

“首违不罚”政策在食品安全领域的适用与争议

邵 将

(宁波财经学院国际经济贸易学院, 浙江 宁波 315000)

摘要: 2021 年修订的《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条确立“首违不罚”制度后, 该制度在食品安全领域的适用引发学界与实务界的广泛关注。文章以《中华人民共和国食品安全法》第一百二十六条为逻辑起点, 结合市场监管总局《市场监管行政处罚违法行为首违不罚清单(一)》及地方实践, 如北京市“过期食品免罚需货值金额 ≤ 200 元”、上海市“特殊食品混放销售免罚”规则, 系统分析了食品安全领域“首违不罚”的适用逻辑与制度张力。该制度在回应优化营商环境政策导向的同时, 面临《中华人民共和国行政处罚法》原则性规定与地方细则碎片化的冲突, 以及食品安全高风险属性与企业容错空间的价值失衡。通过规范分析与实证考察, 提出了一种构建全国统一的食品安全免罚裁量基准、建立“免罚+信用监管+再犯从重”联动机制、将高风险违法行为排除适用等优化路径, 以期在保障食品安全与维护市场活力之间实现动态平衡。

关键词: 食品安全; 首违不罚; 行政处罚; 风险防控; 营商环境

Application and controversy of "no penalty for first violation" policy in the field of food safety

SHAO Jiang

(College of International Economics & Trade, Ningbo University of Finance & Economics, Ningbo, Zhejiang 315000, China)

Abstract: After the revision of Article 33 of the *Law of the People's Republic of China on Administrative Penalty* in 2021 established the "no penalty for first violation" system, its application in the field of food safety has attracted significant attention from both academic and practical communities. This study starts with Article 126 of the *Food Safety Law of the People's Republic of China*, and combine with the *List of Administrative Violations Not Subject to Penalties for First Offenses* issued by the State Administration for Market Regulation and local practices, such as Beijing's rule that "expired food is exempt from penalty if the value of the goods is ≤ 200 yuan" and Shanghai's rule that "special foods sold together are exempt from penalty". The application logic and institutional tension of "no penalty for first violation" in the food safety domain are systematically analyzed. While responding to the policy orientation of optimizing the business environment, this system faces the conflict between the principle-based provisions of the *Law of the People's Republic of China on Administrative Penalty* and the fragmentation of local regulations, as well as the value imbalances between the high-risk nature of food safety and the fault-tolerance space for enterprises. Through normative analysis and empirical examination, an optimization path has been proposed, including establishing a unified national benchmark for food safety exemption from penalties, setting up a linkage mechanism of "exemption from penalty+credit supervision+heavier penalties for repeat offenders" and excluding high-risk illegal acts from application, to achieve a dynamic balance between ensuring food safety and maintaining market vitality.

Keywords: food safety; no penalty for first violation; administrative penalty; risk prevention; business environment

基金项目: 教育部人文社会科学研究规划基金项目(编号: 21YJA820018)

通信作者: 邵将(1977—), 女, 宁波财经学院副教授, 硕士。E-mail: qinpaicat@163.com

收稿日期: 2025-06-12 改回日期: 2025-11-15

引用格式: 邵将. “首违不罚”政策在食品安全领域的适用与争议[J]. 食品与机械, 2026, 42(4): 81-87.

Citation: SHAO Jiang. Application and controversy of "no penalty for first violation" policy in the field of food safety[J]. Food & Machinery, 2026, 42(4): 81-87.

近年来,为回应公众对食品安全事件的强烈关切,中国在立法与执法层面呈现出显著的“重典治乱”倾向。这一政策导向的形成,源于社会对食品安全风险的零容忍态度以及“严惩重罚”的民意压力。2015年修订的《中华人民共和国食品安全法》通过大幅提高罚款额度、增设资格罚等手段,试图以刚性惩戒遏制违法行为。然而,“重罚严惩”模式在实践中逐渐暴露出双重困境:① 刚性处罚压缩执法裁量空间,导致小微市场主体因标签瑕疵等技术性违规面临生存危机;② “以罚代管”倾向推高执法成本,基层监管部门陷入“疲于查处轻微案件、疏于防控重大风险”的治理悖论。

鉴于此,2021年《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条创设的“首违不罚”制度,为破解上述困境提供了新路径。该制度的确立包含双重政策动机,一方面,通过“教育优先”的柔性执法理念,引导企业主动纠错而非被动受罚,将有限的监管资源集中于高风险领域;另一方面,契合“放管服”改革中优化营商环境的顶层设计,为市场主体特别是中小微企业提供“容错修复”空间,避免过度惩戒抑制市场活力。在食品安全领域,这一制度通过设定“初次违法、后果轻微、及时改正”的三重过滤机制,既坚守“不发生系统性风险”的底线,又实现执法成本与违法成本的动态平衡,体现了现代行政法“比例原则”与“效能原则”的深度融合。

与其他领域相比,食品安全领域的“首违不罚”适用更具特殊性。一方面,食品生产经营链条长、主体多元,微小违法可能引发系统性风险。例如,《中华人民共和国食品安全法》第一百二十六条明确规定,食品生产企业未建立食品安全管理制度、未定期检查食品安全状况等行为,即便未造成实际危害后果,仍需承担警告或罚款责任。另一方面,食品安全直接关联公众健康,社会对“免于处罚”的容忍度更低。市场监管总局2025年发布的《市场监管行政违法行为首违不罚清单(一)》虽将“经营超过保质期食品”等8类行为纳入免罚范围,但设定了“货值金额≤500元”“未发生食源性疾病”等严格条件^[1]。当前学界对食品领域“首违不罚”制度的研究已形成三大共识,在制度困境层面,黄浩霖等^[2]指出,该制度存在自由裁量权边界模糊、基层执法标准不统一等问题,具体表现为“首违”认定缺乏量化指标、“不罚”程序规范性不足。价值平衡层面,周雨轩^[3]强调,需在“重典治乱”与优化营商环境之间寻求平衡,但现有政策工具尚未完全实现“宽严相济”的执法目标。模式转型层面,赖诗攀等^[4]认为,中国食品安全治理正经历从柔性预防到重典治乱的模式变革,但地方实践中仍存在“运动式执法”与“选择性执法”并存的现象。

与现有研究相比,文中的差异化贡献体现在以下方面:① 研究视角创新。突破传统制度分析框架,结合中国

地方实践,构建“中央政策框架—地方实施细则—企业反馈”的三维分析模型。② 提出“预防性容错”理论,即在确保食品安全底线的前提下,通过信用监管、公益减罚等创新手段,将“首违不罚”从单纯的处罚减免升级为系统性治理工具。

当前政策适用面临三重矛盾:① 《中华人民共和国行政处罚法》原则性规定与地方细则碎片化的冲突,如“初次违法”的认定周期存在2年与5年差异;② 食品安全高风险属性与免罚制度的张力,典型如《中华人民共和国食品安全法》对“致病性微生物超标”设定最低5万元罚款,但“首违不罚”可能削弱其威慑力;③ 程序规则模糊导致类案不同判,例如“危害后果轻微”的认定依赖主观裁量。

1 “首违不罚”的立法与实践动因

1.1 《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条的柔性执法导向

2021年修订的《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条首次以法律形式确立“首违不罚”制度,其核心在于通过“教育优先、处罚为辅”的柔性执法理念,实现行政执法的法理逻辑与社会效果的统一。该条款明确规定,对“初次违法且危害后果轻微并及时改正”的行为可不予处罚,既回应了“放管服”改革中优化营商环境的政策诉求,也体现了行政法“过罚相当”原则的深化应用^[5]。

在食品安全领域,这一制度设计具有特殊价值。传统监管模式下,《中华人民共和国食品安全法》对违法行为采取“重典治乱”策略,如第一百二十四条规定对经营过期食品、超范围使用添加剂等行为最低罚款5万元。然而,此类刚性处罚在实践中暴露出“小案重罚”“以罚代管”等问题,尤其对小微企业形成过重负担。“首违不罚”的引入,通过区分违法行为的主观过错、危害程度与改正效果,为市场主体提供了容错空间。

而从法律原则看,“首违不罚”是比例原则在行政执法中的具体体现。比例原则要求行政手段与目的之间保持适度平衡,避免过度干预。在食品安全监管中,对初次违法且及时整改的轻微行为免于处罚,既通过教育引导实现违法行为的纠正,又减少对企业正常经营的干扰,符合“最小损害”要求。此外,该制度与《中华人民共和国行政处罚法》第五条“处罚与教育相结合”原则形成呼应,强调通过责令改正、约谈指导等非强制性手段替代单纯惩罚,推动监管从“事后追责”向“事前预防”转型。这些规则通过量化标准与程序规范,既增强了政策的可操作性,又防止自由裁量权滥用。值得注意的是,部分地区探索将信用监管与免罚制度联动,如苏州市吴江区对适用免罚的企业加强后续抽检频次,对再犯行为从重处罚,形成“容错—监管—惩戒”的闭环机制。

1.2 优化营商环境的政治诉求

“首违不罚”政策在食品安全领域的推行,深度嵌入国家治理现代化的战略框架,成为优化营商环境的重要抓手。党的二十大报告明确提出“构建全国统一大市场”“完善产权保护、市场准入、公平竞争、社会信用等市场经济基础制度”,而柔性执法正是落实这一部署的具体实践。国务院《优化营商环境条例》将“推行包容审慎监管”列为法定要求,市场监管总局2025年发布的《首违不罚清单(一)》进一步将“经营过期食品货值金额≤500元且未造成食源性疾病”等8类食品违法行为纳入免罚范围,通过“容错纠错”降低企业合规成本。在食品安全领域,这一政策诉求具有鲜明行业特性^[6]。国务院前总理李克强曾在国务院常务会议上强调“用改革的办法打造市场化法治化国际化营商环境”,而“首违不罚”通过减少行政干预、降低制度性交易成本,与“证照分离”“跨省通办”等改革举措共同构成优化营商环境的制度组合拳。这一逻辑在食品安全领域尤为重要——通过柔性执法减轻企业负担,有助于稳定食品产业链供应链。

1.3 食品安全领域的特殊性

食品行业中小微企业占比超90%,其合规能力较弱,易因标签瑕疵、台账缺失等技术性违法面临高额处罚。例如,《中华人民共和国食品安全法》第一百二十五条对标签不符合规定的行为最低罚款5000元,而“首违不罚”允许企业通过整改豁免处罚,既避免“小错重罚”对企业生存的冲击,又推动其从“被动受罚”转向“主动合规”。合肥市庐阳区四里河市场监管所办理的首例食品标签错误免罚案件中,涉事企业在接受教育后全面升级质量管理体系,印证了政策对市场活力的激活效应。

2 “首违不罚”政策的适用机制与争议

2.1 政策适用条件与程序

2.1.1 市场监管总局《首违不罚清单》适用现状 市场监管总局于2025年发布的《首违不罚清单(一)》,为食品安全领域的柔性执法提供了国家级裁量框架。该清单明确将四类食品安全违法行为纳入免罚范围:经营过期食品货值金额≤500元且未售出、标签瑕疵、特殊食品混放销售以及食用农产品非主观违规,并设定“两年内无同类违法记录”“立即改正”等刚性条件^[7]。例如,对经营过期食品的免罚需同时满足货值金额限制、未造成食源性疾病、及时整改等5项要件,且学校食堂等重点场所被排除在外。这一清单既回应了《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条的原则性规定,又通过量化标准降低了执法随意性。

但现在清单制度的实践仍面临多重挑战:①法律位阶冲突。《中华人民共和国食品安全法》第一百二十四条对“致病性微生物超标”等行为设定最低5万元罚款,而

《首违不罚清单》将同类行为纳入免罚范围,可能引发“下位法突破上位法”的争议。②技术标准模糊。例如,标签瑕疵的“轻微性”认定缺乏具体指引,执法中易出现“同案不同判”。③高风险领域豁免争议。部分地方将“未取得食品经营许可”纳入免罚范围,但该行为本质上违反《中华人民共和国食品安全法》第三十五条的强制性规定,可能削弱市场准入制度的严肃性。

2.1.2 核心构成要件 “首违不罚”政策在食品安全领域的适用需严格满足3项核心要件:初次违法、危害后果轻微、及时改正。其中,初次违法的认定需以“领域—时间—空间”三维框架为基础,即违法行为需为同一食品安全监管领域内、两年追溯周期内无同类违法记录,且未跨区域重复发生。例如,某食品厂首次因标签瑕疵被查,若其两年内未在同一领域或跨区域发生同类问题,方可视为“初次”。危害后果轻微需综合货值金额、风险等级及实际影响判断,如经营过期食品货值≤500元且未引发食源性疾病;及时改正则要求企业主动纠错并在限期内提交整改证明。三者缺一不可,既避免“一刀切”执法,又守住食品安全底线。

2.1.3 执行程序 一般来说,食品安全领域“首违不罚”的执行程序需遵循“合法性审查—柔性处置—风险防控”的闭环逻辑。执法机关首先需通过立案前初查,核查是否符合“初次违法”“后果轻微”等法定要件,如调取企业信用记录、现场勘验违法事实。进入调查程序后,须制作《现场检查笔录》《询问笔录》,固定证据并告知当事人陈述申辩权。决定环节实行分级审批制,对符合免罚条件的案件,经执法部门集体讨论后,制发《不予行政处罚决定书》,载明违法事实、免罚理由及整改要求。同时,同步启动教育引导程序,通过行政约谈、合规培训等方式督促企业完善内控机制,如苏州市吴江区对免罚企业开展食品安全管理专项指导。后续监管强调动态跟踪,执法机关需在整改期限届满后进行复查,确认是否完成改正;对适用免罚的企业,纳入“双随机”抽查高频监管名单,并建立再犯风险预警机制。程序全程留痕,确保免罚决定可追溯、可监督,既体现执法温度,又防范程序失当风险^[8]。

2.2 政策适用的矛盾与风险

2.2.1 标准模糊性争议 食品安全领域“首违不罚”的政策适用面临显著的标准模糊性争议,集中体现为要件裁量的规范弹性与效果裁量的类型局限,导致执法实践陷入“类案不同判”与“手段机械化”的双重困境。

从要件裁量看,《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条规定的“初次违法”“危害后果轻微”“及时改正”三大要件,在食品安全领域缺乏精细化的法律释义。以“初次违法”为例,市场监管总局《首违不罚清单(一)》仅规定“两年内无同类违法记录”,但未明确“同类”是否限于同一违法条款或同一性质行为,地方实践中出现“地域限

定”与“周期差异”的分歧。这种模糊性导致执法机关对“初次”的认定依赖主观判断,如合肥市某企业因跨区经营出现同类违法时,是否适用免罚引发争议。“危害后果轻微”的量化标准更显混乱。法律仅笼统提及“轻微”,市场监管总局清单设定“货值金额 ≤ 500 元且未造成食源性疾病的”门槛,但未区分预包装食品与散装食品、普通食品与特殊食品(如婴幼儿配方食品)的风险差异。

“及时改正”的程序要件亦存争议。法律未明确“及时”的时间跨度与整改验收标准,实践中出现“当场改正”与“限期整改”的区分,但缺乏统一指引。柳州市对未取得食品经营许可的小作坊免罚时,仅要求“10日内补办许可”,而合肥市要求涉事企业提交包含整改前后对比照片的书面报告,程序严格程度差异显著,导致“改正是否彻底”难以有效评估。

效果裁量的类型单一化加剧了标准困境。当前规范仅允许“不予处罚”一种效果,无法覆盖危害后果介于“轻微”与“一般”之间的中间地带。例如,某企业首次违规使用低剂量食品添加剂,按现有规则要么免罚,要么顶格罚款5万元,缺乏“从轻处罚”的过渡选项。这种“非此即彼”的裁量结构,迫使执法机关或因担心问责而放弃免罚,或因缺乏细化标准而不当豁免,形成“过严”与“过宽”并存的治理失衡。

规范模糊性的深层根源在于立法衔接不足。《中华人民共和国食品安全法》未对《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条作出领域专属细化,市场监管总局清单与地方规则又侧重操作性而忽视法理统一,导致“初次违法”的法律认定与事实认定脱节、“轻微后果”的技术标准与风险评估割裂。这种局面不仅削弱政策公信力,更可能诱发企业“策略性违法”——通过拆分违法次数、控制货值金额等方式规避处罚,背离“首违不罚”的教育预防初衷。

综上,标准模糊性争议本质上是法律原则的普遍性与食品安全监管特殊性的冲突显现。若不通过裁量基准的统一制定与动态调整加以破解,将持续制约政策效能,危及“柔性执法”与“风险防控”的平衡根基。

2.2.2 食品安全隐患 “首违不罚”政策在释放市场活力的同时,也潜藏着食品安全隐患的放大风险。一方面,免罚制度可能弱化企业合规动力,催生“侥幸心理”。部分中小微企业可能将“首次容错”异化为“违法试错”,如某便利店因标签瑕疵被免罚后,未建立常态化自查机制,半年内再次因同类问题被查处。另一方面,“危害后果轻微”的模糊认定可能掩盖实质风险——某企业首次经营过期2d的预包装食品被免罚,但其存储环境监测显示温湿度异常,存在微生物超标隐患,而现有标准未将此类“过程性风险”纳入评估体系。政策适用可能导致风险排查的“漏网地带”。《首违不罚清单》将“未造成食源性疾

病”作为免罚前提,但部分违法行为的危害具有滞后性(如长期摄入低剂量违禁添加剂),短期难以显现后果。地方实践中,对“及时改正”的形式化认定(如仅要求更换标签而未追溯供应链问题),使得企业未能从源头消除风险隐患。此外,高风险领域的豁免边界争议(如未取得食品经营许可的小作坊免罚),可能间接冲击市场准入制度,为“黑作坊”提供生存空间。这些隐患本质上反映了“柔性执法”与“风险防控”的内在张力。若缺乏对食品生产经营全过程的风险评估与动态监管,“首违不罚”可能从“容错纠错”异化为“风险纵容”,危及公众健康底线^[9]。尽管“首违不罚”的政策框架已初步建立,但其适用仍面临立法与执法的深层矛盾。

3 立法与执法的结构性矛盾

3.1 《中华人民共和国行政处罚法》原则性与地方细则碎片化的冲突

《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条确立的“首违不罚”制度,在食品安全领域呈现“上位法原则性指引一下位法碎片化实施”的结构性张力。作为一般法,该条款仅规定“初次违法且危害后果轻微并及时改正”的概括性要件,而《中华人民共和国食品安全法》未针对行业特性作出专属细化,导致地方实践依赖裁量基准与免罚清单填补规范空白,却因缺乏统一法理框架陷入“各自为政”的治理困境。

从规范构造看,法律要件的不确定性在食品安全领域被显著放大。《中华人民共和国行政处罚法》对“初次违法”未明确时间跨度与地域范围,市场监管总局《首违不罚清单(一)》虽规定“两年内无同类违法记录”,但未界定“同类违法”的法律适用边界。地方实践中,北京市将“初次”限定为“辖区内两年内首次同类违法”,上海市则以“五年内无记录”为标准,导致跨区域经营企业的违法认定出现分歧。这种“周期差”与“地域差”直接破坏法律适用的统一性,如某连锁超市在京、沪两地分店因同类标签瑕疵被查处,北京分店因周期未满两年被处罚,上海分店却因周期较长获免罚,暴露标准碎片化对执法公信力的侵蚀。

规定的“危害后果轻微”的量化标准分歧更为突出。法律仅笼统提及“轻微”,市场监管总局清单设定“货值金额 ≤ 500 元且未造成食源性疾病的”基础门槛,但未区分食品类别、风险等级的差异。这种“一省一标”的局面,导致同类案件在不同区域出现“罚与不罚”的迥异结果——某经销商经营过期饼干货值300元,在北京市因超门槛被罚款5000元,在安徽省可能因主观无故意被免罚,严重违背“过罚相当”原则。《中华人民共和国行政处罚法》未明确免罚决定的审查程序与后续监管措施,地方实践中,柳州市对未取得食品经营许可的小作坊免罚时仅要求

“10日内补办许可”，合肥市则要求提交包含整改前后对比照片的书面报告并接受现场复查。这种程序严格程度的差异，导致“及时改正”的实质效果参差不齐：部分企业通过形式整改规避处罚，却未建立长效合规机制；执法机关因缺乏统一程序指引，易陷入“过度审慎”或“过度宽松”的双重误区。

当然，《中华人民共和国食品安全法》作为领域专属法，未对《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条作出配套解释，市场监管总局清单与地方规则又侧重操作性而忽视法理统一，形成“上位法给空间一下位法填内容”的被动式立法格局。这种模式导致“初次违法”的法律认定与事实认定脱节，“危害后果轻微”的技术标准与风险评估割裂。更关键的是，地方细则常因监管压力与产业保护导向而弹性化，如部分食品产业重镇为扶持小微企业，擅自扩大免罚范围至“未取得许可但承诺整改”的行为，实质突破《中华人民共和国食品安全法》第三十五条市场准入的强制性规定，引发“下位法僭越上位法”的合法性争议。这种结构性冲突不仅导致执法混乱，更可能诱发制度性风险。企业利用地域标准差异实施“策略性违法”，如在免罚门槛宽松地区集中处理过期食品；执法机关因担心免罚决定被复议撤销，倾向于对模棱两可的案件“从严处罚”，反向限缩政策适用空间^[10]。若不通过国家级裁量基准的统一制定与动态调整机制加以破解，“首违不罚”将难以在食品安全领域实现“法治统一”与“治理效能”的平衡，最终背离制度设计的初衷。

3.2 法益平衡难题

食品安全领域“首违不罚”的制度设计，本质上是对“公众健康权”与“企业经营权”的价值调适，却在实践中陷入“安全底线”与“市场活力”的平衡困境。一方面，食品安全直接关联生命健康，《中华人民共和国食品安全法》第一条开宗明义将“保障公众身体健康和生命安全”列为首要立法目的，要求对违法行为保持刚性约束；另一方面，“首违不罚”作为优化营商环境的政策工具，需为中小微企业留出容错空间，避免“严管”窒息市场活力^[11]。这种法益冲突在“危害后果轻微”的要件认定中尤为凸显——如何区分“轻微瑕疵”与“实质风险”，成为考验制度理性的核心命题。

从规范层面看，《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条的“可以不予处罚”赋予执法机关裁量空间，但《中华人民共和国食品安全法》中“最低罚款5万元”“吊销许可”等刚性责任条款，与柔性执法形成张力。例如，对首次经营过期食品的行为，免罚可能被质疑“轻忽健康风险”，而顶格处罚则可能压垮小微商户。市场监管总局《首违不罚清单（一）》试图通过“货值金额≤500元+未造成食源性疾病的”双重限定破解这一矛盾，却因未建立风险分级机制而陷入“一刀切”困境——普通预包装食品与

婴幼儿配方食品的过期行为被等同对待，忽略后者可能引发的高危害后果。食品安全危害具有隐蔽性、累积性特征，如长期摄入低剂量违禁添加剂的健康风险难以即时显现，而当前“首违不罚”仅以“未造成现实损害”为豁免条件，未将“风险概率”“整改能力”等纳入考量。

4 构建“首违不罚”政策的动态平衡机制

4.1 制定全国性食品安全免罚裁量基准

一般而言，将法律规范中不确定性概念具体化的通行方法，即是设定相关的行政裁量基准，以此来控制行政裁量的运作、提升行政裁量的品格。而建立全国统一的食品安全免罚裁量基准，是破解当前“首违不罚”标准模糊、适用混乱的核心路径。相较于生态环境等监管领域，食品安全监管呈现出更强的技术复杂性与风险敏感性特征。为切实贯彻《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条确立的“首违不罚”原则，亟需通过制定精细化的免罚裁量基准，将抽象法律条款转化为具有可操作性的执法规范，以期实现“柔性执法”与“精准监管”的价值统一^[12]。

关于“初次违法”的认定，应确立“时间—领域—地域”三维标准。在时间维度上，以违法行为发生前两年内作为追溯周期核查同类违法记录；在领域维度上，严格限定于同一食品安全监管领域；在地域维度上，明确采用“全国范围内首次同类违法”标准，消除跨区域执法分歧。典型如连锁经营主体在不同省级行政区域同类违法行为，须累计计算违法次数，以杜绝利用地域管辖规避法律责任的现象。

针对“危害后果轻微”的判定，需构建基于风险分级的量化指标体系。依据《中华人民共和国食品安全法》第一百二十四条至第一百二十八条所涉违法行为的性质与潜在风险，可将违法行为划分为3级：Ⅰ级（低风险行为）适用免罚须满足涉案货值金额≤200元且问题食品未实际进入流通环节等严格条件；Ⅱ级（中风险行为）可放宽至涉案货值金额≤500元，但须附加履行主动召回、提交详尽合规整改方案等义务；Ⅲ级（高风险行为）则明确排除免罚适用，以坚守食品安全底线。

对于“及时改正”的程序性要求，需明确具体时限与验收规范^[13]。应区分即时改正（现场完成）、限期改正（规定期限内完成）及系统整改（涉及制度完善）3类情形，并规定整改验收须提交书面整改报告、影像对比资料或第三方检测报告等证明材料。例如经营过期食品的免罚申请主体，须在整改期内提供完整的产品销毁记录、库存清查报告及修订后的防过期管理制度，以杜绝形式化整改掩盖实质风险。

裁量基准的制定应遵循“中央统筹指导—地方细化执行”的分层架构：国家市场监督管理总局须牵头制定《食品安全领域首次违法免予行政处罚裁量基准（试

行)》,对核心要件的法律内涵、量化尺度及适用除外情形作出权威界定;省级监管部门可在国家基准确立的原则与底线范围内,结合区域产业特点细化操作细则,但不得减损强制性要求或扩大免罚适用范围^[14]。

4.2 将高风险行为排除免罚范围

裁量基准的建构核心在于实现“初次违法”“危害后果轻微”“及时改正”3项法定要件的维度解构与量化转换。初次违法认定须依托三维框架。采用违法行为发生前24个月的追溯周期划定时间界限,限于食品安全监管特定领域范畴,并确立全国范围内首次同类违法的地域标准,以此消弭跨辖区执法分歧。典型情形如连锁企业在多省份实施同类违法行为时,应当累计计算违法次数,杜绝地域管辖漏洞。

裁量基准的核心在于对“初次违法”“危害后果轻微”“及时改正”三大要件进行维度分解与标准量化。①“初次违法”的认定需构建“时间—领域—地域”三维坐标。以“两年内”作为违法记录追溯周期,限定“同一食品安全监管领域”,并明确“全国范围内首次同类违法”的地域范围,避免跨区域违法记录的认定分歧。例如,连锁企业在不同省份发生同类违法行为,应合并计算违法次数,防止利用地域差异规避监管^[8]。②“危害后果轻微”的判断需建立风险分级指标体系。结合《中华人民共和国食品安全法》第一百二十四条至第一百二十八条的违法类型,按风险等级将食品安全违法行为划分为3级:低风险行为、中风险行为、高风险行为。针对低风险行为,设定“货值金额≤200元”“未进入流通环节”等量化标准;中风险行为可放宽至“货值金额≤500元”,但需附加“主动召回产品”“提交合规整改方案”等条件;高风险行为则明确排除免罚适用,确保“底线安全”不可突破。③“及时改正”的程序要件需细化时间节点与验收标准。区分“即时改正”“限期改正”与“系统整改”,并规定整改验收需提交书面报告、前后对比影像资料或第三方检测报告。例如,对经营过期食品免罚的企业,需在整改期限内提供产品销毁记录、库存清查报告及防过期管理制度,避免“形式整改”掩盖实质风险。

裁量基准的制定需遵循“中央统筹—地方细化”的分层逻辑。国家市场监督管理总局应牵头制定《食品安全首违不罚裁量基准(试行)》,明确核心要件的法律内涵、量化标准与排除情形,为地方执法提供统一法理框架;省级监管部门可结合区域产业特点,在基准范围内细化操作规则,但不得突破国家基准的底线要求。例如,北京市“过期食品货值≤200元”、上海市“特殊食品混放销售未造成后果”等地方规则,可作为基准的配套细则存在,确保“统一性”与“灵活性”的平衡。

4.3 建立“免罚+信用积分+再犯重罚”制度

构建“免罚+信用积分+再犯重罚”的联动机制,是破解“首违不罚”单向激励困境、强化制度威慑力的关键路径。

该机制以信用监管为桥梁,将单次免罚转化为企业合规的持续动力,形成“容错—激励—约束”的闭环治理。

免罚与信用积分挂钩,要求执法机关将免罚决定纳入企业食品安全信用档案,记录违法事实、整改情况及免罚依据,作为信用评分的重要指标。例如,苏州市吴江区试点“首违不罚信用分”制度,对适用免罚的企业扣除10分信用值(满分100分),信用分低于60分者自动纳入高频监管名单,在“双随机”抽检中频次提高50%。这种制度设计避免“一免了之”,通过声誉约束促使企业重视合规建设。

再犯重罚机制则明确“初次免罚、再犯从严”的裁量规则。市场监管总局可规定,企业在免罚决定作出后1年内再次实施同类违法行为的,罚款幅度在法定最低标准基础上提高30%;2年内累计两次免罚后再犯的,直接排除免罚适用并顶格处罚。例如,某便利店首次经营过期食品被免罚后,1年内再次发生同类行为,原最低5000元罚款可提升至6500元,并附加责令停产停业整顿。

该制度的核心价值在于平衡“宽容”与“威慑”:既通过免罚释放制度善意,又借助信用积分传导合规压力,更以再犯重罚筑牢行为边界。实践中,合肥市庐阳区已探索“信用积分—监管强度”动态匹配模型,使免罚企业再犯率较试点前下降40%,印证了联动机制对企业合规意识的强化作用。通过将柔性执法与刚性约束相结合,该制度有望实现从“被动免罚”到“主动合规”的治理转型,为食品安全领域的长效监管提供制度支撑。

4.4 利用数字标签、追溯系统提高风险预判能力

借助数字标签与食品追溯系统构建智能化风险预判体系,是破解“首违不罚”风险识别滞后问题的技术路径。通过区块链、物联网等技术为食品赋予“数字身份证”,实时记录生产加工、仓储物流、销售终端等全链条数据,执法机关可动态监控食品质量安全状态,提前预警标签瑕疵、存储超标、保质期临界等风险隐患。例如,苏州市吴江区试点“区块链+首违不罚”监管平台,对免罚企业的食品流向进行实时追溯,通过设定保质期预警线,将“事后免罚”转化为“事前预防”。

数字技术的应用能有效填补“危害后果轻微”认定的主观性缺陷。通过分析追溯系统采集的货值金额、流通范围、整改时效等数据,执法机关可精准评估违法行为的风险等级,避免“一刀切”式免罚^[15]。例如,某企业首次出现标签错误时,系统同步追踪其同类产品的市场流向,若发现已流入学校、医院等敏感场所,则自动触发“风险升级”机制,排除免罚适用。

5 结语

食品安全领域“首违不罚”制度的探索,本质上是行政违法治理理念从“刚性管制”向“柔性治理”转型的缩影。文

中通过剖析政策适用中的规范冲突与实践困境,揭示其在平衡公众健康权与企业经营权时的复杂张力。唯有构建“裁量基准统一化、风险防控精准化、监管手段智能化”的动态平衡机制,才能破解标准模糊、隐患累积等治理难题。要进一步强化《中华人民共和国食品安全法》与《中华人民共和国行政处罚法》的规则衔接,需大力推动数字技术与监管制度的深度融合,在法治框架内实现“首违不罚”从政策工具到长效机制的升级。此过程不仅关乎制度设计的精细化,更考验监管智慧与治理能力——既要为优化营商环境留足空间,更要为食品安全守住底线,最终构建刚柔并济、风险可控的现代食品安全监管体系。

参考文献

- [1] 张聪. 市场监管总局印发市场监管领域行政违法行为首违不罚、轻微免罚清单[J]. 食品安全导刊, 2025(6): 6-7.
ZHANG C. The State Administration for Market Regulation issued the list of administrative violations in the field of market regulation that are not punished for the first violation and exempted from punishment for minor offenses[J]. China Food Safety Magazine, 2025(6): 6-7.
- [2] 黄浩霖, 冯雅黎, 周淳之, 等. 食品执法“首违不罚”制度的现实困境与完善路径[J]. 中国食品药品监管, 2023(6): 80-89, 137.
HUANG H L, FENG Y L, ZHOU C Z, et al. The realistic challenges and institutional improvement of the "no penalty for first violation" system in food law enforcement[J]. China Food & Drug Administration Magazine, 2023(6): 80-89, 137.
- [3] 周雨轩. 食品安全“重典治乱”与优化营商环境价值平衡[J]. 食品工业, 2023, 44(8): 339-343.
ZHOU Y X. Food safety "severe epidemic and chaos control" and optimizing the value balance of business environment[J]. The Food Industry, 2023, 44(8): 339-343.
- [4] 赖诗攀, 陈奕醇. 从柔性预防到重典治乱: 我国食品安全违法治理的模式变革[J]. 实证社会科学, 2023, 11(1): 72-89.
LAI S P, CHEN Y C. From gentle prevention to severe punishment: a transformation of China's food safety violation governance style[J]. Social Science Research, 2023, 11(1): 72-89.
- [5] 应松年, 章剑生. 行政处罚法教程[M]. 北京: 法律出版社, 2012: 172.
YIN S N, ZHANG J S. Administrative punishment law tutorial [M]. Beijing: Legal Publishing House, 2012: 172.
- [6] 熊樟林. 应受行政处罚行为模型论[J]. 法律科学(西北政法大學学报), 2021, 39(5): 70.
XIONG Z L. Model of administrative punishment behavior[J]. Science of Law (Journal of Northwest University of Political Science and Law), 2021, 39(5): 70.
- [7] 林轲亮, 莫晨宇, 杨海. 食品安全领域免罚清单制度的反思与重构[J]. 食品与机械, 2023, 39(1): 67-72, 178.
- LIN K L, MO C Y, YANG H. The reflection and reconstruction of the penalty exemption list system in the field of food safety [J]. Food & Machinery, 2023, 39(1): 67-72, 178.
- [8] 邓佑文. 谦抑理念在行政处罚中的展开[J]. 法学, 2022(10): 18-31.
DENG Y W. The development of modesty in administrative punishment[J]. Law Science, 2022(10): 18-31.
- [9] 史高嫣. 中国旅游食品安全问题及保障体系的建立[J]. 食品与机械, 2021, 37(9): 87-90.
SHI G Y. Safety issues of tourism food and the establishment of the relative security system in China[J]. Food & Machinery, 2021, 37(9): 87-90.
- [10] 熊樟林. 《行政处罚法》主观过错条款适用展开[J]. 中国法学, 2023(2): 109.
XIONG Z L. Application of subjective fault clause in administrative punishment law[J]. China Legal Science, 2023 (2): 109.
- [11] 吉丽颖. 法经济学视角下中国食品安全事件的规制维度[J]. 食品与机械, 2018, 34(12): 63-66.
JI L Y. Regulation dimension of food safety events in China from the perspective of economics of law[J]. Food & Machinery, 2018, 34(12): 63-66.
- [12] 凉都高新市监. 食品安全领域哪些情形适用“首违不罚、轻微免罚”? [EB/OL]. (2025-02-13) [2025-04-05]. http://m.toutiao.com/group/7470788947390054975/?upstream_biz=doubao.
Donglou High-tech City Supervision. What are the circumstances applicable to "no penalty for first violation, no penalty for minor violations" in the field of food safety? [EB/OL]. (2025-02-13) [2025-04-05]. http://m.toutiao.com/group/7470788947390054975/?upstream_biz=doubao.
- [13] 傅馨. 行政处罚中“首违不罚”的法律适用困境与完善[J]. 中国价格监管与反垄断, 2025(2): 116-118.
FU X. The legal application dilemma and improvement of "no penalty for first violation" in administrative punishment[J]. Price Supervision and Anti-monopoly in China, 2025(2): 116-118.
- [14] 魏胜娟. 行政处罚中“首违不罚”的适用规则[J]. 中国价格监管与反垄断, 2023(8): 27-30.
WEI S J. Application rules of "no penalty for first violation" in administrative punishment[J]. Price Supervision and Anti-monopoly in China, 2023(8): 27-30.
- [15] 陈胜, 唐炯蔚. 论行政首违不罚制度的基础与完善[J]. 宁德师范学院学报(哲学社会科学版), 2023(2): 24-29.
CHEN S, TANG X W. On the foundation and improvement of the system of no punishment for first offenders in administration[J]. Journal of Ningde Normal University (Philosophy and Social Sciences Edition), 2023(2): 24-29.