共用“一把尺”,实现长三角环境行政处罚裁量基准一体化

一、背景缘由

生态环境行政处罚裁量权是生态环境执法部门在行政处罚中的一项重要权力，其行使对当事人有着直接重大的影响。由于行政区划、各地的产业结构和经济发展水平等情况的不同，长三角区域三省一市的生态环境行政处罚裁量的模式、幅度、因素等存在明显地域性差异，相同的环境违法行为在不同的地方会出现不同的处罚结果，这就造成了长三角区域内生态环境行政处罚力度的不平衡，在着力推进长三角高质量一体化发展的过程中不利于形成公正、公平的营商环境和一致的生态环境保护监管执法力度。随着长三角区域一体化工作的推进，长三角区域及长三角生态绿色发展示范区生态环境执法统一的目标和要求越来越明确。为了打造长三角更加公正、公平的生态环境执法环境，上海市生态环境局会同江苏、浙江、安徽生态环境厅开展了统一长三角区域生态环境行政处罚裁量基准的工作。

二、基本做法

（一）高度重视，创新工作机制。2019 年印发的《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》明确要求推动长三角执法统一。长三角三省一市生态环境部门一致认为处罚裁量一体化是区域执法统一的关键。为此，2019 年底，在生态环境部的指导下，三省一市生态环境厅（局）成立了以上海市生态环境局牵头的联合专项工作组，形成国家指导、地方主导、区域协作的工作机制，全力推动长三角区域生态环境处罚裁量基准统一工作。

（二）强化调研，听取多方意见。在制修订过程中，三省一市生态环境厅（局）专项工作组做了大量的会商研讨工

作。**一是**打好基础，对国家和地方法律内容作了全面梳理。梳理国家层面法律法规规章共 70 部,法律责任条款 217 项。梳理省级层面法规规章共 41 部，法律责任条款 165 项。其中上海 9 部，法律责任条款 79 项；江苏 14 部，法律责任条款 88 项；浙江 11 部，法律责任条款 44 项、安徽 7 部，法律责任条款 54 项。**二是**开展实证分析，求大同存小异。选取了三省一市 437 个处罚案例进行实证分析，进行概率分布统计分析，验证合理性。在对行政处罚案件分析的基础上形成了 23 张统一的常见环境违法处罚裁量表，同时，充分兼顾各地经济发展水平、产业及规模等实际情况，研究提出各省市的专用裁量表共 13 张，其中上海新增 6 张，浙江新增 2 张，江苏新增 2 张，安徽新增 3 张。**三是**集思广益，充分听取意见建议。为了确保科学性、合理性并体现区域特点，邀请各类执法人员和专家参与修订工作，采用层次分析法等进行裁量因素因子权重分析，并广泛听取了社会各方的意见。

（三）积极探索，畅通合作路径。跨省市统一行政处罚自由裁量基准并无先例。三省一市生态环境厅（局）经协商后决定采取先签署备忘录，再按照备忘录确定的统一的裁量基准模板内容各自发布规范性文件，实现同步发布、同步实施和保持核心内容一致，达到长三角区域生态环境行政处罚裁量基准规定实质上的统一。2020 年 6 月 6 日，三省一市生态环境厅（局）共同签署了《协同推进长三角区域生态环境行政处罚裁量基准一体化工作备忘录》，用于指导三省一市生态环境行政处罚裁量基准工作的开展。2020 年 7 月底，三省一市按照《备忘录》的要求相继出台生态环境行政处罚裁量基准规定规范性文件，并规定同步于 2020 年 9 月 1 日起实施。到此，长三角区域环境行政处罚裁量基准一体化工作圆满完成。

三、主要成效

一是目标一致，实现“三同步”。统一后的长三角区域

环境行政处罚裁量基准，实现了三省一市共同开展裁量基准的制修订工作，做到目标一致；同步开展规范性文件制定并同步发布实施，做到步调一致；统一了裁量基准规定，做到实质内容一致，包括裁量原则、裁量基准模式（百分比模式）、裁量因素、裁量幅度、裁量情形、主要裁量表种类等完全保持一致，真正做到同步制定、同步发布、同步实施，实现了在长三角区域内同一类型生态环境违法行为用“一把尺”的标准来开展生态环境执法监管。

二是打破壁垒，发挥示范引领作用。根据长三角生态绿色一体化发展示范区先行先试的要求，率先探索示范区生态绿色一体化发展制度创新，制定统一的生态环境行政执法规范，在示范区打破行政堡垒执行统一的裁量表，先行实现示范区内裁量基准一体化，切实发挥示范引领作用。

四、推广价值

长三角区域生态环境行政处罚裁量基准规定的顺利推进，是三省一市生态环境部门坚决贯彻落实习近平总书记关于推动长三角区域实现高质量一体化发展的重要批示精神的具体行动，有利于营造区域内可预期的环境执法监管环境，便于企业在区域内开展生产、投资等经营活动时做出合理的决策，防止行政区域之间的污染转移。

随着长三角一体化工作的深入开展和全方位合作，在长三角区域层面环境标准、监测和执法统一将深入推进。三省一市生态环境厅（局）将以建立统一的生态环境行政处罚裁量标准为契机，不断推动形成统一规范的长三角区域生态环境执法监督体系，全面提升长三角区域生态环境治理能力现代化水平，为国家环境治理体系和治理能力现代化建设探索新路、积累经验、提供借鉴，回答好区域环境治理的实践命题，为区域一体化建设和治理提供样本、经验、方案作出贡献。