

君合专题研究报告



2017 年 10 月 31 日

环保法系列之一：

从环保法规的修订透视现行建设项目环境保护制度

2015 年 12 月 10 日，环境保护部印发了《建设项目环境保护事中事后监督管理办法（试行）》，2016 年 4 月 8 日，环境保护部发布《关于环境保护主管部门不再进行建设项目试生产审批的公告》，2016 年 7 月 15 日环境保护部发布《关于印发〈“十三五”环境影响评价改革实施方案〉的通知》（以下简称“《**实施方案**》”），2016 年 7 月 2 日，第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会审议通过修改后的《环境影响评价法》，2016 年 11 月 10 日，国务院办公厅发布《关于印发控制污染物排放许可制实施方案的通知》，2016 年 12 月 27 日，环境保护部部务会议审议通过《建设项目环境影响评价分类管理名录》（自 2017 年 9 月 1 日起施行），2017 年 6 月 21 日，国务院第 177 次常务会议通过决定，对《建设项目环境保护管理条例》进行修订。上述一系列及近期其他有关环境保护法律法规（统称“**现行环保法律法规**”）的出台或修订，改变了原有我国建设项目环境保护行政管理体制。本文对变革后的建设项目环境保护制度（下称“**现行建设项目环保制度**”）主要内容和特点做简单梳理和介绍。

一、现行建设项目环保制度的主要内容

我国建设项目环境保护行政管理的三项主要制度为环境影响评价制度（简称“**环评制度**”）、“三同时”制度和排污许可证制度。

环评制度是指对规划和建设项目实施后可能造成的环境影响进行分析、预测和评估，提出预防或者减轻不良环境影响的对策和措施，进行跟踪监测的方法与制度。“三同时”制度是指建设项目需要配套建设的环境保护设施，必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用的制度。排污许可证制度是指环境保护主管部门依排污单位的申请和承诺，通过发放排污许可证法律文书的形式，依法依规规范和限制排污单位排污行为，并明确环境管理要求，依据排污许可证对排污单位实施监管执法的环境管理制度。

建设项目开始建设前，应当通过环境影响评价对建设项目污染物种类、数量或排放量及可能造成进行预测，提出预防或者减轻不良环境影响的对策和措施，为“三同时”制度和排污许可证制度的落实提供依据。建设项目设计和建设过程中，环境影响评价中提出的不良环境影响的预防和减轻对策和措施需落实到设计文件中，环境保护设施需与主

体工程同步施工、同时投产使用，而“三同时”的落实是申领排污许可的前置条件。建设项目建造完成在投入生产和使用前，应当办理排污许可证，环评文件及批复文件中的污染物控制要求在排污许可证中载明，“三同时”的落实是办理排污许可证的前提。

从上文可以看出环评制度、“三同时”制度和排污许可证制度三项制度互相衔接，构成了建设项目环境保护制度的三块基石。

前述三项制度中环评制度和“三同时”制度已经实行多年，而统一的排污许可证制度是一项刚刚构建的制度。此前，我国没有全国统一的排污许可证管理制度，各部门各地对不同种类的污染物分项实行管理。2016年11月10日，国务院办公厅印发《控制污染物排放许可制实施方案》（国办发〔2016〕81号），对完善控制污染物排放许可制度、实施企事业单位排污许可证管理作出总体部署和系统安排，明确将排污许可制建设成为固定污染源环境管理的核心制度。2016年12月23日，环境保护部印发《排污许可证管理暂行规定》（环水体〔2016〕186号），规范排污许可证申请、审核、发放、管理等程序。环水体〔2016〕186号文件明确“各地可根据《排污许可证管理暂行规定》，进一步细化管理程序与要求，制定本地实施细则”，以上规定构建了现行的排污许可证制度框架，排污许可证实行全国统一管理，排污单位排放各类污染物的行为都在一个综合性的排污许可证中进行规定。

二、现行建设项目环保制度的主要特点

1、简政放权、服务于民

近年我国进行了一系列行政管理体制改革，在行政管理领域简政放权、放管结合、优化服务，环

保法规的修订反映了这一趋势，具体体现如下：

- (1) 简化环评程序。此前，对于涉及水土保持的建设项目，与水土保持审批是环评审批的前置程序。在现行环保制度，水土保持不再作为环评审批的前置程序。取消了“建设项目有行业主管部门的，其环境影响报告书或者环境影响报告表应当经行业主管部门预审后，报有审批权的环境保护行政主管部门审批”的要求。环境影响报告书、报告表的报批时间由可行性研究阶段调整为开工建设前，时间由建设单位掌握。
- (2) 取消建设项目试生产审批。2016年4月8日，环境保护部发布《关于环境保护主管部门不再进行建设项目试生产审批的公告》，明确从公告之日起环境保护主管部门不再受理建设项目试生产申请，也不再进行建设项目试生产审批。
- (3) 取消建设项目竣工环保验收。环境保护部在2016年7月15日发布的《实施方案》中提出取消建设项目竣工环保验收，2017年6月21日修订的《建设项目环境保护管理条例》正式取消了建设项目竣工环保验收，今后建设项目的竣工环保验收由建设单位自行组织。
- (4) 环境影响登记表实行备案制管理。我国对建设项目环境影响评价实行分类管理，根据项目性质不同，各项目应分别组织编制建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者填报环境影响登记表。之前环境影响报告书、环境影响报告表或者填报环境影响登记表一律适用审批制，而根据现行环保制度，环境影响报告书、环境影响报告表仍适用审批制，而环境影响登记表变更为备案制。

(5) 取消对环评单位的资质管理要求。此前，我国对于从事环境影响评价的单位有资质要求，于2017年10月1日正式施行的修订后的《建设项目环境保护管理条例》删除了原条例“建设项目的环评工作，由取得相应资格证书的单位承担”和其他有关环评单位资质的规定，环境影响评价不再与环评资质挂钩。

2、事前审批与事中事后监督管理三位一体

长期以来，我国对建设项目实行环境影响评价制度。此前，我国环境保护机关将大量精力投入到建设项目建设前的环境影响评价，而对项目建设和运营过程中对环境的影响监督和管理力度不够。这种重事前审批，轻事中和事后管理的体制导致我国环境保护效果不够理想。

现行环保制度简化了审批程序，但环保监管并没有因此而减弱，而是将行政资源从繁杂的事前审批中解放出来，有更多的精力投入到事中事后的监管上。

2015年12月10日，环境保护部印发了《建设项目环境保护事中事后监督管理办法（试行）》，对建设项目环境保护事中和事后监督管理的内容、依据、及如何开展进行了规定。同日，环境保护部印发了《建设项目环境影响后评价管理办法（试行）》，要求对特定类型的建设项目在通过环境保护设施竣工验收且稳定运行一定时期后，对其实际产生的环境影响以及污染防治、生态保护和风险防范措施的有效性进行跟踪监测和验证评价，并提出补救方案或者改进措施，提高环境影响评价有效性。

2017年10月1日正式施行的修订后的《建设项目环境保护管理条例》要求“环境保护行政主管部门应当对建设项目环境保护设施设计、施工、验

收、投入生产或者使用情况，以及有关环境影响评价文件确定的其他环境保护措施的落实情况，进行监督检查。环境保护行政主管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，及时向社会公开违法者名单。”

通过事前环境影响评价、事中事后监督管理及事后评价制度，现行环保制度建立了事前审批、事中事后监督管理三位一体的环境保护体制。

3、强调信息公开、社会监督

2016年7月15日环境保护部发布《实施方案》，提出“深化环评信息公开，引导公众依法有序参与”、“落实建设单位环评信息公开主体责任。推进建设项目选址、建设、运营全过程环境信息公开，建设项目环境影响报告书（表）相关信息和审批后环保措施落实情况公开。强化建设单位“三同时”信息公开制度”。

《建设项目环境保护管理条例》规定“环境保护行政主管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”，“除按照国家规定需要保密的情形外，建设单位应当依法向社会公开验收报告”，“环境保护行政主管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，及时向社会公开违法者名单”。

《建设项目环境影响后评价管理办法（试行）》规定“建设单位或者生产经营单位完成环境影响后评价后，应当依法公开环境影响评价文件，接受社会监督”。

《建设项目环境保护事中事后监督管理办法》（试行）规定“建设单位应当主动向社会公开建设项目环境影响评价文件、污染防治设施建设运行情况、污染物排放情况、突发环境事件应急预案及应对情

况等环境信息”。

《建设项目环境影响评价信息公开机制方案》从总体要求、建设单位环评信息公开机制的建立和环境保护主管部门环评信息公开机制的健全、建立健全环评信息公开监督约束机制等多个角度提出了建立健全环境影响评价信息公开机制的要求。

通过上述法律法规和政策文件的规定，明确了信息公开主体、责任及渠道，保障了公众的知情权，强化环境保护的社会监督。

4、 强大处罚力度

与改革前的建设项目环保制度相比，现行建设项目环保制度明显加大了处罚力度，如：

- (1) 增大对环评未批先建的处罚。在现行制度下，未依法进行环境影响评价审批擅自开工的，处建设项目总投资额百分之一以上百分之五以下的罚款，并可以责令恢复原状；对建设单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分，而此前的处罚措施是“责令限期补办手续；逾期不补办手续，擅自开工建设的，责令停止建设，可以处 10 万元以下的罚款”。

- (2) 新增对初步设计未落实防治环境污染和生态破坏的措施以及环境保护设施投资概算，未将环境保护设施建设纳入施工合同，或者未依法开展环境影响后评价的处罚措施，“由建设项目所在地县级以上环境保护行政主管部门责令限期改正，处 5 万元以上 20 万元以下的罚款；逾期不改正的，处 20 万元以上 100 万元以下的罚款”。

- (3) 加大对需要配套建设的环境保护设施未建成、未经验收或者经验收不合格即投入生产或者使用的处罚。原制度下最高处罚金额为 10 万人民币，现行支付下最高处罚金额可达 200 万人民币。

三、 结语

建设项目环保制度的改革是以国家行政体制改革为背景，体现了简政放权、服务于民的行政体制改革精神，“放”、“管”、“服”相结合，“放”要放彻底、“管”要管到位、“服”要服务好，适应了经济社会发展的需要，也将促进经济社会发展与环境保护相协调发展。

李德庭 合伙人 电话：86 21 2208 6214 邮箱地址：lidt@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。

