

京津冀公安行政处罚裁量基准一体化问题探究

■ 马艺轩

摘要 党的二十大报告中明确提出“健全行政裁量基准”，为全面推进行政裁量基准的法治化建设指明了新方向，提出了新任务。京津冀地区公安行政处罚裁量基准一体化的探索，同国家协同发展战略相契合，对推动京津冀一体化协同发展，优化地区内营商环境，实现警务协同均有重大意义。目前，受限于制定京津冀三地裁量基准的制度基础缺失，地区内经济发展水平差异较大，资源不均衡，执法者个体差异等因素，京津冀公安行政处罚裁量基准统一存在诸多困难。建议从制度层面协同地方立法，细化裁量处罚幅度，借助人工智能技术探索推动京津冀三地公安行政处罚裁量基准一体化进程。

关键词 京津冀 公安行政处罚 裁量基准 一体化

2014年2月26日，习近平总书记主持召开座谈会听取京津冀协同发展专题汇报，将京津冀协同发展上升为重大国家战略。十年来，习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动，三地在科技创新、产业协作、生态环境等领域协同发展取得显著成效。2024年是京津冀协同发展上升为国家战略十周年，1月20日，北京市公安局召开全市公安工作会议，亓延军常务副部长在对2024年法治公安建设重要指示中强调，要在服务首都发展上实现新提升，助力推动京津冀协调发展，加强与津冀两地政策对接、信息互通，实现裁量基准“同案同罚”。

2022年8月，《国务院办公厅关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见》中指出，要不断细化量化行政处罚裁量基准，主要依据违法行为事实、性质、情节以及违法行为对社会的危害影响，防止出现过罚不相适应。制定公安行政处罚裁量基准，为公安民警执法办案、惩治违法行为提供具体的法律依据，避免行政处罚相对人提出异议，提起行政复议或行政诉讼，影响公安机关执法公信力。通常，同一省、市公安机关在同一行政区域内依据同一行政处罚裁量基准规定进行行政处罚较为常见，而相邻省份公安机关共同制定、依据同一标准进

作者：北京警察学院法律系讲师

行政处罚，实现跨区域同标准的情形则较为少见。近年来在京津冀协同发展战略的推动下，各领域密切协同，合作发展，三地公安机关应当寻求更多业务间的协作协同。

一、京津冀公安行政处罚裁量基准统一的重大意义

2014年2月26日，习近平总书记在听取京津冀协同发展工作汇报时强调，实现京津冀协同发展是一个重大国家战略，要坚持优势互补、互利共赢、扎实推进，加快走出一条科学持续的协同发展道路。近十年，在中央区域协调发展领导小组的指导下，中央区域办会同北京、天津、河北三省市，与中央有关部门一起，推动京津冀协同发展各项工作取得了显著成就。2024年2月27日，国务院新闻办就京津冀协同发展十年来有关情况举行发布会，京津冀发展已进入全方位、高质量深入发展阶段。

（一）打造优质营商环境的有力抓手

优质的营商环境是推动区域内社会生产力不断发展的基础，是平衡地区发展的有力举措，也是推动经济高质量发展的必然要求，国务院于2019年10月颁布《优化营商环境条例》，其中第六十条规定，国家健全行政执法自由裁量基准制度，合理确定裁量范围、种类和幅度，规范行政执法自由裁量权的行使。京津冀地区协同发展的价值在于为经济发展较南方相对滞缓的北方腹地提供区域发展的机制，实现城市、区域之间发展趋于均衡互补的目标。

2020年4月《北京市优化营商环境条例》第六十二条明确规定，市、区有关政府部门和街道办事处、乡镇人民政府应当严格执行裁量基准，不得擅自突破裁量基准实行政

处罚。2023年4月23日，京津冀三地公安机关“放管服”改革优化营商环境第二次（天津）联席会议召开，三地公安机关共同签署《京津冀公安机关“放管服”改革优化营商环境合作协议》（以下简称《合作协议》），推出新一批“同事同标”“跨省通办”“同案同罚”事项，推动网络安全领域77项行政处罚职权裁量基准统一，持续拓展三地公安行政管理服务改革范围，在公安部“常态、共享、联动、共赢”区域警务合作理念指导下，为进一步释放京津冀地区经济社会活力提供有力警务保障，“公安行政裁量基准统一”在京津冀协同发展中把握了风险防范战略主动权，不断提升人民群众满意度指数，优化营商环境。

（二）区域警务协同发展的现实要求

区域内警务协同发展是与京津冀协同发展战略相契合的产物，是国家对京津冀公安部门提出的新要求，是区域内协同发展所需，也是形势发展必然结果。京津冀地区地处国家政治中心重地，首都中心圈，在国家整体发展布局中具有重要的地位和意义。推动京津冀警务协同发展是贯彻落实国家战略的重要举措，是维护首都核心功能的有力保障。当前，京津冀三地公安机关在案件侦办、数据共享、区域联动等方面进行了一系列探索，主推了京津冀经济社会发展，但是由于地区经济水平发展差异、信息网络通讯发达、人口流动便利性增强，三地公安机关在执法联动、行政执法方面还需共同应对新挑战。在护航国家战略的强大共识下，“区域内行政处罚裁量基准一体化”的探索构建有助于推动京津冀警务协同一体化进程，对维护首都政治安全和区域内社会稳定具有重大意义。

（三）提升三地公安协同作战的有力保障

京津冀公安行政处罚裁量基准统一的探索是三地公安机关打击跨区域违法案件、加深警务合作、提升整体作战能力、实现区域内同事同标处罚的有效路径。《合作协议》推出一批协作成果，三地公安机关通过搭建执法办案协作机制，完善跨区域打击违法犯罪的办案能力，有的放矢解决区域协同战略下经济社会发展中遇到的突出问题，最大限度发挥“行政处罚裁量基准统一”在三地公安协同作战中的基础作用，特别是基层一线警务协同作战能力，更好的推进资源数据的融合共享，增强整体作战能力。

二、公安行政执法裁量基准地域差异的现状考察

（一）标准不统一，处罚裁量差异性

从公安行政处罚裁量基准具体内容来看，京津冀三地同一违法行为的判定标准、处罚幅度档次等不同，极易产生同一违法行为情节和后果在不同地区处罚结果差异，出现同案不同罚等现象。一方面，京津冀三地对违法行为构成要件基本相同的违法行为程度判定不同。例如《中华人民共和国治安管理处罚法》第七十条规定：“参与赌博赌资较大的，处五日以下拘留或者五百元以下罚款；情节严重的，处十日以上十五日以下拘留，并处五百元以上三千元以下罚款。”但是多少钱会被认定为“赌资较大”呢？关于赌资数额大小，国家并没有统一的规定，而是各地区根据本地经济社会发展水平自行设定标准，北京市按照《北京市公安行政处罚裁量基准》（2023 年）规定：个人赌资 300 元以上 500 元以下的处 500 元以下罚款，个人赌资为 500 元以上 1500 元以下的，处 5 日以下拘留，即北京市对赌资较大的认定

为 300 元以上；河北省规定，赌资较大，是指个人赌资在 200 元以上的；天津市规定，人均赌资 500 元以上不足 1000 元的，公安机关可以依法予以罚款；人均赌资 1000 元以上的，依法可以予以行政拘留处罚，即天津市对赌资较大的认定为 500 元以上。

另一方面，部分处罚事项设置的裁量幅度不够细化，尤其是对“严重”类违法行为设置幅度较宽泛，容易出现同一裁量幅度内处罚结果过轻或过重的问题，执法者自由裁量主观空间较大，易出现滥用自由裁量权，需更加细化和明确。

（二）事实待明确，情节判定主观性

做出治安处罚决定是基于违法事实明晰、相关证据完备，建立在对事实的认定和法律的充分理解基础上。客观事实认定中也包含主观存在，只要有执法者判断的空间存在，就有自由裁量的空间，这被称为要件裁量或判断裁量。京津冀三地现行公安行政处罚裁量基准中依然存在部分违法行为受主观因素判定影响，例如《北京市治安管理行政处罚裁量基准》中规定，违反《治安管理处罚法》第二十九条，违反国家规定侵入计算机信息系统造成危害的，属于“情节较重”的情形为：多次实施；造成较大危害或较严重后果的。对“较大危害、较严重后果”的认定是以事实造成了何种影响或损害为界定标准。此外，同一违法行为发生地在首都北京造成的社会危害性或后果往往会远大于发生在河北省或天津市，公安机关在量罚时纳入主观判断因素势必会更复杂，考量因素会更多，造成处罚结果存在差异，无法有效形成三地通用的公安行政处罚的指导性规范。

（三）立法缺失，缺乏宏观性

在我国，行政裁量基准往往实践先于立

法而存在。为了更好地贯彻《中华人民共和国治安管理处罚法》，京津冀三地均对本地区内违反治安管理行为量罚标准进行细化。北京市2016年出台《北京市治安管理行政处罚裁量基准》（2016年版），对每个治安违法行为，统一制定裁量基准，此后，持续动态调整，确保违法行为与处罚权力清单所列事项一一对应；河北省于2021年出台《河北省公安机关治安行政处罚裁量标准》；天津市2016年出台《天津市公安局行政处罚自由裁量基准》，三地裁量基准均将常见的违反公安行政管理行为作为重点，细化治安行政处罚的裁量标准，使治安行政处罚的种类、幅度与违法行为的主客观实际情形相当。三地区裁量基准出台，虽然能够实现本地区内的局部统一，但是相邻省份之间做法却有较大差异。京津冀三地公安行政处罚裁量基准统一工作缺乏宏观性指导，缺乏可统揽三地的牵头机关综合各地区差异化，总结适合三地的统一行政处罚裁量基准。

（四）地方性规定不同，违法判断标准不同

京津冀三地由于地方性立法不同，行政处罚法律依据具有差异性，直接导致违法行为在三地的判断标准不同。情形一，三地存在同一违法行为在此地有相应判断标准，而在另一地则无具体判断、处罚标准的情形。例如：1992年5月20日北京市人民政府批准出台《北京市出租汽车治安管理若干规定》，北京市公安局2016年出台《北京市出租汽车治安管理行政处罚裁量基准》，均规范了北京市出租汽车行业治安管理违法行为的标准及处罚，但天津市人民政府于1995年4月18日出台《天津市客运汽车行业治安管理规定》，现已失效，无法对现涉及出租车行业违法行为进行规范和处罚，河

北省也未出台省内统一法规规章。由此可见，在交通如此便利的情况下，人员跨区域流动便利性和活跃度增强，易出现同一行为人实施两个情节一样的行为，在不同地方对此行为的定性不同的差异后果。情形二，同案异罚的情形，同一违法行为在三地的处罚标准不同。例如：《中华人民共和国道路交通安全法》第九十一条第一款，饮酒后驾驶机动车的，处暂扣6个月机动车驾驶证，并处1000元以上2000元以下罚款。即公安机关对饮酒后驾驶机动车的处罚金额可在1000-2000元的裁量空间内进行处罚，北京市针对饮酒后驾驶机动车的处罚金额裁量基准明确为1500元，天津市为1800元，河北省则没有明确处罚金额标准，由执法民警根据违法行为情节，在法律规定的裁量空间内自行确定。

三、京津冀公安行政处罚裁量基准统一的制约因素

（一）缺乏裁量基准一体化的制度基础

我国一向实行属地主义公安行政执法，公安行政处罚也由各地结合本地实际进行自主裁量。由上文可知，京津冀三地均出台本地区范围内适用的治安管理行政处罚裁量基准，为本地公安机关处置违法行为提供了切实有效的可操作性法律依据。可是，适用于京津冀三地公安机关统一适用的行政处罚裁量基准，应当是依据三地共同适用的法律、行政法规等国家层面的立法，而目前依据的地方性法规，虽各具地方特色且只在一个行政区划内有效，一些具体条款的规定不一定适用于其他地区，制定三地均适用的行政处罚裁量基准还缺乏制度基础。

目前，在京津冀地区推行统一适用的行

政处罚裁量基准，必须面对仅能以国家层面出台的法律、行政法规、部门规章为依据，制定京津冀间统一的裁量基准的局限条件，而部分“免罚清单”的重合一致只是其中一小部分，并不是公安行政处罚整个领域一体化，如何实现京津冀区域内同案同罚、统一量罚，还缺乏相关实践。

（二）缺乏裁量基准一体化的资源基础

在京津冀协同发展战略中，存在两个区域特大城市，北京和天津在行政区划、经济社会发展中都相对较独立，对周边地区辐射带动作用尚未完全发挥，周边城市发展呈现出“点状式”分散分布，发展水平不一，既没有珠三角地区行政区划均属一省的捆绑式发展现状，也没有长三角地区以上海这一特大型城市为圆心的轴心式发展路径。作为直辖市，北京、天津在国家发展政策倾斜、科技创新力、城市综合实力上，都是河北省无法比拟的，这形成了客观的裁量基准一体化发展壁垒，三地公安机关协同合作现仍处于条块结合、以块为主的行政体制框架内，由于警务信息获取成本和发展程度不同，京津冀公安机关均各自拥有并使用独立的警务信息数据资源平台，实现与人民生活密切相关的行政处罚裁量基准一体化难免受此因素制约。

（三）缺乏行政处罚裁量统一的社会环境基础

北京是中华人民共和国的首都，是全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心，首都政治安全和社会稳定意义重大，同一行为在北京、天津、河北三地发生，可能产生的危害国家安全、扰乱社会治安秩序的危害后果有较大差异，违法行为发生在北京的影响后果更大。

例如：无人机“黑飞”问题，2024年1

月1日由国务院、中央军委颁布的《无人驾驶航空器飞行管理暂行条例》（以下称《条例》）开始施行，针对此类“低慢小”航空器飞行资质、操控行为、飞行区域、活动性质等进行规定，并列明公安机关对违反《条例》规定的违法行为的处罚。京津冀三地划分的禁飞区域明显不同，北京划分的禁飞区比较大，基本上以天安门为中心30公里范围内都是禁飞区，除此之外，机场净空区、车站、军事机关、政府机关、人流密集的村镇、大部分景区均属于禁飞区，重要党政军机关、党和国家领导人居住的中心地带，都属于严格的保护或保密单位，为保护北京市的历史文化遗产，出于国家安全考虑，一直以来实行更加明确和严格的政策和规范标准，相比较之下，天津市和河北省基于城市地理位置和城市发展定位不同，其对无人机的管控不如北京严格。

综上，三地公安机关在处置同类违法行为时，行为定性、量罚都会考量各地区社会环境，包括社会硬环境，如城市规划、建筑结构等，以及社会软环境，即价值观念、文化传统，民众素质等，还会考量该地区区情等因素，综合判断，规制此类行为。

（四）缺乏裁量权统一行使的智力基础

党的二十大报告提出，应将“健全行政裁量基准”作为依法行政的重要抓手。从国家宏观战略规划层面对行政裁量基准指明了方向，统一的裁量基准势必会忽略各地的差异，由此也会引发新的矛盾，即京津冀三地统一的公安行政裁量基准同各地公安基层民警行使自由裁量权之间的矛盾。

在基层公安行政执法中，公安民警会面临复杂多变的治安状况，应对层次不一的执法对象，能够依法规范的、合理的运用公安自由裁量权处理复杂问题的前提之一即是

公安机关执法者必须具备完备的法律素养、过硬的业务水平以及较高的道德品格，否则极易出现对违法行为事实、情节认定不清，违法行为程度判定不准确，酌定从轻减轻情节考量不细致等问题，一些“人情案”“同事不同罚”往往受执法者个人素质因素影响。

京津冀三地公安机关警力资源配置并不均衡，北京以其显著的区位优势，吸引着来自 211 院校乃至 985 高校的优秀毕业生从事公安工作，天津市人才吸引力次之，河北省部分欠发达地区人才吸引力更弱，直接影响三地公安基层警力的整体素质水平差异，进而造成三地公安民警在行政执法中自由裁量权行使的差异。

四、京津冀公安行政处罚裁量基准协同的初步构建

（一）推动地方立法协同

为解决京津冀地区公安行政处罚裁量基准一体化所面临的根本问题，必须从制度层面解决，即立法协同。2015 年 3 月，首次京津冀协同立法工作会议就通过了《关于加强京津冀人大协同立法的若干意见》，京津冀区域协同立法就此破题。在此基础上，京津冀三地开展了积极的立法探索和实践，如：2020 年 5 月 1 日《机动车和非道路移动机械排放污染防治条例》施行，这是京津冀首部区域协同立法，对大气污染防控与治理作出全面规定，也是京津冀区域内立法的一次有效实践。2021 年 10 月 1 日《京津冀税务行政处罚裁量基准》施行，进一步推动京津冀协同发展，有效规范税务行政处罚自由裁量权的行使，保障了税收行政相对人的合法权益。但是涉及其他各领域，尤其是公

安行政执法领域的立法和规章有限，应当立足于国家发展战略目标，抓住国家和地方立法机遇，乘势而上，进一步深化京津冀三地工作交流机制，加强立法协同。

1. 采取协调互补的立法协作模式

跨区域协同立法应当聚焦三地公安行政执法领域中的重点领域、重大违法案件有针对性进行，需考虑多方主体的利益，这其中受到了地方经济发展水平、人文环境、人员素质等多方面影响，应当将不同的个体利益需求上升为三地共同需求，同时兼顾区域特色。一方面，对京津冀三地涉及公安行政处罚领域已经出台的地方性法规进行梳理，比较、分析、总结出造成差异的主客观原因。另一方面，京津冀地区新出台或尚未出台的地方性立法需要实现协同。京津冀三地应当尽可能实现互通立法计划，互通立法内容，互通本地现实状况，以达到新出台的地方性立法中所设定的公安行政处罚条款基本协调一致。

2. 完善公安行政处罚裁量基准的具体内容

京津冀三地可以将以下内容纳入区域立法协作的范围；推进三地在公安行政处罚裁量基准的法律适用程序问题、违法行为定性考量标准、自由裁量权适用酌情考量情节等方面执法标准，这些都是同类违法行为在区域内实现类案同罚的基础，同时要规范京津冀三地公安机关对同类案件的执法活动程序，以遏制跨区域违法行为；建立京津冀三地公安行政执法信息共享机制，共建执法办案管理平台，并根据新的区域政策部署适时调整优化，提高地方区域立法的预见性。

（二）细化处罚基准阶次

2022 年 8 月，《国务院办公厅关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的

意见》要求，要不断细化量化行政处罚裁量基准，主要依据违法行为事实、性质、情节以及违法行为对社会的危害影响，防止出现过罚不相适应。其核心问题是针对违法行为细化其情节事实和格次化执法效果。细化事实情节是按照行为的主客观事实认定其行为的严重程度，包括违法行为人的主观恶性、侵犯客体价值、违法行为手段及造成的危害后果等，格次化执法效果是在现有法律规定的执法限度内，将同一处罚种类的处罚幅度区分为不同裁量阶次，更便于民警在处罚时能够将违法事实情节与处罚幅度“一一对应”。

一方面，要统一对违法行为构成要件基本相同的违法行为判定程度标准。例如前面提到的对赌博违法行为的处罚，《中华人民共和国治安管理处罚法》第七十条规定：“参与赌博赌资较大的，处 5 日以下拘留或者五百元以下罚款。对“较大赌资”的认定，三地就应当保持一致，建议可以综合三地平均经济社会发展水平，中和此类违法行为程度的判定标准，选择三地标准的中位数或者平均数值均可，基于此可打破制约三地裁量基准统一的经济壁垒。另一方面，将部分违法行为中涉及“较严重”“较重”的违法行为情节和处罚幅度进一步明确细化，增加裁量格次，合理设置裁量空间，可采用列名具体行为方式和情形来明确造成“较严重”或“严重”程度的具体情形。例如《治安管理处罚法》第七十条对参与赌博赌资较大的处罚幅度为“处 5 日以下拘留或者 500 元以下罚款；情节严重的，处 10 日以上 15 日以下拘留，并处 500 元以上 3000 元以下罚款。”可以根据赌资大小对“情节严重”档次再进行拆分，增设“较严重”和“严重”，分别处以 5 日以上 10 日以下拘留，并处 500 元

以上 2000 元以下罚款和 10 日以上 15 日以下拘留，并处 2000 元以上 3000 元以下罚款。这样规定看似差别不大，但是能够有效规范公安执法者自由裁量权的行使。

（三）推动区域信息共享平台建设

当前，公安区域协调工作受制于以块为主的行政体制管理模式，数据的共享、共用成为区域间警务协作的客观壁垒。为应对京津冀区域警务协作信息沟通成本高、衔接不畅、处罚差异性较大的现实问题，亟需建立京津冀区域内违法案件信息资源库、数据监管平台。

1. 打造执法协作基础数据库

基础数据库是区域公安民警在案件信息共享、执法处罚、类案比对的基础，三地公安机关可依托现有各地区公安行政执法案例资源库，在此基础上增设权限，将三地公安行政执法相关案例信息、处罚结果信息等进行汇总增录，实现信息共享，同时要加大对同类案件违法行为情节严重程度的判定信息、处罚量罚时考量信息、证据信息、处罚结果信息的提取，尤其是对区域流动性较强的、社会危害性较大的违法行为重点关注和采集，并将共享信息搭载于民警执法移动终端设备中，便于民警在受案、调查、定性、定罚阶段能够迅速查询类案情节，在末端执法实现区域内互联互通。

2. 借力智能裁量系统

借助人工智能裁量模式下的公安行政处罚网络平台能统一违法行为情节考量，杜绝执法者主观因素对行政处罚结果的影响，探索在执法协作基础数据库平台信息格式化录入的基础上，在处罚终端民警通过输入案件违法行为主客观构成要件、案件事实情节和证据，系统就能自动通过类案比对输出违法行为相应处罚结果意见。京津冀地区违

法行为影响直接关系首都政治稳定，随着区域间人员流动性增强，违法行为呈现出新特点，智能裁量系统也能有效实现证据传输、联合办案、案件协查等，在监督环节可以实现对民警执法全过程、各环节、结果公正性的在线监测。具体来说，在案件受理初期，通过民警依照设定好的规范办案要求录入相应指标，结合调查具体情况，录入违法行为情节，系统参照京津冀地区违法行为案例数据库自动比对是否有酌定从轻减轻情节或从重情节，对每一个环节的填写都有相应地技术处理，计算出适用于此违法行为的处罚范围，使办案人员能够在更清晰的范围内做出更接近的处罚结果。整个案件的处理都是严格按照平台提前设定的格式化模块进行操作，严格控制了因执法者个体差异导致的自由裁量范围，有效推进京津冀三地公安行政处罚一体化进程。

（四）推进协调发展改革试点

“十四五规划”在城市与区域发展部署中，将推进“京津冀协同发展”放在首位，在体制机制创新、公共服务一体化、疏解首都功能等方面持续推动。2020年3月，《北京市通州区与河北省三河、大厂、香河县市协调发展规划》，针对地理位置毗邻，公共交通发展便利的交界地区协调发展提供了规划引领，通州和北三县协同具有京津冀协同发展的典型特点和共性挑战，在跨省公共交通的支撑下，未来北三县到通州城市副中心最快9分钟，河北廊坊市北三县居民与北京呈现出同城化趋势，通州和北三县由“协同发展”向“一体化发展”推进，可为京津冀全区域公安行政处罚裁量基准一体化发展提供借鉴和经验，为保证合作有效性，可优先在通州副中心和河北北三县一体化示范区、大兴机场等重点交界地区，对区

域流动性强、人员复杂程度高的违法行为进行有针对性的执法协作。

1. 创新治理机制

成立综合执法领导小组，研究建立区域特色执法协作的规范、标准和制度，建立执法协作联系会议制度及执法协作日常联络机制，针对跨区域性较强的违法行为开展专项治理行动。通州与北三县一体化公安行政处罚示范区发展是京津冀协同发展，深入协作的重点区域，除了实现共建、共享外，还将完善共管、共治对接机制，研究推动统一执法标准、证据互认，努力探索行政处罚案件跨区域执行协调协作制度机制，推动区域法治化营商环境建设。

2. 统一公安行政处罚标准

理论层面，要推动通州和北三县区域公安行政处罚“四同步”体系建设，即做到“制度同步研究、案件同步办理、证据同步移送、处罚同步落实”。实践层面，探索实现公安行政处罚“三统一”体系，即“执法依据统一、执法标准统一、执法监督统一”，严格以“一套标准”规范一体化示范区行政处罚事项。在制度制定与标准研究中要考虑到违法行为性质、违法行为跨区域影响程度等社会因素，并对标地区的差异性和违法行为流动性，调整建立跨区域违法行为治理处罚的标准体系。制度标准的执行情况需进行定期评估，以标准合理性、区域经济性为基准，结合标准实施成效、群众满意度、案件复议诉讼率等多维度进行评估。

（五）健全执法协作交流机制

当前，公安行政执法队伍资源地区间不平衡性较大，一是公安队伍构成基础不同，民警法治理念、执法办案水平参差不齐。二是案多人少的现状，民警工作量增多，导致警力资源缺乏，间接影响执法办案水平。三

是公安行政处罚规范化、裁量一体化方面仅靠公安法制部门推动，没有打通地区间行政主体联动，缺乏高效的合作机制以提高公安行政执法质量及效率。

1. 高位统筹健全执法协作联席会议机制

京津冀区域一体化协调发展中首先需要解决的问题是管理体制机制存在的壁垒桎梏，三地发展重点、管理模式均有差异，各地在发展改革进程中路径选择、侧重利益和热点领域也不同，需高位谋划推动，建立完善、高效的管理体制机制。要尝试打破地区公安机关在跨区域违法行为处罚中以块为主的管理模式，建立健全执法联席会议机制，成立一体化发展理事会、执行委员会，由各地公安机关法制部门主要领导负责重大问题的协调事宜，协调城管、交通、住建等相关部门，明确部门职权，针对三地重点治理领域、多发常发、社会影响较大、地区间处罚差异较大的违法案件，对违法行为事实情节、危害结果、地区客观差异等因素进行会商协调、统一指导，健全联合查办和证据移交机制，打破地方保护主义。

2. 扩充人员数量、提升执法质量

一是试用“警力下沉”，健全全员执法机制，充实基层执法队伍，进行自上而下的帮教带教工作。二是建立行政执法专门队伍，从三地的公安队伍中选拔经验丰富的执法人员，针对跨三地常发违法行为组成案件审议小组，进行常态化执法监督和指导。三是“需求”为导向，以“问题”为抓手，以“考评”为标准，进行包所指导，送教到人，将三地多发常发影响大的违法行为予以总结，从“个案分析”到“类案指导”，由“大水漫灌”到“精准滴灌”。四是完善地区警院培养机制，将《治安管理处罚法》作为必

修课程开设于学历教学中，结合《行政法与行政诉讼法》中行政法原则、行政行为、行政复议、行政诉讼等重点章节，对违法行为处罚、自由裁量权适用等问题进行针对性学习，提升地区警院培养预备警官质量。

3. 健全公安行政执法队伍交流机制

一是加强区域间执法队伍交流协作促进执法资源共享，构建以地方警察院校为依托，以三地执法人员素养提升研修为切入点的专题组织培训模式，将切实可行的执法经验做法以交流培训的方式延伸至基层执法民警，以互派执法人员跨区域对口学习调研为抓手，以案代培，以查代训，提升执法人员业务能力。二是推动首都帮扶带动促进地区共赢，北京应当充分利用和发挥好其在人才培养、技术设备等方面的优势，在建立公安行政处罚裁量标准区域衔接、违法行为处罚档次划分、裁量考量因素、取证要点、执法人员培训、案件指导等方面给予帮扶带动，持续深化三地执法协作。

京津冀协同发展背景下健全统一行政处罚裁量基准是契合国家战略目标定位的积极探索，但是也应明确三地的不同定位要求，北京作为中华人民共和国的首都，是全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心，维护首都政治安全和社会稳定往往具有其他城市不可比拟的重要意义。针对同一违法行为，其所产生的后果和影响程度会因其城市定位而有所不同，公安机关在案件调查和决定处罚时所考量的因素更加复杂，违法行为在北京地区发生所产生危害后果更趋于严重，相应的行政处罚也会随之加重。因此，京津冀三地行政处罚裁量基准一体化制定还需统筹全局，综合考量。

责任编辑 徐闻彬