



权威解读

建设项目 环境保护管理条例 释义

国务院法制办公室农林城建资源环保法制司

环境保护部政策法规司

环境保护部环境影响评价司

编 著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

权威解读

建设项目 环境保护管理条例 释义

国务院法制办公室农林城建资源环保法制司

环境保护部政策法规司

环境保护部环境影响评价司

编 著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

建设项目环境保护管理条例释义 / 国务院法制办公室
农林城建资源环保法制司, 环境保护部政策法规司, 环
境保护部环境影响评价司编著. —北京: 中国法制出版
社, 2017. 8

ISBN 978 - 7 - 5093 - 8784 - 9

I. ①建… II. ①国…②环…③环… III. ①基本建设项
目 - 环境保护 - 条例 - 法律解释 - 中国 IV. ①D922. 685

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 204176 号

策划编辑: 谢 雯

责任编辑: 谢 雯

封面设计: 李 宁

建设项目环境保护管理条例释义

JIAN SHE XIANG MU HUAN JING BAO HU GUAN LI TIAO LI SHI YI

编著/国务院法制办公室农林城建资源环保法制司, 环境保护部政策法规司,
环境保护部环境影响评价司

经销/新华书店

印刷/北京海纳百川印刷有限公司

开本/880 毫米 × 1230 毫米 32 开

版次/2017 年 8 月第 1 版

印张/10.5 字数/177 千

2017 年 8 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 8784 - 9

定价: 46.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfs.com>

市场营销部电话: 66033393

值班电话: 66026508

传真: 66031119

编辑部电话: 66010493

邮购部电话: 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010 - 66032926)

国务院法制办、环境保护部负责人就 《国务院关于修改〈建设项目环境保护管理 条例〉的决定》答记者问

(代序言)

2017年7月16日,国务院总理李克强签署国务院令,公布《国务院关于修改〈建设项目环境保护管理条例〉的决定》(以下简称《决定》),自2017年10月1日起施行。日前,国务院法制办、环境保护部负责人就《决定》有关问题回答了记者的提问。

问:为什么要修改《建设项目环境保护管理条例》?

答:修改《建设项目环境保护管理条例》(以下简称《条例》),是国务院立法工作计划确定的全面深化改革急需的项目。国务院高度重视行政审批制度改革,大力推进简政放权。党的十八大以来,国务院先后取消、下放国务院部门行政审批事项618项,取消中央指定地方实施的行政审批事项269项,特别是2014年12月,国务院办公厅印发《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),简化整合建设项目投资审批程序,将环境影响评价等行政审批事项由前置串联审批改为网

2 建设项目环境保护管理条例释义

上并联审批，并明确提出按程序修改有关法律、行政法规。2016年，国务院提请全国人大常委会对环境影响评价法作了修改，调整了建设项目环境影响评价审批流程，并将环境影响登记表由审批制改为备案制。根据国务院改革要求和新修订的环境影响评价法，需要对《条例》相关内容进行修改。

问：《决定》在简化建设项目环保审批事项方面有哪些规定？

答：取消和下放不适应形势发展需求的审批事项，激发企业和社会创业创新的活力，是国务院确定的改革要求。《决定》主要作了以下规定：一是删除对环评单位的资质管理规定；二是将环境影响登记表由审批制改为备案制；三是将环境影响报告书、报告表的报批时间由可行性研究阶段调整为开工建设前，“串联改并联”，具体报批时间由建设单位根据自身情况灵活掌握；四是取消行业主管部门预审、水土保持方案预审等环境影响评价的前置审批；五是将环境影响评价和工商登记脱钩，落实“证照分离”要求；六是取消建设项目试生产审批，删除《条例》关于试生产的规定；七是取消环境保护部门对建设项目环境保护设施竣工验收的审批，改为建设单位依照规定自主验收。

问：《决定》在加强事中事后监管方面有哪些规定？

答：取消有关行政审批事项后，要重视和加强事中事后监管，环境保护工作才能够按照法律要求，顺应人民群众愿望，符合国家建设大局。《决定》主要作了以下规定：一是建设项目必须严格依法进行环评，环评文件未依法经审批部门

审查或者审查后未予批准的，不得开工建设；二是明确不予批准环评文件的具体情形，对于建设项目采取的污染防治措施无法确保达标排放等情形，一律不得批准其环评文件；三是强化设计、施工、验收过程中的监管，建设单位要严格执行“三同时”制度，落实环境保护对策措施，不得弄虚作假，并依法开展后评价，环境保护部门要加强监督检查；四是严格法律责任，对未批先建的，可以处总投资额1%到5%的罚款，并责令恢复原状，对在竣工验收中弄虚作假的，可以处200万元以下罚款，同时还要处罚责任人员；五是引入社会监督、建立信用惩戒机制，建设单位编制环评文件要依法征求公众意见，竣工验收情况要依法向社会公开，环境保护部门要将有关环境违法信息记入社会诚信档案，及时向社会公开。

问：《决定》在服务建设单位，便利群众方面有哪些规定？

答：“放管服”是一个有机的整体，《决定》在简化审批事项，加强事中事后监管的同时，在费用收取和罚款等方面注重衔接，一方面加大对违法违规行为的惩罚力度，另一方面尽可能减轻企业不合理的负担，推动政府转变管理方式和服务企业、便利群众：一是环境保护部门制定建设项目环境影响评价分类管理名录应当组织专家论证，征求有关部门、行业协会、企事业单位和公众意见；二是环境保护部门审批环评文件可以委托技术单位进行技术评估，所需费用由财政负担，审批、备案环评文件和进行相关的技术评估，均不得向企业和群众收取任何费用，今后随着环评服务单位资质管

4 建设项目环境保护管理条例释义

理制度的改革，企业负担还会进一步减轻；三是环境保护部门要推进政务的电子化、信息化，开展环境影响评价文件网上审批、备案和信息公开，尽量让群众少跑路。

问：《决定》在执行中需要注意哪些问题？

答：一是要加强宣传，《条例》直接关系到生态保护与项目建设，关系重大，《决定》在系统总结、全面梳理、认真落实十八大以来建设项目环保管理领域改革要求的基础上，对各项改革措施予以规范化、法治化，环境保护部门要进一步加大宣传力度，确保基层管理部门、建设单位准确理解改革要求，掌握《决定》主要内容；二是要及时完善配套规定，对与《决定》相抵触的地方性法规、规章、规范性文件要及时清理，《决定》规定的配套制度，例如建设项目环境影响评价分类管理名录、环境影响登记表备案办法、环境保护设施竣工验收办法等，要尽快制定、修订，各级政府法制机构、环境保护部门的法制机构要依照职责切实负起责任；三是要全面准确严格执法，各级环境保护部门要严格履行法定职责，“放”要放彻底、“管”要管到位、“服”要服务好，通过执法促进经济社会发展与环境保护相协调。

目 录

代序言	1
第一章 总 则	1
第 一 条 【立法目的】	1
第 二 条 【适用范围】	7
第 三 条 【污染控制】	14
第 四 条 【工业建设项目】	20
第 五 条 【改建、扩建项目】	25
第二章 环境影响评价	30
第 六 条 【环评制度】	31
第 七 条 【环评分类管理】	40
第 八 条 【环评文件内容】	49
第 九 条 【环评文件审批与备案】	54
第 十 条 【审批权限】	63
第十一条 【不予批准的情形】	67
第十二条 【重新报批与审核】	82
第十三条 【环评单位】	86
第十四条 【公众参与】	89
第三章 环境保护设施建设	93
第十五条 【“三同时”】	94
第十六条 【同时设计与同时施工】	97
第十七条 【验收】	99

2 建设项目环境保护管理条例释义

第十八条	【分期验收】	107
第十九条	【同时投产使用与后评价】	107
第二十条	【监督检查】	112
第四章	法律责任	115
第二十一条	【对未批先建的处罚】	115
第二十二条	【违反设计施工要求的处罚】	125
第二十三条	【对违反验收规定的处罚】	134
第二十四条	【对技术评估单位的处罚】	143
第二十五条	【对环评单位的处罚】	149
第二十六条	【对执法人员的处分处罚】	153
第五章	附 则	162
第二十七条	【规划环评】	162
第二十八条	【海洋工程建设项目】	167
第二十九条	【军事设施建设项目】	171
第三十条	【施行日期】	174

附 录

1. 国务院关于修改《建设项目环境保护管理条例》 的决定	177
(2017 年 7 月 16 日)	
2. 建设项目环境保护管理条例	183
(2017 年 7 月 16 日)	
3. 《建设项目环境保护管理条例》修改前后对照表	191
4. 国务院法制办、环境保护部关于《国务院关于修 改〈建设项目环境保护管理条例〉的决定(草案)》 的说明	204

5. 中华人民共和国环境保护法	207
(2014 年 4 月 24 日)	
6. 中华人民共和国环境影响评价法	221
(2016 年 7 月 2 日)	
7. 中华人民共和国海洋环境保护法	230
(2016 年 11 月 7 日)	
8. 规划环境影响评价条例	250
(2009 年 8 月 17 日)	
9. 建设项目环境影响评价分类管理名录	258
(2017 年 6 月 29 日)	
10. 建设项目环境影响评价文件分级审批规定	290
(2009 年 1 月 16 日)	
11. 国家环保总局建设项目环境影响评价文件审批程序 规定	293
(2005 年 11 月 23 日)	
12. 建设项目环境影响登记表备案管理办法	299
(2016 年 11 月 16 日)	
13. 建设项目环境影响后评价管理办法 (试行)	306
(2015 年 12 月 10 日)	
14. 建设项目环境影响评价行为准则与廉政规定	310
(2005 年 11 月 23 日)	
15. 建设项目环境保护事中事后监督管理办法 (试行)	319
(2015 年 12 月 10 日)	
后 记	325

第一章 总 则

本章是关于建设项目环境保护总体要求和基本制度方面的规定。与 1998 年《建设项目环境保护管理条例》第一章“总则”相比，章节名称、各条内容均得到保留，未作修改。

第一条 为了防止建设项目产生新的污染、破坏生态环境，制定本条例。

释 义

本条是关于《建设项目环境保护管理条例》（以下简称《条例》）立法目的的规定。

修改提示 本条对应原《条例》第一条，未作修改。

在立法过程中，曾有意见提出，本条应当增加环境保护法、环境影响评价法、海洋环境保护法等法律作为《条例》的立法依据。经反复研究，立法者认为，本条的规定和上位法不相冲突，在执行中也没有反应出亟须通过修改本条来解决的问题，因此最终未作修改。

《条例》是 1998 年 11 月 29 日公布施行的，近二十年来，《条例》对建立健全建设项目环境影响评价制度、推动环境保护设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投产

2 建设项目环境保护管理条例释义

使用“三同时”制度的落实发挥了重要作用，在防治环境污染、减少生态破坏方面的成效有目共睹。2002年通过的《中华人民共和国环境影响评价法》，基本就是在吸收《条例》主要制度基础上出台的。但是，随着我国经济社会持续快速发展，环境保护面临的形势越来越严峻，社会各界对建设项目环境保护管理提出的要求也越来越高。《条例》已经不适应形势发展的需要，其修订被提上国务院立法工作日程，2016年、2017年，国务院立法工作计划先后两次将其列为全面深化改革急需的立法项目。具体而言，《条例》的修订主要有以下背景：

第一，修订《条例》，是加强生态文明建设的需要。十八大以来，随着经济建设、政治建设、社会建设、文化建设、生态文明建设“五位一体”总体布局的确立，生态文明建设的重要性日益凸显。中央在环境保护领域先后出台了《生态文明体制改革总体方案》《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》《国务院办公厅关于加强环境监管执法的通知》以及大气、水、土壤污染防治行动计划等重要文件，确立了一系列的新理念、新制度。与此同时，随着经济社会的发展，人民群众对环境的关注程度也在不断提高，环境问题成为社会热点。为此，有必要及时修订《条例》，完善建设项目环境保护体制机制、加大信息公开和公众参与力度，建立健全建设项目从环境影响评价、设计、施工、验收到投产使用的全过程监管体系。

第二，修订《条例》，是落实国务院“放管服”改革

精神的需要。“大道至简，有权不可任性”，十八大以来，国务院有关单位贯彻李克强总理“简政放权”的要求，持续推进行政许可清理，精简、下放审批事项，行业许可与投资审批“串联改并联”，工商执照登记与行业许可“证照分离”。具体到建设项目环境保护领域而言，《条例》关于建设项目需要在可行性研究阶段编制环评文件报批、环评文件需要经过行业部门预审、环评文件中的水土保持方案要经过水利部门审批、建设项目试生产批准、环保设施要经过环保部门验收合格、编制环评文件单位需要取得资质、环境影响登记表审批等许可事项均在清理之列。与此同时，对建设项目环境保护的事中、事后监管力度在不断加强，政府的管理方式在逐步从事前许可审批多，事中、事后监管少的“严进宽出”模式，向简化事前审批，加大事中、事后监管力度的“宽进严出”模式转变。为此，有必要及时修订《条例》，将国务院改革精神落实到法律制度上。

第三，修订《条例》，是贯彻全面依法治国要求，完善中国特色社会主义法治体系的需要。法治的基本要求之一是科学立法，法制体系内部应当和谐、统一。十八大以来，我国环保领域相关法律、行政法规经过了较大幅度修改、调整，《条例》本身出现了和相关法律法规不一致、不衔接的问题。例如，2015年施行的新环境保护法删除了主管部门对建设项目环保设施进行验收的规定，但本《条例》和固体废物污染环境防治法等环保领域法律并未修改，以致实践中环保部门仍然要对建设项目环保设施进行验收。又

4 建设项目环境保护管理条例释义

如，2016 年修订的环境影响评价法已经将环境影响报告书、环境影响报告表的报批时间调整为开工建设前，但《条例》仍然规定建设单位在项目可行性研究阶段编制环评文件报批，由于“项目可行性研究阶段”也是“开工建设前”，从法律适用的角度来讲，《条例》与环境影响评价法的规定并不抵触，建设单位仍然应当执行《条例》的规定，在可行性研究阶段报批环评文件。这就容易导致《条例》的执行与环境影响评价法的立法本意不衔接，为此，有必要及时修订《条例》，使《条例》各项制度与上位法特别是环境保护法、环境影响评价法保持一致。

2012 年，环境保护部受国务院法制办公室委托，对《条例》进行了立法后评估，并在 2013 年正式启动《条例》修订工作，其间，环境保护部多次组织召开座谈会，赴浙江、海南、青海、河北等地调研，并起草了征求意见稿。2015 年 12 月，环境保护部就征求意见稿初稿征求了国务院相关部门、省级环保部门和有关单位的意见，并根据各方意见修改形成修订草案征求意见稿，经 2016 年 4 月 12 日部长专题会审议原则通过。按照国务院立法工作计划关于立法公开征求意见的规定，2016 年 4 月 14 日至 5 月 13 日，环境保护部在部门网站上公开修订草案征求意见稿，向社会公开征求意见，并再次书面征求国务院相关部门、省级环保部门及其他单位意见。社会各界广泛关注《条例》修订工作，提出了不少有价值的意见，主要集中在《条例》与现行法律法规及相关环境保护管理制度的衔接、环境影

响评价分类管理和受理审批条件、环境影响后评价范围、第三方技术机构的管理、信息公开要求和法律责任的可操作性等方面。环境保护部对上述意见逐条进行梳理、研究和吸收采纳。2016年5月18日，时任环境保护部部长的陈吉宁同志主持召开2016年第三次部务会议，审议通过了修订草案送审稿。2016年6月16日，环境保护部将《条例》（修订草案送审稿）提请国务院审议。修订草案共六章、五十三条，主要增加了环评文件的申请受理程序、环评技术评估、项目建设过程中的信息备案、环境监理、政府信息公开、企业信息公开等方面的内容。

国务院法制办收到此件后，立即发送中央编办（审改办）、发展和改革委员会、住房和城乡建设部等50个有关单位和31个省、自治区、直辖市人民政府以及中石油、国家电网等11家企业、研究机构征求意见。从反馈意见来看，各方面均认同修订《条例》的必要性，同时有意见认为，修订草案送审稿规定的环境监理、部分建设单位不得申请环评等规定不够妥当，项目建设过程中的信息备案等规定加重了企业负担，且实际效果未必明显。经会同环境保护部反复研究，大家认为，对于部门内部的工作程序，没有必要在《条例》中规定过细；对于上位法已经作出详细规定的内容，如信息公开与公众参与等，也没有必要简单重复。为此，立法者决定将修订重点集中在贯彻中央生态文明建设部署、落实国务院行政审批制度改革要求、衔接有关法律法规三个方面，本着突出重点、避免重复、强

化监管的原则，主要修改国务院已决定调整、取消的审批事项条款，删除与环境保护法重复的条款和部门内部工作程序等规定，充实环评审批要求和事中事后监管的内容，并将修订草案改为修正案草案，草拟了《国务院关于修改〈建设项目环境保护管理条例〉的决定（草案）》，再次征求有关方面意见，并前往北京等地进行了实地调研、召开专家座谈会进行论证。2017年2月7日，草案经国务院法制办务会审议并原则通过，随后送有关部门复核。5月24日，草案提请国务院常务会议审议；6月21日，草案经国务院第177次常务会议审议通过；7月16日，李克强总理签署第682号国务院令，公布《国务院关于修改〈建设项目环境保护管理条例〉的决定》，自2017年10月1日起施行，《建设项目环境保护管理条例》作相应修改后，重新公布。修改后的《条例》共三十条，与原《条例》相比减少了四条，章节结构未作调整。在新《条例》各条文中，属于保留原《条例》规定的共十三条，即新《条例》第一条至第五条、第十三条至第十五条、第十八条、第二十六条、第二十七条、第二十九条、第三十条；属于修改、新增的共十七条；此外，新《条例》还删除了原《条例》第十三条（环评单位资质）、第十八条及第十九条（试生产）、第二十二条（环保部门竣工验收）、第二十六条及第二十七条（试生产相关法律责任）。

● 相关规定

《中华人民共和国环境保护法》第十九条；《中华人民共和国环境影响评价法》第三条。

第二条 在中华人民共和国领域和中华人民共和国管辖的其他海域内建设对环境有影响的建设项目，适用本条例。

● 释 义

本条是关于《条例》适用范围的规定。

修改提示 本条对应原《条例》第二条，未作修改。

在立法过程中，曾有意见认为，本条应当对“建设项目”的内涵加以明确界定。经反复研究，立法者认为，建设项目的问题比较复杂，在《条例》中对“建设项目”进行定义的时机尚不成熟，条件也不完全具备，此外，环境影响评价法等上位法也采用类似表述，因此本条未作修改。

在立法过程中，还有专家学者认为，《条例》的适用范围太小，建设项目类似于一个生命体，也有出生、成长、衰老、死亡的过程，《条例》仅仅规范“建设”，范围太不科学，应该对建设项目的设计、施工、验收、投产、排污、运行、报废、生态修复全过程的环境保护作出规定。经反复研究，立法者认为，这种理由是不成立的：一是“建设项目”本身有一定的内涵，如果建设项目已经投产使用，