

行政裁量权基准跨区域衔接的制度构建

王春业*

内容提要 我国区域合作的持续深化及其对区域行政规则统一性的内在要求,使得行政裁量权基准的跨区域衔接成为一项现实而紧迫的任务,也构成了当前推进行政裁量权基准跨区域衔接的客观背景。行政裁量权基准跨区域衔接面临诸多亟待解决的难题,包括制定主体多元且权限模糊,规范依据复杂多样引发裁量基准冲突频发,以及衔接机制缺失使得跨区域协调不畅。为此,应以构造整体论为指导,运用系统化、协同性思维,构建契合区域一体化发展需求的新型行政裁量权基准制度。在制度设计上,要明确由高层级主体制定行政裁量权基准并厘清其职责范围,限缩制定行政裁量权基准的规范依据,建立健全跨区域衔接的工作机制。在配套与保障上,应通过统一立法为行政裁量权基准跨区域衔接提供法律依据,进一步加强区域协同立法,加强数字技术的赋能作用,为行政裁量权基准跨区域衔接提供坚实保障。

关键词 行政裁量权基准 跨区域衔接 区域一体化 构造整体论

DOI:10.14111/j.cnki.zgfx.2026.03.007

目 次

- 一、行政裁量权基准跨区域衔接的现实必要性
- 二、行政裁量权基准跨区域衔接的既有障碍
- 三、行政裁量权基准跨区域衔接的构造整体论
- 四、行政裁量权基准跨区域衔接的制度设计
- 五、行政裁量权基准跨区域衔接的配套与保障
- 六、结语

* 广东外语外贸大学纪检监察研究院教授。本文系 2026 年度广东省哲学社会科学规划一般项目“完善行政裁量基准制度及跨区域衔接机制研究”(项目批准号:GD26CFX04)的阶段性成果。

党的二十大报告明确提出要“健全行政裁量基准”,首次在党的全国代表大会报告中对行政裁量权基准制度建设提出明确要求;党的二十届三中全会进一步强调要“完善行政处罚等领域行政裁量权基准制度,推动行政执法标准跨区域衔接”;党的二十届四中全会提出要“统一市场监管执法”“完善行政裁量权基准制度”“健全一体衔接的流通规则和标准”,这不仅对行政裁量权基准制度建设提出了更高要求,也对行政裁量权基准跨区域衔接提出了新目标。

目前,我国行政裁量权基准的相关理论研究大多局限于以行政区划为基础的分析框架,针对跨区域衔接问题的学理探讨与制度回应则十分薄弱,远不能适应区域一体化、法治改革的新需求。随着区域一体化进程的不断深化,行政裁量权基准的跨区域协调与衔接问题日益凸显。为此,本文拟以区域合作为研究视角,剖析行政裁量权基准跨区域适用与衔接的制度困境,并提出衔接机制的建设思路与具体方案,以期提升区域执法的统一性与公平性,为跨区域行政协作与法治协同提供理论支撑。

一、行政裁量权基准跨区域衔接的现实必要性

行政裁量权基准虽较早源于英美法德等国的行政管理实践,但在引入我国后,便深深扎根于中国本土治理经验,内蕴法治中国建设的核心元素,呈现出鲜明的本土特色和时代特征。特别是党的十八大以来,中国特色社会主义进入新时代,对行政裁量权基准制度的建设提出了更高要求,并赋予其更为重要的法治建设使命。基于此,实现行政裁量权基准跨区域衔接具有现实的必要性,而行政裁量权基准制度也在区域执法标准统一进程中获得新的发展空间与应用价值。⁽¹⁾

(一) 区域一体化发展对行政裁量权基准衔接的要求

“区域”是一个相对概念,⁽²⁾通常以解决特定问题为纽带,由一定数量的行政区组成,其范围由所解决问题的辐射范围决定。而有的区域在发展形成的基础上,国家又往往通过出台相关区域规划,将其纳入战略层面进行统筹布局,从而形成相对稳定的区域。它既包括跨省际的大区域,也涵盖同一省份内不同地方构成的小区域;既包括因经济发展而自然形成的经济区域,也涉及因流域治理等而形成的功能治理区域。当下,我国区域发展呈现一体化趋势,集中体现在两个方面:第一,区域经济一体化。以经济发展为主要目标的区域,是由特定地域构成的经济社会综合体。此类区域通常以地理邻近、经济联系紧密的行政区为基础,具有一定的地缘特征。我国已形成如长三角区域、京津冀区域、粤港澳大湾区等典型经济区域,以及以核心城市为依托形成的都市圈,例如,南京都市圈、成渝都市圈等。随着区域经济水平提升与区域间人口流动加剧,区域合作紧密程度

(1) 参见石佑启等:《区域经济一体化中府际合作的法律问题研究》,经济科学出版社2018年版,第272-273页。

(2) 参见陈云贤、李宜达、王方方:《“有为政府+有效市场”运行模式研究——中观经济学的逻辑与框架》,载《广东财经大学学报》2023年第4期,第13页。

日益增强,逐步呈现区域经济一体化的特征,特别是区域市场一体化的发展态势更为明显。对此,需要优良的区域营商环境,且区域内高标准、法治化、国际化的营商环境氛围,也将有力促进各地经济的发展与产业结构的优化。而“竞争有序的关键在于保证不同区域内的微观利益主体在区域竞争时不发生冲突并强化合作,避免区域间的重复建设、原料大战与市场封锁”⁽³⁾。第二,区域治理一体化。在治理方面,类似于流域治理、生态环境修复、污染防治等事项,虽然分散于各个地方,却呈现出本体的公共性,对这些事项的治理超出了单个行政区的范畴,需要采取区域性共同行动。唯有通过区域内各地的联防联控,方能实现良好的治理效果。正如学者所言,“重点流域、区域、海域的生态环境治理更需要打破分而治之的分割式管理,构建流域统筹、区域协同的管理格局”,实现“由行政区行政迈向区域行政”。⁽⁴⁾

区域一体化发展不仅对地方立法协作提出了更高要求,也对行政裁量权基准之间的区域衔接提出了新的要求。一方面,为有效实施法律、法规与规章,需要制定更为细化的行政裁量权基准,以增强立法规范的可操作性与执行力;另一方面,不同行政主体所制定的行政裁量权基准之间不得相互冲突,需形成有效衔接,以实现对区域整体发展的制度推进功能。实践中,我国多个区域发展规划或纲要已对包括行政裁量权基准在内的制度衔接提出了明确要求。例如,2019年5月,中共中央、国务院印发的《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》强调,应“建立重点领域制度规则和重大政策沟通协调机制,提高政策制定统一性、规则一致性和执行协同性”;之后,国家发展改革委印发的《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》进一步指出,要“探索一体化推进的共同行为准则,形成制度新供给,注入发展新动能”。

因此,推进行政裁量权基准的跨区域衔接,不仅源于区域经济发展的内在需求,也关乎区域协同治理的深入推进。在此背景下,有效解决行政裁量权基准的跨区域衔接问题,已成为当前亟待重视并需系统应对的重要议题。

(二) 行政裁量权基准“碎片化”对区域一体化进程的制约

在区域一体化进程持续深化及对区域行政规则协调性提出更高要求的背景下,作为行政规则重要体现形式的行政裁量权基准,在跨区域层面存在的不协调、不衔接问题日渐凸显,制约了区域一体化向更高水平、更深层次的推进。当前,行政裁量权基准主要遵循以地方辖区为基础的制定模式,各地多立足于本行政区,并结合本地实际制定行政裁量权基准,而较少从区域一体化的整体视角进行考量,呈现出明显的“碎片化”态势,主要体现在以下方面:

第一,现有的行政裁量权基准以行政区划为适用范围,形成“一地一策”式的制定格局,容易滋生地方保护主义并加剧分割区域市场。例如,国务院出台了《优化营商环境条例》,各地为落实该条例,除制定地方性法规外,还制定大量的行政裁量权基准予以

(3) 张可云:《区域协调发展新机制的内容与创新方向》,载《区域经济评论》2019年第1期,第7页。

(4) 参见秦天宝:《人与自然和谐共生的中国式现代化之环境法治保障》,载《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2023年第3期,第35页。

进一步细化。然而,这些细化的行政裁量权基准大多仅着眼于本地营商环境需求,增设具有地方特色的条款,甚至为吸引资金、技术和人才而引发恶性竞争。此外,还存在变相增设审批条件、设置隐性门槛等不规范现象,导致市场主体面临办事难、准入难等问题。在缺乏有效协调机制的情况下,地区之间出现“逐底竞争”,扭曲市场信号,破坏公平竞争环境,阻碍商品与要素资源在更大范围内的流动。这一方面无助于区域营商环境的提升,阻碍其健康发展;另一方面还会损害区域整体利益,制约区域一体化进程与深度合作。特别是区域内各地方营商环境建设标准的不均衡,导致区域间在市场准入门槛、产权保护、竞争公平性与监管一致性等方面出现明显差距,进而阻碍商品与要素在区域间的自由流动。⁽⁵⁾

第二,区域内不同地方对同一类行为处理结果的差异,引发了地方间的不公平。例如,上海两家位于不同区的企业,虽然都实施了“未经许可从事食品生产经营或食品添加剂生产活动”的违法行为,却因行政裁量权基准的较大差异而导致截然不同的处罚结果,甚至出现违法所得较低的企业被处罚款金额比违法所得较高的企业高出几倍的情况。⁽⁶⁾这不仅损害了执法公正性,侵犯了当事人平等受保护的权利,还产生了地方间的不公平问题,也削弱了法律实施的统一性与公信力。

上述现象归因于各地在制定与适用行政裁量权基准时,囿于本地化观念而缺乏跨区域衔接的整体性理念,最终导致行政裁量权基准的碎片化与不协调。当下,推动行政裁量权基准的跨区域衔接,是深化区域一体化的关键环节,由此,实现行政裁量权基准的跨区域协调与衔接,也被视为“区域软实力和竞争力的重要体现,对于区域经济发展和企业创新具有重要的作用”⁽⁷⁾,对于优化营商环境、提升区域整体利益、提高各地发展质量也将发挥重要作用。为此,必须“在更为广袤的大城市地区内跨越每一个正式实体的职能上的或者地域上的约束,实现更为广泛的社群利益或者公共利益”⁽⁸⁾。

二、行政裁量权基准跨区域衔接的既有障碍

目前,推进行政裁量权基准跨区域衔接面临诸多亟待解决的问题。这些问题既包括行政裁量权基准制度自身的不足,也涉及跨区域衔接过程中存在的机制障碍与实践难点。

(一) 行政裁量权基准制定主体多元且权限模糊

与行政立法存在严格的层级限制不同,当前,相关法律法规并未对行政裁量权基准

(5) 参见胡税根、冯锐、杨竞楠:《不平衡与协同优化:我国区域营商环境研究》,载《行政论坛》2022年第1期,第59页。

(6) 其中,一家企业的违法货值金额和认定违法所得金额都为525元,被罚款5000元;另一家企业违法货值为33.6元、违法所得认定为21.6元,被罚款20000元。参见罗英、张帆:《论市场监管行政处罚裁量基准的区域协调》,载《中国市场监管研究》2025年第4期,第1-2页。

(7) 张琰飞、朱海英:《区域营商环境优化的协同治理机制与路径研究》,载《江苏商论》2022年第3期,第135页。

(8) [美]迈克尔·麦金尼斯主编:《多中心体制与地方公共经济》,毛寿龙译,上海三联书店2000年版,第56-57页。

制定主体作出明确限定,只要是行使一定行政职权的主体,都有权制定相应的行政裁量权基准。具体而言,在行政裁量权基准制定主体中,既包括享有行政立法权的主体(如国务院主管部门、省级政府、设区的市政府等),也包括不具备行政立法权的省级政府工作部门、设区的市级政府工作部门、县(区)级政府及其工作部门。还值得注意的是,制定主体不仅呈现明显的多元化现象,还呈现基层化倾向,许多低层级的行政机关制定了大量的行政裁量权基准。现实中,部分乡镇政府、派出机关以及派出机构也参与了行政裁量权基准的制定,甚至延伸至部分不具备独立执法主体资格的机构,如执法大队、执法支队,进一步加剧了制定主体的泛化和混乱现象。

制定主体的多元化和多层次性,导致行政裁量权基准数量庞大且内容繁杂。针对同一部法律法规,各地往往分别制定大量的行政裁量权基准,这不仅在同一行政系统内部会频繁引发规则冲突、难以有效协调问题,更对行政裁量权基准跨区域的衔接与协调造成严重障碍。以水行政处罚领域为例,山东省除出台省级的《山东省水行政处罚裁量基准》外,多个设区的市也分别制定了本地的行政裁量权基准,如《东营市水行政处罚裁量基准》《济南市水行政处罚裁量基准补充规定(试行)》《淄博市水行政处罚裁量基准》等。此外,还有大量的行政裁量权基准以行政规范性文件形式予以进一步细化,使得这部分数量更加庞大。制定主体众多直接导致行政裁量权基准数量膨胀,进而加剧了规范之间的冲突与协调难度;即便存在跨区域衔接的尝试,往往也因制定主体层级较低而效果有限。例如,2022年3月16日,苏州市吴江区、上海市青浦区及嘉兴市嘉善县的市场监督管理局联合印发的《长三角生态绿色一体化发展示范区市场监督管理部门对轻微违法行为实施包容审慎监管的指导意见》,明确规定对25类轻微违法行为在符合条件时不予处罚。⁽⁹⁾这虽然在一定范围内有助于统一执法尺度,但因其局部性和碎片化的特征,容易带来新的制度割裂,甚至还会加剧与其他地区规范间的冲突与协调难度。正如学者所指出的:“裁量基准制定主体的多极化容易造成不同层级的裁量基准之间的矛盾和不一致,从而削弱裁量基准适用的明确性和可预期性。”⁽¹⁰⁾

此外,各制定主体之间还存在权限划分不清、职能边界模糊等问题,导致不同层级、不同部门之间竞相制定、重复制定裁量基准的现象。这不仅会造成行政资源的浪费,还可能使不同基准在内容上产生重叠乃至矛盾,进而给执法实践带来操作的困难,使执法人员在适用时面临选择困境,影响执法效率。同时,这也使得区域和部门间协调的复杂度增加,影响法律适用的统一性、平等性和法治的权威性。

行政裁量权基准制定主体的多元化与基层化倾向,反映了特定历史时期的制度特征。行政裁量权基准制度在初建时期,可以激励处于执法一线的行政机关自主制定行政裁量权基准,以提升执法实践的可操作性、适应性与自我约束性,具有一定的历史合理

(9) 参见《关于印发〈长三角生态绿色一体化发展示范区市场监督管理部门对轻微违法行为实施包容审慎监管的指导意见〉的通知》,载嘉善县人民政府网, http://www.jiashan.gov.cn/art/2022/3/28/art_1229199097_2398513.html, 2026年3月9日访问。

(10) 朱新力、骆梅英:《论裁量基准的制约因素及建构路径》,载《法学论坛》2009年第4期,第19页。

性。当时的理论界也普遍主张行政裁量权基准的制定权应向基层倾斜,由地方执法机关结合地域特点和既往执法经验予以确立;甚至还有观点认为,“过分提升基准的制定权限,可能与其行政自制的实质属性有所背离”⁽¹¹⁾。然而,随着行政裁量权基准制度的逐步完善和区域协同需求的不断深化,上述理念与实践已逐渐显现其时代局限性。尤其在当前推进区域一体化的背景下,原有制定模式所带来的衔接障碍日益凸显,亟待进行系统性反思与调整,并进行与时俱进的结构性变革,以提升制度的整体协调性与适用统一性,为行政裁量权基准的跨区域衔接创造有利条件。

(二)“依据”复杂多样引发行政裁量权基准冲突频发

此处的“依据”既包括作为行政裁量权基准制定对象的依据(如基于《行政处罚法》而制定的各类行政处罚裁量基准),也包括规范行政裁量权基准制定行为本身的依据(如各地出台的关于行政裁量权基准制定的管理办法等)。当下行政裁量权基准依据的多样性与复杂性,进一步加剧了行政裁量权基准在跨区域衔接中的制度障碍。

第一,行政裁量权基准制定依据的复杂性。能够作为行政裁量权基准制定依据的规范类型较多,既包括法律、行政法规、部门规章等在全国范围统一适用的中央层面立法规范,也包括省级和设区的市所制定的地方性法规、地方政府规章等地方立法。此外,不少行政机关还以行政规范性文件为依据制定行政裁量权基准,甚至存在对上级已制定的行政裁量权基准进行二次细化的做法。尤为值得注意的是,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》规定,县级政府可以对上级机关制定的行政裁量权基准,在标准、条件、种类、幅度、方式、时限等方面予以合理细化量化,一定程度上认可了将上级行政裁量权基准作为制定的依据,加剧了依据来源的复杂性。

依据的多元性与复杂性带来两方面突出问题:一是多元化的依据极易导致行政裁量权基准数量庞大且内容间缺乏协调。同样是依据中央立法制定行政裁量权基准,各地往往过于强调地方特色,导致地区间标准不一。这不仅会损害执法公信力,也会对法律实施的公平性带来负面影响。尤其是部分行政机关仅侧重于部门单行法的具体要求,而忽视了具有统合功能的基本法规范,造成裁量基准之间的体系性失调,进一步加剧了行政裁量权基准的碎片化,增加了跨区域衔接的难度。二是不同立法规范之间存在内容冲突,导致依其制定的行政裁量权基准存在不协调问题。由于我国实行多层次的立法体制,针对同一事项,不同层级的立法规范可能作出不尽相同的规定。一旦依据本身存在差异,据此制定的行政裁量权基准必然出现不一致,进而严重阻碍跨区域执法尺度的统一。其中,尤以地方性法规之间的差异所带来的影响最为复杂。地方性法规遵循不抵触的立法原则,在不违反上位法的前提下可结合本地实际作出具体规定,这可能导致不同地区对同一事项的规定存在差异。特别是一些地方立法还可能赋予本地市场主体或公民更高

(11) 周佑勇、熊樟林:《裁量基准制定权限的划分》,载《法学杂志》2012年第11期,第15页。

标准的保障。⁽¹²⁾这种地方性差异经行政裁量权基准的细化量化后,将进一步放大各地执法标准的差异,⁽¹³⁾成为跨区域衔接中的难题。对此,必须从立法层面寻求系统性解决方案,以推动行政裁量权基准跨区域的衔接与协调。

第二,规范行政裁量权基准制定行为依据的复杂性。此类依据主要用于指导各地区、各领域制定行政裁量权基准的具体实践。当前,国务院及地方各级政府都相继加强了对行政裁量权基准制定行为的规制,并出台了一系列管理办法。然而,这些立法性文件本身却呈现多层次、多源头及不协调问题。

具体来说,除国务院办公厅印发的《关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见》以指导行政裁量权基准的制定工作外,全国有31个省级政府及部分设区的市政府相继颁布了规范行政裁量权基准的相关规定;同时,公安部、交通运输部、农业农村部、生态环境部等国务院主管部门也制定了各自领域内的具体规定。⁽¹⁴⁾这些规制行政裁量权基准制定行为的依据数量众多、内容分散,呈现局部化、条块化的规制模式,缺乏统一性和协调性,⁽¹⁵⁾不仅难以实现行政裁量权基准落实法律法规、实现法治统一的初衷,还会加剧实践中的混乱,造成各地区各领域在行政裁量权基准的制定义务、权限分配、程序要求、法律效力及适用规则等方面存在较大差异;不仅“无法获得制度共识”⁽¹⁶⁾,也给行政裁量权基准跨区域的衔接与协调带来困境。

(三) 衔接机制的缺失难以推进跨区域协调

目前,在跨区域协调方面,国家多聚焦于地方立法之间的协同,并逐步探索出区域协同立法机制。然而,行政裁量权基准的跨区域衔接问题尚未引起足够重视,更未建立起具有约束力的行政裁量权基准跨区域衔接机制。一方面,各地基于法律、行政法规和部门规章所制定的行政裁量权基准存在明显差异,且缺乏有效的协调与衔接机制;另一方面,根据地方立法所制定的行政裁量权基准更是千差万别,既难以协调,也缺乏制度化的衔接机制。即便部分地区已开展行政裁量权基准跨区域衔接的初步探索,仍存在以下明显不足:第一,跨区域衔接缺乏整体性设计。既有衔接工作多为各地自发进行,带有较强的地方自主色彩,缺乏必须衔接的义务和强制力;⁽¹⁷⁾多为局部尝试,未能形成整体性、系统性的规划,缺乏顶层制度设计,不仅影响了区域性行政裁量权基准的科学性,还导致不同

(12) 参见封丽霞:《认真对待地方法治——以地方立法在国家法治建设中的功能定位为视角》,载《地方立法研究》2016年第1期,第29页。

(13) 例如,针对生态环境监测机构和人员篡改、伪造监测数据或者出具虚假监测报告的违法行为,《江苏省生态环境监测条例》第45条与《浙江省大气污染防治条例》第58条在处罚种类、幅度及责任对象上存在显著差异。

(14) 参见何勇:《全面规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见》着力提升行政执法质量和效能,载《中国司法》2022年第8期,第32页。

(15) 例如,同为长三角区域的城市,宁波市的《关于规范行政裁量权基准制定和管理工作的实施意见》规定:“区(县、市)政府及其部门不制定行政裁量权基准”,而常州市的《常州市行政裁量权基准制定和管理办法》则允许“辖市(区)人民政府及其部门可以在法定范围内”制定。

(16) 周佑勇:《健全行政裁量权基准的新使命新任务》,载《行政法学研究》2023年第1期,第20页。

(17) 参见陈诚:《区域性环境行政处罚裁量基准制度的困境与完善——以长三角地区为样本的考察》,载《南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学)》2025年第3期,第30页。

领域和地区之间的制度冲突与新的不协调。第二,跨区域衔接所涉行政行为种类存在有限性。目前的行政裁量权基准跨区域衔接多局限于行政处罚领域,而在行政许可、行政征收征用、行政调查、行政强制、行政确认等其他行政行为领域应用较少;即使在行政处罚领域,覆盖范围也很有限,所涉行业领域主要集中于税务、生态环境、市场监管、文化市场等少数行业,其他行业推进明显不足。

三、行政裁量权基准跨区域衔接的构造整体论

区域一体化的发展趋势与当下行政裁量权基准所呈现的碎片化之间存在深刻矛盾。为此,亟需突破各自为政的行政裁量权基准制定思维,构建能有效适应区域一体化发展需求的新型行政裁量权基准制度模式。

(一) 构造整体论的提出及其理论基础

为破解行政裁量权基准存在的局部化与碎片化困境,笔者在借鉴新区域主义理论的基础上,提出构建一种“构造整体论”的认知框架,并以此为基础,对行政裁量权基准制度进行系统性重构,强化制度设计的一体性与协同性,进而推动行政裁量权基准跨区域的有效衔接与协调统一。

新区域主义的概念最初由帕尔默(Palmer)提出,旨在阐释区域合作的新态势。⁽¹⁸⁾该理论在传统区域主义与公共选择理论之后兴起,尝试将政府与市场、集权与分权加以调和,形成一种网络化的治理范式,⁽¹⁹⁾并随着多学科领域的发展而日趋成熟。尽管学界对新区域主义内涵的阐释存在一定差异,但其核心要义可归纳为如下四个方面⁽²⁰⁾:一是强调区域合作的客观必然性,认为在一定区域范围内,各地方主体所面临的问题具有高度渗透性与交叉性,因而治理方式呈现明显的府际联合特征,要求打破“各扫门前雪”的狭隘思维,强化区域协同治理。二是突出地域范围的开放性,主张区域内地方间行政边界的概念逐渐弱化,边界不应成为阻隔而应转化为联结与合作的纽带,各地区在发展过程中需超越本地利益局限,着眼于整个区域范围内的资源互补、优势整合与互利共赢,依据实际需求积极开展跨区合作。三是强调空间的流动性,认为在信息化时代背景下,地域形态因信息交流与人口流动而被重新塑造,进而形成具有动态特征的“流动空间”。四是关注区域内主体行为的外部性效应,认为各地方主体的行动会产生跨边界、跨地域的外部影响,任何一地的决策与行为均可能对区域内其他主体带来正向或负向的外溢效果。

新区域主义作为一种跨学科的理论范式,由于其理论根基主要在政治经济学、经济地理学等领域,其核心关切并非法律规范的内在协调与适用逻辑,因而难以直接指导法学领域所关注的行政裁量权基准的跨区域衔接问题。但其揭示的区域协同治理的必要

(18) See Norman D. Palmer, *The New Regionalism in Asia and the Pacific*, Lexington Books, 1991, p.1-19.

(19) 参见张紧跟:《新区域主义:美国大都市区治理的新思路》,载《中山大学学报(社会科学版)》2010年第1期,第135-136页。

(20) 参见许源源、孙毓蔓:《国外新区域主义理论的三重理解》,载《北京行政学院学报》2015年第3期,第2-4页。

性与一般路径,对于区域规则衔接具有很好的启示意义。为此,笔者在借鉴新区域主义原理的基础上提出构造整体论这一分析框架,旨在从法学视角出发,将行政裁量权基准的制定、适用与跨区域衔接等问题视为一个具有内在规范逻辑的整体构造,既吸收新区域主义对区域协同治理的理念,又立足于法学规范分析的基本方法。

行政裁量权基准的构造整体论包括以下内涵。首先,在理念层面,构造整体论要求摒弃分散化、碎片化的思维方式,转而树立整体性思维,立足于区域一体化的视野进行行政裁量权基准的制度构建,而非仅局限于单一行政区划。理念的转变构成行动转化的关键性前提,唯有通过整体性思维,方能从根本上实现行政裁量权基准在跨区域层面的有效衔接。其次,在方法论层面,构造整体论主张通过系统化与协同性的路径,推进行政裁量权基准的跨区域衔接。系统化强调不能采取“头痛医头、脚痛医脚”式的局部应对策略,而必须将跨区域衔接的需求与行政裁量权基准制度的自身完善相结合,进行系统性制度构建。我国现行行政裁量权基准制度存在诸多结构性短板,若这些内在问题得不到根本改善,跨区域衔接便难以有效推进。因此,应以跨区域衔接为牵引,系统梳理行政裁量权基准制度自身的各方面问题,全面识别潜在障碍,为构建科学、有效的衔接机制奠定基础。协同性则针对当前由各地分别制定裁量基准的分散化实践,主张突破行政区划分割的限制,转向以推动区域一体化进程为目标,进行跨区域协调统一的行政裁量权基准制度设计。最后,在制度预设上,不仅需要构建实现行政裁量权基准衔接的核心制度,体现为制定主体、规范依据、衔接机制等各类衔接方式与规则的确立,也需建立与之配套的保障机制,特别是与时代发展相适应的数字化保障机制,从而为跨区域衔接制度的构建与高效运行提供坚实支撑。

(二) 基于构造整体论的行政裁量权基准跨区域衔接目标

构造整体论强调将区域协调发展作为行政裁量权基准制定的宏观视野,摆脱传统分散化、碎片化的制定路径,着力推进行政裁量权基准在跨区域层面的协调与衔接。基于区域公共事项在性质上的差异,可将需协调的裁量基准事项划分为两类:一是具有同质性的公共事项,如跨区域污染防治等;二是体现地区比较优势的事项,如基于资源禀赋和功能定位形成的产业错位发展等事项。针对不同的区域事项,行政裁量权基准在跨区域衔接中所追求的具体目标也应有所不同。据此,构造整体论与上述两类区域公共事项相结合,可引申出行政裁量权基准跨区域衔接的两重目标:其一,在事项同质化程度较高、适宜实行统一规范的领域,应积极推动形成协调一致、标准统一的行政裁量权基准体系;其二,对于因地方比较优势突出或地域特殊性显著而不宜采用统一标准的事项,则可通过制度设计,实现有效衔接与良性互动。其中,前者为主要形态,后者为必要补充,以下分述之。

第一,完全一致的行政裁量权基准。在区域合作深化的背景下,该目标体现为执法标准与裁量尺度的统一,其核心在于强化行政裁量权基准在区域范围内的一致性。例如,在税务领域,对税务轻微违法行为的“首违不罚”可以实现行政处罚裁量基准的区域一致。此类衔接主要适用于地区间差异较小和适用条件相对统一的领域,不仅应避免行政

裁量权基准的冲突,更应追求其实质意义上的一致性。这也意味着在某些区域和领域需逐步形成高度统一甚至完全一致的行为规则,超越简单的规则呼应,走向深层次的规则整合,实现跨行政区的“同案同判”,使行政裁量权在不同地区适用同一把“刻度尺”,而非弹性不一的“弹簧尺”,从而提升行政裁量的可预见性和区域一体化水平。

作为单一制国家,我国法治统一是基本原则,地方积极性的发挥须以尊重整体法治秩序为前提,尤其在实施全国性立法时,必须保障其在不同地区的一致执行,否则统一立法的意义将大打折扣。更重要的是,行政裁量权基准本质上并非独立的立法行为,其功能主要在于对现有法律、法规和规章进行具体化与操作化处理,而非进行地方性创新或特色化设定。因此,在面对同一法律、行政法规或部门规章中相同事项时,相关地方所制定的行政裁量权基准应保持基本一致,这不仅是技术层面的要求,更是维护法治统一与法律实施严肃性的必然要求。

第二,不完全一致但需相互协调的行政裁量权基准。由于区域内不同地方的发展状况存在差异,要求所有的行政裁量权基准完全一致既不可行,也不符合国家立法设定裁量幅度的初衷。因此,在区域合作过程中,并非所有事项均需采取统一标准,某些领域应当允许在发挥比较优势的基础上保留一定的差异性,不必强求内容完全一致,但必须避免各自为政,实现有效的衔接和规则上的呼应。

此类行政裁量权基准的差异性衔接,既可能源于不同地方之间的差异,也可能源于不同领域之间的差异。对于地方间的差异而言,余凌云教授曾在对相关地方的调研后得出如下结论,即“地方性因素越相似、地域越邻近,人们对误差的容忍度越低,误差就应该越小,甚至要趋向于零……地方性因素差异越大、地域相距越远,裁量基准之间的差异也会变大,人们对误差的容忍度也就会(也应该)越大”⁽²¹⁾。例如,在京津冀这类功能定位差异显著的地区,制定某些行政裁量权基准时需考虑发展不平衡的现实,适当体现区别性对待,以避免区域间过度竞争,促进资源要素的合理流动与高效配置,从而实现合作效益的最大化。⁽²²⁾在此类情形下,可不推行统一的标准,而是通过协商确定大致的裁量幅度,以实现灵活衔接。对于领域差异而言,不同领域对行政裁量权基准的需求也存在一定区别。例如,交通管理、环境保护、污染治理等跨域性强、外部效应突出的领域,往往需要统一标准以实现合作治理;而在产业发展等更具地方自主性的领域,则不宜简单追求统一,应通过协调,形成适应区域合作需要的弹性标准。

四、行政裁量权基准跨区域衔接的制度设计

以构造整体论为指导,实现行政裁量权基准的跨区域衔接,既要解决行政裁量权基准制度自身的不足问题,也要解决跨区域衔接机制构建问题。唯有同时应对并系统解决

(21) 余凌云:《游走在规范和僵化之间——对金华行政裁量基准实践的思考》,载《清华法学》2008年第3期,第60页。

(22) 参见温泽彬、周大然:《论区域协同立法功能定位及其实现》,载《求是学刊》2023年第2期,第111页。

这两个层面的问题,才能切实推进行政裁量权基准跨区域的有效衔接。

(一) 明确高层级制定主体及其制定职责

解决行政裁量权基准制定主体众多且复杂的问题,是提升行政裁量权基准质量的内在要求,也是实现跨区域衔接的关键。因此,必须解决行政裁量权基准制定主体的分散化问题,实现制定主体的相对集中。实际上,随着行政裁量权基准制度的不断发展,制定主体的层级已呈现明显上升趋势。有研究表明,与2020年之前相比,越来越多的省级行政机关和国家部委开始积极参与行政裁量权基准的制定,展现出全新的制度发展态势。⁽²³⁾由高层级行政机关主导制定行政裁量权基准,有助于构建起以国务院主管部门和省级政府制定为主、设区的市政府制定为补充的行政裁量权基准框架体系。这一结构性优化将为推进行政裁量权基准跨区域衔接奠定坚实基础。

第一,关于中央立法的行政裁量权基准制定主体。为保障此类行政裁量权基准跨区域的衔接,建议将制定主体限定在部委级行政机关及省级政府,并依职能作如下分工:一是国务院各主管部门负责其本行业或领域内行政裁量权基准的制定,体现为以“条”为特征的制定模式。通过这些主管部门统一制定适用于全国范围内相关行业或领域的行政裁量权基准,可有效避免因各地自行制定而导致行政裁量权基准不一问题,实现法律、行政法规及部门规章在各地的一致性实施。二是省级政府负责本行政区内行政裁量权基准的制定,体现为以“块”为特征的制定模式。由省级政府作为主体制定行政裁量权基准,既能体现各地方实际与治理特色,也可解决省域内因多头多层级制定而导致的标准冲突问题,有效解决省级辖区内行政裁量权基准不统一的问题,同时也为跨省际的行政裁量权基准衔接创造基础性条件。

这里应妥善处理以“条”为特征与以“块”为特征的行政裁量权基准之间的关系。对于中央立法的行政裁量权基准事项,如既可由国务院主管部门制定也可由省级政府制定,原则上应以国务院主管部门制定为主;在国务院主管部门已经制定行政裁量权基准的情况下,各地方原则上不应再另行制定相应基准;仅在国务院主管部门没有制定,或确需体现地方特殊性,比如相关行政裁量权基准不需要各地方完全一致而需要发挥各地比较优势的领域,则由省级政府作为裁量基准的制定主体。如此,既确保行政裁量权基准在制定主体层面的统一性,又兼顾地方灵活性,实现统一性与适应性的平衡。

第二,关于地方立法的行政裁量权基准制定主体。针对省级地方立法具体细化的行政裁量权基准,应明确以省级政府作为制定主体,制定权集中于省级政府,其他行政机关原则上不得制定。仅在省级层面尚未制定相关行政裁量权基准,或既有的高层级裁量基准无法适应地方特殊情形时,才允许设区的市政府制定补充性行政裁量权基准,并报省级行政机关备案。这一制度安排既有助于维护省级行政区内行政裁量权基准的统一性,也便于跨区域衔接。而其他各级地方行政机关应以适用现有行政裁量权基准为主,原则

(23) 参见熊樟林:《行政裁量基准制定权的“高阶化”》,载《中国法律评论》2025年第2期,第27页。

上不得自行制定行政裁量权基准;如确实与其关系密切,可承担行政裁量权基准文本的拟定工作,并报请具有制定权的主体审查决定。

行政裁量权基准制定主体的高层级化不仅具有必要性,也具备现实可行性。事实上,并非所有行政机关均需独立制定行政裁量权基准。作为立法规范的具体实施方式,行政裁量权基准在地区间的差异往往低于预期,无需由众多行政机关分别依据自身特点制定;相反,完全可以实行“全行业一基准”或“全省一基准”的集中模式。行政裁量权基准的核心功能在于“规范”而非“裁量”,其宗旨在于防范与遏制行政裁量权的滥用,限缩裁量空间,促进行使过程的规范化。⁽²⁴⁾从制度生成背景来看,行政裁量权基准在某种程度上是对立法过于抽象而被迫赋予执法机关宽泛裁量权的一种应对机制。然而,随着立法技术日趋精细,我国已逐渐超越粗放型立法阶段,迈向更为精准的立法模式,已具备压缩过度裁量空间的条件。因此,系统性地削减行政裁量过多、过泛问题,不仅可行,也是法治建设的必然趋势。尤其随着区域一体化的深入推进,只有通过高层级制定主体之间的有效对接,才能根本性地解决各地区行政裁量权基准间的冲突问题,为实现跨区域立法规范适用的统一性与协调性提供制度保障。

第三,关于行政裁量权基准制定的职责。在确立高层级行政机关作为行政裁量权基准的制定主体后,还需进一步明确各制定主体的职责。职责的明确既是一种权力的赋予,也意味着责任的承担,有助于防止实践中可能出现的推诿扯皮或争相制定问题。目前,尽管国务院发布的行政规范性文件及少数地方政府规章提出行政机关应制定行政裁量权基准的要求,但在国家法律层面,制定行政裁量权基准尚未普遍成为行政机关的一项法定义务。⁽²⁵⁾例如,《行政处罚法》仅规定行政机关“可以”而非“必须”制定行政处罚裁量基准,这意味着行政机关在此事项上仍享有裁量空间。⁽²⁶⁾因此,有必要将行政裁量权基准的制定及其跨区域衔接明确为相关行政机关的法定职责,而非可选择性事项,并从顶层设计入手,系统构建行政裁量权基准的跨区域衔接机制,确保裁量基准在制定和实施过程中的衔接与协调。

至于职责明确方式,对于中央层面的立法,应在相关法律、行政法规或部门规章中明确行政裁量权基准的制定主体,并将其确定为法定职责。如《民用航空法》第128条第1款规定:“国内航空运输承运人的赔偿责任限额由国务院民用航空主管部门制定,报国务院批准后公布执行。”该条款直接授权国务院民用航空主管部门制定相应的行政裁量权基准,具备明确的法律依据。而在缺乏明确规定的情况下,则由业务关联最为紧密的主管部门负责制定;如出现权限争议,可由国务院指定相关主管部门,或由国务院司法行政部门牵头制定。对于需由地方政府制定的行政裁量权基准,无论是中央层面的立法

(24) 参见胡建森:《行政裁量权基准的属性、制定和适用》,载《中国司法》2022年第8期,第47页。

(25) 参见王贵松:《行政裁量基准的设定与适用》,载《华东政法大学学报》2016年第3期,第67页。

(26) 参见周佑勇:《行政处罚裁量基准的法治化及其限度——评新修订的〈行政处罚法〉第34条》,载《法律科学》2021年第5期,第57页。

还是省级地方立法,⁽²⁷⁾可委托业务最相关的政府工作部门承担具体起草工作,以提升制定的效率。

在明确行政裁量权基准制定职责的基础上,应推动相关行政机关及时制定行政裁量权基准,实现裁量标准的制度化、行为的规范化与管理的科学化,确保执法活动具备细化、可操作的依据。已制定的行政裁量权基准应依法向社会公开,主动接受社会监督。同时,应建立动态更新与调整机制,一旦所依据的法律、法规或规章发生修订,或客观情形发生重大变化,相关行政机关应及时对行政裁量权基准进行修正,以保持其合法性与适应性。

(二) 限缩作为行政裁量权基准的依据

当前,作为行政裁量权基准制定依据的立法规范数量过多,已成为引致裁量基准乱象与跨区域衔接困难的重要根源。由于立法规范数量庞杂且相互间存在不一致甚至冲突问题,难以确保行政裁量权基准在跨区域实施中的协调与衔接。事实上,并非所有立法规范均需通过制定行政裁量权基准加以具体化,有些立法规范本身即应具备细化且可操作的特性,无需二次细化。因此,必须对行政裁量权基准的制定依据进行合理限缩,解决依据的碎片化问题,从制度源头化解行政裁量权基准的不协调困境。

行政裁量权基准的制定应主要以法律、行政法规、部门规章及省级地方性法规为依据,在少数情况下可延伸至省级政府规章;而设区的市地方性法规、政府规章,则不宜继续作为制定行政裁量权基准的依据。具体而言,由于法律、行政法规和部门规章在全国范围内适用,其内容往往较为原则或概括,因此,有必要通过行政裁量权基准予以细化实施;省级地方性法规通常具有一定创制性,同样有必要通过行政裁量权基准增强其可操作性。相比之下,除法律特别授权的先行先试型地方立法外,设区的市所制定的地方性法规和政府规章主要属于实施性立法;即便其在行政处罚、行政许可等方面具有一定程度的设定权,仍应以“可操作性”作为立法原则,避免采用概括性、原则性的立法表述,无需再次细化。而且,根据《立法法》的规定,设区的市地方立法的调整事项范围较为有限,主要集中于“城乡建设与管理、生态文明建设、历史文化保护、基层治理”等有限领域,这也要求其内容应更为具体、明确,具备较强的执行性与精确度,不宜作为细化的对象。特别是,过多将低层级的立法规范作为行政裁量基准的制定依据,会显著增加跨区域协调与衔接的难度。因此,有必要对作为裁量基准依据的范围进行限缩。此外,还应避免以下两类情形:其一,不宜以行政规范性文件为依据制定裁量基准。这类文件数量庞大、内容复杂,且其本身应以可操作性为核心追求。其二,不应向上级行政机关已制定的行政裁量权基准再予以细化,层层加细只会导致规范冲突与衔接困难。

通过缩减上述依据,可使行政裁量权基准更能集中成为落实法律行政法规等高层级立法规范的手段,也减少因制定依据繁杂而引发的规范冲突与不协调问题,从根本上解决当前裁量基准制度中存在的乱象与衔接困境。

(27) 由于笔者将地方的行政裁量权基准制定主体明确为省级政府,不存在职责再划分问题,但具体由哪个部门起草,仍需进一步明确。

（三）建立健全跨区域衔接的工作机制

要在构造整体论的框架下,通过明确行政裁量权基准跨区域衔接的具体方法、表现形式及争议解决机制等关键要素,系统化解各类碎片化问题,实现行政裁量权基准跨区域衔接的整体效能。

1. 行政裁量权基准跨区域衔接方法

要以区域合作、区域一体化为总目标,协同制定行政裁量权基准。可根据不同的衔接目标,采取相应的衔接方法。

第一,联合制定并统一适用的方法。在法律、行政法规及部门规章尚未由国务院相关部门统一制定行政裁量权基准,或在各地的地方立法中均有相关规定而需要制定行政裁量权基准时,可由各地方在充分协商的基础上,共同制定适用于整个区域的行政裁量权基准,以推进裁量基准的规范与协调。需说明的是,行政裁量权基准衔接可能有多种方法,根据衔接的紧密度可归纳为三种:一是初步协商、各自制定,即在协商达成初步共识后,各地再结合本地实际情况进一步制定适合本地区的行政裁量权基准,这是一种较浅层次的衔接。二是协商一致、各自通过,即区域内各地区在对行政裁量权基准文本进行充分协商并达成共识的基础上,分别履行通过程序并予以发布,在各自行政区内适用行政裁量权基准。此种衔接方式虽未实现制度上的高度一体化,但仍不失为一种较为可行的选择。三是一个文本、共同发布、统一适用,即在各地协商形成一致的行政裁量权基准文本后,采取联合发布方式,并在各地方直接适用该文本。显然,第三种方法是一种紧密型衔接方式,是行政裁量权基准跨区域衔接的发展趋势。

联合制定并统一适用相同的行政裁量权基准在相关领域和区域已有成功的实践探索,其可行性及实效性也得到了验证。例如,长三角三省一市税务机关联合发布了《长江三角洲区域税务轻微违法行为“首违不罚”清单》,对18项税务违法行为统一适用“首违不罚”规则;出台《长江三角洲区域申报发票类税务违法行为行政处罚裁量基准》,实现了区域内19项税务行政处罚裁量标准的一致。此外,长三角三省一市还共同制定了《长江三角洲区域生态环境行政处罚裁量规则》,在裁量模式、考量因素、特殊情形及罚款计算方式等方面确立了统一规范。类似地,京津冀三地于2021年联合印发了《京津冀税务行政处罚裁量基准》,明确在三地范围内统一适用该基准,并同步废止原有各地的地方标准。2024年9月,北京市、天津市、河北省、山西省、内蒙古自治区等华北五省(区、市),共同发布《华北区域税务行政处罚裁量基准》,覆盖税务登记、账簿凭证、纳税申报等7大类54项违法行为,实现了违法事项界定、不予处罚情形、裁量阶次和处罚标准的“四统一”,有效压缩了裁量空间,减少了执法随意性。这些地方较好的尝试,为推进行政裁量权基准跨区域衔接提供了良好范本。为此,有必要将这些地方的经验加以总结提升,并予以进一步推广,最终形成区域共同起草、联合制定、同时实施的行政裁量权基准跨区域衔接路径。

为保证此类行政裁量权基准的科学性与合理性,在制定过程中,要重点注意以下三方面:一是要充分研究论证,科学分析影响行政执法行为的裁量因素,充分考量行政裁量

权基准的实施效果,实现各裁量阶次适当、均衡,确保裁量权基准科学合理、管用好用;二是在行政裁量权基准制定过程中,要广泛吸纳一线执法机关和执法人员、相关领域专家、行政相对人的意见,确保行政裁量权基准的高质量。三是为保障行政裁量权基准的权威性与合法性,无论制定主体为国务院主管部门还是省级政府,均应建立由法制机构牵头、业务机构协同参与的起草机制,并经国务院部门会议或省级政府会议讨论通过,由此形成行政裁量权基准制定的多主体协同工作机制。

第二,签订合作协议的方法。签订合作协议的方法在行政裁量权基准跨区域衔接中具有独特的作用。该方法既可用于解决行政裁量权基准无需完全统一,但需要协调的情形;也可用于行政裁量权基准需要统一,但由各地自行制定的情形。

就无需完全统一,但需要协调的情形而言,通过共同签署合作协议,各地得以协商并共同制定特定领域的行政裁量权基准,就其总体幅度达成共识。此举不仅为后续的协调与衔接工作奠定基础,还可有效避免各地裁量基准设定过宽或过窄的问题。该方法在确保统一性的同时,也为不同地区及其执法主体预留适度的空间,使其能够在相互衔接的“量罚段”内,依据具体个案情形作出合理选择,从而在不完全排除个案裁量权的前提下,提升执法的一致性与适应性。⁽²⁸⁾比如,对于京津冀区域内的低空飞行违法行为,由于其对三地安全造成的实际影响存在差异,因而不可能要求采用统一的行政裁量权基准,但要在衔接的基础上进行分工。具体可通过合作协议方式,对不同地方的裁量基准幅度进行协调,为各地进一步制定裁量基准奠定基础。又如,对相关领域的行政许可行为,除了要规定行政裁量权基准制定的基本要求外,各地还可通过合作协议的方式就以下内容进行协商:裁量范围的界定,包括许可条件与程序、办理时限、不予受理的情形,许可的变更、撤回、撤销与注销等环节所需材料。同时,在合作协议中还可明确禁止在行政裁量权基准中出现包括增设许可条件或环节、追加证明材料、设置或变相设置歧视性条款或地域限制等不公平内容、限制申请人自主选择权、指定中介服务机构等。

就需要统一,但由各地自行制定的情形而言,主要是为了消除部分地方对联合发布行政裁量权基准的合法性及其法律属性的疑虑。实践中,已有一些地方通过签订此类合作协议方式积极探索行政裁量权基准的跨区域衔接问题。例如,在公平竞争领域,沪苏浙皖的市场监管局负责人共同签署了《长三角地区公平竞争政策一体化推进合作协议》,明确了包括加强公平竞争审查制度实施协同、推进经营者集中审查区域合作、开展反垄断与反不正当竞争执法协作以及整体推进竞争倡导工作等4个方面14项具体协作内容。⁽²⁹⁾在生态环境领域,沪苏浙皖的生态环境厅(局)共同签署了《协同推进长三角区域生态环境行政处罚裁量基准一体化工作备忘录》,依据该备忘录所确立的统一裁量基准模板,各地分别发布其行政裁量权基准,实现了同步发布与实施,并确保核心内容一

(28) 参见周佑勇、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》,载《东南大学学报》(哲学社会科学版)2010年第4期,第50页。

(29) 参见《长三角签署公平竞争政策一体化推进合作协议》,载人民网, <http://js.people.com.cn/n2/2023/0914/c360301-40569637.html>, 2025年3月2日访问。

致,从而在实质上达成了长三角地区生态环境行政处罚裁量基准的统一,⁽³⁰⁾有效协调了该领域的行政裁量工作。又如,京津冀签订了《京津冀三地公安机关“放管服”改革优化营商环境领域相关合作协议》,推出了包括“同事同标”“跨省通办”和“同案同罚”事项,并推动了网络安全领域 77 项行政处罚职权裁量基准的统一。需强调的是,为便于协调与衔接,此类合作协议的签订主体宜为省级人民政府,或经授权的政府相关主管部门,以保障合作的权威性与实施效力,并为跨区域衔接提供有利条件。

第三,推动已有行政裁量权基准与执法结果的跨区域互认。跨区域互认主要适用于以下两种情形:一是在体现地区差异的行政裁量权基准方面,各地可在协商一致的基础上分别制定适用于本地区的细则,但需建立相互认可机制;二是对现行执法标准下已形成的执法结果,如不影响区域合作的整体目标与合法性,各地也应予以互认。通过推进不同地区在执法标准与执法结果上的互认,可有效减少制度性交易成本,促进区域合作发展与深度融合。

2. 以规章形式承载行政裁量权基准

行政裁量权基准是对法律法规规章的解释和细化,这种解释必须以一定的载体予以呈现。关于行政裁量权基准应以何种形式呈现,目前存在不同观点与实践。现有观点多将其视为内部规则⁽³¹⁾、行政内部规定⁽³²⁾、内部行政规范性文件⁽³³⁾、行政规范性文件⁽³⁴⁾。因此,实践中其载体形式也多种多样,包括文件、会议纪要、执法指南等,特别是某些主体仅以内部文件的形式在行政系统内传达,并未对外公开。而国务院办公厅《关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见》规定的行政裁量权基准既可采用规章形式,也可采用规范性文件形式。这种不确定的规定,不仅不利于行政裁量权基准法律效力的明确,也对其跨区域衔接产生不利影响。

当前,由于制定主体多层级,且对行政裁量权基准的体现载体重视不足,因此,行政裁量权基准大多仍以规范性文件甚至内部文件作为载体;即便是由国务院主管部门制定的行政裁量权基准,也常以规范性文件形式呈现。这不仅导致其规范性和透明度不足,也引发对其法律效力与位阶的质疑,进而削弱了跨区域衔接的实践价值:“其可能仅仅具有指导作用,原则上对当事人并无法律约束力”⁽³⁵⁾,特别是此类行政裁量权基准极易成为行政复议或行政诉讼附带审查的对象,既影响其稳定性,也给跨区域衔接带来诸多不确定因素。

为实现行政裁量权基准跨区域的有效衔接,有必要统一行政裁量权基准的体现形式,笔者建议应当以政府规章的形式体现行政裁量权基准。具体而言,由国务院主管部

(30) 参见李幸祥:《长三角行政处罚裁量基准一体化研究》,载《上海城市管理》2022年第6期,第60页。

(31) 参见熊樟林:《行政裁量基准运作原理重述》,北京大学出版社2020年版,第87页。

(32) 参见王天华:《裁量标准基本理论问题刍议》,载《浙江学刊》2006年第6期,第127页。

(33) 参见王青斌:《行政裁量基准的法律属性及其效力分析》,载《政治与法律》2023年第7期,第18页。

(34) 参见前注,周佑勇文,第20页。

(35) William Funk, *A Primer on Nonlegislative Rules*, *Administrative Law Review*, Vol.53:1321, p.1322 (2001).

门作为制定主体时,应采用部门规章形式,即使裁量基准是对部门规章的细化,也最好以规章的形式予以体现;由省级政府作为制定主体时,则应采用地方政府规章形式。倘若在某些情况下由设区的市政府制定行政裁量权基准,也宜采取相应层级的地方政府规章的形式予以体现。通过强化行政裁量权基准的规范载体,可增强其法律效力,为跨区域衔接与统一适用奠定坚实基础。对于跨区域联合制定的行政裁量权基准,相关地方政府也应采用联合规章形式,以实现行政裁量权基准较高的法律效力。

3. 建立行政裁量权基准运用的争议解决机制

在行政裁量权基准跨区域衔接过程中,即便建立起相应的衔接机制并采取一定方式强化行政裁量权基准跨区域的协调,但实践中仍难以避免冲突的发生。因此,构建一套有效的争议解决机制,对于实质性推进行政裁量权基准的跨区域衔接具有重要意义。

具体而言,在跨区域衔接过程中,可能出现因对同一立法规范的理解差异而导致不同地区制定的行政裁量权基准不一致的问题,或因所依据的规范本身存在差异而引起裁量基准的冲突,或因“地方政府是各自行政区域的利益主体,有独立的利益意识”⁽³⁶⁾而产生的不同地方利益的博弈。这些情形均需通过权威、中立的机制予以解释与协调,以保障跨区域行政裁量权基准的统一性和衔接目标的实现。首先,应设立区域行政裁量权基准协调工作机构,专门负责处理跨区域行政裁量权基准制定与适用中出现的争议。该机构除由相关地方司法行政部门的代表组成外,还应广泛吸纳法学、公共管理及相关实务部门的专家参与,借助其专业性与中立性,更客观、科学地研判和处理争议问题。其次,应确立明确的争议解决程序。当区域内任何一地认为其他地方的行政裁量权基准存在不协调且可能损害本地利益或区域整体利益时,可向该工作机构提出异议。该工作机构应及时组织相关地方进行协商,引入专家论证和咨询程序,并通过提出建议、调解矛盾等方式推动争议的有效解决。

五、行政裁量权基准跨区域衔接的配套与保障

构造整体论不仅关注行政裁量权基准制度本身及其跨区域衔接机制的构建,还关注衔接过程中可能面临的其他障碍,为跨区域衔接提供配套措施与保障机制,确保行政裁量权基准跨区域衔接的顺利进行。

(一) 完善行政裁量权基准跨区域衔接的法律依据

作为规范行政权行使的重要手段,行政裁量权基准制度的完善及其跨区域衔接机制的建设,不仅需要具备明确的法律依据以赋予其跨区域衔接的合法性和强制约束力,还应尽可能依托于唯一的法律依据,以避免因依据过多而出现“规范本身失范”的问题。当前,我国规范行政裁量权基准制定行为的依据主要体现为各类规范性文件。在国家层

(36) 金太军:《从行政区行政到区域公共管理——政府治理形态嬗变的博弈分析》,载《中国社会科学》2007年第6期,第62页。

面,最具代表性的是国务院办公厅印发的《关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见》。然而,该文件在性质上属于行政规范性文件,效力位阶较低、约束力有限,且未对行政裁量权基准的跨区域衔接问题作出规定,因而难以为此类衔接提供有力的法律支撑。而《行政处罚法》虽设立了行政裁量权基准的相关条款,⁽³⁷⁾但其适用范围仅限于行政处罚领域,未涵盖行政许可、行政征收征用、行政确认等其他行政行为,且该条款内容较为原则,缺乏具体制度设计,尤其未涉及行政处罚裁量基准在跨区域衔接方面的要求,无法有效应对实践中复杂的行政裁量权基准跨区域衔接问题。而各地方、国务院各部门的依据,虽对本地区本行业的行政裁量权基准具有规范作用,却因为缺乏整体观而加剧了此类规范的碎片化,不利于行政裁量权基准的整体规制以及跨区域衔接目标的实现。因此,有必要推进国家层面的统一立法,以法律或行政法规的形式,对行政裁量权基准的制定与适用进行系统规定,明确行政裁量权基准的制定主体、程序要求、表现形式以及跨区域衔接机制等核心内容,从而将行政裁量权基准全面纳入法治化轨道,并为跨区域衔接提供坚实的法治保障。

(二) 进一步加强区域协同立法

进一步推进区域协同立法,主要是针对作为制定依据的地方立法而言的,也是实现行政裁量权基准跨区域衔接的基本要求。依据法律、行政法规及部门规章所制定的行政裁量权基准,相对较易协调并实现制度衔接。然而,当前各地行政机关制定裁量基准的主要依据仍是地方立法,尤其是地方性法规。现实中,因地方立法之间协同不足,导致行政裁量权基准不一致、不协调的问题,已构成跨区域衔接的根源性障碍。若源头性问题未能得到有效解决,就无法解决由源头衍生出来的行政裁量权基准跨区域衔接问题。因此,加强地方立法之间的区域协同立法,是提升行政裁量权基准跨区域衔接的重要保障,也是从根源上破解衔接难题的关键举措。

值得注意的是,新修订的《立法法》与《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》已对区域协同立法作出明确规定;此外,《长江保护法》《黄河保护法》等流域性立法也为区域协同立法提供了法律依据。为减少行政裁量权基准在跨区域衔接中的障碍,特别是因规范依据不一致所引发的衔接困难,要依据上述法律中关于区域协同立法的要求,进一步加强地方立法间的协调,确保新出台的地方立法之间的协同性,确保涉及执法标准的相关立法能够在制定阶段即实现协同,为推进行政裁量权基准跨区域衔接提供规范基础,并从源头上化解跨区域行政裁量权基准不衔接的困境。此外,在现阶段,即使各地相关立法存在一定的差异,只要不违背基本原则,各地在裁量基准制定方面也应积极寻求协调空间,努力推动行政裁量权基准跨区域的有效衔接。

(三) 加强数字技术的赋能作用

强化数字技术的赋能作用,是推进行政裁量权基准跨区域衔接的重要保障路径。数

(37) 《行政处罚法》第34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”。

字技术突破了传统地理与物理空间的限制,在提升信息获取便捷性的同时,也增强了行政过程的透明度,不仅为区域合作提供了新动力,也为行政裁量权基准跨区域衔接创造了有利的技术条件。“跨层级和跨权限的行政行为挑战着传统的程序控权行为,进而形成新的权力格局和治理模式”⁽³⁸⁾。当前,数字技术已逐步应用于行政裁量权基准的运行实践,但受限于现行行政管理体制,跨区域数据共享与业务协同仍存在较大障碍。

为此,在推进行政裁量权基准跨区域衔接过程中,应充分发挥数字技术的赋能作用,发挥其在推动行政裁量基准跨区域衔接中的工具性作用和技术保障功能。一是建立跨区域的行政裁量权基准数字化数据库与共享平台,支持区域内各地实时查询不同地区的裁量标准,增强各地行政裁量权基准的透明度,并能根据法律法规的变化及时更新,为跨区域衔接奠定基础。二是运用算法模型对历史数据进行深度挖掘,识别区域间行政裁量权基准差异显著的领域,发现模糊或冲突的条款,实现对异常偏差的自动预警,为制定或调整裁量基准提供技术支撑。三是依托数字技术建立跨区域执法案例数据库,系统开展大样本数据采集与多维度分析,总结执法实践经验,科学预测高发违法类型、危害程度及其对应的法律效果等级,为行政裁量权基准的制定与修订提供参考依据。⁽³⁹⁾四是借助大数据技术实现执法行为的实时监测与动态评估,及时识别和纠正执法偏差,不断提升行政裁量权基准适用的规范性与一致性,增强区域执法的公信力和整体效能。

六、结 语

行政裁量权基准的跨区域衔接,既是区域一体化发展的重要产物与必然趋势,也是深化行政裁量权基准制度改革的新要求。在持续完善行政裁量权基准制度的基础上,必须进一步推动其跨区域衔接机制的构建与强化。那种主张“给予裁量基准较为宽松的发展环境,建构区别外部控权理念的系统,拒绝那种饱含绝对精神的过高法治理念,架构体现相对意义的制度细节”⁽⁴⁰⁾的观点,显然已难以适应新时代区域一体化发展的内在要求。当然,推进行政裁量权基准跨区域衔接,并非完全否定各地区间的差异性,也并非彻底取消执法人员的自由裁量权或否定地方特有的裁量空间,而是旨在实现行政裁量权基准区域层面的协调与对接,进而使之成为促进区域深度融合的重要制度工具。故而,行政裁量权基准的跨区域衔接主要适用于具有区域性、协同性特征的公共事项,此类事项通常具有空间上的跨界性、利益上的关联性以及治理上的相互依赖性;至于属于地方专属管辖或具有显著地域特殊性的事项,则仍应以地方自主制定为主。由于行政裁量权基准跨区域衔接尚处于探索之中,可考虑在部分地方选定特定领域开展试点工作,积累成熟、可复制的经验后,再逐步推广至全国其他区域;同时,也要系统总结当前一些地区的

(38) 金梦:《数字时代科学立法的法理研究》,载《中国法学》2024年第4期,第54页。

(39) 参见前注,周佑勇文,第21页。

(40) 熊樟林:《裁量基准的控权逻辑》,载姜明安主编:《行政法论丛》(第13卷),法律出版社2010年版,第332页。

实践探索,提炼出具有借鉴意义的做法。在此基础上,从国家层面进行顶层设计,构建系统、有效的行政裁量权基准跨区域衔接体制与机制。与此同时,应加强相关立法工作,对行政裁量权基准及其跨区域衔接问题作出规定,明确制定主体、权限与职责,确立跨区域衔接的法定义务,并构建科学合理的衔接机制,为行政裁量权基准制度的完善与跨区域协同提供坚实的法律依据,使其在法治的轨道上运行。

Abstract: The continuous deepening of regional cooperation in China and its inherent requirement for the unity of regional administrative rules have made the cross-regional connection of administrative discretion benchmarks a realistic and urgent task, and have also constituted the objective background for promoting the cross-regional connection of administrative discretion benchmarks. The benchmark of administrative discretion faces many problems that need to be solved urgently, including the diversification of the main body and the ambiguity of authority, the complexity diversity of normative basis leading to frequent conflicts of discretion benchmarks, and the lack of connection mechanism resulting in poor coordination between regions. Therefore, the holistic theory should be followed, and the systematization and synergy thinking should be applied to construct a new administrative discretion benchmark that meets the needs of regional integration development. In terms of system design, it is necessary to clarify the high-level formulators and their scope of responsibilities, limit the normative basis for the formulation of administrative discretion benchmarks, and establish a sound cross-regional connection mechanism. In terms of supporting measures and safeguards, it is necessary to unify legislation to provide legal basis for the cross-regional connection of administrative discretion benchmarks, to promote the process of regional coordinated legislation and to strengthen the empowering role of digital technology, which provides a solid guarantee for the cross-regional connection of administrative discretion benchmarks.

(责任编辑:唐月洁)