昆明市环境违法行为自由裁量基准及计算方法适用举例

一、违法行为裁量基准

（一）违法行为个性裁量基准（以“未批先建”违法行为为例）

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **序号** | **违法行为** | **违反条款** | **处罚依据** | **裁量因素** | **判定标准** | **裁量**  **等级** | **备注** |
| **1** | **违反环境影响评价制度的行为（未批先建）** | 1.《中华人民共和国环境影响评价法》第二十四条　建设项目的环境影响评价文件经批准后，建设项目的性质、规模、地点、采用的生产工艺或者防治污染、防止生态破坏的措施发生重大变动的，建设单位应当重新报批建设项目的环境影响评价文件。  建设项目的环境影响评价文件自批准之日起超过五年，方决定该项目开工建设的，其环境影响评价文件应当报原审批部门重新审核；原审批部门应当自收到建设项目环境影响评价文件之日起十日内，将审核意见书面通知建设单位。  第二十五条　建设项目的环境影响评价文件未依法经审批部门审查或者审查后未予批准的，建设单位不得开工建设。  2.《建设项目环境保护管理条例》第九条第一款　依法应当编制环境影响报告书、环境影响报告表的建设项目，建设单位应当在开工建设前将环境影响报告书、环境影响报告表报有审批权的环境保护行政主管部门审批；建设项目的环境影响评价文件未依法经审批部门审查或者审查后未予批准的，建设单位不得开工建设。  第十二条第一款、第二款　建设项目环境影响报告书、环境影响报告表经批准后，建设项目的性质、规模、地点、采用的生产工艺或者防治污染、防止生态破坏的措施发生重大变动的，建设单位应当重新报批建设项目环境影响报告书、环境影响报告表。  建设项目环境影响报告书、环境影响报告表自批准之日起满5年，建设项目方开工建设的，其环境影响报告书、环境影响报告表应当报原审批部门重新审核。原审批部门应当自收到建设项目环境影响报告书、环境影响报告表之日起10日内，将审核意见书面通知建设单位；逾期未通知的，视为审核同意。 | 1.《中华人民共和国环境影响评价法》第三十一条第一款、第二款　建设单位未依法报批建设项目环境影响报告书、报告表，或者未依照本法第二十四条的规定重新报批或者报请重新审核环境影响报告书、报告表，擅自开工建设的，由县级以上生态环境主管部门责令停止建设，根据违法情节和危害后果，处建设项目总投资额百分之一以上百分之五以下的罚款，并可以责令恢复原状；对建设单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分。  建设项目环境影响报告书、报告表未经批准或者未经原审批部门重新审核同意，建设单位擅自开工建设的，依照前款的规定处罚、处分。  2.《建设项目环境保护管理条例》第二十一条第一款、第二款　建设单位有下列行为之一的，依照《中华人民共和国环境影响评价法》的规定处罚：（一）建设项目环境影响报告书、环境影响报告表未依法报批或者报请重新审核，擅自开工建设；（二）建设项目环境影响报告书、环境影响报告表未经批准或者重新审核同意，擅自开工建设。 | 项目应报批的环评文件类别 | 报告表（非生产型） | 1 | N=总投资额×1%，M=总投资额×5%。建设项目总投资额的认定，按照生态环境部 国家发展和改革委员会《关于生态环境执法中建设项目“总投资额”认定问题的指导意见（试行）》的规定，根据下列规则顺序进行：（1）依据审批制管理项目的审批文件认定；（2）依据核准制管理项目的核准文件认定；（3）依据备案制管理项目的备案金额认定；（4）对正在建设过程中的建设项目，不能根据实际发生的投资额来认定；（5）委托第三方专业机构来认定，对已经全部建成并投入生产或者使用的建设项目，项目单位能够证明项目实际投资额与审批、核准文件或者备案信息不一致的，根据该建设项目实际全部投资额认定总投资额。 |
| 报告表（生产型） | 2 |
| 报告书（非生产型） | 3 |
| 报告书 | 4 |
| 报告书（化工、电镀、皮革、造纸、制浆、冶炼、放射性、印染、染料、炼焦、炼油项目） | 5 |
| 项目建设地点 | 符合环境功能规划 | 1 |
| 不符合环境功能规划但不在保护区 | 2 |
| 位于自然保护区实验区/饮用水水源准保护区 | 3 |
| 位于自然保护区缓冲区/饮用水水源二级保护区 | 4 |
| 位于自然保护区核心区/饮用水水源保护区一级保护区 | 5 |
| 项目建设进程 | 已开工建设但主体工程未建成的 | 1 |
| 主体工程已建成但尚未投入生产或者使用的 | 2 |
| 主体工程已投入生产或者使用，污染防治设施已建成的 | 3 |
| 主体工程已投入生产或者使用，污染防治设施尚未建设的 | 4 |
| 生产阶段或不执行停止建设决定 | 5 |
| 违法行为持续时间 | 不足3个月 | 1 |
| 3个月以上不足6个月 | 2 |
| 6个月以上不足1年 | 3 |
| 1年以上不足2年 | 4 |
| 2年以上 | 5 |

（二）违法行为共性裁量基准

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 裁量因素 | 裁量因子 | 裁量等级 |
| 环境违法行为次数（两年内，含本次） | 1次 | 1 |
| 2次 | 2 |
| 3次 | 4 |
| 3次以上 | 5 |
| 区域影响/引发关注 | 未造成社会影响/县级行政区域内 | 1 |
| 造成轻微社会影响/跨县级行政区域 | 3 |
| 造成社会影响/跨州、设区市级行政区域 | 4 |
| 跨省级行政区域、跨国/引发集访（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等 | 5 |

（三）违法行为修正裁量基准

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 修正因素类别 | 裁量因子 | 裁量等级 |
| 改正态度 | 立即改正 | -2 |
| 在规定期限内改正 | 0 |
| 故意拖延 | 1 |
| 据不改正 | 2 |
| 配合调查取证情况 | 积极配合调查 | -2 |
| 消极配合 | 0 |
| 拒不配合或弄虚作假 | 2 |
| 补救措施 | 积极采取补救措施；恢复原状，消除环境影响 | -2 |
| 采取补救措施，环境影响无法完全消除 | -1 |
| 未采取补救措施，环境影响未扩大 | 0 |
| 未采取补救措施，环境影响持续扩大 | 2 |
| 经济承受度 | 微型企业事业单位/个体工商户/自然人 | -2 |
| 小型企业事业单位 | -1 |
| 中型企业事业单位 | 0 |
| 大型企业事业单位 | 1 |
| 央企或上市公司 | 2 |

备注：为便于代入函数公式进行计算，上述表格用数值表示裁量因子不同的裁量等级。其中，1-5代表了违法行为从轻微到严重的不同程度，-2～2代表了可予减轻或者加重的不同情形。

二、自由裁量算法思路、计算公式

根据违法行为构成要素和违法情节设定若干裁量因子，并确定各项裁量因子的分值，采用二维叠加函数计算法带入公式计算。

算法思路： （一）综合考虑违法行为情节、后果的严重程度和违法主体特点，确定各个性基准、共性基准、修正基准因子的数值。 （二）对相关项的子个性基准与子共性基准，叠加出总个性基准与总共性基准的数值；将总个性基准与总共性基准代入二元模型函数，计算出行为等级的数值；通过行为等级数值，计算得出与违法行为情节、后果相匹配的处罚金额。 （三）根据修正基准数值，对处罚金额在限定范围内进行修正，得出最终处罚金额。修正后的裁量处罚金额不得超出法定的裁量范围。

计算公式

（一）总公式

X=N+（M-N）×[（A-1）/4]×（1+B）

即：处罚金额=处罚下限+（处罚上限-下限）\*裁量\*修正

X：裁量处罚金额 M：法定处罚上限 N：法定处罚下限 A：裁量系数 B：修正系数

（二）裁量系数计算

A=50%×首要因子等级数值+50%×其他裁量因子数值的平均数

首要因子等级数值为个性裁量因子、共性裁量因子所有评级中最大的一个。

如评级为（5,5,4,4,3），则首要因子等级为5，其他裁量因子数值平均数为（5+4+4+3）/4。

[（A-1）/4]值区间为[0，1]。

（三）修正系数计算

B=修正因子数值之和/（所取修正因子个数\*2）×30%

（1+B）值区间为[0.7，1.3]，对应文本中从重从轻处罚浮动范围。

（四）裁量处罚金额

修正后的裁量处罚金额超出法定的裁量范围的，按法定上限处罚。

罚款金额高于一万按“千”取整，低于一万按“百”取整（四舍五入方式）。

三、自由裁量运用举例

某市生态环境局环境监察支队在日常检查工作中发现某企业未办理环境影响评价行政审批手续，在城市效区县建成一套水泥生产线。经现场检查，该企业所建项目未办理项目核准手续，所建项目属于应当办理环境影响评价报告书的项目。经查询项目所在区域的环境规划，该项目不符合所在区域的环境功能规划，但也不属于环境保护区域。检查时该企业计划投资额为7500万元，已实际完成的投资额6000万元，实际建设期八个月。所应配套的环境保护设施尚未建成，但检查时尚未投产，目前企业正在办理相关投资、规划等行政许可报批手续，已委托外省某环评技术机构开展环评工作，但尚未向主管生态环境机关报批环评手续，在建设过程中无群众投诉。支队监督人员现场向该企业发出《责令停止建设通知书》，责令其立即停止建设行为。该企业属于中型工业企业，在检查过程中配合环境执法部门开展检查，并提供了相关资料，在检查后已按要求全面停止工程建设。

本案罚款的自由裁量过程如下：

（一）裁量因子及等级：

1、个性裁量因子及等级：（1）案涉项目属于环境报告书类的生产型项目，但不属于化工、电镀、皮革、造纸、制浆、冶炼、放射性、印染、染料、炼焦、炼油项目，适用裁量等级为4；（2）案涉项目不符合环境功能规划，但也不在保护区内，适用裁量等级为2；（3）案涉项目主体已建成但未投入生产或使用，适用裁量等级为2；（4）违法行为持续6个月以上不足1年，适用裁量等级为3；

2、共性裁量因子及等级：（1）该企业二年内曾经受过一次行政处罚，适用共性裁量等级2；（2）未造成大的社会影响，适用共性裁量等级1

以上个性和共性裁量因子的等级分别为：4、2、2、3，2、1，取4为首要裁量因子等级，其余2、2、3、2、1为其他裁量因子数值，则本案裁量系数A =50%×首要因子等级数值+50%×其他裁量因子数值的平均数=50%×4+50%×（2+2+3+2+1）/5=2+1=3

（二）修正系数：（1）改正态度，未批先建行为未设定责令改正措施，处罚时尚不能确定是否能最终获得环评批准，故不考虑此修正系数；（2） 在调查中能积极配合调查取证，适用裁量等级为-2；（3）补救措施：处罚时不能确定是否能最终获得环评批准，故不考虑此修正系数；（4）企业经济承受度：该企业属中型企业，适用等级为0；

综上，修正系数B=修正因子数值之和/（所取修正因子个数\*2）×30%=（-2+0）/4×30%= - 0.15

（三）最终罚款的计算过程

处罚金额X=处罚下限N+（处罚上限M-下限N）×[（A-1）/4]×（1+B）=75000000×1%+75000000×[5%-1%]×[（3-1）/4] ×【1+（-0.15）=750000+3000000×0.5×0.85）=750000+1275000=2025000（元）

因罚款金额高于一万，则按“千”取整，四舍五入后最终确定罚款金额为2025000元。（约为投资总额的2.7%）