

中华人民共和国 水污染防治法阐释

中国环境科学出版社

序 言

《中华人民共和国水污染防治法》(以下简称《水污染防治法》)是我国整个环境保护法律、法规体系的重要组成部分,是水污染防治方面的牵头法律。该法于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,同日公布,自1984年11月1日起施行。它是我国立法机关较早正式颁布的环境法律,对此后的环境立法有着重要影响。当时本法共七章四十六条,分别对总则、水环境质量标准和污染物排放标准的制定、水污染防治的监督管理、防止地表水和地下水污染、法律责任等作了规定。为了适应新的情况下水污染防治的需要,第八届全国人民代表大会常务委员会第19次会议于1996年5月15日通过修改本法的决定,对本法的内容作了重大修改。这次修改,比原法增加了16个完整的条目,并对原法中的9个条目作了删改或补充。其修改和增加的主要内容包括:

(1)加强了对流域和区域水污染防治的监督管理。要求按流域或者区域编制水污染防治规划,并规定“经批准的水污染防治规划是防治水污染的基本依据,规划的修订须经原批准机关的批准”。

(2)增加了对跨流域水污染防治的监督管理措施。授权国务院环境保护行政主管部门会同国务院水利管理部门和有关省级人民政府确定重要江河流域的省界水体水环境质量标准,报国务院批准后施行,并授权重要江河流域的水资源保护工作机构负责监测其所在流域的省界水体的水环境质量状况。

(3)强调了对城市污水的集中处理。要求国务院有关部门和地方各级人民政府必须把保护城市水源和防治城市水污染纳入城市建设规划,建设和完善城市排水管网,有计划地建设城市污水集

中处理设施,加强城市水环境的综合整治。

(4)增加了划定生活饮用水保护区制度。授权省级以上人民政府可以依法划定生活饮用水地表水源保护区。同时还规定了对饮用水源保护区的严格管理措施。

(5)增加了实行清洁生产、淘汰落后生产工艺和设备的规定。要求“企业应当采用原材料利用效率高、污染物排放量少的清洁生产工艺,并加强管理,减少水污染物的产生。”授权“国务院经济综合主管部门会同国务院有关部门公布限期禁止采用的严重污染水环境的工艺名录和限期禁止生产、禁止销售、禁止进口、禁止使用的严重污染水环境的设备名录。”

(6)增加了对重点污染物排放的总量控制制度和重点污染物排放量的核定制度。总量控制制度的适用对象是实现水污染物达标排放后仍不能达到国家规定的水环境质量标准的水体。核定制度的适用对象是在实行总量控制制度中有排污量削减任务的企业。

(7)强化了对严重污染水环境小型企业的管理措施。规定“国家禁止新建无水污染防治措施的小型化学制纸浆、印染、染料、制革、电镀、炼油、农药以及其他严重污染水环境的企业。”

(8)扩大了省、自治区、直辖市人民政府制定水污染物排放标准的权力。增加了关于省、自治区、直辖市人民政府对国家水污染物排放标准中未作规定的项目也可以制定地方水污染物排放标准的規定。

(9)增加了对非点源水污染管理措施的规定。要求“县级以上地方人民政府的农业管理部门和其他有关部门,应当采取措施,指导农业生产者科学、合理地施用化肥和农药,控制化肥和农药的过量使用,防止造成水污染。”

(10)明确了跨行政区域的水污染纠纷的处理机构。即“跨行政区域的水污染纠纷,由有关人民政府协商解决,或者由其共同的上级人民政府协调解决。”

(11)授权渔政监督管理机构对渔业污染事故进行调查处理。

(12)明确了个体工商户被管理主体的法律地位。

(13)体现了公众参与。增加了关于环境影响报告书中应当有建设项目所在地单位和居民的意见的规定。

(14)强化了对违法行为的处罚。不仅对违反新增加的义务性条款的行为规定了法律责任,而且对原法中法律责任不完善之处进行了补充。

《水污染防治法》的这些修改为我国水污染防治提供了新的法律依据,同时也使广大环境管理人员面临着如何准确理解和执行新规定的问题。笔者在《中华人民共和国水污染防治法诠释》的基础上,结合近年来参与环境法律、法规起草和进行环境法研究过程中新的认识和体会,编写了这本小册子,希望能对环境管理人员掌握和贯彻执行《水污染防治法》有所帮助。

王 灿 发

1996年10月1日于京郊军都书屋

目 录

序言	(I)
第一章 总则	(1)
第二章 水环境质量和污染物排放标准的制定	(8)
第三章 水污染防治的监督管理	(12)
第四章 防止地表水污染	(39)
第五章 防止地下水污染	(49)
第六章 法律责任	(52)
第七章 附则	(69)
附录	(72)
全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国水 污染防治法》的决定	(72)
中华人民共和国水污染防治法	(78)
国务院关于环境保护若干问题的决定	(89)

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国水污染防治法阐释/王灿发编著.-北京:中国环境科学出版社,1996

ISBN 7-80135-191-1

I. 中… II. 王… III. 水污染防治法-注释-中国
IV. D922.685

中国版本图书馆 CIP 数据核字(96)第 24556 号

中国环境科学出版社出版发行
(100062 北京崇文区北岗子街 8 号)
北京市通县永乐印刷厂印刷
各地新华书店经售

*

1997 年 1 月第 一 版 开本 850×1168 1/32

1997 年 1 月第一次印刷 印张 3 1/4

印数 1-5000 字数 84 千字

ISBN 7-80135-191-6/X·1136

定价: 4.30 元

序 言

《中华人民共和国水污染防治法》(以下简称《水污染防治法》)是我国整个环境保护法律、法规体系的重要组成部分,是水污染防治方面的牵头法律。该法于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,同日公布,自1984年11月1日起施行。它是我国立法机关较早正式颁布的环境法律,对此后的环境立法有着重要影响。当时本法共七章四十六条,分别对总则、水环境质量标准和污染物排放标准的制定、水污染防治的监督管理、防止地表水和地下水污染、法律责任等作了规定。为了适应新的情况下水污染防治的需要,第八届全国人民代表大会常务委员会第19次会议于1996年5月15日通过修改本法的决定,对本法的内容作了重大修改。这次修改,比原法增加了16个完整的条目,并对原法中的9个条目作了删改或补充。其修改和增加的主要内容包括:

(1)加强了对流域和区域水污染防治的监督管理。要求按流域或者区域编制水污染防治规划,并规定“经批准的水污染防治规划是防治水污染的基本依据,规划的修订须经原批准机关的批准”。

(2)增加了对跨流域水污染防治的监督管理措施。授权国务院环境保护行政主管部门会同国务院水利管理部门和有关省级人民政府确定重要江河流域的省界水体水环境质量标准,报国务院批准后施行,并授权重要江河流域的水资源保护工作机构负责监测其所在流域的省界水体的水环境质量状况。

(3)强调了对城市污水的集中处理。要求国务院有关部门和地方各级人民政府必须把保护城市水源和防治城市水污染纳入城市建设规划,建设和完善城市排水管网,有计划地建设城市污水集

中处理设施,加强城市水环境的综合整治。

(4)增加了划定生活饮用水保护区制度。授权省级以上人民政府可以依法划定生活饮用水地表水源保护区。同时还规定了对饮用水源保护区的严格管理措施。

(5)增加了实行清洁生产、淘汰落后生产工艺和设备的规定。要求“企业应当采用原材料利用效率高、污染物排放量少的清洁生产工艺,并加强管理,减少水污染物的产生。”授权“国务院经济综合主管部门会同国务院有关部门公布限期禁止采用的严重污染水环境的工艺名录和限期禁止生产、禁止销售、禁止进口、禁止使用的严重污染水环境的设备名录。”

(6)增加了对重点污染物排放的总量控制制度和重点污染物排放量的核定制度。总量控制制度的适用对象是实现水污染物达标排放后仍不能达到国家规定的水环境质量标准的水体。核定制度的适用对象是在实行总量控制制度中有排污量削减任务的企业。

(7)强化了对严重污染水环境小型企业的管理措施。规定“国家禁止新建无水污染防治措施的小型化学制纸浆、印染、染料、制革、电镀、炼油、农药以及其他严重污染水环境的企业。”

(8)扩大了省、自治区、直辖市人民政府制定水污染物排放标准的权力。增加了关于省、自治区、直辖市人民政府对国家水污染物排放标准中未作规定的项目也可以制定地方水污染物排放标准的規定。

(9)增加了对非点源水污染管理措施的规定。要求“县级以上地方人民政府的农业管理部门和其他有关部门,应当采取措施,指导农业生产者科学、合理地施用化肥和农药,控制化肥和农药的过量使用,防止造成水污染。”

(10)明确了跨行政区域的水污染纠纷的处理机构。即“跨行政区域的水污染纠纷,由有关人民政府协商解决,或者由其共同的上级人民政府协调解决。”

(11)授权渔政监督管理机构对渔业污染事故进行调查处理。

(12)明确了个体工商户被管理主体的法律地位。

(13)体现了公众参与。增加了关于环境影响报告书中应当有建设项目所在地单位和居民的意见的规定。

(14)强化了对违法行为的处罚。不仅对违反新增加的义务性条款的行为规定了法律责任,而且对原法中法律责任不完善之处进行了补充。

《水污染防治法》的这些修改为我国水污染防治提供了新的法律依据,同时也使广大环境管理人员面临着如何准确理解和执行新规定的问题。笔者在《中华人民共和国水污染防治法诠释》的基础上,结合近年来参与环境法律、法规起草和进行环境法研究过程中新的认识和体会,编写了这本小册子,希望能对环境管理人员掌握和贯彻执行《水污染防治法》有所帮助。

王 灿 发

1996年10月1日于京郊军都书屋

目 录

序言	(I)
第一章 总则	(1)
第二章 水环境质量和污染物排放标准的制定	(8)
第三章 水污染防治的监督管理	(12)
第四章 防止地表水污染	(39)
第五章 防止地下水污染	(49)
第六章 法律责任	(52)
第七章 附则	(69)
附录	(72)
全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国水 污染防治法》的决定	(72)
中华人民共和国水污染防治法	(78)
国务院关于环境保护若干问题的决定	(89)

第一章 总 则

第一条 为防治水污染,保护和改善环境,以保障人体健康,保证水资源的有效利用,促进社会主义现代化建设的发展,特制定本法。

【阐释】本条是关于立法目的和任务的规定。

《水污染防治法》的立法目的与《环境保护法》的立法目的,既有共同点,又有不同点。其共同点在于,它们都是为了保护和改善环境,保障人体健康,促进社会主义现代化建设的发展。其不同点在于,《环境保护法》的立法目的在于从整体上保护环境,防治污染和其他公害,而《水污染防治法》的立法目的则着重于防治水污染,保证水资源的有效利用。由此可知,《水污染防治法》与《环境保护法》是特殊与一般的关系。《水污染防治法》是为解决水污染这个特殊矛盾而制定的环境保护法律。因此《水污染防治法》的规定要比《环境保护法》对水污染防治的规定更加具体,更加全面。

《水污染防治法》不仅要防治水污染,而且还要保证水资源的有效利用。“水资源”是指在当前经济技术条件下可为人类利用的地表水、地下水和土壤水。本法所指的水资源,只是江河、湖泊、运河、渠道、水库等地表水以及地下水,而不包括土壤水,保证水资源的有效利用,就是要保证水资源的质量符合利用要求,达到水资源利用的理想效果。

第二条 本法适用于中华人民共和国领域内的江河、湖泊、运河、渠道、水库等地表水体以及地下水体的污染防治。

海洋污染防治另由法律规定,不适用本法。

【阐释】本条是关于该法适用范围的规定。

法的适用范围是指法律发生效力的范围,包括时间效力、空间效力、对人的效力、对事的效力。本条只规定了《污染防治法》的空间效力、对人的效力、对事的效力,而不包括时间效力。

本法的空间效力及于中华人民共和国领域内的江河、湖泊、运河、渠道、水库等地表水体和地下水体。本来“领域”是指一国主权管辖下的一定区域,包括领陆、领水和领空,领水又包括内陆水和领海,但由于海洋的污染防治已由《中华人民共和国海洋环境保护法》规定,所以本法的空间效力就只及于内陆水体。值得指出的是,其它法律一般只涉及地表水体,而水污染防治法则涉及到地下水体。地下水体是指存在于地表以下岩土孔隙、裂隙和洞穴中的各种不同形态的水体。它和地表水体一样,是一种宝贵的自然资源。地下水体的污染也会对人体健康、工农业生产造成危害。因此,水污染防治法律应当和必须适用于地下水体的污染防治。

本法对人的效力及于在中华人民共和国领域内的所有的单位和个人,而不管这些单位和个人具有哪国国籍,其行为只要涉及我国领域内江河、湖泊、运河、渠道、水库等地表水体以及地下水体的污染防治,就要遵守本法。

本法对事的效力及于地表水体和地下水体的污染防治。也就是凡涉及江河、湖泊、运河、渠道、水库等地表水体以及地下水体的污染防治,均应遵守本法。应当指出的是,这里的“污染防治”并不只指采取措施防治污染的活动,而且还包括排放污染物污染水体的活动。也就是说,防治污染的活动和排放污染物污染水体的活动,都要适用本法。如果把本条理解为只有污染防治活动才适用本法,那就大错特错了。

应当注意的是,水与水体是不同的。水体是水的积聚体,不仅包括水,而且包括水中的悬浮物、溶解物、底泥和水生生物等。区分水和水体的概念十分重要。因为在许多情况下,水的污染并不能从水本身反映出来,而是从整个水体反映出来。例如,水被重金属污染以后,水中重金属的含量一般并不高。这是因为重金属在

水中会很快沉入底泥。如果仅从水中检测,似乎未受到污染,但若从整个水体检测,则可能已受到严重污染。本条规定本法适用于水体的污染防治,可见水污染防治法并不仅仅是防治水的污染,而是要防治整个水体的污染。因此,本法中所说的水污染应当是指水体污染。例如,本法第四章“防止地表水污染”、第五章“防止地下水污染”均应是指防止地表水体污染和防止地下水体污染。

第三条 国务院有关部门和地方各级人民政府,必须将水环境保护工作纳入计划,采取防治水污染的对策和措施。

【阐释】本条是关于国务院有关部门和地方各级人民政府在水环境保护计划和防治水污染对策方面职责的规定。

水是生命的源泉,是人类和其他一切生物生存、发展必不可少和不可代替的基本环境要素之一,同时它又是一种重要的自然资源,是农业生产和许多工业生产的命脉。但是,由于人类活动的加剧,水污染的产生和发展,使得水资源的供求矛盾越来越尖锐,严重影响着人们的生命健康和国民经济的正常发展。据统计,我国城市每天共缺水 2000 万吨,影响工业产值 260 亿元,1991 年全国排放废水,除去乡镇工业外,仍达到 386.2 亿吨,每年因水污染造成的经济损失为 434 亿元。因此,如何采取对策和措施防治水污染,保护水环境,就不能不是各级人民政府的一项重要职责。

本条中所说的“将水环境保护工作纳入计划”,按照《水污染防治法实施细则》第 2 条的规定,是指将水环境保护工作纳入国民经济和社会发展计划。本条中所说的“国务院有关部门”,主要是指国家计划部门和环保部门。为了把水环境保护工作切实纳入国民经济和社会发展计划,环保部门和计划部门应当通力合作,密切配合,把水环境保护工作渗透到国民经济和社会发展计划的编制、下达、实施和监督检查的各个环节中去。

将环境保护工作纳入国民经济和社会发展计划,不仅是国务院有关部门的职责,而且也是地方各级人民政府的职责,也就是全

国所有省、自治区、直辖市、市、州、盟、县、旗，直至乡、镇的经济和社会发展规划中都必须包含水环境保护的计划。

值得注意的是，本法在规定国务院有关部门和地方各级人民政府的这一职责时，用的是强制性很强的“必须”一词，充分说明将水环境保护工作纳入经济和社会发展规划是不容置疑的，是必须履行的法定职责。不将水环境保护工作纳入计划，即可构成违法失职。

国务院有关部门和地方各级人民政府应采取防治水污染的对策和措施。这些对策和措施从大的方面来说，一是经济方面的对策和措施，如鼓励水的综合利用、循环利用、节约用水；二是技术方面的对策和措施，如采取有利于水环境保护的技术政策；三是法律方面的对策和措施，即通过制定和颁布水环境保护法律、法规，防治水的污染。在这方面，我国已发布了《环境保护技术政策要点》、《关于结合技术改造防治工业污染的几项规定》、《关于防止水污染技术政策的规定》和一些水污染防治的法律、法规。今后，除了应根据形势和条件继续制定一些有利于水污染防治的经济、技术政策和措施外，重要的是应切实贯彻执行已有的防治污染的经济技术政策、措施和法律、法规、规章。

第四条 各级人民政府的环境保护部门是对水污染防治实施统一监督管理的机关。

各级交通部门的航政机关是对船舶污染实施监督管理的机关。

各级人民政府的水利管理部门、卫生行政部门、地质矿产部门、市政管理部门、重要江河的水源保护机构，结合各自的职责，协同环境保护部门对水污染防治实施监督管理。

【阐释】本条是关于水污染防治监督管理体制的规定。

本条规定的水污染防治的监督管理体制是统一管理与分部门管理相结合的管理体制。

首先,各级人民政府的环境保护部门是对水污染防治实施统一监督管理的机关。我国的县级以上人民政府一般都设有专门的环境保护机构,它们在水污染防治方面的主要职责是:监督国家机关、社会团体、企业事业单位和公民个人贯彻执行和遵守水污染防治法规;编制所辖区域内的水污染防治规划;依照法律规定的权限颁发水环境保护标准;组织、开展水污染防治的科学研究;总结推广和奖励先进的水污染防治技术工艺;组织水环境监测和实施法律规定的其他监督管理职责。

其次,各级交通部门的航政机关是对船舶污染实施监督管理的机关。由于船舶污染属于流动污染源,与陆地工矿企业等固定污染源有很大不同。如果由环保部门对船舶污染实施监督管理,无论在人力、物力上,还是在技术上都将有很大困难。交通部门的航政机关,本身就负责对船舶的日常监督管理,由其实施船舶的污染监督管理,当然比环保部门更方便、有效。航政机关对船舶污染的监督管理,主要表现为:①航行船舶的防污设备、防污文书或者记录是否符合要求;②监督检查港口或者码头的废物接收与处理设施是否符合要求;③负责审批在港区进行的有可能污染港区水域的作业;④负责船舶污染事故调查处理,并可强制打捞或强制拖航造成或可能造成船舶污染事故的船舶;⑤对违反水污染防治法的船主进行处罚;⑥根据当事人请求处理有关的赔偿责任和赔偿金额纠纷。

再其次,各级人民政府的水利管理、卫生行政、地质矿产、市政管理和重要江河的水源保护机构是水污染防治的协同监督管理机关。它们结合各自的职责;分别负责某一方面的水污染防治监督管理。所谓“结合各自的职责”,就是水利管理部门结合水资源保护、水利建设、水土保持的职责,协同环境保护部门对地表水的污染防治实施监督管理;地质矿产部门结合地质勘探,矿产资源开发管理的职责;协同环保部门对地下水的污染防治实施监督管理;卫生行政部门结合卫生保健、卫生防疫的管理职责,协同环保部门对饮用水源、医院废水污染防治实施监督管理;市政管理部门结合城

市基础设施建设的管理,协同环保部门对排入下水道污水和其他城市生活污水实施监督管理;重要江河的水源保护机构结合江河整治工作和对有关方面的协调职责,协同环保部门对跨地区的江河水污染防治实施监督管理。

实施本条的规定,关键在于处理好“统一监督管理”与“协同监督管理”的关系。环境保护部门作为负有统一监督管理职责的部门,不仅应当对水污染防治有一个统一的规划目标,综合的管理措施,全面的检查、指导与督促,而且应当支持各有关部门的水污染防治监督管理工作,同时做好水污染防治方面的协调工作,使各有关部门的水污染防治工作协调统一到一个总目标上来。作为协同环保部门对水污染防治实施监督管理的各有关部门,应当与环保部门的统一监督管理积极配合,向环保部门通报本部门水污染防治的情报信息,并接受环保部门对水污染防治的检查和指导。

第五条 一切单位和个人都有责任保护水环境,并有权对污染损害水环境的行为进行监督和检举。

因水污染危害直接受到损失的单位和个人,有权要求致害者排除危害和赔偿损失。

【阐释】本条是关于单位和个人在水环境保护方面权利和义务的规定。

水环境是指地球上分布的各种水体以及与其密切相连的诸环境要素如河床、海岸、植被,土壤等。它主要由地表水环境和地下水环境两部分组成。水环境是构成环境的基本要素之一,是人类社会赖以生存和发展的最重要的场所。因此,本法规定保护水环境是一切单位和个人的责任。“责任”按其本意,应是“份内应做之事”。在法律上一般是指不履行法定义务所应承担的消极的法律后果,如本法第六章规定的“法律责任”。但有时候,责任也与义务不加区别,本条的规定即是如此。

“一切单位和个人都有责任保护水环境”一语,最起码应包含

三层意思：一是一切单位和个人都不得污染破坏水环境；二是一切单位和个人如果污染破坏了水环境负有治理污染，恢复水环境原状的义务；三是一切单位和个人都有制止、检举、揭发他人污染破坏水环境行为的义务。单位和个人只有做到了这三条，才算尽了保护水环境的责任。

本条规定的单位和个人在水环境保护方面的权利主要有两个方面：一是对污染损害水环境行为的监督和检举权；二是因水污染危害直接受到损失的单位和个人要求排除危害权和求偿权。

对污染损害水环境行为的监督和检举的权利，同时也可以说是单位和个人的义务。因为，监督和检举污染损害水环境的行为本身，不仅是一种权利，而且也是保护水环境的一种行为，既然任何单位和个人都有保护水环境的义务，那么从事这种行为当然也就具有履行义务的性质。

监督权比检举权的使用范围更广。监督既可以是对违法者的监督，也可以是对执法者的监督；既可以是对一般单位和个人的监督，也可以是对环境管理机关的监督。而检举只是单位或个人向司法机关或其他有关机关揭露污染损害水环境的违法事实，它的对象只是指向违法行为人。

要求致害者排除危害和赔偿损失权，从法律性质上来说，是单位和个人的一种民事权利。遭受环境污染损害的单位和个人，不仅可以依照本条的规定要求致害者排除危害、赔偿损失，而且还可以依照《民法通则》的有关规定要求致害者排除危害、赔偿损失。

排除危害、赔偿损失，从致害者方面来说，属于承担民事责任的两种方式。因此，本法在“法律责任”一章中从致害者责任方面规定排除危害、赔偿损失是造成水污染危害的单位应负的法律责任。