

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

权威机构专家编写 法律释义标准版本

中华人民共和国 环境保护法释义

信春鹰/主编



法律出版社
LAW PRESS CHINA

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 环境保护法释义

主 编：信春鹰(全国人大常委会法制工作委员会
副主任)

副主编：袁 杰(全国人大常委会法制工作委员会
行政法室主任)

童卫东(全国人大常委会法制工作委员会
行政法室副主任)

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国环境保护法释义 / 全国人大常委会
法制工作委员会编. —北京:法律出版社,2014.6
(中华人民共和国法律释义)
ISBN 978-7-5118-6384-3

I. ①中… II. ①全… III. ①环境保护法—法律解释
—中国 IV. ①D922.685

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 089594 号

©法律出版社·中国

责任编辑/麦 锐

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社
总发行/中国法律图书有限公司
印刷/永恒印刷有限公司

编辑统筹/法规出版分社
经销/新华书店
责任印制/吕亚莉

开本/850 毫米×1168 毫米 1/32
版本/2014 年 6 月第 1 版

印张/13.5 字数/325 千
印次/2014 年 6 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995 重庆公司/023-65382816/2908

书号:ISBN 978-7-5118-6384-3

定价:36.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

出版前言

《中华人民共和国法律释义丛书》是由全国人大常委会法制工作委员会组织编辑的一套系列丛书。

该套丛书由一系列法律释义组成。邀请有关专家、学者和部分参与立法的同志编著。该丛书坚持以准确地反映立法宗旨和法律条款内容为最基本要求,在每部法律释义中努力做到观点的权威性和内容解释的准确性。

我们相信,该套丛书的陆续出版,将会给广大读者进一步学好法律提供有益的帮助。

目 录

第一部分 释 义

第一章 总则	(1)
第一条 【立法目的】	(1)
第二条 【环境的含义】	(7)
第三条 【适用范围】	(10)
第四条 【基本国策】	(12)
第五条 【基本原则】	(16)
第六条 【环境保护义务】	(21)
第七条 【环保科教】	(25)
第八条 【加大财政投入】	(30)
第九条 【环保宣传与舆论监督】	(32)
第十条 【环保工作管理体制】	(36)
第十一条 【奖励】	(38)
第十二条 【环境日】	(41)
第二章 监督管理	(43)
第十三条 【环保规划】	(43)
第十四条 【政策制定考虑环境影响】	(47)
第十五条 【环境质量标准制定】	(50)
第十六条 【污染物排放标准制定】	(56)

第十七条	【环境监测】	(60)
第十八条	【预警机制制定】	(64)
第十九条	【环境影响评价】	(67)
第二十条	【区域联防联控】	(71)
第二十一条	【鼓励和支持措施】	(74)
第二十二条	【鼓励和支持减排企业】	(78)
第二十三条	【环境污染整治企业】	(80)
第二十四条	【现场检查制度】	(82)
第二十五条	【环保部门行政强制措施权】	(86)
第二十六条	【环境保护目标责任制和考核评价制度】	(90)
第二十七条	【人大监督】	(94)
第三章	保护和改善环境	(98)
第二十八条	【地方政府改善环境质量】	(98)
第二十九条	【生态保护红线】	(101)
第三十条	【保护生物多样性】	(106)
第三十一条	【生态保护补偿】	(110)
第三十二条	【保护大气、水、土壤】	(114)
第三十三条	【农业与农村环境保护】	(116)
第三十四条	【海洋环境保护】	(119)
第三十五条	【城乡建设的环境保护】	(124)
第三十六条	【绿色采购、绿色消费】	(126)
第三十七条	【地方政府组织处理生活废弃物】	(130)
第三十八条	【公民环境保护义务】	(132)
第三十九条	【国家监测制度和研究】	(135)
第四章	防治污染和其他公害	(140)
第四十条	【促进清洁生产 and 资源循环利用】	(140)

第四十一条	【防污设施的设计、施工与投产】	（142）
第四十二条	【排污者防治污染责任】	（144）
第四十三条	【排污费 and 环境保护税】	（149）
第四十四条	【重点污染物排放总量控制】	（152）
第四十五条	【排污许可管理制度】	（156）
第四十六条	【工艺、设备和产品实行淘汰制度】	（159）
第四十七条	【突发环境事件处理】	（163）
第四十八条	【化学物品和含有放射性物质物品 安全控制和管理】	（168）
第四十九条	【农业、农村环境污染防治】	（172）
第五十条	【农村环境污染防治资金支持】	（177）
第五十一条	【农村环境卫生设施和环境保护公 共设施建设】	（178）
第五十二条	【环境污染责任保险】	（180）
第五章	信息公开和公众参与	（184）
第五十三条	【环境权利及其保障机制】	（184）
第五十四条	【环境信息公开】	（187）
第五十五条	【企业环境信息公开】	（191）
第五十六条	【公众参与】	（194）
第五十七条	【举报】	（196）
第五十八条	【环境公益诉讼】	（198）
第六章	法律责任	（207）
第五十九条	【按日计罚制度】	（207）
第六十条	【超标超总量的法律责任】	（212）
第六十一条	【擅自开工建设的法律责任】	（215）
第六十二条	【违规公开环境信息的法律责任】	（218）

第六十三条	【行政拘留】	.....	(220)
第六十四条	【侵权责任】	.....	(224)
第六十五条	【环境服务机构与污染者的连带责任】	.....	(226)
第六十六条	【诉讼时效期间】	.....	(229)
第六十七条	【上级对下级进行监督】	.....	(232)
第六十八条	【监管部门的法律责任】	.....	(234)
第六十九条	【刑事责任】	.....	(238)
第七章	附则	.....	(243)
第七十条	【施行日期】	.....	(243)

第二部分 附录

中华人民共和国环境保护法	.....	(245)
中华人民共和国海洋环境保护法	.....	(259)
中华人民共和国清洁生产促进法	.....	(279)
中华人民共和国循环经济促进法	.....	(288)
中华人民共和国环境影响评价法	.....	(302)
中华人民共和国大气污染防治法	.....	(311)
中华人民共和国水污染防治法	.....	(325)
中华人民共和国环境噪声污染防治法	.....	(346)
中华人民共和国固体废物污染环境防治法	.....	(357)
中华人民共和国放射性污染防治法	.....	(376)
全国人民代表大会环境与资源保护委员会关于提请审议《中华人民共和国环境保护法修正案(草案)》的议案	.....	(389)
关于《中华人民共和国环境保护法修正案(草案)》的说明	.....	(390)

全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国 环境保护法修正案(草案)》修改情况的汇报·····	(398)
全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国 环境保护法修正案(草案)》修改情况的汇报·····	(404)
全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国 环境保护法(修订草案)》审议结果的报告·····	(409)
全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国 环境保护法(修订草案二次审议稿)》修改意见的报 告·····	(415)

第一部分 释 义

第一章 总 则

第一条 为保护和改善环境,防治污染和其他公害,保障公众健康,推进生态文明建设,促进经济社会可持续发展,制定本法。

【释义】 本条是关于立法目的的规定。

根据本条规定,环境保护法的立法目的包括以下三个方面:一是保护和改善环境,防治污染和其他公害;二是保障公众健康;三是推进生态文明建设,促进经济社会可持续发展。保护和改善环境,防治污染和其他公害是环境保护法的直接目的;保障公众健康是环境保护法的根本任务,也是环境保护立法的出发点和归宿;推进生态文明建设,促进经济社会可持续发展体现了我国新时期的发展观和基本理念,是对修订前环境保护法的重大修改。

一、保护和改善环境,防治污染和其他公害

1. 保护和改善环境

环境保护关系人民的福祉,关乎民族的未来。

我国正处于工业化中后期和城镇化加速发展的阶段,发达国家一两百年间逐步出现的环境问题在我国集中显现。由于我

国环境脆弱、人口众多、多年来经济增长方式粗放、环境监管不利,环境形势局部有所改善,总体尚未遏制,压力继续增大。环境问题主要体现在环境污染严重和生态系统退化。一些重点流域、海域水污染严重,部分区域和城市大气灰霾现象突出,许多地区主要污染物排放量超过环境资源承载能力;农村环境污染加剧,重金属、化学品、持久性有机污染物以及土壤、地下水等污染在局部地区已影响到粮食安全;部分地区生态损害严重,生态系统功能退化,生态环境比较脆弱。当前保护环境的主要任务就是要从源头上扭转环境污染生态破坏等环境恶化的趋势,为人民创造良好的生产、生活环境,为子孙留下绿水青山。

2. 防治污染和其他公害

公害是指由于人为污染和破坏环境,对公众的健康、安全、生命、公私财产及生活舒适性等造成的危害。日本《环境基本法》规定,公害是指伴随企(事)业活动及其他人为活动而发生的相当范围的大气污染、水体污染、土壤污染、噪声、振动、地面沉降和恶臭,并由此而危害人的健康或生活环境。我国台湾地区“公害纠纷处理法”规定,公害范围包括水污染、空气污染、土壤污染、噪音、振动、恶臭、废弃物、毒性物质污染、地盘下陷、辐射公害及其他经中央主管机关指定公告为公害者。

公害分为污染和其他公害。污染是指自然环境中混入了对人类或其他生物有害的物质,其数量或程度达到或超出环境承载力,从而改变环境正常状态的现象。具体包括:水污染、大气污染、噪声污染、固体废物污染、放射性污染等。其他公害,比较典型的是振动、地面沉降等。

20世纪30年代到60年代,震惊世界的环境污染事件频繁发生,众多人群非正常患病、残疾、死亡的公害事件不断出现,其中有8起较大的轰动世界的公害事件,人们称之为“八大公

害”:比利时马斯河谷烟雾事件、美国多诺拉烟雾事件、英国伦敦烟雾事件、美国洛杉矶光化学烟雾事件、日本水俣病事件、日本富山骨痛病事件、日本四日市哮喘病事件、日本爱知县米糠油事件。

污染是公害的主要方面。我国的环境污染主要表现在:(1)大气污染状况十分严重,主要呈现为煤烟型污染特征。城市大气环境中颗粒物浓度普遍超标;二氧化硫污染保持在较高水平;机动车尾气污染物排放总量迅速增加;氮氧化物污染呈加重趋势。(2)《重点流域水污染防治规划(2011-2015年)》数据显示,没有达到Ⅲ类水质的断面占56.3%,主要污染指标为氨氮、化学需氧量、总磷和高锰酸盐指数。淮河、松花江、太湖环湖河流属轻度污染;辽河、黄河中上游属中度污染;海河、巢湖环湖河流、滇池环湖河流属重度污染。(3)环保部、国土资源部于2014年4月联合下发的《全国土壤污染状况调查公报》显示,全国土壤环境状况总体不容乐观,部分地区土壤污染较重,耕地土壤环境质量堪忧,工矿业废弃地土壤环境问题突出。全国土壤总的超标率为16.1%。从污染分布情况看,南方土壤污染重于北方;长江三角洲、珠江三角洲、东北老工业基地等部分区域土壤污染问题较为突出,西南、中南地区土壤重金属超标范围较大;镉、汞、砷、铅4种无机污染物含量分布呈现从西北到东南、从东北到西南方向逐渐升高的态势。(4)国家海洋局发布的《2013年中国海洋环境状况公报》显示,部分近岸海域污染依然严重,未达到第一类海水水质的海域面积为14.4万平方公里,呈富营养化状态海域面积约6.5万平方公里。海水水质为劣四类的近岸海域面积约4.4万平方公里,严重污染区域主要分布在黄海北部、辽东湾、渤海湾、莱州湾、江苏盐城、长江口、杭州湾、珠江口等近岸海域,主要污染要素是无机氮、活性磷酸盐和

石油类。

面临严峻的形势,防治污染刻不容缓。2014 年政府工作报告提出,我们要出重拳强化污染防治,像对贫困宣战一样,坚决向污染宣战。

二、保障公众健康

良好的环境不仅是人类物质生活的保障,还是公众健康不可缺少的条件。环境污染不仅影响到我国经济社会的可持续发展,也影响到人民群众的健康和生活质量。如何通过改善环境质量来保障公众健康,已经成为当前迫切需要解决的重大问题。据统计,“十一五”期间发生的 232 起较大(Ⅲ级以上)环境事件中,56 起为环境污染导致健康损害事件;37 起环境事件发展为群体性事件,涉及环境与健康问题的就有 19 起。

忽视环境对公众健康带来的影响,必然带来严重后果。国外“八大公害”事件都对公众健康造成了损害。如比利时马斯河谷烟雾事件,由于二氧化硫和粉尘污染对人体造成综合影响,一周内有近 60 人死亡,数千人患呼吸系统疾病;美国多诺拉烟雾事件,有 6000 人突然发生眼痛、咽喉痛、流鼻涕、头痛、胸闷等不适,其中有 20 人很快死亡;伦敦烟雾事件,由于冬季燃煤排放的烟尘和二氧化硫在空气中积聚不散,头两个星期死亡 4000 人,之后的两个月内又有 8000 多人死亡;日本四日市哮喘病事件,使哮喘病的发病率大大提高,50 岁以上老人的发病率约为 8%,死亡 10 多人。

我国经过改革开放 30 多年的迅速发展,已经步入了工业化中后期阶段,发达国家上百年工业化过程中分阶段出现的环境问题在我国集中出现,环境污染导致健康损害问题近年来频繁发生,成为影响我国可持续发展、小康社会建设和社会和谐的重要因素之一,保护环境、保障健康成为人民群众迫切需求。人民

群众对良好环境和健康安全的期望不断提高,而环境污染带来的环境质量下降、生态平衡破坏以及公众健康危害,越来越成为制约经济持续增长和影响社会和谐发展的关键因素。环境保护就是要坚持以人为本的理念,从保护公众健康权益出发,为人民群众提供适宜的生活环境。

三、推进生态文明建设,促进经济社会可持续发展

1. 推进生态文明建设

党的十八大首次单篇论述生态文明建设,把生态文明建设纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局,提出了建设美丽中国的宏伟目标。十八届三中全会提出,必须建立系统完整的生态文明制度体系,用制度保护生态环境。生态文明制度是我国现代国家治理体系的重要内容;建立和完善生态文明制度,是我国国家治理体系现代化的重要组成部分。2014 年政府工作报告对努力建设生态文明的美好家园作出了重大安排,提出必须加强生态环境保护,下决心用硬措施完成硬任务,要出重拳强化污染防治,推动能源生产和消费方式变革,推进生态保护与建设。

环境保护是生态文明建设的主阵地,加强环境保护是推进生态文明建设的根本途径。

2. 促进经济社会可持续发展

可持续发展,是一种发展思想和发展战略,是指既满足当代人的需要,又不对后代人满足其需要的能力构成危害的发展。1987 年世界环境与发展委员会在发表的《我们共同的未来》报告中,确定了可持续发展的概念。1992 年 6 月联合国环境与发展大会通过了《里约环境与发展宣言》和《21 世纪议程》,第一次把经济发展与环境保护结合起来,提出了可持续发展战略。可持续发展是对传统的先污染后治理的发展方式的反思。

可持续发展的核心概念是公平和发展,强调发展要受到公平的制约。公平包括代内公平与代际公平。代内公平主要是指代内的所有人,无论其国籍、种族、性别、经济发展水平和文化等方面的差异,对于利用公共自然资源与享受清洁、良好的环境均有平等的权利。代内公平是同代人之间的横向公平,是可持续发展原则在空间维度的要求,即当代一部分人的发展不能以损害另一部分人的发展为代价。从历史和现状来看,代内不平等的情况非常严重。发达国家的富裕大多建立在对发展中国家自然资源的剥削和掠夺之上,并且将发展中国家视为转嫁污染的“垃圾场”。而发达国家不顾环境的掠夺式发展也使环境问题日益严重。同代人之间的平衡要求一国在开发和利用自然资源时必须考虑到别国的需求,还要求考虑各个国家如何分担环境保护责任。

代际公平,是指当代人和后代人在利用自然资源、满足自身利益、谋求生存与发展上权利均等。即当代人必须留给后代人生存和发展必要的自然资源。代际公平包括两层含义:一是每一代人应该为后代人保存自然资源的多样性;二是每一代人都应该保证环境的质量,在交给下一代时,不比自己从上一代人手里接过来时更差。

党的十七大报告正式提出了科学发展观。科学发展观第一要义是发展,核心是以人为本,基本要求是全面协调可持续,根本方法是统筹兼顾。可持续发展体现了科学发展观的基本内涵。可持续发展的提出,已经彻底改变了以往“人定胜天”的盲目自大的发展观念。我们坚定地认识到必须与自然和谐相处,只有在尊重自然、顺应自然、保护自然的基础上,才能实现中华民族的永续发展。

第二条 本法所称环境,是指影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素的总体,包括大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、湿地、野生生物、自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、风景名胜区、城市和乡村等。

【释义】 本条是关于环境定义的规定。

一、环境的定义方式

立法中关于环境的定义,主要有三种方式:一是概括定义方式。如1991年的保加利亚《环境保护法》。二是列举定义方式。如美国《国家环境政策法》规定,环境“包括但不限于,空气、水(包括海域、海湾及淡水)以及陆地环境(包括森林、干地、湿地、山脉、城市、郊区及乡村环境)”。三是概括加列举方式。如我国台湾地区的“环境基本法”。

我国1979年制定的环境保护法(试行)采用的是列举方式,规定“本法所称环境是指:大气、水、土地、矿藏、森林、草原、野生动物、野生植物、水生生物、名胜古迹、风景游览区、温泉、疗养区、自然保护区、生活居住区等”。修订前的环境保护法采用了概括加列举的方式。将环境概括为“影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素的总体”。本次修订只对原定义作了文字修改,在列举的环境要素中增加了“湿地”。

采用概括加列举的定义方式,主要考虑是:一方面,定义要科学地描述环境的本质属性,要有一定的抽象性;另一方面,环境的范围越具体,就越有利于对环境的定义作直观的理解。

二、环境的内涵和分类

本法对环境作广义理解,环境是指影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素的总体。

根据人类对环境的影响,可以将环境分为天然环境和人工环境。天然环境是指地球在发展演化过程中自然形成的、未受

人类干预或者只受人类轻微干预,尚保持自然风貌的环境,如野生生物、原始森林等。人工环境是指在自然环境的基础上经过人类改造或者人类创造的、体现人类文明的环境,如城市、乡村等。

三、环境的特征

环境具有以下特征:一是物质性。作为人类生存条件的环境由各种物质所构成,如大气、水、草原、湿地等。二是稀缺性。传统的观念认为大自然是“取之不尽,用之不竭”的。然而,随着人类对自然的索取越来越多,环境的负担超过了环境承载能力时,环境必然要经历从轻微损害到恶化的过程。如果环境质量的下降长期得不到改善,成为累积性问题,就将永久地破坏生态稳定性和恢复能力,从而导致对经济社会发展的绝对稀缺性约束,最终会给人类的生存带来困难。环境问题的凸显,使环境资源的稀缺性也越来越成为共识。三是共享性。环境关系到整个人类的健康与福祉,我们生活在同一个地球,地球是我们共同的家园,因此保护环境是人类共同承担的社会责任。

四、环境的要素

大气,又称大气圈,是指包围地球的空气层总体。相关规定有大气污染防治法等。

水,是指能参与全球水循环、在陆地上逐年可以得到恢复和更新的淡水资源,包括地表水和地下水。相关规定有水污染防治法、水法等。

海洋,是指由海水水体、溶解或者悬浮于其中的物质、生活于其中的海洋生物、临近海面上空的大气和围绕海洋周围的海岸和海底组成的统一体。相关规定有海洋环境保护法等。

土地,是指地球表面上由土壤、岩石、气候、水文、地貌、植被等组成的自然综合体。相关规定有土地管理法等。