

# 上海市生态环境局文件

沪环法〔2022〕118号

---

## 上海市生态环境局关于印发《本市深化生态环境领域依法行政 持续强化依法治污的实施方案》的通知

各区生态环境局、局属各单位、机关各处室：

现将《本市深化生态环境领域依法行政 持续强化依法治污的实施方案》印发给你们，请认真按照执行。

上海市生态环境局

2022年7月19日

# 本市深化生态环境领域依法行政 持续强化 依法治污的实施方案

为深入学习贯彻习近平生态文明思想、习近平法治思想，认真落实国家和本市关于法治中国建设、法治政府建设、法治社会建设、法治文化建设、普法工作等方面重要决策部署，根据《生态环境部关于深化生态环境领域依法行政 持续强化依法治污的指导意见》（环法规〔2021〕107号），结合本市实际，制定本实施方案。

## 一、总体目标

到2025年，本市生态环境保护职能更加完善，生态环境部门的行政行为全面纳入法治轨道，职责明确、依法行政的现代环境治理体系日益健全，生态环境行政执法质量和效能大幅提升。

## 二、主要任务

### （一）强化理论引领，持续学习贯彻习近平法治思想

落实领导干部定期学法制度。将习近平法治思想列为党委（党组）理论学习中心组学习的重要内容，加强党内法规学习宣传培训。（牵头部门：直属机关党委）落实宪法宣誓制度，组织参加市、区人民政府等组织的领导干部法治专题培训，确保本部门承担行政执法职能的负责人任期内至少接受一次法治专题脱

产培训。（牵头部门：人事处）

加强对本部门工作人员的法治教育和能力考查。依托“12·4”国家宪法日和宪法宣传周开展宪法进机关等活动，加强民法典学习宣传，聚焦依法行政、依法治污每年至少举办2次法治专题讲座，强化能力考查，推动本部门工作人员熟练掌握与本职工作密切相关的法律法规规章，做尊法学法守法用法的模范。（牵头部门：法规处）

## （二）深化制度建设，持续推动完善生态环境法制保障

加强重点领域立法和标准制定。全面贯彻《立法法》《标准化法》等有关规定，积极配合国家开展生态环境保护相关立法和标准制定，强化地方立法和标准管理。完善立法调研和立项评估机制，推动《上海市环境保护条例》等法规规章制修订，做好党内法规与法规规章的衔接配合，建立健全法规规章定期清理机制，配合各级人大开展生态环境法律法规执法检查，全面落实最严格法律制度保护生态环境。探索建立生态环境标准委员会，推动重点行业重点领域相关地方排放标准规范的制修订和实施评估，鼓励行业协会制定高于国家和地方标准的团体标准。（牵头部门：法规处）

强化重大行政决策和行政规范性文件供给。严格执行《重大行政决策程序暂行条例》《上海市重大行政决策程序规定》和《上海市行政规范性文件管理规定》等有关规定，牢固树立依法决策

意识。加强重大行政决策事项目录管理，严格遵循法定权限和程序作出生态环境保护决策，强化决策执行和评估。严格履行行政规范性文件制发程序规定，主动接受备案审查，不断提高生态环境管理文件质量。（牵头部门：法规处）

### （三）坚持改革创新，持续完善生态环境保护职能

深化生态环境领域“放管服”改革。持续推进生态环境保护职能优化，深化生态环境领域行政审批制度改革，优化完善部门权责清单，加强权责清单与各项改革的协调联动。（牵头部门：法规处）着力构建现代环境治理体系，完善应对疫情防控助力经济高质量发展等生态环境政策措施，扎实做好本市污染防治攻坚战成效考核。（牵头部门：综合处）严格环境准入，倒逼高耗能、高排放产能有序退出，为绿色低碳环保等战略性新兴产业腾出市场空间。（牵头部门：环评处）做好对增强产业链供应链自主可控能力、强化国家战略科技力量等相关规划、项目的支持服务，依法推进清洁生产，深化第三方环境治理模式创新，强化生态环境与健康健康管理。（牵头部门：科技处）完善生态环境公共服务，依托本市政务服务“一网通办”和城市运行“一网统管”平台，不断提升生态环境数字化治理水平。推动企业环境信息依法披露制度落地实施。（牵头部门：办公室）

推动生态环境领域持续优化营商环境。严格执行《优化营商环境条例》《上海市优化营商环境条例》等有关规定。落实市场

准入负面清单和公平竞争审查制度，推动生态环境领域普遍落实“非禁即入”，及时清理并防范妨碍统一市场和公平竞争的各种规定。（牵头部门：法规处）坚持以公开为常态、不公开为例外，强化政务公开，加强政企沟通。（牵头部门：办公室）建立健全企业环境信用评价和信用修复制度，加强信息共享和联合惩戒。加强环境政务诚信建设，完善政府守信践诺机制。（牵头部门：执法处）

完善生态环境主要制度。全面贯彻《环境影响评价法》《长江保护法》等有关规定，健全以环评制度为主体的源头预防体系。加强“三线一单”生态环境分区管控成果应用，推动本市建立“三线一单”实施评估和调整更新机制。严格涉“高耗能、高排放”行业的有关综合性规划和专项规划环评审查，强化产业园区规划环评。深入落实环评改革各项举措，加强对环评文件质量的监管，完善事中事后监管制度，推进相关主体责任落实。（牵头部门：环评处）严格落实《排污许可管理条例》等有关规定，完善以排污许可制为核心的固定污染源监管制度。持续做好排污许可证核发、质量审核和新增污染源发证登记等工作，推动排污许可制度和环评、总量控制、环境统计、环境执法等相关制度有效衔接。

（牵头部门：环评处）全面贯彻《环境保护法》等有关规定，建立健全生态环境监测网络，强化环境质量、生态质量、污染源监测全覆盖，推进生态环境监测机构能力建设与监测质量监督检

查。（牵头部门：监测处）全面贯彻《民法典》等有关规定，落实生态环境损害赔偿制度。加强行政执法和生态环境损害赔偿内部衔接，强化横向部门联动，开展案件线索常态化筛查，落实“应赔尽赔”。健全生态环境损害赔偿磋商、司法确认与诉讼衔接机制，合力推进生态环境损害赔偿案例实践，发布生态环境损害赔偿典型案例。（牵头部门：法规处）

加强长三角地区生态环境共保联治。深入贯彻《环境保护法》等法律法规关于实施区域流域生态环境联合防治的规定。深入开展长三角区域生态环境保护协作，加快探索区域联动、分工协作、协同推进的共保联治新机制、新路径。聚焦高水平建设长三角生态绿色一体化发展示范区，持续推进统一标准、统一监测、统一执法的环境监管新模式。（牵头部门：综合处）

#### （四）强化系统治理，持续统筹推进依法治污

依法推进碳减排工作。全面贯彻实施《环境保护法》等有关规定，以实现减污降碳协同增效为总抓手，协同有关部门强化本市碳减排顶层设计，进一步强化降碳的刚性举措。全力保障全国碳排放权交易市场正常运行，深化本地碳排放交易市场建设，建立健全碳市场排放数据质量管理机制。健全本市碳普惠机制，稳步推进低碳示范创建工作，支持浦东新区等区域开展气候投融资试点。开展应对气候变化地方立法前期调研和相关政策研究，组织《上海市碳排放管理试行办法》修订调研。（牵头部门：大气

处)根据国家部署将应对气候变化要求纳入“三线一单”生态环境分区管控体系,实施碳排放环境影响评价,打通污染源与碳排放管理统筹融合路径。(牵头部门:环评处)

依法深入打好蓝天保卫战。全面贯彻《大气污染防治法》《上海市大气污染防治条例》等有关规定,依法加强细颗粒物和臭氧协同控制。着力打好重污染天气消除攻坚战,深化重污染天气绩效分级、差异化管控措施,依法严厉打击不落实应急减排措施行为。着力打好臭氧污染防治攻坚战,聚焦季节性臭氧污染,大力推进挥发性有机物和氮氧化物协同减排,有序推进完成重点行业企业超低排放改造和挥发性有机物深化治理。着力打好柴油货车污染治理攻坚战,持续加强对在用机动车,特别是柴油货车及非道路移动机械的执法监管力度。加强餐饮油烟、扬尘、恶臭等大气面源污染治理。依法推动消耗臭氧层物质淘汰和氢氟碳化物削减。探索推动大气氨排放控制。(牵头部门:大气处)

依法深入打好碧水保卫战。全面贯彻《水污染防治法》《上海市饮用水水源保护条例》等有关规定,切实保障饮用水水源地安全,加强重金属污染防控,巩固全市河湖消除黑臭劣成效,强化入河(海)排污口排查溯源、长江入河排污口整治等工作,加强太浦河、淀山湖等重点跨界水体生态环境保护。(牵头部门:水处)全面贯彻《海洋环境保护法》等有关规定,加强海洋工程环境监管、海洋微塑料污染治理、海洋垃圾污染防治监管、海水

养殖污染环境监管和海洋生态保护与修复监管。（牵头部门：海洋处）

依法深入打好净土保卫战。全面贯彻《土壤污染防治法》等有关规定，强化土壤和地下水污染防治。依法推进建设用地准入管理和风险管控，配合有关部门推进农用地分类管理。加强土壤污染重点监管单位环境监管、耕地周边涉镉等重金属行业企业污染源排查整治。积极探索污染地块“环境修复+开发建设”协同机制。落实地下水污染防治分区要求，持续开展化工园区等地下水环境状况调查评估。加强对土壤污染治理相关从业单位和评审机构监管。依规推进建设用地土壤污染责任人认定工作。（牵头部门：土壤处）全面贯彻《环境保护法》《畜禽规模养殖污染防治条例》等有关规定，强化农业面源污染治理监督指导，推动农村环境整治，加强畜禽规模养殖环境监督执法。（牵头部门：生态处）

依法推进固体废物与化学品环境管理。全面贯彻《固体废物污染环境防治法》《新化学物质环境管理登记办法》等有关规定，不断完善一般工业固体废物管理体系，协同有关部门开展塑料污染综合治理，稳步推进“无废城市”建设，强化危险废物监管能力、利用处置能力和环境风险防范能力建设，完善危险废物长效监管机制，开展重点行业化学物质基本信息调查与评估，加强新污染物治理和新化学物质跟踪检查评估，做好履约化学品统计调



查等化学品环境管理工作。（牵头部门：土壤处）

依法推进噪声污染防治。全面贯彻《噪声污染防治法》等有关规定，优化声环境功能区划分，强化噪声规划源头防控，开展噪声污染防治行动，加强工业噪声等污染防治监管，持续开展安静居住小区创建与复验工作，化解噪声投诉纠纷，推进声环境质量持续改善。（牵头部门：大气处）

依法维护生态环境安全。全面贯彻《环境保护法》等有关规定，继续开展“绿盾”自然保护地强化监督，严厉查处各类违法违规开发建设破坏生态环境活动，强化自然保护地和生态保护红线监管。协调推进生物多样性保护工作，组织开展生物多样性调查和评估，不断健全生物多样性监测网络。全力配合高标准建设崇明世界级生态岛。（牵头部门：生态处）全面贯彻《核安全法》《放射性污染防治法》等有关规定，持续开展本市核与辐射安全隐患排查三年行动，强化高风险移动放射源与电子加速器安全监管，从严彻查各类安全隐患及薄弱环节，坚决查处弄虚作假、违规操作等违法违规行为。（牵头部门：辐射处）全面贯彻《环境保护法》《突发事件应对法》等有关规定，加强相关法律法规教育培训，强化突发环境事件应急预案管理，加强环境应急准备能力建设，完善上下游联防联控机制，严格依法实施应急举措。（牵头部门：执法处）

### （五）全面履职尽责，持续强化生态环境监督执法

持续强化生态环境保护督察。全面贯彻《中央生态环境保护督察工作规定》和《上海市生态环境保护督察工作规定》等有关规定，持续做好中央生态环境保护督察相关配合和整改工作，推进市级例行督察和专项督察，强化督察问责。坚持问题导向，持续拍摄本市生态环境警示片，坚决曝光阻碍绿色发展和生态文明建设的突出问题。深入梳理研究督察发现的共性问题，会同有关方面不断完善本市生态环境领域规章制度和工作机制。（牵头部门：督察办）

持续强化生态环境执法。全面贯彻《行政处罚法》等有关规定，不断完善严格规范公正文明的生态环境执法体系。持续推进生态环境保护综合行政执法改革，统筹配置行政执法职能和执法资源。坚持问题导向，依法严厉打击未批先建、未验投产、无证排污、不按证排污、逃避监管等各类环境违法行为。健全执法监测联动机制和跨部门、跨区域执法协作机制，完善“双随机、一公开”监管制度，深入推进“互联网+监管”，大力拓展以污染源自动监控为主的非现场监管手段应用。实施监督执法正面清单制度和轻微违法免罚制度，充分发挥环保信用评价结果在执法中的作用，全面推进差异化监管执法。全面落实生态环境行政执法公示、全过程记录和合法性审核制度，不断完善行政处罚程序规定和自由裁量权行使规范。实施行政执法案卷年度评查，建立可量

化的执法履职评估机制。完善生态环境行政执法人员资格管理，推动建立立功授奖制度。持续开展执法大练兵活动，强化执法队伍能力提升，在完成政治理论教育和党性教育学时基础上，确保每人每年接受不少于 60 学时的业务知识和法律法规培训。（牵头部门：执法处）

持续推动生态环境司法保护。全面贯彻生态环境保护法律、行政处罚法、刑法及其修正案和环境污染犯罪相关司法解释等规定，完善生态环境领域行政执法与刑事司法衔接机制，建立健全与公安机关、检察机关、审判机关的信息共享、案情通报、案件移送工作制度，合力打击生态环境领域犯罪行为。积极配合审判机关、检察机关做好生态环境保护领域的民事审判和监督指导工作，严格依法追究环境污染和生态破坏民事责任，推动惩罚性赔偿等制度落到实处，助力生态环境损害赔偿案件审理质量和水平提升。配合检察机关建立公益诉讼检察与行政执法信息共享机制，依法支持典型公益诉讼案件办理工作。（牵头部门：法规处）

持续强化生态环境矛盾纠纷化解。全面贯彻《行政复议法》《行政诉讼法》和《上海市促进多元化解矛盾纠纷条例》等有关规定，加强生态环境领域行政复议办理、行政应诉工作，依法开展行政调解，及时妥善化解矛盾纠纷。落实行政机关负责人出庭应诉，有序组织行政应诉“三合一”活动。严格履行复议机关、人民法院生效裁判，组织做好司法建议、检察建议的落实和反馈。

（牵头部门：法规处）全面贯彻《信访工作条例》等有关规定，加强生态环境信访法治化建设，畅通生态环境投诉举报渠道，提升人民建议征集工作能级，依法推动及时解决群众关心的突出环境问题。（牵头部门：办公室）健全举报奖励机制，对举报严重违法违规行为和重大风险隐患的有功人员依法奖励和保护。（牵头部门：执法处）

持续强化生态环境领域普法宣传工作。认真落实“谁执法谁普法”普法责任制，围绕生态文明建设开展经常性法治宣传教育。建立健全普法责任制度，编制普法责任清单并实行动态管理。坚持生态环境保护立法、管理和执法中开展全过程普法与个案普法相结合，加大对依法治污和依法行政成就经验的宣传力度。强化对排污单位的精准普法，推动排污单位将生态环境保护合规管理融入企业经营全流程各环节。结合六五环境日、上海法治文化节等重大活动和法律法规颁布实施纪念日，深入开展生态环境社会普法活动。不断开发形式新颖、群众喜闻乐见的普法宣传产品，创新普法方式。（牵头部门：法规处）

持续强化行政权力制约和监督。强化纪律作风建设，推动本部门领导干部及工作人员自觉接受党内监督、人大监督、民主监督、政府监督、司法监督、社会监督、舆论监督。不断完善部门内部层级监督，加强对重点岗位的制约和监督，加强生态环境行政执法监督机制和能力建设，健全执法容错纠错机制。（牵头部

门：直属机关党委、人事处、执法处）

### 三、组织保障

#### （一）加强组织领导

提高政治站位，全面加强党对生态环境法治政府建设工作的领导，切实履行党政主要负责人推进法治政府建设第一责任人职责，加大对依法行政、依法治污的统筹推进力度。

#### （二）强化责任落实

各牵头处室应当会同其他处室、局属单位认真履行依法行政、依法治污各项职责。各区生态环境部门应当结合本区实际认真组织实施，每年3月1日前向市生态环境局报送上一年度法治政府建设工作总结。

#### （三）强化能力保障

市、区生态环境部门应当加强法治队伍建设，建立以公职律师为主体、外聘法律顾问为补充的法律顾问队伍，充分发挥法律顾问在法治政府建设中的作用。

信息公开属性：主动公开

---

上海市生态环境局办公室

2022年7月20日印发

---