

附件

关于强化环境影响评价事中事后监管的实施意见

(征求意见稿)

为进一步贯彻落实《建设项目环境保护事中事后监督管理办法(试行)》(环发〔2015〕163号),强化环境影响评价(以下简称环评)事中事后监管,切实提高环评制度效力,根据国务院《关于“先照后证”改革后加强事中事后监管的意见》(国发〔2015〕62号),提出本实施意见。

一、充分认识加强事中事后监管的重要意义

(一) 强化事中事后监管是简政放权、转变政府职能改革的重大决策部署。习近平总书记在党的十九大报告中强调,要转变政府职能,深化简政放权,创新监管方式,增强政府公信力和执行力,建设人民满意的服务型政府。深入贯彻党的十九大精神,高举习近平新时代中国特色社会主义思想旗帜,加强环评事中事后监管,是落实党中央、国务院简政放权、转变政府职能改革部署的必然要求,是自觉践行“四个意识”的具体体现。

(二) 强化事中事后监管是环评制度改革的客观需要。当前,环评制度改革不断深化,各项工作取得积极进展。但也应当看到,一些地方观念转变不到位,仍然存在“重审批、轻监管”“重项目环评、轻规划环评”现象;一些地方严格执行环评制度不到位,环评“刚性”约束不强;一些地方重放轻管,服务不到位,接的不好、接

的不稳的现象时有发生；甚至个别地方未严格把关，让编造数据、弄虚作假的环评文件通过审批。环评制度是环境保护的重要基础性制度，加强环评事中事后监管，从根本上补齐环评在简政放权、转变政府职能上的短板，对解决当前面临的突出问题，充分发挥环评源头预防效能具有重大意义。

二、加强事中事后监管的总体要求

（三）构建综合监管体系。按照简政放权、转变政府职能的总体要求，以问题为导向，以提高环评质量为目标，坚持明确责任、协同监管、公开透明、诚信约束的原则，完善环评事中事后监管工作机制，加快构建政府监管、企业自律、公众参与的综合监管体系，确保环评源头预防环境污染和生态破坏作用有效发挥。

（四）完善监管内容。各级环保部门要按照“横向到边，纵向到底”的原则，将规划环评审查、项目环评审批、技术评估、建设单位环境保护主体责任落实以及环评单位从业等内容全部纳入事中事后监管。对规划环评审查、项目环评审批，重点检查环保部门行政管理行为是否合规、程序是否合法、结果是否符合国家规范要求。对技术评估机构，重点检查是否具备技术评估条件，是否独立对环评文件进行审查，是否依法依规提出评估意见，是否存在乱收费行为。对建设单位和环评单位等市场主体，重点检查其履行环境保护主体责任的情况。建设单位要依法依规履行环评程序，开展公众参与，严格落实环评文件批复要求，依法在项目设计、预算、建设中落实环境保护“三同时”各项要求。环评单位要具备从事环评文件编制的基本能力，依法依规开展作业，不得弄虚作假、粗制滥造，确保环评文件的数据真实、分析方法正确、结论科学可信。

（五）明确监管责任。结合省以下监测监察执法垂直管理制度改革，进一步厘清各级环保部门的环评管理事权，按照环境保护部统一监管、地方各级环保部门分工负责的原则，明确事中事后监管职责。上级环保部门负责下级环保部门规划环评审查、项目环评审批和事中事后监管履职情况的检查并接受下级环保部门的监督。按“属地管理”原则，具有审批权的环保部门负责对技术评估机构、环评单位从业情况进行检查，环境监察部门在日常管理中应加强建设单位环境保护主体责任落实情况的检查。充分利用环境保护督察机制，对有关地方政府和部门落实环评制度情况开展督察。

三、创新监管方式

（六）实施清单式管理。按照“分类管理、分级审批”的原则，依据法定目录开展环评管理。规划环评的审查范围应与《编制环境影响报告书的规划的具体范围（试行）》和《编制环境影响篇章或说明的规划的具体范围（试行）》（环发〔2004〕98号）相一致。建设项目环评文件的编制应符合《建设项目环境影响评价分类管理名录》（环境保护部令第44号）要求，建设单位按照名录规定组织编制环境影响报告书（表）或填报环境影响登记表，不得擅自更改环评文件类别。目录之外的建设项目无需开展环评。各级环保部门开展项目环评审批应符合《环境保护部审批环境影响评价文件的建设项目目录（2015年本）》（环境保护部公告2015年第17号）和省级人民政府依法制定的环评文件分级审批规定。下放调整审批权限应履行法定程序，对下放的环评审批事项，上级环保部门不得随意上收。严格环评文件委托审批管理，委托机关对委托审批事项负责。

（七）开展“双随机”抽查。要将环评事中事后监管事项纳入“双随机”抽查范围，落实随机抽查主体，明确抽查内容、抽查方式。环境保护部负责组织协调全国随机抽查工作，地方各级环保部门负责本行政区的抽查工作，上级环保部门可对下级环保部门环评管理情况开展抽查。抽查内容应包括规划环评审查情况、建设项目环境影响报告书（表）编制及审批情况、环境影响登记表备案及承诺落实情况、环境保护“三同时”落实情况、环境保护验收情况、环境影响后评价开展及补救方案或者改进措施落实情况等，并将与抽查内容相关的责任主体列为抽查对象。除有明确线索涉嫌环评违法的事项外，各级环保部门确定抽查对象应以“环评申报系统”“环境保护验收系统”等数据库为依托，随机抽取产生。纳入抽查的事项，每年抽查重点行业项目数量的比例应当不低于15%。对投诉举报多、有严重违法违规记录、环境风险高的项目开展靶向监管，加大抽查力度，提高抽查比例；对诚信守法的建设项目和建设单位降低抽查比例。对抽查发现的违法违规行为，要依法依规予以惩处问责。抽查情况和查处结果要及时向社会公开。

（八）用大数据创新事中事后监管。探索运用大数据技术，对环评事中事后实施智能、精准、高效的监管。依据“以改善环境质量为核心、全面提高环评有效性”这一主线，综合运用大数据、互联网+等信息技术手段，进一步夯实环评数据资源基础。各级环保部门要充分利用环保专网交换平台实现全国环评审批信息联网对接，并加强环评相关数据的关联集成，实现战略、规划和项目环评之间的关联计算。制定完成环评监管预警指标体系，建立源头异常发现、

过程问题识别、违法惩戒推送的智能模型，增强面向监管的数据可用性，提高环评违法违规行为的发现识别和预测预警能力，实现监管信息智能推送，监管业务智能触发，精准打击“弄虚作假”“未批先建”“擅自变更”等违法违规行为，提升监管的精准性和有效性。

（九）实施诚信惩戒。根据国务院《关于建立完善守信联合激励和失信联合惩戒制度加快推进社会诚信建设的指导意见》（国发〔2016〕33号）和国家发展改革委、环境保护部等31部门《关于对环境保护领域失信生产经营单位及其有关人员开展联合惩戒的合作备忘录》（发改财金〔2016〕1580号）要求，及时将建设单位、环评单位、技术评估机构和相关人员的违法违规情况纳入诚信系统，向社会公开并通过“信用中国”网站共享信息，推动其他部门和社会组织依法依规对生产经营单位存在“弄虚作假”“粗制滥造”“未批先建”等严重失信行为采取限制或禁止市场准入、行政许可或融资行为，停止执行其享受的环保、财政、税收等方面的优惠政策。在记录生产经营单位严重失信行为的同时，记录其法人代表、主要负责人和其他负有责任人员的个人信用记录。

四、做好监管保障

（十）依法开展环评制度改革。鼓励地方在“于法有据，法无授权不可为”的原则下出台环评“放管服”有关改革措施，但不得削弱环评制度的预防功能。上级环保部门可对下级环保部门环评改革措施的依法合规性进行督导，对可能出现的偏差及时纠正，保证改革沿着正确的方向前行。审批权限的下放，要考虑承接部门的

承接能力、承接条件，并对承接部门的审批程序、审批结果进行监督，确保放得下、接得住、管得好。

（十一）架构并严守“三线一单”。各级环保部门要基于生态保护红线、环境质量底线、资源开发利用上线，制定环境准入负面清单（以下简称“三线一单”）。按照“生态功能不降低、面积不减少、性质不改变”的原则，识别并划定生态空间，明确生态保护红线，优化经济发展布局，强化空间约束；要遵循环境质量“只能更好、不能变差”的原则，确定环境质量底线，强化污染源排放强度约束，优化区域污染物排放管控；要基于自然资源资产“保值增值”、利用效率不断提高的原则，确定自然资源保护和开发利用要求。根据生态保护红线、环境质量底线、资源开发利用上线的管控要求，进一步细化环境管控单元，从空间布局约束、污染物排放管控、环境风险防控、资源开发效率等方面提出优布局、调结构、控规模、保功能等调控策略及导向性的环境治理要求，制定区域、行业环境准入限制或禁止条件。在规划环评审查、项目环评审批、环境保护“三同时”管理中，要牢守“三线一单”硬约束，不得突破变通、降低标准。

（十二）完善建设项目环评文件审批原则。环境保护部分行业制定建设项目环评文件审批原则，明确建设项目环境准入要求、环境保护设施和措施、环境影响可接受度等环评审批关注内容。各级环保部门应规范建设项目环评文件审批，统一建设项目环评管理尺度。鼓励省级环保部门制定本行政区内国家尚未出台审批原则的重点行业建设项目环评文件审批原则。

（十三）制定重点行业建设项目重大变动清单。环境保护部制定重点行业建设项目重大变动界定清单，为环评审批、环境保护验收和排污许可管理提供依据。省级环保部门可结合本地区实际，制定本行政区特殊行业重大变动清单，报环境保护部审核发布。属于重大变动的，重大变动实施前应当重新报批环评文件，不属于重大变动的纳入环境保护验收管理。

（十四）做好与排污许可制度的衔接。各级环保部门要将排污许可证作为落实固定污染源环评文件审批要求的重要保障，严格建设项目环境影响报告书（表）的审查，结合排污许可证申请与核发技术规范，核定建设项目的产排污环节、污染物种类及污染防治设施和措施等基本信息；依据国家或地方污染物排放标准、环境质量和总量控制要求，按照污染源源强核算技术指南、环评要素导则等，严格核定排放口数量、位置以及每个排放口的污染物种类、允许排放浓度和允许排放量、排放方式、排放去向、自行监测计划等与污染物排放相关的主要内容。建设项目发生实际排污行为之前应申请排污许可证，建设项目无证排污或不按证排污的，不得出具环境保护设施验收合格意见。

（十五）发挥环境影响后评价监管作用。加强环境影响后评价备案管理。编制环境影响报告书（表）的建设项目投入生产或使用后，应依法开展环境影响后评价，对其实际产生的环境影响以及污染防治、生态保护和风险防范措施的有效性进行跟踪监测和验证评价，并提出补救方案或者改进措施。纳入排污许可管理的建设项目排污许可证执行报告、台账记录和自行监测等情况应作为环境影响后评价的依据。

五、强化技术支撑

(十六) 加强环评文件质量管理。制定环评文件技术复核管理办法，组织对规划环评文件、建设项目环境影响报告书（表）开展技术复核。完善技术复核手段，采取人工复核和智能校核相结合方式，开展环评文件法规、空间、技术一致性校核。对技术复核判定有重大技术质量问题的，要向审查或审批机关进行通报。对影响审查或审批结论的，应要求重新编制环评文件。环评文件技术复核及处理结果向社会公开。

(十七) 发挥建设项目环境影响技术评估作用。各级环保部门组织技术评估机构开展环境影响报告书（表）的技术评估，应承担相应费用。技术评估机构要改进技术评估方式方法，完善技术手段，为环评审批严把技术关，重点对建设项目选址选线合理性、环境影响预测评价的科学性和规范性、污染防治和生态保护措施的可行性进行评估，并对其提出的技术评估意见负责。

(十八) 规范环评单位管理。制定环评技术服务行业管理办法，规范环评技术服务从业行为，推动环评单位和人员恪守行业规范和职业道德。制定建设项目环评单位技术能力推荐指南，明确环评单位基本能力要求，提出编制重大建设项目环境影响报告书的单位专业能力推荐指标。对在环评文件编制过程中“弄虚作假”“胡编滥造”的单位和人员纳入诚信管理，严肃诚信惩戒，要将影响恶劣的环评单位、技术评估机构和人员清除出环评市场。环保部门及其所属事业单位和人员不得从事建设项目环评文件编制，一经发现将严肃追究违规者及所在部门负责人责任。

六、加大追究问责

（十九）监督规划环评制度要求落实情况。定期组织对规划编制机关开展规划环评有关情况、规划环评文件编制和审查有关情况、规划审批机关审批专项规划草案时对规划环评及审查意见处理情况以及对环境有重大影响的规划实施后规划编制机关组织跟踪评价有关情况进行检查，及时将违规的规划编制机关、规划审批机关及有关责任人员信息移交所在地纪检监察部门，依法依规问责。对未按规定开展会商的规划环评，不得组织安排审查；对未依法开展环评即组织实施开发建设规划的地区，暂停审批其建设项目环评文件。

（二十）监督建设项目环评审批。各级环保部门在建设项目环评审批中，应按照《关于以改善环境质量为核心加强环境影响评价管理的通知》（环环评〔2016〕150号）要求，建立“三挂钩”机制（项目环评审批与规划环评、现有项目环境管理、区域环境质量联动机制），落实规划环评要求，强化“三线一单”硬约束。对相关要求落实情况、执行建设项目环评文件分级审批和分类管理有关规定、环评文件审批原则、重大变动界定清单以及承接环评审批权限等情况要开展督察，对越权审批、拆分审批、变相审批等违法违规行为，以及对环评文件质量低劣、不符合标准要求进行审批等行为进行责任追究。情节严重、造成区域环境质量下降的，应实施区域限批。督促落实环评政府信息公开、环境影响报告书（表）技术评估、环评审批联网报送等要求，对不符合规范要求的情况进行通报。

（二十一）严格建设项目环评违法行为查处。依法查处建设项目环评文件未经审批擅自开工建设、不依法备案环境影响登记表等违

法行为，违法行为未经处罚到位、有关人员责任未追究到位，不得办理环评相关手续。依法查处建设项目初步设计未落实防治环境污染和生态破坏的措施、建设过程中未同时组织实施环境保护措施、环境保护设施未经验收或者验收不合格即投入生产或使用、未公开环境保护设施验收报告、未依法开展环境影响后评价等违法行为。对违法违规现象突出的地区，要约谈政府主要负责人。

七、形成社会共治

（二十二）建设环评信息化监管平台。建立全国统一的环评申报系统、环境保护验收系统，逐步实现网络受理、审批、监管。整合环评申报和审批系统、环境影响登记表备案系统、环境保护验收系统、排污许可管理系统，并与投资项目审批监管平台全面对接。有效采集环评数据，开发环评文件校核、数据统计分析和环境影响预测预警功能，建设“智慧环评”综合监管平台。监管部门利用“智慧环评”综合监管平台推送的相关数据，采用现场检查、监督监测、遥感校核、卫星核查等手段开展监管。

（二十三）落实环评信息公开机制方案。加强环评工作的公开、透明，健全建设项目环评信息公开机制，依法依规公开建设项目环评信息。强化对建设单位的监督约束，推进环评“阳光审批”，实现建设项目环评信息的全过程、全覆盖公开，确保公众能够方便获取建设单位和环保部门的建设项目环评信息，畅通公众参与和社会监督渠道，保障可能受建设项目环境影响的公众环境权益。健全环保部门内部环评信息监督机制，建立环保部门对建设单位环评信息公开约束机制，对未按相关规定履行信息公开义务的，依照相关规

定追究其责任。推进形成多方参与、全社会齐心共治的环境治理体系。

（二十四）发挥公众参与环评的监督作用。可能造成不良环境影响并直接涉及公众环境权益的专项规划和建设项目环境影响报告书，在报送审批前应采取适当形式，遵循依法、有序、公开、便利的原则，公开征求公众意见并对公众参与的真实性和结果负责。各级环保部门应监督规划编制机关和建设单位依法规范开展公众参与，审核公众意见采纳与不采纳情况，保证公众环境保护知情权、参与权和监督权。

八、强化组织实施

（二十五）提高思想认识。各级环保部门务必高度认识强化环评事中事后监管的必要性和重要性，完成对本意见落实工作的统筹协调，明确职责划分，强化跟踪检查，营造良好的监管执法氛围，切实把环评事中事后监管落到实处。

（二十六）加强组织领导。各级环保部门要高度重视，精心部署，结合诚信为本、明确责任、公开透明的原则，认真研究制定属地监管工作方案，推进联防联控，要明确工作目标、细化工作内容、强化责任考核，切实提升环评事中事后监管水平。

（二十七）做好宣传引导。各级环保部门要配合地方政府加强环评相关法律法规及政策宣传，通过多种形式鼓励全社会参与环评事中事后监管。引导相关责任方提高环境保护责任意识，坚守环境保护底线，健全完善环评事中事后监管工作长效机制。