

关于构建现代环境治理体系的实施意见

（征求意见稿）

为贯彻落实好中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于构建现代环境治理体系的指导意见》（中办发〔2020〕6号）和自治区党委、自治区人民政府印发的《关于构建现代环境治理体系的实施方案》（内党办发〔2021〕11号）精神，结合我市实际，制定以下实施意见。

一、健全环境治理领导责任体系

（一）健全工作责任机制。市委、政府负总责，各部门及旗区承担环境治理具体工作责任，贯彻执行党中央、国务院、自治区生态环境保护重要决策部署，组织制定有利于鄂尔多斯市生态环境保护的目标任务、重大举措、重点工程，压实各部门、各旗区生态环境保护责任。深化环境治理改革，强化考核问责，按计划开展领导干部自然资源资产离任（任中）审计、环保专项资金审计等相关工作，实行生态环境保护“党政同责、一岗双责”，实行领导干部生态环境损害责任终身追究制。各相关部门、旗区按照环境保护责任清单，承担环境治理的具体责任制度，统筹做好改善环境质量、污染防治、监管执法、市场规范、资金安排、宣传教育等工作。（责任单位：市委办、组织部，市政府办、审计局、生态环境局，各旗区党委和人民政府；以下各项措施责任单位均含各旗区党委和人民政府，不再单列）

（二）合理划分财政事权和支出责任。落实国务院办公厅印发

的《关于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的通知》（国办发〔2020〕13号）和《关于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》（内党办发〔2021〕11号）精神，加快生态环境领域市以下财政事权和支出责任划分改革，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的市及旗区财政关系。统筹用好生态修复、环境治理、生态环境损害赔偿等资金，优化资金分配方式和绩效考核机制。综合考虑各旗区环境治理的财政需求，完善转移支付制度，加大对承担重要生态功能、提供优质生态产品地区的转移支付力度。安排重点流域水污染防治、重点区域大气污染防治、固体废物污染防治、地下水污染防治、生态环境监测执法能力建设、生态环境管理事务等预算，加大向国家、自治区争取出境河流水质达标治理、区域大气联防联控、控制温室气体排放等转移支付力度。认真落实自治区生态环境监测监察执法垂直改革后承担的财政支出责任。（责任单位：市财政局、发改委、税务局、生态环境局）

（三）强化目标评价考核。围绕自治区下达的目标任务，科学安排实现目标任务的重点任务和重大工程，并纳入市、旗区两级社会发展规划、国土空间规划及相关专项规划。落实优化生态文明建设、推动高质量发展、绿色低碳发展等考核工作，强化资源消耗、环境损害、生态效益等指标考核，考核结果作为领导班子和领导干部综合考核评价、奖惩任免的重要依据。探索主要污染物排放总量控制、传统大气主要污染物与温室气体排放协同控制

机制，强化大气环境质量、水环境质量改善、土壤环境质量保持稳定及环境风险得到有效控制的举措。（责任单位：市委组织部，发改委、自然资源局、统计局、生态环境局）

（四）落实生态环境保护督察制度。坚持问题导向，落实整改责任，加快推进生态环境保护督察反馈问题整改，全力配合做好中央、自治区生态环境保护督察、“回头看”专项督察工作，组织协调制定中央、自治区生态环境保护督察反馈意见整改方案。压实生态环境保护责任，提升整改实效。（责任单位：市委办，市政府办、生态环境局）

二、健全环境治理企业责任体系

（五）全面实行排污许可管理制度。全面落实以排污许可为核心的固定污染源环境管理制度，对排污许可重点管理的企业要求纳入污染源在线监控平台，强化固定污染源达标排放，督促重点排污单位安装在线监控设备并与市级平台联网。积极贯彻落实《排污许可管理条例》，建立健全排污许可管理制度，强化环评管理与排污许可制度的有机衔接，督促排污单位落实主体责任，确保排污单位持证排污、按证排污。做好排污许可证后监管，强化依证监管，将证后监管工作纳入年度生态环境执法计划，充分利用“双随机、一公开”环境监管手段加强排污许可证后监管工作，严厉打击无证排污、不按证排污违法行为，督促排污单位主动公开相关信息，自觉守法。（责任单位：市生态环境局）

（六）推进生产服务绿色化。坚决遏制“两高”项目盲目发展，

对新建“两高”项目严格环境准入，深入实施“三线一单”，强化规划环评效力，落实区域削减要求，将碳排放纳入环境影响评价体系。严格项目审核审批，严禁已淘汰的落后产能进入我市，做好产业发展规划，编制《鄂尔多斯市主导产业及重点产业链发展方案（2021年-2030年）》。加快淘汰化解落后和过剩产能，引导产能过剩行业限制类产能（装备）有序退出，实施产能置换升级改造。推进重点行业强制性清洁生产审核工作，以化工、冶金、焦化、有色、能源、印染等行业作为审核重点，推进企业绿色发展，推动能源资源全面节约利用，严控能源和水资源消耗、建设用地等总量和强度双控及碳强度完成自治区考核目标，落实最严格水资源管理制度，确保用水总量和用水强度达到自治区要求。围绕重点园区、重点行业开展绿色园区、绿色企业、绿色设计产品和绿色供应链等示范创建，积极发挥自愿性“拉高线”作用，鼓励支持企业通过认证手段提高产品美誉度、竞争力。强化技术指导帮扶，为有意愿认证组织提供法律法规、技术标准等信息服务。（责任单位：市发改委、自然资源局、工信局、生态环境局、水利局、市场监管局）

（七）提高治污能力和水平。严格落实环评审批、排污许可、排污权交易、“三同时”验收等环保制度，强化排污企业环境治理责任落实。扩大散煤治理范围，提升挥发性有机物和工业炉窑无组织排放治理水平，推进火电、钢铁、焦化以及大型工业锅炉超低排放改造，实施重点行业特别排放限值改造。深入推进工业

企业入河排污口整改治理，落实“阳光排污口”制度。加强土壤监测监管，开展“无废”城市建设。定期更新重点排污企业名录，将重点排污单位纳入污染源在线监控平台，强化固定污染源达标排放，督促新确定重点排污企业依法安装污染物排放自动监控设备，与市级平台联网并保障正常稳定运行。重点监管单位严格执行自行监测制度，制定发布自行监测方案并依法对数据负责。全面强化固定源达标排放监督检查，落实“双随机”抽查制度，结合信访受理、专项执法、突击检查、明察暗访等检查形式，杜绝治理效果和监测数据造假行为。（责任单位：市生态环境局）

（八）加强环境治理信息公开。排污企业应加强环境治理信息公开，建立企业环境信息公开承诺制度，通过企业网站、现场公示牌等途径依法公开污染防治设施、排放方式、执行标准、排放浓度、排放总量等污染物排放情况及运行情况。支持企业“创绿”，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，建立污染物治理技术等生态环境教育基地，定期向社会公众开放。（责任单位：市生态环境局）

三、健全环境治理全民行动体系

（九）强化社会多元监督。建立公众参与环境管理决策的有效渠道和合理机制，以环境网格化监管平台暨“12369”应急指挥中心为平台，整合来信来访、微信、网络舆情等公众监督举报渠道，健全群众举报、信访受理及反馈机制等一系列环境信访案件

调处制度和 work 程序，促进信访工作制度化、规范化、科学化。引导新闻媒体加强舆论监督，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，并就问题解决及时跟进，迅速反馈。认真贯彻执行《内蒙古自治区生态环境违法行为举报奖励办法（试行）》，鼓励公众积极参与生态环境保护监督管理，严肃查处各类生态环境违法行为。（责任单位：市委宣传部分，市网信办、生态环境局）

（十）发挥各类社会团体作用。依托工会、共青团、妇联等群团组织，搭建环境治理公共平台，调动工人阶级主力军、青年生力军、妇女半边天作用参与生态环境保护。积极发挥全市各级工会引领作用，引导全市广大职工参与环境治理，普及环保知识。动员组织青年志愿者参与环境治理，积极打造“共青团+青年环保社会组织+青年志愿者+青年突击队”的“蒙小青”队伍体系，传播绿色生态理念，进一步加强与政府部门、企事业单位、社会组织合作，创新工作方式，实施公益项目，引导广大青少年树立和践行生态文明理念。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，推广先进治污技术。（责任单位：市民政局、生态环境局、总工会、团委、妇联）

（十一）提高全民环保素养。把生态文明建设纳入各级党委（党组）理论中心组学习内容，以及各级党校（行政学院）培训、高等学校、职业学校、中小学等党政领导干部培训内容和教育课

程。做好六五世界环境日、国际生物多样性日、节能宣传周和全国低碳日宣传，倡导勤俭节约、绿色低碳的社会风尚。积极开展环保公众开放日活动，让公众零距离了解环保工作与举措，保障公众的知情权、参与权和监督权。加强环境保护宣传教育，推进环境友好学校建设，打造优质生态文明教育基地，提升广大青少年生态环境人文及科学素养。持续推进生态文明建设市、旗区示范创建工作，及时总结经验、推广创建成果。建立完善生活垃圾分类收运处理体系，引导居民自觉开展生活垃圾分类。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。（责任单位：市委组织部、宣传部、党校行政学院，市发改委、生态环境局、教育局、住建局、交通局）

四、健全环境治理监管体系

（十二）强化监管体制建设。全面落实生态环境保护综合行政执法改革，完成生态环境机构监测监察执法垂直管理制度改革任务，加强生态环境保护综合行政执法队伍建设。按照《内蒙古自治区市场监管领域部门联合抽查事项清单》要求，与市场监管等相关部门开展联合抽查工作，指导各旗区生态环境分局严格按照“双随机、一公开”要求开展工作。针对不特定企业开展的行政执法检查活动，要充分将“双随机、一公开”监管与“正面清单”制度、环境信用评价制度等监管制度融合开展。大力拓展非现场监管的手段及应用，根据自治区生态环境厅建立的《内蒙古自治区排污单位非现场监管程序规范（试行）》，将非现场监管

作为不干扰企业正常生产的监管手段和日常执法检查的主要方式，规范工作流程，有效监督排污单位严格落实各项污染防治措施，实现“阳光排污”达标排放。深入推进生态环境行政执法公示制度、执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度，规范执法程序。提升环境监控执法科技支撑能力，升级应用支撑、网络及基础设施，强化环境数据全领域采集和应用，完善市、旗区环境信息监管体系。持续推进乌海及周边地区大气污染联防联控联治。（责任单位：市生态环境局）

（十三）加强司法保障。完善行政执法与刑事司法联动机制，增强准确把握适用环境污染犯罪入罪标准的能力，针对性开展学习培训工作，使执法人员熟知相关法律法规，熟练掌握取证、鉴定、时限等办案程序，提高执法能力和水平。完善联席会商机制，定期召开会议研究执法协作和案件侦办工作。进一步畅通信息共享渠道，协同解决办理环境污染案件遇到的新情况新问题，努力避免有案不移、有案难移、以罚代刑等情况，实现行政处罚和刑事惩处的良好对接。强化环保、公安、检察院等多部门联合执法，开展严厉打击危险废物环境违法犯罪和重点排污单位自动监测数据弄虚作假违法犯罪等专项行动。完善生态环境检察公益诉讼专业化监督体系，推行检察公益诉讼“三检合一”、“一体化办案”工作机制，健全生态环境损害赔偿与检察公益诉讼衔接机制。加强环境案件审判工作，推进生态环境案件行政、民事、刑事“三合一”审理模式，同自治区高院环境资源审判庭形成上下协同、

对口指导的环境资源审判工作机制。抓好执法办案第一要务，坚持严格执法，依法惩处环境污染、破坏资源等犯罪，妥善处理各类环境资源民事纠纷，有序推进环境公益诉讼案件，依法受理和审理检察机关及其他社会组织提起的公益诉讼案件，积累审理公益诉讼经验，助力全方位环境保护机制的完善。（责任单位：市公安局、人民检察院、中级人民法院、生态环境局）

（十四）提升监测能力。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，扩大生态环境监测网络覆盖范围。重点推进“鄂尔多斯智慧生态环境大数据及智能管控体系”项目建设，通过补充空气质量超级站、空气质量标准站、主要温室气体监测站、激光雷达、空气质量微站、水环境监测子站、辐射站、卫星遥感、无人机、走航车、AI 仿真模型等新型监控手段，结合现有的生态环境监测网络，形成“空天地”一体化的生态环境监测网络。建立生态环境大数据分析应用及业务协同联动体系，基于大数据智能算法，围绕生态环境核心业务提供多维度分析模型、智能学习，服务于环境问题研判、环境监察执法、环境风险预测、污染物特征因子溯源等，提升生态环境大数据智能分析能力。不断完善生态环境监测技术体系，完善大气环境质量预报和重污染天气应急预警水平，加强污染源追踪和解析，建设水质监测预警平台，加强水源地和土壤污染物监测，加强重点流域城镇水源地水质、水体放射性监测和预警。深化可控重点污染源企业自动监控全覆盖，推进机动车尾气遥感监测系统和 OBD（重型柴油车车载

诊断)系统建设,实现重点污染源动态管控。建立生态环境监测质量长效机制,确保监测数据“真、准、全”。强化污染源执法监测与生态环境应急监测能力建设,完善旗区分局环境监测站标准化建设,优化配置监测力量。(责任单位:市生态环境局)

五、健全环境治理市场体系

(十五)构建规范开放的市场。深化“放管服”改革,推进环境保护简政放权、放管结合、优化服务、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文件。进一步规范简化行政许可、审批事项,优化营商环境,加强事中事后监管,引导各类资本参与生态环境治理投资、建设、运行。深入推进公平竞争审查制度,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。(责任单位:市生态环境局、市场监督管理局)

(十六)加快发展环保产业。围绕煤炭开采、化工、火电、冶金等产业需求,优先发展壮大环保技术研发和生产性服务业,推动节能环保产业从产品生产向技术服务延伸,从技术应用向技术创新突破,推进工业园区向生态产业园区转变。大力发展水体综合治理修复与资源化、大气污染物协同治理、固体废弃物处置和资源循环利用的技术与装备,支持太阳能光热技术、热储能采暖,支持清洁能源取暖、空气源热泵等节能装备,加大市场推广力度。推进燃煤工业炉窑改造、低温工业余热余压利用等节能技术应用。强化能源、冶金、化工等行业的烟气脱硫、脱硝、除尘

及二氧化碳回收利用等技术研发与示范。支持粉煤灰、煤矸石、电石渣等大宗工业固废资源回收与综合利用。统筹高等学校、科研机构、企业、行业协会等各方面资源，开展多层次、多元化、多形式产学研用合作，健全创新成果转化体系，加快培育一批具有核心竞争力的创新主体，努力突破环保产业发展瓶颈，提高环保产业技术装备水平。鼓励和引导拥有先进环保技术、装备、产能的本土企业参与建设，承揽节能环保工程和服务项目。充分发挥环保产业协会、学会在行业自律、市场规范、技术交流、科学普及等方面作用，规范行业行为，促进市场公平竞争。（责任单位：市发改委、工信局、生态环境局、教育局、财政局、科技局、商务局）

（十七）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，对城市生活污水、垃圾处理设施实行投资、建设、运营和监管分开的管理模式，形成权责明确、制约有效、管理专业的市场化运行机制。鼓励环境综合治理托管服务模式，推进污染源自动监控设施社会化运营，推进工业园区开展环境污染第三方治理试点和城镇环境综合治理托管服务试点，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。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。加大财政投入，加快推进城乡居民生活垃圾分类和资源化利用，支持农村生活污水治理项目建设和运行维护，建立建设、运营、管理行之

有效的制度体系。（责任单位：市发改委、财政局、住建局、工信局、生态环境局、农牧局）

（十八）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。落实和完善污水处理、垃圾处理收费政策，建立健全鼓励使用中水、矿井水，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，严格按照《内蒙古自治区定价目录》的管理权限和《政府制定价格行为规则》的规定，贯彻落实行业差别电价政策和居民阶梯电价政策，严格落实国家明确的电解铝、水泥、钢铁等行业差别化电价政策。建立充分反映供水成本、激励提高供水质量的价格形成和动态调整机制，全面落实城镇非居民用水超定额累进加价制度，制定调整污水收费标准。深入推进农业水价改革，全面实行超额累进加价并同步建立精准补贴机制、农业用水超额累进制度，农业水价综合改革试点地区将农业水价提高到运行维护成本或完成水平。（责任单位：市发改委、财政局、住建局、农牧局、水利局）

六、健全环境治理信用体系

（十九）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。建立健全生态环境信用信息系统，建立环境治理政务诚信档案和政务失信记录机制，全面归集全市各级行政机关和公职人员在环境保护工作中形成的信用信息，并推

送至市社会信用信息共享平台，市社会信用信息共享平台将相关信息共享至自治区信用平台，并通过“信用中国（鄂尔多斯）”网站、政府门户网站依法逐步公开。（责任单位：市发改委、中级人民法院、纪委监委、市委组织部、人社局、市场监督管理局、行政服务局、生态环境局）

（二十）健全企业信用建设。依托生态环境大数据平台，强化企业“三同时”、自行监测、环境违法等环境管理信息数据的采集、整理，健全信息公开制度。对全市重点排污单位开展年度环境信用评价工作，对企业污染防治、生态保护、环境管理和社会监督等生态环境保护工作进行综合评价。强化信用考核分类监管，按照评价结果分级，对企业实行差异化监管，对评出的环境诚信企业，在资金扶持、项目审批等方面优先办理。对评出的环境违法企业，责令限期整改，未完成整改前，不予安排项目、资金。对评出的环境不良企业实施挂牌督办，不予项目资金支持，取消评优评先资格，暂停有关项目审批，不受理上市或再融资核查申请等相关业务。实行守信联合激励和失信联合惩戒，及时将评价结果报送市社会信用体系建设领导小组，纳入社会信用信息公共平台，在社会信用体系建设领导小组成员单位之间实现信息共享，作为开展企业整体信用评级、招投标资格认定、项目支持、资金下拨、绿色信贷、上市核查、再融资申请核定等工作时的重要参考依据。（责任单位：市发改委、金融办、财政局、市场监督管理局、生态环境局）

七、完善环境治理法规政策体系

(二十一) 加强地方法规建设。制定出台有利于生态环境保护的水、气、土及固体废物等污染防治的地方性法规。加强生态环境和资源保护领域案件的公益诉讼，立足环境资源审判工作，积极打造典型案例，提炼调研成果，对造成生态环境损害的，依法追究刑事责任。研究制定碳排放管理规定，落实生态环境损害赔偿制度及修订。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。(责任单位：市人大常委会法工委、司法局、公安局、人民检察院、中级人民法院、财政局、生态环境局)

(二十二) 加强财税支持。配合中央、自治区完成环保投资项目储备库建设，做好本级环保投资项目储备库建设工作，多层次、多方面积极争取国家、自治区资金支持，鼓励企业加大环保资金投入。统筹生态修复、环境治理及生态环境损害赔偿等资金管理，优化创造环保专项资金使用方式，加大对环境污染第三方治理、政府和社会资本合资模式支持力度。建立健全生态环境多元化投入机制，调整优化财政支出结构，建立投入力度与生态环保任务特别是污染防治任务相匹配的保障机制，建立矸石回填矿企增加其采煤配额、矸石未回填的矿企核减采煤配额等激励制度。积极探索建立市场化投入机制，持续支持生态环保领域建设。严格执行《鄂尔多斯市水生态补偿机制（试行）》，实施水生态补偿办法。落实国家、自治区对生态环保产业的税收优惠政策，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

境保护和污染防治税收优惠政策，促进企业降低大气、水等污染物总量减排、达标排放。（责任单位：市财政局、税务局、生态环境局）

（二十三）加强金融扶持。加快重点流域水质达标治理、以煤矸石为主大宗固废治理、重点区域大气污染治理、土壤污染治理、生态修复遗留问题治理、生态环境系统能力建设等项目库建设，积极争取国家、自治区绿色发展基金支持。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，扩大环境污染强制责任保险试点的行业。大力推进绿色金融改革创新，不断开发绿色金融产品，引导落实上级金融政策。加强碳排放权交易能力建设，活跃排污权二级市场，落实企事业单位碳排放监测和第三方核查制度，将温室气体自愿减排项目优先纳入全国碳排放交易市场。鼓励重大环保装备融资租赁。（责任单位：市发改委、市财政局、生态环境局、金融办、银保监局）

八、强化组织领导

（二十四）加强组织实施。各旗区党委、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。市发展改革委要加强统筹协调和政策支持，市生态环境局推进相关具体工作，市直有关部门要密切跟踪国家和自治区出台的相关政策，及时贯彻执行。各旗区党委、政府，各有关部门要认真履责，密切配合，执行落实中的重大事项及时向市委、政府报告。