

## 附件 2

# 《关于加强生态环境监督执法正面清单管理 推动差异化执法监管的指导意见 (征求意见稿)》编制说明

2020年3月,生态环境部部署实施生态环境监督执法正面清单(以下简称正面清单)工作以来,各地积极行动,因地制宜补充完善清单标准条件,细化监管措施和工作要求,通过实行分类监管、差异化监管,取得了良好成效。为加强正面清单管理,推动正面清单工作制度化,切实压减对企业现场检查频次,推动实施差异化执法监管,在总结前期工作经验的基础上,生态环境部研究起草了《关于加强生态环境监督执法正面清单管理推动差异化执法监管的指导意见(征求意见稿)》(以下简称《指导意见》),有关情况如下。

### 一、起草背景

为统筹做好疫情防控和经济社会发展生态环保工作,2020年3月,生态环境部印发《关于统筹做好疫情防控和经济社会发展生态环保工作的指导意见》,部署实施正面清单工作,明确将疫情防控急需的医疗卫生、物资生产企业等六类企业和项目纳入正面清单。2020年6月,印发《关于在疫情防控常态化前提下积极服务落实“六保”任务坚决打赢打好污染防治攻坚战的意见》,进一步扩展了正面清单覆盖范围。

各地积极探索完善正面清单相关制度,将正面清单作为转变执

法理念，优化执法方式的重要抓手，既提升了监管执法的精细化水平，有效防范了执法中的形式主义、官僚主义，提高了执法效能，又切实减轻了企业负担，充分展现了生态环境部门对实体经济发展的关注和支持，在经济社会发展方面释放了积极信号。截至2020年底，清单内企业合计8.4万家。各级生态环境部门通过在线监控、视频监控、用能监控、无人机巡查、大数据分析等科技手段开展非现场检查32.6万余次，发现各类环境问题9437个，立案处罚950件，各地规范行使行政处罚自由裁量权，依法减免行政处罚1031次。

## **二、出台《指导意见》的必要性和重要意义**

### **（一）继续统筹做好疫情防控和经济社会发展生态环保工作的迫切需要**

建立实施正面清单制度，是生态环境部根据社会经济发展和形势变化对环境监督管理政策及时调整完善的成果，是生态环境系统做好“六稳”工作、落实“六保”任务的重要举措。当前，我们已经取得抗击新冠肺炎疫情斗争重大战略成果，经济社会发展逐步恢复，从构建疫情防控和经济社会发展工作中长期协调机制的角度，有必要及时调整正面清单定位，将正面清单的政策导向由“支持相关行业企业复工复产的应急措施”转变为“发挥示范带动作用，推动执法方式转变，形成政府企业多方共治的制度化、常态化措施”。

### **（二）落实党中央、国务院决策部署的重要举措**

2018年8月，生态环境部印发《关于生态环境领域进一步深化“放管服”改革，推动经济高质量发展的指导意见》，要求实现对不同生态环境守法水平监管对象的差别化管理，为守法企业创造公平竞争环境。2019年9月，国务院印发《关于加强和规范事中事后监

管的指导意见》，要求规范涉企行政检查和处罚，通过取消、整合、转为非现场检查等方式，压减重复或不必要的检查事项。2020年1月1日实施的《优化营商环境条例》第五十六条规定，推行以远程监管、移动监管、预警防控为特征的非现场监管，提升监管的精准化、智能化水平。2020年3月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于构建现代环境治理体系的指导意见》，提出明晰政府、企业、公众等各类主体权责，畅通参与渠道，形成全社会共同推进环境治理的良好格局。实施正面清单制度，压减不必要的现场执法检查，切实减轻企业负担，是深化“放管服”改革，优化营商环境，形成全社会共同推进环境治理良好格局的重要举措。

### **（三）优化生态环境保护执法方式，提高执法效能的重要抓手**

实施正面清单制度，推动非现场执法检查和差异化监管，是优化生态环境保护执法方式，提高执法效能的重要抓手。2021年1月，生态环境部印发《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》，明确要求各地建立实施正面清单制度，明确清单编制、审定、公开程序，采取差异化监管措施。《指导意见》的出台，将进一步推动各级生态环境部门优化执法方式、完善执法机制、规范执法行为，全面提高生态环境执法效能。

## **三、起草过程和主要内容**

生态环境部通过建立定期调度和信息收集发布机制，按月调度各地正面清单工作进展，研究解决各地面临的问题和困难，总结梳理各地实践经验，先后发布三次典型做法新闻通稿，公布三批正面清单典型案例。2020年8月以来，先后赴河北、山东、广东、辽宁、江苏等地开展调研，邀请相关行业协会、企业集团代表座谈研讨，

了解各地工作进展，听取各方对《指导意见》的意见建议。2020年12月中旬，征求了省级生态环境部门意见，并进一步修改完善。

《指导意见》共四个部分十条，从总体要求、加强正面清单管理、推动差异化执法监管、落实企业守法责任等四个方面对加强正面清单管理，深入推进正面清单工作提出要求。

### **（一）关于总体要求**

《指导意见》明确了实施正面清单制度的重要意义，提出了正面清单实施过程中需要把握的三项原则，包括：坚持引导企业自觉守法与加强监管执法并重原则、坚持严格规范执法与精准帮扶相结合原则、坚持统一监管标准与差异化监管措施相结合原则。对相关企业，要发挥正面清单的示范引领作用，鼓励企业守法自律；对生态环境部门，要坚持执法工作方向不变，力度不减，严格依法履职，积极探索采取差异化的监管和激励措施。《指导意见》提出，通过深入实施正面清单制度，进一步优化执法方式，提高执法效能，鼓励环境守法，严惩环境违法。

### **（二）关于加强正面清单管理**

《指导意见》要求省级生态环境部门负责完善本行政区域正面清单管理制度，充分考虑相关因素合理确定纳入条件。设区的市级生态环境部门做好正面清单具体实施工作，落实相关监管和激励措施。为防止出现对正面清单企业“不管不问”“失于监管”的情况，《指导意见》要求明确正面清单有效期，并在有效期内组织进行“体检式”现场帮扶，能够及时了解企业现状，督促、帮助企业提高环境管理水平。

### **（三）关于差异化执法监管**

《指导意见》采取分类规范压减的思路，要求各地全面梳理分析本行政区域现场检查的种类、数量，切实减少各类现场调研指导和执法检查次数。对正面清单企业以非现场方式为主开展执法检查。明确正面清单企业现场执法检查启动条件和程序，对群众举报投诉等情况，需要赴现场核实的，应经本执法机构负责同志同意。对在线监测数据超标或其他非现场执法检查中发现的问题线索，可由企业先行自查并提交说明材料。鼓励各地探索执法事项提前告知制度，这既是落实行政执法“三项制度”的要求，也体现出生态环境部门对清单内企业的信任，减轻企业迎检负担。《指导意见》提出，对正面清单企业实行差异化监管措施，对重点排污单位，通过污染源自动监控系统和视频监控、环保设施用水用电监控等物联网监控系统开展非现场监管；对其他企业，通过物联网监控系统或利用能源管理部门数据开展非现场监管。

#### **（四）关于企业守法主体责任**

《指导意见》提出，要及时听取正面清单企业诉求，加强普法宣传，及时提醒预警。正面清单企业对因非主观原因导致的异常情况，主动报告并采取有效措施及时消除，未造成危害后果的，应依法予以减轻或免除处罚。正面清单企业存在严重环境违法行为的，要依法从严从重处罚，及时移出正面清单，列为“双随机、一公开”特殊监管对象，并向社会公开。

### **四、需要说明的问题**

#### **（一）正面清单是差异化监管措施**

正面清单制度是生态环境部门对企业执法过程中的差异化管理措施，是以非现场执法检查的方式替代现场执法检查的制度。正面

清单制度着眼于减轻企业负担，推动形成多方共治，是对执法理念、执法方式的探索和创新。这项制度没有改变企业环境守法的责任和生态环境部门监管履职要求，不是准许企业从事特定活动，也不是确认企业具备某种特定资格、身份，不属于行政许可或行政确认。

## **（二）对正面清单企业不降低监管执法要求**

对正面清单企业免于或减少现场执法检查，不等同于“不管不问”“降低要求”，各级生态环境部门要严格依法履职，坚持生态环境保护执法工作方向不变，力度不减，将正面清单纳入现场检查计划和执法全过程记录制度，并与“双随机、一公开”监管制度有机融合。同时，通过分类设定正面清单有效期，防止对正面清单企业“失于监管”。

## **（三）与前期正面清单工作的关系**

《指导意见》不再针对具体的行业类别进行规定，由省级生态环境部门合理设定正面清单纳入条件。作为常态化管理的正面清单企业，要坚持“宁缺毋滥”“逐步扩容”的原则，突出标杆示范作用，在“管得住”的基础上合理控制正面清单企业数量。《指导意见》出台后，设区的市级生态环境部门要对现有清单内企业全面梳理、严格筛选，按程序重新确定正面清单企业名单并公布。