

《上海市生态环境行政处罚裁量基准规定》

(征求意见稿) 修订说明

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，贯彻落实生态环境部《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》（环执法〔2019〕42号），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》等法律法规，上海市生态环境局对《上海市环境保护行政处罚裁量基准规定（2017年版）》开展修订，现对修订后的《上海市生态环境行政处罚裁量基准规定》（以下简称《基准规定》）的有关情况说明如下：

一、修订背景

（一）不断推进生态环境治理体系和治理能力现代化。

十九届四中全会提出要推进国家治理体系和治理能力现代化，要严格规范公正文明执法，规范执法自由裁量权。中办国办印发的《关于构建现代环境治理体系的指导意见》要求不断完善监管体制。《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（2015—2020）》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。建立健全本市

生态环境行政处罚裁量基准制度，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）贯彻落实生态环境部关于规范行政处罚裁量权的要求。生态环境部《关于在生态环境系统推进行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度的实施意见》《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》（以下简称《指导意见》），明确要求省级生态环境部门应当根据文件要求制定本地区行政处罚自由裁量基准，本市开展生态环境行政处罚裁量基准的修订工作是贯彻落实生态环境部的相关工作要求，不断提高执法规范性。

（三）着力推动长三角区域生态环境执法一体化。《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。结合长三角区域生态环境执法统一要求，我市及苏浙皖同步开展统一标准的生态环境行政处罚裁量基准的修订，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，是探索区域执法一体化的制度和路径模式创新，是长三角区域高质量一体化发展在生态环境执法领域落实落地的重要举措。

（四）坚持执法与指导并重持续优化营商环境。生态环

境执法目的不是为了处罚，最终目的是要通过打击生态环境违法行为，促进生态环境良好和经济健康发展，《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。修订完善本市生态环境行政处罚裁量基准，建立科学合理的裁量基准规定，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具有重要意义。

（五）及时响应生态环境法律法规变化的要求。随着生态环境保护法律法规日益完善，特别是2015年新修订的《中华人民共和国环境保护法》实施以来，作为《基准规定》主要依据的《中华人民共和国大气污染防治法》《中华人民共和国环境影响评价法》《中华人民共和国水污染防治法》《中华人民共和国土壤污染防治法》《建设项目环境保护管理条例》等法律法规的部分违法行为的处罚金额有了很大调整，罚款上限大幅度提高，罚款金额范围扩大，罚款幅度的绝对值同步提高，同时罚则进一步增加，对环境执法人员的生态环境行政处罚裁量权的行使提出了更高要求，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、修订原则

（一）合法性原则。《基准规定》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，并贯彻落实生态环境部《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》要求。

（二）合理性原则。《基准规定》的内容充分考虑本市及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、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。《基准规定》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）科学性原则。《基准规定》规定的裁量基准模式、裁量表类型、裁量因素权重及裁量因子百分值的确定，是建立在实证分析的基础上，运用科学思维方式，通过严密的逻辑论证，得出的科学结论，并同时注重实际操作性，指导执法人员依法执法、科学执法、精准执法。

（五）处罚与教育相结合原则。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，对于不予处罚及从轻处罚的环境违法行为，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，避免日后此类违法行为再次发生，提升行政相对人守法意识，实现法律效果和社会效果的相统一。

三、主要内容

（一）裁量表种类

《基准规定》确定的生态环境违法行为裁量表分为两种：

1. 专用裁量表：对特定环境违法行为设定了专门的行政处罚裁量表；

2. 通用裁量表：对除特定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裁量表。

专用裁量表的选定主要考虑如下因素：

1. **处罚数据分析结果。**根据本市 2015 年至 2019 年五年间的环境行政处罚案件数统计分析后，将环境违法行为出现频率高的行政处罚条款作为设定专用裁量表的主要依据。

2. **环境要素全覆盖。**在《指导意见》规定的 5 大类违法行为类型的基础上，将裁量表类型增加至 11 大类，共 28 张专用裁量表和 1 张通用裁量表，分别为违反环境影响评价制度、建设项目“三同时”制度、环境保护排污许可管理制度、现场检查规定、通过逃避监管的方式排放污染物、大气

污染防治管理制度、违反水污染防治管理制度、危险废物管理制度、土壤污染防治管理制度、辐射安全管理制度、第三方机构及违法责任人员的违法行为，做到常见环境违法行为全覆盖，基本覆盖本市的历年环境行政处罚违法行为类型。

（二）裁量因素

《基准规定》的裁量基准模式继续沿用百分比模式，在遵循《指导意见》内容基础上，结合本市生态环境部门执法实践，并根据违法行为类型的不同，采取执法人员确定裁量因素及因子内容、层次分析法确定裁量因素及因子的初始权重、实证分析确定最终权重数值的方法，以定性与定量相结合的方式构建科学合理的共性裁量因素与个性裁量因素相结合、裁量因子多层次化的体系。

1. 裁量因素的确定

裁量因素是指影响生态环境违法行为裁量的因素，细化为若干裁量因子。

（1）**选取原则**。根据《中华人民共和国行政处罚法》《指导意见》要求，裁量因素的选取主要考虑对环境的影响和对社会的影响两个方面因素。

（2）**选取数量**。除了违反现场检查规定的行为外，其他裁量表中的裁量因素数量分别设定3种至8种。

（3）**裁量因子**。根据对环境和社会造成的危害后果程度，将裁量因素细化为若干裁量因子，由轻到重依次设置。

2. 裁量百分值的确定

(1) 执法人员确定裁量因素及因子内容。在确定裁量因素及因子权重之前，以研讨会的形式组织执法人员研讨，根据执法经验与实际需求对裁量表中的裁量因素及因子的内容进行适当调整。

(2) 层次分析法确定裁量因素及因子的初始权重。层次分析法是一种把复杂系统的决策思维进行层次化，把决策过程中定性和定量的因素有机地结合起来的决策分析方法。裁量百分值的确定，所涉及的定性评价指标较多，如果单纯凭借专家评价而无一致性检验作为约束就容易导致所选取的最优方案与实际情况不符，尤其在确定两指标的相对重要性时，经常会遇到难以权衡利弊的情况。因此，裁量因素及因子的初始权重采用层次分析法，通过判断矩阵的建立、排序计算和一致性检验可得到较有说服力的结果。邀请来自环境监测、环境影响评价、排污许可、环境执法、律所、环境污染控制、环境执法等领域的相关专家，首先分别计算出各专家打分得出的权重，然后采用几何平均加权的方法计算加权得分，得出各裁量因素及因子百分值的初始数值。

(3) 实证分析确定最终权重数值。通过层次分析法确定裁量因子百分值的初始权重后，结合本市历年处罚案例分析研究，对裁量表中的部分裁量因素进行适当微调，形成最终裁量因子的百分值。

3. 裁量金额的概率分布统计分析。通过上述方法确定裁量表之后，采用概率分布统计分析方法对根据裁量表裁量得出的处罚金额分布情况进行合理性分析，经过对所有可能出现的理论处罚金额进行了数理统计，由分析可知，可能的处罚金额概率结果符合正态分布，说明各裁量因素及裁量因子百分值设置的科学合理。

（三）裁量的特殊情形

按照《指导意见》要求，对从重处罚、从轻处罚予以细化规定。

1. 未设置减轻处罚情形。减轻处罚是突破处罚下限的一种处罚情形，目前在环境领域缺乏明确上位法支撑且履职风险大，本规定不考虑纳入减轻处罚情形的规定。

2. 选取原则。从重处罚、从轻处罚情形与裁量因素的内容不重复且不冲突。

3. 处罚种类。

（1）共规定了3种具体从重处罚情形。将《指导意见》中“在案件查处中对执法人员进行威胁、辱骂、殴打、恐吓或者打击报复的”细化为“在案件查处过程中拒不配合、干扰、阻挠调查取证，以及对执法人员、举报人、证人进行威胁、辱骂、殴打、恐吓或者打击报复的”；“环境违法行为造成跨行政区域环境污染的”细化为“环境违法行为造成跨区环境污染的”；“环境违法行为引起不良社会反响的”细化为

“环境违法行为引起集访（5人以上）等重大群体性事件、电视、电台、报刊、网络等主流媒体曝光报道的不良社会反响”。

（2）4种具体从轻处罚情形。在遵循《指导意见》的基础上，增加“积极采取整改措施，主动消除或者减轻环境危害后果的”情形，将企业积极采取整改措施的情况列为从轻处罚情形之一。

4. 调整幅度。对于符合一种及多种从重处罚、从轻处罚情形的案件，对罚款金额可以在法定最高罚款金额20%的幅度进行调整，但不得低于或高于法定罚款金额限额。

5. 顶格处罚。对于被认定为故意造成环境污染事故或者造成严重环境污染后果的环境违法行为，可以按照该环境违法行为的法定最高罚款金额予以处罚。

四、修订情况

经修订，《基准规定》与本市《上海市环境保护行政处罚裁量基准规定（2017年版）》（以下简称“2017年版”）相比，发生了如下变化：

（一）名称用词的调整。将“环境保护”调整为“生态环境”。

（二）专用裁量表数量的调整。由2017年版的31张专用裁量表调整至28张，其中删除12张，保留21张，拆分5张，新增2张。

（三）裁量表格式的调整。裁量表格式调整与部里《指导意见》保持一致。

（四）裁量因素种类增加，裁量因子划分更细。在与部里《指导意见》保持一致的基础上，并兼顾本市的实际需求。