**Dispute Settlement** 争议解决, 2026, 12(10), 117-123
Published Online October 2026 in Hans. https://www.hanspub.org/journal/ds
https://doi.org/10.12677/ds.2026.1210269

Hans汉斯

# 气象行政执法中减轻处罚的适用

## ——以一起防雷领域“未批先建”典型案例为例

**刘　畅**

上海市气象行政服务技术中心，上海

收稿日期：2026年9月22日；录用日期：2026年10月15日；发布日期：2026年10月23日

## 摘　要

在极端天气频发背景下，防雷安全作为气候风险早期防控的关键环节，其执法效能直接关系到气候适应型社会建设的根基。随着“放管服”改革深化，防雷减灾领域“未批先建”等违法案件高发，基层气象执法常陷入严管受损营商环境、宽管危及公共安全的两难境地。减轻处罚作为平衡执法刚性与包容审慎监管的重要制度工具，当前在气象领域却面临适用率偏低、裁量尺度不一的现实困境。本文以上海某化工企业防雷装置“未批先建”典型案例为切入点，实证分析发现，当前减轻处罚适用存在三重梗阻：一是立法界定模糊，“从轻”与“减轻”条款的并列式结构导致基层执法边界不清；二是裁量基准粗放，现有规则过度依赖客观违法事实，忽视主观过错程度与整改实效，易引发“小过重罚”争议；三是程序保障缺位，执法人员因缺乏容错免责机制而在高压问责下趋于保守裁量。针对上述困境，可以从独立设置减罚情节、分层量化裁量标准、完善执法容错保障机制等维度进行完善，厘清气象领域减轻处罚适用规则，破解防雷执法裁量困境，以期在严守防雷安全底线的同时，提升气象治理体系的韧性与温度，助力营造法治化营商环境。

## 关键词

气象行政执法，减轻处罚，裁量基准

# Application of Mitigated Penalties in Meteorological Administrative Law Enforcement

## —A Case Study of a Typical “Construction without Approval” Incident in Lightning Protection Field

**Chang Liu**

Shanghai Meteorological Administrative Service and Technology Center, Shanghai

文章引用: 刘畅. 气象行政执法中减轻处罚的适用[J]. 争议解决, 2026, 12(10): 117-123. DOI: 10.12677/ds.2026.1210269

Received: September 22, 2026; accepted: October 15, 2026; published: October 23, 2026

## Abstract

**Against the backdrop of frequent extreme weather events, lightning protection safety serves as a key component in the early prevention and control of climate risks. Its law enforcement effectiveness directly underpins the development of a climate-resilient society. With the deepening of the reform to streamline administration, delegate power, improve regulation and upgrade services, violations such as "construction without approval" in lightning disaster prevention and mitigation have occurred frequently. Grassroots meteorological law enforcement is often caught in a dilemma: strict regulation may harm the business environment, while lenient regulation endangers public safety. As an important institutional tool to balance the rigidity of law enforcement and inclusive and prudent supervision, mitigated penalties are confronted with practical difficulties in the meteorological sector, including low application rates and inconsistent discretionary standards. Taking a typical case of "construction without approval" of lightning protection devices at a chemical enterprise in Shanghai as the entry point, this paper conducts an empirical analysis and identifies three major obstacles to the application of mitigated penalties. First, legislative definitions are ambiguous. The parallel structure of provisions on lighter penalties and mitigated penalties blurs the boundary for grassroots law enforcement. Second, discretionary benchmarks are crude. Existing rules over-rely on objective facts of violations while ignoring the degree of subjective fault and the effectiveness of rectification, which tends to trigger disputes over "severe penalties for minor offences". Third, procedural safeguards are absent. Without fault-tolerance and exemption mechanisms, law enforcement officers tend to exercise discretion conservatively under high accountability pressure. To address these predicaments, improvements can be made from three aspects: independently establishing circumstances for mitigated penalties, hierarchically quantifying discretionary standards, and refining fault-tolerance mechanisms for law enforcement. This study aims to clarify the applicable rules of mitigated penalties in meteorological administration, resolve the discretion dilemma in lightning protection law enforcement, uphold the bottom line of lightning protection safety, enhance the resilience and humaneness of the meteorological governance system, and help foster a law-based business environment.**

## Keywords

**Meteorological Administrative Law Enforcement, Mitigated Penalties, 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

在全球气候变化加剧、极端天气事件趋频趋强的背景下，雷电灾害作为高风险天气因子，已成为威胁城市重点领域安全运行的重大隐患。防雷安全不仅是气象防灾减灾的第一道防线，更是构建气候适应型社会、保障实体经济稳健发展的关键环节。但建设单位“重施工、轻审批”的现象屡见不鲜，防雷工程未取得气象主管机构设计审核手续即开工的“未批先建”违法行为频发，成为气象执法高频违法类型。2025 年 8 月中国气象局集中发布五起防雷领域行政执法典型案例，其中以上海某化工企业防雷未批先建案最具代表性。当前理论层面对减轻行政处罚的研究多聚焦市场监管、生态环境领域，而在气象领域尤其是防雷领域的体系化研究较少，对此应予分析。

## 2. 典型案例分析

2024 年 4 月，上海市气象局在对某化工项目进行雷电防护装置竣工验收时，发现该项目防雷装置施工图未报送气象主管机构开展设计审核，但企业已同步完成基础防雷设施施工，属于防雷装置未经设计审核擅自施工违法行为，执法人员对此依法立案调查。经查明：第一，企业初次开展相关工程建设，对防雷工程设计审核行政审批流程不熟悉，不存在刻意规避监管的主观恶意；第二，案发后企业立即提交全套设计资料向气象部门补办设计审核申请，未推诿塞责；第三，企业全程配合调查，主动提交全部资料，无隐匿、篡改证据等行为。

首先，从法定处罚依据来看，该违法行为应依据《气象灾害防御条例》[1](以下简称《条例》)第四十五条第(三)项规定，处 5 万元以上 10 万元罚款，有违法所得予以没收。法定罚款区间下限 5 万元，从轻处罚仅能在 5~10 万元区间内裁量，减轻处罚则需突破 5 万元下限。

其次，从法定减轻情节来看，依据《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称《行政处罚法》)第三十二条，当事人主动消除或者减轻违法行为危害后果的，应当从轻或者减轻行政处罚。依据《行政处罚法》第三十二条，当事人主动消除、减轻违法行为危害后果、配合行政机关查处有立功表现，属于应当从轻或减轻法定情形；该企业属于初次违法、主观过错为过失、及时消除危害后果，具有多重减轻处罚情节。

最后，从裁量结果来看，上海市气象局综合考量违法性质、主观过错、整改行为、风险程度等因素，对该当事人减轻处罚，最终作出罚款 2 万元的行政处罚，同时指导并协助企业完成防雷设计审核补办手续，实现处罚纠错与行政许可无缝衔接。

该案区别于常规顶格、中档处罚案件，核心示范价值体现在两点：一是区分从轻处罚与减轻处罚，以多重法定减轻情节为依据突破 5 万元下限；二是创新行政处罚与补办许可的联动机制，在惩戒违法的同时降低企业合规成本，实现了气象安全监管与优化营商环境的平衡。

## 3. 气象防雷执法中减轻处罚适用的困境

结合上海化工防雷案及全国基层气象防雷执法实践，当前减轻处罚适用存在三重困境。

### 3.1. 从轻、减轻处罚适用混淆

从轻处罚与减轻处罚有着根本上的区别，不能混为一谈。从轻处罚，是指行政相对人确有违法行为应当给予某类行政处罚，在该类行政处罚的幅度内选择较轻或者最轻的处罚。减轻处罚，是指行政相对人确有违法行为应当给予某类行政处罚，在该类行政处罚的下一档处罚幅度内给予行政处罚[1]。另外，减轻行政处罚也并不意味着不予行政处罚，不予行政处罚意味着违法行为人并无处罚的必要性，而减轻处罚虽然会对违法行为人适用突破最低法定限度的处罚，但仍然具有处罚的必要性。

实务普遍存在从轻处罚和减轻处罚概念混用问题。以典型案例中涉及到的雷电防护装置未经设计审核擅自施工的违法情形为例，根据《条例》第四十五条第(三)项的规定，该行为应当“由县级以上气象主管机构或者其他有关部门按照权限责令停止违法行为，处 5 万元以上 10 万元以下的罚款；有违法所得的，没收违法所得；给他人造成损失的，依法承担赔偿责任”。因而从轻处罚的罚款范围应在法定 5~10 万元区间内，通常选择相对较低的额度，但无需突破 5 万元下限。

但实践中存在基层执法人员将“主动整改”等要素仅作为从轻情节，即便多重从宽情节叠加，也不敢适用减轻处罚。根源在于两方面：一是气象裁量基准对于多重减轻情节叠加的情况下，能否突破裁量基准下限未做具体规定；二是执法人员担心减轻处罚突破法定幅度，存在追责顾虑，因而形成保守裁量倾向。

[1]https://www.gov.cn/flfg/2010-02/01/content_1528970.htm

### 3.2. 裁量要素单一，“小过重罚”现象突出

过罚相当原则是设定和实施行政处罚的核心法定原则，要求处罚与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相匹配。但当前基层气象防雷执法普遍秉持客观归责导向，裁量仅以客观违法后果为单一标准，围绕防雷建筑类别、施工进度等要素判断，忽视主观过错、企业规模与承受能力、违法动机等责任层面要素。

例如，同为未批先建违法行为，大型化工企业刻意规避审批的故意违法，与小微企业因流程认知疏漏的过失违法，二者可责性存在差异，但实践中常因违法形态一致而处以相近幅度的罚款。这种只看结果要素、不看主观要素的裁量模式，极易导致小微企业、初次违法主体面临超出其过错程度的高额罚款，出现“小过重罚”的现象，既违背责罚相适应原则，也不符合包容审慎监管的要求。

这种只看结果要素、不看主观要素的裁量模式的弊端已为司法审查所印证。在甲食品公司诉某市市场监督管理局、某市人民政府行政处罚及行政复议案中，某市市场监管局对货值金额不足 1 万元、违法所得仅 360 元且无主观故意的食品公司处以罚款 7.5 万元，一审虽认为处罚过重并变更为 5 万元，但二审法院明确指出其“未考虑该案具备减轻处罚的情形”，最终将罚款变更为 2 万元，该案被最高人民法院列入人民法院实质化解行政争议典型案例。[2]该判决表明，“未减轻处罚”并非执法人员的自由选项，而是构成适用法律不当、可被司法变更权直接纠正的违法状态。

### 3.3. 多种情节竞合时裁量规则缺失

防雷执法案件中出现多种情节竞合是常态，往往既存在多个从轻、减轻情节叠加的情形，也存在减轻情节与从重情节并存的情形。例如企业既存在主动补办手续等主动消除或者减轻违法行为危害后果的从轻、减轻情节，又因涉及两年内再次发生同一性质违法行为具备从重情节。但现行《气象行政处罚裁量权管理办法》(后文简称《管理办法》)仅笼统规定“应当结合案件具体情况综合考量，根据主要情节作出裁量决定”[3]，未明确情节竞合的具体判断规则、裁量方法与幅度限制。

规则空白直接导致执法裁量的随意性，不同地区、不同执法人员面对同类情节组合，裁量结果差异悬殊，有的直接适用减轻处罚，有的仅作从轻处理，甚至出现情节相近案件罚款金额相差数倍的情况，类案不同罚问题突出，损害了气象执法的统一性与公信力。

### 3.4. 程序约束与保障缺位

减轻处罚需突破法定处罚下限，属于高风险裁量行为，本应配套严格的程序约束与容错保障。但当前气象执法领域缺乏针对减轻处罚的专属制度设计：既没有明确的审批、备案流程，也没有对应的容错机制。

一方面，执法人员适用减轻处罚缺乏程序支撑，裁量的合规性难以保障；另一方面，执法监督更侧重对裁量偏轻的问责，依法适用减轻处罚的人员缺乏容错免责保障，执法人员一旦启动减轻程序，需承担案件被复议撤销、诉讼败诉后的追责风险，而机械适用法定幅度内的从轻处罚则无个人风险。这种“权责不对等”的制度设计，直接抑制了执法人员的适用主动性，是“不敢减”现象的重要原因。

## 4. 减轻处罚适用困境的成因分析

### 4.1. 立法供给不足

首先，从轻处罚和减轻处罚的并列式表述容易造成实践中混用。《行政处罚法》中对于从轻处罚、

[2]https://www.court.gov.cn/zixun/xiangqing/446281.html
[3]http://www.ff.gov.cn/ffkqxxgk/bmxx/qzfxt/qqxj/202403/t20240328_2030431.html

减轻处罚的具体表述多为“应当/可以从轻或减轻行政处罚”，这种并列式的表述也容易引起执法实践的混乱，“《行政处罚法》将从轻、减轻处罚情形规定在同一个条款之中而未作区分，容易造成过罚相当裁量的误用和滥用”[2]。这就意味着针对同一情节，行政机关既可适用减轻处罚，也可选择从轻处罚。但这种设置的缺点也显而易见：不但容易混淆减轻处罚和从轻处罚的情节，进而导致执法人员难以确定何时选择减轻处罚，何时选择从轻处罚。例如，在《管理办法》第九条、第十条中，均分别以列举式的形式对“应当”、“可以”依法从轻或者减轻行政处罚对情形加以举例，这就导致了执法实践在具体适用中任意性过高。

其次，减轻处罚适用规则缺失。《行政处罚法》中关于减轻行政处罚的规定仅仅列举了适用情形，而对于其适用规则并未多作阐述。这就导致了行政执法机关在适用上的迷茫。减轻处罚实体规则缺失，导致在减轻幅度上没有统一的量化标准。现行的气象裁量基准仅划分违法档次，但未设置减轻处罚梯度，例如单一减轻情节、双重减轻、多重情节分别可下调至法定下限多少金额无统一规范，没有梯度参考，自由裁量空间过大，同类案件不同地区处罚差额悬殊，类案不同罚问题突出。

### 4.2. 裁量基准粗放

“行政裁量是法治的基本要求和补充，法律对行政裁量作出弹性授权，行政机关在授权范围内可以灵活地行使权力。”[3]但现行气象行政处罚裁量基准普遍存在精细化不足的问题。其一，多数基准未设置独立的减轻处罚阶次，也未根据单一减轻情节、多重减轻情节设置梯度化罚款区间，减轻幅度依赖执法人员自由裁量。其二，裁量基准未充分适配防雷行业的风险特性。防雷监管以风险防控为核心，不同类别的防雷建筑安全风险差异较大，但现行裁量基准未针对不同场景设置差异化的减轻底线，无法体现风险越高则约束越严的监管逻辑，难以兼顾安全监管与包容审慎管理的双重要求。

传统气象执法长期秉持客观归责的裁量理念，未建立“过责罚”的分层裁量逻辑。过罚相当原则的适用原理，本质上应从“过罚”过渡为“过责罚”，即处罚不仅要与客观违法行为匹配，还要与行为人的责任程度相适应。但基层执法普遍将“过”狭义理解为客观违法危害，未将主观过错程度、人身危险性、整改主动性等责任要素作为裁量的核心维度，也未区分行为责任与行为人责任。这种裁量模式仅能实现形式上的过罚对应，无法落实行政处罚个别化要求，难以实现实质公平，这也是“小过重罚”问题产生的根源。

### 4.3. 激励机制缺失

减轻处罚制度的落地，离不开权责对等的机制保障。但当前执法监督体系呈现“严问责、弱容错”的特点：一方面，对减轻处罚裁量滥用的监督问责严格；另一方面，对依法依规适用减轻处罚的行为缺乏容错免责机制。

原因在于减轻处罚是在处罚种类和幅度最低限以下处罚，但减轻的标准和幅度本身不明确，执法人员适用减轻处罚，需要承担案件被撤销、被问责的多重风险[4]。这种权责不对等的制度设计，直接抑制了执法人员适用减轻处罚的主动性，是造成制度空置、执法保守的重要动因。

## 5. 完善气象防雷领域减轻处罚适用的路径

### 5.1. 实现减罚情节独立设置

首先，应独立减轻处罚裁量情节，尤其是要与从轻情节的表述相分离，明确究竟何种程度的情节可以适用减轻处罚。

其次，从轻和减罚情节只在量上有区别，而不存在质的差异，因而在数个从轻情节叠加下，完全可

能发生质变，最终达到减轻处罚的效果。对此，可以考虑将同时具备两个或两个以上的从轻情节作为减罚情节[5]。

基于此，我们一是要关注责任要素的复合性。减罚情节需同时满足主观过错轻微以及客观危害大幅消除的双重条件；从轻情节仅满足单一维度要素。如企业初次防雷未批先建、主动补办手续、无安全隐患、全程配合调查，主客观双重趋轻，属于减轻情节；但如果企业仅单纯配合调查、未主动整改，或者仅单一主观向好，仅认定为从轻情节。

二是要关注危害止损程度。减罚要求危害后果基本消除、安全风险完全闭环，例如补办防雷审核、重新检测整改，消除了雷击隐患；从轻仅实现部分止损，风险没有彻底消除。

三是主观动机正向性，过失、认知疏漏、无规避监管故意归为减罚基础动机；消极被动整改、经多次催告才纠错仅作从轻考量。

同一案件同时具备两项及以上法定从轻情节、无任何从重情节的，依法认定具备减轻处罚要件，突破法定罚款下限裁量，解决基层多重从宽情节叠加仍仅适用从轻的保守执法问题。以上海化工企业防雷未批先建案为例，初次违法、过失违法、主动补办手续、配合调查四项从轻情节叠加，满足复合减罚要件，可在 5 万元法定下限以下裁量罚款 2 万元。

### 5.2. 分层量化裁量基准

针对现行气象裁量基准无独立减罚阶次、减轻幅度无量化标准、风险差异化不足问题，必须细化防雷领域分风险、分情节梯度减罚规则，统一类案裁量尺度。

其一，《行政处罚法》第五条确立了过罚相当原则，第三十二条列举了应当从轻或者减轻行政处罚的法定情形，第三十四条明确“行政机关可以依法制定行政处罚裁量基准，规范行使行政处罚裁量权”，为设置减轻处罚裁量层级提供了基本法授权。其二，《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》[4]要求对“裁量幅度等内容进行细化量化”，并按照裁量涉及的不同事实和情节划分裁量阶次，下调罚款比例、设定减轻裁量层级正是对这一要求的落实。其三，《条例》设定的 5 万~10 万元罚款区间系法定处罚依据，本文建议的各减轻档位均以该法定幅度为基准向下递减，属于法定幅度内的细化量罚标准而非新设罚则。

因此，可以考虑增设独立减轻处罚裁量阶次，区分多重情节梯度。在《气象行政处罚裁量权基准》的基础上，单独增设减轻处罚裁量层级，对防雷领域 5~10 万元罚款类违法设定分层下调标准：单一普通可以减罚情节：下调至法定下限 50%以上(2.5 万~5 万区间)；两项及以上普通减罚情节叠加：下调至法定下限 50%以下；另外对于高危一类防雷建筑设置最低处罚底线，避免宽纵风险。明确多重减轻情节叠加不得无限降低处罚，仍需保留惩戒力度，区分减轻处罚与不予处罚边界，减轻仍需科处罚款，不能直接免除处罚。

### 5.3. 完善执法容错保障机制

减轻处罚突破法定处罚下限，属于高风险裁量行为，应构建防雷领域专属审批、备案、容错的全流程制度，破解执法人员“不敢减”的困境。

首先，设立减轻处罚强制层级审批与集体讨论程序。所有防雷减轻处罚案件适用行政处罚一般程序，应经过三层审核：办案机构初查、法制机构合法性全面审核、机关负责人集体讨论决定；区别于普通从轻处罚案件，减轻处罚的案件不得适用简易程序，减少减轻处罚执法决定的随意性。

其次，构建减轻处罚尽职免责容错机制。针对基层执法追责顾虑，应确立审慎裁量尽职免责原则。

[4]https://www.gov.cn/gongbao/content/2022/content_5707279.htm

当执法人员完整收集主客观情节证据、严格履行集体讨论、法制审核、文书说理全部程序，基于过罚相当原则合理适用减轻处罚，即便后续行政复议、诉讼被调整处罚幅度，无滥用职权、徇私舞弊情形的，不予追责；反之，未审查减罚要件，或者规避法定程序，仅凭规范性文件随意减罚的，纳入执法过错问责，实现权责对等，消除执法保守化内生动因。

最后，配套处罚与合规修复联动柔性机制。结合防雷行业特性，将减轻处罚与企业合规整改绑定：作出减轻处罚的同时下达《防雷合规整改指导意见书》，限期补办设计审核并重新开展防雷检测，在整改完成后组织复核，形成惩戒与合规改正的闭环，既通过减轻处罚降低小微企业合规成本、优化营商环境，又能守住雷电灾害安全防控底线，实现法律效果与社会效果的统一。

## 6. 结语

防雷安全是公共安全与生产安全重要组成部分，是气象赋能经济社会高质量发展的基础保障。气象行政执法既要守住雷电灾害防控底线，又要依托柔性执法优化法治化营商环境，减轻处罚制度正是平衡刚性监管与柔性治理的核心工具。上海化工企业防雷未批先建典型案例清晰展现了过责罚相适应理论在气象领域的实践价值，同时暴露出当前减轻处罚标准模糊、裁量单一等短板。

基层气象执法机关应当以《行政处罚法》及全国气象裁量基准为根本遵循，细化分层减轻罚款梯度，厘清从轻、减轻、不予处罚的适用边界，破解“不敢减、不会减”的执法困境。只有这样才能真正杜绝“小过重罚”与宽纵违法两极现象，实现气象行政处罚法律效果、社会效果、安全效果有机统一，持续提升气象依法行政规范化水平，筑牢防灾减灾第一道防线。

## 参考文献

[1] 江必新, 夏道虎. 中华人民共和国行政处罚法条文解读与法律适用[M]. 北京: 中国法治出版社, 2021: 259.

[2] 刘权. 过罚相当原则的规范构造与适用[J]. 中国法学, 2023(2): 129-148.

[3] 程琥. 行政处罚变更判决的适用困境与路径优化[J]. 法治社会, 2025(2): 71-84.

[4] 程琥. 减轻行政处罚裁量基准的规范构造与司法审查[J]. 中外法学, 2026, 38(1): 100-120.

[5] 张莹莹. 论减轻行政处罚的要件裁量构造[J]. 法商研究, 2026, 43(3): 141-155.