

# 山西省生态环境系统 行政处罚自由裁量基准(试行)

**第一条【目的意义】** 为规范环境行政处罚自由裁量权的行使，保护公民、法人和其他组织的合法权益，有效防范执法风险，根据《中华人民共和国行政处罚法》《环境行政处罚办法》《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》等规定，结合我省实际，制定本基准。

**第二条【适用范围】** 本基准适用于山西省各级生态环境部门行政处罚案件办理。

设区的市级生态环境主管部门可以结合本市实际，对本基准未细化的环境行政处罚条款进行细化，向社会公布后实施。公布后 15 日内报本市人民政府和省生态环境厅备案。

**第三条【基本概念】** 自由裁量基准是根据过罚相当原则，结合本省实际，按照法律、法规、规章确定的范围和违法行为的性质、情节以及社会危害程度，将行政处罚自由裁量空间合理分割成若干裁量格次，每个格次设定为一定处罚基准的制度。

**第四条【基本原则】** 各级生态环境主管部门在适用本基准查处环境违法行为时，应当依法全面调查取证，遵循合法、科学、公正、合理、过罚相当、综合裁量的原则。

**第五条【裁量要素】** 本基准对每个环境违法行为设定若干个裁量要素，然后在每个裁量要素下再根据不同的违法情节和危害程度设定不同的裁量因子，最后对每个裁量因子进行百分

值赋分。裁量因子的设置主要考虑以下内容：

- （一）环境违法主体的规模、性质及管理类别等；
- （二）环境违法行为的具体方式或者手段；
- （三）环境违法行为危害的具体对象和区域；
- （四）环境违法行为的持续时间；
- （五）环境违法行为人是初犯还是再犯；
- （六）改正环境违法行为的态度和所采取的改正措施及其效果；
- （七）环境违法行为人的主观过错程度；
- （八）环境违法行为造成的环境污染、生态破坏程度；
- （九）环境违法行为造成的社会影响。

**第六条【裁量表分类】** 环境行政罚款幅度裁量表分为专项罚款幅度裁量表和通用罚款幅度裁量表。专项罚款幅度裁量表是对具体环境违法行为设定的罚款幅度裁量基准表；通用罚款幅度裁量表是对环境违法行为共性裁量因子“社会影响和生态破坏程度”设定的裁量基准表。

**第七条【专项罚款幅度裁量表的适用】** 专项裁量基准表中  
所列裁量要素均为行政处罚自由裁量适用时必须考虑的事项，执法人员应当围绕裁量要素收集证据，收集到的，按裁量表计算罚款，收集不到的，不得作为裁量要素。如果收集到的证据超出裁量要素，可以参照总则部分相关规定予以裁量。

**第八条【通用罚款幅度裁量表的适用】** 通用罚款幅度裁

量表规定了社会影响和生态破坏程度的裁量基准，与专项罚款幅度裁量表基准结合使用。主要从以下几个方面判定：

- （一）环境违法行为是否有群众举报投诉；
- （二）环境违法行为是否造成跨行政区域环境污染；
- （三）造成公私财产损失的大小、违法所得数额，减少防治污染设施运行支出的数额；
- （四）对人和动物的不利影响；
- （五）是否造成土壤、植被、景观等生态环境污染或破坏。

**第九条【罚款金额的计算】** 行政处罚裁量时，应结合案件的实际情况，确定违法行为的性质，再按照具体违法行为裁量基准表设定的裁量要素对违法行为进行定量分析，根据计算公式计算确定最终处罚金额。

裁定处罚金额时，首先确定裁量基准表中各项要素的百分值，然后将各要素百分值累加之和乘以违法行为最高法定罚款上限，得出具体的罚款金额。

计算公式为：罚款金额=裁量要素百分值之和 × 相应处罚幅度法定罚款上限。罚款金额按“千”取整。

当法条设定的处罚为一定数额的倍数及比例时，按照下列方法计算：先确定裁量基准表中各项要素的百分值，然后将各要素百分值累加，最后将累加后的百分值对应的倍数或比例乘以违法所得或投资额，得出具体的罚款金额。

按照裁量基准表计算出的罚款金额高于或低于法定罚款金额上限或下限的，以法定金额为限。

**第十条【免于处罚的情形】** 违法当事人有下列情形之一的，可以免于处罚：

（一）应当报批建设项目环境影响报告书、报告表的项目，未批先建处于施工初期且具备补办环评手续的条件，未造成环境污染后果，并主动停止建设的；

（二）建设单位未依法备案建设项目环境影响登记表，且在 3 个工作日内改正的；

（三）建设项目“未验先投”，已配套建设污染防治设施，对环境影响轻微，且自行实施停止建设、停止生产等措施，并及时开展验收工作的；

（四）违法行为持续时间短、污染小且当日完成整改、对环境影响轻微。如超标排放水污染物日均值超标倍数小于 0.1 倍（一类污染物除外）；超标排放大气污染物小时均值超标倍数小于 0.1 倍；不规范贮存危险废物时间不超过 24 小时，数量小于 10 千克且未污染外界环境的；

（五）已按规范制定突发环境事件（事故）应急预案但未按规定将应急预案备案或未按规定开展应急培训、如实记录培训情况，且在 7 个工作日内改正的；

（六）涉及民生、公共利益或生产安全等需要无法实施停产，因设施故障、维修等原因导致污染防治设施不正常运

行，但提前书面报告并采取有效措施减少污染物排放的；

（七）年产生或贮存危险废物量 1 吨以内，未设置危险废物识别标志，且在 3 个工作日内改正的；

（八）未按照规定时限公开环境信息或未按照规定的内容公开环境信息，经责令整改后，能及时完成整改的；

（九）已建设地下水水质监测井，但未按要求开展监测，经责令整改后，能及时完成整改的；

（十）违法行为的发生存在不可抗力因素，且及时纠正，没有造成危害后果的；

（十一）其他违法行为轻微并及时纠正，没有造成危害后果的。

**第十一条【从轻处罚的情形】** 违法当事人有下列情形之一的，可以从轻处罚：

（一）主动消除或者减轻环境违法行为危害后果的；

（二）受他人胁迫有环境违法行为的；

（三）配合生态环境部门查处环境违法行为有立功表现的；

（四）涉案财物或者违法所得较少的；

（五）法律、法规和规章规定应当从轻处罚的其他情形。

对符合从轻处罚条件的案件，经集体讨论通过后，可以在裁量基准表计算处罚数额的基础上减少不高于 20% 的处罚，从轻处罚后的罚款金额以相应处罚幅度最低的法定罚款金额为限。

上述情形在裁量基准表中已有体现的，不再作为从轻处罚情节。

**第十二条【从重处罚的情形】** 违法当事人有下列情形之一的，可以从重处罚：

（一）一年内实施环境违法行为三次以上的；

（二）经责令改正继续实施违法行为的；

（三）妨碍执法人员查处违法行为、拒不配合执法人员现场检查，或者对执法人员、举报人、证人进行威胁、辱骂、殴打、恐吓或者打击报复的；

（四）违反生态保护红线管理规定，在生态保护红线内实施环境违法行为，以及在自然保护区、风景名胜区、饮用水水源保护区、居住功能区、基本农田保护区及其他环境敏感区实施环境违法行为的；

（五）环境违法行为造成跨行政区域环境污染的；

（六）环境违法行为引发具有较大影响的环境污染事件或者群体性事件的；

（七）违法情节恶劣，造成重大环境危害后果或者社会影响的；

（八）1年内因实施环境违法行为，被群众多次举报投诉，或被媒体多次曝光的；

（九）伪造、变造、隐匿或者销毁环境违法证据，误导案件办理的；

(十) 重污染天气期间违法排污的;

(十一) 适用行政拘留的情形;

(十二) 法律、法规和规章规定应当从重处罚的其他情形。

对符合从重处罚条件的案件,经集体讨论通过后,可以在裁量基准表计算处罚数额的基础上增加不高于 20% 的处罚。从重处罚后的实际处罚金额应以相应处罚幅度最高的法定罚款金额为限。

上述情形在裁量基准表中已有体现的,不再作为从重处罚情节。

**第十三条【当事人具有两个以上违法行为的处罚】** 一个行为同时违反两个以上不同的法律规定,或者违反同一条款的两种以上不同违法情形,构成不同违法行为的,应当选择处罚较重的违法行为予以认定,并给予处罚。

实施了两个以上环境违法行为,应当对每个违法行为分别进行裁量,合并处罚。

**第十四条【法律适用】** 在不同法律法规中,对同一违法行为的法律责任有不同规定的,在适用法条时应当遵守以下规则:

(一) 上位法优先于下位法,上位法与下位法的规定完全一致的,均可适用;下位法对上位法作出细化规定的,适用下位法。

(二) 同一位阶的法律规范,新法优先于旧法。

**第十五条【处罚告知】** 在告知当事人环境行政处罚有关违法事实、证据、处罚依据时,应一并告知行政处罚自由裁量

权的适用依据。当事人陈述申辩时对处罚裁量适用提出异议的，应当对异议情况进行核查并对合理意见予以采纳，不得因当事人的陈述申辩而加重处罚。

**第十六条【查处分离原则】** 环境行政执法人员在完成案件调查取证后，应当根据自由裁量基准表提出行政处罚建议，经法制审核人员审核后，报生态环境执法部门负责人批准或者集体审议确定罚款金额。

**第十七条【处罚决定书】** 环境行政执法机构作出行政处罚决定时，应当在处罚决定书中载明行政处罚裁量的适用依据和理由，以及对当事人关于裁量的陈述申辩意见的采纳情况和理由。

**第十八条【未纳入专项罚款幅度裁量表的违法行为的处罚】** 法定最高处罚金额在5万元以下的环境行政处罚，不适用专项处罚自由裁量基准表，根据案件基本情况，按照情节轻微、一般、较重三个档次进行处罚。

（一）**轻微**。是指具有首次违法、违法持续时间较短、尚未造成危害后果、及时全面整改4种情形中2种以上的情形。情节轻微的，可以从轻处罚。

（二）**一般**。是指具有1年内2次以上违法、违法持续时间较短、危害后果较轻、采取了整改措施4种情形中2种以上的情形。情节一般的，在法定处罚幅度中位数以下处罚。

（三）**较重**。是具有指具有1年内3次以上违法、违法

持续时间较长、危害后果较重、整改不及时 4 种情形中 2 种以上的情形。情节较重的，在法定处罚幅度中位数以上处罚。

**第十九条【术语解释】** 本规定有关用语的含义：

本基准及违法行为裁量表规定的“以上”、“以下”均包含本数。

本基准所指环境敏感区域包括：

（一）自然保护区、风景名胜区、世界文化和自然遗产地、饮用水水源保护区；

（二）基本农田保护区、草原、森林公园、地质公园、重要湿地、天然林、珍稀濒危野生动植物天然集中分布区、资源性缺水地区、水土流失重点防治区。

（三）以居住、医疗卫生、文化教育、科研、行政办公等为主要功能的区域，文物保护单位，具有特殊历史、文化、科学、民族意义的保护地。

**第二十条【主观故意的认定】** 具有下列情形之一，行为人不能作出合理解释的，可以认定其故意实施环境违法行为，但有证据证明明确系不知情的除外：

（一）企业没有依法通过环境影响评价，或者未依法取得排污许可证，排放污染物，或者已经通过环境影响评价并且防治污染设施验收合格后，擅自更改工艺流程、原辅材料，导致产生新的污染物质的；

（二）不使用验收合格的防治污染设施或者不按规范要

求使用的；

（三）防治污染设施发生故障，发生后不及时排除，继续生产放任污染物排放的；

（四）生态环境主管部门责令限制生产、停产整治或者予以行政处罚后，继续生产放任污染物排放的；

（五）将危险废物委托第三方处置，没有尽到查验经营许可的义务，或者委托处置费用明显低于市场价格或者处置成本的；

（六）通过暗管、渗井、渗坑、裂隙、溶洞、灌注等逃避监管的方式排放污染物的；

（七）通过篡改、伪造监测数据的方式排放污染物的；

（八）其他足以认定的情形。

**第二十一条【特别说明】** 辐射污染类行政处罚自由裁量另行规定。

**第二十二条【施行日期】** 本基准自2020年9月1日起施行。

## 通用罚款幅度裁量表

裁量基准类别	裁量因素 (裁量等级)	轻微 (1级)	一般 (2级)	较重 (3级)	严重 (4级)
社会影响和生态破坏裁量基准	公众投诉上访	一次有效投诉	两次有效投诉	三次以上有效投诉	造成群体上访
	区域影响	县级纠纷	跨县纠纷	跨市纠纷	跨省(直辖市)纠纷
	公私财产损失/违法所得	5万元以下	5万元-10万元	10万元-20万元	20万元以上
	减少防治污染设施运行支出	5万元以下	5万元-20万元	20万元-50万元	50万元以上
	对人和动物的不利影响	公众感觉轻度不适;	公众感觉严重不适;	疏散转移群众500人以下、5人以下中毒; 导致一般动物死亡	疏散转移群众500-4000人、5-20人中毒, 致1-2人轻伤或残疾; 导致国家一、二级保护动物数量减少或死亡

	土壤及植被破坏	致使基本农田、防护林地、特种用途林地 1亩以下，其他农用地2亩以下，其他土地3亩以下基本功能丧失或者遭受永久性破坏；致使森林或其他林木死亡5立方米以下，或者幼树死亡100株以下的	致使基本农田、防护林地、特种用途林地2亩以下，其他农用地3亩以下，其他土地5亩以下基本功能丧失或者遭受永久性破坏；致使森林或其他林木死亡10立方米以下，或者幼树死亡500株以下的	致使基本农田、防护林地、特种用途林地 3亩 以下，其他农用地5亩以下，其他土地10亩以下基本功能丧失或者遭受永久性破坏；致使森林或其他林木死亡20立方米以下，或者幼树死亡1000株以下的	致使基本农田、防护林地、特种用途林地 4亩以下，其他农用地8亩以下，其他土地15亩以下基本功能丧失或者遭受永久性破坏；致使森林或其他林木死亡40立方米以下，或者幼树死亡2000株以下的
--	---------	---	---	---	--

**备注：**本表中‘以上’、‘以下’均包含本数。通用表符合两种以上情形的，按照最重的情形处罚。