

江苏省水行政处罚裁量基准研究与应用

陆培榕¹, 张焕林¹, 张丽媛², 孙锡元³

(1. 扬州大学水利科学与工程学院, 江苏 扬州 225001; 2. 盐城市水利勘测设计研究院有限公司, 江苏 盐城 224002;
3. 江苏沃叶软件有限公司, 江苏 盐城 224000)

摘要: 阐述了江苏省水行政处罚裁量基准研究的背景、方法, 并从高效、快捷等方面体现水行政执法在“江苏智慧水利”的应用成果, 同时阐明正确行使水行政处罚裁量权应注意的问题。

关键词: 水行政执法; 水行政处罚; 裁量基准; 应用软件开发

中图分类号: D922.11

文献标识码: B

文章编号: 1007-7839(2023)02-0044-0004

Research and application of water administrative penalty standard in Jiangsu Province

LU Peirong¹, ZHANG Huanlin¹, ZHANG Liyuan², SUN Xiyuan³

(1. College of Hydraulic Science and Engineering, Yangzhou University, Yangzhou 225001, China;
2. Yancheng Surveying and Design Institute of Water Resources Co., Ltd., Yancheng 224002, China;
3. Jiangsu Woye Software Co., Ltd., Yancheng 224000, China)

Abstract: The background and methodology of the water administrative penalty discretionary benchmark study in Jiangsu Province are explained, and the results of the application of water administrative law enforcement in “Jiangsu Intelligent Water Resources” are reflected in terms of efficiency and speed, and the issues that should be noted in the correct exercise of water administrative penalty discretionary power are also clarified.

Key words: water administrative law enforcement; water administrative penalty; discretionary benchmark; application software development

1 江苏水行政处罚裁量基准的研究背景

1.1 基本情况

江苏省境内包含长江、太湖、淮河和沂沭泗四大流域, 地处长江、淮河、沂沭泗下游, 属于平原和低山丘陵区域, 是我国唯一同时拥有大江、大河、大海、大湖和人工运河的省份^[1]。其地域水系特点: 一方面过境水量多而时空不均, 时常面临外洪内涝和

海潮的威胁; 另一方面水系纵横交错, 江河湖海通过水工建筑物相互连通。水利建设、维护、管理和水行政执法的工作量十分繁重, 而坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推行, 坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设的目标任务, 对做好水行政处罚工作提出了更高要求。

1.2 江苏省原有的水行政处罚自由裁量参照执行标准

江苏省是较早开展水行政处罚自由裁量标准

收稿日期: 2022-11-30

基金项目: 江苏水利科技项目(2020070)

作者简介: 陆培榕(1992—), 男, 讲师, 博士, 主要从事农田水利工程、灌溉与排水技术研究。E-mail: lupeirongaaaron@126.com

研究和制定的省份之一。江苏省水利厅自2006年起组织相关执法技术人员研究制定水行政处罚自由裁量标准,于2007年首次对20多部水法规规章设定的行政处罚制定了自由裁量权参照执行标准,涵盖水文、水资源、水工程管理、水土保持和水利工程建设等方面,2012年对《江苏省水行政处罚自由裁量权实施办法》和《江苏省水行政处罚自由裁量权参照执行标准》进行了增补和修订;其后,又补充了水域管理、河湖采砂、节约用水等方面的水行政处罚自由裁量权参照执行标准。

1.3 江苏省水行政处罚裁量基准研究动因

上述参照执行标准实施多年来,对江苏省水行政处罚行为起到了有力的指导规范作用。其细则将水行政法律、法规的条款进行了分割细化,分割在各个水法规中,但这样不易比较,亦未将处罚标准按照水事违法行为进行归纳。为规范水行政执法行为,提高执法的合法性、合理性以及高效性,提供不同类型案件法律依据、处罚依据、处罚裁量基准,研究并利用智慧水利快捷、准确地运用到水行政执法中去,这是江苏省水行政执法的创新。

2 江苏水行政处罚裁量基准的研究内容

2.1 研究思路和方法

在水行政处罚实践中,一部水法规同时适用多种水事违法行为或结果,例如国务院《取水许可和水资源费征收管理条例》适用从违法取水、违法用水到计量设施等违法行为的处罚以及对拒缴、拖延缴纳水资源费的经济处罚,直至吊销取水许可证处罚,是对取用水全过程中各种违法行为的矫正。而同一水事违法行为或结果又可能适用不同的水法规的相关条款,例如在江苏省境内河道管理范围内,未经批准擅自修建房屋等建筑物,可能涉嫌违反《防洪法》、流域管理条例、《江苏省水利工程管理条例》和《江苏省建设项目占用水域管理办法》等相关条款。同时,水事违法主体的主客观因素、违法额度大小和违法情节的轻重程度以及社会危害程度之间有必然的联系,这就需要以水法规为依据进行分析研判,这需要耗费大量的精力。

协调学理论提供了理论依据和技术分析方法。在对现有水法规研究的基础上,研究表明,按照河道管理、水资源管理、水利建设等八大类130余项种类进行细化、系统梳理,将水事违法额度和结

果危害程度等客观因素结合调查笔录主观因素进行综合分析,同时,将违法情节划分为轻微、一般、较重、严重、特别严重5个等级(部分4个等级),再将水法规处罚裁量额度细化到相应等级,使水行政处罚实施更加精准。

研究开发的《江苏省水行政处罚裁量基准智能判别系统》,构成江苏智慧水利的重要组成部分,将上述细化的相应裁量基准内容输入系统。输入水事违法行为关联词就立即显示相应违法情节构成要件、水法规处罚条款规定、违法程度、处罚裁量基准的种类和额度可供选择参考,同一水事违法行为涉及所有水法规的条款一目了然,更加便于比较、选择和适用,执法更加快捷方便^[2-4]。

2.2 对处罚种类和额度的把握原则

2.2.1 不予处罚的情形

按照《江苏省水行政处罚裁量权实施办法》(以下简称《办法》)第6条规定,有6种情形之一的不予处罚。

(1)违法行为轻微并及时纠正,没有造成危害后果的;

(2)不满14周岁的未成年人有违法行为的;

(3)精神病人、智力残疾人在不能辨认或不能控制自己行为时有违法行为的;

(4)违法行为在2年内未被发现的,涉及公民生命健康安全且有危害后果在5年内未被发现的,法律规定的除外;

(5)违法行为人有证据足以证明没有主观过错的,法律、行政法规另有规定的,从其规定;

(6)其他依法不予行政处罚的情形。

初次违法且危害后果轻微并及时改正的,可以不予行政处罚。依法不予行政处罚的,水行政处罚机关应当对当事人进行教育。

2.2.2 从轻或减轻处罚

按照上述《办法》第7条规定的6种情形,从轻处罚可根据消除危害配合程度减低等次处罚,直至按下限处罚。减轻处罚可以水法规设定的下限为基准适法下调。

2.2.3 从重处罚

按照上述《办法》第8条规定的9种主观因素和情形,可以高于违法行为或结果的客观额度所对应的水行政处罚裁量基准对应等次,但不得高于水法规设定的处罚额度上限。

2.2.4 顶格处罚

吊销取水许可证等处罚额度适用于违法程度

达到“严重”及其以上程度;顶格处罚额度适用于“极其严重”程度;顶格以下还需要结合接受调查的配合程度和采取补救措施的程度确定。

2.2.5 多种违法情节的处罚

同时具有从轻、从重多个裁量情节的,采取同向相加、逆向相减的方法,最终确定水行政处罚的种类和额度。依法应当并处的,不得单项处罚。

2.2.6 重大处罚的集体讨论原则

水行政处罚涉及《办法》第11条规定的7种情形之一的,应当经水行政处罚机关负责人集体讨论决定并做好详细会议记录。

2.3 水行政处罚裁量权行使要求

江苏省水行政处罚一般采用说理式执法文书。对水事违法事实进行详细描述,并加以证据证明,形成证据链。引用法条的同时阐明相应水法规条款具体规定。说明违法行为人申辩是否采纳以及减轻、从轻、从重处罚的理由。重大水行政处罚还应当进行法制审查。

3 研究成果及其应用

江苏省水行政处罚基准研究成果不仅对已经原有的水法规条款进行了细化研究,而且对新实施的《中华人民共和国长江保护法》、国务院《地下水管理条例》《江苏省农村水利管理条例》水法规处罚条款进行了裁量基准研究,在广泛征求意见基础上得以施行。其软件应用系统研发开辟了依法治水的新途径。

3.1 研究成果概述

3.1.1 江苏省水行政处罚裁量基准研究成果

新增加了《中华人民共和国长江保护法》、国务院《地下水管理条例》和《江苏省农村水利管理条例》,对原有相关水法规修正、废止等情形,进行了必要的增减完善。

贯彻国务院关于全面加强生态环境保护,打好碧水保卫战的精神,在地下水行政处罚、水土保持行政处罚和排水行政处罚等方面制定了更加严格的裁量基准。

为了改善营商环境,实施包容审慎执法,增加了对违法行为轻微未造成危害后果或者危害后果显著轻微并及时采取有效补救措施、依法可不予处罚的细则内容。

一般按照新法优于旧法、上位法优于下位法和特别法优于一般法的原则,使水法规条款适用选项做到了有据可依。

3.1.2 水行政处罚裁量基准智能辅助判别软件操作系统成果

“水行政处罚裁量基准智能辅助判别软件系统”主要开发了6大主要功能区:

(1)最新水法律法规查询与下载功能;(2)增加了全国“水事典型案例”选编功能。目前有61例,以后还可以陆续增加;(3)裁量基准操作系统。系统直接连接江苏省水行政处罚裁量基准研究成果汇总表的相关选项,按照违法行为、处罚依据、违法程度、构成要件、处罚标准逐一进行对应显示,突破了以往的水法规对照方式;(4)水政监察动态信息功能。水行政执法人员在现场发现有违法行为,可以通过“水政监察动态”功能,将执法过程视频、违法建筑等即拍即传,记录执法人员的执法时间、执法地点及执法轨迹,形成有图有真相的监察记录;(5)执法文书格式指导功能。在水行政执法过程中共形成的表格文书,系统按照案件的不同类型流程进行分类,水行政执法人员可调取、选用、抄送,最终系统自动形成一份份完整的案件卷宗,免去了执法人员整理、归档、现场送达等繁重工作量;(6)执法流程引导功能。系统自动将每个执法过程整合成独立的时间轴,减轻执法人员整理资料和一一对应的工作量,便于执法人员分析每个案件的完成进度,方便后期跟进执法。

3.2 系统操作说明

3.2.1 平台内容

下载“水行政处罚裁量基准智能辅助判别软件系统”。输入账号和密码进入首页,主要包括法律汇编、案例选编、裁量基准、水政监察动态、执法文书、执法流程、公告通知、通讯录、工具包、个人设置等10个界面。

3.2.2 平台主要功能

(1)提供水法规链接。点击“法规汇编”按钮,系统直接跳转到江苏省水利厅“政策法规—法律法规”页面,不需要另行登录,执法人员可直接查看最新的政策解读、实施细则、法律条例,方便快捷,一键查询。

(2)提供案例选编。点击“案例选编”进入《全国水事案例选编》页面,可查看其中收集、整理、评析具有示范作用的典型案例,促进水行政执法规范化建设,提高水行政执法人员的办案能力和水平,解决水行政执法工作人员在实际工作中如何正确查处案件的现实问题,让执法人员能够随时随地、碎片化地进行学习。

(3)提供裁量基准操作说明。执法人员可根据具体的违法行为,搜索查看到对应的处罚依据、违法程度、构成要件、处罚标准。直观明了,减轻了执法人员查阅的繁琐工作量,提高执法人员工作效率。同时,本系统根据旧法服从新法、上位法优于下位法的原则,一般优先采用上位法,但也有例外。如以下2例,本应当选用上位法,但需要分析下位法与上位法的具体表述不同之处:一是在行洪河道内种植阻碍行洪的林木和高秆作物,这一行为《中华人民共和国防洪法》第32条作了禁止性规定,第55条作了处罚规定,可以处5万元以下罚款;《江苏省水利管理条例》第8条第4款作了禁止性规定,第30条第1款作了处罚规定,处以1万元以下的罚款。情节严重、造成重大损失的,处以1万元以上10万元以下的罚款。上述条例有一个“情节严重、造成重大损失的”的情形与《中华人民共和国防洪法》的表述不一样,符合下位法条件的情形就应当适用下位法。二是在河道管理范围内从事工程建设活动,这一行为《中华人民共和国防洪法》第27条作了禁止性规定,第57条作了处罚规定,工程建设严重影响防洪的,责令限期拆除,逾期不拆除的,强行拆除,所需费用由建设单位承担;影响行洪但尚可采取补救措施的,责令限期采取补救措施,可以处1万元以上10万元以下的罚款;《江苏省水利管理条例》第8条第6款也作了禁止性规定,第30条第1款作了处罚规定,处以1万元以下的罚款,情节严重、造成重大损失的,处以1万元以上10万元以下的罚款。《中华人民共和国防洪法》表述的关键词是“建设项目投资额”,而上述条例表述的关键词是“占河道设计洪水位断面”或“占用面积”。

执法人员可根据具体的违法行为,查看到对应的处罚依据、违法程度、构成要件、处罚标准进行选择具体适用水行政处罚裁量基准。经输入关键词后,显示的内容直观明了,减轻了执法人员查阅的繁琐工作量,提高执法人员工作效率。在点击具体选项,则显示更为细致的水行政处罚裁量基准条目,十分方便快捷。

(4)提供水政监察动态。水行政执法人员在现场发现有违法行为,可以通过“水政监察动态”功能,将执法过程视频、违法建筑等即拍即传,记录执法人员的执法时间、执法地点及执法轨迹,形成有图有真相的监察记录。

(5)提供执法文书。在水行政执法过程中共形

成的所有表格文书,系统按照案件的不同类型流程进行分类,水行政执法人员可调取、选用、抄送,最终系统自动形成一份完整的案件卷宗,免去了执法人员整理、归档、现场送达等繁重工作量。

(6)提供执法流程。系统自动将每个执法过程整合成独立的时间轴,减轻执法人员整理资料和一一对应的工作量,便于执法人员分析每个案件的完成进度,方便后期跟进执法。

3.2.3 平台辅助功能

(1)公告通知。在电脑端点击“发布信息”按钮,选择分类,填写日期、标题、正文信息,完成后点击“发布信息”,列表显示该条公告,选中公告提交审核,审核通过后即发布成功。APP端首页即显示。

(2)工具包。所有使用者都可以上传、下载宣传视频、宣传PPT等文档,网络方式访问,不受空间、地点限制。

(3)通讯录。通过电脑端建立水行政执法人员信息,手机端自动同步,支持一键拨打、方便快捷。通过“搜索”输入姓名或手机号码查找相关人员联系方式。

(4)个人设置。点击“我的”,打开个人设置页面,主要包括上传头像、个人信息、更改密码、二维码分享等功能。点击“设置”按钮,选择“修改密码”,更换初始密码保证账号安全。选择“二维码分享”,包括安卓版、IOS版的二维码,方便其他未下载的人员快捷直接扫描二维码进行手机端安装。

4 结 语

江苏省水行政处罚裁量基准以最新水法规相应条款为基础进行细化,形成操作性较强的水法规条款适用具体基准,研究体现了以人为本和青山绿水的和谐理念,其成果更为简便实用。江苏省水行政处罚裁量基准智能辅助判别系统拓展了原有人工操作思路,可以较大幅度地提升水行政执法工作效能。

(1)将水行政执法过程文件进行数据结构化,形成有相互关联关系的体系文件,便于基层执法快捷能力的提升。

(2)建立水行政执法过程的全流程管理平台、实现全省水行政执法档案在线管理与存储,提高了层级监督和指导的时效性。

(3)将全省水行政执法过程形成的数据进行分类统计,提高全省水治理能力与治理体系的现代化水平,实现执法过程科学化、协同化。

(下转第61页)

表2 部分苗木用水量数据

序号	单位简称	所在地区	主要品种	栽培+灌溉方式	年均苗圃面积/hm ²	年均用水量/[m ³ ·(hm ²) ⁻¹]
1	苏北花卉	沭阳县庙头镇	榉树苗	露地+地面灌溉	133.3	22.50
			红叶石楠苗 金森女贞苗	盆栽+喷灌	20.0	49.95
2	俄乐岗苗木	沭阳县S324	彩叶乔木苗		66.7	90.00
			花乔苗		66.7	90.00
3	绿苑花卉	沭阳县新河镇	樱花苗	露地+地面灌溉	40.0	40.05
			紫薇苗	露地+地面灌溉	26.7	30.00
4	绿之源园林	沭阳县新河镇	榉树苗	露地+喷灌	8.0	150.00

水户达到的用水定额值,即19 500 m³/(hm²·a)。青虾养殖后期需勤换水,因此补水量较大,调研值为45 000~60 000 m³/(hm²·a)。藕(稻)虾的补水量调查值范围为5 505~12 000 m³/(hm²·a),根据编制要求,规定通用值为80%用水户达到的用水定额值,即9 000 m³/(hm²·a)。

4 结 语

(1)提出了用水定额编制原则与方法,在收集、整理、分析各地用水数据基础上,采用典型单位调查法、冒泡排序法等,符合《用水定额编制技术导则》(GB 32716—2016)相关要求。

(2)本次用水定额编制按照国家标准《国民经济行业分类》(GB/T 4754—2017)进行了行业分类、编码、产品归类,便于成功查询和检索^[4]。

(3)在定额实施过程中可先试行,根据试行情

况及反馈信息,进一步修订完善,以最终形成适用的、先进的、科学的农业用水定额标准化文件,更好地满足宿迁市用水及节水管理需要。

参考文献:

[1] 中华人民共和国国家质量监督检验检疫总局,中国国家标准化管理委员会. 灌溉用水定额编制导则:GB/T 29404—2012[S]. 北京:中国标准出版社,2012.

[2] 中华人民共和国国家质量监督检验检疫总局,中国国家标准化管理委员会. 用水定额编制技术导则:GB/T 32716—2016[S]. 北京:中国标准出版社,2016.

[3] 中华人民共和国国家质量监督检验检疫总局,中国国家标准化管理委员会. 国民经济行业分类:GB/T 4754—2017[S]. 北京:中国标准出版社,2017.

[4] 孙晓文,陈松峰,何菡丹. 江苏省公共机构用水定额修订实践与探析[J]. 江苏水利,2021(4):52-55.

(上接第47页)

(4)提高省水利厅对市、县(市、区)水行政执法考核评价的科学性,将自上而下的指导和自下而上的执法过程数据进行联动,实现党政机关政务协同高效,为江苏智慧水利增添新内容。

参考文献:

[1] 江苏省水利厅. 江苏省基本水情手册[M]. 北京:中国

水利水电出版社,2013.

[2] 刘菊. 行政处罚自由裁量权规范化问题探究[J]. 泰山学院学报,2013,35(2):125-129.

[3] 林敏,陈洁宏. 海关行政执法自由裁量权人工智能辅助决策初探[J]. 中国口岸科学技术,2020(1):63-65.

[4] 朱新力. 法治社会与行政裁量的基本研究准则[M]. 北京:法律出版社,2007.