

# 环境影响评价管理 政策问答



池州市生态环境局

# 前 言

为贯彻落实省、市及生态环境部门关于不断优化营商环境，服务助力稳经济要求，进一步加强高质量项目环评保障，真正以高质量项目支撑推动经济高质量发展，我局编印了《池州市环境影响评价管理政策问答》。

《池州市环境影响评价管理政策问答》坚持鲜明的问题导向，从建设项目环境影响评价、规划环境影响评价、生态环境分区管控三部分，针对项目环评研判、编制和报批等过程中遇到的难点设置了 50 个问题，采用一问一答的形式全方位解读环评最新政策及要点，基本能够满足政府、企业、环评单位等社会各层面了解高质量项目环评要素保障相关政策的需要，通过答疑解惑把项目环评可能存在的矛盾和问题解决在前端，高效推进高质量项目建设，有力服务我市生态环境高水平保护和经济高质量发展。

国家和省生态环境厅有关政策及管理要求如有调整，从其规定。

# 目 录

## 一、建设项目环境影响评价

1. 什么是建设项目环境影响评价? .....1
2. 建设项目为什么要进行环评? .....1
3. 建设项目环评有哪几种类型? .....1
4. 谁来开展环评? .....2
5. 建设单位应何时完成环评手续? .....3
6. 是不是所有环评文件都需要审批, 应由哪级审批? “两”项目环评审批权限如何确定? .....3
7. 环境影响报告书(表)审批程序是什么? .....4
8. 环评文件审批时限是多少? .....5
9. 环评文件批准后有效期限有多长? .....5
10. 建设单位未办理环评手续有什么法律责任? .....6
11. 存在“未批先建”违法行为的建设项目环评有什么规定? .....6
12. 如何认定建设项目是否开工建设? .....7
13. 环境影响报告书(表)存在编制质量问题有什么法律责任? .....8
14. 如何界定建设项目是否发生重大变动? .....9
15. 建设单位如何开展环境影响后评价? .....10

16. 建设单位如何开展竣工环保验收? .....	11
17. 《环境影响评价公众参与办法》对公众参与和监督有什么规定?.....	12
18. 哪些建设项目需要编制辐射环境影响评价专篇? .	13
19. 哪些建设项目不能获得环评审批? .....	14

## 二、规划环境影响评价

20. 什么是规划环评? .....	15
21. 规划环评对于规划有什么作用? .....	15
22. 为什么要开展规划环评? .....	15
23. 哪些规划需要开展环境影响评价? .....	15
24. 规划环境影响评价文件有哪些类型? .....	16
25. 规划环评什么时候开展? .....	16
26. 规划环评文件由谁编制? .....	17
27. 规划环境影响篇章或说明编写内容有哪些? .....	17
28. 规划环境影响篇章或者说明是否需要组织审查? .	17
29. 规划环境影响报告书由谁来组织审查? .....	18
30. 规划环境影响报告书审查有哪些程序? .....	18
31. 规划环评与建设项目如何联动? .....	19
32. 作为一项整体建设项目的规划是否开展规划环评? .....	20
33. 什么是规划环评跟踪评价? .....	20

34. 如何对规划环境影响进行跟踪评价？ .....	20
----------------------------	----

### 三、生态环境分区管控（三线一单）

35. 什么是“三线一单”？ .....	21
36. 编制“三线一单”有什么重要意义？ .....	21
37. 编制“三线一单”的思路和路径是什么？ .....	23
38. “三线一单”的特点是什么？ .....	23
39. “三线一单”主要在哪些领域应用？ .....	24
40. “三线一单”如何实现生态环境分区管控？ .....	25
41. 我省如何构建生态环境分区管控体系？ .....	26
42. 市级如何构建生态环境分区管控体系？ .....	27
43. “三线一单”涉及指标如何确定的？ .....	28
44. “三线一单”会不会对经济发展增加“紧箍咒”？ .....	28
45. 生态保护红线内是不是“一锹土都不能动”？ .....	28
46. “三线一单”与国土空间规划的关系？ .....	29
47. “三线一单”与产业准入清单的关系？ .....	31
48. “三线一单”成果如何动态更新？ .....	31
49. 规划和项目环评如何衔接“三线一单”？ .....	32
50. 如何对规划或建设项目给出“三线一单”生态环境 分区管控符合性结论？ .....	32

# 建设项目环境影响评价

## 问 1：什么是建设项目环境影响评价？

**答：**建设项目环境影响评价也就是建设项目环评，是指对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。通俗说就是分析建设项目可能对环境产生的影响，并提出污染防治对策和措施。

## 问 2：建设项目为什么要进行环评？

**答：**《中华人民共和国环境保护法》第十九条规定：建设对环境有影响的项目，应当依法进行环境影响评价。《中华人民共和国环境影响评价法》第三条规定：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项目，应当依照本法进行环境影响评价。

## 问 3：建设项目环评有哪几种类型？

**答：**我国根据建设项目对环境的影响程度，对建设项目的环评实行分类管理。（一）可能造成重大环境影响的，应当编制环境影响报告书，对产生的环境影响进行全面评价；（二）可能造成轻度环境影响的，应当编制环境影响报告表，对产生的环境影响进行分析或者专项评价；（三）对环境影响很小、不需要进行环境影响评价的，应当填报环

境影响登记表。具体分类管理名录见《建设项目环境影响评价分类管理名录（2021年版）》（2020年生态环境部令第16号）。

#### **问 4：谁来开展环评？**

**答：**根据《建设项目环境影响评价分类管理名录（2021年版）》第二条 建设单位应当按照本名录的规定，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。

环境影响报告书（表）编制。建设单位可以委托有资质的技术单位为其编制建设项目环境影响报告书（表）；建设单位具备环境影响评价技术能力的，可以自行编制建设项目环境影响报告书（表）。建设单位应当对建设项目环境影响报告书（表）的内容和结论负责，接受委托编制建设项目环境影响报告书（表）的技术单位对其编制的建设项目环境影响报告书（表）承担相应责任。

环境影响登记表备案。按照《建设项目环境影响评价分类管理名录》规定应当填报环境影响登记表的建设项目，建设单位应当依照《建设项目环境影响登记表备案管理办法》（原环境保护部部令第41号）规定，办理环境影响登记表备案手续。建设单位在办理建设项目环境影响登记表备案手续时，应当认真查阅、核对《建设项目环境影响评价分类管理名录》，规定应当编制环境影响报告书（表）的建设项目，

建设单位不得擅自降低环境影响评价等级。

编制单位包括主持编制环境影响报告书（表）的技术单位和自行主持编制环境影响报告书（表）的建设单位，应当是能够依法独立承担法律责任的单位。编制单位应当具备环境影响评价技术能力。应当符合《建设项目环境影响报告书（表）编制监督管理办法》（生态环境部部令第9号）及《建设项目环境影响报告书（表）编制能力建设指南（试行）》的要求。

**问 5：建设单位应何时完成环评手续？**

**答：**编制环境影响报告书（表）的建设项目，建设单位应在开工建设前取得环境影响评价文件批复。

填报环评登记表的建设项目，建设单位应当在建设项目建成并投入生产运营前，登录网上备案系统，在网上备案系统注册真实信息，在线填报并提交建设项目环境影响登记表。备案系统网址：<https://beian.china-eia.com>。

**问 6：是不是所有环评文件都需要审批，应由哪级审批？“两高”项目环评审批权限如何确定？**

**答：**建设项目环境影响报告书（表），应由建设单位按照国务院的规定报有审批权的环评审批部门审批。

国家对环境影响登记表实行备案管理，无需审批。

环评审批实行分级管理，建设单位应在查阅《生态环境



部审批环境影响评价文件的建设项目目录（2019 年本）》《安徽省生态环境厅建设项目环境影响评价文件审批目录（2019 年本）》《池州市生态环境局建设项目环境影响评价文件分类审批目录（2021 年本）》，综合判断审批权限。也可以咨询当地生态环境审批部门。

“两高”项目按煤电、石化、化工、钢铁、有色金属冶炼、建材等六个行业和《安徽省“两高”项目管理目录（试行）》确定，由市、省级审批。新建、改建、扩建“两高”项目须符合生态环境保护法律法规和相关法定规划，满足重点污染物排放总量控制、碳排放达峰目标、生态环境准入清单、相关规划环评和相应行业建设项目环境准入条件、环评文件审批原则要求。

## **问 7：环境影响报告书（表）审批程序是什么？**

**答：**环境影响报告书（表）依法审批包括申请、受理、评估、审查、决定、送达等环节。

环境影响报告书（表）审批属于行政许可事项，建设单位作为申请人，应当如实提交有关资料和反映真实情况，并对申请材料实质内容的真实性负责。向市生态环境局报批环境影响报告书（表）时，需提供：

建设项目环境影响评价文件报批申请文件；建设项目环境影响报告书（表）；关于建设项目环境影响评价文件中删除不宜公开信息的说明；公众参与说明（仅编制环境影响报

告书项目提供）。

市生态环境局接到项目环评资料后政务服务中心环保窗口进行 10 个工作日网上受理公示，同时按照规定程序开展评估、审查。通过评估审查的建设项目环评文件修改完善后进行拟审批公示 5 个工作日，公示无异议后作出审批决定并在网上进行 7 日审批公告；未通过评估审查的建设项目环评文件，即作出不予审批公示 5 个工作日，公示无异议后作出不予审批决定并在网上进行 7 日不予审批公告。市生态环境局将决定文件送达政务服务中心环保窗口，政务服务中心环保窗口通知建设单位领取决定文件。

目前，我局持续推行环评告知承诺制审批，对实行环评告知承诺审批的项目不评估、不审查，直接作出审批决定。推行环评告知承诺制的建设项目环评审批时间压缩至 1 个工作日。

#### **问 8：环评文件审批时限是多少？**

**答：**环评审批部门应当自收到环境影响报告书之日起六十日内，收到环境影响报告表之日起三十日内，分别作出审批决定并书面通知建设单位。

#### **问 9：环评文件批准后有效期限有多长？**

**答：**建设项目的环评文件经批准后长期有效。但存在几种特殊情况：

一是建设项目的环境影响评价文件经批准后,建设项目的性质、规模、地点、采用的生产工艺或者防治污染、防止生态破坏的措施发生重大变动的,建设单位应当重新报批建设项目的环境影响评价文件。

二是建设项目的环境影响评价文件自批准之日起超过五年,方决定该项目开工建设的,其环境影响评价文件应当报原审批部门重新审核。

#### **问 10: 建设单位未办理环评手续有什么法律责任?**

**答:**《中华人民共和国环境影响评价法》第三十一条规定,建设单位未依法报批建设项目环境影响报告书(表);未重新报批或者报请重新审核环境影响报告书(表);建设项目环境影响报告书(表)未经批准或者未经原审批部门重新审核同意,擅自开工建设的,由县级以上生态环境主管部门责令停止建设,根据违法情节和危害后果,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。

建设单位未依法备案建设项目环境影响登记表的,由县级以上生态环境主管部门责令备案,处五万元以下的罚款。

#### **问 11: 存在“未批先建”违法行为的建设项目环评有什么规定?**

**答：**按照原环境保护部办公厅《关于加强“未批先建”建设项目环境影响评价管理工作的指导意见》（环办环评〔2018〕18号）要求，存在“未批先建”违法行为的建设项目应先行依法实施行政处罚。建设单位主动报批环境影响报告书（表）的，有审批权的环评审批部门应根据技术评估和审查结论分别作出相应处理：对符合环评审批要求的，依法作出批准决定，并出具审批文件；对不符合环评审批要求的，环评审批部门依法不予批准该项目环境影响报告书（表），并可以依法责令恢复原状。

## **问 12：如何认定建设项目是否开工建设？**

**答：**环评领域的开工不是形式上、书面的开工，而是有实际开工行为（能代表项目特征的基础工程）、对环境产生一定影响的开工行为。原环境保护部《关于进一步加强水电建设环境保护工作的通知》（环办〔2012〕4号）明确：水电项目筹建及准备期相关工程应作为一个整体项目纳入“三通一平”工程开展环境影响评价。水生生态保护的相关措施应列为水电项目筹建及准备期工作内容；围堰工程（包括分期围堰）和河床内导流工程作为主体工程内容，不纳入“三通一平”工程范围。在水电建设项目环境影响评价中要有“三通一平”工程环境影响回顾性评价内容。原环境保护部《关于加强“未批先建”建设项目环境影响评价管理工作的通知》（环办环评〔2018〕18号）明确：除火电、水电和电网项

目外，建设项目开工建设是指，建设项目的永久性工程正式破土开槽开始施工，在此以前的准备工作，如地质勘探、平整场地、拆除旧有建筑物、临时建筑、施工用临时道路、通水、通电等不属于开工建设。火电项目开工建设是指，主厂房基础垫层浇筑第一方混凝土。

**问 13：环境影响报告书（表）存在编制质量问题有什么法律责任？**

**答：**《中华人民共和国环境影响评价法》第三十二条规定，建设项目环境影响报告书（表）存在基础资料明显不实，内容存在重大缺陷、遗漏或者虚假，环境影响评价结论不正确或者不合理等严重质量问题的，由设区的市级以上人民政府生态环境主管部门对建设单位处五十万元以上二百万元以下的罚款，并对建设单位的法定代表人、主要负责人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员，处五万元以上二十万元以下的罚款。

接受委托编制建设项目环境影响报告书（表）的技术单位违反国家有关环境影响评价标准和技术规范等规定，致使其编制的建设项目环境影响报告书（表）存在基础资料明显不实，内容存在重大缺陷、遗漏或者虚假，环境影响评价结论不正确或者不合理等严重质量问题的，由设区的市级以上人民政府生态环境主管部门对技术单位处所收费用三倍以上五倍以下的罚款；情节严重的，禁止从事环境影响报告书

（表）编制工作；有违法所得的，没收违法所得。

编制单位有《中华人民共和国环境影响评价法》第三十二条第一款、第二款规定的违法行为的，编制主持人和主要编制人员五年内禁止从事环境影响报告书（表）编制工作；构成犯罪的，依法追究刑事责任，并终身禁止从事环境影响报告书（表）编制工作。

#### **问 14：如何界定建设项目是否发生重大变动？**

**答：**建设项目的环评文件经批准后，建设项目的性质、规模、地点、生产工艺和环境保护措施五个因素中的一项或一项以上发生重大变动，且可能导致环境影响显著变化（特别是不利环境影响加重）的，界定为建设项目重大变动。属于重大变动的应当向有审批权的环评审批部门重新报批环境影响评价文件，不属于重大变动的纳入竣工环境保护自主验收管理。

对国家和地区已发布行业重大变动清单的，建设单位对照清单自行进行重大变动的判定并开展相应工作。目前，国务院生态环境主管部门已分批发布了 29 个行业重大变动清单，其中，水电、水利、火电、煤炭、油气管道、铁路、高速公路、港口、石油炼制与石油化工等 9 个行业可查阅环办〔2015〕52 号文件；输变电建设项目可查阅环办辐射〔2016〕84 号文件；制浆造纸、制药、农药、化肥（氮肥）、纺织印染、制革、制糖、电镀、钢铁、炼焦化学、平板玻璃、水

泥、铜铅锌冶炼、铝冶炼等 14 个行业可查阅环办环评〔2018〕6 号文件；淀粉、水处理、肥料制造、镁钛冶炼、镍钴锡铋汞冶炼等 5 个行业可查阅环办环评函〔2019〕934 号文件。化学原料和制品制造、煤化工、铁合金、铸造、固体废物利用及处置、城镇生活垃圾（含餐厨废弃物）集中处置、家具制造等尚未发布重大变动清单的污染影响类建设项目重大变动可查阅环办环评函〔2020〕688 号文件。

对于国家和地区尚未颁布重大变动清单的行业，可由建设单位组织编制工程变动后的环境影响变化情况（包括因工程变动导致的有利和不利环境影响）材料，自行进行重大变动的判定并开展相应工作。建设单位无法自行判定的，可由建设单位组织编制工程变动后的环境影响变化情况（包括因工程变动导致的有利和不利环境影响）材料，按照现行分级审批规定报环评审批部门认定。建设单位对是否属于重大变动的自行判定结论负责。

建设项目重大变动环评管理适用于环境影响报告书（表）已经批准且未通过竣工环境保护验收的建设项目。已通过竣工环境保护验收自主建设项目发生重大变动的，建设单位应根据变动的内容按照改建、扩建项目编制并报批环评文件。

### **问 15：建设单位如何开展环境影响后评价？**

**答：**环境影响后评价，是指编制环境影响报告书的建设

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的方法与制度。建设项目环境影响后评价应当在建设项目正式投入生产或者运营后三至五年内开展。

水利、水电、采掘、港口、铁路行业中实际环境影响程度和范围较大，且主要环境影响在项目建成运行一定时期后逐步显现的建设项目，以及其他行业中穿越重要生态环境敏感区的建设项目；冶金、石化和化工行业中有重大环境风险，建设地点敏感，且持续排放重金属或者持久性有机污染物的建设项目；审批环境影响报告书的环境保护主管部门认为应当开展环境影响后评价的其他建设项目。

建设单位或者生产经营单位可以委托环境影响评价机构、工程设计单位、大专院校和相关评估机构等编制环境影响后评价文件。编制建设项目环境影响报告书的环境影响评价机构，原则上不得承担该建设项目环境影响后评价文件的编制工作。建设单位或者生产经营单位应当将环境影响后评价文件报原审批环境影响报告书的环境保护主管部门备案，并接受环境保护主管部门的监督检查。

#### **问 16：建设单位如何开展竣工环保验收？**

**答：**《建设项目环境保护管理条例》第十七条编制环境



影响报告书、环境影响报告表的建设项目竣工后，建设单位应当按照国务院环境保护行政主管部门规定的标准和程序，对配套建设的环境保护设施进行验收，编制验收报告。

以排放污染物为主的建设项目，参照《建设项目竣工环境保护验收技术指南污染影响类》编制验收监测报告；主要对生态造成影响的建设项目，按照《建设项目竣工环境保护验收技术规范生态影响类》编制验收调查报告；火力发电、石油炼制、水利水电、核与辐射等已发布行业验收技术规范的建设项 目，按照该行业验收技术规范编制验收监测报告或者验收调查报告。

建设单位不具备编制验收监测（调查）报告能力的，可以委托有能力的技术机构编制。验收期限是指自建设项目环境保护设施竣工之日起至建设单位向社会公开验收报告之日止的时间。验收期限一般不超过 3 个月；需要对该类环境保护设施进行调试或者整改的，验收期限可以适当延期，但最长不超过 12 个月。

**问 17：《环境影响评价公众参与办法》对公众参与和监督有什么规定？**

**答：**一是对编制环境影响报告书的项目，要求建设单位单独编制公众参与说明，并纳入环评审批的受理要件，同步受理同步公开，接受公众监督和举报，要求生态环境主管部门认真对待公众意见；二是明确生态环境主管部门的审查义

务,要求生态环境主管部门对公众参与说明的格式是否符合要求、公众参与程序是否符合《公参办法》规定进行审查;三是严惩违法和失信行为,对未充分征求公众意见的情形,由生态环境主管部门责成建设单位重新征求公众意见,退回环境影响报告书;对建设单位违反规定,公参过程中弄虚作假,致使公众参与说明内容严重失实的,由生态

环境主管部门将该建设单位及其法定代表人或主要负责人失信信息记入其环境信用记录。上述措施也是对公众参与是否充分的保障和救济措施,遏制环评公参弄虚作假等行为,保障公众环境权益。

## **问 18: 哪些建设项目需要编制辐射环境影响评价专篇?**

**答:**生态环境部关于发布《矿产资源开发利用辐射环境监督管理名录》的公告(2020年第54号)规定:纳入《矿产资源开发利用辐射环境监督管理名录》的稀土,锆及氧化锆、铌/钽、锡、铝、铅/锌、铜、铁、钒、钼、镍、锆、钛、金,磷酸盐,煤等4类矿产工业活动需要编制环境影响书(表),并且原矿、中间产品、尾矿、尾渣或者其他残留物中铀(钍)系单个核素活度浓度超过1贝可/克(Bq/g)的矿产资源开发利用建设项目,建设单位应当组织编制辐射环境影响评价专篇,并纳入环境影响报告书(表)同步报批;建设单位在竣工环境保护验收时,应当组织对配套建设的辐

射环境保护设施进行验收,组织编制辐射环境保护验收监测报告并纳入验收监测报告。

### **问 19：哪些建设项目不能获得环评审批？**

**答：**《建设项目环境保护管理条例》第十一条规定应当对环境影响报告书(表)作出不予批准决定的五种情形,即平常所说的“五个不批”：

一是建设项目类型及其选址、布局、规模等不符合环境保护法律法规和相关法定规划；

二是所在区域环境质量未达到国家或者地方环境质量标准,且建设项目拟采取的措施不能满足区域环境质量改善目标管理要求；

三是建设项目采取的污染防治措施无法确保污染物排放达到国家和地方排放标准,或者未采取必要措施预防和控制生态破坏；

四是改建、扩建和技术改造项目,未针对项目原有环境污染和生态破坏提出有效防治措施；

五是建设项目的环境影响报告书(表)的基础资料数据明显不实,内容存在重大缺陷、遗漏,或者环境影响评价结论不明确、不合理。

# 规划环境影响评价

**问 20：什么是规划环评？**

**答：**规划环评全称规划环境影响评价，根据《中华人民共和国环境影响评价法》第二条规定，是指对规划实施后可能造成的环境影响进行分析、预测和评估，指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。

**问 21：规划环评对于规划有什么作用？**

**答：**规划环评主要论证规划方案的生态环境合理性和环境效益，提出规划优化调整建议，明确不良生态环境影响的减缓措施，提出生态环境保护建议和管控要求，为规划决策和规划实施过程中的生态环境管理提供优化依据。

**问 22：为什么要开展规划环评？**

**答：**《中华人民共和国环境保护法》第十九条规定：编制有关开发利用规划，应当依法进行环境影响评价。

《中华人民共和国环境影响评价法》第三条规定：编制规定范围内的规划，应当依照本法进行环境影响评价。

**问 23：哪些规划需要开展环境影响评价？**

**答：**根据《中华人民共和国环境影响评价法》《规划环

境影响评价条例》相关规定，国务院有关部门、设区的市级以上地方人民政府及其有关部门，对其组织编制的土地利用的有关规划和区域、流域、海域的建设、开发利用规划，以及工业、农业、畜牧业、林业、能源、水利、交通、城市建设、旅游、自然资源开发的有关专项规划，应当进行环境影响评价。

国务院和省人民政府批准设立的新区、自由贸易试验区、农业高新技术产业示范区、高新技术产业开发区、经济技术开发区、保税区、出口加工区、边境经济合作区和文化产业示范区等开发区以及设区的市、县（市、区）人民政府批准设立的各类产业集聚区、工业园区等产业园区区域开发规划，应当进行环境影响评价。

对已经批准的规划在实施范围、适用期限、规模、结构和布局等方面进行重大调整或者修订的，规划编制机关应当重新或者补充进行环境影响评价。

#### **问 24：规划环境影响评价文件有哪些类型？**

**答：**规划环评环境影响评价文件包括两种形式：一是环境影响篇章或者说明，适用综合性规划和专项规划中的指导性规划；二是环境影响报告书，适用其他专项规划。

#### **问 25：规划环评什么时候开展？**

**答：**规划环评与规划编制实行同步开展。政府、部门或

园区管理机构等规划编制机关应当在规划编制过程中对规划组织进行环境影响评价。规划环境影响报告书应当在规划草案报送审批前编制。

**问 26：规划环评文件由谁编制？**

**答：**环境影响篇章或者说明、环境影响报告书，由政府、部门或园区管理机构等规划编制机关或者组织规划环境影响评价技术机构编制。规划编制机关应当对规划环境影响评价文件的质量负责。规划环境影响评价文件应符合《规划环评技术导则总纲》等技术规范。

**问 27：规划环境影响篇章或说明编写内容有哪些？**

**答：**《规划环境影响评价条例》第十一条规定环境影响篇章或者说明应当包括下列内容：（1）规划实施对环境可能造成影响的分析、预测和评估。主要包括资源环境承载能力分析、不良环境影响的分析和预测以及与相关规划的环境协调性分析。（2）预防或者减轻不良环境影响的对策和措施。主要包括预防或者减轻不良环境影响的政策、管理或者技术等措施。

**问 28：规划环境影响篇章或者说明是否需要组织审查？**

**答：**规划环境影响篇章或者说明不需要组织审查。编制

规划环境影响篇章或者说明的规划,规划环境影响篇章或者说明作为规划草案的组成部分一并报送规划审批机关。规划审批机关在审批之前,应征求审批规划的人民政府所属生态环境主管部门或者审批规划主管部门同级生态环境主管部门的意见。

### **问 29: 规划环境影响报告书由谁来组织审查?**

**答:** 编制规划环境影响报告书的规划,规划环评实行同级审查原则。省、市、县(市、区)人民政府或有关部门审批的专项规划,在审批前由同级生态环境主管部门会同专项规划审批部门组织审查规划的环境影响报告书。国务院、省人民政府批准设立的产业园区区域开发规划的环境影响报告书, 由其所属的生态环境主管部门组织审查; 设区的市、县(市、区)人民政府批准设立的产业园区区域开发规划的环境影响报告书, 由市生态环境主管部门组织审查。

### **问 30: 规划环境影响报告书审查有哪些程序?**

**答:** 生态环境主管部门受理规划环评申请后, 10 个工作日内召集有关部门代表和专家对规划环境影响报告书进行审查, 组织召开由相关部门、专家、规划编制机关、环评技术机构等参加的规划环境影响评价审查会议。成立由有关部门代表和专家组成的审查小组, 审查小组中专家人数不得少于审查小组总人数的二分之一; 少于二分之一的, 审查小

组的审查意见无效。参与环境影响报告书编制的专家，不得作为该环境影响报告书审查小组的成员。审查小组成员经讨论后，现场形成审查小组意见，意见须经审查小组四分之三以上成员签字同意。规划环境影响报告书通过审查小组审查后，生态环境主管部门收到规划编制机关组织完善相关资料后出具该规划环境影响评价审查意见，并抄送规划编制机关及其他相关单位。

### **问 31：规划环评与建设项目如何联动？**

**答：**规划环评结论应作为建设项目环评重要依据，未进行环境影响评价的规划所包含的建设项目，环评审批部门不予受理其环境影响评价文件。对依法完成规划环评审查、基础条件完善、有效落实规划环评结论和审查意见、满足“三线一单”等相关要求的合法园区，对于需要编制环境影响报告书的项目，环评内容要重点突出环境（含社会环境）影响预测与评价、工程分析、环境保护措施及其经济技术可行性论证、清洁生产分析、总量控制相符性分析、环境风险评价等方面内容，在环境质量现状调查与评价、环境影响经济损益分析、环境管理与监测、方案比选等方面内容，可根据规划环境影响报告书内容，参照环境影响报告表评价分析深度要求予以简化，公众参与按照《环境影响评价公众参与办法》予以简化。



**问 32：作为一项整体建设项目的规划是否开展规划环评？**

**答：**《中华人民共和国环境影响评价法》第十八条规定：作为一项整体建设项目的规划，按照建设项目进行环境影响评价，不进行规划的环境影响评价。

**问 33：什么是规划环评跟踪评价？**

**答：**指规划编制机关在规划的实施过程中，对已经和正在产生的环境影响进行监测、分析和评价，分析规划实施的实际环境影响，评估规划采取的预防或者减轻不良生态环境影响的对策和措施的有效性，研判规划实施是否对生态环境产生了重大影响，对规划已实施部分造成的生态环境问题提出解决方案，对规划后续实施内容提出优化调整建议或减轻不良生态环境影响的对策和措施。

**问 34：如何对规划环境影响进行跟踪评价？**

**答：**对环境有重大影响的规划实施后以及实施五年以上的产业园区规划，规划编制机关应当组织规划环境影响的跟踪评价，将评价结果报告规划审批机关，并通报生态环境等有关部门；生态环境主管部门发现产生重大不良环境影响的，也应当及时向规划审批机关提出采取改进措施或者修订规划的建议。规划审批机关应当及时组织论证，并根据论证结果采取改进措施或者对规划进行修订。

# 生态环境分区管控（三线一单）

**问 35：什么是“三线一单”？**

**答：**“三线一单”是指生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单。其中，生态保护红线是空间控制线，生态保护红线内的区域，是具有特殊重要生态功能必须实行强制性严格保护的区域。环境质量底线和资源利用上线是指标控制线。环境质量底线，规定了一个区域环境管控、污染物排放控制等指标要求，主要用来管控区域大气、水和土壤等方面的环境质量。资源利用上线，主要用来管控一个区域能源消耗、水、土地等资源利用总量、强度、效率的上线。生态环境准入清单是以清单方式列出一个区域的环境准入要求。

**问 36：编制“三线一单”有什么重要意义？**

**答：**实施“三线一单”生态环境分区管控，是新时代贯彻落实习近平生态文明思想、提升生态环境治理体系和治理能力现代化水平的重要举措。“三线一单”作用可以归纳为“四本书”：

一是发展参考书。“三线一单”生态环境分区管控是结合生态保护红线划定，将过去不落地的环境质量底线和资源利用上线要求，落实到具体的环境管控单元，明确空间上的生态环境警戒线，把发展活动限制在自然资源和生态环境能

够承载的限度内,以严格的生态环境准入清单推进构建以产业生态化和生态产业化为主体的生态经济体系,实现发展与保护的协同共进。“三线一单”着眼区域突出环境问题,衔接考虑区域重大战略、区域协调发展战略、主体功能区战略和国土空间规划,为相关立法、规划编制、政策制定等方面提供决策参考,避免区域粗放式发展。

二是管理工具书。“三线一单”生态环境分区管控将资源环境底线和标准,落到管控单元里、固化在图上,明确了环境资源基线。同时融合了现有的生态红线管控要求、环境要素目标要求、资源利用约束条件,系统集成区域发改、自然资源、林业、水利等环境管理各部门和大气、水、土壤、生态以及碳排放等要素的现行政策要求,为各级政府部门生态环境监管提供政策工具。

三是投资指南书。实施“三线一单”生态环境分区管控,明确区域生态环境单元管控和准入要求,为企业落项目、去产能、搬迁入园等提供系统政策指引,对投资主体来说,通过了解生态环境准入清单设立产业限制条件,明确了不同区域不同产业的限制和禁止要求,避免前期投资决策风险,同时通过明确不同区域哪些行业、项目可以准入,怎么准入,企业明确了项目投资和推进方向。

四是社会服务书。“三线一单”成果应用数据平台具备覆盖全省、属性完备的区域空间底图和分区分级的生态环境准入清单,这个平台建成后将向全社会公开,为公众参与环

境管理、表达环境诉求、咨询环境准入提供良好服务，实现“三线一单”成果全社会共享共用。

### **问 37：编制“三线一单”的思路和路径是什么？**

**答：**编制“三线一单”总体思路是“守底线、优格局、提质量、保安全”，通过“划框子、定规则”，协调好发展与底线关系，确保发展不超载、底线不突破。

总体分两步，首先是“划框子”，就是确定环境管控单元。这是“三线一单”的基础，主要基于生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线即所谓“三线”，识别并划定生态环境管控单元。其次是“定规则”，就是编制生态环境准入清单。这是“三线一单”的关键，主要在梳理现行适用的法律法规、政策文件，衔接相关规划计划、管理要求等基础上，结合自然资源禀赋、环境承载能力、现有环境问题、环境质量改善目标等，提出区域生态环境管控要求，制定生态环境准入清单。

### **问 38：“三线一单”的特点是什么？**

**答：**归纳起来“三线一单”具备三个特点，那就是集成化、空间化、信息化。

集成化：指把水、气、土这些要素层面的生态环境问题放在一起考虑。同样的区域，水的问题是什么、气的问题是什么、从环境准入角度分别是什么要求，是从整个区域角度，

考虑多要素、多部门的战略问题，比如关中创新发展、陕南绿色循环发展、陕北能源化工发展的问题是什么等等，都通过“三线一单”编制落实在分区管控的要求中。同时，该项工作也是对不同部门资源环境管理要求的一次梳理和整合，可以促进政策之间的协调。

**空间化：**指把生态环境管控要求落实在具体的管控单元上，突出空间管控的作用，改变原来生态环境的管控基本是着眼于污染源、排放口，缺少空间概念的不足。现在是在空间层面上看这些污染源的分布，考虑生态空间约束和资源环境承载能力，确定项目环境准入。通过编制“三线一单”，有了对整个国土空间精细化环境管理的基础性框架。

**信息化：**指把“三线一单”的数据和信息按照统一的编码、统一的接口，按照国家要求，建立一个覆盖国家、省、地市三级的数据共享平台和环境准入管控平台，使每个区域的环境准入要求都一目了然。通过“三线一单”成果的应用管理，落地一个项目，或者否决一个项目，各级相关管理部门都能及时掌握，并且能够对区域开发建设、环境保护、资源利用等情况实现动态监控。

### **问 39：“三线一单”主要在哪些领域应用？**

**答：**一是推动经济社会高质量发展。通过衔接“三线一单”生态环境分区管控体系与区域重大战略、区域协调发展战略、主体功能区战略和国土空间规划的关系，为相关立法、

专项规划编制、产业政策制定、城镇建设、资源开发、产业园区及重大项目建设、执法监管等方面提供决策参考，避免粗放发展、随意开发。二是促进生态环境高水平保护。通过“三线一单”在生态、水、大气、土壤等要素环境管理中的应用，在精准治污、生态修复、环境风险防控等方面落实生态环境分区管控要求，不断改善环境质量，助力打赢

打好污染防治攻坚战。三是严格源头预防环境风险。加强“三线一单”和规划环评、建设项目环评衔接，在优化规划布局、项目选址选线、预判环境影响等方面发挥重要作用，减少政府和企业前期决策风险。四是强化生态环境监管。将确定的优先保护单元、重点管控单元作为环境监管重点区域，将生态环境分区管控要求作为环境监管重点内容。

#### **问 40：“三线一单”如何实现生态环境分区管控？**

**答：**按照保护优先、衔接整合、有效管理的原则，将全省行政区域统筹划定优先保护、重点管控和一般管控三类环境管控单元，分别提出相应的生态环境准入要求。优先保护单元、重点管控单元、一般管控单元之间不是管理级别的递进关系，而是根据单元自身属性和环境管理要求确定的。

优先保护单元主要涵盖自然保护区、湿地公园、森林公园、风景名胜区、世界自然遗产地、地质公园、水产种质资源保护区、生态公益林、天然林、集中式饮用水水源保护区等，属于生态功能极重要区、生态环境极敏感区、水源涵养

重要区以及各级各类自然保护地，这些区域生态功能重要，主要从空间布局约束上提出环境管理要求，依法禁止或限制大规模、高强度的工业开发和城镇建设，确保生态环境功能不降低。

重点管控单元主要涵盖城镇开发边界和各类工业集中区，是未来重点发展的区域，也是人类活动相对密集的区域，环境问题比较集中，环境管理的要求也比较高，主要从空间布局约束、污染物排放控制、环境风险防控、资源开发利用效率四个方面提出环境管理要求，特别是严格控制污染物排放，积极有序开发利用资源，守住环境质量底线，切实防范环境风险。

一般管控单元主要涵盖广大农村，是农民生产生活的区域，以经济社会可持续发展为导向，执行区域生态环境保护的基本要求。

#### **问 41：我省如何构建生态环境分区管控体系？**

**答：**我省将全省行政区域统筹划定优先保护、重点管控和一般管控三类环境管控单元 1002 个，确定相应管控要求和准入清单，实施生态环境分区管控。

划分优先保护单元 545 个，面积 42519.24 平方公里，占全省国土面积的 30.33%，包含生态保护红线、自然保护地、集中式饮用水水源保护区等生态功能重要区和生态环境敏感区，主要分布在皖南山区、皖西大别山区、巢湖湖区等

重点生态功能区域。该区域突出空间用途管控，以严格保护生态环境为导向，依法禁止或限制大规模、高强度的工业开发和城镇建设，确保生态环境功能不降低。

划分重点管控单元 354 个，面积 25011.43 平方公里，占全省国土面积的 17.84%，包含城镇规划边界、省级及以上开发区等开发强度高、污染物排放强度大的区域，以及环境问题相对集中的区域，主要分布在沿江、沿淮等重点发展区域。该区域突出污染物排放控制和环境风险防控，以守住环境质量底线、积极发展社会经济为导向，强化环境质量改善目标约束。

划分一般管控单元 103 个，面积 72643.72 平方公里，占全省国土面积的 51.83%，优先保护单元、重点管控单元之外为一般管控单元。该区域以经济社会可持续发展为导向，执行区域生态环境保护的基本要求。

## 问 42：市级如何构建生态环境分区管控体系？

**答：**按照保护优先、衔接整合、有效管理的原则，将全市统筹划定优先保护、重点管控、一般管控三类环境管控单元共 40 个，实施生态环境分区管控。其中优先保护单元 24 个，面积为 5505.42 平方公里，占全市国土面积的 65.80%；重点管控单元 12 个，面积为 693.41 平方公里，占全市国土面积的 8.29%；一般管控单元 4 个，面积为 2168.53 平方公里，占全市国土面积的 25.91%。



**问 43：“三线一单”涉及指标如何确定的？**

**答：**“三线一单”中生态保护红线是真正意义上的“线”，环境质量底线属于预期性指标。资源利用上线是相关部门已经确定的土地资源、水资源、煤炭资源利用等具体指标。

“三线一单”指标体系是根据生态环境部发布的技术指南确立的，主要包括生态保护红线、环境质量底线（含大气、水、土壤环境质量底线）、资源利用上线（含土地、水、煤炭资源利用上线）和生态环境准入清单（分层级）。“三线”的具体指标数值是依据地方结合实际和国家生态环境保护的要求，政府及相关职能部门现行发布实施的规划、工作方案等文件综合确定的。

**问 44：“三线一单”会不会对经济发展增加“紧箍咒”？**

**答：**“三线一单”是政府对本区域生态环境管理的宏观把握，制度职责是明确生态环境管控分区，给出区域现有污染源排放削减方向和新增污染源准入水平，指明区域未来资源环境管控的重点，是环境准入中的综合准入要求，是区域各类开发活动的基础性普适性准则。因此，“三线一单”更多的是对现有环境管理要求的系统衔接和整合，是以改善环境质量为核心，将环境质量底线相关评价成果以要素（大气、水、土壤）管控的模式嵌套进入国土空间层面。

**问 45：生态保护红线内是不是“一锹土都不能动”？**

**答：**根据中办、国办 2019 年印发的《关于在国土空间规划中统筹划定三条控制线的指导意见》，生态保护红线内，自然保护区核心区原则上禁止人为活动，其他区域严格禁止开发性、生产性建设活动，在符合现行法律法规前提下，除国家重大战略项目外，允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动，所以并非是“一锹土都不能动”。其他区域允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动主要包括：1. 零星的原住民在不扩大现有建设用地和耕地规模前提下，修缮生产生活设施，保留生活必需的少量种植、放牧、捕捞、养殖；2. 因国家重大能源资源安全需要开展的战略性能源资源勘查，公益性自然资源调查和地质勘查；3. 自然资源、生态环境监测和执法包括水文水资源监测及涉水违法事件的查处等，灾害防治和应急抢险活动；4. 经依法批准进行的非破坏性科学研究观测、标本采集；5. 经依法批准的考古调查发掘和文物保护活动；6. 不破坏生态功能的适度参观旅游和相关的必要公共设施建设；7. 必须且无法避让、符合县级以上国土空间规划的线性基础设施建设、防洪和供水设施建设与运行维护；8. 重要生态修复工程。

#### **问 46：“三线一单”与国土空间规划的关系？**

**答：**“三线一单”与国土空间规划两者既有联系，又有差异，互有侧重，相互衔接。联系体现在：一是指导思想一致，都是贯彻习近平生态文明思想的重要举措，都要与区域

资源环境承载能力相适应；二是核心理念一致，都是以主体功能区规划为重要依据，都要把管控要求落实到具体空间上；三是工作内容有重叠，在生态保护红线上完全一致；四是技术方法有衔接，国土空间规划的“双评”与“三线一单”技术方法总体思路一致。

差异体现在：一是出发点有差异，“三线一单”立足“以改善环境质量为核心”的要求，对生态环境进行分区管控，空间规划基于高质量发展对国土开发进行空间安排；二是“三线”概念有差异，“三线一单”中的“三线”是指生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线，国土空间规划中的“三线”是指生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界；三是落脚点有差异，“三线一单”落脚点是基于优先、重点、一般三类区域提出生态环境管控要求，国土空间规划落脚点是基于生态、农业、城镇功能空间布局确定不同空间用途与管控要求；四是管控对象有差异，“三线一单”的管控对象是基于生态环境要素划定的控制单元，管控内容主要是空间布局约束、污染物排放管控、环境风险管控、资源利用效率，国土空间规划的管控对象是具体的行政单元，管控内容主要为空间布局与开发规模。

“三线一单”与国土空间规划紧密联系，相互衔接，“三线一单”为国土空间规划编制提供参考，未来国土空间规划中“三区”（城镇空间、农业空间、生态空间）和“三线”（生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界）

等作出调整后，“三线一单”也会及时跟进衔接，作出相应调整。

#### **问 47：“三线一单”与产业准入清单的关系？**

**答：**发展改革等部门针对全国重点区域、重点生态功能区等，实施“一个行政区域、一套统一的产业准入清单”的管理制度。“三线一单”中生态环境准入清单打破行政区域的概念，从水环境控制单元、大气公里网格、具体开发利用斑块等尺度，反映区域、流域内大气、水、土壤环境质量改善的需求，并细化到具体的地域单元，在具体的地域单元明确了生态环境准入和限制要求，推动发展改革等部门产业准入清单在具体的区域、园区和单元落地，是对其工作的互补与延续。

#### **问 48：“三线一单”成果如何动态更新？**

**答：**生态环境部印发的指导意见和省政府发布文件中，明确建立常规调整和动态调整相结合的“三线一单”的更新调整机制，常规调整原则上每五年一次，主要基于“五年”规划调整、应用评估调整、区域重大发展战略调整等基础上的更新；动态调整是常态化的，主要基于集成要素的变化，比如生态保护红线调整、自然保护地体系调整、永久基本农田调整、适用的法律法规和政策文件调整等作出相应的更新。

**问 49：规划和项目环评如何衔接“三线一单”？**

**答：**建立“区域环评+规划环评+项目环评”模式有利于实现环评从微观向宏观微观并重转变。“三线一单”统筹水、大气、土壤和生态等环境要素分区管控要求，可有效指导规划环评审查和建设项目环评审批，在优化规划布局、项目选址选线、预判环境影响等方面发挥重要作用，利用“三线一单”成果，对不符合生态环境管控要求的规划及时优化调整，减少政府前期决策风险。对重污染高能耗项目提前劝退，预防环境风险，避免企业不必要投入。规划环评结论及审查意见被规划编制机关采纳的，规划内建设项目环评内容可以适当简化。

**问 50：如何对规划或建设项目给出“三线一单”生态环境分区管控符合性结论？**

**答：**符合性分析包括生态环境管控分区对照分析和生态环境准入清单分析两项内容。编制单位应根据查询到的符合性分析结果，在编制规划或建设项目环境影响评价报告时，应从分区管控类型及相关管控要求分别给出“三线一单”生态环境分区管控符合性结论。