

# 《长江三角洲区域生态环境行政处罚裁量规则》起草说明

为推进依法行政，进一步规范生态环境行政处罚裁量权的行使，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，着力推动长三角区域生态环境执法统一，依据《中华人民共和国行政处罚法》《环境行政处罚办法》《国务院办公厅关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见》等法律法规、文件，三省一市生态环境厅(局)共同起草了《长江三角洲区域生态环境行政处罚裁量规则》(以下简称《裁量规则》)，现将有关情况说明如下：

## 一、起草背景

(一) 推动长三角区域生态环境执法监管体系和监管能力现代化。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》《全面加强法治政府建设的意见》《法治政府建设实施纲要(2021-2025年)》《国务院办公厅关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见》中均要求完善执法程序，明确操作流程，建立健全行政裁量权基准制度。三省一市共同开展《裁量规则》的起草工作，有利于完善生态环境执法制度，促进生态环境综合执法队伍严格规范公正文明执法，是生态环境执法监管体系和监管能力现代化的重要内容。

**（二）完善长三角区域生态环境执法一体化水平。**《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》和《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》明确要求健全区域环境治理联动机制，联合发布统一的区域环境治理政策法规及标准规范。三省一市共同开展《裁量规则》的起草工作，有利于推动形成统一规范的长三角区域生态环境执法监督体系。

**（三）探索长三角区域生态环境执法包容审慎。**《优化营商环境条例》要求健全行政执法自由裁量权基准制度，合理确定裁量范围、种类和幅度，规范行政执法自由裁量权的行使。三省一市共同开展《裁量规则》的起草工作，有助于建立科学合理的裁量裁量规则，在严格执法查处生态环境违法行为的同时保护行政相对人合法权益，对持续优化本市营商环境、建设更具国际竞争力的国际大都市具有重要意义。

**（四）及时响应生态环境法律法规变化的要求。**2020年7月后，生态环境领域出台了很多新法新规和新政策，对部分违法行为的处罚金额有了很大调整，罚款下限也提高了，有必要根据生态环境法律法规的变化及时调整、完善生态环境行政处罚裁量制度，为执法人员提供明确的执法工作指引，避免执法随意性与主观性。

## **二、起草过程**

### **（一）共同商议**

鉴于无法以长三角区域名义发布规范性文件，在2020年的时候三省一市采取了先签署备忘录，后按照统一模板内

容各自发布规范性文件并同步实施的模式，在 2020 年 6 月在长三角协作会上由三省一市生态环境部门领导签署备忘录，同步各自开展规范性文件的制定，并于 7 月底同步发布《上海市生态环境行政处罚裁量基准规定》《江苏省生态环境行政处罚裁量基准规定》《浙江省生态环境行政处罚裁量基准规定》《安徽省生态环境行政处罚裁量基准规定》，并同步于 2020 年 9 月 1 日起实施。

2021 年 12 月 28 日，三省一市气象厅（局）联合各自的司法部门共同发布了《长江三角洲区域气象领域轻微违法行为免罚清单》，2022 年 1 月 28 日，三省一市文化和旅游（局）联合各自的司法部门共同发布了《长江三角洲区域文化市场轻微违法行为免罚清单》，这两份免罚清单采用了上海发文的文号，并以规范性文件的要求进行发布，长三角区域全区域均适用。

因此，三省一市生态环境厅（局）共同协商后决定采用免罚清单的发布模式，整合各自发布的裁量基准文件内容，共同起草《长江三角洲区域生态环境行政处罚裁量裁量规则》，真正实现长三角地区执法标准的统一。

## （二）意见征求

1. 各区生态环境局、各业务处室及相关单位意见征询（2022 年 10 月 20 日）。普陀区生态环境局、法规处、生态处、执法总队共提出了 11 条修改意见，经研究，拟采纳 9 条，不予采纳 2 条。

2.长三角区域生态环境部门意见征询（2022年10月20日）。江苏省生态环境厅、浙江省生态环境厅、安徽省生态环境厅共提出了63条修改意见，经研究，拟采纳44条，部分采纳4条，不予采纳15条。

### 三、起草原则

**（一）合法性原则。**《裁量规则》的内容严格遵守《中华人民共和国行政处罚法》《环境行政处罚办法》及生态环境法律、法规、规章的规定，不创设、不突破，并贯彻落实国务院办公厅《关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见》、生态环境部《生态环境部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》（环执法〔2021〕1号）的要求。

**（二）合理性原则。**《裁量规则》的内容充分考虑长三角区域各地经济社会发展状况、当事人情况、危害后果等因素，合理设定从重处罚、从轻处罚、减轻处罚、不予处罚、裁量因素、裁量幅度和裁量因子等内容，既不轻过重罚，也不重过轻罚，避免畸轻畸重的不合理、不公正情况。

**（三）过罚相当原则。**《裁量规则》内容中的处罚种类和幅度与当事人过错程度、行为性质、情节以及社会危害程度相当，对于一般处罚情形之外还规定顶格处罚、从重处罚、从轻处罚、减轻处罚及不予处罚的内容，既突出对严重违法行为的惩戒力度和威慑作用，也突出对轻微环境违法行为的鼓励和引导效果。

## 四、主要内容

### （一）裁量表种类

《裁量规则》确定的生态环境违法行为行政处罚罚款金额裁量表共分为三种：

1.专用裁量表：对特定生态环境违法行为设定了专门的行政处罚罚款金额裁量表；

2.通用裁量表：对除特定生态环境违法行为以外的其他环境违法行为设定通用行政处罚罚款金额裁量表。

3.区域裁量表：根据长江三角洲区域的地方立法情况，对特定生态环境违法行为设定了区域行政处罚罚款金额裁量表。

区域裁量表为新增的内容，主要整合了三省一市各自领域使用的裁量表类型及内容。

### （二）裁量表的适用范围

《排污许可管理条例》于2021年3月1日正式实施，《中华人民共和国噪声污染防治法》于2022年6月5日正式实施，由于新法新规的出台导致部分专用裁量表无法使用，故在每张裁量表后面加上“如本表适用的法律法规依据发生修订、修正等变化，则适用最新条款内容”，以此解决法律法规适用的问题。

### （三）裁量因素

结合执法实践中的适用情况，弥补裁量因素设置不合理、不恰当的问题，对个别裁量因素内容进行适当调整与完

善。

#### **（四）裁量的特殊情形**

按照最新修订《行政处罚法》及《环境行政处罚办法》（征求意见稿）的要求，增加了对减轻处罚、当事人主观无过错的规定，《裁量规则》对照规定对减轻处罚、当事人主观无过错予以细化规定。

1.从轻减轻处罚情形。（1）内容。将之前的从轻处罚情形的内容，增加为从轻或者减轻处罚的内容，共规定了5种具体从轻或者减轻处罚情形，分别为生态环境违法行为轻微的或者主动学习生态环境法律法规的、受他人胁迫实施生态环境违法行为的、配合生态环境部门查处生态环境违法行为有立功表现的、当事人对违法事实无异议并积极采取整改措施，主动消除或者减轻环境危害后果的、主动提供生态环境部门尚未掌握的生态环境违法行为的。（2）调整幅度。保持与从重处罚、从轻处罚情形的20%幅度，减轻处罚也设定为对罚款金额可以在法定最高罚款数额20%的幅度进行调整。

2.当事人主观无过错的不予处罚情形。共规定2种情形，分别为违法行为的实施由于因他人的过错所导致的和违法行为的实施由于不可抗力所导致的，符合上述情形的，应当认定当事人主观上不存在主观过错。

### **五、保障实施**

#### **（一）施行日期**

《裁量规则》定于XX年XX月XX日起生效施行，有

效期至 XX 年 XX 月 XX 日。

## **（二）保障实施**

《裁量规则》由上海市生态环境局制定规范性文件并发布施行，使用上海的发文文号，三省一市生态环境厅（局）负责统筹协调全省（市）环境行政处罚适用工作，并组织就《裁量规则》的使用进行普法宣传和解读，确保《裁量规则》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。