

GUIFAN XINGSHI XINGZHENG CAILIANGQUAN
SHIJIAN YU TANSUO

规范行使行政裁量权 实践与探索

王永明 沈 赤 / 主编



经济科学出版社
Economic Science Press

D922.104
20177

阅 览

绍兴市科技计划重点社会发展项目（2010A23007）研究成果

规范行使行政裁量权 实践与探索

王永明 沈 赤 主编



经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

规范行使行政裁量权实践与探索 / 王永明, 沈赤主编.
—北京: 经济科学出版社, 2012. 3
ISBN 978 - 7 - 5141 - 1604 - 5

I. ①规… II. ①王…②沈… III. ①行政自由裁量
权 - 研究 - 中国 IV. ①D922. 104

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 028128 号

责任编辑: 段 钢
责任校对: 杨晓莹
责任印制: 邱 天

规范行使行政裁量权实践与探索

王永明 沈 赤 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142
总编辑部电话: 88191217 发行部电话: 88191537

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京密兴印刷厂印装

710 × 1000 16 开 8 印张 150000 字

2012 年 10 月第 1 版 2012 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1604 - 5 定价: 32.80 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 88191502)

(版权所有 翻印必究)

前 言

自 2004 年 3 月国务院颁布《全面推进依法行政实施纲要》以来,地方政府坚持把依法行政与建设法治政府统一起来,各级行政机关及其工作人员法治意识不断增强,依法行政能力明显提升。近年来,绍兴市政府与行政执法部门通过转变政府职能,完善行政执法工作机制,提升行政执法人员素质,促进了行政裁量权的规范行使、行政机关效能的提升,推进了地方政府依法行政水平的持续提升。

规范行使行政裁量权的实践与探索不仅是推进地方政府依法行政的关键所在,也是推动现代法治政府从“消极行政”向“积极行政”转变的核心内容。本书编写以行政裁量权规范行使为逻辑起点,以行政裁量权规范行使的基本原理、主要内容、系统构建为主线,阐述规范行使行政裁量权的基础知识与实践探索,旨在帮助各级地方政府部门与行政执法人员掌握行政裁量权规范行使的基本原理和方法,理解规范行使行政裁量权的意义、掌握规范行使行政裁量权的内容,提升规范行使行政裁量权的能力。

在本书编写过程中,特别重视与地方政府部门规范行使行政裁量权实务的紧密联系,包括绍兴市各政府部门规范行政裁量基准编制、推行典型案件执法模块、完善行政裁量权信息系统、加强行政执法事前预防、重视行政处罚事后监控、提高行政执法人员素质等治理内容。同时,基于浙江省绍兴县工商局与绍兴市运管处规范行使行政裁量权的综合实践积极探索了规范行使行政裁量权的控制系统。本书特别重视了规范行使行政裁量权的地方治理内容,力求语言平实,通俗易懂。

本书是适用各级地方政府、行政执法部门及行政执法人员,同时可为其他相关研究人员选用,有其广泛的适用空间。本书力求以下特色:第一,较好的可读性和拓展性。书中关于行政裁量权的涵义与控制原理概述精简,用语通俗,容易理解,并启发读者对相关问题的思考。第二,清晰的研究

路径。书中遵循“理论—实务—探索”的研究思路进行章节体系编排，尤其是规范行使行政裁量权的地方治理部分以“事前—事中—事后”顺序，围绕制度、程序、人员、技术等影响因素进行研究。第三，较强的实务性。本书编撰工作中我们对诸暨市文化广电新闻出版局与统计局、绍兴市质监局与运管处、越城区安监局、绍兴县工商局以及上虞市与嵊州市等相关行政执法部门作了大量的实证调研。

本书由绍兴市纪委监委王永明和绍兴文理学院党委委员、纪委书记沈赤主编，是绍兴市纪律检查委员会、市机关效能建设办公室与绍兴文理学院精诚合作的成果。书中参阅了大量国内有关文献资料与研究成果，凝练了绍兴市各市县行政执法机关长期规范行使行政裁量权的实践经验和体会，在此我们对文献作者与实务工作者的支持表示深深敬意和谢意。

本书编撰期间获得了绍兴市科技局项目资助，是2010年绍兴市科技计划重点社会发展项目（2010A23007）研究成果。尽管我们在编撰过程中竭尽全力，但由于经验欠缺、水平局限，书中难免存在不尽如人意，尚待完善之处，欢迎读者和同行批评指正。

编者

2012年2月

导 言

依法行政是依法治国的关键。随着我国依法行政的全面推进,行政法治问题已从形式正义转向实质正义,即要求行政执法过程中实现合法性与合理性的实质统一。随着经济社会的纵深发展,尤其是在社会特殊时期,如金融危机、公共卫生安全事件中对行政裁量权在广阔的裁量空间中如何保障弱势群体权益、维护社会公平正义等提出了新的挑战与要求。因为,行政裁量权是一柄“双刃剑”,既具有促进社会福祉的积极作用,也具有侵害行政相对方权益的可能。美国行政法学家施瓦茨说:“无限行政裁量权是残酷的统治,它比其他人为的统治手段对自由更具破坏性”。因此,如何将行政裁量权限定在合理范围内,以实现裁量自由与公平正义的融合成为现代行政法研究的重要内容之一。

行政裁量权的规范行使,不仅是推进地方政府依法行政的关键所在,也是推动现代法治政府从“消极行政”向“积极行政”转变的核心内容。当前,随着我国依法行政的全面推进,各级政府、行政执法部门及行政执法人员的依法行政水平有了一定提高。在新形势下,人民群众的法律意识日益增强,依法保护自身权益的要求也日益强烈。但是,一些行政执法部门及其行政执法人员的行政执法水平,仍难以适应依法行政和为创造公平有序的竞争环境的要求,违背依法行政执法理念与精神,损害社会、企业、公民合法权益的现象依然存在。这是影响地方政府执行力和公信力、造成社会不稳定的根源。因此,研究行政裁量权的规范行使,探索行之有效的规范行政裁量权的控制系统,使地方政府依法行政过程中积极发挥直接、能动地影响个人和企业等经济组织权利和义务、利益和责任作用,促使消极行政向积极行政转变具有较强的实践意义和理论价值。

关于规范行使行政裁量权的研究,目前法学界主要从理论层面进行探索,取得了较多的研究成果,有较多的论文和著。但是,绝大部分研究都

局限于理论上的探讨,缺乏对现实的关注。关于行政裁量权的控制问题研究,根据控制主体、控制理念、控制制度和控制技术不同,行政裁量权的控制可被归纳为四种模式:通过规则的命令控制模式,通过原则的指导控制模式,通过程序的竞争控制模式,通过监督的审查控制模式。学者侯凯中(2009)建设依法行政的现代民主法治国家必须为行政裁量权设置一系列规则,要求其存在和行使必须接受必要的控制,包括立法、行政、司法和社会等方面的法律控制。学者高建(2009)从行政伦理学的视角对这一权力的控制提出新的解决思路即伦理监控。学者崔卓兰(2009)认为行政裁量权的内部控制因其内发性、专业性、同步性等特征表现出无可替代的控权优势。只有建立健全行政控制的各项机制,并将其与立法、司法控制结合起来,才能让行政裁量权更为健康有序地运行。由此可见,目前学者们研究视角相对独立,从法律控制、程序控制、伦理控制、制度控制、内部控制等层面分别作了相关研究与论述,但是缺乏结合实践的系统研究。因此,关注地方实践现状的规范行政裁量权的研究相对缺乏,规范行使行政裁量权的控制系统探索还未完善。

基于目前研究现状,本课题把研究重心放在理论与实践的结合方面,更多地关注规范行使行政裁量权的控制系统方面。通过研究,努力构建富有特色的集源头控制、过程控制、技术控制和内外部控制于一体的综合控制系统,并试图总结出一套普遍化的、行之有效的规范行政裁量权的机制和方法,为实现“依法行政”由一般面上号召向具体实际操作的根本转变作出积极的努力。

目 录

导言	1
第一章 行政裁量权概述	1
第一节 行政裁量权的涵义	1
一、行政裁量权的概念	1
二、行政裁量权的特征	3
三、行政裁量权的分类	4
第二节 行政裁量权的控制	5
一、行政裁量权控制的认识	5
二、行政裁量权控制的原则	8
三、行政裁量权控制的环节	9
第二章 规范行使行政裁量权的实证分析	
——以浙江省为例	12
第一节 绍兴市规范行使行政裁量权的综合实践	12
一、绍兴市运管处规范行使行政裁量权的主要做法	12
二、绍兴县规范行使行政裁量权的基本实践	13
三、绍兴县工商局规范行使行政裁量权的执法实例	15
第二节 规范行使行政裁量权的实践经验	18
一、规范行使行政裁量权的工作成效	18
二、规范行使行政裁量权的实践启示	19
第三节 绍兴市规范行使行政裁量权的主要问题	20
一、当前行政裁量权规范行使主要问题	20

二、规范行使行政裁量权的对策思考	23
第三章 规范行使行政裁量权的控制系统	26
第一节 规范行政裁量权控制系统	26
一、控制系统概述	26
二、控制系统主要框架	31
第二节 控制系统运行机制	33
一、控制系统运行原则	33
二、控制系统运行措施	34
第四章 行政裁量权规范行使事前控制	36
第一节 行政裁量权行使的基准编制	36
一、行政裁量基准设定原则	36
二、行政裁量基准主要内容	38
三、行政裁量基准编制的主要措施	42
四、裁量基准编制应注意的问题	44
第二节 事前控制的实例参考	47
一、文化市场行政执法基准制度内容	47
二、安全监察行政执法事前控制类别	70
三、安监行政执法行政裁量措施	71
第五章 行政裁量权规范行使的事中控制	74
第一节 行政裁量权规范行使的信息系统建设	74
一、信息系统建设基本动因	74
二、信息系统建设的推进	75
三、信息系统建设的实践效果	82
第二节 典型行政执法模块建设	82
一、模块建设基本动因	82
二、行政执法流程的规范化构建	85
三、典型行政执法模块分析	89

第六章 行政裁量权规范行使的事后控制..... 102

第一节 加强行政执法监控体系建设..... 102

一、行政执法监控的内涵..... 102

二、加强行政执法监控体系建设的意义..... 103

三、行政执法监控体系内容..... 103

四、行政执法监控体系存在问题..... 104

第二节 加强行政执法的内部监控..... 105

第三节 加强行政执法的外部监督..... 106

第七章 加强行政执法队伍建设..... 111

第一节 行政执法队伍建设的意义..... 111

第二节 提高行政执法人员素质的主要措施..... 113

一、加强领导，确立全员执法格局..... 113

二、加强法制宣传，营造依法统计氛围..... 114

三、加强学习交流，提升行政执法水平..... 114

四、加强调查研究，提出多项立法建议..... 115

第三节 行政裁量权规范运行的配套制度建设..... 115

一、规范行政裁量权运行的配套制度..... 115

二、规范行政裁量权运行的配套措施..... 116

第一章

行政裁量权概述

第一节 行政裁量权的涵义

一、行政裁量权的概念

关于行政裁量权的概念，学术界观点不尽相同。例如，我国有学者认为，“我国的行政裁量权应该是行政主体能以自己的名义对外行使行政权，并对行为后果承担法律责任的组织在法定权限范围内就行为条件、行为程序、作出作为与否和作出何种行为作合理选择的权力。”^①另有学者认为，“行政裁量权是行政主体在法律规定的范围内自行判断、自行选择和自由决定以作出公正而适当的具体行政行为的权力”。^②王珉灿等人的定义为：“凡法律没有详细规定，行政机关在处理具体事件时，可以依照自己的判断采取适当方法的，是自由裁量的行政措施。”^③王名扬先生在《美国行政法》一书中的定义是：“自由裁量是指行政机关对于作出何种决定有很大的自由，可以在各种可能采取的行动方针中进行选择，根据行政机关的判断采取某种行动或不采取行动。也可能是执行任务的方法、时间、地点或侧面，包括不采取行动的决定在内。”^④德国行政法学者毛雷尔则认为，行政机关处理同一事实要件时可以选择不同的处理方式，构成裁量。法律没有为同一事实要件只设定一种法律后果，而是授权行政机关自行确定法律后果，例如，设定两个或两个以上的选择，或者赋予其特定的处理幅度。^⑤姜

① 朱新力：《行政法学原理》[M]，杭州：浙江大学出版社，1995。

② 司久贵：《行政裁量权若干问题探讨》[J]，《行政法学研究》，1998，(2)。

③ 王珉灿：《行政法概要》[M]，北京：法律出版社，1983。

④ 王名扬：《美国行政法：上卷》[M]，北京：中国法制出版社，1995。

⑤ [德]哈特穆特·毛雷尔：《行政法学总论》[M]，北京：法律出版社，2000.124。

明安教授认为：“行政裁量是行政机关行使行政职能，协调法治和政治的关系，保障实质正义实现的一种手段和工具。”^①

学者们关于行政裁量权的表述虽然不尽一致，但是其对行政裁量权的实质理解是相同的，即法律赋予行政主体管理某种事项、作出某种行为的权力，但对于管理行为的具体内容、范围、形式与实施方法都没有作出明确规定。因此，所谓行政裁量权，是指行政主体（即依法享有国家行政职权，能独立行使权力，并对自己的行为后果承担法律责任的组织）基于行政目的，就职权范围内的事项，依据法律规定，自由斟酌、自由选择而做出的公正而适当的具体行政行为之权力^②，例如，各级行政处罚实施机关根据法律、法规、规章的规定，结合违法行为的事实、裁量情节、社会危害性等因素，对当事人的行政违法行为在法律、法规、规章规定的是否适用和如何适用行政处罚的种类和幅度内进行裁量的权限。行政裁量权是行政权力的重要组成内容。行政裁量权是行政主体根据法律、法规赋予的职责权限，基于法律、法规及行政的目的和精神，针对具体的行政法律，自由选择而作出公正合理的行政决定的权力。

在行政权力运行过程中，行政裁量权主要存在于行政处罚、行政许可、行政强制、行政征收等领域。在行政处罚中，行政机关对于违法行为是否达到立案标准、查处时限、采取强制措施的种类、行政处罚种类以及幅度的选择方面都具有一定的行政裁量权。行政许可受理的条件、许可标准的审核和行政征收的标准以及采取行政强制措施的种类等方面均体现着行政裁量权的行使。根据其存在的领域与行使范围，规范行使行政裁量权应具备以下基本内涵：一是行使行政裁量权应具有法律依据，至少应具备规章以上位阶的法律规范作为依据；二是法律对行使该项行政权力缺乏羁束性规范；三是行使行政裁量权的目的应是出于公平正义的考虑；四是行使行政裁量权应具有一般社会人所认为的“适当、合理”标准。它主要表现方式有：（1）事实定性的行政裁量；（2）行政执法时限、方式等程序方面的行政裁量；（3）情节轻重方面的行政裁量；（4）种类、幅度等实体方面的行政裁量。

行政裁量权是行政主体在其权限范围内享有的权力；行政主体在行使

① 姜明安. 行政裁量的软法规制 [J]. 法治政府建设, 2009 (5): 22.

② 阎英. 论行政裁量权及其法律控制 [J]. 行政与法, 2010, (5): 90.

此项权力时可根据自己的意志和判断作出选择；行使此项权力的前提是缺乏羁束性规范；行政主体根据该权力作出的决定应该适当或合理。在行政自由裁量中，有组织机构设置上的自由裁量，有行政方式上的自由选择，还有目的上的自由权衡等。在裁量的对象上，行政机关的意志自由性主要表现在：根据具体情况对某种事实予以判断；是否需要采取某种行动或方案时作出某种决定；在多种可供选择的行政方式上进行自由选择。在行政管理实践中，无论是行政决策与行政执行，还是行政监督或行政指导过程，行政机关和行政执法人员都享有一定范围内的行政裁量权。因此，规范行使行政裁量权才能保障行政权力行使的实质正义。

二、行政裁量权的特征

从法的价值层面来看，行政裁量权是实现法的正义和公平价值的必要的补充，是弥补法律在调整行政领域所产生的缺陷的必要手段。法律最基本和最重要的价值就是正义和公平。法治的社会必须体现“正义”的法律。而正义的基础在于严格的规则，赋予这种严格的规则以稳定至上的权威，使之成为规范人们行为的准则，才能避免当权者和执法者不受任何限制，随心所欲才能保证正义和公平得以实现。但是，法律或者“严格的规则”有许多其自身难以逾越和克服的缺陷，这些缺陷又恰是行政裁量权的优势所在。行政事务是多种多样、纷繁复杂的，各种不同的行政事务都具有极强的专业性和技术性，这就要求法律必须授予部分行政机关一定的行政裁量权，以适应效率上的要求。同时，立法滞后的缺陷在客观上也需要行政执法机关和执法人员依法对法律的适用在法定范围内进行解释，以此来弥补立法上的缺陷。正像有的学者所指出的：“灵活性是行政裁量权最为显著的特征。”^①

行政裁量权具有如下特征：（1）形式合法性。行政裁量权是在法定范围和幅度内行使，因而具有形式上的合法性。若超出法定的范围和幅度，就不是自由裁量行为，而是行政越权，构成行政违法；（2）自主性。法律仅仅规定行政行为的范围、条件、幅度和种类等，行政主体可以基于法律规定的目的和宗旨，根据实际情况决定如何适用法律；（3）相对性。行政

^① 翁岳生：《行政法》[M]。北京：中国法制出版社，2002。

自由裁量行为是相对于羁束行政行为而言。羁束行政行为是法律明确规定了处理结果，行政主体不能任意作为，且相对人对此类行政行为的法律后果有明确的预期。因此，“自由裁量”不是绝对的“自由”，而是相对的。

三、行政裁量权的分类

“没有行政裁量就没有行政管理”，这句话充分说明了行政自由裁量在行政管理领域的普遍性和广泛性。美国著名的行政法学家施瓦茨认为，行政裁量是行政权的核心。行政裁量权有其存在的必要性。第一，现代社会复杂多变，立法机关不可能穷尽社会上各种变化的情况，必然会存在法律调整的空白点，需要授权行政主体根据法律的目的与宗旨，根据实际情况作出具体决定，以维护社会公共秩序；第二，现代行政管理技术含量高，立法机关缺乏相应能力制定专业性的法律，只能规定需要完成的任务或目的，由行政主体采取适当的执行方式；第三，现代行政开拓众多的新活动领域，无经验可以参照，行政主体必须作出试探性的决定，积累经验，不能受法律严格限制；第四，现代立法中大量使用一般性条款和无固定内容的标准，如“公共利益”标准等，因而需要授权行政主体根据一般性条款或根据公共利益的需要采取适当的行为；第五，法律只是对社会经济生活中的“一般情况”作出规定，而在适用于个别特殊情形时则可能失之于不公平，为了法律的普遍正义，必须授权行政主体根据具体不同的实际情况决定如何适用法律以实现个别公正。

行政裁量权分为以下几类：（1）对行政处罚幅度的行政裁量权。它包括对处罚种类和量罚幅度的自由选择。如《中华人民共和国治安管理处罚条例》中的某些规定，尚不够刑事处罚的，处以下拘留或警告，可以单处或并处 200 元以下罚款。也就是说，公安机关在执行本条时，可以在拘留、警告、罚款三种处罚中选择一种或两种，也可以就拘留天数或罚款数额进行选择。（2）对情节轻重的行政裁量权。我国现行行政法律、法规中运用了大量的模糊性语言，比如“情节轻微、情节较重、情节严重”等，其本身内涵和外延就不明确，对其具体理解和适用，全凭行政执法者自己把握。（3）对事实定性的行政裁量权，即行政机关对行政相对人的行为和被管理事项的性质认定具有行政裁量权。（4）对行为方式的行政裁量权。即在行政执法行为的方式上，行政主体有行政裁量权，它包括作为和不作为。也

就是说,行政机关在处理方式上有选择的余地。“可以”的语义则包含了允许行政机关作为或不作为。(5)对决定执行主体有行政裁量权。《行政诉讼法》中条款规定:公民、法人或者其他组织对具体行政行为在法定期限内不提起诉讼又不履行的,行政机关可以申请人民法院强制执行,或者依法强制执行。这表明行政机关就执行主体可以自由选择。(6)对行政执法行为时限的行政裁量权一部分法律、法规未规定进行行政执法行为的时限,一般只做出时间范围,如3~20个工作日处理,这说明行政机关在作出具体行政执法行为的时限上有选择余地。

第二节 行政裁量权的控制

行政裁量权的出现与使用是现代社会发展的必然要求,它有利于发挥行政机关的主观能动性,提高行政效率。但它作为一种权力同样包含着被滥用的可能性,从而不利于行政相对人的合法权益。因为“任何拥有权力的人都容易滥用权利”。行政裁量权的滥用给相对人的权利和自由以及民主和法治造成极大的威胁,破坏法律的权威性,从而经常会违背人们的初衷,带来一系列的负面效应。正如伯纳德施瓦茨说:“无限的自由裁量是残酷的统治,它比其他人为的统治手段对自由更具有破坏性”^①。

一、行政裁量权控制的认识

行政裁量权的运用是行政管理中不可缺少的一种手段,但在运用这种手段的同时,又带来以下弊病:第一,由于裁量具有一定的自由幅度,这种自由的权力使行政官员的主观能力作用大大地扩展,因此,很容易造成以权谋私、办人情案等滥用行政裁量权的现象,甚至有演化为人治的危险。行政裁量权的滥用违背了法治精神,在行政主体自身形象被损害的同时,也损害了法律的尊严。行政主体挑战法律权威的滥用职权行为,其最大的危害正在于它使社会公众丧失了对法律与政府的信任。而这种信任正是建设法治国家最为需要和宝贵的。第二,行政裁量权要求执法者的政策水平

^① 宋英辉,魏晓娜.自白规则——外国证据规则系列之五[J].人民检察,2001(8),60.

要高,至少应当准确而全面地理解法的精神和立法目的,合理作出裁量,这与目前中国执法人员的业务素质、政策水平普遍偏低形成矛盾。第三,由于裁量的自由性,往往造成近似的案件由不同的人处理而明显不同,从而造成新的社会不公平,使国家的法治统一受到损害。第四,合理或适当原则是行使行政裁量权的基本规则,但由于“合理”、“适当”本身具有一定的模糊性,因而容易造成执法的不合理、不适当,甚至侵犯行政相对人的合法权益。

因此,行政裁量权具有正反两方面作用,要发挥其积极的一面,抑制其消极的一面,就必须实施有效控制,正如孟德斯鸠说的:“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇有界限的地方才休止。”^①行政裁量权能够存在,不仅因为它具有必要性,也因为它具有公正性,能够适应各种具体情况,丧失公正性的行政裁量权必将灭亡。控制并监督行政裁量权的公正行使,是保障其存在的绝对要求。

规范行政裁量权是规范行政权力的重点与核心。根据法律规定的行政主体的权限范围不同,可以将行政行为分为羁束行政行为与自由裁量行政行为。羁束行政行为由于对行为的范围、条件、形式、程序、方法等没有自由选择判断的余地,法律已明确了处理的结果,行政主体不能任意自主地作为行政主体行使羁束权力,只能严格执行法律。因而规范行政权力的重点,是对行政裁量权的规范。其一,行政裁量权的自主性特点,人们总是希望法律在授权时以明确具体的、防止行政恣意的规则来规范行政裁量,使行政裁量权的规范成为权力规范的重点。其二,在当代社会,行政裁量触及行政活动的一切领域,现代行政几乎可以说是裁量行政,行政裁量权在整个行政权体系中居于核心的地位。其三,行使行政裁量权形式上的合法性,使行政主体对行为方式、范围、种类、幅度的自主选择,极易导致裁量权的滥用,造成形式合法,实则非法,具有很大的欺骗性,其对公民权利危害很大。其四,现代社会行政裁量权的迅速扩张,要求行政主体在行使行政裁量权时,不仅要符合法律的形式要求,更要符合实质正义的要求,即在法定的范围内合理正当地作出行政行为。行政合理性正是出于对行政裁量权的制约而建立的,其要求行政行为应当符合法律的目的与宗旨,

^① [法] 孟德斯鸠. 论法的精神 [M]. 北京: 商务印书馆, 1982.

应当具有合理的动机,应当考虑正当相关因素、排除不相关因素,必须符合公平正义、适当客观的价值要求。行政合理性的这些具体内容构成了规范行政权力运行的通用规则。

法律授权行政主体在行使行政裁量权时,可以根据实际情况在法律规定的范围和幅度内作出决定,然而广泛而不受限制的行政裁量权与现代法治的要求是极其不相符合的,人们总是希望立法机关在授予行政裁量权时能以具体明确的规则来防止裁量权的恣意行使。因此,规范行政裁量权的目的不仅仅要使“自由裁量行为”符合形式上合法,更要符合法律的目的和宗旨,即行政合理性。可见,规范行政裁量权不是要消灭行政裁量权,而是要通过行政裁量权的运行监控机制保证权力的合理行使,防止行政裁量权的滥用,真正做到:(1)符合法律目的。实现公共利益和社会秩序的合理化,满足社会公众的正当性要求,这就是法律的目的。凡不符合法律目的的行为均为不合理的行为。(2)具有合理的动机。必须出于善良的动机而不能将主观意志、自身利益乃至偏见和歧视夹杂在法律的名义之下,这与法律授予行政裁量权的动机是相悖的,会造成自由裁量的不合理。(3)应当考虑正当相关因素,不得考虑与行为无关的因素。(4)必须符合公平正义。公平正义虽属于主观抽象的范畴,但其在法律规范中又具有客观的适用标准——同等情况同等对待,不同情况不同对待。行政行为在赋予权力和以义务时,都要遵守同等对待的正义要求,不得同等情况不同对待。行政合理性原则就是对行使行政裁量权的制约,如果通过权力制约的制度设计,通过建立行政裁量权运行的有效监控机制,保证行政裁量权的行使符合行政合理性的要求,就达到了规范行政裁量权的目的。权力制约指对权力的行使划定界限、规定范围、设定原则、建立机制及控制程序促进行政裁量权合理性的实现。行政裁量权运行的监督机制侧重于外在监督,没有改变行政裁量权自身的权力结构,也没有影响到行政裁量权运行机制的改变与重建,因此难以保证行政裁量权合理行使的实现。与此形成鲜明对照的是,行政裁量权的权力制约机制则注重于“内在制约”,它将行政裁量权进行分解并进行分散配置,使分散的权力之间构成相互制衡、相互约束,从而避免了权力的滥用,或使权力不能滥用。这样,相对于权力监督,权力制约改变了行政裁量权的权力结构并建立了相应的运行监控机制,不仅可以督促权力的合法行使,更重要的是可以解决权力行使的深层次的合理性问题,而这正是规范行政裁量权的目的之所在。因此,行政裁量权的