

浅谈环境数字化行政处罚裁量基准制度的建立与应用

叶曦露¹, 柳伟², 邱建贤³

(1 南京市环境保护局, 江苏 南京 210019, 2 南京市环境监察支队, 江苏 南京 210019,
3 南京大学数学系, 江苏 南京 210093)

摘要: 简述了数字化环境行政处罚裁量基准制度的意义和作用。提出建立数字化环境行政处罚裁量基准制度的基本要求, 指出数字化环境行政处罚裁量基准制度应用中需注意的问题。

关键词: 环境保护; 数字化环境行政处罚; 裁量基准制度; 自由裁量权

中图分类号: X32 021 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-2009(2010)03-0008-03

Discussion on the Establishment and Application of the Basic System on the Environmental Digital Administrative Punishment

YE Xi-lu¹, LIU Wei², QIU Jian-xian³

(1 Nanjing Environmental Protection Bureau, Nanjing, Jiangsu 210019 China;
2 Nanjing Environmental Supervision Division, Nanjing, Jiangsu, 210019 China;
3 Department of Mathematics, Nanjing University, Nanjing, Jiangsu 210093 China)

Abstract The significance and function of basic system on the environmental digital administrative punishment were briefly described. Basic requirements and the problems in the establishment and application of the environmental digital administrative punishment were proposed.

Key words Environmental protection; Environmental digital administrative punishment; Basic administrative discretion system; Discretionary power

近年来, 各地环保部门依据国务院《全面推进依法行政实施纲要》和国家环境保护部《规范环境行政处罚自由裁量权若干意见》等要求, 积极研究探索建立裁量基准制度, 规范行政处罚自由裁量权^[1-2]。所谓数字化行政处罚裁量基准制度, 就是运用数学、信息等技术, 对已形成的行政处罚裁量具体评判标准作更深层次的量化处理, 然后通过数学模型予以固化, 并借助于计算机网络技术集成展现和施行, 它是实施裁量基准制度的一种现代化手段。

1 数字化环境行政处罚裁量基准制度的意义和作用

当前, 随着行政执法工作改革的深入推进, 对行政处罚自由裁量的公正性、合理性提出了更高的要求。运用数学模式实现对自由裁量的规范化等

思路应运而生。环保信息化建设的发展, 则为建立环境数字化行政处罚裁量基准制度提供了实现的平台。

1.1 将“估算式”经验作业法改为裁量基准评判法, 有利于增强环境行政执法科学性

环境行政执法普遍采用的“估算式”裁量方法, 是一种经验作业法。采用环境数字化行政执法裁量基准评判, 将一线执法人员经验进行理性总结, 依托现代信息和数学等科学技术, 实现行政处罚自由裁量“模糊规定明确化, 宽泛幅度具体化、执法标准客观化”, 使得行政执法的标准更为精细、客观, 执法人员按裁量基准和数学模型计算出的裁量结果是惟一的, 过罚之间的对应关系也更加

收稿日期: 2010-01-23 修订日期: 2010-05-14

作者简介: 叶曦露(1955-), 男, 江苏泰兴人, 大学, 现任南京市环境保护局纪委书记。

合法、合理、合适。同时,也大大提高了执法人员的工作效率^[3]。

1.2 减少“关系案”“同案不同罚”等问题发生,有利于增强环境行政执法的公正性

环境数字化行政执法裁量基准制度,是经过计算机软件处理形成的,操作时采取“人机交互”模式,弱化了人为随意因素,相对统一了行政执法行为衡量尺度,使行政执法更加公平公正。

1.3 把自由裁量过程置于“阳光”下操作,有利于增强环境行政执法透明度

环境数字化行政执法裁量基准制度,一般是在镶嵌于网络系统或计算器的行政处罚流程上,其运行过程必须接受有关部门监督,保证权力在阳光下运行,对行政执法人员形成有效的约束,有助于防范职务犯罪,控制和减少行政执法过程中的腐败现象。

1.4 为行政处罚说理式文书提供详实的材料,有利于增强环境行政执法公信力

目前,各地环保部门正积极推进行政处罚使用说理式文书告知当事人的工作。建立环境数字化行政执法裁量基准制度,不仅有利于说理式文书告知当事人工作的推广,而且也提高了群众和当事人对环保行政执法的信任度,从而增强了环保部门行政执法的公信力。

2 建立数字化环境行政处罚裁量基准制度的基本要求

建立环境数字化行政处罚裁量基准制度,最直接的目的是要解决环保法律法规中自由裁量权不易定量掌握、裁量幅度“两极化”等问题,规范自由裁量,做到处罚与违法事实性质、情节和后果相当^[4]。

2.1 梳理处罚权力

建立裁量基准制度,首先要明确实施处罚的违法行为所适用的法律法规和裁量幅度。相对于其他行政执法,环保行政执法的法律法规比较多,不少行政处罚权力散见于从国家到省到市的法律法规,但其表述又有一定差异,给建立裁量基准带来一定困难。因此,在梳理处罚权力时,一是要根据法律法规与行政处罚权力之间出现一对一、一对多或多对一的情况,明确一项行政处罚权力对应哪一种违法事实;二是要依据法律法规确定的裁量幅度和现有的 37 项环境行政处罚手段,对违法行为侵害对象、时间、地点、手段、危害程度等主客观情节进行综合归类梳理,保证行政处罚措施施行理由的完备性^[5]。

2.2 搭建二维架构

环境数字化行政处罚裁量基准制度,建立在对环境违法事实的情节和后果二维形态剖析基础上,形成二维架构,见图 1。

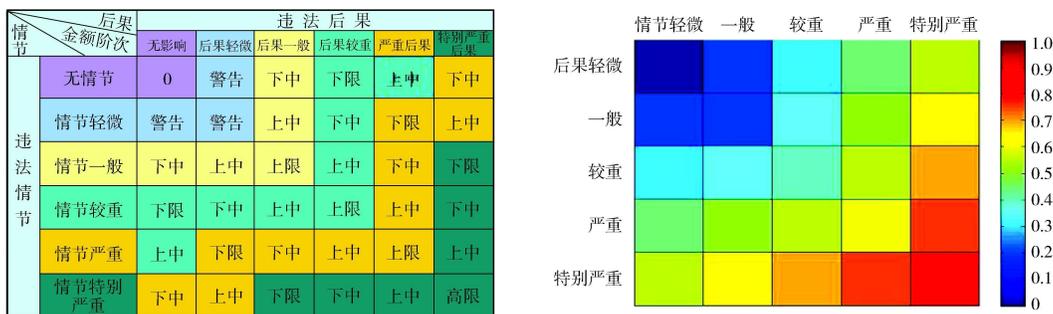


图 1 处罚裁量基准制度的二维架构及量化

Fig 1 Two-dimensional framework and quantization of benchmark system of punishment discretion

搭建二维架构要经过两道程序。首先,划分处罚档次。规范行政处罚,工作量最大的是对处罚金额的控制。现有的环保法律、法规对处罚金额设定有多种。从处罚方式上有固定倍率式、数值数距式、倍率数距式、数值封顶式、概括式等 5 种。从计

算方法上又可分为处罚金额、比例、倍数等 3 种。而违法事实可分为“无、轻微、一般、较重、严重、特别严重”6 个等级(“无”等级为虚拟等级,是为保证计算的连续性和系统的完整性而设置的),并采取常用的“四分法”比例(25% 为一个档次),划分

出一般、较重、严重、特别严重处罚金额数。其次,进行二维拆分。先将每一个环境违法事实都拆分为违法行为和违法后果,然后将每一个违法行为和违法后果又拆分为若干个子行为和子后果,再通过将若干个子行为和子后果分别叠加,分别形成总行为和总后果。再次,确定程度等级。经过对总行为和总后果的叠加,形成违法事实的等级。为了保证确定程度等级的科学性和合理性,还要在对总行为和总后果的叠加后加入权重、比例等因素^[6]。

2.3 确定裁量因素

确定具体的裁量因素(或称“裁量因子”),是建立环境数字化行政处罚裁量基准制度的核心内容。根据多年来环境行政执法工作的实际情况,环境行政处罚裁量因素可分为 3 大类:一类是“共性裁量因素”,主要包括环境污染、生态破坏、社会影响等;另一类是“个性裁量因素”,主要包括与行政处罚条款相对应的具体违法事实;还有一类是“修正裁量因素”,主要包括地区差异、违法记录、承受能力、补救改正等情况。确定上述具体裁量因素,可通过案例分析法、抽样调查法、理性预测法、经验借鉴法等方法完成,以保证裁量因素的准确性。

2.4 建立数学模型

通过建立一个合理简便的数学模型,从错综复杂、千变万化的行政处罚中,抽象出从违规行为到违规后果再到公正合理的行政处罚力度这一因果之间的固有规律,这是建立数字化行政处罚裁量基准制度的重要内容之一。建立数学模型,首先要量化裁量因素。即对通过案例分析法、抽样调查法、理性预测法、经验借鉴法等方法确定的裁量因素,解析其违法行为和后果的程度,并按级定量,赋予相应的数字,形成量化裁量基准。根据被量化后的裁量基准组建成的数学模型^[7]。

(1)对处罚裁量基准制度的二维架构进行量化。并利用最小二乘法以及二元回归分析的相关原理建立与之相应的基本函数计算公式,见图 2。

(2)处理违法事实的有关数据。按照“限制加重”原则,采取分别统计子行为、子后果的项数,使用叠加函数求得总行为和总后果,然后使用违法事实等级计算函数计算出违法事实等级值,再据此计算出“原始处罚金额”。

(3)对原始处罚金额进行修正。例如:地域差异因素修正。即根据违法对象所在地经济发展现

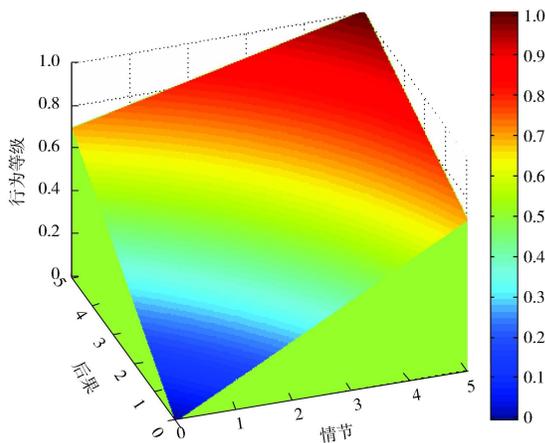


图 2 处罚裁量基准计算

Fig 2 Calculation for penalty discretion benchmark

状(国内生产总值),给予适当的修正,以调整区域经济发展不平衡导致的经济收入水平差异。

(4)违法次数因素修正。即根据违法对象违法的历史记录及同类型违法行为等相关因素,产生减轻或加重的修正系数。对于恶意的环境违法行为要从重处罚。

(5)处罚对象承受能力因素修正。即遵循惩教并举原则,从违法者主观性和处罚执行力角度分析处罚对象的经济状况、事后态度等情况,综合考虑处罚结果。

(6)固化运作流程。建立数字化行政处罚裁量基准制度,必须通过计算机实现。就是要借助于计算机软件编程,将行政处罚裁量基准制度的数学模型固化,并通过计算机运行得出惟一参数。其运算过程见图 3。

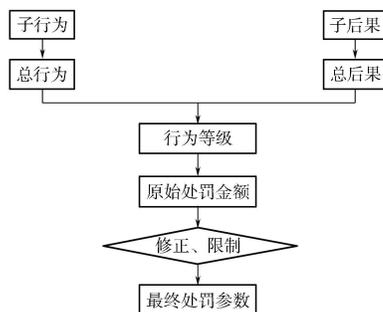


图 3 运算过程

Fig 3 Process of operation

(下转第 61 页)

- _FRAMEWORK. PDF.
- [22] Dutch National Institute of Public Health and the Environment ANNEXES circular on target values and intervention values for soil remediation [EB/OL]. Netherlands National Institute for Public Health and the Environment 2000 [2009- 12- 02]. http://www2.vrom.nl/Docs/informatieaal/annexS_I2000.pdf
- [23] OTTE P F, LIJZEN J P A, OTTE J G, et al Evaluation and revision of the CSOIL parameter set (RVM report 711701021) [R]. Netherlands National Institute for Public Health and the Environment 2001: 17- 77.
- [24] WAITZM FW, FREIJER J J, KREULE P, et al The VOLASOIL risk assessment model based on CSOIL for soils contaminated with volatile compounds (Report No. 715810014) [R]. Netherlands National Institute for Public Health and the Environment 1996: 49- 109.
- [25] Dutch National Institute of Public Health and the Environment Sanscrit DSS [EB/OL]. Netherlands National Institute for Public Health and the Environment 2009 [2009- 12- 2]. <http://www.risicobolboxbodem.nl/sanscrit>
- [26] Authority of the Minister of Health. Federal contaminated site risk assessment in Canada part I Guidance on human health preliminary quantitative risk assessment (PQRA) [R]. Canada Authority of the Minister of Health, 2004: 2- 24.
- [27] 台湾行政院环境保护署. 土壤及地下水污染场址健康风险评估评析方法及撰写指引 [R]. 台湾: 行政院环境保护署, 2006: 6- 44.
- [28] U. S. Environmental Protection Agency. User's guide for the integrated exposure uptake biokinetic model for lead in children (IEUBK) (EPA 9285 7- 42) [R]. Washington DC: Office of Superfund Remediation and Technology Innovation, 2007: 7- 38.
- [29] U. S. Environmental Protection Agency. Recommendations of the technical review workgroup for lead for an approach to assessing risks associated with adult exposures to lead in soil (EPA- 540-R-03-001) [EB/OL]. U. S. Environmental Protection Agency: Technical Review Workgroup for Lead, 1996 [2009- 12- 02]. <http://www.epa.gov/superfund/lead/products/adulph.pdf>
- [30] U. S. Environmental Protection Agency. Update of the adult lead methodology's default baseline blood lead concentration and geometric standard deviation parameters (OSWER 9200. 2- 82) [EB/OL]. Washington DC: Office of Superfund Remediation and Technology Innovation, 2009 [2009- 12- 02]. <http://www.epa.gov/superfund/lead/products/ahupdate.pdf>
- [31] 张红振, 骆永明, 章海波, 等. 基于人体血铅指标的区城土壤环境铅基准值 [J]. 环境科学, 2009, 30(10): 3036- 3042.

(上接第 10 页)

3 数字化环境行政处罚裁量基准制度应用中需注意的问题

环境数字化行政处罚裁量基准制度的建立和应用, 是行政处罚工作的一个新生事物, 还有待于实践检验。

3.1 正确处理“人与机”关系

行政处罚是一项非常复杂的工作, 单一地通过“人治”或“机治”, 都不能收到预期的效果, 应当形成“人为主、机为辅, 人机结合”的格局, 计算机在此起到在一定程度上规范执法者的行政权力、为行政处罚裁量提供辅助决策依据的作用。

3.2 正确处理“系统裁量”与“会议裁量”关系

由于具体裁量因素的确定受各种条件和情况的限制, 不可能做到尽善尽美, 而且裁量因素本身就有一个在实践中不断完善的过程。因此, 现阶段建立数字化行政处罚裁量基准制度, 可设计两个流程来进行裁量参数的计算。一是通过在计算机界面上勾选相应的裁量因素, 得出违法事实子行为、子后果和总行为、总后果的等级, 计算出处罚参数, 此称为“系统裁量”。这种流程主要适用于一般的处罚事项。二是通过集体议定违法事实子行为、子

后果和总行为、总后果的等级, 计算出处罚参数, 此称为“会议裁量”。这种流程往往适用于一些复杂的处罚事项。上述两个流程, 主要区别在于对裁量因素确定的方法不同, 既可单独使用, 也可以相互印证使用^[8]。

[参考文献]

- [1] 李园园. 环境行政处罚中规范应用自由裁量权的要件 [J]. 环境监测管理与技术, 2008, 20(4): 6- 8.
- [2] 王智莉. 浅析环境执法现状及对策 [J]. 环境监测管理与技术, 2005, 17(1): 6- 7.
- [3] 威廉·詹姆斯. 实用主义 [M]. 陈羽纶, 孙瑞禾, 译. 北京: 商务印书馆, 1979: 26- 44.
- [4] 罗豪才. 行政法学 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2001: 140- 157.
- [5] 周佑勇. 行政裁量治理研究——一种功能主义的立场 [M]. 北京: 法律出版, 2008: 53- 81.
- [6] 应松年. 行政法教程 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1997: 123- 161.
- [7] 张平文. 数值分析 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2007: 110- 128.
- [8] 姜明安. 行政裁量的软法规制 [J]. 法学论坛, 2009(4): 5- 11.

本栏目责任编辑 李文峻 陈宝琳