

《“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）编制说明

“十四五”时期是深入打好污染防治攻坚战、持续改善生态环境质量的关键时期，是开启美丽中国建设新征程的第一个五年。为贯彻落实“十四五”生态环境保护目标、任务，健全以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，协同推进经济高质量发展和生态环境高水平保护，我们研究起草了《“十四五”环境影响评价与排污许可改革实施方案》（以下简称《方案》）。

一、编制背景

党中央、国务院高度重视环评与排污许可制度，将其作为生态文明体制改革的重要内容，作出一系列重要部署。习近平总书记和其他中央领导同志多次作出重要指示批示，指出环评是约束项目和园区准入的法制保障，是在发展中守住绿水青山的第一道防线，为环评与排污许可工作提供了重要指导和根本遵循。党的十九届四中全会就坚持和完善生态文明制度体系作出系统安排，要求“健全源头预防、过程控制、损害赔偿、责任追究的生态环境保护体系”“构建以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系”。党的十九届五中全会要求深刻认识新发展阶段、全面贯彻新发展理念、着力

构建新发展格局，明确提出要“广泛形成绿色生产生活方式”“促进经济社会发展全面绿色转型”“强化国土空间规划和用途管控，落实生态保护、基本农田、城镇开发等空间管控边界”“全面实行排污许可制”。中共中央办公厅、国务院办公厅《关于构建现代环境治理体系的指导意见》，要求从源头防治污染，推进生产服务绿色化，健全环境治理监管体系、信用体系、法律体系等，都需要在“十四五”环评与排污许可工作中认真落实。

“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，严格生态环境准入，强化事中事后监管，源头预防和过程监管的作用彰显，为“十四五”工作奠定了良好基础。但是，面对新形势、新任务、新要求，环评与排污许可制度统筹经济社会发展与生态环境保护的责任重大，持续推进污染物减排和生态保护的压力高企，构建现代化环境治理体系的任务繁重，维护公众环境权益的考验严峻，环评与排污许可工作仍面临严峻挑战，需要全面作出统筹部署。为此，有必要抓紧研究制定“十四五”环境影响评价与排污许可改革实施方案，确保方向不变、力度不减，充分发挥环评与排污许可制度效力，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。

二、工作过程

2020年启动《方案》起草工作，环评司和评估中心成立《方案》编制工作组，开展了大量工作。2020年下半年，分

别在西安、贵阳、南京召开三次座谈会，听取了 21 个省级生态环境部门和多个市县基层生态环境部门对《方案》编制的意见建议。

其间，组织召开有关部门、领域权威专家参加的专题研讨会，深入谋划“十四五”环评与排污许可改革思路。充分利用网络途径，与生态环境部门、建设单位、环评单位、环评专家召开多次视频座谈会，并形成《方案》草案。

经有关专题会议研究审议，并征求全国省级生态环境部门意见，对《方案》草案再次集中修改完善，形成了《方案》（征求意见稿）。

三、主要内容

《方案》提出，“十四五”环评和排污许可工作坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，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，落实“十四五”生态环境保护规划设定的任务目标，以持续改善生态环境质量为核心，以构建现代化环境治理体系为引领，突出精准治污、科学治污、依法治污，坚持系统观念，推进减污降碳协同增效，应用完善以“三线一单”为核心的生态环境分区管控体系，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。

《方案》坚持目标引领、问题导向，制度衔接、形成合力，试点先行、稳中求进，提升能力、强化支撑的原则，着力推进实现源头预防作用进一步提升、排污许可核心制度进一步巩固、制度创新体系进一步丰富、基础保障能力进一步加强的工作目标。

在具体工作上，《方案》主要提出了五个方面的任务。

一是深化环评体制机制改革，推进完善闭环管理体系。要构建纵横贯通的制度体系，健全环评和排污许可管理链条，强化与执法、督察衔接的长效监管机制，统一建设项目环评管理机制。强化“放管服”协同改革，强化环评文件质量监管和落实情况监管，动态更新“三本台账”，持续提升环评审批服务水平、优化营商环境，做好新建项目环境社会风险防范。

二是推进“三线一单”落地实施，加强生态环境分区管控。推进重点区域流域海域生态环境协同管控，强化“三线一单”成果落地应用，加快“三线一单”成果共享共用，做好“三线一单”评估考核。

三是提升重点领域环评管理效能，筑牢绿水青山第一道防线。要强化宏观尺度环评工作，切实强化生态系统保护。通过推动园区绿色低碳发展、严格“两高”行业环评把关、推动重点行业产业结构优化升级、做好非化石能源项目环评管理、提升交通领域环评管理水平，推进政策环境影响分析

试点，协同推进减污降碳。

四是全面实行排污许可制，构建固定污染源监管核心制度体系。巩固固定污染源排污许可全覆盖，促进生态环境管理制度全联动，强化固定污染源“一证式”执法监管，将排污许可制实行情况纳入攻坚战考核，并作为监督帮扶重要内容，支撑深入打好污染防治攻坚战。

五是夯实基础支撑保障，提升环评与排污许可治理能力。健全法律法规体系，完善技术支撑体系，推进信息化建设，加强人才队伍建设，强化宣传引导。