

## 附件 2

# 水污染防治法（修订草案） （征求意见稿）编制说明

现行《水污染防治法》于 2008 年 2 月 28 日由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通过，自 2008 年 6 月 1 日起施行。八年来，在标准规划、监督管理、工业和城镇水污染防治、饮用水水源安全保障等方面，进一步完善了制度措施，深化了水污染防治工作，取得了积极进展。但是，一些地区水环境质量差、水生态受损重、环境隐患多等问题仍然突出，与人民群众的期盼还有较大差距。

党的十八大以来，国家环境保护法律法规、方针政策、污染防治理念等都有了更深入的发展，十八大，十八届三中、四中、五中全会，习近平总书记系列重要讲话，以及党中央、国务院关于生态文明和环境保护的系列政策文件，均对水污染防治工作提出了新的更高的要求。2014 年《环境保护法》、2015 年《大气污染防治法》的修订实施，2015 年《水污染防治行动计划》（以下简称《水十条》）的颁布实施，为修改完善《水污染防治法》奠定了坚实基础。为贯彻依法治国，推进新常态下的水污染防治工作，全国人大于 2015 年将《水污染防治法》修订列入立法计划。

按照国务院部署，环境保护部主要开展了以下工作：一是认真总结经验。配合全国人大，分别于2015年、2016年赴8省（区）开展水污染防治法实施情况专题调研；按照国务院安排，协调发展改革委等国务院有关部门做好全国人大水污染防治专题询问工作，深入总结经验、聚焦问题。二是全面学习借鉴。研究梳理生态文明改革系列重要文件，全面衔接《环境保护法》，提炼融合《水十条》中制度性设计等内容，借鉴吸收国内外水环境管理立法经验并进行对比分析。三是深入开展论证。汇集环境领域的权威专家及地方环保部门、非政府组织等代表，组建研究及咨询团队，重点针对水环境质量目标管理、水生态环境功能分区、信息公开及公众参与、源头预防、优化监管制度、落实法律责任等开展专题研究，形成论证材料。此外，就修订工作有关情况及时与国务院法制办等部门沟通协调，共同推进。

2016年3月，环境保护部党组审议并原则通过了《水污染防治法》修订工作思路和修订草案初稿；4月，环境保护部就修订草案征求了发展改革委、工业和信息化部、财政部等31个国务院相关部门，各省（区、市）环境保护厅（局）及环境保护部各环境保护督查中心的意见。在此基础上，修改形成《水污染防治法（修订草案）》（征求意见稿）。

## **一、总体考虑**

修订工作全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中

全会，习近平总书记系列重要讲话精神，按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略部署，以水环境质量改善为核心，重点针对当前法律实施中存在的主要问题开展修订。既着眼长远，满足生态文明建设需要；又立足当前，着力补齐全面建成小康社会的水生态环境短板。通过修法为全面推进水污染防治和水生态环境保护提供更有力的法律保障。

修订工作深入分析吸纳《关于加快推进生态文明建设的意见》及《生态文明体制改革总体方案》《生态环境监测网络建设方案》等系列配套文件的重要内容以及《水十条》中制度建设的先进理念，紧紧围绕“坚持质量核心、强化源头预防、优化监管体系、落实各方责任、运用多种手段”等重点方面系统开展。一是坚持继承原则。充分继承并完善现行《水污染防治法》中行之有效的条款，如流域水污染防治规划、水污染物排放标准、建设项目环境影响评价、城镇水污染防治措施、饮用水水源保护等。二是坚持创新原则。建立兼顾流域和行政区划特点的水环境质量目标管理体系，建立生态流量保障制度，提出对废水或污水集中处理设施及其排入废水的管理要求，增加农村水污染防治规定等。三是坚持协调原则。处理好与《环境保护法》《水法》《海洋环境保护法》等相关法律的关系。厘清政府、排污单位和社会公众等主体及政府各部门的权利、义务和责任，为环境管理体制机制改革预留空间。四是坚持落地原则。各项制度措施主体清楚、权利清晰、责任明确、程序完

备，有利于各类主体执行操作。

## 二、修订草案总体框架

《水污染防治法（修订草案）》（征求意见稿）共九章143条：

第一章“总则”共14条，主要包括立法目的、适用范围、基本原则、政府责任、部门分工、目标责任制和考核评价制度、跨界流域监管、排污者责任、科技宣教、资金投入、信息公开与公众参与、奖励制度等。

第二章“水污染防治的标准和规划”共三节16条，主要包括水环境质量标准与水污染物排放标准、水污染防治规划和水环境保护目标考核等。

第三章“水污染防治的监督管理”共13条，主要包括排污许可、总量控制、环境影响评价、排污口设置、水环境质量监测和水污染物排放监测、排污收费与环保税、现场检查等制度。

第四章“水污染防治的措施”共五节37条，主要包括一般规定，工业、城镇、农业农村以及船舶港口的水污染控制与治理等。

第五章“重要功能水体保护”共三节16条，主要包括饮用水水源保护、地下水保护和其他特殊水体保护等。

第六章“水环境风险监控预警与水污染事故应急处置”共6条，主要包括水环境风险监控预警、应急准备和应急响应、

突发水污染事故调查和损害评估等。

第七章“信息公开与公众参与”共两节8条，主要包括政府及环境保护等有关部门、排污单位的信息公开要求，以及公众参与水污染防治决策和监督的相关规定。

第八章“法律责任”共31条，主要包括地方政府、有关部门及其工作人员、排污单位、其他相关单位及人员的法律责任，损害赔偿等。

第九章“附则”共2条，规定了本法中基础用语的含义和施行日期等。

### **三、修订的主要内容**

修订工作以水环境质量改善为核心，坚持保护优先、预防为主、综合治理、统筹协调，系统考虑水资源、水环境和水生态，地表水与地下水并重，综合运用行政、司法、经济等多种手段。中央与地方密切配合，各有关部门协调发力，企业事业单位依法尽责，社会和公众全面参与，共同推进水环境质量持续改善。

#### **（一）夯实水环境质量目标管理基础**

坚持以水环境质量改善核心，建立水环境质量目标管理体系，主要做了四方面修改。一是实行水生态环境功能分区管理。基于以往研究实践成果，国家建立流域—生态功能控制区—水环境控制单元三级水生态环境功能分区体系。二是完善水污染防治规划体系，明确国家水污染防治总体规划、流域和区域水

污染防治规划的功能定位,确定地方各级人民政府的水环境质量目标;编制地下水污染防治规划和重点行业或领域水污染防治专项规划。三是创新水污染物排放标准体系。根据地方水环境质量改善的需要和地方经济、技术条件,省、自治区、直辖市人民政府可制定基于技术经济评估和基于水环境质量改善需求的两类水污染物排放标准。四是完善目标评价考核规定,增加了评价考核、限期达标、区域限批、环保督察和离任审计等要求。

主要体现在修订草案的第一章“总则”和第二章“水污染防治的标准和规划”。

## (二) 强化水污染源头预防

强调“防在前,治在后”,新增了八方面预防性规定。一是建立健全水环境承载能力监测评价预警体系和机制。二是建立江河流域生态流量和湖泊、水库、地下水合理水位保障制度。三是增加规划环评规定,与建设项目环评协调发挥好空间和行业准入作用。四是建立重污染企业退出机制。五是体现清洁生产和循环经济发展要求。六是制定有毒有害水污染物名录,加强风险防范。七是借鉴《大气污染防治法》,在部分产品质量标准中明确水环境保护要求。八是在地下水保护、良好水体保护方面进一步落实保护优先原则。

主要体现在修订草案的第三章“水污染防治的监督管理”、第四章“水污染防治的措施”和第五章“重要功能水体保护”。

### （三）理顺和协调水污染防治监管制度体系

围绕排污许可、总量、环评、监测、监察等多项制度的系统设计和有机衔接，主要做了三方面修改。一是推行排污许可制并确立其核心地位。明确了排污许可对象和许可证内容的确定依据。简化行政审批并强化事中事后监管，删除排污申报登记和环保设施竣工验收制度。二是根据水环境质量改善需要，完善水污染物总量控制制度。将总量控制作为水环境质量改善的重要手段，加强其与水环境质量目标的衔接。三是建立科学、规范的水环境质量监测制度和水污染物排放监测制度。统一水环境监测的网络、规范、数据共享、质量评价、信息公开等规定。

主要体现在修订草案的第三章“水污染防治的监督管理”。

### （四）切实落实各方主体责任

针对落实各方责任，重点完善了两方面规定：一是落实政府及有关部门责任。借鉴《环境保护法》《大气污染防治法》和地方立法经验，将对水环境质量负责的政府层级拓展至地方各级人民政府。加大水环境质量目标考核评估和追责力度，实施党政同责、一岗双责。二是明确了排污单位主体责任，要求其按证排污、依法开展自行监测记录、定期执行报告、公开相关信息，采取有效措施防止、减少水污染，并对造成的损害依法承担责任。

主要体现在修订草案的第一章“总则”、第三章“水污染防

治的监督管理”和第八章“法律责任”。

### （五）综合运用多种手段

主要体现在完善法律责任、强化经济措施、加强公众参与和监督、运用司法手段四个方面。一是补齐义务性规定的责任条款、加大违法处罚力度、调整不合理惩处措施等规定。二是增加绿色信贷、环境污染强制责任保险、水生态环境补偿等经济手段规定。三是落实《环境保护法》中公众参与的权利。四是运用司法手段，重点解决水污染损害赔偿等问题。

主要体现在修订草案的第一章“总则”、第七章“信息公开与公众参与”、第八章“法律责任”。