

南京借助“标准数据库”规范行政处罚自由裁量——

电脑判罚阻击“人情漩涡”

黄庆畅 吴 德

法眼

“罚款我认,罚款比例请您照顾一下。”“处罚在网上运行,该不该罚、罚多少,我说了不算,听电脑的。”

这是日前一位开发商与江苏省南京市建委城建监察支队工作人员的对话。所说“电脑判罚”,指的是2006年以来,南京市在构建阳光运行机制中,建立行政执法“标准数据库”,由系统软件根据违法事实和情节轻重自动生成处罚结果。自运行这套系统以来,市建委行政复议、诉讼无一败诉。

去年7月,透明国际组织高级顾问兰斯多夫教授在南京考察时,对用电子手段和信息技术规范自由裁量权的做法倍加赞赏。

罚多少问电脑

对违法行为、情节、后果等要素进行选择,电脑生成唯一且不可更改的处罚结果

“行政处罚自由裁量权,是极易发生腐败的薄弱环节。电脑不讲‘人情’,更不懂‘关系’,用‘电脑判罚’替代‘人脑判罚’,让自由裁量更加精准、客观、公正!”南京市委副书记、市纪委书记陈绍泽对“电脑判罚”如此评价:相对人心服口服,执法便捷规范公正。

今年7月2日,雨花台区某楼盘未取得施工许可证擅自开工,被南京市建委城建监察支队查实,按规定这一行为将被处工程合同价款1%以上2%以下的罚款。

几天后,开发商接到监察支队行政处罚决定:处以工程造价1%即58763元罚款。项目工程部经理很是意外:“没有托过任何人,

没想到罚款是按下定限的!”他坦言:监察支队到工地查案时,施工人员多次与执法干部“辩解”,还有人出言不逊,这些天他一直担心会因“态度不好”被重罚。

在市建委城建监察支队办公室,队长尤凤凯从网上调阅雨花台区这个案例:具备开工条件而未办开工许可;擅自开工在3个月之内;没有前科;没有造成严重影响……诸般要素输入“行政处罚自由裁量细则库”后,跳出处理结果就是工程造价1%的罚款。

有了“电脑判罚”,备受老百姓质疑的“同案不同罚、合法不合理”等现象基本没有了。尤凤凯表示,过去接到一个案子,确定处罚结果往往研究一个上午也很难形成统一意见,总有人说高说低。现在简单了,把案件“要素”往电脑一输,结果就出来了。

南京市建委主任陆平贵说起“电脑判罚”一脸轻松:过去办案,总有人来打招呼。现在自由裁量权交给电脑后,就消停多了,我们也解脱了。

不同部门不同软件

根据执法依据、违法行为、处罚金额等情况,适用三类处罚系统软件

不同执法部门面对的执法情况迥然不同,那电脑是如何实现判罚的呢?各执法部门根据《南京市行政处罚自由裁量权指导意见》,结合执法依据、违法行为、处罚金额等情况,将法定的自由裁量权分解为若干不同处罚档次和若干种情形,通过信息技术,构建不同类型的行政执法“标准数据库”。

在江苏省南京市房产局信息中心,笔者体验了第一类“标准数据库”的“不近人情”:输入一个“涉嫌未领商品房预售许可证销售房屋”情节,并提出处以2.5万元罚款意见,网络系统当即报警。工作人员解释:按照输入的情节,相应的处罚应当是3万元,刚才的操作与“数据库”的判罚结果不符,所以系统报警了。他们说,“数据库”将违法行为粗分成“特别轻微、轻微、一般、严重、特别严重”等5个档次,“管控”自由裁量权。这类系统软件适用于执法依据少、处罚事项少、处罚金额小的执法部门。

相对市房产局,有的执法部门执法依据较少,行政处罚事项较多,处罚金额较大,“自由裁量权”稍稍“自由”一点点,罚款差别就多达数万、几十万,甚至上百万元。这就要求标准数据库更加细分。以未领取施工许可证擅自施工为例,按法律规定可以按项目造价的1%—2%处以罚款。他们将自由裁量功能固化,细分为开工时间长短、主动认错与否、违法次数、社会后果等11个档次、85种情形,编入行政处罚流程软件,设置处罚自由裁量权细则库,办案人员只要将违法行为、情节等相关要素输入,计算机就自动生成唯一的处罚结果。

还有一类执法部门,其执法依据多、行政处罚事项多、处罚金额较大的。

譬如,环境保护行政执法涉及7部法律、36项行政法规、60余件行政部门规章,以及近百个地方性法规和规章,定性稍有偏差,处罚结果就会迥然不同。

面对这些让人“眼花缭乱”的处罚依据,南京市环保局另辟蹊径,将“二维数组”数学控制模式引入处罚系统中,通过对近200部(件)法律、法规、规章涉及的违法行为情节与处理结果进行逐一拆解与组合,构建包括违法行为情节裁量标准、违法行为后果裁量标准、行政处罚金额拆分标准等一系列的标准数据库。

数据库不断更新

随执法依据变化而调整,根据相对人的感受两年修订一次

在现实的执法实践中,行政执法人员不可能以有限的法条,应付无穷的社会事务,“自由裁量权”便应运而生。

那么,南京市通过电子手段和信息技术,对行政处罚实行“精准裁量”,会不会背离设置自由裁量权的法理初衷,出现“细则越精准,适应性就越低”的尴尬?

南京市监察局副局长杨平给出这样的答案:为规范自由裁量权而建立的行政执法标准数据库,并非是完全闭合、静止的,而是开放、动态的。他们将根据新出台的法律、法规,不断对行政处罚“标准数据库”进行修订调整,以适应执法需要。

行政处罚“标准数据库”是对法定的自由裁量权限进行二次“细化”,行政处罚相对人能接受吗?杨平说,他们已经考虑到了这一点,将根据社会对行政处罚“标准数据库”的适应状况,每两年对其修订调整一次,使其更适应执法实践。

南京市监察局局长龙翔谈起监察机制:全市52个部门和13个区县基本建成覆盖全部行政事项的权力阳光运行机制,实现了对所有行政处罚事项的实时、同步远程监督。对“电脑判罚”的行政处罚结果实行流程监控、效能监察、异常报警、投诉处理。也就是说对电脑给出的“精准裁量结果”,如不“严格执行”,系统将分别自动发出“预警”、“黄牌”和“红牌”信号,并对违规行为和违规主体进行监督整改和责任追究。

科学发展观对政府法治的新要求

于安

●政府法治的话题中心,应转移到节能减排、农村发展、科技创新、教育服务、卫生服务和对困难群体的保护

●应更注重实质意义的社会公平。其中心环节,应是政府的决策机制和社会公共利益形成机制之间的关系

每一种经济社会发展观,都有其相应适应的政府法治。我国的政府法治应当将科学发展观作为基本宗旨,在制定和实施法律的过程中,用权利义务的形式充分体现全面、协调、可持续发展和实现社会公平正义的要求。

在改革开放、建设社会主义市场经济体制过程中,我国法律规定了公民的财产权、缔结契约的自由权和其他自主权、自由权。当事人之间的契约取悦国家计划成为财产流转的主要法律形式,使市场在配置资源中的基础性作用得到法律的确认和保护。政府法治在这一发展进程中的主要任务,就是保护公民、法人和其他组织的自主权和自由权。在上世纪80年代后期至2003年期间制定的有关政府行政活动的法律,尤其是行政诉讼法、国家赔偿法、行政处罚法、行政复议法和行政许可法等代表性立法,基本宗旨就是减少政府干预、反行政侵权和救济个体权益。这一时期的行政立法反映了当时的需要,但现在不能完全适应科学发展观对政府作用的要求,有关国家机构正通过清理和修订对它们补充和完善。

科学发展观下的政府法治,应当确认政府在科学发展中的积极作用。市场失灵的现象,非常明显地表现在经济社会的全面、协调和可持续发展问题上。我们须以法律形式确认政府在全面、协调、可持续发展和实现社会公平正义中的行政职能,规定政府进行统筹协调的方法、手段和责任形式。政府法治的话题中心,不再限于对行政许可和行政处罚等传统问题的关注,应当转移到节能减排、农村发展、科技创新、教育服务、卫生服务和对困难群体的保护。

科学发展观下的政府法治,应更注重实质意义的社会公平。在直接反映市场经济关系的法律中,人和组织都被抽象成“自然人”和“法人”或者“公民、法人和其他组织”,认为他们的法律权利是完全相同的,国家按照他们的法律地位提供相同的保护。这种形式上的法律平等,掩盖了人们生活境遇和财富占有上的事实差别。根据科学发展观,应当将困难群体与弱势群体、发达与欠发达地区、城镇与农村的差别,作为确定政府职能和发展政府法治的基本前提。

科学发展观下的政府法治,应更注重社会公共利益的实现和保护。不但把环境、生态、资源和安全等看作是社会公共利益,而且把贫困、卫生、教育、养老、劳动保护和技术进步纳入社会公共利益的范畴和政府职责的范围。政府法治的中心环节,应是政府的决策机制和社会公共利益形成机制之间的关系。要更大范围地实行听证等民主决策程序,还要积极引进政策分析等现代管理技术,不断提高行政决策的民主和科学程度。

(作者系清华大学公共管理学院教授、政府研究所所长)



本报北京电 (记者刘晓鹏)反垄断法自今年8月1日起施行。为正确适用反垄断法,审理好与反垄断法相关的案件,最高人民法院日前发出通知,要求各级法院通过依法审理反垄断案件,制止非法垄断行为,保护经营者和消费者的合法权益,维护公平竞争的市场秩序。按照这一通知,当事人因垄断行为提起民事诉讼的,只要符合民事诉讼法第一百零八条和反垄断法规定的受理条件,人民法院应当依法受理,并依法审判。因为反垄断法与制止知识产权滥用行为和保护知识产权紧密相关,也与反不正当竞争法同属于竞争法范畴。今年4月1日起施行的《最高人民法院民事案件案由规定》将垄断纠纷与各种不正当竞争纠纷集中规定,统一纳入到了知识产权纠纷范围。据此,各级人民法院负责知识产权案件审判业务的审判庭,将依法履行好审判职责,切实审理好涉及滥用知识产权的反垄断民事案件以及其他各类反垄断民事案件。

本报北京电 (石国胜、汤洁)日前,北京市公安局西城分局丰盛派出所金融街中心区警务工作站正式挂牌成立。北京市西城区金融街云集着国内外多家知名金融企业。早在金融街规划建设之初,西城分局就已着手考虑筹建为这一特色地区提供配套服务的警务工作站,给区域内各大国内外企业、单位提供良好、快捷的警务服务,同时方便地区各界群众报警、求助。金融街中心区警务工作站将实行24小时先期受理群众的纠纷、求助及报案;奥运期间将增加两名外语志愿者,以便解决外国友人的咨询、求助。此外,丰盛派出所积极努力与多方协调,组建了金融街地区巡防队,并与警务工作站挂牌同时启动。该巡防队主要负责对金融街地区重点部位的巡逻防控,与派出所巡逻警力形成互补,还同时承担着辅助派出所进行应急处突的任务。

▲奥运来临,河北省保定市公安交警支队近日在车站广场发放奥运安全出行知识手册。
高峰 王永强摄影报道

▲担负奥运安保任务的北京武警总队九支队十中队官兵,日前开展“学法用法服务奥运”讲座。

吴法银摄

福州边防侦查队连破大案

本报电 (曾咏发、贺华锋)日前,福建省福州市授予福州市公安边防支队侦查队“特别能战斗的侦查队”荣誉称号。该队是全国公安边防部队成立的第一支刑事侦查队。建队6年来,该侦查队在搜集沿海地区各类信息动态、侦办反偷渡、反走私案件和缉枪缉毒等工作方面取得显著成绩,共破获各类重大案件150余起,涉案财物折合人民币近亿元,批捕率96%以上,起诉率达100%。

在以侦查队为主要打击力量的边防部门的打击和防范下,近年来福州沿海地区成批成船下海偷渡的违法犯罪活动得到有效遏制,偷渡和毒品犯罪案件逐年降低。

“红头文件”评点 栏目主持:黄庆畅 白 龙

栏目信箱:htwj@peopledaily.com.cn 电话:010—65368505 65368493

广东发布企业工资指导线,并实施“工资倍增计划”——

“红头文件”能否强令企业加薪?

本报记者 李 刚



背景

广州市劳动和社会保障局日前正式发布2008年企业工资指导线,将今年的加薪基准线定在14%;与此同时,今年起广东全省将实施“工资倍增计划”,连续五年广东省职工工资每年递增14%以上,到2012年时工资水平将比2000年翻一倍。

焦点

广东实施“工资倍增计划”

近日,广州市劳动和社会保障局以“红头文件”形式正式发布2008年企业工资指导线,将今年的加薪基准线定在14%,上线和下线则分别为18%和5.5%。与此同时广东省劳动和社会保障厅表示,今年起广东全省将实施“工资倍增计划”,以建立健全企业职工工资正常增长机制。具体做法是:从2008年开始连续五年广东省职工工资每年递增14%以上,到2012年时工资水平将比2000年翻一倍,广东数以千万计的职工将从中得到实惠。广东省劳动保障部门表示,

调查

政府能否干预企业加工资

广东的“工资倍增计划”引起了各方强烈关注,“职工工资每年递增14%以上”让多数人为之叫好,但也有不少人表示怀疑与忧虑:政府怎样落实这个“倍增计划”,能否干预企业的具体薪酬制度?广东佛山西樵镇是轻纺工业聚集地,受生产成本的提升和国内纺织品出口下滑影响,多数纺织企业举步维艰。许多企业主认为,如果在五年内员工工资需增加一倍,这无疑对企业是雪上加霜。企业主认为,如果是市场上劳动力价格变化了,需要企业承担更高的员工工资,他们将听市场的,但如果是政府强令实现员工工资翻番,他们将无所适从。

对此,广东省劳动保障部门认为,市场是调节各种生产要素的主要手段这不错,但具体到农民工工资问题上,市场调节有滞后性。如果企业工资分配变成由企业主单方面任意决定,职工没有参与决定的权利,政府又没有进行有效的干预,那么就会导致分配不公、差距拉大。政府在充分尊重市场规律、发挥市场调节基础性作用的同时,确应大胆采取适当有效的措施,促进劳动者共享社会发展成果。广州市劳动和社会保障局局长崔仁泉则表示,政府不会直接干预每个企业具体的薪酬制度,政府要做的事情是制定社平工资指导线,同时保护低收入者最低工资,限制垄断行业最高工资。在这个基础上大力推动工资集体协商制度,重点抓大中型企业,特别是龙头行业的工资集体协商,从而影响行业的工资水平;对小企业,则在大力探索推进行业、区域性的工资集体协商。

评点

让“工资倍增”落到实处

王旭阳 (广东易春秋律师事务所律师):

政府发布“企业工资指导线”和“工资倍增计划”,从法律层面说这只是个指导性意见,对企业不具备强制力,但由于在转轨过程中政府在劳资关系中的特殊地位,它表明政府在这个问题上的态度和立场。

近年来,广东的工资增长速度有减缓的趋势,其中一个很重要的原因,是这些年来农民工工资偏低。大力提高普通职工和农民工工资水平,让充满政策关怀的工资平稳落入他们的口袋,是否也应该通过政策、税收等综合手段,缓解企业的窘境?否则企业亏损倒闭,员工们的“工资倍增计划”将只能是一句空话。

在“工资倍增计划”中,“工资集体协商”是解决企业职工工资增长的最重要途径,这就需要政府帮助企业职工特别是农民工们,建立起强大、独立且具有谈判能力的基层工会组织;同时政府一方面要保障普通职工和农民工的利益,另一方面也不能忽略企业面临的实际困难,特别是一些劳动密集型企业的正处在艰难的调整期。有关部门在推动企业提升员工薪水的同时,是否也应该通过政策、税收等综合手段,缓解企业的窘境?否则企业亏损倒闭,员工们的“工资倍增计划”将只能是一句空话。