

健全行政裁量基准： 法治政府建设的重要抓手

□ 张梦蝶

在现实中，我们有时会看到行政执法畸轻畸重、类案不同罚等现象，一个很重要的原因，就是因为行政执法存在“弹性”，各部门、各地区的行政违法处罚基准存在差异，执行基准和幅度尚不统一。要解决这些问题，就需要科学的行政裁量基准。党的二十大报告指出，完善行政执法程序，健全行政裁量基准。这为新时代进一步规范行政裁量指明了前进方向。

法律是调整社会关系的规则，但是面对纷繁复杂的社会生活，有些内容规定得较为原则，给行政机关留下具体情况具体分析的余地。此种灵活处理的空间就是裁量，即行政执法主体可依据法律、法规、规章规定的范围、方式、种类、幅度、时限等，结合具体的情形进行审查、判断并作出酌量处理。行政裁量提升了行政执法效率，但也必须受到约束。设立科学的行政裁量基准，就是为行政裁量设定合理的边界和尺度，这是行政执法中的一个重要问题。

党的十八大以来，构建行政裁量基准制度成为我国法治政府建设的重要路径和重要抓手。党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确提出，要“建立健全行政裁量权基准制度，细化、量化行政裁量标准，规范裁量范围、种类、幅度”。党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》强调，“严格规范公正文明执法，规范执法自由裁量权”。2021年，中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要（2021—

2025年）》明确指出，“全面落实行政裁量权基准制度，细化量化本地区各行政执法行为的裁量范围、种类、幅度等并对外公布”。2022年8月，国务院办公厅出台了《关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见》，对建立健全行政裁量基准制度作出全面、系统的规定，明确了各地区各部门在划定行政裁量边界时所要遵循的指导思想 and 基本原则，提出在2023年底前普遍建立起行政裁量基准制度，基本实现行政裁量边界划定基准的制度化、行为的规范化、管理的科学化等目标。针对当前存在的突出问题，健全行政裁量基准，至少应从以下方面着手。

明确不同主体的职责权限，解决不同基准之间的适用冲突问题。近年来，我国各地区各部门在细化量化行政裁量基准方面作了许多努力，执法能力和水平有了较大提高。在构建行政裁量基准制度方面，各地目前主要有两种做法：一是由省层面出台规范性文件，指导行政执法机关如何制定具体行政裁量基准。二是由相应的执法机关制定的具体的行政裁量基准。但是，由于行政裁量基准的制定主体缺乏清晰合理的划分，这些规定比较分散、数量很大，且同一事项由多部门、多单位制定基准，“多头治水”“多头监管”现象时有发生，难以给执法人员提供准确指引。针对这一问题，一方面，应当依据法律法规的相关规定，结合基层实际情况，对制定行政裁量基准的主体进行合理限定，进一步明确国务院有关部门和地方各级政府及其部门的职责。另一方面，应坚持法制统一原则，在无法律、法规、规章依据

的情况下，行政裁量基准不得增加行政相对人的义务或者减损行政相对人的权益；就同一行政执法事项，下级行政机关原则上应直接适用上级行政机关已经制定的行政裁量基准。对制定机关而言，要充分考虑各方面因素，确保制定的行政裁量基准必要、适当，且符合社会公序良俗和公众合理期待。

行政裁量基准的具体内容要根据行政行为的适用领域加以区别。适用领域不同，裁量基准也应有所区别。例如，在行政处罚方面，如果法律对某一行政处罚条款仅作了原则性的规定或赋予了一定的裁量空间，应当根据违法行为的事实、性质、情节、危害程度等要素，对该行政处罚条款进行细化或量化规定，并依照行政处罚法的相关规定，明确不予处罚、免于处罚、从轻处罚、减轻处罚、从重处罚等不同情形的裁量基准；对于存在处罚幅度的，应当明确情节轻微、情节较轻、情节较重、情节严重等不同情形的具体基准，合理设置细化和量化的幅度。又如，在行政许可方面，如果法律只进行了原则性的规定或缺乏相应的具体规定，有关机关可以进行量化和细化规定，但不得增设许可条件、设置或变相设置不公平条款等。

关注行政裁量基准的运行，有效规范行政裁量基准的适用。行政机关对行政裁量基准的适用，应当确保在法治的轨道上进行。一方面，如果法律法规已经对行政裁量基准作出了明确规定，行政机关就必须予以严格适用，并在执法决定书中明确说明行政裁量基准的适用情况。另一方面，若适用既定的行政裁量基准将导致明显不当、显失

公平等情况出现时，行政机关可以依据相应的法定情形予以调整适用。例如，对于本行政机关制定的行政裁量基准，可由本机关主要负责人或集体讨论决定后予以调整适用，而对于上级行政机关制定的行政裁量基准，则应当报请该制定机关并经由其批准后予以调整适用。同时，对于确需调整的行政裁量基准，制定机关应当及时进行修改，确保行政裁量基准体系的不断完善和有效运行。

加强实施保障和监督管理的力度，将行政裁量基准有效落实。裁量基准既关系到行政执法结果的公平与公正，也关系到行政执法效果的科学与合理，必须接受严格的法治监督与审查。一方面，应当加强对行政执法情况的日常监督管理工作，完善行政执法情况检查、行政执法案卷评查、依法行政考核、行政执法评议考核、行政复议附带审查、行政执法投诉举报处理等日常监管方式，建立健全行政执法日常监督管理机制，将行政裁量基准内容嵌入行政执法信息系统，各地区各部门将这项工作纳入法治政府建设考评指标体系，列入法治政府建设督察内容。另一方面，要贯彻全过程人民民主，扩大公众参与通道和参与方式，广泛接受市场主体和人民群众监督，推动行政处罚裁量基准制度化、行为规范化、管理科学化，不断提升行政执法的质量和效能。



法典编纂要具备哪些条件

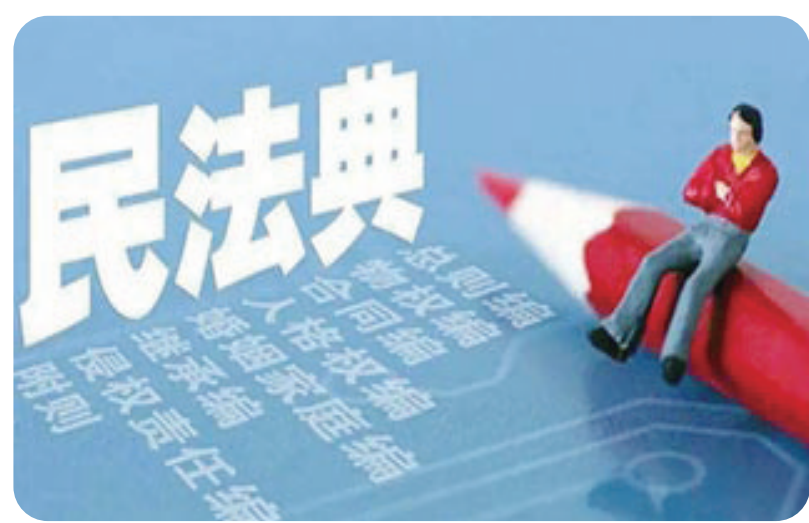
□ 李永军

党的二十大报告指出，“统筹立改废释纂”。2022年底公布的立法法修正草案中，其中一条为：“全国人民代表大会及其常务委员会根据实际需要，通过制定、修改、废止、解释法律和编纂法典等多种形式，形成科学完备、统一权威的法律规范体系”。从“立改废释”到“立改废释纂”，适时推动条件成熟领域的法典编纂，已经成为我国立法工作的一项重要内容。当前，我国环境法典、教育法典、行政基本法典等的编纂工作已经启动，多个领域的法典编纂也正在进行研究论证。

在我国，编纂法典是通过对其某一领域现行法律制度规范进行系统整合、编订纂修，形成一部适应新时代中国特色社会主义发展要求，符合我国国情和实际，体例科学、结构严谨、规范合理、内容完整并协调一致的法典。法典作为对某一法律领域根本原则和基础性规范作出的体系性规定，不是对多部法律的简单汇编，而是科学系统编纂的成果，是对法学理论和现行法律的提炼和有机结合，其背后涉及科学性、必要性、可行性等实践要求与技术要求，需要本着实事求是的精神深入理解其要义并进行充分评估。

任何国家的法典编纂都是国家法治建设的重大决断，受到比一般立法行为更为严苛的条件约束。那么，编纂一部法典需要具备什么条件呢？

经济社会条件要成熟。法典编纂是在已有法律基础上的系统集成和提升，要有坚实的立法基础和实践基础。法典编纂是一项艰巨复杂的系统工程，也是一项长期性立法工程，不能急于求成，要把准法典的性质定位、条件基础、法律关



系，反映体现经济社会发展规律。比如，民法典编纂工作，如果从2001年九届全国人大常委会组织起草民法草案算起，到2020年5月《中华人民共和国民法典》表决通过，前后用了近20年时间才完成。目前，不少领域都有进行编纂法典的呼声，对于这些提出编纂法典要求的部门法律，应该深入调查研究，从科学性、必要性、可行性等角度审视，并要按照编纂法典要求，筛选那些条件基础好、价值意义大、意愿需求大、规范容量大的领域，优先稳步开展编纂法典工作，做到“民有所呼，法有所应”。

法学理论要成熟。完备的基础理论是编纂一部法典的智识支撑。法典编纂过程中应当积极吸纳总结相关法律法规，广泛听取学界意见，凝聚理论共识，筑牢编纂工作的理论根基。通过对特定领域法学基础概念、重要概念的研究，有助于划清立法界限、调整范围，厘清与相近基础概念的差异与关联；

通过对特定领域立法在法律体系中的定位的研究，有助于准确把握其功能价值、立法目的，切实解决现实问题；通过将法学理论和立法实践、司法实践紧密结合，努力弥合理论研究和实践研究间的隔阂，建构全面、坚实的研究体系，能够为编纂法典供给丰富的法学理论，从而有助于立法者深刻把握特定领域法典的逻辑体系，搭建一个科学的基本框架。

编纂技术要成熟。法典编纂需要对现有法律体系与知识的融合把控，涉及深层次立法技术的运用。文本是法律的基础，法典编纂的首要工作是确定法律条款体系性的逻辑结构，通过聚合的法律文本将规范内容和价值观念按照一定的逻辑结构进行体系性编排，这需要成熟的立法技术。在成文法国家，法典编纂的先例虽然很多，但具体到特定领域，尤其是像环境法典这种涉及新型权利的立法，在世界范围内可供参考的先例非常有限。如何构建科学的法典逻辑，采取怎样的体

例结构进行篇章安排，如何处理好一般法与特别法之间、本土化与国际化之间的关系，如何通过严格的概念使用满足明确性和简洁性要求等，这些都对立法技术提出了更高要求。

在以上条件均达到成熟的基础上，编纂一部法典，还需做到以下几点：一是坚持党对立法工作的领导，贯彻落实党中央决策部署。民法典编纂的成功实践表明，法典编纂必须有坚定的政治决策、坚强的政治领导、有力的组织实施。习近平法治思想为开展法典编纂提供了政治保障和理论指导，提供了根本遵循。选择什么领域、时机、形式等开展法典编纂，要及时向党中央请示报告，按党中央的决策部署推进。二是坚持中国特色、体现时代特点。中国特色社会主义法律体系是中国特色社会主义制度的法律载体，无论在哪个领域开展法典编纂，都要坚持从我国国情和实际出发、坚持问题导向、紧扣实践需求，回应全面建设社会主义现代化国家的要求。三是坚持以人民为中心，充分反映人民意愿。要坚持全过程人民民主要求，从确定法典编纂项目到拟定方案、编纂内容等，都应通过调研、咨询、论证、公开等多种形式，广泛听取各方面的意见建议，察民情、汇民意、聚民智，使法典能够真正满足人民日益增长的美好生活需要。四是坚持科学立法、民主立法、依法立法，遵循立法规律。法典编纂是一项艰巨复杂的系统工程，也是一项长期性工程，既不能急于求成，也不能消极等待，要准确把握法典编纂的性质定位、条件基础、法律关系，反映体现经济社会发展规律，积极稳妥推进。

优质的内容是媒体的最大优势，新闻作品版权是媒体的核心资产。数字时代不仅极大丰富了文化作品的载体样式，也加速了信息传播方式的变革。随着传统媒体与新兴媒体的深度融合，新闻出版业在迅猛发展的同时，相关的版权保护问题也变得更加错综复杂。如何在依法保护著作权的同时，创造一个公平有序、鼓励原创、促进传播的媒体竞争环境，在尊重版权的前提下为知识产权提供可靠的制度保障，已成为一个亟待解决的重要问题。

在过去，根据法律规定，“时事新闻”不受著作权法的保护，然而在实践中，何谓时事新闻一直存在着界定困难，而且争议很大，有不少平台直接转载传统媒体的新闻报道进行无偿搬运之外，还有人以此为对媒体的新闻作品进行“洗稿”，这对新闻媒体来说不仅不公平，而且维权难度很大。2020年11月，十三届全国人大常委会第二十三次会议表决通过了《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国著作权法〉的决定》，将不受法律保护的时事新闻压缩为“单纯事实消息”，意味着绝大多数新闻作品，都有可能成为著作权法意义上的“作品”，这有助于厘清新闻报道保护与不保护的界限，遏制洗稿、随意转载等侵权现象，加强了对新闻作品的保护力度。但是，当前新闻作品版权保护仍面临着诸多障碍。一是存在规则滥用的情形。作为著作权法的重要规则之一，“合理使用”规则本是为了推动经济社会的发展，而对享有著作权人权利的一种请求限制，即出于教学、科研或者其他合理使用的目的，在未经著作权人同意同时无需向其支付报酬的情况下复制或者使用已发布的新闻作品。该规则的设计初衷是为了促进经济社会发展，但在实践中却被少数人利用，成为侵犯他人权利的一种“挡箭牌”，这些行为人在因上述侵权行为被追究法律责任时，有时会援引“合理使用”这一规则来逃避相应的法律责任。二是存在监管失灵。平台对于抄袭、违规转载、恶意更改等侵权行为监管主要有作品发布前的事先原创性检测和作品发布后接到用户投诉举报的事后追责。从实践来看，现有平台监管机制大部分都是采取事后问责制，对新闻版权的保护还不到位。一方面，因网络匿名性特点，导致很多时候都无法找到直接侵权的行为人。另一方面，由于平台并不是适格的追责主体，无法对侵权行为进行强有力的处罚和震慑。在全媒体时代，大力加强版权保护，并在有效的版权保护前提下做好内容传播，是推动我国新闻出版行业高质量发展的关键。

加强立法保护。尤其应当紧跟数字化发展的步伐，进一步扩大数字环境下法定许可的范围。例如，根据著作权法的规定，法定许可制度的适用范围只适用于报刊之间的转载，并未涉及网络转载，这与当前的新闻媒体发展实际不相符合。在拓宽法定许可范畴的同时，可允许作者共同享有新闻作品的版权，并可获得相应的财产性收益。可适当借鉴有的国家和地区“链接税”的经验，推动形成市场化的报酬计算方法，建立数字时代以流量、转化率等传播成效为核心的计酬方法，针对新闻转载收取授权许可费用，并将其中部分费用合理地回馈给著作权人。再如，可以通过立法确立优先传播权，给予原始新闻的生产者一定时间的优先权，使其独家新闻价值、时效性价值能够得到有效开发，获得合理的经济回报，实现对新闻原创性的尊重和对智慧结晶的保护，这样可以有效维护原创新闻的价值和市场竞争的优势。

细化“合理使用”的情形和程序。将符合著作权法关于版权保护规定的新闻用于科研、教学等公益性事业的合理使用行为进行适当限制，如要求相关行为人为提供相应的证明文件，对其合理使用的行为进行证明，若因取得相关证明的文件手续繁琐或者时间紧急，可由相关单位先对新闻链接进行行一获取，再由该单位的工作人员按需求经规定步骤获取相关新闻作品。在限制“合理使用”的同时，既能够有效保护对新闻作品享有

数字时代如何保护新闻作品版权

□ 王 维

版权的权利人的相关权利，也不会影响出于公益目的而使用相关新闻作品行为人的正常使用。

构建完善的监管体系。《版权工作“十四五”规划》提出，要将网络领域作为版权保护主阵地，不断提升版权管网网能力，依托国家版权监管平台，进一步扩大监管范围和监管对象，深入开展对新型传播平台的版权重点监管工作。从当前我国新闻媒体发展的实际情况来看，构建完善的监管体系和制定并执行具有可行性的保护措施已经势在必行。具体而言，可以通过衔接行政执法和刑事司法机制，确保事后监管有法可依、有法必依，不断优化完善执法监管保障机制，为新闻版权保护提供保障。同时，依托于互联网、云计算和大数据技术，不断加强和完善网络监管平台建设，尤其是结合用户需求，在现有的基础上进一步优化平台的服务内容，包括作品查询、著作权登记录入、分类统计等工作，实现信息的互通有无，促进版权工作效能的不断提升，形成齐抓共管整体联动的良好局面。另外，运用新技术对新闻转载行为进行技术控制、建立版权跟踪系统等，对侵权行为实施更加精准有效地打击，构建良好的新闻版权保护体系。

强化版权意识。联合相关行业部门，构建党委领导、政府监管、行业自律以及群众参与等多方主体共同参与的版权保护和监督体系，打造健康有序的版权保护环境。依托于传统媒体和新媒体等工具进行舆论宣传，引导单位、组织以及个人自觉尊法学法守法用法，自觉树立版权意识，认识到侵犯版权的行为属于违法行为并需要承担相应的法律责任。同时积极担当社会责任，在媒体行业制定标准、集体维权、化解纠纷等方面，新闻媒体也应发挥重要作用，为行业保持良性的、积极的发展态势贡献力量。

