

行政处罚裁量权运行中的规范困境与控制机制

黎婉宁

北方民族大学, 宁夏 银川 750021

[摘要] 行政处罚裁量权能够适应违法行为在情节、危害后果和主观过错等方面的差异, 是行政执法实现个案公正的重要工具。裁量空间同时可能产生处罚尺度不一、基准机械适用、裁量理由不足等问题。近年来, 行政处罚法和行政裁量权基准制度不断完善, 为规范裁量提供了制度基础。行政处罚裁量控制不宜以消除裁量为目标, 应通过细化裁量基准、强化比例审查、保留个案调整空间、完善理由说明和类案监督等方式, 在统一尺度与个案正义之间建立稳定的运行机制。

[关键词] 行政处罚; 裁量权; 裁量基准; 比例原则; 行政执法

DOI: 10.64635/ja.2026.1542

中图分类号: D922.1

文献标识码: A

Normative Dilemmas and Control Mechanisms in the Exercise of Administrative Penalty Discretion

Li Wanning

North Minzu University, Yinchuan, Ningxia 750021, China

Abstract: Administrative penalty discretion enables law enforcement authorities to respond to differences in the circumstances of violations, harmful consequences, and subjective fault, and serves as an important instrument for achieving justice in individual administrative enforcement cases. At the same time, discretionary space may lead to inconsistent penalty standards, mechanical application of discretionary benchmarks, and inadequate reasoning for discretionary decisions. In recent years, the Administrative Penalty Law and the system of administrative discretion benchmarks have been continuously improved, providing an institutional foundation for regulating the exercise of discretion. Control over administrative penalty discretion should not aim to eliminate discretion. Instead, a stable operating mechanism should be established between uniform enforcement standards and individualized justice by refining discretionary benchmarks, strengthening proportionality review, preserving room for case-specific adjustment, improving the statement of reasons, and enhancing supervision of similar cases.

Keywords: administrative penalty; discretionary power; discretionary benchmarks; principle of proportionality; administrative law enforcement

引言

行政处罚直接影响公民、法人和其他组织的财产、经营活动及其他合法权益。法律对违法行为设定处罚时, 不可能穷尽实践中的全部具体情形, 因此通常通过一定幅度、多个处罚种类或者“可以处罚”等规范表达, 为行政机关保留判断空间。行政处罚裁量权由此成为法律一般规则与具体案件之间的重要连接机制。

裁量并不意味着行政机关可以自由决定处罚结果。违法行为的事实、性质、情节和社会危害程度不同, 处罚结果应具有相应差异; 性质和情节相近的案件, 则应保持基本一致的处理尺度。《行政处罚法》已经确立处罚与教育相结合、过罚相当以及依法从轻、减轻、不予处罚等规则。国务院办公厅 2022 年印发的《关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作

的意见》进一步指出, 实践中仍存在裁量基准制定主体不明确、程序不规范、幅度不合理以及“该严不严、该宽不宽、畸轻畸重、类案不同罚”等问题。

行政处罚裁量治理因而面临双重任务。一方面需要减少随意执法, 保持类似案件处理结果的稳定性; 另一方面又不能通过过度细化规则完全取消执法人员对案件特殊事实的判断空间。如何在统一与灵活之间形成合理制度安排, 是行政处罚裁量权规范运行的核心问题。

1 行政处罚裁量权的制度基础

1.1 裁量权的形成及功能

行政处罚裁量权是行政机关在法律、法规和规章规定范围内, 根据具体违法行为决定是否处罚、适用何种处罚以及确定处罚幅度的权限^[1]。浙江省 2025 年实施的行政处罚裁量权基准规定将其明确界定为综

合违法事实、性质、情节和社会危害程度，决定是否给予行政处罚以及确定处罚种类和幅度的权限。

裁量权首先来源于行政执法对象的复杂性。同一种违法行为可能在主观过错、持续时间、违法所得、影响范围和整改情况上存在明显区别。例如，同样属于未依法履行某项经营义务，首次发生并立即整改与长期持续、经提醒仍拒不纠正，在社会危害程度上显然不同。如果法律对二者规定完全相同的处罚结果，反而可能违反过罚相当要求^[2]。

裁量权还承担实现个案公正的功能。法律规则具有一般性，具体案件则具有特殊性。行政机关需要将抽象规范转化为具体处理结果，裁量正是完成这一转换的重要机制。王贵松指出，裁量基准虽然能够规范行政判断，但其适用不能免除行政机关的个案考虑义务，典型案件可以按照基准处理，非典型案件则可以在说明正当理由后作出适当偏离。因此，行政处罚裁量权的规范目标并非消灭判断空间，而是保证判断建立在可识别、可说明和可监督的法律理由之上。

1.2 裁量权规范化的制度进程

行政处罚裁量权控制已经由单纯依赖一般法律原则逐渐转向裁量基准制度。裁量基准通过对违法情节和法律后果进行细化，将较宽的法定处罚区间转化为更具有操作性的执法尺度。

国务院办公厅相关意见明确要求行政机关结合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及弹性权限进行细化量化，并向社会公布。各地随后陆续建立相应管理机制。例如，河北省行政裁量权基准制定和管理办法要求，对类别、性质和情节相同或者相近的事项，处理结果应当基本一致，同时允许在基准适用导致明显不当或者显失公平时，经法定程序调整适用^[3]。

周佑勇将裁量基准定位为行政自制规范，认为其通过“情节细化”和“效果格化”限定、建构并约束行政裁量，但这种规则化控制不能完全替代裁量，需要保持羁束与裁量、规则与原则以及行政自制与外部控制之间的平衡。这一制度发展说明，行政处罚裁量治理已经不再停留于要求执法人员“合理裁量”，而是逐步形成公开标准、程序要求和监督机制相结合的规范体系。

2 行政处罚裁量权运行中的规范困境

2.1 同类违法行为处罚尺度存在差异

行政处罚裁量首先面临类案处理尺度不稳定的问题。不同地区、不同部门甚至同一部门不同执法人员，

对“情节轻微”“情节严重”“社会危害较小”等概念可能形成不同理解。同类行为由此可能出现不同处罚种类或者明显不同的罚款幅度。

差异并不当然意味着裁量违法。地区经济发展水平、违法所得、整改能力以及行业风险都可能形成合理差别。真正需要控制的是缺乏事实依据和法律理由的差异。如果两个案件的违法事实、主观过错、危害程度和整改情况基本相同，却仅因执法主体不同产生明显处罚差距，就会影响行政执法的平等性和可预期性。

国务院办公厅在规范行政裁量权基准的意见中直接将“类案不同罚”列为需要治理的问题，说明统一裁量尺度已经成为当前行政执法规范化的重要目标。

2.2 裁量基准适用趋于机械化

裁量基准减少了执法随意性，但规则细化本身也可能产生新的问题。部分基准按照违法金额、次数或数量划分固定处罚档次，执法人员容易将案件事实直接代入对应区间，而忽略其他具有实质意义的裁量因素。

例如，两个违法金额相同的案件可能在主观恶意、违法持续时间、主动整改和实际危害方面存在明显不同。如果仅按照金额确定处罚结果，看似实现统一，实际上可能形成新的实质不公平。

周佑勇在讨论裁量基准技术构造时提出，处罚领域的裁量因素既包括与违法行为相关的事实，也包括违法行为人的具体情况以及其他特殊情节，效果格化不宜依赖单一机械计算模式^[4]。

因此，裁量基准应当成为辅助判断工具，而不能成为自动生成处罚结果的计算公式。行政机关仍需结合具体案件判断基准适用是否符合过罚相当要求。

2.3 裁量理由公开和说明不足

行政处罚决定通常需要说明违法事实、法律依据和处罚结果，但裁量形成过程并不总能得到充分展示。为什么选择罚款而非警告、为什么在法定幅度中确定某一金额、为什么没有适用从轻或者减轻情节，如果处罚决定缺少相关说明，相对人很难判断裁量是否合理。

理由说明不足还会削弱监督效果。行政复议机关、法院和行政执法监督部门如果只能看到最终处罚结果，就难以判断执法机关是否考虑了全部法定因素，也无法识别同类案件之间的差异是否具有合理依据。

浙江省行政处罚裁量权基准规定已经要求，行政机关可以在处罚决定书中明确裁量基准适用情况，对

需要调整基准的案件还应履行法制审核、集体讨论等程序。这类规则表明,裁量合法性不仅体现在结果,还应体现为可追溯的判断过程。

3 行政处罚裁量失范的形成原因

3.1 裁量因素细化程度与执法需求不完全匹配

法律规定通常具有较高抽象程度,裁量基准则需要将抽象概念转换为具体标准。问题在于,不同执法领域具有不同风险结构,统一的轻微、一般、严重划分方式很难适应所有行政处罚事项。

部分裁量基准过于原则化,仅重复法律中的“情节较轻”“社会危害较小”等表达,对一线执法帮助有限。另一些基准又过度细化,将大量复杂事实压缩为数量、金额和次数等少数指标,弱化了案件差异。

裁量基准设计本身因此具有较高技术要求。国务院相关意见已经要求结合行政执法行为的事实、性质、情节、社会危害程度以及经济社会发展水平等因素制定基准。基准如果不能及时根据法律修改、行业变化和执法实践调整,就容易与实际执法需求脱节^[5]。

3.2 执法统一与个案正义之间存在张力

裁量基准的核心功能之一是实现类案相近处理,但行政法同时要求行政机关对具体案件进行个别判断。两项要求并不存在绝对一致关系。

统一尺度强调可预期和平等,个案判断则重视特殊事实。如果过度追求统一,容易机械执法;如果过度强调个案差异,又可能重新产生裁量随意。王贵松认为,裁量基准对行政机关具有较强约束作用,但行政机关在非典型案件中仍可以基于正当理由偏离基准,法院则应同时审查基准本身及其适用过程。

问题的关键因此不是是否允许偏离,而是偏离是否有充分事实依据、是否经过规范程序以及是否能够说明理由。

4 行政处罚裁量权的规范控制机制

4.1 完善裁量基准的制定与动态调整

行政处罚裁量基准应按照不同违法行为的实际风险确定裁量因素,不能简单复制统一模板。违法所得、持续时间、行为方式、主观过错、整改情况和实际危害可以根据不同领域赋予不同判断意义。

基准制定还应保留必要的开放性。对多数典型案件,可以通过明确档次提高执法效率;对存在特殊情形的案件,应设置调整条款。行政机关偏离通常基准时,需要履行更严格的内部审核和说明程序,以防个案调整重新演变为任意裁量。

动态调整同样重要。法律依据修改、社会经济条件变化或者长期执法实践显示某项基准处罚明显偏重、偏轻时,应及时修订。浙江省现行规则已经建立裁量基准实施反馈、评估和动态调整机制,并要求在客观情况重大变化等情况下开展评估。

4.2 强化比例审查与个案理由说明

裁量基准解决的是一般尺度问题,比例原则解决的是具体处罚是否适当的问题。行政机关确定处罚结果时,应判断处罚手段与违法危害之间是否保持合理关系。

轻微违法并及时纠正、没有造成明显危害时,应依法适用不予处罚或者较轻处理规则;主观恶意明显、危害后果严重或者多次违法的,则应体现更高处罚强度。行政机关不能仅说明“符合某一处罚档次”,还应解释案件事实为什么符合该档次。

理由说明可以围绕违法事实、主观过错、危害程度、整改情况和裁量基准五个方面展开。相对人提出从轻、减轻或者不予处罚理由时,行政机关应当回应相关主张。理由能够接受外部检验,裁量才真正从内部判断转化为可监督的法律决定。

4.3 健全类案指导、执法监督与司法审查

行政处罚裁量权控制不能只依赖执法机关内部基准。典型案例、行政执法监督、行政复议和司法审查应共同发挥作用。

行政机关可以定期整理本领域具有代表性的处罚案例,说明违法事实、裁量因素及处罚理由,为基层执法提供参照。河北省现行制度已经要求省级行政机关收集和发布裁量基准典型案例,以推动本系统统一规范行使裁量权。

执法监督部门应加强对明显偏离基准、同类案件差异较大和频繁适用最高处罚幅度等情形的检查。监督重点不只是查看是否引用裁量基准,还应判断基准适用是否符合具体事实。

司法审查则承担外部控制功能。周佑勇认为,法院审查裁量基准案件时,需要同时关注基准本身的合法性以及行政机关适用基准的合法性。王贵松进一步指出,机械适用基准可能违反个案考虑义务,无正当理由偏离基准也可能构成裁量权滥用。

因此,司法审查不应代替行政机关重新决定具体罚款数额,而应重点判断行政机关是否考虑相关因素、是否遗漏重要因素、是否存在明显不合理以及是否充分说明裁量理由。通过行政内部控制和外部审查相互

配合，可以提高裁量结果的稳定性。

5 结语

行政处罚裁量权是行政执法适应复杂社会事实的重要制度安排，其价值不在于给予行政机关无限选择空间，而在于允许行政机关依据具体案件形成符合过罚相当要求的处理结果。裁量基准制度能够减少随意执法和类案不同罚，但过度规则化也可能导致机械执法，统一尺度与个案正义之间始终存在需要协调的关系。行政处罚裁量权控制应形成多层次机制，通过科学制定和动态调整裁量基准确定一般尺度，通过比例原则和理由说明保障个案判断，通过典型案例促进类案统一，并借助执法监督、行政复议和司法审查纠正明显失当。规范裁量的最终目标不是压缩一切行政判断，而是让每一项裁量决定具有明确事实基础、规范

依据和可解释的处理理由，从而提高行政处罚的公平性、稳定性与公信力。

【参考文献】

- [1] 全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国行政处罚法 [Z]. 2021-01-22.
- [2] 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 [Z]. 2022-07-29.
- [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(4): 1-15.
- [4] 周佑勇. 裁量基准的技术构造 [J]. 中外法学, 2014(5): 1142-1163.
- [5] 王贵松. 行政裁量基准的设定与适用 [J]. 华东政法大学学报, 2016(3).