

# 中山市生态环境局

---

## 中山市生态环境局 2019 年度法治政府建设 情况工作报告

中共中山市委全面依法治市委员会办公室、中山市依法行政工作领导小组办公室：

根据《中山市依法行政工作领导小组办公室关于印发中山市推进服务型行政执法优化法治营商环境工作的实施意见的通知》（中法行办【2019】1号）、《中山市依法行政工作领导小组办公室关于印发中山市 2019 年依法行政工作要点的通知》（中法行办【2019】2号）、《关于报送 2019 年度法治政府建设情况工作报告的通知》要求，现将我局 2019 年度法治政府建设情况工作开展情况报告如下：

### 一、依法全面履行政府职能

（一）坚决依法打赢蓝天保卫战。2019 年，我局严格贯彻《中华人民共和国大气污染防治法》、《广东省大气污染防治条例》，通过严格落实我市禁燃区政策、积极推进生物质锅炉整治和燃煤锅炉清洁能源改造、推进 VOCs 废气治理“共性工厂”建设、推进实施“油改水”、开展 VOCs 重点企业“一企一策”整治、建设重点餐饮单位油烟排放在线监控设施、划定第一阶段控制区禁止使用冒黑烟等高排放非道路移动机械等措施，大气推进“蓝天保卫战”。今年 1-9 月，我市

空气质量达标率为 86.8%，空气质量排名在全国 168 个重点城市中排名第 14，珠三角第 4，3 月至 7 月份空气质量排名 5 次进入全国 168 个重点城市前十，2 月份进入全国前二十。

（二）坚决依法打好碧水攻坚战。2019 年，我局严格贯彻《中华人民共和国水污染防治法》，大力推进“碧水攻坚战”，出台了《关于开展全面攻坚地表水考核断面行动的命令》（一号令），编制了《中山市水污染防治攻坚战 2019 年工作方案》，印发《2019 年中山市水质保障联动工作方案》，每月对水环境保护工作进行督办提醒，跟踪落实镇区攻坚实施计划和任务清单，推进断面攻坚及水质保障。以“片警”、“巡警”、“特警”三警合一的监管模式，加强黑臭（未达标）水体监管，完成市级饮用水源评估，开展饮用水源一级保护区物理隔离防护设施修复工作。我市上半年水环境质量以 47.80% 的改善幅度位列全国第四、全省第一，1-8 月水环境质量以 32.74% 的水质改善幅度高居全省第一。

（三）坚决依法打好净土防御战。2019 年，我局严格贯彻《中华人民共和国土壤污染防治法》和《广东省土壤污染防治条例》，大力推进“净土防御战”，开展重点行业企业用地土壤污染状况调查，加强土壤重点监管企业监管，出台《中山市污染地块环境管理试点工作方案》，初步建立联合监管和信息共享机制。

（四）坚决依法打好固体废物污染防治攻坚战。2019 年，我局严格贯彻《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》和《广东省固体废物污染环境防治条例》，组织开展 2019 年

度固体废物专项排查整治行动，印发《中山市生态环境局2019年危险废物规范化管理工作方案》，完成横门异地倾倒垃圾清理约5500吨。开展固体废物地方立法项目前期调研。组织对涉镉等重金属重点行业企业开展排查整治，开展中山市重金属污染综合防治“十三五”规划中期自评估。组织开展辐射安全专项检查、核技术利用单位辐射安全培训，加强通信基站日常辐射环境管理，保障我市核与辐射安全。

（五）保持环境执法高压态势。基本完成“散乱污”工业企业综合整治，推进前山河综合整治工作，市镇两级交叉执法；开展“蓝天行动”联合突击检查、中山市洗水漂染行业综合执法整治、饮用水水源地的环境情况排查及核查等多项专项行动。1-10月，对各类环境违法行为下达处罚决定书983宗，罚没金额13493万元。制定《中山市贯彻落实中央环境保护督察“回头看”及固体废物环境问题专项督察反馈意见暨省级环境保护督察反馈意见整改方案》，推进环保督察整改落实工作。

## 二、推进行政决策科学化民主化法治化，健全科学民主依法决策机制，强化决策规范化工作

我局按照《中山市环境保护局重大行政决策程序实施细则》规定，对重大行政决策严格实行公众参与、专家咨询、风险评估、合法性审查、集体讨论决定的法定程序。并制定了《中山市环境保护局关于规范性文件和重大行政决策解读的实施方案》（中环〔2017〕132号）。2019年，我局制定了重大行政决策事项目录，将《中山市环境保护规划

（2018-2035年）》纳入重大行政决策目录，按照重大行政决策程序推进规划编制工作。2019年，我局对《中山市饮水水源调整实施方案》组织召开了重大行政决策听证会。

### 三、创新执法方式，坚持严格规范公正文明执法

（一）实行“双随机、一公开”。2019年，我局严格按照上级生态环境部门相关文件要求，严格落实“双随机、一公开”制度。我局采用省双随机系统对纳入省双随机系统的企业开展双随机抽查工作。做好“双随机、一公开”工作。目前已经公开2019年前3季度的双随机抽查工作结果。共抽取污染源1111家，其中一般污染源762家、重点污染源49家、特殊污染源300家。

（二）将信息化融入到执法过程中，推行高科技执法。我局不断提升创新执法手段，依托在线监控、卫星遥感、无人机、移动执法等科技手段，优化非现场检查方式，利用互联网和大数据管理等高科技手段，将执法检查情况录入移动执法手机App，通过移动通信和定点监控等手段，实现了问题的快速发现、及时传递，再通过计算机网络技术，实现各相关部门和单位的信息共享和协同工作，2019年我科共录入移动执法App执法数据162条。另外，我科利用《广东省环境风险源与应急资源信息数据库平台》对各镇区内的环境风险源、敏感目标、应急物资、装备队伍能力收集并实现动态更新，实现“图上分析、图上调度、图上会商、图上指挥”的应急响应机制。建立“互联网+执法检查”工作机制，对环境执法检查中发现的环境安全隐患填入《广东省环境风险

源与应急资源信息数据库平台》，并推送给主体责任企事业单位督促整治，实现线上隐患整治动态监管。

（三）淡化管制型执法，突出服务型执法和推行“柔性执法”。2019年，我局在执法过程中充分尊重和保护公民的权益，将批评教育、劝诫、警告、引导和行政建议等“柔性手段”融入到监管执法过程中。将过去单纯依靠打击、处罚的硬性执法方式转变为警示、监管、指导等管理服务中来。更多地将重心放在环境风险隐患上，通过风险隐患排查，预防和减少企业在生产活动中发生事故和违法行为的情况。在执法中以教育指导为先，对违法案件的查处，坚持处罚和教育相结合，但对于违法情况恶略的企业，将严厉查处，绝不手下留情。做到预防为主，教育先行，打击重点的环境执法新举措。坚决避免处置方式简单粗暴，坚决杜绝平时不作为、急时“一刀切”等形式主义、官僚主义问题。

#### 四、全面落实行政执法责任制，切实营造法治化营商环境保护民营企业发展

（一）规范执法检查。依据现行法律法规、梳理执法依据，分解执法职责，规范执法程序，明确执法标准，先后制定了《中山市环境保护局关于环境监测与监察执法联动工作制度》、《中山市环境保护局环境监察执法文书管理制度（试行）》等相关制度文件，规范了我局行政检查、行政指导工作程序，制定了相关文书示范文本，完善了行政处罚事前提示、事中指导、事后回访等执法、管理和服务的相关制度。完善随机抽查事项清单、市场主体名录库和执法检查人员名

录库，并制定实施细则，全面施行“双随机、一公开”，依法依规开展行政执法检查。

（二）完善行政执法自由裁量制度。根据法律、法规、规章的调整修改和行政执法工作的实际情况，2019年，我局启动了对《中山市环境保护局行政处罚自由裁量量化标准（2017年修订版）》修订工作，通过进一步压缩行政处罚量罚裁量空间，严格规范行政处罚自由裁量权，防止行政执法自由裁量权的滥用，切实维护被处罚当事人的合法权益。

（三）积极开展自查自纠工作，避免简单化和“一刀切”等简单粗暴执法的情况。我局于2019年9月组织开展了中央、省环保督查交办案件“一刀切”自查自纠工作，在专项排查工作中，要求各办案单位，在前述后督查工作基础上，对标“表面整改”、“假装整改”、“敷衍整改”、“一刀切”等特征，全面梳理第一轮中央生态环境保护督察及“回头看”期间群众举报案件办理情况，合共359个案件。经排查，暂未发现“平时不作为、急时一刀切”的突出问题。对复查过程中发现企业存在环境违法行为的，依法查处并适用四个配套办法，及时制止破坏生态环境、损害群众利益的行为。同时，复核对原上报整改措施的落实情况及环境改善状况，根据实际进程及时调整制定下一步管理措施，将自查自纠工作扩展到日常经办案件中，推动解决环境问题。

（四）加强行政执法全过程监督。在执法整个过程前中后三个阶段，通过一些机制措施，避免出现执法机关和执法人员执法过程中侵犯企业利益的情况。执法前，执法人员对企

业进行现场检查，通过填写环境监察记录，对被检查的企业提出监察意见，正常、口头警告、限期改正还是进行调查取证，对涉嫌违法的企业进一步调查，通过制作现场笔录，询问笔录等调查清楚相关事实，对不构成违法的企业不予立案。**执法中**，对涉嫌违法的企业责令改正，立案处理后进行处罚告知，并给予当事人行政复议和行政诉讼的权利。**执法后**，会将责改、查封扣押、处罚等执法文件通过网络等途径全面公开、公示，接收全社会监督，同时会在每年度接受省级环境部门稽查，对下级环境部门进行稽查，稽查中就包括处罚案件的稽查，多措并举避免出现冤假错案。

#### **四、全面推进政务公开**

2019年，我局按照要求，健全完善政务公开领导体制、工作机制和配套制度，围绕重点领域加大政府信息公开力度，按规定主动公开政府信息，及时主动将环境执法处罚、行政审批等有关政务信息在我局门户网站予以公开。同时积极办理依申请公开工作，2019年受理并办结依申请公开工作123份。积极推进行政执法三项制度改革，开展行政执法公示，将我局行政执法情况在省行政执法信息公示平台予以公示。

#### **五、强化对行政权力的制约和监督**

(一)做好政务督查督办工作。一是做好2019年《政府工作报告》任务分工工作，督促经办部门按时按质推进工作开展，并按季度将工作进展情况汇总上报市政府。二是做好上级和市领导交办的督办任务，及时分转至责任科室办理，

跟踪办理进度和情况，按时将办理结果上报督察督办系统，所承办任务都被市政府督查室审核通过，无退回重报情况。

（二）积极开展建议提案办理工作。制定《中山市生态环境局 2019 年人大代表建议和政协提案办理工作方案》，选定提案第 123031 号《关于加大我市餐饮油烟污染治理力度的建议》，为我局重点提案，主办件有 7 件已正式答复。

（三）推进“互联网+政务服务”，加强对行政权力的监督制约。一是继续建设和完善业务审批信息化系统，实现审批事项网上审批，加强在线监管；二是通过“广东省政务服务网”公开各行政服务事项的审批流程、办事指南、提交资料等事项要素，方便办事群众查询和办理；三是利用政务网公开行政许可及行政处罚结果，实现行政审批及行政处罚公开、透明。

## 六、全面深化行政审批制度改革，营造法治化营商环境

（一）实行工程建设项目并联审批。按照全市工程建设项目审批制度改革要求，我局积极开展审批制度改革工作，对工程建设项目环境影响评价文件审批流程进行梳理并纳入“一窗通办”，实现工程建设项目并联审批，缩短整个项目的审批时限，进一步提高了审批的工作效率。

（二）探索告知承诺制改革。为推进环评审批改革，进一步提高环评审批效率，我局认真研究，着力从重“事前审批”向“事中事后监管”转变，探索试行建设项目环评告知承诺制，我局已拟定相关文件，拟对城市基础设施工程、社会事业与服务业等特定行业范围内应当编制环境影响报告



表且属我市审批的建设项目（涉及生态保护红线和饮用水源保护区的项目除外）试行告知承诺制，将符合条件的报告表审批时限压缩在3个工作日内（不含公示时间）完成。目前已根据反馈意见进一步修改，并已报市法制局进行审查。

（三）加大减政放权力度。继续压减一批市级权责清单事项的要求，我局进一步简政放权，继续对火炬开发区和翠亨新区提出事权下放的意见，并通过《中山市环境保护局下放事权运行监督管理办法》，加强对我局下放事权的运行监管，建立“权责清晰、分工合理、权责一致、运转高速、法治保障”的事权运行监管和动态调整机制。

（四）落实权责清单负面清单制度。我局按要求继续认真梳理权责清单，做好行政许可、行政确认等事项清单编制工作，逐一明确法律依据、实施主体、监督方式、责任方式等相关事项，并于今年十月中旬对外发布，并根据法律法规和实际工作情况的变化实行动态调整。我局全面落实市场准入负面清单制度，充分发挥环境保护政策的约束激励作用，强化环境保护分类指导、实施区域差异化环境管理。

（五）推进政务服务事项标准化、规范化建设。按照广东省和中山市政务服务事项标准化要求，以企业和群众办事需求为导向，建立面向政务服务、规范管理、实用好用的政务服务事项目录体系为目的，我局以政务服务事项实施清单“十统一”工作为基础，对行政服务事项和公共服务事项及其要素进行梳理、修改、完善并录入系统，形成我局的实施清单及要素。通过标准化梳理，做好基本编码、事项名称、

事项类型、设定依据、办理流程、办理时限、提交材料及表单内容等要素的统一规范，实现政务服务事项的规范管理、规范审批及便捷服务，实现政务服务的“三少一快”。经标准化梳理，我局实施清单共 43 个事项，已全部于今年 10 月中旬对社会发布。

## 八、创新调解工作机制，依法有效化解社会矛盾纠纷

2019 年我局共受理环境信访投诉 11808 宗，办结 11444 宗，办结率为 96.92%。2019 年，我局不断创新信访案件调处工作机制，依法有效化解社会矛盾纠纷。

（一）建立网上举报平台引导群众共同参与环境治理。一是今年我局配合国家环保部全面开通 12369 微信举报平台，该软件利用手机定位、拍照功能，方便群众有针对性的举报环境违法行为，并实现了信访调处的全过程监督和留痕，提高了化解环境纠纷的效率。二是我局开通包括网上投诉、局长信箱、局长接待日的多渠道受理，化解群众投诉的热点难点问题。三是完善修订了《中山市环境保护局环境信访管理工作制度》、《中山市生态环境局调处信访事项与行政执法衔接工作细则》、《中山市生态环境局环境信访举报反映事项办理抽查督办工作规程》、《中山市生态环境领域公众诉求问题分类处理法定途径清单》等多项环境信访工作制度，促进矛盾纠纷的有效化解。四是通过微信公众号等形式举办不同环保主题活动，宣传环境保护工作，拓展群众参与环境治理的热情。

（二）引导社会组织共同参与环境治理，提高环境信访

案件的化解。我局积极推进环境监测社会化工作，引导社会组织共同参与环境治理，通过公开招标方式，向具备监测资质的第三方购买监测服务，由第三方监测服务商提供及时、有效、准确的监测报告，为环境监察执法工作提供重要保障。环境执法监测社会化有利于环保体制机制改革创新和促进监测社会化市场健康发展，有利于保障环境执法监测信息的相对独立性，提高公信力。

（三）调动基层组织参与矛盾化解、健全社区群防群治。2019年，我局印发了《中山市环境保护局关于实施涉法涉诉环境信访事项退出普通信访领域后有效善后衔接工作方案》，通过加强涉法涉诉信访事项的甄别和指引，针对不属于环保部门权责清单范围的案件，积极引导群众依法按程序提出诉求，要求各镇区环保分局加强与镇（区）、村（社区）人民调解组织的沟通协调，发挥人民调解组织“源头化化解矛盾纠纷”的作用，对一方当事人不愿调解或调解无法达成一致的，引导其向对口政法部门依法解决。部分镇区已建立涵盖全镇各社区的环保监督员制度，普通信访案件先由社区环保监督员进行初次调处，属于涉法涉诉和民事纠纷的引导村民通过非信访途径解决，属于环境违法的由镇区分局及时介入，依法进行查处。

## 九、工作中存在的问题

虽然我局2019年在推进法治政府建设方面做了大量工作，但是仍存在不少问题。一是执法能力建设不足问题。全市生态环境系统执法人员仅140余人，环境监管企业达1万

多家，执法能力无法满足监管需求。由于执法能力建设不足，导致有时会造成“选择性执法”问题。二是“三项制度”改革推进缓慢。由于法制工作人员数量有限，纳入重大行政执法决定法制审核的范围有限，我局专门从事法制审核的人员仅两人，目前只能将行政处罚事项纳入法制审核范围，无法做到将其他重大行政执法决定纳入法制审核范围。同时，由于受到执法装备和执法能力建设不足困扰，我局在推进执法全过程记录方面进展不大。

## 十、2020年工作计划

2020年，我局在推进法治政府建设方面，重点推进以下几方面工作：**一是**推进环保执法体制改革。结合环保垂管体制改革，我局将开展环保执法体制改革，通过执法体制改革，解决我局执法中存在的一些瓶颈问题。**二是**推进《中山市固体废物污染环境防治条例》立法，争取将《中山市固体废物污染环境防治条例》纳入我市立法项目。**二是**推挤“三项”制度改革工作，重点推进执法公示和执法全过程记录工作。**三是**进一步推进“两法”衔接工作，积极配合市检察院推进环境公益诉讼。

附件：2019年法治政府建设有关图片资料

