

比例原则在行政处罚中的适用

邹宇

北方工业大学文法学院, 北京

收稿日期: 2025年3月11日; 录用日期: 2025年3月25日; 发布日期: 2025年4月30日

摘要

近年来, 执法人员暴力执法、随意执法现象频发, 严重影响执法的公平公正, 限制此类现象成为社会关注的重点问题。比例原则在行政处罚中的应用, 对解决该问题具有重要意义, 然而其在实践中也暴露出诸多问题, 如自由裁量权滥用等。比例原则赋予行政机关较大自由裁量权, 若缺乏有效约束, 执法人员极可能滥用权力, 致使行政相对人的合法权益难以得到保障。为此, 文章从立法、执法和司法三个层面深入探讨, 提出完善比例原则在行政处罚中适用的路径。在立法层面, 强调权责统一并明确比例原则的适用范围; 执法层面, 要求以维护公共利益为目的, 均衡各方利益并增强可操作性; 司法层面, 则着重加强司法审查力度并防止比例原则被滥用。通过这些完善路径, 能够有效填补行政法中比例原则规定的漏洞, 规范行政机关自由裁量权的行使, 强化对行政行为的审查监督, 推动行政处罚更加公平、公正, 助力法治社会建设。

关键词

比例原则, 行政处罚, 自由裁量权, 法律适用

The Application of the Principle of Proportionality in Administrative Punishment

Yu Zou

School of Humanities and Law, North China University of Technology, Beijing

Received: Mar. 11th, 2025; accepted: Mar. 25th, 2025; published: Apr. 30th, 2025

Abstract

In recent years, the frequent occurrences of violent and arbitrary law enforcement by law enforcement officers have seriously affected the fairness and justice of law enforcement. Restricting such

phenomena has become a key issue of public concern. The application of the principle of proportionality in administrative punishment is of great significance for solving this problem. However, in practice, it also exposes many problems, such as the abuse of discretionary power. The principle of proportionality gives administrative organs a relatively large discretionary power. If there is no effective restraint, law enforcement officers are highly likely to abuse their power, making it difficult to protect the legitimate rights and interests of their administrative counterparts. Therefore, this paper deeply explores three aspects: legislation, law enforcement, and judiciary, and proposes ways to improve the application of the principle of proportionality in administrative punishment. At the legislative level, it emphasizes the unity of power and responsibility and clarifies the scope of application of the principle of proportionality. At the law enforcement level, it requires safeguarding the public interest, balancing the interests of all parties, and enhancing practical operability. At the judicial level, it focuses on strengthening the intensity of judicial review and preventing the abuse of the principle of proportionality. Through these improvement measures, it is possible to effectively fill the loopholes in the provisions of the principle of proportionality in administrative law, standardize the exercise of discretionary power by administrative organs, strengthen the review and supervision of administrative acts, promote more fair and just administrative punishments, and contribute to the construction of a society ruled by law.

Keywords

Principle of Proportionality, Administrative Penalty, Discretionary Power, Application of Law

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

2016年,河南宜阳县王某不服宜阳县公安局行政处罚,向洛阳高新技术产业开发区人民法院提起行政诉讼。同年5月29日下午,张某、王某祖孙在购物广场被女售货员钱某误认盗窃,双方争执互殴,三人不同程度受伤。当日,宜阳县公安局接警派民警到场,王某父亲陈某与广场经理丁某愿私下协商并在接处警登记表签字。公安局认为王某一方先动手,决定对其行政拘留五日。法院审理认为,公安局对王某的处罚决定不符合行政处罚比例性原则,还存在超期办案程序问题,遂支持王某撤销该处罚决定的诉求。¹在此案中,宜阳县公安局对原告王某作出的行政处罚行为,严重违反了比例原则。行政机关必须严格依法作出行政处罚,每个步骤都必须由法律明确规定。

在行政执法过程中,行政自由裁量权是不可或缺的要素。不过,这并不意味着行政自由裁量权毫无约束。鉴于社会生活充满复杂性且处于持续变化之中,行政机关在行使行政权力时,极有可能出现权力滥用与扩张的情况,进而损害行政相对人的合法权益。因此,制定相应规则和原则十分必要,以此将行政自由裁量权限定在合理范畴内,强化对行政权的管控。比例原则作为公法领域的一项重要准则,在立法、执法以及司法等各个环节都发挥着作用。作为一项具有控权属性的原则,它主要调节的是国家权力与公民权利之间的关系。比例原则的意义重大,它不仅为行政机关的行政行为提供了合理的操作模式,更是控制和监督行政主体、防止其权力过度滥用的有效衡量标准,助力维护社会公平正义与法治秩序。

¹(2016)豫0391行初44号行政判决书。

2. 两大法系中比例原则在行政处罚中的适用

2.1. 大陆法系国家比例原则在行政处罚中的适用

2.1.1. 比例原则在德国的适用

比例原则的学术探索最早发端于德国。德国行政法学者麦耶在其著作《德国行政法》里，率先于学术层面阐释比例原则，并提出了必要性原则这一比例原则的子原则。自此，比例原则开始进入学界视野。此后，德国另一位行政法学家耶利纳克进一步完善了比例原则，提出了适当性原则，为比例原则的理论体系添砖加瓦。比例原则的第三个子原则是均衡性原则，也被称作狭义比例原则，它在德国黑森邦颁布的《行政执行法》以及1953年颁布的《联邦行政强制执行法》中得以体现。

尽管德国行政法对比例原则的研究成果斐然，在当时极大地推动了该领域的学术进展，为后续相关研究奠定了坚实基础，但不可否认，其研究成果仍存在一定的局限性，在某些方面有待进一步深化和拓展。^[1]在当时，德国对于比例原则的研究，主要聚焦于警察执法场景，而在行政行为以及行政处罚的其他诸多方面，关注度相对欠缺，存在一定的研究空白。如今，社会法治建设日新月异，各领域对法律规范和原则的适用要求不断提高。德国行政法中的比例原则，尽管曾经发挥过重要作用，但在当下复杂多元的社会环境中，已难以全面适配各个方面的需求，尤其是在行政处罚领域，其局限性逐渐凸显，亟待进一步补充和优化，以更好地契合现代法治社会的发展趋势。

2.1.2. 比例原则在日本的适用

在日本行政法领域，对比例原则的探索最初也是围绕警察执法活动展开。日本知名行政法学者盐野宏在其颇具影响力的《行政法》一书中，就警察执法发表了独到见解。他指出，警察在执行公务时，核心任务是有效排除违法行为，在这一过程中，必须审慎考量执法目的与所采用手段之间的适配程度，确保执法行为严格控制在必要的限度之内，不可逾越合理范围。盐野宏的这一观点，清晰地揭示出警察执法活动应当严格遵循比例原则。^[2]

2.2. 英美法系国家比例原则在行政处罚中的适用

英国是典型的不成文法国家，其所奉行遵循先例的原则，因此比例原则并未被明确规定下来。比例原则主要表现在先前的判例对随后相同或相似案件所产生的拘束力。

对于美国而言，其实体法中也体现这一原则，如《联邦补助公路法》和《交通运输部法》都有相关的规定。作为英美法系国家的代表，比例原则也体现在司法判决之中。美国宪法对正当法律程序原则的内涵进行了解释，从根本法的角度限制行政执法者的权力。这样的限制做法带来的好处是显而易见的，促使行政机关在行政处罚过程中必须选择对行政相对人损害最小的手段。而美国《行政法》还规定了行政相对人合法权益的事后保护制度，如听证制度。同时，比例原则在简易程序中也得到了充分适用。因此，即使美国并没有制定出完整的比例原则框架体系，但在行政立法阶段和司法实践过程中明确体现了比例原则的适用。

3. 比例原则在行政处罚适用中的必要性与可能性

3.1. 比例原则在行政处罚适用的必要性

3.1.1. 法律自身局限性要求引入比例原则

法律从诞生之日起就具有滞后性。社会在不断发展，经济、政治和文化思想在不断进步，新的社会现象不断出现。法律不可能详细规定对哪些罪行应给予什么样的具体处罚和惩罚力度。在有相关法律规定的情况下，执法人员依法办事，维护社会秩序以及社会利益，对违法之人给予严厉处罚。在没有相关法律规定的情况下，执法人员也要依据行为和目的是否合理来对行政相对人进行处罚。违反比例原则将会有损

于司法权威。

3.1.2. 克服法律漏洞

随着执法人员权力扩张，自由裁量权出现滥用、乱用的现象。如何遏制自由裁量权的滥用是一个紧迫的问题。比例原则的适用可以弥补法律的漏洞，即没有明晰具体处罚措施和处罚力度，同时为限制自由裁量权行使作出贡献，督促执法人员在执法过程中要根据具体案件具体分析，从而做出合理的具体行政行为。因此，在行政处罚过程中适用比例原则具有必要性。

3.1.3. 平衡公益与私益

比例原则意味着某种平衡。在行政处罚过程中，其代表的公共利益和行政相对人的利益是均衡的。行政机关维护社会利益，行政相对人维护自身利益，不可只维护一方的利益而放弃对方的利益。行政机关必须平等尊重和关心个人权利，不得为了社会福利和社会利益牺牲个人权利。国家与公民间更是一种和谐、统一的关系。而比例原则体现着公平公正的理念，在平衡行政权力和个人权利之间发挥作用。

3.2. 比例原则在行政处罚适用的可能性

3.2.1. 适用比例原则拥有思想前提和支持

行政处罚中的比例原则讲究手段和目的之间的匹配，即：既不能过度追求手段的严厉性而忽视执法目的的实现，也不能过度追求目的的实现而不重视执法手段的使用。这不仅体现在司法领域，在执法领域也需要得到充分体现，因此在行政领域适用比例原则不会和社会价值相矛盾，反而有其深厚的思想基础和支持。因此，我国行政处罚适用比例原则是可取的。

3.2.2. 适用比例原则会推进社会法治发展

行政机关往往以公共利益为其目的，而忽视行政相对人的权益是否得到实现。行政机关享有公权力，如果不加以限制，其必然会损害公民的合法权益。此时公权力和私权利得不到有效平衡。而行政法的目标便是平衡公共利益与私人利益，这也是在发展社会法治中需要解决的问题。行政处罚作为社会中行政法领域最常见的模块，理应得到更多的重视，比例原则就是行政处罚领域平衡上述关系的手段，其促使行政机关在执法过程中兼顾职责的同时也要注重行政相对人的利益保障。因此，在我国行政处罚适用比例原则是可行的。

3.2.3. 适用比例原则会促进司法体制进步

比例原则的适用是司法体制进步的标志之一。我国《宪法》第五条规定：“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家。国家维护社会主义法治的统一和尊严。一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。”在国家层面推进社会主义法治建设，为行政处罚适用比例原则提供养分，而适用比例原则还可以解决不当使用自由裁量权的情况，提高行政公信力，强化行政处罚的内部责任感和行政处罚的外部信任感。因此，在中国，对行政处罚适用比例原则是可能的。

4. 比例原则在行政处罚中的适用现状及存在问题

4.1. 比例原则在行政处罚中的适用现状

4.1.1. 行政处罚的定义

行政处罚，是国家行政机关依法对违反行政法规行为实施惩处的重要手段。其根本目的在于维护良

好的社会秩序与公共利益，切实保障公民、法人以及其他组织的合法权益。具体而言，当行政相对人出现违法行为时，行政主体会对其实施处罚，旨在让违法者认识错误，避免再次犯错，同时也对其他公民起到警示作用。

4.1.2. 相关法律对比例原则的规定

比例原则在我国现行立法体系里，并未被明确赋予法律地位。多数情况下，它是以隐含的方式，将自身内涵与精神融入到各类法律条款之中。

以《行政强制法》第5条为例，该条款清晰反映出比例原则的相关要求。它明确指出，倘若行政机关能够借助非强制手段达成行政目标，那就不应设定和实施行政强制。这一规定不仅清晰界定了行政强制与非强制手段的区别，还为手段的选用设定了先后顺序，充分体现了比例原则中的适当性原则以及必要性原则。

再看《突发事件应对法》第11条第1款，其中也蕴含着比例原则的理念。该条款要求政府及其所属部门在应对突发事件时，所采取的措施必须与突发事件可能引发的社会危害性质、程度以及影响范围相匹配。而且，当存在多种措施可供选择时，应优先选取最能充分保障公民、法人以及其他组织权益的措施。这一条款的设置，突破了比例原则以往单纯从手段与目的的关系出发的思维定式，创新性地引入了比例原则位阶秩序的外在表现形式。^[3]

最后，在我国现行的《行政处罚法》中，比例原则仍未得到明确的条文阐述。不过，该法第5条第2款所规定的过罚相当原则，通常被视作比例原则在行政处罚立法层面的一种映射。深入剖析这一条款可以发现，它是从违法行为与处罚举措这两个维度切入的。其核心要求在于，所采取的处罚措施应当与违法行为的情形相适配，不能畸轻畸重。这一规定实际上与比例原则中的适当性原则相契合，强调处罚手段要与行政目的相契合，通过合理的处罚措施，实现对违法行为的有效规制，达成维护社会秩序等行政目的。

《中华人民共和国水污染防治法》第76条列举了八类严禁的行为，包括向水体排放油类、酸液、碱液，排放剧毒废液，在水体清洗特定车辆或容器，排放、倾倒各类废弃物，排放放射性废物或特定废水，违规排放含低放射性、热废水、含病原体污水，以及利用特殊方式排放含有毒污染物、病原体污水等废弃物的行为。针对这些违法行为，县级以上地方人民政府环境保护主管部门拥有责令停止违法、限期治理、罚款的权力。若违法者逾期不采取治理措施，环保部门可指定单位代为治理，费用由违法者承担。并且，依据行为危害程度不同，条款还明确了不同档次的罚款金额，从一万元到五十万元不等。我国行政处罚法中大范围使用自由裁量权，这是一种必然的趋势。^[4]如若不加以控制，行政机关行使自由裁量权有侵害行政相对人合法权益的危险。行政权的目的在于控制公权的行使，保障国家利益和社会利益。

4.2. 比例原则在行政处罚适用中存在的问题

4.2.1. 执法主体处罚选择任意且标准缺失

在行政处罚实践中，执法主体的处罚选择存在显著的任意性，这一现象背后有着复杂的成因。不同执法人员的文化水平参差不齐，这使得他们对法律条文的理解和把握程度有所差异。文化素养较高的执法人员，往往能够更深入地钻研法律知识，准确领会法律的精神内涵；而文化水平有限的执法人员，可能在理解法律条文时出现偏差，甚至对一些关键规定一知半解。

同时，价值取向的不同也对执法行为产生了深远影响。秉持公正、严谨价值观念的执法人员，在处理案件时会以事实为依据、以法律为准绳，力求做到公平公正；但部分受功利主义、个人主义等不良价值取向影响的执法人员，可能会在执法过程中掺杂个人私利，将行政处罚作为谋取个人利益的工具。

专业能力的差异同样不可忽视。专业能力强的执法人员，凭借丰富的实践经验和扎实的专业知识，

能够全面、深入地剖析案件。面对复杂的案件情况，他们能够迅速梳理案件脉络，准确判断违法行为的性质、情节和危害程度，进而作出合理恰当的处罚决定。然而，专业能力不足的执法人员，由于缺乏必要的知识储备和实践锻炼，在处理案件时往往力不从心。他们可能无法准确识别案件中的关键事实，对法律规定的适用也模棱两可，甚至会无视法律规定，仅凭个人主观意愿随意处罚。这种行为不仅严重侵害了行政相对人的合法权益，还极大地破坏了执法的公信力和法律的威严。

从法律法规层面来看，目前存在的问题是具体裁量基准的缺失。以《治安管理处罚法》为例，该法虽然对处罚种类和程序作出了规定，但在具体裁量基准方面却表述得较为笼统。例如，对于一些常见的治安违法行为，如轻微的打架斗殴行为，法律只是规定了一个较为宽泛的处罚幅度，没有明确在何种具体情形下应给予何种程度的处罚。这就使得行政机关在执法时拥有过大的自由裁量空间，不同的执法人员可能会根据自己的理解和判断作出差异极大的处罚决定。这种情况不仅不利于公平正义的有效落实，还容易引发公众对执法公正性的质疑，严重影响了法律的权威性和公信力。

4.2.2. 执法操作程序不规范

行政执法操作程序不规范。^[5]虽然比例原则的原理已经尽可能地明确，但它并不符合当代社会对法治的要求并建立一个基于法治的政府。执法人员在行政处罚过程中往往追求处罚的后果，忽视执法过程的程序问题。执法人员不遵守相应的法律程序，仅凭着自己的主观意识和认知能力去执法，此时的程序正义便得不到有效保障。中国的重心从以牺牲程序正义为代价实现实体正义转向同时实现实体和程序正义，在某些情况下，程序正义大于实体正义，程序正义得不到保障，实体正义也得不到保障。程序正义得不到保障，实质正义也相应得不到保障。这在法律方面便得到很好的体现，执法的每一步都有严格法律规定，破坏执法程序就无法实现程序正义。不依法执法或者随意执法将会导致行政机关的执法行为受到质疑。公民将质疑法律的公正性和权威性，这将有损于司法的公信力。如在行政处罚过程中，执法人员应当首先出示相关证件，再进行一系列执法行为。这些程序中的合比例性，决定了最终行政处罚行为的效力。如果执法人员在没有紧急情况下违反了相应程序，那执法结果的效力就会有待考证。

5. 比例原则在行政处罚中适用的完善路径

5.1. 立法层面的完善

5.1.1. 权责统一

将权力与责任集中，旨在赋予行政机关相应义务，督促其履行职责。行政机关必须积极作为，严格依照法律规定行使职权，对于擅自终止履职、不履行职责，或是违法、不当行使权力的行为，都需承担相应责任。

然而，现实中存在行政机关权力与责任失衡的问题，主要体现为行政机关享有的权力大于应承担的责任。具体表现为：其一，部分行政立法着重明确行政机关权力，却未规定其责任；其二，有些行政立法赋予行政机关较大权力，可对其责任的规定却较少、较轻，这使得权力缺乏有效约束，可能引发权力滥用等不良后果。第三，行政立法规定了行政机关的权力和责任，但所承担的责任是虚假的。此外，在执法过程中，权力和责任被分割，问责制没有得到履行。另一方面，法律没有赋予行政机关足够的权力，行政机关没有足够的执法手段，这对法律的执行有一定影响。因此，从集中权力和责任的理论角度来看，有必要同时发展法律和责任制度，行政机关不仅享有权力，还承担责任。

5.1.2. 限定比例原则适用的范围

并非所有的行政立法都应适用比例原则，各案件程度不一，所以需要严格限制比例原则的适用范围，

明确规定哪些情形需要适用比例原则，而哪些情形不能适用比例原则。比例原则的适用不应过分地夸大或者过分缩小，比例原则广泛适用于侵益行政行为、授益行政行为以及互益行政行为领域。它最初诞生是为了对侵益行政行为进行规范，在实际应用中，也一直将侵益行政行为作为重点规制对象。当前，比例原则的构建仍主要围绕侵益行政行为展开，“最小侵害”理念是其核心要点。也就是说，在实施侵益行政行为时，行政机关要确保对相对人权益的损害降到最低限度。授益行政行为从本质上讲，形成的是一种不对等的法律关系，其施行主要取决于行政机关单方面的决定。行政机关在作出授益行政行为的过程中，被赋予了较大的自由裁量权力。这种权力若缺乏约束，就可能导致权力滥用，所以必须运用比例原则加以规范，确保授益行为既符合公共利益，又能合理考量相对人的权益。互益行政行为中，行政合同是最具代表性的形式。当行政机关与行政相对人签订行政合同时，行政机关凭借其特殊地位，在合同关系中占据优势，拥有优益权。而优益权的具体类别和行使程度，通常由行政机关自行裁量决定。这就存在一定风险，行政机关可能会利用合同形式，不当行使裁量权，为自身谋取非法利益。为有效防范此类行为发生，将比例原则应用于互益行政行为的规制十分必要，以此保障行政合同的公平公正，维护双方的合法权益与公共利益。

5.2. 执法层面的完善

5.2.1. 规范执法主体行为，明确裁量基准

行政机关在执法过程中，应始终将维护公共利益作为根本出发点和落脚点。这要求执法人员深刻理解行政处罚的目的，不仅仅是对违法行为的惩处，更是对社会公共利益的维护和修复。以对不符合卫生标准的餐厅实施处罚为例，其目的并非单纯为了惩罚餐厅经营者，而是为了保障广大消费者的生命健康安全，维护社会公共卫生秩序。同样，道路交通监管部门对交通违法行为进行处罚，是为了确保道路交通安全顺畅，保障全体公民的出行权益。

为了避免形式主义和个人私利对执法行为的干扰，行政机关应加强对执法人员的思想教育和职业道德培训，强化他们的责任意识 and 担当精神，使其牢记执法的宗旨是为人民服务，而不是谋取个人私利。同时，要建立健全严格的监督机制和责任追究制度，对那些为了个人私利随意作出处罚决定、损害行政相对人合法权益的执法人员，要依法依规严肃处理，绝不姑息迁就。

在均衡各方利益方面，行政机关应充分认识到行政主体与行政相对人在行政法律关系中的地位差异。行政主体拥有强大的公权力，而行政相对人处于相对弱势的地位。如果行政主体的权力不受限制，就极易出现权力滥用的情况，侵犯行政相对人的合法权益。因此，在行政处罚过程中，行政机关必须注重平衡各方利益。一方面，要尊重行政主体依法行使职权的权力，确保其能够有效地履行管理社会的职责；另一方面，要切实维护公民的权利，保障行政相对人的合法权益不受侵犯。同时，要在维护社会公共利益的前提下，充分考虑私人合法权益，实现公共利益与私人利益的有机统一。

在立法方面，应进一步完善相关法律法规，明确具体的裁量基准。对于各类行政处罚，应根据违法行为的性质、情节、危害程度等因素，详细规定相应的处罚种类和幅度。例如，对于不同程度的环境污染违法行为，应明确规定在何种情况下给予何种罚款金额、是否需要责令停产停业等具体处罚措施。这样，执法人员在执法过程中就能够有明确的依据，减少自由裁量权的随意性。

执法主体在执法时，应严格按照法律规定进行操作。首先要对案件进行全面、细致的审查，判断是否有明确的法律规定适用于该案件。如果有相关法律规定，执法人员应严格依据法律条文作出行政行为，确保执法的合法性和公正性。只有在法律未明确规定的情况下，才可以在遵循比例原则的基础上，结合案件的具体情况，作出合理的处罚决定。在适用比例原则时，要综合考虑各种因素，确保处罚措施与违法行为的性质、情节和危害程度相适应，做到过罚相当，实现公平、公正、公开执法。

5.2.2. 规范执法程序

规范执法程序是确保行政处罚合法有效的关键环节。首先，行政机关应加强对执法人员的程序法规培训，提高他们对程序法规的认识和理解水平。通过定期组织培训课程、开展案例分析研讨等方式，让执法人员深入学习行政处罚的法定程序，明确每个执法环节的具体要求和操作规范。例如，在调查取证环节，执法人员应掌握如何合法、规范地收集证据，确保证据的真实性、合法性和关联性；在告知当事人权利环节，要清楚地告知当事人享有的各项权利，如陈述权、申辩权、申请听证权等，并保障当事人能够充分行使这些权利。

同时，要强化执法人员的程序意识，使其认识到程序正义的重要性。将程序意识纳入执法人员的绩效考核体系，对严格遵守程序法规的执法人员给予表彰和奖励，对违反程序法规的执法人员进行严肃批评和惩处，促使执法人员自觉遵守法定程序。

为了确保执法程序的严格执行，还需要建立健全执法程序监督机制。内部监督方面，行政机关应加强对执法活动的日常监督检查，定期对执法案件进行抽查，及时发现和纠正执法程序中存在的问题。同时，要畅通内部投诉举报渠道，鼓励执法人员之间相互监督，对发现的违法违规执法行为及时进行举报。外部监督方面，要充分发挥社会公众、媒体和司法机关的监督作用。社会公众可以通过举报电话、网络平台等方式对执法行为进行监督；媒体要加强对执法活动的舆论监督，对违法违规执法行为进行曝光，形成强大的舆论压力；司法机关在审理行政诉讼案件时，要严格审查执法程序的合法性，对违反程序的执法行为依法予以撤销或确认违法。

通过加强程序法规培训、强化程序意识和建立健全监督机制等措施，保障执法过程严格遵循法定程序，实现程序正义，进而确保行政处罚行为的合法性和有效性，维护法律的尊严和社会的公平正义。

5.3. 司法层面的完善

5.3.1. 加强比例原则司法审查的力度

从比例原则的发展来看，正是无数判例的积累，丰富和完善了其内涵和价值，为比例原则在行政诉讼领域的适用奠定了坚实的基础。在权利机制方面，由于缺乏司法审查监督，滥用力量的可能性更大。因此，笔者认为，比例原则无疑已经成为行政行为领域的原则，但关键是如何适用。比例原则涉及利益平衡，不可避免地混合了主观因素，并使个人的意愿优先于他人的意愿。行政主体在执法过程中会随意将个人意志强加于他人身上，随意侵害他人合法利益。因此，在行政处罚过程中适用比例原则，必须加强司法审查的力度，防止执法主体随意执法、滥用执法权限，以便更好地保障司法公信力和行政相对人的合法权益。

比例原则司法审查模式。比例原则包括适当性、必要性和平衡性原则。在三个主要的次级原则中，有两种审查模式：第一种审查模式是对一个行为的目的和手段的衡量。比例原则的适当性规定，行政机关的行为和手段必须与行政目的相一致，或符合行政目的。“不要用大炮打鸟”或“不要为了煮鸡蛋而烧毁房屋”。^[6]而每部立法或者政策都会明确规定立法目的，如我国《民法典》第一条规定。这使得司法机构更容易判断和操作；第二种审查模式是公共利益和私人利益之间的平衡。必要性和平衡原则要求行政行为的实施是为了实现公共利益，而且要实现公共利益要远远大于行政相对人的私人利益。严格适用比例原则要求法院做出两阶段的决定：行政目的和行政手段、公共利益和私人利益。它不仅要求行政机关的行政手段与行政目的相一致，而且要求主体所追求的公共利益远远大于私人利益。在这种审查模式下，法院有更大的审查权力，可以代表行政主体做出决定。这种模式下的司法审查更注重对私人利益的保护，禁止执法主体在执法过程中随意牺牲公民的私人利益。

5.3.2. 防止比例原则的滥用

在法治社会的运行框架下，行政自由裁量权的存在具有合理性与必要性。行政处罚裁量基准，作为对行政自由裁量权进行规范的一种具体呈现方式，在行政主体开展执法工作时发挥着极为关键的作用。可以说，裁量基准宛如行政主体执法行为必须依循的“指南针”，也如同执法过程中不可或缺的“操作手册”。裁量基准并非随意制定，它要求以程式化、规范化的方式构建，同时还需具备结构化的制度设计，形成一套严密有序的规则体系。^[7]

立法机构应在逐案的基础上，鉴于行政机关在资源层面上的压倒性优势，授予行政机关追求正义的自由裁量权。司法审查并不取代行政权力，而只是在尊重行政自由裁量权和保护行政相对人权利和自由的前提下对其进行限制。在司法审查中，法院应遵守司法权与行政权的界限。在司法实践中，根据具体案件，法院应充分尊重行政自由裁量权，通过基于行政机关专业职能的信任，在适用比例原则时考虑到行政效率。在适用比例原则时，有必要相信行政机关基于其专业职能实施行政行为，为行政自由裁量权留出一定的空间，不过度干预行政领域，避免司法裁决。在适用比例原则时，也应考虑到行政机关的行政效率，为行政裁决留有一定的自由裁量空间，不对行政领域进行过度干预，避免司法资源不必要的浪费。同时，在有具体法律规定适合适用于本案的情况下，法官不能适用法律原则。如前文所说，“比例原则”的字样并未在国内法律中明确出现，但不少条文都含有相应内容，它源自于人民朴素的公平正义的意识。在国内的具体案件中，严格禁止规避明文规定的行为更为合适。在有具体规则的情况下，比例原则是对自由裁量权合理行使的依据。基于法律解释和法律推理的知识，可以弥补法律的漏洞，加强法律的监管力量。然而，只有在法律尚未规定、法律存在漏洞或行政相对人或第三方的法律权利未得到充分保护的情况下，才可将比例原则作为一种辅助手段。如果法律没有规定，则作为法律规定的补充而适用。

6. 结语

本文围绕比例原则在行政处罚中的适用展开研究，得出如下结论：比例原则起源于德国，在限制行政自由裁量权滥用、保护公民基本权利方面意义重大，与我国宪法尊重和保障人权的精神相契合，且已隐含在我国诸多法律规定中。在行政处罚领域，比例原则能有效监督行政机关执法，遏制随意处罚、滥用处罚等不良现象。但目前其在适用中存在执法主体处罚选择任意、缺少具体裁量基准、执法程序不规范等问题。通过研究，本文从立法、执法、司法三个层面提出完善路径，包括立法上权责统一，明确适用范围；执法上以维护公共利益为目的，均衡各方利益，增强可操作性；司法上加强审查力度，防止滥用，以此促进比例原则在行政处罚中更科学、合理地应用，推动法治建设。

参考文献

- [1] 陈新民. 德国公法学基础理论[M]. 济南: 山东人民出版社, 2001: 337.
- [2] 许镇宗. 论比例原则在我国行政处罚中的适用——以我国环境行政处罚为例[D]: [硕士学位论文]. 上海: 上海师范大学, 2017.
- [3] 蒋红珍. 比例原则适用的规范基础及其路径: 行政法视角的观察[J]. 法学评论, 2021, 39(1): 52-66.
- [4] 刘医农. 论行政诉讼中法官自由裁量权的滥用及限制[D]: [硕士学位论文]. 长沙: 湖南师范大学, 2017.
- [5] 郝润华. 行政处罚中比例原则的适用问题研究[D]: [硕士学位论文]. 北京: 北方工业大学, 2019.
- [6] 余凌云. 行政自由裁量论[M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2009: 53.
- [7] 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[J]. 清华法学, 2008, 2(3): 54-80.