

# 辽宁省推动构建现代环境治理体系实施方案

为深入贯彻落实《中共中央办公厅、国务院办公厅印发〈关于构建现代环境治理体系的指导意见〉的通知》(中办发〔2020〕6号)精神,结合辽宁实际,现制定如下实施方案。

## 一、健全环境治理领导责任体系

(一)落实“中央统筹、省负总责、市县抓落实”工作机制。省委、省政府对全省环境治理工作负总体责任,贯彻执行党中央、国务院各项决策部署,统筹协调生态环境保护重大问题,全面加强对环境治理工作的组织领导。市县(市、区)委、市县(市、区)政府承担抓落实具体责任,统筹做好监管执法、市场规范、资金安排、宣传教育等工作。全省各级党委和政府要把任务分解落实到有关单位,制定生态环境保护责任清单,至少每季度研究一次生态环境保护工作。承担生态环境保护职责的省直部门定期将生态环境领域突出问题交办各市,并做好跟踪督办、服务指导。

(二)明确财政支出责任。按照国家统一部署,研究制定生态环境领域省与市县(市、区)财政事权和支出责任划分改革方案,除全省性、重点区域流域、跨市域等环境治理重大事务外,主要由市县(市、区)财政承担环境治理支出责任。按照财力与事权相匹配的原则,在进一步理顺省与市县(市、区)收入划分和完善转移支付制度改革中统筹考虑市县(市、区)环境治理的财政需求。

(三)开展目标评价考核。将生态环境保护约束性和预期性目标纳入国民经济和社会发展规划、国土空间规划及相关专项规划,统筹推进落实。每年通报各市上年度生态环境保护约束性和预期性目标完成情况。将生态环境保护工作融入经济社会发展全过程,建立辽宁高质量发展综合绩效评价考核体系,制定考核办法。强化考核结果运用,将其作为市县(市、区)领导班子和领导干部综合考核评价、奖惩任免的重要依据。

(四)实行生态环境保护党政同责、一岗双责。开展省级生态环境保护督察,制定工作规划和规范,依法依规开展例行督察及“回头看”、专项督察、派驻监察。完善督办预警、验收销号、约谈问责等制度流程,健全督察整改推进机制。开展省市自然资源资产负债表编制工作,推进领导干部自然资源资产离任审计,加大审计结果运用,形成监督合力。严格实行生态环境损害责任追究制度,对违背科学发展要求、造成生态环境和资源严重破坏的按规定实行终身责任追究,压实党政领导干部生态环境保护责任。

## 二、健全环境治理企业责任体系

(五)全面实施排污许可制。加快推进排污许可制度改革,2020年依法完成所有行业排污许可证核发,实现固定污染源全覆盖。构建以排污许可制为核心的固定污染源“一证式”监管体系,健全以环境影响评价制度为主体的源头预防体系,有效衔接排污许可制与环境影响评价、总量控制、环境监测、排污权交易、信用评价、环境保护税等制度,全面落实企业责任,对污染源实施全过程管理。

(六)推动生产服务绿色化。完善能耗、环保、质量、安全、技术等综

合标准体系,以钢铁、煤炭、水泥、电解铝、平板玻璃等行业为重点,制定淘汰落后产能工作方案,依法依规淘汰落后产能。加大清洁生产推行力度,对“双超、双有”企业开展清洁生产审核工作。落实生产者责任延伸制度,探索建立重点品种废弃产品规范回收与循环利用制度。

(七)提高企业治污能力和水平。健全企业环境保护责任制度,严格落实环境影响评价、“三同时”制度、排污许可等环境保护法律法规规定,强化企业环境治理主体责任。重点排污企业要依法安装污染物排放自动监测设备,与生态环境部门联网,并确保正常运行;建立环境管理台账,对台账的真实性和完整性负责,坚决杜绝监测数据造假行为。严格执行大气、水等地方污染物排放标准,推动企业生产技术、工艺升级改造,减少污染物排放。落实排污企业自行监测主体责任,严格执行污染源自行监测和信息公开制度。土壤污染重点监管单位要开展土壤和地下水自行监测。排污单位或责任单位要开展入河(海)排污口自行监测。

(八)提升环境风险防控水平。健全企业环境风险隐患排查治理长效机制,建立环境安全台账,完善防控管理制度,落实企业环境安全主体责任。强化危险废物环境监管能力建设,加强应急物资储备和应急救援、专家、监测等队伍建设,依法做好突发环境事件风险控制,不断提升环境应急能力。制定突发环境事件应急预案,并报备生态环境部门和有关部门备案。推进工业园区有毒有害气体预警体系建设,在大连、盘锦工业园区开展有毒有害气体预警体系建设试点。

(九)主动公开环境治理信息。排污企业应通过企业网站等途径,依法公开主要污染物名称、排放方式、执行标准以及污染防治设施建设和运行情况,并对信息真实性负责。2020年,重点排污单位自行监测信息公开率达到90%以上。依托环保治理技术先进、污染物减排效果明显的重点国有企业,鼓励设立企业开放日,建设教育体验场所,定期向学校、公众、社会组织开放。

## 三、健全环境治理全民行动体系

(十)推动环境治理社会共建共治共享。充分发挥“12369”环保举报热线作用,完善环境信访举报受理机制,实现一网登记、一网转办、一网处理、一网回复,提升环境信访举报办理质量和效率。建立环境信访下基层和定期回访制度,以设区市为主体,每年实现所辖县(市、区)全覆盖,并对重点案件进行回访,推动环境信访问题有效解决。建立重大环境信访问题部门联动机制,加强重大疑难突出问题联动协调化解,增强信访工作合力。加强生态环境保护社会监督制度建设,建立实施生态环境违法行为举报奖励制度,扩大公众参与环保监督渠道。有序引导具备资格的社会公益组织依法开展生态环境公益诉讼活动。

(十一)完善信息公开体系。结合正面典型宣传与负面案例曝光,开展伴随式采访活动。围绕生态环境保护典型经验做法和群众关心的生态环境问题等,充分利用报刊、电视、

广播、网络和新媒体等渠道,加强典型经验做法宣传和突出环境问题曝光。推进建立生态环境保护新闻发言人制度,逐步设立地市级新闻发言人,并开展相应新闻发布培训,主动回应社会重大关切。综合运用视频、图解、数说、动漫等公众喜闻乐见的方式,解读重大生态环境政策。

(十二)发挥各类社会团体的作用。工会、共青团、妇联等群团组织要积极组织广大职工、青年、妇女开展生态环境保护相关活动,积极参与环境治理。行业协会、商会要发挥桥梁纽带作用,促进行业自律,提升行业环境治理水平。加强对社会组织的管理和指导,引导环保社会组织和志愿者队伍规范健康发展。

(十三)提高公民环保素养。将生态环境保护纳入全省各级党校(行政学院)教学计划和课程体系,不断提升国家工作人员特别是党政领导干部的生态环境保护意识;按规定纳入全省义务教育课程和公民教育培训体系,普及全民生态环境保护知识。编写环境保护读本,开展环境保护进机关、进学校、进社区、进家庭、进企业、进乡村活动。利用“6·5”环境日等重大纪念日,开展垃圾分类、绿色出行等环境公益宣传,倡导绿色生活理念,引导公民自觉履行生态环境保护责任,逐步转变落后的生活陋习。加大环境监测、污水处理、垃圾处置和废弃电器电子产品处置等环保设施开放力度。

## 四、健全环境治理监管体系

(十四)建立“三线一单”管控制度。完成生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单编制及发布工作,将生态环境保护要求落实到国土空间规划。实行资源总量管理和全面节约制度,完善资源循环利用制度。

(十五)建立健全国土空间开发保护制度。2020年,基本建立全省国土空间规划体系,形成以国土空间规划为基础,以统一用途管制为手段的国土空间开发保护制度。编制省市县乡国土空间规划,统筹落实生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界3条控制线。

(十六)保障耕地和建设用地的土壤环境安全。落实农用地土壤环境分类管理制度,对优先保护类、安全利用类和严格管控类耕地采取分类管理措施。加强对建设用地土壤环境状况调查、风险评估和污染地块治理与修复,建立信息沟通机制,实行联动监管。

(十七)健全生态保护和修复制度。推动资源型地区创新转型发展,推进矿山综合治理和整合利用。加强矿产资源勘查、开发利用和保护的统一规划,鼓励新建矿山按照绿色矿山标准进行规划、设计、建设和运营管理,加强生产矿山地质环境保护与恢复治理,加大废弃矿山治理修复力度,以绿色矿山建设引领“业转型发展”。健全生态流量调度机制,研究制定全省实施生态流量管理的河湖名录,组织编制河流生态流量调度方案。制定实施河流生态流量调度监管指导意见,加强供水年度调度计划管理。

(十八)完善环境监管执法体系。全面完成省以下生态环境机构监测监察执法垂直管理制度改革。整合组建以市县(市、区)为主体的生态环境保护综合行政执法队伍,加强队伍培训和环境执法信息化建设应

用,着力推动移动执法系统建设应用全覆盖。制定生态环境保护行政执法事项目录,规范自由裁量权,建立环境监督执法正面清单制度;制定社会生态环境监测机构监督管理办法,统一规范监管和监测行为。严格落实“双随机、一公开”环境监管制度,全面落实行政执法公示、全过程记录和重大执法决定法制审核制度。加强环境影响评价与排污许可执法检查,精准做好排污许可分类监管,依据辖区环境承载力、环境质量改善要求,实行差别化污染排放总量和标准管理。加强证后监管,做好排污许可证核发质量、执行报告和信息公开等情况抽查;依法开展排污许可证执法检查,严肃查处无证排污、不按证排污等违法行为。按照“属地管理、分级负责、条块结合、责任到人”原则,完善环境监管网络化体系,有效拓展环境监管覆盖面,实现社会治理和环境保护网络联动融合。

(十九)完善农村环境治理机制。推进农村环境综合整治工作,编制县域农村生活污水治理专项规划,梯次推进农村生活污水治理设施建设,实现农村生活污水治理统一规划、统一建设、统一运行、统一管理。建立完善农药包装废弃物回收处理体系。强力推动废弃农膜回收利用,力争实现全面回收利用。完善主要农作物秸秆收储运体系,提高秸秆“肥料化、饲料化、燃料化、基料化、原料化”利用水平。优化畜禽养殖布局规划,建立科学规范、权责清晰、约束有力的畜禽养殖废弃物资源化利用制度,健全粪肥还田监管体系,推动农牧结合、种养循环。

(二十)强化监测能力建设。统一规划环境监测网络,按照生态环境部《生态环境监测规划纲要(2020—2035年)》要求,逐步形成涵盖大气、地表水、地下水、海洋等各类环境要素和城乡地区的环境质量监测网络。推动沈阳、大连、丹东生态环境监测中心站建设,形成大气有机污染物、海洋、核与辐射等环境质量监测能力。补充设置生态质量监测站点,2025年,建立天地一体和覆盖全省自然保护区、重点生态功能区、生态保护红线等重点区域的生态质量监测网络。按照国家及省市三级生态环境监测大数据平台建设要求,实现各级各类监测数据有效整合与互联互通,推进跨领域监测监控信息共享共用。提升环境应急监测水平,以沈阳、大连、鞍山、丹东、锦州5市环境监测机构为载体,建立区域互补、覆盖全省的环境应急监测体系。

(二十一)完善联防联控机制。完善省市两级重污染天气应急预案,建立应急减排清单,做到涉气企业全覆盖,开展重点行业绩效分级,实施差异化减排措施。完善沈阳经济区大气污染联防联控机制,建立重度污染天气区域联合预警和应急响应机制,定期开展重污染天气应急演练。落实关于加强入河、入海排污口设置管理改革要求。推动跨区域、跨流域污染防治联防联控,与吉林省建立跨省流域上下游突发水污染事件联防联控机制和协作制度,加强风险研判、事件应对、纠纷处理等方面合作。建立完善海洋生态环境保护执法监管协作和突发海洋生态环境事件应急监测机制。

(二十二)加强司法保障。建立生态环境保护综合行政执法、公安、检察、审判等机关协同联动机制,完善案情通报、案件移送、重大案件会商督办和案件双向咨询制度。发挥专门环境审判机构作用,构建以生态功能区为单位的环境资源案件跨行政区划集中管辖机制,出台跨区域集中管辖环境资源案件意见。建立全省生态环境刑事、民事、行政“三审合一”的专业化审判体系。积极争取国家在辽宁开展“恢复性司法实践+社会化综合治理”审判结果执行机制试点,强化生态修复理念,以检察公益诉讼推动受损生态环境修复,形成符合辽宁实际的生态修复模式。

(二十三)构建规范开放的市场。深化“放管服”改革,实施“最多跑一次”改革,持续推进“减证便民”行动,进一步优化办事流程,提高审批效率。落实环境影响评价审批正面清单等改革举措,加强规划环评与项目环评联动,科学调整一批环评审批权限。制定省级统一的政府核准投资项目目录。规范、推广政府和社会资本合作模式,引导社会资本参与环境治理。以环境公用设施、工业园区等领域为重点,通过政府购买服务等方式,加大对环境污染第三方治理的支持力度。以市场化、专业化、产业化为导向,规范环境影响评价、环境监测、环保设施建设运营、污染治理修复等市场秩序,减少恶性竞争,防止恶意低价中标,营造公开透明和规范有序的环境市场治理环境。

## 五、健全环境治理市场体系

(二十四)强化环保产业支撑。进一步整合全省环保科技创新资源,统筹推进环保领域科技创新基地(平台)建设,加快构建以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的环保技术创新体系,以技术创新、成果应用引领环保产业发展。研究制定首台(套)重大技术装备保险补偿政策,推进首台(套)环保装备推广应用。深入开展环保技术评价工作,加快先进适用环保技术示范推广,及时修订发布省级重点节能减排技术目录。鼓励企业参与绿色“一带一路”建设,带动先进的环保技术、装备走出去。鼓励环保装备龙头企业向一体化综合环境服务商发展,做大做强龙头企业,培育一批专业化骨干企业。

(二十五)创新环境治理模式。以污染河段和污染地块为重点,开展第三方治理;鼓励有条件的地市开展小城镇环境综合治理托管服务试点,委托专业环境服务供应商提供多要素、多领域协同治理服务,实行按效付费。推进城镇污水处理提质增效工作,加大地方财政投入力度。加快推进城乡居民生活垃圾分类和资源化利用。鼓励对工业污染地块实行“环境修复+开发建设”模式。

(二十六)健全价格收费机制。严格落实“谁污染、谁付费”政策导向,建立健全“污染者付费+第三方治理”等机制。按照补偿处理成本并合理盈利原则,督导各地区依法依规制定污水垃圾处理收费标准和措施。综合考虑企业和居民承受能力,完善差别化用电、用水、用气价格政策,鼓励绿色节约行为。

## 六、健全环境治理信用体系

(二十七)加强政务诚信建设。建立全省环境治理政务失信信息记录,规范政府机关在环境治理领域的诚信行为,将全省各级政府和公职人员在生态环境保护工作中因违法违规、失信违约被司法判决、行政处罚、失信处分、

责处理等信息纳入政务失信记录台账,并归集至全省信用信息共享平台。

(二十八)健全企业信用体系。修订完善企业环境信用评价办法,依据评价结果实施分级分类监管。建立完善排污企业和生态环境社会化服务机构黑名单制度,将黑名单企业依法依规列为失信惩戒对象,纳入全国信用信息共享平台,依法向社会公开。依据国家强制性环境治理信息披露办法,落实强制性环境治理信息披露制度,推动上市公司和发债企业履行环境保护社会责任。

## 七、健全环境治理法规政策体系

(二十九)健全环保地方性法规、政府规章体系。制定土壤、固体废物污染防治和农村环境保护、海洋环境保护等地方性法规。研究制定碳排放权交易规定。完善生态环境损害赔偿磋商等制度。鼓励各市在畜禽养殖污染防治、河道垃圾清理、城市扬尘管控、秸秆综合利用等领域开展立法。

(三十)完善地方环境标准体系。完善标准标准信息反馈和评估机制,开展地方标准实施情况评估。分流域制定修订污水综合排放标准。鼓励开展各类涉及环境治理的绿色认证制度。

(三十一)加强财政支持力度。加强中央环保投资项目储备库建设,积极争取国家资金支持。统筹使用省以上基本建设等环境治理资金,形成常态化、稳定的财政资金投入机制。健全生态补偿资金稳定投入机制,加大东部山区水源涵养区、重要生态功能区 and 生态脆弱区补偿力度。落实国家对生态环保咨询、制造、工程和环保产业的税收优惠政策。“多排多缴、少排少缴、不排不缴”的激励约束机制。政府采购环境标志产品实施品目清单管理。

(三十二)完善金融扶持。建立绿色信贷服务体系,加大对环境污染第三方治理、节能环保企业的信贷支持,推广绿色产业融资等绿色金融产品,探索推进碳排放权、排污权等质押贷款业务。根据国家统一部署,在环境高风险领域建立完善环境污染强制责任保险制度。鼓励发展重大环保装备融资租赁。探索建立省级土壤污染防治基金。研究制定排污权有偿使用和交易管理办法,逐步建立排污权交易制度。加强碳排放权交易能力建设,落实碳配额发放、企事业单位年度碳排放监测、报告和核查工作。

## 八、加强组织领导

各地区和有关部门要高度重视环境治理体系建设,结合实际研究制定具体贯彻落实措施。省生态环境厅、省发展改革委要加强统筹协调、分类指导,其他有关单位要密切配合、形成合力,推动本方案落实落细落到位。以解决环境治理突出问题为重点,积极探索,勇于创新,大胆实践,不断深化环境治理改革,不断完善环境治理体系。及时总结经验,发挥以点带面、示范引领作用,依法依规推进环境治理体系建设。有关责任单位要加强跟踪调度,及时对落实情况跟踪分析、调研指导和系统总结,及时解决推进实施中遇到的问题。完善协调推进和监督检查机制,确保本方案确定的目标任务及时落地见效。

