

高端
释法

权威读本

全国人大环境与资源保护委员会法案室 编著
国家环境保护总局政策法规司

中华人民共和国 水污染防治法 解读

主 编

孙佑海

(全国人大环境与资源保护委员会法案室主任)

副主编

别 涛 王凤春

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

权威读本

全国人大环境与资源保护委员会法案室 编著
国家环境保护总局政策法规司

中华人民共和国 水污染防治法 解读

主 编

孙佑海

副主编

别 涛 王凤春

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国水污染防治法解读/孙佑海主编. —北京:
中国法制出版社, 2008. 3
(高端释法)

ISBN 978 - 7 - 5093 - 0487 - 7

I. 中… II. 孙… III. 水污染防治法 - 法律解释 - 中国
IV. D922. 685

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 034173 号

中华人民共和国水污染防治法解读

ZHONGHUARENMINGONGHEGUO SHUIWURANFANGZHIFAJIEDU

主编/孙佑海

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

印张/12.5 字数/291 千

版次/2008 年 3 月第 1 版

2008 年 3 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 0487 - 7

定价: 30.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66032584

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

前 言

2005 年 11 月，中国石油天然气股份有限公司吉林石化公司双苯厂发生爆炸事故，导致苯类污染物流入松花江，造成水体严重污染。2006 年，黄河、湘江、重庆綦江相继发生了水体污染事故。2007 年 5 月底，太湖爆发蓝藻危机，影响了无锡城区数十万市民的饮用水安全。频发的水污染事故，居高不下的水污染物排放总量，造成了我国十分严峻的水环境形势。水是生命之源，饮用水的安全更是关系到人民的健康和生命。

造成水污染的原因很多，而法律不完善是其中的重要方面。我国的水污染防治法是 1984 年制定的，1996 年对其进行了修改。1996 年《水污染防治法》对保护水环境发挥了重要作用，但已经不能适应当前水污染防治的需要。为了全面贯彻落实科学发展观，完善水污染防治制度，2007 年 8 月，国务院向全国人大常委会提请审议了《水污染防治法（修订草案）》。经过三次审议，修订草案于 2008 年 2 月 28 日由十届人大常委会第三十二次会议通过，于 2008 年 6 月 1 日起施行。

全国人大常委会总结了该法实施 20 多年来的经验教训，根据当前的新问题、新形势，对 1996 年《水污染防治法》进行了全面的修改，条文从原法的六十二条增加到九十二条。新修改的《水污染防治法》进一步加大了政府责任；明确水污染物排放行为的违法界限；进一步强化了重点水污染物排放总量控制制度；全面推行排污许可证制度；完善了环境监测网络，建立了水环境信息统一发布制度；完善了饮用水水源保护区管理制度；在强化城镇水污染防治的同时关注农业和农村水污染防治；建立水污染事

故应急处置制度；在加大处罚力度的同时进一步完善了环境污染损害的民事责任制度。这些规定，有利于水污染的防治，有利于保护和改善环境，有利于保障饮用水安全，有利于促进我国经济社会全面协调可持续发展。

为了便于有关单位和人士学习这部重要的法律，全国人大环境与资源保护委员会法案室和国家环保总局政策法规司参与修改《水污染防治法》工作的同志集体编著了本书。本书力求将《水污染防治法》的修订背景、主要内容和确切含义，以简明扼要、准确清晰的方式给予解读。

本书由全国人大环境与资源保护委员会法案室主任孙佑海担任主编，国家环保总局政策法规司副司长别涛、全国人大环境与资源保护委员会法案室副巡视员王凤春担任副主编。本书其他编著人员为全国人大环境与资源保护委员会法案室王伟、林丹、丁敏，国家环保总局政策法规司王彬、李文强等。

敬请读者对本书提出宝贵意见。

编著者

2008年3月16日

目 录

第一章 总 则	(1)
第一条 【立法目的】	(1)
第二条 【适用范围】	(8)
第三条 【水污染防治的基本要求】	(10)
第四条 【政府职责】	(13)
第五条 【目标责任制和考核评价制度】	(16)
第六条 【科技进步和宣传教育】	(18)
第七条 【水环境生态补偿机制】	(20)
第八条 【水环境监督管理体制】	(22)
第九条 【违法行为的界限】	(24)
第十条 【公众参与和表彰奖励】	(26)
第二章 水污染防治的标准和规划	(29)
第十一条 【水环境质量标准】	(29)
第十二条 【省界水体适用的水环境质量标准】	(33)
第十三条 【水污染物排放标准】	(36)
第十四条 【标准的修订】	(40)
第十五条 【水污染防治规划】	(42)
第十六条 【维护水体生态功能】	(46)
第三章 水污染防治的监督管理	(48)
第十七条 【环境影响评价和“三同时”制度】	(49)
第十八条 【水污染物排放总量控制制度】	(52)
第十九条 【信息公布】	(56)
第二十条 【排污许可制度】	(58)
第二十一条 【排污申报登记和处理设施的使用管	

理】	(61)
第二十二条 【排污口设置的监管】	(64)
第二十三条 【排污单位的监测】	(66)
第二十四条 【排污费的征收和使用】	(69)
第二十五条 【水环境监测和水环境信息发布】	(71)
第二十六条 【省界水体的监测和报告】	(74)
第二十七条 【现场检查制度】	(76)
第二十八条 【跨行政区域水污染纠纷的解决】	(78)
第四章 水污染防治措施	(81)
第一节 一般规定	(82)
第二十九条 【禁止排放油类等废液】	(82)
第三十条 【排放放射性固体废物等要求】	(84)
第三十一条 【排放含热废水的要求】	(86)
第三十二条 【排放含病原体污水的要求】	(87)
第三十三条 【排放倾倒固体废物等要求】	(88)
第三十四条 【禁止在特殊地点堆放、贮存固体废 物】	(93)
第三十五条 【禁止利用渗井等排放倾倒废弃物】 ...	(94)
第三十六条 【对输送、贮存含有毒污染物的要求】	(96)
第三十七条 【开采地下水的要求】	(97)
第三十八条 【对兴建地下工程设施等要求】	(98)
第三十九条 【人工回灌补给地下水要求】	(99)
第二节 工业水污染防治	(100)
第四十条 【工业废水污染防治的基本要求】	(100)
第四十一条 【落后工艺设备淘汰制度】	(105)
第四十二条 【禁止新建不符合国家产业政策的小 型生产项目】	(109)
第四十三条 【采用清洁工艺防止水污染】	(111)
第三节 城镇水污染防治	(113)
第四十四条 【城镇污水集中处理】	(113)
第四十五条 【城市污水集中处理设施运行的要	

求】	(119)
第四十六条 【防止生活垃圾填埋场造成水污染】	(122)
第四节 农业和农村水污染防治	(123)
第四十七条 【防止农药污染水体】	(123)
第四十八条 【防止不合理使用化肥农药】	(126)
第四十九条 【对畜禽养殖的环境污染控制】	(128)
第五十条 【水产养殖等水污染防治】	(130)
第五十一条 【防止灌溉污染】	(133)
第五节 船舶水污染防治	(135)
第五十二条 【对船舶排污的基本要求】	(135)
第五十三条 【船舶排污设施的配置等】	(138)
第五十四条 【对港口码头等接收船舶污染物的要 求】	(140)
第五十五条 【对特定行为的船舶污染防治】	(141)
第五章 饮用水水源和其他特殊水体保护	(143)
第五十六条 【饮用水水源保护区制度】	(144)
第五十七条 【禁止在饮用水水源保护区设置排污 口】	(153)
第五十八条 【饮用水水源一级保护区的管理】	(155)
第五十九条 【饮用水水源二级保护区的管理】	(158)
第六十条 【饮用水水源准保护区新改扩建项目 的管理】	(160)
第六十一条 【准保护区保护措施】	(161)
第六十二条 【威胁供水安全时的管制措施】	(163)
第六十三条 【饮用水水源保护区内面源污染防治 的授权】	(164)
第六十四条 【特殊水体保护】	(169)
第六十五条 【风景名胜区、重要渔业水体等保护区 建设排污口的管理】	(171)
第六章 水污染事故处置	(172)
第六十六条 【与突发事件应对法的衔接】	(173)

第六十七条	【企业事业单位水污染事故应急预案】	(176)
第六十八条	【水污染事故发生后的应急措施】	(178)
第七章	法律责任	(183)
第六十九条	【水污染防治监督管理部门不依法履行监督管理职责的法律责任】	(183)
第七十条	【拒绝现场检查或者在现场检查时弄虚作假的法律责任】	(188)
第七十一条	【违反“三同时”制度的法律责任】 ...	(190)
第七十二条	【违反排污申报登记制度和污染物排放监测制度的法律责任】	(193)
第七十三条	【不正常使用或者非法拆除、闲置水污染物处理设施的法律责任】	(197)
第七十四条	【超标或者超总量排污的法律责任】 ...	(199)
第七十五条	【违法设置排污口的法律责任】	(204)
第七十六条	【违反水污染防治措施一般规定的法律责任】	(208)
第七十七条	【违反落后设备、工艺淘汰制度的法律责任】	(214)
第七十八条	【违法建设不符合国家产业政策的小型项目的法律责任】	(217)
第七十九条	【违反船舶污染防治管理制度的法律责任】	(218)
第八十条	【船舶污染水体的法律责任】	(221)
第八十一条	【违反饮用水水源保护区管理制度 的法律责任】	(225)
第八十二条	【违反水污染事故应急制度的法律 责任】	(229)
第八十三条	【造成水污染事故的法律责任】	(231)
第八十四条	【不服行政处罚决定的救济途径和 强制执行】	(236)

第八十五条 【水污染损害民事责任】	(237)
第八十六条 【水污染损害纠纷解决途径】	(242)
第八十七条 【排污方举证责任】	(245)
第八十八条 【代表人诉讼、诉讼支持和法律援助】	(248)
第八十九条 【委托环境监测机构提供监测数据】 ...	(251)
第九十条 【治安管理处罚和刑事责任】	(253)
第八章 附 则	(257)
第九十一条 【若干立法用语的解释】	(257)
第九十二条 【施行日期】	(260)

附录：

中华人民共和国水污染防治法	(263)
(2008 年 2 月 28 日)	
中华人民共和国水法	(282)
(2002 年 8 月 29 日)	
中华人民共和国环境保护法	(297)
(1989 年 12 月 26 日)	
中华人民共和国突发事件应对法	(304)
(2007 年 8 月 30 日)	
中华人民共和国水污染防治法实施细则	(318)
(2000 年 3 月 20 日)	
排污费征收使用管理条例	(327)
(2003 年 1 月 2 日)	
淮河流域水污染防治暂行条例	(333)
(1995 年 8 月 8 日)	
国家突发环境事件应急预案	(339)
(2006 年 1 月 24 日)	
环境保护行政主管部门突发环境事件信息报告办法 (试行)	(354)
(2006 年 3 月 31 日)	

入河排污口监督管理办法	(357)
(2004 年 11 月 30 日)	
饮用水水源保护区污染防治管理规定	(363)
(1989 年 7 月 10 日)	
中华人民共和国防治船舶污染内河水域环境管理规定	(369)
(2005 年 8 月 20 日)	
环境保护违法违纪行为处分暂行规定	(380)
(2006 年 2 月 20 日)	
中华人民共和国刑法 (节录)	(385)
(2006 年 6 月 29 日)	
最高人民法院关于审理环境污染刑事案件具体应用法 律若干问题的解释	(387)
(2006 年 7 月 21 日)	

中华人民共和国水污染防治法

(1984年5月11日第六届全国人民代表大会常务委员会第五次会议通过 根据1996年5月15日第八届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议《关于修改〈中华人民共和国水污染防治法〉的决定》修正 2008年2月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议修订)

第一章 总 则

第一条 为了防治水污染，保护和改善环境，保障饮用水安全，促进经济社会全面协调可持续发展，制定本法。

条文主旨

本条是关于立法目的的规定。

立法背景

《中华人民共和国水污染防治法》（以下简称《水污染防治法》）是1984年5月11日由第六届全国人大常委会第五次会议通过的。1996年5月15日，第八届全国人大常委会第十九次会议对《水污染防治法》进行了第一次修改。《水污染防治法》自1996年修改施行以来，对控制和减轻水污染，保护生态环境和人民生命健康，促进我国经济社会的可持续发展发挥了积极作用。但是，随着我国经济的持续快速增长和经济规模的不断扩大，水污染物

排放并没有得到有效控制，水污染防治和水环境保护面临着旧账未清、新账又欠的局面。突出表现为：

（一）水污染物排放总量居高不下，水体污染相当严重。据原国家环保总局监测，2005 年全国七大水系的 411 个地表水监测断面中有 27% 的断面为劣 V 类水质，全国约 1/2 的城市市区地下水污染严重，一些地区甚至出现了“有河皆干、有水皆污”的现象。

（二）部分流域水资源的开发利用程度过高，加剧了水污染的恶化趋势。据最新《水资源调查评价结果》，淮河开发利用率为 53%，辽河开发利用率为 66%，海河开发利用率为 100%，导致这些河流枯水期基本没有生态流量，大大降低了流域水体的自净能力。

（三）城乡居民饮用水安全存在极大隐患。据原国家环保总局最新调查数据，全国 113 个重点环保城市的 222 个饮用水地表水源的平均水质达标率仅为 72%，不少地区的水源地呈缩减趋势，有的城市没有备用水源，有近 3 亿农村人口的饮用水存在安全问题。

（四）水污染事故频繁发生。据原国家环保总局统计，2005 年全国共发生环境污染事故 1406 起，其中水污染事故 693 起，占全部环境污染事故总量的 49.2%。

（五）守法成本较高，违法成本较低。根据水污染防治工作面临的新形势，需要进一步完善法律责任，加大处罚力度。

1996 年《水污染防治法》确立的水污染防治规划、环境影响评价、排污收费、重点水体总量控制、饮用水地表水源保护区、限期治理等基本制度，对防治水污染起到了积极的推动作用。但是，与水污染防治和水环境保护面临的新形势、新要求相比，有些制度还需要进一步修改、补充和完善。如：地方人民政府的环境保护责任比较原则，需要进一步具体和细化；水环境监测网络不完善，水环境状况信息发布不统一，需要进一步整合和规范；饮用水安全保障措施不够具体，需要进一步补充和细化；排污许

可制度、排污总量控制制度的实施仅限于重点水体，需要全面推行；船舶污染内河水域的监管手段较弱，需要进一步强化；水污染应急反应能力不足，需要进一步增强等。

为了适应当前环境保护新情况、新形势发展的需要，有效解决上述问题，完善有关水污染防治制度，原国家环保总局根据党中央、国务院关于全面贯彻落实科学发展观，建立环境友好型社会，促进人与自然和谐发展的战略部署，本着从严治污的精神，针对当前存在的突出问题，在总结 1996 年《水污染防治法》实施经验的基础上，起草了《中华人民共和国水污染防治法修正案（送审稿）》提请国务院审议。国务院法制办收到此件后，即征求了中央编办、发展改革委、水利部、建设部、交通部、农业部等有关部门和各省、自治区、直辖市人民政府以及中石化、中国钢铁工业协会、清华大学等企业、协会和研究单位的意见。经反复研究、修改，形成了《中华人民共和国水污染防治法修正案（征求意见稿）》，并再次征求了有关部门和地方人民政府的意见。

松花江水污染事故发生后，国务院法制办会同原国家环保总局总结并吸取此次水污染事故应急处理的经验和教训，对有关条文又做了修改和完善，并第三次发送有关部门征求意见，同时，赴江苏等地进一步听取了意见。在充分吸收各方面意见的基础上，形成了《中华人民共和国水污染防治法（修订草案）》（以下简称修订草案）。修订草案经过国务院常务会议讨论通过，共八章 88 条，于 2007 年 8 月提请全国人大常委会审议。

2007 年 8 月 26 日，水污染防治法修订草案提交十届全国人大常委会第二十九次会议一审。2007 年 9 月 5 日，水污染防治法修订草案全文向社会公布并征求意见，受到各界广泛关注，各地群众通过网络、来信等渠道提出意见和建议。截至 2007 年 10 月 10 日，全国人大常委会法制工作委员会共收到各地提出的修改意见共 1406 条，群众来信 60 件。广大群众普遍认为，全国人大常委会将水污染防治法修订草案向全社会公开征求意见，是民主立法、

科学立法的又一次实践。2007 年 12 月 25 日，十届全国人大常委会第三十一次会议再审查水污染防治法修订草案二次审议稿。2008 年 2 月 26 日，十届全国人大常委会第三十二次会议对修订草案进行三审。2 月 28 日，十届全国人大常委会第三十二次会议表决全票通过水污染防治法修订案。

条文解读

一、防治水污染

所谓“水污染”，又称水体污染，是指污染物进入河流、湖泊或者地下水体之后，使水体的水质和水体底泥的物理、化学性质或者生物群落组成成分发生变化，从而降低了水体的使用价值和使用功能的现象。按水体污染物的性质，水污染可以分为病原体污染、需氧物质污染、植物营养物质污染、石油污染、热污染、放射性污染、有机化学物质污染、盐污染等。按水体类型可划分为河流污染、湖泊污染、地下水污染等。

水污染的危害是多方面的，一是危害人体健康；二是会造成财产损失，危害工农业生产；三是危害动物植物；四是破坏生态环境。近年来，饮用水的污染引起了党和国家的高度重视。从国际范围看，防止水污染一直是各国环境保护工作的重点。许多国家都制定了防治水污染的相关法律，如美国的《联邦水污染控制法》、日本的《水污染防治法》、德国的《水管理法》等，还有些国家虽没有专门的水污染防治立法，但也在相关的法律中对防治水污染作了专门的规定。我国于 1984 年制定了水污染防治法，1996 年和 2008 年全国人大常委会又两次对水污染防治法作了修改，其直接目的，就是为了依法防治水污染。

二、保护和改善环境

所谓环境，根据环境保护法第二条的规定，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、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。一般意义上所指的环境，是指生活环境和生态环境。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成了我们的生存环境，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。江泽民总书记在 1998 年中央计划生育和环境保护工作座谈会上曾指出，保护生态环境，是功在当代、惠及子孙的伟大事业。胡锦涛总书记在党的十七大报告中指出，“要坚持生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，建设资源节约型、环境友好型社会，实现速度和结构质量效益相统一、经济发展与人口资源环境相协调，使人民在良好生态环境中生产生活，实现经济社会永续发展。”“必须把建设资源节约型、环境友好型社会放在工业化、现代化发展战略的突出位置，落实到每个单位、每个家庭。要完善有利于节约能源资源和保护生态环境的法律和政策，加快形成可持续发展体制机制。要加大节能环保投入，重点加强水、大气、土壤等污染防治，改善城乡人居环境。”水是环境的基本构成要素，通过制定水污染防治法，加强水污染防治，必将大大推动我国的环境保护事业，使人民在良好的环境中生活、生产、学习和工作。

三、保障饮用水安全

在立法目的中写明“保障饮用水安全”，是本法修改的一个亮点。在国务院提前审议的草案中，在立法目的中没有这样的表述。全国人大常委会审议《水污染防治法》修订草案时，有的委员指出，本法应将防治水污染，保障饮用水安全，让人民群众喝上干净水、放心水，作为立法的目的之一。全国人大法律委员会经研究，建议在修订草案的第一条增加了“保障饮用水安全”的重要规定，得到全国人大常委会的认可。在立法目的上明确规定“保

障饮用水安全”，就为修订草案专门增加“饮用水水源和其他特殊水体保护”一章，起到了前后呼应的作用。

四、促进经济社会全面协调可持续发展

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的能力的发展，强调的是环境与经济的协调，追求的是人与自然的和谐，其实质就是经济的发展应当建立在生态持续能力的基础之上。

在早期的环保活动中，人们往往单纯依靠技术手段来解决环境问题，即通过技术进步对因经济发展对环境造成的损害进行治理，从而达到保护环境的目的。这一方法由于成本代价高昂，往往不易于得到企业界的支持，因而环境保护事业发展缓慢。二十世纪七十年代以后，在关于经济增长和环境保护的关系的辩论中，萌发和形成了可持续发展的理念。1980年，联合国呼吁，必须研究自然的、社会的、生态的、经济的以及自然资源利用过程中的基本关系，确保全球的持续发展。1983年，应联合国秘书长的要求，联合国发起成立了关心地球问题的世界环境与发展委员会。1987年，该委员会出版了关于环境与发展问题的报告即《我们共同的未来》，首次提出了“可持续发展”的概念。该报告对可持续发展的定义是“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”。其中表达了两个基本观点：一是人类要发展，尤其是世界贫困人民要发展；二是发展要有限度，不能危及后代人的发展。该报告还提出，当代存在的发展危机、能源危机、环境危机都不是孤立发生的，而是传统发展战略造成的，要解决人类面临的各种危机，只有改变传统的发展方式，实施可持续发展战略。联合国环境与发展大会在1992年《里约热内卢宣言》中，对可持续发展作了进一步的阐述，即“人类应享有与自然和谐的方式过健康而富有成果的生活的权利，并公平地满足今世后代在发展和环境方面的需要”。可持续发展战略思想后来逐渐被世界各国普遍接受。