

# 《建设项目环境保护管理条例(修订草案征求意见稿)》

## 修订说明

1998年,国务院颁布实施《建设项目环境保护管理条例》(以下简称《条例》),对贯彻建设项目环境影响评价制度和环境保护设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用的“三同时”制度,防治建设项目产生新的环境污染和破坏生态环境,具有重要意义。

但是,随着行政审批制度改革的深入推进,以及我国环境保护工作面临的严峻形势,对建设项目环境影响评价和“三同时”工作提出了更高要求。为贯彻落实国务院行政审批制度改革和政府职能转变精神,进一步推进简政放权、强化事中事后监管和责任追究,亟需对《条例》修订完善。

### 一、修订的必要性

(一)现行环境影响评价规定与环境管理需求凸显出诸多“不适应”,一是建设项目环评审批范围过大,不符合简政放权的要求。据不完全统计,近年来我国每年审批的环境影响登记表约20万个左右,约占审批数量50%,该类项目环境影响很小,对其审批增加了政府行政成本和企业负担。二是审批职能交叉,不符合行政审批体制改革的要求。现行《条例》规定行业预审、水土保持方案审查作为环保部门审批环

评文件的前置，存在重复审查和审批，影响审批效率。三是审批要求不够细化，影响审批透明度和效率。现行《条例》对建设项目环评文件受理、审批和标准等相关规定不够清晰，实践中难以准确把握。四是未体现出环境保护管理新要求。现行《条例》未充分体现保护和改善生态环境质量的核心目标，也未体现生态保护红线、规划环评与项目环评联动等环保新要求。五是环境影响技术评估法律地位不明确。

**（二）建设项目“三同时”制度不完善，事中事后监管环节薄弱。**一是落实“三同时”制度责任主体不明确，实际管理中经常将建设单位主体责任和环保部门监管责任混淆。二是“三同时”各环节内容仅有原则性规定，环境监理地位、性质和作用不清晰。三是建设项目环境管理重审批、轻监管，“三同时”违法行为得不到及时、有效查处，环评有效性大打折扣。四是建设项目变动和环境影响后评价管理要求不明确。

**（三）信息公开与公众参与制度有待完善。**一是信息公开责任主体和公开内容不明确，公众容易将企业信息公开与政府信息公开概念混淆。建设单位除在环评文件编制过程中公开部分信息以外，普遍不公开环评文件和批准后的环保措施执行情况信息，信息公开不充分。二是建设项目环评公众参与规定不具体。现行《条例》对公众参与的具体要求不明确，实践中存在主体不明、程序复杂、违法成本低等情况，导致环评公参弄虚作假时有发生，难以真实反映公众意见。

三是诚信机制缺乏。环保信用体系建设不完善，建设单位等环保信用记录严重缺失，守信激励和失信惩戒机制尚不完善。

**（四）法律责任的设定已不适应当前需求。**一是现行《条例》处罚力度偏弱、手段偏软，威慑力不足，建设项目环境违法成本低、守法成本高，未形成环境监管“利剑”。二是相关法律规定与当前环评实践不相适应。现行《条例》中的“补办环评手续”规定，与新修订的《环境保护法》规定不一致，存在管理漏洞。此外，地方政府、相关技术机构的环境违法行为，也缺乏相应处罚规定。

## **二、修订原则**

贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，落实政府转变职能，以问题为导向，以建立健全环境影响评价制度和“三同时”制度，强化制度有效性为目标。

**（一）对上位法律已有规定的内容不再简单重复。**与现行《环境保护法》《环境影响评价法》《行政许可法》相互衔接。相关法律已有明确规定的，不再重复，法律作出原则规定的，提高条款的操作性。

**（二）取消部分行政审批，落实环境影响评价制度改革要求。**根据行政审批体制改革的要求，对于职能交叉和审批前置等进行简化。取消环境影响登记表审批，减少审批事项。

**（三）强化事中事后监管，整合衔接建设项目环保管理**

**制度。**明确建设单位落实“三同时”制度主体责任和环保部门属地监管职责，细化事中事后环保监管要求，取消建设项目竣工环境保护验收许可，与排污许可制度相衔接。

**（四）强化了公众参与和信息公开要求。**《条例》从环境影响报告书编制阶段公众参与、建设单位和环保部门环境信息公开、信息反馈机制和诚信机制等方面，完善建设项目环境保护方面的公众参与和信息公开机制。

**（五）加大违法处罚和责任追究力度。**完善了行政处罚内容，提高建设项目环境违法行为处罚力度以及对政府和环保部门责任不落实的追究。

### 三、修订过程

《条例》修订已连续三年列入国务院立法工作计划三档项目。受国务院法制办公室委托，环境保护部对《条例》进行了立法后评估工作。在前期调研、座谈、收集建设项目环境保护管理资料等基础上，形成了《条例》（修订草案征求意见稿初稿），2015年12月征求了国务院相关部委、省级环保部门及其他单位意见。根据反馈意见，经修改完善后形成《条例》（修订草案征求意见稿）。

### 四、主要修订内容

**（一）创新环境影响评价制度，突出重点。**《环境影响评价法》规定的环境影响评价分类管理制度、环境影响报告书内容、审批程序、环境影响评价文件效力、重新报批和报

请重新复核、资质和资格审查、公众参与要求等内容，与现行《条例》第六条至第十五条规定基本一致。本次《条例》修订不重复上述内容，而是在重申环境影响评价制度上述基本内涵时，从环境影响报告书（表）申请和受理、技术评估、不予审批情形等方面细化了建设项目环境影响评价管理制度，强化环境影响评价制度的操作性。

### **（二）减少部门职能交叉和环评审批事项，提高效率。**

不再将水行政主管部门对水土保持方案的审查意见、行业主管部门预审意见作为审批环境影响报告书的前置，从法律层面解决上述部门职能重复和交叉问题。环境影响登记表由审批制改为备案制，将对环境影响很小、只需填报环境影响登记表的建设项目，将审批改为告知性备案方式，环境保护主管部门对其承诺的环保设施及措施落实情况作为事中事后监管重点。

### **（三）规范环评审批管理，明确环评审批要求。**

明确审批红线，规范了环保审批管理，审批环节更加透明。从环境质量改善、环保措施有效性、环境影响报告书（表）质量等方面提出了审批要求。建设单位可对照清单进行自检，对不符合审批条件的建设项目事先研判，避免因盲目投资带来损失。

### **（四）取消竣工环保验收行政许可，强化“三同时”和事中事后环境监管。**

新修订的《环境保护法》《大气污染防治

法》调整了竣工环保验收制度，删除了竣工环保验收内容。因此，《条例》修订中也取消建设项目竣工环境保护验收许可，与排污许可制度进行衔接。实行排污许可管理的建设项目，以排污许可替代竣工环保验收；不实行排污许可管理的建设项目，建设项目委托第三方机构开展验收调查，编制竣工验收报告，将竣工验收的主体由环保部门调整为建设单位。验收合格的建设项目方可投产使用，并明确了不得投入生产或者使用情形。规定了建设单位“三同时”各个阶段的环保责任、开展环境监理和环境影响后评价的要求、公开环境保护措施信息和报备。鼓励公众监督企业环境违法行为，并明确举报权利。强化了环保部门属地监管责任，规定环境保护主管部门在“三同时”阶段、运营期环境监管的责任和监管内容。

**（五）强化了信息公开和公众参与。**为保障公众依法有序行使环境保护知情权、参与权和监督权，《条例》修订增加一章，专述信息公开与公众参与。进一步明确了建设单位是建设项目选址、建设、运营全过程环境信息公开的主体，各级环境保护主管部门是建设项目环评政府信息公开的主体，并明确了公开的内容要求，增加了政府相关信息公开要求，实现建设项目环评信息的全过程、全覆盖公开。进一步明确了公众参与的相关要求，切实保障公众的知情权、参与权和监督权。

**（六）加大违法处罚和责任追究力度。**《条例》修订强化了有关法律责任的规定，加大了对建设项目环境保护违法行为的惩处力度。一是堵塞漏洞，对应予处罚的所有违法行为都规定了明确的法律责任。二是较大幅度地加重了处罚力度，提高了罚款数额，增加了对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处罚规定。三是针对实践中一些企业特别是上市公司“不怕罚款怕曝光”的情况，实行“黑名单”制度，提出了建立违法行为信息库、社会公示、通报相关部门等措施。四是加大对政府和环保部门的责任追究。

#### **四、需重点说明问题**

**（一）规划环评落地及与项目环评联动。**《环境影响评价法》《规划环境影响评价条例》以及国务院有关规定都提出，规划环境影响评价结论应当作为建设项目环境影响评价的重要依据。规划与具体项目之间，通常是“大源头”与“小源头”的关系，单个建设项目环境影响相对较小，一个区域多个建设项目，即使每个项目污染物排放或者生态环境影响都能符合相应要求，但多个建设项目叠加，就可能存在重大环境影响或者生态破坏，这就需要从规划源头解决问题。因此，《条例》修订中强化了规划环评和建设项目环评联动的要求，通过强化规划环评对项目环评的约束和指导，在项目环评中落实规划环评成果，实现从更大范围和源头上控制开发建设活动对环境的不利影响。

**（二）“三同时”与排污许可的衔接。**新《环境保护法》进一步明确排污许可制度的法律地位，其必将成为建设项目环境保护管理的核心制度。但关于排污许可相关法规尚未颁布实施，需要在《条例》修订中对“三同时”和排污许可进行规定，实现有机衔接，避免出现管理“真空”。同时，考虑到当前建设单位普遍反映环保审批环节多、时间长、负担重，部分建设项目环保违法现象比较普遍需加强事后监管才能有效监管违法排污行为等因素，亟需对环境影响评价、“三同时”和排污许可制度进行整合，构建“事前严防、事中严管、后果严惩”全过程环境监管制度体系。环境影响评价制度重在事前预防，排污许可制度重在事后监管。环境影响评价重点论证新建项目选址选线环境合理性和环境保护设施可行性，为排污许可管理提供依据。“三同时”执行报告成为企业申请排污许可证的条件之一。取消建设项目竣工环保验收许可后，环评内容和要求融入到许可证核发中，成为环保部门环境执法依据和企业守法文书。《条例》修订中根据上述思路，作出了相关规定。