

“十四五”环境影响评价与排污许可工作实施方案

为贯彻落实“十四五”生态环境保护目标、任务，深入打好污染防治攻坚战，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，推动生态环境质量持续改善和经济高质量发展，制定本方案。

一、形势与挑战

回顾“十三五”，环评与排污许可全面深化改革创新，不断提升源头预防和过程监管效能，取得积极进展。展望“十四五”，面对推动减污降碳协同增效、促进经济社会发展全面绿色转型、实现生态环境质量改善由量变到质变的艰巨任务，环评与排污许可工作仍任重道远。

（一）“十三五”环评与排污许可改革取得新进展

制度改革创新蹄疾步稳。“三线一单”生态环境分区管控从试点推进到全面铺开，完成了所有省级成果发布。排污许可确立核心制度地位，出台了《排污许可管理条例》，发证登记覆盖所有固定污染源。环评“放管服”改革持续深化，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，法治化、规范化、信息化水平进一步提高。

助力区域行业绿色发展作用显现。“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，生态环境分区管控逐步落地，基础性和引导性作用逐步显现。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积极作用。

推动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、烟尘排放量分别约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约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。对新冠肺炎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）“十四五”环评与排污许可工作面临新挑战

制度体系有待健全。生态环境分区管控落地应用尚不到位，各方责任有待明晰，支撑保障亟需加强。排污许可制的核心制度建设尚不健全，与环评、总量、统计、监测、执法等相关制度亟待深化衔接。规划环评和项目环评制度历经多年发展，既存在叠床架屋也存在短板不足，管理和技术体系仍需统筹优化。

预防效能仍待提升。主要污染物排放总量仍居高位，特征污染物和新污染物影响不容忽视。一些地区上马高耗能高排放（以下简称“两高”）项目冲动仍较强烈，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，给生态环境准入把关带来新的压力，优化规划决策、严格环境准入的刚性约束仍待增强。

责任落实尚待加强。主体责任落实不够到位，过程监管相对薄弱，在一些领域和行业仍较为突出。有的地方和建设单位将依法环评视为额外负担，规划“未评先批”和项目“未批先建”、擅自变更、生态环保设施措施不落实等问题仍然存在。排污许可发证质量不高，证后监管机制有待完善，持证排污、依证排污尚未成为企业自觉，违法排污、限期整改要求不落实等问题仍有发生。

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，完整、准确、全面贯彻新发展理念，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，确立并实施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，守住底线把好关，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，增强制度操作性和有效性。

坚持制度衔接、形成合力，构建生态环境分区管控、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和自行监测监管机制全面建立，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。生态环境分区管控、规划环评、项目环评、排污许可及执法、督察等相关制度的闭环管理体系初步建立。探索温室气体排放环境影响评价。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。完善涵盖生态环境分区管控、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、能源基地等领域规划环评为重点，强化规划环评与生态环境分区管控联动，推动生态环境分区管控成果落地。深化产业园区、自由贸易试验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，推进依法将审批制调整为备案制；对纳入排污许可管理的污染影响类项目，深化自主验收和后评价管理改革。对成熟的改革试点经验，推动通过立法等形式予以制度化。

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，县级分局原则上只受权负责环境影响较小的部分报告表审批具体工作。实施集中行政审批改革的地方生态环境部门，应当强化统一环评管理，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

加强日常业务监管。落实环评与排污许可监管行动计划，重点对产业园区、流域、港口、煤炭矿区、城市轨道交通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。重点对石化、煤化工、水利、水电、煤炭等行业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。针对建设单位尤其是小微企业在落实中存在的问题，强化指导帮扶，做到寓管于服。按季度开展环评文件复核抽查，加强环评单位和环评工程师等从业人员动态监管，对违法违规环评单位和人员开展清理整顿，强化典型案例曝光和正面宣传引导，鼓励加强行业自律和能力建设。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动监管机制，将环评与排污许可违法等信息纳入国家有关信用信息系统，并及时依法公开。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优势，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。

（八）全方位提升服务

创新推进优化营商环境。指导、推动北京、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，落实国务院改革部署，在推进产业园区规划环评与项目环评联动及优化环评分类管理等方面先行先试，同步加强和创新监管。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，加快实施排污许可事项“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，加快推进电子证照应用。

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，定期更新台账，组织提前介入指导，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。会同发展改革、能源等主管部门，妥善处置煤炭行业历史遗留环评问题，严把生态环境准入关，协同保障国家能源安全和

生态安全。推进国家重大水利工程环评工作，配合做好南水北调后续工程重大问题研究、总体规划评估优化完善、西线工程论证等，推进中线引江补汉项目环评。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。积极服务重大储备储运基地、沿江高铁、沿边公路等基础设施工程及民生工程项目环评。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、加强生态环境分区管控，守好高质量发展生态环境底线

（九）推进协同管控

探索建立跨区域、跨流域协同管控机制，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、粤港澳大湾区、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。组织开展减污降碳协同管控试点。

（十）强化实施应用

推动完善政府为主体、部门深度参与的落地实施机制。向社会主动公开成果文件，加强生态环境分区管控成果在政策制定、环境准入、园区管理、执法监管等方面的应用。推动做好生态环境分区管控与主体功能区战略、国土空间规划分区和用途管制要求、碳达峰碳中和目标任务、能源资源管理等工作的衔接。加强生态环境分区管控成果对生态、水、海洋、大气、土壤、固体废物等环境管理的支撑。

（十一）做好评估考核

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。加强生态环境分区管控实施监管，将工作中存在的突出问题线索按规定纳入生态环境保护督察。推动将生态环境分区管控纳入深入打好污染防治攻坚战目标责任考核，鼓励地方将生态环境分区管控纳入绿色低碳发展、高质量发展等考核。

（十二）推进政策生态环境影响分析试点

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，组织开展生态环境影响分析试点，探索构建以绿色低碳为导向的指标体系和技术方法，形成一批可复制、可推广的案例，推动建立健全适用的生态环境影响分析工作机制，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）助力打造绿色发展高地

加强国家重大战略指向区域的生态环境源头防控，鼓励有关地方因地制宜制定更具针对性的环境准入要求。支持京津冀地区在联防联控基础上，根据区域功能定位、生态环境质量改善要求，推进实施更加精准、科学的差别化环境准入。严格长江干支流有关产业园区规划环评审查和项目环评准入，落实化工园区和化工项目禁建、限建要求，严防重污染项目向长江中上游转移。推进沿黄重点地区工业项目入园发展，严格高污染、高耗水、高耗能项目环境准入，推动黄河流域产业布局优化和产业结构调整。

（十四）促进重点行业绿色转型发展

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，研究规范新能源、新材料等新兴行业环评管理，落实蓝天、碧水、净土保卫战有关管控要求。新改扩建钢铁、煤电项目应达到超低排放要求，推进建材、焦化、有色金属冶炼等行业污染深度治理改造，强化对燃煤电厂掺烧废弃物项目的环境管理。推动有色、化工、建材、铸造、机械加工制造、制革、印染、电镀、农副食品加工、家具等产业集群提升改造；在重点区域钢铁、焦化、水泥熟料、平板玻璃、电解铝、电解锰、氧化铝、煤化工、炼油、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；严控建材、铸造、冶炼等行业无组织排放，推进石化、化工、涂装、医药、包装印刷、油品储运销等行业项目挥发性有机物（VOCs）防治。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。支持有关“绿岛”项目建设，做好相关环保公共基础设施或集中工艺设施环评服务。

加强“两高”行业生态环境源头防控。建立“两高”项目环评管理台账，严格执行环评审批原则和准入条件，按照国家关于做好碳达峰碳中和工作的政策要求，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。推动各地理顺“两高”项目环评审批权限，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。

提升基础设施建设行业环评管理水平。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、空陆等联运发展以及多式联运型、干支衔接型货运枢纽建设。支持长江干线航道整治工程环评，推动长江黄金水道建设。推动重点区域港口、机场落实岸电设施、强化污染物收集处理等要求，出台相关文件推进“绿色机场”建设。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估，推动加强应急能力建设。

（十五）强化生态系统保护

推进重点领域规划环评宏观管控。出台“十四五”省级矿产资源规划环评指导意见等政策文件。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、整体性生态影响的预测、评价，提出有针对性的规划优化调整建议，对生态敏感区落实避让、减缓、修复和补偿等保护措施。

严格重大生态影响类建设项目环评管理。推动做好生态现状调查和生物多样性等影响评价，加强珍稀濒危野生动植物、极小种群物种保护。统筹强化有关行业环境准入、施工期环境监理、生态环保措施专项设计、生态环境跟踪监测、环境影响后评价等环境管理。建立完善水利、水电建设项目全过程环境管理体系，强化栖息地保护、过鱼设施建设、增殖放流、低温水减缓、生态流量泄放和生态调度等措施要求。研究制定风电、光伏等行业环评管理政策，避免在鸟类等野生动物重要生境和迁徙通道布局，防范在其他环境敏感区过度集中布局，推进环境影响跟踪监测评估。开展地热等可再生能源项目环评研究，推动有关行业绿色发展。强化资源开发项目生态保护和修复。做好雅鲁藏布江下游水电开发、川藏铁路等国家重大战略工程环境准入管理，推进有关工程适应气候变化研究，加强事中事后监管，推进绿色施工，建设绿色工程。严格落实围填海管控要求。

（十六）探索温室气体排放环境影响评价

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开展和组织落实规划环评的主体责任，高质量开展规划环评工作，推动园区绿色低碳发展。实施《规划环境影响评价技术导则 产业园区》，在产业园区层面推进温室气体排放环境影响评价试点。加强“两高”行业减污降碳源头防控，在煤炭开采等项目环评中，探索加强对瓦斯等温室气体排放的控制。支持各地深入开展重点行业建设项目温室气体排放环境影响评价试点，推进近零碳排放示范工程建设。

（十七）做好新建项目环境社会风险防范化解

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）等社会关注度高的新建项目有关舆情及突发性事件的调度和分析研判，指导做好分类分级处置。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。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

制定实施工业固体废物纳入排污许可管理文件，对已取得排污许可证的有关排污单位，在依法申请延续或重新申请、变更时，应按照国家技术规范在排污许可证中增加工业固体废物环境管理要求。依法将涉及工业噪声排污单位、涉海工程排污单位等纳入排污许可管理。压实属地责任，推动统筹解决影响排污许可证核发的历史遗留问题。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延续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，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中报告的污染物排放量作为年度生态环境统计的依据。深化温室气体环境管理与排污许可制度信息共享，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。推动将排污许可制度执行情况纳入深入打好污染防治攻坚战目标责任考核。将排污许可证后管理作为监督帮扶内容，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。试点推进排污许可证清单式执法检查。出台重点行业排污许可证执法手册或要点，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。做好排污许可监管执法处罚信息公开。

强化排污许可证后监管。组织开展排污许可证后管理专项检查，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。制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，印发实施排污许可提质增效行动计划，组织开展

排污许可证质量核查，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

贯彻预防为主原则，推进环境影响评价及相关法律法规制修订，推动将生态环境分区管控纳入黄河保护法、海洋环境保护法制修订。推动排污许可制纳入海洋环境保护法等法律法规制修订。适时修订《建设项目环境影响报告书（表）编制监督管理办法》《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》《固定污染源排污许可分类管理名录》《建设项目环境影响后评价管理办法（试行）》等规章。

（二十二）加强技术体系建设

健全技术规范体系。完善生态环境分区管控技术规范。推进流域、矿产资源等规划环评导则制修订。优化项目环评技术导则体系，加强与排污许可技术规范的衔接，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。持续开展典型行业二氧化碳、甲烷等温室气体排放管控、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。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。推进全国生态环境分区管控数据共享系统、各省份数据应用系统建设，提升服务功能和效能。推动数据标准化，逐步实现生态环境分区管控、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

提升队伍能力。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，加强信息公开，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、专题报道等形式，主动回应群众关切，营造良好社会氛围。