

# 生态环境领域执法“首违不罚”制度的优化路径研究

蒋莉

宁波大学法学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2026年3月16日; 录用日期: 2026年3月30日; 发布日期: 2026年5月29日

## 摘要

生态环境领域执法中的“首违不罚”制度,是《行政处罚法》包容审慎原则在生态治理领域的具体实践,其本质承载着平衡经济发展与环境保护、协调惩戒威慑与教育引导的双重功能。通过系统梳理柔性执法理论的发展谱系,厘清非强制性环境监管工具的理论基础与研究范式;在制度演进维度,解构“首违不罚”从理论到实践的现状分析,揭示其在环境法治框架下的生成机理与功能定位;在现实困境剖析中,聚焦生态环境部门执法实践,实证分析制度运行中暴露的规范解释冲突、程序供给不足与裁量控制失序等结构性矛盾。针对上述问题,提出三维优化路径:其一,明确“首违不罚”制度内涵;其二,完善“首违不罚”执法程序;其三,强化制度运行的监督机制。研究旨在为环境领域“首违不罚”制度的规范重构提供兼具理论深度与实践价值的解决方案,推动生态环境治理从刚性管制向共治善治转型。

## 关键词

行政执法, 生态环境, “首违不罚”, 制度适用, 优化路径

# Research on the Optimization Path of the “First Violation Not Punished” System in the Field of Ecological Environment Law Enforcement

Li Jiang

Law School, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: March 16, 2026; accepted: March 30, 2026; published: May 29, 2026

## Abstract

The “first violation not punished” system in the field of ecological environment law enforcement is a specific practice of the principle of inclusive prudence in the “Administrative Penalty Law” in the field of ecological governance. Its essence carries the dual functions of balancing economic development and environmental protection and coordinating the deterrence of punishment with educational guidance. By systematically sorting out the development spectrum of flexible law enforcement theory, the theoretical basis and research paradigm of non-coercive environmental supervision tools are clarified. From the perspective of institutional evolution, the current situation of the “first violation not punished” system from theory to practice is deconstructed, revealing its generation mechanism and functional positioning within the framework of environmental rule of law. In the analysis of practical difficulties, the focus is on the law enforcement practice of ecological environment departments, and an empirical analysis is conducted on the structural contradictions exposed in the operation of the system, such as conflicts in normative interpretation, insufficient procedural supply, and disorder in discretionary control. In response to the above problems, a three-dimensional optimization path is proposed: first, clarify the connotation of the “first violation not punished” system; second, improve the law enforcement procedures of “first violation not punished”; third, strengthen the supervision mechanism of the system operation. The research aims to provide a solution with both theoretical depth and practical value for the normative reconstruction of the “first violation not punished” system in the environmental field, promoting the transformation of ecological environment governance from rigid control to co-governance and good governance.

## Keywords

Administrative Law Enforcement, Ecological Environment, “First Violation Not Punished”, System Application, Optimization Path

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. 生态环境领域“首违不罚”制度问题提出

2021年新修订的《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称《行政处罚法》)第三十三条第一款增加了“首违不罚”的行政处罚适用规则,是对行政处罚的执法提出了相对裁量性的规定,将过罚相当原则的理论得以延展,是推进法治中国建设的重要制度规定<sup>1</sup>。2023年7月《生态环境行政处罚办法》<sup>2</sup>的施行,标志着我国生态环境执法工作迈入了一个新阶段。新办法的实施将更好地贯彻落实新《行政处罚法》,为我国生态环境保护工作提供有力的法律保障,现学界对“首违不罚”制度的研究主要集中在以下几点。

探讨了“首违不罚”制度的合理性。章剑生认为,尽管“首违不罚”制度已在立法层面得到承认,但由于其立法层级相对较低,应进一步上升至法律层面,以确保制度的稳定性和法律效力[1]。王晓红则强调,该制度是行政执法实践中追求公平公正的产物,体现了“以人为本”的治理理念,具有合理性与合

<sup>1</sup> 《行政处罚法》第33条第1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。”

[http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202101/t20210122\\_309857.html](http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202101/t20210122_309857.html)

<sup>2</sup> [https://www.mee.gov.cn/xxgk/2018/xxgk/xxgk02/202305/t20230516\\_1030091.html](https://www.mee.gov.cn/xxgk/2018/xxgk/xxgk02/202305/t20230516_1030091.html)

法性,并推动了法律制度的进步[2]。但有学者指出,部分地方出台的规范性文件对“首违不罚”作出规定,而这些文件的法律效力相对较低,不具备设定行政处罚规则的权力,与上位法存在冲突,缺乏合法性[3]。二是界定了“首违不罚”制度相关内涵。江国华、丁安然认为“首违不罚”应从“首”“违”“不罚”三个维度进行界定,并结合领域限度、程序规制、后果控制等方面,进一步明确适用范围[4]。周优、刘琦则特别强调,在税务领域,“初次违法”应以“被税务机关发现且在观察周期内的首次违法”为标准,从而确保政策适用的精准性和可执行性[5]。张红、岳洋二位学者认为对“首违”的认定应结合具体领域和各地实际情况进行区分,对于社会危害性较小的违法行为可以对“首违”设定一个较短的周期,反之则需要一个较长的周期来界定[6]。三是研究了“首违不罚”制度的优化路径。随着免罚清单在市场监管、税务、海关等领域的推广,学界研究重点逐步转向制度的完善与优化。朱宏伸认为“首违不罚”制度的构建应从制度明确性入手,逐步完善制度体系,并建立相应的程序监督机制[7]。李会勋提出应从“要件-效果”关联、例外情况标识及行政机关“提示”等方面构建体系,以提升制度的可操作性[8]。朱晓燕、王怀章则强调应结合人性化执法理念,使制度更加契合现代行政执法需求,从而确保公平合理的执法实践[9]。

综上所述,“首违不罚”制度在行政执法领域制度框架下受到诸多讨论,但关于“首违不罚”的要件的界定在生态环境行政领域仍需深入研究,如何将相关经验应用于生态环境领域,以实现制度的有效实施,是当前研究的重要方向。本文从生态环境“首违不罚”制度出发,研究“首违不罚”制度本身存在的问题,以及实践中制度面临的现状和困境,进而构建相对完整的优化体系。

## 2. 生态环境领域“首违不罚”制度历史演进

### 2.1. “首违不罚”制度的缘起

为优化执法机关形象、改善营商环境,2021年修订的《中华人民共和国行政处罚法》正式确立了“首违不罚”制度,该制度由此萌生[10]。2002年,该制度最早在工商行政管理领域试点,随后公安、税务、城管等部门相继探索,其中税务执法积累了丰富经验。2019年,随着“放管服”改革深入推进,各地纷纷以免罚清单形式推广该制度。2021年,新修订的《行政处罚法》第三十三条对“首违不罚”作出明确规定,标志着其在我国全面确立。这一过程体现了执法实践推动立法发展的“回应型立法”特点,使“首违不罚”制度在法律层面得以正式确立。

这一制度的诞生,折射出政府治理逻辑的深刻变革。从政策背景看,改革开放后市场活力持续释放,传统“以罚代管”的执法模式难以适应市场主体多元化、复杂化的需求,亟需更具弹性的监管方式平衡秩序与活力。法理层面,其核心契合了现代行政法的比例原则与信赖保护原则,通过《行政处罚法》的修订将“首违不罚”法定化,标志着立法从单纯惩戒向教育与惩戒并重的价值转向。更深层次上,它是“放管服”改革中“包容审慎”治理理念的具象化,通过设置容错空间、强化事前警示与事中指导,既维护法律权威性,又降低市场主体因非恶意过失承受的生存压力。这种制度创新重构了执法者与相对人的互动关系,将单向度的权力威慑转化为双向的规则共识培育,既提升了执法效能,又增强了社会对法治的认同感,为构建法治化营商环境提供了兼具原则性与灵活性的治理范式。

### 2.2. “首违不罚”制度在生态环境领域的发展

相较于其他执法领域,生态环境执法对“首违不罚”制度的应用较晚。2019年,生态环境部出台《关于进一步规范适用环境行政处罚自由裁量权的指导意见》<sup>3</sup>,明确了三类可免于行政处罚的情形,为该制

<sup>3</sup>[https://www.mee.gov.cn/xxgk/2018/xxgk/xxgk03/201905/t20190530\\_704965.html](https://www.mee.gov.cn/xxgk/2018/xxgk/xxgk03/201905/t20190530_704965.html)

度在生态环境领域的推行提供了理论依据。2021年1月生态环境部发布《关于优化生态环境保护执法方式提高执法效能的指导意见》<sup>4</sup>，要求各省级生态环境部门结合地方实际，对自由裁量事项进行调整与完善。尽管这两部文件未直接提及“首违不罚”，但为地方制定相应清单奠定了政策基础，随后各地生态环境“首违不罚清单”陆续出台。目前，全国已有25个省级地区在规范性文件中明确生态环境“首违不罚”要求<sup>[11]</sup>。从适用范围来看，各地的规定多集中于建设项目、大气污染、水污染、固体废物污染、辐射污染等七大领域，涵盖违反环境管理规定和一定程度上的超标排污情形。这一制度的发展不仅体现了生态环境执法向精细化、柔性化转变的趋势，也推动了环保治理模式的优化升级。

这一制度的法定化标志着行政执法的价值逻辑从“权力本位”向“治理效能”的深层转型。其写入《行政处罚法》的曲折历程，本质是立法对行政实践经验的提炼与升华，早期地方“免罚清单”试点为中央立法提供了基层样本，而生态环境领域专项立法的跟进，则通过“首违不罚”与“轻微不罚”的双轨设计，在严守生态红线的前提下拓展了容错机制的应用场景<sup>[12]</sup>。这种制度演进不仅体现了“过罚相当”原则的精细化落实，更折射出“服务型政府”理念对执法思维的改造，通过将教育引导前置、压缩非必要处罚，既避免“一刀切”执法对市场活力的抑制，又借助规则弹性引导企业主动纠偏。尤其对生态环境领域而言，制度创新既强化了“预防为主”的环保治理逻辑，又通过释放容错空间降低企业合规成本，为平衡生态保护与经济发展提供了更具操作性的法治工具，凸显现代行政法“刚性约束与柔性治理”相融合的治理智慧。

### 3. 生态环境领域“首违不罚”制度现实困境

生态环境领域的“首违不罚”制度是我国环境执法实践中自发形成的一种内生性环境监管制度，虽然该制度获得国家层面立法的认可，但是囿于相关条款的模糊性、抽象性、原则性，导致该制度在行政执法监管中的应用存在规范内涵不明晰、程序保障事项付之阙如、监督机制失灵等现实困境。

#### 3.1. “首违不罚”制度规范内涵模糊

根据《生态环境行政处罚办法》第42条第1款之规定，生态环境领域“不予行政处罚”的自由裁量权应由四个具有不确定的法律概念——“初次违法”“危害后果轻微”“及时改正”“可以不予行政处罚”统合而成<sup>5</sup>，这使得环境执法机关所面临的裁量空间之大既显而易见，也在所难免。

##### 1. “首次违法”的含义界定存在偏差

规范内涵的差异化阐释呈现多元化特征。各省级行政区对“首违”这一核心概念的教义学解释存在明显认知差异。海南省《生态环境轻微违法行为免罚清单》采用“初次实施”的客观事实标准，侧重违法行为发生次数的物理特征<sup>6</sup>；江西省《生态环境轻微违法免罚事项清单》则确立“首次发现”的程序认定标准，强调行政机关对违法事实的首次确认<sup>7</sup>；而北京市《生态环境领域不予行政处罚事项清单》创新性构建“双阶认定”模式，要求同时满足事实层面的初次违法与执法层面的初次认定双重标准。这种规范解释的差异化折射出各地对“首违”制度价值认知的深层分歧。<sup>8</sup>此外，追溯时效的差异化设定形成制度性断层。

<sup>4</sup>[https://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk03/202101/t20210114\\_817353.html](https://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk03/202101/t20210114_817353.html)

<sup>5</sup>《生态环境行政处罚办法》第42条第1款：“违法行为轻微并及时改正，没有造成生态环境危害后果的，不予行政处罚。初次违法且生态环境危害后果轻微并及时改正的，可以不予行政处罚。”

<sup>6</sup>[https://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk02/202305/t20230516\\_1030091.html](https://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk02/202305/t20230516_1030091.html)

<sup>7</sup>海南省生态环境厅关于印发《生态环境轻微违法行为免罚清单》的通知。

[https://hnssthb.hainan.gov.cn/xxgk/0200/0202/hjywgl/hjzf/202107/t20210702\\_3004498.html](https://hnssthb.hainan.gov.cn/xxgk/0200/0202/hjywgl/hjzf/202107/t20210702_3004498.html)

<sup>8</sup>江西省生态环境厅关于印发《江西省生态环境轻微违法免罚事项清单(2022)》的通知。

[https://sthjt.jiangxi.gov.cn/jxssthtj/col/col57149/content/content\\_1872675277353365504.html](https://sthjt.jiangxi.gov.cn/jxssthtj/col/col57149/content/content_1872675277353365504.html)

<sup>8</sup>北京市生态环境局关于印发《北京市生态环境领域不予行政处罚事项清单(2024年版)》的通知。

<https://sthjj.beijing.gov.cn/bjhrb/index/xxgk69/zfxgk43/fdzgkqr2/zcfb/543377609/543494605/index.html>

针对“首违”行为追溯期限的技术性规定，各省份形成了异质化的规范体系：《广东省生态环境不予行政处罚的轻微违法行为目录》对大气及水污染领域设定12个月追溯期，以年度周期作为违法记录的清除节点<sup>9</sup>。这种时效设定的碎片化格局，实质反映了地方立法在秩序维护与权益保障之间的价值权衡差异。

### 2. “危害后果轻微”的认定标准不明

在环境行政处罚裁量权运行机制中，社会危害性评估构成“首违不罚”制度适用的核心要件。依据《行政处罚法》第五条确立的过罚相当原则，行政机关对违法行为的社会危害性判断直接决定处罚裁量的合理边界。尽管《生态环境行政处罚办法》第四十二条第一款将“危害后果轻微”确立为免罚决定的构成要件，但因其缺乏可操作的判定标准，导致各地在危害性评价体系建构中形成显著差异<sup>10</sup>。具体而言，“危害后果轻微”意味着“首违不罚”制度适用于已造成一定危害但未达到严重程度的违法行为，而非完全无危害的情形。对于危害后果的认定，应以违法行为影响的利益是否受法律保护为标准，未侵害法律保护的利益便无危害可言。例如，在蚌埠市龙泰消防药剂有限公司未批先建案中，该公司违反《中华人民共和国环境影响评价法》<sup>11</sup>，但在收到责令改正通知后，迅速拆除违法建筑并恢复原状，因而未被行政处罚<sup>12</sup>。这表明，若违法行为已及时纠正并恢复秩序，“首违不罚”符合行政处罚法追求的合法合理性。然而，“轻微”的认定标准尚不明确，在执法实践中需结合违法行为的持续时间、影响程度、程序性违法的性质及当事人主观因素综合判断。例如，短时间内轻微超标排放、不规范贮存危险废物但未污染环境、违反程序性管理要求或因突发故障导致违规但迅速整改的行为，均可被视为轻微违法。因此，在“首违不罚”适用中，应进一步明确“危害后果轻微”的判断标准，以减少执法裁量的不确定性。

### 3. “及时改正”要件的适用分歧

环境行政处罚裁量基准中“及时改正”要件的制度设计，实质上反映了现代环境治理中“修复性执法”理念的实践张力。从规范法学的视角审视，《生态环境行政处罚办法》第三条确立的“教育优先”原则，本质上是在秩序维护与权益保障之间构建动态平衡机制。该原则要求行政机关在实施处罚裁量时，必须为违法主体创设必要的修复机会，通过“容错与纠错”机制的运作实现环境法律关系的恢复。这种制度安排的核心在于“及时性”标准的科学设定，既需确保环境公益的及时救济，又要避免给相对人设定不可能履行的义务。“及时改正”是“首违不罚”制度适用的关键，但其具体界限尚不明确。学界对此存在不同看法，一种观点认为，及时改正应是在危害后果发生前主动采取措施加以避免[13]；另一种观点强调，违法行为人应在危害结果出现后立即补救，而非仅作出事后承诺[14]。还有观点认为，应以“危害发生前”或“执法机关责令改正的合理期限内”作为判断标准，而不考虑行为人的主观状态[15]。合理的“及时”认定应给予违法行为人适当的改正空间，以体现“处罚与教育相结合”的原则，增强制度的社会效果。因此，无论是行为人在执法机关发现前主动改正，还是被发现时当场整改，抑或在规定期限内完成改正，均可视为“及时”。至于改正的标准，各地实践表明，只要违法行为人在合理期限内完成整改，且未造成实际危害，或已使受影响的管理秩序恢复正常，即可认定为符合“及时改正”要求。因此，进一步明确“及时改正”的判断标准，有助于减少执法的不确定性，使“首违不罚”制度更具可操作性。

### 4. “可以不予处罚”裁量基准异化

“可以不予处罚”裁量基准的异化已成为影响“首违不罚”制度正常运行的重要因素。部分省级裁量基准对“首违不罚”与“轻微不罚”之间的构成要件存在认知错位，典型表现为将“未造成环境污染后果”这一本应属于《生态环境行政处罚办法》第42条第1款“轻微不罚”的核心要件，错误地纳入“首

<sup>9</sup>参见《广东省生态环境不予行政处罚的轻微违法行为目录》。<http://www.yangjiang.gov.cn/attachment/0/37/37170/671968.doc>

<sup>10</sup>《生态环境行政处罚办法》第42条第1款：“违法行为轻微并及时改正，没有造成生态环境危害后果的，不予行政处罚。初次违法且生态环境危害后果轻微并及时改正的，可以不予行政处罚。”

<sup>11</sup>[https://www.mee.gov.cn/ywgz/fgbz/fl/201901/t20190111\\_689247.shtml](https://www.mee.gov.cn/ywgz/fgbz/fl/201901/t20190111_689247.shtml)

<sup>12</sup>本案为安徽省生态环境厅公布的“安徽省生态环境轻微违法违规行为免罚典型案例”之一。

违不罚”的适用条件。这种界限混淆不仅违背了立法对不予处罚制度二元区分的初衷，还提高了“首违不罚”的适用门槛，使其在环境执法中的实际操作空间被大幅压缩。从制度功能主义视角来看，“首违不罚”主要是通过容错机制培育企业的合规意识，与危害结果的有无并无直接关联，而“轻微不罚”则聚焦于对违法行为的实质危害性评价。因此，将两者的适用标准混同，不仅导致过罚相当原则的失衡，还可能使“首违不罚”沦为必须叠加多个要件的“超级免责条款”，严重削弱其应有的激励作用。此外，裁量空间的非理性限缩进一步加剧了制度效能的耗散。部分地方基准错误地将本属“轻微不罚”核心要件的“未造成环境污染后果”纳入“首违不罚”适用条件，这种认知错位不仅背离了立法初衷，更在引入风险社会理论与规制理论视角后，深刻揭示了该制度在环境高风险领域适用的内在张力：在风险社会中，环境危害具有滞后性与不可逆性，“无后果”不等于“无风险”，若强行将低风险逻辑套用于高风险场景，要求“首违”必须叠加“无后果”等严苛要件，实则是将旨在培育合规意识的容错机制异化为难以落地的“超级免责条款”，严重削弱其激励功能。学界普遍认为，“可以”意味着存在裁量空间，应结合违法行为的性质、情节、主观恶性大小及改正态度等因素进行综合判断，而非绝对化适用，以避免裁量的机械化运作[16]。因此，需进一步厘清“可以不予处罚”的适用边界，确保“首违不罚”既能发挥激励守法的作用，又不至于削弱环境执法的灵活性和有效性，使裁量基准的制定与适用真正契合法治原则和环境治理的现实需求。

### 3.2. “首违不罚”制度适用程序失衡

在现代法治体系中，行政程序不仅是实现行政管理目标的工具，更是保障公正与合理性的关键环节。然而，在生态环境“首违不罚”制度的实际适用过程中，程序规则的缺失导致执法实践可能出现不确定性，甚至影响公平性与透明度。从现状来看，这一问题主要表现为程序规范的不完整以及执法流程的不透明，进而影响该制度的公正适用和社会认同。

#### 1. 程序规则缺失，导致执法标准不统一

从法理上看，“首违不罚”制度的适用涉及行政机关的自由裁量，而自由裁量的正当行使离不开清晰、合理的程序规范。然而，目前各地制定的环境行政处罚裁量基准大多只关注实体层面的要件认定和裁量后果，而对程序性要求的规定较为笼统甚至缺失，导致执法机关在适用过程中可能存在标准不一、程序不规范等问题[17]。例如，《陕西省生态环境行政处罚自由裁量权基准（2023年版）》<sup>13</sup>仅在第9条第2款中对“首违不罚”适用中的“留痕管理程序”和“说明理由程序”作了简单规定，但对如何启动、如何进行调查取证、如何决定适用或不适用等关键程序问题均未涉及。这种程序上的空白使得执法机关在实际操作中缺乏统一的规范依据，不同地区甚至不同执法人员可能依据自身理解进行自由裁量，导致适用标准的不一致性。缺乏明确的程序规范不仅影响行政相对人的预期，也可能导致执法的不公正。例如，在某些地方，企业或个人可能因为执法机关解释的不同，而在相似的环境违法情境下被给予不同的处理结果，这不仅损害了法律的权威性，也可能导致公众对环境执法的信任度下降。因此，完善“首违不罚”制度的程序规则，使其具备全国范围内统一适用的标准，是确保制度公平性和可操作性的关键。

#### 2. 执法流程不透明，影响行政相对人的权益保障

在程序法治的理念下，行政行为的公开透明是确保公正的重要前提。然而，从目前的环境行政处罚实践来看，“首违不罚”制度在适用过程中普遍存在信息公开不足、执法流程不透明的问题，使得行政相对人难以准确预期自身的权利与义务，甚至可能因信息不对称而处于被动地位。现有部分省份的环境行政处罚裁量基准虽然对适用“首违不罚”作了一定的原则性规定，但对于“简易程序如何作出不予处罚决定”“决定作出前如何开展调查取证”“如何进行事后监管”等关键流程并未作出明确说明[18]。这

<sup>13</sup><https://www.yintai.gov.cn/resources/site/152/html/ytgk/qzfbmhzbxxgk/qsthj/fj/hjbh/202411/863054.html>

种情况容易导致执法机关在具体操作中随意性较强，甚至可能出现行政机关对相对人缺乏充分告知、未提供合理的救济渠道等问题，从而影响其合法权益。此外，透明度的缺失还可能带来执法的不稳定性。由于环境执法机关缺乏统一的程序约束，不同案件在执行过程中可能因执法人员的主观判断产生不同的处理方式，甚至在个别情况下导致执法机关滥用裁量权，损害行政公正。为此，必须加强执法流程的透明度，明确规定“首违不罚”制度的适用程序，包括如何启动、如何进行调查取证、如何作出决定以及如何监督执行等关键环节，确保执法机关的行为符合程序正义的要求。

### 3.3. “首违不罚”制度自我约束机制缺位

作为各省围绕生态环境“首违不罚”制度制定的配套规范，环境行政处罚裁量基准通过完整的体例结构和清晰的技术范式，对环境执法机关在监管实践中的裁量权进行了规范和确认，解决了该制度在执行过程中“如何为”的问题。然而，相较于税收、交通、教育等传统执法领域，由于生态环境“首违不罚”制度在环境执法体系中应用时间较短，各地制定的裁量基准在“行政自治”层面仍普遍存在监督考评机制缺失的情况。

#### 1. 动态调整机制尚未完善

各地制定的环境行政处罚裁量基准应具备随环境治理需求和执法实践动态调整的能力，以避免执法僵化。然而，目前大多数省份尚未建立系统化的调整机制，仅有福建省和湖北省在裁量基准的调整上作出了初步探索。例如，福建省规定省级生态环境主管部门需适时调整轻微违法免罚清单并对外公布，而湖北省则在监督检查部分明确提出依据法律法规的变化动态完善清单管理<sup>[19]</sup>。尽管如此，这些规定多停留在原则性层面，并未细化调整机制的具体启动程序、责任主体以及调整条件等关键内容，导致裁量基准难以与现实执法需求保持同步。缺乏动态调整机制的直接后果是，“首违不罚”制度可能无法适应日益复杂的环境监管形势。例如，随着环境政策的变化、新污染物的出现或社会公众对生态环境保护的关注度提升，原有的“首违不罚”事项清单可能需要增删或调整，但由于缺乏明确的动态调整流程，地方执法机关难以及时优化执法依据，导致实践中可能出现执行标准滞后、执法尺度不统一的问题。若长期如此，不仅会降低执法的合理性，还可能削弱社会对环境行政处罚制度的信任。因此，亟需建立一套科学合理的动态调整机制，使“首违不罚”裁量基准能够及时响应环境执法的现实需求。

#### 2. 缺乏实效性评价监督机制

除了动态调整机制的不足，各地尚未建立针对环境处罚裁量基准适用效果的监督检查机制，导致执法质量缺乏有效保障。在现代法治体系下，“良法”应当能够得到“善治”的落实，而监督检查机制正是确保制度执行质量的重要保障<sup>[20]</sup>。然而，目前仅有河北、福建、湖北三省对裁量基准的执行监督作出了明确规定。还有其他地区尚未建立类似的监督检查机制，导致裁量基准的适用情况缺乏系统性评估，也无法对可能的执法偏差进行及时纠正<sup>14</sup>。缺乏监督检查机制可能导致以下问题：一方面，部分地方政府或执法部门可能因缺少外部督导而在执行过程中产生随意性，使“首违不罚”在某些地区成为执法空转或选择性执法的工具，损害法律权威；另一方面，环境执法人员的自由裁量权缺乏有效约束，可能导致执行尺度不统一，甚至引发执法不公的争议。因此，建立科学的监督机制，不仅能够确保环境处罚裁量基准在实践中得到严格遵循，还能对其执行效果进行持续优化，从而提高制度的公信力与实施效果。

## 4. 生态环境领域“首违不罚”制度优化路径

“首违不罚”制度不仅仅是单纯的“罚”与“不罚”选择工具，它对环境执法的公正性和权威性具有深远影响。因此，针对该制度在实践中可能引发的诸多现实问题，有必要从多个角度加以规范和优化。

<sup>14</sup>参见：宽严相济、罚教结合！湖南公布14起生态环境领域典型案例。[https://www.cfej.net/gvss/202301/t20230104\\_1009490.shtml](https://www.cfej.net/gvss/202301/t20230104_1009490.shtml)

具体而言,需要明确适用范围,以防止执法尺度的随意性;细化适用程序,确保行政行为的透明度和可预期性;同时,建立科学的裁量基准考评机制,以强化制度的实施效果。通过这些措施,可以为“首违不罚”制度在生态环境执法中的合理运用奠定更为完善的法治基础。

#### 4.1. “首违不罚”制度含义明晰

##### 1. “首次违法”的认定标准与时间界限的合理性考量

在环境执法中,如何界定“首次违法”至关重要,它直接影响到“首违不罚”制度的适用范围。目前,各地环境处罚裁量基准对“首违”的理解主要存在三种方式,但将其限定为“环境违法行为首次发生”或“首次被执法机关发现”都存在难以克服的理论障碍。从执法逻辑来看,行政处罚权的启动通常依赖于执法机关对违法行为的认定。如果违法行为发生但尚未被发现,则并未触发处罚程序,无法谈及“罚与不罚”的裁量问题。而如果某企业此前多次违法,但仅在某次被执法机关首次查获,这种情况显然不符合“首违不罚”制度鼓励企业改正的立法初衷。因此,在认定“首次违法”时,应采用“双重首次”标准,即在追责时效内,既是行政主体发现违法行为的首次,也是违法行为发生的首次[21]。

此外,各地对于“首次违法”的时间界限规定也存在较大差异,部分省份将其限定在一年以内甚至更短,然而,这种做法并不完全符合环境执法的特殊要求。相比于其他领域,环境违法行为往往具有隐蔽性和高危害性,如果将“首违”周期设定得过短,可能会给企业留下“每年可违法一次”的误导性信号,反而削弱环境执法的威慑力[22]。虽然“首违不罚”制度的初衷是为企业提供改正机会,并唤起其环境保护意识,但如果容错周期过短,则难以有效遏制长期违法行为。因此,应适当延长“首违”起讫周期,如设定为两年或更长,以增强制度的实际约束力,同时确保生态环境治理的可持续性。

##### 2. “危害后果轻微”标准的界定与执法评估机制

在判断环境违法行为是否符合“后果轻微”标准时,首先要厘清一个常见的误区,即并非所有未造成危害后果的环境违法行为都自动符合“首违不罚”的适用条件。“首违不罚”制度的设定并不等同于“轻微不罚”制度,它并非仅仅针对没有任何实际危害的违法行为,而是允许对部分已经造成一定环境影响但后果较轻,且可以通过企业自我纠正来消除不良影响的行为免于处罚。如果仅以“完全无危害”作为适用门槛,势必会大幅提高制度适用的难度,从而缩小其在生态环境执法中的作用空间。因此,执法机关应精准把握环境违法行为的社会危害性,确保既能发挥“首违不罚”的柔性执法优势,又不至于影响环境法治的权威性与有效性。

行政处罚中违法行为的可罚性源于其对法定义务的违反及对公共利益的实质性损害,而轻微违法行为的核心特征在于其社会危害程度未突破法律容忍值。轻微违法行为即违法行为的社会危害程度较低,不会造成实际上的危害后果,通常情况下通过改正违法行为即可挽回损失、修复被破坏的社会关系。具体而言,主要可从情节、危害后果两个因素来考察[23]。基于法治统一原理,该做法同样可适用于行政法域。此外,以危害后果考察违法行为性质的原理在于,在正常的因果进程里,有什么样的因便会导致什么样的结果。反之亦然,即违法行为导致的后果轻微意味着违法行为性质轻微,社会危害性较小,因而留有“不罚”的空间。这种“情节-后果”二元判断框架既体现了刑法与行政法在危害性评价中的法秩序统一性,也为界定“不罚”空间提供了动态化的衡量尺度。

##### 3. “及时改正”的标准与执行考量

对于生态环境领域“首违不罚”制度中的关键要件“及时改正”,应从“及时”与“改正”两个层面加以细化认定。从“及时”角度来看,各地环境处罚裁量基准通常将其界定为“当场改正”或“责令改正”两种情况。然而,考虑到不同类型的环境违法行为需要不同的整改措施,其时间节点也存在差异。因此,无论是环境违法行为人在执法检查时即刻采取整改措施,还是在执法机关责令改正期限内完成整

改,只要符合相应的法律要求,均可视为满足“及时改正”的标准。不过,仍需注意两个关键点:首先,应通过立法进一步细化哪些违法行为应“当场整改”,哪些需纳入“责令整改”范畴,以避免地方执法尺度不一。其次,针对“责令改正”的时间节点,应结合不同违法行为整改的难度,设定科学合理的期限,防止过长导致拖延、过短引发敷衍,确保整改期限既能有效修复环境损害,又能促使违法行为人真正履行环保责任。从“改正”角度来看,其核心在于整改措施是否达到法律认定的“改正效果”。无论是“当场改正”还是“责令改正”,只要环境违法行为人采取的补救措施能够使环境恢复到违法行为发生前的状态,即可视为达到改正标准。例如,在亳州市谯城区古井镇福顺烤花厂未按规定设置危险废物识别标志案中,企业在收到责令改正决定后,迅速补设危险废物识别标志,使其达到法定要求,因此被认定为符合“及时改正”标准,并适用“首违不罚”制度[24]。由此可见,环境执法机关在判断“改正”是否达标时,不仅要关注违法行为人的整改速度,还应结合整改措施的有效性,确保“首违不罚”真正发挥督促企业自觉守法、降低环境风险的作用。

#### 4. “可以不罚”的界限与裁量优化

根据《生态环境行政处罚办法》第42条第1款的规定,即使环境违法行为符合“初次违法、危害后果轻微且及时改正”的条件,也并不意味着环境执法机关必须作出不予处罚的决定。事实上,该制度的设立初衷之一便是赋予环境执法机关一定的处罚裁量权,使其能够根据不同违法行为的具体情况灵活决定法律后果。然而,在实践中,一些地方的“首违不罚”裁量基准将“可以不罚”简单化为“必须不罚”,导致执法裁量权被不当限缩,使其从“酌定不罚”变为“法定不罚”。这种转变不仅削弱了执法机关的裁量空间,也可能使部分案件的处理缺乏针对性。因此,应通过健全备案审查机制,确保地方出台的“首违不罚”裁量基准合理保留必要的裁量幅度,避免“可以不罚”与“必须不罚”在实际执行中混淆。同时,对于符合“首违不罚”条件但可能侵害第三方合法权益的环境违法行为,备案审查机构应重点关注是否对“可以不罚”作出合理的例外规定,以维护环境执法的公正性。此外,在明确“可以不罚”裁量空间的基础上,还应对处罚尺度进行合理细化,确保执法实践既有灵活性又不失规范性。具体而言,环境执法机关在适用“可以不罚”时,充分考虑违法行为的情节轻重,并在裁量基准中设立从轻、减轻等不同处罚幅度,以避免“一刀切”式的执法模式。这不仅契合《生态环境行政处罚办法》第43条的立法精神,也有助于构建科学、严谨、层次清晰的执法体系,使“可以不罚”真正发挥优化环境监管、促进企业守法的作用。

## 4.2. “首违不罚”适用程序重构

### 1. 型塑生态环境“首违不罚”的程序构造

完善生态环境“首违不罚”制度的程序构造,应从“事前告诫、事中警示与改正、事后监管”三个方面入手,以确保执法的规范性和统一性。在事前,生态环境部门应当先行告诫违法行为人,履行听取申辩的义务,遵循“先告知、后处罚”的原则,确保程序启动的正当性。通过行政约谈、责令改正通知书等方式,向违法行为人明确违法事实、相关法律依据及可能面临的法律后果,并告知其是否符合“首违不罚”条件,以教育和批评为主,促使其主动整改,而非直接处罚。在事中,执法机关在确认适用“首违不罚”后,应立即警示违法行为人,并责令限期改正,以书面形式明确整改要求,确保违法行为得以及时纠正。若违法行为人能在规定期限内完成整改,并未造成实质性环境危害,则可以免于处罚,以体现柔性执法;但若拒不改正或整改后再犯,则应依法作出处罚,甚至加重处罚,以防止制度被滥用。在事后,生态环境部门应当建立完整的备案制度,落实告知承诺和整改核查机制,确保违法行为人切实履行环境保护责任。行政机关应要求违法行为人提交整改证明,并通过定期回访或抽查核实整改情况,防止出现“纸上整改”或“虚假承诺”。对于整改不到位或再次违法的违法行为人,应立即启动相应惩戒措施,不仅依

法处罚，还可纳入环境信用管理体系，以形成有效的监管闭环，确保执法的权威性和公信力。通过这一完整的程序设计，从事前预防、事中干预到事后监管，既能保障“首违不罚”制度的公正适用，又能提升环境执法的规范性和可操作性，确保其在全国范围内得到统一适用，从而真正实现宽严相济、精准执法的立法目标。

## 2. “首违不罚”适用程序的优化与简化

为提升生态环境执法的公平性、合理性与高效性，应对“首违不罚”制度的适用程序进行优化调整。目前，该制度通常由环境执法机关在提醒、纠正违法行为后决定是否适用，但这一模式使行政相对人缺乏预期和话语权，不仅增加执法机关的负担，还可能因执法裁量的不确定性导致部分符合条件者无法享受该政策。为更好保障行政相对人的权益并减轻执法压力，应赋予相对人主动申请适用“首违不罚”的权利，即在执法机关未主动适用时，相对人可提出申辩并申请适用，以增强权利救济的公平性和透明度。此外，针对适用程序，建议从复杂的行政处罚一般程序调整为简易程序<sup>[25]</sup>。在我国，行政处罚的适用程序主要分为简易程序和普通程序，但对于“首违不罚”制度应适用何种程序，法律并无明确规定，学界和实践中对此存在争议。一种观点认为应适用普通程序，因为新《行政处罚法》明确列举了适用简易程序的情形，而“首违不罚”并未包含在内，因此应进行全面调查、搜集证据后再作出决定，以确保法律的严谨性和公正性<sup>[26]</sup>。另一种观点则主张适用简易程序，认为“首违不罚”针对的是危害性较小的违法行为，主要目的是促使违法者及时纠正错误，简易程序不仅能降低执法成本、提高效率，还能缩短法益受损时间，实现更好的社会效果<sup>[27]</sup>。笔者认为，“首违不罚”制度旨在优化执法资源配置，提高执法效率，其适用情形通常涉及违法行为易认定、事实清楚、影响较小，且处罚决定可迅速作出。因此，应在深化环境执法改革的背景下，合理调整执法手段，推动繁简分流。对于初次违法、危害后果轻微且已及时改正的情形，优先适用简易程序，以缩短执法流程、减少行政资源消耗，使执法力量集中于重大环境违法案件，提升整体环境治理效能。此举不仅能增强执法工作的精准性与公信力，也能推动更具包容性和引导性的生态环境执法模式。

### 4.3. 生态环境“首违不罚”裁量基准自我约束机制的健全

#### 1. “首违不罚”制度的评议考核体系构建

构建环境执法领域“首违不罚”制度的评议考核体系，关键在于建立科学、合理的监督评价机制，以确保该制度的规范实施，防止执法随意性和监管失效。在考核体系的设定上，应围绕“首违不罚”适用的合法性、合理性、规范性等要素，重点评估执法机关在裁量判断、程序执行、后续监管等环节的落实情况，确保执法标准统一、程序透明可控。执法案卷评查、现场检查、违法行为整改跟踪等手段的应用，将有助于检验执法人员是否严格履行责令改正、限期整改、跟踪监督等法定职责，避免因考核缺失导致执法偏差或监管漏洞。同时，在环境执法考核体系中引入社会监督，设立公众投诉举报渠道，并允许环保组织、专家学者等第三方对“首违不罚”适用情况进行独立评议，将有助于增强考核的客观性和透明度，防止执法裁量因地方保护或部门利益而偏离公正<sup>[28]</sup>。此外，考核结果应与执法人员的绩效考核、职务晋升和奖惩机制直接挂钩，对考核优秀者予以表彰激励，提高执法人员依法依规适用“首违不罚”的积极性；对于考核不合格者，则应督促整改，并在整改无效或存在滥用制度行为的情况下，依法追究，防止“首违不罚”被滥用为执法懈怠的借口。考虑到环境治理面临的复杂性与动态性，考核体系还需根据法律法规调整、执法实践反馈等因素不断优化，以确保“首违不罚”制度的实施始终符合环境监管的实际需求，促进生态环境治理目标的有效落实。

#### 2. “首违不罚”制度的执法责任追究机制

构建环境执法领域“首违不罚”制度的责任追究机制，需要确保执法行为的规范性、公正性和可追

溯性,以防止执法随意性、标准不一或监管失衡等问题[29]。在责任追究的原则上,应明确执法人员在适用“首违不罚”时必须严格遵循法律依据和程序要求,避免自由裁量权的滥用或误用,并细化执法责任界限,使执法行为依法依规进行。裁量责任的认定需结合环境违法行为的类型、危害程度及整改情况,合理界定适用范围,同时明确不当适用或规避处罚的具体情形,确保裁量标准统一,避免因主观判断偏差影响执法公信力。责任追究不仅针对严重失职、执法不严或徇私枉法的行为进行问责,还应通过培训、考核、通报批评等方式,纠正程序违规、标准适用不当、监管失职等问题,以提升执法人员的法治素养。为确保责任追究的公正性和可操作性,执法机关需建立调查核实机制,对不当适用“首违不罚”导致环境监管失效的情况进行审查,并借助内部监督与社会监督相结合的方式,提高责任追究的透明度。同时,明确执法责任主体和追责方式,建立责任可追溯机制,厘清执法职责分工,使执法人员在行使裁量权时既有清晰的执法边界,也能明确自身责任,防止因责任不清导致推诿扯皮或监管失效。此外,责任追究体系应保持动态优化,随着环境监管要求的变化、法律的调整以及社会实际情况的演变,定期完善“首违不罚”适用范围及责任追究细则,使制度始终符合环境执法的实际需求,提高执法效能。通过这一体系,不仅可以防止执法机关因程序缺失或自由裁量失当导致的不公正问题,也能确保环境执法的严肃性和权威性,为生态环境治理和法治政府建设提供有力保障。

## 5. 结语

生态环境领域“首违不罚”制度的构建与优化,既是提升环境执法精准性与规范性的关键举措,也是推动生态文明法治体系完善的重要环节。当前,该制度在规范内涵、适用程序及裁量基准等方面仍存在诸多困境,影响了其在环境执法中的公平性与可操作性。因此,需在厘清“首违不罚”核心概念的基础上,明确“首次违法”“危害后果轻微”“及时改正”等要件的认定标准,优化裁量规则,防止适用混淆。同时,完善适用程序,构建透明、公正、高效的执法流程,以保障行政相对人的权利并提升执法公信力。此外,健全自我约束机制,通过评议考核体系与执法责任追究机制强化执法规范性,确保该制度在实现包容审慎监管的同时,不损害环境治理的刚性约束。未来,“首违不罚”制度的改革与实践应在立法、执法与监督等层面协同推进,以更契合生态环境治理需求的方式实现法治化、精细化和可持续发展。

## 参考文献

- [1] 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.
- [2] 王晓红. 新修订《行政处罚法》免罚制度之“首违不罚”制度研究[J]. 北方金融, 2021(10): 111-112.
- [3] 林钰鑫. 首违不罚制度的实践难题与完善建议[J]. 职工法律天地, 2025(18): 58-60.
- [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] 周优, 刘琦. 税务执法“首违不罚”的法理阐释与制度完善[J]. 税务研究, 2021(9): 96-101.
- [6] 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.
- [7] 朱宏伸. “首违不罚”制度法律和实践层面的思考[J]. 中国卫生法制, 2015, 23(6): 54-57.
- [8] 李会勋, 解入炫. 首违不罚制度现状及完善路径探析[J]. 辽宁公安司法管理干部学院学报, 2025(5): 91-98.
- [9] 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.
- [10] 刘茂峰, 陈鸿林. “首次不罚制”在环保执法中的应用探讨[J]. 中国环境管理, 2003(5): 47-48.
- [11] 陈诚. 生态环境“首违不罚”制度的现存问题与规范路径[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2023, 22(2): 71-82, 112.
- [12] 刘柳霞. 精准实施“首违不罚”应把握的关键点[J]. 中国税务, 2025(7): 67-69.

- [13] 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.
- [14] 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.
- [15] 江国华, 王孜航. 论“首违不罚”裁量基准的优化构造[J]. 长江论坛, 2022(3): 52-60.
- [16] 陈海嵩. 生态环境免罚清单的规范检视与完善路径[J]. 行政法学研究, 2024(4): 47-57.
- [17] 彭中遥. 新时代环境行政处罚制度变革的反思与完善[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2024, 24(4): 49-60.
- [18] 李爱年, 万知涵. 生态环境“首违不罚”的规制逻辑及困局破解[J]. 吉首大学学报(社会科学版), 2025, 46(1): 71-81.
- [19] 邵鹏. “初违不罚”适用要件研究——基于《行政处罚法》第 33 条的分析[J]. 公法研究, 2025, 24(1): 1-61.
- [20] 杨开愚. 从“形式法治”到“实质法治”: 新时代我国行政法治学理的更新[J]. 人民论坛·学术前沿, 2019(22): 130-133.
- [21] 刘茹梦. “首违不罚”制度在生态环境执法领域的优化适用研究[J]. 黑龙江生态工程职业学院学报, 2025, 38(5): 64-68.
- [22] 张祖增, 王灿发. 生态环境“首违不罚”制度的实践思考与规范重构[J]. 中国特色社会主义研究, 2024(6): 63-76.
- [23] 陈俊秀, 余惠芳. 《刑法》但书出罪条款的激活: 体系定位与规范适用[J]. 中国海洋大学学报(社会科学版), 2025(1): 108-118.
- [24] 杜明月. 生态环境“首违不罚”制度的规范困境与完善路径[N]. 江苏经济报, 2025-06-06(T02).
- [25] 陈曙, 葛伦格, 石渝杰. “首违不罚”在市场监管领域适用程序的思考[J]. 中国市场监管研究, 2024(7): 16-20.
- [26] 吴雪艳. 行政处罚中“首违不罚”制度的实践困境与路径优化[J]. 法制博览, 2025(26): 124-126.
- [27] 迟占霞, 唐雅娟. 公安道路交通执法中“首违不罚”制度的法理基础、适用困境与完善路径[J]. 河北法律职业教育, 2025, 3(7): 45-50.
- [28] 何琳. 我国行政执法评议考核制度评析[J]. 武汉理工大学学报(社会科学版), 2009, 22(3): 70-74.
- [29] 罗智敏. 深化行政执法体制改革加快推进法治政府建设[J]. 中国行政管理, 2024, 40(6): 5.