碳协同增效的重要手段,是加快形成绿色生产方式、促进经济社会发展全面绿色转型的有效途径。是需要多部门联动、合力推进的一项助力美丽中国的基础工作。建议:一是尽快制定出台清洁生产审核制度和环境影响评价制度、排污许可证制度等等相衔接的新模式,做到各项制度相互促进,互通互认。二是健全清洁生产标准、评价指标体系和技术规范等。三是加强第三方咨询机构和专家的管理。完善专门的管理考核办法,明确基本条件、考核要求,能够做到动态管理,确保公平公正,科学规范。

### 3.3 政府引导激励机制不到位

对于企业通过清洁生产审核实现的主要污染物减排量、节

能量用于市场交易和自我发展政策方面,在政府绿色采购、企业信贷融资给予优先支持等方面,在资金和政策给予支持方面。能够打通激励政策“最后一公里”,尽快出台具体的、可操作、可执行的引导政策,让审核企业尽早获得实惠。

## 4 结束语

当前面对国内复杂的经济环境和低缓发展企业,如何在中小型企业的发展中找到经济可持续发展和生态环境保护、安全生产的平衡点,是一个永恒的话题。生态环境和安全生产是人类毕生的功课,所以企业在发展的同时绝不能忽略清洁生产和安全生产问题。所有的高新技术、绿色化产业,基本前提是符合生态环境和安全生产,而清洁生产审核工作是能够实现企业的安全清洁化生产有效手段之一。

## [参考文献]

- [1] 章志远. 中性行政行为研究[M]. 北京大学出版社, 2021: 9.
- [2] 刘小溪. 企业清洁生产审核中存在的问题及其改进[J]. 智能城市, 2016, (2): 168-169.
- [3] 陈赛楠. 清洁生产审核过程中的重点与难点探讨[J]. 青海环境, 2017, 27(3): 105-107.

## 作者简介:

薛红俊(1976--), 男, 汉族, 江苏盐城人, 硕士, 高级工程师, 研究方向: 环保技术。