

环境保护法律知识 培训读本

环境保护部政策法规司 编

THE TRAINING MANNUAL
OF ENVIRONMENTAL PROTECTION LAW



法律出版社
LAW PRESS • CHINA

环境保护法律知识 培训读本

环境保护部政策法规司 编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

环境保护法律知识培训读本 / 环境保护部政策法规司编.
—北京:法律出版社, 2014. 10
ISBN 978 - 7 - 5118 - 6911 - 1

I. ①环… II. ①环… III. ①环境保护法—基本知识
—中国 IV. ①D922.68

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 222053 号

©法律出版社·中国

责任编辑/陶玉霞

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社

编辑统筹/法规出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/三河市龙大印装有限公司

责任印制/吕亚莉

开本/720 毫米×960 毫米 1/16

印张/24.5 字数/410 千

版本/2014 年 11 月第 1 版

印次/2014 年 11 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 重庆公司/023 - 65382816/2908

上海公司/021 - 62071010/1636 北京分公司/010 - 62534456 深圳公司/0755 - 83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 6911 - 1

定价:49.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

2014年4月24日,《环境保护法》完成全面修订,于2015年1月1日起施行。作为环境保护立法史上具有里程碑意义的基础性法律,新《环境保护法》回应了社会各界的呼声,在理念、制度、保障措施、法律责任等方面,都有重大突破和创新,对环境执法和守法提出了更高的要求。

法律的生命在于实施。有效的实施,需要对法律条文的专业解读。

为帮助环保工作者、企业事业单位、司法人员、环境公益组织以及热心环保事业的各界人士准确把握《环境保护法》的新理念、新制度、新举措,环境保护部直接参与修订工作的同志合作编写了本书,对新《环境保护法》的每一条的条文主旨、立法背景、条文解读和相关规定都做出了详细介绍和专业解读。

由于时间仓促,水平有限,如果书中有疏忽和遗漏之处,敬请广大读者批评指正。

编者

2014年10月

目 录

第一章 总则	(1)
第一节 概述	(1)
【关联法规、政策文件】	
坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而	
奋斗(2012.11.8)	(2)
中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定(2013.11.2)	(4)
第二节 立法目的和调整范围	(7)
【关联法规、政策文件】	
水污染防治法(2008.2.28 修订)	(11)
固体废物污染环境防治法(2013.6.29 修正)	(11)
放射性污染防治法(2003.6.28)	(11)
环境噪声污染防治法(1996.10.29)	(12)
海洋环境保护法(2013.12.28 修正)	(12)
领海及毗连区法(1992.2.25)	(12)
第三节 环境的定义	(14)
第四节 基本国策和基本原则	(17)
【关联法规、政策文件】	
水污染防治法(2008.2.28 修订)	(21)
循环经济促进法(2008.8.29)	(21)
清洁生产促进法(2012.2.29 修正)	(22)
国家环境保护“十二五”规划(2011.12.15)	(22)
第五节 政府责任	(24)
【关联法规、政策文件】	
放射性污染防治法(2003.6.28)	(33)

固体废物污染环境防治法(2013.6.29 修正)	(34)
环境噪声污染防治法(1996.10.29)	(34)
水污染防治法(2008.2.28 修订)	(34)
环境影响评价法(2002.10.28)	(35)
循环经济促进法(2008.8.29)	(35)
海洋环境保护法(2013.12.28 修正)	(35)
国务院关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定(2010.10.10)	(36)
第六节 企业事业单位和其他生产经营者的责任	(37)
【关联法规、政策文件】	
放射性污染防治法(2003.6.28)	(37)
水污染防治法(2008.2.28 修订)	(38)
环境影响评价法(2002.10.28)	(39)
第七节 公众责任	(40)
第二章 环境保护的监督管理	(43)
第一节 概述	(43)
第二节 环境保护规划	(46)
【关联法规、政策文件】	
水污染防治法(2008.2.28 修订)	(48)
大气污染防治法(2000.4.29 修订)	(49)
放射性污染防治法(2003.6.28)	(49)
第三节 环境影响评价	(50)
【关联法规、政策文件】	
环境影响评价法(2002.10.28)	(54)
建设项目环境保护管理条例(1998.11.29)	(59)
大气污染防治行动计划(2013.9.10)	(63)
【立法背景、专题论证】	
政策环境影响论证制度的立法建议	(64)
环境影响评价制度的修改完善	(66)

第四节 环境标准 (70)

【关联法规、政策文件】

放射性污染防治法(2003.6.28) (75)

固体废物污染环境防治法(2013.6.29 修正) (75)

环境噪声污染防治法(1996.10.29) (75)

水污染防治法(2008.2.28 修订) (75)

地方环境质量和污染物排放标准备案管理办法(2010.1.28)

..... (76)

地方机动车大气污染物排放标准审批办法(2001.2.8) (76)

第五节 环境监测 (77)

【关联法规、政策文件】

大气污染防治法(2000.4.29 修订) (82)

水污染防治法(2008.2.28 修订) (82)

海洋环境保护法(2013.12.28 修正) (82)

环境噪声污染防治法(1996.10.29) (83)

环境保护部关于加强土壤污染防治工作的意见(2008.6.6) (83)

国家环境与健康行动计划(2007—2015)(2007.11.5) (83)

第六节 重点区域、流域联合防治协调机制 (86)

【关联法规、政策文件】

海洋环境保护法(2013.12.28 修正) (87)

环境影响评价法(2002.10.28) (88)

太湖流域管理条例(2011.9.7) (88)

重点区域大气污染防治“十二五”规划(2012.10.29) (89)

重点流域水污染防治规划(2011—2015 年) (91)

大气污染防治行动计划(2013.9.10) (92)

国务院办公厅关于转发环境保护部等部门关于推进大气污染联防联

控工作改善区域空气质量指导意见的通知(2010.5.11) (92)

【立法背景、专题论证】

跨行政区污染防治协调的立法建议 (92)

第七节 环境保护激励措施 (98)

【关联法规、政策文件】

清洁生产促进法(2012.2.29 修正)	(105)
循环经济促进法(2008.8.29)	(105)
第八节 现场检查	(108)
【关联法规、政策文件】	
海洋环境保护法(2013.12.28 修正)	(113)
环境噪声污染防治法(1996.10.29)	(113)
固体废物污染环境防治法(2013.6.29 修正)	(113)
大气污染防治法(2000.4.29 修订)	(114)
【立法背景、专题论证】	
环境监察体制的立法建议	(114)
第九节 环境保护目标责任制和人大监督机制	(119)
【关联法规、政策文件】	
清洁生产促进法(2012.2.29 修正)	(123)
循环经济促进法(2008.8.29)	(123)
大气污染防治法(2000.4.29 修订)	(124)
环境噪声污染防治法(1996.10.29)	(124)
固体废物污染环境防治法(2013.6.29 修正)	(124)
放射性污染防治法(2003.6.28)	(125)
海洋环境保护法(2013.12.28 修正)	(125)
第三章 保护和改善环境	(127)
第一节 概述	(127)
第二节 政府改善环境质量责任	(129)
【关联法规、政策文件】	
水污染防治法(2008.2.28 修订)	(131)
大气污染防治法(2000.4.29 修订)	(131)
【立法背景、专题论证】	
地方政府环境质量责任的立法建议	(132)
第三节 生态保护红线和自然文化区域保护	(139)
【关联法规、政策文件】	
水污染防治法(2008.2.28 修订)	(142)

海洋环境保护法(2013.12.28 修正)	(142)
自然保护区条例(2011.1.8 修订)	(143)
风景名胜区条例(2006.9.19)	(143)
国务院关于加强环境保护重点工作的意见(2011.10.17)	(143)
全国主体功能区规划(2010.12.21)	(144)
全国生态功能区划(2008.7.18)	(146)
全国生态脆弱区保护规划纲要(2008.9.27)	(148)
【立法背景、专题论证】	
环境功能的基本情况	(150)
第四节 生物多样性保护	(156)
【关联法规、政策文件】	
中国生物多样性保护战略与行动计划(2011—2030 年)(2010.9.17)	(158)
第五节 生态保护补偿	(162)
【关联法规、政策文件】	
水污染防治法(2008.2.28 修订)	(164)
国务院关于生态补偿机制建设工作情况的报告(2014.4.23)	(164)
第六节 农业和农村环境保护	(175)
【关联法规、政策文件】	
农业法(2012.12.28 修正)	(176)
水污染防治法(2008.2.28 修订)	(177)
固体废物污染环境防治法(2013.6.29 修正)	(177)
关于加强农村环境保护工作的意见(2007.11.13)	(178)
国务院办公厅关于改善农村人居环境的指导意见(2014.5.16)	(182)
第七节 海洋环境保护	(186)
第八节 环境保护与资源节约利用	(189)
第四章 防治污染和其他公害	(197)
第一节 概述	(197)
第二节 清洁生产和循环经济	(200)

第三节 “三同时”制度 (202)

【关联法规、政策文件】

建设项目环境保护管理条例(1998.11.29) (203)

第四节 排污单位的义务 (205)

【关联法规、政策文件】

海洋环境保护法(2013.12.28 修正) (208)

清洁生产促进法(2012.2.29 修正) (208)

循环经济促进法(2008.8.29) (209)

大气污染防治法(2000.4.29 修订) (211)

水污染防治法(2008.2.28 修订) (212)

环境噪声污染防治法(1996.10.29) (213)

固体废物污染环境防治法(2013.6.29 修正) (214)

刑法(1997.3.14 修订 根据历次修正案修正) (215)

第五节 排污收费 (216)

【关联法规、政策文件】

海洋环境保护法(2013.12.28 修正) (218)

大气污染防治法(2000.4.29 修订) (218)

水污染防治法(2008.2.28 修订) (219)

环境噪声污染防治法(1996.10.29) (219)

固体废物污染环境防治法(2013.6.29 修正) (219)

放射性污染防治法(2003.6.28) (219)

排污费征收使用管理条例(2003.1.2) (220)

第六节 总量控制和排污许可 (225)

【关联法规、政策文件】

海洋环境保护法(2013.12.28 修正) (228)

大气污染防治法(2000.4.29 修订) (229)

水污染防治法(2008.2.28 修订) (229)

【立法背景、专题论证】

总量控制和区域限批制度的立法建议 (230)

排污许可和排污交易制度的立法建议 (235)

第七节 严重污染环境的工艺、设备、产品淘汰制度	(241)
-------------------------------	-------

【关联法规、政策文件】

水污染防治法(2008.2.28 修订)	(243)
海洋环境保护法(2013.12.28 修正)	(243)
固体废物污染环境防治法(2013.6.29 修正)	(244)
环境噪声污染防治法(1996.10.29)	(244)
节约能源法(2007.10.28 修订)	(244)
清洁生产促进法(2012.2.29 修正)	(245)
循环经济促进法(2008.8.29)	(246)
水法(2009.8.27 修正)	(246)
电力法(2009.8.27 修正)	(246)
第八节 化学物品和含有放射性物质物品安全控制和管理	(247)
第九节 突发环境事件应急	(250)

【关联法规、政策文件】

海洋环境保护法(2013.12.28 修正)	(253)
大气污染防治法(2000.4.29 修订)	(254)
水污染防治法(2008.2.28 修订)	(255)
固体废物污染环境防治法(2013.6.29 修正)	(255)
放射性污染防治法(2003.6.28)	(256)
突发事件应对法(2007.8.30)	(256)
国家突发环境事件应急预案(2006.1.24)	(256)
突发环境事件应急预案管理暂行办法(2010.9.28)	(257)
第十节 农业和农村环境保护	(258)
第十一节 政府公共环境服务	(262)

第五章 信息公开和公众参与	(264)
---------------------	-------

第一节 概述	(264)
--------------	-------

第二节 公众的知情权、参与权和监督权	(266)
--------------------------	-------

【关联法规、政策文件】

海洋环境保护法(2013.12.28 修正)	(268)
清洁生产促进法(2012.2.29 修正)	(268)

循环经济促进法(2008.8.29)	(268)
环境影响评价法(2002.10.28)	(269)
大气污染防治法(2000.4.29 修订)	(269)
水污染防治法(2008.2.28 修订)	(269)
环境噪声污染防治法(1996.10.29)	(270)
固体废物污染环境防治法(2013.6.29 修正)	(270)
放射性污染防治法(2003.6.28)	(270)
第三节 政府环境信息公开	(271)

【关联法规、政策文件】

海洋环境保护法(2013.12.28 修正)	(273)
清洁生产促进法(2012.2.29 修正)	(273)
循环经济促进法(2008.8.29)	(274)
环境影响评价法(2002.10.28)	(275)
大气污染防治法(2000.4.29 修订)	(275)
水污染防治法(2008.2.28 修订)	(275)
环境噪声污染防治法(1996.10.29)	(275)
固体废物污染环境防治法(2013.6.29 修正)	(276)
放射性污染防治法(2003.6.28)	(276)
政府信息公开条例(2007.4.5)	(276)
环境信息公开办法(试行)(2007.4.11)	(276)
关于落实环保政策法规防范信贷风险的意见(2007.7.12)	(281)
第四节 企业环境信息公开	(285)

【关联法规、政策文件】

清洁生产促进法(2012.2.29 修正)	(286)
循环经济促进法(2008.8.29)	(286)
环境噪声污染防治法(1996.10.29)	(287)
企业信息公示暂行条例(2014.8.7)	(287)
环境信息公开办法(试行)(2007.4.11)	(288)
第五节 公众的举报权	(290)

【关联法规、政策文件】

国家环境保护总局关于建立全国环境保护举报制度的指导意见(1997.

6.17)	(291)
第六节 环境公益诉讼	(292)
【关联法规、政策文件】	
最高人民法院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(2014.6.23)	(295)
【立法背景、专题论证】	
我国环境公益诉讼的主要情况简介	(297)
第六章 法律责任	(303)
第一节 概述	(303)
第二节 行政责任	(305)
【关联法规、政策文件】	
环境影响评价法(2002.10.28)	(315)
清洁生产促进法(2012.2.29 修正)	(316)
循环经济促进法(2008.8.29)	(317)
海洋环境保护法(2013.12.28 修正)	(318)
大气污染防治法(2000.4.29 修订)	(322)
水污染防治法(2008.2.28 修订)	(325)
环境噪声污染防治法(1996.10.29)	(329)
固体废物污染环境防治法(2013.6.29 修正)	(331)
放射性污染防治法(2003.6.28)	(335)
【立法背景、专题论证】	
按日计罚制度的基本情况	(337)
第三节 民事责任	(341)
【关联法规、政策文件】	
民法通则(2009.8.27 修正)	(345)
侵权责任法(2009.12.26)	(345)
海洋环境保护法(2013.12.28 修正)	(346)
清洁生产促进法(2012.2.29 修正)	(347)
大气污染防治法(2000.4.29 修订)	(347)
水污染防治法(2008.2.28 修订)	(347)

环境噪声污染防治法(1996.10.29)	(348)
固体废物污染环境防治法(2013.6.29 修正)	(348)
放射性污染防治法(2003.6.28)	(349)
【立法背景、专题论证】	
环境损害赔偿的立法建议	(349)
第四节 刑事责任	(354)
【关联法规、政策文件】	
刑法(1997.3.14 修订 根据历次修正案修正)	(354)
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(2013.6.17)	(355)
第五节 政府和主管部门的行政问责	(359)
【关联法规、政策文件】	
环境影响评价法(2002.10.28)	(362)
清洁生产促进法(2012.2.29 修正)	(362)
循环经济促进法(2008.8.29)	(362)
大气污染防治法(2000.4.29 修订)	(363)
水污染防治法(2008.2.28 修订)	(363)
海洋环境保护法(2013.12.28 修正)	(363)
环境噪声污染防治法(1996.10.29)	(364)
固体废物污染环境防治法(2013.6.29 修正)	(364)
放射性污染防治法(2003.6.28)	(364)
附:中华人民共和国环境保护法(2014.4.24 修订)	(365)

第一章 总 则

第一节 概 述

本章主要修订了以下内容:

一、立法目的(第1条)。顺应生态文明建设的要求,将“保障人体健康”修改为“保障公众健康”,将“促进社会主义现代化建设的发展”修改为“推进生态文明建设,促进经济社会可持续发展”。

二、环境的含义(第2条)。湿地被称为“地球之肾”,中国于1992年加入《湿地公约》,新增“湿地”这一环境要素,以加强保护。

三、基本国策(第4条)。明确了环境保护基本国策的法律地位,规定“保护环境是国家的基本国策”。调整环境保护与经济社会发展关系处理,将“环境保护工作同经济建设和社会发展相协调”修改为“经济社会发展与环境保护相协调”。

四、基本原则(第5条)。本次修订的基本定位是,环境保护法要发挥基础性、综合性作用,要对环境保护领域的共性问题作出规定。因此,增加规定了“保护优先、预防为主、综合治理、公众参与、损害担责”的环境保护基本原则,发挥统领全局的作用。

五、环境保护义务(第6条)。环境保护需要全社会的共同努力,也需要各社会主体承担不同责任。因此,本条规定,一切单位和个人都有保护环境的义务。在“一切单位和个人都有保护环境的义务”原有规定基础上,分别对政府、企业事业单位和公民的义务进行了分类细化,新增规定:“地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责。企业事业单位和其他生产经营者应当防止、减少环境污染和生态破坏,对所造成的损害依法承担责任。公民应当增强环境保护意识,采取低碳、节俭的生活方式,自觉履行环境保护义务。”

六、环保科教(第7条)。发挥市场在环境保护中的作用,需要发展环保产业。

这次修订将“加强环境保护科学技术的研究和开发”具体化为“支持环境保护科学技术研究、开发和应用,鼓励环境保护产业发展,促进环境保护信息化建设”。

七、加大财政投入(第8条)。财政投入是政府履行环境保护职能的重要指标,我国欠账颇多。本次修订增加规定,各级人民政府应当加大保护和改善环境、防治污染和其他公害的财政投入,提高财政资金的使用效益。

八、环保宣传与舆论监督(第9条)。思想是行动的先导,宣传引导和舆论监督是我国环境保护的重要力量。本次修订增加规定:“各级人民政府应当加强环境保护宣传和普及工作,鼓励基层群众性自治组织、社会组织、环境保护志愿者开展环境保护法律法规和环境保护知识的宣传,营造保护环境的良好风气。教育行政部门、学校应当将环境保护知识纳入学校教育内容,培养学生的环境保护意识。新闻媒体应当开展环境保护法律法规和环境保护知识的宣传,对环境违法行为进行舆论监督。”

九、环境日(第12条)。6月5日是联合国环境署确定的世界环境日,1985年至今我国每年都举办主题纪念活动。通过国家立法将其确定为我国“环境日”,有利于提高全社会的环境保护意识。

关联法规、政策文件

坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗

(2012年11月8日)

.....

八、大力推进生态文明建设

建设生态文明,是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计。面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势,必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念,把生态文明建设放在突出地位,融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程,努力建设美丽中国,实现中华民族永续发展。

坚持节约资源和保护环境的基本国策,坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针,着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展,形成节约资源和保护环境的空间

间格局、产业结构、生产方式、生活方式,从源头上扭转生态环境恶化趋势,为人民创造良好生产生活环境,为全球生态安全作出贡献。

(一)优化国土空间开发格局。国土是生态文明建设的空间载体,必须珍惜每一寸国土。要按照人口资源环境相均衡、经济社会生态效益相统一的原则,控制开发强度,调整空间结构,促进生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀,给自然留下更多修复空间,给农业留下更多良田,给子孙后代留下天蓝、地绿、水净的美好家园。加快实施主体功能区战略,推动各地区严格按照主体功能定位发展,构建科学合理的城市化格局、农业发展格局、生态安全格局。提高海洋资源开发能力,发展海洋经济,保护海洋生态环境,坚决维护国家海洋权益,建设海洋强国。

(二)全面促进资源节约。节约资源是保护生态环境的根本之策。要节约集约利用资源,推动资源利用方式根本转变,加强全过程节约管理,大幅降低能源、水、土地消耗强度,提高利用效率和效益。推动能源生产和消费革命,控制能源消费总量,加强节能降耗,支持节能低碳产业和新能源、可再生能源发展,确保国家能源安全。加强水源地保护和用水总量管理,推进水循环利用,建设节水型社会。严守耕地保护红线,严格土地用途管制。加强矿产资源勘查、保护、合理开发。发展循环经济,促进生产、流通、消费过程的减量化、再利用、资源化。

(三)加大自然生态系统和环境保护力度。良好生态环境是人和社持续发展的根本基础。要实施重大生态修复工程,增强生态产品生产能力,推进荒漠化、石漠化、水土流失综合治理,扩大森林、湖泊、湿地面积,保护生物多样性。加快水利建设,增强城乡防洪抗旱排涝能力。加强防灾减灾体系建设,提高气象、地质、地震灾害防御能力。坚持预防为主、综合治理,以解决损害群众健康突出环境问题为重点,强化水、大气、土壤等污染防治。坚持共同但有区别的责任原则、公平原则、各自能力原则,同国际社会一道积极应对全球气候变化。

(四)加强生态文明制度建设。保护生态环境必须依靠制度。要把资源消耗、环境损害、生态效益纳入经济社会发展评价体系,建立体现生态文明要求的目标体系、考核办法、奖惩机制。建立国土空间开发保护制度,完善最严格的耕地保护制度、水资源管理制度、环境保护制度。深化资源性产品价格和税费改革,建立反映市场供求和资源稀缺程度、体现生态价值和代际补偿的资源有偿使用制度和生态补偿制度。积极开展节能量、碳排放权、排污权、水权交易试点。加强环境监管,健全生态环境保护责任追究制度和环境损害赔偿制度。加强生态文明宣传教育,增