

上海市生态环境局文件

沪环法〔2022〕16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2021年度法治政府建设情况的报告》的报告

生态环境部：

2021年，在上海市委、市政府坚强领导下，在生态环境部指导下，我局以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，深入学习贯彻习近平生态文明思想和习近平法治思想，自觉践行“人民城市人民建、人民城市为人民”重要理念，在法治轨道上统筹推进减污降碳协同增效，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 2021 年度法治政府建设情况的报告》。报告包括四个方面，主要是 2021 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 2022 年我局推进法治政府建设的主要安排。

现将《上海市生态环境局关于 2021 年度法治政府建设情况的报告》报上，请审阅。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

2022 年 1 月 21 日

附件

上海市生态环境局关于 2021 年度 法治政府建设情况的报告

2021 年，在市委、市政府坚强领导下，在生态环境部指导下，上海市生态环境局以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，深入学习贯彻习近平生态文明思想和习近平法治思想，自觉践行“人民城市人民建、人民城市为人民”重要理念，在法治轨道上统筹推进减污降碳协同增效，有力保障了本市环境质量持续改善。2021 年，本市环境空气质量六项指标年均浓度连续两年全面达标，地表水环境质量稳中有升。现将有关情况报告如下：

一、2021 年推进法治政府建设主要举措和成效

（一）以习近平法治思想为指导，推进生态环境法治工作

1. 积极学习宣传贯彻习近平法治思想。一是领导干部率先示范，带头学法。及时传达市委全面依法治市工作会议精神。将习近平法治思想纳入党组理论学习中心组学习内容。召开局党组中心组（扩大）学习暨习近平法治思想专题学习会，辅导报告与学习交流相结合，进一步深化各级领导干部对习近平法治思想的

认识和把握，坚定在法治轨道上推进本市生态环境治理体系和治理能力现代化的决心和信心。先后集体学习《中国共产党组织工作条例》《中国共产党党员权利保障条例》等党内法规，选派处级以上领导干部参加党校等相关培训。持续组织“局长接热线”活动，分管局领导入选本市习近平法治思想学习实践宣讲团，领导干部亲身说法，充分发挥“关键少数”学法用法的示范和表率作用。二是广泛发动，认真组织本部门学法活动。组织本部门干部群众参加生态环境部举办的习近平法治思想培训，采购并发放《习近平法治思想概论》以及党内法规文件等学习资料，举办《长江保护法》等辅导报告，推动全员集中学法与自主学法齐头并进。组织市区生态环境部门工作人员旁听全市首例生态环境损害赔偿诉讼案件，提高办案能力。在机关大楼宣传橱窗设置“习近平法治思想”专版，发挥法治宣传重要阵地作用。

2. 强化法治建设工作部署和贯彻落实。一是提高站位，法治建设与业务工作同部署、同推进。将法治建设任务纳入本市生态环境保护“十四五”规划、第八轮三年行动计划和局年度工作计划，强化总体设计。二是明确年度任务，加强工作调度及经验总结。认真研究中央和本市关于法治建设决策部署，梳理出局年度工作项目并落实责任部门，建立季度工作调度机制，加大贯彻落实力度。及时总结好的经验和做法，积极参加全市行政规范性文件质量“比学赶超”、法治建设优秀案例评选等活动。选送的《上

海市生态环境局关于印发〈关于支持中国（上海）自由贸易试验区临港新片区高质量发展环境管理的若干意见〉的通知》荣获全市优秀行政规范性文件二等奖，选送的《本市深化环评改革出新政，强化绿色高质量发展法治保障》入选 2021 年度市法治建设十大入围案例。三是积极谋划解决生态环境法治领域突出问题。积极做好聚焦长江水污染防治领域的法治政府建设情况调研督察相关配合工作，认真查找问题，推动立行立改。深入结合“我为群众办实事”实践活动，开展重复投诉举报件专项整治工作，定期梳理环境信访“老大难”问题，积极推进“积案归零”“清仓见底”，切实提高群众的生态环境获得感。

（二）围绕服务和保障中心工作，着力强化法治保障

1. 加强生态环境保护地方立法。一是聚焦落实中央环保督察整改要求和法规清理结果，推动完成《上海市环境保护条例》修改。二是组织开展涉长江保护等法规文件专项清理，推动完成《上海市饮用水水源保护条例》修改，维护国家法制统一。三是以习近平生态文明思想为指引，围绕移动源污染防治等重点领域开展立法调研。

2. 助力浦东新区高水平改革开放、临港新片区绿色发展以及五大新城建设等全市中心工作。一是全面落实本市关于推进浦东新区高水平改革开放决策部署，积极指导浦东新区围绕打造低碳实践区等工作开展先行先试，深化生态环境领域改革。二是全

力支持临港新片区管委会承接生态环境行政事项，在临港新片区开展“三线一单”、环评与排污许可“两证合一”等试点，指导临港新片区开展“无废城市”建设工作。三是完成中微公司、特斯拉超级工厂（一期）第一阶段等 16 项重大建设项目主要污染物总量指标审核平衡工作，优先支持临港新片区、张江科学城、五大新城等重点区域高质量发展。

3. 深化长三角区域污染联防联控。2021 年，经国务院领导批示同意，调整成立全方位的长三角区域生态环境保护协作小组。本市积极发挥龙头带动作用，推动长三角区域环境标准、监测和执法“三统一”等工作见实效。印发 2 项区域环境标准和 3 项一体化示范区环境标准，联合签署《长三角区域主要污染物总量协同控制合作备忘录》，印发《关于深化长三角生态绿色一体化发展示范区环评制度改革的指导意见（试行）》，开展示范区饮用水水源地协同保护立法调研。

4. 依法深入打好污染防治攻坚战。围绕减污降碳协同增效，深入贯彻实施环境保护法律法规，加快推动绿色低碳发展。一是将碳达峰、碳中和纳入生态文明建设整体布局。圆满完成中美气候会谈保障工作，积极推进本市碳达峰行动方案两个保障方案“减污降碳协同增效实施方案”和“绿色低碳生活行动和示范创建方案”的编制工作，在生态环境部的指导下完成全国碳排放权交易系统建设，有力保障全国碳排放权交易市场正式启动上线交

易。深化本地碳市场建设，强化对第三方核查机构管理，上海碳排放企业连续八年 100%完成履约。积极推进低碳示范创建，印发《上海市低碳示范创建工作方案》。积极推进气候投融资试点，启动区级温室气体清单编制试点工作。二是强化大气、水、土壤和固体废物等领域环境治理，坚持依法治污。大气方面，重点加强 PM_{2.5} 和 O₃ 协同控制，持续推进新一轮工业源挥发性有机物综合治理，完成国三柴油车限行淘汰阶段任务，完善非道路移动机械申报登记和标志管理。水方面，重点探索建立汛期雨后水质波动监管机制，全面开展入河排污口排查整治，巩固全市河湖基本消除劣 V 类成效。土壤方面，重点加快推进土壤法执法检查发现问题整改，完善建设用地土壤环境管理措施，推进水土环境风险协同防控。固体废物领域，重点深入贯彻落实修订后的固废法，强化危险废物、工业固体废物等方面配套管理制度建设，积极落实迎接全国人大常委会和市人大常委会固废法执法检查各项准备工作，主动接受人大监督。生态保护方面，依法强化自然保护区和生态保护红线监管，推进生物多样性保护。海洋环境保护方面，大力实施陆域污染治理工程，强化入海排污口监管。辐射方面，依法推进辐射环境安全监管。三是积极推进环保督察。完善本市生态环境保护督察工作规定和约谈制度。有序推进中央生态环境保护督察、长江警示片和本市生态环境警示片披露突出问题整改。对宝山、金山、闵行、松江四个区开展市级生态环境

保护督察“回头看”工作。

（三）规范行政权力，全面提升依法行政能力

1. 完善重大行政决策和行政规范性文件管理。严格落实程序规则。经法定程序发布我局 2021 年度重大行政决策事项目录，并及时上报由我局承办的市政府重大行政决策事项。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，按规定落实公平竞争审查，严格履行合法性审查和集体审议程序，切实提高制度供给的质量和效率。2021 年，18 件行政规范性文件出台后及时履行备案手续，自觉接受法制监督。

2. 持续推进行政审批改革。一是坚决贯彻国务院和本市深化“证照分离”改革要求，涉及生态环境部门的 6 项改革事项已按规定直接取消审批或者落实优化审批服务措施。二是持续深化环评改革。在总结试点经验基础上，出台建设项目环境影响评价重点行业名录等 8 项环评改革政策文件，进一步加大重点区域、重点行业环评审批制度改革力度，强化事中事后监管。三是完成权力清单动态更新。根据机构职能调整、法律立改废释等情况，组织对本市生态环境系统权力清单集中清理，确认本系统行使的行政权力事项 188 项，全面推进依法行政。

3. 深入推进政务公开和政务诚信建设。一是制定局政务公开标准目录及年度工作要点，局综合政务、重点工作、权力事项和服务事项四大类 342 个公开事项，都已明确公开内容、依据、

时限等要素，实施清单管理，并落实公开任务。二是加强政务诚信建设，严格守信践诺。推动市政府与生态环境部签署部市战略合作框架协议，共同推进人民城市生态环境治理。加强与金融机构合作，分别签署支持绿色产业、绿色金融等战略合作协议，立足各自优势开展多方协作，共同推动上海市经济高质量发展和生态环境高水平保护。完善举报奖励办法，鼓励市民举报环境违法行为，切实加强社会监督。加强行政复议案件办理，2021年，我局新受理行政复议案件21件，全年审结复议案件22件，作为被复议机关办理案件4件。未收到以我局为被告的行政诉讼案件。

（四）强化执法监管，严格规范公正文明执法

1. 进一步加强规范执法。一是深化生态环境保护综合行政执法改革。加强综合执法队伍建设，全面完成综合执法人员执法证换证和统一制服工作，强化新上岗执法人员培训和考试。印发《上海市生态环境保护综合行政执法事项目录清单》，明确生态环境执法边界。二是严格落实行政执法“三项制度”。积极执行执法公示制度，主动公开行政执法依据等信息并动态更新。严格执行执法全过程记录制度，推动全市生态环境部门应用统一的移动执法信息系统和行政执法文书模板。严格执行重大行政执法决定法制审核制度。2021年，我局共作出重大行政执法决定50件，均经过法制审核以及案件集体审理会议审议，按程序审慎作出处

罚决定。三是聚焦重点区域、重点领域和重点时段，持续严厉打击生态环境违法行为。印发本市生态环境执法年度工作计划，明确执法工作目标、主要任务和执法重点等，持续推进生态环境领域加大执法力度。2021 年，全市生态环境部门共作出行政处罚案件 1093 件，累计处罚金额逾 1.14 亿元，作出按日计罚 1 件，查封扣押 31 件，限产停产 4 件，移送行政拘留 13 件，移送涉嫌环境污染犯罪 6 件。

2. 进一步优化执法方式。一是印发《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》，全面部署执法优化措施。二是印发《上海市固定污染源生态环境监督管理办法（试行）》以及固定污染源环境监管、监测、执法“三监联动”工作方案，构建以排污许可为核心的固定污染源“一证式”监管执法体系。三是建立监管执法正面清单制度，实施差别化监管措施。优先将治污水平高、环境管理规范的企业纳入正面清单，实施以非现场监管为主的监管方式。2021 年，本市纳入正面清单的企事业单位共计 100 家。四是严格执行“双随机、一公开”监管机制。2021 年，全市生态环境部门公开抽查企业 6250 家，发现违法线索均已依法查处。五是推行非现场监管方式。强化“互联网+监管”运用，利用卫星遥感、在线监测、视频监控、大数据分析等现代化手段开展非现场执法检查，推动“走航+执法”新模式应用。六是深化包容审慎监管。推动

慎用行政强制措施，落实轻微违法免罚。2021 年，全市生态环境系统共作出免罚案件 170 件。七是深入推进跨区域、跨部门联合检查模式，完善行刑衔接机制。加强沪苏、沪浙跨界区域执法联动，积极开展跨界联合执法检查行动。健全与自然资源等行业监管部门的执法衔接，建立生态环境问题线索共享机制。加强与司法部门协同配合，建立健全联席会议制度，强化“两法衔接”，切实形成严惩重罚的执法合力。

3. 全面履行“谁执法谁普法”责任制。进一步健全落实“谁执法谁普法”普法责任制的工作机制，启动普法责任清单动态更新。深入推动普法责任融入管理、执法等工作全过程。一是管理中深化普法。强化执法正面清单管理办法等政策文件制定中的普法宣传，通过公开征求意见等方式宣传决策意图，增强政策措施的社会认同。制度出台后，通过发布政策解读、专题培训、强化执法等方式，深化宣传教育，提高执行实效。二是执法中精准普法。执法人员认真落实实时普法，执法亮身份，听证重讲法，结果依法公开。健全以案释法机制，在“上海环境”微信公众号“E 案 E 说”专栏，持续发布、广泛宣传执法典型案例，并利用执法大练兵平台，加大新类型执法典型案例宣传力度，引导企业主动守法。围绕排污许可、大气、水、固体废物、辐射等领域污染防治和风险防控主题，精心组织六期执法普法线上培训，共吸引本市排污单位等 3 万余人次参与，取得良好的社会效果。三是多渠道发力，

广泛普法。六五环境日、宪法宣传周活动和日常宣传齐推进，多措并举开展生态环境法治宣传教育。六五环境日期间，在上生新所等活动现场开展普法活动，利用线上组织《长江保护法》等法律知识竞答。宪法宣传周期间，积极组织宪法宣誓活动，制作机关橱窗法治文化宣传专版和生态环境法律普法宣传月历，推动局系统深入学习宣传习近平法治思想、宪法、民法典和生态环境法律法规，强化法治意识。强化新法出台后的普法宣传。举办《排污许可管理条例》线上全民普法讲座，面向本市生态环境系统、产业园区、排污单位、社会公众等免费开放，全面提高条例的社会知晓度。通过视频会议、线上问卷等多种形式，深入开展新固废法普法培训，夯实法律实施基础。

二、2021 年推进法治政府建设存在的不足和原因

总体上，我局的生态环境法治建设工作取得了一定的成效，但对照全面依法治国目标要求，还有不小的差距。主要是环境执法监管机制还需进一步完善。本轮机构改革以来，本市生态环境执法职能进一步整合，污染源属地化监管深入推进，有力地支持了打好污染防治攻坚战阶段性目标任务完成。但与新形势下生态环境管理需求相比，环境执法监管机制还有较大完善空间。纵向上，目前生态环境执法仍然主要依托于市区两级生态环境执法队伍，街镇一级生态环境执法职责尚未充分发挥作用，面对量大面广的社会面源监管对象，缺乏及时有效的发现和处理机制。横向

上，一些涉及多个部门监管职责交叉的领域，依然存在协同执法力度不够等问题，如固体废物特别是危险废物违法转移、倾倒、掩埋等行为仍时有发生，由于利益驱动强、隐蔽性高、涉及环节多，需要进一步加强部门联动衔接。

三、2021 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

（一）强化对法治建设工作的领导

党政主要负责人切实履行推进法治建设第一责任人职责，做好依法行政、依法治污的“宣传者”和“推动者”。带头学习和宣传习近平法治思想，及时传达中央和本市有关法治建设的重大决策部署，亲自宣讲党内法规，积极安排党组理论学习中心组专题学法，抓好各级领导干部带头厉行法治、带头依法办事。坚持将法治建设与业务工作同部署、同推进。自觉履行年终述职述法，全面总结履行推进法治建设第一责任人职责情况。

（二）注重运用法治思维和法治方式推动工作

党政主要负责人反复强调、要求局系统深入贯彻落实习近平法治思想和习近平生态文明思想，不断提高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、化解邻避等社会矛盾的能力。持续推动建立健全局党建、行政管理、行政执法等内部制度规范，提升依法履职能力。深入贯彻实施《长江保护法》等生态环境法律法规，推动《上海市环境保护条例》《上海

市饮用水水源保护条例》等法规修改，支持浦东新区生态损害赔偿地方立法。全力配合全国人大常委会对本市固废法实施情况的执法检查，全程陪同执法检查组现场暗访，认真部署和督促后续整改，积极深入推进本市有条件的地区开展“无废城市”建设。持续推进行政审批改革，贯彻落实国务院和本市深化“证照分离”改革要求，完成权力清单动态更新。深化生态环境综合执法改革，广泛开展生态环境法治宣传教育，用好新媒体传播优势，深入推进生态环境法律进机关、进园区、进企业、进社区、进学校等。

（三）自觉接受监督、强化部门协作，依法全面履职

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。主动接受人大执法检查、政协民主监督，认真办理两会议案提案，协助市人大、市政协开展调研等工作。依法向市委市政府和生态环境部报告年度法治政府建设情况，积极做好本年度聚焦长江水污染防治领域的法治政府建设情况调研督察相关配合工作。积极支持配合驻局纪检组、市监委开展工作。尊重、支持法院依法审案，健全环境资源多元共治机制及工作联系点，为法院系统调研、研判案情提供专业支撑。强化与公安机关、检察院的协作，推进完善行刑衔接、环境公益诉讼等制度建设。

四、2022 年推进法治政府建设的主要安排

2022 年，我局将坚决贯彻落实党的十九届六中全会精神和习近平生态文明思想、习近平法治思想，围绕市委市政府工作部

署，重点从以下三个方面加强生态环境法治建设：

（一）持续学习宣传贯彻习近平法治思想

深入学习习近平法治思想，推动领导干部和工作人员全面准确把握精神实质、丰富内涵和核心要义，贯彻落实到依法治污全过程和各方面。健全领导班子和工作人员定期学法制度，积极组织学习以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，加强对部门工作人员的法治教育培训和法治能力考查测试，进一步落实行政负责人出庭和工作人员旁听等制度，推动工作人员熟练掌握与生态环境保护工作密切相关的法律法规，做尊法学法守法用法的模范，全面履行“谁执法谁普法”普法责任制。同时，充分利用新媒体等多种途径，加大生态环境普法宣传力度，凝聚社会各界力量，进一步推动生态环境社会共治。

（二）不断完善地方生态环境保护法治保障

深入推进示范区饮用水水源保护等重点领域立法工作，开展光污染防治立法研究，着力提高立法质量和效率，更好地发挥立法的引领、规范和保障作用。持续加大生态环境领域执法力度，以优化执法方式、提高执法效能为抓手，保持严的主基调，建立健全横向到边、纵向到底的执法监管机制，强化行刑衔接，不断完善严格规范公正文明的生态环境执法体系。深入推进生态环境领域“放管服”改革，推进“互联网+政务服务”“互联网+监管”，坚持优化服务与严格监管并重，聚焦企业关切，切实推动监管帮

扶两手抓，营造公平健康市场秩序。

（三）持续加大对依法治污的统筹推进力度

全面贯彻《长江保护法》《噪声污染防治法》《排污许可管理条例》等生态环境法律法规，依法深入打好污染防治攻坚战。加快推进“三线一单”落实落地和成果应用，为绿色发展、高质量发展画好框子，定好规矩。依法推进排污许可“一证式”监管，组织开展证后管理专项检查，强化信用约束，依法严惩环境违法行为，构建责任追究更加有力的监管机制。依法深入打好蓝天保卫战、碧水保卫战、净土保卫战，依法推进碳减排、固体废物与化学品环境管理、生态保护和修复、海洋污染防治管理、核与辐射安全监管以及生态环境应急管理等工作。深化长三角区域生态环境联保共治，推动区域生态环境质量持续改善。

信息公开属性：主动公开

上海市生态环境局办公室

2022 年 1 月 25 日印发
