

|       |                                       |       |                   |
|-------|---------------------------------------|-------|-------------------|
| 索引号:  | 11220000013544357T/2016-01001         | 分类:   | 城乡建设、环境保护、城市规划;意见 |
| 发文机关: | 吉林省人民政府办公厅                            | 成文日期: | 2016年07月15日       |
| 标题:   | 吉林省人民政府办公厅关于进一步加强县级政府生态建设和环境保护职能作用的意见 |       |                   |
| 发文字号: | 吉政办发(2016)56号                         | 发布日期: | 2016年07月22日       |

# 吉林省人民政府办公厅

## 关于进一步加强县级政府生态建设和环境保护职能作用的意见

吉政办发(2016)56号

各市(州)人民政府,长白山管委会,各县(市)人民政府,省政府各厅委办、各直属机构:

为深入贯彻党中央、国务院关于生态建设和环境保护的重大决策部署,进一步加强县(市、区)政府生态建设和环境保护职能作用,强化基层基础,激发基层活力,持续改善环境质量,加快推进绿色发展,经省政府同意,提出如下意见。

### 一、深刻认识加强县级政府生态建设和环境保护职能作用的重要意义

生态建设和环境保护工作对实现经济社会全面协调可持续发展具有极其重要的战略意义。长期以来,全省各县(市、区)围绕生态建设和环境保护做了大量工作,进行了很多有益探索和尝试,取得了积极的工作成效。但同时,还存在着工作系统性不够强、机制不完善、职能作用没有充分发挥等问题。各县(市、区)政府要深刻认识加强生态建设和环境保护职能作用的重要性、必要性和紧迫性,牢固树立尊重自然、顺应自然、保护自然的理念,坚持保护优先、预防为主、综合治理的方针,切实将生态建设和环境保护纳入国民经济和社会发展全局,以实现生态环境质量提升为目标,实行最严格的环境保护制度,加大资金投入和政策扶持力度,加强基层生态环境保护队伍和能力建设,加快推进生态环境领域改革创新,积极促进产业结构转型升级,不断提高经济发展质量和效益,推动形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局,为吉林振兴发展和全面建成小康社会提供强大的“绿色动力”。

### 二、进一步明确县级政府生态建设和环境保护职责

各县(市、区)政府对本行政区域生态建设和环境质量负总责,要认真贯彻执行上级政府关于生态建设和环境保护的决策部署和工作要求,将相关工作纳入国民经济和社会发展规划,摆上政府重要议事日程。坚持生态建设和环境

保护“党政同责”“一岗双责”制度，定期向同级党委汇报工作进展情况，向同级人大、政协提出定期视察本行政区域生态建设和环境保护工作的建议。政府主要负责人是本地生态建设和环境质量改善的第一责任人，负全面领导责任；分管负责人对分管领域生态建设和环境保护工作负直接领导责任；环境保护行政主管部门对本行政区域生态建设和环境保护工作进行综合协调调度和统一监督管理；各有关部门在各自领域职责范围内履行生态建设和环境保护相关职责。

县级政府生态建设和环境保护主要职责：组织建立系统完整的生态文明制度体系，加快推进生态建设和环境保护各项措施。优化空间布局，调整产业结构，形成节约资源和保护环境的空间布局、产业结构和生产方式，推进经济健康可持续发展。组织实施大气、水、土壤、噪声、生态保护和核与辐射等污染防治，严肃查处生态破坏和环境污染行为，着力解决对经济社会可持续发展制约性强、群众反映强烈的生态建设和环境保护问题，有效维护环境安全。督促企事业单位和生产经营者落实环境保护主体责任，综合采取行政、市场、财税、技术、法律等手段，使用清洁能源，实施清洁生产，采取低耗高效的生产工艺，建设符合环保要求的治污设施，支持企业实现绿色脱困和转型升级。积极开展生态创建，着力打造绿色发展的典型和示范。加大财政投入，提高生态建设和环境保护力度。探索建立有利于生态文明建设的考核评价体系，激励先进、鞭策落后，形成共同推动生态建设和环境保护工作的良好格局。加强生态文化的宣传教育，倡导勤俭节约、绿色低碳、文明健康的生产生活方式和消费模式，广泛动员社会各界力量参与生态建设和环境保护，提高全社会生态环保意识。

### 三、全面落实生态建设和环境保护重点任务

生态建设和环境保护具有复杂性、紧迫性和长期性，各县（市、区）政府要立足当前、着眼长远，深入分析、准确把握生态建设和环境保护的现状、形势和挑战，坚持问题导向，突出重点领域，把握关键环节，综合施策，精准施治，全面落实生态建设和环境保护重点任务。

（一）以改善环境质量为核心，着力解决突出生态环境问题。要全面查找本行政区域的环境问题，采取针对性治理措施，努力取得让人民群众看得见、摸得着的治污成果。开展清洁空气行动，加快调整能源结构，加强煤烟型污染综合整治，强化秸秆禁烧监管和综合利用，逐年减少重污染天气，逐步提高城市空气质量优良天数比重。开展清洁水体行动，依托松花江流域综合治理、城市地下综合管廊建设、海绵城市建设，加快城镇污水处理、雨污分流、截污纳管等环境基础设施建设，逐步消除城市黑臭水体；依托农村环境综合整治、小流域治理，综合采取降解型人工湿地建设、河岸植被缓冲带、河道生态修复等措施，切实提高重点流域支流水环境质量。开展清洁土壤行动，根据土壤污染状况和农产品超标情况，制定实施受污染耕地安全利用方案，加强对严格管控类耕地的用途管理；实施建设用地准入管理，分用途明确管理措施，防范建设用地新增污染；加强污染源监管，有序开展污染地块治理与修复。开展生态建设行动，严格重点生态功能区环境准入，严守资源环境生态红线，探索实施生态补偿，逐步建立资源环境承载能力监测预警机制，有效维护生态系统稳定

性；积极推进生态示范创建，因地制宜建设一批生态空间管治区、野生动植物繁衍栖息保护地、高标准绿色有机食品基地、水源地标准化保护区和生态文明建设示范区，切实提高生态服务功能；不断加大生态监管力度，以自然保护区、水源保护区和矿区为生态环境监管重点区域，定期开展生态环境调查和评估，严厉打击环境违法行为，切实维护生态环境安全。

要围绕环境质量改善改革创新环境管理制度，严格落实排污者责任。落实覆盖所有固定污染源的排污许可制度，按照“一企一证、分类管理”的原则，实行登记许可、普通许可和特种许可，明确企业污染物种类、浓度限值、排放去向和总量指标，整合清洁生产、污染治理、排放监测、风险防范等管理要求，以排污许可制度统领固定污染源环境管理。加强污染物排放总量控制，依据环境质量、产业布局、企业效益、产业政策结构调整等因素精准分配排污总量指标，根据区域环境容量，对新改扩建项目实行污染物排放“等量替代”或“倍量替代”，持续削减污染物排放总量，确保企业排污总量达标和区域环境质量改善。强化对排污企业的监督管理，深入开展生态状况本底调查和污染源普查，建立并完善固定污染源排放清单，划分并确认生态建设和环境污染治理责任单位，结合城乡综治实施网格化监管。

（二）以维护环境安全为根本，切实加强环境执法监管和应急处置。要加强生态环境执法监管，严格落实《中华人民共和国环境保护法》，依法实施按日计罚、限产停产、查封扣押、行政拘留等措施，严厉打击环境违法行为，并向社会公布执法监管、违法违规单位及其法人名单等信息。要强化环境行政执法和司法衔接，健全完善环保部门与司法机关的联席会议、专门联络、会商研判、重大环境案件挂牌督办等衔接机制，开展多部门联合执法，对造成重大环境污染、生态破坏、存在恶意环境违法行为等涉嫌犯罪的，在移交司法机关追究刑事责任的同时，支持依法提起公益诉讼，充分发挥公益组织和第三方中介机构在环境行政执法中的作用，妥善处理好环境污染和信访问题。要完善环境应急预案管理体系，健全环境风险数据库、应急物资储备库、信息库和专家库，全面开展环境风险隐患排查，加强环境风险防控和突发环境事件应急处置，有效维护环境安全。

（三）以市场驱动为手段，逐步完善环境保护政策。要充分发挥市场配置资源的决定性作用，增强市场主体生态建设和环境保护内生动力。要建立生态建设和环境保护项目库，重点围绕大气、水、土壤污染治理，推动实施一批环境基础设施建设、工业污染治理、环境综合整治、生态修复等工程项目。要不断完善投融资机制，积极推进政府和社会资本合作，主动引导社会各界参与污染治理和生态保护，推动多元治理模式。要大力发展环境服务业，积极推进环境污染第三方治理，建立健全第三方运营服务标准、管理规范、绩效评估和激励机制，推广实行一体化环保服务总承包和环境治理特许经营模式。要实施企业环境信用评价，推行环保“领跑者”制度，对环境治理和清洁生产达到国内先进水平企业加大支持力度；建立环保失信企业“黑名单”，对存在违法违规记录等失信主体，限制其申请财政资金和银行贷款，并提高环境污染强制责任保险费率。有条件的地区还应探索推广先进适用技术和生态化治理技术，积极稳妥推进排污权有偿使用和交易，制定实施差异化排污收费等政策措施。

（四）以绿色发展为目标，充分发挥环境保护优化经济转型升级作用。要牢固树立“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”的绿色发展理念，把生态建设和环境保护作为经济转型升级的“助推器”，作为促进供给侧结构性改革的“催化剂”，坚定走绿色、循环、低碳的可持续发展道路。要推动“绿色县城”建设，围绕生态保护红线、排污总量上限和环境准入底线，加快构建以绿色生产、绿色采购和绿色消费为重点的绿色供应链产业体系。要强化环评准入约束和科学技术支撑，制定环保准入负面清单，加快清理整顿违法违规建设项目，推进取缔“十小”等污染严重企业，积极化解过剩产能，加快淘汰落后产能，鼓励发展优质产能，促进产业结构优化升级。要加快调整能源结构，大力发展风能、太阳能、生物质能等清洁能源和可再生能源，依托“气化吉林”工程，推进天然气输气管网建设。要大力发展绿色产业，积极扶持节能环保服务业，做大做强生态旅游、有机食品、矿泉水、医药健康等产业，打造经济发展新增长级。要推动“美丽乡村”建设，实施农村环境综合整治，加快农村环境基础设施建设，实行测土配方施肥，推广畜禽养殖废弃物、农作物秸秆和农膜收集处理与资源化利用，有效控制农业面源污染，促进农村生产方式转变，切实改善农民生活环境。

#### 四、不断强化生态建设和环境保护基层基础

各县（市、区）政府要按照“属地管理、分级负责”的原则，切实承接、运用好项目审批、执法监管、排污许可证管理等下放的职能权力，打好生态建设和环境保护工作基层基础。

（一）加强基层环保能力建设。要根据经济社会发展和环境保护需要，统筹使用各类专项资金，全面推进各部门提升生态建设和环境保护能力，特别是要加强环境监察、监测、应急、辐射、信息等能力建设。对暂时无法解决的能力建设“短板”，要积极探索向社会力量购买服务，充分发挥社会组织和中介机构的作用，支持环境保护主管部门在环境科研、环境监测、环境咨询、环境信息化建设、环境审计等方面向社会力量购买服务，逐步提升基层环境监督管理能力。

（二）完善基层环保机构和队伍。要结合实际，科学整合环保、住房城乡建设、水利、林业、畜牧业管理等职责，健全完善基层生态环境监督管理机构和队伍，督促企事业单位落实环境保护措施，开展环境宣传教育。要以村（社区）为基本“细胞”，配齐配强生态环境监督管理员队伍，推动村（社区）专兼结合设立1—2名生态环境监督员，负责监督报告环境污染和生态破坏行为，协调解决环境信访投诉和环境污染矛盾纠纷。

（三）提高基层环境信息化管理水平。要加快实施数字环保工程，全面启动生态环境大数据建设，推进环境资源信息开放共享。建立污染源动态数据库，对区域内排污单位实行在线监测、视频监控和网格化管理。完善生态环境监测网络，建立环境质量监测预警平台、污染源自动监控平台、生态状况监测平台和环境污染溯源分析系统，实现生态环境“空、天、地”一体化和全覆盖管控。完善生态环境管理信息系统，建立环境影响评价“一本账”、排污许可

“一证式”、环境审批“一站式”管理平台，规范管理秩序，提高管理效率。

## 五、健全省、市、县一体的生态建设和环境保护工作机制

（一）健全组织体系。各市（州）、县（市、区）政府要建立生态建设和环境保护联席会议制度，由政府主要负责人担任召集人，各相关分管负责人和有关部门共同参加，健全完善部门会商研判、信息共享、情况通报等协调机制，确保生态建设和环境保护措施落到实处。有条件的地区应成立生态建设和环境保护委员会，制定出台生态建设和环境保护工作责任规定，统筹安排部署重点任务，组织有关部门按照行业职能分工落实好政策支持、资金投入、技术指导、宣传引导、执法监管等措施，逐步建立起政府统筹、部门协同、企业履责、全民参与的生态建设和环境保护工作格局。

（二）完善考评办法。省政府将建立市（州）评价与县（市、区）评价相结合的生态环境综合评价体系，深入实施环境保护综合督查，对生产区、生活区、生态区定期开展生态环境综合评价，对县（市、区）实行生态建设和环境保护“五牌”管理。省政府有关部门要依据职责指导各县（市、区）深入查找生态环境问题，分析问题原因，提供政策和技术支持，推动生态建设和环境保护问题得到有效解决。各市（州）政府要按照区域主体功能定位，实行有利于生态建设和环境保护的绩效考核制度，探索建立符合本地实际、符合生态环保要求的目标体系、考核体系和评价体系，把资源消耗、环境承载力、生态效益等指标纳入国民经济和社会发展综合评价体系，逐步健全生态环境损害赔偿制度，适当增加考评权重，并将生态环境保护工作任务有效落实到各市辖区政府。各县（市、区）政府要将生态建设和环境保护重点任务进一步分解到乡镇（街道），加强督查督办，实施跟踪调度，定期考核评价。

（三）强化激励约束。建立领导干部任期生态文明建设责任制，探索编制自然资源资产负债表，试行领导干部自然资源资产和环境责任离任审计，实施领导干部生态环境损害责任追究。要强化正向激励，对生态建设和环境保护成效明显的地区加大生态示范创建的支持力度；对成绩突出的单位和个人，要按照国家和我省有关奖励规定给予表彰奖励。强化负面约束，对推动生态建设和环境保护工作不力的地区采取预警通报、挂牌督办、区域限批等措施。各市（州）、县（市、区）政府要本着激励先进、鞭策落后的原则，逐步建立生态建设和环境保护履职尽责、失职问责、渎职追责的责任体系，落实党政领导干部生态环境损害责任追究制度，对履职不力的按照有关规定给予处分，对不顾资源和生态环境盲目决策、造成严重后果的严肃追究领导责任，对监管不严、失职渎职的依法依规追究监管责任。

## 六、努力营造生态建设和环境保护社会共治的良好氛围

要通过宣传教育、信息公开、公众参与等方式让公众深刻理解生态建设和环境保护属于公共利益范畴，每一个公民，既是污染的制造者，也是受害者；既是良好生态环境的享有者，也是保护者，唯有“共治”，才能“共享”，营造出全社会共同保护生态环境的氛围。

（一）加大宣传力度。要把生态建设和环境保护作为社会宣传的重要内容，协调宣传部门和新闻媒体，充分利用广播电视、网络平台、报刊杂志、微博微信等渠道，介绍环保知识，弘扬生态文化，宣传环境法规，宣传环保政策，报道先进典型，曝光反面事例。要通过典型示范、展览展示、岗位创建等形式，广泛动员全民参与生态文明建设和环境保护，组织好世界地球日、世界环境日、世界森林日、世界水日等主题宣传活动，在全社会牢固树立绿色、循环、低碳的可持续发展理念。

（二）开展环境教育。要把生态建设和环境保护纳入干部教育的重要内容，协调组织部门，每年组织开展至少一次党员领导干部生态建设和环境保护专题培训。要把生态建设和环境保护作为全民教育的重要内容，组织教育部门，积极创建绿色学校，探索开设环保讲堂，着力培养青少年生态环境意识。

（三）推进信息公开。要全面公开生态建设和环境保护信息，定期公布环境违法违规企业名单，每年第一季度通报固体废弃物和垃圾处置情况，第二季度通报黑臭水体整治和流域水环境治理情况，第三季度通报生态保护与修复情况，第四季度通报雾霾治理和重污染天气管控情况。要督促企事业单位和其他生产经营者依法公开排污监测数据和有关信息，并对所造成的生态破坏和环境污染依法担责。

（四）加强公众参与。要完善生态建设和环境保护公众参与制度，健全举报、听证、舆论和公众监督等制度，建立环境公益诉讼制度，在建设项目规划、立项、实施和后评价等环节，鼓励和支持社会组织和中介机构进入，切实增强公众参与程度，有力维护公众环境权益，让每一个人都成为保护环境的参与者、建设者和监督者，真正形成全民环保的社会氛围。

吉林省人民政府办公厅

2016年7月15日