

## 附件 2

# “十四五”环境影响评价与排污许可改革实施方案

(征求意见稿)

为贯彻落实“十四五”生态环境保护目标、任务，强化制度改革创新，健全以环境影响评价（以下简称环评）制度为主体的源头预防体系，构建以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系，助力污染防治攻坚战，推动生态环境质量持续改善，促进高质量发展，制定本方案。

## 一、奋力开创环评与排污许可管理新局面

### （一）“十三五”环评与排污许可改革取得重要突破

“十三五”期间，环评与排污许可围绕支撑环境质量改善，立足服务高质量发展，全面推进“放管服”改革，不断提升源头预防和过程监管效能。“三线一单”从试点推进到全面铺开，完成了所有省级成果发布，全国生态环境分区管控体系初步建立。排污许可确立核心制度地位，出台了《排污许可管理条例》，覆盖所有固定污染源。环评“放管服”力度空前，取消了竣工环保验收和环评机构资质审批等多项行政许可，登记表由审批改为在线备案，审批和监管全面向基层下沉。规划环评、项目环评与排污许可进一步聚焦重点、优化流程、提高效能，法律法规和标准规范体系更加健全，法治化、规范化、精细化、信息化、便民化水平进一步提高，

为协同推进生态环境高水平保护和经济高质量发展发挥了重要作用。

**支持高质量发展作用凸显。**“三大地区”（京津冀、长三角和珠三角）、长江经济带等区域发展战略环评全面完成，“三线一单”逐步落地应用，基础性和引导性作用愈发明显。流域、省级矿产资源规划环评取得新突破，产业园区、煤炭矿区、港口、能源化工基地规划环评全面推进，在优布局、调结构、控规模、促转型等方面发挥了重要作用。

**推动区域污染物减排成效显著。**通过项目环评推动减少化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物、烟尘排放量约 46.8 万吨、3.7 万吨、19.0 万吨、27.4 万吨、42.5 万吨。将 273.44 万家排污单位纳入排污许可管理，涉及年许可排放化学需氧量 470.80 万吨、氨氮 49.67 万吨、二氧化硫 560.65 万吨、氮氧化物 790.04 万吨。

**加强生态保护措施有力。**通过 30 余个流域综合规划环评，对近 200 个不符合生态保护要求的水利水电工程提出取消建设的优化建议，将多段干、支流纳入栖息地整体性保护。重大工程建设的生态保护和修复措施进一步强化，野生动物通道、过鱼设施、替代生境建设等逐步成为水利水电和线性工程标配，全封闭声屏障等环保创新措施开始落地实施。

**服务“六稳”“六保”多措并举。**对新冠疫情防控急需的建设项目实施环评应急保障。制定实施环评审批正面清单，修订建设项目环评分类管理名录和环境影响报告表格

式，建成全国环评技术评估服务咨询平台。大幅提升环评审批效率，全国平均审批时间已经压缩到法定时限的一半。

## **（二）环评与排污许可工作任重道远**

“十四五”时期是我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年，也是持续改善生态环境质量、筑牢生态安全屏障的关键时期。环评与排污许可作为与经济社会发展密切联系的重要环境管理制度，对照高质量发展的时代主题，推进全面绿色转型的引导、约束作用亟待发挥；对照持续改善生态环境质量的核心目标，源头预防、过程监管的效力亟待提升；对照治理体系和治理能力现代化的总体要求，内涵丰富、高效联动、支撑到位的制度体系亟待健全；对照人民群众日益增长的美好生活需要，依法规范行政、维护环境权益的能力亟待增强。

**统筹经济社会发展与生态环境保护的责任重大。**我国工业化城镇化仍将保持较快增长，一些地区传统发展路径依赖严重，上马高耗能高排放（“两高”）项目冲动仍较强烈，加强生态环境源头防控，在发展中守住绿水青山第一道防线的责任持续加大。

**推进污染物减排和生态保护的壓力高企。**区域污染物排放总量仍居高位，排污许可管理与区域、流域生态环境质量尚未真正挂钩，压减许可排放量难度大。新建项目呈现向中西部欠发达地区、流域上游和生态敏感区布局建设的态势，对当地生态环境准入把关和事中事后监管带来新的压力。

**创新环评与排污许可管理体系的任务繁重。**“三线一单”法律支撑薄弱，规划环评落地实施机制尚不健全。排污许可制与环评、总量、统计、监测、执法等相关制度的衔接融合亟待推进。温室气体排放纳入环评与排污许可的管理和技术储备不足。生物多样性保护、人群健康评价等尚未与国际接轨。

**维护公众合法环境权益的考验严峻。**环评与排污许可领域信息公开、公众参与范围和深度不断拓展，社会关注度日益提升，重大规划和项目建设、第三方中介服务时常成为舆情焦点，涉环保“邻避”问题防范化解形势更加严峻复杂。

## **二、总体思路**

### **（三）指导思想**

深入贯彻习近平生态文明思想，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，以持续改善生态环境质量为核心，坚持精准治污、科学治污、依法治污，坚持综合治理、系统治理、源头治理，坚持推进减污降碳协同增效，完善以“三线一单”为核心的生态环境分区管控制度，持续提升重点领域重点行业环评管理效能，全面实行排污许可制，协同推进“放管服”改革，充分发挥环评与排污许可在源头预防和过程监管中的效力，为深入打好污染防治攻坚战、推进高质量发展提供有力支撑。

### **（四）基本原则**

**坚持问题导向、改革创新**，聚焦环评效力不高、固定污染源管理不够系统精细、事中事后监管相对薄弱等短板，用改革的办法解决问题，推进制度创新。**坚持制度衔接、形成合力**，构建“三线一单”、规划环评、项目环评、排污许可有效联动体系，强化与执法、督察等制度的相互支撑。**坚持试点先行、稳中求进**，依法依规推进改革，保持制度体系和管理要求基本统一，支持具备条件的地区和领域纳入改革试点，并逐步规范化、制度化。**坚持提升能力、强化支撑**，统筹推进法规、技术和信息化体系建设，提升管理和技术队伍依法履职的能力水平。

### **（五）主要目标**

**源头预防作用进一步提升**。全国“三线一单”生态环境分区管控体系基本形成，管理机制、技术体系和数据共享系统基本完善。政策环评稳步推进，规划环评体系更加健全，重点领域、重点行业环评管理效能持续提升。

**排污许可核心制度进一步稳固**。固定污染源排污许可全要素、全周期管理基本实现，固定污染源排污许可执法监管体系全面建立，排污许可“一证式”管理全面落实，以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系基本形成。

**制度创新体系进一步丰富**。初步形成“三线一单”、规划环评、项目环评、排污许可以及与执法、督察等相关制度的闭环管理体系。推进将温室气体排放影响纳入环评。环评与排污许可信用管理制度更加完善，第三方服务市场全面规

范。

**基础保障能力进一步加强。**一批新领域、新行业管理政策、技术方法出台实施。环评与排污许可信息衔接、业务协同有效推进，排污许可信息系统功能持续拓展，智能查重覆盖所有环评文件，信息化建设和应用水平持续提升。

### **三、深化体制机制改革，推进完善闭环管理体系**

#### **（六）全链条优化管理**

健全环评和排污许可管理链条。完善涵盖“三线一单”、规划环评、项目环评、排污许可的管理制度体系，明确功能定位、责任边界和衔接关系，避免重复评价。以产业园区、石化基地、能源基地等规划环评为重点，强化规划环评与“三线一单”联动，推动“三线一单”成果落地。深化产业园区规划环评与项目环评联动改革试点，探索简化相关项目环评管理。探索建立污染影响类和生态影响类建设项目差异化全过程监管体系。选取具备条件的地方，开展污染影响类项目环评与排污许可深度衔接改革试点；对符合规划环评要求，且排污许可证能够有效承接的部分建设项目环境影响报告表，探索将审批制调整为备案制；对纳入排污许可证管理的污染影响类项目，深化自主验收和后评价管理改革。

统一建设项目环评管理机制。推进形成环评统一管理格局，理顺机制、规范流程、打通平台、共享数据。推进省级以下环评审批权限评估调整，县级分局原则上只负责环境影响较小的部分报告表审批。实施集中行政审批改革的地方，

应当健全统一环评机制，将承担环评审批的相关部门纳入政策指导、业务培训、环评文件复核、信息化监管等工作体系，做到统一尺度、规范把关。

### **（七）全过程公正监管**

全面加强日常业务监管。落实环评与排污许可监管行动计划，对产业园区、流域、交通、煤炭矿区等领域规划环评开展和落实情况进行抽查，对实施中产生重大不良环境影响的规划依法开展核查。对建设项目环评开展情况，污染物区域削减替代、生态环境保护设施和措施等环评文件及批复要求落实情况进行抽查。按季度开展环评文件复核抽查，会同相关部门加强环评工程师管理，开展环评单位和人员清理整顿。建立健全排污许可信用管理体系，全面实施“一处失信、全国受限”的跨地区环评失信联合惩戒机制，推进环评与排污许可违法等严重失信信息纳入国家有关信用信息系统。强化行政处罚与刑事司法衔接，严惩弄虚作假，坚决整治环评技术服务市场乱象。

健全执法督察相关长效监管机制。落实建设项目环评属地监管，深化地市级生态环境部门参与国家级、省级环评审批机制，健全市级监管、省级抽查、部级指导的属地环评监管责任体系。发挥流域海域生态环境监督管理机构作用，强化环评会商和事中事后监管。健全信息共享和问题线索移交工作机制，发现的违法违规线索及时移交执法部门，区域性、行业性等问题突出的，按有关要求纳入生态环境保护督察。

加强环评与排污许可领域行政执法与刑事司法衔接，加大违法惩处和震慑力度。

#### **（八）全方位提升服务**

持续推进优化营商环境。全面推进环评与排污许可政务服务标准化。持续深化“证照分离”改革，加快完成排污许可事项“跨省通办”“全程网办”，实现排污许可事项在不同地域无差别受理、同标准办理，加快推进电子证照签发。继续支持北京、上海、重庆、杭州、广州、深圳等试点城市深化环评与排污许可改革，为其他地区提供可复制推广的经验。

不断提升审批服务水平。持续完善国家、地方、重大外资项目“三本台账”环评审批服务体系，提前介入指导，对符合生态环保要求的开辟绿色通道，提高审批效率，推动重大项目科学落地。深化远程技术评估服务，推动解决小微企业和基层审批部门实际困难。

### **四、推进“三线一单”落地实施，加强生态环境分区管控**

#### **（九）推进生态环境协同管控**

探索建立跨区域、跨流域“三线一单”协同管控机制，统筹上下游、左右岸的保护对象与目标、空间单元与分区、准入尺度与要求等。落实长江保护法，推动长江全流域按单元精细化分区管控；加强黄河流域、赤水河流域、京津冀、长三角、成渝双城经济区、呼包鄂榆地区等重点区域流域海



域生态环境协同管控。研究将温室气体排放和应对气候变化要求纳入“三线一单”生态环境分区管控体系。

### **(十) 强化“三线一单”实施应用**

制定实施加强“三线一单”生态环境分区管控的指导意见。推动建立完善政府为主体、部门深度参与的“三线一单”落地实施机制。推动做好“三线一单”与生态保护红线评估、自然保护地优化调整、国土空间规划编制、能源资源管理等工作的衔接。强化“三线一单”成果在生态、水、海洋、大气、土壤等要素环境管理中的应用。

### **(十一) 做好“三线一单”评估考核**

建立国家对省、省对地市年度跟踪与五年评估相结合的“三线一单”实施应用跟踪评估机制，完善指标体系。推动建立以省级统筹为主，动态更新与定期调整相结合的成果更新调整机制。将“三线一单”开展、落实不力等问题按规定纳入生态环境保护督察。推动将“三线一单”纳入污染防治攻坚战考核，鼓励地方将“三线一单”纳入绿色低碳发展、高质量发展等考核。

### **(十二) 推进重点领域政策环境影响分析试点**

对国家、省、市涉及区域和行业发展、资源开发利用、产业结构调整和生产布局，以及可能对生产和消费行为产生重大影响的经济、技术政策，推动政策制定部门开展政策环境影响分析，建立健全政策环评工作机制，适时组织开展成效评估。

## **五、提升重点领域环评管理效能，筑牢绿水青山第一道防线**

### **(十三) 强化生态系统保护**

全力推进国土空间规划环评，优化开发格局、调控开发强度。推进省级矿产资源、大型煤炭矿区、流域综合规划及水利、水电规划环评，落实生态保护红线和一般生态空间管控要求，强化长期性、累积性、整体性生态环境影响评价，加强生态保护与修复。严格重大生态影响类建设项目环评管理，落实“三线一单”和规划环评管控要求，对生态敏感区执行避让、减缓、补偿和修复重建等保护措施。对水利、水电、线性工程、资源开发等重大项目，做好现状生态调查和生物多样性等生态影响评价，强化施工期、运营期生态保护对策措施。做好雅鲁藏布江下游水电开发、川藏铁路等国家战略工程环境准入管理并强化事中事后监管。严格落实围填海管控要求。

### **(十四) 加强“两高”项目生态环境源头防控**

严格执行“两高”行业项目环评审批原则和准入条件，推动相关产业布局优化和结构调整，落实主要污染物区域削减、产能置换、煤炭消费减量替代等措施。新改扩建钢铁、煤电项目应达到超低排放要求，推进焦化、水泥等行业开展超低排放改造。强化对燃煤电厂掺烧废弃物项目的环境管理。不得以改革名义降低准入要求或随意下放环评审批权限，对审批能力不适应的依法调整上收。

### **(十五) 推进将温室气体排放纳入环评管理**

积极开展产业园区减污降碳协同管控，强化产业园区管理机构规划环评开展和组织落实的主体责任，高质量开展规划环评工作，推动园区绿色低碳发展。将碳减排纳入规划环评技术体系，在产业园区规划环评中试点开展碳排放评价，探索开展非二氧化碳温室气体控制，落实区域碳达峰行动相关要求。推进“两高”行业减污降碳协同控制，支持各地深入开展温室气体排放环境影响评价试点，推动将温室气体排放强度和总量指标作为环评审批的重要依据，推进近零碳排放示范工程建设。

#### **（十六）严格重点行业项目环境准入**

推动重点工业行业绿色转型升级。制定完善石化、化工、煤化工、农药、染料中间体等行业环评管理政策，落实蓝天、碧水、净土保卫战有关管控要求。鼓励地方制定更严格的环境准入要求，推动建材、化工、铸造、印染、电镀、加工制造等产业集群提升改造；在钢铁、水泥熟料、烧结砖瓦、电解铝、电解锰、炼化等行业项目环评审批中，严格落实产能替代、压减等措施，禁止审批落后产能项目环评；严控建材、冶炼等行业无组织排放，推进石化、化工、工业涂装、包装印刷、农药、制药、油品储运销等行业项目挥发性有机物（VOCs）源头防控。严格有色金属冶炼、石油加工、化工、焦化等行业项目的土壤、地下水污染防治措施要求。

加强非化石能源项目环评管理。研究制定风电、光伏等行业环评管理政策，推动有关新能源规划和项目绿色发展，

防范在鸟类重要迁徙通道等环境敏感区过度集中布局，推进环境影响跟踪监测评估。坚持“生态优先、统筹考虑、适度开发、确保底线”的原则，做好水电开发规划和项目环评。推进大型清洁能源基地、电力外送通道等重大项目环评工作。

提升港口、机场等交通领域环评管理水平。将相关重大项目纳入“三本台账”环评审批服务体系，推动铁水、公铁、公水、空陆等联运发展，推动多式联运型和干支衔接型货运枢纽建设，推广集装箱多式联运。推动重点区域港口、机场落实岸电设施、提高污染物收集处理等要求。强化陆海统筹，严格控制入海污染物排放，强化船舶溢油等环境风险评价，推动加强应急能力建设。

### **（十七）做好新建项目环境社会风险防范化解**

推进各地建立实施环境社会风险防范化解工作机制。完善全国高风险类建设项目数据库。对存在较大环境风险和“邻避”问题的重大项目，强化选址选线、风险防范等要求，严格环境准入把关。加强对垃圾焚烧发电、对二甲苯（PX）等新建项目有关舆情及突发性事件的调度、分析研判，指导做好分类分级处置。开展“一带一路”重点行业环境管理研究，加强对境外项目环境风险和环评管理工作指导服务。

## **六、全面实行排污许可制，构建固定污染源监管核心制度体系**

### **（十八）巩固固定污染源排污许可全覆盖**

依法将工业固体废物、环境噪声、海洋工程等纳入排污许可管理。推动地方统筹解决土地、规划等原因造成的无法取得环评批复、影响排污许可证核发的历史遗留问题。推动将特殊时段禁止或者限制污染物排放要求纳入排污许可证。适时修订固定污染源排污许可分类管理名录。按照“生产设施-治理设施-排放口”管理思路，优化排污许可证内容。指导做好排污许可证换证和新增固定污染源发证登记，实现固定污染源排污许可管理动态更新，做到固定污染源全部持证排污。

### **（十九）推动生态环境管理制度全联动**

研究建立与排污许可核心制度相适应的污染影响类项目环评管理体系，推动环评与排污许可在管理对象、管理内容和管理机制等方面的衔接。全面落实企事业单位污染物排放法定义务，推动将达标区域和非达标区域污染物排放量削减要求纳入排污许可证。选择长江经济带部分地方开展基于水生态环境质量的许可排放量核定试点研究。开展火电、造纸、污水处理等重点行业生态环境统计与排污许可管理衔接试点，有序推动将排污许可证执行报告作为固定污染源统计的主要来源。启动温室气体环境管理与排污许可制度衔接研究，升级全国排污许可证管理信息平台，推进温室气体与污染物排放相关数据统一采集、相互补充、交叉核验。

### **（二十）加强排污许可执法监管**

构建以排污许可制为核心的固定污染源生态环境执法

监管体系，推动出台关于加强排污许可执法监管的指导意见。将排污许可制实行情况纳入污染防治攻坚战考核，作为监督帮扶重要内容，突出问题线索按规定纳入生态环境保护督察。将排污许可证作为生态环境日常执法监管的主要依据，强化排污许可日常管理、环境监测、执法监管联动，构建发现问题、督促整改、问题销号的排污许可执法监管机制。加强行政执法与刑事司法衔接，严惩排污许可违法犯罪。开展试点，逐步推进排污许可证清单式执法检查。明确重点行业依证监管的日常执法监督程序、流程，规范固定污染源执法监管方式、内容等。加大排污许可监管执法处罚信息的公开力度。

强化排污许可证后监管，加强对排放污染物种类、许可排放浓度、主要污染物年许可排放量、自行监测、执行报告和台账记录等方面的监督管理，督促排污单位依证履行主体责任。修订排污许可证质量、台账记录、执行报告监管等技术性文件，组织开展排污许可证质量抽查，加强执行报告和台账记录检查。落实生态环境损害赔偿制度，对违反排污许可管理要求造成生态环境损害的依法索赔。

## **七、夯实基础支撑保障，提升环评与排污许可治理能力**

### **(二十一) 加强法规体系建设**

推进环境影响评价及相关法规制修订。在重大法律法规修订中贯彻预防为主原则，推动将“三线一单”纳入黄河保护法、环境影响评价法、海洋环境保护法等制修订。推动

排污许可纳入海洋环境保护法、环境噪声污染防治法等法律法规修订。适时修订《专项规划环境影响报告书审查办法》《建设项目环境影响评价分类管理名录》《建设项目环境影响评价管理办法（试行）》等规章文件。

## **（二十二）加强技术体系建设**

健全技术规范体系。完善“三线一单”技术规范，推进产业园区、流域、矿产资源等规划环评导则制修订，优化“总纲-要素导则-行业导则-专题评价”的项目环评技术体系，推进评价模型标准化、法规化建设。推进水利、水电等行业后评价技术导则制修订。出台生态影响类建设项目竣工环境保护验收技术规范。优化排污许可技术体系，开展排污许可证申请与核发技术规范和污染源源强核算技术指南制修订，推进重点行业自行监测和污染防治可行技术指南制修订。

加大基础研究力度。开展减污降碳协同增效等关键技术研究，研究“污染源排放-环境质量目标-污染物允许排放量”的系统响应关系，深化多要素多尺度分区管控研究。持续开展环境影响人群健康风险分析、累积性环境影响评价、中长期生态风险评价等基础性研究。积极开展新领域、新行业的环评管理政策和技术研究。加快推进国际先进技术方法本地化应用研究。

推进信息化建设。加强“互联网+政务服务”，持续推进全国建设项目环评管理信息平台、全国排污许可证管理信息平台建设，做好与全国一体化政务服务平台对接。加强“互

联网+监管”，完善环评文件智能复核系统功能，推进固定污染源“一企一档”建设。推进全国“三线一单”数据共享系统、各省份数据应用系统建设。推动数据标准化，逐步实现“三线一单”、规划环评、项目环评、排污许可、监测、执法等系统数据联通，加强国家级平台与地方平台数据共享共用。鼓励与国土空间基础信息、地方智慧管理等系统联通，实现跨层级、跨部门数据共享共用。

### **（二十三）加强队伍能力建设**

强化队伍建设。加强对基层管理、技术队伍的指导培训，加大对各地行政审批部门及西部地区的培训力度。对重点工作表现突出的集体和个人予以表扬。支持高校、科研院所等机构加强环评与排污许可研究，推进领军人才培养。加强技术评估专家队伍建设，推动全国评估专家信息共享共用。拓展第三方服务，推动将技术评估相关事项纳入政府购买服务。推动企业配备环保专业人员，提高环评与排污许可管理水平。

强化宣传引导。主动发声做好环评与排污许可领域政策解读，组织面向企业、公众的宣传培训，不断强化建设单位、排污企业自主守法意识，发挥社会监督作用。强化正反两方面宣传，宣传工作进展和积极成效，加大违法违规行为曝光力度，常态化公布典型案例，加强警示震慑。提升舆情应对能力，通过例行新闻发布会、信息公开、专题报道等形式，主动回应群众关切，营造良好社会氛围。