附件一：

**关于构建现代环境治理体系的实施意见**

（征求意见稿）

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、国务院和省委、省政府的决策部署，牢固树立绿色发展理念，以坚持党的集中统一领导为统领，以维护人民群众环境权益为根本，以改善生态环境质量为核心，加快补齐环境治理体制机制短板，细化落实各项目标任务和政策措施，着力构建党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与的现代环境治理体系，形成全社会合力，为推动全市生态环境根本好转、建设“天蓝、地绿、水清、生态一流"的东北亚区域性中心城市提供坚强有力的制度保障。

（二）基本原则。

——坚持党政同责、一岗双责。加强党委对环境治理工作的领导，强化政府主导作用，压实部门监管责任，全面落实管发展必须管环保、管生产经营必须管环保、管行业必须管环保要求。

——坚持多元共治、系统联动。明晰政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与的环境治理责任，畅通参与渠道，形成全社会共同推进环境治理的新格局。

——坚持预防为主、防治并举。加强源头预防，提升原料绿色化、生产清洁化、产品生态化水平，减少污染物排放。落实企业主体责任，强化企业稳定达标排放。

——坚持市场导向、依法治理。完善市场机制，健全法规标准，强化环境治理诚信建设，严格执法监管，依法依规规范环境治理市场行为，促进行业自律。

（三）主要目标。

到2025年，建立健全全市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）落实党政同责、一岗双责。各级党委和政府对本辖区环境治理负总责，贯彻落实党中央、国务院及省委、省政府各项决策部署，进一步明确目标、分解任务、细化措施，统筹做好监管执法、市场规范、资金安排、宣传教育等工作。严格落实《长春市生态环境保护工作责任规定（试行）》，完善党政同责、一岗双责、权责一致、齐抓共管的生态环境保护工作责任体系。各地党委政府必须坚决扛起生态文明建设和生态环境保护的政治责任，将生态文明建设摆在突出位置，融入经济社会发展全局，依法推进生态环境保护工作，主要负责人是本行政区域生态环境保护第一责任人，其他有关领导成员在职责范围内承担相应责任。各相关部门要按照管发展、管行业、管生产经营、管自然资源资产必须管环保的要求，履行好本部门、本领域生态环境保护工作职责，合力提升生态环境保护工作水平。**{各县（市）区党委、政府，开发区党工委、管委会（以下任务不再列出），市直相关部门负责}**

（五）明确财政支出责任。落实省以下生态环境领域财政事权和支出责任划分改革，完善市、县区财政承担环境治理支出责任措施。将生态环境保护投入纳入财政年度预算, 加大生态环境保护财政投入力度，加强资金绩效管理，提高资金使用效率。**（市财政局负责）**

（六）开展目标评价考核。以生态环境质量改善为核心，合理设定约束性和预期性目标，并纳入全市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。将生态环境保护工作融入经济社会发展全过程，持续做好生态环保相关工作考核，制定实施长春市地区绩效管理考评办法。强化目标评价考核结果运用，将考核结果作为市县领导班子和领导干部综合考核评价、奖惩任免的重要依据。开展领导干部自然资源资产离任审计，实行生态环境损害责任终身追究制。**（市委组织部、市发改委、市规自局、市生态环境局、市统计局、市审计局按职责分工负责）**

（七）深化生态环境保护督察。制定《长春市生态环境保护督察整改工作考核办法》，健全完善高位推进、精准管理、预警督办、跟踪问效等“四项机制”和领导包保、清单管理、定期调度、销号验收、通报预警、督查督办、考核问责、信息公开等“八项制度”，完善排查、交办、核查、约谈、专项督察“五步法”工作模式，强化监督帮扶，以问题为导向，压实生态环境保护责任。适时开展联合督查，全力做好中央和省生态环境保护督察反馈问题整改和群众投诉举报案件办理，切实解决生态环境突出问题,进一步改善环境质量，推动经济高质量发展。**（市生态环境局牵头，市生态环境保护督察整改领导小组成员单位分工负责）**

三、健全环境治理企业责任体系

（八）落实企业环境治理主体责任。督促企业落实“谁污染、谁治理”“谁破坏、谁修复”的主体责任，严格遵守生态环境保护法律法规，执行环境影响评价、排污许可、损害赔偿、自行监测、信息公开等制度，加强环境治理责任制度建设，落实管理体制、污染治理、生态保护、风险管控、应急处置等措施，强化资金投入、物资保障，规范自身生态环境保护行为，并接受社会监督。**（市生态环境局牵头，市工信局、市自然资源局、市林园局等参与）**

（九）严格落实排污许可证制度。严格落实《吉林省排污许可证管理办法》，将排污许可制作为固定污染源环境管理核心制度，实现固定污染源排污许可证全覆盖。督促企业落实台账管理、自行监测、执行报告制度等证后管理管理制度。健全事前、事中、事后监管体系，加强对企业排污行为的监管。按照新老有别、平稳过渡原则，科学处理排污与环评制度、排污权有偿使用交易制度的关系。**(市生态环境局负责)**

（十）推进生产服务绿色化。严格落实产业结构调整指导目录，加大落后产能和落后生产工艺淘汰力度，推进产业转型升级。积极践行绿色生产方式，能源、冶金、建材、有色、化工、电镀、印染、农副产品加工、造纸等行业应全面推行清洁生产改造或清洁化改造，开展清洁生产审核。积极参与循环经济试点示范，推动现有产业园区循环化改造和新建园区循环化建设。强化产品全生命周期绿色管理，提供资源节约、环境友好的产品和服务。督促生产者增强废弃产品回收处理责任意识，以电器电子产品、汽车产品、动力蓄电池、铅酸蓄电池、饮料纸基复合包装物为重点，加快落实生产者责任延伸制度。**（市发改委、市工信局、市生态环境局、市商务局按职责分工负责）**

（十一）提高治污能力和水平。鼓励企业加强环境管理体系建设和治理技术创新，运用高效、低耗高新技术成果，实施污染治理设施升级改造，不断提高环境治理绩效。强化污染源自行监测，将污染物产生和排放密切相关的关键工艺参数纳入监测范围，重点排污企业安装使用监测设备并确保正常运行，坚决杜绝治理效果和监测数据造假。**(市生态环境局、市工信局按照分工负责)**

（十二）公开环境治理信息。监督指导排污企业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及其他应当公开的环境信息，企业应对信息真实性负责。鼓励排污企业在确保安全生产前提下，通过设立企业开放日、建设教育体验场所等形式，向社会公众开放。**(市生态环境局负责)**

四、健全环境治理全民行动体系

（十三）强化社会监督。健全公众监督和举报反馈机制，拓宽环保监督渠道，充分发挥“12369”环保举报热线作用，畅通来电、来信、来访、微博微信、网络等举报通道。完善举报反馈机制，实施《长春市生态环境行为有奖举报实施办法（试行）》，严格落实举报人保护制度。发挥媒体监督作用，畅通新闻媒体征集污染环境问题线索通道，鼓励新闻媒体对破坏生态环境问题、突发环境事件、环境违法行为进行曝光。加强舆论监督，建立完善生态环境问题主动公开机制。引导具备资格的环保组织依法开展生态环境公益诉讼等活动。**(市生态环境局、市信访局、市委宣传部按职责分工负责)**

（十四）发挥各类社会团体作用。工会、共青团、妇联等群团组织要积极动员广大职工、青少年、妇女参与环境治理，共同关注保护生态环境。行业协会、商会要发挥桥梁纽带作用，建立健全行业规范、管理制度，促进行业自律，积极推广应用绿色生产技术，推动形成资源节约、环境友好的行业秩序，提升行业环境治理水平。加强对社会组织的管理和指导，积极推进能力建设，建立健全沟通协调机制，推动环保社会组织和环保志愿者、监督员队伍健康成长和有序发展。**(市工会、团市委、市妇联、市民政局、市工商联、市生态环境局按职责分工负责)**

（十五）提高公民环保素养。将生态环境保护纳入干部教育培训内容，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。加强生态文化建设，制作和推广一批具有新时代特征的生态环境保护读本、主题文化剧、科普娱乐节目、公益论坛、公益广告宣传片等文化产品，鼓励图书馆、博物馆、科技馆等公共文化场所设立生态环境保护专区、专栏。深入开展绿色生活创建行动和“美丽中国，我是行动者”等主题实践活动，推进环境保护宣传教育进学校、进家庭、进社区、进村屯、进工厂、进机关。加大环境监测、污水处理、垃圾处理等环保设施开放力度。利用“六•五”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，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风俗习惯，践行绿色生活方式，倡导绿色出行、绿色消费。**(市委组织部、市委宣传部、市教育局、市生态环境局、市城管局、市交通运输局、市文旅局按职责分工负责)**

五、健全环境治理监管体系

（十六）完善监管体制。扎实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，全面完成生态环境机构监测监察执法垂直管理制度改革任务。依托基层治理平台建设，健全完善乡镇(街道)生态环境网格化监管体系。细化完善生态环境保护综合行政执法事项指导目录，研究建立生态环境监管尽职免责机制。加快建设市级“双随机、一公开”环境监管系统平台，严格执行“双随机、一公开”环境监管模式。健全完善交叉执法、异地执法、提级办理等执法机制，严格依法查处重大生态环境违法案件和跨行政区生态环境违法案件。推动跨区域跨流域污染防治联防联控，健全突发环境事件应急联动机制。除国家组织的重大活动外，各县（市）区、开发区不得因召开会议、论坛和举办大型活动等原因，对企业采取停产、限产措施。**(市编办、市生态环境局、市公安局、市司法局、市应急管理局按职责分工负责)**

（十七）加强司法保障。健全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、联合调查、案件移送制度，实现行政处罚与刑事司法的无缝对接。强化对破坏生态环境违法犯罪行为的查处侦办，加大对破坏生态环境案件起诉力度，加强检察机关提起生态环境公益诉讼工作。在具备条件的中基层人民法院调整设立专门的环境审判机构，统一涉生态环境案件的受案范围、审理程序等。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。**(市法院、市检察院、市生态环境局、市公安局、市司法局按职责分工负责)**

（十八）强化执法能力建设。全面推进生态环境综合执法标准化建设，统一着装、统一标识、统一证件、统一保障执法用车和装备。推进人财物等资源向基层下沉，增强县（市）区级执法力量，配齐配强执法队伍。大力推进非现场执法，加强智能监控和大数据监控，依托互联网、云计算、大数据等技术和载体，充分运用移动执法、自动监控、卫星遥感、无人机等手段，实时监控、实时留痕，提升监控预警能力和科学办案水平。**（市生态环境局、市财政局、市编办、市政数局按职责分工负责）**

（十九）强化生态环境风险防控。完善环境应急预案体系，厘清环境应急管理职责，建立健全跨部门、跨区域环境应急协调联动机制，强化环境应急演练。推进环境应急处置规范化建设，加强各级环境应急队伍和装备专业化配置，推进环境应急指挥管理平台建设，加强应急物资储备。建立完备的环境应急物资信息库、物资储备库和专家库。建立环境应急现场指挥官制度，形成“政府主导、多元联动、社会参与、专业救援”的应急救援机制。建立环境风险监测网络和风险评估体系，深入开展环境风险隐患排查整治，加强对重点行业的全过程环境风险监管，及时消除社会风险隐患。**(市生态环境局、市应急局按职责分工负责)**

六、健全环境治理市场体系

（二十）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。制定全市统一的政府核准的投资项目目录，平等对待各类市场主体。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市场治理环境。加强对生态环境领域第三方服务机构监督管理，定期开展专项检查、抽查或质量考核，对不符合相关要求的，依法进行查处，并向社会公开。**（市政数局、市发改委、市财政局、市司法局、市生态环境局、市建委、市市场监管局按职责分工负责）**

（二十一）强化环保产业支撑。大力推动环保产业聚集发展，加快整合产业链资源，依托现有国家级、省级开发区(工业集中区)，建设环保产业园区。通过兼并、重组等方式做大做强龙头企业，组建长春环保投资集团。培育一批专业化骨干企业，扶持一批专特优精中小企业。通过政府购买服务等方式引导环境治理企业加强科技创新，重点加强关键环保技术产品自主创新，通过实行政府优先采购等方式推动环保首台(套)重大技术装备示范应用，加快提高环保产业技术装备水平。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、产能走出去。**(市发改委、市工信局、市财政局、市科技局、市生态环境局、市商务局分工负责)**

（二十二）创新环境治理模式。积极推行环境污染第三方治理，加快环境治理向“市场化、专业化、精细化”发展，支持开发区、产业园区、重点领域、重点行业开展污染防治第三方治理示范。推行生态环境综合治理托管服务，鼓励有条件的地方开展国家小城镇环境综合治理托管服务试点，推进系统治理。积极推行环境医院、环保管家和环境顾问服务，为企业提供定向精准的环境治理服务。对工业污染地块，鼓励采用“环境修复+开发建设”模式，强化建设与运营统筹，提升整体生态环境改善绩效。**(市发改委、市生态环境局、市规自局按职责分工负责)**

（二十三）落实价格收费制度。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。推进落实污水垃圾处理收费政策，具备污水集中处理条件的建制镇全面建立污水处理收费制度，并同步开征污水处理费。建立有利于节约用水、用能的价格机制，完善城镇供水价格形成机制，全面推行城镇非居民用水超定额累进加价制度，完善差别化电价政策。**(市发改委、市建委、市财政局、市生态环境按职责分工负责)**

七、健全环境治理信用体系

（二十四）加强政务诚信建设。建立健全环境治理政务失信记录，将地方各级政府和公职人员在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、纪律处分、问责处理等信息纳入政务失信记录，并归集至全市信用信息共享平台，并依法公开。**（市政数局、市法院、市纪委监委、市委组织部、市生态环境局按职责分工负责）**

（二十五）健全企业信用建设。完善企业环保信用评价机制，对市场主体进行公共信用综合评价，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，将纳入黑名单企业依法依规列为失信联合惩戒对象，将其违法信息记入信用记录，依法向社会公开。开展失信联合惩戒，情节严重的，依法依规实施市场和行业禁入。**(市政数局、市生态环境局、市法院、市市场监管局按职责分工负责)**

（二十六）推动个人诚信建设。探索推进个人生态环保诚信记录建设，环境信用评级不良的企业，将其严重环境违法信息记入法定代表人、实际控制人、主要负责人和直接责任人个人诚信记录，将自然人严重环境违法信息记入个人诚信记录，依法依规向社会公开。**（市政数局、市生态环境局、市法院按职责分工负责）**

八、健全环境治理法律法规政策体系

（二十七）完善法规规章。推进服务业环境污染防治、饮用水源保护、移动污染源管理、秸秆禁烧、畜禽养殖业监管等地方性法规规章的制定修订。研究制定生态环境损害赔偿等制度办法，强化环境执法，对造成生态环境损害的，依法依规追究赔偿责任；对构成犯罪的，依法追究刑事责任。**(市生态环境局、市畜牧局、市司法局按职责分工负责)**

（二十八）执行环保标准。严格执行环境质量、污染物排放（控制）以及环境监测等环境保护标准，研究制定环境影响后评价、排污口规范化管理等技术规范。**（市生态环境局负责）**

（二十九）加强财税支持。建立健全常态化、稳定的生态环境治理财政资金投入机制，引导社会资本参与生态环境建设。健全生态补偿资金机制，建立森林、湿地、河流和耕地生态保护补偿体系。制定落实有利于推进产业结构、能源结构、运输结构和用地结构调整优化的相关政策。严格执行环境保护税法，落实“多排多缴、少排少缴、不排不缴”的激励约束机制，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。贯彻落实好现行促进环境保护和污染防治的税收优惠政策。**(市财政局、市税务局、市发改委、市工信局、市交通局、市规自局、市生态环境局、市农业农村局、市林园局按职责分工负责)**

（三十）完善金融扶持。加快推进绿色金融发展，鼓励银行业、金融机构和有关部门为企业提供绿色信贷支持、基金支持。鼓励和支持银行业金融机构发行绿色金融债券，推动银行、证券、基金等金融机构与政府合作设立绿色发展专项基金。推动环境污染责任保险发展，在环境高风险领域研究建立环境污染强制责任保险制度。建立排污权和碳排放权交易政策体系，研究确定排污权交易基准价格，研究探索对排污权和碳排放权交易进行抵质押融资。鼓励发展重大环保装备融资租赁。**(市金融办、市财政局、市发改委，市生态环境局按职责分工负责)**

九、健全环境治理支撑体系

（三十一）强化规划体系引领。加快制定生态环境保护“十四五”规划和流域水污染防治等专项规划；高质量编制国土空间规划，划定生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线，严格落实生态环境准入清单；突出目标导向和问题导向，科学设定各项目标指标、重点任务和保障措施，完善并落实规划考核评估机制，协同推进生态环境高水平保护和经济高质量发展。**(市生态局、市规自局按职责分工负责)**

（三十二）加强环保技术自主创新。将生态环境保护作为科技发展的重要领域纳入市科技发展规划，加快推进生态环境重大技术攻关。持续加大科研投入力度，鼓励科研机构、高等院校、环保企业联合开展关键性技术研究，着力攻克流域综合治理、城镇及重点行业污水处理、大气污染联防联控、挥发性有机物整治、生态功能修复、土壤修复、监测预报预警等关键性技术。**（市科技局、市财政局、市生态环境局按职责分工负责）**

（三十三）加强生态环境监测能力建设。加快推进市区环境监测站建设，加大监测技术装备研发与应用力度，推动监测装备精准、快速、便携化发展，保障监测用房、监测用车，为监测工作顺利开展提供必要条件。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，推动实现环境质量预报预警。加强社会监测机构和监测数据质量管理，确保监测数据“真、准、全”。**（市生态环境局、市财政按职责分工负责）**

（三十四）加强生态环境监管能力建设。加快构建天地一体、上下协同、信息共享的生态环境监测监管网络，实现环境质量、污染源和生态状况监测监管全覆盖。充分利用物联网、云计算、大数据等先进技术和载体，建立完善生态环境智慧监管平台，加快建设生态环境质量、污染源管理和生态空间等基础数据库，建设水、气、土、固废环境管理以及“三线一单”管理和环境应急等重点大数据应用系统，实现“数据大集中、应用大整合、支撑大服务”，为生态环境科学决策、精准管理、应急管控、高效服务提供有效支撑。**（市生态环境局、市政数局、市财政局按职责分工负责）**

各县（市）区、开发区及市直有关部门要高度重视环境治理体系建设，要根据本意见要求并结合实际，进一步细化落实措施，制定目标清单、任务清单、时间清单、责任清单，建立完善协调机制、推进机制、督查机制，确保本意见确定的目标任务及时落地见效。市生态环境局、市发改委要加强统筹协调、分类指导，各有关部门要密切配合、形成合力。各县（市）区、开发区及市直有关部门每年年初，要将上一年度意见落实情况报送市委、市政府。