

关于构建现代环境治理体系的实施方案

(征求意见稿)

为贯彻落实好中共中央办公厅 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》(中办发〔2020〕6号)精神,结合自治区环境治理实际,制定以下实施方案。

一、总体要求

(一) 指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神,深入贯彻习近平生态文明思想,紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局,认真落实党中央、国务院决策部署,深化习近平总书记参加十三届全国人大一次会议、二次会议内蒙古代表团审议时重要讲话精神落实,坚持走生态优先绿色发展道路,为构筑起祖国北方重要生态安全屏障和万里绿色长城,推动生态环境根本好转,建设生态文明和美丽内蒙古提供有力制度保障。

(二) 基本原则

——坚持党的领导。贯彻党中央关于生态环境保护的总体要求,实行生态环境保护党政同责、一岗双责。

——坚持多方共治。明晰政府、企业、公众等各类主体权责,畅通参与渠道,形成全社会共同推进环境治理的良好格局。

——坚持市场导向。完善经济政策,健全市场机制,规范环

境治理市场行为，强化环境治理诚信建设，促进行业自律。

——坚持依法治理。健全法律法规标准，严格执法、加强监管，加快补齐环境治理体制机制短板。

（三）主要目标。到 2025 年，建立健全环境治理的领导责任体系、企业责任体系、全民行动体系、监管体系、市场体系、信用体系、法律法规政策体系，落实各类主体责任，提高市场主体和公众参与的积极性，形成导向清晰、决策科学、执行有力、激励有效、多元参与、良性互动的环境治理体系。

二、健全环境治理领导责任体系

（四）建立环境治理自治区负总责、盟市（旗县市区）具体抓落实的工作机制。成立自治区生态环境保护委员会，研究落实党中央、国务院生态环境保护重要决策部署，制定自治区生态环境保护的大政方针，确定重大战略举措，明确总体目标，深化环境治理改革，健全制度建设，强化考核问责。制定自治区《党委政府及有关部门生态环境保护责任清单》，明确生态环境保护党政同责、一岗双责，形成责任明确、分工负责的抓生态环境保护的工作机制。完善盟市、旗（县市区）承担环境治理具体责任制度，统筹落实改善生态环境质量、加强污染防治和生态保护、监管执法、市场规范、资金安排、宣传教育等具体责任。

参考：党委、政府及有关部门生态环境保护工作职责

（五）明确各级地方财政支出责任。自治区财政部门积极参与生态环境领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革，

将重点流域、重点区域、重大历史遗留问题等环境治理纳入中央资金支持。加大向中央财政争取生态补偿、转移支付、生态文明示范创建、控制温室气体排放等的财政支持力度。妥善推进自治区以下生态环境领域财政事权和支出责任划分改革。认真落实省级生态环境监测监察执法垂直改革后自治区和盟市承担的财政支出责任。完善自治区、盟市、旗（县市区）三级财政承担环境治理支出责任措施，确保生态环境保护 and 治理的财政需要。

参考：《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》

（六）开展目标评价考核。着眼构筑北方重要生态安全屏障，以改善环境质量为核心，科学设定符合自治区实际、体现自治区特色的约束性目标和重点工作任务，并纳入国民经济和社会发展规划及其他重点规划。整合优化生态文明建设、全面小康社会、绿色低碳发展等考核工作，强化资源消耗、环境损害、生态效益等指标，制定主要污染物排放总量控制，传统大气污染物与温室气体排放协同控制，大气环境质量、水环境质量改善，土壤环境质量保持稳定，环境风险得到有效控制举措，探索建立以保护优先、绿色发展为导向的经济社会发展考核评价体系，促进开展环境治理。

参考：中共中央国务院《关于加快推进生态文明建设的意见》 中央 国务院《生态文明建设目标考核评价考核办法》

（七）完善深化生态环境保护督察。制定实施《内蒙古自治区生态环境保护督察工作实施办法》。有序组织开展自治区生态环境保护例行督察，配合做好中央生态环境保护督察工作。有针对性开展专项督察和派驻督察，落实排查、交办、核查、约谈、专项督察“五步法”工作模式。督促推进各盟市中央、自治区生态环境保护督察反馈问题整改，强化监督帮扶。

参考：《中央生态环境保护督察工作规定》

三、健全环境治理企业责任体系

（八）全面实行排污许可管理制度。制定落实排污许可管理条例的实施办法，加快推进固定污染源排污许可证全覆盖。加快建立以排污许可为核心的固定污染源环境管理制度体系，加强企业排污行为监督检查，督促企业履行依法排污责任，全面提高环境保护行政管理效能。积极探索排污许可制度与环评制度、《建设项目环境影响评价分类管理名录》与《固定污染源排污许可分类管理名录》衔接关系，实现污染物排放源头管控。

参考：《排污许可管理办法（试行）》（部令 第 48 号）

（九）推进生产服务绿色化。深化落实“五个结合、五个融入”要求，以产业生态化、生态产业化引领经济结构战略性调整，加快改变产业“四多四少”状况。继续淘汰落后产能，化解过剩产能。建立产业准入负面清单。严格控制高能耗、高污染、高排放项目。实施重点领域清洁生产行动计划，推进企业清洁生产、绿色发展。推动能源资源全面节约利用，健全资源节约标准体系，强化能源和水资源消耗、建设用地等总量和强度双控及碳强度下

降目标控制，调整能源消费结构。发展低碳循环经济，编制内蒙古自治区“十四五”循环经济发展规划，完善资源综合高效利用制度体系，推进资源型产业延链补链，提高资源综合利用率和产品精深加工度，提供资源节约、环境友好的产品和服务。落实生产者责任延伸制度，重点领域生产者责任延伸制度有序运行。

参考：《内蒙古自治区党委关于贯彻落实习近平总书记参加十三届全国人大二次会议内蒙古代表团审议时重要讲话精神坚定不移走以生态优先绿色发展为导向的高质量发展新路子的决定》《生产者责任延伸制度推进方案》国办发〔2016〕99号）

（十）提高治污能力和水平。严格落实环评审批、排污许可制度、排污权交易、“三同时”验收等法律法规规定，固化排污企业环境治理责任，强化法律法规标准执行力，接受社会监督。定期更新重点排污企业名录，新确定重点排污企业及时纳入自治区在线监控网络平台，加强在线监测设备安装和运行监管。，全面强化固定源达标排放监管，严厉打击治理效果和监测数据造假。

参考：环保法、大气法、水法、土壤法、固废法等环保法律法规

（十一）公开环境治理信息。依法推动排污企业环境信息公开。建立排污企业公开信息真实性承诺制，通过企业网站、现场公示牌、电子荧屏等途径依法公开污染防治设施建设运行和污染排放情况。支持企业创建绿色企业，在确保安全生产前提下，优先在污水处理、垃圾处理、异味处理等群众关注的领域设立企业开放日，建设教育体验场所，向社会公众开放。

参考：环保法、大气法、水法、土壤法、固废法、环评法等环保法律法规，企事业单位环境信息公开的有关规定

四、健全环境治理全民行动体系

（十二）强化社会监督。以“12369”环保举报热线为平台，整合公众监督举报、群众信访等资源，畅通环保监督渠道。加强舆论监督，完善定期新闻发布制度，建立与新闻媒体沟通机制，对破坏生态环境问题、突发环境事件、环境违法行为曝光等问题解决及时跟进，迅速反馈。执行民事公益诉讼诉前公告制度，对提起诉讼的机关、组织予以支持。

参考：环保法、大气法、水法、土壤法、固废法等环保法律法规

（十三）发挥各类社会团体作用。制定工会、共青团、妇联等群团组织参与环境治理的方案，搭建环境治理公共平台，发挥工人阶级主力军、青年生力军、妇女半边天作用。强化环境治理行业自律，支持行业协会、产业协会、商会发挥资金、人才、技术等优势参与环境治理，促进环境污染第三方治理规范发展。加强对全区环保社会组织的管理和指导，推进政府机构与环保社会组织互动互信。完善环保志愿者参与环境治理机制。

参考：《中共中央关于加强和改进党的群团工作的意见》

（十四）提高公民环保素养。把习近平生态文明思想纳入国民教育体系和党政领导干部培训体系，进一步加强传播手段和社会动员方式创新，在全社会唱响生态文明建设主旋律，在新闻宣传、社会活动、网络传播等各项工作中，提高新闻舆论传播力、

引导力、影响力、公信力。大力推进环境保护宣传教育，不断完善生态文明教育基地建设。做好六五环境日、全国低碳日宣传，深化“美丽中国 我是行动者”活动品牌，扎实推进内蒙古新时代文明实践中心建设试点工作，持续开发创作生态环境文化产品。持续推进生态文明建设盟市、旗县示范创建、低碳试点示范工作，及时总结经验、推广创建成果。深化城市精细化管理，持续整治市容市貌、环境卫生；加快城市垃圾综合治理设施建设，盟市所在地按照国家要求全面开展垃圾分类；积极推进智慧交通、完善城市慢行系统，鼓励公众践行绿色生活方式，倡导绿色消费、绿色出行。推动包头市无废城市建设。

参考：中共中央国务院《关于加快推进生态文明建设的意见》、内蒙古自治区人民政府关于深入推进城市精细化管理的实施意见》（内政办发【2018】35号）

五、健全环境治理监管体系

（十五）加强监管体系建设。全面推进生态环境保护综合行政执法改革，完善“双随机、一公开”环境监管模式。完成自治区以下生态环境机构监测监察执法垂直管理制度改革。依法推进乌海市及周边地区大气污染联防联控联治。加强环境执法监管能力建设，提高执法保障能力，完善全区生态环境执法监管体系。

参考：垂改、生态环境综合执法改革

（十六）加强司法保障。完善行政执法与刑事司法联动机制，细化生态环境保护综合行政执法机关、公安机关、检察机关、审

判机关信息共享、案情通报、案件移送等制度。完善生态环境公益诉讼检察制度。探索建立生态环境“三合一”归口审理模式，进一步推进审判机构、审判机制、审判程序、审判理论以及审判团队“五位一体”的专门化体系建设，加强大气、水、土壤、固体废物等重点领域环境污染案件审判。探索建立“恢复性司法实践+社会化综合治理”审判结果执行机制，强化生态环境损害赔偿、生态修复。

参考：《中共中央办公厅国务院办公厅关于印发生态环境损害赔偿制度改革试点方案的通知》；环保法、大气法、水法、土壤法、固废法等环保法律法规

(十七)加强监测能力建设。加快构建天地一体、上下协同、信息共享的生态环境监测网络，推进环境质量、生态质量和污染源全覆盖监测。落实“谁考核、谁监测”制度，不断完善生态环境监测技术体系，全面提高监测自动化、标准化、信息化水平。推动实现环境监测质量预报预警，建立生态环境监测质量管理长效机制，确保监测数据“真、准、全”。推进信息化建设，强化污染源执法监测与生态环境应急监测能力建设。完善生态环境大数据平台，形成生态环境监测一本账、一张网络、一个窗口。

参考：国务院关于印发“十三五”生态环境保护规划的通知（国发〔2016〕65号）《生态环境监测条例（征求意见稿）》《生态环境监测规划纲要（2020-2035年）》

六、健全环境治理市场体系

(十八)构建规范开放的市场。深化“放管服”改革，推动

简政放权、放管结合、职能转变，修改、废止生态环境治理领域影响企业公平进入的政策措施，进一步规范简化行政许可、审批事项，加强事中事后监管，深度融入全国碳市场建设，引导各类资本参与生态环境治理投资、建设、运行。全面推行公平竞争审查制度，推动协同监管和联合惩戒，平等对待各类市场主体，打击恶意低价中标，加快形成公开透明、规范有序的环境治理市场环境。

参考：国务院办公厅关于印发全国深化“放管服”改革优化营商环境电视电话会议重点任务分工方案的通知（国办发〔2019〕39号）、《公平竞争审查制度实施细则（暂行）》

（十九）加快发展环保产业。将环保产业发展纳入“十四五”国民经济和社会发展规划。完善环保产品政府强制采购和优先采购制度，推动环保首台（套）重大技术装备示范应用，推动关键环保产品自主研发，提高环保产业技术装备水平和产业规模，加快形成环保产业链。发挥政府指导性作用，协调高校、科研机构、企业、行业协会、民间机构等各方面资源，创新多层次、多元化、多形式合作机制，以突破环保产业发展瓶颈为重点，健全创新与成果转化体系，培育一批具有核心竞争力创新集群主体。支持、鼓励拥有先进环保技术、装备、产能的本土企业参与“一带一路”建设，承揽境外各类节能环保工程和服务项目。

参考：国家发展改革委、科技部、工业和信息化部、环境保护部《“十三五”节能环保产业发展规划》

（二十）创新环境治理模式。大力推进政府与社会资本合作，

探索推动环境公用设施管理向企业化模式转变，对城市污水、垃圾处理设施实行投资、建设、运营和监管分开，形成权责明确、制约有效、管理专业的市场化运行机制。推进重点领域第三方污染治理，鼓励排污单位委托第三方治理单位开展污染治理。推进工业园区开展环境污染第三方治理试点和小城镇环境综合治理托管服务试点。制定加强工业污染地块利用和安全管控制度，鼓励采用“环境修复+开发建设”模式。

参考：《国务院办公厅关于推行环境污染第三方治理的意见》（国办发〔2014〕69号）《关于推荐环境综合治理托管服务模式试点项目的通知》《国家发展改革委办公厅 生态环境部办公厅关于深入推进园区环境污染第三方治理的通知》（发改办环资〔2019〕785号）《关于从事污染防治的第三方企业所得税政策问题的公告》（公告60号）

（二十一）健全价格收费机制。支持采取特许经营、政府购买服务等多种形式，吸引社会资金参与投资、建设和运营城镇排水与污水处理设施。完善污水、垃圾处理收费政策，逐步覆盖全处理成本。适度调整城镇生活污水处理费征收标准。探索建立以排水单位向污水处理设施排放主要污染物种类、浓度为基础的差别化排污收费制度。建立健全鼓励使用再生水、促进垃圾资源化的价格机制。综合考虑企业和居民承受能力，严格落实国家明确是电解铝、水泥、钢铁等行业差别化电价政策，继续完善居民阶梯电价、水价政策。

参考：《城镇排水与污水处理条例》《国务院办公厅关于推

行环境污染第三方治理的意见》(国办发〔2014〕69号)

七、健全环境治理信用体系

(二十二)加强政务诚信建设。健全落实环境治理依法行政、政务公开制度,赋予广大公众更多的知情权和监督权,增强政策的透明度和公众的参与度。建立政务诚信档案,全面归集各级行政机关和公务员在环境保护工作中形成的信用信息。建立环境治理政务失信记录机制,及时归集将地方各级政府和公职人员在环境保护工作中失信违法信息,并推送至自治区社会信用信息共享平台,通过“信用中国(内蒙古)”网站、各级政府和部门门户网站依法依规逐步公开。

参考:《社会信用体系建设规划纲要》(2014—2020年)

(二十三)健全企业环保信用建设。依托生态环境大数据平台,强化企业“三同时”、自行监测、违法处罚等环境管理信息数据的采集、整理,完善信息公开制度。完善从事环评、评估、验收、清洁生产等中介机构及其从业人员、专家诚信档案数据库。强化信用考核分类监管,建立排污企业“黑名单”发挥环保守信联合激励和失信联合惩戒机制。加强与银行、证券、保险、商务等部门的联动,将环境违法企业、个人依法依规纳入失信联合惩戒对象名单,构建企业环境行为信用信息共享机制。落实上市公司和发债企业强制性环境治理信息披露制度。

参考:《社会信用体系建设规划纲要》(2014—2020年)

八、完善环境治理法规政策体系

(二十四)加强地方法规建设。按照自治区人大立法规划,

制定出台有利于生态环境保护和污染防治的地方性法规。支持有条件的设区的市在环境治理领域先于国家进行立法。进一步完善生态环境损害赔偿制度，加强生态环境损害资金管理，对构成犯罪的，依法追究刑事责任。

参考：《立法法》《环境保护法》

（二十五）完善环境保护地方标准。立足自治区高水平保护和高质量发展，探索在重点流域、重点区域实施污染物排放限值、制定地方污染物排放标准。推动污染防治有关产品地方质量标准的制定与市场监管。做好生态环境规划、排污许可管理。

参考：《中华人民共和国环境保护标准管理办法》国务院办公厅《关于建立统一的绿色产品标准、认证、标识体系的意见》（国办发〔2016〕86号）

（二十六）加强财税支持。建立健全自治区环境治理财政投入机制，持续加大重点区域、重点流域资金支持力度。完善重点流域生态补偿机制（试行），开展生态补偿试点。严格执行环境保护税法，加强环境保护税征收管理，贯彻落实好环境保护和微软防治税收优惠政策，促进企业降低大气污染物、水污染物排放浓度，提高固体废物综合利用率。

参考：《中华人民共和国环境保护税法》《中华人民共和国环境保护税实施条例》

（二十七）加强金融扶持。设立自治区绿色发展基金，统筹生态修复、环境治理、生态环境损害赔偿等资金管理。加快重大污染治理、生态修复遗留问题治理项目库建设，积极争取国家绿

色发展基金支持。探索建立自治区级土壤污染防治基金。鼓励保险机构加大产品创新力度，开发环境污染责任保险产品，支持保险机构在环境高风险领域研究建立环境污染强制责任保险制度。大力推进绿色金融改革创新，不断开发绿色金融产品，完善绿色金融市场，积极探索对排污权交易进行抵质押融资、重大环保装备融资租赁、企业发行绿色债券等制度。

参考：央行《绿色金融改革创新试验区总体方案》

九、强化组织领导

（二十八）加强组织实施。各盟市党委、政府要结合实际进一步细化落实目标任务和政策措施，确保本实施意见确定的重点任务落地取得成效。自治区发展改革委要加强统筹协调和政策支持，自治区生态环境厅要牵头推进相关具体工作，有关部门要各负其责、密切配合。各盟市党委、政府要向自治区党委、政府报告贯彻执行中的重大事项。