

过罚相当原则的司法适用研究

刘晨阳

宁波大学法学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2025年8月14日; 录用日期: 2025年8月25日; 发布日期: 2025年9月22日

摘要

《中华人民共和国行政处罚法》第5条第2款规定: “设定和实施行政处罚必须以事实为依据, 与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。” 研究过罚相当原则的适用情况, 首先需要明确其内涵。通说认为, 该原则起源于刑法中的罪刑相适应原则, 不过在行政法学界, 对其的研究相对薄弱。但这并未改变一个现实——过罚相当原则在实践中, 尤其是司法裁判中, 常被援引作为裁判理由。在这样的背景下, 过罚相当原则存在的潜在问题尚未得到清晰梳理, 司法实践中的有益经验也未能被有效提炼。对此, 对过罚相当原则的适用情况展开实践检视, 旨在从实证分析的视角为完善该原则体系提供具体指引, 揭示过罚相当原则相较于其他行政法原则, 在行政处罚领域存在的特殊适用困境, 并提出相对应的优化路径。

关键词

过罚相当, 比例原则, 司法适用

Study on the Judicial Application of the Principle of Proportionality between Offense and Punishment

Chenyang Liu

Law School of Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Aug. 14th, 2025; accepted: Aug. 25th, 2025; published: Sep. 22nd, 2025

Abstract

Paragraph 2 of Article 5 of the *Administrative Penalty Law of the People's Republic of China* stipulates: “The establishment and implementation of administrative penalties must be based on facts and

文章引用: 刘晨阳. 过罚相当原则的司法适用研究[J]. 法学, 2025, 13(9): 2190-2195.

DOI: 10.12677/ojls.2025.139301

commensurate with the facts, nature, circumstances, and social harmfulness of the illegal act.” To study the application of the principle of proportionality between offense and punishment, it is first necessary to clarify its connotation. It is generally accepted that this principle originates from the principle of suiting punishment to crime in criminal law. However, research on this principle in the field of administrative law is relatively inadequate. This, however, does not change the fact that the principle of proportionality between offense and punishment is often cited as a reason for judgment in practice, especially in judicial adjudication. Against this background, the potential problems of the principle have not been clearly sorted out, and the beneficial experiences in judicial practice have not been refined. In response, this study conducts a practical examination of the application of the principle of proportionality between offense and punishment, aiming to provide specific guidance for improving the principle system from the perspective of empirical analysis, identify the special application dilemmas of this principle in the field of administrative penalties compared with other administrative law principles, and propose corresponding optimization paths.

Keywords

Proportionality between Offense and Punishment, Principle of Proportionality, Judicial Application

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. 过罚相当原则的学理基础

1.1. 过罚相当的含义

就过罚相当原则的性质而言,该原则体现在《行政处罚法》第5条第2款中。尽管该条文并未直接使用“过罚相当原则”这一表述,但从条款的内容来看,行政过罚相当原则应被视为法律原则。首先,过罚相当条款在结构上缺乏法律规则所需的假定条件、行为模式和法律后果等要素,其表述是由抽象的词汇构成,因此具有较高的不确定性。其次在适用范围上,过罚相当条款被规定在《行政处罚法》第5条,具有宏观的指导性,其适用范围较法律规则更为宽泛。在适用方式上,它并非以法律原则“全有或全无”的模式直接适用,而是需要经过权衡后选择适用。此外,从条款所处位置来看,《行政处罚法》第5条、第6条规定的公正原则、处罚与教育相结合原则均为行政处罚的基本原则,而过罚相当条款位于这两条之间,由此可见,其同样属于行政处罚法的基本原则范畴。

从过罚相当原则的条款语义进行理解,过罚相当原则指行政机关设定、实施行政处罚应当要保持谨慎严谨的态度,认定违法事实时要准确、全面,结合行政违法行为的相关因素加以判断,使得处罚种类与选择的处罚幅度与违法的行为具有适配性,以避免处罚不公平的结果。

从立法原意的角度进行理解,该原则的来源是行政处罚立法。立法者认为过罚相当原则与公正原则具有着紧密的关联,过罚相当原则是公正原则在行政处罚领域的具体体现。过罚相当原则不仅体现了行政机关对于行政相对人的人文关怀,也彰显了公正原则的价值取向。有学者认为,过罚相当原则与公正原则无实质差异,二者在内涵与价值取向上有一致性。

从价值取向的角度进行理解,过罚相当原则追求的是合理处罚的效果,即过罚相当原则需要具备合理性,在指导行政处罚实践的过程中,必须做到公平、公正与过罚相当。所谓公平,是指当行政相对人的违法行为在性质、情节及社会危害程度上相同时,行政机关在实施行政处罚时,应秉持一视同仁的态度,采用相同的处罚种类与幅度,杜绝区别对待。而公正则侧重于实体裁量的公正性,要求行政机关在

进行处罚裁量时，坚决排除一切不相关因素的干扰。过罚相当指的是罚种和罚度要合适，行政机关要根据相对人的违法情节和实际履行能力来选择适当的处罚种类，再依据其社会危害程度选择最与之匹配的处罚幅度；同时，由于过罚相当原则需起到惩戒和教育相结合的作用，故行政处罚的决定也必须与违法行为相适应。

1.2. 过罚相当原则的构成要件

分析《行政处罚法》第5条第2款的具体规定，过罚相当原则的构成要件由“过”、“罚”、“相当”三部分组成。

“过”指的是违法行为人实施的违法事实，具体而言，是行政相对人违反法律规范、破坏行政管理秩序、侵犯他人合法权益且未构成犯罪的行为。同时，这类违法事实必须是客观存在且已然发生的。

“罚”指的是行政处罚。《行政处罚法》第二条规定“行政处罚是指行政机关依法对违反行政管理秩序的公民、法人或者其他组织，以减损权益或者增加义务的方式予以惩戒的行为”。行政处罚种类根据不同的标准又进一步划分。其中依据处罚的性质可以划分为限制剥夺权利的处罚、增加义务的处罚；从处罚内容来看，可分为财产罚、自由罚、行为罚、声誉罚等类别。与此同时，行政机关还需对处罚幅度加以考量，主要涉及“不予处罚”“从轻处罚”“减轻处罚”等情形。行政机关应通过分析行为人的违法行为事实、性质、情节及社会危害程度，选择与之相匹配的处罚种类和幅度，从而实现过罚相当的目标。

“相当”是指行政机关在全面了解案件事实之后，违法行为与其惩戒目的相符合。由于“相当”一词主观性色彩过于浓厚，从“相当”的反义“失当”，进行分析更有利于理解其含义。“失当”在实践中主要包括如下几种情况：(一)、同责不同罚，即从外观来看二者之间的违法行为相同，但行政机关给予二者的行政处罚不相同；(二)、在同一案件中，重责轻罚或轻责重罚，出现该种情况，将会造成无法达到恢复被破坏的行政管理秩序的结果；(三)、反复无常，行政机关随意改变自己已经作出的行政行为，破坏行政相对人对于行政机关的信任，导致公信力被削减；(四)、考虑相关因素不充分，导致处罚的结果具有片面性，有失公正。“相当”一词赋予了行政机关充分的裁量空间，但若行政机关不对此进行限制，将会造成行政裁量权滥用，产生负面的影响[1]。

2. 过罚相当原则的适用难题

2.1. “相当性”判断机制缺失

2.1.1. 缺乏过罚均衡的量度

过罚相当原则作为一项抽象的法律原则，尚未形成纵深的逻辑论证体系[2]。在这一原则中，对“相当性”的判断多侧重于“过”与“罚”之间的横向对比，更趋近于一种普及性思维，而这种“相当”的判定往往带有浓厚的主观色彩。对于这种判断过与罚是否均衡的问题，一些国家与地区采取引入比例原则作为相当性的判断标准。比例原则全面衡量不同法益之间的优先性以及必须在案件中考虑到的因素，对案件相关的论据之证明力和案件具体环节关联的理由进行完备的论证，当每个基本权利与法益发生冲突时，提供满足各自合理诉求的化解方案，最终达到一种合理的动态平衡[3]，这展示了比例原则的纵深式论证逻辑。

2.1.2. 缺少个案之间相当性的判断机制

行政法中对于平等原则的解释是同等情况同等对待，不同情况不同对待。行政法中，平等指的是在没有合法的正当理由的情况下，不得进行区别化对待，而不是对每一个相对人都采取一样的处理方式。若两个行为人实施的违法行为在性质、情节、危害结果上完全相同，却受到不同的处罚；或者违法行为的性质、情节、危害结果存在差异，却被处以相同的处罚，这两种情况均属于过罚不相当。因此，要实现

过罚相当中的“相当”，司法实践中做到“相同情况相同对待、不同情况不同对待”至关重要。然而，由于“相当性”的判断存在较强的主观因素，当司法审判中面对的违法行为在考量因素上相同或不同时，如何精准地做到同等对待或区别对待，目前缺乏明确的认定标准。这一问题不仅不利于保障行政相对人的合法权益，也会对司法的公正性与权威性造成影响。

2.2. 过罚相当原则结果缺少可预见性

2.2.1. 过罚相当原则的适用尚未形成基础性规则框架

目前，过罚相当原则的规范体系仍然存在一些不足，特别是在基础性规则层面有着明显的不足。其一，缺乏有关酌定减轻处罚的规则。例如，在“巴黎贝甜案”中，相关当事人被查出在未取得食品生产经营相关资质的培训中心生产了食品，社会大众认为相关当事人在疫情期间保障居民食品供应，并未哄抬物价，应当减轻处罚，但上海市市场监管局并未找到任何可以宽大或减轻处罚的证据和依据，因此，行政机关给予了 58.8 万元的处罚决定¹。根据《中华人民共和国食品安全法》第 122 条规定，当事人未经许可从事食品生产经营活动，上海市市场监管局在适用法律依据和行使行政处罚裁量权，以及保障当事人的救济手段方面并无不妥，但从事实看来确实“过罚不当”。制定规则的立法者不能完全考虑到所有的现实因素，一些案件没有法定的从轻处罚的规则，如果机械地直接适用规则进行执法，可能会造成不公平的结果，从而引发社会公众的争议。但若执法人员越过具体的法律规则，直接适用过罚相当原则作为执法依据，可能会面临滥用职权的追究，不少执法人员为了避免这种追责，即使认识到处罚结果可能有失公正，也会继续选择法律规则的具体规定作为执法依据。对于司法机关来说，如果法官直接适用过罚相当原则进行判案，也有可能引发法律的追究或是公众争议。因此，为了保证法律体系的良性运作，应当要进一步改善关于行政罚款的机制。

其二，缺少从重处罚的相关规范。《行政处罚法》仅规定了作为从轻、减轻或者免于处罚的评价要素。依据相关部门的解释“行政处罚法并未对行政处罚的重情节做出详尽的规定，这是因为当行政违法行为达到某一程度时会触犯刑法，受到刑事法律的规制。而在实际操作中，如果违法行为较为严重，需加重行政处罚还是构成犯罪这种判决情境较为复杂，因此暂未做规定。”然而随着时代发展，《行政处罚法》对于从重处罚规范的缺失也会使得在行政执法及司法过程中，公正的衡量标准变得不易确定，缩小了过罚相当的适用规范体系。

2.2.2. 过罚相当原则缺少考量要素之体系

当前，过罚相当原则内部四个一般考量因素并不能全面评价设定与实施行政处罚所需要考虑的全部要素。原因之一是一般考量要素缺乏具体细化的操作标准，以至于在具体案件中难以量化。如何确定“事实”严重性、“性质”恶劣程度、“情节”轻重、“社会危害性”大小，这些问题具有很大的抽象性，而这种不确定性可能会导致处罚结果偏离预期的公正性，使得处罚结果具有很强的不确定性。比如，在“陶征武与上海市宝山区人民政府等罚款行政一案”中，原告方提出的“尚需偿还购买船舶贷款，系初犯，被诉处罚裁量过重”的主张，法院未予认可，认为其不属于处罚裁量的考虑因素。然而，在“袁方晖与济南市公安局章丘区分局、济南市章丘区人民政府公安行政管理案”中，法院却将无前科的情况视为考虑因素之一，并以此作为违反过罚相当原则的论据之一。两案之间法院对于有无处罚前科这一裁罚因素存在不同的看法。

原因之二是过罚相当原则无法将所有的应当考虑的因素纳入法定考量要素。目前，过罚相当原则只规定了四种需要考虑的一般因素，包括事实、性质、情节、社会危害性，而其他单行法对此进行了一定

¹沪市监总处[2022] 322022000127 号。

的细化处理,例如《治安管理处罚法》还从年龄、精神状态、身体状态具体规定了考量因素,还对减轻从重和不予处罚进行了具体规定。即使立法者尽力将应当考虑的裁量因素纳入到法定裁量因素中,但由于法律规定中涉及的裁量因素较为分散并且社会生活具有多变性、复杂性,因此立法的法定考量并无法将所有可能性进行涵盖。有些法律法规没有规定,但是在某些情况下有可能对处罚结果产生重要的影响,但在过罚相当原则体系中没有得到充分的体现,可能无法良好保证违法行为人的权益。如果处罚过程中未能充分考虑到行为人的具体情况,如其悔改表现、个人背景等因素,可能会对其造成不公正的待遇,影响法律的公信力。

3. 过罚相当原则的优化路径

3.1. 明确过罚相当原则的“相当性”判断机制

3.1.1. 将比例原则作为判断标准的理由

过罚相当原则本身缺乏用于分析和判断“相当性”的工具与标准,而比例原则作为一种规则性原则,恰好能在价值取向、技术操作及规范层面为其提供分析工具和判断依据。

二者在价值衡量层面具有一致性。比例原则表面上以手段与目的的合比例性为追求,最终目的是实现行政机关公权力行使与公民权利保护之间的均衡。本质上,这一原则强调行政手段对相对人造成的损害需与该手段欲实现的社会公益保护目的相均衡,而这种均衡性的判断本身就是一个价值衡量过程。同样,过罚相当原则中“过”与“罚”的适配性,实质上也是对行政相对人合法权益与行政处罚所维护的社会公益进行价值衡量。由此可见,比例原则与过罚相当原则在价值衡量的内核上是一致的。

在技术层面,比例原则的“三阶理论”可作为过罚相当原则中相当性判断的技术支撑。一是可以借助适当性原则判断实施的行政处罚与其立法目的是否一致,是否能够取得预期的法律效果;二是可以根据必要性原则,考虑行政处罚对相对人所造成的损害是否控制在最小限度之内,如果超出了这个范围,就属于量罚失当;其三,通过均衡性原则,可以检验对被罚人权益的侵害程度与所要维护的公共利益之间是否平衡与适度,一旦失衡,行政处罚也就失去了应有的正当性。

3.1.2. 将比例原则作为判断标准的具体操作

在判断实际适用中是否达成过罚相当,比例原则同时具有构成要件法律效果且逻辑完整^[4],所以可借助比例原则的“三阶层理论”,从行政处罚的合法性、合理性与相当性三个维度展开分析。

首先,处罚需符合适当性。适当性要求所采取的处罚手段既能实现预设目的,又具备手段正当性。实践中,法官可从以下情形判断个案手段是否契合行政处罚目的:(1) 手段能否实现目标;(2) 追求的目的是否符合法定范畴;(3) 对受罚人的惩戒手段在法律或事实层面是否存在履行不能;(4) 是否违反法律规定;(5) 当处罚目的已达成或确难实现时,是否及时停止行政行为^[5]。

其次,处罚需符合必要性。当存在多种有效的处罚手段时,行政机关应选择对行政相对人侵害最小的方式。法院审查时可遵循以下思路:(1) 是否在禁止性手段和负担性手段中选择对受罚人权益损害较小的负担性手段;(2) 在强制性手段和引导性手段效果相同的情况下,是否优先采用较温和的引导性手段;(3) 在多种手段可以产生等效的情况下,受罚人是否首先选择对其损害较小的方式,也就是对其个人意愿的尊重^[6]。若不同处罚措施效果不同且难以比较损害大小,需先转化为具有相同法律效果的情形(即“相同有效性”)^[7]再作判断。若行政机关未满足上述任一要求,该行政处罚即可直接认定为违背过罚相当原则,无需进一步审查。

最后,处罚需符合均衡性。过罚相当的核心是价值衡量,行政机关实施处罚时可能面临多重利益冲突,如公共利益与行为人利益、第三人利益与行为人利益的冲突。司法审查中,若发现行政处罚造成的

损害小于或等于其欲保护的社会公益，或适用的罚种与幅度无法实现惩戒教育目的，或该罚种、手段对受罚人的影响并非最小，则该处罚不符合法益衡量要求，不具备均衡性。

3.2. 完善过罚相当原则适用判断体系

通过对实践中常见的酌定因素进行提炼，可以在一定程度上解决过罚相当原则在应用中的确定性和可预期性问题，确保准确适用过罚相当原则，正确行使自由裁量权。这样做有助于保证法律的公正性和统一性，同时也能兼顾个案的特殊性。因此，酌定因素的分类整理和体系化具有重要的意义。根据实践可以将目前主要的考量因素进行分类整理，形成相对的体系化。

具体分类如下：

(1) 过错性质和程度。在大陆法系中，过错性质和严重性是确定行政处罚责任的关键要素，通常遵循“无过错则无处罚”的原则。这一原则意味着，除非当事人能够提供充分证据证明其没有主观过错，那么不应对其进行行政处罚。《行政处罚法》在 2021 年的修订中，通过第 33 条第 2 款明确了这一点。这表明，主观过错的存在是行政处罚的一个必要条件，属于法律明确规定的考量因素。至于过错的具体程度，例如行为的动机、是否存在客观事由、是否出于故意等，这些因素仍然是在确定行政处罚时需要酌情考虑的要素。

(2) 客观行为。参考刑事处罚的客观方面包括危害行为、危害结果，还包括了这些行为的发生时间、场所、手段以及目标群体等。客观行为位于判决要素的核心位置。随着过错理论的客观化，现在更多地侧重于根据行为本身所表现出的客观特质来确定个体的责任，以期建立一个更为客观、全面的判断体系。损害结果作为客观行为的结果，有时反映了行为本身对社会的危害程度。有学者认为客观行为包括“行为的场域与行为的方式”，前者代表了一定价值倾向，后者揭示了争议的性质与行为的危害程度。行为本身与行为场域确实应纳入考量，但除此外具体的行为方式、密度、损害法益的程序、次数等是否也属于客观行为有待商榷。

(3) 处罚前科。行政处罚前科是指行为人在受到新的行政处罚之前是否有过违法记录，特别是是否有过相同或类似的违法行为的历史。这一记录可以反映行为人的潜在意图和再次违法的可能性。对于初次违法的情况，虽然不符合从轻或减轻处罚的条件，但仍然不能适用“首违不罚”的规定。不过，可以将此情况作为酌情从轻或减轻处罚的参考因素。相反，如果行为人有违法记录，尤其是重复违法行为，一般不应当减轻或从轻处罚。

(4) 事后表现。事后表现是指行为人在违法行为实施并被发现之后，通过一系列积极的行动和态度来显示其对自己行为后果的认识和悔改。这些行为可能包括但不限于主动配合行政机关的调查、采取补救措施、公开道歉以及赔偿受害者损失等。这些积极的改正行为可以体现出行为人的悔改态度，有助于行政机关在行政处罚过程中评估其主观恶意的大小和再次违法的风险。

参考文献

- [1] 杨登峰, 李晴. 行政处罚中比例原则与过罚相当原则的关系之辨[J]. 交大法学, 2017(4): 9-21.
- [2] 李晴. 论过罚相当的判断[J]. 行政法学研究, 2021(6): 28-38.
- [3] 杨登杰. 执中行政的宪法比例原则——兼与美国多元审查基准比较[J]. 中外法学, 2015(2): 367-390.
- [4] 舒畅. 过罚相当原则具体适用的发展——基于对苏州鼎盛食品公司案的分析[J]. 公法研究, 2017, 16(2): 1-41.
- [5] 余凌云. 论行政法上的比例原则[J]. 法学家, 2002(2): 36-38.
- [6] 郑春燕. 必要性原则内涵之重构[J]. 政法论坛, 2004(6): 116-122.
- [7] 刘权. 论必要性原则的客观化[J]. 中国法学, 2016(5): 178-195.