

《长江三角洲区域生态环境领域轻微违法行为不予处罚清单》编制说明

为深入贯彻落实《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》和《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》有关要求，在长江三角洲区域探索生态环境领域包容审慎监管，合力优化更具国际竞争力的营商环境，探索推进区域执法标准统一，提升区域执法一体化、精细化水平，沪苏浙皖三省生态环境厅联合沪苏浙皖司法（局）厅根据《中华人民共和国行政处罚法》等法律、法规、规章的相关规定，共同起草了《长三角区域生态环境领域轻微违法行为不予处罚清单》（以下简称《清单》），现将有关情况说明如下：

一、起草背景

（一）推动长三角区域形成统一执法标准

《清单》的出台是对《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》的具体实践，是落实长三角一体化发展国家战略、构筑长三角生态环境领域高质量发展新优势、优化长三角区域法治化营商环境的重要举措。三省一市坚持求同存异，反复就《清单》内容进行协商，最终达成一致意见，为在长三角区域探索一体化推进的共同行为准则、形成高质量的制度新供给提供了实践经验。

（二）探索长三角区域生态环境领域包容审慎

近年来，生态环境保护立法不断加快，监管执法领域不断扩大，要求不断提高，不少企业对生态环境法律法规没有

及时掌握生态环境法律法规要求，因主观过失造成生态环境违法行为。为全面贯彻落实《行政处罚法》相关对轻微违法行为免罚规定，《清单》的“免罚再扩容”，增加了没有处罚的情形，助力营商环境的改善。

（三）规范长三角区域执法人员的执法行为

《清单》与生态环境行政处罚裁量基准相结合，对生态环境领域违法行为罚与不罚、轻罚与重罚提供了明确依据、指导，使长三角区域生态环境行政执法人员有清晰的执法标准，可以精细化执法、柔性执法，既有力度又有温度，有利于提升长三角区域严格公正规范文明水平。

二、起草过程

长三角区域生态环境部门在生态环境领域轻微违法免罚方面探索较早，相继在2020年、2021年推出各地首份免罚清单，积累了较为丰富的经验，《清单》是在长三角区域生态环境部门已发布的免罚清单的基础上，由上海市生态环境局、市司法局牵头，联合苏浙皖三省生态环境厅、司法厅经多次研商而形成。《清单》于2022年5月启动编制工作，一是资料调研，收集了全国已发布的26份省级免罚清单和长江三角洲区域气象领域、文化市场领域2份免罚清单，梳理发现各地正在开展相关工作，且以长三角区域名义发布的免罚清单已做出实践，为生态环境领域发布免罚清单奠定了良好基础；二是召开意见征询会，在前期工作基础上整理形成《清单》初稿，随后召开了4场意见征询会，广泛听取专

家、长三角区域生态环境部门、各业务处室及相关单位意见。

三、主要原则

（一）严格遵守有关法律法规规章的规定。《清单》严格遵守《中华人民共和国行政处罚法》《环境行政处罚办法》和生态环境保护相关法律法规规章的规定，不创设、不突破。同时，针对法条、结合执法实践，重点厘清、细化了违法行为轻微的具体情形，为执法人员提供执法操作依据，防止随意、标准不一。

（二）严格落实及时纠正的要求。市场主体发生《清单》规定的轻微违法行为，符合条件后虽可不予处罚，但绝非放松监管要求，市场主体必须严格履行环境整改义务，按要求完成整改。依据《中华人民共和国行政处罚法》《环境行政处罚办法》不予处罚相关规定，《清单》强调了轻微环境违法行为必须及时纠正、整改到位方可免罚。

（三）严格适用程序。为了防止执法人员不作为、滥作为，对于发现的轻微环境违法行为，生态环境部门应当通过现场检查笔录、责令改正决定书、不予处罚决定书等书面方式责令当事人立即改正或者限期改正违法行为，并做好执法过程记录。对于发现轻微环境违法行为不予行政处罚的，应当依据《中华人民共和国行政处罚法》《环境行政处罚办法》规定的完成一般行政处罚活动的立案处罚流程。

（四）坚持处罚与教育相结合。对于违法行为，不能片

面强调处罚、以罚代管或一罚了之，执法的目的是纠正违法行为，教育行政相对人自觉守法。因此，对于不予处罚的轻微环境违法行为，《清单》明确，执法机关应当坚持处罚与教育相结合的原则，通过批评教育、指导约谈等措施，提升行政相对人守法意识，避免日后此类违法行为再次发生，实现法律效果和社会效果的相统一。

（五）不排除其他不予处罚的情形。《清单》明确，对其他符合《中华人民共和国行政处罚法》等法律、法规、规章规定的不予行政处罚情形的生态环境轻微违法行为，依法不予行政处罚。

四、主要内容

《清单》设定的轻微违法行为涉及**建设项目管理、大气污染防治、水污染防治、固体废物污染防治、噪声污染防治、辐射安全管理、环境事件应急管理、环境管理制度** 8 个生态环境领域，共 33 项。

免罚依据均为新修订的《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条第一款，主要分为两大类免罚情形：

（一）轻微免罚

一是违法行为轻微。结合新行政处罚法、相关单行法对违法行为的规定和实践中的表现等，经反复研究论证，四地筛选出 7 项生态环境领域较轻的违法行为，主要为未备案、未建立环境管理台账、未按要求进行培训并考核、未按期报送报告 4 大类 7 项轻微免罚行为；

二是违法行为及时改正。轻微免罚事项均要求在指定期限予以改正。

三是未造成环境危害后果。轻微免罚事项均要求没有造成环境危害后果，方能免罚。

（二）首违免罚

一是违法行为属于初次违法。《清单》共筛选出 26 项首违不罚事项，将初次违法定义为《清单》生效后违法行为第一次被发现的或者是《清单》生效前违法行为第一次被发现，但生效后尚未作出行政处罚决定的。

二是造成的危害后果轻微。首违免罚事项虽会对环境造成轻微危害后果，但严格限定免罚条件，符合条件的方可免罚。

三是违法行为及时改正。首违免罚事项均要求在指定期限予以改正。具备条件当场改正的，需当场改正后方可免罚（共 5 项）；需要一定时间方可改正的，需按要求及时改正后方可免罚（共 21 项）。

五、保障实施

（一）实施细则

为了指导四地执法人员更好理解、适用《清单》内容，配合制定了《清单》的实施细则，对每一项免罚事项的违法事项、违法条款、追责依据和适用条件予以明确，形成更加具体化的内容，同时还统一了生态环境行政处罚流程，制定了《轻微环境违法行为不予处罚审批表》《生态环境违法行为改正承诺书》《不予行政处罚告知书》《不予行政处罚决定

书》四项执法文书模板。

（二）实施日期

《清单》自 2022 年 10 月 1 日起施行，有效期至 2027 年 9 月 30 日。

（三）保障实施

《清单》由沪苏浙皖司法（局）厅和沪苏浙皖生态环境（局）厅联合制定的规范性文件并发布施行，沪苏浙皖生态环境（局）厅负责统筹协调各（市）省生态环境行政处罚适用工作，并组织就《清单》的使用进行普法宣传和解读，确保《清单》有效落地，切实保障企业合法权益，提升长三角区域生态环境行政处罚案件办理水平。