

# 郑州市环境保护局文件

郑环保〔2018〕13号

签发人：潘冰

## 郑州市环境保护局 关于2017年度法治政府建设工作情况的报告

市人民政府：

2017年，我局认真贯彻党的十九大和省、市关于推进法治政府建设的工作部署，按照《郑州市2017年推进依法行政建设法治政府工作要点》，紧紧围绕生态文明建设，以改善环境质量为目标，以贯彻执行环保政策和法律法规为主线，以落实服务型执法为要求，规范行政执法行为，提高行政执法效率，全面开展环境综合整治，着力解决危害群众健康和影响可持续发展的突出环境问题，圆满完成了大气、水污染攻坚战等环境保护工作任务。现将我局2017年法治政府建设工作情况报告如下：

## 一、2017年法治政府建设工作情况

### （一）加强组织领导，制定制度方案

我局始终把依法行政工作摆到重要位置，明确目标和任务，强力推进工作落实。成立了以潘冰局长为组长、主管执法工作的副局长为副组长、业务执法处室和局属执法机构领导为成员的依法行政工作领导小组，强化对依法行政工作的领导。在严峻的环境形势下，我局多次召开党组会、局务会研究部署环保行政执法工作，并结合工作实际制定了《郑州市环境保护局法治政府建设方案（2017-2020年）》《郑州市环境保护局2017年依法行政工作要点》《郑州市环境保护局2017年服务型执法法实施方案》《郑州市环境保护局2017年度推进行政执法责任制实施方案》《郑州市环境保护局关于调整我局依法行政工作领导小组成员的通知》（郑环文〔2017〕56号）等方案通知，对推进我局依法行政工作开展起到了重要作用。

### （二）梳理权力清单，落实审批制度改革

按照市政府的要求，结合相关法律法规和三定方案确定的职责，我局积极做好权力清单和行政审批改革工作。一是**明确执法主体**。我局执法主体有7个，分别是局机关、市环境监察支队、市环保局经开区环境监察支队、市机动车污染监察支队、市危险废弃物和辐射环境监督管理中心、航空港经济试验区环保局和环境监察支队，除局机关属于法定职权外，其余机构均为委托执法。二是**梳理权力清单**。2017年我局根据《大气法》《环评法》修订情况，

对权力清单进行梳理，共调整行政处罚事项19项，新增行政处罚17项，取消其他行政权力1项，共计37项，市政务服务改革管理领导小组于2017年8月底已公布实施。三是**落实审批制度改革**。按照市政府行政审批“两集中、两到位”的要求，进一步完善联审联批会议制度，确立重大审批事项集体审议，一般性审批事项随时办理，首席代表实施“当即批、零停留”的工作方式，有效提高了审批效率。

### （三）落实学法培训，提升人员素质

我局高度重视领导干部和执法人员的法制学习，制定了详细的学习计划，并认真抓好落实。一是**落实领导干部学法制度**。制定下发了《郑州市环境保护局2017年度领导干部学法用法计划》（郑环文〔2017〕37号），利用局务会等时机组织实施，增强了我局领导干部依法行政、依法办事的意识，提高了运用法律手段解决各种矛盾和问题的能力。二是**加强行政执法人员培训**。结合年度公务员培训和环境宣传教育工作，我局采取走出去、请进来的方式积极开展执法人员行政执法和环保法专题培训工作，全年办理外出学习培训一期，邀请知名法律专家和环保专业教授举办高端讲座二期，组织环保法律培训视频讲座多次，同时还积极参加省、市各级环保、法制部门组织的各类法制培训，有效提高了全体行政执法人员的法律素养和执法水平。三是**以案说法开展法制教育**。工作中注重理论与实践结合，通过案件讨论、案件评查、案例分析等形式，以会代训，提高执法人员的业务技能。同时紧

密结合近期以来环境工作复议诉讼案件增多的趋势，以“环境行政执法与环境违法投诉应对”为主题开展专题培训，推进提升我局依法行政水平。

#### （四）规范执法行为，提高执法水平

按照省市关于推进服务型行政执法建设作为转变政府职能、建设服务型政府的重要内容的要求，我局制定了《2017年郑州市环保系统推进服务型行政执法建设工作方案》（郑环办〔2017〕85号），积极推进我局服务型执法建设工作。一是**提高行政执法队伍服务型执法理念**。将服务型行政执法相关知识纳入全局学法用法、依法行政的重要内容，促进行政执法人员运用服务型行政执法理念规范行政执法行为。二是**落实行政指导制度**。按照省环保厅制定的《河南省环保系统行政指导工作规则（试行）》，对全市环保执法工作进行指导，确保环保部门正确履行职权，维护相对人合法权益，有效防范执法风险。尤其是郑州市机动车污染监察支队在对机动车污染治理工作落实行政指导，指导车辆限期治理，第一时间提供上门复检服务，为广大车主提供的方便，受到了广泛称赞。三是**开展执法示范点创建工作**。将荥阳市环保局作为全省环保系统服务型执法示范点，已通过省环保厅向省法制办推荐。四是**落实行政行为备案制度**。自《河南省重大行政处罚备案审查办法》施行后，我局及时贯彻落实，严格按照规定实施备案。2017年以来，对12件重大行政处罚决定向市政府进行了备案，并对134件建设项目环境影响评价文件审批行政许可、58件建设项目竣工

验收、73 件排污许可证核发、721 家排污费征收等其它具体行政行为均做到每季度按时备案。**五是实施法律顾问制度。**建立了法律顾问制度，在行政处罚、行政合同、行政复议、行政诉讼等过程中，聘请专职律师对行政执法工作给予法律指导，充分发挥法律顾问作用，规范执法行为。2017 年，我局法律顾问共对我局 144 项工作提供法律援助和支持。**六是开展文明执法。**多年来，执法人员坚持严格规范公正文明执法，没有暴力执法、野蛮执法等现象发生。

多年以来，我局重视行政执法工作，在上级的指导下，我局的法制工作得到了认可，荣获了市法制工作先进集体、2016 年依法行政考核优秀等荣誉，局属执法单位市环境监察支队和机动车污染监察支队也分别获得了全国环保执法大练兵优秀单位和市执法机构考核优秀单位的称号。

#### **（五）加强法制宣传，接受社会监督**

我局充分发挥主流媒体作用，运用新闻发布会、专题报道、微访谈等方式，做好环保法制宣传活动。通过“绿色郑州”微博、微信等新媒体平台加强与网友沟通互动，设置网络版“环保沙龙”专题，及时发布我市环保工作动态，深化新媒体影响力，打造“绿色郑州”宣传品牌，开创“互联网+环保”的新局面。以大气污染防治、水污染治理、环境安全等内容为重点，扎实开展“郑州环保世纪行”，拓宽公众参与途径，开展绿色系列创建活动，提高全民环保意识，调动社会力量共同参与环保。

在加强环保法制宣传的基础上，我局将依法行政工作与人大政协工作相结合，以落实执法检查活动和办理人大建议政协提案工作为载体，接受监督检查。2017年，我局共迎接省市人大对我市环保工作和法律法规执行情况的执法检查2次，组织邀请人大代表和政协委员到我局进行视察座谈2次，办理人大建议政协提案48件，满意率100%。同时为更好地了解群众呼声，我局组织“开门纳谏、提升服务”专题活动，通过填写问卷、下基层走访等形式查找问题，有效地促进和提升依法行政能力和水平。

#### （六）采取多种措施，查处违法行为

2017年，我局以污染防治攻坚为契机，加大环境行政执法力度，开展春季环境执法大检查、秋冬季大气污染防治攻坚战、环保部2017年度环境监察执法大练兵、环境执法决战50天等专项活动，严厉查处环境违法行为。注重网格化管理开展环保工作机制，以大气、水、建设项目、自动监控设施、土小企业、燃煤小锅炉为重点，依法采取按日计罚、停产整治、查封扣押、媒体曝光、移送公安等措施，查处环境违法行为。2017年全年全市新立案查处环境违法案件739起，下达行政处罚决定书731份，罚款金额2514万元。其中，市环保局立案查处211起，下达行政处罚决定书220份，占全市查处案件数30.1%，罚款金额698万元，占全市27.8%；全市执行新法新规落实4个配套办法案件31件，市局共5起（移交公安4起，停产整治1起），占全市16.1%。

#### （七）加强两法衔接，理顺移送渠道

我局高度重视两法衔接工作，加强与检察院、法院、公安局的协作，建立工作机制，开展试点工作，为环保执法保驾护航。

**一是建立协作机制严厉打击环境违法犯罪。**2017年，我局在前期与市公安局联合出台有关落实两法衔接工作的文件和建立挂牌督办制度的基础上，与市公安局又联合下发了《关于建立协作机制严厉打击环境保护领域违法犯罪行为的意见》（郑环文〔2017〕111号）和《关于进一步做好联合依法查办环境污染案件有关问题的通知》（郑环文〔2017〕189号），进一步确立分工协作、联合办案的工作机制，加大查处和移送力度。同时我局还组织编印了《两法衔接资料汇编》，下发每个执法人员手中，便于执法人员学习使用。

**二是推动法院“环保禁止令”的试点工作。**针对环保执法中要求停产停建难的问题，加强与中级人民法院资源审判厅对接协调，在中牟、新密、登封基层法院开展“环保禁止令”试点工作，为环境执法添翼。近日，在中级人民法院和我局的支持推动下，二七区成立了环境资源法庭并对有关环境资源案件公开审理，加快了环境行政执法和司法衔接的进程。

#### （八）源头严格把关，加强文件管理

**一是完善规范性文件管理制度。**2017年我局按照《郑州市规范性文件管理规定》，在前期确立的规范性文件的合法性审核制度、备案审查制度、公布制度、定期清理制度、文件异议审查制度、重大事项集体讨论制度、后评估制度基础上，建立了公平竞争审查制度，进一步严格规范性文件制定程序和监督管理工作要

求。二是严格规范性文件法制审查。我局严格按照省、市有关规定要求，由局政策法规处负责规范性文件合法性审查，未经合法性审查或者经审查不合法的，不得提交讨论，确保规范性文件质量。2017年以来，我局对以局名义印发的200余份文件进行审核，审查规范性文件13件，并按要求向市政府备案，无违法文件出台。三是开展规范性文件清理工作。按照《郑州市规范性文件管理规定》的要求，对我局2016年12月31日前以局名义印发制定现行有效的126份规范性文件进行了全面清理，决定对属阶段性工作的48份文件予以失效，另有新规定的20份文件予以废止，以及对今后工作具有指导性意见的58份文件继续有效。

#### （九）推进信息公开，做好便民服务

一是加大主动公开力度。我局坚持“以公开为原则，不公开为例外”的要求，积极做好各类信息公开。通过宣传页、展报、网站等渠道多种作途径将行政许可办事程序、规范性文件、行政行为决定等内容进行公开，满足社会公众获取和利用政府信息的需要，同时也充分保障了民众的知情权和监督权。二是认真办理依申请公开事项。近年来，公民对环保信息关注度较高，是信息公开重点领域。今年我局共受理依申请公开54件，全部按时办结。三是规范许可工作，做好便民服务。为体现公开、公正、便民、利民原则，我局对所有行政审批职能进行了整合，设立行政审批办公室，实施“一个窗口对外、一个机构履职、一枚印章签批”的行政审批新机制。同时，坚持纪检监察部门全程参加会议，对

会议决定事项进行跟踪督办，保证行政审批工作公开、公正、透明、高效。**四是改进服务方式。**探索“互联网+行政执法”，逐步构建实体政务大厅、网上办事、移动客户端、自助终端等多种形式相结合、相统一的公共服务平台，多渠道多方面向社会提供环保服务。建立环保微博、微信和咨询投诉电话，方便群众查询、投诉和交流。

#### （十）做好复议应诉工作，建立行政调解机制

**一是做好行政复议工作。**按照市政府《关于行政复议案件公开审理工作规定》和《郑州市环境保护局行政复议工作制度》，我局行政复议工作由局政策法规处具体承办，设有专人负责。2017年接到市行政复议受理中心转办的《郑州市二七区兴达化学高分子材料科研开发部不服行政二七区环保局其他具体行政行为案》，经审理，我们作出了部分撤销。在市政府法制办举办的郑州市第四届“行政复议精品案件”比赛中，该案件被评为十大精品案件，受到了通报表彰。

**二是做好复议诉讼答复和应诉工作。**2017年，我局办理行政诉讼案件4件，行政复议案件7件。截至目前，除1件诉讼案、2件复议案件正在审理阶段外，其他案件经法院、省厅审理，对我局行政行为均予以维持，无败诉案件发生。面对复议诉讼频发事件，我局针对前期出现的复议诉讼情况及时进行梳理分析，编发通报，还组织法律专家对执法人员进行培训，重新制订《郑州市环境保

护局行政应诉工作办法》（郑环文〔2017〕183号），进一步规范行政应诉工作，提高执法人员依法行政工作水平。

**三是建立行政调解机制。**按照省、市政府要求，我局下发了《郑州市环境保护局关于做好我市环保行政调解工作的通知》（郑环文〔2016〕142号），明确了环保行政调解范围、行政调解原则、行政调解程序，建立环保行政调解工作机制。下发了《郑州市环境保护局关于调整行政调解领导小组成员的通知》（郑环文〔2017〕110号），加强对行政调解工作的组织领导，确定行政调工作人员，进一步规范和促进行政调解工作的开展。

#### （十一）积极创新机制，实施有奖举报

为加大依法行政工作执法效果，我局积极创新机制，实施有奖举报。在2017年5月27日正式实施大气污染有奖举报的基础上，11月1日率先在全国开通了“郑州环保有奖举报”微信服务号，在全国首家实现了扬尘污染、工业大气污染，燃煤污染、机动车污染等污染问题，统一举报到12369环保热线“一口受理”，交办市直相关委局分头核实、查处、整改、反馈，解决了群众多头投诉、投诉难的问题，在构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系方面做出积极探索。2017年5月27日大气有奖举报开展以来，郑州市12369环保热线共受理举报电话41,302个（涉及有奖举报电话15,132个）。经初步审核符合有奖举报范围的案件4098件，落实大气污染有奖举报累计797件，发放奖金418500元（500元的案件773件；1000元的

案件 22 件；5000 元的案件 2 件）。截至 2018 年 1 月，已查证属实案件全年行政处罚 34 件、65.41 万元，财政扣款 154 件、1620 万元，极大地提高了群众的参与积极性，努力形成全社会关心环保、支持环保和监督环保的局面。

## 二、存在的问题和不足

通过多年来的努力，虽然我市环境质量逐年改善，但与人民群众对环境质量的要求还有一定距离。尤其是空气质量与人民群众的要求差距较大，主要原因是能源消耗以燃煤为主、市政建设任务重、城区机动车增速迅猛等问题，导致空气质量短期内改善难度大。就环保执法而言，我局主要还存在以下问题：

一是环境监管能力亟待提高。一些企业环保意识不强，重利益轻环保甚至违法排污的问题依然存在；基层环境监管能力比较薄弱，环境监管难以做到全覆盖。

二是环保监管责任变更不及时。随着行政审批制度改革的不不断深化，上级环保部门简政放权，但配套的办法未能及时出台，易出现职能划分不清、责任不明、执行不到位等问题。

三是存在“取证难、处罚难、执行难”问题。环境违法具有瞬时性，证据不易固定，处罚依据不充分，环保部门行使环境监督管理的手段主要是环境监测和监察，而目前县（市）级环保部门的环境监测设备老化，区级基本没有环境监测能力，没有执法取证的设备，一定程度上影响了环境执法质量。

四是存在环保法律法规不衔接问题。新《环保法》实施后，《大

气污染防治法》和《环境影响评价法》相继修订，但原有的法律法规在执法主体、法律适用方面存在与新法不配套衔接现象，为执法工作带来许多困惑。

### 三、2018年法治政府建设工作谋划

2018年，我局按照十九大精神和省、市对环保体制改革的统一部署，紧紧围绕市委、市政府环保工作要求，突出深化污染减排、改善环境质量这个中心，开拓创新，做好法治政府建设工作。

（一）积极开展依法行政管理工作。按照法治政府建设和依法行政工作要求，全面推进行政执法责任制工作。主要开展具体行政行为审核、领导学法用法制度落实、执法人员业务培训、重大决策过程、规范性文件审查和备案、社会矛盾调解、行政复议工作和系统内依法行政考评等工作。

（二）积极组织法制宣传培训。把环保法律法规教育纳入中心组学习和机关政治学习计划，组织局系统执法人员法制培训活动，深入学习《环保法》《大气污染防治法》《环评法》《水污染防治法》等新法新规，提高执法人员法律素养和业务能力。

（三）规范执法行为，提高行政执法质量。一是按照省环保厅新行政执法文书的格式，进一步规范环保执法行为，统一执法文书，开展卷宗评查，提高行政执法质量。二是加强执法监督，规范行政执法行为，落实行政指导制度，将服务型执法贯彻于执法全过程。三是落实信息公开制度，落实规范性文件和行政处罚

案件信息公开制度。四是组织业务部门和执法机构研究学习环保法律规，分析总结执法中的突出问题，制定对策，完善制度，提高依法行政水平。

（四）加强两法衔接工作。加强与公安和检察院的沟通，落实好公安环保对重大环境违法案件的挂牌督办制度，建立联席工作机制，理顺移送渠道，积极移送环境违法案件。加强与郑州市中级人民法院的沟通和协调，尽力推动法院“环保禁止令”的出台和实施，有效遏制环境违法行为。

（五）依法从严从重打击环境违法行为。加大环境违法案件查处力度，对严重违法企业实施黑名单管理，督促企业履行社会义务，落实污染防治主体责任。对履责不力、环境问题突出的地方政府采取挂牌督办“一票否决”等措施，督促各级政府切实履行应尽职责。

（六）继续做好人大建议政协提案的办理工作。总结以往人大建议政协提案办理经验，加强与市政府督查室、人大代表、政协委员的沟通协调，对重点建议提案，采取请进来、走出去的形式倾听代表委员意见，面对面有针对性的答复和征求代表委员意见，确保代表委员满意，努力实现人大建议、政协提案办理工作满意率 100%的目标。

（七）逐步建立企业环境信用平台。落实省市深化生态文明体制改革工作要求，做好牵头协调工作，并按照省厅、信用办、深改办统一部署开展信用体系建设、环境损害赔偿制度建设工作。

同时，加强与市信用办的联系沟通，逐步将环保信用评价结果纳入社会信用体系。



---

抄送：市政府法制办

---

郑州市环境保护局办公室

2018年2月8日印发