

# 柳州市生态环境局文件

柳环字〔2020〕10号

签发人：龚继冬

## 柳州市生态环境局关于 2019 年度法治 政府建设工作情况的报告

市人民政府：

2019 年，在市委、市政府的正确领导下，我局结合生态环境工作实际，以全面推进法治政府建设为主线，以推进节能减排、实施“清洁水源”、打造生态工业柳州为落脚点，按照“合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一”的要求，着力规范行政行为，推行行政执法责任制，不断强化执法责任，提高执法水平，确保依法行政各项要求落到实处，生态环境工作取得了明显成效。



## 一、2019 年推进法治政府建设主要措施和成效

### （一）依法全面履行政府职能

我局严格按照上级工作部署，着力开展市级生态环境行政权力清单梳理，明确生态环境行政许可、行政处罚、行政强制、行政监督检查、行政征收等权力事项，规范行政权力运行。市级生态环境部门保留行政权力 91 项（行政处罚 62 项、行政强制 3 项、行政给付 1 项、行政检查 5 项、行政奖励 1 项、其他权力 19 项）。严格执行行政执法公示制度，全面落实行政执法责任制。按照法定职责必须和权责一致的要求，全面完成我局权力清单、责任清单的清理和权力运行流程的编制，并向社会公布。结合生态环境工作实际，我局制定了《柳州市环保局行政执法公示制度实施方案》，保证了公示制度得到较好的落实，并全面推进我局行政执法建设工作。

### （二）完善依法行政制度体系

1、扎实推进立法工作。按照《柳州市第十四届人民代表大会常务委员会五年（2017-2021）立法规划》、《柳州市人大常委会 2019 年立法计划》的相关要求，我局涉及《柳州市柳江流域生态环境保护条例》、《柳州市噪声污染防治条例》、《柳州市扬尘污染防治条例》三部法律的立法。

2019 年 8 月，根据市人大要求，结合我市生态环境保护重点突出问题，向各有关部门征集立法建议，并对《柳州市柳江流域生态环境保护条例（草案）》进行补充完善和修改。2019 年 9 月，将《柳州市噪声污染防治条例（草案）》调研报告报市司法局。2019 年 10 月根据自治区专家论证会意见，重新修改、完善《柳州市柳江流域生态环境保护条例（草案）》，并报市司法局。2019 年 11



月，准备开展《柳州市扬尘污染防治条例》立法项目购买第三方服务招标工作。

2. 加强规范性文件管理。一是建立制度。为加强行政规范性文件的监督管理，提高规范性文件的制定质量，依据上级部门关于行政规范性文件管理的新制度、新要求，我局于2019年3月印发了《柳州市生态环境局行政规范性文件管理制度》，进一步确保我局规范性文件的有效性和合法性。二是按程序制定规范性文件。今年，依据相关要求，我局先后起草了《关于印发<柳州市生态环境行政处罚自由裁量标准>的通知》、《关于印发<柳州市2019年度大气污染防治攻坚实施计划>的通知》等4件规范性文件，均认真落实规范性文件的调研起草、征求意见、组织论证、合法性审查、制定机关负责人集体讨论决定、公布、备案程序。按照法定程序要求制定规范性文件，规范性文件印发后，及时按市法制部门要求提交相关报备所需材料。

### （三）推进行政决策科学化、民主化、法治化

1、严格执行重大行政决策程序。坚持重大行政决策合法性审查制度，做到凡是涉及相关行政机关职能的重大决策，都征求相关行政机关的意见，凡是涉及面广或者与公民、法人和其他组织密切相关的重大决策，都采取公示、调查、座谈、听证等方式公开征求意见，进一步提高了重大决策的科学性、正确性、民主性，有效的保护了公民、法人和其他组织的合法权益。

2、建立法律顾问制度。根据《广西壮族自治区人民政府办公厅关于建立政府法律顾问制度的意见》精神，参照市政府建立法律顾问规定，我局与广西柳晟律师事务所签订了《聘请法律顾问合同》桂（晟）律顾字（2019）第23号，聘请该所郭林律师为我



局的法律顾问，充分发挥法律顾问在重大行政决策、法治政府建设工作中的积极作用，推进政府法律顾问制度的贯彻落实。

#### （四）坚持严格规范公正文明执法

1、建立并完善相关执法制度。为进一步规范公正文明执法行为，我局制定了《柳州市环境监察支队政执法全过程记录制度》、《柳州市生态环境局重大执法决定法制审核制度》、《2019 年度双随机抽查检查计划和市本级“一单两库一细则”》等相关制度，规范生态环境行政执法行为，确保生态环境行政主管部门及其执法人员依法正确履行职责。

2、开展行政自由裁量权细化、量化工作。为加快建立权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的行政执法体制，促进行政执法机关公开、公平、公正、合理地行使行政自由裁量权，切实保障公民、法人和其他组织的合法权益，我局印发了《柳州市环境保护局行政自由裁量权基准制度》和《柳州市环境保护局行政自由裁量量化标准》，对行政自由裁量的基本原则、实施要求及减轻、从轻、从重、加重的适用规则等作了原则性、统一性的规定。我局将严格按其标准实施，推进依法、规范、合理行使行政处罚自由裁量权，进一步提高行政执法水平，实现行政执法工作的法制化和规范化，减少执法随意性。

3、加强依法行政，严格环境执法。不断加大环境行政处罚力度，全面落实新环保法，2019 年，我局共下达行政处罚决定 86 件，处罚金额 385.11985 万元，其中涉及《环保法》四个配套办法案件 21 件（查封扣押 1 件，移送拘留 1 件，涉嫌污染犯罪移送案件 1 件，限制生产、停产整治案件 18 件）。2019 年 5 月 14 日开展 2019 年生态环境行政处罚案卷评查工作。2019 年 7 月，根据



《关于开展 2019 年度行政执法案卷评查工作的通知》要求，我局本着实事求是、规范提高的精神，对 2018 年 6 月 1 日至 2019 年 5 月 31 日期间结案的行政处罚案卷进行了自查评查，针对案卷评查中存在的个别问题，及时发现，及时纠正，不断提高办理行政执法案件的质量和水平。同时做好行政处罚案件信息填报、报送及公开工作，每月按时上报案件信息至自治区生态环境厅、发改委、工商局、市检察院等部门，处罚决定下达后 7 个工作日内及时在局网站公开处罚决定书全文。

4、全面落实行政执法责任制。行政执法是行政机关履行行政管理职能，对经济社会生活中的社会关系进行直接调整，影响公民、法人或者其他组织权利义务的具体行政行为。因此，在行政执法过程中，我们针对全局执法机构和执法岗位的配置，将其法定职权分解到具体的执法机构和执法岗位，做到执法流程清楚、要求具体、限期明确，确保行政执法主体合法，坚持持证上岗，亮证执法，没有出现无行政执法证件的人员履行行政执法职责的情况。严格按照推行行政执法责任制的要求，科学分解各自的行政执法职权，确定内设机构、执法岗位、执法人员的具体执法责任，建立健全常态化的责任追究机制。同时制定了《柳州市环境保护局环境保护行政执法过错责任追究制度》，进一步规范环境保护行政执法行为，提高执法工作中的廉政意识，确保环境保护行政主管部门及其执法人员依法正确履行职责。

#### （五）强化对行政权力的制约和监督

1、按时办理人大建议政协提案。自觉接受市人大、市政协监督，坚持把解决实际问题作为办理市人大代表建议、政协委员提案工作的出发点和落脚点，致力于建议、提案的吸收和采纳，从



而指导生态环境工作实践，许多建议、提案成为政府决策的重要依据。今年我局共办理市人大代表建议 2 件（均为协办单位）、政协提案 11 件（3 件为主办单位，8 件为协办单位）。积极制定方案和措施，将提案建议工作任务按职责分解到相关部门和科室，对每件建议、提案进行认真答复，做到件件有答复，事事有交代，答复率 100%。

2、依法办理信访投诉。坚持 12369 环保投诉热线 24 小时值班制度，依法处理群众举报、投诉和信访事项，及时答复和查处环境违法行为。今年全市未发生一般级别以上环境污染事件、未发生突出事件。1-10 月共受理处理环境污染投诉 597 件（其中：直接受理 192 件，包括 12369 来电 142 件、来信 4 件、来访 14 件、微信举报平台 12 件、创城热线 6 件。相关部门转办 405 件，包括 12345 转办 340 件、区预警系统转办 18 件、数字城管转办 42 件、市宣传网信办转办 4 件）均按时调查处理答复，处理率 100%。办理市政府热线转办件反馈率 100.00%，及时率 100.00%，满意率 93.49%。

#### （六）依法有效化解社会矛盾纠纷

1、推行行政复议规范化建设。依法公正办理行政复议案件，落实行政复议经费，成立了行政复议机构，完善行政复议案件办理流程、案件归档查阅、重大复杂疑难案件集体讨论、召开听证会等工作制度，提高行政复议案件办理质量，依法纠正违法或者不当具体行政行为。今年，行政复议案件 2 件，我局作为行政复议机关，本着公正公开的原则，认真核查案卷，依法作出复议决定。

2、履行行政机关负责人出庭应诉义务。行政首长出庭应诉工作，是全面提升依法行政水平的重要举措，今年我局共有2件行政应诉案件，其中一件由我局党组成员张国庆同志亲自出庭应诉。我局依法履行行政应诉职责，建立并推行行政首长出庭应诉制度。无论是涉及重大公共利益、社会关注度高、有可能调解结案或者涉及行政赔偿数额较大、上诉或者申请再审的行政诉讼案件，还是简单案由的行政应诉案件，我局基本都保证负责人亲自出庭应诉。

#### （七）全面提高政府工作人员法治思维和依法行政能力

严格落实党委中心组学法、领导干部法制讲座、个人自学等制度，全局干部职工组织学习培训法律法规时间40个学时以上。制定并严格实施年度学法计划和行政执法人员法律培训制度。积极开展环境执法大练兵工作，自开展生态环境执法大练兵活动以来，全市累计开展各类执法1590次，出动执法人员3700余人次，大练兵活动贯穿全年生态环境保护执法工作，采取交叉检查、实战比武、案卷交叉评查、执法技能培训、环境执法稽查等形式多样的方法激发执法人员研究执法技能的热情，提升执法能力，规范执法行为，以实战为主，以查促练，以查练兵、以案强兵，严厉打击生态环境违法行为。建立行政执法人员培训制度，组织83名新进人员、续职人员参加行政执法知识网络培训和全区行政执法人员资格考试。

#### （八）组织保障和落实机制情况

我局上下已形成党组统揽全局，纪检监察检查，一级抓一级，逐级抓落实的领导机制和工作机制，为正确实施依法行政奠定了坚实的组织基础。



1、制定方案要点，稳步推进法治政府建设。为贯彻落实全面推进依法治国的重大战略部署，深入推进依法行政，加快建设法治政府，实现到 2020 年基本建成法治政府的目标，根据中共中央、国务院及自治区党委、人民政府法治政府建设实施方案，结合我局生态环境工作实际，制定了我局贯彻落实《法治政府建设实施纲要（2015-2020 年）》的实施方案，着力解决我局在法治政府建设中面临的突出问题，明确法治政府建设的主要任务、实施步骤和主要措施。

2、定期召开会议，及时总结部署工作。每年定期召开 2 次依法行政领导小组工作会议，总结推进法治政府建设工作。坚持每月一次局务会制度，落实法治政府建设阶段性工作部署和年度工作任务，听取局属各单位、机关各科室汇报上月的依法行政情况、存在问题、下月计划，对依法行政情况进行讲评，肯定成绩，指出不足，布置工作。

3、坚持报告制度，推进工作落实。坚持法治政府建设报告制度，在定期向自治区生态环境厅和市政府报告法治政府建设工作情况的基础上，及时上报环境污染防治等重点工作和阶段性工作进展情况、主要成效、存在问题和下一步工作安排，接受上级监督，推进工作落实。

## 二、存在问题和原因

### （一）落实健全生态环境损害赔偿制度工作难点

根据《生态环境损害赔偿制度改革方案》，自 2018 年 1 月 1 日起，在全国试行生态环境损害赔偿制度，同年自治区印发了《广西壮族自治区生态环境损害赔偿制度改革实施方案》，明确了相关部门职责，我市据此成立了柳州市生态环境损害赔偿制度改革工



作领导小组。但由于机构改革，各部门单位变动较大，一些单位已经撤销，权力职责重新分配。自治区生态环境厅未根据机构改革后的情况重新制定印发《生态环境损害赔偿制度改革方案》，导致现有的柳州市生态环境损害赔偿制度改革工作领导小组成员与机构改革后的情况不匹配，生态环境损害赔偿工作不能顺利开展。

其次，生态环境损害赔偿制度在执行中面临的一大困难是鉴定评估。损害赔偿方面，长期累积的污染、涉及多家企业的污染，很难评估。流域性的污染难评估，下游出了问题，中游、上游也会污染。生态服务功能损失，比如受污染的空气对人的影响，这个更难评估，生态环境损害赔偿制度作为新生事物，相关政策、标准、规范的制定不可能一蹴而就，还需要逐步探索。除此之外，修复及相关程序的开展也是极大的挑战。污染案件就算已近判决，损害赔偿工作实际上只走了一半。只有破坏的环境修复结束才算完成，修复工作甚至比评估工作还耗时、还复杂。目前，整个广西鉴定评估工作仍在起步，很难满足实际的需要。环境损害鉴定评估中的损害调查、因果关系判定、损害量化等工作专业技术性较强，需要具备环境科学、环境工程、生态学等专业技术知识，现阶段实际参与损害评估工作的技术机构水平参差不齐，技术支撑能力有待提升，缺乏专门的生态环境损害赔偿工作队伍与技术能力。

## （二）环保立法领域工作难点

一是在立法前期调研中，无上级政府统一领导，以一个部门牵头调研效果不理想，在环保方面的立法涉及的政府职责部门多，不是牵头的部门容易出现不重视该项工作的情况，导致协调困难。如柳江生态流域的立法，涉及水利、海事、规划、林业、农业等



多个部门，一部法律中很难解决多部门执法问题。经常是解决了一个部门的难题，又新增另一个部门的问题，不仅协调起来困难，对所制定条款的深度及可行性都会有所影响，达不到以立法的手段解决实际问题的效果。二是自从《立法法》修订以来，虽然赋予了环保领域的立法权限，但是却没有增加环保领域立法方面的人才，导致只能以购买第三方服务的形式完成立法的工作。而第三方立法机构的立法质量参差不齐，很多立法专家没有实际的执法经验，结果起草的法案缺乏可操作性。

### （三）加强规范性文件监督管理、进行行政决策科学化、民主化、法治化难点

一是在制定规范性文件过程中，需要进行公平竞争审查，审查流程第一步就是确定该文件是否涉及市场主体经济活动，由于一直未有相关指导意见出台，对文件的界定工作较难开展。如我局制定的规范性文件一般为《柳州市 2019 年度大气污染防治攻坚实施计划》、《柳州市工业固体废物堆存场所环境污染整治工作方案》等不涉及具体经营活动，只对相关行业企业提出工作要求的类型，这一类规范性文件是否要开展公平竞争审查不能得到明确。

二是根据《柳州市建立政府政策公开工作机制的实施方案》精神，主动公开的政策文件需强化科学决策意识、广泛听取公众意见、制作“公开明白卡”、常态化召开政策说明会、定期公开政策实施进度、畅通反馈沟通渠道、搭建政策公开统一平台、改进优化政策执行、开展政策效果评估。这也就让规范性文件的整个制定过程愈加复杂，尤其是广泛听取公众意见一项，要把听取企业和行业协会商会意见贯穿全程，通过书面征询、网上征集、集体会商、研究讨论、听证会等方式，全方位多渠道听取和吸纳各



方意见建议，实际工作中执行难度很大。

#### （四）提高政府工作人员法治思维和依法行政能力工作难点

一是在执法过程中，如何掌握执法尺度，对违法行为的认定及对处罚的裁量有困难。我局虽已印发《柳州市生态环境行政处罚自由裁量标准》，但实际工作中会有较复杂的情况，该标准可能会出现不能匹配情况。同时，生态环境部今年出台的《关于进一步规范适用环境行政处罚自由裁量权的指导意见》规定，省级生态环境部门应当根据指导意见制定本地区的行政处罚自由裁量规则和基准。鼓励市级生态环境部门对省级的自由裁量规则和基准进一步细化、量化。但由于自治区生态环境厅尚未开展此项工作，所以我局也无法及时更新完善相关规则和基准。

二是法律实施需要坚强有力的执法队伍，但目前环境执法机构的环境执法力量严重不足、执法能力不强影响了生态环境制度、措施的执行和遵守，环境执法力量、执法技术手段、执法经费的“倒金字塔”现状使得基层生态环境部门很难承担起繁重的执法任务。首先，环境执法监管的基础薄弱，科技水平不高，物质装备落后，严重制约了环境执法监管工作的顺利开展。其次，执法人员数量满足不了现实工作的需要。行政执法需要2名持有效执法证件的人员调查取证。由于人员编制问题，基层生态环境部门的有编制的人员也就4到5人，聘用人员不能有执法证，环境执法又是查处分离的原则，根本难以完成执法案卷的调查。最后，环境执法监管队伍整体素质参差不齐，执法监管业务水高低不一。环保法律法规频频修订颁布，有相当一部分环境监察人员对法律法规、生产工艺、产业政策不熟悉，导致他们在履行法定职责时，腰杆不直。

三是机构改革尚未完成，我局下属的各县环境监察大队的管



理权限不明，导致人员管理较为混乱。

### 三、党政主要负责人履行推进法治政府建设第一责任人职责，加强法治政府建设情况

我局把依法行政作为政府职能部门运作的基本准则，作为基础性、全局性工作来抓，成立了以局长为组长，分管领导为副组长，有关单位、科室负责人为成员的依法行政领导小组，全面推行依法行政第一责任人的责任，做到行使权力不越权，履行职责不推诿，运用法律手段解决环境保护管理中的问题和矛盾，把依法行政的观念贯穿到环境保护工作的各个方面和全部过程。

2019年，我局共对8件处罚金额超过20万元的重大行政处罚决定进行了局党组审议，共处罚金额180万元。

### 四、2020年工作思路

（一）坚持依法行政，继续做好法治建设工作。全面推行依法行政第一责任人的责任，做到行使权力不越权，履行职责不推诿，运用法律手段解决生态环境保护管理中的问题和矛盾。加大法治政府建设力度，规范行政执法行为，加强行政执法监督，坚持法律顾问制度。把依法行政的观念贯穿到环境保护工作的各个方面和全部过程。

（二）进一步加强宣传报道，充分发挥舆论引导作用。充分发挥宣传教育的职能作用，开展专版专题报道。充分利用和组织主流媒体深入报道柳州生态环境保护法制工作进展和取得的成效，切实做好生态环境保护法制工作成效的宣传。特别是针对公众普遍关注、新闻媒体曝光、重点环境保护工作等，要积极协调新闻媒体，加强沟通联系，做好宣传报道工作和舆论引导工作。

（三）深入开展环境法治宣传教育工作，构建全民参与环境



保护守法普法的社会行动体系。一是借助主流媒体，宣传生态环境法律法规。二是借助网络平台，拓宽环境普法的形式和渠道。三是深入开展生态环境法治宣传月活动。四是发布柳州市环境质量公报。五是继续开展环境保护公众开放宣传日活动。六是积极组织参加全市性普法宣传活动，扩大环境保护法治宣传范围。利用各类活动，全面提高人民群众守法普法的意识。

（四）抓好各类培训，提高生态环境人员法律意识和素质能力。一是以企业为重点，开展生态环境法律法规、排污申报、环境统计、污染减排等培训；二是以生态环境系统干部职工为重点，开展生态环境法律法规及业务培训；三是以生态环境系统执法人员为重点，制定并严格实施针对行政执法人员的法律培训制度；四是以生态环境宣传教育队伍为重点，开展新闻宣传、新闻摄影、法律知识等内容的培训。



（联系人及电话：董蕴仪，0772-2615213）

（信息公开方式：主动公开）



柳州市生态环境局办公室

2020年1月8日印发

