附件2

关于《温州市生态环境技术服务中介机构管理条例（草案征求意见稿）》的起草说明

一、起草背景

近年来，随着生态环境技术服务市场全面放开，社会力量广泛参与到环境保护中来，生态环境技术服务市场得到了迅速发展。在放开市场的同时，事中事后监管未同步跟上，生态环境技术服务市场自我调节机制尚未形成，生态环境技术服务水平参差不齐，生态环境技术服务市场管理机制不健全，出现了低价恶性竞争、技术能力不足和服务质量低下等系列问题。这些系列问题，既影响了生态环境技术服务市场的健康持续发展，也给整体生态环境保护工作带来很大的污染隐患，生态环境技术服务中介机构规范化管理面临严峻的挑战。如何规范生态环境技术服务行为，提升生态环境技术服务质量，维护生态环境技术服务市场秩序，促进生态环境技术服务行业健康发展，已成为践行“两山理论”的一个重大而紧迫的现实问题。

为了规范生态环境技术服务市场秩序，提升我市生态环境技术服务中介机构的整体实力，为打好污染防治攻坚战和推动经济高质量发展提供更好的生态环境技术服务，全力夯实生态环境领域“放管服”改革成果，我市率全国之先探索推行生态环境技术服务中介机构规范化管理模式，出台了《温州市生态环境技术服务中介机构管理试行办法》《温州市生态环境监测（检测）技术服务行为规范（试行）》和《温州市生态环境技术服务专家库管理试行办法》等相关政策，逐步搭建“1+X”的综合管理模式；以“互联网+政务服务”的思维，率全国之先打造生态环境技术服务信息化平台；以“规范提升、引领发展”为目标，引导成立了温州市生态环境技术服务协会，研究出台了5个领域行业自律公约，目前已签约125家，探索建立履约核查机制，逐步发挥协会行业自律功能。我市深化生态环境技术服务中介机构规范化管理模式的改革做法，获得了彭家学副省长的批示肯定，人民网和中国环境报等媒体报纸进行专题报道，生态环境部党校来温专题调研。

我市个体经济发达，企业数量众多，以中小微企业为主，企业生态环境保护主体意识比较薄弱，企业管理层大多缺乏必要的生态环境保护知识，一方面很需要中介机构提供技术服务，另一方面对于中介机构提供的服务质量又缺乏监督评判能力，难以保障自身合法权益。部分中介机构服务质量低下、违法违规操作，导致企业利益受损事件时有发生。从法律层面加强中介机构管理，规范生态环境技术服务行为，保障企业的合法权益，对于我市中小微企业来说特别迫切，已成为我市进一步改善营商环境的重要课题。因此，我市急需加快生态环境技术服务立法工作，巩固生态环境技术服务改革成果，规范生态环境技术服务行为，提升生态环境技术服务质量，维护生态环境技术服务市场秩序，促进生态环境技术服务行业健康发展，为生态环境技术服务行业发展提供法律保障。

二、起草过程

《温州市生态环境技术服务中介机构管理条例》是温州市人大常委会2021年立法计划预备项目。市生态环境局高度重视中介机构管理立法工作，2020年8月开始准备立法工作，成立立法工作专班，编制立法研究项目实施方案，倒排立法工作时间，并委托浙江嘉瑞成律师事务所承担立法调研起草工作。

在调研起草过程中，立法工作小组整理汇编立法参考资料，梳理需要解决的问题，前后组织16次座谈会听取各方面意见和建议，于2020年12月起草了《温州市生态环境技术服务中介机构管理条例（初稿）》，并就市生态环境局相关处室（单位）、专业协会、中介机构以及全市生态环境系统的意见建议进行了九次修改，形成《温州市生态环境技术服务中介机构管理条例（草案征求意见稿）》。

市委、市政府、市人大、市纪委市监委高度重视立法工作，多次听取市生态环境局关于立法工作进展情况的汇报，市纪委市监委驻市委办纪检监察组将生态环境技术服务中介机构规范化发展列为重点调研项目，开展实地调研和座谈交流，要求加快生态环境技术服务中介机构管理立法。

三、需要说明的主要问题

(一）关于行业自律

温州市生态环境技术服务协会是依法设立的生态环境技术服务领域的专业性社会团体，是推动生态环境技术服务中介机构规范化改革的重要力量。为充分发挥生态环境技术协会自我管理、行业引领、行业自律、诚信建设、技术培训、职业技能等级认定等作用，草案征求意见稿第六条、第二十七条第二款、第三十四条第四款作出明确规定协会的职责：一是收集、研究、发布行业信息；二是制订行业自律公约；三是开展履约核查；四是开展技术培训和职业技能等级认定；五是开展行业信用等级评价。

（二）关于信息公示和守法诚信声明

为保障公开公平竞争，促进诚信经营，根据中介机构“宽进严管”、强化事中事后监管的要求，草案征求意见稿第九条对信息公示和守法诚信声明作出明确规定：一是应当在信息平台公示中介机构基本信息和动态信息，但涉及国家秘密、商业秘密或者个人隐私的除外；二是在信息平台声明遵守法定要求、独立公正从业、履行社会责任、严守诚实信用；三是及时公示、更新基本信息和动态信息，并对其公示信息和声明内容的真实性、准确性、完整性负责。草案征求意见稿第二十六条对信息平台建设作出明确规定：一是建设全市统一的信息平台；二是为政府、企业、中介机构以及社会公众免费提供服务；三是中介机构信息（基本信息、动态信息）、守法诚信声明及时录入信息平台。

（三）关于业务分包问题

为规范生态环境技术服务业务分包活动，加强分包服务管理，保证分包服务质量，草案征求意见稿第十二条明确规定：一是应当按照服务合同约定或者经委托人事先书面同意；二是服务项目分包给具备相应资格条件的中介机构；三是承担分包项目的中介机构不得再次分包；四是中介机构应当就分包项目向委托人负责，承担分包项目的中介机构就分包项目承担连带责任；五是中介机构应当在工作报告中注明分包项目以及承担分包项目的中介机构。

（四）关于备案编码

为了能及时掌握我市各类生态环境技术服务项目情况，从源头上规范生态环境技术服务行为，为大数据分析预警监管提供基础信息，强化服务监管和社会监督，草案征求意见稿第十三条明确规定：一是生态环境技术服务实行统一服务编码；二是服务编码包括报告编码、方案编码、项目编码等；三是自签订服务合同之日起三个工作日内，向生态环境主管部门备案，领取统一编码。

（五）关于执业规范

为了从立法上落实“1+X”综合管理模式，分行业、分类别、有针对性地规范生态环境技术服务行为，提高服务质量，防止无序竞争，草案征求意见稿第十五条至第二十一条分别对通用规范、监测（检测）规范、环评规范、治理规范、验收规范、运维规范、管家服务规范及业务限制行为作出明确规定，为了防止中介机构出现“既当运动员又当裁判员”的情况出现，特别设置了6条业务限制行为条款，如下：

1、验收监测（检测）机构及其从业人员不得从事同一项目的治理、维修和验收调查业务。

环境影响评价机构及其从业人员不得从事同一项目的评估和验收调查业务。

3、环境污染治理机构及其从业人员不得从事同一项目的验收监测（检测）和验收调查业务。

4、验收调查机构及其从业人员不得从事同一项目的环评、设计、治理和验收监测（检测）业务。

5、运维机构及其从业人员不得从事运维项目相关监测（检测）业务。

6、已经接受政府(部门)委托为其辖区内园区或企业提供环保管家服务的中介机构，不得同时接受服务范围内园区或企业委托的影响服务公正性的环评、设施运维、环境检测等中介服务。

同时，在第四十五条、第四十六条分别对违反执业规范行为、违反业务限制行为设定了相应的法律责任。例如，关于监测（检测）规范，草案征求意见稿第十六条依据或者参考《浙江省检验机构管理条例》、《检验检测机构监督管理办法》等法律法规规章规定，对监测（检测）的仪器设备、监控数据保存时间、样品时效期、监测（检测）能力、逃避监管报告义务、原始记录保存编码以及业务限制等作出明确规定。

（六）关于标准化建设

为落实国家标准化战略，推进生态环境技术服务标准化建设，增强标准化服务能力，草案征求意见稿第二十五条对标准化建设作出明确规定：一是组织开展生态环境技术服务标准化建设，出台分类管理细则、从业规范、技术标准；二是鼓励社会团体制订发布中介机构服务团体标准，鼓励中介机构制订发布具有竞争力的企业标准；三是逐步推行服务程序、质量控制、审核评估、上岗培训、台账档案等标准建设；四是参与标准化建设并通过验收的社会团体、中介机构，由市、县（市、区）财政给予适当补助；五是中介机构标准化建设情况应当纳入信用等级评价体系。

（七）关于专家管理

为加强对生态环境技术服务专家的监督管理，保证为生态环境技术服务活动的公平、公正提供诚实可靠、科学公正的专家服务，草案征求意见稿第四章对专家管理作出明确规定：一是建立全市统一的生态环境服务专家库；二是专家应当在全市统一的专家库中按照专业随机抽取；三是专家与服务对象存在利害关系应当主动回避；四是专家有权依法依规独立发表专家意见，不受任何单位或者个人的干预；五是专家应当客观、公正出具专家意见，并对其签字确认的专家结论的真实性负责；六是专家存在身体健康原因、怠于履行专家服务、违反客观公正原则出具专家意见经查证属实、滥用权利徇私舞弊或者获取非法利益经查证属实、存在回避情形未主动回避、泄露技术秘密商业秘密等情形，可以暂停或者终止其专家资格。

（八）关于信用建设

为了贯彻落实《国务院办公厅关于加快推进社会信用体系建设构建以信用为基础的新型监管机制的指导意见（国办发〔2019〕35号）》，建立生态环境技术服务领域信用体系，草案征求意见稿第三十四条至三十八条对信用建设作出明确规定：一是加强生态环境技术服务中介机构信用体系建设，营造公平诚信的市场环境和社会环境；二是建立全市统一的生态环境技术服务中介机构信用等级评定制度，评定结果作为确定守信奖励对象、失信惩戒对象名单以及抽查频率的重要依据；三是生态环境技术服务协会可以对会员开展行业信用等级评价，建立行业信用信息数据库；四是对守信中介机构及其从业人员，行政机关可以采取激励措施和优惠政策；五是政府对信用等级评价、自律公约履约良好的中介机构及其从业人员采取激励措施和优惠政策，鼓励企业选择信用等级评价、自律公约履约良好的中介机构；六是中介机构存在本条例规定的禁止情形之一的，应当将其不良信息记入信用档案，并依法监管措施；七是建立严重失信名单，依法向社会公开，并赋予中介机构陈述申辩权；八是依法被列入严重失信名单的中介机构或其从业人员，国家机关可以依法采取惩戒措施。

（九）关于法律责任

为了保证《条例》生效后得以贯彻实施，对违反本条例规定的行为，除法律法规已有法律责任规定的从其规定外，《条例（草案征求意见稿）》第四十二条至第四十八条对违反信息公示声明、违反业务承接、违反备案编码、违反执业规范、违反业务限制、违反禁止性规范以及行政机关违法行为设定了相应法律责任。例如，草案征求意见稿第四十五条针对违反执业规范行为的违法情节、后果不同，设定不同种类、不同幅度的行政处罚：第一款采取双罚制，对中介机构处以一万元以上十万元以下罚款，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处以一千元以上一万元以下的罚款，并限制其在一年内从事生态环境技术中介服务活动；第二款采取单罚制，只对中介机构处以五千元以上五万元以下罚款。草案征求意见稿第四十六条、第四十七条对违反业务限制、违反禁止性规范行为采取双罚制，对中介机构处以罚款，对从业人员处以罚款并限制其一定时间内（分别为三年、一年）从事生态环境技术中介服务活动。