

附件 2

《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》编制说明

一、编制背景和考虑

近年来，各级生态环境部门深入贯彻习近平生态文明思想，紧密围绕污染防治攻坚战的中心任务，认真落实深化放管服改革和优化营商环境的安排部署，不断加强和规范事中事后监管，执法能力和水平有较大提高，但职责边界不清、行为规范不足、机制创新不多、守法引导不够等问题仍较为突出。为应对当前社会经济发展新的复杂形势，进一步完善生态环境执法制度，我部研究起草《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》（以下简称《指导意见》），主要有以下几方面考虑。

第一，这是实现环境治理体系和治理能力现代化目标的重大任务。党的第十九届四中全会《关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》中明确要求，行政机关应创新行政方式，提高行政效能，建设人民满意的服务型政府。《关于构建现代环境治理体系的指导意见》提出到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、法律法规政策体系等七大体系。如何引导企业主动履行守法责任，如何鼓励群众帮助提高问题发现率和整改率，如何通过分类监管和信用监管提高执法精

准度，如何通过市场化机制提高执法能力，如何通过制度完善提升执法规范化水平，都是七大体系建设对转变监管理念、创新执法方式提出的具体课题。

第二，这是坚持精准治污、科学治污、依法治污的重要举措。

今年以来，受新冠肺炎疫情深刻影响，经济社会发展遇到前所未有的挑战，不确定性因素明显增多。为应对新的复杂形势，我部要求积极服务落实“六稳”“六保”任务，坚持方向不变、力度不减，突出精准治污、科学治污、依法治污，探索实施监督执法正面清单制度，大力强化非现场监管，重点打击恶意违法犯罪。对这些在疫情期间试行有效的执法方式和工作机制，需要进一步总结评估并加以提升，形成一整套更加成熟、更加定型的制度，在今后执法工作中发挥全局性、长期性的指导作用。

第三，这是落实生态环境保护领域体制机制改革的根本要求。

近年来，省以下生态环境机构监测监察执法垂直管理制度改革、生态环境保护综合行政执法改革等重大领域改革成效显著，基础性制度体系基本形成。但是，目前有些改革举措尚未完成，有的甚至需要相当长的时间去落实，必须通过更加系统性、协同性的顶层设计和制度建设，解决困扰基层执法实践的深层次体制机制问题，进一步明确职能、稳定队伍、提高能力、落实责任，坚持各项重点改革任务方向不变、道路不偏、力度不减，不断提升执法工作效能和水平。

第四，这是解决当前执法突出问题、应对风险挑战、赢得主动的有力保证。目前基层执法队伍普遍存在人少事多的矛盾，存在素质能力不强和专业要求高的矛盾，存在同时要求执法履职尽责和配

合优化营商环境的矛盾。当前经济社会形势复杂多变，执法工作面临新挑战。如何科学统筹有限的执法资源，如何在减少对企业干扰的前提下提高执法效能，如何在疫情防控常态化的情况下协同推动经济高质量发展和生态环境高水平保护，都需要运用制度威力应对风险挑战，赢得工作主动，为打赢打好污染防治攻坚战保驾护航。

二、编制过程

2019年11月，组织召开部分省、市生态环境执法部门座谈会，启动《指导意见》编制工作。

2019年12月—2020年3月，组织11个省级生态环境部门分别针对六个重点专题开展研究。通过调研分析、视频会议等方式，吸纳地方研究成果并汇总形成《指导意见》初稿。

2020年4月，发函征求生态环境部各部门、应急中心、各督察局、各流域生态环境监督管理局和各省级生态环境保护部门意见。共收到反馈意见119条，其中采纳75条、部分采纳18条、未采纳26条。各部门、各地方对《指导意见》的总体思路和主要框架表示赞同，仅对有关具体制度和文字表述提出修改意见和建议。

2020年5—8月，研究采纳各地、各部门意见建议，结合地方座谈调研情况，进一步精简篇幅、突出重点、问题导向、完善结构，形成《指导意见》征求意见稿。

三、编制思路和框架

《指导意见》仅涉及执法制度机制内容，以突出和强调通过优化执法方式，从而提升执法效能这一核心目标。关于生态环境综合行政执法队伍管理中涉及的证件、服装、装备以及培训、激励等方面的内容，将另行出台文件。

《指导意见》共分为四个部分，涉及**20项具体制度**，分别侧重明确职责（2项制度）、规范行为（8项制度）、完善机制（8项制度）、引导守法（2项制度）。其中，第二、三部分是重点，分别突出执法工作**规范性、创新性**的要求。主要框架是：

第一部分**明确职责范围，切实落实行政执法责任**。落实生态环境保护综合行政执法改革要求，建立执法事项清单管理制度，明确执法权责要求。

第二部分**规范现场检查，严格约束行政执法行为**。通过落实执法计划、完善双随机一公开制度、深化正面清单制度，强化分类监管，提升执法效能，加强执法工作的**计划性、科学性**。通过加强监测保障、推进移动执法、落实“三项制度”、完善自由裁量、实施案例发布，加强执法工作的**制度化、规范化**。

第三部分**完善工作机制，着力提升行政执法效力**。加强**执法手段创新**，大力推行非现场监管；加强**执法模式创新**，通过部门协调联动、强化“两法”衔接、建立专案查办、完善交叉执法、深化网格巡查、探索辅助执法、鼓励举报奖励，**提高违法问题发现和查处效能**。

第四部分**强化执法服务，大力引导企业自觉守法**。优化执法服务方式，推动企业落实主体责任，主动公开环境信息，及时改正违法行为；加强守法正向激励，帮助企业提高环境守法意识，激发绿色发展内生动力。

《指导意见》紧扣“违法问题发现”和“违法问题查处”两大环节展开：

在违法问题发现机制中，遵循“分类监管”原则，瞄准“精准

高效”目标，提升**精准化、智能化、社会化**的发现能力。通过加强执法计划、深化双随机一公开和正面清单制度，实现对监管对象的分级分类管理和对执法资源的有效统筹，**提升精准化问题发现能力**；通过强化非现场监管机制，在污染物排放浓度自动监测基础上，融合视频监控和环保设施用水、用电监控等物联网监管手段，利用大数据分析实现预警管理，**提升智能化问题发现能力**；通过健全举报奖励制度、创新基层网格化监管方式、探索第三方辅助执法机制，拓宽违法线索发现渠道，**提升社会化问题发现能力**。

在违法问题**查处机制**中，遵循“**分类处置**”原则，瞄准“**科学高效**”目标，通过完善自由裁量权制度、提高执法服务水平等，对**轻微违法审慎包容、帮扶指导**；通过强化“**两法衔接**”、建立**专案查办制度**等，对**恶意违法严惩重罚，放大效应**。