

## 附件 1

# 关于优化生态环境保护执法方式 提高执法效能的指导意见

(征求意见稿)

优化执法方式是实现精准治污、科学治污、依法治污的重要举措，提高执法效能是打赢污染防治攻坚战的有力保障。为进一步增强生态环境保护执法工作的统一性、权威性和有效性，坚持依法规范、科学高效、精准施策、服务引导、务实创新，不断严格执法责任、规范执法行为、优化执法方式、提升守法水平，全面提高执法效能，现提出以下意见。

### 一、明确职责范围，切实落实行政执法责任

**(一) 建立执法事项清单管理制度。**2020 年底前，各省级生态环境部门要结合法律、行政法规、部门规章立改废释和地方立法等情况，完成省级生态环境保护综合行政执法事项目录编制并指导各市进一步细化完善，建立动态调整和长效管理机制。

**(二) 明确执法权责要求。**2021 年底前，地方各级生态环境部门要制定公布简明易懂的行政执法履职要求和相应的问责办法。对作为第一责任层级的执法事项，进一步落实责任主体，优化履职方式，细化工作流程，明确追责情形。探索建立依照权责清单事项履行职责的免责制度。以履职效能为中心，从执法力度、办案质量、工作成效、优化创新、指导帮扶、公众满意度等方面，

探索可量化的执法履职评估办法。

## 二、规范现场检查，严格约束行政执法行为

**(三) 强化执法计划制度。**各级生态环境执法机构要全面统筹执法资源和工作任务，科学制定季度执法计划，报同级生态环境部门批准、上级生态环境执法机构备案后实施。现场检查应采取全面检查或者重点检查的方式进行，合理设置人均检查数量，努力提升环境污染问题的发现率。生态环境业务主管部门在日常监管中发现涉嫌生态环境违法行为的，应及时将相关线索移交执法机构。

**(四) 完善“双随机、一公开”监管制度。**将生态环境部门的所有计划性现场检查均纳入“双随机、一公开”制度管理。优化“一单两库”，动态更新随机抽查事项清单，分类管理检查对象名录库、执法人员名录库。将信用评价等级低、自动监测超标频次高、举报投诉多的污染源以及新取得环评批复、新完成自主验收的建设项目纳入特殊污染源监管信息库中，提高随机抽查比例；对信用评价等级高、长期稳定达标排放、环境风险低的企业减少抽查。将执法人员按业务专长分类标注，将专家和专业机构分类加入。将排污许可证作为开展随机抽查的重要内容和依据。将抽查事项、抽查计划、抽查结果及时、准确、规范向社会公开。

**(五) 深化正面清单制度。**建立常态化、规范化的正面清单制度，明确清单的编制、公开、实施和调整机制。明确免除或减少现场检查、对轻微违法审慎处罚等保障措施。明确采取非现场执法模式，强化在线监测和物联网监管。明确启动现场检查、动态调整退出机制。明确严惩恶意违法原则。

**(六) 健全执法监测协同联动。**建立执法、监测机构联合会商、

联合培训等机制，完善监测数据作为执法证据的获取和使用机制。依据环境执法需求制定执法监测计划，鼓励将负责执法监测的专门机构或人员统一纳入生态环境综合行政执法队伍，探索适合省以下生态环境机构监测执法垂直管理模式的县区级“局队站合一”运行方式。推进执法监测工作市场化，委托有资质、能力强、信用好的社会监测机构开展执法监测。

**（七）推进移动执法系统全面应用。**通过考核通报、全面培训等措施，实现移动执法终端的全覆盖使用。完善系统信息库，实现一企一档、动态更新。完善检查流程、现场取证、笔录制作、数据上传等操作流程，实现清单式执法，全程实时留痕。推动移动执法系统与信访举报、双随机等业务系统互联互通。推动现场检查、行政处罚和综合监管信息衔接融合、与国家“互联网+监管”平台联动对接。

**（八）严格落实“三项制度”。**全面推行行政执法公示制度、执法全过程记录制度和重大执法决定法制审核制度。按照“谁执法、谁公示”的原则，以当地生态环境部门官方网站为主要载体，以“两微”平台、新闻媒体、服务窗口等为补充，拓展公示渠道，规范公示程序。积极推动执法记录仪的配备使用，探索建立移动执法后台支撑系统和视频通讯平台，实现现场执法的视频记录和执法全过程的可视可控。明确重大执法决定法制审核目录清单，进一步完善审核内容、流程和协调机制。

**（九）规范行政处罚自由裁量权。**省级生态环境部门要结合地方实际和综合行政执法事项目录制定，对适用自由裁量权的事项进行修订补充和完善。对主动消除或者减轻违法行为危害后果的，违法

行为轻微并及时纠正、没有造成危害后果的，明确依法从轻、减轻或者免于处罚的情形，审慎采取查封、扣押、限制生产、停产整治等措施。鼓励有条件的市级生态环境部门对省级裁量规则和基准细化量化，进一步压减自由裁量权。推动自由裁量系统开发运用，逐步实现裁量电子化。鼓励京津冀、长三角、成渝地区等探索区域统一裁量。

**（十）完善典型执法案例发布指导制度。**国家和省级生态环境部门要建立典型案例收集、解析和发布机制。拓宽案例收集渠道，鼓励地方积极推荐报送，在执法大练兵等评审活动中，对办案部门集体或个人予以加分。完善案例解析机制，从执法方式创新、执法程序规范、案卷说理明晰等方面挖掘案例的典型性、前瞻性，提炼可推广的经验做法。充分发挥专家学者、社会组织等在案例收集和解析中的作用。建立健全案例发布的业务审核、法律审核和集体审议决定制度。加强案例发布宣传，扩展案例应用，定期组织结辑汇编。探索负面案例收集解析工作，总结分析执法实践中的常见错误和疑难问题，增强执法规范性，提升办案能力。

### **三、完善工作机制，着力提升行政执法效力**

**（十一）推行非现场监管方式。**以垃圾焚烧发电行业为基础，研究出台排污单位自动监测数据应用管理规定，推进和强化污染源自动监测数据用于行政处罚。督促排污单位通过“自主标记”的方式落实主体责任，提高数据质量和有效传输率。严厉打击自动监测数据造假行为。结合视频监控和环保设施用水、用电监控等物联网监管手段，提高监控平台的大数据分析能力，实现污染物异常排放自动预警。

**(十二) 健全部门协调联动机制。**各级生态环境部门要积极与发展改革、交通运输、农业农村、工业和信息化、公安、自然资源、住房城乡建设、水利、应急管理、市场监管、海警等行业管理部门共同研究明确职责分工，建立生态环境问题线索通报反馈和信息共享机制，形成边界清晰的执法职责体系，实现行业监管责任与综合执法责任依法区分、有效衔接。对行业管理部门在日常监管中发现并移送的造成环境污染和生态破坏后果的行为，各级生态环境部门要依法履行生态环境保护综合行政执法职责。

**(十三) 强化行政执法与刑事司法衔接。**建立健全生态环境部门、公安机关、检察机关、审判机关信息共享、案情通报、案件移送等制度，联合制定线索通报、提前介入、涉案物品保管和委托鉴定等程序，推动解决法律适用争议和执法实践中该移不移、该接不接、该立不立等难点问题。加大部门联合培训频次和培训范围，加强“以案释法”和交流借鉴。推动建立常态化派驻联络机构和定期互派业务骨干挂职制度，促进工作提升。

**(十四) 建立专案查办制度。**对案情重大、影响恶劣、后果严重的环境违法案件实施专案查办，配备精干执法力量成立专案组，加大资源投入和后勤保障，通过部门联合执法、联合挂牌督办、联合现场督导、加强舆论宣传等，放大专案的示范和震慑效应。建立多部门会商机制，发挥业务主管部门、技术专家和法律顾问作用，加强案件办理过程中的技术支撑和合法性审查。

**(十五) 完善区域交叉执法制度。**在统筹开展重大专项和协调解决跨行政区域生态环境问题中，针对生态环境敏感脆弱、环境质量较差或者风险突出的区域，生态环境部门可以统筹调用辖区内执法

队伍人员力量，采取交叉执法、异地帮扶、巡回督导等模式，或在双随机抽查中指定相邻区域执法人员合并开展随机匹配。交叉执法发现的问题原则上交当地生态环境部门查处，同时报上级生态环境部门备案。

**（十六）夯实乡镇执法力量。**推行生态环境综合巡查机制，统筹整合环保网格、河长、路长等巡查职能，推动环境执法力量向基层延伸。落实乡镇（街道）和各类工业园区管委会生态环境问题发现职责，建立巡查及报告制度，完善问题发现考评激励，加强乡镇（街道、园区）生态环境保护业务培训。鼓励探索以政府采购服务的方式，引入社会力量开展生态环境综合巡查。鼓励有条件的地区研究将部分执法职权纳入乡镇综合执法。

**（十七）探索第三方辅助执法机制。**探索以政府购买服务方式委托第三方环保机构辅助执法，开展污染源排查、污染防治设施运行监督、整改措施跟踪等工作。利用第三方服务加强无人机、遥感监测、管道机器人等技术手段运用，为精准发现生态环境违法问题提供技术支持。加强生态环境执法智库建设，邀请专家、律师参与重点排污企业、重大复杂案件的执法检查，为排查企业环境风险隐患、收集违法证据提供智力支持。

**（十八）建立实施举报奖励制度。**明确奖励条件、奖励标准、奖励程序，简化发放流程，丰富奖励形式。对通过举报避免重大生态环境违法行为发生、消除重大生态环境安全隐患，或协助查处重大生态环境违法犯罪案件等情形，可对举报人实施重奖。鼓励企业内部知情人员举报，对举报人个人信息严格保密。落实奖励经费保障，强化监督管理，及时公开奖励信息。

#### 四、强化执法服务，大力引导企业自觉守法

**（十九）强化环境执法服务。**以现场检查环节为重点，以推进说理式文书为突破，推行全程说理式执法。利用面对面陈述申辩、听证等程序，加强对行政相对人的普法。组织专家或聘请第三方专业机构，对工艺复杂、影响重大、环境风险高的项目进行“体检式”现场检查，对区域典型行业集中把脉会诊，及时发现问题苗头，消除违法隐患，降低违法风险。开展“送法入企”活动，与企业集团、行业协会联合举办环境守法培训，发放环境普法读本，帮助企业防范环境法律风险。

**（二十）加强企业守法激励。**对没有环境违法记录、获得环保绿色认证、信息公开程度高、与周边社区互动良好等环境守法“标杆”企业，优先列入正面清单并向社会公示，减少现场检查频次。推动有关部门加快制定财政补贴、金融信贷支持等政策，支持地方人民政府出台豁免重污染天气应急管控停限产等激励措施。引导专业机构为企业提供精细化环境管理服务，帮助企业提高守法意愿和守法能力，实现经济、社会和环境效益共赢。