

生态环境“首违不罚”制度的困境与规范路径

唐博

贵州财经大学，法学院 550025

摘要：在我国，生态环境领域的初次违法免予处罚制度现阶段尚处在起步探索阶段。从实践情形来看，这一制度在生态环境领域面临着诸多困境，具体表现为规范效力层级低、地方执行标准存在差异、概念界定模糊等问题。鉴于此，有必要精准阐释该制度核心要素的具体内涵，并从完善配套法律法规体系、统一构成要件判定基准、明确自由裁量权边界等多个层面，对该制度开展系统性、针对性的改进与提升，以推动其朝着更加成熟、规范的方向发展。

关键词：首违不罚；环境行政处罚；行政裁量

1 “首违不罚”制度的演进与意义

“初次违法免责机制作为行政处罚领域的重要制度创新，其内涵体现为‘首次实施违法行为且未造成严重后果，并在限期内完成整改的，可依法免除行政处罚’。

1.1 “首违不罚”制度的由来

为优化行政执法效能，构建法治化营商环境，党的十六大会议明确提出改革导向，推动“首违不罚”制度创新举措的出台。本世纪初，该制度率先在工商行政管理系统基层执法单元试点运行，其后逐步引入公安、税务、市政管理等多元执法领域。特别是在税收征管领域，经过长期实践积累了系统性操作经验，形成了具有示范意义的制度化基础。随着 2019 年“放管服”改革的深化推进，“首违不罚”制度以清单化管理模式创新实现全国推广，各地执法机关通过制定免罚事项清单，显著提升了执法透明度与规范性。2021 年《行政处罚法》第三十三条的修订，将这一制度创新上升为法律规则，完成了从实践探索到立法确认的跨越式发展。至此，“首违不罚”制度完成了从地方试点到全国推广、从政策倡导到法律确认的完整制度演进路径，在我国行政执法体系中获得全面确立。

1.2 “首违不罚”制度的意义

生态环境治理范畴中的“初次违法豁免”制度，作为《行政处罚法》在环境监管领域的创新性规范实践，其制度设计充分彰显了“营商环境优化”“审慎监管实施”“执法效能提升”等核心法治价值，与新时代生态文明建设理论体系形成深度契合。该制度在环保执法领域的引入，本质在于推动传统行政法规范与生态保护优先原则的理念融合与价值协同，体现了环境法治范式转型的必然要求。这种制度设计深刻揭示了生态优先原则中“系统治理”“平衡发展”的法治意蕴，为现代环境法治建设提供了兼具理论深度与实践价值的治理方案。^[1]

2 “首违不罚”制度的现实困境

由于我国生态环境领域的“首违不罚”制度实施年限尚短，导致该制度在实践中暴露出诸多问题。具体表现为，规范层级较低，地方标准不统一，概念混同等问题，这些问题亟待通过进一步完善制度设计加以解决。

2.1 规范层级较低

我国立法法对各级行政法文件在界定和规范行政职权、行政管理事务方面设定了严格的界限，明确规定对于较为重要的事项，必须由更高层次的立法进行规范和约束^[2]。行政处罚作为一种对行政相对人权益造成侵害的行为，会导致其失去一定的权益和价值，对相对人的利

益构成重大损害,因此,关于行政处罚中是否应予以处罚的问题,必须由层次较高的法律规范作出明确规定。^[3]就目前我国地方层面的实践而言,各地制定的裁量标准或免罚清单在法律层级上普遍较低,大多不属于地方性法规或地方政府规章的类别,而是由各地生态环境部门以部门规范性文件的名义发布。更为甚者,作为地方制定免罚清单依据的基础文件,也同样是由生态环境部以部门规范性文件的形式颁布。因此,从整体上审视,我国生态环境领域“首违不罚”相关规范的法律效力普遍较弱。

2.2 地方标准不统一

通过系统梳理各省级行政区制定的“首违不罚”政策文本,研究发现其在免予处罚情形界定、违法行为重复认定标准及整改时效要求等核心维度存在显著地域性差异。多数省级规范文本明确将“环境管理台账记录不规范”列为可免罚事项,但适用前提限定为初次发现且能在限期内完成整改。值得注意的是,赣鲁青等省份对此采取严格解释立场,其政策文本特别强调即使台账记录瑕疵情节轻微,只要未完全达到法定记录标准即应予以处罚,明确将该类行为排除在首违豁免范围之外。在建设项目环评备案领域,区域执法尺度差异尤为凸显:浙江省规定,对首次发现且具备备案条件的未备案行为,若能在备案后5日内完成补正程序则可免于处罚;而重庆市则将整改期限放宽至检查发现之日起7日内。针对扬尘污染防治中的物料覆盖问题,浙皖两省要求立即整改,鄂省则允许24小时整改窗口期。此类规范差异导致同一违法行为在不同法域可能面临截然不同的处理结果,例如某企业未密闭砂石物料的违法行为,在甲地可能因及时整改免于处罚,在乙地却可能因整改时效认定差异遭受行政处罚。

2.3 同其他概念相混淆

新修订的《行政处罚法》第三十三条第一款对“初次违法免予处罚”与“无实际危害后果

免罚”两类法定免罚情形进行了清晰划分,二者作为并行适用的制度设计,其构成要件与法律适用效果本应具有显著差异。“无危害不罚”作为法定免责情形在执法实践中却常与“首违不罚”制度产生混同适用现象。以江西省颁布的《生态环境领域轻微违法行为免罚清单(试行)》为例,该文件规定:对违反环境管理规范的行为,若符合事后及时整改、首次被发现且未产生环境损害后果等条件,可依法不予行政处罚。该条款将“未产生环境损害后果”作为免罚的必要条件,实质上重构了行政处罚法中“首违不罚”的适用框架,将两种免责情形的适用要件进行交叉融合,形成具有结果要件的特殊“首违免责”规则,客观上压缩了“首违不罚”的适用范围,使其仅适用于未产生实质危害后果的情形。江西省免罚清单关于危险废物管理的条款产生的制度影响主要体现在两个维度:其一,通过设置“未造成环境损害”的结果要件,客观上提高了“首违”情形的认定标准,相当于在原有制度框架外增设了结果要件门槛,导致大量未产生实际危害但符合形式要件的初犯行为被排除在免罚范围之外。^[4]其二,这种制度混同可能引发执法实践中的裁量困惑,导致行政机关在适用具体条款时面临规范选择困境,既需要判断是否符合“首违”的形式要件,又需考量是否存在危害后果的实质要件,无形中增加了执法操作的复杂性。

3 生态环境“首违不罚”制度的完善路径

生态环境领域“首违不罚”制度之所以面临诸多挑战,其根源既在于法条表述本身存在的模糊性,如不同制度间的界限混淆不清;也在于当前亟需在既有的原则性框架之下,深入探索更加细化且高效的制度构建。为此,我们可以从多个维度对生态环境“首违不罚”制度加以改进和优化。

3.1 完善相关立法

首先,针对现行《征求意见稿》的立法完善需求,建议将原第四十四条第一款内容单独设立为独立条款,通过增补“首次实施违法行为”“未造成实质环境损害”“违法者主动纠正”等核心构成要件的法律界定,系统阐释该制度的设计初衷与适用边界。此调整既可凸显“首违不罚”制度在环境法治体系中的独特价值,又能为执法实践提供明确指引,避免制度适用的模糊性。

其次,为构建具有可操作性的环境执法规范体系,可专项制定《生态环境领域初次违法容错实施办法》。该办法需涵盖制度定义、裁量权行使标准、免罚情形清单及程序规范等核心内容,特别应建立“违法行为危害性评估”“改正效果量化认定”等配套机制,确保制度执行既保持执法温度,又不失法律刚性,形成“教育-纠正-守法”的良性循环机制。

最后,基于环境法治的长远发展目标,建议在《环境保护法》修订过程中,将“首违不罚”制度作为特别条款纳入其中,并同步完善与《行政处罚法》的衔接条款。通过立法技术处理,明确两法在违法行为认定、处罚梯度设置等方面的对应关系,建立“一般禁止-例外豁免”的立法协调机制,最终形成“基础法律统领-专门规范细化-实施程序保障”的完整法治框架。

[5]

3.2 厘清构成要件

首先,是初次违法行为的认定标准。“首违”的界定需满足以下两种情形:其一,行为人首次实施违反行政法规的行为且该行为首次被执法机关发现;其二,虽在执法机关发现前已存在一次或多次违法行为,但这些行为尚未进入行政监管视野,此时执法机关对本次发现的违法行为仍可适用初次违法豁免制度。该标准强调客观认知状态与法律评价的结合,既维护了法律适用的统一性,又避免了因信息差导致的执法不公。

其次,是危害后果的梯度化评估框架。”

危害后果轻微”的判定应遵循双重维度:首先需厘清“轻微后果”与“无实际损害”的法律概念差异性,后者不应成为适用豁免的必要条件,若将未造成实际损害作为前置要求,将不当限缩制度适用空间;其次应构建多维评估体系,涵盖违法行为的持续时间、发生频次、影响范围及可逆性等要素,形成具有可操作性的量化评估标准。例如,对环境污染类违法可设定“持续时间≤24小时”“影响范围≤500平方米”等具体指标。

最后,是违法纠正的时效性认定。“及时改正”的认定需区分两种法定情形:其一为即时整改,指行为人在执法现场立即采取补救措施消除违法状态;其二为限期整改,要求行为人在行政机关作出的《责令改正通知书》规定的时限内完成整改。两种情形均强调纠正行为的时效性特征,其中限期整改需特别关注程序正义,确保整改期限的设定符合比例原则,避免不当增加行政相对人负担。本文重构的适用要件体系,通过明确界定标准、建立量化评估模型、规范执法程序,既保持了“首违不罚”制度的教育引导功能,又增强了法律适用的确定性和可预期性,体现了行政法领域过罚相当原则与执法效率原则的有机统一。

3.3 明确裁量权限

为破解环境利益平衡困境与行政裁量权运行受限的双重难题,可从规范裁量权行使边界的维度切入,系统构建多维度的裁量基准框架,以廓清“首违免罚”制度的法律效力边界。在执法机关完成首违行为认定标准的体系化建构后,需同步建立差异化的法律责任衔接机制,针对符合制度适用要件的违法行为,在法定框架内保留适度的个案裁量空间,通过类型化处理实现执法精准性。

首要原则是确立利益位阶的法定标准:环境公益保护应当具有法定优先性,其次考量特定环境利用主体的合法权益,最后将个体行为人的私益诉求作为补充性要素。鉴于环境损害往往

具有不可逆性和代际传递特征，当违法行为直接危及环境公共产品供给时，应当绝对排除适用首违免罚制度。同理，在涉及第三方环境权益的案件中，为避免引发连锁性权益侵害，亦应审慎适用该制度。

制度设计需体现动态调适性特征：首违免罚事项清单应当保持适度的开放性和灵活性。各地在制定执法指引时，应当构建标准化适用要件体系，同时预留合理的个案裁量空间，避免形成僵化的执法模板。通过建立执法效果跟踪评估体系，根据制度实施产生的实际效能，定期开展规范文件的立改废释工作，并通过法定程序及时向社会公布调整结果，确保制度供给与执法实践保持动态适配

4 结语

随着生态文明体制改革的持续深化，“首违不罚”制度被确立为规范和控制生态环境行

政裁量权的一条重要途径。这一制度是我国行政执法领域内，由基层发起并逐步向上发展的一项具有原创性的制度创新。作为回应社会实际需求的立法典范，《行政处罚法》中的“首违不罚”相关条款，为地方长期以来在该领域的实践探索提供了坚实的法律依据和支撑。“首违不罚”制度最初在城市管理、税收征收等公共管理领域得到了初步的应用和实践。党的十八大召开之后，全国各地开始了对这一制度的广泛探索和实践尝试。在生态环境领域，“首违不罚”制度的理论与实践均取得了诸多具有开创性的重要成果，不仅丰富了环境执法的手段，也提高了执法的效率和公正性。然而，从整体上来看，该制度在环境法与行政法的研究领域中仍然属于相对较新的课题，其内涵、外延以及具体应用方式都极具探索意义和研究价值。

参考文献

- [1] 朱晓勤, 李天相. “原则之治”下环境行政处罚裁量基准适用规则的优化[J]. 吉林大学社会科学学报, 2020(2): 35-46.
- [2] 张淑芳. 免罚清单的实证与法理[J]. 中国法学, 2022(2): 243-263.
- [3] 熊樟林. 行政处罚的概念构造: 新《行政处罚法》第2条解释[J]. 中外法学, 2021(5): 1286-1302.
- [4] 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.
- [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.

作者简介：唐博（1996—），男，汉族，河南潢川人，学历：硕士研究生，在读，研究方向：不区分研究方向