保定市生态环境局

# 2020年度法治政府建设报告

2020年，保定市生态环境局在省生态环境厅和市委、市政府的坚强领导和精心指导下，坚决贯彻党的十九大精神和习近平生态文明思想，深入学习习近平法治思想和中央全面依法治国工作会议精神，全面贯彻党的十九大和十九届五中全会“推动绿色发展，促进人与自然和谐共生”的发展理念，以深入推进依法行政、加快建设法治政府为目标，以保障生态环境保护法律法规正确实施、落实最严格的生态环境保护制度为主线，持续加快制度体系建设，不断完善治理举措，自觉以法治思维和法治方式依法打好打赢污染防治攻坚战，将制度优势更好地转化为治理效能，生态环境保护法治建设取得了积极成效。

一、2020年度推进法治政府建设的主要举措和成效

（一）提高政治站位，不断提高依法行政责任意识

**1.强化对法治政府建设的统筹领导**

我局党组始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想和习近平总书记全面依法治国思想，不断增强法治政府建设的政治自觉、思想自觉、行动自觉，就生态环境法治建设主要问题、重大任务和需要采取的重要举措精心部署、周密安排、强力推进。为切实推进依法行政工作，我局成立了以局长为组长、副局长为副组长、局机关各处室及局属各单位负责人为成员的依法行政工作领导小组，将法治建设与实现生态文明建设目标任务、打赢污染防治攻坚战紧密结合，统一谋划、统筹推进、一体落实。

为增强科学决策能力，提高依法决策水平，我局在2017年制定了《重大事项决策程序实施办法（试行）》，把调查研究、征求意见、合法合规性审查和集体讨论决定作为重大决策的必经程序。该办法实施以来，我局一是在报告上级决策事项中，均进行集体研究后作出。二是在项目资金安排使用上，均进行集体研究通过后实施，2019年以来，扩大致所有使用财政资金项目必须经过本局法律顾问出具合法性审查意见才能上会研究，确保决策合法合理。

**2.积极落实法治政府建设第一责任人制度**

局党组书记、局长肖宝元严格履行法治建设重要组织者、推动者和实践者职责，多次召开局党组会、专题会，对加强规范执法、制度建设和组织开展执法检查专项行动和组织开展“万名环保干部进万企、助力提升环境治理水平”活动、严禁生态环境保护领域“一刀切”等重要工作亲自部署，重大问题亲自过问、重点环节亲自协调、重要任务亲自督办、重要案件亲自审核。将履行推进法治建设第一责任人职责情况列为年终述职重要内容，在年度个人述学述职述廉述法报告中，对法治建设工作重点总结分析，提出目标任务要求。

**3.建立健全法治政府建设考核机制**

我局制定了《保定市生态环境局关于实行行政执法责任制考核评议办法》，将法治政府建设作为一项重要内容纳入领导班子和领导干部综合考核评价体系，重点对依法执法、规范执法、提高依法行政能力等方面作了规定，充分发挥考核“指挥棒”和|风向标作用，进一步增强广大干部干事创业的精气神。

（二）加强培训宣传，不断增强依法行政队伍水平

**1.组织多种形式法治培训教育**

**一是**落实领导干部学法制度。坚持日常学法与集中学法相结合，利用局务会议、党组会议、理论学习中心组学习会等集体学法，推动形成自觉尊崇制度、严格执行制度、坚决维护制度的法治氛围和法治习惯。**二是**开展执法专项培训。2020年，市生态环境执法支队举办三期全市生态环境执法人员和乡镇环保所工作人员业务培训，参训人员500余人。**三是**为深入贯彻落实习近平总书记关于广泛开展民法典普法工作的重要指示精神，2020年10月13日，市生态环境局组织召开了《中华人民共和国民法典》宣讲会，邀请河北尚言律师事务所专职律师从民法典绿色原则的思想、政策渊源，各编当中节约资源、保护生态环境的具体条款，结合“生态损害赔偿”等具体案例解析法条规定方面进行了宣讲。

**2.持续深入开展“万名环保干部进万企，助力提升环境治理水平”主题实践活动**

今年以来，按照省厅深化开展“万名环保干部进万企，助力提升环境治理水平”主题实践活动要求，保定市县两级生态环境部门坚持关口前移，扎实开展“五个一”活动，将严执法与优服务有机结合，采取“有感”服务与“无感”执法的工作方式，积极探索服务企业新举措，再掀主题实践活动新高潮。截至目前，市、县两级包联企业1561家，出动帮扶人员10232人次，实地走访3148次，开展执法检查1893次，提出有效帮扶措施1300条，培训企业人员3363人，赠送资料4000余册，受到了企业广泛好评，进一步提升了我市生态环境监管效率和服务质量。下一步，我市将继续贯彻落实“三式”执法理念，不断深化助企帮扶的力度、深度和广度，努力实现环境效益、经济效益、社会效益的共赢。

**3.全方位开展普法宣传活动**

**一是**组织“6·5环境日”宣传活动，在生态文明展示区，通过摆放展板、发放宣传资料、解答法律咨询等形式，向市民、商铺经营者、普通消费者等群众广泛宣传生态环境保护法律知识，耐心解答公众环境法律咨询，宣传环保理念。拓展普法宣传活动形式；**二是**2020年6月11日，河北法制报还以《科技助力执法 守护碧水蓝天——保定市生态环境局应用环境执法办案系统工作见闻》为题报道了我局落实行政执法“三项制度”的内容。通过优化普法方法，丰富普法方式，拓展普法渠道，多角度、多形式、多渠道推送生态环境保护法律知识，持续提高了公众生态环境参与、监督能力和程度。

（二）围绕中心工作，不断提升依法行政工作质量

**1.加强法治工作力量**

**一是**配齐配强了法治工作力量。我局配备了4名专职法制审核人员（3人为本局公职律师），以及1名兼职法律顾问共5人负责行政执法法制审核工作。其中市本级行政执法人员85人（含新增），法制审核人员5人，符合法制审核人员不少于执法人员总数的5%比例的配备要求。**二是**积极**推进生态环境综合执法改革。我局**代市政府起草了我市《关于深化生态环境保护综合行政执法改革的实施方案》，2019年12月6日市生态环境综合执法支队挂牌成立，各县（市、区）生态环境综合执法大队于2019年12月10日挂牌。下一步，按照“编随事走、人随编走”的原则，将自然资源和规划、农业农村、水利等相关部门人员和编制，划入市、县两级生态环境综合执法机构，以实现局队合一，形成了上下统筹、协调联动、高效运行、监督有序的生态环境执法体系和运行机制。

**2.全面推行行政执法“三项制度”**

我局聚焦行政执法的源头、过程、结果三个关键环节，坚持依法规范、务实高效、改革创新、权责一致的原则，于2020年修订了保定市生态环境局《行政执法公示实施办法》《行政处罚全过程记录实施办法》《行政强制全过程记录实施办法》《行政许可全过程记录实施办法》《污染源环境监察全过程记录实施办法》《重大行政执法决定法制审核制度》。同时，为规范线上、线下行政处罚的具体行政行为，出台了《保定市生态环境局行政处罚运行规则（修订）》，为规范执法奠定基础。

**3.严格规范性文件管理**

我局坚持将规范性文件作为生态环境保护法律制度具体实施载体和重要支撑，为严格规范性文件管理，我局**一是**正在修订《保定市生态环境局规范性文件管理若干规定》，系统规定规范性文件的识别、起草、审核、备案、清理等管理机制，从源头上防止违法文件出台，保障行政规范性文件合法有效；**二是**严格落实规范性文件备案审查制度，坚持有件必审、有件必备，及时向市司法局报送规范性文件，接受备案审查；**三是**落实公平竞争审查制度，结合《保定市公平竞争审查工作检查方案》，明确审查对象、审查方式、审查标准、审查程序和审查任务，加强对规范性文件中所涉公平竞争内容的审查；**四是**组织规范性文件管理业务专题培训，提升起草制定水平，提高规范性文件质量。五是按照谁制定谁清理、谁执行谁清理的原则，逐件清理、逐条审查、逐款对照，对规范性文件应清尽清、应修尽修、应废尽废。

**4.强化行政执法监督**

**一是**建立行政执法责任制。今年，我局根据机构改革后的内设机构设置及职能调整，重新修订了《保定市生态环境局行政执法责任制》，并在本局网站上公开了内容。织密法治监督之网，加强生态环境保护行政执法层级监督。**二是**按照执法资格管理的最新要求，在151人名执法人员中，将退休、调离执法岗位等87人注销了行政执法证。同时，对新进入执法岗位的21人新办了执法证。**三是**2020年第一、二季度开展了环境行政执法监督工作，下发了监督通报。**四是**制定了《保定市生态环境局行政执法投诉举报办法》，按照市司法局案卷评查工作通知要求，开展2019年行政执法案卷评查工作，促进依法履职、依法执法、依法治污，增强生态环境保护制度的执行效能。系统 用角色代替职务 无形化有形 行政强制 处罚 处理 行政机关所有的事有行政许可 强制处罚 奖励给付 征收 在行政领域有很多事 落实到咱们局 以案件为中心 事前中后 行政检查 许可（事中） 办案是事后

（三）创新管理方式，不断践行依法行政工作实效

**1.深化生态环境损害赔偿制度改革**

以案例实践为重要抓手和突破口，强力推进生态环境损害赔偿制度落实。与市财政局等九部门印发《保定市生态环境损害赔偿资金管理办法》，推动建立保定市生态环境损害赔偿资金管理制度。充分发挥领导小组协调作用，召开领导小组会议。组织生态环境损害赔偿政策培训，对各成员单位和各县（市、去）生态环境损害赔偿开展帮扶指导。积极开展案例筛选，一共启动七个案例，刘素兰镀锌废水污染损害赔偿案一案保定市中级人民法院判决刘素兰赔偿生态环境应急处置、调查、评估费用共计人民币192200元。梳理生态部交办生态环境损害赔偿案件线索清单，其中涉及我市线索共73件。

**2.积极推进企业生态环境信用管理工作落实**

**一是**我局成立了以主要领导为组长，分管领导具体负责的保定市企业生态环境信用管理工作领导小组，明确具体目标任务、处室责任分工、完成时限步骤等，形成各负其责、高效协同的推进体系。**二是**出台了《保定市企业生态环境信用管理实施方案》，将辖区内的重点排污单位全部纳入信用管理体系，形成生态环境信用评价企业清单。大力推动信用评价工作落实，已经完成2019和2020年重点排污单位初评工作，并对作出处罚的企业进行了动态调整。同时已建2020保定市生态环境局行政处罚台账，共立案处罚2214个。

**3.创新执法信息化手段**

**一是**完善视频监控系统建设。为完善我市秸秆禁烧视频监控系统，实现无盲区、无死角、全覆盖，在现有510个摄像头基础上，实施补点建设，再增设47个红外视频探头，相关建设正在加紧实施。**二是**开发智能执法平台。在全省率先投资开发智能执法工作平台软件系统，系统包括法律法规库、执法指南库、执法标准库、执法证据库、污染源库、执法程序库、行政处罚（命令）库和文书管理库等信息内容，为环保执法程序提供准确的执法依据和准则内容，提供执法过程现场执行工作所需的各类行政处罚文书功能，全市行政处罚全部纳入线上操作，有效提高执法人员的工作规范性、严谨性及工作效率。

**4.创新污染减排差异化管控制度**

**一是科学应急，不搞“一刀切”。**支持企业发展，制定了2020年市生态环境局20条便民惠企政策措施。严防环保“一刀切”，科学制定了差异化减排措施,对铸造、陶瓷、石灰窑、炭素、农药、橡胶等13个行业767家企业进行了绩效评价，实施重点行业差异化管理。同时，对全市6043家涉气企业和1121个建筑施工项目进行逐一核查筛选，将符合条件的454家重点企业和548个重点、民生建设项目列入环境监管正面清单，在满足环境管理要求基础上，重污染天气应急响应期间，不停产、不停工、少检查，不打扰。对涉疫情防控，涉重点及外贸出口，涉民生，涉雄安新区的项目，特殊支持，特殊帮扶，全力保障。

**二是持续提升执法服务水平。**深入开展“万名环保干部进万企、助力提升环境治理水平”主题实践活动，市、县两级包联企业953家，赠送资料5896册，组织培训5098人次，查找环境违法隐患问题355个，发放重大环境违法隐患提示函58份，制定帮扶措施1023条，提出整改和帮扶建议1843条，受到了企业广泛好评，进一步提升了我市生态环境监管效率和服务质量。

**三是积极争取资金，大力推进生态环境治理。**深入贯彻习近平生态文明思想，积极争取和筹措资金用于生态环境治理，推动经济高质量发展。2019年争取大气资金19.55亿，其中中央大气资金7.57亿，省级大气资金11.98亿，主要用于北方地区冬季清洁取暖试点城市资金补助，以及燃气燃煤锅炉提标改、工业企业污染治理、移动源污染治理、挥发性有机物治理等大气污染治理项目。争取水污染防治和白洋淀流域治理资金7.716亿元，其中中央资金1.656亿，省级资金6.06亿。争取上级资金1.6亿元，总投入资金2.7亿元，推进农村污水治理和管控。

2020年，通过加强法治建设，深入推进依法行政，严格规范文明执法，为打赢污染防治攻坚战，服务和保障京津冀协同发展奠定了坚实法治基础。

2021年是实现国家治理体系现代化的开局之年，我局将积极践行党的十九届五中全会“推动绿色发展，促进人与自然和谐共生”的发展理念，进一步深化学习习近平法治思想和中央全面依法治国工作会议精神，紧盯新时代法治政府建设的目标任务，为推进生态文明建设，不断满足人民日益增长的优美生态环境需要提供坚强有力的法治保障。

二、存在的主要问题

**（一）法制机构队伍力量薄弱**

随着经济社会的发展，生态环境职责越来越繁重，工作职责的范围不断扩展，法制机构从事的工作日渐繁多，例如：立法、深化体制改革、环境政策研究与推广、依法行政、重大决策合法性审查、行政处罚、行政复议、执法监督、信息公开等等，但从事生态环境法规工作的人员严重不足，法制机构的人员多为借调人员，存在工作开展不深入、不细致的情况。

**（二）规范性文件合法性审查落实不够**

近年来，生态环境领域工作日益繁重，各种名目的文件不断出现，特别是一些打擦边的文件，由于能力水平限制，认为是上级要求的，或者转发上级的文件，就未按照重大执法决定的审核要求进行审查也时有发生。是否为规范性文件，是否为重大执法决定主要靠承办机构来判断，未能形成发文之前一律提交合法性审查的作法。

**（三）法制机构工作人员业务能力有待提高**

当前，随着法制机构的职责日益增加，法制工作已扩展到行政管理的各个领域，这就对法制工作人员的素质提出了更高的要求，要求法制工作人员既要掌握法学理论知识和环保法律规定，又要熟悉环境政策和行政管理制度；既要有较高的理论素养，又要有较强的沟通协调能力，但当前法制工作人员尚存在业务能力较低等问题，不能适应当前面临的新形势和新任务的要求。

三、下一步工作

**（一）认真落实主要负责人为第一责任人要求**

一是落实重大执法事项报告制度，让主要负责人及时了解掌握本单位发生的重大执法事项情况。二是建立报告事项留痕制度，减少口头汇报，电话汇报等方式。三是定期报告行政执法三项制度各项工作推进情况，特别是焦点和难点问题，确保常调度、常点评，确保有序推进。

**（二）重点加强合法性审查机制体制建设**

首先，细化重大行政执法决定合法性审核的实施方案，适当增加刚性规定，结合具体情况研究可行方法。其次，加强行政执法三项制度，特别是重大执法决定合法性审查工作方法的宣传和解读，让各项规定入脑入心，使之养成自觉意识，主动提交、先行审查。第三，建立严格程序。凡是对不特定对象确立权利义务并且反复适用的文件，在上会之前由办公室把关送法制机构出具报告，不得以会签代替合法性审查。

**（三）打造专业化法制队伍**

认真执行中共中央、国务院《法治政府建设实施纲要》和省、市《2016年法治政府建设工作要点》，严把法规人员准入关口，保持法规队伍的稳定性。建立激励约束机制，引导法规人员参加法律职业资格等资质考试，拓宽法规人员成长渠道。

保定市生态环境局

### 2020年11月26日