

附件 2

《关于加强高耗能、高排放项目 生态环境源头防控的指导意见（征求意见稿）》 编制说明

为深入贯彻习近平生态文明思想，全面落实党的十九届五中全会关于加快推动绿色低碳发展的决策部署，坚决遏制高耗能、高排放（以下简称“两高”）项目盲目发展，加强“两高”项目生态环境源头预防，推动行业绿色转型，我部组织起草了《关于加强高耗能、高排放项目生态环境源头防控的指导意见》（以下简称《指导意见》）。

一、编制必要性

（一）贯彻新发展理念的具体行动

“十四五”时期，我国进入新发展阶段，生态环保任重道远。当前，污染防治工作中还存在思想认识不够深、改善水平不够高、工作成效不够稳、涉及领域不够宽、治理范围不够广等“五个不够”的问题，部分地区大量规划上马“两高”项目。“两高”行业是污染物排放大户，据统计，炼油、钢铁、水泥、有色金属冶炼、煤化工和火电行业贡献的二氧化硫、氮氧化物和颗粒物三种污染物排放量分别占全国工业行业污染物排放量的 86.5%、44.5%、22.7%。如不对“两高”项目盲目发展加以控制，势必进一步加剧产业、能源结构性问题。《国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景

目标纲要》提出，“改造提升传统产业，推动石化、钢铁、有色、建材等原材料产业布局优化和结构调整”“坚决遏制高耗能、高排放项目盲目发展，推动绿色转型实现积极发展”。加强生态环境源头防控，从严从紧从实控制“两高”项目上马，是贯彻新发展理念的具体行动，对于加快推动产业结构调整和转型升级、促进经济绿色高质量发展具有重要意义。

（二）深入打好污染防治攻坚战迫切需要

深入打好污染防治攻坚战，必须积极推动经济结构绿色转型、推动污染源头治理。目前，“两高”行业还存在企业生态环境主体责任缺位、区域削减不落实、事中事后监管不到位等问题，与绿色转型发展要求仍有不小差距，亟需在深入打好污染防治攻坚战中予以破解。

一是企业落实生态环境保护主体责任不够。2020年我部对“十三五”期间审批的石化、煤化工项目开展调研发现，环评阶段承诺措施不落实的情形较为普遍。有的项目VOCs污染防治措施落实不到位，非甲烷总烃超标排放；有的项目低温甲醇洗尾气处理设施未与主体装置同步建成投产；有的项目环境风险防范措施对比环评提出的方案严重缩水，环境风险防控能力明显降低。这些重大项目多由国家和地方寄予厚望的重点企业负责，其环境绩效尚且如此，推进“两高”项目落实企业环境责任和绿色低碳转型仍需付出艰苦努力。

二是区域削减措施落实不到位。采取以新带老、上大压小、污染物排放区域削减等措施，是环评制度推进新旧动能转换、区域生态环境质量改善的重要手段，这些措施需要地方政府协调推进落实。然而，近几年实践发现，区域削减措施在落实过程中，存在落实责

任主体不清、监管要求不明确等问题。针对这些问题，我部去年已印发《关于加强重点行业建设项目区域削减措施监督管理的通知》（环办环评〔2020〕36号），在此基础上，对“两高”项目落实好区域削减要求做出进一步指导。

三是一些地方事中事后监管需加强。部分地方生态环境部门仍存在“重事前、轻事中事后”现象，未对建设项目设计、施工、验收、投产或使用中落实环保“三同时”及各项环境管理规定情况认真逐一开展监督检查，违法行为查处不及时、不到位。有的项目投产多年未开展竣工环保验收，存在“久拖不验”情形，属地生态环境部门未及时依法督促建设单位整改到位。

（三）落实碳达峰目标的必然要求

我国二氧化碳排放主要来源于工业、建筑、交通，其中火电、石化、煤化工、钢铁、水泥、有色金属冶炼等6个行业二氧化碳排放量占全国排放总量的一半以上，推进上述行业绿色低碳发展对于实现碳达峰目标、碳中和愿景至关重要。根据《关于统筹和加强应对气候变化与生态环境保护相关工作的指导意见》，应对气候变化要求要纳入“三线一单”生态环境分区管控体系，通过规划环评、项目环评推动区域、行业和企业落实煤炭消费替代、温室气体排放控制等政策要求，推动将碳排放影响纳入环境影响评价。为此，应率先在“两高”项目环评开展试点，探索碳排放核算方法，开展近零碳排放示范工程建设，为全面推进环评落实碳排放控制等政策要求积累经验。

二、编制思路和主要内容

加强“两高”项目生态环境源头防控，必须运用现代化的治理

理念和治理手段有力推进。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”，为完善环评与排污许可两项制度、推进生态环境治理体系和治理能力现代化指明了方向、提供了遵循。在生态环境治理体系与治理能力现代化实践中，正在积极构建“区域环评-规划环评-项目环评-排污许可-监督执法-督察问责”六位一体全过程生态环境管理框架。按照以上思路，《指导意见》就加强“两高”项目生态环境源头防控，从宏观、中观、微观等不同层面，事前、事中、事后等各个阶段，以空间管控、规划引领、环境准入、清洁生产、区域削减、排污许可、监管执法、责任追究为主线，全方位全周期予以指导，推进“两高”行业有序发展、减污降碳。

《指导意见》包括四大部分，共十二条具体要求。第一、第二、第三部分针对“两高”项目分别从加强源头引领、严格环评审批、强化监管执法等关键环节提出了具体指导意见，第四部分提出了加强组织领导、合理划分环评审批事权、做好培训宣传等保障措施。

（一）加强源头引领，促进“两高”行业有序发展

本部分共2条，从空间管控和规划层面遏制“两高”项目盲目发展。一是“三线一单”方面，既要求各省级生态环境部门组织做好“三线一单”地市落地细化、实施应用工作，区分区域流域差异化特征，加强“两高”行业管控；也要求充分发挥“三线一单”指导“两高”行业环境准入的重要作用。二是规划环评方面，立足当前规划未评先批、规划环评要求不落实等问题，强调依法推进有关规划环评工作，发挥其优化“两高”项目规模、布局、实施时序等

作用，强调落实产业园区管理机构主体责任。

（二）严格环评审批，推动“两高”项目减污降碳

本部分共 4 条。一是明确“两高”项目需符合区域环境质量改善及相关产业政策、产业规划、化解过剩产能、“三线一单”、产业园区规划等要求，强调以环境质量改善为前提及通过政策规划层面控制“两高”项目。二是提出了新建扩建“两高”项目在生产工艺、污染控制水平等方面需达到行业先进水平，对各行业提出了具体污染防治措施要求，并强调了强化环境风险防范的要求，通过严格项目环评审批推动“两高”行业清洁生产和污染防治水平提升，促进高质量发展。三是重申了“两高”项目区域污染物和煤炭消费量削减要求，并在现有环办环评〔2020〕36号文件基础上对削减替代来源提出了进一步严格要求，通过“两高”项目实施带动区域污染减排和能源结构优化。四是落实协同推进减污降碳新形势新要求，提出在“两高”项目环评中率先开展碳排放影响评价试点。

（三）强化监管执法，确保政策措施落地见效

本部分共 3 条。一是强调严格排污许可管理，推动建立以排污许可制为核心的固定污染源日常监管体系。二是从环评文件复核、环评文件及批复要求落实、依证监管等方面，提出加大“两高”企业日常监管要求。三是要求强化责任追究，严厉打击“两高”项目“未批先建”、不落实环评要求、无证排污、不按证排污等违法行为。

（四）保障措施

本部分共 3 条。一是要求加强组织领导，压实各方责任，要求各地对“两高”项目实施台账管理，动态更新，持续跟踪项目进展。二是要求地方不得随意下放“两高”项目环评文件审批权限，对于

已下放的审批事权进行监督评估，必要时上收事权。三是要求做好培训宣传和舆论引导，提升“两高”企业环保意识和管理水平，并引导全社会共同推动发展方式绿色低碳转型。

三、需要说明的事项

（一）适用范围

目前，高耗能、高排放行业范围并无明确界定。根据生态环境部门职责，综合考虑深入打好污染防治攻坚战关注的重点行业，《指导意见》重点关注了火电、石化、化工、钢铁、建材、有色冶炼等6大行业，并尽量细化具体管控要求适用的行业类别。

（二）关于项目环境准入要求的确定

近年来，生态环境部门持续强化“两高”项目生态环境准入和管控，逐步形成了一些较为严格、全面的环境管理要求。《指导意见》立足“六位一体”全过程环境管理框架，系统集成各重点行业现有产业政策及规划、审批原则等管理要求，并针对重点环节有针对性地要求从严管控。同时，充分考虑当前正值政策调整期，《指导意见》为后续碳排放控制及有关产业政策预留了接口。

（三）关于强化监管执法

国务院于2019年印发加强和规范事中事后监管的指导意见，提出持续深化“放管服”改革，坚持放管结合、并重，把更多行政资源从事前审批转到加强事中事后监管上来。根据相关要求，生态环境部印发了《环评与排污许可监管行动计划》《关于优化生态环境保护执法方式提高执法效能的指导意见》等一系列加强监管执法的规范性文件。《指导意见》针对“两高”行业项目特点，对其中环评文件及批复要求落实、依法核发排污许可证等要求进行了强调，并

强化责任追究，对发现问题要求从严查处。

（四）关于实施台账管理

为强化对“两高”项目的管理，要求地方生态环境部门建立“两高”项目台账，按照未批准、已批未建、已批在建、已投产进行分类管理，持续跟踪项目环评或建设进展，动态更新台账，对“两高”项目环评文件质量、环评文件及批复要求落实情况、排污许可证申领情况等开展分类复核检查，台账及检查情况上报生态环境部。

（五）关于项目审批权限

前期调研发现，部分地方“两高”项目环评审批权限层层下放，部分地方存在接不住、管不好、放宽管理要求等情况。“两高”项目环境影响相对复杂、管理要求严格，一些地方生态环境部门存在技术力量薄弱、把关能力不足的问题，有的地方还出现违反上位管理规定情形。如2017年某地级市生态环境局曾发文规定采用清洁燃料且环境质量达标区域不需总量控制指标，与《建设项目主要污染物排放总量指标审核及管理暂行办法》（环发〔2014〕197号）“排放主要污染物的建设项目，须取得主要污染物排放总量指标”要求相悖；某地级市生态环境局在某电解铝项目未落实国家产能置换要求情形下违规批复项目环评文件。《指导意见》提出“不得以环评改革试点名义随意下放炼油、乙烯、煤化工、煤电、电解铝、氧化铝、钢铁、水泥熟料、铜铅锌硅冶炼等‘两高’项目审批权限或降低审批要求”，指导地方充分考虑“两高”项目环评管理难度，科学设置环评审批权限。