

# 道路交通领域“首违不罚”适用检视与优化路径

刘雨梦

石河子大学法学院, 新疆 石河子

收稿日期: 2026年5月8日; 录用日期: 2026年6月18日; 发布日期: 2026年6月29日

## 摘要

“首违不罚”应用于道路交通领域对缓和交通执法冲突、优化交通执法资源配置具有重要意义。但实践中“危害后果轻微”等核心要件认定标准不明确, 免罚清单相互冲突, 裁量基准不统一, 使得道路交通领域“首违不罚”适用面临诸多问题。因此, 有必要厘清“首违不罚”各要件的含义, 统一清单适用标准, 完善相应配套机制, 更好发挥“首违不罚”应有之义。

## 关键词

道路交通领域, 首违不罚, 行政裁量

# Review and Optimization of the Application of “First Violation Impunity” in the Field of Road Traffic

Yumeng Liu

School of Law, Shihezi University, Shihezi Xinjiang

Received: May 8, 2026; accepted: June 18, 2026; published: June 29, 2026

## Abstract

The application of “first violation impunity” in the field of road traffic is of great significance for easing traffic law enforcement conflicts and optimizing the allocation of traffic law enforcement resources. However, in practice, the criteria for identifying core elements such as “minor harmful consequences” are not clear, the exemption lists conflict with each other, and the benchmarks for

discretion are not uniform, which leads to many problems in the application of “no penalty for the first offense” in the field of road traffic. Therefore, it is necessary to clarify the meanings of each element of “no penalty for the first offense”, unify the applicable standards of the list, improve the corresponding supporting mechanisms, and better play the due role of “no penalty for the first offense”.

## Keywords

The Field of Road Traffic, First Violation Impunity, Administrative Discretion

Copyright © 2026 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

道路交通领域是“首违不罚”实践的先行领域，多年来，各地创设的可替代性交通执法措施收效显著[1]。2021年新修订的《中华人民共和国行政处罚法》<sup>1</sup>(以下简称“《行政处罚法》”)第三十三条正式确立“首违不罚”制度后，“首违不罚”道路交通领域适用规模不断扩大，以浙江省嘉兴市公安局发布的数据为例，2023年6月至2025年10月，当地仅适用“优驾容错”机制处理的轻微交通违法便达97.9万余起。<sup>2</sup>与此同时，“首违不罚”适用的相关争议也逐渐增多，多起案件当事人对“首违不罚”适用与否存疑。

当前学界围绕道路交通领域“首违不罚”已形成一定研究成果，对“首违”界定模糊等问题进行了探讨，同时在统一认定标准、完善程序规范方面提出建议，为道路交通领域“首违不罚”的完善奠定基础。2024年，公安部颁布有关规定，对“初次违法”、免罚清单作出专门规定，旨在统一执法尺度。但“首违不罚”具体适用中，“危害后果轻微”等核心要件仍缺乏统一认定标准，“同案不同判”现象依然时有发生。基于此，本文拟在现有研究基础上进一步深化，结合相关行政复议，行政诉讼案例，选取一线、新一线等代表性城市道路交通领域免罚清单进行分析，构建“危害后果轻微”三阶判断体系以及“国家负面清单+地方正面清单”的清单统一模式，以期完善道路交通领域“首违不罚”适用。

## 2. 道路交通领域适用“首违不罚”价值阐释

### 2.1. 回应性规制：分层执法体系

回应性规制(Responsive Regulation)是20世纪80年代末兴起于西方的经典行政规制理论，其核心要义在于摒弃传统“命令-控制”型的单一惩戒，根据规制对象的行为动机、违法情节与合规意愿，动态匹配差异化执法工具，实行“教育优先、惩戒兜底”的分层执法体系[2]。这一理论由埃尔斯(Ian Ayres)与布莱斯怀特(John Braithwaite)系统提出，并创设了执法金字塔(Enforcement Pyramid)模型[3]。该模型中塔基为面向轻微违法行为所采取的劝导、教育、警示等非强制工具；中层为警告、小额罚款等轻度制裁，针对再次违法或情节较重的行为；塔尖为面向恶意、反复以及高危违法行为的高额罚款、刑事追责等严厉惩罚措施。“首违不罚”是回应性规制理论的具体实践，针对道路交通领域中的轻微违法行为，以批评教育、口头警告替代罚款等处罚，既符合塔基低干预特征，体现“软法优先”原则，也适配金字塔分层

<sup>1</sup><https://www.mps.gov.cn/n6557558/c7692710/content.html>

<sup>2</sup>参见《嘉兴市公安局关于进一步优化轻微道路交通违法行为“优驾容错”管理措施的通知》。  
[https://gaj.jiaxing.gov.cn/col/col1229561195/art/2025/art\\_deba660a0cc14854ad23875f32395238.html](https://gaj.jiaxing.gov.cn/col/col1229561195/art/2025/art_deba660a0cc14854ad23875f32395238.html)

要求，契合回应性规制理论。

## 2.2. 裁量层级化：过罚相当原则细化

过罚相当原则是指在行政执法过程中，行政机关实施行政处罚应当与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当，处罚结果不偏不倚、公平公正[4]。过罚相当原则中有关“过”的要素与首违不罚“初次违法且危害后果轻微并及时改正”中所包含的违法行为事实、性质、情节以及社会危害性等内容相契合[5]。“罚”是过罚相当原则适用的核心，首违不罚中“可以不予处罚”的“可以”一词，授权给了行政机关进行裁量的权力，这种“必要的裁量”能够最大限度地实现个案正义，同时丰富“罚”的判断。因此，首违不罚制度为“过”与“罚”之间的判断提供了阶梯式工具，是对过罚相当原则的进一步细化。

## 2.3. 法益平衡：公权与私权协调

行政处罚具有保障和监督行政机关有效实施行政管理、维护公共利益和社会秩序，保护公民、法人或者其他组织合法权益的目的。公共利益是政府行为正当化的依据，行政处罚权作为一种强制性的公权力，具备制裁性，是不利益行为中的极端行为，对当事人权益存在较大影响[6]，有着被滥用的风险。这要求执法机关在实施行政处罚时要权衡好公共利益与个人利益的关系，避免以维护公共利益之名过度干预私权。交通执法中，执法人员在维护道路通行秩序、保障公共安全的同时，应警惕权力扩张对个体正当利益的不当限制。“首违不罚”从实际出发，对交通违法行为采取包容审慎的态度，有效降低执法对抗性，有助于维护交通秩序，增进公众法律认同，构建有序公共环境。

## 3. 道路交通领域“首违不罚”适用检视

### 3.1. “首违”界定存在差异

“首违”即“初次违法”，作为一个不确定法律概念，“首违”的解释具有较大的空间，采取绝对化的文义解释，“初次”可理解为行为人一生的首次违法；采取相对化解释，对“初次”的理解应以具体的时间节点为基准。交通违法行为具有数量多、危害轻微、易纠正的特点，多数地区采取“周期首次”模式[7]，违法行为在超过一定期限后记录消除，新周期行为人重新获得首违不罚的资格。周期计算上，不同于交通运输领域将周期统一认定为一年<sup>3</sup>，道路交通安全领域各地适用不同周期，如湖北省荆州市规定周期为六个月，同省松滋市规定周期为一个自然年度内。行为人实施一项违法行为后，再次实施另一项违法行为是否构成“首违”的判断上，各地规定也存在差异。深圳市统一适用“同一清单事项”标准，周期内有过任何清单上的违法记录，会导致所有行为“首违”资格丧失。杭州市根据不同主体进行细分，针对非营运小型载客汽车、机动车适用“同一清单事项”标准，针对非机动车驾驶人、行人则适用较为宽松的“同一违法行为”标准，违反清单中的一项行为不影响另一项行为适用“首违不罚”。

### 3.2. “危害后果轻微”“及时改正”认定不明

“危害后果轻微”的判定中，当前大多数地区仅单纯从反面简单要求“未造成交通事故或交通拥堵”，变相将允许危害后果发生等同于没有发生危害后果，提高了“首违不罚”的适用门槛。另一方面，各地往往列明符合条件的轻微交通违法行为来确定“首违不罚”适用范围，并对违法行为的具体表现设定具体的裁量基准[8]。如在超速超载中，将驾驶中型以上载货汽车在高速公路、城市快速路以外的道路上行

<sup>3</sup>参见《福建省交通运输厅关于印发全省交通运输领域轻微违法行为依法不予行政处罚实施方案的通知》，[https://jtyst.fujian.gov.cn/zwgk/zfxxgkzl/zfxxgkml/xgg/202411/t20241104\\_6564307.htm](https://jtyst.fujian.gov.cn/zwgk/zfxxgkzl/zfxxgkml/xgg/202411/t20241104_6564307.htm)；《广东省交通运输厅关于印发〈广东省交通运输领域免处罚强制措施清单(修订版)〉的通知》，[https://www.gd.gov.cn/zwgk/gongbao/2023/7/content/post\\_4127358.html](https://www.gd.gov.cn/zwgk/gongbao/2023/7/content/post_4127358.html)；《山西省交通运输厅关于印发〈在交通运输领域推行轻微违法依法不予处罚、首次违法依法不予处罚告知承诺制度的意见(试行)〉的通知》，[https://www.shanxi.gov.cn/zfxxgk/zfcbw/zfgb2/2025nzfgb\\_87457/d2q\\_87547/szfbmgfxwj\\_77829/202502/t20250208\\_9764973.shtml](https://www.shanxi.gov.cn/zfxxgk/zfcbw/zfgb2/2025nzfgb_87457/d2q_87547/szfbmgfxwj_77829/202502/t20250208_9764973.shtml)。

驶限定在超速未达 20%，驾驶中型以上载客载货汽车、危险物品运输车辆以外的其他机动车行驶限定在超速未达 20%，驾驶货车载物限定在超载未达 30%的违法行为纳入“首违不罚”。但交通违法行为复杂多样，清单很难包含所有适用“首违不罚”的交通违法行为，仅因相关情形未在清单中列明而拒绝适用“首违不罚”，极可能导致执法结果不公，也易引发相对人对行政机关的信任危机。

“及时改正”的判断中，“及时”强调时间，交通违法行为被发现后，当事人在多长时间内完成改正有待明确。“改正”具体包括责令改正与行为人自行改正两种形式，强调实效性。以常见的违停行为为例，部分驾驶人在执法人员在场时立即驶离，待执法人员离开后再次返回同一地点继续违停，即“游击式”的违停行为，此类行为仅以“当场驶离”作为改正的判断标准，不符合“及时改正”的标准。

### 3.3. 免罚清单规范不一

“首违不罚”中，行政机关有一定的裁量权进行“罚”与“不罚”的判断，各地出台的免罚清单可看作是道路交通领域行政处罚裁量基准文件的具体表现形式。根据北京、上海、广州、深圳、杭州、成都、武汉、重庆、荆州、拉萨十个城市清单量化统计，发现各地免罚事项数量从 13 项到 22 项不等，总和为 163，均值为 16.3，其中十城共同纳入的免罚事项为 4 项，整体重合率仅为约 10.81%，高频免罚事项适用情况对比下见表 1。

**Table 1.** Comparison table of the application of high-frequency No-Penalty items in 10 cities

**表 1.** 十城高频免罚事项适用情况对比表

违法类型	纳入免罚清单的城市数量	适用率
未按规定放置检验合格标志、保险标志	10	100%
机动车驾驶室前后窗悬挂、放置妨碍视线的物品	10	100%
在禁止鸣喇叭的区域或者路段鸣喇叭	8	80%
临时停车未影响通行(非严管路段)	6	60%
小型机动车超速 10%以下(普通道路，不含高速/快速路)	4	40%
电动自行车未规范佩戴安全头盔	3	30%

注：1. 线上 12123 容错、内部执法实施细则不计入统计范围；2. “临时停车未影响通行”一项，仅在线上执法容错机制中适用，未写入官方公示清单的城市不计入统计范围；3. 适用率 = 纳入该事项城市数量/样本城市总数(10 城)。

以驾驶电动自行车未规范佩戴安全头盔为例，统计发现广州市并未将其纳入免罚清单，《广州市电动自行车管理规定》<sup>4</sup>也并未向社会公布过驾驶电动自行车轻微交通违法行为免于处罚的公告，因此在行为人提起行政复议时，广州市某政府指出该事项不适用“首违不罚”<sup>5</sup>，重庆市所作行政复议<sup>6</sup>同样指出该行为不在“首违不罚”适用范围内。但其他省份，如山东省规定首次违法仅予口头警告并登记，不罚款<sup>7</sup>，江苏省<sup>8</sup>对电动自行车驾驶人与乘车人进行区分，规定两者均可适用“首违警告”。

<sup>4</sup>[https://www.gz.gov.cn/zfw/zxfw/jtfw/content/mpost\\_10012259.html](https://www.gz.gov.cn/zfw/zxfw/jtfw/content/mpost_10012259.html)

<sup>5</sup>参见广州市番禺区人民政府行政复议决定书，番禺府复〔2025〕382 号。

<sup>6</sup>参见重庆市渝中区人民政府行政复议决定书，渝中府复〔2025〕178 号。

<sup>7</sup>《山东省电动自行车管理办法》第十九条：“驾驶电动自行车上道路行驶，除应当遵守道路交通安全法律、法规的道路通行规定外，还应当遵守下列规定：……(三)驾乘人员规范佩戴安全头盔；……”；第三十一条：“……违反本办法第十九条第二项、第三项规定的，由公安机关交通管理部门给予口头警告，责令改正，并登记相关信息；再次违反且经责令改正仍拒不改正或者造成危害后果的，处 20 元罚款”。[http://www.anqiu.gov.cn/xxgk/wsz/202410/t20241009\\_222359.html](http://www.anqiu.gov.cn/xxgk/wsz/202410/t20241009_222359.html)

<sup>8</sup>《江苏省公安厅关于印发〈江苏省道路交通安全违法行为行政处罚裁量基准(一)(试行)〉的通知》第九条：“电动自行车驾驶人未按照规定佩戴安全头盔，首次违法的，处警告；被警告处罚后六个月内又违反本条规定的，处二十元罚款；被罚款处罚后，六个月内又违反本条规定的，处五十元罚款。电动自行车乘车人未按照规定佩戴安全头盔的，首次违法且危害后果轻微并及时改正的，不予行政处罚；被处罚后六个月内又违反本条规定的，处警告。”[https://www.jiangsu.gov.cn/art/2024/3/25/art\\_64797\\_11200875.html](https://www.jiangsu.gov.cn/art/2024/3/25/art_64797_11200875.html)

其次，近年来多地发布“首违警告”清单，下见表2，清单制定主体层级多为地市级。

**Table 2.** The formulation of the “First Violation Warning” list documents in various regions of the road traffic field (Part)  
**表 2.** 道路交通领域各地“首违警告”清单文件制定情况(部分)

地点	年份	单位	文件名称
江西抚州	2025	抚州市公安局	《抚州公安交警公布行政执法“四项清单”》
西藏拉萨	2025	拉萨市公安局	《拉萨市公安行政管理领域轻微违法行为首违免罚清单》
浙江嘉兴	2025	嘉兴市公安局	《关于进一步优化轻微道路交通违法行为“优驾容错”管理措施的通知》
浙江金华	2025	金华市公安局	《金华公安交警行政执法领域“优驾容错”措施》
浙江杭州	2024	杭州市公安局	《杭州市公安局交通警察支队关于对轻微交通违法实施“法、理、情”相统一柔性执法的指导意见》
安徽安庆	2024	安庆市公安局	《安庆市公安局交警支队“首违警告、轻违免罚”清单》
山东临沂	2024	临沂市公安局	《临沂公安交警货车“首违警告”“轻违免罚”清单》

制定主体不同、文件样本丰富使得清单在适用上存在差异。部分地区在用语上并未区分“首违警告”中的“警告”与作为法定行政处罚的“警告”一词，导致经过裁量，行为人依然可能面临实质意义上的行政处罚。也导致信息接收方无法分辨“警告”的性质。有行为人某省问政平台上反映本人车辆超速未达10%而被记录违法，该事项不在交通违法“首违警告”清单范围内却被处以“首违警告”，属于程序错误，有关政府部门回复表明该处罚性质本身为警告，并非“首违警告”。这种明显的混淆与清单制定理念相背离，难以达成“首违不罚”理想效果。此外，部分地区基于外地车不熟悉路况等因素，把本地车辆排除适用“首违警告”，这种不考虑具体违法行为，仅以主体身份区别适用的做法也有违公平原则。

## 4. 道路交通领域“首违不罚”适用优化路径

### 4.1. 明确“首违”认定标准

“首违”一词有三种不同的理解，一是行为人首次实施违法，二是行政机关首次发现违法，三是行为人首次实施违法与行政机关首次发现违法同时满足的“双重首次”<sup>[9]</sup>。道路交通领域，“首违”应统一理解为“双重首次”，在设定的查询周期内未查询到当事人有相关违法行为的记录，就可视为“首次违法”。针对“首违”的界定，《指导意见》<sup>9</sup>明确指出，本次行为距此前行为被依法处理之日已超过两年的，视为“初次违法”。交通执法领域《通知》对“初次违法”作出细化，采取“两阶段”判定规则。第一阶段，车辆和驾驶人以往交通违法均已处理，在本次交通违法发生地所在省两年内没有交通违法记录，且本次交通违法危害后果轻微并及时纠正的，可以不予行政处罚。第二阶段，在本次交通违法发生地所在省两年内有交通违法记录，但六个月内没有交通违法记录的，可以给予警告处罚。时间上两年“首违不罚”以及六个月“首违警告”实现了规则统一，而空间上，查询范围被限定为“违法发生地所在省”。目前，全国道路交通违法信息管理依托公安交通管理综合应用平台等法定信息系统可实现省市联网，机动车所有人、驾驶人的基本信息与违法记录在系统内部可跨省查询，基本达成技术层面的“互联互通”。基于此，可以加快推进各省交管综合应用平台的数据接口标准化，统一违法记录的信息编码，推动跨省

<sup>9</sup> 《公安部关于公安机关适用行政处罚法若干问题的指导意见》关于“初次违法”的界定：“初次违法”是指行为人第一次实施公安行政违法行为。对行为人虽不是第一次实施公安行政违法行为，但具有下列情形之一的，视为“初次违法”：（一）此前行为已过法定追究时效的；（二）本次行为距此前行为被依法处理之日已超过2年的；（三）本次行为与此前行为不属于同一种类违法行为的。同一种类违法行为，是指同为违反治安管理行为、同为违反道路交通安全管理行为等。行为人有两种以上行为的，分别在不同法律规定的范围确定初次违法。

违法记录的实时调用与自动比对技术升级。技术条件成熟后，可将“首违”的查询范围从所在省扩展为全国。同时，在过渡期内，对跨省驾驶人确有证据证明其对外省既往违法记录不知情，且该记录为非严重违法违法的情形，裁量时可将其作为“情节轻微”的酌定因素加以考虑，降低查询范围受限对特定群体造成的不利影响。

## 4.2. 综合多因素构建评价标准

“危害后果”应限于“法律所保护的利益”，应以违反行政法义务的行为所指向的利益是否受到法律保护为标准[10]。“轻微”是行政法律秩序对违法行为给社会公共利益、行政管理秩序或者公民合法权益造成损害的容忍程度[11]。对“轻微”的判断，除目前清单普遍规定的“未造成交通事故或交通拥堵”外，还应结合多种因素综合考虑。张某与某地交警大队行政处罚案<sup>10</sup>中，法院明确指出交通违法行为的危害后果并不限于已然发生的妨碍通行状态，还包括造成妨碍通行的现实可能性。蔡某与某地交通支队治安管理行政处罚纠纷上诉案<sup>11</sup>中，某地交通支队结合专用车道的特定属性，认为占用专用车道行为一经实施便构成对交通秩序的破坏，造成安全隐患。基于上述裁判逻辑，在“危害后果轻微”判定上可考虑以下独立于事故或拥堵标准的评价因素。其一，潜在危害性。即违法行为虽未造成实然损害，但具有引发损害的现实风险；其二，法益重要性。侵害不同法益的违法行为，其后果的“轻微”标准应有所区别。占用应急车道，在消防通道违停等行为，直接影响公共安全，即使未造成事故，也不应轻易认定为后果轻微；其三，时空环境影响。同一违法行为在不同时间段和地点实施，危害程度不同，在裁量时需考量违法行为发生时的特定时空条件。此外，行为人的主观状态可以反映行为性质以及情节轻重，新修订的《行政处罚法》将行为人无主观过错列为免于处罚的情形，是对传统行政处罚的一大突破，但这并不意味着我国行政处罚制度已确立了主观过错原则[12]。行为人是否存在主观过错也可作为“危害后果是否轻微”的评价因素之一，判断交通违法行为是否构成“轻微”时，应区分法定减轻情形与酌定减轻情形。如果符合法定减轻因素同时满足其他条件，可以依法作出不予处罚的决定。反之，可以考虑予以减轻处罚。由此，具体判断时，可适用如下包含核心要素、辅助要素和否定要素的“危害后果轻微”三阶判断体系，通过明确各要素的具体内容、参考权重与适用顺序，实现认定标准的量化与可操作化，下见表3。

**Table 3.** Three-stage judgment list for “minor harmful consequences”

**表 3.** “危害后果轻微”三阶判断体系

判断层级	要素类型	具体判断内容	参考权重	适用规则
一阶 (必备门槛)	核心要素	未造成人身伤亡与财产损失等实然损害；未引发三分钟以上交通拥堵或局部秩序混乱	60%	必须同时满足两项核心要素，方可进入下一阶判断
二阶 (裁量依据)	辅助要素	潜在危害性；法益重要性；时空环境；主观状态(详见上文)	30%	核心要素达标后，综合考量辅助要素，满足二项及以上即可认定为“危害后果轻微”
三阶 (绝对排除)	否定要素	占用应急车道等特殊路权；存在“故意规避执法”等恶意行为；违法情节恶劣、造成不良社会影响	10%	任一否定要素成立，无论前两阶结果如何，一律排除“危害后果轻微”认定

“及时改正”的判定上，要注重实效性，以消除违法状态、排除安全隐患、恢复通行秩序为核心。对

<sup>10</sup>参见山东省济南市中级人民法院行政判决书，(2021)鲁01行终368号。

<sup>11</sup>参见北京市第二中级人民法院行政判决书，(2023)京02行终126号。

于可现场纠正的违法情形，如违法停车、未按规定放置检验合格标志等，应以当事人立即纠正、现场恢复合法状态为及时改正的基本要求。对无法现场即刻整改的情形，可以设定合理整改期限，并以整改完成后经核查确认合规作为认定依据。要杜绝“游击式整改”，对当场纠正后短时间内再次实施同类违法行为的，不应认定为有效改正。

### 4.3. 统一并规范清单制定与适用

清单制定上，要做好与《道路交通安全违法行为记分管理办法》<sup>12</sup>的衔接，《通知》将适用《中华人民共和国道路交通安全法》<sup>13</sup>第 90 条进行处罚且不记分的违法行为代码纳入首次违法警告清单，将“首违不罚”的适用范围限定于本身不产生记分后果的违法行为，有利于实现处罚与记分在处置结果上的统一，除此类列举式正面清单外，也可列明负面清单，形成“国家负面清单 + 地方正面清单”的双层统一模式，实现全国底线统一，地方因地制宜的执法格局。公安部牵头制定全国道路交通领域“首违不罚”绝对排除事项清单，明确包括但不限于醉酒驾驶、毒驾、超速 50 以上、超载 100%以上、肇事逃逸等绝对不适用“首违不罚”的严重违法行为<sup>[13]</sup>。如董某与某交通警察支队一案<sup>14</sup>中，法院认定醉酒驾驶机动车不属于危害后果轻微，驳斥了当事人有关“首违不罚”的申请，符合公众认知。各地公安交管部门可依据国家负面清单与《通知》有关规定，结合本地交通流量特点，道路基础设施状况，公众出行习惯等实际情况，细化正面清单，报公安部备案后实施。此外，可建立清单动态调整机制，国家负面清单每 3 年修订一次，地方正面清单每年评估一次，根据执法实践效果与社会公众意见及时调整完善，确保清单的科学性。

清单的适用上，首先，要明确各地发布的免罚清单更多起到示范作用<sup>[14]</sup>。以清单中不存在某项违法行为排除首违不罚的限制，是对首违不罚适用的不当限缩。已入选全国法院优秀案例的青岛某包装有限公司诉某市场监督管理局案<sup>15</sup>中，法院指出地方制定的行政处罚“不罚清单”是规范行政执法裁量权的示范，而不是限制“首违不罚”适用的清单，对于符合“首违不罚”情形的轻微违法行为，行政机关以该行为不在“不罚清单”之列予以抗辩的不予支持。其次，要明确区分两种“警告”的性质。“首违警告”中的“警告”为“口头警告”，属于执法过程中批评教育，不构成规范意义上的行政处罚。要彻底摒弃歧义表述，用“口头警告”来代表“首违警告中的”“警告”一词，让行为人知晓自身所受处理的性质与后果，保障执法的正当性与可接受性<sup>[15]</sup>。最后，对于外地驾驶人初次到访，因不熟悉当地道路交通管理条例的特殊规定而无意违法的行为，满足“首违不罚”时可进行适用，但不应仅以属地标准划分适用对象，将本地车辆与本市居民排除在外。外地车辆不熟悉法规而免罚的规则同样可以适用于本地车辆，要保证“首违不罚”能够平等适用到所有的交通参与者身上。

### 4.4. 完善相应配套机制

为确保“首违不罚”制度在实践中产生预期效果，有必要完善相应程序，防止行政机关滥用裁量权对当事人合法权益造成的不当损害<sup>[16]</sup>。应健全社会监督机制。清单的落实过程中，重视听取公众提出的合理建议，增加“首违不罚”的可操作性。清单落实后，有关部门可以借助官方网站、听证会等多种渠道进行主动公示，确保社会公众能够及时、准确掌握信息，保障公众的知情权。在此基础上，可通过政务网站、微信公众号等方式进一步拓展社会监督的途径，切实提高公众参与监督的可行性。

在多环节规范首违不罚的适用程序。告知阶段，执法人员对于适用首违不罚的违法者，应履行告知

<sup>12</sup>[https://www.gov.cn/zhengce/2021-12/27/content\\_5712880.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2021-12/27/content_5712880.htm)

<sup>13</sup>[http://www.npc.gov.cn/zgrdw/wxzl/gongbao/2008-02/23/content\\_1462422.htm](http://www.npc.gov.cn/zgrdw/wxzl/gongbao/2008-02/23/content_1462422.htm)

<sup>14</sup>参见湖北省荆门市掇刀区人民法院行政判决书，(2025)鄂 0804 行初 52 号。

<sup>15</sup>参见山东省莱西市人民法院行政判决书，(2022)鲁 0285 行初 61 号。

义务,确保当事人充分知悉自身的权利义务[17]。理由说明阶段,执法人员应根据相关法律条文,结合事实形成合理解释,不应限于对事实及相应条文的简单复述。《行政处罚法》第三十三条第三款将教育限于对违法行为不予处罚的情形,以期能通过多元执法措施规制违法[18]。在对满足条件的当事人适用“首违不罚”后,交通执法人员可通过微信朋友圈发布检讨并集赞、自愿协助维护交通秩序等方式对当事人开展教育。

## 参考文献

- [1] 陈悦. 行政处罚制度完善的便宜主义进路[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版), 2020, 41(2): 94-103.
- [2] 杨炳霖. 监管治理体系建设理论范式与实施路径研究——回应性监管理论的启示[J]. 中国行政管理, 2014(6): 47-54.
- [3] Ayres, I. and Braithwaite, J. (1992) *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780195070705.001.0001>
- [4] 尹少成. 论行政处罚中过罚相当原则的适用[J]. 法律适用, 2025(7): 77-91.
- [5] 胡建淼. 论“行政处罚”概念的法律定位兼评《行政处罚法》关于“行政处罚”的定义[J]. 中外法学, 2021, 33(4): 927-942.
- [6] 黄润秋. 首违不罚制度在新行政处罚法中的功能定位——以轻微不罚为参照[J]. 四川行政学院学报, 2022(3): 64-73.
- [7] 邓小兵, 石博文. 道路交通安全领域“首违不罚”制度的反思与优化[J]. 北京警察学院学报, 2024(2): 8-15.
- [8] 江国华, 丁安然. “首违不罚”的法理与适用——兼议新《行政处罚法》第 33 条第 1 款之价值取向[J]. 湖北社会科学, 2021(3): 143-153.
- [9] 章剑生. 罚抑或不罚?——基于行政处罚中“首次不罚”制度所展开的分析[J]. 浙江学刊, 2011(2): 47-51.
- [10] 张红. 不予处罚在反垄断行政执法中的适用[J]. 行政法学研究, 2025(6): 45-59.
- [11] 章剑生. 违反行政法义务的责任: 在行政处罚与刑罚之间——基于《行政处罚法》第 7 条第 2 款之规定而展开的分析[J]. 行政法学研究, 2011(2): 10-24.
- [12] 金成波. 行政处罚中违法者主观认识论纲[J]. 当代法学, 2022, 36(4): 105-115.
- [13] 刘丽, 邓语柠. 我国道路交通安全领域“首违不罚”制度的适用及其规范[J]. 湖南警察学院学报, 2024, 36(5): 102-109.
- [14] 周海源. 危害性评价应纳入行政处罚制度的基本范畴[J]. 法学, 2020(6): 63-75.
- [15] 谭宗泽, 许鹏. “首违不罚”制度的法理阐释与体系优化[J]. 人民司法, 2024(27): 95-100.
- [16] 申艳红, 赵宣. 实证分析视野下“减轻处罚裁量规则”的内部要件完善[J]. 湖南警察学院学报, 2023, 35(5): 72-84.
- [17] 张红, 岳洋. 行政处罚“首违不罚”制度及其完善[J]. 经贸法律评论, 2021(3): 20-34.
- [18] 江国华, 孙中原. 论行政处罚制度中的教育措施[J]. 学习与实践, 2022(11): 75-84.