

人性化执法不能“人情化”

——准确把握人性化执法的内涵和边界

李洪雷

近年来，在建设社会主义和谐社会、构建服务型政府、倡导文明执法和执法为民等大背景下，人性化执法的理念被引入城市管理、交通管理、治安管理、市场监管等领域，得到人民群众的拥护和社会各界的赞誉，成为行政执法改革中的一道靓丽风景。但与此同时，实践中对人性化执法也产生了一些误解和曲解，存在着对人性化执法的误用和滥用，如有的执法人员以人性化执法的旗号，害怕或回避矛盾和冲突，对违法行为放任自流、不管不顾，无原则地迎合迁就相对人。因此，亟待对人性化执法的内涵正本清源，准确把握执法人性化的边界与尺度，将执法人性化纳入法治的轨道，谨防人性化执法沦为“人情化”执法，以更好地执法尊重人性尊严。

一、人性化执法，是基于人性尊严而非关系人情

执法人性化，根本的出发点是对人性（人格）尊严的保护。人性尊严的核心在于人的自我目的性、自治与自决，也即每个人都具有自己的人格、价值和尊严，而不能被作为其他人达到目的的手段和工具。在行政执法中，这就要求执法机关将行政相对人视为“成熟的公民”而尊重其主体地位，不应视之为行政的“屈从者”，贬低为执法的客体和实现行政管理目标的工具。

现今，世界众多国家的宪法中都有人性尊严的相关规定，这已成为现代宪法发展的一个趋势。尊重人性尊严的原则，被称为具有支配性地位的宪法原则、最高的宪法原则或宪法秩序内之最高法律价值。1945年的《联合国宪章》开篇申言，“我联合国人民同兹决心欲免后世再遭今代人类两度身历惨不堪言之战祸，重申基本

人权，人格尊严与价值，以及男女与大小各国平等权利之信念”。1950年的《人权和基本自由欧洲公约》，以及1966年联合国大会通过的《经济、社会及文化权利国际公约》与《公民权利和政治权利国际公约》，也都蕴涵着保护人性尊严的精神。人性尊严原则同时也是我国宪法所规定的法治国家原则（“依法治国，建设社会主义法治国家”），以及尊重和保障人权原则（“国家尊重和保障人权”）的基本要求。

从执法机关的人性化执法实践来看，很多都体现了对行政相对人人性尊严的保护和权利主体地位的尊重。例如，不搞暴力执法、野蛮执法，在执法中对相对人态度和蔼、言辞礼貌，认真听取其相对人的陈述和申辩，向相对人说明采取执法行为的事实和依据，切实尊重和维护其合法权益，等等，这些都值得赞赏和鼓励。但执法人员如果仅因为某一行政相对人有权有势、身份特殊或与自己有特别关系就网开一面；因为某一相对人是所谓的“弱者”就无原则地迁就照顾；在执法中追求不正当的目的，进行不相关的考虑；对一部分进行人性化执法而对另外的人不进行人性化执法，等等，这些做法就背离了人性化执法的初衷，沦为“人情化”执法，而非人性化执法。

二、人性化执法，是对执法方式的优化而非放弃执法

执法人性化，是将人性尊严的理念融入执法过程中，是通过人性化的执法方式更好地实现执行的法律效力和社会效果，而绝非对违法现象听之任之、放弃执法，从而导致法律权威丧失、公共利益受损。在人性化执法中，执法是目的，人性化是方式，不能片面强调人性化，

而忽视执法。

执法要实现人性化，应注意不仅要实现普遍正义，还要考虑个案中的具体情况，准确地解释和适用法律，合理地行使自由裁量权，以实现个别正义；要坚持处罚和教育相结合，不能片面强调处罚、搞“不教而诛”或一罚了之，执法的目的是“纠正违法行为，教育公民、法人或者其他自觉守法”，只要达到这一目的，就不一定非要采取惩罚性的手段；执法手段的确定要与违法的事实、性质和社会危害程度等相适应，不能片面强调严厉打击，而是要宽严相济，要考虑违法行为人是否有应予以从轻、减轻甚至免于处罚的情形，应当针对不同群体的需要提供指导、提供支持以促进其守法，等等。

近年来，在执法尤其是对市场主体的规制执法领域，出现了很多具有启发意义的新理论，如执法金字塔理论、回应性规制理论、合作式执法理论，其要义均在于考虑相对人违法的具体情况，在说服教育、行政指导、信息提供、行政处罚等执法多种手段中作出合理的选择。执法金字塔理论认为，“在执法金字塔模型底部的是建议和说服性措施，中间是较为缓和的行政制裁措施，顶端则是惩罚性的制裁措施”。首先，要假设企业具有德行且自愿守法，则规制者应选取金字塔模型底部的措施。其次，如果这种假定没有充分的基础，那么规制者就应沿着金字塔的层级拾级而上，逐步采用更具有威慑性的措施。回应性规制理论认为，“政府在规制手段的运用上不能一刀切，要具有‘回应性’，也就是根据被规制者的具体情况，采取针锋相对或者量体裁衣式（tit-for-tat）的规制方式”。例如，对于那些只注重攫取短期经济利益、不注重社会责任的主体，要用命令控制型监管来强制其遵守法律规定，并对违法行为进行严厉处罚；相反，对具有守法意愿的主体，最好是把自我规制和说服教育等相对温和的方法作为首选。合作式或者遵从式执法模式的倡导者反对对抗式执法模式，认为“合作优先于对抗，

建议、劝服优先于惩罚”；认为“对抗和惩罚的成本巨大而效果却不好”。因此，在被规制者违法时优先考虑协商与谈判，只有在其不予配合、不加妥协等极端情况下，才辅之以惩罚性执法手段。

长期以来，我国行政执法在精细化方面存在着一些弊端，这在运动式治理中表现得最为突出。在运动式执法中，往往片面强调从重、从严、从快，忽视个案的具体情况。对人性化执法的倡导，有利于纠正实践中的这种偏差。但不能因而将人性化执法理解为放弃执法。其实所谓的运动式执法，正是因为平常的执法怠惰，没有建立执法的长效机制，没有实现稳定的、例行的、常态化的执法，导致积重难返，才不得已进行集中式治理或者专项的打击。因此，要真正解决运动式执法的问题，就是要在建立执法的长效机制上下功夫。按照人性化执法的理念，包括前面介绍的执法金字塔、回应性规制或者合作式执法等理论，其目的都不是不执法，对违法者随意放纵宽容，而是要采取更好的方式、策略来实现执法目的、更好地维护公共利益和公共秩序，这样将使得运动式执法从根本上丧失存在的必要性。

三、人性化执法，遵循的是法治思维而非人治思维

人性化执法，是法治思维和方式在执法中的体现和要求，是依法行政原则的细化和深化。从根本上而言，法治本身就是一种人性化的治理方略，只有在法治轨道上才能实现真正的人性化执法，企图以人治的思维和方式追求执法的人性化，结果一定是南辕北辙、适得其反。

提高法治思维和依法办事能力，关键是要做到以下几点：一要守法律、重程序，这是法治的第一位要求。二要牢记职权法定，明白权力来自哪里、界线划在哪里，做到法定职责必须为、法无授权不可为。三要保护人民权益，这是法治的根本目的。四要受监督，这既是对领导干部行使权力的监督，也是对领导干部正

确行使权力的制度保护。《全面推进依法行政实施纲要》提出，依法行政的具体要求，包括“合法行政”“合理行政”“程序正当”“高效便民”“诚实守信”“权责统一”六个方面。所谓“合法行政”，包括法律优位和法律保留两个方面，前者是指行政机关实施行政管理，应当依照法律、法规、规章的规定进行，不能与之相抵触；后者是指没有法律、法规、规章的规定，行政机关不得作出影响公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的决定。所谓“合理行政”，包括平等对待行政管理相对人，不偏私、不歧视；自由裁量权的行使符合法律目的，考虑所有相关的因素，排除不相关因素的干扰；所采取的措施符合比例原则，即措施要有助于行政目的的达成（适合性）、有多种措施能够实现行政目的时，要选择对私人权益损害最小者（必要性）、采取的措施所造成之损害应与行政目的之利益相称（相称性）。所谓“程序正当”，包括三个方面的规则，一是回避或反对偏私规则，即任何人不能作为自己的案件的法官；二是听取意见规则，即行政机关对利益受到不利决定影响的相对人，应听取其意见；三是说明理由规则，要求行政机关在对相对人作出不利决定时，应说明其事实和法律上的依据。所谓“高效便民”，要求行政机关遵守法定时限，积极履行法定职责，提高办事效率，提供优质服务，方便相对人。所谓“诚实守信”，要求行政机关公布的信息应当全面、准确、真实；行政机关要保护相

对人的合理信赖和预期，非因法定事由并经法定程序不得撤销、变更已经生效的授益行政决定，要履行自己对相对人所作的承诺，在变更规则或者计划时要注意平衡相对人的信赖利益。所谓“权责统一”，要求执法有保障、有权必有责、用权受监督、违法受追究、侵权须赔偿。这六个方面，既是依法行政的重要内涵，也是人性化执法的内在要求。例如，人性化执法强调以执法细节入手，从方便群众出发，简化程序，改善态度，注重方式，提供服务，这就体现了“高效便民”的原则。

执法的人性化，是法治框架中的人性化，绝不是不要法治的任意执法、专断执法、人情执法，而是必须坚持“合法行政”“合理行政”“程序正当”“高效便民”“诚实守信”“权责统一”，贯彻规则意识、平等意识、程序意识、服务意识、诚信意识，平等、善意对待相对人，合理行使裁量权。

人性化执法体现了保护人性尊严的根本原则，符合行政法治的基本原理，彰显了社会主义核心价值观，使得行政执法更容易得到人民群众的接受，有利于降低执法成本、提高行政效能效率，值得大力倡导和推广。但与此同时，要注意人性化执法的目的是更好地执法，而不是放弃执法职责、放任违法行为、包庇纵容违法相对人，不能借人性化之名，行“以情代法”“情大于法”之实。“人情化”执法，是人性化执法的异化，需要警惕和防范。只有按照法治思维、在依法行政的框架内进行人性化执法，才能行稳致远，实现法律效果和社会效果的统一。

（本文作者系中国社会科学院法学研究所宪法与行政法研究室主任，文章转自《规制与公法》）

