

水行政执法中包容审慎监管方式的探讨

王红杰,吴江滨,熊盼,段圣泼,陈鹤林,赵齐

(南京市水务监管保障中心,江苏南京 210029)

摘要:包容审慎监管是转变执法理念、改革执法方式、优化营商环境的重要举措。为贯彻落实行政处罚法和法治政府建设相关规定要求,水行政执法领域陆续制定出台了水事违法行为不予行政处罚清单及配套适用规则体系。立足包容审慎监管的执法背景,系统阐述了水行政执法包容免罚清单制定原则和核心要求,对多年度南京市包容免罚实施情况进行统计分析,深度剖析免罚清单在应用过程中需要精准把握的要素构成和界定标准,进而提出完善清单实施的对策建议,旨在进一步优化水行政执法包容审慎监管方式,全面提升水行政执法质量与效能。

关键词:包容审慎监管;不予行政处罚;水行政执法

中图分类号:DF31 文献标识码:A 文章编号:1007-7839(2026)06-0069-0004

Discussion on the inclusive and prudent supervision mode in water administrative law enforcement

WANG Hongjie, WU Jiangbin, XIONG Pan, DUAN Shengpo,
CHEN Helin, ZHAO Qi

(Nanjing Water Administration Supervision and Support Center, Nanjing 210029, China)

Abstract: Inclusive and prudent regulation is a crucial measure for transforming law enforcement concepts, reforming law enforcement methods, and optimizing the business environment. To implement the relevant provisions and requirements of the Administrative Penalty Law and the construction of a law-based government, the water administrative law enforcement sector has successively formulated and issued lists of non-imposition of administrative penalties for water-related illegal acts, as well as a supporting system of applicable rules. Based on the law enforcement context of inclusive and prudent regulation, this paper systematically expounds the formulation principles and core requirements of the inclusive non-penalty lists for water administrative law enforcement, conducts a statistical analysis on the implementation of inclusive non-penalty measures in Nanjing over multiple years, and deeply dissects the constituent elements and definitional criteria that need to be accurately grasped in the application of the non-penalty lists. Furthermore, it puts forward countermeasures and suggestions for improving the implementation of the lists, aiming to further optimize the inclusive and prudent regulatory approach in water administrative law enforcement and comprehensively enhance the quality and efficiency of water administrative law enforcement.

Key words: inclusive and prudent supervision; no administrative penalty; water administrative law enforcement

近年来,各地区和各个行政领域都在尝试推行包容审慎监管方式,进一步转变思路,旨在深化“放管服”改革,加快建立市场主体容错机制,并不断激

发市场主体活力,用法治打造最优营商环境^[1-2]。作为水行政主管部门,围绕新修订的《中华人民共和国行政处罚法》等法律,推行包容审慎柔性执法,实施

收稿日期:2026-03-30

作者简介:王红杰(1971—),男,本科,主要从事水法律法规及行政执法研究。E-mail:854930001@qq.com

“有温度的执法”，助力法治政府建设，以法治的引领和规范不断提高政府的执政能力和执政水平^[3-4]，陆续出台了一系列的包容审慎监管方面的指导性和可操作性政策。但是，在推行包容审慎执法过程中，特别是水行政处罚包容免罚清单制定、适用、实施等方面还有问题需要进一步探讨与解决。

1 包容审慎监管

1.1 包容审慎的定义

包容审慎是在2017年《政府工作报告》中提出，加快培育壮大新兴产业，本着鼓励创新、包容审慎原则，制定新兴产业监管规则^[5]。所谓“包容”，就是在不触碰安全底线的前提下，对那些未知大于已知的新业态采取包容态度。所谓“审慎”有两层含义：一是当新业态尚处于发展初期，发展态势尚未明晰，不宜过早实施刚性约束，而要给它一个“观察期”；二是严守安全底线，对危害防洪安全、损害生态环境、扰乱市场秩序等行为，不管是传统业态还是新业态均应采取严格监管和严厉处置。

1.2 包容审慎执法背景

包容审慎监管方式最初应用于快递、共享经济等新经济业态，随后逐步发展为行政执法部门转变执法理念、创新监管方式的重要指引^[6]。《法治中国建设规划(2020—2025年)》明确提出要探索包容审慎监管执法方式，《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》进一步要求要完善与创新创造相适应的包容审慎监管方式，《国务院关于进一步贯彻实施〈行政处罚法〉的通知》(国发〔2021〕26号)则强调，各地区、各部门要按照国务院关于复制推广自由贸易试验区改革试点经验的要求，全面落实“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”的规定，结合实际制定出台包容免罚清单^[7]。在此政策背景之下，全国各地水行政主管部门相继出台了包容审慎监管的实施意见以及免罚清单，推动包容审慎执法与精准监管在水利领域落地实施^[8]。

1.3 水行政处罚包容免罚

根据《行政处罚法》《水行政处罚实施办法》《江苏省行政程序条例》及《江苏省水行政处罚裁量权实施办法》等法律法规、规章及规范性文件，结合水行政执法工作实际、相关实施意见，并参考各地区、各部门已经出台的包容免罚清单，水行政执法在法定不予行政处罚情形之外，还有“首违不罚”和“轻微不罚”两类包容免罚适用情形。纳入包容免罚范围的事项需综合考量3项要件：一是违法行为的事实、情

节、性质和社会危害后果均不涉及用水、防洪、河道等重大安全以及国家和公共利益；二是相关法律法规规章设定的处罚事项未设置行政处罚下限；三是法律法规非禁止性行为。

1.4 南京市水行政处罚包容免罚实施情况分析

通过对南京市市本级水行政执法领域2023—2025年立案查处普通程序案件统计分析来看，3年来立案查处案件31起，其中不予行政处罚9起(占比29%)。从不予处罚适用条件来看，“首违不罚”4起(占比12.9%)，“轻微不罚”4起(占比12.9%)，“无主观过错不罚”1起(占比3.2%)。从违法种类来看主要分为3类，河湖类4起(占比12.9%)，供水类2起(占比6.4%)，安全生产类3起(占比9.7%)。分年度来看，2023年立案14起，不予处罚2起(占比14%)；2024年立案11起，不予处罚4起(占比36%)；2025年立案6起，不予处罚3起(占比50%)。从统计分析结果可以看出，南京市在水行政执法领域，立案数量呈逐年减少态势，不予处罚案件数量相对稳定，但是不予处罚占比呈逐年递升趋势，体现了处罚与教育相结合、过罚相当和综合裁量的原则，不断推行包容审慎监管和服务型执法。详见图1~3。

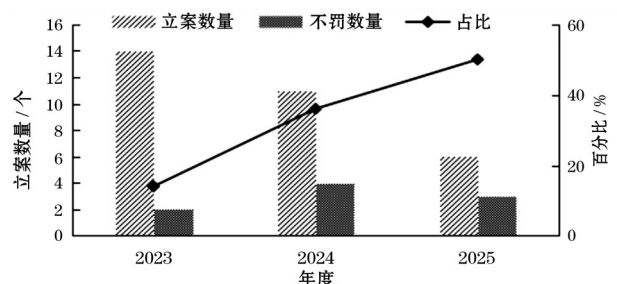


图1 历年不予处罚案件情况

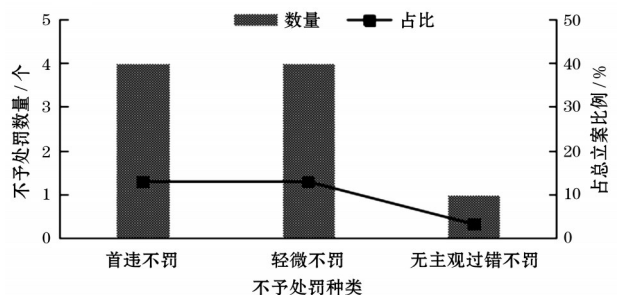


图2 不予处罚适用条件分布

2 适用水事违法免罚清单的要素和认定

轻微不罚和首违不罚，法律依据源自《行政处罚法》第三十三条第一款。轻微不罚需同时具备三大

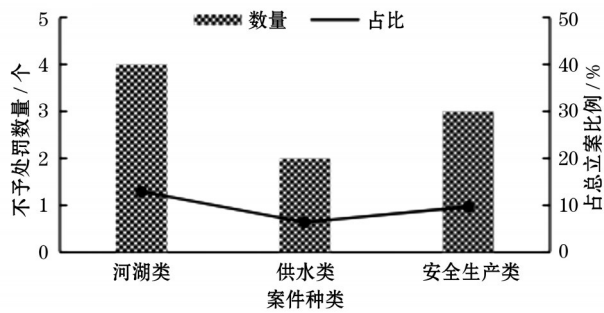


图3 不予处罚违法种类分布

要素,即违法行为轻微、及时改正、没有造成危害后果。首违不罚需同时具备三大要素,即初次违法、危害后果轻微、及时改正。

2.1 初次违法的界定

关于“初次违法”的界定需统一3个方面的核心认识:一是“初次”的理解,是首次实施违法行为,还是首次被执法部门查处并作出处理;二是初次违法的时空范围界定;三是同一行政处罚事项在不同执法部门处理时,是否共用“初次”违法认定。

从初次违法的字面理解应为行为人首次实施违法行为,但执法实践中,初次认定必须以执法部门已作出处理并形成违法记录为前提。针对时空范围,应结合相关规定予以明确,并对执法数据的保存期限、信息共享等提出相应要求,确保执法数据能够完整覆盖所界定的时空范围。针对是否共用“初次”认定,则需明确判断标准是以行政处罚事项类别为依据,还是以执法部门为依据,即同一类处罚事项的违法次数,在不同执法部门之间是否累计计算。

2.2 轻微违法的界定与认定

在“轻微”的界定上,尽管“轻微不罚”侧重违法行为本身轻微,“首违不罚”侧重危害后果轻微,但二者均具有相对性,需结合具体情形综合判断。以在河道管理范围内种植阻碍行洪的林木及高秆作物为例,即便种植规模相同,在较大河道管理范围内可能认定为轻微违法,而在较小河道则可能构成严重违法。可见,无论从违法行为还是危害后果层面,“轻微”均难以形成统一量化标准。

执法实践中,“轻微”的定量认定同样存在困境。以非法取水为例,其取水总量 V 取决于取水设备流量 Q 与取水时长 t 两大核心要素,流量虽可通过固定取水设备予以确定,但非法取水行为具有隐蔽性,设备易被快速架设与拆除,难以及时固定证据;即便流量较小,若取水时长较长,取水量仍

可能较大。而取水时长除当事人陈述外,缺乏其他直接证据支撑,认定难度更高。其他水行政处罚事项亦存在类似认定难题。因此,“轻微”的界定与认定,无法采用单一标准,必须由执法部门结合违法情节、危害程度、行为场景等多重因素综合裁量判断。

2.3 及时改正的界定

及时改正从主客观角度来分,主动及时改正和被动及时改正。主动及时改正是指当事人在执法部门发现违法行为前改正。被动及时改正通常指当事人在执法部门责令改正的期限内完成改正。但是被动及时改正还有例外情况,如因客观环境或第三方因素导致违法行为被迫终止而形成事实上的及时改正,即在改正过程中没有当事人参与。及时改正从内容上来分,有停止违法行为即改正完成,有停止违法行为并恢复原状或采取补救措施即改正完成。因此,针对具体的处罚事项,需要在适用条件中针对及时改正进行明确界定。

2.4 首违不罚的适用

轻微不罚和首违不罚在不予处罚的实施中有一个本质的区别,即轻微不罚是满足条件不予处罚,而首违不罚是满足条件可以不罚。因此在制定免罚清单时,应区别对待轻微不罚和首违不罚的具体实施。对于首违不罚清单应给予执法部门指导性意见,非强制性要求,由各地结合案件具体情况作出相应决定。

3 进一步完善水行政执法免罚清单实施的建议

3.1 正确认识免罚清单

免罚清单不是违法行为的“护身符”,并非所有违法行为都能适用免于处罚。作为包容审慎监管方式的实践表现,免罚清单代表着一种新型执法理念,既彰显了行政执法的温度,也深刻贯彻了处罚与教育相结合的原则。该制度针对特定轻微违法行为设立容错机制,重在引导行政相对人及时自纠整改,主动消除、减轻社会危害后果,从根源上督促行为人增强守法意识,自觉恪守法律法规。

3.2 严格规范免罚清单

免罚清单的制定不能违反《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国水法》《中华人民共和国防洪法》等法律,不能随意降低处罚下限,不能为了不罚而创设不罚条件。免罚清单的制定必须统一认识,明确适用条件,坚定原则和守住底线,清单

中的每一项适用条件都要结合相关要素、裁量权实施办法和基准以及水行政执法实际,经过必要的调研、论证等环节,确保公平正义,让每一免罚项目体现出包容审慎监管的意义。

3.3 宣传解读免罚清单

在日常执法监管过程中,一方面要向行政相对人加强对免罚清单的宣传解读,明确适用条件和范围,使得行政相对人对免罚清单有正确的认识和理解。另一方面要加强社会面的宣传引导,通过解读政策、开展宣传活动等,让免罚清单及包容审慎监管深入人心,正确认识这一新的容错机制,打造最优的执法环境。

3.4 精准适用免罚清单

执法机关及执法人员应当严格规范行使行政处罚裁量权,严格履行执法程序,避免裁量权“自由”运用以及简化程序要求。在执法活动中要找准适用条件,准确把握免罚清单适用条件的核心要义,精准适用免罚清单。要用翔实的调查、证据和规范的流程,来保障免罚清单的合法性、合理性、准确性,用程序正义保障实体正义。

3.5 完善充实免罚规则

免罚制度不单只有免罚清单,还应该针对适用情形有着一套完整的适用规则,实现清单与规则的有机衔接。针对适用免罚清单的行政相对人,免罚是一种监管包容机制,但并不等同于其违法行为客观上未曾发生,而应该对免罚实施的过程予以记录在案。同时通过约谈教育,签订承诺书等方式,强化信用约束力度,增强行政相对人主动遵纪守法的自觉性,真正让这一容错机制发挥出价值,严防该制度成为个别主体无视法律、恣意妄为的工具,严守法律公平正义底线。

3.6 拓展延伸免罚清单

免罚清单作为行政执法领域的一项创新制度,在水行政执法领域中仍处于初步探索阶段。根据水行政执法实际以及相关法律法规的修订情况,分批次制定并印发相应的免罚清单,做到成熟一批印发一批,及时根据基层执法实际动态更新免罚清单

内容,确保清单能执行、易执行,最大限度发挥包容审慎监管在优化法治营商环境中的价值。

4 总 结

免罚清单的适用与推行,既是落实包容审慎监管的重要举措,也是推动执法理念转型升级、执法方式革新优化的关键一步。从实施成效来看,不予行政处罚案件占比呈现逐年上升的趋势,免罚清单及配套适用规则充分贯彻了处罚与教育相结合、过罚相当及综合裁量的行政执法基本原则。想要精准适用免罚清单,仍需把握“首违不罚”与“轻微不罚”的核心要素与界定标准。通过严格规范适用条件、持续完善免罚规则、稳步拓展适用范围等方式,进一步健全水行政执法免罚清单制度,将包容审慎的监管理念贯穿于水行政执法全过程,推动水行政执法工作提质增效,全力保障水利事业高质量发展。

参考文献:

- [1] 李志强. 以包容审慎监管助力优化民营经济发展环境——以制度建设为分析视角[J]. 理论观察, 2024(11): 102-107.
- [2] 李向阳, 张蔚怡, 周红珠, 等. 卫生行政执法优化营商环境的路径研究[J]. 中国公共卫生管理, 2024, 40(1): 100-103.
- [3] 廖彩舜. 包容审慎环境执法的规制模式和制度优化[J]. 中国人口·资源与环境, 2024, 34(11): 130-137.
- [4] 邵胜达. 行政执法包容审慎监管的探索与实践——以温州市鹿城区为例[J]. 宁波经济(三江论坛), 2024(5): 34-38.
- [5] 郭金良. 数字金融包容审慎监管法治论[J]. 北方法学, 2025, 19(2): 21-38.
- [6] 朱俊, 贾康乐. 论免罚清单制度的功能优化[J]. 江西警察学院学报, 2025(4): 55-64.
- [7] 李会勋, 解入炫. 首违不罚制度现状及完善路径探析[J]. 辽宁公安司法管理干部学院学报, 2025(5): 91-98.
- [8] 刘丽, 邓语柠. 我国道路交通安全领域“首违不罚”制度的适用及其规范[J]. 湖南警察学院学报, 2024, 36(5): 102-109.