适应放管服要求 推动建设项目环境管理转型

——关于《国务院关于修改〈建设项目环境保护管理条例〉的决定》的解读

2017年7月16日,国务院发布《关于修改〈建设项目环境保护管理条例〉的决定》,自2017年10月1日施行。为此,环境保护部政策法规司主要负责人就新《建设项目环境保护管理条例》(以下简称《条例》)相关问题进行了解读。

问:《条例》修改的背景是什么?

答:1998年11月29日,国务院颁布《建设项目环境保护管理条例》,同日施行。此"条例"实施近二十年,对贯彻建设项目环境影响评价制度以及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,防治环境污染,减少生态破坏,发挥了重要作用。

随着国务院行政审批制度改革的不断深入,对建设项目环境保护管理提出了简政放权、强化事中事后监管和责任追究等新的要求。原"条例"已不能满足实际需要,暴露出较多问题,亟待修改完善。主要包括:一是有关验收、试生产、环评前置审批等条款,已与新《环境保护法》《大气污染防治法》《环境影响评价法》等上位法不一致;二是有关环评审批的内容与国务院简政放权、"放管服"改革要求不相适应,与环境管理转型要求存在较大差距。

问:《条例》修改的主要依据是什么?

答:本次《条例》修改主要有两个方面的依据:

一是上位法。2016年7月,全国人大常委会审议通过修改后的《环境影响评价法》,将环评审批与企业投资项目审批脱钩,取消行业预审,并将环境影响登记表由审批制改为备案制,加大了对"未批先建"的处罚等。2014年新修改的《环境保护法》和2015年新修改的《大气污染防治法》均删除了建设项目环境保护设施竣工验收的规定。上述这些上位法中已经修改的内容,是本次《条例》修改的重要依据之一。

二是有关"放管服"改革文件。2013年以来党中央、国务院印发了一系列有关"放管服"改革文件,要求转变政府职能,简政放权,强化事中事后监管。2014年12月,国办印发《精简审批事项规范中介服务实行企业投资项目网上并联核准制度的工作方案》(国办发〔2014〕59号),要求简化投资审批程序,将环评等行政审批事项,由前置"串联"审批改为"并联"审批。2015年10月11日国务院《关于第一批取消62项中央指定地方实施行政审批事项的决定》(国发〔2015〕57号)取消了省、市、县级环境保护行政主管部门实施的建设项目试生产审批事项。这些"放管服"改革系列要求,是本次《条例》修改又一重要依据。

问:可否介绍一下《条例》修改的主要过程?

答:《条例》自2013年正式启动修改工作,历时近5年。期间,环境保护部作为起草单位,积极配合国务院法制办,完成了《条例》的起草、修改、调研和论证等工作。双方在修改过程中,依法多次征求国务院相关部门、地方人民政府、有关组织、企事业单位和社会公众意见,并就修改中的重大问题进行了充分的协商和论证。2017年6月21日,《条例》经国务院常务会议审议原则通过。2017年7月16日,《条例》以国务院令第682号公布施行。

问:《条例》修改的主要内容有哪些?

答:一是删除有关行政审批事项。取消对环评单位的资质管理,将环评登记表由审批制改为备案制,将建设项目环保设施竣工验收由环保部门验收改为建设单位自主验收。

二是简化环评程序。删除建设项目投产前试生产的规定,删除环评审批前必须经水利部门审查水土保持方案、行业预审等审批前置条件的规定,删除环评审批文件作为投资项目审批、工商执照前置条件的规定等。

三是细化环评审批要求。明确环保部门不予批准的5种情形、环保部门在环评审批中应当重点审查的内容,包括建设项目的环境可行性、环境影响分析预测评估的可靠性、环境保护措施的有效性、环境影响评价结论的科学性。同时,为保证审查的公正性和科学性,增设环保部门组织技术机构对环评文件进行技术评估,并规定不得收取建设单位、环评单位的任何费用的规定。

四是强化事中事后监管。进一步明确建设单位在设计、施工阶段的环保责任,规定建设单位在设计阶段要落实环保措施与环保投资,在施工阶段要保证环保设施建设进度与资金。新增建设项目竣工后环保设施验收的程序和要求,规定建设单位应当按照环境保护部规定的标准和程序验收环保设施,并向社会公开,不得弄虚作假,验收合格后方可投产使用。新增环保部门加强对建设项目环保措施落实情况进行监督检查的规定。

五是加大处罚力度。明确建设项目"未批先建"应依据《环境影响评价法》予以处罚。新增对未落实环保对策措施、环保投资概算或未依法开展环境影响后评价的处罚,规定了20万元以上100万元以下的罚款。严厉打击对环保设施未建成、未经验收或经验收不合格投入生产使用、在验收中弄虚作假等违法行为的处罚,有违法行为的,处"20万元以上100万元以下"罚款;逾期不改的,提高罚款数额,提升至"100万元以上200万元以下",并将原来仅对建设单位"单罚"改为同时对建设单位和相关责任人"双罚",还规定了责令限期改正、责令停产或关闭等法律责任。新增了对技术评估机构违法收费的处罚,处以退还违法所得以及违法所得1倍以上3倍以下罚款。新增了信用惩戒,规定环保部门应当将建设项目有关环境违法信息记入社会诚信档案。

六是强化信息公开和公众参与。针对环保部门,新增了环境保护部制定建设项目环境保护分类管理名录要组织论证、充分征求意见并公布的规定。环保部门应当开展环境影响评价文件网上审批、备案和信息公开,环保部门及时向社会公开违法者名单等规定。针对建设单位,规定建设单位应当依法向社会公开验收报告,未依法公开验收报告的,由环保部门责令公开,处5万元以上20万元以下的罚款,并予以公告。

问:建设项目环保设施竣工验收如何实施?

答:修改后的《条例》将建设项目环保设施竣工验收由环保部门验收改为建设单位自主验收,第17条明确授权国务院环境保护行政主管部门规定相关的验收标准和程序。目前,环境保护部正在研究制定关于建设单位自主开展建设项目竣工环境保护验收的指导意见,进一步强化建设单位环保"三同时"主体责任,规范企业自主验收的程序、内容、标准及信息公开等要求。

业界评说

生态红线落实落地要看执行力

在落实生态保护红线制度的重大任务面前,党政主要负责人要真正参与进来,不能只挂名、不管事,而要发挥领导核心作用,真正做到重大决策亲自部署、重大方案亲自把关、关键环节亲自协调,扑下身子抓落实。

◆李国军
(辽宁省环保厅)

当前,划定并严守生态保护红线,是摆在各地区各部门面前的一项重要而紧迫的改革任务,更是一项重大而严肃的政治任务。一个好的制度,其生命力在于执行。笔者以为,要让生态保护红线制度扎实落地,关键要抓好相关工作的执行情况,特别要突出以下四个方面工作。

首先,要强化领导带头,切实找准落实的思路。

生态保护红线制度作为一项重要的改革任务,各级领导干部特别是党政主要负责人要亲自抓带头干,以上率下抓好落实。要带头深入学习,提高思想站位,增强落实本领,切实增强划定并严守生态保护红线的思想自觉和行动自觉。要发挥好示范引领作用,让广大群众了解划定和严守生态保护红线的重要性、紧迫性,提高社会关注度,形成强烈的共识。要带头调查研究。生态保护红线制度的落实,需要统一考虑山、水、林、田、湖的整体性,不是简单的、一蹴而就的小事。各级领导干部特别是主要负责人要身体力行,紧紧围绕生态保护红线划定涉及的敏感区域、重点问题以及与民生相关的突出问题,深入实地开展调研,确保决策更科学。要带头研究部署。在调研的基础上,集中集体智慧,寻求解决问题的良策。要注重谋划,确保中央决策部署执行不打折扣,落实不走偏、不走样。

其次,要强化工作合力,切实统一落实的步调。

划定生态保护红线,纵向上涉及省、市、县多个层面,横向上涉及多个单位和部门,不能各吹各的号、各弹各的调。而要集中部署,整体推进,分工协作,形成合力。

在落实生态保护红线制度的重大任务面前,党政主要负责人要真正参与进来,不能只挂名、不管事,而要发挥领导核心作用,真正做到重大决策亲自部署、重大方案亲自把关、关键环节亲自协调,扑下身子抓落实。在协调方面,牵头部门要积极主动想事,自觉树立大局观念和一盘棋思想,协调解决有关问题,确保划定有序推进。其他部门要自觉加强对解决重大问题的支持、配合,共同把划定工作完成好,坚决防止各自为政、互相掣肘的现象发生。

划定生态保护红线,在具体部署时,各层面之间要切实加强沟通,把权责的边界对接好,把政策法规的要求把握准、掌握透,确保执行落实不打折扣。既不能把自己该干的活都交给下面去办,也不能把下面的活都攥在自己的手里,确保权责一致。同时,也要注重跨地区、跨区域流域生态保护红线的协调性和匹配性,确保相邻的省、市、县之间在生态保护红线划定上的同步或一致。

第三,要强化责任担当,切实提高落实的效率。

勇于担当责任,对领导干部来讲,就是发现问题不迁就、碰到矛盾不上交、遇到困难不回避、面对责任不推诿。要细化目标任务,确保目标任务清晰明确、责任到人。要压实工作责任。按照分工层层压实责任,特别是压实"关键少数"的责任。要敢于担当责任。随着红线划定工作的深入推进,遇到的难点难题会越来越多。特别是近期中央对祁连山生态环境破坏问题的严肃处理,给一些缺乏责任担当的人敲响了警钟,绝不能在遇到涉及红线落地的难点问题时不敢较真碰硬,不敢及时拍板,或者推给别人,怕承担责任。要坚持求真务实作风,看准了的事情,党政主要负责人要敢于拍板,敢于担当,敢接烫手山芋,积极稳妥推进工作落实。

最后,要强化督察问责,切实保证落实的质量。

党政主要负责人工作部署完以后,不能满足于听汇报、做指示,而要走出去,进行实地调研,全面了解情况,发现和解决问题。既要督任务、督进度、督成效,也要察认识、察责任、察作风,着力处理好"最先一公里"和"最后一公里"的问题,确保生态保护红线划定方向不偏离、任务不落空。

在督察过程中,要成立专项督察组,深入一线实地查看,对一些部门、一些地方在划定落实上存在的等待观望、空喊空转等消极现象,存在的敷衍了事、松松垮垮的工作状态,存在的推诿扯皮、拖延应付的庸政懒政行为,坚决喊"不"。要严肃问责。牵头部门和督察督政部门要密切配合,敢于较真碰硬,对类似情况发现一起处理一起,切实通过严肃问责加以纠正,推动生态保护红线划定工作落实,同时有效保证落实的质量。

环境热评

问责官员警醒了谁?

◆睢晓康
(河南省安阳市环保局)

近日中办、国办通报祁连山国家级自然保护区生态环境问题,对相关官员进行追责。对其他地方来说,应从这一事件中汲取教训,而这种教训也是一剂良药。因为类似的问题在其他地方也会存在,只是问题的轻重和情况不太一样而已。

因生态环境问题对官员进行追责,对各级政府来说是一剂良药。不但给各级政府提了醒,也捏疼了一把。因为生态红线是带电的"高压线",谁也触碰不得。一旦触碰了这根红线,按照党政同责、一岗双责、失职追责的要求,相关责任人必将受到严厉的惩处。无论是把关审核不严,还是失职渎职,都要按程序进行追责,想事不关己已不太可能。各级政府都要深思,前车之覆后车之鉴,对于环保问题,切不可再心存侥幸。

因生态环境问题对官员进行追责,对企业来说也是一剂良药。过去,一些企业热衷于寻求或明或暗的官方保护伞,但随着对官员追责力度的加大,谁也不敢拿自己的政治生命开玩笑。作为企业来说,不如上齐污染治理设施做到达标排放,这样就可以坦坦荡荡地在市场大潮中竞争了。

因生态环境问题对官员进行追责,对群众来说也是一剂良药。不但澄清了一些人对国家推动环保工作决心的模糊认识,也更坚定了人们保护生态环境的信心。对于环境污染问题,人们可以理直气壮地进行举报投诉。在某种层面来说,这次对祁连山生态环境问题的追责,更是一次面向全国的有理有据、有图有真相的生态文明立体化大科普。

祁连山生态环境问题被通报,不但为全国人民上了一堂生态文明警示课,而且更坚定了人们推动生态文明建设的决心和信心,值得人们深思。

维护新闻传播公信力
严防虚假新闻报道

虚假失实报道举报电话
010-67112039

2016年中国环境报优秀理论文章名单

为进一步提高环保政策研究和理论创新水平,调动社会各界研究探索环保理论的积极性,中国环境报社从2012年开始在相关单位的大力支持下组织进行了中国环境报优秀理论文章评选工作。在2012年~2015年优秀理论文章评选的基础上,本报开展了2016年度优秀理论文章的评选工作。由环境保护部直属研究院所领导和专家组成评审委员会,对刊登于2016年中国环境报观点版的理论文章进行评定。现将评选出的84篇优秀理论文章名单公布如下。

加强环境分区管治 推进主体功能区建设	陈雯 孙伟
美国规划环评给我们哪些启示?	耿海清
以生命共同体理念保护山水林田湖	赵建军 博海
环保督察要查事督人	刘国才
"一带一路"建设的绿色化战略	周国梅
"两山论"是生态文明的理论基石	赵建军 杨博
超低排放是环保史上的重大技术突破	朱法华
从山东造纸转型升级看环境与发展双赢之道	张波
电力电缆不宜提倡"以铝代铜"	谷树忠 吴平 李维明 强真
加强新能源汽车电池回收的八大对策	周宏春
加快划定并严守环境质量底线	张惠远
推动环境质量约束性指标落地生根	吴舜泽
实施绿色供应链管理意义重大	周国梅 石峰 范纹嘉
大气污染冬病夏治要用五剂药方	刘传义
推动绿色发展取得新突破	范必
借鉴国际经验推进我国排污许可制度改革	吴悦颖 叶维丽
以简约创新推进绿色发展共享发展	钟茂初
完善生态保护补偿机制实现利益再平衡	李志青
加强空间管理 控制畜禽污染	鞠昌华 孙勤芳 朱琳
生态文明评价考核要落实党政同责	常纪文
绿色金融模式的五种猜想	刘瀚斌
"十三五"规划:引领绿色革命	胡鞍钢
浙江排污许可制度改革试点初探	叶维丽 卢瑛莹
危废处置能力严重不足怎么解决?	沃飞 沈静 徐亦钢
理顺各自权责 推动垂直管理	潘翻番
长缨在手缚苍龙	夏光
环境污染强制险从试点到全面推进还有多远?	周正来
谨防地方环境立法权偏差	刘长兴
推动点源环境管理向精细化发展	宋晓晖 蒋春来 雷宇
促进"十三五"有色金属行业绿色发展	党积囤
垂管之下,市县环保局该如何转变?	罗岳平 鞠昌华 骆芳
西部地区如何应对监测社会化挑战?	胡家忠
从经济学看环境保护的底线思维	李志青
风险管控思路应贯穿场地修复全过程	王兴润
将信用评价与经济政策有机融合	贺震
推动供给侧改革 改善环境质量	周宏春
规范环评公众参与需关注哪些问题?	张雯欢 姜栋栋
在供给侧要素中全面融入环保要求	周国梅
小众行业治污技术为何不靠谱?	吕盛扬
资源环境生态红线要划得实守得住	高吉喜
完善政策推进供给侧结构性改革	孙炳彦
生态文明理论创新性研究的三个维度	郇庆治
加快推进长江经济带绿色转型发展	李天威 王兴杰 任景明 王占朝 史常艳
土壤污染防治应厘清几个问题	罗岳平 潘海婷 曾欢欣
破解"老赖"难题要靠信用机制	贺震
环保设施向公众开放应常态化	贺震
着力推进区域危废污染联防联控	沃飞 徐亦钢
核安全独立监管应遵循哪些原则?	王树国
生态文明理念是马克思主义中国化的新发展	常纪文
加强环境保护助力供给侧改革	潘翻番
长江经济带环境保护需落实空间需求	王润
将排污许可作为深化环保改革的重要载体	郭伊均
德国智慧城市建设的经验及启示	杨晓蔚
自然保护区发展要及时澄清误解	陶思明
落实环保责任先要明确责任清单	贺震
将绿色供暖作为经济转型重要内容	李佐军 魏云 周健奇 赵西君 黄顺魁
环境税立法需关注的环境经济问题	李志青
发挥好绿色金融杠杆作用	李志青
试论生态文明入宪的必要性	常纪文
无害化是固体废物管理的根本目的	刘建国
绿色发展需要产业良策	李志青
发展绿色金融需建立三大机制	张承惠
发挥好环境保护责权配置作用	王伟
垂直管理改革的逻辑与任务	任勇
垂管改革试点体现的国家环境治理思路	常纪文
构建内生机制推动贫困地区绿色发展	王勇 俞海 夏光
加快形成分工协作的环保管理体制	董战峰 李红祥
直面问题加快环保基础设施建设	张恒
谨防乡镇污水处理厂吃不饱消化不好	王欣
环境政策费用效益分析有何挑战?	王金南 蒋洪强 刘年磊 张伟 程曦 马国霞 李洪祥 卢亚灵 张静
推行环境保护责任清单制	秦昌波 吴舜泽
环保参与需要理性发声	李春元
环评改革要落实"三线一单"硬约束	王兴杰 王占朝 陈凤先 李天威 任景明
深入认识臭氧污染问题	罗岳平 刘妍妍 黄河仙 戴春皓
绿色供应链促进亚太地区互联互通	范纹嘉 朱利萌
环保垂改制度应统筹好四种关系	敖平富
厘清美丽乡村建设的基本问题	常纪文
中国污染物排放峰值的分析与预测	俞海 王勇
准确把握"十三五"环保规划定位和基本特征	吴舜泽
提升丝绸之路经济带城市绿色增长效率	赵峥
重构环境影响评价技术导则体系	孔令辉 戴文楠 夏甫 梁鹏
雾霾治理必须创新思维和方法	常纪文
如何通过垂管改革提升基层环保治理能力?	吴舜泽
关于环保垂直管理制度改革的思考	陈华勋