

行政裁量权基准制度研究

汪 博

南京工业大学 江苏南京

【摘要】行政裁量权基准是行政机关行使自由裁量权的重要依据，贯彻着行政执法的全过程和各方面。科学严格执法关系到全面依法治国的战略全局，是推进社会主义法治建设必不可少的方面。过分放大行政机关的自由裁量权会导致权利膨胀，损害人民权益。若极度限缩行政裁量权，则会造成行政效率低下，不利于政府工作的进行。我国行政裁量基准在制定和实施过程中尚存在不足之处，科学合理限定行政裁量权，明确裁量基准制定的主体和程序，健全裁量基准实施的监督保障机制对于我国法治建设有着重要意义。

【关键词】行政裁量权；行政裁量基准；裁量基准制度

【收稿日期】2025 年 8 月 14 日 **【出刊日期】**2025 年 9 月 12 日

【DOI】10.12208/j.ssr.20250360

Research on the system of administrative discretion benchmark

Bo Wang

Nanjing University of Technology, Nanjing, Jiangsu

【Abstract】Administrative discretion benchmarks serve as crucial guidelines for government agencies to exercise discretionary powers, permeating all aspects of law enforcement. Scientific and rigorous law enforcement is vital to the strategic goal of governing the country according to law, forming an indispensable component in advancing socialist rule of law. Excessive expansion of administrative discretion may lead to power inflation and infringement of public rights, while overly restrictive measures could result in administrative inefficiency that hinders governmental operations. Current shortcomings exist in China's formulation and implementation of administrative discretion benchmarks. Establishing scientifically sound parameters for discretion, clarifying responsible entities and procedural frameworks for benchmark creation, and improving supervisory mechanisms for implementation are of paramount importance for advancing China's legal system.

【Keywords】Administrative discretion; Administrative discretion benchmarks; Discretionary benchmark system

1 行政裁量权基准概述

1.1 行政裁量权基准的含义及性质

(1) 行政裁量权基准的含义

行政裁量权基准，也可以称为行政裁量基准，国务院办公厅在颁发的《关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见》（以下简称《意见》）中对行政裁量基准进行了官方定义，即行政机关结合本地区本部门行政管理实际，按照裁量涉及的不同事实和情节，对法律、法规、规章中的原则性规定或者具有一定弹性的执法权限、裁量幅度等内容进行细化量化，以特定形式向社会公布并施行的具体执法尺度和标准。裁量基准，通常来说是“裁量基本标准”的简称，多应用于行政处罚领域^[1]，既为行政机关及其工作人员行使

权力提供了正当性，也对于该种权力进行了限定，防止行政权力的过度滥用。任何权力的行使都必须要有法律明确授权，法无明文规定即禁止，行政裁量权作为行政法的核心内容，行政管理离不开行政裁量权。正如阿克顿所言：“权力导致腐败，绝对的权力导致绝对的腐败”，裁量权是法律所赋予行政机关一定范围内的自由选择。行政裁量权是指法律、法规赋予行政机关的在行政管理中依据立法目的和公平合理的原理自行判断行为的条件、自行选择行为的方式和自由作出行政决定的权力^[2]。由此，可以得出行政裁量权基准指的是，行政机关在进行行政管理的过程中依据法律法规的授权性规定，并根据行政法的基本原则自行作出行政决定、实施行政行为的具体判断标准。

作者简介：汪博（2000-）男，河南许昌，汉族，硕士在读，研究方向：行政法学。

（2）行政裁量权基准的性质

准确把握行政裁量权基准的性质，是正确适用行政裁量基准的关键。理论界主要存在三种不同的观点，即“规则化裁量基准观”、“具体化裁量基准观”、“规则化的具体裁量基准观”^[3]。“规则化裁量基准观”认为裁量基准更接近于一种立法性规则，法院对于这种由行政机关制定的规范性文件可以参照适用。“具体化裁量基准观”认为裁量基准是行政执法者通过一定形式制定的判断标准，是对于执行行政行为所依据的行政法律规范的细化。“规则性的具体裁量基准观”是对于前两种观点的折中，这种裁量基准并不能直接被法院所适用，法院应审查该裁量基准的合法性，更倾向于一种解释性行政性规则。

2 行政裁量基准制度分析

2.1 我国行政裁量基准制度适用现状

（1）基层治理的创新^[5]

我国国土辽阔，人员众多，在社会主义制度背景下，裁量基准是一种本土化构建。行政裁量广泛存在已是既定事实，不同于西方传统的三权分立和相互牵制，西方的行政裁量权多来自于行政系统外部的立法权和司法权的控制，这是一种“他律”约束。行政裁量基准更多体现的是“自律”，是行政机关主导下制定并贯彻实施的执法行为指引，目的在于控制行政执法权，防止行政权的滥用。裁量基准是地方基层执法者在执法过程中，面对基层各种纠纷对于执法经验进行的创造性总结，可以快速处理，便民高效，提高行政效率。需要制定行政裁量基准的大多是基层行政机关，但这些基准并不是立法性文件，也不具有法律效力，是来自规则制定者或上级行政机关的一种“他律”控制^[6]。行政裁量基准具有“他律”和“自律”的双重属性，既是一种“行政自治”，也是“规则之治”。国务院办公厅对行政裁量权基准的制定和管理发布的指导意见，有利于各基层单位基于地方实际，在保有一定弹性的执法权限基础上细化裁量基准。

（2）裁量基准多元

以《湖南省公安行政处罚裁量基准》（以下简称《基准》）和《辽宁省公安机关行政处罚裁量权细化标准》（以下简称《标准》）为例，《基准》规定了行政裁量的领域以及具体行政行为，对于种类、裁量幅度和类型都进行了划分，为每一项具体行政行为都提供了处罚法律依据，视情节不同规定了不同的处罚基准，也规定了一些具体情形供行政机关判断适用。湖南省其他政府机关根据现实情况，也分别制定了裁量权基准。

《基准》对于各行业管理进行了汇总，涉及到治安管理、公共安全、网络安全等各层面，用一般适用规则作为总裁量标准所要共同遵循的标准，又制定了具体行为裁量标准和要点，视情节轻重规定不同程度的处罚裁量标准。各地方制定的裁量文件名称不同，以及基准数量和应用程度都存在差别，体现了裁量基准的多元，将进一步推进行政裁量基准制度化规范建设。

2.2 行政裁量基准的效力

（1）内部效力

裁量基准通过规则的形式表现出来，虽不属于“法”范畴，但对于行政机关来讲具有内部约束力，是行政主体行使行政执法权的内在依据，行政主体按照裁量基准来作出行政决定和行政处罚。下级行政机关和执法人员对裁量基准应当严格执行，这种内部效力产生的根源在于行政系统内部的层级指挥监督权。裁量基准也会应用在行政责任承担、执法案件审查等方面，涉及范围十分广泛，对行政机关和执法人员有着当然约束力。但这种约束力并非绝对，在例外情况下行政机关可以根据个案要求“逃脱”裁量基准。不应将行政处罚裁量基准理解为“唯一”或“绝对”的判断依据，实施行政处罚的行政机关在面对“非典型”案件时，应有权衡量裁量基准未考虑的，但与立法目的和个案正义实现有关的情景^[9]。当裁量基准本身不合法或者适用裁量基准会使得行政行为明显不合理的，可以不予适用。任何裁量权在现实中的运用必须要有一定的依据支撑和行使的标准，行政机关的自由裁量权既不能过大，导致裁量权被滥用，也不能限缩的过于狭隘，不利于执法工作的开展。

（2）外部效力

裁量基准的外部效力在实践中存在争议，有学者认为裁量基准只是行政主体的内部执法工具，不具有外部性法的效力，只能单向地施加于行政机关自身，对于行政相对人不具有同等的约束力^[7]。行政裁量基准通过“非规范性文件”的方式实质规定了行政相对人的权利义务，何种行为会受到行政处罚，尽管这种行政依据没有法律效力，但不等同于不具有法律效果。裁量基准在搭建裁量过程中，就已将对于行政相对人的约束和违法行政行为所要面临的后果纳入其中，从而产生外部效力。更准确来说，裁量基准作为一种识别标准，指导行政相对人的活动，从而实现与行政主体之间达到良性互动的目的，行政机关在行政执法中必然会波及到或直接影响到行政相对人的权利义务，行政裁量基准就表现出一定的外部性^[8]。这种外部效力的正当化究其本质是裁量基准对个案的反复适用所确立的惯例和所体现的法律原则的

效力,基准是行政规范性文件的细化、具体化,在实践中反复适用。裁量基准的平等原则意味着所有行政相对人得到行政机关的同等对待,不偏袒不徇私,也不会被无故加重,行政相对人有着合理预期。

3 行政裁量基准制度的完善路径

3.1 明确行政裁量基准制定主体

(1) 规范化基准制定

前文所提到,我国行政区划层级可分为国务院、省级、市级、县级四个级别,各地区由于经济发展水平不一,所制定的裁量基准之间存在差别。有的地区仅制定有省、市的裁量基准指导意见,基层执法主体依照执法。实践中,较常见情况是基层按照本地区地域管辖范围发展状况,在上级行政机关的指导下制定裁量基准在执法中予以适用。基准制度不仅是对于行政裁量权的一种规制,更是社会法治水平不断提高和行政机关执法能力逐步提升的表现。要规范基准技术构造,做到省市县内的协调统一,彰显上级行政机关的引领精神,也要考虑到具体实际情况,符合地域特色。

(2) 制定基准精细化科学化

裁量基准的设计通常是由“情节”和“裁量幅度”共同构成,不仅是行政处罚方面,行政许可、行政强制等行政行为也要进行科学化、合理化规定。既要为行政机关留出自由裁量的空间,优化情节设置和内容条款,也要防止行政裁量权过分膨胀,造成权力滥用。法律规范较为抽象,对于对于法律的解释都是为了保护法益,脱离了保护法益这一根本目的都是在滥用自由裁量权。裁量基准作为一种自制规则,突出表现在它是一种自我限制,因此要控制其权力属性的本质,科学设定自由裁量权的边界。

3.2 加强行政裁量基准实施监督机制

(1) 优化裁量基准应用

决策基准的平衡应更灵活,决策基准应着眼于细化具体的决策程序与构成要件,吸收公众及专家参与决策过程,增强决策的科学性与民主性^[9]。行政机关及其工作人员在行政执法过程中,依据法律法规授权行使自由裁量权,基准是其适用的具体化精细化规定。但现实社会变化不断发展变化,出现各种突发情况也在所难免。这就要求行政机关要具备较高的执法素养和恰当处理违法违规行的能力,避免执法过于僵化,灵活适用裁量基准。裁量基准是基层执法人员在执法过程中不断交流和总结出来的经验凝聚,但经验难免主观,所以执法经验基于事实和法律,运用执法经验和公法依据对于行政行为作出决定,不断完善裁量基准实施机制。

(2) 健全追责制度

有权必有责,行政执法权的行使必须要有相应的责任机制,防止行政权力的滥用。行政决定违反行政裁量权基准的,人民法院可以依法确认违法和撤销^[10]。自由裁量权要受到有效监管,必须要建立和完善责任追究制度,介入上级行政机关和社会各界的监督,构建科学的执法考核评价和奖惩机制,完善内部监督和制约。同时,要搭建网络沟通平台,保障行政相对人的权利诉求和利益表达,完善调查程序,全方位的贯彻裁量基准的有效实行,规范行政机关自由裁量权的行使。

4 结语

行政裁量权不仅是行政机关的权力,它的行使更关系到社会生活中的每一位公民。行政裁量基准是政府权力的一种内部规制,也具有对外的约束力。我国目前虽已经建立起初步的裁量基准制度机制,但仍存在一系列问题。应当从完善行政裁量基准的制定和实施,建立健全相应的监督责任机制等方面规范行政裁量权的正确行使。

参考文献

- [1] 余凌云.游走在规范与僵化之间——对金华行政裁量基准实践的思考[J].清华法学,2008(03):54-80.
- [2] 姜明安.行政法与行政诉讼法学[M].北京大学出版社,2002.
- [3] 周佑勇.裁量基准的制度定位——以行政自制为视角[J].法学家,2011(04):1-14+176.
- [4] 周佑勇.作为行政自制规范的裁量基准及其效力界定[J].当代法学,2014,28(01):30-38.
- [5] 周佑勇,钱卿.裁量基准在中国的本土实践——浙江金华行政处罚裁量基准调查研究[J].东南大学学报(哲学社会科学版),2010,12(04):44-52+126-127.
- [6] 宋华琳.论行政处罚裁量基准的合理设定[J].中国法律评论,2025,(02):15-26.
- [7] 熊樟林.行政裁量基准运作原理重述[M].北京大学出版社,2020.
- [8] 余凌云.现代行政法上的指南、手册和裁量基准[J].中国法学,2012(04):125-135.
- [9] 冯子轩.重大行政决策裁量基准的规范构造研究[J].政治与法律,2023,(07):49-62.
- [10] 胡建淼.行政裁量权基准的属性、制定和适用[J].中国司法,2022,(08):45-48.

版权声明: ©2025 作者与开放获取期刊研究中心(OAJRC)所有。本文章按照知识共享署名许可条款发表。

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



OPEN ACCESS