

关于构建现代环境治理体系的实施意见

(征求意见稿)

为全面落实中共中央办公厅、国务院办公厅《关于构建现代环境治理体系的指导意见》（中办发〔2020〕6号），加快构建党委领导、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，结合我省实际，提出如下实施意见。

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，认真落实党中央、国务院决策部署，深入实施“三个五”发展战略，统筹推进中东西“三大板块”建设，扎实推进“一主、六双”产业空间布局，加快补齐环境治理体制机制短板，着力构建以坚持党的集中统一领导为统领，以强化政府主导作用为关键，以深化企业主体作用为根本，以充分发挥市场作用为导向，以全面推进依法治理为保障，以更好动员社会组织和公众共同参与为支撑的现代环境治理体系，为推动生态环境根本好转、建设生态文明和美丽中国“吉林样板”提供有力制度保障。

（二）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、法规政策体系、支撑体系，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，提升担当落实能力

（三）完善省负总责、市县抓落实的工作机制。省委、省政府对全省环境治理负总体责任，贯彻执行党中央、国务院各项决策部署，制定实施有利于生态环境保护的政策措施，重点抓好确定目标、明确任务、落实责任、完善机制、加大资金投入、严格监督考核等工作。市县党委和政府承担具体责任，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。

（四）全面落实党政同责、一岗双责。严格落实《吉林省生态环境保护工作职责规定（试行）》，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。

（五）明确生态环境领域财政支出责任。根据国家出台的生态环境领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案，科学合理划分省与市县财政事权和支出责任。按照财力与事权相匹配

的原则，在进一步理顺省与市县收入划分和省对下转移支付制度改革中统筹考虑各地环境治理的财政需求。

（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，进一步完善生态环境保护目标体系，并纳入全省国民经济和社会发展规划、国土空间规划以及相关专项规划。健全生态环境保护政府目标责任制，制定考核实施方案，考核结果作为各级领导班子和领导干部任用和奖惩的重要依据。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。

（七）深化生态环境保护督察。全力做好中央生态环境保护督察反馈问题整改，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”，高效推进督察整改。落实《吉林省生态环境保护督察办法》，实行省级生态环境保护督察制度，作为中央生态环境保护督察的延伸和补充，以解决突出生态环境问题、改善生态环境质量、推动经济高质量发展为重点，定期开展例行督察，适时开展专项督察，优化实行排查、交办、核查、约谈、专项督察“五步法”工作模式，强化监督帮扶，压实生态环境保护责任。

三、健全环境治理企业责任体系，提升主体治污能力

（八）落实企业环境治理主体责任。企业应落实“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。

（九）严格实施排污许可管理制度。修订《吉林省排污许可管理办法》，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，科学处理排污许可与环评制度、排污权有偿使用交易制度的关系。企业应落实台账管理、自行监测、执行报告等证后管理制度。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全覆盖。

（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。生产者应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。

（十一）切实提高企业污染治理水平。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，重点排污企业必须安装使用自动监测装置并正常运行，确保数据有效传输至监管平台，坚决杜绝治理效果和监测数据造假。

（十二）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、污染防治及自动监测设施建设和运行情况，并对信息真实性负责。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。上市公司、发债企业等市场主体要落实强制性环境治理信息披露制度，全面、及时、准确地披露环境信息。

四、健全环境治理全民行动体系，提升社会共治能力

（十三）强化社会监督。健全公众监督和举报反馈机制，进一步拓宽举报渠道，充分发挥“12369”环保举报热线作用，完善省级承担生态环境监管职能的部门分别受理、按类交办、跟踪督办、信息公开、考核问责等机制，切实解决群众投诉举报问题。完善生态环境违法行为群众有奖举报机制，激发人民群众主动参与生态环境保护的热情，营造全社会共同监督的氛围。加强舆论监督，建立完善生态环境问题主动公开机制，鼓励新闻媒体对各类破坏生态环境问题、突发环境事件、环境违法行为进行曝光。支持社会组织依法开展生态环境公益诉讼等活动。

（十四）充分发挥社会团体作用。工会、共青团、妇联等群团组织要积极动员广大职工、青少年、妇女儿童参与环境治理，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。加强对社会环保组织的管理和指导，大力发展环保志愿者、监督员队伍，建立健全沟通联络机制，支持其健康成长和有序发展。

（十五）提高全社会生态环保素养。把生态环境保护纳入国民教育体系和党政领导干部培训体系，依托“吉林云课堂”等平台加强各级党政机关生态环境保护相关理论培训。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。推行《公民生态环境行为规范（试行）》宣传力度，倡导简约适度、绿色低碳的生活方式，引领公民践行生态环境责任，逐步转变落后的生活风俗习惯。

五、健全环境治理监管体系，提升监管能力

（十六）完善监管机制。扎实推进生态环境保护综合行政执法改革，整合相关部门污染防治和生态环境保护执法职能，统筹执法资源和执法力量，着力解决多头多层重复执法问题。有力有效运用综合执法改革成果，严格制定落实生态环境保护综合执法规则，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。加快建设省级“双随机、一公

开”环境监管系统平台，全面推行“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，各市县不得因召开会议、论坛和举办大型活动等原因，对企业采取停产、限产措施。

（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。强化生态环境违法犯罪行为的查处惩治，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。加强检察机关提起生态环境公益诉讼工作。在高级人民法院和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。

（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，增强市县级执法力量，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。

六、健全环境治理市场体系，提升市场配置调节能力

（十九）规范环境治理市场秩序。深入推进“放管服”改革，

维护市场公平竞争环境，平等对待各类市场主体，引导各类资本参与环境治理投资、建设、运行。规范市场秩序，严厉打击恶性竞争行为，加快形成公开透明、规范有序的环境治理市场环境。加强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。

（二十）强化环保产业支撑。加快推进环保产业集聚发展，支持长春市、吉林市等地区率先整合产业链资源，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。鼓励中小型环保企业集中发展,形成具有较强辐射带动作用的龙头骨干企业。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。对我省符合条件的首台(套、批次)产品推广应用指导目录产品生产企业进行奖励，对投保的生产制造企业给予保险补偿。落实国家脱硫、脱硝、除尘等环保电价政策，对污水处理、垃圾处理设施运行企业生产用电给予大工业用电政策。支持符合条件的污水处理、垃圾处理设施运行企业参与电力市场交易。完善部分环保行业用电支持政策。

（二十一）创新完善污染治理模式。加快环境污染治理市场化、专业化、精细化发展，深入推进环境污染第三方治理，建立健全“污染者付费+第三方治理”等机制，支持开发区、产业园区、重点领域、重点行业开展试点示范。鼓励第三方治理单位延伸产业链，探索一体化服务模式。积极争取国家小城镇环境综合治理托管服务试点，推进系统治理。推行环保管家、环境顾问服务，

为企业提供定向精准的环境治理服务。鼓励对工业污染地块采用“环境修复+开发建设”模式。

（二十二）健全价格收费机制。完善有利于绿色发展的价格政策，按照坚持问题导向、坚持污染者付费、坚持激励约束并重、坚持因地分类施策的原则，落实城镇污水垃圾处理收费政策和危险废物处置收费机制，探索建立农村污水垃圾处理收费制度。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。

七、健全环境治理信用体系，提升信用监管调控能力

（二十三）加强政务诚信建设。建立健全环境治理政务失信记录，将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，并归集至省社会信用综合服务平台，依托“信用中国（吉林）”网站等依法依规逐步公开。

（二十四）健全企业信用建设。完善企业环保信用评价机制，依托省社会信用综合服务平台的公共信用综合评价系统，对市场主体进行公共信用综合评价，依据公共信用综合评价结果和行业信用评价结果，实施分级分类监管。建立排污企业黑名单，将环境违法企业依法依规纳入失信联合惩戒对象名单，记入信用记录，纳入省社会信用综合服务平台，在“信用中国（吉林）”网站和监管部门门户网站依法依规向全社会公开。

（二十五）推动个人诚信建设。探索推进个人生态环保诚信

记录建设，将企业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，纳入省社会信用综合服务平台，在“信用中国（吉林）”网站和监管部门门户网站依法依规公开。

（二十六）完善信用监管机制建设。健全事前信用承诺制度，梳理可开展信用承诺的行政许可事项。即时办理适用信用承诺制的生态环境行政许可事项。优化事中信用监管，依据公共信用综合评价结果和行业信用评价结果，实施分级分类监管，将环境失信对象纳入重点关注对象名单或联合惩戒对象名单，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。

八、健全环境治理法规政策体系，提高依法治理能力

（二十七）完善法规规章。制定修订生态环境保护、大气污染防治、城市机动车排气污染防治、危险废物污染防治、自然保护区保护、河道管理等方面的法规规章。鼓励有条件的地区在环境治理领域先于国家和省进行立法。

（二十八）完善标准规范。加快推进重点行业、重点领域生态环境地方标准和相关规范的制（修）订工作，研究制定生物质能综合利用相关排放标准，研究修订《吉林省地表水功能区》，研究制定环境影响后评价、排污口规范化管理等技术规范。健全标准实施信息反馈和评估机制。增加绿色产品供给，引导绿色生产和绿色消费。

（二十九）加强财税支持。建立健全环境治理多元投入机制，引导社会资本参与生态环境建设。健全生态保护补偿机制，建立

森林、草原、湿地、水流和耕地五大生态保护补偿体系。制定出台调整优化产业结构、能源结构、运输结构和用地结构的相关政策。加快建立省级土壤污染防治基金。严格执行环境保护税法，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。用足用好现行促进环境保护和污染防治的税收优惠政策。

（三十）完善金融扶持。加快推进绿色金融发展，建立绿色项目建设投融资项目推荐机制，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、基金支持和融资对接服务。鼓励和支持银行业金融机构发行绿色金融债券。推动落实环境高风险领域环境污染强制责任保险制度，引导保险机构拓展环境污染责任保险业务。健全完善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，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。

九、健全环境治理支撑体系，提升科学治理能力

（三十一）强化规划体系引领。加快制定生态环境保护“十四五”规划和自然生态保护、水污染防治、大气污染防治、土壤污染防治、应对气候变化等专项规划，以及相关具体治理政策，形成“1+N+X”生态环境保护规划、政策体系，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，推进生态环境高水平保护和经济高质量发展。

（三十二）加强关键环保技术产品自主创新。将生态环境保

护作为科技发展的重要领域纳入科技发展规划，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（废）水处理、大气污染联防联控、生态功能修复、土壤修复、监测预警预报等关键性技术。

（三十三）提升生态环境监测能力和水平。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，实现环境质量、污染源和生态状况监测全覆盖。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，确保监测数据“真、准、全”。加强生态环境监测能力建设，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，为监测工作开展提供必要条件。

（三十四）加强生态环境信息化建设。充分利用物联网、云计算、大数据等先进技术和载体，建立完善省级布设、多级应用的生态环境智慧平台，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、高效服务提供有效支撑。

各地党委和政府要根据本实施意见要求，结合本地区发展实际，制定具体贯彻落实措施，明确目标清单、任务清单、时间清单、责任清单，确保本实施意见确定的重点任务及时落地见效。省发展改革委要加强统筹协调和政策支持，省生态环境厅要牵头推进相关具体工作，有关部门各负其责、密切配合，重大事项及

时向省委、省政府报告。

附件

吉林省构建现代环境治理体系重点举措清单

序号	主要任务	重点举措	完成时限
1	健全环境治理领导责任体系	1. 制定吉林省生态环境领域财政事权和支出责任划分改革方案	2020 年
		2. 制定吉林省 2021-2025 年政府生态环境保护目标责任制工作实施方案	2021 年
		3. 开展领导干部自然资源资产离任审计	持续推进
		4. 完成省级生态环保督察“回头看”	2020 年
2	健全环境治理企业责任体系	5. 全面开展固定污染源清理整顿	2020 年
		6. 依法依规淘汰落后生产工艺技术	持续推进
		7. 有序推进强制性清洁生产审核	持续推进
		8. 加快落实生产者责任延伸制度	持续推进
		9. 监督上市公司、发债企业等市场主体落实强制性环境治理信息披露制度	持续推进

序号	主要任务	重点举措	完成时限
3	健全环境治理全民行动体系	10. 修订《吉林省生态环境违法行为有奖举报办法》	2020 年
		11. 深入开展绿色生活创建行动	持续推进
		12. 组织开展“美丽中国，我是行动者”主题实践活动	2020 年
4	健全环境治理监管体系	13. 扎实推进生态环境保护综合行政执法改革	2020 年
		14. 制定生态环境综合执法规则	2020 年
		15. 细化完善生态环境保护综合行政执法事项指导目录	2020 年
		16. 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。	2021 年
		17. 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	2021 年
5	健全环境治理市场体系	18. 加快推进环保产业发展	持续推进
		19. 健全完善促进绿色发展价格机制	持续推进
6	健全环境治理信用体系	20. 建立健全环境治理政务失信记录	持续推进
		21. 完善企业环保信用评价制度	2020 年

序号	主要任务	重点举措	完成时限
		22. 落实排污企业黑名单制度	持续推进
7	健全环境治理法规政策体系	23. 制定吉林省生态环境保护条例	2020 年
		24. 研究修订吉林省大气污染防治条例	持续推进
		25. 研究修订吉林省城市机动车排气污染防治条例	持续推进
		26. 研究修订吉林省危险废物污染防治条例	2020 年
		27. 研究修订吉林省河道管理条例	2020 年
		28. 研究修订吉林省自然保护区条例	持续推进
		29. 研究制定生物质耦合燃煤电厂燃用生物质排放标准	2021 年
7	健全环境治理法规政策体系	30. 研究制定生物质户用炉具排放标准	2021 年
		31. 研究修订《吉林省地表水功能区》	2020 年
		32. 研究制定环境影响后评价技术规范（工业类）	2020 年
		33. 研究制定排污口规范化管理技术规范	2020 年

序号	主要任务	重点举措	完成时限
		34. 健全生态保护补偿机制，逐步建立森林、草原、湿地、河流和耕地五大生态保护补偿体系	持续推进
		35. 建立绿色项目建设投融资项目推荐机制	2020 年
		36. 全面落实环境高风险领域环境污染强制责任保险制度	持续推进
		37. 健全完善排污权和碳排放权交易政策体系	2022 年
8	健全环境治理支撑体系	38. 建立吉林省生态环境保护“十四五”规划体系	2021 年
		39. 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	持续推进
		40. 建立生态环境智慧平台	2020 年