

# 深入推进环评与排污许可改革 助力构建人与自然和谐共生的现代化

刘志全

习近平总书记在党的二十大报告中全面系统总结了新时代十年生态文明建设取得的举世瞩目重大成就、重大变革，深刻阐述了人与自然和谐共生是中国式现代化的重要特征，对推动绿色发展、促进人与自然和谐共生作出重大战略部署。2023年全国生态环境保护工作会议深入学习宣传贯彻党的二十大精神，要求生态环境系统切实增强系统观念，前瞻性思考、全局性谋划、整体性推进生态环境保护工作，坚决扛起建设人与自然和谐共生美丽中国的历史责任，并对守牢生态环境保护底线，把好“三线一单”、规划环评、项目环评等环境准入关、排污许可关、监督执法关、督察问责关，推动经济社会发展全面绿色转型，实现生态环境质量持续改善等方面做出重要安排。回顾新时代十年，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，全面推进制度改革，不断提升源头预防和过程监管效能，

各项工作取得重要突破。展望新征程，环评与排污许可将深刻把握建设人与自然和谐共生现代化的使命任务，深入推进环评与排污许可改革，为构建人与自然和谐共生的现代化、建设美丽中国而接续奋斗。

## 一、始终坚持习近平生态文明思想科学指引

习近平生态文明思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，是对党领导生态文明建设实践成就和宝贵经验提炼升华的重大理论创新成果，是新时代推进美丽中国建设、实现人与自然和谐共生现代化的强大思想武器，为生态文明建设锚定了新的历史方位、明确了政治保障、指明了前进方向、提供了行动指南。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央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，

多次作出重要指示批示，纳入党中央、国务院有关文件作出具体部署。

源头预防、过程监管是习近平生态文明思想的重要内容。习近平总书记多次强调，要坚持源头严防、过程严管、后果严惩，坚持生态优先、绿色发展的理念。在中央全面深化改革领导小组第十四次会议上提出“落实严守资源消耗上限、环境质量底线、生态保护红线的要求”。在中央政治局第四十一次集体学习时提出“加快构建生态功能保障基线、环境质量安全底线、自然资源利用上线三大红线”。在2018年全国生态环境保护大会上的讲话指出，“要加快划定并严守生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线三条红线。对突破三条红线、仍然沿用粗放增长模式、吃祖宗饭砸子孙碗的事，绝对不能再干，绝对不允许再干”“对重大经济政策和产业布局开展规划环评，优化国土空间开发布局，调整区域流域产业布局”。在要求加强海洋保护时指出，要完善环评制度，坚决把好环评关口。在要求加快构建现代环境治理体系时指出，要加快推进排污许可等环境治理制度。习近平总书记关于环评与排污许可的重要指示批示和党中央国务院的重大部署为做好环评与排污许可工作提供了根本遵循。

环评与排污许可已成为贯彻落实习近平生态文明思想的重要实践。加强生态环境分区管控，全面实行排污许可制、加强排污许可执法监管，加强源头预防、强化环评保障等已经纳入中央改革重要任务，成为贯彻落实习近平生

态文明思想的重要实践。党的十九届四中全会提出，“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”，《关于全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战的意见》要求省级党委和政府加快确定“三线一单”，《生态文明体制改革总体方案》《关于加快推进生态文明建设的意见》要求完善污染物排放许可制、健全环境影响评价，《关于构建现代环境治理体系的指导意见》要求建立“党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与的现代环境治理体系”，“妥善处理排污许可与环评制度的关系”。从中央的要求看，明确了从生态环境分区管控、环评和排污许可的生态环境制度体系，并就制度健全和衔接提出了改革任务，有关工作涵盖了宏观谋篇、中观布局、微观布点，有序衔接，层层推进，为环评与排污许可后续工作指明了努力方向。

环评与排污许可离不开习近平生态文明思想的强大政治保障。环评与排污许可改革每当关键时刻，都有习近平总书记亲自作出部署、指点迷津。“三线一单”生态环境分区管控是一项从无到有的重大制度创新，在从试点到铺开过程中，一度面临国土空间规划体系、“三区三线”管控等制度衔接的艰巨挑战，面临凝聚合力、协同推进方面的困难，面临地方政府重视不够、推进缓慢的复杂局面，得益于习近平生态文明思想的指引和习近平总书记的高度重视，问题迎刃而解，4万多个管控单元

和准入清单覆盖全部国土，管控要求写入了多部法律和 34 部地方法规。近年来，排污许可初步完成了重塑性改革，同样得益于中央全会的多次部署，《排污许可管理条例》颁布实施，一大批历史遗留问题得到地方政府解决，实现了 351 万多家固定污染源全覆盖，解决了违法企业游离于监管之外的弊端。而环评作为保护与发展矛盾的最前沿，更是离不开习近平总书记给生态环境“打头阵”，当“保洁员”。针对一些地方因为经济发展遇到一点困难，就开始动铺摊子上项目、以牺牲环境换取经济增长的念头，明确要求加强生态环境保护建设的定力，不动摇、不松劲、不开口子；面对一些地方无限利用能源、不可持续的发展冲动，明确指出这是有天花板的，决不能再搞。这是我们坚决守住生态环保底线，切实加强源头预防的最大底气。

回望新时代十年，环评与排污许可工作取得了长足发展，究其原因，根本在于有习近平总书记作为党中央的核心、全党的核心掌舵领航，有习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平生态文明思想的科学指引。

## 二、环评与排污许可工作取得显著成效

### （一）生态环境分区管控体系初步建立

一是生态环境分区管控制度不断完善。为贯彻落实党中央、国务院决策部署，2017 年，原环境保护部从 4 个城市开始试点以“三线一单”为核心的多生态环境要素综合集成的生态环境分区管控，并在全国推开。截至

2021 年底，全国省、市两级生态环境分区管控方案全面完成政府审议并发布实施。全国共划定管控单元 4 万多个，陆域优先保护、重点管控和一般管控三类单元面积比例分别为 55%、15%和 30%。优先保护单元与我国生态安全格局总体匹配，覆盖了全国 67%的森林和 72%的草原。重点管控单元与国家经济社会发展战略格局基本一致，覆盖了全国总人口的 77%。写入了《中华人民共和国长江保护法》《中华人民共和国黄河保护法》《中华人民共和国海南自由贸易港法》和 34 部地方性法规。

二是生态环境分区管控基础性作用逐渐显现。全国省、市生态环境分区管控方案发布以来，生态环境分区管控在支撑生态环境参与宏观决策、提升生态环境治理效能、优化营商环境等方面发挥了重要作用。首先，各地在发展规划、国土空间规划、交通规划等编制中，积极吸纳生态环境分区管控成果，服务国家和地方重大战略、重大政策实施。其次，各地在环评管理和生态环境保护相关规划、污染防治行动计划实施方案等制定中，充分运用生态环境分区管控成果，支撑精准、科学、依法治污。第三，各地以生态环境分区管控成果为依据，服务招商引资决策，指导企业主动对标，支撑项目精准快速落地，持续提升服务效能。

（二）以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系不断夯实

一是全面推行排污许可“一证式”管理。截至 2023 年 5 月，全国已将 351 万余个固定

污染源纳入排污许可管理范围，其中核发排污许可证 36 万余张，排污登记 315 万余家；实行许可管理的水污染物排放口 25.7 万个、大气污染物排放口 106.3 万个，实现全国固定污染源全部纳入管理范围。建立排污许可证质量地市自查、省级核查、生态环境部抽查的三级审核机制，两年内核查排污许可证 31.89 万余张，督促 63.27 万家排污单位提交年度执行报告，完成 16.21 万份执行报告内容规范性审核，持续推进固定污染源动态管理。推动逐步将执行报告数据作为环境统计主要来源，组织开展火电等 4 个行业衔接试点，初步完成衔接基础清单；完成与污染源监测系统对接，实现 21.8 万余家排污单位“一口”登录、监测数据“一网”填报、排污信息“一窗”公开。超 20 亿条排污许可数据成功支撑冬（残）奥会等重大活动空气质量保障、重污染天气应急、典型行业减污降碳协同推进等工作。建成全国排污许可证管理信息平台，有效支撑排污许可证的申请、受理、核发、执行和监管，全面完成政务服务“一网通办”“跨省通办”“全程网办”改革任务，大幅简化排污许可基本信息变更管理程序，5 日办结率提升至 90% 以上，其中当日办结率达到 76%。

二是不断健全排污许可制度体系。制修订大气、水、土壤、固废、噪声、海洋等多部法律，明确排污许可制度的法律地位，国务院发布《排污许可管理条例》，为深化排污许可制度改革奠定坚实的法治基础。出台排污许可管理办法、分类管理名录、排污登记指南、限期整

改办法等，形成一办法、一名录、一指南、一通知的排污许可管理体系。发布 76 项排污许可技术规范、45 项自行监测技术指南、13 项污染防治可行技术指南、20 项源强核算指南，构建较为完善的排污许可技术体系。持续组织 14 省份 54 个地区开展排污许可相关试点，推动全面实行排污许可制。

三是切实强化排污许可执法监管。落实《关于加强排污许可执法监管的指导意见》要求，以固定污染源排污许可制为核心，创新“清单式执法检查”、实施执法正面清单、推行非现场监管，构建企业持证排污、政府依法监管、社会共同监督的生态环境执法监管新格局。2021 年全国共查处排污许可案件 3500 余件，罚款金额 3 亿余元；2022 年全国开展排污许可现场执法检查 53.8 万次，非现场检查 15.2 万次，共计发现问题 5.6 万余个，行政处罚案件 1.7 万余件。

### （三）环评源头预防作用持续发挥

一是“两高”项目生态环境保护源头防控持续加强。修订火电、钢铁/焦化、石化、现代煤化工等“两高”建设项目环境影响评价文件审批原则，持续做好“两高”项目“清单化”管理，指导地方深入贯彻落实《关于加强高耗能、高排放建设项目生态环境源头防控的指导意见》，严格“两高”项目环评审批，推进“两高”行业减污降碳协同控制，推动“两高”行业绿色高质量发展。在现代煤化工等“两高”项目环评审批中，指导建设单位强化污染防治措施和环境风险防范措施，探索

绿氢耦合、二氧化碳捕集利用封存（CCUS）等绿色低碳技术创新示范应用，推进减污降碳协同增效。指导地方细化“两高”项目范围，重点关注规模大、能耗高、排放量大的基础原材料加工项目，更加精准地管控“两高”项目。

二是碳排放环境影响评价试点取得阶段性成果。组织16个城市开展生态环境分区管控减污降碳协同管控试点，选取7家产业园区探索减污降碳协同增效的技术方法和工作路径。组织9个省（区、市）聚焦电力、钢铁、建材、有色、石化化工、煤化工等重点行业项目开展温室气体排放环境影响评价试点，目前已有257个试点项目完成环评审批，其中，石化行业8个试点项目共管控温室气体排放约2140万吨/年。将碳排放环境影响评价技术要求纳入产业园区规划环评导则。

三是持续优布局、调结构、促转型、守底线。完成“十四五”省级矿产资源总体规划环评审查，对3500余平方公里涉及生态保护红线的开采和勘查规划区块，明确要求予以避让。会同自然资源部下发《关于做好国土空间总体规划环境影响评价工作的通知》。生态环境部组织审查30多个流域综合规划环评，对近200个不符合生态保护要求的大小水利水电工程提出取消建设等优化建议，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。

（四）做好“六稳”“六保”，环评服务保障持续加强

一是做好重大投资项目环评保障。印发《关于做好重大投资项目环评管理的通知》，提出一系列服务措施和创新举措，为重大项目提供从环评文件编制到环评审批的全过程保障。包括建立重大项目环评服务台账、优化简化环评文件编制、提供“环评审批服务单”、发挥专家优势、建立绿色通道等务实措施，以及探索同类项目环评“打捆”审批、取消污染物排放量很小的项目环评审批与总量指标挂钩、对城市轨道交通规划和项目环评压茬审查审批等改革举措。指导各级生态环境部门切实依法做好重大投资项目环评保障，2022年度全国共审批项目环评超过12.3万个，涉及总投资超过23.3万亿元。

二是做好重大基础设施项目环评保障。对纳入“三本台账”（国家层面、地方层面、外资层面等重大项目台账）项目，提前介入、定期调度指导环评文件编制；统筹建立重点领域规划环评服务保障机制，对符合生态环保要求的项目开辟绿色通道，即报即受理即转评估，在严守生态环保底线的基础上加快审批。2022年，生态环境部环境影响评价与排放管理司召开铁路、水利、交通重大基础设施专题调度会23次、对接会188次，审批铁路、水利、交通重大基础设施和煤炭保供等项目74个，涉及总投资约1.4万亿元。完成引江补汉、环北部湾广东供水工程、淮河入海二期

等重大水利工程环评文件审批，有力推动相关工程开工建设；完成雄忻高铁、沪渝蓉沿江高铁等 7 个铁路项目环评审批，涉及总投资 4800 亿元。印发做好政策性开发性金融工具项目环评保障工作的通知，建立 2700 多个签约项目环评台账并定期调度，有力完成保障任务。

三是做好能源安全保障环评服务。生态环境部统筹煤炭保供和违法整治，会同国家发展改革委等出台实施“边生产、边整改、边完善手续”的支持政策，创新采用后评价备案、同步推进规划和项目环评、委托地方审批等分类处置措施，简化和加快环评手续办理。每月召开保供煤矿环评审批服务调度会，多次召开专题会研究推动重点项目环评工作，向保供煤矿企业发送环评审批服务单，做到政策传达到位、责任明确到人，指导服务高效。截至目前，第一批保供煤矿环评文件已批在批 171 个，涉及产能 8.78 亿吨/年；自 2021 年 10 月保供启动以来，全国共审批各类煤矿项目环评 242 个，涉及产能 11.62 亿吨/年。

四是环评改革持续深化。《建设项目环境影响评价分类管理名录（2021 年版）》实施以来，全国环评审批数量较往年下降约 4 成，备案数量下降 5 成多。指导全国贯彻落实新的环境影响报告表内容、格式及编制技术指南，降低编制难度和成本，环评报告表编制费用整体降低 20% 至 50%，编制周期缩短 20%。强化全国环评技术评估服务咨询平台运行服务，为基层环评审批部门和小微企业提供线上“会

诊”“释疑”1600 多次。建立健全责任清晰、全程溯源、依法严惩的环评文件质量监管长效机制，形成了按季度复核预警、信用监管、行政处罚、移交司法的组合拳，已指导带动全国各级生态环境部门对环评单位和环评人员实施失信记分数千项，共 289 家单位和 227 人被列入环评失信“黑名单”或限期整改名单。各地生态环境部门也在积极依法查处环评文件严重质量案件，推动环境保护行政执法与刑事司法衔接取得突破。

### 三、牢牢守住人与自然和谐共生生态环保底线

党的二十大报告概括了中国式现代化 5 个方面的中国特色，指出人与自然和谐共生的现代化是中国式现代化的中国特色之一。要求推进美丽中国建设，牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，统筹产业结构调整、污染治理、生态保护、应对气候变化，协同推进降碳、减污、扩绿、增长，推进生态优先、节约集约、绿色低碳发展。并从加快发展方式绿色转型、深入推进污染防治、提升生态系统多样性稳定性持续性、积极稳妥推进碳达峰碳中和 4 个方面作出了部署。

面对新形势新要求，我们将以党的二十大精神为指引，统筹经济社会发展与生态环境保护，做好新时代环评与排污许可工作，坚持精准治污、科学治污、依法治污，持续健全生态环境分区管控、环评、排污许可制度，严把环

评审准入、排污许可、监督执法、督察问责“四道关口”，协同推进生态环境高水平保护和经济高质量发展。

一是坚持以降碳为重点战略方向。深入推进将减污降碳协同增效纳入生态环境分区管控、产业园区规划环评和重点行业建设项目环评，探索在煤炭开采、油气开采、垃圾填埋和污水处理等行业项目环评中开展甲烷管控环评研究和试点，形成一批可复制、可推广的案例经验，立足于完善现有环评体系，推动形成污染物与温室气体管理统筹融合的环评技术方法和管理制度，衔接现有碳排放管理体系，有效发挥环评制度在减污降碳协同增效的源头预防作用。到 2025 年，基本形成与碳达峰、碳中和目标相适应的环评管理制度，建立起污染物与温室气体协同管理的排污许可制度，逐步涵盖环境准入、排污许可、监测统计、核算核查、监督执法，形成建设项目全生命周期的污染防治与应对气候变化综合管理体系。

二是建立健全生态环境分区管控制度。力争到 2025 年，初步形成全域覆盖、属性完备、精准科学的生态环境分区管控框架体系，基本建立法规健全、技术完备、责任明确、应用有效、监管到位、保障有力的生态环境分区管控制度。远期，全面建立体系健全、机制顺畅、运行高效的生态环境分区管控制度。同时，加强生态环境分区管控落地应用，大力推进生态环境分区管控实施数字化管理，建设分区管控信息平台，开发准入研判、环境合理性分析等功能，指导规划编制和项目招商引资阶段科学

决策。积极开发面向企业、公众和第三方技术机构的网页端、移动端，共享生态环境分区管控相关结果，服务环评管理。

三是完善巩固排污许可固定污染源监管核心制度。到 2025 年，推动深化排污许可制度改革取得实质性进展，固定污染源排污许可管理体系、技术体系基本完善，初步实现典型行业全量管控和制度衔接、数据共享共用，排污许可“一证式”管理基本落实，全面实施污染物排放口二维码信息化监管，固定污染源排污许可执法监管体系和自行监测监管机制基本建立。远期，固定污染源排污许可管理体系、技术体系更加完善，污染物排放因子和排放量全面管控，基本建成以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系，高效打通固定污染源各项生态环境管理制度，排污许可管理数字化、信息化、智能化水平显著提升，基本实现固定污染源排污许可全要素、全联动、全周期管理，企业和管理部门主体责任全面落实，使排污许可制度在改革环境治理制度、改善生态环境质量、提高固定污染源管理效能等方面发挥重要作用。

四是持续提升环评源头预防制度效能。坚持该放的放到位、该管的管到位，形成重点突出、衔接高效的环评管理体系。要简化优化、做好服务，研究修订环评分类管理名录，聚焦环境影响程度和大小做到有收有放，优化分类管理；对高质量开展、严格落实规划环评的产业园区，豁免一批登记表备案管理，进一步推进打捆审批，与排污许可“两证合一”同步

办理等；简化一批环评文件内容，推动规划环评信息和区域监测数据共享。同时，要深化强化、守住底线，坚持生态优先、绿色发展总要求，协同推进降碳、减污、扩绿、增长；坚持依法依规审批，不符合法律法规的项目一律不予审批；坚持生态环境质量只能向好不能变差的底线，持续改善环境质量，不断提升生态系统的多样性、稳定性、持续性。对涉“两高”项目，要遏制盲目发展，重点关注环境影响分析及污染防治设施、污染物区域削减措施有效性，推进减污降碳协同控制；对承接产业转移项目，要避免“污染转移”，重点关注与承接地环境承载能力和生态环境准入要求的相符性；对涉“公园”类项目，要防止圈水圈地，重点关注用水用地的环境合理性，保障流域生态需水；对生态敏感项目，要避免侵占、影响生态保护红线，重点关注对自然保护区、饮用水水源保护区等法定保护区域和各类环境保护目标的影响分析和对策措施；对社会关注度高的项目，要避免“邻避”效应，确保不发生重大生态环境风险。

五是打通全链条管理体系。环评和排污许可管理链条自身要衔接融合，进一步明确制度间功能定位、责任边界和衔接关系，避免重复评价、实现高效联动。生态环境要素管理制度与环评和排污许可制度要衔接互动，推动生态环境要素管理充分利用分区管控要求、规划环评结论以及环评、排污许可大数据等，支撑深入打好污染防治攻坚战的各项战役。推动执法监管和督察等制度加强衔接保障，环评与排污

许可各项制度，都要与督察、执法健全信息共享和问题线索移交工作机制，无缝衔接、形成合力。

六是持续加强基层能力建设。要加强面向基层的指导帮扶，加大建章立制工作力度，推动法规体系、管理体系、技术体系完善；加强对基层环评管理的针对性培训，加大对各地行政审批部门的帮扶指导，统一纳入政策指导、业务培训、环评文件复核、信息化监管等工作体系；推进环评文件智能复核在基层环评审批中的应用，推进全国统一建设的信息化系统对地方的环评、排污许可数据共享，为属地审批、监管提供数据支持，发挥典型案例示范引导作用。要提升基层技术能力，充分利用全国环评技术评估服务咨询平台和技术评估专家库，发挥国家级、省级技术评估机构和行业专家优势，推进远程帮扶和“在线会诊”，指导解决小微企业和基层审批部门实际困难；鼓励省级生态环境部门加强技术评估能力建设，为市县重大项目环评审批开展技术评估服务；鼓励市级生态环境部门统筹使用全市审批和技术评估力量，推动市县级生态环境部门对报告书项目和较复杂报告表项目开展技术评估，并将评估费用纳入财政预算；鼓励开展形式多样的环评与排污许可技能比武，不断提升基层管理能力水平。

作者：生态环境部环境影响评价与排放管理司司长

编号：1673-288X(2023)03-0055-08

DOI: 10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202303055