

## 附件5

# 《建设项目环境影响报告书(表)编制监督管理办法 (征求意见稿)》及其配套文件编制说明

## 一、相关背景

《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国劳动法〉等七部法律的决定》(中华人民共和国主席令第二十四号)已于2018年12月29日公布施行,对《中华人民共和国环境影响评价法》(以下简称《环境影响评价法》)作出修改,取消了建设项目环评资质行政许可事项。为确保资质审查取消后,环评文件质量不下降、环评预防环境污染和生态破坏的作用不降低,根据修改后的法律有关规定和国务院关于“行政许可取消后,相关部门的管理职能要重点转向制定行业标准规范,加强事中事后监管,惩处违法违规行,维护市场秩序”的有关要求,制定本办法及三个配套文件。

## 二、编制原则

### (一) 依法依规

在《环境影响评价法》《建设项目环境保护管理条例》等相关法律法规以及环评技术规范和标准等框架下,重点围绕新修改的《环境影响评价法》第十九条、第二十条、第二十八条和第三十二条规定,构建环评技术服务市场放开后,以质量为核心、以信用为主线、

以公开为手段、以监督为保障的事中事后管理体系。

## **（二）强化监管**

取消建设项目环评资质审查，并不意味着不管，而是在激发市场活力、调动市场主体积极性的同时，通过更严格的监管，为保证环评制度的有效实施提供技术支撑。按照谁获益谁担责的原则，明确建设单位对环评文件承担主体责任，解决长期以来存在的因建设单位“重审批结果、轻环评内容”而导致的环评市场不正当竞争，以及项目建设过程中擅自变更和“三同时”不落实等问题。将建设单位及其相关责任人以及编制单位和编制人员全部纳入环评文件质量责任追究范畴，加大处罚和公开力度，提高违法成本，提升环评文件严肃性和对违法行为的震慑力。通过日常考核、复核、抽查以及失信记分等管理措施，实现各级生态环境主管部门对相关单位和人员编制行为全过程和所审批报告书（表）“全覆盖”式监管。

## **（三）平稳过渡**

沿用现有管理模式中质量控制和质量考核等行之有效的事中事后管理手段，同时将近几年管理实践中开展的技术复核等工作予以制度化和规范化。参考现有环评单位能力建设情况，配套制定《建设项目环境影响报告书（表）编制能力建设指南》，引导编制单位提高能力水平和建设单位择优选取技术单位，继续发挥现有技术队伍的行业中坚作用。按照环保系统环评机构脱钩和事业单位体制改革现实情况，继续限制环保系统单位和一般性事业单位从事环评工作，维护环评市场公平公正。

# **三、编制重点**

## **（一）明确编制主体**

严格落实法律要求，不再强制由具有环评资质的单位编制环境影

响报告书（表），而是规定建设单位可以委托技术单位为其建设项目编制环境影响报告书（表），建设单位具备相应技术能力的，也可自行编制环境影响报告书（表）。通过更加充分的市场竞争，提升环评技术服务水平和服务意识，也有利于进一步减轻企业负担，推进实体经济发展。

## **（二）提出编制要求**

明确环境影响报告书（表）编制工作原则和总体要求。建立编制单位和编制人员信息公开制度，配套制订《建设项目环境影响报告书（表）编制单位和编制人员信息公开管理规定》。继续实行编制单位和编制人员双重负责制，并由取得职业资格的环评工程师组织对环境影响报告书（表）整体内容进行审核把关。规范委托合同签订、编制过程、审核签章、档案管理等主要工作环节，明确相关要求。

## **（三）突出质量核心**

以环境影响报告书（表）编制质量为核心，明确各级生态环境主管部门监管职责、监管方式和监管内容，完善监管体系。继续实行环境影响报告书（表）审批过程中的日常考核，辅以大数据、智能化手段对审批后的环境影响报告书（表）开展复核和抽查，在“双随机一公开”基础上，强化重点单位、重点行业靶向监管，提升管理效能。对出现环境影响报告书（表）质量问题的相关单位和人员采取行政处罚处罚与失信记分双重惩戒的管理措施。根据环评技术要求和管理工作实际，对监督检查中发现的质量问题进行分类。细化一般性质量问题的情形，对存在相关问题的责任单位和人员提出通报批评；细化“基础资料数据明显不实，内容存在重大缺陷、遗

漏或虚假，环境影响评价结论不正确、不合理”等三类严重质量问题情形，以提高法律相关条款在执行中的可操作性，减少自由裁量权，为管理部门规范执法和问题查处提供依据。

#### **（四）实施信用管理**

为规范新形势下环评行业秩序，促进相关单位和人员提高诚信意识，按照法律规定并结合国务院关于社会信用体系建设的总体要求，建立全国统一的信用平台，对建设项目、技术单位和编制人员实施信用管理，明确失信行为的具体情形，并配套制定《建设项目环境影响报告书（表）编制失信行为记分办法》，建立守信激励和失信约束的奖惩机制。对年度累计失信记分高的单位和人员，根据累计分数不同，分别提出列入“黑名单”、加大监管频次等差别化惩戒措施；对无失信记分的单位和人员采取减少监管频次等激励措施，营造守信者受益、失信者难行的良性市场秩序。

### **四、几个需要说明的问题**

#### **（一）关于编制主体组织形式**

《环境影响评价法》规定的编制主体为“单位”。本办法中对编制主体提出了独立法人的基本要求，并对技术单位提出了企业法人等基本要求。主要是基于以下两点考虑。一是与其他非法人组织相比，独立法人单位依法独立享有民事权利和承担民事义务，民事主体资格和法律责任更为明确，更有利于在实际管理中落实责任。二是脱钩改制单位不走“回头路”。2009年以来，环保系统外230余家事业单位中有近200家完成环评体制改革，已由相应企业法人承担环评工作，在推动环评技术服务市场化方面取得实质性进展；2016年，全国环保系统环评机构脱钩工作全面完成，相关单位已全部退

出环评市场。本办法中继续限制一般性事业单位和环保系统相关单位从事环评工作，有利于维护环评市场秩序和促进公平竞争。

## **（二）关于编制主持人要求**

环评工作涉及生态环境安全和公共利益，专业性强、复杂程度高。环评工程师通过全国统一考试，在政策法规、标准规范、技术方法等方面，对环评文件质量有较强的把握能力。本办法中规定由环评工程师作为环境影响报告书（表）的编制主持人，具有较强的合理性和正当性。其主要目的是发挥相关人员作用，保证环评文件质量。本办法未对主要编制人员作相应规定。

## **（三）关于编制单位能力建设指南**

该指南为指导性文件，不具有强制性。编制单位可自愿按照指南中提出的专业技术人员配备、技术成果和保障条件等三方面要求，自觉加强人才培养，积累实践经验，提升软硬件水平和技术能力。编制单位也可自愿在信用平台公开本单位实际达到的能力情况并动态更新，供建设单位查询和择优选择。

## **（四）关于失信行为和失信记分**

建设单位、技术单位和编制人员的失信行为分为8类。由市级以上生态环境主管部门对失信行为予以记分，并将失信行为和失信记分及时记入相关单位和人员诚信档案，通过信用平台向社会公开；由生态环境部对信用管理对象一个自然年内的失信记分实施动态累计。配套的失信记分办法中明确了各类失信行为的记分规则，并给出失信记分累计的警示分数和限制分数。失信记分应履行提前告知等相应程序。

## **（五）关于编制单位和编制人员信息公开**

编制单位和编制人员信息公开是掌握从业队伍基本情况、完善信用体系建设的一项基础性工作。本办法中要求编制单位和编制人员主动公开单位名称、统一社会信用代码以及个人基本情况、从业单位等基础信息；相关信息作为诚信档案的组成部分纳入信用平台统一管理，接受社会监督和方便建设单位查询。鼓励编制单位和编制人员主动公开相关能力建设情况以及相关专业水平情况。配套的管理规定中明确了各项信息填写和公开的具体内容以及相关材料要求。

## **五、其他事项**

本办法拟以生态环境部部门规章形式发布，《建设项目环境影响评价资质管理办法》（环境保护部令第36号）同时废止。与本办法配套的《建设项目环境影响报告书（表）编制能力建设指南》《建设项目环境影响报告书（表）编制失信行为记分办法》《建设项目环境影响报告书（表）编制单位和编制人员信息公开管理规定》等3项规范性文件，拟同步发布。