

打造“阳光执法” 压缩“弹性空间”

广州规范行政执法“自由裁量权”

本报记者 吴 冰

独 家

广州某工商所查处了两起无照擦皮鞋案件,一个罚了 2000 元,另一个只罚了 300 元;偷一辆自行车,有的治安拘留 15 天,有的罚款 100 元了事。同案不同罚,造成这种现象的主因是执法人员行使行政执法自由裁量权时不够规范。

长期以来,由于行政执法自由裁量空间过大,一些当事人碰到处罚,第一反应是,赶紧托熟人说情,希望在处罚幅度内减轻处罚。

今年 7 月 4 日,广州市政府出台了《广州市规范行政执法自由裁量权规定》(以下简称《规定》),并在市城管局、规划局等 5 个部门开始试行。该规定预示着全市 9782 项行政执法行为将逐步细化,以最大限度地压缩执法人员手中的“弹性空间”。这是全国第一部规范行政执法自由裁量权的地方性政府规章。

一个月来,规范行政执法自由裁量权给试行的 5 个部门带来了什么变化?在试行中发现了哪些问题?记者对此进行了调查采访。

① 试点 从全面梳理 裁量事项做起

来自湖南的李贵生在广州生活已经 7 年,一直在天河公园附近摆水果摊,也和城管、工商人员捉了 7 年“迷藏”。8 月 9 日,面对记者的询问,李贵生说:“如今好多了,轻微违反规定,比如时间不对或没在指定地点,按规定罚款 50 元。过去乱罚你没商量,运气不好时还被罚过几千元。”

这仅仅是众多案例中的一个。广州市从 7 月 4 日试点规范行政执法自由裁量权以来,经过一个多月梳理,初步见到了成效。广州市法制办执法监督室魏富忠处长介绍说:“广州市各级行政执法主体实施的现行有效的法律、法规、规章共有 2603 部,行政执法行为就有 9782 项之多,涉及执法主体单位 206 家。大多数的行政执法行为都存在一定的自由裁量空间。大量的行政执法自由裁量权,没有统一的规范和标准。”

为此,广州市先从市规划局、城管局等 5 个试点单位做起。“规范行政执法自由裁量权,关键在量化。”广州市法制办把功夫下在“量化”的确定上,组织 5 家试点单位,对本部门、本系统实施的法律、法规和规章中带有裁量幅度的行政处罚、行政许可条款进行了全面梳理统计。

如何让行政自由裁量权由“粗”变“细”,由弹性变刚性?

记者了解到,涉及违反人民防空法的行政处罚,按规定罚款额可以在“10 万元以下”。面对较大的弹性空间,个别执法人员可能会先告知当事人按上限罚款,如果当事人找到过硬关系说情,执法者“给足面子”可能警告一下或只

规范行政执法自由裁量权是为打造“阳光执法”,将“放在抽屉中”的自由裁量权,拿到桌面上来。

早在 2007 年 12 月 25 日,广州市法制办组织召开了《广州行政执法自由裁量权规定》专家论证会,在此基础上多次讨论形成《广州规范行政执法自由裁量权规定》(草案)提交市政府常务会议讨论通过并公布。据了解,目前全国已有部分地区对规范自由裁量权作出了相应规定,但大多是规范行政处罚和行政许可中的自由裁量权。而广州市的规定则以政府令形式,规范了所有

“广州市城管局 2008 年处理的案件多达 8.3 万多起。”广州市城管局法制处处长林文毅告诉记者,城管执法案件量大,涉及的法律法规多,给予的自由裁量权也大。比如市容环境执法中,对工地的污泥车开出来,可处罚款 2 万元以下,如何掌握只能看具体情况。

在广州珠江新城工地开了 5 年“泥头车”的老赵,三年前因泥车未洗净“态度不好”被重罚过 1 万元,前两天同样因“车身泥多未洗”,按照细化后的市容环境法规处理,只被罚了 300 元,他觉得较易接受。

“自由裁量权的规范可让一线执法人员执法有据,便于执法。行使自由裁量权应当符合立法宗旨,排除不相关因素的干扰,所采取的措施和手段应当必要、适当。目前这正在逐步变成广州的现实。”林文毅说。

② 细化 让裁量权由弹性变硬性

罚 5000 元了事。

如今,这一情况正在改变。魏富忠拿出一沓正在细化的标准给记者看,在人民

③ 公开 将“抽屉”中的执法权摆上桌面

的行政执法中的自由裁量权。

广州市质量技术监督局法制处徐立明副处长介绍说,以市质监局为例,该局下属 13 个直属局,经常出现案情相同、各区局的处罚不同,甚至有的各科室之间,同案都不同罚。为此,广州市质量技术监督局将对涉及 300 多部法律、法规的最常

④ 探索 与执法部门的“利益”博弈

记者了解到,先行探索全面规范行政执法自由裁量权的广州也有压力,如何切实解决以往存在的问题就是首先面临的一个考验。

为此,作为试点单位,广州市城管局专门成立了一个领导小组,并从基层一线抽调经验丰富的执法人员,共同起草规范执法细则,以求方案吸纳基层执法人员的丰富经验,使其有可操作性。

广州市也有部分单位对规范行政执法自由裁量权有顾虑,对信息公开有畏难情绪。他们认为,自由裁量权就是给执

防空法的行政处罚案例上,根据不同情况执法分别细化为:警告、2 万—5 万元和 5 万—10 万元三种处罚标准。每种处罚都

用部分,进行分解细化操作。在全市范围规范统一处罚标准,实现过罚相当。

记者看到,《规定》第九条要求“市行政执法主体应当以行政规范性文件的形式对行政执法自由裁量权的标准、条件、种类、幅度、方式、时限予以合理细化、量化,报市人民政府法制机构审查后公布实施。”按照

法人员的权力,只能内部掌握操作;以管、罚为主的传统执法观念和执法习惯,使少数部门和人员仍将罚款自由裁量权作为“私权领地”。

“这种主观认识和客观环境,短时间内难以根本改变。”一些专家认为,深层次阻力导致了推进进度一时间还难以加快。

“工作量非常大,这也是今后 3 到 5 年的长期工作。全市 9782 项行政执法行为,如果每项细化按 10 条计算,就达到 9 万多项。涉及的执法条款数量繁多,违法行为情节不一,在标准细化上一时还难以



执法岂能参照“态度”好坏? 李晓宜绘(CFP)

有详细的说明,执法双方一目了然。

“你乱处罚不行,你想包庇也不行。这里都有明确规定。”

魏富忠表示,裁量标准的细化,较好地规范了行政执法行为,使行政相对人能够对号入座,自觉接受处罚,从根本上消除因条件模糊、人为因素,造成行政自由裁量的随意性和不公开、不公正性。

规定,广州市的各级行政执法主体,都必须对本部门执行的法律、法规、规章规定有裁量幅度的各种执法行为的裁量权进行细化、量化,并对外公布实施。

以往在谈论自由裁量权时,往往指的是行政执法主体或执法人员在具体的行政执法过程中对法律法规规章的适用问题,未涉及是否立案,是否受理,是否作出行政执法行为等问题。《规定》第十条对此问题作出了明确规定,行政执法主体必须明确在何种情况下应该受理、立案或作出行政执法行为等。

全部到位。”魏富忠感慨地说:“目前行政处罚细化标准有待加大推进力度,但人手有限,只能先从试点部门示范做起,总结经验后再向全市推开。每年年底纳入行政执法考核评议验收。”

“千难万难,领导重视支持就不难,部门放下私心就好办。实践中,广州不提倡各市县自行制定裁量标准,避免出现市与市、县与县之间不相一致,同一违法行为所受处罚幅度因地区而异的问题。”广州市政府法制办副主任丁连军说。

“这预示着我们从重视立法到立法、执法并重的转变。规范自由裁量权是行政机关的自我限权、自我约束。尽管下了很大决心推进,但执行监督制约方面的法律尚属空白。”广州法制办副主任刘朝阳说。

全国规范自由裁量权制度建设一览表

公布单位	名 称	公布日期	实施日期
淄博市政府	淄博市规范行政处罚自由裁量权若干规定	2007 年 7 月 8 日	2007 年 9 月 1 日
福州市政府	福州市规范行政处罚自由裁量权规定	2007 年 12 月 7 日	2008 年 1 月 1 日
宁波市政府	宁波市行政处罚自由裁量权行使规则	2007 年 11 月 9 日	2008 年 1 月 1 日
吉林市政府	吉林市行政处罚自由裁量权监督暂行规定	2008 年 7 月 15 日	2008 年 9 月 1 日
厦门市政府	厦门市规范行政处罚自由裁量权规定	2009 年 1 月 17 日	2009 年 7 月 1 日
广州市政府	广州市规范行政执法自由裁量权规定	2009 年 5 月 27 日	2009 年 7 月 4 日

国务院法制办提供

自由 裁量 须有度

王比学

□不受约束的自由裁量权影响法律的权威性和严肃性

□让自由裁量有度、权力寻租无门

广州市为规范行政执法行为,将全市 9782 项规定有裁量幅度的执法行为,逐步统一细化、量化相关裁量标准,并对外公布实施。这一举措为行政执法自由裁量权受限,意味着长期以来存在的行政执法“同案不同罚”问题将有望得到解决,具有重要的现实意义。

行政执法自由裁量权是指国家行政机关在法律、法规规定的原则和范围内有选择余地地处置权力,即在行政执法权限范围内,对行政违法行为是否给予行政处罚、给予何种行政处罚、在什么幅度内进行处分进行自由裁量。

自由裁量权是行政机关进行行政管理不可缺少的条件。因为各地区的经济和社会、文化发展不平衡,面对复杂的社会现实,法律法规不可能罗列穷尽。因此,很多法律法规的规定都比较原则,有一些可供行政机关自由裁量的幅度,从而便于管理者根据现实生活的不同情况进行操作。

在现实生活中,一些地方、一些部门存在着滥用行政执法自由裁量权的现象。原因有二:一是执法者以权谋私,进行权力寻租,“凭感觉”、“凭关系”行使自由裁量权;二是执法者本身并不想滥用自由裁量权,但由于个人对事物的认识水平、对法律法规的理解能力、执行标准判断不同,造成裁量幅度出现较大偏差。

不受约束的自由裁量权影响了法律的权威性和严肃性,损害了政府的公信力,容易引起群众不信任,产生对立情绪,不配合执法。同时也很可能成为某些行政执法人员以权谋私的工具,成为滋生腐败的土壤。陕西省检察机关有调查显示:从该省近年查办的职务犯罪案件情况看,滥用自由裁量权的案件,占行政执法机关职务犯罪案件三分之一强。

对自由裁量权加以限制确有必要,它首先能减少或避免因执法产生的腐败,防止公权私用。处理幅度一目了然,执法者想“暗箱操作”都无从下手。其次,能防止相同案件处理结果相去甚远。其三,有助于被执法者的理解,从而配合执法。只有对处理罚则进行细化、规范化并公之于众,被执法者才能心服口服。

广州在全国率先对所有行政行为的自由裁量权进行规范,让自由裁量有度、权力寻租无门,是有效监督行政权力的一个重要突破口,是推进依法行政、防止权力腐败的重要内容,标志着又向构建法治政府迈进了一步,值得其他地方借鉴。