

# 地方气象部门“首违免罚”制度完善与适用

杨航<sup>1</sup>, 张思晴<sup>1</sup>, 朱江<sup>2</sup>

<sup>1</sup>北京市延庆区气象局, 北京

<sup>2</sup>北京市气象局, 北京

收稿日期: 2023年7月5日; 录用日期: 2023年8月10日; 发布日期: 2023年8月18日

## 摘要

2021年新修订的《行政处罚法》通过立法形式确立“首违免罚”制度规定, 体现“处罚与教育相结合”宗旨, 有利于进一步优化营商环境。文章根据中国气象局《气象行政处罚裁量权》基准, 从行政相对人角度研究关于“首违免罚”制度在气象领域的适用条件及适用范围, 针对“首违免罚”在地方实践中不同的裁量标准, 提出通过细化规章制度、规范行政处罚流程等方式使地方气象部门在执法中应用“首违免罚”制度更顺畅, 为地方市场主体有序经营提供更加严谨的制度保障、健康的运营环境。

## 关键词

气象, 首违免罚

# The Improvement and Proper Applications of the System “Impunity for the First Violation” in Local Meteorological Departments

Hang Yang<sup>1</sup>, Siqing Zhang<sup>1</sup>, Jiang Zhu<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Yanqing District Meteorological Service, Beijing

<sup>2</sup>Beijing Meteorological Service, Beijing

Received: Jul. 5<sup>th</sup>, 2023; accepted: Aug. 10<sup>th</sup>, 2023; published: Aug. 18<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

In 2021, the newly revised Administrative Penalties Law set the system of Impunity for the First

Violation through legislation, which demonstrates the aim of “combining penalties with moralization” and is beneficial to furtherly optimize the business environment. According to the basic standards of the Judgement Power in Meteorological Administrative Penalties by Meteorological Bureau, from private party’s perspective, the author has studied the suitable conditions and the proper range of applications of “Impunity for the First Violation” in meteorological areas. In terms of the different standards of the system in different places, the author has raised some solutions such as refining rules and regulating the administrative penalty procedures to make the utilization of the system smoother for local meteorological departments and provide a more rigorous and healthier environment for local market entities to operate business orderly.

## Keywords

Meteorology, Impunity for the First Violation

Copyright © 2023 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. 研究目的与意义

2021年1月22日修订通过的《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称《行政处罚法》)在第33条中第一次通过成文的法律对“首违免罚”进行规定,经过对其含义剖析解读,首先应是行政相对人开展的首次违法,其次,该违法行为造成的危害后果轻微并可以在第一时间进行改正,满足上述两种前提下,法条为上述行为提供了“可以不予行政处罚”的制度优待。“首违免罚”体现着将处罚、批评与教育、宣传进行有机结合的执法理念,有助于进一步优化营商法治环境,推进柔性执法良性发展,通过该行政相对人的及时整改,将普法宣传和处罚有机结合,使其自觉树立规范经营意识,同时有助于行政执法部门进一步提升执法能力及实际效果[1]。

气象部门在行政执法工作中长期探索建立气象执法新模式,旨在通过柔性、服务型执法在行政相对人内心提高对执法人员的信任度,提高公信力,因此确定探讨处罚与教育相结合的新模式是改革的新方向[2]。柔性执法理念通过教育、激励机制引导当事人更积极地服从行政管理,给予“知错能改”的当事人了解法律、认识法律、运用法律的机会。同时贴近当事人和执法人员的距离,鼓励行政执法人在执法过程中更多地通过约谈、协调、责令改正等“剑不出鞘”的方式让违法企业及时改正、赔偿损失,与生硬冰冷的给出“一张罚单”,更有助于实现执法目的,为执法增添了温度和人情味,也更利于违法行为实质性化解,提高当事人学法、用法的积极性[3]。

## 2. “首违免罚”条款适用条件

对于“首违免罚”具体条款表述为“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。”就条文表述来看,在实际执法过程中应当就“初次违法”作出认定。不同地方、不同行业对于“初次违法”标准界定不一。在新《行政处罚法》施行后,司法部行政执法协调监督局一级巡视员、副局长徐志群在回应“首违免罚”如何落地时解释到,“初次违法”主要是指当事人在一定时间范围内,在同一领域、同一空间内第一次有某种违法行为。部门和地方在贯彻实施行政处罚法时,应根据一定时间、空间和领域等实际情况,合理确定“首违”。

而“首违免罚”中的“违”存在适用性质和适用程度的限制。根据条文表述分析,我们可以看出行

政相对人在发生违法行为后,其行为确实会造成危害后果且满足“影响轻微”的要求,并且违法行为在补救措施上能够更正,在时间上能够达到及时的要求,才可以适用“首违免罚”。

对于“首违免罚”中的“免罚”,对照前半句的“轻微不罚”来看,其蕴含的含义也是存在差别的。“轻微不罚”表述为“违法行为轻微并及时改正,没有造成危害后果的,不予行政处罚”。此为绝对不罚,是法条中明令规定的不予处罚。而“首违免罚”,即“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”,为“相对不罚”。即在违法行为满足“首违免罚”基本要素后,行政主体可以开展自由裁量,决定是否不予追究其法律责任。法条规定仅体现了“相对不罚”,具体执法结果还需要执法人员自己掌握[4]。

上述为条文表述所示。而在具体实施过程中,由于各地区根据实际情况,制定的“首违免罚”制度对于“首违”的时间期间界定标准不一、违法事项界定标准不一,容易存在行政执法偏差[5]。

### 3. 地方“首违免罚”措施执行现状

目前,广西壮族自治区、河北省、山东省、浙江省、深圳市、岳阳市、新余市等地相继出台发布了本地区的气象领域轻微违法行为免罚清单,上海、江苏、浙江和安徽四地还联合发布了《长江三角洲区域气象领域轻微违法行为免罚清单》,共涉及了十余项“首违免罚”违法行为,对未遵守国家制定的气象标准、规范、规程以及向社会传播气象预报不注明发布单位名称和发布时间、违反升放气球安全管理规定行为、安装或使用不符合要求的雷电防护装置或产品等事项进行处罚标准规定。通过制定免罚清单,进一步优化了营商环境,推动市场经济健康发展。

此外,通过与京津冀地区基层执法人员开展现场座谈、视频会议交流成果来看,在基层实际执法过程中,由于没有明确的《免罚清单》对照执行,对违法行为是否构成不予处罚的基本要素、防雷安全方面违法行为是否适用于不予处罚规定执行都存在争议,这也造成了在面对同类违法行为时不同执法人员容易产生行政处罚裁量不一致等问题,对气象部门的公信力产生一定的影响。基层执法人员普遍认为,出台适应地方实际、契合中国气象局裁量标准、满足当事人期待的气象领域轻微违法行为免罚清单,可以更好的贯彻实施新《行政处罚法》针对“首违免罚”“轻微不罚”规定的条款,同时有利于执法人员在执法过程中快速处置,将权力关进制度的笼子里,督促当事人合法进行经营性活动。

### 4. 建议完善方向

鉴于上述与京津冀地区基层执法人员在现场交流座谈、视频会议成果总结出的实际存在问题可以得出,虽然“首违免罚”条文表述较为明确,但因其涉及不同地区、不同市场环境的差异性执法,以至于具体到地方实际执法过程中,容易在理解和适用方面出现不同程度的变化,为更好推动“首违免罚”法规落地使用,应对“首违免罚”制度执行进行深入细化。结合先进地区的经验举措,在京津冀地区“首违免罚”制度实际应用时,可以从以下方面着手进行完善优化:一是梳理制定行政执法“首违免罚”执法机制和具体执法流程,规定执法步骤,制定统一执法程序;二是根据地方实际制定《京津冀气象领域轻微违法行为免罚清单制度》。对气象领域违法行为进行梳理,建立“首违免罚”制度的违法行为清单,为执法过程提供更具有可执行力的处罚标准。联合出台京津冀地区“首违免罚”行为清单,也有利于北京地区与天津河北的沟通联动,对于深化京津冀区域一体化、推进执法标准统一,齐心协力打造一流法治化营商环境能够产生良好助力;三是建立“首违免罚”相关企业电子台账,对已经实行“首违免罚”的企业进行记录,方便在后续执法过程中检索查询。

### 参考文献

- [1] 杨伟东. 中华人民共和国行政处罚法理解与适用[M]. 北京: 中国法制出版社, 2021: 28.

- [2] 裴玉圆. 探究气象行政执法的发展[J]. 职工法律天地, 2017(10): 187, 189.
- [3] 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: 中国法制出版社, 2021: 14, 112.
- [4] 熊樟林. 行政裁量基准运作原理重述[M]. 北京: 北京大学出版社, 2020: 149.
- [5] 李牧, 李铭元. 论“首违不罚”的裁量与规则[J]. 武汉理工大学学报, 2021, 34(6): 86.