

# “首违不罚”落地难的深层成因与优化路径

程语莹

苏州大学王健法学院, 江苏 苏州

收稿日期: 2026年2月18日; 录用日期: 2026年3月11日; 发布日期: 2026年3月23日

## 摘要

2021年新《行政处罚法》将“首违不罚”上升为全国性制度,旨在实现处罚与教育相结合、优化营商环境和推动柔性治理。尽管制度初衷明确、理论基础扎实,但落地过程中却遭遇了“不会用、不敢用”现象,特别是标准模糊与责任倒挂成为核心障碍。本文以问责压力和裁量风险为切入点,系统分析“首违不罚”适用困境的制度性根源,指出当前“责任倒挂”机制致使执法者宁严勿宽、标准碎片化与信息壁垒进一步加剧操作难度,并导致社会公平与道德风险的忧虑。破解“首违不罚”落地障碍需从统一标准、健全容错、优化信息协同等方面着手,实现柔性治理理念的法治化转型,以期为制度完善提供具体路径建议,并呈现中国行政执法“力度”与“温度”平衡中的治理逻辑和现代化方向。

## 关键词

首违不罚, 行政处罚法, 免罚清单, 裁量基准

# The Deep-Seated Causes and Optimization Paths for the Implementation Difficulties of the “First-Violation Impunity” System

Yuying Cheng

Kenneth Wang School of Law, Soochow University, Suzhou Jiangsu

Received: February 18, 2026; accepted: March 11, 2026; published: March 23, 2026

## Abstract

The new “Administrative Penalty Law” of 2021 elevated the “first-violation impunity” system to a national-level institution, aiming to integrate punishment with education, optimize the business environment, and promote lenient governance. Although the system’s original intent is clear and its theoretical foundation is solid, its implementation has encountered a phenomenon of “being unsure how to apply it and hesitant to apply it”. In particular, ambiguous standards and inverted

accountability have emerged as core obstacles. This paper takes accountability pressure and discretionary risk as entry points to systematically analyze the institutional roots of the difficulties in applying the “first-violation impunity” principle. It points out that the current “inverted accountability mechanism” causes law enforcers to prefer strictness over leniency; fragmented standards and information barriers further exacerbate operational difficulties, and raise concerns about social equity and moral hazard. Overcoming the implementation barriers of “first-violation impunity” requires efforts in unifying standards, improving fault-tolerance mechanisms, and optimizing information coordination to achieve the rule-of-law transformation of the lenient governance concept. This article aims to provide specific pathway recommendations for institutional improvement and to present the governance logic and modernization direction in balancing the “rigor” and “leniency” of Chinese administrative law enforcement.

## Keywords

First-Violation Impunity, Administrative Penalty Law, Penalty Exemption List, Discretionary Benchmarks

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

首违不罚制度自 2021 年新《行政处罚法》第 33 条被正式确立以来，迅速成为中国行政法治领域理论与实务高度关注的焦点。制度设计初衷，是希望通过赋予轻微、无主观恶意、初次违法者以纠错机会，实现处罚与教育有机结合，兼顾法律威严与人性关怀，从而推动营商环境优化和行政治理理念转型。然而，尽管“首违不罚”在立法层面得以确立，但实践中仍暴露出标准模糊、适用程序不规范、制度衔接不畅等问题。不同地区对“初次违法”“轻微后果”“及时改正”等要件的理解和适用差异较大；免罚清单在地方适用中碎片化，缺乏统一规范；执法者在责任压力下倾向于保守执法，从而导致制度本意受限。这种预期与现实的落差，既有立法技术层面的模糊问题，也反映出制度供给与治理环境之间的结构性张力。系统梳理首违不罚制度的研究现状、法理逻辑、规范要素与适用障碍，对于回应实务关切、推动行政法治现代化、实现“法治温度与理性并举”具有重要理论与现实意义。

## 2. 文献综述

### 2.1. 研究脉络与主题分化

“首违不罚”作为柔性行政的典型制度，自 2007~2011 年间逐步由学理探路进入制度化讨论：早期文献从是否应当不罚与如何不罚展开规范论证[1][2]，强调教育与处罚相结合、过罚相当与比例原则的协调关系。此后，伴随 2021 年《行政处罚法》修订及各地清单化实践，研究从抽象正当化转向规则边界、裁量规制与适用技术[3][4]，并出现免罚清单的工具化路径[5]以及“初次”与“累犯”识别等技术难题[6][7]。最近两年，讨论进一步延伸至不予处罚条款的直接适用与裁量基准的合理设定[8][9]，呈现出从理念 - 规则 - 工具 - 技术的演进链条。

### 2.2. 规范基础与价值取向：责任主义与比例原则

关于“首违不罚”的正当化基础，主流观点以行政处罚责任主义与比例原则为锚：责任主义要求以

个人可责性与过错轻重作为处罚与否的分水岭，构成对“首次轻微违法”不罚的底层支持[9]；比例原则下的教育——处罚双轨则要求在边际违法、轻微危害场景优先采用非惩罚性手段[1][2]。与此同时，也有研究提醒制度滥用与执法松绑风险：若将不罚泛化为宽松执法，可能弱化法益保护与一般预防[3]。

### 2.3. 适用边界与裁量基准

在法源与适用上，近期研究强调《行政处罚法》中的不予处罚条款可直接适用，而非一律经由地方配套[8]，有助于缓解不同地区间“是否可不罚”的适用不均；但何种情形直接适用仍依赖裁量基准的细化。围绕裁量基准，学界主张以事实可得性、可操作性与可验证性为核心，拒绝口号式标准[9]。经验研究指出，实践层面亟需将违法态样、危害后果、主观过错、事后补救等要素分档量化，形成立即可用的四类要素 - 三档强度矩阵，以降低执法离散度。

### 2.4. “初次”与“累犯”的识别：概念边界与证明负担

“初次”究竟以主体生涯首次、同种法定行为首次还是同一监管领域首次为准，是决定不罚适用范围的关键。对 145 部规范性文件的横向检析显示，“初次”标准呈现口径分歧与证据载体不一两大问题，导致不同部门与地区间可不罚的门槛悬殊[7]。与之相伴的是“行政累犯”的边界：是以决议次数抑或裁量认定后的再犯为界？徐晓明提出应区分形式重犯与实质重犯，并与“首次不罚”的适用形成消极排除关系[6]。

### 2.5. 运行工具：免罚清单的功能、层级与风险

免罚清单通过事前枚举 + 条件化不罚提升可预期性与透明度，但也引发规范位阶偏低、与《行政处罚法》衔接不足等争议。以全国样本的制度扫描为基础，张淑芳建议提升清单规范层级、采用负面清单文本与附条件免罚设计，以兼顾营商环境与风险治理[5]。黄润秋将“首违不罚”与“轻微不罚”对比定位，主张以教育优先为主、惩戒备位为辅；王春业、曾幸婷与张红、岳洋则从实施困境与完善路径提出裁量控制、清单动态更新与跨部门协同的对策[10][11]。

### 2.6. 小结

综合既有研究，分歧主要集中在三处：其一，“初次”的统一口径与举证标准尚未定型；其二，免罚清单的位阶与母法的条款对接仍存不确定性；其三，裁量基准的量化与证据模型尚缺通行范式。

## 3. “首违不罚”的制度价值与规范基础

“首违不罚”，被认为是我国行政处罚理念从处罚优先向教育与处罚并重转型的集中体现。新《行政处罚法》第三十三条第一款规定，“初次违法且危害后果轻微并及时改正的，可以不予行政处罚”，将其作为一项普遍性规则，意在体现处罚与教育相结合、过罚相当、公平合理和优化营商环境等现代治理理念。其制度价值至少可以从三个方面理解。

首先，它契合了责任主义原则。行政处罚应当以行为人的可责性为前提，若行为虽违法但主观恶性轻微、社会危害不大，过度处罚既不符合过罚相当原则，也可能损害行政法治的公正性[12]。<sup>1</sup>通过不罚的容错安排，可以在承认违法的同时，实现处罚与教育的平衡。其次，它符合比例原则与谦抑性要求。行政处罚作为对公民权利的限制性措施，应当在必要时适用。对于初次违法且能及时改正的行为，继续动用处罚不仅可能造成行政资源浪费，还可能削弱行政权的正当性。<sup>2</sup>对轻微、无主观恶意且能主动改正

<sup>1</sup>王贵松：《论行政处罚的责任主义》，载《政治与法律》2020年第6期，第4-7页。

<sup>2</sup>朱晓燕，王怀章：《“首次不罚”制度的法理思考——兼谈行政执法方式的完善》，载《行政法学研究》2007年第2期，第59-60页。

的违法行为不必动用高压惩戒工具，有助于防止行政权力的滥用和“社会逆反”心理的产生。因此，首违不罚制度体现了比例原则在行政法中的具体化。再次，它反映了柔性执法与善治理念。随着营商环境优化与行政效率要求的提升，传统能罚尽罚的做法已经难以适应社会治理现代化。制度通过容忍一定的轻微违法，鼓励当事人自我纠错，促进行政相对人形成守法习惯，也为政府塑造包容审慎的治理形象提供了制度保障。<sup>3</sup>

综上，首违不罚制度在价值层面既有坚实的原则性基础，也有现实的治理需求，是行政处罚制度体系中柔性 with 刚性并存的有益探索。

## 4. 首违不罚的现实困境与操作难题

尽管制度价值合理，但首违不罚制度在具体实施过程中却遇到了多重障碍，使其运行效果打了折扣。主要体现在以下几个方面：

### 4.1. “初次违法认定”标准分歧

“初次违法”是首违不罚制度适用的核心要件，但现有规范性文件在界定时存在显著差异。林梓期对 145 部文件的研究表明，“初次”认定的维度至少包括主体视角、时间跨度、违法类型和地域范围等，口径极不统一，导致实践中执法尺度参差不齐<sup>[7]</sup><sup>4</sup>。有的地方规定“年度内首次”，有的要求“生涯首次”，还有的仅限于“同一条款下的首次”。以北京市司法行政领域为例，其免罚清单采用“年度首次”标准，而陕西省药品监管领域则规定“五年内首次”。更为复杂的是，“初次”的判断在信息不畅、数据未全量共享时，存在严重的事实认定难题。在缺乏跨部门、跨区域协作的情况下，一地的“首次”可能在他地早已不是“初次”，致使标准在空间和时间维度上均无法精确落地。标准分歧直接导致了“同案不同罚”，削弱了过罚相当和公平原则的实现。

### 4.2. “危害后果轻微”与“及时改正”标准的模糊性

“危害后果轻微”与“及时改正”缺乏统一的量化标准。地方实践中，“轻微”往往以涉案金额、影响范围、主观恶意等因素综合判断，而“及时改正”则有“案发前主动改正”、“调查中改正”乃至“作出处罚决定前改正”等多种口径。以市场监管为例，上海免罚清单对“金额”作出了具体限定(如罚款额不超过 500 元)，而环保领域则强调不得对公共安全和生态造成影响<sup>[5]</sup><sup>5</sup>。这种模糊性，导致执法者在实践中难以准确把握标准尺度，为避免裁量风险，往往倾向于“能罚则罚”，损害了制度对宽容与教育的追求<sup>[13]</sup>。

### 4.3. 免罚清单的碎片化与低位阶

作为“首违不罚”的重要配套工具，免罚清单本应起到明确范围、提升可预期性的作用。但目前全国大多数免罚清单均为地方性规范文件，位阶低、效力弱，缺乏统一模板和强制约束力<sup>[9]</sup><sup>6</sup>。不同城市、行业的免罚范围和基准设定各异，且动态调整机制不健全，往往滞后于社会治理需要。部分城市制定的免罚清单，实际案例与清单内容严重脱节。这不仅造成了同案不同罚、标准难以量化，也导致一线执法人员无章可循，无法合理规避执法风险，削弱了首违不罚实现公平正义和规范裁量的法理目标。

<sup>3</sup>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》，载《湖北社会科学》2021 年第 3 期，第 144-145 页。

<sup>4</sup>林梓期：《论“首违不罚”制度中“初次”的认定——基于对 145 部规范性文件的检析》，载《山东青年政治学院学报》2025 年第 3 期，第 75-76 页。

<sup>5</sup>张淑芳：《免罚清单的实证与法理》，载《中国法学》2022 年第 2 期，第 245 页。

<sup>6</sup>宋华琳：《论行政处罚裁量基准的合理设定》，载《中国法律评论》2025 年第 2 期，第 17 页。

#### 4.4. 跨部门信息壁垒

“初次违法”的准确性极度依赖于多部门、跨区域的违法信息共享。但现实中，不同执法部门间的数据孤岛现象严重，信息平台标准不一，历史违法记录难以跨部门核查。税务、市场监管、交通等系统多自成体系，导致“初次”认定常常流于形式。深圳市市场监督管理局启动的“深圳市市场监管一体化平台”项目，整合全市市场主体登记、违法记录、免罚事项和复查数据，实现本地跨部门、跨区违法信息快速核查和历史追溯。平台上线首年，即实现了超过 3000 件首违不罚案例的动态管理和多部门信息共享。但在全国范围内，尤其是跨行业数据协同仍难以突破。这种技术和体制障碍直接影响首违不罚的精准适用，使“教育为主、过罚相当”原则在实践中落空。

#### 4.5. 公平疑虑与社会接受度

首违不罚制度在一定程度上提升了执法温度和包容性，但在社会层面引发了“纵容违法”“不公平”等争议。一方面，部分守法者认为，初犯宽容实际上是在“奖励”不合规者，有损社会整体的公平感。另一方面，政策设计不周全、配套措施缺失可能导致制度被滥用。此外，这一制度在与行政累犯规则衔接不畅时，可能造成不罚与从重处罚之间的紧张关系<sup>[6]</sup><sup>7</sup>。如何平衡教育宽容与法治威慑，是该制度在社会接受度上的一大挑战。

### 5. 首违不罚适用困境的深层成因

#### 5.1. 执法问责机制缺陷与责任倒挂困境

首违不罚在实际落地时最深层的阻力，来源于我国现行行政执法问责体系的结构缺陷。所谓责任倒挂，即执法人员在行使免罚裁量权时面临的风险远高于依法作出处罚的风险<sup>[14]</sup>。现实中，适用免罚如果出现社会舆情、媒体曝光、上级复查、被免罚对象再犯等意外情况，一线执法者往往被要求个人担责、甚至被追究失察、失职、渎职等责任。而反观依法正常作出处罚，则往往能借助集体决策、程序合规等机制分担乃至规避个人责任。这一现象不仅削弱了执法者运用首违不罚的积极性，反而催生出宁严勿宽、能罚尽罚的规避风险文化<sup>[11]</sup><sup>8</sup>。

许多地方在考核中仍把“查处量”“处罚率”“案件数量”等指标作为重要绩效要素，造成执法向“以罚代管”或以数量取胜的倾向；当免罚导致表面上处罚减少时，基层负面激励便随之增强。中央关于规范行政裁量和健全裁量基准的政策尽管已出台，但在地方考核体系与问责实践中，刚性指标并未同步调整或被弱化，形成制度错配。针对行政裁量权基准制定与管理的中央意见已明确要求嵌入执法信息系统并强化监督管理以规范裁量，但考核与问责的现实滞后仍导致执法者为保自身安全而收缩裁量空间<sup>[15]</sup>。

#### 5.2. 制度供给不足与规范体系碎片化

首违不罚适用困境的第二大深层原因，是制度供给的碎片化和低效力。虽然新《行政处罚法》作出原则性规定，但全国统一、权威性强、具有可操作性的高位阶裁量基准和免罚清单体系尚未建立，地方规范性文件位阶低、内容碎片化、更新滞后，缺乏强制力和统一性<sup>[9]</sup><sup>9</sup>。

这种碎片化表现在以下几个方面：第一，不同部门、不同地区自行制定的裁量标准和免罚清单内容差异显著，法律适用标准呈现弹簧效应，同类行为在不同区域、不同执法机关面临完全不同的法律后果。

<sup>7</sup>徐晓明：《“首违不罚”制度背景下的行政累犯制度研究》，载《浙江学刊》2021年第5期，第85~87页。

<sup>8</sup>张红、岳洋：《行政处罚“首违不罚”制度及其完善》，载《经贸法律评论》2021年第3期，第22页。

<sup>9</sup>宋华琳：《论行政处罚裁量基准的合理设定》，载《中国法律评论》2025年第2期，第17~18页。

第二，现有清单和基准的动态更新和案例反馈机制极不健全，部分地区几年前制定的清单至今未修订，导致清单内容与实际执法脱节。第三，裁量基准和免罚清单往往停留于笼统表述，缺乏详细的量化标准、操作流程和案例释义，不能为一线执法人员提供真正的裁量护航与操作指南[16]。

### 5.3. 信息协同治理的体制障碍

“初次违法”的可靠认定高度依赖跨部门、跨区域的历史违法记录，但现实存在严重的信息孤岛与数据割裂：各执法部门(市场监管、税务、生态环境、交通等)独立建库、标准不一、接口封闭，且涉及个人信息保护与商业秘密的法律限制使得跨部门数据共享面临合规与技术双重难题。结果是：一地认定为“首次”的行为，可能在他地早有记录；或由于查无历史记录，免罚决定被事后发现冲突并引发争议或追责。

究其原因，一方面是体制性分割与条块分割的遗留问题：我国长期存在按职能划分的部门制、分级管理的体制，行政信息体系多由各部门按职能独立建设，缺乏统一的公共违法记录目录与跨部门协同标准。尽管中央关于政务信息整合、政务数据开放共享的多项政策，如《关于运用大数据加强对市场主体服务和监管的若干意见》《公共数据资源开发利用相关政策》，已推动整合，但顶层立法与标准化工作仍在推进中，地方执行与技术适配差距显著[17]<sup>10</sup>。另一方面则是法律与隐私保护的制约，以及技术操作上的难题：数据共享涉及个人信息保护、商业秘密保护与国家安全边界，当前《个人信息保护法》《数据安全法》等法律对数据处理设定了严格要求，尤其是跨部门使用时的法律适配问题，使得执法部门在未有明确授权或共享规则时对数据互通持谨慎态度，增加了信息协同的合规成本[18]<sup>11</sup>。即便在意愿存在时，不同系统间的数据格式、口径、唯一主体识别，如统一社会信用代码在某些历史库中未被一致使用等技术问题也会阻碍快速核验。中央意见虽提出将裁量基准嵌入执法信息系统，但从政策到系统落地需要时间与资源，且面临跨部门利益协调问题[19]<sup>12</sup>。

### 5.4. 执法理念转型与柔性治理的张力

“首违不罚”代表的是行政执法从“刚性 - 高压”向“柔性 - 教育优先”转型的治理理念。然而在现实中，转型表现出明显的不均衡性：一方面中央与部分地方积极倡导包容审慎监管与柔性执法(开展试点与典型示范)；另一方面在司法审查、舆论监督、地方考核与历史问责等多重约束下，基层执法理念的更新仍然滞后，导致政策与文化并不同步的矛盾。地方在推行包容审慎时往往同时设置例外或保留条款，或通过复杂的事后复查机制来对冲风险，使柔性治理的“温度”被制度性地“冷却”[20]<sup>13</sup>。

故柔性治理必须与制度保障共进：即只有当高位阶的规范供给、合理的问责与容错机制、有效的信息协同，以及公众沟通机制同时建成时，柔性执法才能既有温度又有力度。尽管中央与地方的政策倡议为方向提供了法律与政策基础，但在地方的组织化实施与绩效及问责体系重构方面仍需增强。

## 6. 首违不罚制度优化的系统路径

### 6.1. 重塑执法问责与容错激励机制

解决责任倒挂困境的首要路径在于重塑执法问责与容错激励的平衡。问责机制的过度刚性和“一刀

<sup>10</sup>国务院办公厅：《国务院办公厅关于运用大数据加强对市场主体服务和监管的若干意见》(国办发[2015] 51 号)，载《中华人民共和国国务院公报》2015 年第 20 期，第 30~33 页。

<sup>11</sup>刘平、史莉莉、张延新等：《公共数据开放相关法律问题研究》，载上海市行政法制研究所编：《政府法制研究》2018 年第 5 辑，第 200~203 页。

<sup>12</sup>国务院办公厅：《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》(国办发[2022] 27 号)，载《中华人民共和国国务院公报》2022 年第 24 期，第 23~24 页。

<sup>13</sup>卢超：《包容审慎监管的行政法理与中国实践》，载《中外法学》2024 年第 1 期，第 145~147 页。

切”适用，使得一线执法人员宁愿处罚也不敢免罚。对此，必须建立“免罚免责”条款，将符合《行政处罚法》第三十三条第一款规定的免罚情形纳入容错清单。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》(国办发[2022] 27 号)已提出要对裁量过程留痕并强化监督。在此基础上，应进一步明确：凡严格按照法定要件、裁量基准和免罚清单作出的不予处罚决定，不得作为倒查问责依据。浙江省宁波市鄞州区市场监管局在 2022 年发布的《关于建立轻微违法行为免罚容错机制的通知》中，明确规定“经依法集体讨论决定的不予处罚案件，承办人员不承担个人责任”，这一地方实践提供了制度化免责的范本。

同时，应推广容错纠错与激励机制，对免罚案件实行专门备案、回访与复查，对因适用首违不罚出现的偶发性再犯或负面舆情建立科学的绩效考核和免责认定规则。在条件成熟的领域，可试点引入第三方评议机制或设立行政复议专席，鼓励执法者依法善用柔性裁量<sup>[21]</sup>。

## 6.2. 统一高位阶裁量基准和免罚清单

免罚清单和裁量基准的法律位阶低、标准不统一，是制度碎片化的核心表现。不同部门和地方清单标准差异显著，缺乏统一的立法授权与模板设计，削弱了首违不罚的权威性与可操作性<sup>[5]</sup><sup>14</sup>。要解决“不会用”的技术障碍，必须在全国范围内制定权威统一、精细可操作的高位阶裁量基准和免罚清单。

为此，应推动由国务院或部委层面统一制定“首违不罚适用指引”，明确“初次”“轻微危害”“及时改正”的统一适用标准，并设定高风险领域的排除条款，如食品药品安全、生态环境严重违法。在立法技术上，可以采取“正面清单 + 负面清单”结合的方式：前者列明典型可免罚事项，后者规定严禁适用免罚的领域。同时，建立全国经验分享、案例反馈与标准动态调整机制，提升裁量基准与免罚清单的科学性与适应性，避免“纸上标准”与“实际案例”脱节。

## 6.3. 加快行政执法信息化、实现违法记录全国一体化

“首违不罚”公平落地离不开精准的信息支撑，“初次”认定的难点在于信息壁垒。要从根本上解决，应当推进全国一体化的违法记录共享平台建设，实现跨部门、跨区域的信息互通。国务院办公厅《关于加快推进政务信息共享的实施方案》(国办发[2016] 56 号)提出构建全国信用信息共享平台，并与统一社会信用代码制度结合，为违法行为的统一记录提供了制度支撑。地方层面已有探索：如广东省在 2024 年发布的《轻微免罚典型案例》中，就依托全省环保违法数据库，准确核实企业首次违法事实，最终依法作出免罚决定。这一实践表明一体化信息核验不仅提升了“初次”认定的准确性，还降低了一线执法人员的追责风险。未来，应以国家层面的信用信息共享平台为核心，将市场监管、税务、生态环境、交通运输等领域的执法记录统一纳入，实现“一处违法，处处可查”。

## 6.4. 完善配套惩戒与社会公平防控

柔性执法并不意味着放纵违法。为避免公众将首违不罚解读为纵容，应当配套建立惩戒与公平防控机制。一方面，对享受过免罚的相对人，应建立“从宽一次，从严再罚”的累犯机制，确保教育与威慑并行。在(2023)最高法行申 1125 号“浙江某运输公司诉杭州市交通运输局案”中，法院对于“累犯”情形下的首违不罚作出明确界定，判决指出：同一主体多次违法、主观恶意明显的，不得适用首违不罚；而初犯、轻微过失且已主动改正的，应予以免罚。此案也被认为是法院引导制度“宽容”与“威慑”平衡的重要案例，对社会公平和道德风险防控具有示范意义。

另一方面，应强化“教育 + 信用”措施：凡适用免罚，应在案卷中强制记载整改情况，并通过信用

<sup>14</sup>张淑芳：《免罚清单的实证与法理》，载《中国法学》2022 年第 2 期，第 248 页。

公示系统予以记载,确保公众知情权与社会监督。2021年国家税务总局公告第6号规定,对“首次轻微违法”不予处罚的纳税人,同时将整改情况纳入纳税信用修复机制,避免了不罚即“无痕”的问题。这类信用衔接与教育补救安排,有助于回应社会的公平关切。对于政策试点和执行过程中出现的典型案例,要及时开展评估、纠错与正面引导,防止一例失误被过度放大,反噬整体制度威信。

## 6.5. 深化执法理念更新和法治宣传

首违不罚不仅是制度供给问题,更是执法理念与治理方式的转型。要实现从“处罚优先”向“教育纠正优先”的转变,需要在执法队伍与社会公众中同步推进理念更新。

一方面,应通过培训与案例指导,提升执法人员的“柔性执法能力”。司法部在2023年印发的《全国行政执法人员培训大纲》中已增加“不予处罚条款的适用与裁量基准”的专题内容,要求通过案例研讨、模拟办案等方式提升适用水平。另一方面,要加大公众普法宣传力度,使社会理解“首违不罚”的法治逻辑不是纵容违法,而是通过教育和信用措施实现长效守法。北京2023年开展的“柔性执法进校园”活动,通过向大学生讲解“首违不罚”的案例及边界,提升了公众的制度认知与接受度。通过执法者与公众的双向理念更新,才能使制度真正发挥柔性治理与善治效能。

## 7. 结语

首违不罚制度的提出,是我国行政执法理性化、柔性化发展的里程碑,反映了现代法治国家在处罚与教育、刚性与包容、效率与公平之间的动态平衡追求。本文结合制度的法理初衷与现实错位,系统梳理了操作障碍、深层成因,并提出了系统性优化建议。研究表明,制度落地困境的根本在于问责压力主导下的责任倒挂、高位阶统一标准与数据协同的缺失,以及治理理念转型的滞后。只有通过顶层制度设计,系统破解标准碎片化、免责不明、信息割裂等结构性障碍,重塑柔性执法的正当性和安全感,首违不罚制度方能真正发挥提升法治温度、优化营商环境和促进善治的应有功能。

未来,应进一步关注首违不罚在高风险领域的适用边界、司法审查标准和长周期实证效果,持续以理论与数据反哺制度创新,助推中国法治国家、法治政府、法治社会的现代化进程。

## 参考文献

- [1] 朱晓燕,王怀章.“首次不罚”制度的法理思考——兼谈行政执法方式的完善[J].行政法学研究,2007(2):59-64.
- [2] 章剑生.罚抑或不予?——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.
- [3] 黄海华.新《行政处罚法》制度创新理论解析[J].行政法学研究,2021(6):3-15.
- [4] 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.
- [5] 张淑芳.免罚清单的实证与法理[J].中国法学,2022(2):243-263.
- [6] 徐晓明.“首违不罚”制度背景下的行政累犯制度研究[J].浙江学刊,2021(5):83-89.
- [7] 林梓期.论“首违不罚”制度中“初次”的认定——基于对145部规范性文件的检析[J].山东青年政治学院学报,2025,41(3):73-83.
- [8] 谢红星.《行政处罚法》不予处罚条款的直接适用[J].行政法学研究,2025(4):15-29.
- [9] 宋华琳.论行政处罚裁量基准的合理设定[J].中国法律评论,2025(2):15-26.
- [10] 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.
- [11] 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.
- [12] 王贵松.论行政处罚的责任主义[J].政治与法律,2020(6):2-13.
- [13] 周佑勇.行政裁量基准研究[M].北京:中国人民大学出版社,2015.

- [14] 姜明安. 行政法[M]. 第5版. 北京: 法律出版社, 2022.
- [15] 李牧, 李铭元. 论“首违不罚”的裁量与规制[J]. 武汉理工大学学报(社会科学版), 2021, 34(6): 86-92.
- [16] 王春业, 曾幸婷. “首违不罚”制度的困境与完善[J]. 学习论坛, 2022(4): 120-127.
- [17] 国务院办公厅关于运用大数据加强对市场主体服务和监管的若干意见[J]. 中华人民共和国国务院公报, 2015(20): 29-37.
- [18] 刘平, 史莉莉, 张延新, 等. 公共数据开放相关法律问题研究[C]//上海市人民政府法制办公室, 上海市行政法制研究所, 上海市行政法制研究所研究一室, 上海市人民政府法制办公室社会法规处, 上海市行政法制研究所研究二室. 2018年政府法制研究. 2018: 194-241+192.
- [19] 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[J]. 中华人民共和国国务院公报, 2022(24): 22-26.
- [20] 卢超. 包容审慎监管的行政法理与中国实践[J]. 中外法学, 2024, 36(1): 143-160.
- [21] 尹培培. 不予行政处罚论——基于我国《行政处罚法》第27条第2款规定之展开[J]. 政治与法律, 2015(11): 149-160.