

上海市生态环境局文件

沪环法〔2023〕23号

签发人：程 鹏

上海市生态环境局关于报送《上海市生态环境局关于2022年度法治政府建设情况的报告》的报告

市委、市政府：

2022年，在上海市委、市政府坚强领导下，在生态环境部指导下，我局坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习宣传贯彻习近平生态文明思想和习近平法治思想，认真践行“人民城市”重要理念，在法治轨道上统筹推进减污降碳协同增效，促进经济社会发展全面绿色转型，有力保障了本市生态环境质量持续改善。

根据中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《法治政府建设

与责任落实督察工作规定》中关于“年度报告”的要求，我局总结形成了《上海市生态环境局关于 2022 年度法治政府建设情况的报告》。报告包括四个方面：2022 年我局推进法治政府建设的主要举措和成效、存在的不足和原因、党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责加强法治政府建设的有关情况以及 2023 年我局推进法治政府建设工作的主要安排。

现将《上海市生态环境局关于 2022 年度法治政府建设情况的报告》报上。报告内容将通过我局门户网站向社会主动公开，接受社会监督。

上海市生态环境局

2023 年 1 月 28 日

（联系人：陈华，电话：23115692）

上海市生态环境局关于 2022 年度 法治政府建设情况的报告

2022 年，上海市生态环境局坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习宣传贯彻习近平生态文明思想和习近平法治思想，认真践行“人民城市”重要理念，在法治轨道上统筹推进减污降碳协同增效，促进经济社会发展全面绿色转型，有力保障了本市生态环境质量持续改善。现将有关情况报告如下：

一、2022 年推进法治政府建设的主要举措和成效

（一）深入学习宣贯习近平法治思想

将习近平法治思想学习宣传贯彻作为法治政府建设工作的首要任务。一是推动“关键少数”学习。会同市委组织部、市委党校组织“领导干部深入打好污染防治攻坚战专题研讨班”，开设“漫谈生态文明建设的法治保障”专题讲座，授课对象覆盖市生态文明建设领导小组主要成员单位领导、各区政府分管领导、部分重点企业负责人以及市区两级生态环境系统的相关负责同志。二是认真组织生态环境系统学习。局党组中心组认真学习领会党的二十大精神和新修订的《中国共产党章程》等党内法规文件。举办本市生态环境系统第二期生态环境学习论坛，开设“学

习贯彻习近平法治思想，打造法治化营商环境”专题讲座，线上线下相结合，系统集中学习全覆盖。组织面向各区生态环境局分管执法的局领导和 18 家生态环境执法机构负责人的高级研修班，强化习近平法治思想在执法领域的学习贯彻落实。三是领导干部带头赴基层宣讲。吴启洲副局长认真履行市习近平法治思想学习实践宣讲团成员职责，赴松江、浦东新区等生态环境局讲法治课，指导基层在生态文明实践中强化法治意识。

（二）强化法治政府建设工作部署

认真组织法治建设相关规划贯彻落实。一是制定实施方案，明确责任分工。认真研究中央关于法治建设决策部署和法治上海建设“三个规划”等具体要求，根据生态环境部《关于深化生态环境领域依法行政 持续强化依法治污的指导意见》的规定，印发本市实施方案，确定了本市生态环境系统法治政府建设五年总体目标，细化了持续学习贯彻习近平法治思想、完善生态环境法制保障、完善生态环境保护职能、统筹推进依法治污和强化生态环境监督执法等五方面主要任务，明确了加强组织领导、强化责任落实和能力保障等三项措施，并逐项落实责任部门，确保各项任务落地实施。二是加强统筹推进，稳步开展各项法治任务。强化年度法治重点工作调度，认真落实列入市委全面依法治市委员会以及本市法治政府建设 2022 年工作要点中的任务要求，强化经验总结。三是深化生态环境法治理论研究和实践创新。设

立市生态环境执法研究中心，加强对生态环境领域法治政府建设重大理论创新和实践研究。与市三中院、市检三分院、复旦大学、上海联合产权交易所共建“双碳”目标法治保障研究基地，协同开展“双碳”法治理论和实务研究。

（三）围绕中心工作强化法治保障

1. 加强地方生态环境保护立法。一是完成《上海市环境保护条例》修改。围绕加强“光污染”防治法制供给和保障、总结固化生态环境治理实践创新等任务，结合法律法规清理成果，深入研究并协助市人大常委会按期完成《上海市环境保护条例》修改。修改后的条例固化完善了本市生态文明建设体制机制，增加了碳达峰、碳中和相关工作要求，优化、强化了“光污染”防治、塑料治理、疫情防控环保应急等环境治理举措，并对照新《噪声污染防治法》等法律法规，修改了与上位法不一致的规定，进一步夯实了本市生态环境保护法治保障。二是强化重点领域立法调研。深入推进土壤污染防治地方立法调研工作，完成《上海市土壤污染防治条例》草案及立项论证报告，做好相关制度研究论证。协同示范区执委会推进示范区饮用水水源保护区域立法调研工作，协调沪苏浙在主要制度措施上逐步减少分歧，形成《长三角生态绿色一体化发展示范区饮用水水源协同保护若干规定》草案初稿及调研报告。上述两项立法任务经我局申报以及市人大常委会立项论证，均列入 2023 年市人大立法计划。开展《上海市碳

排放管理试行办法》等地方政府规章立改废调研工作，经我局申报立项、市司法局论证，均拟列入 2023 年市政府立法计划。此外，积极配合《海洋环境保护法》等国家修法工作，对修法草案提出建设性修改建议。

2. 强化重大行政决策和行政规范性文件管理。一是强化决策制度供给。聚焦推进重点工作，已完成《上海市碳普惠体系建设工作方案》等 3 项重大行政决策文件，印发《上海市排污许可管理实施细则》等 13 件行政规范性文件，通过重大决策部署和行政规范性文件出台，强化碳普惠、排污许可、建设用地土壤污染防治、固定污染源自动监控等方面的规范化管理。二是严格履行政程序规定。经法定程序发布市生态环境局 2022 年度重大行政决策事项目录（共计 2 项事项），并及时上报承办的市政府重大行政决策事项 1 件，同时，加强行政规范性文件制定计划的内控管理。在重大行政决策和行政规范性文件制定过程中，着重增强公众参与实效。法制部门严把合法性审查和公平竞争审查质量关，督促严格履行意见征集、风险评估、集体审议等法定程序规定，推动依法决策和制度供给提质增效。重大行政决策文件、行政规范性文件出台后及时履行备案手续，自觉接受监督。

3. 着力提升依法行政能力。一是研究进一步提高政府监管效能推动高质量发展实施方案。贯彻落实国家和本市要求，组织制定提高生态环境监管效能细化方案，深入研究针对性强、可操

作性强的贯彻落实举措。二是深化行政审批改革工作。经梳理，更新本市生态环境领域行政许可事项清单，许可事项调整为 17 项，对各许可事项实施层级、实施部门等作了进一步厘清，同步组织开展权责清单信息公开和“一网通办”事项调整工作。重点持续深化环评改革，进一步扩大规划环评与项目环评联动区域，累计 52 个产业园区纳入联动范围。出台重大项目环评审批十五条支持政策，对本市重大项目和支柱产业主动跨前服务，全力做好环保服务保障。三是坚持依法防疫，守牢底线和助力经济恢复并举。深入贯彻落实习近平总书记指示批示精神和市委市政府疫情防控决策部署，全力投入打赢大上海保卫战，坚持在法治轨道上守牢生态环境安全底线、服务复工复产。通过全市各方的共同努力，医疗废物实现超极限状态下的高效安全处置，医疗废水及时有效收运处理，饮用水安全得到有力保障。出台优化环保审批服务、创新执法监管方式、强化政府服务和保障等系列环保支持政策文件，全力支持经济恢复和重振。四是加强智慧环保建设。深化生态环境“一网通办”便捷服务、“一网统管”协同治理。新增建设项目环评审批“两证合一”“好办”事项，开展新注册登记机动车环保登记事项“免申即享”，上线社区生态环境数据查询、生态环境分区管控空间分析等事项，新增土壤污染责任认定等 3 个公共服务事项，不断提升生态环境服务便捷度。五是深入推进政务公开工作。主动公开十大项专业类环境信息。严格落实

决策公开，法规草案、重大行政决策和规范性文件草案依法向社会公开征求意见，涉企文件主动征求企业代表及相关行业协会意见，强化政策措施出台后的主动公开和政策解读。加强企业履行环境信息依法披露义务的监督和指导，公布全市 1548 家应履责企业名单，推动依法披露制度落地实施。六是持续完善矛盾化解机制。强化复议应诉工作办理，本年度新受理并办结行政复议案件 3 件，办理行政应诉案件 2 件、被复议案件 1 件。被诉和被复议具体行政行为均获维持。积极落实行政机关负责人出庭应诉制度，本年度负责人出庭应诉率 100%。持续强化信访法治化建设，以“事要解决”为根本，聚力推进信访复查复核和依法分类处理。引导群众依法逐级走访、厘清诉访分离规则，推动化解信访矛盾。开展信访系统规范性检查，不断提高信访工作公信力和群众满意度。

4. 强化生态环境执法监管。一是深化执法规范建设。强化《上海市生态环境保护综合行政执法事项目录清单》动态管理，进一步梳理出本市 428 项生态环境执法案由。依法向能够有效承接的街镇下沉餐饮油烟类执法事权 2 项，完善“市-区-街镇”三级执法监管体系。科学制定年度执法工作计划，全面统筹本市生态环境日常监管、专项行动和执法检查等任务。强化执法监测联动，创新“1+2+3”工作模式，即每年制定一次执法监测计划，联动主体覆盖系统内环境监测机构和社会环境监测机构两类机

构，开展例行监测、非例行监测、其他执法需要等三类监测活动。深化执法大练兵活动，将污染防治攻坚、制度建设、队伍管理、新技术应用融入大练兵，进一步突出实训、实战、实效与全员、全年、全过程，加强队伍规范化建设。二是持续加大执法力度。严格落实行政执法“三项制度”，强化“双随机、一公开”监管，不折不扣履行重大执法决定法制审核要求，加大对在线监测弄虚作假、违法处置危险废物及污染物偷排等重大案件专案查办力度。2022年全市生态环境部门共作出行政处罚案件973件，累计处罚金额9331.7万元，作出查封扣押19件，限产停产整治2件，移送公安部门行政拘留6件，移送公安部门涉嫌环境污染犯罪13件，联合市公安局、市检察院对崇明“7.31”污染环境案开展挂牌督办。健全部门协调机制，强化执法协作，与水务部门联合开展餐饮行业违法排污综合整治行动督导检查，推进全市餐饮行业雨污混接/混排等行为综合整治见实效；联合交通部门开展全市港口企业在用码头专项排查，对38件涉嫌生态环境违法问题依法查处；联合城管部门落实绿色护考要求，检查工地、营业场所、噪声源496户次，整改问题83项。三是持续推进生态环境损害赔偿制度实施。组织本市生态环境损害赔偿领导小组成员单位、各区相关部门专题学习《生态环境损害赔偿管理规定》，开展典型案例评选、生态环境修复基地建设，增补33位专家进入本市环境损害司法鉴定评审专家库，出台局内工作规程，进一步

明确线索筛查、修复责任承担与行政处罚责任衔接等内容，加大宣贯力度。四是强化两法衔接机制，加强行刑交流借鉴。完成《上海市生态环境保护行政执法与刑事司法衔接工作规定》修订，健全与公安、检察及法院联席会议及双向案件咨询制度，完善信息共享、案情通报、证据衔接、案件移送等机制，明确 10 项涉嫌生态环境犯罪案件移动标准及证据要求，推动解决法律适用争议和执法实践中的难点问题。建设、规范使用行政执法与刑事司法衔接信息共享平台，推进“两法衔接”信息平台与本市统一综合执法系统互联互通，逐步实现涉嫌生态环境犯罪案件的网上移送、网上受理和网上监督。

5. 依法深入打好污染防治攻坚战。一是强化本市深入打好污染防治攻坚战工作部署。深入研究，形成贯彻落实中央文件的“1+1+X”污染防治攻坚上海方案。已以市委、市政府名义印发《关于深入打好污染防治攻坚战 迈向建设美丽上海新征程的实施意见》，并滚动开展第八轮环保三年行动计划，聚焦臭氧污染防治攻坚战等重点领域实施 8 个专项行动。二是完成全国人大常委会开展《环境保护法》《长江保护法》执法检查迎检任务。全面总结本系统贯彻落实相关法律的经验、成效和不足，积极落实整改措施，推动法律规定全面贯彻实施。协助在沪全国人大代表开展《环境保护法》专题调研，助力从全国人大代表角度对本市贯彻实施《环境保护法》作全方位体检，提供上海思考。三是强

化依法推进减污降碳协同增效。积极做好应对气候变化工作，印发实施本市碳普惠工作方案和区级温室气体清单编制工作方案，编制完成本市减污降碳协同增效实施方案。完成本市纳入碳排放配额管理企业的年度数据核查、配额分配等工作，实现连续九年100%履约。启动本市碳监测综合试点工作。深入打好蓝天保卫战，完成VOCs2.0综合治理年度任务，完成移动源智慧化管理信息系统开发，启动新一轮国三排放标准柴油车提前报废补贴申报工作。深入打好碧水保卫战，加强国控、市控断面水质跟踪评估，编制本市重点流域水生态环境保护“十四五”规划。完成2021年度水源地生态补偿考核，更新本年度水源地环境风险企业名录。完成本市90%以上长江入河排污口整治，初步完成入河排污口信息化综合管理平台建设。深入打好净土保卫战，印发本市土壤及地下水污染防治“十四五”规划，更新3批次本市建设用地土壤污染风险管控和修复名录，将214家企业纳入2022年度上海市土壤污染重点监管单位名录，推动本市“无废城市”建设，起草编制本市新污染物治理行动工作方案。切实维护核与辐射安全，建立健全本市核安全协调机制，强化核与辐射安全工作统筹协调，持续开展本市核与辐射安全隐患排查专项行动，强化高风险移动放射源与电子加速器安全监管，优化疫情期间助企纾困解难举措。四是深化长三角区域生态环境保护协作。全力推进落实年度区域共保联治重点任务。联合苏浙皖生态环境厅发布

《关于长三角地区非道路移动机械识别标志互认事宜的通知》，加强环杭州湾地区石化化工行业臭氧污染防治协作，共同推进长江口—杭州湾生态环境协同保护，成立长三角区域生态环境宣教联盟，有序推进第五届进博会空气质量保障，推动联合制定长三角区域生态环境领域轻微违法行为免罚清单，探索区域统一的包容审慎监管执法标准。高标准推进一体化示范区建设，联合印发并实施统一的示范区生态环境准入清单，持续深化示范区水源保护协作，联合建立示范区生态环境第三方治理服务平台，持续深化生态环境“三统一”制度体系。

6. 全面履行“谁执法谁普法”责任制。一是强化普法工作制度建设。完成局普法责任清单动态更新，并配套印发普法责任目录。将习近平法治思想、党内法规、宪法、民法典和主要生态环境法律法规都列入重点普法内容，同时，根据不同普法对象的普法需求，制定面向不同普法对象的普法目录，以目录形式细化普法内容、主要普法方式和责任部门，强化工作指导。二是深入推动普法责任融入管理、执法等工作全过程。强化生态环境信用评价管理办法等政策文件制定中和出台后的普法宣传，通过公开征求意见、座谈会等方式宣传政策意图，通过发布政策解读、组织专题培训、强化执法等方式，深化贯彻实施宣传，切实提高守法自觉性。组织“送法入企”生态环境执法普法系列“云”培训，入选本市 2022 年度法治为民办实事项目。健全以案释法机制，

在“上海环境”微信公众号“E案E说”专栏，一月一期发布执法典型案例，并组织按照环境要素领域分类发布常见违法典型案例汇编。疫情封控期间，为及时解决量大面广的社会面涉疫医疗废物规范化收集难题，制作发布简明扼要的操作口令海报、示范小视频等宣传作品，有效指导社区涉疫医疗废物依法安全收集处置。三是多渠道发力，广泛开展普法活动。重要纪念日集中普法和日常普法齐推进。六五环境日期间，线上开展《环境保护法》《噪声污染防治法》以及《上海市饮用水水源保护条例》等宣传活动。“6·8”世界海洋日期间，通过线上闯关答题等方式开展《海洋环境保护法》宣传活动。宪法宣传周期间，发动局系统深入学习党的二十大报告和宪法知识，组织学法小测试等宣传活动。日常工作中，强化新法出台后的普法宣传。举办新《噪声污染防治法》等新法新规专题培训。组织全系统信访干部参加国家信访局组织的《信访工作条例》知识竞赛，参与人数超过390人。

二、2022年法治政府建设存在的不足和原因

2022年市生态环境局法治政府建设主要任务已完成，但对照国家要求还存在一些不足，主要是区域协同立法力度尚需加强。《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》和《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》明确要求“两省一市共同制定实施一体化示范区饮用水水源保护法规”，本市承担牵头任务。市人大常委会已连续两年将该项立法列为立法重点调研项目，浙江

省也列入立法计划，但江苏省一直未列入立法计划。市生态环境局协同示范区执委会等单位积极推进立法调研工作，但在区域协同上尚未完全达成共识。究其原因，主要是上海与江苏一直未能就跨界饮用水水源保护区划分达成共识，基于一体化饮用水水源保护区的协同立法基础条件还不完善。

三、2022 年党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责，加强法治政府建设的有关情况

局党组书记、局长程鹏同志切实履行依法治污、依法行政重要组织者、推动者和实践者的职责，全面推进科学立法、严格执法、全民守法，坚持在法治轨道上高效统筹疫情防控、经济社会发展和生态环境保护。

（一）加强对法治政府建设工作的组织领导

坚决贯彻落实第一责任人职责，充分发挥党组在推进本系统法治政府建设中的领导核心作用，第一时间传达学习《信访工作条例》《中国共产党机构编制工作条例》《中国共产党领导国家安全工作条例》等党内法规以及党中央、国务院和市委、市政府关于法治政府建设的决策部署和工作要求，依法履行重大行政决策以及其他法治重点工作局长办公会、党组会集体审议程序，指导印发、布置本市深化生态环境领域依法行政、依法治污五年规划任务，认真履行年终述职专题述法。

（二）推动构建生态环境保护的法治合力

全力抓好大上海保卫战环保应急和加快经济恢复重振环保支持政策出台等工作。亲自部署、亲自督办《上海市生态环境保护督察整改工作的办法》党内法规制定等工作，亲自协调跨界太浦河水源地保护区协同划分、浦东新区固体废物资源化再利用立法相关环保政策研究等工作。坚持法治建设与业务工作同部署、同推进，带动领导班子自觉运用法治思维和法治方式深化生态环境领域改革创新、推动绿色发展。依法向市人大常委会报告本市环境状况和环保目标年度完成情况，向市委市政府和生态环境部报告年度法治政府建设情况。

（三）加强法治保障的能力建设

推动《上海市环境保护条例》修改，在全国率先用法律武器系统治理“光污染”。推动《环境保护法》《长江保护法》等法律法规深入贯彻实施，全力配合全国人大常委会执法检查。强化依法决策能力建设，加强行政规范性文件管理，全面推进政务公开，完善公众参与机制。加强执法体系建设，推动建立健全新型执法监管机制。推动行政负责人出庭应诉常态化，支持领导干部亲身说法，推动行政争议实质性化解。推动“谁执法谁普法”普法责任制落实，做客《2022 上海民生访谈》节目，积极宣传新《噪声污染防治法》等法律文件。推动设立市生态环境执法研究中心，支持政法检企校多方共建“双碳”目标法治保障研究基地，加强

理论创新和实践研究。

四、2023 年法治政府建设工作主要安排

2023 年，我局将全面贯彻落实党的二十大会议精神，坚持以习近平生态文明思想和习近平法治思想为指引，围绕市委市政府中心工作，重点从以下三个方面加强法治政府建设：

（一）持续强化生态环境保护地方立法

认真贯彻落实市人大常委会有关生态环境地方性法规立法计划。启动无废城市建设、土壤污染防治条例正式立法程序，强化法规草案起草、修改完善和深入调研论证等工作，按计划向市政府报送本部门的草案送审稿。深入推进示范区饮用水水源保护法规制定工作，力争在区域协同方面取得实质进展。认真贯彻落实市政府生态环境地方政府规章立法计划。启动废止《上海市扬尘污染防治管理办法》程序，严格可行性研究论证，尽早向市政府报送本部门的草案送审稿。深入开展《上海市碳排放管理试行办法》等修法研究工作，密切关注国务院相关行政法规立法动向，把握好立法推进时机。此外，持续做好重大行政决策和行政规范性文件制度供给工作。

（二）持续加大生态环境执法力度

继续坚持严的主基调，不断加大环境执法监管力度。组织开展各类专项执法检查，深排细查企业在污染防治中存在的短板弱项，督促企业立行立改，做到整治一个行业、规范一个行业、达

标一个行业，切实落实企业生态环境保护主体责任。继续健全新型监管机制，不断提高环境执法监管效能。坚持“管精、管少、管好”的理念，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新机制。持续优化执法方式，推行非现场执法，加快构建以排污许可为核心的固定污染源执法监管体系，形成企业持证排污、政府依法监管、社会共同监督的新格局。不断健全执法监督体系，完善本市生态环境综合行政执法履职评估制度，全面开展对区级生态环境部门及其执法机构的执法绩效考核。持续强化队伍建设，通过开展执法大练兵活动，抓好重点任务的落实，强化队伍规范化建设、装备现代化建设、队伍专业化建设、管理制度化建设、执法信息化建设，不断提升执法监管能力。

（三）持续统筹推进减污降碳

全面实施《关于深入打好污染防治攻坚战 迈向建设美丽上海新征程的实施意见》。蓝天保卫战方面，编制完成本市新一轮环境空气质量全面改善计划，协同推进 VOCs 和 NO_x 减排，提前谋划 VOCs3.0 治理方案，进一步加大老旧机动车和非道路移动机械淘汰力度。碧水保卫战方面，对本市地表水重点断面水质达标状况开展跟踪评估，更新水源地风险源名录，深入开展全市入河排污口排查溯源工作。净土保卫战方面，持续完善本市土壤环境管理制度，加强建设用地多部门联合监管，开展对重点监管

单位土壤污染隐患排查“回头看”。全面推进市区两级落实“无废城市”建设工作任务。维护生态安全方面，持续强化生态保护监管，系统推进生物多样性保护，提升生态系统多样性、稳定性、持续性，强化核与辐射环境安全防控以及生态环境风险防范。加快推动绿色低碳发展。编制完成本市适应气候变化行动方案，推进落实本市减污降碳协同增效实施方案。深化本地碳市场建设，推进落实本市碳普惠工作方案，初步搭建碳普惠运营平台，推动浦东新区做好国家气候融资试点创建工作，建立区级温室气体排放清单并加强管理应用。保障重大产业项目排污指标，优先支持临港新片区、五个新城等重点区域战略性新兴产业的有序落地，促进本市产业绿色化技术升级和经济高质量发展。

信息公开属性：主动公开

上海市生态环境局办公室

2023年1月29日印发
