关于将行政违法预防确立为行政处罚基本原则的研究

■ 谢　平

摘　要　行政处罚一头连着政府，一头连着群众。行政处罚作为行政机关规制违法行为、维护公共秩序的核心手段，其传统立法与实践长期以惩戒制裁为核心导向，形成了“重事后处罚、轻事前预防”的治理困境。随着法治政府建设与行政法理论的发展，行政处罚的功能已从单一惩戒向多元治理转型，行政违法预防的价值日益凸显。本文以行政处罚基本原则的体系化为视角，建议将行政违法预防确立为行政处罚基本原则的正当性、必要性与可行性，厘清该原则的内涵、定位与适用边界，结合《行政处罚法》修订后的制度实践，提出该原则的具体适用规则与配套制度设计，推动行政处罚从“惩戒本位”向“预防本位”转变，实现处罚与教育、规制与治理的有机统一，提升行政执法的法治化、科学化与人性化水平。

关键词　行政处罚　行政违法预防　基本原则　处罚与教育相结合　行政执法

国务院关于进一步贯彻实施《中华人民共和国行政处罚法》的通知（国发〔2021〕26 号）第六条依法全面正确履行行政处罚职能指出：行政机关要坚持执法为民，通过行政处罚预防、纠正和惩戒违反行政管理秩序的行为，维护公共利益和社会秩序，保护公民、法人或者其他组织的合法权益，不得违法实施行政处罚，不得为了处罚而处罚，坚决杜绝逐利执法，严禁下达罚没指标。从某种程度讲，这是第一次以国家层面明确“行政处罚预防”。2025 年 12 月 5 日，国务院第 74 次常务会议通过自 2026 年 2 月 1 日起施行的《行政执法监督条例》第四条第二款“行政执法监督工作坚持统筹协调，增强系统性、整体性、协同性，遵循规范与指导并重、预防与纠错并重、监督与保障并重原则，督促纠治行政执法问题、提升行政执法质效，保障法律法规正确实施”。至此，行政违法预防正式被纳入国务院行政法规进行规范。

2026 年 1 月，笔者受四川省绵阳市法学会邀请对“典型案例赋能法治实践 . 集体智慧推进法律适用统一”（2025 年民商经研究会学术年会）参评的行政案件进行专家评审。从参评的案件看，行政机关对一些案件

作者：四川省绵阳市公安局涪城区分局原二级高级警长

的处罚从法律本身没有问题，但从处罚的必要性看，从预防行政违法视角看，不敢苟同，甚至认为处罚违背了《行政处罚法》第四条“应当给予行政处罚”立法本意。行政处罚一头连着政府，一头连着群众。行政处罚是行政法治体系中适用范围最广、与公民、法人及其他组织权益关联最密切的行政行为之一，其制度设计直接反映行政权的运行逻辑与法治政府的价值取向。我国《行政处罚法》确立了处罚法定、公正公开、过罚相当、处罚与教育相结合等基本原则，构建了行政处罚的基本规范体系，为行政执法与司法审查提供了核心遵循。但在实践层面，受传统执法思维、考核机制、治理压力等因素影响，部分行政机关仍将行政处罚作为“以罚代管”的工具，过度依赖事后惩戒实现规制目标，忽视了对行政违法行为的事前预警、事中干预与源头治理，导致重复违法、暴力抗法、执法矛盾激化等问题频发，既增加了执法成本与社会治理成本，也背离了行政处罚的制度初衷。

现代行政法的核心使命已从单纯的秩序维护转向风险预防、权益保障与社会共治，行政违法预防作为契合现代行政治理理念的价值导向，贯穿于行政许可、行政指导、行政强制等多项行政制度之中，却尚未在行政处罚基本原则体系中获得独立、明确的定位。现行《行政处罚法》虽将“处罚与教育相结合”作为基本原则，蕴含了一定的预防理念，但该原则以处罚实施为前提、以事后教育为核心，无法覆盖事前预防、风险防控、源头治理的全链条需求，难以充分发挥预防行政违法的制度功能。

在此背景下，将行政违法预防确立为行政处罚的独立基本原则，既是对行政处罚功能定位的理论拓展，也是破解实践困境、优化执法模式的现实需要。本文通过梳理行政违法预防原则的理论渊源与核心内涵，探讨其作为行政处罚基本原则的法理依据与现实必要性，明确其与现有基本原则的逻辑关系，进而提出该原则的适用规则与制度保障路径，为完善行政处罚制度、推进法治政府建设提供理论支撑与实践方案。

一、行政违法预防原则的核心内涵与理论定位

（一）行政违法预防原则的基本界定

行政违法预防原则，是指行政机关在实施行政处罚的全过程中，应当以预防行政违法行为发生为核心目标，优先采用非强制、非处罚的预警、指导、告诫、整改等手段，从源头消除违法风险，减少违法行为的产生；对于确需处罚的违法行为，应当通过处罚实现警示、纠错与防范再犯的效果，确保行政处罚的规制功能与预防功能有机统一。

该原则并非否定行政处罚的惩戒功能，而是对行政处罚功能的优化与拓展，其核心内涵包含三个层面：其一，源头预防优先，行政机关应当将治理关口前移，通过普法宣传、风险告知、合规指导等方式，引导行政相对人自觉守法，避免违法行为的发生；其二，全程预防覆盖，将预防理念贯穿于行政处罚的立案、调查、裁量、决定、执行全流程，实现事前预警、事中干预、事后警示的闭环治理；其三，惩戒服务预防，行政处罚的种类、幅度、程序设定均以预防再违法为导向，摒弃单纯的惩罚性处罚，实现“罚其一个、警其一片、治其源头”的治理效果。

（二）行政违法预防原则的理论渊源

现代行政法的风险预防理论。风险社会理论下，行政违法不仅是对现有秩序的破坏，

更可能引发公共安全、生态环境、市场秩序等领域的系统性风险。行政法的核心任务从“事后救济”转向“事前防控”，行政机关作为公共秩序的维护者，负有主动预防违法风险、防范危害后果的法定职责，这为行政违法预防原则提供了核心理论支撑。

行政处罚的教育功能理论。行政处罚的本质并非“惩罚”，而是通过法律规制实现社会治理目标。法的指引、教育、预测功能决定了行政处罚必须以引导相对人守法、预防违法行为为终极目的，惩戒只是实现该目的的手段。行政违法预防原则是行政处罚教育功能的制度化、原则化表达，是对“处罚与教育相结合”原则的深化与延伸。

比例原则的内在要求。比例原则作为行政法的帝王条款，要求行政机关采取的行政手段必须必要、适当、最小侵害。相较于事后严厉处罚，事前预防手段以非强制、低成本的方式实现治理目标，对相对人权益的侵害最小，治理效果最优，符合比例原则的核心要义，是行政权谦抑性与合理性的具体体现。

（三）行政违法预防原则与现有行政处罚基本原则的关系

我国《行政处罚法》确立的处罚法定、公正公开、过罚相当、处罚与教育相结合等基本原则，构成了行政处罚的基础规范体系，行政违法预防原则并非对现有原则的否定或替代，而是与之相互衔接、互为补充的有机组成部分。

其一，处罚法定原则是行政违法预防原则的前提。行政违法预防必须在法律授权的范围内实施，行政机关不得超越职权、违反法定程序实施预防措施，预防手段的设定与适用必须符合法律规定，杜绝以“预防”为名滥用行政权。

其二，过罚相当原则是行政违法预防原则的保障。行政违法预防原则要求处罚幅度与违法事实、性质、情节及社会危害程度相适应，同时兼顾预防再违法的需求，既避免轻过重罚，也防止重过轻罚无法实现警示效果，确保处罚与预防、惩戒与教育的平衡。

其三，处罚与教育相结合原则是行政违法预防原则的基础。处罚与教育相结合聚焦于处罚实施中的事后教育，而行政违法预防原则将教育、引导的环节前移至事前、事中，覆盖了违法治理的全流程，是对处罚与教育相结合原则的拓展与升华。

其四，公正公开原则是行政违法预防原则的支撑。行政机关实施预防措施、作出行政处罚，必须公开依据、程序、结果，保障相对人的知情权、陈述权、申辩权，确保预防与处罚行为公平公正，获得社会公众的认同与遵守。

二、将行政违法预防确立为行政处罚基本原则的正当性与必要性

（一）正当性：契合行政处罚的制度初衷与法治价值

回归行政处罚的立法目的。《行政处罚法》第一条明确规定，立法目的是“规范行政处罚的设定和实施，保障和监督行政机关有效实施行政管理，维护公共利益和社会秩序，保护公民、法人或者其他组织的合法权益”。这一目的并非单纯惩戒违法行为，而是通过规制手段维护秩序、保障权益。将行政违法预防确立为基本原则，能够让行政处罚回归“防患于未然”的制度初衷，从源头减少违法行为对公共利益与公民权益的损害，实现行政处罚的终极价值。

彰显行政法的权益保障理念。现代行政

法以保障公民、法人及其他组织的合法权益为核心，行政处罚作为侵益性行政行为，一旦实施即会对相对人的财产权、名誉权、经营权等造成限制或剥夺。行政违法预防原则通过事前引导、事中纠错，避免相对人因违法而受到处罚，本质上是对相对人合法权益的提前保护，契合法治政府“以人为本”的治理理念。

符合行政权的服务型定位。服务型政府要求行政机关从“管理型”向“服务型”转型，行政权的运行不仅是规制与惩戒，更包含服务、指导、帮扶等内容。行政违法预防原则要求行政机关主动为相对人提供法律指引、合规建议、风险预警，将执法与服务相结合，体现了行政权的服务属性，是服务型政府建设在行政处罚领域的具体落实。

（二）必要性：破解行政处罚实践困境的现实需求

破解“以罚代管”“重罚轻管”的执法顽疾。当前行政执法实践中，部分行政机关受执法考核、财政利益等因素影响，将行政处罚作为完成任务、获取收益的手段，忽视了对违法行为的源头治理。“罚了再犯、犯了再罚”的恶性循环普遍存在，生态环境、市场监管、交通运输等领域尤为突出。将行政违法预防确立为基本原则，能够从制度层面约束行政机关的执法行为，倒逼执法模式从“事后处罚”向“事前预防”转变，根治“以罚代管”的执法顽疾。

降低执法成本与社会治理成本。事后行政处罚需要投入大量的人力、物力、财力进行调查、取证、执行，且违法行为一旦发生，会造成公共利益、社会秩序的不可逆损害，后续修复成本极高。而行政违法预防以事前预警、普法宣传、合规指导为主要手段，成本低、效率高，能够从源头减少违法行为的发生，大幅降低行政执法成本与社会治理成本，提升行政治理的效能。

化解执法矛盾，优化营商环境。过度依赖惩戒性处罚，容易引发行政相对人的抵触情绪，导致暴力抗法、信访投诉等执法矛盾，影响政府公信力。对于市场主体而言，不合理的处罚还会制约企业发展，破坏营商环境。行政违法预防原则强调柔性执法、源头治理，通过非强制手段引导市场主体合规经营，既减少了执法冲突，又为市场主体营造了宽松、公平、可预期的法治环境，契合优化营商环境的国家战略。

应对风险社会的新型治理挑战。随着经济社会的快速发展，生态环境、食品安全、公共卫生、数据安全等领域的新型违法行为不断涌现，其危害具有隐蔽性、扩散性、不可逆性，一旦发生即会造成严重后果。传统事后惩戒模式无法有效应对此类风险，唯有确立行政违法预防原则，推动行政机关主动开展风险排查、预警防控、源头治理，才能有效防范系统性风险，维护社会公共安全。

（三）可行性：具备立法基础与实践支撑

立法层面的制度铺垫。我国现行法律法规已蕴含行政违法预防的理念，《行政处罚法》修订后新增的“首违不罚”“轻微不罚”“责令改正前置”等制度，均体现了预防为主、教育为先的执法导向；现行的《行政强制法》《行政许可法》《安全生产法》《环境保护法》等法律，也明确规定了行政机关的风险告知、合规指导、隐患排查等预防职责，为行政违法预防原则的确立提供了坚实的立法基础。

实践层面的经验积累。成都市《关于全面推广行政处罚“三张清单”制度推进审慎包容柔性执法的指导意见》，首次在全国推广柔性执法和行政处罚“三张清单”制度，

创造性地将柔性执法细化为设置“观察期”、设置“过渡期”、预警提示、容缺执法、守信激励等可操作性方式，寓执法于服务之中，融处罚于教育之中，避免企业因小过失贻误大发展，让市场主体真正感受到“有温度的执法”。近年来，全国多地行政执法机关开展了柔性执法、预警执法、合规指导等实践探索，市场监管部门的“告知承诺制”、生态环境部门的“企业环保合规指导”、城管部门的“劝导式执法”等，均取得了良好的治理效果，得到了社会公众与市场主体的广泛认可。这些实践经验为行政违法预防原则的落地实施提供了可复制、可推广的模式。

三、行政违法预防原则作为行政处罚基本原则的适用规则

行政违法预防原则的确立，并非抽象的价值倡导，而是需要明确具体的适用规则，规范行政机关的执法行为，确保原则落到实处。结合行政处罚的实践特点，该原则的适用规则主要包含以下四个方面。

（一）预防措施优先适用规则

行政机关在面对行政违法风险或轻微违法行为时，应当优先适用非处罚性预防措施，不得直接实施行政处罚。具体而言，对于尚未发生但存在违法隐患的行为，行政机关应当通过普法宣传、风险告知、行政指导、警示告诫等方式，引导相对人消除隐患；对于首次发生、情节轻微、没有造成危害后果的违法行为，应当先责令改正、进行批评教育，相对人及时改正的，不予行政处罚。

预防措施优先适用规则，是行政违法预防原则的核心体现，要求行政机关摒弃“处罚优先”“以打开路”的思维，将预防作为执法的第一选择，最大限度减少行政处罚的适用，实现“无违法、不处罚”的治理目标。

（二）处罚裁量预防导向规则

行政机关在行使行政处罚裁量权时，必须将是否有利于预防行政违法作为重要裁量因素，实现裁量权行使的预防导向。一是在处罚种类选择上，优先适用警告、通报批评等声誉罚，责令停产停业、限制开展生产经营活动等行为罚，减少高额罚款等财产罚的适用，突出处罚的警示与纠错功能；二是在处罚幅度确定上，综合考量相对人的违法情节、整改态度、守法记录，对主动消除或减轻违法后果、积极配合执法的，依法从轻、减轻处罚，对屡教不改、拒不整改的，依法从重处罚，通过差异化裁量实现预防再违法的效果；三是在处罚决定作出时，明确告知相对人违法的原因、整改的要求、再违法的后果，强化处罚的教育警示作用。

（三）全程预防闭环规则

行政违法预防应当贯穿行政处罚的事前、事中、事后全流程，形成闭环治理体系。事前，行政机关应当常态化开展普法宣传、合规培训、风险排查，向社会公众与市场主体公示执法依据、违法情形、法律责任，提升相对人的守法意识；事中，对正在发生的违法行为，及时制止、责令改正，通过劝导、告诫等柔性手段纠正违法行为，避免危害后果扩大；事后，建立违法回访机制，督促相对人落实整改要求，建立合规管理制度，同时总结违法规律，优化预防措施，实现“查处一起、整改一片、预防一类”的效果。

（四）预防措施合法性规则

行政机关实施行政违法预防措施，必须遵守处罚法定原则与程序正当原则，不得滥用预防权侵害相对人合法权益。一是预防措施必须有法律、法规、规章的明确依据，不得超越职权设定或实施预防措施；二是实施

预防措施应当遵循法定程序，保障相对人的陈述权、申辩权，不得采取强迫、威胁、刁难等非法手段；三是预防措施应当适度、合理，不得超出预防违法的必要限度，杜绝“过度预防”“变相处罚”等违法行为。

四、行政违法预防原则的配套制度构建

将行政违法预防确立为行政处罚基本原则，需要完善配套制度体系，为原则的实施提供制度保障，确保行政违法预防从理念转化为具体的执法实践。

（一）完善行政处罚事前预防制度

建立行政违法风险预警制度。行政机关应当结合执法实践，梳理本领域行政违法的高发类型、风险节点、成因规律，建立行政违法风险数据库，通过大数据分析、智能化监测等手段，向社会公众、市场主体精准推送违法风险预警信息，提前提示违法隐患，引导相对人主动防范。

健全行政指导与合规指导制度。将行政指导作为行政违法预防的核心手段，制定统一的行政指导规范，明确行政指导的适用范围、方式、程序。针对企业等市场主体，推行合规指导制度，由行政机关为企业提供定制化的法律合规建议，帮助企业建立内部合规管理体系，从源头防范违法风险。

落实责令改正前置制度。明确责令改正是行政处罚的前置程序，除法律另有规定外，行政机关发现违法行为后，必须先作出责令改正通知书，要求相对人限期改正违法行为；相对人在限期内改正完毕、没有造成危害后果的，不予行政处罚，杜绝“只罚不改”“罚后仍违”的现象。

（二）优化行政处罚柔性执法制度

细化首违不罚、轻微不罚制度。以行政违法预防原则为指导，制定各领域首违不罚、轻微不罚清单，明确适用情形、认定标准、实施程序，扩大柔性执法的适用范围。对于初次违法、危害轻微、主动改正的违法行为，一律不予处罚，以教育、告诫替代惩戒，体现执法的温度与人性化。

建立行政处罚说理式文书制度。在行政处罚决定书中，不仅载明违法事实、处罚依据、处罚内容，还应当详细说明处罚的裁量理由、预防违法的目的、整改的具体要求，让相对人知晓“为何罚、罚多少、如何改”，强化处罚的教育与预防功能。

推行违法整改回访制度。行政处罚作出后，行政机关应当在规定期限内对相对人进行回访，核查整改落实情况，提供后续的法律指导与帮助。对整改到位的，建立守法档案；对未整改到位的，督促限期整改，确保违法行为彻底纠正，防范再违法发生。

（三）健全执法监督与考核评价制度

当前，行政机关一般采取“办了多少案”“罚了多少款”等指标考核执法机关是否履行了监督管理职责，一些地方还直接下达罚款任务，甚至提出“目标为王”“目标大如天”等十分荒唐的口号。笔者认为当下，应当完善预防导向的执法考核机制。改革传统以处罚数量、罚款金额为核心的执法考核指标，将行政违法预防成效、普法宣传效果、整改落实率、群众满意度等作为执法考核的核心指标，引导行政机关从“重处罚数量”向“重预防效果”转变。

强化对预防执法的监督检查。建立行政执法监督机制，对行政机关落实行政违法预防原则的情况进行常态化监督，重点查处“以罚代管”“滥用预防权”“变相处罚”等违法行为，将行政违法预防原则的实施情况纳入

法治政府建设考评体系。前述已经明确《行政执法监督条例》中“预防”，为将行政违法预防纳入监督提供了制度保障。

建立执法责任追究制度。对于行政机关及其工作人员违反行政违法预防原则，应当实施预防措施而未实施、滥用预防措施侵害相对人权益、违规实施行政处罚的，依法追究其行政责任；造成相对人合法权益损害的，依法承担赔偿责任。

（四）强化社会共治与普法宣传制度

构建多元协同的预防治理体系。坚持社会共治理念，推动行政机关、行业协会、企业、社会组织、公民共同参与行政违法预防，发挥行业协会的自律作用、企业的主体责任、社会组织的监督作用，形成“政府监管、行业自律、主体守法、社会监督”的违法预防格局。

常态化开展精准化普法宣传。行政机关应当针对不同领域、不同群体的特点，开展精准化、常态化的普法宣传，通过案例解读、线上培训、现场宣讲等方式，普及法律知识、明确违法责任、弘扬守法理念，提升全社会的法治意识，营造自觉守法、主动防违的社会氛围。

行政处罚的制度演进，始终与行政法治的发展、治理理念的升级同频共振。从单一惩戒到惩戒与教育结合，再到以预防为核心的多元治理，是行政处罚制度现代化的必然趋势。将行政违法预防确立为行政处罚的基本原则，既是对现代行政法风险预防、权益保障、服务行政理念的践行，也是破解“以罚代管”执法顽疾、降低治理成本、优化营商环境、应对风险社会挑战的现实选择。

行政违法预防原则的确立，并非否定行政处罚的惩戒功能，而是让行政处罚回归“预防为主、惩戒为辅”的制度初衷，实现处罚与教育、规制与治理、权力与权利的有机统一。通过明确该原则的内涵定位、适用规则与配套制度，推动行政执法从“事后惩戒”向“源头预防”转型，从“管理本位”向“服务本位”升级，能够全面提升行政处罚的法治化、科学化、人性化水平，为法治政府建设、社会治理现代化提供坚实的制度支撑。

在全面依法治国的时代背景下，行政违法预防原则必将成为行政处罚制度的核心价值导向，推动行政权在法治轨道上规范运行，实现维护公共秩序、保障公民权益、促进社会和谐的终极目标，让法治成为社会治理的最优方式与全民共识。

参考文献：

[1]全国人民代表大会常务委员会．中华人民共和国行政处罚法（2021修正）[Z]．2021．1．22

[2]应松年．行政处罚法教程 [M]．法律出版社．2012

[3]熊樟林．行政处罚的目的 [J]．国家检察官学院学报．2020．5

[4]全国人民代表大会常务委员会．中华人民共和国行政强制法 [Z]．2011．6．30

[5]全国人民代表大会常务委员会．中华人民共和国行政许可法 [Z]．2003．8．27

[6]姜明安．行政法与行政诉讼法（第七版）[M]．北京大学出版社．2019

[7]胡建淼．行政法学（第五版）[M]．法律出版社．2023

[8]【德】乌尔里希·贝克．何博文译．风险社会 [M]．译林出版社．2004

[9]王贵松．论行政处罚的制裁性 [J]．法商研究．2020．6

[10]赵鹏．风险社会的自由与安全——风险规制的兴起及其对传统行政法原理的挑战 [J]．交大法学．2011．1

[11]谭冰霖．行政处罚的预防目的及其规范建构 [J]．法学研究．2024．6

[12]国务院办公厅．关于进一步优化营商环境降低市场主体制度性交易成本的意见 [Z]．2022．9．7

责任编辑 张树彦