

《上海市生态环境保护综合行政执法事项 目录清单（2021年版）》编制说明

（征求意见稿）

一、编制背景

2020年2月28日，国务院办公厅印发《关于生态环境保护综合行政执法有关事项的通知》（国办函〔2020〕18号），对生态环境保护行政执法事项指导目录的制订和实施做出部署。经国务院同意，生态环境部于2020年3月11日印发《生态环境保护综合行政执法事项指导目录（2020年版）》（环人事〔2020〕14号）（以下简称《指导目录》）及说明，要求各省（自治区、直辖市）贯彻执行。《通知》要求各省、自治区和直辖市在《指导目录》基础上，可以根据法律法规的立改废释和地方立法等情况，对行政执法事项进行补充、细化和完善，并建立动态调整和长效管理机制。

二、编制目的

（一）推进生态环境综合行政执法改革

2018年12月，中办国办《关于深化生态环境保护综合行政执法改革的指导意见》明确提出，要全面梳理、规范和精简执法事项，加强对行政处罚、行政强制事项的源头治理，实行执法事项清单管理制度。编制《目录清单》，是落实党

中央、国务院关于深化生态环境保护综合行政执法改革精神的生动实践，也是全面落实清权、减权、制权、晒权等改革要求的重要体现。

（二）明晰生态环境部门执法职责边界

《目录清单》厘清生态环境部门行政执法职责边界，为生态环境部门依法开展执法工作提供依据。同时，通过编制《目录清单》，进一步明晰生态环境部门与水务（海洋）、农业农村、规划资源、绿化市容等监管部门之间职责边界，明确各级生态环境部门职责范围，有利于推进生态环境保护工作实施统一监督管理，构建职责明确、边界清晰、协同高效的执法职责体系。

（三）明确生态环境保护部门执法事项

《目录清单》以生态环境部《指导目录》为蓝本，结合我市地方立法情况，进行补充、细化和完善，全面梳理生态环境保护综合行政执法事项名称、职责履行、实施依据、实施主体（包括责任主体和第一责任层级），确定本市生态环境部门依法实施的行政执法事项 204 项，内容涵盖水、大气、土壤、固体废物、辐射、环评、噪声生态和综合等 9 大类。

三、基本原则

（一）全面梳理

在生态环境部《指导目录》的基础上，全面梳理我市地方性法规、规章共 13 部。其中，《上海市饮食服务业环境污

染防治管理办法》《上海市扬尘污染防治管理办法》《上海市实施〈中华人民共和国环境影响评价法〉办法》均于 2004 年生效实施，由于颁布时间较早，部分规定与上位法发生冲突，已经被列入市司法局立法后评估工作，并在我局官网予以公开。因此，上述 3 部政府规章均未列入《目录清单》。实际增加地方性法规 3 部、规章 7 部（见附件一）。

（二）合理调整

《目录清单》共确定执法事项 204 项，其中行政处罚事项 189 项、行政强制事项 15 项，比《指导目录》的 248 项执法事项减少 44 项，其中行政处罚事项减少 39 个、行政强制事项减少 5 个（见附件二），具体调整情况如下：

一是删减执法事项（56 项）。包括：删减 48 项由生态环境部实施的执法事项。对《指导目录》中涉及第一责任层级为“国务院主管部门”的 48 项事项及 2 条实施依据予以删除。删减 4 项因法律修改而减少的执法事项。由于 2018 年 1 月 1 日《中华人民共和国环境保护税法》生效实施，排污费改为环境税，删除第 101 项“对拒报或者谎报规定环境噪声排放申报事项的行政处罚”；2016 年 7 月 13 日《限期治理管理办法（试行）》被废止，删除第 103 项“对经限期治理逾期未完成噪声污染治理任务的行政处罚”；生态环境部配套公布《危险化学品环境管理登记办法》（部令第 22 号）和相关环境管理名录已废止，删除第 141 项“对未按照规定报告

危险化学品企业相关信息的行政处罚”；2020年9月1日《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》修订生效，相关执法事项发生调整，《目录清单》采用修订后的法律规定，删除1项执法事项。**删减4项本市没有监管对象的执法事项。**本市不存在尾矿、铀(钍)矿、核设施营运单位、土地荒漠化盐渍化、珊瑚礁和红树林等，因此，删除《指导目录》第67项“对违法采挖、破坏珊瑚礁，砍伐海岛周边海域红树林等造成海洋生态系统破坏行为的行政处罚”、第109项“对产生尾矿的企业未申报登记等行为的行政处罚”、第166项“对不按照规定报告有关环境监测结果行为的行政处罚”和第221项“对核设施营运单位未对核设施周围环境中所含的放射性核素的种类、浓度或者核设施流出物中的放射性核素总量实施监测，或者未按照规定报告监测结果的行政处罚”涉及的5项执法事项。

二是移送执法事项（17项）。包括：移送2项由水务部门实施行政执法的执法事项。根据生态环境部、水利部《关于〈生态环境保护综合行政执法事项指导目录（2020年版）有关事项说明的通知〉》（环人事〔2020〕23号）精神，移送2个由水行政主管部门对违反《水法》第六十五条第二款、《太湖流域管理条例》第六十六条相关条款的行为行使执法职责的执法事项。**移送13项由上海海警局实施行政执法的执法事项。**根据上海市生态环境局、上海海警局关于印发《上

海市生态环境局与上海海警局执法协作备忘录》的通知（沪环函〔2020〕9号）要求，移送13项由上海海警局负责执法检查 and 处罚的海洋工程项目、海洋倾倒废弃物对海洋污染损害的等执法事项。根据本市执法工作实际情况，**暂不纳入2项由农业主管部门划转的执法事项**，第35项“对在饮用水水源保护区内使用农药等行为的行政处罚”和第165项“对因开发土地造成土地荒漠化、盐渍化的行政处罚”的内容。

三是新增执法事项（29项）。包括：新增地方执法事项27项。增加3部我市生态环境行政法规、7部政府规章共计27项执法事项。**新增因法律法规修改而增加的执法事项2项。**

《指导目录》颁布后，2020年9月1日修订生效的《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》增加2项执法事项。

（三）便于操作

《目录清单》的执法事项按照违法行为的类别进行划分，明确了每一种执法事项的职权类型、法律依据、实施主体（责任部门和第一责任层级），便于执法人员在执法时使用和查阅。同时，将专业的法律知识通俗化，有利于公众对生态环境执法监督。《目录清单》经法定程序审核后，由市人民政府发文授权我局发布，我局发布后指导实施。

四、编制情况

（一）收集资料

《指导目录》发布后，为学习和借外省市的先进经验，收集长三角三省、三个直辖市及山东、青海、江西等省市编制《目录清单》的情况，与已经完成《目录清单》发布工作的山东省、重庆市、海南省、青海省、四川省、江西省和浙江省等七个省市，沟通《目录清单》编制具体做法。

（二）意见征求

一是征求生态环境系统的意见。2020年10月22日，征求局内各业务处室及相关单位意见，收集共22条意见，采纳13条意见，未采纳9条意见；2020年11月2日，征求16个区生态环境局和总队意见，收集共9条意见，采纳4条意见，未采纳6条意见。

二是征求相关部门意见。2020年11月9日，征求市委编办、市司法局、市水务（海洋）局、市农委、市规划局、市绿化市容局、上海海警局、市住建委等8个委办局意见，收集共4条意见，采纳3条意见，未采纳1条。

三是征求市委编办的意见。2020年11月20日，与市委编办进行沟通，对《目录清单》的编制的结构、职能交叉和今后的工作，提出了详细的意见。

（三）调整结构

一是重新调整《目录清单》结构。2020年12月3日，按照市委编办的意见，重新调整《目录清单》的结构。《目录清单》的结构由“分类”排序，变为“逐条”排序，调整

后的《目录清单》与《指导目录》的结构保持一致，并向市委编办汇报《目录清单》调整情况。

二是征求调整后《目录清单》的意见。2020年12月8日，再次向相关处室、单位、相关委办局征求调整后《目录清单》的意见；12月22日，召开相关委办局参加的会议，征求对《目录清单》的意见。

五、情况说明

（一）关于事项名称的问题

《目录清单》沿用了《指导目录》关于行政处罚、行政强制事项名称，原则上根据设定该事项的法律、行政法规和部门规章条款内容进行概括提炼，统一规范为“对××行为的行政处罚（行政强制）”，对部分涉及多种违法情形、难以概括提炼的，以罗列的多种违法情形中的第一项为代表，统一规范为“对××等行为的行政处罚（行政强制）”。

（二）关于实施依据的问题

在《指导目录》的基础上，按照完整、清晰、准确的原则，列出设定该事项的法律、法规和规章的具体条款内容。

《指导目录》实施依据涉及各类法律法规共计69部，其中法律15部、法规22部、规章32部。《目录清单》共涉及各类法律法规规章79部，其中法律15部、法规25部、规章39部，增加本市地方性法规3部、政府规章7部。相较于《指导目录》，涉及法律法规数量增加10部，补充实施依据事项

27 个。

（三）关于实施主体的问题

《目录清单》以《指导目录》确定的实施主体为依据，根据水利部、国家林草局办公室等相关部门关于综合行政执法事项衔接的通知规定，结合本市机构改革方案和有关部门“三定”规定，进一步厘清了行政执法事项中有关生态环境部门和其他有关部门的职责范围和执法边界。

（四）关于责任层级的问题

《目录清单》以《指导目录》有关第一责任层级为执法主体，根据现行法律法规规章相关实施主体层级的规定，结合本市机构改革实际，对部分事项的第一责任层级作出如下调整：**一是按照属地管理原则**，将第一责任层级确定为“区级”，即 16 个区级生态环境部门；**二是按照“谁审批，谁监督”的原则**，对违反建设项目环境保护规定的行为，事中监管第一责任层级确定为作出“环评”审批的生态环境部门，事后监管第一责任层级按照市、区二级生态环境部门的分工确定；对违反许可证的行为，事后监管的责任部门为核发许可证的生态环境部门。**三是按照法定原则**，法律规定管辖权为“省级以上人民政府生态环境主管部门”“国务院生态环境主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府生态环境主管部门”，第一责任层级确定为“市级”，防止以属地管理为名将执法职责转移基层。

（五）关于城管部门职责问题

根据《上海市城市管理行政执法条例》《上海市城市管理行政执法条例实施办法》的规定，通过相对集中授权给城市管理行政执法部门共 6 大类执法职责，涉及到《上海市环境保护条例》《上海市大气污染防治条例》《上海市社会生活噪声污染防治办法》中的内容，具体明确为城市管理行政执法部门的执法事项未纳入本《目录清单》中，并且由生态环境部门、城市管理行政执法部门按照职责分工开展的执法事项《目录清单》中以备注的形式予以说明。