

新思想引领高质量发展 优秀实践案例⑦

探索全链条环评改革的上海样板

上海市生态环境局案例编写组

高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务，高水平保护是高质量发展的应有之义和重要支撑。上海统筹谋划，推出以市政府实施意见为总体方案，以分级分类管理、优化公众参与等8项重要制度为保障，以规范环评文件编制、制定行业环保守则等5项措施为支撑，以环评和排污许可衔接、碳排放评价等多项政策为补充的“1+8+5+X”改革政策，全面推进环评与排污许可全链条改革。五年来不断健全以环评为主体的源头预防体系，构建以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系，以生态环境高水平保护支撑经济社会高质量发展，加快建设人与自然和谐共生的现代化国际大都市。



特斯拉超级工厂二期第二阶段项目在短短6个工作日取得环评批复，包含5个工作日法定公示时间，大力助推上海汽车制造业发展。本报记者 邢千里 摄

服务国家大局 建设美丽上海

周冯琦

上海以高水平环境保护服务高质量发展为着力点，以环评与排污许可的全链条改革，助力上海优化营商环境，为提升上海全球资源集聚和配置能力，打造人与自然和谐共生的现代化国际大都市形象提供了有力支撑。

习近平总书记在2023年全国生态环境保护大会上深刻阐述了新征程上推进生态文明建设需要正确处理好五个重大关系，第一个就是高质量发展和高水平保护的关系。要站在人与自然和谐共生的高度谋划发展，通过高水平环境保护，不断塑造发展的新动能、新优势，着力构建绿色低碳循环经济体系，有效降低发展的资源环境代价，持续增强发展的潜力和后劲。

作为与经济社会发展联系最紧密的环境管理制度之一，环评制度是在发展中守住“绿水青山”的第一道防线，在高水平保护支撑高质量发展的过程中发挥重要作用。2018年，生态环境部授权上海市试点开展环评制度改革。2019年4月，上海市人民政府发布《本市环境影响评价制度改革实施意见》，以“既要优化营商环境，又要守住生态环境底线”和“放管服统筹兼顾”为基本原则，提出了涵盖环境影响报告表编制、规划环评与项目环评联动、优化公众参与模式、规范环境影响报告表编制、规范第三方服务市场、强化建设项目事中事后监管、主动服务提升环保管理水平等系统改革方案，指导全市全链条环评改革。

市生态环境局围绕《实施意见》，出台了细化名录、豁免环评、重点行业名录、规划环评与项目环评联动、公参办法、告知承诺办法、事中事后监管、第三方监督管理等8项重要制度；提出了规范报告表编制、制定行业环保守则、推进“一网通办”、规划环评编制及审查流程优化等5项保障措施；结合生态文明建设工作重点和本市经济发展需求，因时因地因势，在规划环评、重点区域、重大项目、排污许可、碳排放评价等方面，探索创新出“X”项重要举措，形成了“1+8+5+X”环评改革政策体系。

系统谋划，更高标准推动全链条环评制度改革

（一）强化顶层设计，打造全链条改革的上海样板

以细化生态环境分区管控落实宏观指引和约束。探索建立全链条衔接工作机制，以临港新片区为试点，制定出台了“生态环境分区管控-规划环评-项目环评-排污许可”系列改革配套政策，探索建立了生态环境分区管控与规划、项目准入的衔接机制，试点开展了跟踪评估和生态环境分区管控成果调整优化。加强与规划编制的衔接应用，在本市产业规划编制中成功应用生态环境分区管控成果，完成生态环境分区管控和国土空间规划衔接评估，科学指导各类开发保护建设活动。推动数据共享共用，将生态环境分区管控数据纳入国土空间规划系统，为实现“一张图”管理打好基础。在“随申办”App推出生态环境分区管控公众版，为广大企业建设项目准入选址提供便利。

以重点管控单元（产业园区）跟踪评估落实规划环评措施。在全国率先试点跟踪评估，制定评估指标体系和评估规程，进一步压实园区责任，切实落实生态环境分区管控和规划环评要求。依托评估结果实施园区规划环评

项目环评联动简化，有力助推产业高质量发展。

以环评审批制度改革提升审批监管效能。优化分级分类管理，制定《上海市建设项目环境影响评价重点行业名录》，把生态环境影响大、风险高的行业和工艺纳入重点行业名录，并根据本市社会经济发展和生态环境管理要求动态调整，纳入重点行业名录的建设项目，不得擅自降低环评等级审批并加强事中事后监管。对未列入重点行业名录的项目，在环评形式、审批流程上予以优化和简化。环评审批源头减量，制定上海市环评简化名录，对2021版国家名录中的50个项目类别提出了环评简化、豁免或名词释义等细化要求。提升企业办事效率，2019年实现全市环评审批一网通办、全程网办、电子印章。2020年大力精简环评受理材料和审批时限。2021年起实施环评“好办快办”改造，通过精准告知、条件预判、智能填报、可视化系统引导等信息化赋能方式提升环评报批便捷度。完善事中事后监管体系，强化分级、分类监管体系，建设项目事中事后监管纳入固定污染源“一证监管”，夯实属地监管职责。

以“三监联动”实现以排污许可为核心的固定污染源管理。强化排污许可“一证式”管理，将全要素环境管理要求纳入排污许可证，加强证后监测和执法检查。统一固定污染源分类、分级监管，建设综合监管信息化平台，推进污染源监管信息共享、过程留痕、监管闭环。完善“三监联动”工作机制，明确“监管、监测、监察”部门职责分工，细化联动流程，拓宽应用场景。

（二）勇于改革创新，形成一批高质量可复制的首创制度

建立规划环评跟踪评估-联动简化工作机制。2019年起，在全国率先开展产业园区规划环评年度跟踪评估，根据评估结果推出规划环评项目环评联动制度。连续开展五年以来，2023年，全市107个产业园区中的59个园区纳入规划环评和项目环评联动范围，90%入园项目可享受环评降等、数据共享、告知承诺等联动改革政策。2023年生态环境部发布《关于进一步优化营商环境评价工作的意见》，将产业园区规划环评跟踪评估作为改革试点的工作程序予以明确。

探索环评与排污许可“两证合一”。2020年7月，率先在临港新片区试点实现环评与排污许可两个许可事项一套材料、一表申请、一口受理、同步审批、一次办结”的管理新模式；2022年3月，将试点地区扩大至闵行区、奉贤区、青浦区和上海化学工业区，建设项目类型由新建扩大至所有需编制报告书（表）并申请排污许可的项目；2023年7月，“两证合一”政策在全市全面推开，节省企业办事时间和成本，实现“企业开工即投产”成为可能。生态环境部多次予以宣传，并将“两证合一”相关工作要求纳入2023年发布的《关于进一步优化营商环境评价工作的意见》。

优化建设项目污染物总量指标配置方式。建立与生态环境质量持续改善相适应的建设项目新增主要污染物排放总量管理制度，豁免“小额”总量的指标来源，通过政府统筹实现项目总量要素保障。分类实施指标来源说

明豁免、容缺后补等总量指标管理方式，打通企业准入堵点，此政策一出即广受欢迎，成为企业高频使用政策。

服务大局，更高站位支撑国家重大发展战略

（一）推进自贸区临港新片区高质量保障具有全球影响力的科创中心建设

下放环评审批权限，将位于临港新片区范围内的建设项目环评审批权限全部下放至临港新片区管委会。首创试点环评与排污许可“两证合一”审批模式，豁免登记表备案管理，小额总量“豁免来源”，环评、水保、排污许可“多评合一”审批等多项改革举措。2020年7月以来，临港新片区审批约400个建设项目，37%的报告书降等级为报告表，近70%的报告表实施告知承诺审批，74%的建设项目豁免总量来源，30个项目通过“两证合一”办理，实现材料、时间“双减”。2021年9月14日，临港污水厂三期扩建工程正式立项，12月，通过一次综合审批，完成环评、水保、排污许可3项行政审批，成为全国首创成果。

建设具有全球影响力的科创中心是中央赋予上海的重要使命之一。临港实验室临港园区项目代表国家水平的国家核心战略科技力量，实验室聚焦世界科技前沿，围绕人工智能、新药研发等方向，加速基础研究，力求原创突破，明确“监管、监测、监察”部门职责分工，细化联动流程，拓宽应用场景。

（二）深入推进长三角生态绿色一体化发展

在示范区通过系统集成“两省一市”既有环评改革成果，推行了一体化环评改革，制定了统一环境准入清单。实施以来，示范区先行先试，形成一批可复制推广的环评制度改革经验，构建了“事前简化、事中跟踪、事后监管”环评制度改革的闭环模式。已有青浦工业区、青浦出口加工区等4家园区列入联动区域名单，建设项目分类实施环评豁免、形式简化、告知承诺和共享环境数据等优化简化措施。金泽镇18条生态清洁小流域河道整治工程（西南圩区）等重点生态类项目试点“打捆环评”，企业节省了成本和时间。

（三）打造浦东新区社会主义现代化建设引领区

打造浦东新区社会主义现代化建设引领区是中央赋予上海的战略任务之一。在环评与排污许可改革进程中，浦东新区“立法试验田”效能持续释放。应用浦东新区立法权，2023年7月市生态环境局为浦东新区量身定做排污许可“浦东名录”，对33个行业和工序的排污许可管理类别进行补充和优化调整，使排污许可名录与环评分类管理名录衔接更充分，为“一证式”管理打下坚实基础。上海天赐福福生物工程有限公司等五十余家企业实现排污许可降级管理，而对水泥制品企业

等24个环境风险较大的行业或产污工艺提级管理，在监管上突出重点、提升效能。

量身定做，更大力度精准赋能现代化产业体系

（一）全面助推新型工业化

全市汽车制造业总产值连年上涨的同时，汽车制造类项目环评数量却连年下降，这背后的关键是环评分类管理名录优化后，汽车零部件简单机加工等一批环境影响小、工艺成熟的汽车制造项目享受豁免环评政策。小项目简化管理的同时，重点项目也得到相应的保障。“特斯拉超级工厂二期第二阶段项目”在短短6个工作日（包含5个工作日法定公示时间）取得环评批复，比常规报告书项目减少29个工作日，大力助推产业发展。

（二）定向服务主导产业

为支持本市主导产业生物医药行业发展，市生态环境局结合生物医药行业的特点，调整细化环评分类管理名录，不再将细胞培养基类工艺归为发酵工艺，2023年全市67%的生物医药类报告书项目降为报告表管理，进一步节约企业成本。上海一直在为企业松绑和加强监管之间寻找平衡点。出台“化学原料药细分行业指导目录”，解决了限制创新原料药发展的问题，破解了环境管理与产业发展之间的矛盾。上海泰来生物技术有限公司生产和研发小核酸药物及其衍生制剂产品项目，就通过该政策成功落地临港奉贤园区。

（三）畅通“重大项目”审批绿色通道

为贯彻落实市委、市政府关于稳经济、扩内需决策部署，发挥有效投资的关键作用，全力推进“十四五”规划重大工程落地见效，各级生态环境部门通过发挥重大项目环评审批“三本台账”机制作用，开展“一对一”专人服务，定期跟踪环评审批进度，针对痛点难点问题，主动帮扶解决技术难题。通过实施技术评估提前介入、公示和审查同步开展、污染物总量全市统筹、申请材料容缺受理等举措，畅通环评审批“绿色通道”。及时提醒建设单位落实环保主体责任，防范“未批先建”“边批边建”等违法行为。上海新昇半导体科技有限公司“新增30万片集成电路用300mm高端硅片研发与先进制造项目”和美德纳中国研发生产总部项目累计审批时间不足1天，刷新速度。

简政放权，更强举措提升城市竞争力

（一）放管结合大幅提升政策效能

关注重点行业，“应放尽放”，审批数量大幅减少。改革实施后的2023年较2018年，纳入环评管理的项目总数下降约75%。对环境风险大、风险高的项目严格审批，其他项目做到应简尽简。联动园区项目简化优化，实现时间与费用“双降”。2023年全市已有59个园区纳入联动范围，共58个建设项

目（均为非辐射类）报告书简化为报告表，显著降低了建设单位环评编制的时间和费用。

建立告知承诺制，审批速度显著加快。改革以来全市实施告知承诺的项目总计超过4000个。2023年有超过600个项目办理告知承诺，全部实现即来即办。简化内容，缩短环评编审时间。报告表编制技术规范简化与环评无关的内容。取消公参入户调查，大大减少环评编制工作量，通过规范网上公示、报纸公示、张贴公告等形式保障公众知情权。

（二）审批加速持续优化营商环境

实施改革以来，环境影响报告书和报告表承诺办结时限分别缩短至自受理之日起15个工作日和7个工作日，告知承诺当场办结。2023年报告书和报告表的审批时间分别缩短至7.9个工作日和3.1个工作日，告知承诺全部实现即来即办。上海作为样本城市参与世行2020全球营商环境考评，报告显示中国营商环境排名跃居全球第31位，建筑施工许可环节排名升至33位。中国连续第二年跻身全球营商环境改善最大的经济体排名前十。

（三）数字赋能加快服务方式转变

依托“一网通办”统一入口，建设单位可以足不出户办理环评。环评审批受理材料（必要项）减至4项，所有受理材料实现电子化。全市各级生态环境部门全部实施网上审批，过程公开透明，主要审批阶段公开可查。环评受理、审批、公示、公告和批文打印全流程网办，网上申报率、审批率实现100%。建立“上海市企事业单位生态环境信息公开平台”服务环评公参、验收公示、施工期环保信息公开等各环节的企业信息公开，并向公众开放查阅。上线随申办“生态环境分区管控应用”，实现“三线一单”的信息应用。可通过输入地址一键获取选址是否满足生态环境分区管控的准入条件，及时规避在禁止和限制开发区域选址建设项目，降低决策风险，提升决策效率。

总结思考

习近平总书记指出：“要正确处理经济发展同生态环境保护的关系，牢固树立保护生态环境就是保护生产力、改善生态环境就是发展生产力的理念，更加自觉地推动绿色发展、循环发展、低碳发展，决不以牺牲环境为代价去换取一时的经济增长。”上海牢记总书记嘱托，在生态文明建设的实践中不断深化对人与自然和谐共生的规律性认识。市生态环境局经过五年的改革探索，形成环评改革的上海样板，审批和监管效能显著提高，企业群众办事满意度不断提升，环评审批“慢、难、繁”问题得到根本性解决，产业结构和布局持续优化，推动区域污染物减排有效落实，支撑高质量发展成效凸显。

2024年是“十四五”规划实施关键之年，市生态环境局将继续聚焦国家和本市重大发展战略，不断深化环评和排污许可改革成果，持续加强改革系统集成，充分发挥环境管理制度效能，为构建现代化治理体系做出新贡献。

国家在上海落子了一系列重大战略，上海作为改革开放排头兵和先行者的地位进一步巩固。

上海在自贸区临港新片区首创试点环评和排污许可“两证合一”、环评、水保、排污许可“多评合一”、小额总量“豁免来源”，为自贸区高标准集聚全球资源提供了助力；在长三角生态绿色一体化示范区制定统一的环境准入清单，推行“打捆环评”，为推进区域环境制度一体化提供示范；在浦东新区社会主义现代化引领区制定了排污许可的“浦东名录”，根据浦东实际补充和优化了排污许可管理类别。几项制度创新，既是上海立足实际、助力发展的务实之策，也是上海服务大局、改革求变的开拓之举。

二、环保制度系统性改革创新

环评和排污许可制度并非简单的约束制度，更是环境管理体系的重要环节。上海推进环评与排污许可两证的事前事中事后全周期衔接融合，推进“监管、监测、监察”“三监联动”，实现了全链条制度改革创新。这一改革创新思路和举措为生态环境治理的系统性创新、多环节协同创新、多制度集成创新提供了切实可行的思路和方案。

三、生态环境治理现代化精细化的奠基之策

环评和排污许可制度是生态环境治理的基础，环评制度既是在发展中守住“绿水青山”的第一道防线，更是发展项目的准生证，而排污许可制度既是严控污染排放总量上限的“紧箍咒”，更是进行环保监管、开展排污权交易的依据和身份证。推进“两证合一”，强化排污许可的“一证式”管理，可谓率住了生态环境治理现代化的“牛鼻子”，为建立污染排放台账，提供了统一的身份编码，实现生态环境治理各环节信息互通和数据共享，更为后续生态环境治理信息化、精细化奠定了坚实的基础。

四、可供全国复制推广的环保制度改革之范

环评和排污许可制度改革牵一发而动全身，上海在推进环评与排污许可改革中，按照“小步快跑”的思路，首创了规划环评跟踪评估-联动简化工作机制、环评分类管理名录、环评与排污许可“两证合一”，建设项目污染物总量指标优化配置方式等成熟可行的制度改革成果，形成了可复制、可推广的制度创新案例和模式集。

改革创新永远在路上，上海在建设美丽上海的新征程上还将面临新的挑战和新的问题，仍将持续开拓创新，服务大局，进一步健全现代环境治理体系，为上海高质量发展构筑生态底色、增添生态亮色。

（作者为上海社会科学院生态与可持续发展研究所所长、研究员）