

分类号：
学号：20222102001

密级：
单位代码：10759

石河子大学

硕士学位论文



教育行政处罚裁量基准实证研究

学位申请人	王嘉琪
指导教师	湛中乐 教授
申请学位类别	专业硕士
专业名称	法律（非法学）
研究领域	行政法学
所在学院	法学院

中国·新疆·石河子

2025年5月

分类号：
学号：20222102001

密级：
单位代码：10759

石河子大学

硕士学位论文



教育行政处罚裁量基准实证研究

学位申请人	王嘉琪
指导教师	湛中乐 教授
申请学位类别	专业硕士
专业名称	法律（非法学）
研究领域	行政法学
所在学院	法学院

中国·新疆·石河子

2025年5月

**Empirical Study on Discretionary Benchmarks of Educational
Administrative Punishments.**

A Dissertation Submitted to

Shihezi University

In Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of

Master of Law

By

Wang Jia-qi

(Administrative Jurisprudence)

Dissertation Supervisor: Prof. Zhan Zhong-le

May, 2025

石河子大学学位论文独创性声明及使用授权声明

学位论文独创性声明

本人所提交的学位论文是在我导师的指导下进行的研究工作及取得的研究成果。据我所知，除文中已经注明引用的内容外，本论文不包含其他个人已经发表或撰写过的研究成果。对本文的研究做出重要贡献的个人和集体，均已在文中作了明确的说明并表示谢意。

研究生签名： 王嘉祺 时间： 2015 年 5 月 29 日

使用授权声明

本人完全了解石河子大学有关保留、使用学位论文的规定，学校有权保留学位论文并向国家主管部门或指定机构送交论文的电子版和纸质版。有权将学位论文在学校图书馆保存并允许被查阅。有权自行或许可他人将学位论文编入有关数据库提供检索服务。有权将学位论文的标题和摘要汇编出版。保密的学位论文在解密后适用本规定。

研究生签名： 王嘉祺 时间： 2015 年 5 月 29 日

导师签名： 洪中乐 时间： 2015 年 5 月 29 日

摘要

随着我国教育法治体系改革的持续深化，各地教育行政部门基于执法规范化建设的现实需求，相继构建教育行政处罚裁量基准制度，旨在以基准的形式规范教育执法权的行使，亦或是进一步明确细化教育行政处罚的范围与标准。然而，该制度在具体实践中存在诸多问题，无法有效规范裁量权，亟需提出完善对策。本文以教育行政处罚裁量基准为研究对象，综合运用规范分析法、实证分析法与案例分析法，从理论阐释、实证考察、问题分析及完善路径四个方面展开系统性研究，旨在揭示教育行政处罚裁量基准的制度现状与实践困境，并提出针对性完善建议。

首先，本文从学理层面系统阐释教育行政处罚裁量基准的本质属性与制度功能。通过概念解析与理论溯源，阐释该基准以教育价值为导向、处罚对象呈多元化以及情节设计较精细等特点，并揭示该基准的核心功能在于规范裁量权的行使、提升教育执法效率以及增强法律可操作性。在此基础上，通过分析裁量基准的设定义务由“应当”到“可以”的规定演变，借鉴国外立法经验，提出应将其设定义务视为“法定的努力义务”。此外，结合比例原则的控权功能，梳理其在行政处罚裁量基准中的适用规定，为教育行政处罚裁量基准的制定和优化提供坚实的理论支撑。

其次，本文通过梳理现行有效的教育行政处罚裁量基准文本，发现其在制定方面存在制定权限不清、规范依据不全、制定技术不足、制定程序存有漏洞等问题；在适用方面，适用说明虚置化现象突出，逸脱适用规则缺位，导致基准沦为形式化工具，未发挥实质性作用；审查机制上，行政机关的“自我监督”流于表面，社会监督与司法审查的参与度严重不足，未能真正实现规范裁量权的目的。

最后，针对上述问题，提出完善对策。在制定层面，需明确并履行“法定的努力义务”，厘清各级教育行政机关的制定权限，规范制定依据，结合比例原则完善制定技术体系，并优化公众参与、专家论证等程序机制。在适用层面，应细化并落实适用说明制度，完善逸脱规则，实现规则之治与个案正义的平衡。在审查层面，建议明确行政复议审查主体和备案审查标准，健全公众意见反馈机制，同时加强司法审查。

本研究的主要贡献体现在以下三个方面：第一，在理论层面，本文系统阐释了教育行政处罚裁量基准的设定应是一种“法定的努力义务”，深入研究了比例原则在裁量基准中的应用，为基准的制定提供了坚实的理论基础。第二，在方法层面，本研究突破了传统规范研究的局限，通过实证分析基准文本，揭示了裁量基准“制定—适用—审查”全流程的实践困境，从而丰富了教育行政处罚裁量基准的实证研究。第三，在实践层面，本研究提出了明确设定义务以科学配置制定权、合理运用比例原则以及明确行政复议审查主体等策略，推动裁量基准从形式上的规范转向实质上的约束。

关键词：教育行政处罚；裁量基准；适用虚置；审查机制

Abstract

As China's educational legal framework undergoes continuous reform, regional educational administrative authorities have progressively instituted discretionary benchmarks for administrative penalties. These benchmarks are designed to standardize the exercise of administrative enforcement power by providing structured guidelines and to further delineate and refine the scope and criteria of educational administrative sanctions. However, in practical implementation, this system is fraught with challenges that hinder its efficacy in regulating discretionary power, thereby necessitating urgent refinements. This study undertakes a comprehensive examination of discretionary benchmarks for educational administrative penalties, employing a multifaceted methodological approach that integrates normative analysis, empirical research, and case study examination. Through a systematic exploration of theoretical underpinnings, empirical observations, issue identification, and pathways for optimization, this study endeavors to elucidate the current state of discretionary benchmarks, expose their practical impediments, and propose targeted ameliorative strategies.

Initially, this study expounds upon the intrinsic nature and institutional functionality of discretionary benchmarks for educational administrative penalties from a theoretical vantage point. Through conceptual deconstruction and theoretical genealogy, it elucidates the distinctive attributes of such benchmarks, including their inherent orientation toward educational values, the heterogeneity of penalized entities, and the meticulous structuring of sanctioning conditions. The cardinal functions of these benchmarks encompass the regulation of discretionary authority, the augmentation of administrative enforcement efficiency, and the enhancement of legal operability. Building upon this foundation, the study scrutinizes the evolution of the obligation to establish discretionary benchmarks, tracing its transition from "an imperative mandate" to "a discretionary stipulation". Drawing upon comparative legislative paradigms, it contends that this obligation should be construed as a "statutory duty of effort". Furthermore, by invoking the principle of proportionality as a doctrinal constraint on administrative discretion, the research delineates its applicability within discretionary benchmarks, furnishing a robust theoretical framework for their formulation and refinement.

Subsequently, this study conducts an empirical inquiry into discretionary benchmarks for educational administrative penalties, diagnosing ambiguities in authority allocation, insufficiencies in normative foundations, inadequacies in drafting methodologies, and procedural lacunae. Regarding application, the explanatory provisions governing discretionary benchmarks frequently remain nominal, while the absence of deviation guidelines exacerbates their formalistic rather than substantive function. Concerning oversight

mechanisms, internal administrative “self-regulation” proves largely perfunctory, whereas public scrutiny and judicial review remain conspicuously deficient, thereby failing to achieve the overarching objective of effectively constraining discretionary power.

In response to these identified deficiencies, this study advances a suite of remedial propositions. In the realm of formulation, it is imperative to concretize and uphold the “statutory duty of effort”, delineate the jurisdictional scope of various tiers of educational administrative authorities in benchmark development, fortify the normative underpinnings, refine drafting techniques through the doctrinal lens of proportionality, and enhance procedural inclusivity by institutionalizing mechanisms such as public participation and expert deliberation. In the domain of application, the study advocates for the meticulous articulation and rigorous enforcement of explanatory provisions, the establishment of deviation protocols, and the harmonization of regulatory precision with case-specific equity. In the sphere of oversight, it is recommended to institute clear adjudicatory authority for administrative reconsideration, codify standards for archival review, bolster public feedback channels, and reinforce the role of judicial scrutiny.

This study’s principal contributions manifest across three dimensions. First, on the theoretical plane, it systematically articulates the premise that the establishment of discretionary benchmarks for educational administrative penalties constitutes a “statutory duty of effort” and conducts an in-depth exegesis of the proportionality principle’s pertinence to these benchmarks, thereby furnishing a cogent theoretical scaffolding for their development. Second, on the methodological front, this research transcends the constraints of conventional normative inquiry by incorporating empirical analyses of benchmark texts, unveiling practical impediments across the entirety of the “formulation–application–review” continuum, thus enriching empirical discourse on discretionary benchmarks in educational administrative penalties. Third, on the practical axis, this study proffers substantive policy prescriptions—including the explicit articulation of benchmark formulation duties, the judicious application of the proportionality principle, and the clarification of adjudicatory oversight in administrative reconsideration—with the overarching objective of transitioning discretionary benchmarks from perfunctory formalism to substantive regulatory constraints.

Key words: Educational Administrative Penalties; Discretionary Benchmarks; Ineffectual Application; Oversight Mechanisms

目录

摘要.....	I
Abstract	II
绪论.....	1
一、研究背景.....	1
二、研究意义.....	2
(一) 理论意义.....	2
(二) 实践意义.....	2
三、研究现状.....	3
(一) 国外研究现状.....	3
(二) 国内研究现状.....	4
(三) 研究评述.....	7
四、研究方法.....	8
(一) 规范分析法.....	8
(二) 实证分析法.....	8
(三) 案例分析法.....	9
第一章 教育行政处罚裁量基准的理论阐释.....	10
一、教育行政处罚裁量基准的概念和功能.....	10
(一) 概念辨析.....	10
(二) 特性分析.....	11
(三) 功能解析.....	14
二、教育行政处罚裁量基准的设定义务.....	16
(一) 裁量基准的设定：从“应当”到“可以”.....	16
(二) 裁量基准的设定：法定的努力义务.....	17
三、教育行政处罚裁量基准的比例原则.....	18
(一) 比例原则的适用依据.....	18
(二) 比例原则的具体适用.....	18
第二章 教育行政处罚裁量基准的实证考察.....	20
一、教育行政处罚裁量基准的制定概览.....	20
(一) 制定趋势.....	20

(二) 制定主体	21
(三) 制定依据	23
(四) 制定技术	24
(五) 制定程序	32
二、教育行政处罚裁量基准的适用现状	33
(一) 适用主体	33
(二) 适用说明	34
(三) 逸脱适用	34
三、教育行政处罚裁量基准的审查剖析	35
(一) 行政审查：“自我监督”模式	35
(二) 社会监督：意见反馈机制	37
(三) 司法审查：附带审查	38
第三章 教育行政处罚裁量基准存在的问题	40
一、教育行政处罚裁量基准的制定不规范	40
(一) 制定主体权限不清	40
(二) 制定依据涵括不全	40
(三) 制定技术粗糙	41
(四) 制定程序有漏洞	43
二、教育行政处罚裁量基准的适用“形同虚设”	44
(一) 适用主体权限不明	44
(二) 适用说明虚置化	45
(三) 逸脱规则设置不足	46
三、教育行政处罚裁量基准的审查不到位	46
(一) 行政机关“自我监督”的力度不足	46
(二) 社会监督：意见反馈机制不健全	48
(三) 司法审查严重欠缺	48
第四章 教育行政处罚裁量基准的完善路径	50
一、规范教育行政处罚裁量基准的制定体系	50
(一) 厘清制定权限：根本在于明确设定义务	50
(二) 规范制定依据	51
(三) 完善制定技术	51
(四) 优化制定程序	54
二、加强教育行政处罚裁量基准的执法适用	55
(一) 明确适用主体权限	55

(二) 落实适用说明制度	56
(三) 完善逸脱适用规则	57
三、完善教育行政处罚裁量基准的审查机制	57
(一) 优化“自我监督”的方式和标准	57
(二) 健全公众意见反馈机制	59
(三) 加强司法审查	60
结语	62
参考文献	63
附录 A. 省级教育行政处罚裁量基准文本的制定与修改情况汇总	68
附录 B. 省级规范裁量权文件中对制定主体的规定汇总	70
附录 C. 省级教育行政处罚裁量基准的制定依据统计	73
致谢	78
作者简介	80
导师评阅表	81

绪论

一、研究背景

百年大计，教育为本。国之发展离不开教育提供的优秀人才，近年来，我国教育事业取得了巨大的成就，但与此同时，教育领域的违法行为也层出不穷。为全面推进依法治国、依法治教，教育行政机关在进行执法的过程中，正当且必要地享有“自由裁量权”，这也是为了保证教育行政处罚相当性，提高教育行政执法效率的必然选择。然而，就像著名行政法学家威德所提出的那样，裁量权不同程度地存在于所有的法律权力中，这是不可避免的，但也是不得被滥用的，^①法律赋予行政机关的自由裁量权并不是纯粹自由的权力，必然要受到一定的拘束和制约。现代法治实践证明，裁量范围过宽或过窄，都可能会损害平等和公正，从而影响个案正义的实现。

为合理运用行政裁量权，2008年，国务院首次在国家层级上明确提出，需对行政裁量权实施细化与量化的具体措施，并要求将其公之于众以确保得到有效执行。湖南省人民政府率先行动，在全国范围内首次颁布了《湖南省规范行政裁量权办法》，以政府规章的形式，正式统一且明确地界定了行政裁量权的实施办法。随后，全国各省、自治区、直辖市人民政府或以规章或以规范性文件的形式都发布了关于规范裁量权的办法、规定或指导意见，并以此指导各地建立健全行政裁量权基准制度。

党的第十八届、第十九届中央委员会第四次全体会议决议均着重强调，为规范行使裁量权，必须构建并完善行政裁量权基准制度。2021年7月施行的新修订的《中华人民共和国行政处罚法》第34条规定表明，我国第一次以中央立法的形式对裁量基准的制定和公开义务做了明确规定，即“可以制定”“应当公布”。党的二十大报告明确指出，要坚定不移地推进依法行政进程，进一步健全和完善行政裁量基准体系，确保行政行为的规范性和公正性。

自2008年以来，为积极响应国家政策的导向，我国各省级教育行政机关已逐步着手制定行政处罚裁量基准。在此基础上，相应的市级乃至县级教育行政机构也紧随其后，陆续启动了裁量基准的制定工作。纵观上百份教育行政处罚裁量基准文本，可以发现制定主体、处罚依据、细化量化程度、执法适用以及监督审查等方面，各地之间存在一定程度的差异。这反映了各地教育领域的裁量基准存在着制定不规范、执行不到位、审查不统一等问题，亟需提出完善对策。

综上所述，尽管行政处罚裁量基准制度在理论层面已取得丰硕的研究成果，然而，

^① 参见[英]威廉·韦德、克里斯托弗·福赛：《行政法》（第十版），骆梅英等译，中国人民大学出版社2018年版，第237页。

其在教育领域的实际运用却尚未深入。换言之，将行政裁量基准与教育行政执法相结合的过程中，仍存在着理论与实践上的模糊性、不规范性及不合理性，这些问题亟待明确并加以解决。

二、研究意义

行政法的精髓在于裁量。^①在现代法治社会中，裁量权的行使是必不可少的，但同时裁量权的滥用也时有发生，所以规范行政机关行使裁量权势在必行。传统意义上从立法、执法、司法层面对裁量权进行控制的做法，虽有一定成效，但由于缺乏统一性和规范性，无法确保所有行政执法行为都能体现公平正义。在全面依法治国、依法治教的背景下，以实现自我约束为目的的行政裁量基准制度应运而生，填补行政机关在规范裁量权方面的空白，提出解决执法任意性及裁量权不当使用等问题的有效措施，从而开辟执法公正新道路。^②受中央政策的影响，我国各级教育机关制定的行政处罚裁量基准陆续生效，其具体制定及适用情况有待探讨。因此，对教育行政处罚裁量基准进行实证研究，既有深厚的理论意义，又有丰富的实践意义。

（一）理论意义

理论意义在于为规范教育行政处罚裁量权加强理论支撑。其一，本文通过分析法律规范与基准文本，深入剖析裁量基准在教育领域的运行逻辑，填补既有理论空缺。其二，本研究聚焦教育领域特殊性，精准探究裁量基准设定、适用等环节，有利于推动行政裁量权理论的细化发展，从而更好地指导教育行政处罚实践。其三，能够深化对教育行政执法合理性的认知。通过实证分析，能够清晰地展示裁量基准如何在维护教育行政权力与保障相对人权益之间寻求平衡。这种平衡的实现过程，为教育行政执法合理性的判断提供了宝贵的现实依据。

（二）实践意义

其一，有助于化解实践中教育行政处罚裁量基准制定不够明晰、适用虚置化、审查不到位的难题。截至目前，诸多省市陆续颁布并施行教育领域的行政裁量基准，然而在此过程中，暴露出了不少问题，像制定主体权限不明、制定程序不够严谨、基准适用虚置以及司法机关态度模糊不清等情况。这些乱象丛生的状况，对公民个人权利的实现及国家法律的公正权威都产生了极为严重的负面影响。只有深入研究裁量基准文本，细致分析执法情况及案例判决，才能够精准发现其存在的问题，进而有针对性地提出解决对

^① 周佑勇：《行政裁量治理研究——一种功能主义的立场》，法律出版社2023年第2版，第20页。

^② 参见周佑勇：《健全行政裁量基准的新使命新任务》，载《行政法学研究》2023年第1期，第18页。

策,推动教育行政处罚裁量基准不断完善。其二,有助于优化教育行政处罚模式、提升教育执法效能。政府部门的行政处罚决策不仅与中央的政策导向紧密相连,更直接关联着民众的切身利益。自由裁量权在教育部门执行处罚时扮演着不可或缺的角色,然而,自由裁量权犹如一把双刃剑,不当运用将招致严重的法律后果。若教育执法人员在行政处罚环节滥用或误用裁量权,不仅会侵蚀社会公平正义,还可能削弱政府的公信力。因此,深入剖析教育行政处罚裁量基准的制定及其在实践应用中的不足,对于强化教育执法能力、推动执法公正文明具有至关重要的作用。

三、研究现状

(一) 国外研究现状

1. 行政裁量研究

“行政裁量”一词是德国学者梅耶的首创,他以裁量与法律的关系着眼,将行政裁量分为纯行政裁量和法律适用裁量。但梅耶提出的行政裁量学说未考虑法院审查,因为当时并未建立行政诉讼制度。^①奥地利学者特茨纳开创了“不确定法律概念”学说,他提出将“合目的性”“公益性”“必要性”等模糊概念从行政裁量中分离出来,将其视为法律概念。特茨纳进一步强调,这些概念应当被纳入司法审查的合法性判断范围,从而打破了先前行政裁量权完全排除司法介入的理论限制。^②二战后,德国众多学者认为应当明确区分行政裁量与不确定法律概念,其中平特纳主张,裁量是在事实要件确定的情况下,依法确定法律效果的酌量余地,并且只有行政机关有权选择裁量,法院不得变更,而不确定法律概念则与之相反。^③哈特穆特·毛雷尔在平特纳提出理论的基础上,对行政裁量权与不确定法律概念进行了更为精细化的界分,认为行政裁量的本质属性是当案件的事实构成要件已明确界定时,行政机关在法律授权范围内具有选择不同处理方式的空间。行政裁量的客体是法律后果,而不确定法律概念的客体是法定事实要件。^④

不同于德国行政法学界侧重从逻辑分析的视角探究行政裁量权的边界与类型化问题,英美法系学者更倾向于将行政裁量权置于法治原则的框架下进行审视,遵循“越权无效”的核心原则,重点考察行政裁量权的实际运行是否应当接受司法审查的合法性监督。这种研究思路不仅体现了普通法系对权力加以制衡的传统,而且通过司法审查机制确定了行政裁量权的行使边界,形成了独特的控权模式。戴雪完全否定裁量权,因其在

^① 转引自周佑勇:《行政裁量治理研究——一种功能主义的立场》,法律出版社2023年第2版,第4页。

^② 转引自周佑勇:《行政裁量治理研究——一种功能主义的立场》,法律出版社2023年第2版,第4-5页。

^③ 参见[德]平特纳:《德国普通行政法》,朱琳译,中国政法大学出版社1999年版,第56-57页。

^④ 参见[德]哈特穆特·毛雷尔:《行政法学总论》,高家伟译,法律出版社2000年版,第124-132页。

英国传统法治观念中是专断权力的集中体现。^①但随着资本主义经济的发展,这一法治观受到众多英国法学家的批判,其中,詹宁斯指出,尽管英国公共机构在法律授权范围内享有一定程度的自由裁量空间,但这种裁量权绝非等同于不受约束的专断性权力。相反,其运行边界受到法治原则的规制。并且这种经过法治化规制的裁量权,不仅不与法治目标相冲突,反而成为实现社会治理目标的重要制度工具。^②威廉·韦德同样认为广泛的自由裁量权等同于专断的传统观念是不可取的,法治原则的核心目的并不是彻底消除公共机构所享有的自由裁量空间,而是要建立有效的法律控制机制,以确保裁量权在法律规定的框架内规范行使。^③哈耶克同样强调,根据法治原则的内在要求,法院不仅具备司法审查权限,更承担着对行政机关基于自由裁量权作出的行政决定进行实质性审查的责任,从而实现对自由裁量权的控制,而非否定自由裁量权。^④

2. 行政裁量基准研究

裁量基准在法国被称为“指示制度”,是指行政机关在享有自由裁量权的前提下,预先制定具有约束力的行为准则,以此作为行使裁量权的内部指引,但行政机关仍保留根据个案具体情况进行适应性调整的法定权限,旨在将“行政处理的普遍性和特殊性辩证地结合起来”。^⑤德国法中,裁量基准属于“行政规则”,其中确定行政机关如何行使法定裁量权的规则被称为“裁量准则”或“裁量基准”。^⑥美国法上,其被归属于“非立法性规则”或“解释性规则”。^⑦朱芒在一文中指出,日本行政裁量基准制度包括审查基准和处分基准两部分。审查基准涉及申请程序,必须具体化并原则上公开,主要应用于行政许可;处分基准则主要针对行政处罚,要求明确设定义务。^⑧

(二) 国内研究现状

与国外研究相比,国内对行政裁量基准研究起步较晚,近年来虽然取得一定的丰富成果,但在教育行政处罚领域的裁量基准研究仍显匮乏。

1. 行政裁量基准概念研究

目前,国内有众多学者对裁量基准的概念进行了界定。周佑勇认为,裁量基准本质上是行政机关在法律授权的框架内构建的自我约束机制。其核心在于,通过精细化划分

① 参见周佑勇:《行政裁量治理研究——一种功能主义的立场》,法律出版社2023年第2版,第7页。

② 参见[英]W.Ivor 詹宁斯:《法与宪法》,龚祥瑞、侯健译,生活·读书·新知三联书店1997年版,第38页。

③ 参见[英]威廉·韦德:《行政法》,徐炳等译,中国大百科全书出版社1997年版,第54页。

④ 参见[英]弗里德利希·冯·哈耶克:《自由秩序原理》(上),邓正来译,生活·读书·新知三联书店1997年版,第271页。

⑤ 参见王名扬:《法国行政法》,中国政法大学出版社1988年版,第181-183页。

⑥ 参见[德]哈特穆特·毛雷尔:《行政法学总论》,高家伟译,法律出版社2000年版,第594页。

⑦ 转引自周佑勇:《行政裁量治理研究——一种功能主义的立场》,法律出版社2023年第2版,第56页。

⑧ 参见朱芒:《日本〈行政程序法〉中的裁量基准制度——作为程序正当性保障装置的内在构成》,载《华东政法学院学报》2006年第1期,第74-75页。

裁量适用的情形和法律效果的格次，形成具有实际操作性的裁量规则。^①王天华从提高行政执法成效的角度提出，裁量基准是对法律规范中模糊或缺失的“要件—效果”规则的具体化补充。^②余凌云指出，裁量基准在功能上具有“二次立法”的作用，即行政机关通过制定规范性文件的形式，将原本依赖执法人员个体经验的裁量判断，转化为具有统一性和规范性的标准，其本质是连接抽象法律与个案事实的桥梁。^③胡建淼强调，裁量基准是行政机关针对法律规范中具有原则性特征的规定、执法权限范围、裁量幅度等关键要素，进行细化和量化处理。这种处理过程要求行政机关通过法定程序，将抽象的法律规范转化为具有可操作性的具体执法标准，并以规范性文件的形式公布实施。^④

尽管学者们在行政裁量基准的定义上存在分歧，但就其核心功能与价值定位而言，学术界已形成基本共识，即裁量基准的本质在于建立标准化的规范体系，通过明确界定裁量权的行使范围，有效预防权力滥用的风险。

2. 行政裁量基准效力研究

我国诸多学者普遍认为裁量基准具有对内效力，即对制定机关及其下级机关具有约束力。^⑤然而裁量基准是否具有对外法律效力，理论界对此意见不一。陈春生、周佑勇、伍劲松、王锡梓、余凌云等学者基于对“执法行为应当符合平等原则、行政自我拘束原则和信赖利益保护原则”的考量，提出裁量基准具有对外法律效力。陈春生认为，裁量基准虽然不具有法规属性，但应当具有外部效力。^⑥周佑勇也提出裁量基准可以通过行政惯例和法律原则的适用效力，获得间接的法律效力。^⑦伍劲松明确指出，当行政机关在执法实践中适用裁量基准时，必然对行政相对人的权利义务配置产生实质性影响，因而应具有“外部效力”，即直接约束行政相对人并产生相应的法律后果。^⑧王锡梓对裁量基准的效力扩张机制进行了深入分析，指出该制度在功能上类似立法活动。也就是说，裁量基准在行政机关内部具有当然的规范约束力，构成执法人员行使裁量权的重要指引。当这种内部规范通过执法行为作用于行政相对人时，其效力范围便自然延伸至行政法律关系的外部领域。^⑨余凌云从遵守信赖利益保护原则出发，论证了裁量基准应当具有对外拘束力的制度必要性。其论证逻辑在于，当行政相对人基于裁量基准形成合法预

① 参见周佑勇：《作为行政自制规范的裁量基准及其效力界定》，载《当代法学》2014年第28卷第1期，第31页。

② 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125页。

③ 参见余凌云：《游走在规范与僵化之间——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57页。

④ 参见胡建淼：《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45页。

⑤ 参见周佑勇：《行政裁量治理研究——一种功能主义的立场》，法律出版社2023年第2版，第70页；邓可祝：《规则控制、程序控制抑或类型化控制——基于裁量基准与执法案例对自由裁量控制的分析》，载《法治研究》2017年第5期，第105页；黄学贤：《行政裁量基准：理论、实践与出路》，载《甘肃行政学院学报》2009年第6期，第104-105页。

⑥ 参见陈春生：《行政法之学理与体系（一）——行政行为形式论》，台北，三民书局1996年版，第110页。

⑦ 参见周佑勇：《作为行政自制规范的裁量基准及其效力界定》，载《当代法学》2014年第28卷第1期，第36页。

⑧ 参见伍劲松：《行政执法裁量基准的适用效力》，载《行政法学研究》2010年第4期，第63页。

⑨ 参见王锡梓：《自由裁量权基准：技术的创新还是误用》，载《法学研究》2008年第30卷第5期，第40-41页。