

上海市生态环境局文件

沪环执法〔2021〕75号

上海市生态环境局关于印发《上海市贯彻〈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〉的实施方案》的通知

各区生态环境局、市环境执法总队：

现将《上海市贯彻〈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〉的实施方案》印发给你们，请遵照执行。

上海市生态环境局

2021年3月30日

上海市贯彻《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》的实施方案

为适应新形势下生态环境执法工作，根据生态环境部《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》（环执法〔2021〕1号）的精神，结合本市实际情况，制定本实施方案。

一、指导思想

全面落实习近平生态文明思想和法治思想，深入贯彻新发展理念，进一步改善营商环境，促进经济高质量发展，统筹常态化疫情防控、经济社会发展和生态环境保护的关系，严格执法责任，优化执法方式，完善执法机制，规范执法行为，全面提高生态环境执法效能。

二、工作目标

（一）依法履行职责，推进法治化建设

强化法治意识，善于运用法治思维和法治方法开展生态环境执法工作，用最严格制度、最严密法治保护生态环境。明晰职责边界，实现权责统一，构建责任明晰、边界清晰、行为规范、保障有力、运转高效的生态环境执法体系。

（二）推广智慧执法，助力数字化转型

依托信息化技术，充分利用卫星遥感、在线监测、用电监控、

大数据分析等现代化手段，推广“互联网+统一指挥+综合执法”，完善本市生态环境移动执法平台，实现移动执法系统应用全覆盖、全使用和全联网。

（三）优化执法方式，提升绩效化水平

统筹全市执法力量，聚焦重点区域、重点领域和重点时段的生态环境问题，加强跨区域交叉检查。结合生态环境信用体系建设，建立实施常态化监督执法正面清单管理制度，推进分级分类监管，提高执法的精准性。

（四）提高执法水平，加快规范化进程

落实生态环境监督执法“三项制度”，实施现场检查计划制度，统一全市行政处罚程序，建立专案查办制度，规范行政处罚自由裁量权，完善典型执法案件指导制度，推进生态环境执法稽查，不断规范环境执法行为。

（五）坚持多元共治，构建一体化模式

推进生态环境资源的有效整合，确保生态环境执法的统一性、系统性，建立各司其职、各负其责、相互配合、齐抓共管的联动机制。强化与公检法等部门协同配合，强化“两法”衔接，开展重大案件联合执法行动。

三、主要任务

（一）编制执法目录清单，厘清环境执法职责

一是按期完成目录编制工作。根据生态环境部印发的《生态

环境保护综合执法事项指导目录(2020年版)》(环人事〔2020〕14号),按照生态环境部的要求,经市政府审批通过后,向社会公布“目录清单”。

二是编写目录清单实用手册。市生态环境局组织编写《生态环境综合执法目录实用手册》,明确执法目录所列违法事项的构成要件、事实认定、证据收集、责任主体等内容,便于执法人员现场执法操作,保障执法的规范性、精准性和有效性。

(二) 完善履职尽责责任制度,开展执法履职评估

一是明确环境执法履职要求。市、区生态环境局结合属地管理、谁核发谁监管等原则,制定行政执法履职要求清单。进一步落实第一责任层级执法事项的岗位责任,公开履职方式,细化工作流程,强化内部监督,明确问责办法。

二是开展执法履职评估试点。市生态环境局结合生态环境保护形势和执法特点,探索形成可量化的综合行政执法履职评估指标体系,先行对本市1个中心城区和1个非中心城区开展环境执法履职评估试点,积累经验后制定可以量化的履职评估办法,逐年推广至全市各生态环境部门和市环境执法总队。

(三) 统筹环境执法力量,制定现场检查计划

一是整合全市环境执法资源。市生态环境局根据生态环境保护执法职责,围绕全市生态环境执法中心工作,统筹全市生态环境保护任务和执法能力,妥善处理监管和执法的关系,科学制定

全市年度执法计划，为深入打好污染攻坚战提供坚实的执法保障。

二是强化现场检查计划制度。各区环境执法大队依据法定职责，结合自身执法人员、装备和经费保障等情况，制定月度现场检查计划，定期报送市环境执法总队备案，并将月度检查计划、检查结果向社会公开。

（四）完善执法检查制度，配合建立相关制度

一是健全“双随机、一公开”制度。市、区生态环境局健全以“双随机、一公开”监管为基本手段、以重点监管为补充、以信用监管为基础的监管机制。市、区环境执法机构按照“双随机、一公开”制度的要求，落实现场检查计划，持续完善检查对象名录库和检查人员名录库。按照“抓大促小”的要求，结合监督执法正面清单制度，推进分类分级执法，细化污染源监管。

二是配合相关部门建立联合检查制度。市、区生态环境局按照国务院印发的《关于在市场监管领域全面推行部门联合“双随机一公开”监管的意见》（国发〔2019〕5号），结合《上海市市场监管领域部门联合抽查事项清单》（沪市监信用〔2020〕604号），配合市场监管等部门建立“双随机，一公开”联合检查制度，科学实施抽查。

（五）深化正面清单制度，细化减免处罚措施

一是完善执法正面清单制度。市生态环境局结合环境信用体

系建设，建立实施常态化监督执法正面清单管理制度，优先将治污水平高、环境管理规范的企业纳入正面清单，明确严格的清单编制、审定、公开程序，并实施动态调整。对正面清单内的企业，原则上只开展非现场监管，在一定时期内免除现场检查。

二是细化不予行政处罚措施。根据新修订的《行政处罚法》及本市《生态环境轻微违法违规行免罚清单》（沪环规〔2020〕2号）的规定，市、区生态环境局对主动报告、妥善处置、未造成污染后果的，依法不予处罚。对现场发现的违法排污行为，未造成或者可能造成严重污染环境的，审慎采取查封扣押、限产停产等措施。

（六）推行非现场监管方式，体现差异化监管措施

一是建立非现场检查规范。市生态环境局根据生态环境部推行非现场监管的要求，建立非现场监管程序规则，明确非现场检查的对象、情形、内容、方式、流程、责任等要求，并将其作为现场检查的重要补充，成为今后日常执法检查的重要方式之一。

二是拓展非现场检查手段。市、区环境执法机构应当依托在线监控数据，强化对重点排污企业在线监控数据异常的远程监控。推行视频监管、走航监测、无人机监督、用电监控等科技手段，利用大数据采集分析，结合核查相关审批、许可及企业申报的资料，研判企业守法情况，启动执法检查机制，助力精准执法。

三是强化在线监测数据应用。根据《上海市污染源自动监控

设施运行监管和自动监测数据执法应用的规定》(沪环规〔2019〕14号),市、区环境监测机构应当对在线监测超标数据出具超标数据审核报告,并将审核报告移送环境执法机构。环境执法机构收到审核报告后,七日内立案,开展现场检查,依法查处污染物超标案件。

(七) 强化区域交叉检查,组织开展监督帮扶

一是推进长三角一体化建设。市、区生态环境局推进长三角生态环境标准、监测和执法“三统一”建设,在区域及其跨界毗邻地区开展机动车等重点领域生态环境联合执法检查。上海与江、浙、皖生态环境部门共同完善长三角生态环境行政处罚裁量基准,探索一体化示范区生态环境执法互认机制。建立健全区域间重大案件会商、联合挂牌督办和联合打击制度,严查跨区域环境违法犯罪行为。

二是强化区域交叉执法检查。市环境执法总队根据生态环境保护重点任务,突出的区域性、流域性、行业性生态环境问题,以交叉检查的方式,统筹调度区域内执法力量,定期组织开展监督帮扶,建立相关工作制度。按照属地管理的原则,市、区环境执法机构检查发现的环境问题,原则上由属地生态环境局查处,并督促整改到位。

(八) 建立专案查办制度,确保依法履职尽责

一是依据职责开展专案查办。市生态环境局及市环境执法总

队加强对违法情节严重、社会影响恶劣、污染后果严重、涉案人员较多等重大案件的指导、监督、协调和查处工作；区生态环境局及区环境执法大队负责对辖区内重大案件的查办工作。重大案件涉及其他部门的，可以采取部门联合执法、联合挂牌督办等方式办理。

二是完善专案查办长效机制。发生重大案件的，案发地环境执法大队，应当在案发 12 小时内向市环境执法总队报告，并在每年 12 月 31 日前，向市环境执法总队报告本辖区内重大案件的办理情况。区环境执法大队办理的重大案件可以提请市环境执法总队督办。市环境执法总队对区环境执法大队提请的重大案件进行督办，必要时可以直接查处。

三是提供专案查办相关保障。对重大案件的查办，应当配备精干执法力量，成立专案组，保障办案经费，调配取证设备（设施）。对社会影响大、技术性强、法律关系复杂的重大案件，在依法行政的前提下，综合考量社会的稳定性、舆论的导向性等因素，充分发挥专家和法律工作者的作用，为给环境违法案件的查办提供技术和法律支撑。

（九）强化执法监测联动，放大环境执法效能

一是完善执法监测联动机制。市、区生态环境局建立环境执法、监测机构联合行动、联合培训等机制。各区环境执法大队应当按照任务要求联合区环境监测站对扬尘及污染源在线监测设

备、排污单位自行监测、生态环境监测社会化服务机构监测活动进行检查，必要时开展专项联合执法检查，查处监测机构移交的违法线索，严厉打击弄虚作假行为。

二是推动执法监测计划的落实。市、区环境监测机构将执法监测经费纳入执法工作预算，配合执法机构开展专项检查和“双随机”抽查。市、区环境执法和监测机构加强协调沟通，结合排污单位自测不规范、在线监测运行不正常、污染物排放超标或污染投诉等情况，开展执法和监测，落实执法监测计划。

三是探索社会监测力量的参与。根据《上海市生态环境监测社会化服务机构管理办法》（沪环规〔2020〕9号）等规定，市、区生态环境局对社会化服务机构实施全程监管，强化对社会化服务机构监测活动的监管。通过信用评价对社会化服务机构实行分级分类管理，充分发挥市场机制作用，鼓励有资质、守规则、信用好的社会化服务机构参与执法监测工作。

（十）健全部门协调机制，强化部门执法联动

一是厘清行业部门执法职责。市、区生态环境局厘清与海警、水务、农业农村、市容绿化、规划资源、市场监管、城市管理等相关部门的职责边界，推动相互衔接的机制，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。

二是查办行业部门移交案件。市、区生态环境局继续加强与

公安、交通、市容等部门的联合执法检查，建立健全情况通报、问题互商、案件移送等机制。对行业管理部门移送的属于生态环境保护综合行政执法职责范围的案件，市、区生态环境局要依据《行政处罚法》相关规定，及时启动立案程序，依法查处移交的环境违法案件。

（十一）强化两法衔接机制，加强行刑交流借鉴

一是继续完善行刑衔接制度。市、区生态环境局贯彻落实《上海市生态环境保护行政执法与刑事司法衔接工作规定》（沪环保法〔2017〕420号），完善信息共享、案情通报、证据衔接、案件移送等机制，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的难点问题。

二是加大行政与刑事司法交流。市、区生态环境局加大与公安机关、检察机关和审判机关联合培训力度，加强“以案释法”和交流借鉴活动。市公安机关和市生态环境局研究修订《上海市生态环境保护行政执法与刑事司法衔接工作规定》，市检察院完善“两法”衔接信息平台，扩大参与的主体，增设预判、分析、咨询等信息功能。

三是做好生态环境损害赔偿。完善生态环境损害赔偿与环境行政执法衔接机制，明确执法检查中发现生态环境损害赔偿案件的启动条件、衔接程序、证据规则等，完善生态环境损害赔偿案

件线索发现机制；探索行政责任与生态环境损害赔偿责任的衔接，将赔偿义务人落实生态环境修复责任作为行政处罚裁量的考量要素，引导义务人自主修复环境，落实“应赔尽赔”工作要求。

（十二）积极鼓励公众参与，完善举报奖励制度

一是重新修订举报奖励办法。2021年，市生态环境局修订《上海市环境违法行为举报奖励办法》。办法明确实施有奖举报的奖励条件、优化有奖举报的奖励流程，科学划定有奖举报的奖励标准，提高有奖举报的奖励金额。

二是重奖企业内部举报行为。办法进一步鼓励企业内部有奖举报，对现场检查难以发现的环境违法行为，通过企业内部知情依法查处的，按照不同奖励档次的最高限额予以奖励，加强生态环境违法行为的社会监督。

（十三）健全辅助执法机制，提升环境执法能力

一是推广辅助执法先进经验。市、区生态环境局借鉴闵行、金山、宝山等区生态环境局引入第三方环保服务机构的做法，开展污染源辅助执法，缓解环境执法资源及专业技能不足的状况。同时，深化完善本市政府购买社会化服务管理机制，规范对第三方机构从业行为的管理，确保政府购买服务有序开展。

二是拓展专业技术用于执法。市、区生态环境局发挥科研院所、社会环保机构环保专业特长，开展污染源排查、污染防治设施运行评估、整改措施跟踪等工作。利用卫星遥感、电子眼、大

数据分析等技术手段，重点排查危险废物违法倾倒、填埋、堆放等行为，为精准发现生态环境违法问题提供技术支持。

三是加强环境执法智库建设。市、区生态环境局挖掘本地区技术、法律等方面人才，建立分门别类的执法智库，提升环境执法软实力。聘请技术专家参与生产链长、工艺复杂企业的现场检查，提高现场检查质量。邀请法律专家，为重大、疑难案件会诊把脉，提高案件办理的实际效果。

（十四）推行执法公示制度，严格约束执法行为

一是主动公示环境执法信息。按照“谁执法、谁公示”的原则，市、区环境执法机构要以官方网站为主体，以“两微”平台等渠道为补充，及时、准确向社会公开生态环境现场检查、行政处罚、强制措施全过程的程序及其工作要求，接受社会监督，规范执法行为。

二是完整环境执法公示内容。市、区环境执法机构要公开环境执法主体、职责、依据、程序以及“双随机、一公开”等监管事项。事前应当公开检查计划；事中检查时执法人员应当主动出示证件，亮明身份，告知来意；事后及时公开行政执法决定。

三是规范公示环境执法信息。市、区环境执法机构应当明确公示的内容、标准、格式，规范公示内容的采集、审核、发布、更正及撤除程序。市生态环境局对不按要求公示、选择性公示、更新维护不及时，加强考核并追究责任。

（十五）强化移动平台建设，落实执法全程记录

一是发挥移动执法平台作用。市生态环境局制定《上海市生态环境行政执法全过程记录管理办法》，依托移动执法系统，落实执法全过程记录，并通过文字、音像等记录形式对案件立案、查处、送达等环节进行全程记录，全面系统归档保存，便于做到可回溯管理。

二是完善移动执法平台建设。市生态环境局在原有移动执法系统基础上，完成对系统的功能升级改造，构建全市统一的移动执法系统，实现“一级部署，二级应用”，实现与生态环境部移动执法平台、国家“互联网+监管”平台、排污许可证证后监管系统的数据对接，提升本市执法大数据的应用程度。

三是执法检查做到闭环留痕。全市生态环境执法工作力争做到全员、全业务、全流程使用移动执法系统，执法人员全部配备、使用执法记录仪，并利用无人机、摄像机等设备（设施），对现场检查 and 案件办理全过程做到实时留痕、全过程记录。

（十六）坚持罚过相当原则，规范自由裁量行为

一是确保环境执法公正公平。市、区环境执法机构对发现的生态环境违法行为，应当全面收集违法证据，严格执行《上海市生态环境行政处罚裁量基准规定》（沪环规〔2020〕4号），对照违法行为的性质、危害大小和情节轻重等行政处罚裁量要素，区分违法行为人从重和从轻的不同情形，科学裁量处罚金额，做

到行政处罚的统一性、合理性和规范性。

二是开发自由裁量信息系统。市生态环境局继续推动本市行政处罚自由裁量系统开发和运用，将上海市生态环境行政处罚裁量表设定的裁量因素，嵌入生态环境执法信息化系统。处罚环境违法行为时，输入违法案件裁量要素设定的分值，计算出相应的罚款金额，实现自由裁量电子化。

（十七）完善案件指导制度，提高案件查办能力

一是发挥典型案例示范作用。各区生态环境局每月上报本区环境违法案件的查处情况，市生态环境局定期对全市行政处罚案件进行分析、总结，通过生态环境信息平台进行发布。市、区生态环境局建立案例发布的审核制度，确保典型案例引导、纠偏和宣传的效果。

二是突出“以案为鉴”宣传效果。市生态环境局每年对本市作出的行政处罚案件进行抽查，从案件的合法性、合理性、规范性和统一性等方面，查找案件查处中存在的问题。

三是不断提升案件查办水平。市、区环境执法机构从执法方式创新、执法程序规范、文书说理明晰等方面，评比优秀案件，并通过“以案释法”、“双周讲学评”等形式，组织执法人员学习。对典型案例总结中发现的问题，采用“一月一改”的形式，要求相关环境执法机构对标改正。

（十八）健全执法普法制度，强化企业守法自律

一是认真履行普及法律义务。市、区环境执法机构在现场检查、案件审理、作出处罚等环节，加强对当事人的“说理”，特别是在案件陈述、听证阶段，对当事人提出的质疑，执法人员要依据事实和法律，做出及时、全面、准确地回应。市、区生态环境局要组织重点企业及时开展新法的宣贯活动，引导企业做到知法、守法。

二是加大企业执法帮扶力度。市、区环境执法机构要正确处理严格执法和帮扶指导的关系。在日常执法过程中，收集、汇总、研判区域内典型行业或者存在的普遍性环境问题，对发现的违法风险或者安全隐患，及时向企业指出，要求其加强防范、及时整改。各区生态环境局根据辖区内产业特点、污染防治等情况，注重对区内分流知识薄弱的中小企业的执法帮扶，有条不紊地开展企业守法培训。

四、保障措施

（一）加强组织领导，强化责任落实

市、区生态环境局要充分认识推进优化生态环境执法方式提高执法效能对深入污染防治攻坚战的重要性，将该项工作纳入重要议事日程，周密制定实施方案，细化分解任务，明确时间节点，层层压实责任，加强统筹协调，确保落实落地。市生态环境局开展优化生态环境执法方式提高执法效能的培训，加强对各区落实该项工作的指导和监督。

（二）完善工作机制，注重统筹协调

优化生态环境保护执法方式提高执法效能所涉范围涵盖生态环境行政执法的各个方面，内容多、时间紧、任务重，市、区生态环境局成立专项工作组，由分管副局长担任组长；市生态环境局执法处为牵头部门，市生态环境局相关处室和单位为工作组成员按职责完成相关任务；各区生态环境局及相关单位配合开展相关工作。

（三）有序有力推进，确保落实生效

各区生态环境局应当结合本部门实际细化落实，每年年底前，总结上报落实意见的进展情况。市生态环境局持续汇总各区在优化生态环境执法方式、提高执法效能方面的亮点成效及典型案例，定期组织宣传报道，促进经验交流，并将其作为执法大练兵和执法绩效评估的重要内容。

信息公开属性：主动公开

上海市生态环境局办公室

2021年3月30日印发
