

# 上海市普陀区生态环境局文件

普环〔2023〕11号

---

## 关于印发《上海市普陀区贯彻〈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

局各科室、执法大队、监测站：

为进一步优化生态环境执法方式，提高执法效能，我局制定了《上海市普陀区贯彻〈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》。现印发给你们，请认真贯彻执行。

上海市普陀区生态环境局

2023年5月8日

# 上海市普陀区贯彻《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）和上海市生态环境局《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》（沪环执法〔2021〕75号）的要求，结合本区实际情况，制定本实施方案。

## 一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大精神，全面贯彻习近平生态文明思想和习近平法治思想，认真贯彻新发展理念，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）推行移动执法，助力数字化转型

依托信息化技术，充分利用在线监测、无人机等现代化手段，提高发现生态环境违法问题的能力。根据市生态环境局工作部署，推进使用本市生态环境移动执法平台。

## （三）优化执法方式，提升绩效化水平

聚焦重点区域、重点领域和重点时段的生态环境问题，加强生态环境执法。结合生态环境信用体系建设，落实常态化监督执法正面清单管理制度，开展企事业单位生态环境信用评价工作，实施分级分类监管，提高执法的精准性。

## （四）提高执法水平，加快规范化进程

贯彻落实行政执法“三项制度”，实施现场检查计划制度，建立健全重大案件专案查办制度，规范行使行政处罚自由裁量权，不断规范生态环境执法行为。

## （五）坚持多元共治，构建一体化模式

为确保生态环境执法的统一性、系统性，区生态环境局各科室（单位）应进一步加强沟通协调，形成各司其职、各负其责、相互配合、齐抓共管的执法监管机制。

# 三、主要任务

## （一）编制执法目录清单，厘清环境执法职责

根据市生态环境局印发的《上海市生态环境保护综合行政执法

法事项目录清单》，制定、更新本区生态环境保护综合行政执法事项目录清单。

## （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。进一步明确环境执法履职要求，细化工作流程，强化内部监督，明确问责办法。

二是迎接执法履职评估检查。按照市生态环境局工作部署，围绕上海市生态环境综合行政执法履职评估细则与标准，全力配合开展执法履职评估工作。

## （三）统筹监管执法资源，制定执法检查计划

一是统筹全局监管执法资源。围绕区委区政府中心工作和市生态环境局工作部署，妥善处理监管和执法的关系，科学制定年度生态环境执法计划，为深入打好污染防治攻坚战提供坚实的执法保障。

二是制定环境执法检查计划。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，制定月度检查计划，定期报送市生态环境局执法总队备案，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。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。按照“双随机、一公开”制度的要求，落实执法检查计划，持续完善检查对象名录库和检查人员名录库。结合信用评价结果

和正面清单制度，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。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）落实正面清单制度，贯彻减免处罚制度

一是落实执法正面清单制度。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，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。

二是贯彻不予行政处罚制度。根据《中华人民共和国行政处罚法》及本市生态环境轻微违法违规行免罚清单的规定，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。对积极履行生态环境损害赔偿责任的当事人，依法将其作为从轻、减轻或者免于处理的情节。

#### （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。根据市生态环境局推行非现场监管的要求，建立健全非现场监管程序，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。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。探索视频监控、在线监测、无人机等科技手段，结合核查相关许可、备案及企业申报的资料，研判企业守法情况，适时启动执法检查。

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），区环境监测站应当对在线监测超标数据出具超标数据审核报告，并将审核报告移送执法大队。执法大队收到审核报告后，七日内立案，开展现场检查，依法查处污染物超标案件。

#### （七）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。建立健全专案查办制度，加强对本辖区内违法情节严重、社会影响恶劣、污染后果严重、涉案人员较多等重大案件的查办工作。

二是完善专案查办长效机制。发生重大案件的，执法大队应当向区生态环境局主要负责人报告，并根据市生态环境局要求向市生态环境局执法总队报告。对于需要市生态环境局执法总队督办的重大案件，执法大队应当报区生态环境局主要负责人批准后，向市生态环境局执法总队提请督办。

三是提供专案查办相关保障。对社会影响大、技术性强、法律关系复杂的重大案件，应当坚持依法行政，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，

为重大案件的查办提供技术和法律支撑。

#### （八）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。建立环境执法、监测机构联合行动、联合培训等机制。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，严厉打击弄虚作假行为。

二是推动执法监测计划的落实。区环境监测站和执法大队应当加强协调沟通，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，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。

#### （九）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。建立健全与水务、市场监管、城市管理等相关行业部门的衔接机制，形成生态环境问题线索通报反馈和信息共享机制。

二是查办行业部门移交案件。继续加强与市场监管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。

对相关行业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，要依据《行政处罚法》相关规定，及时启动立案程序，依法予以查处。

#### （十）强化行刑衔接机制，加强经验交流借鉴

一是继续完善行刑衔接制度机制。坚持各司其职、分工负责，配合协调、衔接有序，多元协同、监督制约的原则，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》（沪环法〔2022〕111号），形成工作备忘录，不断完善线索通报、案件移送、资源共享和信息发布等工作机制。加大同公安机关和检察机关的交流力度，举行交流会、“以案释法”等活动。

二是做好生态环境损害赔偿工作。落实《上海市普陀区生态环境局生态环境损害赔偿工作规程》，不断完善生态环境损害赔偿与环境行政执法衔接机制。探索行政法律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。

#### （十一）探索辅助执法机制，提升环境执法能力

一是借鉴辅助执法先进经验。结合我区实际，借鉴本市其他区生态环境局的优秀经验，根据工作需要引入第三方辅助执法机制，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。

二是拓展专业技术用于执法。发挥科研院校、环保服务机构

专业技术特长，根据工作需要引入相关力量，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。充分利用污染源在线监测、无人机等技术手段，为精准发现生态环境违法问题提供技术保障。

三是加强执法队伍能力建设。深入建设生态环境保护综合执法人才队伍，积极参与执法人才培养工程。邀请法律专家，为重大、疑难案件会诊把脉，开展案卷评查活动，提高案件办理的实际效果。

#### （十二）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，以区生态环境局官方网站为主体，以微信、微博等平台为补充，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。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。

#### （十三）强化使用移动平台，落实执法全程记录

一是发挥移动执法平台作用。积极应用市生态环境移动执法系统，依托移动执法系统，通过文字、音像等记录形式对案件立案、查处等环节落实执法全过程记录。

二是执法检查做到闭环留痕。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，视

情况利用无人机、摄像机等设施设备，对现场检查和案件办理全过程做到实时留痕、全过程记录。

#### （十四）坚持过罚相当原则，规范行使自由裁量权

规范行使自由裁量权。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。

#### （十五）妥善履行普法责任制，强化帮扶企业力度

一是妥善履行“谁执法谁普法”的普法责任。坚持“谁执法谁普法”的原则，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。积极组织重点企业及时开展新法的宣贯、培训活动，引导企业做到知法、守法。

二是加大企业执法帮扶力度。在日常执法过程中，注重收集、汇总、研判辖区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。同时，根据辖区内产业特点、污染防治等情况，注重对辖区内知识薄弱的中小企业的执法帮扶，有条不紊地开展企业普法宣传培训。

## 四、保障措施

### （一）加强组织领导，注重责任落实

区生态环境局各科室（单位）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，要加强沟通协调，细化任务分工，确保落实落地。

### （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，区生态环境局社区联络科（法制科）为牵头部门，各科室（单位）应按各自职责完成相关任务，配合好市生态环境局开展相关工作。

### （三）及时总结经验，注重宣传报道

区生态环境局各科室（单位）应及时总结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，充分利用各类媒体开展宣传报道。加强与本市其他区生态环境部门联系交流，学习先进举措。重视经验总结，坚持边推进、边总结、边提升。