



最高人民法院
环境资源审判实务丛书 ①

《中华人民共和国环境保护法》 条文理解与适用

【观点权威·释义全面·契合实务】

奚晓明 主 编
杜万华 副主编

最高人民法院环境资源审判庭 编著

人 民 法 院 出 版 社

PEOPLE'S COURT PRESS



最高人民法院
环境资源审判庭编著

《中华人民共和国环境保护法》 条文理解与适用

【条文主旨 · 条文主旨 · 条文主旨】

原书编 王 明

编 万 军 刘 国 峰

最高人民法院环境资源审判庭编著

环境资源审判庭编著

环境资源审判庭编著



最高人民法院
环境资源审判实务丛书 ①

《中华人民共和国环境保护法》 条文理解与适用

【观点权威·释义全面·契合实务】

奚晓明 主 编
杜万华 副主编

最高人民法院环境资源审判庭 编著

人民法院出版社

PEOPLE'S COURT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

《中华人民共和国环境保护法》条文理解与适用 / 奚晓明主编 ; 最高人民法院环境资源审判庭编著. —北京 : 人民法院出版社, 2014. 11

(最高人民法院环境资源审判实务丛书)

ISBN 978 - 7 - 5109 - 1062 - 3

I. ①中… II. ①奚…②最… III. ①环境保护法 - 法律解释 - 中国②环境保护法 - 法律适用 - 中国 IV. ①D922.685

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 231897 号

《中华人民共和国环境保护法》条文理解与适用

奚晓明 主编

责任编辑: 林志农 朱鹏伟

出版发行: 人民法院出版社

地 址: 北京市东城区东交民巷 27 号 (100745)

电 话: (010) 67550580 (责任编辑) 67550558 (发行部查询)
65223677 (读者服务部)

网 址: <http://www.courtbook.com.cn>

E - mail: courtpress@sohu.com

印 刷: 三河市国英印务有限公司

经 销: 新华书店

开 本: 787 × 1092 毫米 1/16

字 数: 396 千字

印 张: 25

版 次: 2014 年 11 月第 1 版 2014 年 11 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5109 - 1062 - 3

定 价: 72.00 元

版权所有 侵权必究

最高人民法院环境资源审判实务丛书①
《〈中华人民共和国环境保护法〉条文理解与适用》

编 辑 委 员 会

主 编 奚晓明 (最高人民法院副院长)
副 主 编 杜万华 (最高人民法院审判委员会专职委员)
主 任 郑学林 (最高人民法院环境资源审判庭庭长)
副 主 任 别 涛^① 林文学 王旭光 杨永清 毕东升

编 委 (以姓氏笔画为序)
王季君 侯建军 贾清林 梁曙明 魏文超

执行编辑 魏文超 刘慧慧

主要撰稿人 (以姓氏笔画为序)
王旭光 王季君 王 炜^② 王展飞
孙 超 毕东升 刘小飞 刘慧慧
李静云^③ 吴凯敏 肖宝英 别 涛
林文学 武建华 贾清林 晏 景
梁曙明 魏文超

① 环境保护部政策法规司副司长。

② 环境保护部政策法规司法规处处长。

③ 环境保护部政策法规司法规处副处长。

序

环境，是人类赖以生存和发展的各种自然因素的总和，是整个社会发展进步的自然基础。党的十八大将生态文明建设作为建设中国特色社会主义“五位一体”总体布局的重要组成部分，十八届三中全会进一步指出要建立系统完整的生态文明制度体系，用制度保护生态环境。修订后的环境保护法从法律层面明确宣示保护环境是国家的基本国策。随着我国经济的飞速发展和环境问题的凸显，广大人民群众的环境资源保护意识逐步增强，要求参与环境资源保护的呼声越来越高。这对人民法院环境资源审判工作提出了更高的要求。在新的形势下，如何进一步提升环境资源审判水平，实现环境资源审判专门化，为生态文明建设提供更加有力的司法保障，是摆在人民法院面前的一项重要而紧迫的任务。

实现环境资源审判专门化，是最高人民法院党组在新的形势下，为适应国家经济建设和社会发展需要，所作出的一项重大决策。实现环境资源审判的专门化，需要从审判机构专门化、审判队伍专门化、审判工作机制专门化和审理程序专门化入手，建立适合环境资源审判特点的体制和工作机制。为推进环境资源审判专门化建设，最高人民法院成立了环境资源审判庭，印发了《关于全面加强环境资源审判工作 为推进生态文明建设提供有力司法

保障的意见》，加强工作指导，有序设立机构，推进公益诉讼，发布典型案例，制定司法解释，统一裁判尺度。其中，一项最为重要的基础性工作，就是适应环境资源审判专业技术性强、法律关系复杂的特点，加大培训力度，更新审判理念，提升环境资源审判队伍的司法能力，培养锻造一支专家型环境资源法官队伍。为此，我们组织编写了本系列丛书，包括《〈中华人民共和国环境保护法〉条文理解与适用》《环境资源典型案例选编与评析》（民事卷）和《环境资源审判实务手册》，旨在为从事环境资源审判的法官和其他法律实务工作者提供环境资源领域法律条文理解与适用、法律法规和司法政策查询、审判实务和裁判标准的指引和参考。

本系列丛书力求具备以下三个显著特点：一是系统性。丛书涵盖环境保护法条文主旨及审判实践中应注意的问题，环境资源审判必备法律法规、司法解释、规范性文件以及主要国际环境公约，环境资源典型案例等内容，是环境资源审判较为系统全面的基础性参考资料。二是权威性。丛书集中体现环境资源立法和审判的理念和导向。环境保护法条文理解与适用由最高人民法院环境资源审判庭和环境保护部政策法规司合作编著，准确阐释立法背景、宗旨、修订内容以及理解适用。典型案例选编则是在检视和筛选近十年来数千件环境资源案件基础上，归类思考，研究评析，以期对各类环境资源案件的审判工作提供指导与参考。三是实用性。丛书针对环境资源审判工作亟待解决的审判理念、司法与行政的衔接、举证责任分配等问题，对于审判实践中的难点、热点问题进行了详尽阐释，对案例中体现的法律原理、裁判理念和方法进行了分析研究，有助于准确理解和适用法律、正确把握裁判规则、提升环境资源案件的审判质量。希望本丛书的出版能

够对依法审理环境资源案件，切实维护公众环境资源权益，促进和保障环境资源法律的全面正确施行有所裨益。当然，由于作者思考问题的角度不同，本丛书中的一些观点仍有待商榷，内容也难免错漏，希望读者批评指正，以便及时修订。

“长风破浪会有时，直挂云帆济沧海”。党的十八届四中全会对依法治国进行了全面部署，人民法院环境资源审判工作恰逢司法改革的春风，面临前所未有的历史机遇。我相信，只要我们齐心协力、勇于担当、真抓实干，环境资源审判工作必定会得到全面、快速发展，为推进生态文明建设、建设美丽中国提供强有力的司法保障！

最高人民法院副院长



二〇一四年十月

前 言

修订后的《中华人民共和国环境保护法》将于2015年1月1日起正式施行。这部被称为“史上最严”的环境基本法，不仅确立了可持续发展理念，提出了保护优先、预防为主、综合治理、公众参与和损害担责五项基本原则，完善了环境监测制度、环境影响评价、生态红线等环境管理基本制度，还规定了按日计罚、环境公益诉讼等环境保障新机制。修订后的环境保护法，与大气污染防治法、水污染防治法等众多单项环境资源法律法规一起，为人民法院环境资源审判工作的全面深入开展提供了较为完善的裁量依据。“徒法不足以自行”，将“纸面上的法”变成司法实践中具有生命力的“活法”，真正发挥环境保护法的作用，还需要全体环境资源审判人员认真学习研修，全面把握条文的立法宗旨并加以准确适用，从而使每一起案件的处理成为维护环境正义的生动实践。本书的编写出版即是为广大环境资源审判人员准确理解和适用环境保护法提供助益。

本书编写体例上分为[条文主旨]、[条文理解]和[审判实践中应当注意的问题]三部分，以理论性和实用性兼备为出发点，对环境保护法逐条进行解读，揭示了立法背景、立法宗旨以及修订的主要内容，同时对于实践中可能会遇到的难点、热点问题也

作了详尽分析。为便于司法实务操作，部分条文还附有相应的案例作为参考。

鉴于环境保护有较强的专业技术性，因此特邀环境保护部政策法规司参与编著本书，其中〔条文理解〕部分主要由环境保护部参与环境保护法修订的人员负责撰写，〔条文主旨〕和〔审判实践中应当注意的问题〕两部分由最高人民法院环境资源审判庭的法官负责撰写。环境治理是一项系统工程，需要司法部门和环境行政主管部门的相互配合协作，本书即是这方面的有益尝试和良好开端，相信今后环境司法和环境行政执法的协作会不断取得新的成果，共同为推进生态文明，建设天蓝、地绿、水净的美丽中国作出应有的贡献！

编 者

二〇一四年十月

凡 例

为行文方便，本书中法律法规名称和部分规范性文件名使用简称，具体如下：

1. 本书中的法律法规使用简称，例如：《中华人民共和国环境保护法》简称为《环境保护法》（1989年《中华人民共和国环境保护法》简称为原《环境保护法》）、《中华人民共和国侵权责任法》简称为《侵权责任法》，等等。

2. 本书中多次出现的司法解释及相关法律文件简称如下：

文件名全称	发文号	简 称
《最高人民法院关于审理行政赔偿案件若干问题的规定》	法发〔1997〕10号	《行政赔偿案件规定》
《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》	法释〔2000〕8号	《行政诉讼法解释》
《最高人民法院关于确定民事侵权精神损害赔偿责任若干问题的解释》	法释〔2001〕7号	《精神损害赔偿解释》
《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》	法释〔2001〕33号	《民事诉讼证据规定》
《最高人民法院关于审理人身损害赔偿案件适用法律若干问题的解释》	法释〔2003〕20号	《人身损害赔偿解释》
《最高人民法院关于审理民事案件适用诉讼时效制度若干问题的规定》	法释〔2008〕11号	《民事案件诉讼时效规定》
《最高人民法院关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定》	法释〔2011〕17号	《政府信息公开案件规定》
《最高人民法院、最高人民检察院关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》	法释〔2013〕15号	《环境污染刑事案件解释》

目 录

中华人民共和国环境保护法	(1)
《中华人民共和国环境保护法》条文理解与适用	(13)
第一章 总 则	(13)
第一条 (关于《环境保护法》立法目的的规定)	(13)
第二条 (关于环境的定义的规定)	(18)
第三条 (关于《环境保护法》适用的空间效力的规定)	(22)
第四条 (关于保护环境基本国策和环境保护与经济社会发展 的关系的规定)	(24)
第五条 (关于环境保护基本原则的规定,明确了环境保护领域 的基本价值和指导方针,确立了环境法律创制与施行 必须遵循的基础性和根本性准则)	(29)
第六条 (关于保护环境义务的一般性规定)	(40)
第七条 (关于国家环境保护政策的相关规定)	(51)
第八条 (关于政府环境保护财政投入方面的规定)	(56)
第九条 (关于环境保护宣传教育与舆论监督的规定)	(58)
第十条 (关于环境保护工作监督管理机制的规定)	(64)
第十一条 (对保护和改善环境有显著成绩的单位和个人给予 奖励的规定)	(68)
第十二条 (关于环境保护纪念节日的规定)	(70)
第二章 监督管理	(73)
第十三条 (关于环境保护规划的规定)	(73)
第十四条 (关于政府制定相关政策时应当考虑环境影响 的规定)	(76)

第十五条	（关于环境质量和鼓励开展环境基准研究的规定）·····	（ 80 ）
第十六条	（关于污染物排放标准的规定）·····	（ 87 ）
第十七条	（关于环境监测制度的规定）·····	（ 95 ）
第十八条	（关于环境资源承载能力监测预警机制的规定）·····	（ 103 ）
第十九条	（关于规划环境影响评价和建设项目环境影响评价的规定）·····	（ 107 ）
第二十条	（关于区域联防联控的规定）·····	（ 116 ）
第二十一条	（关于鼓励和支持环境保护产业的经济政策的规定）·····	（ 119 ）
第二十二条	（关于对减排企业鼓励和支持政策的规定）·····	（ 129 ）
第二十三条	（关于鼓励污染企业退出机制的规定）·····	（ 132 ）
第二十四条	（关于现场检查制度的规定）·····	（ 134 ）
第二十五条	（关于环境保护主管部门和其他负有环境保护监督管理职责的部门行政强制措施权的规定）·····	（ 138 ）
第二十六条	（关于环境保护目标责任制和考核评价制度的规定）·····	（ 142 ）
第二十七条	（关于环境保护工作接受人大监督的规定）·····	（ 146 ）
第三章	保护和改善环境 ·····	（ 150 ）
第二十八条	（关于地方政法环境责任的规定）·····	（ 150 ）
第二十九条	（关于生态保护红线和自然文化保护区域保护的规定）·····	（ 155 ）
第三十条	（关于开发利用自然资源环境保护要求和保护生物多样性的规定）·····	（ 161 ）
第三十一条	（关于生态保护补偿制度的规定）·····	（ 168 ）
第三十二条	（关于大气、水、土壤环境保护的规定）·····	（ 174 ）
第三十三条	（关于各级人民政府在农业和农村环境保护方面职责的规定）·····	（ 178 ）
第三十四条	（关于海洋环境保护的规定）·····	（ 184 ）

第三十五条	(关于城乡建设环境保护要求的规定)	(190)
第三十六条	(关于绿色采购、绿色消费的规定)	(194)
第三十七条	(关于地方政府在生活废弃物分类、回收方面相关 职责的规定)	(197)
第三十八条	(关于公民日常生活环境保护义务的规定)	(200)
第三十九条	(关于加强环境与健康管理的规定)	(203)
第四章	防治污染和其他公害	(212)
第四十条	(关于强调通过促进清洁生产和资源循环利用, 从源头上减少污染物排放的规定)	(212)
第四十一条	(关于建设项目和防治污染设施“三同时”制度 的规定)	(215)
第四十二条	(关于排污者防治污染责任的规定)	(221)
第四十三条	(关于排污费征收和使用的原则规定,同时与 下一步“费改税”改革予以衔接)	(226)
第四十四条	(关于重点污染物排放总量控制制度和“区域 限批”制度的规定)	(231)
第四十五条	(关于排污许可管理制度的规定)	(236)
第四十六条	(关于严重污染环境的工艺、设备和产品实行 淘汰制度以及引进技术、设备、材料和产品的 禁止性规定)	(244)
第四十七条	(关于突发环境事件的风险控制、应急准备、应急 处置、事后恢复等工作的规定)	(250)
第四十八条	(关于化学物品和含有放射性物质的物品安全 控制和管理的规定)	(258)
第四十九条	(关于农业、农村环境污染防治的规定)	(261)
第五十条	(关于政府应对农村环境污染防治予以资金支持 的规定)	(266)
第五十一条	(对政府统筹城乡环境卫生设施和环境保护公共 设施建设的规定)	(269)

第五十二条	（关于环境污染责任保险制度的规划）	（273）
第五章	信息公开和公众参与	（277）
第五十三条	（关于环境权利及其保障机制的规定）	（277）
第五十四条	（关于环境信息公开的规定。对环境信息公开的主体、内容、方式以及公布违法者名单作出了具体规定）	（280）
第五十五条	（关于企业环境信息要向社会公开的规定）	（291）
第五十六条	（关于公众参与建设项目环境影响评价,环境影响评价书应当全文公开的规定）	（293）
第五十七条	（关于环境举报制度的规定）	（297）
第五十八条	（关于环境民事公益诉讼的规定）	（302）
第六章	法律责任	（320）
第五十九条	（关于按日计罚制度的规定）	（320）
第六十条	（关于企业事业单位和其他生产经营者超标超总量排放污染物的法律责任的规定）	（327）
第六十一条	（关于建设单位未依法提交建设项目环境影响评价文件或者环境影响评价文件未经批准,擅自开工建设的法律责任的规定）	（331）
第六十二条	（关于重点排污单位不公开或者不按照规定公开环境信息的法律责任的规定）	（338）
第六十三条	（关于对实施严重环境违法行为的责任人处以行政拘留的处罚措施的规定）	（341）
第六十四条	（关于因污染环境和破坏生态造成损害的应承担侵权责任的规定）	（345）
第六十五条	（关于环境服务机构与环境污染者、生态破坏者承担连带责任的特别规定）	（350）
第六十六条	（关于提起环境损害赔偿诉讼的诉讼时效期间的规定）	（353）

第六十七条	（关于上级人民政府及环境保护主管部门对下级人民政府及环境保护主管部门进行监督的规定）·····	（357）
第六十八条	（关于地方各级人民政府、县级以上人民政府环境保护主管部门和其他负有环境保护监督管理职责的部门存在违法行为应当承担的法律责任的规定）·····	（361）
第六十九条	（关于环境违法行为构成犯罪的依法追究刑事责任的规定）·····	（367）
第七章 附 则	·····	（376）
第七十条	（关于修订后的《环境保护法》的施行日期的规定）·····	（376）

中华人民共和国环境保护法

(1989 年 12 月 26 日第七届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过 1989 年 12 月 26 日中华人民共和国主席令第九号公布 2014 年 4 月 24 日第十二届全国人民代表大会常务委员会第八次会议修订 自 2015 年 1 月 1 日起施行)

目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 监督管理
- 第三章 保护和改善环境
- 第四章 防治污染和其他公害
- 第五章 信息公开和公众参与
- 第六章 法律责任
- 第七章 附 则

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。

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、城市和乡村等。

第三条 本法适用于中华人民共和国领域和中华人民共和国管辖的其他海域。

第四条 保护环境是国家的基本国策。

国家采取有利于节约和循环利用资源、保护和改善环境、促进人与自然和谐的经济、技术政策和措施，使经济社会发展与环境保护相协调。