

DOI: 10.53104/fxsy.2026.02.01.003

比例原則視角下行政處罰過罰相當的實現路徑研究

劉玉琦¹

1. 山東政法學院，山東 濟南 250014

摘要：行政處罰是行政機關維持管理秩序、糾正違法行為的重要方式，但處罰權的行使不能僅以“有法律依據”為滿足。在一些具體執法場景中，違法事實雖然存在，處罰決定也落在法定幅度之內，卻仍可能因為沒有充分考慮違法行為的性質、情節、危害後果以及當事人的改正情況，而出現處罰明顯偏重的問題。過罰相當原則旨在防止行政處罰走向機械化和過度化，要求處罰結果與違法行為本身保持合理對應關係。不過，從實踐來看，“相當”本身仍然帶有較強的判斷色彩，如果缺少較為清晰的分析方法，容易停留在原則表述層面。比例原則可以為過罰相當的實現提供更具體的判斷路徑。通過適當性、必要性和均衡性的層層審查，行政機關不僅要說明為什麼可以處罰，還要說明為什麼選擇這種處罰方式和處罰幅度。基於比例原則的分析視角，行政處罰中過罰相當的實現，需要同時關注規範基礎、現實困境和制度路徑，並結合輕微違法不罰、首違不罰、裁量基準以及典型個案中的比例失衡問題加以展開。行政處罰的法治化不只是處罰依據的法定化，還應包括處罰裁量的理性化、處罰決定的說理化以及司法審查的適度介入。只有將比例原則真正嵌入行政處罰的裁量過程，過罰相當才不至於停留在抽象原則上，而能成為約束行政處罰權、提升執法公信力的實際規則。

關鍵字：比例原則；行政處罰；過罰相當；裁量基準；首違不罰

The Realization of Proportionality Between Offense and Penalty in Administrative Punishment from the Perspective of the Proportionality Principle

LIU Yu-qi¹

1. Shandong University of Political Science and Law, Jinan 250014, P. R. China

Correspondence to: LIU Yu-qi; Email: lauyuqi@yeah.net

Abstract: Administrative punishment is an important means for administrative authorities to maintain regulatory order and correct unlawful conduct. Yet the legitimacy of punishment cannot rest only on the existence of a legal basis. In practice, some penalty decisions may fall within the statutory range, but still appear excessive when the nature of the violation, the surrounding circumstances, the actual harm caused, and the party's subsequent correction are not sufficiently considered. The requirement that punishment should be proportionate to the offense is meant to prevent administrative punishment from becoming rigid or excessive. It asks that the penalty imposed bear a reasonable relationship to the unlawful act. The difficulty is that “proportionality” itself is not a self-evident standard. Without a clearer method of analysis, it may remain no more than a general statement in

收稿日期：2026-04-10 返修日期：2026-05-13 錄用日期：2026-05-22 出版日期：2026-05-29

通信作者：lauyuqi@yeah.net

引用格式：劉玉琦. 比例原則視角下行政處罰過罰相當的實現路徑研究[J]. 法學視野, 2026, 2(1): 28-43.

legal texts or enforcement documents. The proportionality principle offers such a method. Through the examination of suitability, necessity, and balance, an administrative authority should explain not only why punishment is legally available, but also why a particular type and degree of punishment is justified in the case at hand. From this perspective, the realization of proportionality between offense and penalty depends on a clearer normative foundation, more careful control of discretion, and more adequate reasoning in penalty decisions. It also requires attention to rules such as exemption for minor violations, non-punishment for first-time violations, discretionary benchmarks, and the problem of disproportionate penalties revealed in typical cases. The rule-of-law development of administrative punishment should therefore go beyond the legality of statutory authorization. It should also involve rational discretion, reasoned decision-making, and appropriate judicial review. Only when the proportionality principle is genuinely incorporated into the process of administrative punishment can proportionality between offense and penalty become a practical constraint on administrative power rather than a merely abstract requirement.

Key words: proportionality principle; administrative punishment; proportionality between offense and penalty; discretionary benchmarks; non-punishment for first-time violations

引言

行政處罰在行政管理中使用頻率很高。無論是市場監管、食品安全、生態環境，還是城市管理、交通運輸、資料合規等領域，行政機關都需要通過處罰手段糾正違法行為，維護基本的管理秩序。從制度功能上看，行政處罰具有必要性。沒有處罰，許多行政管理規範就難以真正發揮約束作用。但是，處罰權一旦進入具體個案，也會帶來另一個問題：行政機關能夠處罰，並不當然意味著處罰結果就是適當的。特別是在法定處罰幅度較寬、違法情節差異較大的案件中，如何確定處罰種類和處罰幅度，往往比判斷違法事實是否成立更能體現行政執法的水準。

實踐中，一些行政處罰決定之所以引發爭議，並不是因為完全沒有法律依據，而是因為處罰結果明顯偏重。有的違法行為只是形式上不符合管理要求，並沒有造成明顯危害；有的當事人屬於初次違法，發現問題後已經及時改正；有的違法所得很少，但最終承擔的罰款數額卻明顯超出其行為應當承擔的責任範圍。類似情形下，如果行政機關只是說明“違法事實存在”“處罰幅度符合法律規定”，卻沒有進一步解釋為什麼必須作出這樣的處罰，為什麼不能採用更輕緩的處理方式，處罰決定就容易呈現出機械執法的色彩。行政處罰的公信力，

也正是在這些個案中被具體檢驗的。

在行政處罰中，過罰相當原則正是對處罰權的一種必要約束。行政機關不能只因為違法事實成立，就當然作出較重處罰；還應當結合違法行為的性質、情節、社會危害程度以及處罰結果對當事人的影響，判斷具體處罰是否適當。它強調的不是一味從輕，也不是削弱行政機關依法處罰的力度，而是要求處罰輕重有據，能夠與違法行為本身的嚴重程度相對應。它真正強調的是處罰應有分寸：嚴重違法應當依法處罰，輕微違法不宜被過度懲罰；有明顯危害後果的行為需要體現懲戒力度，已經及時改正、危害較小的行為則應當考慮教育和糾正的可能。由此來看，過罰相當是在行政管理秩序和個體權益保護之間尋找合理平衡。

不過，過罰相當原則在適用中也面臨一個難點。“相當”本身並不是一個可以直接量化的標準。違法行為嚴重到什麼程度，罰款數額才算適當；當事人已經整改到什麼程度，才足以支持從輕或者不予處罰；處罰對當事人的經營和生活造成多大負擔，才可以認為明顯過重。這些問題都不是僅憑一句原則就能解決的。如果缺少相對清晰的判斷方法，過罰相當容易停留在抽象層面。行政機關在文書中可以引用這一原則，但具體處罰時仍然可能沿用固定數額、固定檔次、固定範本，個案差異沒有真正進入裁量過程。

比例原則為過罰相當的適用提供了較為具體的分析路徑。過罰相當強調處罰結果與違法行為之間應當保持合理對應，但在個案中，如何判斷處罰是否過重，仍然需要進一步展開。比例原則可以將這一問題分解為幾個層次：處罰目的是否具有正當性，處罰手段是否有助於實現該目的，是否存在損害更小但同樣有效的替代方式，處罰負擔是否超過維護公共利益所必要的限度。這樣一來，處罰是否相當就不再停留於籠統判斷，而能夠轉化為行政機關在裁量過程中需要逐項回應的問題。換言之，比例原則並不是要替代過罰相當原則，而是為過罰相當的實現提供方法支援。

本文將從比例原則出發，討論行政處罰中過罰相當如何具體實現。行政處罰法關於處罰相當、處罰與教育相結合以及輕微違法不罰、首違不罰的規定，為這一問題提供了基本規範依據；行政裁量中的類型化處理、典型個案中的處罰失衡，也進一步說明，僅有原則規定還不足以保證處罰結果合理。過罰相當要真正發揮作用，還需要進入處罰裁量、文書說理和司法審查等具體環節。只有在這些環節中形成較穩定的比例判斷，行政處罰才可能在維護管理秩序的同時，避免不必要的過度懲戒。

1 行政處罰過罰相當的規範基礎

行政處罰過罰相當，並不是一個單獨懸空的價值判斷。它既來自行政處罰法的明文要求，也來自行政權運行中對合理性、節制性和正當性的基本約束。行政機關作出處罰決定時，首先當然要有法律依據，不能脫離法定許可權和法定程式。但是，如果只停留在“有沒有依據”這一層面，仍然不足以說明處罰決定就是正當的。行政處罰往往存在較大的裁量空間，同一違法行為在不同情節下可能對應不同處罰種類和處罰幅度。行政機關如何在這種空間中作出選擇，正是過罰相當原則需要發揮作用的地方。

1.1 行政處罰不能只滿足於形式合法

在行政處罰中，形式合法是最基本的要求。處罰機關必須具有法定職權，處罰依據必須明確，處罰程式也應符合法律規定。沒有這些前提，行政處罰當然無法成立。但是，形式合法並

不能完全解決處罰是否合理的問題。一個處罰決定即使落在法定幅度之內，也可能因為忽視個案差異而顯得過重。比如法律規定可以處一定數額以上、一定數額以下罰款，行政機關選擇其中某一具體數額時，就不能簡單以“沒有超過上限”作為充分理由。法定幅度只是提供了處罰可能性的邊界，並沒有直接回答個案中應當如何確定處罰輕重的問題。

行政處罰的這一特點，決定了它不能只按照機械套用條文的方式運行。行政違法行為的表現形態很複雜。有的行為持續時間較長，造成了實際危害；有的行為只是管理手續上的瑕疵，危害後果並不明顯。有的當事人具有明顯主觀故意，有的則可能是因理解規則不足或者管理疏忽而發生違法。有的違法行為已經被及時糾正，有的則在行政機關提醒後仍然繼續存在。如果行政機關不區分這些情況，只要違法事實成立便按照固定標準處罰，處罰結果就可能與行為本身的嚴重程度脫節。

因此，行政處罰的合法性至少包含兩個層次。第一個層次是依據上的合法，即處罰是否有法定依據，機關是否具有職權，程式是否符合法律規定。第二個層次是裁量上的合理，即在可以處罰的範圍內，處罰種類和處罰幅度是否與個案情況相適應。前一個層次解決“能否處罰”，後一個層次解決“處罰程度是否適當”。過罰相當原則主要作用於第二個層次。它要求行政機關不能把法定幅度理解為任意選擇空間，而應當根據具體違法行為作出合乎分寸的判斷。

行政處罰之所以需要這種進一步約束，還在於它會直接影響當事人的財產權益、經營利益乃至社會評價。尤其對於個體工商戶、小微企業或者普通個人而言，一次看似常規的罰款，可能帶來較重負擔。如果處罰機關沒有充分考慮違法行為的實際危害和處罰後果，行政處罰就容易從維護秩序的手段轉向過度負擔的來源。法治並不排斥嚴格執法，但嚴格執法不等於機械執法，更不等於重罰優先。行政處罰的嚴肅性，應當建立在事實充分、裁量合理和說理充足的基礎上。

1.2 過罰相當是行政處罰法治化的基本要求

過罰相當原則在行政處罰制度中具有明確的規範依據。《行政處罰法》要求，行政處罰的設定和實施，應當與違法行為的事實、性質、情節以及社會危害程度相當^[1]。這意味著，行政機關不能只停留在“行為違反了某項規範”這一層面，還需要進一步判斷該行為到底嚴重到什麼程度。處罰輕重應當能夠從案件事實和違法情節中得到說明，而不宜僅僅依賴執法習慣、固定檔次或者內部處理慣例。

從這一規定來看，過罰相當至少包含四個方面的判斷。首先是違法事實。行政機關必須查明當事人究竟實施了什麼行為，行為發生的時間、範圍、持續狀態和具體表現如何。如果事實本身尚未查清，處罰輕重就失去了基礎。其次是違法性質。不同違法行為對行政管理秩序的破壞程度不同，程式性違法、形式性瑕疵和直接侵害公共安全、公共健康的行為，顯然不能簡單放在同一層次上評價。再次是違法情節。行為人的主觀狀態、是否初次違法、是否主動改正、是否配合調查等，都可能影響處罰程度。最後是社會危害程度。行政處罰畢竟服務於公共管理目的，如果違法行為沒有造成實際危害，或者危害後果已經被及時消除，處罰就應當有所區別。

過罰相當原則的意義，正在於它把這些因素納入行政處罰的判斷過程。行政機關不能只用“違法”二字概括全部事實，也不能只用“依法處罰”代替裁量說明。行政處罰的合理性，需要通過對事實、性質、情節和危害程度的綜合評價來體現。尤其在罰款幅度較寬的領域，如果行政機關沒有說明為什麼適用較高幅度，或者為什麼不適用從輕、減輕、不予處罰規則，處罰決定就容易缺少充分的正當性支撐。

從法治行政的角度看，過罰相當還具有控制行政裁量的功能。行政裁量本身並不是問題，行政管理需要裁量空間，原因就在於法律不可能預先窮盡所有個案情況。真正需要警惕的是裁量變成隨意，或者裁量被固定範本取代。前者可能導致同案不同罰，後者則可能導致不同案件被同樣處理。過罰相當原則要求行政機關在裁量時既要保持尺度統一，也要尊重個案差異。它並非削弱行政執法，而是使執法更有根據，也更能被理解。

因此，過罰相當不應被理解為單純限制處罰強度的原則。它並不意味著行政機關不能依法從嚴處罰。對於主觀惡意明顯、違法持續時間較長、危害後果嚴重或者拒不整改的行為，較重處罰完全可能是相當的。問題的關鍵在於，處罰輕重必須能夠和違法行為的嚴重程度對應起來。輕重得當、罰當其過，才是過罰相當真正要實現的狀態。

1.3 處罰與教育相結合對過罰相當的補充意義

行政處罰不僅具有懲戒功能，也具有教育和預防功能。《行政處罰法》強調處罰與教育相結合^[2]，這一要求與過罰相當原則之間並不是並列無關的關係。處罰與教育相結合提醒行政機關，行政處罰的目的並不只是讓當事人承擔不利後果，更重要的是促使其認識違法、糾正行為、恢復合法秩序。如果某種輕微違法行為已經被及時改正，且沒有造成實際危害，行政機關仍然機械地作出較重處罰，就可能偏離行政處罰的制度目的。

在這個意義上，輕微違法不罰、首違不罰、從輕或者減輕處罰等規則，都是過罰相當原則的具體展開^[3]。它們並非對違法行為的放任，而是承認不同違法行為之間存在程度差異。對於一些輕微、偶發、及時糾正的違法行為，教育、提醒、責令改正有時比罰款更能實現行政管理目的。相反，如果不區分情況地重罰，不僅未必提高守法效果，反而可能使當事人對執法產生抵觸，削弱行政管理的正當性。

當然，處罰與教育相結合也不能被簡單理解為一律從輕或者一律不罰。行政處罰仍然要維護法律規範的嚴肅性。對於涉及公共安全、食品藥品安全、生態環境保護等重要領域的違法行為，即使是初次違法，也不能當然適用不予處罰。教育功能的發揮，應當建立在風險可控和秩序可恢復的基礎上。換言之，處罰與教育相結合本身也需要過罰相當原則加以衡量：什麼時候可以教育為主，什麼時候必須處罰介入，都要回到違法行為的性質、情節和危害程度中判斷。

過罰相當具有較為明確的規範基礎。它既體現在行政處罰法關於處罰設定和實施的基本要求中，也體現在處罰與教育相結合、裁量控

制、輕微違法不罰等制度安排中。行政處罰真正實現法治化，不能只是做到處罰有依據、程式不違法，還應當做到處罰有分寸、裁量有理由、結果可接受。過罰相當原則正是連接行政處罰合法性與合理性的關鍵環節。

2 比例原則對過罰相當的解釋功能

過罰相當原則雖然為行政處罰提出了明確要求，但其內容仍然比較概括。行政處罰怎樣才算“相當”，什麼時候屬於處罰過重，行政機關應當從哪些方面說明處罰幅度的合理性，這些問題都需要進一步展開。比例原則的意義正在於此。它並非在過罰相當之外另外增加一個抽象原則，而是為判斷處罰是否相當提供較為清晰的分析思路。通過適當性、必要性和均衡性的層層判斷，行政機關可以把處罰裁量從簡單的結果選擇，轉化為一個需要說明理由、權衡利益並接受檢驗的過程^[2]。

2.1 過罰相當提出結果要求，比例原則提供判斷方法

過罰相當首先關注的是處罰結果與違法行為之間是否匹配。違法行為嚴重，處罰自然可以較重；違法行為輕微，處罰就不宜超過必要限度。問題在於，行政處罰案件中的“輕”與“重”常常並非一望即知。違法事實、行為性質、主觀過錯、危害後果、整改情況、違法所得等因素交織在一起，不同因素之間還可能存在張力。例如，一個行為雖然違反了明確的行政管理規定，但沒有造成實際損害；或者違法所得很少，但行為發生在監管較為嚴格的領域。面對這類情況，僅僅說“處罰應當相當”，並不能直接得出具體結論。

比例原則可以彌補這一不足。它要求行政機關在作出處罰時，不能只確認違法事實，也不能只尋找可以適用的處罰條款，還要繼續追問處罰目的、處罰手段和處罰結果之間是否保持合理關係。這樣一來，過罰相當就不再只是對最終處罰結果的評價，而能夠進入處罰決定形成的過程。行政機關需要說明，為什麼這種處罰能夠實現行政管理目的，為什麼較輕的方式不足以達到同樣效果，為什麼處罰給當事人造成的負擔沒有超過違法行為應當承擔的程

度。

從這個角度看，比例原則並非對行政機關執法權的削弱。相反，它使行政處罰的行使更有理由，也更容易獲得理解。行政機關當然需要維護行政管理秩序，但秩序維護並不意味著所有違法行為都必須以較重處罰回應。執法的力量不只體現在處罰強度上，也體現在處罰是否精確、是否有分寸、是否能夠回應個案差異上。比例原則要求行政機關在處罰中體現這種分寸感。

比例原則與過罰相當之間並不是簡單並列關係。過罰相當提出的是行政處罰應當達到的狀態，比例原則提供的是通向這一狀態的判斷方法。缺少比例原則的支撐，過罰相當容易停留在文書中的原則性表述；離開過罰相當這一目標，比例原則在行政處罰中的適用也容易失去具體指向。二者結合起來，才能使行政處罰裁量更具規範性。

2.2 適當性審查要求處罰手段服務于行政目的

適當性審查主要關注處罰手段與行政目的之間是否存在合理聯繫。行政機關實施處罰，不是為了處罰本身，而是為了糾正違法行為、維護管理秩序、預防類似違法再次發生。如果某種處罰方式與這些目的之間聯繫較弱，或者處罰只是出於簡單的懲戒衝動，就很難說它符合比例原則。

適當性審查首先要回到行政處罰的具體目的。行政處罰並不是在所有領域都服務於同一種管理目標。食品藥品監管更強調風險防控，生態環境執法往往關注損害預防和修復，市場監管側重交易秩序和消費者權益保護，城市管理則更多涉及公共空間和日常秩序的維持。行政機關選擇處罰方式時，應當把這些領域差異納入考慮，而不能因為罰款最便於操作，就把它作為慣常甚至優先的處理方式。

例如，對於一些輕微程式瑕疵，如果責令改正已經足以恢復行政管理秩序，單純施加較高罰款未必更能實現執法目的。當事人已經主動消除影響、補正材料或者停止違法行為時，行政機關仍然需要說明繼續作出處罰的必要目的何在。處罰當然可以具有威懾功能，但威懾不能成為脫離個案情況的籠統理由。如果任何

案件都可以用“維護秩序”“形成震懾”來解釋較重處罰，適當性審查就會被架空。

適當性審查並不要求行政機關證明某種處罰一定能達到最理想的治理效果。它只是要求處罰手段與行政目的之間不能脫節。行政處罰必須服務於行政管理，而不能僅僅服務於執法便利。只有當處罰方式能夠合理地指向違法糾正和秩序恢復時，後續關於必要性和均衡性的討論才有意義。

2.3 必要性審查要求選擇損害較小的處罰方式

必要性審查是比例原則中最能約束行政處罰裁量的一環。它關注的是，在能夠實現行政目的的多種手段之間，行政機關是否選擇了對當事人權益損害較小的方式。行政處罰的手段並非只有罰款一種。警告、通報批評、責令改正、暫扣許可證件、降低資質等級、限制開展生產經營活動等，都可能在不同案件中發揮作用。即使同樣是罰款，也存在幅度高低的問題。行政機關不能因為某種處罰方式更便於操作，就當然選擇對當事人負擔較重的方式。

必要性審查與輕微違法不罰、首違不罰等制度關係密切。對於初次違法、危害後果輕微並及時改正的情形，如果教育、提醒或者責令改正已經能夠達到規範目的，行政機關就應當認真考慮是否仍有必要繼續作出處罰。這裡所說的“不罰”並不是否認違法事實，也不是降低法律規範的嚴肅性，而是承認行政處罰本身也需要成本與限度。行政處罰的目的如果已經通過更溫和方式實現，再施加較重處罰就可能超出必要範圍。

必要性審查還要求行政機關正視個案中的替代手段。有些案件中，責令限期改正比直接罰款更能促使當事人恢復合法狀態；有些案件中，警告加後續監管比一次性重罰更能形成持續約束；有些案件中，從輕處罰足以體現法律後果，沒有必要直接適用較高幅度。行政機關在處罰決定中，如果完全沒有說明為什麼較輕方式不足以實現目的，就很難說已經完成必要性判斷。

當然，必要性審查也不能被誤解為行政處罰越輕越好。在一些涉及公共安全、食品藥品安全、環境保護等領域的案件中，即使違法行

為是第一次發生，也可能因為風險較高而需要及時處罰。必要性審查的重點不是簡單降低處罰，而是要求行政機關解釋為什麼在本案中較重處罰是必要的。輕重的選擇應當回到個案情節之中，這也是必要性審查真正要發揮作用的地方。

2.4 均衡性審查要求處罰負擔不得明顯超過違法危害

均衡性審查是比例原則中與過罰相當聯繫最直接的部分。適當性和必要性主要解決處罰手段是否有效、是否必要的問題，而均衡性進一步追問，即使處罰手段有效且必要，它給當事人造成的負擔是否仍在合理範圍內。行政處罰畢竟會對當事人的財產權、經營活動和社會評價產生影響。如果處罰負擔明顯超過違法行為的危害程度，處罰就會失去應有的分寸。

罰款類處罰中，均衡性問題往往更容易顯現。罰款沒有超過法定上限，並不當然說明處罰幅度已經合理。行政機關仍然需要結合違法所得、違法持續時間、危害後果和當事人的過錯程度進行判斷。違法所得較少，當然不能成為排除較重處罰的唯一理由；有些違法行為雖然收益不高，卻可能帶來較大的公共風險。問題在於，如果案件本身違法所得有限、危害後果輕微，當事人也已經及時整改，而罰款數額仍明顯超出違法行為造成的實際影響，處罰機關就應當說明較高罰款的必要性。否則，處罰可能在形式上沒有超出法律範圍，實質上卻難以保持均衡。

均衡性審查還要求關注處罰對當事人的實際影響。行政處罰不是在抽象空間中運行的。同樣數額的罰款，對於大型企業和個體工商戶造成的負擔可能完全不同。行政處罰不能完全以當事人的承受能力來決定輕重，但在判斷處罰是否明顯過重時，處罰後果對當事人基本經營和生活的影響不應被完全排除。特別是在輕微違法案件中，如果處罰結果足以嚴重影響小微主體的正常經營，而行政管理目的又可以通過較輕方式實現，就更需要謹慎衡量。

均衡性審查的價值，在於防止行政處罰從必要管理手段滑向過度懲戒。行政機關維護公共利益當然重要，但公共利益並不要求在所有

案件中最大限度地壓縮個人利益。行政法上的合理處罰，應當是在公共秩序維護與個體權益保護之間形成相對平衡。處罰過輕可能削弱規則權威，處罰過重也會損害執法正當性。過罰相當所要求的，正是這種平衡狀態。

比例原則對過罰相當的解釋功能，主要體現在三個層面：適當性使行政處罰回到具體行政目的之中，必要性要求行政機關在多種手段中選擇較為溫和而有效的方式，均衡性則確保處罰負擔與違法危害之間不發生明顯失衡。經過這三個層次的檢驗，過罰相當原則才有可能從抽象要求轉化為行政處罰裁量中的具體判斷標準。

3 行政處罰中過罰不相當的類型化表現

行政處罰中過罰不相當的問題，並不總是表現為處罰機關明顯違法，更多時候體現為裁量過程中的失衡。處罰決定可能有法律依據，程式上也沒有明顯瑕疵，但由於對違法行為的危害程度、當事人的主觀狀態、整改情況以及處罰後果考慮不足，最終形成了“合法範圍內的不合理”。若僅以“處罰過重”加以概括，難以揭示其具體成因。過罰不相當在不同案件中呈現出不同樣態，對這些表現加以類型化，有助於更準確地把握行政處罰裁量中的失衡環節。

3.1 危害後果輕微但處罰數額偏高

行政違法行為並不當然意味著嚴重危害。有些行為雖然違反了行政管理規範，但其危害後果較輕，甚至主要體現為形式上的不符合要求。例如部分經營主體未及時完成備案、標籤標識存在輕微瑕疵、申報材料存在非實質性錯誤，或者在經營過程中出現較小範圍的不規範行為。這類違法行為當然不能被簡單忽視，但在處罰時應當與造成實際損害、存在明顯風險或者持續違法的行為區分開來。

實踐中，有些處罰決定對“違法成立”給予了充分關注，卻對“危害輕重”考慮不足。行政機關一旦確認當事人違反了某項管理規定，便直接適用罰款條款，而沒有進一步分析

違法行為是否造成實際後果、後果是否已經消除、是否存在繼續危害的可能。這樣處理看似嚴格，實則容易把不同嚴重程度的行為放在同一處罰邏輯下處理。

危害後果輕微但處罰數額偏高，最容易引發公眾對行政處罰合理性的質疑。行政處罰的功能不只是讓違法者承擔不利後果，更在於促使行政管理秩序恢復正常。如果某一違法行為本身沒有造成明顯危害，當事人也已經及時糾正，處罰機關就應當說明為什麼仍然需要較高數額的罰款。否則，處罰可能會被理解為重罰輕過。

這裡還涉及一個容易被忽視的問題，即“輕微”不能只從行為形式判斷，也要結合具體場景。有些違法行為表面上只是手續不全，但如果發生在食品藥品、消防安全、生態環境等高風險領域，仍然可能具有較強危險性。反過來，有些行為雖然形式上違反了明確規定，但實際影響很小，如果不加區分地從重處罰，就會削弱執法的說服力。危害後果的判斷必須進入處罰裁量，而不能被違法事實本身所吸收。

3.2 違法所得較少但罰款負擔過重

在一些行政處罰案件中，當事人的違法所得並不高，甚至沒有明顯違法收益，但最終承擔的罰款卻較重。對此不能簡單得出“罰款高於違法所得就一定不當”的結論，因為行政處罰並不只是追繳違法收益，罰款還具有懲戒和預防功能。有些違法行為雖然獲利不多，卻可能帶來較大公共風險，較高罰款在這種情況下並非當然失衡。

不過，違法所得和罰款負擔之間仍然應當保持合理關係。尤其是在違法行為危害後果有限、違法持續時間較短、當事人主觀惡性不強的情形下，如果罰款數額遠遠超過違法所得，行政機關就需要給出充分理由。否則，罰款就可能不再只是糾正違法 and 維護秩序的手段，而變成明顯超出個案需要的懲罰。

這一問題在小微經營主體身上表現得更為突出。同樣數額的罰款，對於大型企業而言可能只是一般經營成本，但對於個體工商戶或者小微企業而言，可能直接影響其繼續經營。行政處罰當然不能完全按照當事人的經濟承受能

力來決定，否則容易損害規則的統一性。但在判斷處罰是否明顯過重時，處罰後果對當事人基本經營的影響也不應被完全排除。行政法上的合理性，本來就要求在公共管理目的和個人負擔之間保持必要平衡。

違法所得較少而罰款負擔過重，還反映出部分處罰規範最低罰款額偏高的問題。行政機關有時並不是主動選擇重罰，而是受限於法定最低處罰或者裁量基準中的固定檔次，導致即使其認為個案情節較輕，也難以作出更合適的處理。過罰不相當並不完全來源於執法人員個人判斷，也可能與處罰規範設計和裁量基準設置有關。

處理這類案件時，不能只看罰款是否在法定幅度內，還要看罰款與違法收益、實際危害、主觀過錯和整改情況之間是否能夠形成合理解釋。如果行政機關只是機械引用處罰條款，而沒有說明較高罰款的必要性和均衡性，就難以真正實現過罰相當。

3.3 程式性違法與實質性違法沒有區分

行政管理中存在大量程式性義務，例如登記、備案、許可變更、報告、標識、資訊公示等。這些義務對行政管理秩序具有重要意義。沒有程式性要求，行政機關就難以及時掌握監管物件情況，也難以預防風險。程式性違法並不當然輕微，也不能因為沒有立即造成實質損害就完全不予處理。

但程式性違法與實質性違法畢竟存在差異。程式性違法主要破壞的是行政管理秩序，實質性違法則可能直接損害公共安全、市場秩序、消費者權益或者生態環境。如果行政機關在處罰時不區分二者，只要發現當事人沒有履行某項程式義務，就按照接近實質危害行為的標準處罰，處罰結果就可能失衡。

例如，當事人未按時辦理某項備案手續，與故意逃避監管、長期無證經營、造成實際危害後果的行為，在性質上並不完全相同。前者可能更多體現為管理疏忽或者規則理解不足，後者則可能體現出更強的主觀過錯和更大的風險。如果處罰機關沒有區分這種差異，而是直接以“違反管理規定”為由作出較重處罰，就容易造成程式瑕疵被實質危害化處理。

程式性違法與實質性違法混同，還會影響當事人對行政執法的接受程度。當事人能夠理解違反規則應當承擔後果，但如果一個並未造成實際損害、且已經補正的程式瑕疵被處以較重罰款，就容易產生處罰過度的感受。這種感受雖然不是判斷處罰合法性的唯一標準，卻會影響行政執法的公信力。

對程式性違法的處罰，更需要結合比例原則進行判斷。行政機關應當考察程式義務的性質、違反程式對監管秩序造成的影響、是否存在規避監管的主觀意圖、是否及時補正以及是否造成後續風險。只有在這些因素被充分考慮後，處罰才能真正體現過罰相當。

3.4 當事人整改情節未被充分考慮

行政處罰的目的不只是追究已經發生的違法行為，也包括促使當事人恢復合法狀態，防止類似違法再次發生。因此，當事人在違法行為被發現前後是否主動改正、是否消除危害、是否配合調查、是否採取補救措施，都是判斷處罰輕重的重要因素。如果這些情節沒有被充分納入裁量過程，處罰結果就可能偏離過罰相當要求。

實踐中，一些處罰決定對違法事實的描述較為詳細，但對整改情節的回應不足。比如當事人已經停止違法行為、補正材料、召回問題產品、退還相關費用或者主動消除不良影響，但處罰決定仍然按照一般情形處理，沒有說明這些整改行為為什麼不足以支持從輕、減輕或者不予處罰。這樣的處罰並不一定完全違法，但其合理性會受到質疑。

整改情節之所以重要，是因為它直接關係到行政處罰目的是否已經部分實現。如果當事人已經主動恢復合法狀態，行政機關繼續處罰當然仍可能有必要，特別是在違法行為已經造成危害或者需要體現規則嚴肅性的情況下。但是，處罰機關至少應當說明繼續處罰的理由，以及為什麼不能採取更輕緩的處理方式。如果整改情節被完全忽略，行政處罰就容易變成隻面向過去的懲罰，而不是兼顧未來治理的手段。

整改情節還與處罰與教育相結合原則密切相關。對於輕微違法、初次違法且及時改正的案件，教育和糾正功能往往比單純罰款更重要。

如果行政機關無視整改情況，一律作出罰款處理，就會削弱輕微違法不罰、首違不罰等制度的實際意義。相反，如果能夠把整改情節轉化為裁量理由，行政處罰就更容易形成引導守法的效果。

當然，整改並不當然意味著免罰。當事人在違法行為造成嚴重後果後才進行補救，或者整改只是形式上的、並未真正消除危害，行政機關仍然可以依法處罰。問題的關鍵不在於是否只要整改就不罰，而在於整改情節必須被看見、被評價、被說明。過罰相當要求行政處罰不是簡單確認違法後直接給出處罰結果，而是在完整評價個案情節後作出有分寸的決定。

危害後果輕微但處罰偏高、違法所得較少但罰款負擔過重、程式性違法與實質性違法混同、整改情節未被充分考慮，是行政處罰中過罰不相當較為常見的幾種表現。它們共同反映出一個問題：行政處罰有時過於重視違法事實本身，而對違法事實背後的具體情節評價不足。要真正實現過罰相當，就必須讓這些因素進入行政裁量和處罰說理之中。

4 典型個案與制度材料中的比例失衡問題

過罰不相當並不只是抽象原則層面的擔憂。行政處罰進入具體個案後，違法事實、處罰依據、違法後果和當事人的實際處境往往交織在一起，處罰是否適當不能僅以“未超出法定幅度”作為判斷標準。有些處罰決定雖然具有形式上的法律依據，程式上也未必存在明顯瑕疵，但若對違法行為的危害程度、當事人的主觀過錯、違法所得和整改情況評價不足，仍可能造成處罰結果與違法行為之間的失衡。典型個案所揭示的“小過重罰”爭議，以及首違不罰、輕微免罰等制度安排的逐步推行，都表明過罰相當原則需要借助比例原則進一步具體化，使行政處罰從“可以處罰”推進到“處罰適當”的層面。

4.1 輕微違法重罰個案中的比例問題

近年來，一些“小過重罰”案件引發較多討論。比較典型的是小微經營者因銷售少量過

期商品而被處以較高罰款的情形。此類案件中，行政機關作出處罰通常並非完全沒有法律依據，違法事實也往往能夠成立。真正引發爭議的，是違法行為的實際危害、違法所得、當事人的整改情況與最終處罰負擔之間是否保持了合理比例。

以銷售少量過期食品或者過期酒類的案件為例，曾有個體經營戶因銷售一瓶售價 78 元的過期葡萄酒被罰款 5 萬元，該案後來被最高檢相關材料作為“小過重罰”問題提及^[3]。經營者銷售過期商品當然違反食品安全管理要求，行政機關進行處罰具有正當性。食品安全領域關係公眾健康，不能因為涉案金額較小就當然放鬆監管。但是，如果案件中涉案貨值很低，消費者沒有受到實際身體損害，當事人已經主動退款、賠禮道歉並配合調查，而最終罰款數額卻遠遠高於違法所得，就需要進一步討論處罰是否仍然具有均衡性。此時，問題不在於行政機關是否具有處罰依據，而在於該處罰幅度是否具有必要性。

這類案件能夠較集中地呈現過罰相當的複雜性。一方面，行政機關需要維護食品安全秩序，不能讓經營者以違法所得較少為由逃避責任。另一方面，行政處罰也不能脫離個案情節，只用法定最低罰款或者固定處罰標準遮蔽比例判斷。如果一個案件中的違法所得、危害後果和主觀過錯都相對有限，行政機關仍然適用較重罰款，就應當在處罰決定中充分說明理由。例如，為什麼不能適用減輕處罰，為什麼教育、責令改正或者較低幅度處罰不足以實現監管目的，為什麼該處罰結果沒有超出當事人違法行為應當承擔的程度。

這類個案的意義，並不在於推導出所有輕微違法都應當免罰的結論，而在於提示行政機關：即使是在監管要求較高的領域，也不能省略對個案情節的衡量。行政處罰如果只強調規則剛性，卻忽視違法程度差異，就容易使處罰結果與一般公平感發生衝突。法治行政當然不能完全依賴公眾感受，但處罰結果如果長期缺乏可理解性，也會影響行政執法的可信度。

4.2 法院糾正明顯不當處罰中的審查邏輯

行政處罰中的比例失衡，有時也會進入司

法審查。法院在審查行政處罰時，通常首先關注行政機關是否具有職權、處罰依據是否正確、程式是否符合法定要求。但在一些案件中，僅僅審查這些問題還不夠。處罰決定即使形式上合法，也可能因為裁量明顯失衡而構成明顯不當。此時，司法審查需要在尊重行政裁量的基礎上，對明顯過重或者明顯不合理的處罰進行必要糾偏。最高人民法院發佈的行政訴訟法修正施行十周年典型案例中，也包括依法撤銷明顯不當行政處罰決定的案件^[4]。

法院糾正明顯不當處罰的邏輯，一般不是直接替代行政機關重新管理，也不是簡單以法院自己的判斷取代執法機關的專業判斷，而是審查行政機關在裁量時是否遺漏了重要因素。比如，行政機關是否考慮了違法行為的實際危害，是否評價了當事人的主觀過錯，是否回應了主動整改、退賠、配合調查等情節，是否說明瞭選擇較重處罰幅度的理由。如果這些因素明顯沒有進入裁量過程，處罰決定就可能在合理性層面存在缺陷。

從比例原則角度看，法院對明顯不當處罰的審查，實際上也是對適當性、必要性和均衡性的外部檢驗。適當性要求處罰服務於行政目的，必要性要求行政機關考慮較輕手段是否足夠，均衡性要求處罰負擔與違法危害保持合理比例。法院未必會在裁判文書中完整使用這三個概念，但其審查思路往往與比例原則相通。特別是在行政機關沒有充分說明處罰幅度形成過程時，法院對明顯不當的審查就具有重要意義。

司法審查的介入也應當保持限度。行政機關在專業監管領域擁有一定判斷空間，法院不能把所有裁量問題都轉化為司法重新裁量。如果行政機關已經充分考慮相關因素，處罰幅度也在合理範圍內，法院通常應當予以尊重。問題在於，尊重行政裁量不等於放棄對明顯失衡的審查。對於那些處罰結果明顯超過違法行為危害程度，或者行政機關完全沒有說明裁量理由的案件，司法審查應當發揮糾偏功能。否則，過罰相當原則就可能缺少外部保障。

4.3 首違不罰和輕微免罰清單的制度啟示

除了個案糾偏之外，近年來各地和有關部

門推動的首違不罰、輕微免罰清單，也為比例原則在行政處罰中的具體化提供了制度材料。市場監管總局於 2025 年印發《市場監管行政違法行為首違不罰、輕微免罰清單（一）》，對符合《行政處罰法》規定的不予處罰或者可以不予處罰的行為實行“容錯糾錯”，提出實現輕微免罰、重違嚴懲、過罰相當^[5]。清單制度的意義在於，它並非等到個案爭議發生後再討論處罰是否過重，而是提前把一些輕微、初次、危害後果較小並能夠及時改正的違法行為類型化，為執法人員提供較明確的處理依據。

首違不罰和輕微免罰並不意味著行政機關對違法行為不再管理。它們通常以違法行為輕微、及時改正、沒有造成明顯危害後果等條件為前提。清單制度並非簡單放棄處罰，而是把比例原則中的必要性判斷前置。如果行政管理目的可以通過教育、提醒、責令改正等方式實現，那麼在特定條件下不予罰款，反而更符合行政處罰的治理功能。

從過罰相當角度看，清單制度至少有三方面啟示。第一，它承認行政違法行為存在輕重差異，不是所有違法都需要相同強度的處罰，輕微違法和嚴重違法應當被區別對待。第二，它為執法人員提供了相對穩定的判斷標準，減少單純依賴個人經驗帶來的不確定性。第三，它有助於防止小微主體因偶發、輕微違法承擔過重負擔，使行政執法在保持規則嚴肅性的同時，也保留必要的溫度。

清單制度也存在需要注意的地方。清單越具體，越能限制隨意處罰；但如果清單過於僵硬，也可能使執法人員忽視清單之外案件中的比例判斷。不能把清單理解為比例原則的全部內容。列入清單的行為，在符合條件時可以不罰；沒有列入清單的行為，也不意味著當然必須重罰。行政機關仍然需要根據《行政處罰法》關於事實、性質、情節和社會危害程度相當的要求，進行個案判斷。

首違不罰和輕微免罰清單更適合作為比例原則的制度化輔助，而不能替代行政裁量本身。它們可以幫助行政機關識別一些通常不宜處罰或者不宜重罰的情形，但最終處罰是否相當，仍然要回到個案事實之中。只有把清單規則、裁量基準和個案說理結合起來，才能避免一方

面出現“小過重罰”，另一方面又陷入機械免罰。

從典型個案、司法審查和清單制度來看，行政處罰不能只依賴處罰條款和固定幅度。違法事實成立只是處罰的起點，而不是裁量的終點。行政機關能夠說明適用了哪一條法律，並不等於已經充分說明瞭為什麼選擇某一具體處罰幅度。比例失衡問題既需要個案糾偏，也需要制度預防。比例原則在這裡發揮的作用，是把抽象的“相當”要求轉化為執法前的分類標準、執法中的裁量理由和執法後的審查依據。行政處罰只有在這些環節中都體現比例判斷，過罰相當才可能真正落到實處。

5 過罰相當實現不足的原因

過罰相當原則在行政處罰制度中已有明確位置，比例原則也能夠為處罰裁量提供較為清晰的判斷方法。但在具體運行中，過罰相當仍然容易停留在原則層面。這並不完全是執法人員個別判斷不當所致，也與行政執法的工作方式、裁量基準的設置、處罰文書的說理習慣以及司法審查的介入限度有關。

5.1 行政效率思維壓縮了個案衡量空間

行政執法面對大量案件時，標準化處理有其現實必要。行政機關不可能在每一個案件中都投入過高成本，也不能完全依賴執法人員臨場判斷。統一流程、統一文書格式、統一處罰標準，在一定程度上有助於提高執法效率，也有助於避免同類案件處理差異過大。問題在於，效率本身不能替代裁量判斷。如果行政機關過度依賴固定流程，個案中的主觀過錯、危害後果、整改情況和實際負擔就容易被簡化處理。

在一些處罰案件中，執法機關對違法事實的認定比較充分，但對違法事實背後的情節評價不足。違法行為是否初次發生，是否已經及時改正，是否造成實際損害，當事人是否具有明顯主觀惡意，這些因素本來都應當影響處罰輕重。但在效率優先的工作方式下，它們有時只是作為一般事實被記錄下來，並沒有真正進入裁量過程。處罰決定最終仍然按照固定檔次作出，個案差異被格式化處理所覆蓋。

這種情況並不一定意味著執法機關主觀上

追求重罰。很多時候，它來自行政執法中較為常見的風險規避心理。執法人員為了避免被認為處罰過輕，往往更願意選擇較穩妥、較機械的處理方式。尤其在監管壓力較大的領域，嚴格處罰容易被理解為履職到位，而從輕、減輕或者不予處罰則需要更多理由支撐。久而久之，執法中的效率思維和避責心理結合起來，就可能壓縮比例判斷的空間。

過罰相當要求行政機關在效率和個案公正之間保持平衡。行政處罰當然需要效率，但效率不能以犧牲裁量的精細化為代價。對於事實簡單、危害明顯的案件，標準化處理能夠發揮作用；對於情節輕微、整改及時或者處罰負擔較重的案件，行政機關仍然需要回到個案事實中進行更細緻的判斷。

5.2 裁量基準有時過於僵化

裁量基準本來是為了限制任意執法。行政處罰規範往往設置較寬的處罰幅度，如果沒有裁量基準，不同執法人員對同類案件可能作出差異較大的處罰決定。裁量基準通過細化違法情節、劃分處罰檔次，可以減少執法隨意性，也有助於提升處罰尺度的統一性^[6]。從這一點看，裁量基準對於實現過罰相當具有積極意義。

但裁量基準也可能走向另一種極端。如果基準設計過於僵化，只按照違法金額、違法次數、違法面積、持續時間等外在因素機械劃檔，而沒有充分納入主觀過錯、實際危害、整改情況、違法所得、是否主動消除影響等比例因素，就可能造成形式上的統一和實質上的不相當。表面上看，同類案件按照同一標準處理，似乎避免了任意裁量；但如果不同案件中的關鍵差異沒有被基準吸收，統一標準反而可能帶來新的不公。

裁量基準過於僵化，還會削弱執法人員進行個案判斷的主動性。有些執法人員在作出處罰時，會把裁量基準視為唯一依據，只要案件能夠對應某一檔次，就直接適用該檔次處罰，而不再進一步考慮是否存在從輕、減輕或者不予處罰的理由。這樣一來，裁量基準從限制任意裁量的工具，變成了替代個案衡量的範本。

較為合理的裁量基準，應當既防止任意裁量，也避免機械裁量。它不能只是簡單劃分罰

款檔次，還應當為個案中的比例因素留下評價空間。比如，在確定一般處罰檔次之外，應當明確哪些情形可以從輕、減輕或者不予處罰；對於當事人主動整改、危害後果較小、違法所得較少、主觀過錯較輕的案件，應當允許執法機關作出更符合個案情況的處理。只有這樣，裁量基準才能真正服務於過罰相當，而不是成為遮蔽比例判斷的技術工具。

5.3 處罰決定說理不足

處罰決定說理不足，是過罰相當難以被檢驗的重要原因。很多行政處罰決定能夠說明適用了哪一條法律，能夠列明違法事實和處罰依據，但對為什麼選擇這種處罰種類、為什麼確定這一處罰幅度，說明並不充分。尤其是在從重處罰、頂格處罰，或者對輕微違法仍然作出處罰時，如果行政機關沒有說明裁量理由，當事人和外部審查機關就很難判斷處罰是否真正符合過罰相當要求。

行政處罰說理不足，常常表現為重依據、輕裁量。處罰文書中寫明“依據某條規定，決定罰款若干元”，並不等於已經完成了處罰說理。對於過罰相當而言，更關鍵的問題是：違法行為的危害程度如何，為什麼不適用較輕處罰，整改情節是否被考慮，罰款數額與違法所得和危害後果之間是否具有合理對應關係。如果這些問題沒有在處罰決定中得到回應，過罰相當就難以從原則要求轉化為可檢驗的裁量過程。

說理義務不是單純的文書形式要求，而是比例判斷外顯化的重要方式。行政機關在內部進行了裁量判斷，並不等於當事人能夠理解處罰理由，也不等於法院或者覆議機關能夠有效審查。只有把裁量因素和比例判斷寫入處罰決定，處罰結果才具有更充分的可接受性。特別是在處罰較重的案件中，說理越充分，越能夠說明行政機關並非機械處罰，而是確實對個案情節進行了衡量。

處罰決定說理不足，還會反過來影響行政機關自身的裁量品質。當執法人員必須說明為什麼選擇某一處罰幅度時，就會重新審視違法事實、危害後果、整改情況和處罰目的之間的關係。相反，如果文書只需要引用條文和列明結果，裁量過程就容易被簡化。強化處罰說理

不僅有助於保護當事人的知情權和申辯權，也有助於促進行政機關更加審慎地行使處罰權。

5.4 司法審查對裁量合理性的介入仍較謹慎

司法審查是控制行政處罰權的重要外部機制。對於行政處罰是否合法，法院通常會審查處罰機關是否具有職權、處罰依據是否正確、程式是否符合法律規定、事實認定是否清楚。這些審查對於防止明顯違法處罰具有重要意義。但在涉及處罰幅度是否合理、裁量是否明顯失衡的問題上，司法審查往往相對謹慎。

這種謹慎有其合理性。行政機關直接承擔行政管理職責，面對具體監管領域中的專業問題，通常比法院更熟悉執法背景和管理需要。法院如果過度介入處罰幅度的判斷，可能會替代行政機關進行裁量，影響行政管理的專業性和主動性。因此，在一般情況下，司法機關尊重行政機關的裁量空間，是行政權與司法權分工的體現。

但謹慎審查不應變成對明顯失衡處罰的放任。如果行政機關作出的處罰雖然在法定幅度內，卻明顯忽視違法行為的實際危害、當事人的主觀過錯、整改情況和處罰負擔，法院仍然應當進行必要審查。特別是在行政機關沒有充分說明裁量理由，或者處罰結果與違法情節明顯不匹配時，如果司法審查僅停留在“未超出法定幅度”這一層面，過罰相當原則就可能缺少有效保障。

司法審查對裁量合理性的介入，應當保持適度而有效。所謂適度，是指法院不能輕易替代行政機關重新決定處罰輕重；所謂有效，是指法院不能在明顯不當的問題面前完全退讓。法院可以通過審查行政機關是否考慮相關因素、是否遺漏重要情節、是否說明處罰幅度理由、是否存在明顯違反比例原則的情形，來判斷處罰是否超出合理裁量範圍^[7]。這樣的審查既尊重行政裁量，也能夠為過罰相當提供必要的外部約束。

6 比例原則視角下過罰相當的實現路徑

過罰相當的實現，不能只依靠原則本身的

宣示。行政處罰一旦進入具體裁量過程，就需要有更清晰的判斷順序、更細化的裁量因素和更充分的理由說明。比例原則的作用，正在於把處罰是否相當的問題放入一個相對完整的判斷結構之中，使行政機關在作出處罰時能夠同時考慮處罰目的、處罰手段和處罰負擔之間的關係。

6.1 建立行政處罰裁量的分層判斷結構

行政機關作出處罰時，不能從“違法事實成立”直接跳到“罰多少”。違法事實成立只是處罰裁量的起點，並不當然決定處罰種類和處罰幅度。較為合理的裁量路徑，應當先判斷違法行為的性質，再判斷實際危害後果，繼而考察主觀過錯、違法所得或者違法收益，最後結合整改情況、再犯可能性和處罰負擔確定具體處罰方式。只有經過這樣的層層判斷，處罰結果才更容易與違法行為本身形成合理對應關係。

在這一過程中，違法行為性質是基礎因素。行政機關需要區分程式性違法與實質性違法，區分一般管理秩序違法與可能直接危及公共安全、食品藥品安全、生態環境安全的違法行為。不同性質的違法行為，對行政管理秩序造成的影響並不相同，處罰強度自然也不能完全一致。實際危害後果則關係到處罰是否具有足夠的事實支撐。已經造成現實損害的行為，與尚未造成明顯危害、且風險已經及時消除的行為，應當在裁量中有所區別。

主觀過錯和違法所得也不應被忽視。當事人是故意規避監管，還是因疏忽、誤解規則而發生違法；違法行為是否帶來明顯收益，收益與處罰負擔之間是否相稱，都會影響過罰相當的判斷。整改和補救情況同樣具有重要意義。當事人及時停止違法行為、主動消除影響、退賠損失或者配合調查，說明行政處罰的教育和糾正目的已經在一定程度上實現。行政機關在確定處罰時，應當對這些情節作出回應，而不是只把它們作為事實背景簡單帶過。

處罰對當事人的實際負擔，也是均衡性判斷中不能完全排除的因素。行政處罰當然不能單純按照當事人的經濟承受能力來決定輕重，但在輕微違法、小微經營主體或者處罰數額明

顯較高的案件中，處罰結果是否會造成過度負擔，仍然值得考量。行政機關通過違法行為性質、實際危害後果、主觀過錯程度、違法所得或收益、整改和補救情況、處罰對當事人的實際負擔等因素進行分層判斷，可以避免處罰裁量過於粗略，也有助於使過罰相當從抽象要求轉化為具體裁量方法。

6.2 將輕微違法不罰和首違不罰納入比例判斷

輕微違法不罰和首違不罰，是比例原則在行政處罰中的具體體現。它們並不是對違法行為的放任，而是承認行政違法行為之間存在程度差異。對於初次違法、危害後果輕微並及時改正的行為，不予處罰或者從輕處罰，往往更符合行政處罰的教育和糾正功能。行政機關通過提醒、教育、責令改正等方式促使當事人恢復合法狀態，有時比直接罰款更能實現管理目的。

將輕微違法不罰和首違不罰納入比例判斷，首先要求行政機關真正評價違法行為的危害程度。不能只要行為違反規範，就當然排除不予處罰的可能。對於沒有造成明顯危害後果、違法時間較短、違法所得較少、當事人能夠及時改正的案件，應當認真考察較輕處理方式是否已經足以實現行政目的。如果教育和責令改正已經能夠恢復管理秩序，繼續施加較重處罰就需要更充分的理由。

同時，首違不罰也不能被理解為“一律不罰”。在涉及公共安全、食品藥品安全、生態環境安全等領域的案件中，即使是首次違法，也可能因為行為本身具有較高風險而不宜簡單適用不予處罰。行政機關仍然需要結合危害程度、風險狀態、整改效果和違法行為可能造成的後果進行判斷。首違不罰的價值在於為輕微違法提供更有層次的處理方式，而不是把首次違法當然排除在處罰之外。

因此，輕微違法不罰和首違不罰應當被放入比例原則的框架中理解。適當性要求處理方式能夠服務於行政管理目的，必要性要求在多種手段中選擇較溫和而有效的方式，均衡性則要求處罰負擔不得明顯超過違法行為的危害程度。這樣處理，既能避免輕微違法被機械重罰，也能防止不予處罰規則被泛化適用。

6.3 優化裁量基準中的比例因素

裁量基準仍然是實現過罰相當的重要工具。行政處罰規範通常規定較寬的處罰幅度，如果缺少裁量基準，執法尺度容易出現不穩定。通過裁量基準細化處罰檔次，有助於減少任意裁量，也能提高行政執法的可預期性。但裁量基準要真正發揮作用，不能只追求形式上的統一，還需要吸收比例原則中的關鍵因素。

現有裁量基準中較常見的劃分方式，是按照違法金額、違法次數、違法面積、違法持續時間等外在指標確定處罰檔次。這些因素具有可操作性，也有助於執法人員快速判斷案件所處區間。但如果裁量基準只依賴這些指標，而沒有充分納入主觀過錯、實際危害、整改情況、違法所得、是否主動消除影響等因素，就可能導致處罰結果與個案情況不相適應。形式上同類的案件，未必在實質危害上完全相同。

較為合理的裁量基準，應當在統一執法尺度和保留個案衡量空間之間取得平衡^[8]。一方面，裁量基準需要明確一般違法、較重違法和嚴重違法的區分標準，防止處罰完全依賴執法人員個人判斷。另一方面，裁量基準也應當設置從輕、減輕、不予處罰的適用條件，使主觀過錯較輕、危害後果較小、及時整改或者主動消除影響的案件能夠獲得更合適的處理。這樣的基準不是把執法人員變成機械執行者，而是為個案衡量提供較清晰的判斷框架。

裁量基準還應當避免把最低處罰額簡單等同於最輕處罰。在一些案件中，即使適用法定最低罰款，仍可能因為違法情節輕微、違法所得較少或者處罰負擔過重而顯得不相當。此時，如果法律和裁量規則允許減輕或者不予處罰，行政機關就應當結合比例原則加以判斷，而不是把最低幅度視為不可進一步調整的當然結果。裁量基準只有與比例判斷相結合，才能真正成為實現過罰相當的制度工具。

6.4 強化處罰決定書中的比例說理

處罰決定書不僅應當寫明法律依據，還應當說明處罰幅度形成的理由。行政機關在文書中列明違法事實和處罰條款，只能說明處罰具有依據，並不能充分說明處罰結果已經符合過罰相當。對於處罰較重、適用從重處罰、拒絕適

用輕微不罰或者首違不罰的案件，行政機關尤其需要說明為什麼較輕手段不足以實現執法目的，為什麼該處罰幅度與違法行為的性質、情節和危害程度相匹配。

比例說理的重點，不在於增加文書篇幅，而在於使裁量過程能夠被理解和檢驗。行政機關應當圍繞違法行為性質、實際危害後果、主觀過錯、違法所得、整改情況和處罰負擔等因素，說明其如何影響最終處罰結果。比如，當事人提出已經及時整改或者危害後果較輕時，處罰決定不能只是簡單確認違法事實成立，還應當回應這些情節為什麼不足以支援從輕、減輕或者不予處罰。

處罰說理越充分，比例判斷越容易被當事人理解，也更容易接受覆議和司法審查。對於當事人而言，處罰結果帶來的不利影響往往是直接的，如果處罰決定只給出結論，而缺少理由說明，就容易產生被機械處理的感受。對於外部審查機關而言，行政機關是否考慮相關因素、是否遺漏重要情節、是否存在明顯失衡，也需要通過處罰文書來判斷。比例說理實際上把行政機關內部的裁量過程外部化，使過罰相當不再只是一個無法檢驗的原則。

強化比例說理，也有助於促進行政機關自身更審慎地行使處罰權。當執法人員需要在文書中說明為什麼選擇某一處罰幅度時，就會更加注意違法事實與處罰結果之間的對應關係。尤其在輕微違法、初次違法、整改及時或者處罰負擔較重的案件中，說理要求能夠促使執法機關重新審視是否存在更溫和而有效的處理方式。

6.5 完善司法審查中的明顯不當判斷

法院在審查行政處罰時，應當尊重行政機關的專業判斷和裁量空間。行政機關直接承擔監管職責，對具體行業的風險狀況、管理需要和執法背景通常更為熟悉。法院如果過度替代行政機關判斷處罰輕重，可能影響行政管理的專業性和主動性。因此，司法審查對行政裁量保持一定克制，是必要的。

但尊重行政裁量並不意味著放棄對明顯失衡處罰的審查。行政處罰如果僅僅因為落在法定幅度內就被認為當然適當，過罰相當原則就

可能被削弱。對於行政機關明顯忽視違法情節、危害後果、整改情況，或者處罰結果顯著超過必要限度的案件，法院仍然應當進行必要糾偏。特別是在行政機關沒有說明較重處罰理由，或者沒有回應當事人提出的從輕、減輕、不予處罰事由時，司法審查應當關注處罰裁量是否已經偏離比例原則。

明顯不當判斷可以從幾個方面展開^[9]。首先，審查行政機關是否考慮了應當考慮的因素，如違法行為性質、實際危害後果、主觀過錯、違法所得和整改情況。其次，審查行政機關是否遺漏了足以影響處罰輕重的重要情節。再次，審查處罰結果與違法危害之間是否明顯不成比例。最後，審查處罰決定是否充分說明瞭裁量理由。通過這些方面的審查，法院並不是全面替代行政機關裁量，而是在行政裁量明顯越過合理邊界時提供外部控制。

在處理方式上，法院可以根據案件情況採取撤銷、變更或者責令行政機關重新作出處理等方式^[10]。對於事實認定清楚、處罰明顯畸重且具備變更條件的案件，可以依法進行變更；對於裁量理由明顯不足、相關情節未被充分考慮的案件，則可以要求行政機關重新作出處罰決定^[10]。這樣的司法審查既保留行政機關的裁量空間，也能夠防止過罰相當原則停留在缺乏救濟的抽象層面。

7 結語

行政處罰是行政機關實現管理目的的重要方式，但處罰權的行使始終應當受到合理限度的約束。過罰相當原則所強調的，正是處罰結果與違法行為之間的對應關係。處罰過輕，可能削弱行政管理規範的約束力；處罰過重，則

可能使行政處罰偏離糾正違法、恢復秩序和教育引導的制度目的。行政處罰真正具有正當性，不只是因為它有法律依據，也在於其處罰種類和處罰幅度能夠經得起個案情節的檢驗。

比例原則為過罰相當的實現提供了更具體的判斷方法。適當性要求處罰手段服務於行政目的，必要性要求行政機關在多種可能手段中選擇較為溫和而有效的方式，均衡性則要求處罰負擔不得明顯超過違法行為的危害程度。通過這一判斷結構，過罰相當不再只是抽象的原則表達，而能夠進入行政處罰的裁量基準、個案衡量、文書說理和司法審查之中。

在行政執法實踐中，過罰不相當往往並不表現為處罰完全沒有依據，而是表現為裁量過程不夠充分。危害後果輕微但處罰偏高、違法所得較少但罰款負擔過重、程式性違法與實質性違法沒有區分、整改情節未被充分評價，都可能使處罰結果失去應有的分寸。要減少這類問題，行政機關需要在處罰前端建立分層判斷結構，在裁量基準中納入更多比例因素，在處罰決定書中說明處罰幅度形成的理由。司法審查也應當在尊重行政裁量的同時，對明顯失衡的處罰保持必要關注。

行政處罰的法治化，不能只理解為處罰依據的法定化。對於具體個案而言，法治還意味著處罰有理由、裁量有邊界、結果可接受。過罰相當原則只有與比例原則結合起來，才能真正成為約束行政處罰權的有效規則。行政處罰既要維護公共秩序，也要避免不必要的權利負擔；既要體現法律規範的嚴肅性，也要保留對個案差異的必要衡量。只有在這種意義上，行政處罰才能在力度與分寸之間保持應有的平衡。

參考文獻：

- [1] 全國人民代表大會常務委員會. 中華人民共和國行政處罰法[Z]. 2021.
- [2] 餘凌雲. 論行政法上的比例原則[J]. 法學家, 2002(2): 31-38.
- [3] 最高人民檢察院. 糾治“小過重罰”釋放執法溫度[EB/OL]. (2024-08-20).
- [4] 最高人民法院. 以案結事了促政通人和 最高人民法院發佈行政訴訟法修正施行十周年典型案例[EB/OL]. (2025-10-17).
- [5] 國家市場監督管理總局. 市場監管總局關於印發市場監管行政違法行為首違不罰、輕微免罰清單

- (一) 的通知：國市監稽發〔2025〕10號[Z]. 2025.
- [6] 周佑勇. 健全行政裁量基準的新使命新任務[J]. 行政法學研究, 2023(1): 18-22.
- [7] 何海波. 行政訴訟法[M]. 3版. 北京: 法律出版社, 2022.
- [8] 王貴松. 行政裁量基準的設定與適用[J]. 華東政法大學學報, 2016, 19(3): 65-76.
- [9] 於洋. 明顯不當審查標準的內涵與適用: 以《行政訴訟法》第70條第(六)項為核心[J]. 交大法學, 2017(3).
- [10] 全國人民代表大會. 中華人民共和國行政訴訟法[Z]. 2017.

版權聲明

© 2026 作者版權所有。本文依據“知識共用署名 4.0 國際授權合約”(CC BY 4.0)以開放獲取方式發佈。該許可允許使用者在任何媒介中自由使用、複製、傳播與改編文章(含商業用途),惟須明確署名原作者及出處,並注明所作修改(如有)。完整協議詳見:<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.zh-hans>

出版聲明

所有出版物中的陳述、觀點及資料僅代表作者及供稿者個人立場,與 Brilliance Publishing Limited 及/或編輯人員無關。Brilliance Publishing Limited 及/或編輯人員對因內容所提及的任何理念、方法、說明或產品所導致的人身或財產損害概不負責。