

《环境影响评价技术导则 总纲》

编 制 说 明

(征求意见稿)

《环境影响评价技术导则 总纲》编制组

二〇〇八年十二月

目 录

1	项目背景.....	3
1.1	任务来源	3
1.2	工作过程	3
2	标准制（修）订的必要性分析（补充）	3
2.1	国家及环保主管部门的相关要求.....	3
2.2	现行环保标准存在的主要问题.....	3
3	标准编制的依据与原则	4
3.1	标准编制的依据	4
3.2	标准编制的原则	5
4	修订的总体思路.....	5
4.1	总体思路	5
4.2	工作重点	6
5	标准主要技术内容	6
5.1	标准的内容组成	6
5.2	标准的适用范围	6
5.3	术语和定义	7
5.4	总则	7
5.5	工程分析	8
5.6	环境现状调查和评价	9
5.7	环境影响预测与评价	9
5.8	社会影响评价	10
5.9	公众参与	10
5.10	环境保护措施及其经济技术论证.....	11
5.11	环境管理	11
5.12	清洁生产分析和循环经济	11
5.13	污染物总量控制	12
5.14	环境影响经济效益分析	12
5.15	环境影响评价文件编制总体要求.....	13
5.16	附录	13
6	对实施本标准的建议(补充).....	13

《环境影响评价技术导则 总纲》编制说明

1 项目背景

1.1 任务来源

1993 年颁布实施的《环境影响评价技术导则 总纲》(HJ/T2.1-93) (以下简称“现有总纲”) 在促进、规范、指导我国的环境影响评价工作、保护环境、控制环境污染等方面发挥了重要的作用。但随着我国环境管理工作的逐步加强, 环境影响评价技术及相关科学技术的不断发展, 现有总纲中存在的一些问题也逐渐显现出来, 特别是与 1993 年后新颁布的一系列环境保护的法律法规《中华人民共和国环境影响评价法》(2003 年)、《中华人民共和国清洁生产促进法》(2003 年) 等的不相适应越来越突出。同时, 近年来环境管理不断发展, 对环境影响评价的相关要求也越来越高, 只有对现有总纲进行修编, 将最新的管理规定和技术方法纳入总纲, 才能满足环境影响评价需求。

在此背景下, 2008 年环境保护部以《环境保护标准计划任务书(新 61-232)》下达了《环境影响评价技术导则 总纲》(HJ/T2.1-93) 的修订任务, 旨在进一步深入贯彻《中华人民共和国环境影响评价法》, 规范、指导和推动环境影响评价工作。由环境保护部环境工程评估中心(以下简称“评估中心”) 承担该导则以及相应编制说明的修订任务。

1.2 工作过程

2004 年~2008 年初

主编单位环境保护部环境工程评估中心成立了环境影响评价技术导则总纲修订编写组, 开展了总纲修编的调研工作; 组织召开总纲修订编写讨论会, 听取从业人士的相关意见。

2008 年 3 月

环境保护部科技标准司将环境影响评价技术导则总纲的修订纳入标准制定计划, 并以《环境保护标准计划任务书(新 61-232)》下达了标准修订任务。

2008 年 3~6 月

组织召开了总纲修订编写讨论会, 将各部分工作成果进行汇总, 编写了总纲初稿。

2008 年 6 月

标准编制组邀请了部分评价机构技术负责人和专家, 对总纲修订初稿进行了全面讨论。

2008 年 6~11 月

在整理汇总评价机构和专家反馈意见的基础上, 对初稿进行了完善和修改, 并组织有关专家进行了讨论, 形成征求意见稿。

2 标准制(修)订的必要性分析

2.1 国家及环保主管部门的相关要求

近一时期环境管理的发展和要求, 对环境影响评价的相关要求也越来越高, 如 2005 年 12 月发布的国务院《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》, 提出要大力发展循环经济, 要加强土壤污染的防治, 要完善生态补偿政策、建立生态补偿机制等; 同期总局发布的《关于加强环境影响评价管理防范环境风险的通知》, 对环境影响评价提出了专章开展风险评价的要求; 2006 年 2 月总局发布的《环境影响评价公众参与暂行办法》, 对公众参与的适用范围、一般要求、组织形式等做了具体规定; 2006 年 4 月召开的全国环保厅局长会议和 5 月召开的全国环境影响评价管理工作会议, 对环境影响评价提出了更高要求等。只有将这些规

定纳入总纲，才能满足环境影响评价管理需求，才能保证环境影响评价技术导则的时效性和适用性。

2.2 现行环保标准存在的主要问题

随着新的法律法规的不断出台，环境影响评价技术的发展和进步，现行总纲已经不适应新的形势要求，无法满足环境保护管理部门科学决策、依法审批的需要。现行总纲中并没有涉及清洁生产、总量控制、公众参与、风险评价、方案比选、环境影响经济损益分析、社会影响评价等内容；并且对生态环境影响评价的规定比较薄弱，无法全面指导现有建设项目环境影响报告书的编制。因此，亟需根据不断出台的新的政策、制度和规定，对导则总纲进行调整和完善，以满足不断发展的国家需要

3 标准编制的依据与原则

3.1 标准编制的依据

《中华人民共和国环境保护法》；
《中华人民共和国环境影响评价法》；
《中华人民共和国清洁生产促进法》；
《建设项目环境保护管理条例》；
《建设项目环境影响评价分类管理目录》；
《环境影响评价公众参与暂行办法》；
《环境影响评价技术导则 总纲》；
《环境影响评价技术导则 大气环境》；
《环境影响评价技术导则 地面水环境》；
《环境影响评价技术导则 声环境》；
《环境影响评价技术导则 非污染生态影响》；
《环境影响评价技术导则 水利水电工程》；
《环境影响评价技术导则 石油化工建设项目》；
《建设项目环境风险评价技术导则》；
《公路建设项目 环境影响评价规范（试行）》；

《港口建设项目环境影响评价规范》；
《开发建设项目水土保持方案技术规范》；
《全国生态环境保护纲要》；
《国家环境保护标准制修订工作管理办法》等。

3.2 标准编制的原则

以《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国环境影响评价法》、《建设项目环境保护管理条例》、《建设项目环境影响评价分类管理目录》以及我国现行的环境保护法律法规、政策、条例、标准的相关规定和要求为主要依据，借鉴适合我国国情的国际标准，从技术角度来贯彻实施上述法规和条例规定的要求。

满足不同特点的建设项目的要求，将最新的环境保护、管理理念及方法与现有总纲合理衔接，修改不适用于目前实际情况的导则内容，规范术语、工程分析、环境现状调查和评价、环境影响预测等内容，增加环境影响因素识别与评价因子筛选、环境影响评价工作等级的划分、环境影响评价范围的确定、环境影响评价原则与要求、社会影响评价、公众参与、环境保护措施及其经济技术论证、环境管理、清洁生产分析和循环经济、污染物总量控制等内容，增强导则的实际可操作性，体现导则的科学性、先进性、实用性和指导性等特点。

4 修订的总体思路

4.1 总体思路

(1) 对现有总纲进行回顾性评估，分析存在的问题；征求评价单位和地方管理部门的

意见，修订时予以考虑。

(2) 对国内外环境影响评价现状、环境保护政策、制度与法规进行调研和对比分析，以便在现有总纲修订中采用国内外最新成果，使我国的环境影响评价工作能够逐步和国际接轨。

(3) 保持现有总纲的基本框架，在原有内容的基础上进行适当修改、增补与调整。

(4) 力求导则具有较高的技术含量和较强的可操作性，为建设项目实施单位和评价单位开展环境影响评价工作以及环境主管部门进行环境管理提供依据。

4.2 工作重点

针对目前环境影响评价实践工作中存在的实际问题和环境管理的要求，本标准修订的工作重点如下：

(1) 增加了术语和定义，对环境影响评价技术导则体系构成、环境要素、累积影响、环境敏感区进行了定义；

(2) 增加了环境影响评价原则、环境影响因素识别与评价因子筛选、环境影响评价范围的确定、社会影响评价、公众参与、环境保护措施及其经济技术论证、环境管理、方案比选、清洁生产分析和循环经济、污染物总量控制和环境影响损益分析、环境影响评价文件编制总体要求等内容；

(3) 删除了环境影响评价大纲的编制和评价建设项目环境影响的内容；

(4) 修改了环境影响评价工作程序图、工程分析、环境现状调查和评价、环境影响预测等内容；

(5) 将环境影响报告书的编制调至附录中，并对其内容进行了修订。

5 标准主要技术内容

5.1 标准的内容组成

在总纲的规范范畴方面，按照最初的修订方案，除修订、补充和完善建设项目环境影响评价的有关要求外，还将开发区区域和规划环境影响评价的总体要求，也纳入总纲的范畴，以便于与《环境影响评价法》和《建设项目环境保护管理条例》能够保持一致。但是将开发区区域和规划环境影响评价的总体要求纳入总纲后，与现有总纲相比，无论是结构还是内容，跨度都较大，同时对规划环境影响评价的总体要求借鉴试行的《规划环境影响评价技术导则》内容较多，而试行的《规划环境影响评价技术导则》也启动了修订工作，但由于修订进度的不同步，可能会出现内容和要求的偏差。因此，为了使总纲能尽早完成修订工作，尽早发布实施，为环境影响评价起到指导作用，本次总纲还是仅针对建设项目环境影响评价。

修订后的总纲与现有总纲的框架基本一致，但在内容上有较大调整。将现有总纲与现行法律法规、新技术、新方法不相适应的部分及实践证明存在问题的部分进行了全面的修改与增补，使重点工作内容及要求更加突出。修订后的总纲将现有总纲的 11 章扩展为 14 章，具体为前言、主题内容与适用范围、术语和定义、总则、工程分析、环境现状调查和评价、环境影响预测、社会影响评价、公众参与、环境保护措施及其经济技术论证、环境管理、清洁生产分析和循环经济、污染物总量控制、环境影响评价文件编制总体要求，并增加一个附录。

5.2 标准的适用范围

适用范围在现有总纲的基础上扩展，适用于全部建设项目的环境影响评价，涵盖了现有总纲的适用范围，不再仅限于厂矿企业和事业单位，具有更广泛的指导意义。

5.3 术语和定义

术语和定义属于新增内容，现有总纲中没有该部分内容。为了保证新修订的总纲能够准确、顺利的实施，对修订后总纲中出现的重要名词和术语进行了定义，主要包括环境影响评价技术导则体系构成、环境要素、累积影响、环境敏感区等。值得注意的是，针对目前各环境要素和各行业建设项目的环评技术导则也在陆续制订和发布的现状，特别明确了环境影响评价技术导则体系构成的定义。

5.4 总则

根据国家环境保护标准的编制格式要求，将现有总纲的“环境影响评价的工作程序”和“环境影响评价工作等级的划分”放在总则内，并新增了环境影响评价的基本原则、环境影响因素识别与评价因子筛选、环境影响评价范围的确定、环境影响评价方法的选取等内容。

（1）环境影响评价的工作程序

结合目前环境影响评价工作的实际情况及环境管理的相关要求，对工作流程图进行了修订，删除“编制环境影响评价大纲”要求，改为“制定工作方案”；强调“环境影响因素识别与评价因子筛选、明确评价重点和环境保护目标、确定工作等级和评价范围、公众参与”等环节，尤其公众参与要介入整个环境影响评价过程中，为全过程参与。

（2）环境影响评价的基本原则

修改后的总纲增加了环境影响评价原则一节内容，作为评价

工作的总体指导思想，包括依法评价、早期介入、完整性、广泛参与等原则。

（3）环境影响因素识别与评价因子筛选

该节为新增内容，环境影响因素识别和评价因子的选择是评价工作的基础，也决定了评价工作的方向，因此，修订后的总纲明确了应从工程建设过程、生产运行、服务期满后三个阶段进行环境影响因素识别，提供了识别可选用的方法，并对评价因子的筛选进行了规定。

（4）环境影响评价的工作等级

现有总纲在进行评价工作等级的划分时，未考虑建设项目的情况和相关规划、功能区划等的要求，修改后的总纲提出应在综合考虑建设项目特点、所在地区的环境特征、相关法律法规、标准及规划、环境功能区划等因素的基础上，划分评价等级。

（5）环境影响评价范围的确定和评价方法的选取

新增内容。明确了评价范围所应涵盖的区域和评价方法选取的原则。

5.5 工程分析

与现有总纲内容有所区别，结合目前环境影响评价工作中工程分析章节的编制现状，指出工程分析应从区域概况分析，工程基本数据，污染影响因素，生态影响因素，水资源利用合理性，原辅材料、产品、废物的储运，交通运输，公用工

程、非正常工况，污染物排放统计汇总、环境保护措施和设施、方案比选等方面详细给出分析结果，增加了区域概况分析、产品和废物的储运、水资源利用合理性、污染物排放统计汇总、方案比选等目前关注度较高的内容的工程分析要求。

5.6 环境现状调查和评价

该节框架与现有总纲相比未发生变化，仍包括环境调查评价要求、现状调查方法和现状调查内容三个部分，但内容有所删减。

针对目前评价中资料收集和使用情况，在评价要求中增加了“资料有效、分析监测数据可靠性和代表性”的要求。

由于各环境要素导则中对现状调查方法和评价内容有详细要求，因此修订后的总纲只是提纲挈领的给出调查方法和评价内容，具体的细化要求参照各环境要素的环境影响评价技术导则执行。

5.7 环境影响预测与评价

该节对现有总纲中环境影响时期的划分和预测环境影响时段及预测的内容进行整合，并针对建设开发规模不断扩大和强度不断提高的情况，提出了“预测时应考虑环境对建设项目影响承载能力”的要求；根据目前“污染控制和生态保护并重”的原则以及一些影响在施工期表现更为突出和明显的情况，提出了“当建设阶段的影响程度较重、影响时间较长时，应进行建设阶段的影响预测”的要求。

同时，针对以前对风险评价关注不够的问题，在深刻总结松花江污染事件经验教训的基础上，原国家环境保护总局颁布了《关于加强环境影响评价管理防范环境风险的通知》（环发[2005]152号）、《关于检查化工石化等新建项目环境风险的通知》（环办[2006]4号）等一系列文件，对建设项目的环境风险评价管理提出了严格审批、编制风险评价专章等要求，因此，修订后的总纲明确了涉及到哪些影响因素时建设项目需进行环境风险评价。

因预测方法、预测范围、预测参数的确定和选择在各环境要素导则中会有明确规定，因此修订后的总纲删除相关内容；厂址选择的相关要求，调整到修订后总纲的方案比选章节。

5.8 社会影响评价

社会影响评价是环境影响评价的新领域，是指评估和预测开发项目对社会环境可能产生的影响，体现了环境效益、经济效益和社会效益三方面的统一，其评价内容主要为建设项目开发对人口和社会设施等方面带来的影响及由间接带来的环境影响。

5.9 公众参与

新增内容。公众参与是建设项目在前期准备中的一项重要工作，通过公众参与可使建设项目选址选线更具合理性，工艺和技术路线选择更先进，环境保护措施更具实用性和可操作性；公众参与也有利于提高人民群众的环境意识。我国环境影响评价中的公众参与一直在不断的研究与探索中，2006年

发布的《环境影响评价公众参与暂行办法》，使得公众参与实施有了具体的指导依据。参照暂行办法的相关规定与要求，修订后的总纲对公众参与时段、采取的调查方式、调查对象、调查要求和结果分析进行了规定。

5.10 环境保护措施及其经济技术论证

根据环境影响评价结果提出污染防治和环境保护对策与建议，是环境影响评价的基本任务之一，现有总纲未对此做出规定。修订后的总纲提出了环境保护措施及其经济技术论证应开展的必要工作，特别强调了生态保护措施的提出与论证。

5.11 环境管理

新增内容。环境影响评价制度作为我国建设项目环境管理的一项重要法律制度和体现“预防为主”的战略防御手段，在建设项目选址、合理布局、污染防治和生态破坏的控制等方面发挥着积极的作用。因此，环境影响评价文件有必要提出建设项目施工期和运营期的环境管理措施与建议，为预防、降低、避免环境影响提供依据。

5.12 清洁生产分析和循环经济

近几年，《中华人民共和国清洁生产促进法》、《关于加快推进清洁生产的意见》、《国务院关于加强循环经济发展的意见》等法律法规相继出台，《中华人民共和国循环经济促进法》（草案）也已编制完成，对全面部署推行清洁生产、发展循环经济，建设资源节约型社会，促进国家可持续发展起到重

要指导作用。

与之相适应，自 2003 年起，原国家环境保护总局对重污染行业颁布了一系列清洁生产标准，《国家环保总局关于推进循环经济发展的指导意见》也明确提出，要“严格建设项目环境影响评价，依法限制新建能耗物耗大、污染严重的项目”，因此，在环境影响评价中开展“清洁生产分析和循环经济”评价内容非常必要。鉴于此，修订后的总纲增加该部分评价内容的要求。

5.13 污染物总量控制

目前，我国开展了环境容量的普查工作，其目的主要是将区域内现状污染物排放总量逐步削减到环境容量允许的范围之内，从而实现真正意义上环境质量改善的目标。“十一五”期间，总量控制的目标和计划已依据各地的环境容量给予了分配，并要求建设项目要做到“增产减污”，即“建设项目新增排放总量要小于区域内污染物的削减排放量”，以确保一定时期内达到环境质量改善的目的。因此，修订后的总纲提出了环境影响评价要给出“污染物总量控制”的指标和措施。

5.14 环境影响经济损益分析

新增内容。在《中华人民共和国环境影响评价法》和《建设项目环境保护管理条例》中都明确了环境影响的经济损益分析是建设项目环境影响报告书的重要内容，因此，修订后的总纲增加了对该部分内容的要求，规定环境影响评价中应计

算建设项目环境影响的经济效益和损失，以判断建设项目环境影响对其可行性的影响。

5.15 方案比选

方案比选在国外环境影响评价中起步的较早、发展较快，许多国家和国际组织对多方案比选均有明确规定，而我国在多方案比选方面一直重视不够，且目前在我国环境影响评价中考虑较多的仍是污染防治措施的多方案比选，且主要偏重于经济效益的比较，缺少社会效益和环境效益的比较，这与我国环境影响评价在多方案比选中认识水平不够、投入的工作和资金少等原因是分不开的。因此，结合环境影响评价法要求，修订后的总纲明确建设项目应从环境保护角度在选址或选线、工艺、规模、环境影响、环境承载力和环境制约因素等方面进行多方案同等深度比选，以促进对多方案比选工作的不断完善与改进，使环境影响评价发挥更大的实用性。

5.16 环境影响评价文件编制总体要求

对现有总纲中“报告书结论的编写”进行调整与修订，改为对“环境影响评价文件编制总体要求”。从评价内容、文字表达、图表使用、资料收集、报告书编排等方面提出了编写要求。

5.17 附录

附录为新增内容。对环境影响报告书的编制内容的规定。

6 对实施本标准的建议

（1）本标准颁布实施后，环境影响评价管理部门和技术评估机构应严格按照导则要求，对建设项目的环境影响评价进行管理，以进一步规范环境影响评价工作。

（2）环境影响评价单位应严格按照导则要求开展建设项目环境影响评价工作，为建设项目的科学决策提供依据。并在导则的使用过程中，发现问题及时反馈，以利于本标准的不断修改和完成。

（3）在国家相关法律法规和管理要求进行重大调整、相关标准发生重大变化时，应及时组织本标准的修订，以适应不断深化的环境管理要求。

（4）重视导则在使用过程中出现的各种问题，及时组织专家、学者进行研讨，确定适宜的解决方法，以保证环境影响评价工作顺利开展。