

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2020.04.008

欢迎按以下格式引用:丁霖,竺效.论“违法反弹率”对行政执法评估指标的完善——以新环保法实施以来三年执法大数据为例[J].重庆大学学报(社会科学版),2020(6):138-152. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2020.04.008.



Citation Format: DING Lin, ZHU Xiao. On improving the evaluation index of administrative law enforcement by introducing “rebound rate of violations”: A case study on big data of three years of law enforcement since the implementation of the new environmental protection law [J]. Journal of Chongqing University(Social Science Edition), 2020(6):138-152. Doi:10.11835/ j. issn. 1008-5831. fx. 2020. 04. 008.

论“违法反弹率”对行政执法评估指标的完善

——以新环保法实施以来三年执法大数据为例

丁霖^a, 竺效^b

(中国人民大学 a. 国家发展与战略研究院; b. 法学院, 北京 100872)

摘要:自2004年中国首部法治蓝皮书发布以来,法治评估成为我国官方与民间普遍关注的议题,而其中行政执法是法治评估的重点内容。时至今日,总结行政执法评估实践,无论是宏观层面的“法治政府评估”“地方法治评估”“法治指数”,还是微观层面的行政执法绩效评估,均或多或少存在着重定性轻定量、重过程轻实效、重形式轻实质的缺陷。在“创新监管方式、增强政府公信力和执行力”的要求下,现有的行政执法评估显然无法对政府的行政执法实效进行客观考评。因此,行政执法评估也应与时俱进,顺应新的时代潮流,利用行政执法案例大数据,对行政执法的实效进行评估,以实现行政法治实质正义的评判。以环境执法领域为例,引入“违法反弹率”指标,不仅能从客观上评估环境执法的整体质量,进而分析不同环境执法措施的威慑力度,更能科学客观地评判比较不同地区的环境执法质量。“违法反弹率”指标既采用“定量”分析的方法,又能对行政执法效果进行定性评价。纳入“违法反弹率”指标是大数据时代行政执法评估的发展进路选择之所在。

关键词:违法反弹率;法治评估;大数据;环境执法;定量评估

中图分类号:D922.68

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2020)06-0138-15

修回日期:2020-03-27

作者简介:丁霖(1990—),女,湖南常德人,法学博士,中国人民大学国家发展与战略研究院博士后,主要从事环境法方向研究,Email:linruclaw0803@126.com。

通信作者:竺效(1977—),男,浙江宁波人,法学博士,中国人民大学法学院教授,博士研究生导师,主要从事环境法方向研究,Email:x.zhu@ruc.edu.cn。

一、问题的提出

行政执法评估是对政府行政执法情况的评价,包括行政执法的依据、能力、程序、效果等内容。行政执法评估的实质是一种立法后评估,也是一种行政执法绩效评估。立法后评估,即“在法律、法规颁布实施一段时间后,结合法律、法规的实施情况,包括取得的成效、存在的问题,对特定的法律、法规所进行的评价”^[1]。行政执法绩效评估是对政府行政执法进行绩效评价,从而考评政府工作人员的工作情况。行政绩效评估有利于提高行政效率、增强政府服务能力、改善政府与公众的关系^[2]。

随着法治评估的产生和发展,规章的立法后评估与行政执法绩效考核都被纳入了法治评估指标体系,成为其重要组成部分。法治评估始于20世纪60年代西方发达国家的社会指标运动^[3]。“随着中国法治建设的发展,尤其是2004年中国首部法治蓝皮书《中国法治发展报告 NO. 1(2003)》的发布”,我国法治建设开始探索法治建设的全面评估^[4]。2010年国务院发布了《国务院关于加强法治政府建设的意见》(国发[2010]33号),提出要积极探索开展政府立法实施情况后评估,加强执法评议考核的要求,将立法后评估与行政执法绩效考核纳入了法治政府的评价体系。此后,法治评估在全国各地铺展开来。2015年12月,中共中央、国务院发布《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》,进一步明确法治政府的目标和标准,指明了法治政府建设的重点,再次强调了规章的立法后评估以及行政问责。理论上,依法行政是法治的重要内容^①。对于法治评估,无论是国际上的法治指数^②,还是国内的法治评估,政府行政均是其考虑的重要因素。在国内的评估实践中,无论是学者设想的理想型评估指标体系^③,还是政府主导的法治政府评估^④,抑或是第三方开展的法治评估^⑤,行政执法的评估均已成为其重要内容。

行政执法绩效评估已逐步成为我国法治评估的具体内容之一。早在2004年国务院颁布《全面推进依法行政实施纲要》中就提出“要积极探索行政执法绩效评估和奖励办法”,2005年温家宝总理在《政府工作报告》中也提出“抓紧研究建立科学的政府绩效评估体系”,2008年中共中央发布《关于深化行政管理体制改革的意见》也曾提出“建立科学合理的政府绩效评估指标体系和评估机制”。可见,建

①例如美国法学家富勒将“依法的政府”作为法治的定义的标准之一(See Lon. L. Fuller. *The Morality of Law*. Yale University Press, 1964, pp. 46-94)。德国法学家毛雷尔也将“政府守法”作为法治的标准之一,参见哈特穆特·毛雷尔《行政法学总论》(高家伟译,北京:法律出版社,2000年版)。

②例如世界正义工程创办了“法治指数”,在设置评价标准时,以“政府及其雇员必须服从法律”以及“立法、执法和司法的过程必须方便、公平且高效”等作为考虑的重要原则。参见包万超《论法治政府的标准及其评估体系》(《湖南社会科学》,2013年第2期69-72页)。世界银行创建的“治理指数”中,问责制、政府效率、规制质量等也被用来评估法治水平。参见刘艺《论我国法治政府评估指标体系的建构》(《现代法学》,2016年第4期14-23页)。

③例如姜明安教授将“公权力得到控制和制约”作为法治政府应具有的法治要素之一。参见姜明安《论法治国家、法治政府、法治社会建设的相互关系》(《法学杂志》,2013年第6期1-8页)。包万超教授将“依法行政与良法之治”作为法治政府的评估标准之一。参见包万超《论法治政府的标准及其评估体系》(《湖南社会科学》,2013年第2期69-72页)。刘旺洪教授也将政府行政权力的运行作为重要指标。参见刘旺洪《论法治政府的标准》(《政法论坛》,2005年第6期160-166页)。

④政府主导的法治政府评估均是依据国务院颁布的相关文件进行,而相关文件如国务院办公厅关于贯彻落实《全面推进依法行政实施纲要》的实施意见(国办发[2004]24号)、国务院《关于加强市县政府依法行政的决定》(国发[2008]17号)以及国务院发布《关于加强法治政府建设的意见》(国发[2010]33号)。

⑤例如中国社会科学院法治指数实验室对法治指标体系的设计分为9个方面,包括法律环境指数、市场法治指数、平安指数、人权指数、清廉指数、透明指数、政府执法指数、司法指数和立法发展指数。参见付子堂、张善根《地方法治建设及其评估机制探析》(《中国社会科学》,2014年第11期123-143转207页)。中国政法大学法治政府研究院设计的法治评估指数包括“机构职能及组织领导、制度建设和行政决策、行政执法、政府信息公开、监督与问责、社会矛盾化解与行政争议解决、公众满意度调查”7个一级指标。参见“中国法治政府评估”课题组《中国法治政府评估报告(2013)》(《行政法学研究》,2014年第1期3-10页)。

立科学合理的政府绩效评估体系,一直以来是我国政府部门管理的工作重点,是推动我国各级政府依法行政的重要制度之一。其中,对行政执法的评估,即对规章、规范性文件的施行情况评价,是政府绩效评估体系的重要组成部分。而政府绩效评估需要“全面、系统地反映地方政府绩效的数量和质量要求”^[5]，“单用一两个指标很难达到公正客观的要求,必须建立科学的政府绩效指标体系”^[6]。因此,对行政执法绩效评估需要建立科学合理、“量”“质”并重的评估指标体系。无论是规章的立法后评估还是行政执法绩效评估,其目标均是对行政执法的实效,即行政执法的实际效果与质量,进行全面客观的分析与评价。

以环境行政执法为例,针对修订前原立法所存在的处罚过软、违法成本低、守法成本高的问题,2014年《环境保护法》增加第25、59、60、63条,加大了对环境违法的处罚力度。具体而言,为“解决在环境执法中遇到的种种困难”,新法第25条明确规定了环境行政机关查封、扣押的行政强制权。为解决“违法成本低”的问题,新法第59条新增了按日连续处罚措施;对一些严重违法行为,为了形成有效的执法威慑,新法在环境执法领域增加了人身处罚,即第63条规定的行政拘留。另外,新法第60条的限制生产、停产整治、停业关闭措施,是为了改变旧法中限期治理难以起到督促企业治理的作用而修改的,其目的则是督促企业整改违法行为^[7]。可见,这四个条款均旨在加大违法处罚力度,提高违法成本,其根本目的则在于督促企业改正环境违法行为,依法治理环境,并威慑企业履行守法义务,减少环境违法行为的发生。因此,这四项措施也被戏称为新环境保护法的“四颗钢牙”。遗憾的是,无论是微观层面的行政执法绩效评估还是宏观层面的法治评估,虽然均经过多年的实践,但仍未聚焦于执法实效的评估,存在些许瑕疵,无法满足对新环保法实施后的行政执法效果进行评估的需求。举例具体分析而言,无法针对上述这四个条款的实施效果,即这四种措施惩处环境违法力度与效果,展开有效评估。因此,我们需要研发新的评估指标,以实现行政执法实效的评估,从而辅助评估规章的有效性、增强行政执法绩效评估的科学性、客观性,为法治评估指标的进一步完善“添砖加瓦”。

二、现有行政执法评估轻“质”且轻“量”

“法律评估是对法律价值、质量、意义和实效等方面的综合考察和分析,实质是对法律质量及其实践应用的检验”^[8]。行政执法绩效的评估,也需要对行政执法人员的行政执法效果进行评价。法治评估是通过建立法治指标及其他实证方法对法治状况进行评价^[4]。正如钱弘道教授所言,“法治评估是一种法治建设的倒逼机制”。法治评估通过对法治效果的评价,给“法治建设的各地方或各部门带来压力,由此逼使各地方和各部门改善法治建设方法”^[9]。无论是立法后评估、行政执法绩效评估还是广义的法治评估,对于法律法规执行状况,尤其是对其执行效果的了解与反馈,是进行评估的重要目的。然而,就现有的法治评估与行政执法评议考核的评估指标而言,对于行政执法的评估仍然存在重形式、轻实质,重定性、轻定量,重过程、轻实效的缺陷,对于新环境保护法“四颗钢牙”的实际实施效果无法进行客观科学的评估。

(一) 法治评估中的行政执法指标重形式评价、轻效果评价

实践中,我国法治评估的指标设计更为注重行政执法制度、执法程序、方式,以及执法监督和问责,较少关注执法实效的考察。我国法治评估,根据其立项和实施主体的不同,可分为政府型法治评估与社会型法治评估^[10]。两类行政法治评估均将行政执法的评价视为重点评估内容,但多以定性评估为主,且更为关注制度层面、实施的基本现实情况,较少涉及对行政执法效果的评价,缺少对行政执法“实

质正义”的关注。

1. 政府型法治评估中的行政执法指标

我国政府型法治评估基本遵循2010年《国务院关于加强法治政府建设的意见》以及2015年《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》(以下简称“纲要”)中的法治政府建设框架。截至目前,全国除港、澳、台地区外,31个省级行政区划均出台了有关法治政府建设的文件,或重申或细化了国务院关于法治政府建设的意见和实施纲要。

据笔者不完全统计,全国共有8个省级行政区出台了省级法治政府建设考评办法或法治政府建设指标体系^⑥。梳理此8份具体构建了法治政府评估指标的文件可知,“行政执法”均是其评估的一级指标之一。具体分析对“行政执法”评估的二级指标可见,政府型评估对行政执法评估主要从行政执法体制、资格、程序、方式、责任、监督等方面对行政执法进行评价,仅有极少部分文件设置了对执法效果的考评。例如《浙江省法治政府建设实施标准》中以“法治政府建设实效”为评估的一级指标,遗憾的是,该一级指标项下的二级指标并未明确如何评估行政执法的实效。《宁夏回族自治区法治政府建设指标体系(试行)》中不仅在每一一级指标项下设置了“效果指标”的二级指标,而且在行政执法效果指标中,具体运用“没有发生因违法执法或者执法不当引发重大群体性事件的情形;没有发生行政执法涉嫌犯罪案件有案不移、以罚代刑的情形”;“行政执法投诉举报办结率达到90%以上”;“社会公众对行政执法的满意度达到80%以上”^⑦三个指标予以评估。

其余23个省级行政区对于法治政府建设的考评,均以两份国务院颁布的法治政府建设文件中的评价体系为框架。由于《纲要》主要列明了法治政府建设的目标,以及为实现此目标可以采取的具体措施,以此《纲要》为基础直接转化为对法治政府评估的指标和要素,则只能体现法治政府建设的基本情况,而无法评判具体法治目标是否达到。例如《纲要》中规定的行政执法目标包括“各类违法行为得到及时查处和制裁”以及“行政违法或不当行为明显减少”,均与行政执法的实际效果相关联,可以通过完善执法体制、执法方式、执法程序、执法责任、执法保障等方面来实现;但若法治政府评估仅仅涉及执法体制、方式、程序、责任、保障等指标,则无法对行政执法效果进行评估。正如有学者所指出的,我国法治政府评估“主要考核法律规范在制订和实施阶段应达到的最低形式质量标准”,“更关注‘法’,而非‘治’的水平”^[11]。笔者认为,要评估行政执法“治”的水平,则需要对行政执法的实效进行客观科学的评价,包括执法规范是否具有威慑力、执法行为是否起到改正行政相对人的违法行为并教育行政相对人不再违法的效果等。

2. 社会型法治评估中的行政执法指标

现有的社会型法治评估实践,均包含对“行政执法”的评估。就地方法治评估而言,笔者梳理了北京、江苏、山西、河北、安徽、四川、甘肃的地方法治评估,其对于行政执法评估均以定性评估为主,仅利用较少的描述性数据统计展示执法的基本情况。有的地方法治评估并未涉及案件数量的统计分

^⑥笔者以“法治政府”为关键词在北大法宝法律法规数据库进行检索后统计,截止时间为2019年10月20日。检索到的8个出台考评办法或指标体系的省级文件包括:《内蒙古自治区法治政府建设考评办法》内蒙古自治区政府令(第223号)、《吉林省法治政府建设指标体系》吉政发[2014]26号、《浙江省法治政府建设实施标准》浙政发[2013]50号、《湖北省法治政府建设指标体系(试行)》鄂发[2010]9号、《广东省法治政府建设指标体系(试行)》广东省人民政府令(第184号)、《重庆市区县(自治县)法治政府建设基本规范》渝办发[2010]294号、《云南省省级部门依法行政暨法治政府建设考评办法》云府法[2014]91号、《宁夏回族自治区法治政府建设指标体系(试行)》宁夏回族自治区人民政府令(第72号)。

^⑦《宁夏回族自治区法治政府建设指标体系(试行)》宁夏回族自治区人民政府令(第72号)。

析^[12]。有的地方法治评估中行政执法评估未使用定量评估方法,但对于审判工作以及检察工作的评估则是定性定量评估相结合^[13]。也有地方法治评估以定性评估为主,辅之案件数量的简单统计。例如“行政处罚决定数量”“四类典型案件数量”^[14];“办理各类案件数”^[15];“全省行政机关行政处罚案件数、查处视频药品违法案件时、安全生产领域违法案件等”^[16]。另有的地方法治评估设计特定的指标,如通过行政复议、行政诉讼的“纠错率”^[17-18]对行政执法的质量进行评价。

就全国法治评估而言,部分评估以定性评估为主,辅之以简单的描述性数据统计。例如中国行为法学会与中南大学联合发起的对中国法治实施报告项目^[19],以及李林、田禾教授主编的《中国法治发展报告 No. 16(2018)》均是以定性评估为主^[20]。此外,我国法治评估也在不断探索定量评估的方法,例如钱弘道教授的“余杭指数”、朱景文教授的“中国法律发展报告”,以及中国政法大学法治政府研究院的“法治政法评估”,均将评估指标予以量化,采取定量评估的方法对法治情况予以评价。其中,钱弘道教授将“政府依法行政”作为9项目标之一,并将其分为3项任务,即“转变政府职能,创新管理方式”“完善决策机制,强化制度建设”“规范行政执法,加强执法监督”,并进一步细化了12项考评标准,如“行政复议、行政诉讼被撤销、变更、确认违法或无效、责令履行法定职责的行政案件占当年行政执法案件数比例”来进行定量评估^[21]。

朱景文教授的法治评估则将“法律实施”作为重要的评估指标,并以公安以及工商行政管理与知识产权的行政执法作为具体评估对象。对于公安的评估,除却机构人员、刑事司法外,对于其行政执法活动,以“治安案件发现受理数”与“治安案件查处率”来反映公安的治安执法活动^{[22] 320-321}。对于工商行政管理与知识产权相关的行政执法,除了关于机构、人员、经费等的基本描述外,还运用公平交易执法案件、消费者权益保护案件、查处违法广告案件等的案件数量,对工商行政管理的执法情况进行评估^{[22] 422-427}。

“中国法治政府评估”课题组将“行政执法”设计为一级指标,其评估二级指标包括“行政执法体制”“行政执法制度及程序建设”“行政执法信息化”“行政执法人员管理”“行政执法状况”。其中行政执法状况“是一项立足于执法实践的观测指标,派往各市的调研员对违法行为的投诉体验和人民法院对非诉执行案件的审理情况较为直观反映出被评估城市的行政执法水平”^[23]。

与政府型法治评估不同,社会型法治评估在不断探索定量评估方法;但相似的是,二者或多或少多是关注“法”的情况的统计与描述,尚未涉及对“治”的评估。尤其是地方法治评估的内容“过于形式化,缺乏实质正义的关怀”^[3]。评估中“仅考核政府及各相关部门在地方法治建设中做了哪些事情,不关注效果如何”^[3]。不仅是地方法治评估,全国范围的法治评估也存在同样的问题,例如《中国法律实施报告 2013》中的“行政执法报告”,“重点关注行政法律的执行和实施情况”^[24],未涉及行政执法的效果评价。

由社会型法治评估的实践可见,已有不少学者不断探索如何通过定量地方法描述我国的法治现状。但对于行政执法的评估,不仅需要行政执法的制度、程序等一般情况予以总结,还需要对行政执法的效果,即“实际的法治”^[9]予以评价。正如付子堂教授所言,“不论是在国家层面还是社会层面,都应评估法治实施是否实现了法律秩序”^[3]。而测量法律的执行效果,是测量法治是否形成法律秩序的基础。

(二) 行政执法评议考核中的行政执法指标重定性轻定量、重过程轻实效

我国行政执法绩效评估起步较晚,仅有政策层面的文件给予支撑,尚未形成完善的制度。各地实

践中,行政执法评议考核是行政执法绩效评估的重要表现形式。对此,早在2005年国务院办公厅发文《关于推行行政执法责任制的若干意见》提出“建立健全行政执法评议考核机制”。直至目前,行政执法评议考核制度已在全国多地实施,部分地方也各自出台了相关的行政执法评议考核办法。然而,从对笔者检索到的38份“行政执法评议考核办法”^⑧的分析可见,我国现行行政执法评议考核制度,存在重定性轻定量、重过程轻实效的缺陷。

1. 现有行政执法评议考核重定性轻定量

各地行政执法评议考核,均以定性考核为主,较少涉及定量考核。前述38份“行政执法评议考核办法”均明确列举了考核的内容,且多与《关于推行行政执法责任制的若干意见》规定的考核内容一致,如“行政执法的主体资格是否符合规定,行政执法行为是否符合执法权限”等。这一类“是否符合”的考量,基本限于定性考核的范畴。虽部分地区的“行政执法评议考核办法”规定考核采取“百分制”^⑨或明确规定“应当坚持定性定量相结合”^⑩,更有5份文件^⑪为各项考核指标设定了分值。透过这些办法中考核指标的内容分析,可发现其实质仍为定性评价。如《银川市建设局行政执法评议考核办法》规定:“积极开展稽查执法活动,查处建设领域违法违规案件,得10分。未开展行政执法检查活动、不作为的,扣5分……”这类指标设置仅仅是为不同行为赋予不同的分值,并不涉及数量上的统计分析。

分析此38份文件中考核指标的设置可见,仅“行政复议、行政诉讼审查的具体行政行为的维持率”“行政复议决定和行政诉讼生效判决的执行率”,以及“信访案件数量”三个指标属于真正的定量评估。其中,仅7份办法^⑫设置了“行政复议、行政诉讼审查的具体行政行为的维持率”,仅《湖南省行政执法评议考核办法》规定了“行政复议决定和行政诉讼生效判决的执行率”指标,仅《工商行政管理机关行政执法评议考核办法》规定了“信访案件数量”指标。可见,我国目前行政执法评议考核普遍存在重定性却轻定量的缺陷。

2. 现有行政执法评议考核重过程轻实效

我国现有的行政执法评议考核指标,注重过程考核,而忽视对执法效果,即执法质量的考核。38份行政执法评议考核办法的考核内容,多关注静态制度建设,如考察有关制度的学习、建设、落实情况;多关注执法过程,如行政执法的主体资格、执法权限、依据、程序等内容,而较少涉及执法效果的考核。例如,《工商行政管理机关行政执法评议考核办法》第9条第(四)项明确规定了对行政执法效果进行评价,但主要依靠“地方人民政府的评议意见,行政相对人和社会各界的评议意见”等主观评价,欠缺

^⑧笔者以“行政执法评议考核”为关键词,在北大法宝法律法规数据库检索,截至2019年10月20日,共检索到38份行政执法评议考核办法文件,其中5份为失效文件。此38份文件涵盖5份省级政府文件、24份市级政府文件、2份自治县政府文件、1份中央部委文件、3份省级政府部门文件、3份市级政府部门文件。

^⑨参见《甘肃省行政执法评议考核办法(试行)》(已失效)第13条规定:“行政执法评议考核实行百分制打分评议办法”。

^⑩参见《江苏省行政执法评议考核办法(试行)》第17条规定:“行政执法评议考核应当坚持定性定量相结合,以定量为主。”

^⑪38份行政执法评议考核办法中明确为考核指标设置分值的包括:《邯郸市行政执法评议考核办法(试行)》《衡水市人民政府行政执法评议考核办法》(已失效)、《木垒哈萨克自治县人民政府行政执法评议考核办法》《银川市建设局行政执法评议考核办法》《镇江市行政执法评议考核办法》。

^⑫设置“行政复议、行政诉讼审查的具体行政行为的维持率”指标的文件为:《湖南省行政执法评议考核办法》《江苏省行政执法评议考核办法(试行)》《兰州市行政执法评议考核办法》《宿迁市行政执法评议考核办法(试行)》《西藏自治区行政执法评议考核办法(试行)》《徐州市行政执法评议考核办法》《镇江市行政执法评议考核办法》。

客观分析。其他对行政执法效果的考核多集中于“行政执法决定的行政复议和行政诉讼情况”^⑬“行政赔偿结果”^⑭“信访案件的数量及其后果情况”^⑮等内容。虽然行政复议、诉讼、信访等可以反映行政执法是否合法、是否解决实际问题等执法结果,但仍然无法直接反映行政执法的效果,即行政执法是否实现了执法目的,行政执法的质量如何。执法实效指标,应当对执法效果、执法行为是否实现预期目标进行考核,应当考核行政执法行为是否有助于督促改正违法行为、减少违法行为的发生,威慑潜在违法者,促使社会主体自觉守法等。

综上所述,现有的行政执法评估偏重形式而轻实质,重过程而轻实效,可能无法对行政执法的效果进行直观评价与考核,无法对行政执法进行“质”的分析。缺乏行政执法“质”的评估,将无法真正发挥行政执法评议考核制度的功能,无法对各地方、各部门执法情况优劣进行客观评价,甚至可能影响推进政府依法行政的进程。政府型法治评估,“在法治指标和工作量的引导下,对评估内容会有倾向性选择,主要急于促进法治的形式建设,而忽视法治的实质和内核,对法治本身所包含的价值缺乏关注度”^[3]。社会型法治评估也尚未完全实现对“社会效果”客观、科学的评价。缺乏对行政执法“质”的评估,则无法对法治政府建设中行政执法的实效进行客观地观测与科学地评价,无法实现法治评估服务于法治建设的功能。

三、环境执法评估逐渐向定量转变

从法治评估的实践分析,无论是政府型评估还是社会型评估,都出现“指数化”倾向,利用“分值”“数据”对法治情况进行评估。定量评估已成为法治评估中不可或缺的一种方法。2004年国务院《全面推进依法行政实施纲要》发布后正式实施的行政执法评议考核制度,也或多或少存在“分值化”倾向。然而,定量评估并非简单的“可量化”,并非简单地将各项评估指标赋予量化的分值,而是需要以执法数据为基础,进行量化统计分析的评估。在我国,“政府绩效管理主要是通过政府系统自上而下的权威推动、主观动员”,“带有较强的主观能动性”^[25],因此对行政执法的评估,其指标设置也偏向于带有“主观”色彩,具有价值判断的“定性”分析。定性分析多是“一种心理量值的反映,具有较大的模糊性、不确定性和不可比性,而定量分析具有确定的数量属性,指标统计结果具有确定性和可比性”^[2]。定量分析更具有客观性,能够较大幅度地避免人为因素的干扰,确保评估的科学性。因此,定量分析也应作为行政执法评估的重要方式。

(一) 大数据时代阳光政府建设为定量评估提供客观条件

正如钱弘道教授所述,“法治很难绝对量化,但也不是说绝对不能量化”^[4]。“从国外法治评估实践以及研究方法的发展来看,客观精确的定量分析无疑更符合法治评估的要求”^[26]。然而,“量化研究本身的价值维度”“以定性判断为前提导致同类指标的数据缺乏可比性”,以及“指标自身不能完全反映法治现实”^[4]是在进行定量评估中需要注意的问题。这三个定量研究中可能存在的问题,可以通过设置科学客观的定量指标,搜集全面准确的数据予以回避。“大数据时代的到来为法治评估转型带来

^⑬如《潮州市行政执法评议考核办法》第8条规定“市人民政府对市属行政执法主体进行行政执法评议考核的主要内容包括:(六)行政执法决定的行政复议和行政诉讼情况”。

^⑭如《甘肃省行政执法评议考核办法(试行)》(已失效)第10条规定“行政执法评议考核的主要内容:(七)行政复议、行政诉讼和行政赔偿结果”。

^⑮如《工商行政管理机关行政执法评议考核办法》第9条规定“行政执法评议考核的主要内容:(五)行政执法监督方面,主要包括推行行政执法责任制的情况,行政执法行为引发的行政复议、行政诉讼案件、信访案件的数量及其后果情况,行政复议决定和行政判决执行情况”。

新的契机”^[9],为进行科学定量指标设计与客观准确数据搜集提供了客观条件。

美国麦肯锡全球研究院研究表明,随着世界上数据量的激增,大数据将成为竞争的重要基础,支撑着生产力增长、创新和消费者剩余的新浪潮^[27]。随着信息技术的高速发展,“大数据(BIG DATA)时代”来临。时至今日,数据已经充斥着社会的方方面面,大数据时代已经对社会各界产生重大影响,不断革新着从商业科技到医疗、政府、教育、经济、人文,以及社会的各个领域^[28]。在大数据时代,我国政府行政部门进入电子化阶段,各种电子办公系统、网上办公系统普遍实施,政府信息越来越透明。自2007年《政府信息公开条例》实施以来,打造“阳光政府”便成为我国政务管理的重要内容。2019年新颁布的《政府信息公开条例》更是扩大了政府应当公开信息的范围,并明确规定政府信息公开应当“以公开为常态、不公开为例外”。因此,行政执法的相关信息,如行政处罚、行政强制、行政决定等均需要政府依法主动公开。以环境执法信息为例,原环境保护部的执法案例数据已经实现按月或按季度在其官方网站公开。可见,行政执法案件的相关信息也存在海量数据尚待挖掘与利用。

在阳光政府要求下,政府部门有大量的行政执法案件信息与数据;在大数据时代背景下,行政执法大数据分析具有技术支撑与实现的可能性。因此,行政执法评估应当充分利用行政执法案件信息构成的大数据,对其进行大数据分析,对行政执法进行定量评估,以弥补行政执法评估“重定性轻定量”的不足。

(二) 环境法治评估开始探索以案件数量为基础的定量评估

自《环境保护法》2014年修订,2015年实施后,上至中央生态环境主管部门,下至每一社会公众,都在关注环境行政执法实施的情况。为回应社会对环境法执行情况关注,自新《环境保护法》实施后,原环境保护部开始公开每月度或季度或半年度《环境保护法》四个配套办法的执法案件数量。此系列执法案件数量信息的公开,为环境执法提供了定量评估的基础。

2016年原环境保护部组织开展“环境执法大练兵活动”。环境执法大练兵实质是对地方环境执法机构的环境行政执法进行评估。大练兵活动中,设置了“查处违法案件数量”指标,通过鼓励查处环境违法案件,加强环境执法工作,“形成打击环境违法行为的强大阵势”^[29]。大练兵活动中的“查处违法案件数量”,就是环境行政执法定量评估的充分体现。另外,2016年王灿发教授主持的对新《环境保护法》实施情况的评估中,也较多引入定量评估方式,尤其是“重点环境管理措施实施情况评估”中,以各项措施的实施案件数量为基础,对其实施情况进行了评估^[30]。可见,对于环境行政执法的评估,定量评估是官方与民间一致追求的较为科学、客观的评估方法。

四、引入“违法反弹率”实现对环境行政执法“质”的评估

环境行政执法的定量评估,具有客观性,实现了对行政执法“量”的评价。但现有的定量评估仍然局限于执法案件数量的评价,并不能反映执法“质”的问题,不能直观反映行政执法效果的好坏、威慑力度等更能判断行政执法机构工作绩效的因素,不能反映法律实施的情况。因此,对于行政执法评估,应当结合政府信息公开的“量”加以计算,推理设计出对行政执法“质”的评估指标。

(一) 违法反弹率直观反映法律威慑力与行政执法质量

我国行政执法评估“重过程轻实效”“重形式轻实质”的缺陷,使得行政执法评估无法对行政执法的质量进行客观评价。在大数据时代背景下,面对海量的执法案件信息,虽无法直接对每个案件的实施效果进行评价,但可以通过“违法反弹率”指标从侧面间接评估行政执法的质量。违法反弹,即违法

者被行政机关进行惩处(包括行政处罚、行政强制、行政命令等行政行为)后,又再次实施违法行为。违法反弹率即违法者中重复违法者占总违法者的比例。违法反弹率具有数据可获取性、客观性、普遍适用性,以及双重评价性等特征,是一项对行政执法效果进行客观评估的指标。

违法反弹率指标所需数据具有获取可能性。违法反弹率的计算,需要搜集政府部门对行政相对人进行行政处罚、行政强制、行政命令等行政行为的案件信息,包括案件地区、执法者、违法者等信息。依据最新的2019年《政府信息公开条例》,政府的行政执法案件信息属于其应当公开的政府信息。因此,理论上,违法反弹率计算所需的信息是可以全部获取的。

违法反弹率指标具有客观性与普遍适用性。违法反弹率的计算均是已经发生的行政执法案件数据进行,不涉及价值判断,具有客观性。同时,违法反弹率的计算方法是固定的,不会受到因不同评估对象的经济社会等条件的不同而改变,具有普遍适用性,是一项可以在全国范围内各项行政执法中普遍适用的评估指标。

违法反弹率指标具有双重评价性。一方面,违法反弹率是以客观数据反映行政相对人的主观心理。若行政相对人因违法行为被行政机关惩处后,认为其被惩处的成本大于其违法的成本,则认为违反法律“不划算”,不敢或不愿再违法,则行政机关的行政行为及其所依据的法律发挥了威慑和预防违法的作用。反之,若行政相对人因违法行为被行政机关惩处后,仍存在侥幸心理,或认为其被惩处的成本小于其违法的成本,则会再次违法,此时,行政机关先前所作出的行政行为以及其所适用的法律对违法行为没有形成威慑,预防同类违法行为的效果欠佳。可见,行政相对人的违法行为是否反弹,能够直观且客观反映行政机关所选择的惩处措施的威慑力,以及行政机关作出行政行为所依据法律的威慑力。违法反弹率越高,说明行政机关执法所适用的法律与执法措施的威慑力度越低,反之,则威慑力度越高。

另一方面,反弹率的高低还可以反映行政机关执法行为的合理性与行政执法的质量。行政机关进行行政执法,惩处违法者,若措施得当,过罚相当,能够起到教育与震慑违法者的作用,则该违法者被惩处后的行为一般趋于守法,不会出现反复违法行为;若措施不当,则无法震慑违法者,更无法让违法者信服,则违法者被惩处后不会选择守法,出现重复违法的概率较大。因此,若某地区行政机关的执法行为合理,则违法反弹率会较低,客观反映该地区行政执法质量较好;而若某地区行政机关执法行为不合理,则违法反弹率会较高,客观反映该地区行政执法质量较差。

(二)违法反弹率指标的定义与公式

违法反弹率指在一定时期内,一定地区范围内,违法者被行政机关进行行政惩处后,又实施违法行为的违法者,占该地区该时期违法者总数的比例。根据违法反弹率定义可知,违法反弹率的计算公式为:

$$\text{违法反弹率} = \text{反弹违法行政相对人} / \text{违法行政相对人总数} * 100\%$$

具体而言,违法反弹率又可分为整体反弹率与地区反弹率,总体反弹率与特定措施反弹率。对不同地区行政执法效果的评价,则可以通过整体反弹率与地区反弹率的计算来实现。整体反弹率,即某一地域范围内,如全国/全省/全市范围内,重复违法的行政相对人数量占违法行政相对人总数的比例;地区反弹率,则是相对于整体反弹率而言的,是构成该整体反弹率的各个地区的违法反弹率。通过对整体违法反弹率的计算可知行政执法效果的整体水平,通过对地区违法反弹率的计算可知不同地区行政执法效果的差异,对不同地区行政执法效果予以评估。

总体反弹率与特定措施的违法反弹率针对法律法规规定的行政执法措施而言。总体反弹率,即不限措施的反弹率,是某地区某时间内,无论行政惩处措施类型,所有的重复违法者占有所有违法者的比例。而特定措施反弹率是选定特定多种或一种行政惩处措施,以计算该几类或该类措施的违法反弹率,具体又可分为特定多种措施的违法反弹率与特定单一措施的违法反弹率。其中,特定单一措施的违法反弹率可以直观反映该类行政执法措施的威慑力度,以及其实施是否能够达到行政执法的目的。

为了具体阐释违法反弹率的定义、计算方法与应用,笔者以2015—2017年适用新《环境保护法》四个配套办法^⑩案例大数据^⑪为基础,对违法反弹率进行计算与分析。案例基础数据包括被采取查封、扣押措施的案例,被处以按日连续处罚的案例,被采取限制生产、停产整治、停业关闭措施的案例,被移送公安机关行政拘留的案例,涉嫌犯罪移送公安机关的案例五类^⑫。其中涉嫌犯罪移送公安机关的案例类型涉及刑事犯罪,仅作为辅助计算违法反弹率的一组数据,不单独计算该类别的反弹率。

因此,在对新《环境保护法》四个配套办法适用反弹率进行计算时,其违法反弹率具体指“某一地区违法企业被处以按日连续处罚、查封扣押、限产停产、行政拘留某一种处罚后,再次被处以行政处罚或被采取行政强制措施的比例”。据此,可以计算五组违法反弹率,且五组反弹率均为特定措施的反弹率(见表1)。

表1 违法反弹率计算公式

类型	违法反弹率	公式
特定措施的整体违法反弹率(以下简称“整体违法反弹率”)		被处以五种措施之一,解除该措施后,又被处以五种措施之一的行政相对人数/被处以五种措施之一的行政相对人总数*100%
特定单一措施的违法反弹率	按日连续处罚的违法反弹率	被处以按日连续处罚,解除后又被处以五种措施之一的行政相对人数/被处以按日连续处罚的行政相对人总数*100%
	查封扣押的违法反弹率	被处以查封扣押,解除后又被处以五种措施之一的行政相对人数/被处以查封扣押的行政相对人总数*100%
	限产停产的违法反弹率	被处以限产停产,解除后又被处以五种措施之一的行政相对人数/被处以限产停产的行政相对人总数*100%
	移送行政拘留的违法反弹率	被处以移送行政拘留,解除后又被处以五种措施之一的行政相对人数/被处以移送行政拘留的行政相对人总数*100%

五、违法反弹率指标在环境行政执法评估中的应用

由上文5个违法反弹率公式可计算出三组违法反弹率数据。一为2015—2017年年度违法反弹率,以此分析2015—2017年三年环境执法总体情况。二为四种措施特定单一措施违法反弹率,以此分

^⑩新《环境保护法》四个配套办法是对新《环境保护法》第25条“查封、扣押”、第59条“按日连续处罚”、第60条“限制生产、停产整治”、第63条“移送行政拘留”四种措施适用的细化,包括《环境保护主管部门实施按日连续处罚办法》(环境保护部令第28号)、《环境保护主管部门实施限制生产、停产整治办法》(环境保护部令第30号)、《环境保护主管部门实施查封、扣押办法》(环境保护部令第29号)、《行政主管部门移送适用行政拘留环境违法案件暂行办法》(公治[2014]853号)(以下将这四个文件合称为“四个配套办法”)。

^⑪本文以下所用环境执法数据均来源于竺效主编的《新〈环境保护法〉四个配套办法实施与适用评估报告(2015—2017年)》(北京:中国人民大学出版社,2018年版第16,87,151—155页)。

^⑫以下五类案件分别简称“查封扣押”“按日连续处罚”“限产停产”“移送行政拘留”“涉嫌犯罪”,以下将这五类案件合称“五种措施”,将除“涉嫌犯罪”以外的四类案件合称“四种措施”。

析不同措施对行政相对人的威慑力度,可指导地方环境执法者合理选择执法措施。三为年度 32 个地区^⑩的地区违法反弹率,以此可以对比各个地区环境执法的质量。

(一) 年度环境执法整体违法反弹率

年度违法反弹率是适用四个配套办法的整体违法反弹率,直接反映新《环境保护法》新增执法措施的实施效果与新法的威慑力度。根据违法反弹率计算公式可以算出 2015—2017 年全国 32 个地区各年度总体违法反弹率,分别为 2.57%、2.86%、3.57%(见表 2)。

表 2 2015—2017 年年度环境执法总体违法反弹率

年度	2015	2016	2017
被采取五种措施行政相对人总数(位)	10 299	19 050	33 436
被重复处罚的行政相对人人数(位)	265	547	1 192
违法反弹率	2.57%	2.86%	3.57%

具体而言,三年的年度环境执法总体违法反弹率逐年上升,2016 年较 2015 上升 0.29 个百分点,2017 年较 2016 年上升 0.71 个百分点。由此可见,随着环境执法的不断深入、强化和普及,一部分行政相对人对环境执法呈现麻痹、放任趋势。但就违法行为查处的情况分析,被采取五种措施的行政相对人总数 2016 年较 2015 年同比增长 84.97%,2017 年较 2016 年同比增长 75.52%,而 2017 年较 2015 年更是增长了 2 倍多。笔者认为,在环境执法工作量、惩处环境违法者总数成倍数增长的同时,违法反弹率保持微小幅增长实属不易。总体上 2015—2017 年三年的总体违法反弹率均处于低位,因此,我们认为,新《环境保护法》及其四个配套办法的实施,起到了威慑、教育环境违法者,整改环境违法行为的作用。

(二) 特定单一措施违法反弹率

对特定单一措施违法反弹率进行考察,可以分析不同措施对行政相对人的威慑程度。环境违法行为可能产生严重后果,或具有主观恶意,或多次违法等具有严重违法情节的应采取威慑程度大的行政执法措施;反之,对于环境违法行为未造成危害后果、初次违法等违法情节轻微的,则可以采取威慑程度较小的执法措施,实现“过罚相当”。

以四个配套办法中的四类措施为例,比较 2015—2017 年全国 32 个地区的整体情况,由四种措施的反弹率可见,按日连续处罚的违法反弹率较高,其次是限产停产的违法反弹率,而查封扣押与移送行政拘留措施的违法反弹率均相对较低。可见,四种措施中,查封扣押与移送行政拘留措施的威慑力度更大,而按日连续处罚与限产停产的威慑力度相对较小(见图 1)。

笔者分析认为,查封、扣押措施是将违法排污设备、设施进行查封或扣押,使其无法运行使用,可以直接制止环境违法行为;行政拘留则是人身罚,直接限制违法者的人身自由,因此这两种措施威慑力度较大。而限产停产具体包括限制生产、停产整治、停业关闭三种措施,限制生产仅对违法者的部分生产能力进行限制,不会对其日常经营产生重大影响,其威慑力度小;停产整治是使环境违法者的生产经营活动中止,即通过停止生产督促违法企业整治违法行为,此措施使违法者的日常经营受到直接影响,但具有一定的期限性,整改完成后即可恢复日常经营,其威慑力度较大;而停业关闭使环境违法者的生产

^⑩本文中“32 个地区”是指全国 34 个省级行政区中除去香港特别行政区、澳门特别行政区与台湾省以外的其他 31 个省(自治区或直辖市),加上新疆建设兵团。

经营活动直接终止,没有再次违法的可能,三类措施的严厉程度依次逐步加严。就2017年全国32个地区而言,停产整治类与限制生产类案件占限产停产案件98.64%,其中,停产整治类案件占75.16%,限制生产类占23.48%。而由限产停产措施的违法反弹率可见,限制生产与停产整治的威慑力度在四种措施中相对较弱。按日连续处罚是直接增加违法者的环境违法经济成本,通过经济压力使其改正违法行为,不再违法,由其违法反弹率可见,其威慑力度在四种措施中相对较弱。但近三年来,按日连续处罚的反弹率持续快速下降,从2015年的15.79%到2016年的9.81%,再到2017年的3.23%,可见,按日连续处罚措施随着执行的不断深入与普及,其威慑力度不断提升,也使环境违法者感受到违法成本的压力,逐步发挥出预防环境违法行为的作用。

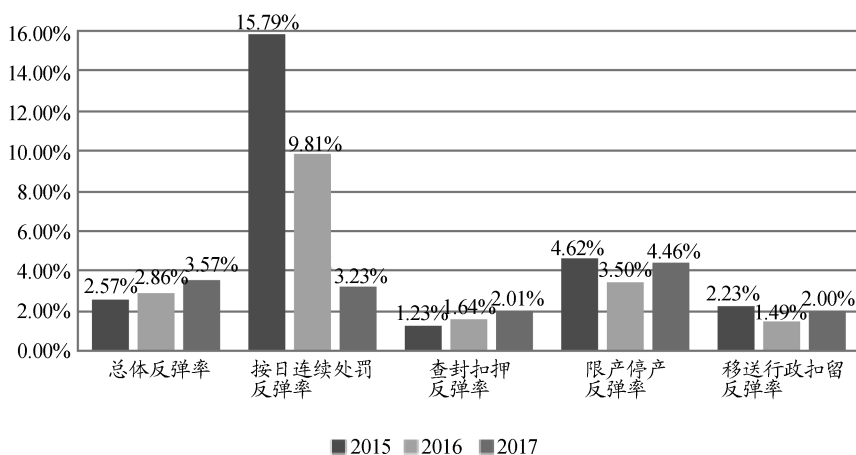


图1 2015年、2016年和2017年四种措施的违法行为反弹率比较图

根据以上分析可知,四种措施的违法反弹率所反映的四种措施的威慑程度,与其法律性质、惩处内容与功能一致。不同行政措施的违法反弹率可以客观反映其威慑力度,根据不同措施的违法反弹率,立法者可以在规定或修改环境行政责任、惩处环境违法行为时,根据行为的严重程度设置不同的执法措施;行政执法人员在法条竞合时,可以根据违法行为的严重程度,更加合理地选择环境执法措施。

(三) 地区违法反弹率

地区违法反弹率,即以一定地域范围为单位,评估该地区的违法反弹率。根据原环境保护部对地方执法情况的统计,我们可以计算全国除港、澳、台地区以外的31个省、直辖市、自治区以及新疆建设兵团,共32个地区的总体违法反弹率。通过对地区违法反弹率进行分析,可以评估各地的环境执法质量,结合各地区的环境执法案件数量,就可从“质”与“量”两方面对各地的环境执法情况予以更客观更全面的评价。

以2017年32个地区的违法反弹率为例进行分析,2017年,全国32个地区违法反弹率均低于9%,且有27个地区反弹率低于5%。全国范围内,整体而言,各地的违法反弹率相对较低,32个地区执行四个配套办法发挥了打击环境违法行为、威慑排污者再犯的作用。具体而言,除西藏^②外,地区违法反弹率最低的5个地区分别为北京1.03%、重庆1.15%、内蒙古1.22%、甘肃1.26%、河南1.31%;地区违法反弹率最高的5个地区分别是新疆建设兵团8.86%、陕西7.13%、上海7.07%、宁夏5.56%、安徽

^②西藏地区有执法案件数量,但因没有载明具体案件信息,无法计算其违法反弹率,为了确保数据统计工作按统一标准进行,在案件数据处理时,将西藏地区的案件数量以0计算。

5.31%(见图2)。

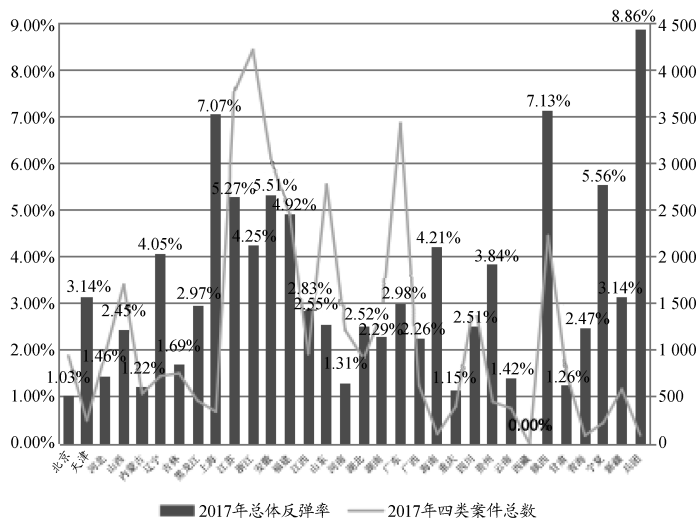


图2 2017年全国32个地区总体反弹率和四类案件数量情况

结合2017年32个地区执行四个配套办法的案件总数进行分析,反弹率相对较高(4%以上)的地区,如新疆生产建设兵团、上海、宁夏、海南、辽宁等,其四类案件总数却相较其他地区更低。尤其是新疆生产建设兵团、海南、宁夏、上海等地区的四个配套办法案件年度总数均低于500件,可见这4个地区环境执法情况很不理想,相较于其他地区,其执法力度与效果均需加强。而部分地区案件总数较大,违法反弹率却相对较低,如广东案件总数排名第3,违法反弹率2.98%,山东案件总数排名第5,违法反弹率2.55%,可见广东、山东的环境执法“量”与“质”均佳。

综上应用示例总结而言,违法反弹率指标,不仅可以对一定年度内全国总体行政执法情况予以考察,可以指导行政执法措施的选择,还可以对全国不同地区一定年度内的执法情况进行执法质量横向比较。结合违法反弹率指标的行政执法评估,不仅可以从“量”上对地方执法情况进行考核,还可以从“质”上对地方执法情况进行评价,实现对行政执法实效的考评,使行政执法评估更加全面、科学、合理。

六、结论与展望

总结我国现有对行政执法的评估,无论是宏观层面的法治评估,还是微观层面的行政执法绩效评估,均或多或少存在“重定性轻定量”“重过程轻实效”“重形式轻实质”的缺陷。在行政执法大数据化背景下,有必要在现有的行政执法评估指标基础上,充分利用各类执法大数据资源,完善行政执法的实效评价方法。随着新《环境保护法》的实施,环境执法案件数量不断公开,官方与民间均采取了定量评估的方式对环境行政执法予以评价。以此为基础,笔者尝试了以环境执法为例,探讨以违法反弹率作为一种定量评估指标,以客观评价一定地区范围内的执法质量,尝试在一定程度上弥补现有行政执法评估指标轻“量”轻“质”的缺陷。以环境执法大数据为基础对环境行政执法进行“违法反弹率”的定量评估,既可以从整体上了解环境执法情况,又可以对环境执法措施的威慑程度进行分析,还可以直接对各地环境行政执法的质量进行对比。当然,“违法反弹率”指标仍然只能在一定程度上反映行政执法的效果,且仍然停留在宏观层面的定量分析上。笔者以为,要真正发挥法治评估结果的作用,通过法治评估指导执法,反馈立法,还需要进行微观层面的定量分析。以行政执法为例,可进一步探讨行政执法

机关的层级、行政执法过程中的时间节点、行政相对人的性质等因素对行政执法的影响。环境执法仅为行政执法的一个方面,笔者希望环保领域执法评估中环境违法反弹率的应用可以弥补我国行政执法评估指标“实效”性的不足,并成为进一步探索法治可量化“实质正义”评估的“敲门砖”。

参考文献:

- [1] 许安标. 立法后评估初探[J]. 中国人大, 2007(8): 23-26.
- [2] 陈书笋. 行政执法绩效评估指标研究[J]. 社会科学, 2014(3): 98-103.
- [3] 付子堂, 张善根. 地方法治建设及其评估机制探析[J]. 中国社会科学, 2014(11): 123-143, 207.
- [4] 张德森. 法治评估的实践反思与理论建构: 以中国法治评估指标体系的本土化建设为进路[J]. 法学评论, 2016, 34(1): 125-132.
- [5] 马怀德. 政府绩效指标体系研究报告[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2010: 8.
- [6] 中国地方政府绩效评估体系研究课题组. 中国政府绩效评估报告[M]. 北京: 中共中央党校出版社, 2009: 43.
- [7] 信春鹰. 中华人民共和国环境保护法释义[M]. 北京: 法律出版社, 2014: 86, 207-208, 212-214, 220-221.
- [8] 张大伟, 徐辉, 李高协. 论法律评估: 理论、方法和实践[J]. 甘肃社会科学, 2010(5): 141-144.
- [9] 钱弘道. 中国法治评估的兴起和未来走向[J]. 中国法律评论, 2017(4): 53-58.
- [10] 李朝. 法治评估的类型构造与中国应用: 一种功能主义的视角[J]. 法制与社会发展, 2016(5): 5-20.
- [11] 刘艺. 论我国法治政府评估指标体系的建构[J]. 现代法学, 2016(4): 14-23.
- [12] 甘肃人民政府法制办公室, 甘肃省社会科学院. 甘肃法治政府建设蓝皮书(2015)[M]. 兰州: 甘肃人民出版社, 2016.
- [13] 安徽师范大学法治中国建设研究院编. 法治安徽建设年度报告(2016)[M]. 芜湖: 安徽师范大学出版社, 2017: 12-68.
- [14] 李林, 刘永生, 田禾, 等. 法治山西建设年度报告 No. 1(2018)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2018: 118.
- [15] 郭金平, 李永君. 河北法治发展报告(2017)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2017: 41.
- [16] 吴涛. 四川法治政府建设蓝皮书(2017)[M]. 北京: 法律出版社, 2018: 7.
- [17] 北京市法学会. 北京市法治建设年度报告(2017)[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2018: 15.
- [18] 蔡道通, 龚廷泰. 江苏法治发展报告 No. 6(2017)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2018: 48.
- [19] 中国行为法学会, 中南大学. 中国法治实施报告(2017)[M]. 北京: 人民法院出版社, 2018.
- [20] 李林, 田禾主编. 中国法治发展报告 No. 16(2018)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2018.
- [21] 钱弘道. 中国法治指数报告(2007-2011年): 余杭的实验[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2012: 17-20.
- [22] 朱景文. 中国法律发展报告: 数据库和指标体系[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2007.
- [23] 中国政法大学法治政府研究院. 中国法治政府评估报告(2018)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2018: 101-102.
- [24] 江必新. 中国法律实施报告 2013[M]. 北京: 法律出版社, 2014: 44.
- [25] 高小平, 盛明科, 刘杰. 中国绩效管理的实践与理论[J]. 中国社会科学, 2011(6): 4-14, 221.
- [26] 钱弘道, 戈含锋, 王朝霞, 等. 法治评估及其中国应用[J]. 中国社会科学, 2012(4): 140-160, 207-208.
- [27] McKinsey Global Institute. Big data: The next frontier for innovation, competition, and productivity[R/OL]. (2018-08-22).
https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Business%20Functions/McKinsey%20Digital/Our%20Insights/Big%20data%20The%20next%20frontier%20for%20innovation/MGI_big_data_full_report.ashx.
- [28] 维克托·迈尔·舍恩伯格, 肯尼思·库克耶. 大数据时代[M]. 盛杨燕, 周涛, 译. 浙江: 浙江人民出版社, 2013: 15.
- [29] (原) 环境保护部. “环境保护部组织开展 2016 年环境执法大练兵活动”[EB/OL]. (2016-8-29)[2019-1-16].
http://www.mee.gov.cn/gkml/sthjbgw/qt/201608/t20160829_363060.htm?keywords=执法大练兵.

[30] 王灿发. 新《环境保护法》实施情况评估报告[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2016: 113-150.

**On improving the evaluation index of administrative law
enforcement by introducing “rebound rate of violations” :
A case study on big data of three years of law enforcement
since the implementation of the new environmental protection law**

DING Lin^a ZHU Xiao^b

(a. *National Academy of Development and Strategy*; b. *Law School,
Renming University of China, Beijing 100872, P. R. China*)

Abstract: Since the first blue book on the rule of law was published in 2004, the evaluation of the rule of law has become a general subject under discussion to both the government and the people in China. And the administrative law enforcement is the key content of it. Up to now, summarizing the practice of administrative law enforcement evaluation, whether it is “government by law evaluation”, “local rule of law evaluation”, “rule of law index” at the macro level or the performance evaluation of administrative law enforcement at the micro level, there are more or less defects of focusing on qualitative rather than quantitative, process rather than actual effect, and form rather than quality. China has entered a new era of socialism with Chinese characteristics. Under the requirement of “innovating the way of supervision, enhancing the credibility and execution of the government”, the existing evaluation of administrative law enforcement cannot objectively evaluate the effectiveness of the government’s administrative law enforcement. Therefore, the evaluation of administrative law enforcement should also keep pace with the times, and use the Big Data of administrative law enforcement cases to evaluate the administrative law enforcement. Taking the Big Data of environmental law enforcement as an example, introducing the “rebound rate of violations” index can not only objectively evaluate the overall quality of environmental law enforcement, but also analyze the deterrent intensity of different environmental law enforcement measures, and more scientifically and objectively judge the quality of environmental law enforcement in different regions. The “rebound rate of violations” index not only uses the quantitative analysis method, but also can evaluate the effect of administrative law enforcement. Including the “rebound rate of violations” index is the development trend of the evaluation of administrative law enforcement in the era of Big Data.

Key words: Rebound rate of violation; rule of law evaluation; Big Data; environmental law enforcement; quantitative assessment

(责任编辑 胡志平)