

附件 3

四川省生态环境行政处罚裁量标准（2022 年版）（征求意见稿）修订说明

一、修订必要性

（一）严格遵循上位法，推进依法行政的需要

新修订《中华人民共和国行政处罚法》于 2021 年 7 月 15 日生效施行，新处罚法明确了行政机关可以依法制定行政处罚裁量基准，规范行使行政处罚裁量权，并对应当不予处罚，可以不予处罚，应当从轻、减轻处罚等裁量情形做出了调整。《四川省生态环境行政处罚裁量标准（2019 年版）》（以下简称《裁量标准》）作为《中华人民共和国行政处罚法》的下位法律规范，需要严格遵循《中华人民共和国行政处罚法》，通过修订以符合上位法规定，避免法律适用的矛盾和冲突，提高执法效能，在权由法定的原则下，依法行使生态环境行政处罚权。

（二）贯彻执行新出台、修订法律法规，解决执法实践新问题的需要

2019 年以来，国家先后修订、出台了《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》《中华人民共和国长江保护法》《排污许可管理条例》等一批重要法律规范，一方面针对一批常见的生态环境违法行为新设定了处罚条款，另一方面对已有的违法行为处罚

种类和幅度进行了调整，上述变化对规范开展行政处罚工作提出了新的要求。为有效贯彻执行新修订、出台的法律规范，解决新设定常见违法行为无个性裁量因子，以及因处罚幅度调整导致违法行为裁量不合理的问题，需要对《裁量标准》进行修订，更好的适应执法实践需要。

（三）完善自由裁量制度，规范行使裁量权的需要

现行的《裁量标准》自 2019 年 11 月 25 日施行以来，增强了行政处罚裁量的规范性和可操作性，保障了行政处罚裁量权的规范行使。随着生态环境保护工作不断深入，既对行政处罚工作提出了新要求新标准，也对行政处罚裁量权行使提出了更高的要求。《裁量标准》在使用过程中也存在个别违法行为裁量不准、个性裁量因子覆盖不全、部分裁量因子设定不合理等问题。为确保裁量权规范行使，提升裁量的精准性、合理性和操作性，需要修订《裁量标准》，科学设定裁量因子，实现裁量幅度与当事人违法行为相匹配，体现过罚相当的处罚原则。同时，此次修订也是“宽严相济”政策在行政执法领域的体现，保障执法既有力度又有温度，体现了包容、审慎、柔性执法的政策要求。

二、修订思路

（一）坚持依法修订

严格贯彻落实《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，准确把握其基本精神和核心内容，保障行政执法既有力度又有温度，有利于保障当事人合法权利，提升生

态环境综合行政执法机构依法行政能力。

（二）坚持严格公正

此次修订坚决贯彻“严”的主基调，严格依照法定程序开展修订工作，全面落实《四川省行政规范性文件管理办法》的相关要求，深入开展前期调研，广泛征求修订意见，规范做好信息公开。同时，切实通过修订工作完善处罚裁量制度，尽量限缩行政裁量权空间，重点围绕科学设定裁量因子，明确从轻、减轻和免予处罚的情形，合理限制裁量幅度，严格裁量因子选择等方面，从严规范裁量权行使，防止行政裁量权滥用导致出现该严不严、处罚畸轻畸重、类案不同罚和执法“一刀切”等问题。

（三）坚持问题导向

此次修订紧密联系生态环境执法实际，重点解决《裁量标准》使用过程中存在的问题：一是解决部分常见违法行为和新增执法事项未设定个性裁量因子，导致裁量不够精准的问题，如违法设置排污口、未按规定开展自行监测、违反固体废物环境管理制度和违反挥发性有机物废气污染防治规定等违法行为无个性裁量因子；二是解决部分常见违法行为因法律法规调整导致个性裁量因子设置不合理的问题，如新《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》生效后，适用原裁量规则，违反危险废物管理制度的违法行为处罚过重；三是解决共性裁量因子过于简单，无法根据当事人两年内违法行为的处罚情况进行裁量的问题；四是解决可以不予处罚情形规定不够明确、种类不够丰富和合理性不足的问题。

题；五是二维叠加函数计算公式中，裁量系数 A 计算结果为 1 时，只能处罚款下限金额等问题。

（四）坚持高效实用

此次修订贯彻执法为民理念，积极履行法定职责，充分调查研究，广泛征求意见，深入分析探讨，扎实做好可行性论证，科学总结影响行政处罚行为的裁量因素，做好裁量阶次与裁量因素的科学衔接和有效结合。同时，紧密结合办案实际，既充分考量法律法规的刚性约束，又能够灵活解决处罚合理性问题，严格遵守行政行为比例原则，防止裁量标准过于僵化。积极吸纳各地建议，集思广益，争取覆盖面更全、操作性更强、效率更高，最大程度方便执法人员理解、操作和适用。

三、修订依据

（一）主要依据

本次修订主要依据《中华人民共和国行政处罚法》《环境行政处罚办法》《中华人民共和国大气污染防治法》《中华人民共和国水污染防治法》《中华人民共和国环境影响评价法》《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》《中华人民共和国长江保护法》《排污许可管理条例》《建设项目环境保护管理条例》《四川省环境保护条例》等生态环境保护领域的法律法规。

（二）其他参考

本次修订参考了上海市、浙江省、湖北省、广东省、重庆市等地区现行自由裁量相关规定，还参考了生态环境部《生态环境

行政处罚办法（征求意见稿）》和司法部办公厅《关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见（征求意见稿）》等文件。

四、起草过程

2021年2月，制定修订工作方案，成立了由厅法标处、省执法总队、省政研规划院和相关律师组成的工作专班。

2021年3月至10月，赴成都、眉山、自贡、泸州、雅安等地开展实地调研，搜集相关资料；对遂宁、德阳、阿坝、凉山等地开展电话调研；与生态环境主管部门、企业、法律顾问单位开展座谈，听取各方的意见建议；对现行《裁量标准》进行了效果评估，并编制了评估报告。

2021年11月上旬，组织一线执法人员、法制审查人员、环境法实务专家和专业律师组成修订研讨小组，经过集中研讨后形成初稿。

2021年11月中旬，经省执法总队队务会、专题会研究讨论，征求厅法标处意见，并研究修改完善后，形成征求意见稿。

五、修改内容

（一）框架结构

修订后的《裁量标准》与2019年版裁量规定整体框架基本一致，仍分为三部分，分别为正文、各裁量因子表、罚款金额计算公式的原理和应用。

（二）条款数目

修订后的正文部分由原来的 10 条增加至 11 条，保留 4 条，新增 1 条，修改 6 条。各裁量因子表中的个性裁量因子由原来的 14 个增加至 21 个，保留 2 个，新增 7 个，修改 12 个；共性裁量因子表中的裁量因素由原来的 2 项增加至 3 项。

（三）具体内容

1. 正文部分

（1）根据新修订的《中华人民共和国行政处罚法》作出如下修改：**一**是在基本原则中新增“全面、客观的调查”；**二**是将“违法行为人”修改为“当事人”；**三**是在第六条新增应当从轻或者减轻处罚情形；**四**是将“有下列情形之一的，两年内首次生态环境违法且未造成环境危害后果的”调整为“初次生态环境违法，且有下列情形之一的，可以不予行政处罚”；**五**是新增第八条“违法行为轻微并及时改正，没有造成危害后果的，不予行政处罚。当事人有证据足以证明没有主观过错的，不予行政处罚。法律、行政法规另有规定的，从其规定。对当事人的违法行为依法不予行政处罚的，行政机关应当对当事人进行教育”。

（2）根据执法实际作出如下调整：**一**是将“初次生态环境违法，且有下列情形之一的，可以不予行政处罚”的整改时限统一调整为 7 个工作日；**二**是在第七条新增“需要填报排污登记表的企业事业单位和其他生产经营者，未按照规定填报排污信息，且在 7 个工作日内完成整改的”“未按照规定制定自行监测方案并开展自行监测，或者未按照规定保存原始监测记录，按照要求完

成整改的”“建设项目‘未批先建’未造成环境污染后果，且企业自行实施关停、停止建设或者停止生产等措施的”等三种可以不予行政处罚的情形，并对其他情形的表述进行了完善。

2. 各裁量因子表部分

(1) 新增个性裁量因子种类。

综合近几年行政处罚数据分析，将占比较高的违法行为增加为个性裁量因子，如“违反工业固体废物管理制度的行为”“违反挥发性有机物废气管理规定的行为”“违反规定向水体排放污染物的行为”“违反规定设置排污口的行为”“违反生态准入规定的行为”“违反环境信息公开规定的行为”“在有关环境服务活动中弄虚作假的行为”等7类个性因子。

(2) 完善个性裁量因子内容及适用法条。

①**完善适用法条。**根据新修订、出台的《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》《中华人民共和国长江保护法》《排污许可管理条例》相关规定，对涉及个性裁量因子适用法条进行了新增和修改。

②**完善个性裁量因子内容。**一是裁量因子中“项目环评类型和废气类别”增加“钢铁、石化、水泥、煤电、陶瓷、采矿、危废经营、垃圾焚烧发电、平板玻璃，‘两高’项目”。二是固体废物类别增加“第Ⅰ类一般工业固体废物、第Ⅱ类一般工业固体废物、危险废物”。三是超标排放污染物的行为超标状况新增“林格曼黑度”和“pH值”。四是违反建设项目环境保护管理规定的

行为增加“项目环评类型”为裁量因素。**五是**违反自行监测规定的行为增加“排污单位管理类别”为裁量因素。**六是**违反危险废物、放射性经营许可证相关规定的行为增加“危险废物年收集、贮存、利用、处置量”为裁量因素。**七是**违反危险废物管理规定的行为增加“所需处置费用”为裁量因素。**八是**违反工业固体废物管理规定的行为裁量因素设置为“固体废物年产生或者贮存量”和“所需处置费用”。**九是**违反挥发性有机物废气管理规定的行为裁量因素设置为“排污单位管理类别”和“管理要求”。**十是**违反规定向水体排放污染物的行为裁量因素设置为“排放种类”和“排放量”。**十一是**违反规定设置排污口的行为裁量因素设置为“废气类别”和“废水类别”。**十二是**违反生态准入规定的行为裁量因素设置为“项目环评类型”。**十三是**违反环境信息公开规定的行为裁量因素设置为“行为类型”。**十四是**在有关环境服务活动中弄虚作假的行为裁量因素设置为“项目类型”和“行为类型”。

（3）新增共性裁量因子裁量因素。

根据执法实际，将“两年内受处罚情况”新增为共性裁量因子裁量因素，进一步细化裁量。

（4）新增修正裁量因子。

根据执法实际，将“其他组织”新增为社会影响力的裁量因子。