

行政处罚裁量制度的立法趋势与优化

杨建顺

行政处罚裁量权，是指行政主体在行政管理过程中，根据具体事实、情节，在法规范所规定的范围、种类和幅度内，围绕对违法行为是否予以处罚、如何予以处罚以及予以何种处罚等进行判断，作出选择的权力。行政处罚裁量权基准，是指为行政主体行使行政处罚裁量权所需要的要件、标准或者尺度；而行政处罚裁量权基准适用规定，则是关于行政处罚裁量权的适用所应当具备的要件、标准或者尺度及遵循的程序、顺序和步骤等规程。行政处罚裁量权基准和行政处罚裁量权基准适用规定，其本质上都是行政主体自我拘束、自我规制、自我发展的手段。

近年来，国务院各部委及省、自治区、直辖市等地方政府均积极投入到这项工作之中，形成了中国法治政府建设进程中具有标志性意义的制度实践。

制定、修订行政处罚裁量权基准适用规定的缘起

2004年国务院《全面推进依法行政实施纲要》要求为“自由裁量权”设置基准，提出：“行政机关行使自由裁量权的，应当在行政决定中说明理由。”2014年《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》和《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》均规定：“建立健全行政裁量权基准制度，细化、量化行政裁量标准，规范裁量范围、种类、幅度。”《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》进一步规定：“全面落实行政裁量权基准制度，细化量化本地区各行政执法行为的裁量范围、种类、幅度等并对外公布。”《国务院办公厅关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见》则为各地区各部门完善裁量权基准工作提供了契机，其明确：“行政裁量权基准是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。”首次在法律层面明确规定，赋予行政机关制定裁量基准的权力和责任，并将裁量基准公布设定为行政机关义务的，是2021年修订的《行政处罚法》第34条。该条规定：“行政机关可以依法制定行政处罚裁量基准，规范行使行政处罚裁量权。行政处罚裁量基准应当向社会公布。”各地区各部门相继推进制定和修订行政处罚裁量权基准，是对法律授权的贯彻落实，也是“放管服”改革对规范权力要求的体现。

规范裁量权是权力规制与公平正义的基石，也是建设法治政府的核心。裁量权过大且不受约束，容易导致执法不公、畸轻畸重、选择性执法，甚至诱发腐败。制定裁量权基准是对“同等情况同等对待”的公平原则、“过罚相当”的比例原则等依法行政原则的具体化和制度化。国家层面的法律法规有时规定的较为原则，授权地方根据实际情况制定具体办法，形成更具针对性、可操作

- 各地区各部门相继制定和完善行政处罚权裁量基准及其适用规定的现象源于深刻的法治发展需求和现实治理诉求，体现了行政立法精细化、自我规制化、分层地域化、公开程序化、合作治理化和区域差异化等发展趋势。
- 行政处罚裁量权基准规定存在地区差异，既是尊重地方治理自主权和适应地域复杂性的表现，也要求各地区在立法立规制定政策过程中恪守法制统一原则。
- 裁量权基准制度发展的最终目标是形成一套“基础统一、框架明晰、共性有规、差异有序、公开透明、动态优化、治理有效”的行政处罚裁量权基准适用体系，使依法行政在全国各地、各领域得到具体、有效且不失灵活性的落实。

性的基准适用规定，有助于促进法制统一与区域协调，确保在“区域内”尺度上的相对公平。

行政处罚裁量权规范发展中体现的立法趋势

在立法技术层面对行政处罚裁量权的规范呈现出概括式授权和量化规范相结合的情况。在“概括式授权”的原则性规定基础之上，地方性裁量基准通过细化、量化指标，对情节、条件、结果等进行梯次划分，将抽象的立法意图转化为具体、清晰、分层次、分阶段、分领域的操作规范。这是立法技术走向成熟、对执法规范化、精准化要求提升的标志。同时，裁量基准规范从“外部约束”向“自我规制”延伸，统一立法与分层化、地域化立法并行发展，构建起“中央统揽+地方细化”的分层治理格局。

在价值取向方面，裁量基准的“自我拘束”特性，通过明确规则来规范执法，成为“把权力关进制度的笼子里”理念的制度化实践。程序正当与公开透明要求也不断提升。《行政处罚法》要求“行政处罚裁量基准应当向社会公布”，公众知情权和监督权得以保障，也有助于增强执法的可预期性。裁量基准的制定过程也越发注重吸纳公众参与、专家论证、执法实践反馈，体现了“合作治理”的导向。

在立法模式方面，裁量基准是政府从管理型转向治理型的关键一步，地方立法试验中展现的动态修订、智能化裁量等制度创新，可为《行政程序法》的制定提供本土化样本。“粗放型”和“精细化”相得益彰，提示了现存挑战与改进方向——数字治理的立法融合，裁量智能化转型，“输入案情要素—输出建议罚则”的自动化决策，立法与算法规则的融合。大数据驱动的动态调整机制，裁量基准执行效果评估系统，定期动态修订指标，等等，反映了行政立法的技术升级，凸显了国家治理对“精细化法治”追求。同时，立法主体层级的“下沉式”治理，体现了立法权向基层延伸的“金字塔型”体系。地方基准在遵从上位法时保留地方特色，突破了“中央统一立法”传统模式，触发了《立法法》第82条“地方性事务”界定范围的学理讨论。普遍设置的“例外条款”，在标准化框架内保留个别化考量的弹性空间。此外，嵌入“同案同判”算法逻辑，要求系统自动推送相似案例供执法人员参考，通过AI等技术赋能，

压缩权力寻租空间，成为防止选择性执法的程序保障；引入“数值化+情节化”模式以对应不同处罚幅度，将执法弹性空间压缩至可量化区间，体现立法技术向定性加定量的跃升。

如何看待不同地区行政处罚裁量基准的差异

为防止裁量权滥用，实现“同案同罚”和公平公正，法律授权“行政机关可以依法制定行政处罚裁量基准”。然而，不同地区所制定的裁量基准适用规定在具体内容和操作模式上存在差异，可能带来执法标准不统一的挑战。

首先，基准制定科学性不同，部分规定存在量化指标设置随意、动态调整机制缺失问题，导致与复杂实践脱节。其次，基层执行能力差异，执法资源不平衡地区存在理解偏差或者机械套用基准现象。再次，区域间协调度不够，相邻地区对于同类违法行为的处罚幅度可能存在差异。最后，具体化的程度不同，包括基准规定的详尽程度，覆盖范围，从轻、减轻、不予处罚等清单，对主观状态、危害后果、配合程度、经营或者生存状况等的把握等方面均存在差异。

一般说来，不同省市，甚至同一省市内不同地区制定的裁量基准规定存在差异是普遍且合理现象。符合地域和领域特点的差异是行政权对复杂多样现实情况的必要回应，全国“一刀切”的基准难以适应不同地区、不同领域、不同时期的实际管理需求。差异的存在为地方和部门探索愈加科学、精细、具可操作性的裁量规则提供了制度创新的空间，是制度演进的动力。更精准的差异划分，更贴近个案正义，有助于落实过罚相当原则。但是，在党的二十届三中全会提出构建全国统一大市场，“清理和废除妨碍全国统一市场和公平竞争的各种规定和做法”的背景下，跨区域经营普遍化，在全国多地开展业务的企业可能面临迥然不同的裁量标准（全国性市场主体的困境），容易引发公众因“同案不同罚”对执法公平的质疑，损害法制统一和权威。

行政处罚裁量权基准制定需寻求动态平衡与协调

为此，建议制定《行政处罚法实施条例》，强化上位法解释适用指导。根据《行政处罚法》第34条的授权规定，对行政处罚裁量权基准制定与管理作出

规范指引，明确裁量权基准制定的核心要素、基本原则、底线要求，明确减轻、免罚重罚条件等，框定边界并为地方和部门预留空间。推动核心共性标准的统一，并建立跨部门、跨地区协调机制。

各地区各部门的裁量基准都必须在《行政处罚法》等上位法规定的权限范围、种类、幅度之内进行细化，不得超越或者抵触上位法。差异体现在上位法授权范围内的具体操作规则细化。

提升基准制定的科学性与民主性，加强调研论证，充分听取执法一线、相对人、行业协会、专家学者的意见，善用AI辅助决策，确保差异是基于客观合理因素，而非主观随意性或者地方保护主义。设定的标准应当能通过“比例原则”的检验。

行政处罚裁量权基准的体系化建设是法治政府的关键一环。通过基准制定过程的公开透明，注重量化标准与程序约束，为行政裁量权的行使提供支撑，有效限制行政裁量权的任意性，也为司法审查提供清晰标尺。然而，基准的“刚性”与行政实践的“弹性”仍需动态调适，确保实操性和前瞻性的均衡。

行政处罚裁量权基准制定工作仍在持续进行中，新的动因（如大数据、人工智能辅助决策的需求）可能会不断涌现，适用规定也在不断修订和完善。因此，需要定期对裁量基准的实施效果、存在的问题进行评估，并根据评估结果、法律法规规章等的立改废释情况以及经济社会文化发展变化，及时进行修订和完善。关键在于寻求平衡，在保留合理必要差异的同时，提升制度的整体性、协调性和可预期性。行政处罚裁量权基准的广泛制定和修订完善，是新时代推进行政执法规范化、精细化、公正化和实效化，加快建设法治政府的必然要求和重要举措。地方性基准差异的客观存在，既是尊重地方治理自主权和适应地域复杂性的表现，也要求各地在立法立规制定政策过程中恪守法制统一原则，确保差异的合法性和合理性基础，并通过程序正当和公开透明接受监督。

裁量权基准制度的发展和完善，是实现“约束行政权”与“确保行政效能”平衡的关键环节之一，其未来的优化方向在于进一步提升基准及其适用的科学化、动态化（及时调整）和智能化（AI赋能、大数据等辅助）水平，在尊重必要差异与维护法制统一性、可预期性之间寻求动态平衡。最终目标应当是形成一套“基础统一、框架明晰、共性有规、差异有序、公开透明、动态优化、治理有效”的行政处罚裁量权基准适用体系，使依法行政在全国各地、各领域得到具体、有效且不失灵活性的落实。

（作者系中国人民大学教授、博士生导师、比较行政法研究所所长，中国法学会行政法学研究会副会长。）



扫描左侧二维码关注