

关于加快构建现代环境治理体系的实施意见

为大力推进我市环境治理体系和治理能力现代化，根据中共中央办公厅、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》，结合实际，提出如下实施意见。

一、明确总体要求

(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，深入贯彻落实习近平生态文明思想和习近平总书记考察上海重要讲话精神，自觉践行“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念，健全法规制度体系，创新优化治理模式，实现政府治理和社会调节、企业自治良性互动，为推动我市经济高质量发展、加快建设生态之城和早日建成天蓝水清地绿的美丽上海提供有力保障。

(二) 基本原则

——坚持党的领导。加强党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，全面落实党政同责、一岗双责，更好地把环境保护制度优势转化为环境治理效能。

——坚持多元共治。明晰政府、企业、公众等各类主体权责，健全政企民良性互动机制，强化市、区、部门、区域协同联动，紧紧依靠人民，推动形成全社会生态环境共建共治共享新格局。

——坚持市场导向。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，鼓励环境治理模式创新，完善经济政策，健全市场机制，加强诚信建设，规范市场行为，激发各类市场主体活力。

——坚持依法治理。健全法规标准体系，夯实企业主体责任，严格执法、刚柔并济，构建源头严防、过程严管、损害严惩、责任追究的生态环境保护体系。

(三) 主要目标

到2025年，建立健全高标准、高水平的环境治理领导责任体系、企业责任体系、全民行动体系、监管体系、市场体系、信用体系、区域协作体系、法规政策体系，全面落实各类主体责任，充分激发市场主体和公众参与积极性，形成导向清晰、决策科学、执行有力、激励有效、多元参与、良性互动的现代环境治理体系，走出一条具有中国特色、体现上海特征、符合超大城市特点和规律的现代环境治理新路子，为人民群众提供更多优质生态产品，生态环境保护和环境治理水平继续走在全国前列。

二、健全环境治理领导责任体系

(一) 进一步明确环境治理责任。修订《上海市生态环境保护工作责任规定(试行)》。建立健全生态文明建设领导机制，坚持和完善环境保护和建设三年行动计划滚动实施机制，进一步深化落实河长制、湖长制。依托城市运行综合管理中心平台，加强部门协同和条块联动。探索建立街镇、产业园区“最小单元”环境治理新模式。

(二) 优化目标评价考核和督察机制。把生态环境保护主要指标纳入高质量发展评价体系。制订污染防治攻坚战成效考核实施方案。制定上海市实施《中央生态环境保护督察工作规定》办法，健全完善督察整改机制。生态环境保护考核和督察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。

三、健全环境治理企业责任体系

(一) 全面实行排污许可管理制度。全覆盖推进企业排污许可发证和登记管理，加强发证后执法监管。在自贸试验区临港新片区实施更大力度环境影响评价改革举措。建立与排污许可相衔接的污染源信息定期更新机制。

(二) 加快推进生产服务绿色化。健全完善以绿色低碳为导向的制度体系。出台“三线一单”生态环境分区管控的实施意见，制定生态环境准入清单。定期更新我市产业结构调整负面清单。积极推行绿色生产和绿色设计。完善清洁生产审核政策。加大绿色农产品推广力度。加强塑料污染治理。分类推进能效、环保“领跑者”制度。鼓励创建生态工业园区。积极推广绿色供应链管理试点。

(三) 加强企业责任制度建设。推动排污单位建立健全环境保护责任制度。分批制定重点行业环保守则。严格执行污染源自行监测制度，严厉打击环境监测数据弄虚作假行为。落实生产者责任延伸制度，强化生产者废弃产品回收处理责任。

(四) 强化环境治理信息公开。规范企事业单位环境信息公开工作。健全企事业单位环境信息公开制度。有效落实上市公司和发债企业环境信息强制披露制度。推行重点企业环境责任报告制度。全面推进环保设施向社会公众开放。鼓励排污企业在确保安全生产前提下，向社会公众开放。

四、健全环境治理全民行动体系

(一) 强化全社会监督。畅通民意表达渠道，健全“12345”市民服务热线、“12369”环保举报热线、信访投诉等举报、查处、反馈机制，及时回应群众诉求。完善环境违法行为有奖举报等制度。通过新闻发布会、网上公告、媒体专栏等多种方式，及时公开与生态环境保护相关的信息，接受社会监督。健全生态环境公益诉讼制度，引导具备资格的环保组织依法开展生态环境公益诉讼。创新工作举措，充分发挥基层组织在环境保护领域的自治作用。

(二) 发挥各类社会团体作用。充分发挥工会、共青团、妇联等群团组织和相关行业协会、商会等社会组织在环境治理中的作用。构建完善生态环境保护志愿服务体系，成立市青少年生态文明志愿服务总队。建立社会组织参与环境治理长效机制，引导环保组织规范化、专业化运行。鼓励相关基金会和企业依法依规开展或捐助环保公益活动。

(三) 提高公民环保素养。把生态环境保护纳入国民教育体系，并作为各级领导干部专业化能力和素养培训的重要内容，推进相关宣传教育进学校、进家庭、进社区、进工厂、进机关。加大环保公益文化推广力度。大力开展各类环保宣传教育、环保科普等活动。

(四) 推广绿色生活和绿色消费。推行绿色产品政府采购制度。加强政策引导，在公交、环卫、出租、通勤、邮政、城市物流等领域推广使用新能源汽车。积极推广节能环保低碳产品。广泛宣传绿色生活理念，形成崇尚绿色生活的社会氛围。分类推进节约型机关和绿色家庭、绿色学校、绿色小区、绿色出行、绿色商场、绿色建筑等重点领域创建活动。

(五) 大力弘扬垃圾分类新时尚。巩固提升生活垃圾分类实效，完善生活垃圾全程分类体系，强化末端利用设施建设，健全生活垃圾分类常态长效机制。加快推进可回收物“点站场”体系建设，完善提升两网融合回收体系，支持回收利用产业发展，打造全国垃圾分类、资源化利用示范城市。

五、健全环境治理监管体系

(一) 完善监管体制。制定生态环境保护综合执法队伍权力和责任清单。全面完成涉及市级考核评估的环境质量监测事权上收。深化“双随机、一公开”监管机制，建立正面清单制度。进一步完善生态环境保护执法裁量权行使规则。

(二) 规范执法制度。强化依法治污，加大生态环境保护执法力度，对各类环境违法行为依法追究行政责任和刑事责任。注重“柔性”执法，制定生态环境轻微违法违规行为免罚清单。充分利用卫星遥感、无人机、在线监控、大数据分析等手段，开展非现场执法检查。强化服务指导，严禁“一刀切”式执法。加强生态环境保护执法联动，形成执法合力。

(三) 加强司法制度保障。健全生态环境部门、公安机关、检察机关、审判机关信息共享、案件移送、联合调查、案情通报等协同配合制度。深入推进生态环境领域民事、行政、刑事“三合一”审判机制。加强环境资源审判队伍专业化建设。坚持恢复性司法理念，完善生态修复实施机制。

(四) 推进智慧环保监测监控管理。建设覆盖全要素、全区域、全领域的生态环境智慧监测网络体系。开展排污单位污染排放监测与用能监控联动试点。大力发展生态环境智慧监测监控，推动人工智能、5G、物联网、区块链等新技术应用。支持具有自主知识产权的监测技术装备研发和应用转化。全面推进政务服务“一网通办”、城市运行“一网统管”，实现生态环境审批和服务事项全程网上办理；加快推进各类生态环境数据全域海量汇聚和共享，强化智能场景开发应用，实现生态环境领域“一屏观天下、一网管全城”。

六、健全环境治理市场体系

(一) 构建规范开放的市场。规范生态环境领域政府投资项目社会资本市场准入条件，对各类所有制企业一视同仁。推进生态环境领域第三方从业机构信用体系建设，建立健全管理制度和失信惩戒机制，构建第三方从业机构信息平台，严厉打击不规范的市场行为。

(二) 强化环保产业支撑。健全绿色技术创新体系，加强关键环保技术产品自主创新。落实首台（套）重大环保技术装备保险补偿机制试点，推动首台（套）绿色技术创新装备示范应用。加强环保智库、重点实验室、工程（技术）研究中心、科学观测研究站等创新平台建设。积极扶持骨干优精企业，做大做强一批环保行业龙头企业。支持符合条件的环境污染第三方治理企业上市融资、发行企业债券和中期票据等。

(三) 鼓励环境治理模式创新。出台第三方环保服务规范。积极推行环境污染第三方治理，鼓励支持第三方诊断、服务等新模式、新业态。鼓励对工业污染地块修复采用“环境修复+开发建设”的创新模式。

(四) 完善价格收费机制。完善产业差别化电价政策。逐步调整完善污水处理费征收标准。研究探索企业污水排放差异化收费机制，在工业园区率先试点推行。建立有利于促进垃圾分类和减量化、资源化、无害化处理的固体废物处理收费机制。

七、健全环境治理信用体系

(一) 加强政务诚信建设。将我市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，依法依规逐步公开并追究相关责任，取消被纳入政务失信记录的相关政府部门和公职人员参加各类荣誉评选资格。健全公务员失信记录信用修复机制。

(二) 健全企业环境信用建设。全面实施企业环境信用评价制度和动态调整机制，依据评价结果实施分级分类监管。建设企业环境信用信息平台，依法依规将企业环境信用信息向社会公开。完善企业环境失信记录信用修复机制。健全多部门企业环境信用信息共享和联合惩戒制度，推行企业环境信用与政府采购、财税补贴、评先创优、保险费率厘定、水电价、信贷等政策挂钩机制。

八、健全环境治理区域协作体系

(一) 推动跨区域环境联动共保。坚持共保联治、共建共享，探索建立长三角区域生态环境保护协作新机制。继续落实太湖流域水环境综合治理机制，协同制订太浦河、淀山湖等重点跨界水体联保专项治理方案。持续深化长三角区域大气污染防治协作，加强重污染天气应急联动和重大活动协同保障。加强车船环境保护信息共享和联动执法。推动长三角区域固体废物污染联防联控，严厉打击危险废物非法跨界转移倾倒。制定长三角生态绿色一体化发展示范区生态环境专项规划。在长三角生态绿色一体化发展示范区率先推进统一标准、统一监测、统一执法的环境监管新模式。

(二) 探索区域绿色发展协同机制。建设长三角绿色技术创新综合示范区。建设长三角绿色技术创新基地，推动“科学+技术+工程”联合攻关和示范应用。建立长三角绿色技术产权交易服务平台。支持绿色技术银行设立绿色产业发展中心。推进长三角环境信用体系建设。推进长三角绿色供应链管理机制建设。

九、健全环境治理法规政策体系

(一) 完善地方环境保护法规标准。推动环境影响评价、扬尘污染防治等领域地方立法，开展土壤污染防治、排污许可证管理、移动源大气污染防治等相关立法研究。推进绿色标准体系建设，聚焦汽修、涂装等行业，加快涉挥发性有机物等重点领域相关标准的制定和修订。鼓励推行各类涉及环境治理的绿色认证制度。

(二) 加强财税支持。制订生态环境领域市、区财政事权和支出责任划分改革实施方案。完善生态补偿机制政策。加大环境基础设施建设投入力度，加强对企业节能减排和污染治理的必要支持。严格执行环境保护税法，依法适时调整我市税额标准。积极落实环境保护专用设备企业所得税、第三方环境污染治理企业所得税、污水污泥与垃圾处理等资源利用产品增值税的优惠政策。

(三) 完善金融扶持。加快推动国家绿色发展基金有效运转、发挥作用。推进土壤污染防治基金设立工作。大力发展绿色信贷，支持绿色信贷项目申请财政贴息。鼓励绿色债券发展，完善相关支持政策。推进实施环境污染强制责任保险制度，鼓励保险机构创新绿色保险产品和服务。深化我市碳排放交易试点，配合国家推进全国碳排放权交易系统建设。鼓励在沪金融租赁公司开展重大环保装备融资租赁业务。

十、强化组织实施

(一) 加强组织领导。各区、各部门要结合本区、本部门实际，进一步细化构建现代环境治理体系的目标任务和政策措施，确保本实施意见确定的重点任务及时落地见效。市发展改革委要加强统筹协调和政策支持，市生态环境局要牵头推进相关具体工作，有关部门各负其责、密切配合。各区、各部门在落实本实施意见过程中的重大事项要及时向市委、市政府报告。

(二) 做好试点示范。各区、各部门要结合实际，勇于创新、大胆实践。崇明世界级生态岛、长三角生态绿色一体化发展示范区、自贸试验区临港新片区、虹桥商务区等要先行先试、走在前列。鼓励有条件的区、街镇、产业园区和重点行业、重点领域因地制宜、分类推进现代环境治理体系建设先行示范，为现代环境治理体系建设探索新路、积累经验、提供借鉴。