

附件 6

《建设项目环境影响报告书（表）编制监督管理办法》 及其配套文件修订说明

2018 年 12 月 29 日修订施行的《中华人民共和国环境影响评价法》取消了建设项目环境影响报告书（表）编制机构资质行政许可事项（以下简称环评资质）后，我部于 2019 年 9 月 20 日印发《建设项目环境影响报告书（表）编制监督管理办法》（以下简称《监督管理办法》）及其配套文件，构建和完善以质量为核心、以信用为主线、以公开为手段、以监督为保障的环评事中事后监管体系，对规范环评市场起到了积极作用，特别是通过信用管理手段，形成了编制单位和编制人员守信名单、重点监督检查名单、限期整改名单、失信“黑名单”，一定程度上做到“一处失信、处处受限”，对规范环评从业行为、提升环境影响报告书（表）质量起到了明显的引导和警示作用。但随着环评资质取消，在改革红利充分释放的同时，也出现了一些与新形势新要求之间的不适应，需要通过修订《监督管理办法》予以解决。

一、修订必要性

（一）是落实习近平总书记重要指示批示精神举一反三加强制度建设的重要举措

环评资质取消后，环评市场、环评队伍、监管方式等发生了重大变化，环评单位数量陡增，环评单位配备环评工程师数量大幅降

低，环评队伍总体能力下降，还有一些环评单位和环评工程师不负责任，环境影响报告书（表）粗制滥造，甚至弄虚作假，严重损害了环评制度形象、公信力和有效性。虽然生态环境部门空前加大环评质量监管力度，但环境影响报告书（表）编制质量问题依然突出。针对环评市场乱象和环境影响报告书（表）质量问题，习近平总书记和其他中央领导作出重要指示批示，为推进环评制度改革、严惩弄虚作假、提升环评质量指明了方向。修订《监督管理办法》是落实习近平总书记重要指示批示，做好举一反三的重要举措，通过进一步完善环评管理机制，加强环评溯源和全过程责任追究，有利于从根本上规范环评市场，增强环评队伍能力，保障环评源头预防效力发挥。

（二）是监管手段顺应新形势下法律法规和政策文件的客观要求

2021年新修订的《行政处罚法》明确将“限制开展生产经营活动、责令停产停业、责令关闭、限制从业”单独作为行政处罚的一个种类，经组织法学专家研究论证认为，通过累计失信记分，将编制单位和编制人员列入“限期整改名单”，并在一定时间内不予受理其编制的环境影响报告书（表）的惩戒措施，依法不能再继续实施。信用管理的限期整改措施已于2021年7月作出相应调整，停止实施6个月内不予受理其编制的环境影响报告书（表）的规定，难以对违法行为起到震慑作用。同时，根据《关于进一步完善失信约束制度构建诚信建设长效机制的指导意见》（国办发〔2020〕49号），认定编制单位和编制人员失信记分的前提条件，应当为生态环境部门出具的行政处罚决定文书，现行的《监督管理办法》规定与新的要求不一致。

（三）是压实各方责任提高环评效能的迫切需要

《监督管理办法》实施以来，在监管高压之下，环境影响报告书（表）质量问题中涉嫌抄袭、关键内容遗漏等低级错误大幅减少，但综合环评文件复核、失信记分、处罚案例等来看，环境影响报告书（表）编制质量问题依然较为突出。同时，相关方在责任界定和全链条追责方面仍存在短板弱项。一些建设单位环评主体责任的认识和落实不到位，把环评作为项目建设的“敲门砖”，甚至不审核、不落实；一些环评单位和人员管理不到位、水平不高，有的环评工程师“挂靠”在“空壳”环评单位谋取私利；有的环评审批部门仍存在审查把关不严、监管不到位、技术支撑不足等问题，造成部分环评质量审批关口“失守”，审批部门、评估机构和专家的责任仍压得不够实。修订《监督管理办法》将进一步引导、倒逼各相关方强化技术能力水平，进一步加大整治环评弄虚作假、粗制滥造问题力度，以更好发挥环评制度在源头预防体系中的主体作用。

二、修订思路与主要原则

（一）修订思路

以习近平生态文明思想为指引，坚决贯彻落实中央领导重要指示精神批示精神，围绕环评领域弄虚作假、粗制滥造、能力水平不足、惩处力度不够大等突出问题，把严的基调贯穿到环评单位设立、环境影响报告书（表）编制、评估审查把关、执法监督全过程，重点加强环评能力建设，完善信用管理，优化一般质量和严重质量问题判定，压实全链条责任，提升环境影响报告书（表）编制质量，强化环评制度效能，守住绿水青山第一道防线。

（二）主要原则

目标引领，问题导向。依据《刑法》《行政处罚法》《环境影响评价法》《建设项目环境保护管理条例》等法律法规及国家和环保信用体系建设等针对环评质量的管理要求，根据资质取消和《监督管理办法》实施以来环评领域出现的问题及原因剖析，围绕提升环评质量目标，立足解决当前制约环评质量的关键因素，结合当前环评制度改革背景下的环评质量管理需求，确定《监督管理办法》修订方向和重点内容。

系统思维，综合施策。统筹考虑现行《监督管理办法》发挥的成效和存在的不足，统筹考虑新规定新要求 and 行业发展态势，统筹考虑监督管理与帮扶支持，统筹考虑相关方的责任范围、溯源机制和处罚，统筹考虑提升编制单位和编制人员能力，统筹《监督管理办法》与配套管理文件修订，并研究与分类管理名录、分级审批目录修订等环评改革工作的衔接，逐步健全环评领域全方位全过程管理体系。

科学精准，分类惩戒。科学判定环境影响报告书（表）问题类别，针对环境影响报告书（表）审批、复核过程中发现的问题，优化一般质量问题和严重质量问题的界定，并依据问题性质、程度对相关方进行处理处罚。根据记分情况，设置 4 类信用类别，针对存在一般质量问题、严重质量问题、过程管理和规范性问题、弄虚作假等不同情形采取不同的惩戒措施。

借鉴融合，改革创新。广泛调研交通、水利、应急等部门关于信用管理、质量监管、责任追究、能力建设等方面的好做法好经验，同时吸收地方环评改革中的成功探索，用好各项法律法规和国家政策文件，创新管理手段和方式方法，结合行之有效的现有监管

要求，形成观点明确、依据充分、操作性强的修订条款。

三、重点修订内容

（一）加强能力建设

一是要求环评编制单位建立编制、审核、审定质量控制机制。环评单位应当具备环境影响评价基础技术能力，建立和实施覆盖环境影响评价全过程的质量控制制度，落实环境影响评价工作程序，加强内部审核把关。将审核人员纳入主要编制人员范畴，补充审核人、审定人的义务和责任要求，明确编制主持人、审核人应当为取得环境影响评价工程师职业资格证书的不同人员，并在能力建设指南中鼓励审定人取得环境影响评价工程师职业资格证书。二是强化环评编制人员能力建设，对原有“具备专业技术知识”的要求做出细化和明确，从专业背景、从业经历、继续教育等方面作出要求。

（二）完善信用管理

以四类信用、两个名单为抓手，提升信用管理效能。一是依法依规确定失信行为认定依据和惩戒措施，根据国务院办公厅《关于进一步完善失信约束制度构建诚信建设长效机制的指导意见》（国办发〔2020〕49号）和《全国失信惩戒措施基础清单（2022年版）》，除环境影响报告书（表）存在严重质量问题可被认定为失信行为外，其他问题均不认定为失信行为，仅进行信用记分。二是优化信用管理类别，将环境影响评价信用类别分为守信、一般信用、较差信用和失信四类。三是取消“重点监督检查名单”，沿用“限期整改名单”并优化管理要求，对信用记分达到限制分数的编制单位和人员冻结其诚信档案，倒逼其参加专业技术培训强化自身能力，持续加强监督管理。四是进一步完善守信激励和失信惩戒措

施，做到守信者“无事不扰”、失信者“处处受限”。五是在《编制单位和编制人员情况表》中增加信用类别，便于审批部门和建设单位及时掌握编制单位和人员的信用情况。

（三）优化质量问题判定

针对现行《监督管理办法》第二十六条（一般质量问题，10条内容）、第二十七条（严重质量问题，8条内容）在执行过程中存在的不足，在梳理分析归纳近年来各级生态环境部门复核及环境执法情况的基础上，优化调整了一般质量和严重质量问题范围界定。

在《监督管理办法》第二十六条中，一般质量问题由10条调整为9条，新增了符合性分析，强化了经济技术可行性论证，将第二十七条中的工程概况相关问题调至二十六条，作为一般质量问题处理；第二十七条中，严重质量问题新增了降低评价类别，报告表未按规定设置专项评价，项目不符合法律法规或生态环境分区管控、规划环评要求仍给出结论可行等情形。对于环保措施方面问题，将“所提环境保护措施的可行性论证不符合相关规定的”界定为一般质量问题，“未按相关规定提出环境保护措施”界定为严重质量问题。对于环境目标描述问题，将“环境保护目标与建设项目位置关系描述不明确或者错误的”界定为一般质量问题，将“遗漏依法设立的各级各类保护区域和对建设项目产生的环境影响特别敏感区域的”界定为严重质量问题。

（四）压实全链条责任

在《监督管理办法》中明确相关方责任，建设单位应当对环境影响报告书（表）的内容和结论负责；技术单位对其编制的环境影

响报告书（表）承担相应责任；评审专家应当对其提出的专家意见负责；审批部门应当严格依照行政许可实施规范和办事指南，依法依规作出行政许可决定；审批部门及其委托的技术评估机构承担相应责任。同时进一步明确属地生态环境主管部门对编制单位和编制人员现场指导和监督检查的必要节点。

一是经批准的环境影响报告书（表）由不符合办法第九条和第十条规定的编制单位或者编制人员编制的，应当依法依规追究相关审批部门及人员责任。二是经批准的环境影响报告书（表）存在质量问题的，生态环境主管部门还应当通报开展技术评估的单位，情节严重的应当依法给予处分或者追究违约责任；对负有责任的专家，给予公开通报并抄送所在单位，责令退回收取的费用，情节严重的五年内不得担任专家，情节特别严重的终身不得担任专家。三是明确属地生态环境主管部门对编制单位和编制人员首次在信用平台建立诚信档案等重要节点进行现场指导和监督检查，以减少目前编制单位“打一枪换一个地方”和“空壳”公司的出现，引导编制单位和编制人员规范从业。

四、需重点说明的问题

《环境影响评价法》明确开展环境影响评价应具备环境影响评价技术能力，本次修订结合环评行业发展态势、监管中发现的重点难点问题，突出了强化环境影响报告书（表）编制单位和人员能力，有助于为环境影响报告书（表）编制提供足够的技术支撑和质量保障，确保法律要求落到实处。

（一）关于“编制单位应当建立和实施覆盖环境影响评价全过程的质量控制制度，并形成环境影响报告书（表）编制、审核、

“审定三级及以上质量控制体系”

要求编制单位配备专业的编制人员和技术审核、审定人员来负责环境影响报告书（表）的编制和质量把关，规定环境影响报告书（表）的编制主持人、审核人应当取得环境影响评价工程师职业资格证书，同时鼓励审定人取得环境影响评价工程师职业资格证书。

一是参考相关法律法规。《产品质量法》第十四条要求，“国家根据国际通用的质量管理标准，推行企业质量体系认证制度”。《核安全法》第十五条提出，核设施运营单位要有满足核安全要求的组织管理体系和质量保证制度；第十七条规定核设施营运单位应当建立并实施质量保证体系，但在实际操作中企业自行编制的质量控制体系文件中如不实施编制、审核、批准三级质量控制体系，可以作为依据实施行政处罚。

二是参考国际通行管理规定。《质量管理体系-要求》（GB/T 19001-2016）、《环境管理体系-要求及使用指南》（GB/T 24001-2016）等关于质量管理的要求，建议编制单位建立、实施、保持和持续改进质量管理体系。

三是参考其他行业有关规定。《证券市场资信评级业务管理办法（2021 修订）》第二十条规定：证券评级初评结果应当经过三级审核程序，包括评级项目组初审、部门再审和公司三审，各审核阶段应当相互独立，三级审核文件资料应当按相关要求存档保管，并将审核人员、审定人员纳入主要编制人员范畴。《信用评级业管理暂行办法》第二十三条规定：信用评级初评结果应当经过三级审核程序，包括评级小组初审、部门再审和公司三审，各审核阶段应当相互独立，三级审核文件资料应当按相关要求存档保管。《工程咨询

行业管理办法》第十条规定“工程咨询单位应当建立健全咨询质量管理体系，建立和实行咨询成果质量、成果文件审核等岗位人员责任制”。《危险性较大的分部分项工程安全管理规定》《建设工程安全生产管理条例》等也规定了多级审核相关要求。

四是参考各企事业单位质控体系。例如中国航空油料集团有限公司建立了由部门经理、风险管理委员会和内部审计部三级组成的内控体系。中国海洋石油集团有限公司 2008 年出台《中国海洋石油总公司风险管理政策指引》，建立了具有基本制度、管理办法、实施细则的三级内控制度体系。中国石化集团金陵分公司将重点质量控制点的风险排查工作设置工区-运行部-公司“三级”岗检。中国石化集团天然气分公司设置“班组自检”、“质检科专检”、“监理、质检科、业主三方共检”的三级质量监督检验。医院普遍建立了基于医务管理信息系统的医院、科室、医师三级医疗质量控制体系。国家食品安全抽样检验信息系统实现了按照固定模板自动检验报告，每份报告必须经过主检、审核、批准三级审核后方能签发（一级审核：主检人；二级审核：审核人；三级审核：批准人）。

五是正在修订的《建设项目环境影响评价技术导则总纲》中明确提出“环境影响报告书（表）编制过程中，应当建立和实施编制、审核、审定三级及以上质量控制体系，覆盖环境影响评价全过程”。

（二）关于“编制人员应当具备专业技术知识，取得相应专业的学历证书或者具有相关行业的从业经历，按照继续教育有关规定定期参加专业技术培训”

一是按照《专业技术人员继续教育规定》相关要求，规范继续教育活动，保障专业技术人员权益。专业技术人员应通过参加培训班、研修班或者进修班学习参加继续教育，每年累计应不少于 90 学时，其中专业科目学习不少于 60 学时。

二是环境影响评价工作是基于环境影响评价相关技术规范，科学、客观反映项目的环境制约因素、主要环境影响和潜在的环境风险，合理提出环境影响减缓措施和风险防范措施，根据《建设项目环境影响评价技术导则总纲》，环境影响评价涉及大气、水、声、振动、生物、土壤、放射性、电磁等各个环境要素，是一项政策性、专业性、技术性非常高的工作，需要具备相应专业技术知识。

三是环评工作涉及生态环境安全和公共利益，专业性强、行业面广，根据分类管理名录，目前有 55 个行业需要编制环境影响报告书（表），而环评工程师缺乏相关专业知识和从业经历极易导致环境影响报告书（表）质量出现问题，因此应参照安全工程师、监理工程师的改革做法，需具有相关行业知识和从业经历。