

附件 3

《规划环境影响评价技术导则 总纲 (征求意见稿)》编制说明

《规划环境影响评价技术导则 总纲》编制组
二〇一八年五月

目 录

1	项目背景.....	48
1.1	任务来源.....	48
1.2	标准修订过程.....	48
2	导则修订的必要性.....	49
2.1	适应环境保护工作新要求.....	49
2.2	推进规划环评工作新任务.....	49
2.3	增强规划环评可操作性.....	50
3	修订依据、原则与工作流程.....	50
3.1	修订依据.....	50
3.2	修订原则.....	51
3.3	修订工作流程.....	51
4	修订主要内容.....	52
4.1	术语和定义.....	52
4.2	总则.....	52
4.3	规划分析.....	52
4.4	环境现状调查与评价.....	53
4.5	环境影响识别与评价指标体系构建.....	53
4.6	环境影响预测与评价.....	54
4.7	规划方案综合论证和优化调整建议.....	55
4.8	环境影响减缓对策和措施.....	55
4.9	环境影响跟踪评价计划.....	56
4.10	公众参与.....	56
4.11	会商.....	56
4.12	评价结论.....	56
4.13	规划环境影响评价文件的编制要求.....	57
4.14	附录.....	57
5	与同类标准的水平对比分析.....	57
6	实现本导则的管理措施和技术措施.....	57
6.1	管理措施建议.....	57
6.2	技术措施建议.....	58

《规划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

1、2003年9月1日实施的《中华人民共和国环境影响评价法》(以下简称《环评法》)在我国确立了规划环境影响评价制度。《规划环境影响评价技术导则(试行)》(HJ/T130-2003)是环评法配套规章之一,是我国第一个规划环境影响评价(以下简称“规划环评”)行业标准,对开展规划环评起到了规范和指导作用。

2、2007年原国家环境保护总局下达了《规划环境影响评价技术导则(试行)》(HJ/T130-2003)修订项目计划,修订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。2014年6月《规划环境影响评价技术导则 总纲》(HJ130-2014)(以下简称“《导则总纲(2014版)》”)正式印发。

3、随着生态文明建设不断深化,《中华人民共和国环境影响评价法(2016年修订)》《“十三五”生态环境保护规划》(国发〔2016〕65号)等对规划环评提出了新的要求。因此,《国家环境保护标准“十三五”发展规划》将《导则总纲(2014版)》修订列入“十三五”期间完善规划环境影响评价技术标准体系的任务之一。

4、标准修订承担单位:评估中心。

1.2 标准修订过程

1、前期研究阶段(2017年2月—5月)

a. 评估中心于2017年2月开始了导则总纲修订的前期准备,成立了导则修订编制组。为分析《导则总纲(2014版)》实施情况和存在问题,有针对性地对导则总纲进行修订,编制组对近两年国家层面审查的规划环境影响报告书涉及的行业及数量分布进行分析梳理,选取了5个规划领域(自然资源开发、能源、交通、水利、区域建设开发利用)、17个典型案例,分析《导则总纲(2014版)》的落实情况及存在问题。

b. 2017年4月原环境保护部环境影响评价司印发了《关于征求〈规划环境影响评价技术导则 总纲〉修订意见的函》(环评函〔2017〕33号),公开征求了36家规划环评技术机构对导则总纲修订的意见,反馈意见整理后,作为编写修订方案的基础资料之一。

c. 2017年5月,原环境保护部环境影响评价司组织召开《规划环境影响评价技术导则 总纲》修订专家咨询会,听取了专家和部门代表对《导则总纲(2014版)》修订的意见和建议,作为编写修订方案的基础资料之一。

2、编制修订方案和开题报告(2017年6月—8月)

编制组归纳总结了《导则总纲(2014版)》执行过程中存在的问题,在整理分析各方面反馈意见的基础上,初步确定了修订的技术路线,明确了修订和增减的主要内容,拟定了修订工作方案。根据修订工作方案中确定的修订原则、思路、修订内容以及工作进度安排,编制组编写完成了开题报告。期间,多次召开研讨会,对开题报告进行了反复讨论。

3、开题论证（2017年9月）

2017年9月，原环境保护部环境影响评价司主持召开了《规划环境影响评价技术导则 总纲》修订开题报告论证会，与会专家和代表针对《导则总纲（2014版）》修订的总体原则、技术路线和主要内容等提出了意见和建议。编制组在消化、吸收专家意见的基础上，对修订内容进行了完善。

4、编制完成导则总纲征求意见稿（2017年10月—2018年5月）

根据开题报告确定的修订原则、思路及修订内容，编制组编写完成了导则总纲修订征求意见稿。期间，结合《关于建立资源环境承载能力监测预警长效机制的若干意见》等文件，地面水、土壤要素环评导则，风险评价导则以及《“生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和环境准入负面清单”编制技术指南》等最新成果，对导则总纲修订征求意见稿进行了多次修改完善，最终完成了导则总纲征求意见稿及其编制说明。2017年11月17日，原环境保护部环境影响评价司主持召开了《规划环境影响评价技术导则 总纲》（征求意见稿）审查会。会后，编制组根据专家意见对征求意见稿进一步完善。2017年12月，原环境保护部常务会议原则通过了《“生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和环境准入负面清单”编制技术指南(试行)》（以下简称“三线一单”技术指南），根据“三线一单”技术指南，编制组对征求意见稿再次进行了完善，明确了规划环评与“三线一单”工作衔接的内容和要求。

2 导则修订的必要性

2.1 适应环境保护工作新要求

随着国家生态文明建设的不断深入，《中华人民共和国环境保护法》《环评法》先后进行了修订。《中华人民共和国环境影响评价法（2016年修订）》进一步强化了规划环评的法律地位，提出“审查小组提出修改意见的，专项规划的编制机关应当根据环境影响报告书结论和审查意见对规划草案进行完善，并对环境影响报告书结论和审查意见的采纳情况作出说明；不采纳的，应当说明理由”、“已经进行了环境影响评价的规划包含具体建设项目的，规划的环境影响评价结论应当作为建设项目环境影响评价的重要依据”。《“十三五”生态环境保护规划》（国发〔2016〕65号）对规划环评提出了“强化规划环评生态空间保护”、“完善规划环评会商机制”等要求。这就要求导则总纲在技术要求方面进一步予以强化。

2.2 推进规划环评工作新任务

《“十三五”环境影响评价改革实施方案》（环环评〔2016〕95号）提出一系列环评改革的具体任务，包括“强化规划环评的约束和指导作用，不断强化‘生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和环境准入负面清单’在优布局、控规模、调结构、促转型中的作用，以及对项目环境准入的强制约束作用”、“推行规划环评清单式管理，根据改善环境质量目标，制定空间开发规划的生态空间清单和限制开发区域的用途管制清单”、“强化规划环评公众参与，完善规划环评会商机制”、“加强规划环评与项目环评联动，依法将规划环评作为规划所包含项目环评文件审批的刚性约束”等。为更好地落实上述要求，需在规划环评导则总纲各章节内容中，进一步强化上述新要求。

2.3 增强规划环评可操作性

从近两年典型规划环境影响评价案例分析以及规划环评技术机构、专家等对总纲修订的意见来看,《导则总纲(2014版)》尚需在规划不确定性分析、可持续发展论证等相关要求,现状调查、规划环境合理性综合论证等最终成果方面进一步强化细化要求,加强导则总纲对规划环评及综合性、专项规划环评技术导则和技术规范的指导性,提升可操作性。

3 修订依据、原则与工作流程

3.1 修订依据

1、法律法规、部门规章、政策性文件

《中华人民共和国环境保护法》(2015年1月)

《中华人民共和国环境影响评价法》(2016年7月修订)

《规划环境影响评价条例》(2009年10月)

《关于印发〈编制环境影响报告书的规划的具体范围(试行)〉和〈编制环境影响篇章或说明的规划的具体范围(试行)〉的通知》(环发〔2004〕98号)

《“十三五”生态环境保护规划》(国发〔2016〕65号)

《关于加强资源环境生态红线管控的指导意见》(发改环资〔2016〕1162号)

《大气污染防治行动计划》(国发〔2013〕37号)

《水污染防治行动计划》(国发〔2015〕17号)

《土壤污染防治行动计划》(国发〔2016〕31号)

《重点生态功能区产业准入负面清单编制实施办法》(发改规划〔2017〕2205号)

《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》(中共中央办公厅 国务院办公厅印发)

《关于建立资源环境承载能力监测预警长效机制的若干意见》(中共中央办公厅 国务院办公厅印发 厅字〔2017〕25号)

《“生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和环境准入负面清单”编制技术指南(试行)》(环办环评〔2017〕99号)

《“十三五”环境影响评价改革实施方案》(环环评〔2016〕95号)

《关于落实〈水污染防治行动计划〉实施区域差别化环境准入的指导意见》(环环评〔2016〕190号)

《关于规划环境影响评价加强空间管制、总量管控和环境准入的指导意见(试行)》(环办环评〔2016〕14号)

《关于加强规划环境影响评价与建设项目环境影响评价联动工作的意见》(环发〔2015〕178号)

《关于开展规划环境影响评价会商的指导意见(试行)》(环发〔2015〕179号)

2、主要技术依据

HJ2.2 环境影响评价技术导则 大气环境

HJ2.3	环境影响评价技术导则	地面水环境
HJ2.4	环境影响评价技术导则	声环境
HJ19	环境影响评价技术导则	生态影响
HJ169	建设项目环境风险评价技术导则	(征求意见稿)
HJ610	环境影响评价技术导则	地下水环境
HJ623	区域生物多样性评价标准	
HJ	环境影响评价技术导则	土壤环境(征求意见稿)

3.2 修订原则

严格依法依规。严格贯彻《中华人民共和国环境影响评价法(2016年修订)》《规划环境影响评价条例》(国务院令559号)、《大气污染防治行动计划》《水污染防治行动计划》《土壤污染防治行动计划》等法律法规要求。

贯彻最新要求。对现行导则中关于改善环境质量,落实“三线一单”等要求进一步明确,推进空间布局、污染物排放、环境风险防控、资源开发利用等环境管理要求的贯彻执行。

突出问题导向。针对调查问卷反馈意见、专家咨询意见、典型报告书分析结果反映出的导则总纲存在的具体问题(不包括导则实施过程中遇到的问题),进一步完善导则,提高导则总纲的指导性。

强化成果引导。对于现行导则已规定,但现有技术方法难以操作的内容,修订表述方式,突出、强化成果要求,提高导则总纲的引导性。

做好上下衔接。一方面,向上衔接战略环评成果,向下指导规划所包含建设项目的布局和环境准入。另一方面,体现对专项规划环境影响评价技术导则制修订的规定和原则性指导。同时,与“三线一单”技术指南相关要求相衔接。

3.3 修订工作流程

1、收集《导则总纲(2014版)》实施以来国家层面审查的规划环境影响报告书,分析涉及行业分布及数量,各行业领域选取典型报告书,分析《导则总纲(2014版)》实施以来执行情况及存在问题。

2、以函调、座谈等方式向相关单位广泛征求导则总纲修订的意见。向长期从事规划环评的技术机构发出调查问卷,调查《导则总纲(2014版)》的使用情况及存在问题,具体条款修改意见和建议,以及提高规划环评有效性、指导性的建议,并召集部分被调查单位,召开座谈会,深入讨论问题根源及解决措施。整理反馈意见,完善《导则总纲(2014版)》存在问题及修订意见的汇总工作。

3、根据环境影响报告书分析结果和调查问卷反馈结果,结合规划环评工作新要求,提出需要修订的内容,初步确定具体修改、增减内容。成立导则修订工作组,形成导则总纲修订开题论证报告。

4、按照审定的开题论证报告,对《导则总纲(2014版)》具体内容进行修改、补充、完善,形成导则总纲修订初稿及其编制说明;召开2次专家咨询会(邀请环评司相关项目负

责人、专家参加),对初稿和编制说明进一步完善,形成征求意见稿及其编制说明。组织召开有关部门第一次讨论会,听取规划主管部门的意见。

5、以函调和专家咨询等形式,征询各级环境保护主管部门、规划编制部门和规划主管部门、部分技术机构以及专家的意见,整理分析反馈意见。

6、修改完善导则总纲(征求意见稿)及其编制说明,形成送审稿及其编制说明。组织召开有关部门第二次讨论会,再次听取规划主管部门的意见。

7、根据有关部门第二次讨论会意见和生态环境部环境影响评价司的要求,对送审稿进行修改完善,形成报批稿及其编制说明。

4 修订主要内容

4.1 术语和定义

修订后的导则增加了生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和环境准入负面清单等术语和定义,对重点生态功能区、跟踪评价的定义进行了修改,删除了规划环境影响评价技术导则体系构成、规划不确定性等术语。其中:

1、参考《“十三五”环境影响评价改革实施方案》和“三线一单”技术指南,对生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和环境准入负面清单进行了界定。

2、结合《全国主体功能区规划》和《重点生态功能区产业准入负面清单编制实施办法》等相关文件,对重点生态功能区的定义进行了简化修改。

3、依据《规划环境影响评价条例》中对跟踪评价的要求,结合《“十三五”环境影响评价改革实施方案》提出的“以‘三线一单’为手段,强化空间、总量、准入环境管理”的要求,对跟踪评价定义进行了修改,补充了跟踪评价用以检验规划实施的实际环境影响以及不良环境影响减缓措施有效性的目的。

4.2 总则

修订后的导则主要修改了评价目的、评价原则和 workflows。其中,评价目的以现状调查、环境影响回顾性评价、环境影响预测、规划方案综合论证及优化调整、环境影响减缓措施为主线,贯穿“三线一单”和规划环评管理新要求,突出改善环境质量、保障生态安全的理念,明确了分区环境管控要求和环境准入负面清单的产出成果。

对 workflows 进行了修改,分别规定 workflows 和技术流程, workflows 突出了规划环评早期介入、与规划编制过程互动等要求,具体内容调整到了附录 A;技术流程重新编制了流程图,突出了规划环评与“三线一单”技术规范的衔接,明确了现状调查、环境影响识别、环境影响预测与评价、环境合理性综合论证、优化调整建议、环境影响减缓对策措施各环节与“三线一单”要求的衔接,突出了规划环评“划框子、定规则”的作用。

4.3 规划分析

修订后的导则对规划分析内容进行了调整,在规划协调性分析内容中补充了区域“三线一单”管控要求的符合性分析,强调了规划协调性分析的成果要求;删除了规划不确定性分析的内容,在环境影响预测与评价章节增加了预测情景设置的内容和要求。

1、在规划概述要求中，为避免将规划内容照搬照抄，提出结合图、表梳理分析规划内容，概述可能对生态环境造成影响的规划内容等要求。

2、在规划协调性分析中，补充了分析规划与区域已划定“三线一单”及其管控要求符合性分析的要求。明确了协调性分析的成果是给出规划之间的冲突和矛盾。

4.4 环境现状调查与评价

修订后的导则强调了现状调查内容选择和深度确定的判断原则，将具体的调查内容调整到附录 B，简化了社会经济概况现状调查内容，针对区域尚未划定“三线一单”的情况，补充了处理方式，细化了土壤现状调查的内容和要求。

1、为了避免与规划环境影响特点和区域环境特点无关的现状调查资料堆砌，修订后的导则强调了现状调查内容选择和深度确定的判断原则，提出实际工作中应根据规划环境影响特点和区域环境目标要求，从附录 B 中选择相应内容开展调查与评价的要求。目的是为了聚焦关键问题。

2、为规范现状资料，修订后的导则强化了现状调查应立足于收集和利用评价范围内已有的常规现状资料，资料原则上包括近 5 年或更长时间段资料，并保证来源可靠和有效。同时，对于常规污染物应以区域长序列、例行监测数据收集为主，监测点位应有代表性。当已有资料不能满足评价要求时，或评价范围内有需要特别保护的环境敏感区时，可利用相关研究成果，必要时进行补充调查或监测。

3、为了落实改善环境质量的战略思想，与“三线一单”管控要求相衔接，修订后的导则补充了相关要求。由于“三线一单”的编制工作也在同步开展，规划所在区域可能存在“三线一单”尚未明确的情况，因此修订后的导则提出，如果评价区域已明确“生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线”，可直接应用相关成果，如果评价区域尚未明确“生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线”，提出了识别生态保护红线和生态空间，确定环境质量底线和资源开发利用上线的技术要求，为分析区域资源利用和生态环境保护中存在的问题及规划实施制约因素提供依据。

4、结合《土壤污染防治行动计划》（国发〔2016〕31 号）的管理要求和《建设项目环境风险评价技术导则（征求意见稿）》（HJ169）的技术要求，修订后的导则在附录 B 中细化了土壤现状调查的内容和要求，主要调查土壤污染因子和特征污染因子、土壤环境质量达标情况，以及土壤污染风险防控区划定情况。

5、修订后的导则删除了生态环境敏感性分级、分区的要求，生态现状评价完善了评价生态系统的重要性和敏感脆弱性的要求，当评价区域涉及受保护的敏感物种时，将“分析该敏感物种的生态学特征”，修改为“分析该敏感物种种群与重要生境的保护现状和存在的问题”。

6、修订后的导则进一步强化了环境影响回顾性评价的目的，即分析区域生态环境问题与上一轮规划实施的关系，分析既有发展规模、空间布局、产业结构和资源、能源利用方式存在的问题，提出评价应重点关注的生态环境问题及解决途径。

4.5 环境影响识别与评价指标体系构建

修订后的导则增加了识别规划相关交通运输产生的大气环境影响和环境风险的要求,将重大不良环境影响的判断标准调整到附录 C,同时完善了环境目标确定、评价指标构建的内容和要求。

4.6 环境影响预测与评价

修订后的导则强化了结合情景方案开展预测与评价的要求,增加了对优化调整后规划方案预测与评价的内容,明确了规划实施后能否满足生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线要求的分析内容。明确了与大气、水等环境要素评价技术导则的关系。

1、因规划不确定性分析的表述方式容易引起歧义,实际操作中环评机构经常将其理解为评价方法和模型自身的不确定性。另一方面,规划不确定性分析的目的是设置规划环境影响预测的多个情景,放在环境影响预测与评价章节比规划分析章节更合适。因此,修订后的导则将《导则总纲(2014版)》规划分析中规划不确定性分析的内容调整到环境影响预测与评价章节,提出预测情景设置应考虑的主要因素,并提出设置的多个情景中至少包括规划方案、经优化调整后的规划方案两种情景。

2、根据环评导则的框架体系,规划环评导则由导则总纲、综合性规划和专项规划环评导则、技术规范构成,不再制订规划环评要素导则。故规划环评大气、水(地表水、地下水)、生态等要素评价的原则、内容、方法和要求应按照要素导则的要求执行。修订后的导则在环境影响预测与评价基本要求中,提出对主要环境要素的影响预测和评价可参照相应的环境影响评价技术导则(HJ 2.2、HJ 2.3、HJ 2.4、HJ 19、HJ 610、HJ 623等)执行的要求,在预测与评价具体内容中,提出了各要素预测与评价的成果要求,如针对水环境影响预测与评价,修订后的导则提出“预测不同情景下规划实施导致的区域水资源、水文情势、地下水补径排状况等的变化,分析主要污染物对地表水、地下水、近岸海域水环境质量的影响,明确影响的范围、程度,评价水环境质量的变化能否满足环境质量底线要求”,即最终要根据预测结果分析规划实施后能否满足生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线的要求。

3、与建设项目环境影响预测与评价的重点不同,规划环评应关注规划实施对区域生态系统整体性、综合性影响。修订后的导则强调了对生态系统结构和功能及区域环境质量的影响评价要求。同时,再次明确了累积环境影响应评价本规划与其它相关规划在区域资源、环境、生态影响的时间和空间叠加影响分析的要求。

4、根据《规划环境影响评价条例》,预测和评价规划实施可能对环境和人群健康产生的长远影响是规划环评的任务之一,修订后的导则仍保留了人群健康影响分析的内容。结合目前人群健康影响评价理论方法研究成果,细化了人群健康影响预测与评价的技术要求。因《中国人群暴露参数手册》成人卷和儿童卷已正式出版,人群暴露行为模式可参照手册确定。

5、为提高资源与环境承载力评估的可操作性,衔接《关于建立资源环境承载能力监测预警长效机制的若干意见》(中共中央办公厅 国务院办公厅印发 厅字〔2017〕25号)、“三线一单”技术指南,修订后的导则重新梳理了评估内容和技术要求,提出先分析区域规划实施支撑性资源(水资源、土地资源、能源等)可利用(配置)上线和规划实施主要环境影响要素(大气、水等)污染物允许排放量,然后在充分考虑累积环境影响的情况下,根据规划实施新增资源消耗量和污染物排放量(考虑区域削减后的排放量),分析规划实施对各时段

可利用资源量和剩余污染物允许排放量的占用情况，评估资源环境对规划实施的承载状态。

4.7 规划方案综合论证和优化调整建议

修订后的导则明确了基于生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线的规划方案环境合理性论证要求；调整了规划可持续发展论证的表述，增加了环境效益论证的内容和要求，补充了规划编制与规划环评互动情况说明的内容和要求。

1、规划方案综合论证的内容与要求是规划环境影响评价与建设项目环境影响评价的重要区别，是通过规划环境影响评价提高规划的科学性，提高参与综合决策有效性的关键所在，也是提出优化调整建议的重要依据。因此，修订后的导则对规划方案综合论证的基本要求和内容进行了完善，基本要求中突出了资源环境红线管控的要求，补充提出了“如果规划方案优化调整后资源环境难以承载、超资源利用上线和环境质量底线，应提出放弃规划方案的建议”要求。综合论证所包含的内容仍沿用《导则总纲（2014版）》提出的规划目标与发展定位、规模、布局、结构的环境合理性论证和环境目标可达性论证，在规划发展目标和发展定位合理性分析要求中补充了规划与区域“三线一单”管控要求符合性分析的要求；进一步完善了规划环境目标可达性分析的具体要求。

2、根据《规划环境影响评价条例》，分析规划实施的经济效益、社会效益与环境效益之间以及当前利益与长远利益之间的关系是规划环评的任务之一，《导则总纲（2014版）》采用规划方案的可持续发展论证的表述方式。因可持续发展的概念内涵广泛，与《规划环境影响评价条例》中要求的内容较难结合，故修订后的导则将其表述方式修改为环境效益论证。结合改善环境质量的战略要求，以及十九大报告里再次重申和强调的“绿水青山就是金山银山”的理念，提出从分析规划实施对维护生态功能、改善环境质量、提高资源利用效率、保障人居安全、优化区域发展布局和结构等效益（包括正效益和负效益）的角度，论证规划实施的生态环境效益，以及可能带来的直接和间接的社会、经济效益（包括正效益和负效益）。

3、对规划方案提出优化调整建议是规划环境影响评价工作的主要目的和重要任务之一，也是评价成果的集中体现。修订后的导则进一步强调了提出的优化调整建议应全面、具体、可操作，要求优化调整结果应明确给出调整后的规划布局、规模、结构、建设时序，并给出相应的优化调整图、表。

4、在增加的规划编制与规划环评互动情况说明要求中，规定了互动情况说明应包括互动过程、互动内容，给出评价在各时段向规划编制机关反馈的建议内容及其采纳情况，总结互动成果等内容。

4.8 环境影响减缓对策和措施

为推动规划环评落地，强化“三线一单”在优布局、控规模、调结构、促转型中的作用，修订后的导则对环境影响减缓对策措施进行了全面修改，增加了分区环境管控要求和环境准入负面清单等内容，强化了环境影响减缓对策措施应与规划层次相匹配。

1、修订后的导则从空间布局、污染物排放、环境风险、资源开发利用等方面提出了禁止、限制性的环境准入要求和环境保护方案的内容。针对污染物排放和资源开发利用，提出了“根据现状分析与评价和环境影响预测与评价结果，结合资源利用上线和环境质量底线，明确规划区域资源能源可利用总量、强度和利用效率等，以及环境质量改善目标和大气、水等主要污染物允许排放量、新增源减量置换和存量源污染治理等”管控要求。针对分区管控，衔接“三线一单”技术指南，提出了划定规划范围内环境管控单元的内容和要求。针对环境准入，明确了基于环境管控单元，以清单方式列出禁止、限制等差别化环境准入条件的要求，准入条件包含空间布局约束、污染物排放管控、环境风险防控、资源开发利用等方面，并在附录 D 中明确了成果形式。

2、规划层次的环境影响减缓措施应与建设项目环境影响减缓措施相区别，体现整体性、宏观性，修订后的导则提出与规划层次相匹配的环境影响减缓对策措施应是规划区域整体性污染治理、生态修复与建设、生态补偿等方面的环境保护方案。

3、为充分发挥规划环评“划框子”的作用以及对建设项目环评的指导作用，修订后的导则完善了规划所包含建设项目环境影响评价的重点技术要求，对符合规划环评分区环境管控要求和环境准入负面清单的具体建设项目，提出了建设项目环评简化内容的判断原则。

4.9 环境影响跟踪评价计划

修订后的导则完善了跟踪评价的目的，修改了跟踪评价计划的主要内容。

1、结合规划环评落地、“三线一单”约束等环境管理新要求，修订后的导则对跟踪评价的目的进行了修改，提出以监测和调查规划实施对区域环境质量、生态功能、资源利用等影响的实际效应为重点，分析规划实施带来的生态环境质量实际变化，分区环境管控和环境准入负面清单等措施的执行效果，最终为合理调整后续规划实施、完善环境管理方案和加强相关建设项目环境管理等提供充分依据。

2、根据修改后的跟踪评价目的，修订后的导则调整了跟踪评价计划应包括的内容，提出评价计划应包括需调查、监测的重点环境管控单元、资源生态环境要素具体监测项目及评价指标，调查和分析规划优化调整建议、分区环境管控要求和环境准入负面清单等对策措施落实情况 and 执行效果的具体内容和方法，跟踪评价结论的内容和要求。

4.10 公众参与

修订后的导则明确了公众参与应由规划编制单位开展，征求意见的对象主要以规划涉及的部门代表和专家为主。

4.11 会商

修订后的导则对可能产生跨省（区、市）界环境影响的规划，补充提出了应当开展环境影响评价会商的要求，并提出了会商的形式以及会商意见的处理要求。

4.12 评价结论

修订后的导则明确了评价结论应包括的主要内容。此部分内容应在综合前面各章节评价结论的基础上，用简洁的语言，条理清楚地给出规划环境合理性的明确结论，便于决策者据此做出综合决策。

4.13 规划环境影响评价文件的编制要求

修订后的导则调整了环境影响评价文件编制要求的内容，突出了成果要求。

随着大数据时代的来临，环境管理工作的数字化、信息化要求不断提高，为支撑规划环评信息共享平台的建设，修订后的导则提出了报告书中图件内容和格式的要求，便于规划环评成果纳入数据管理系统，实现查询、统计、分析、管理等功能。修订后的导则规定了报告书中图件一般应包括规划概述相关图件，环境现状和区域规划相关图件，现状评价、环境影响评价、规划优化调整、分区环境管控、跟踪评价计划等成果图件，图件具体内容和格式要求在附录 E 中做了详细规定。

4.14 附录

增加规划环境影响评价一般工作流程附录 A，具体为原导则规定的规划编制各阶段，规划环境影响评价与规划编制的互动内容。将规划环境影响评价中资源、生态、环境现状调查内容调整到附录 B。将《导则总纲（2014 版）》中对于重大不良环境影响的判断标准调整为附录 C。补充提出了分区环境管控要求和环境准入负面清单内容要求（附录 D）。补充提出了报告书中图件要求（附录 E）。《导则总纲（2014 版）》资料性附录 A 调整为附录 F，附录中规划环境影响评价方法简介的内容进行了精简。

5 与同类标准的水平对比分析

目前，许多国家均建立了战略环境影响评价（SEA）制度体系，制定了相关导则或技术指南，规定了开展 SEA 的工作程序、主要内容和方法等，尤其是在美国、加拿大、英国、德国、奥地利、瑞典等欧美国家。这些国家的战略环境影响评价开展较早，制定的导则或指南对 SEA 的要求相对较原则。但是，由于这些国家所处的发展阶段、自然与社会环境与我国有较大区别，特别是欧洲某些国家的规划范围最多与我国的省级规划甚至更低层级的规划相当，规划内容也多以现有基础设施改造和现有产业振兴规划为主，规划拟定的开发强度也远小于我国，照搬国外的相关导则或技术指南是无法具体指导我国规划环境影响评价实践的。因此，必须制定符合我国实际情况和规划特点的、能够指导我国规划环境影响评价开展的、具有可操作性的技术导则。

本次修订的导则严格贯彻了我国新时期“建设美丽中国”的战略思想，以及《中华人民共和国环境影响评价法（2016 年修订）》《规划环境影响评价条例》（国务院令 559 号）、《大气污染防治行动计划》《水污染防治行动计划》《土壤污染防治行动计划》等法律法规新要求，充分落实了“以‘生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和环境准入负面清单’为手段，强化空间、总量、准入环境管理”的要求。突出了问题导向，强化了成果引导，并与“三线一单”技术指南和资源环境承载能力监测预警机制建设进行了衔接，既具有较强的前瞻性和指导性，又具有实用性和可操作性，能够较好地指导和规范各领域规划环境影响评价的开展，进一步提升规划环境影响评价“从源头预防环境污染和生态破坏，促进经济、社会和环境的全面协调可持续发展”的作用。

6 实现本导则的管理措施和技术措施

6.1 管理措施建议

1、按照《中华人民共和国环境影响评价法（2016年修订）》和《规划环境影响评价条例》，开展规划环境影响评价的单位主要是国务院有关部门、设区的市级以上地方人民政府及其有关部门。为此，环境保护主管部门应加强与这些部门的沟通与联系，进一步明确应当进行环境影响评价的规划的具体范围，共同推进环境影响评价在“一地三域十个专项”规划中的开展。

2、环境影响评价管理部门、规划主管部门和技术评估机构在本导则颁布实施后，应严格按照导则要求，对规划环评文件进行把关，规范和加强对规划环评的管理；同时，依据本导则，加快组织专项规划环境影响评价导则和技术规范的编制与研究。

3、环境影响评价单位在本导则颁布实施后，应严格按照导则要求，开展规划环评工作，为规划的编制和审查提供科学决策的依据。并在本导则使用过程中，对发现的技术问题及时向生态环境部反馈，以利于今后进一步修改完善本导则。

4、在国家相关的政策、法律和法规进行重大调整，相关的技术标准发生原则性变化，以及规划环境影响评价理论和技术方法研究有了突破性进展时，应及时组织修订本导则，以保持本导则的前瞻性、指导性和实用性。

6.2 技术措施建议

1、积极推进规划环境影响评价技术方法研究，除继续关注并积极开展不同部门、不同类型专项规划环境影响评价技术方法、评价内容的研究外，还应关注并鼓励开展同一领域不同层次规划（如城市总体规划、分区规划、控制性详细规划）环境影响评价理论与方法学研究，尤其是不同层次规划在评价思路、技术路线上的差异研究，提高规划环境影响评价的科学性与实用性。

2、本导则颁布实施后，应及时开展对专家、评价单位、技术评估机构及相关部门的专项培训，使其能够准确掌握和应用本导则解决实际问题。同时，修改现有的相关培训教材，在环境影响评价工程师职业考试和继续教育内容中增加相关内容，推进本导则的实施。

3、重视导则使用过程中出现的各种技术问题，有关专家、学者应及时进行研讨，找到合适的解决办法，以指导评价单位开展工作。