

长三角区域联合出台生态环境领域 不予行政处罚清单

一、背景缘由

生态环境执法工作是生态环境保护的基础性工作，是实现高水平保护的有力武器，是深入打好污染防治攻坚战的重要保障。沪苏浙皖生态环境部门始终以改善生态环境质量为核心，坚持绿色发展与底线思维理念，以更高标准、更严要求和更大力度推进生态环境执法工作，始终保持高压态势，严厉查处每一起环境违法行为。在此基础上，在生态环境执法过程中也需要建立多层次的行政处罚裁量体系，在生态环境领域探索包容审慎监管，落实行政处罚法关于不予处罚的规定，对于一些轻微的生态环境违法行为实施不予处罚，以营造更优营商环境。为提升长三角区域执法一体化、精细化水平，沪苏浙皖四地生态环境（局）厅联合沪苏浙皖司法（局）厅共同制定了《长江三角洲区域生态环境领域轻微违法行为依法不予行政处罚清单》（以下简称《清单》）。

二、基本做法

（一）落实国家要求，推动一体化进程

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，长三角区域及长三角生态绿色发展示范区生态环境执法统一目标和要求越来越明确。2022年，在生态环境部指导下，沪苏浙皖四

地生态环境（局）厅、司法（局）厅成立了以上海市生态环境局牵头的联合专项工作组，全力推动长三角区域免罚清单统一制定工作。

（二）创新执法举措，提升执法精度

在《行政处罚法》修改之前，“首违不罚”没有明确法律依据，但作为一种创新性执法举措，长三角四地早已开展了积极探索，在前期工作基础上，长三角免罚清单不仅细化了“首违不罚”情形，还创新设置了“轻微不罚”事项，成为首个探索“轻微不罚”规定的长三角免罚清单。

（三）顺通意见渠道，听取多方声音

在制定过程中，联合专项工作组做了大量的会商研讨工作。一是摸清家底，梳理已发布的26份省级免罚清单以及2份长三角区域气象领域、文化市场免罚清单，以长三角区域名义发布免罚清单已作出实践，为生态环境领域发布免罚清单奠定良好基础；二是求同存异，选取在三省一市实践成熟的、对生态环境和经济、社会效益较大的免罚事项，反复协商，最终达成一致意见，对建设项目、大气、固体废物、噪声、排污许可、环境事件应急、环境管理7个具体生态环境领域共22项轻微违法行为做出免罚规定；三是实证分析，对选取的22项免罚事项进行实证分析，开展违法行为发生频次数据统计分析，验证合理性。四是听取意见，为了保证合理性、科学性、区域性等特点，邀请各类执法人员和专家参与制定工作，广泛听取了社会各方的意见。

（四）确定发文路径，达成一致共识

以长三角区域名义发布规范性文件已有探索先例，使用上海发文文号，执行规范性文件发布流程，2023年5月，沪苏浙皖四地生态环境（局）厅、司法（局）厅共八部门联合发布了《长江三角洲区域生态环境领域轻微违法行为依法不予行政处罚清单》。到此，长三角区域免罚清单统一制定工作圆满完成。

三、主要成效

（一）首践新模式，实现真正统一

作为生态环境领域首部长三角免罚清单，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）探索包容审慎，优化营商环境

近年来，生态环境领域新业态新模式发展很快，企业从业人员对生态环境法律法规知之甚少，相关企业也没有同步跟进。因此，《清单》尽可能多的设定不予处罚事项、取四地最大公约数，表达生态环境执法监管的温度，助力新产业、新经济、中小微企业发展。长三角区域不予处罚清单实施至今，通过官网、微信公众号、新闻报纸等媒体途径进行大量宣传，各地纷纷将这一新举措付诸实践，取得良好社会影响。

（三）规范执法行为，提升守法意识

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。对于不予处罚的轻微环境违法行为，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，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相统一。

四、推广价值

长三角区域免罚清单的出台，首先是对《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；其次是不断优化监管方式、提高执法效率的措施之一，生态环境领域执法量大面广，违法行为人种类多样，违法行为表现差异较大，生态环境执法部门探索、优化、创新监管理念和方式，深化落实精准治污、科学治污、依法治污，在严格执法的同时坚持宽严相济、过罚相当原则，有利于在执法监管中进一步紧抓重点排污单位、重点监管领域，把有限的资源和力量集中在更需要的地方，助力打赢污染防治攻坚战，不断改善环境质量；最后是规范执法行为，提升执法水平的重要手段，将依法可以不予处罚的行为具体化、规范化，为执法人员提供明确的执法工作指引，有利于进一步促进本市生态环境执法精细、公正、文明。沪苏浙皖四地生态环境（局）厅、司法（局）厅以建立统一的生态环境行政执法标准为契机，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，为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。