

公安工作現代化背景下的公安機關柔性執法探究

陳靜^{*}

摘要：公安工作的現代化為柔性執法提供了更為有利的實施條件，也對柔性執法提出了更高的要求。公安機關作為執法主體，如何採用更人性化智能化的靈活執法方式，提升執法效果以及提高人民滿意度，是公安工作現代化的應有之義。我國公安機關柔性執法有着堅實的理論基礎和實踐根基，在努力走出困境並探索實踐路徑之後，能夠更大限度尊重和保護人權，促進社會和諧穩定。

關鍵詞：柔性執法 公安機關 善治 公安工作現代化

Research on Flexible Law Enforcement of Public Security Organs under the Background of Modernization of Public Security Work

Chen Jing

Abstract: The modernization of public security work not only provides more favorable conditions for the implementation of flexible law enforcement, but also sets higher requirements for it. As the main body of law enforcement, public security organs should adopt flexible law enforcement methods that are more humane and intelligent in order to improve law enforcement effectiveness and increase people's satisfaction, which is the inherent meaning of modernization of public security work. China's public security organs have a solid theoretical foundation and practical basis for flexible law enforcement. By trying to get out of the dilemma and exploring the practical path, public security organs can respect and protect human rights to a greater extent and promote social harmony and stability.

Keywords: Flexible Law Enforcement; Public Security Organs; Good Public Governance; Modernization of Public Security Work

^{*} 陳靜，浙江警察學院法律系講師，法學博士。

一、前言

柔性執法作為一種人性化、靈活的執法方式，旨在通過溝通、協商等手段，實現法律的正確實施和社會秩序的和諧穩定。然而，在實際執法過程中，如何有效平衡法律的嚴格性與人文關懷，如何提高執法人員的專業素質，以及如何有效評估柔性執法的成效，成為亟待解決的難題。公安工作現代化背景下，深入分析公安機關柔性執法意的實踐困境，探索有效的對策和解決方案。這有助於提高公安機關的執法效率和公眾滿意度，且對於增強公民的法律意識、促進社會的和諧穩定具有重要意義。

二、柔性執法概述

（一）柔性執法的概念及特徵

柔性執法是相對剛性執法而言的，關於柔性執法的定義，學界目前雖沒有達成統一意見，但基本認同柔性執法是以人民為中心，並貫徹民主法治、理性平和、尊重保障人權等理念，以相對靈活的方式，在複雜多變的具體場景中，因時因地制宜採用協商、約談、教育、告誡、承諾等非強制執法方式，最大限度化解矛盾糾紛，實現法律效果，促進社會和諧。^[1] 柔性執法不是簡單地放鬆法律約束，而是在嚴格遵守法治基礎上，通過增加執法的靈活性和適應性，達到更好的執法效果，這具體體現在三個方面。

1. 合法性

柔性執法並非有法不依，而是針對實踐中存在的單一剛性執法激發行政主體矛盾的問題，在合法的彈性限度內，最大限度地發揮執法人員主觀能動性，解決社會問題，實現社會治理的目標。^[2] 柔性執法的推行，是為了更好地尊重和保障人權，達到多方面效果，其過程仍始終以法律為依據，嚴格遵守法律規範。2021年修訂後的《行政處罰法》為“首違不罰”提供法律依據，“對於違法行為輕微並及時改正且沒有造成危害後果的，不予行政處罰，同時對初次違法且危害後果輕微並及時改正的，可以不予行政處罰。”同時，《治安管理處罰法》和《未成年人保護法》也有相關條文對情節輕微的違反治安管理行為和未成年人案件做了規定，為公安機關對於這類案件適用柔性執法提供法律依據。所有的柔性執法必須在法律規範的範圍內行使，始終確保執法行為的合法性。

2. 以人為本

柔性執法在合法基礎上，將“以人為本”的理念貫穿在執法過程始終。之所以提出並推行柔性執法，正因為其相較於剛性執法，更能切實考慮到行政相對人作為人的權利。現代社會法治化立足於以人為本，柔性執法有助於執法人員在平衡執法過程與執法結果之間更多考慮個體的特殊情況和需求，避免“一刀切”的執法方式，給予行政相對人更多人文關懷。柔性執法在達成當下執法效果外，還能增強相對人對於公安機關及執法人員的信任，為將來實現長遠執法效果打下基礎。

3. 協商和互動性

相較於傳統執法模式中的單方面強制性而言，柔性執法更傾向於與行政相對人平等對話與合作，以解決行政相對人切身需求，從而在“合意”基礎上，更多採取宣傳、教育、協商以及勸誡等柔性方法，令相對人更能積極主動回應，以實現“執法為民”的宗旨和建設新型服務型政府的行政目標。此外，柔性執法鼓勵公眾、社區和其他社會組織參與到執法過程中，增強執法的透明度與公眾的參與度，提升社會對執法的認可和支持。

柔性執法的上述特徵，展現了一種更加符合現代社會需求及公安工作現代化需求的執法方式，它不僅關注法律的執行，更加重視法律精神的實現、社會公平正義的維護以及公眾對法律制度的信任和滿意度。

[1] 吳樹威：〈公安機關推行柔性執法的邏輯、實踐及路徑探析〉，《公安研究》，2024年，第1期，第19-24頁。

[2] 余明昊：〈從我國〈行政處罰法〉之修訂看柔性執法〉，《森林公安》，2022年，第1期，第2-7頁。

（二）柔性執法的提出和發展

在全球範圍內，柔性執法理念的提出與發展可以追溯到 20 世紀後半葉，許多國家和地區開始尋求更加多樣的執法方式，旨在減少對強制力的依賴，轉而採用更多基於溝通、協商和社區合作的方法來解決問題。20 世紀 60 年代末，伴隨着歐洲的一些活動從很少訴諸於軟法（soft law）文書到逐漸頻繁使用，軟法被認為是一種治理工具，並且多種多樣的法律文書決定了執行機制的多樣性。^[3] 歐洲國家雖然沒有對應柔性執法的相同概念，但在 20 世紀 80 到 90 年代執法過程中出現了類似於柔性執法的實踐。如北歐國家在處理青少年犯罪時，更傾向於使用教育、心理諮詢和社會服務等非懲罰性措施，力圖通過改善青少年個人行為和所處的社會環境來實現正向循環。

柔性執法理念的提出並不是一個單一事件或某一特定時間點的產物，而是伴隨全球治理理念的演進和對傳統執法模式的反思逐漸發展起來的。這一理念體現了對法律執行方式的重新思考，強調在保障法律尊嚴和效力的同時，也要考慮執法過程中的人性化、社會和諧及公眾參與。近年來，法治建設不斷深入，我國更加注重法治實踐的社會效果，重視提高執法的公信力和接受度。

柔性執法的發展軌跡從強調法律的剛性執行到柔性執法的全面推廣，再到與科技創新的結合，反映了執法理念和手段的不斷進步和完善。這一過程不僅體現了中國法治建設的深化，也展示了公安機關適應社會發展變化、積極創新執法模式的努力。多元社會使得單純依靠行政強制與處罰手段難以全面有效落實以人為本理念，而柔性執法能夠在執法過程和執法效果層面與公眾展開有效互動。柔性執法成為公眾的新要求和新期待，實現打擊犯罪與保障人權、追求效率與實現公平、執法目的與執法形式的有機統一，提升人民群眾的獲得感和滿意度。^[4]

在公安工作現代化背景之下，數字網絡技術提供了更為便利的條件。隨着大數據、人工智能等現代科技的發展，柔性執法開始注重使用新興科技，如利用大數據分析預防犯罪、運用社交媒體平台進行公眾溝通和法律教育等。這不僅提升了公安機關執法效率和效果，也能提高柔性執法的精準度和人性化程度。

三、柔性執法的理論基礎

（一）法律的“正當性”理論

法律只有被尊崇和信任，才能為人們所服從。法律的正當性是法律的本質屬性和力量之源，法律之所謂成其為法律，恰恰在於它的正當性。雖然關於法律的正當性理論，不同的學派有着不同解讀，但綜合起來，不外乎法律的正義性，法律應當反映人們的總體意志，法律應當致力於追求公眾的幸福和福祉等要素。^[5] 我國法律無論在內容、形式方面，還是在追尋法律應有的價值方面，都是以公眾需要和利益為中心，無不體現着法律的正當性，為柔性執法的實施提供了前提條件。

柔性執法是我國法律執法環節中的一項以公眾利益需求和保證執法效果為首要考慮要素的有效措施，其核心在於尋求合作而不是強制服從，這與法律的正當性理論相呼應。以法律的正當性作為其首要的理論支撐，保證了柔性執法與正義觀念，與追尋公眾利益觀念的契合。

（二）善治理論

善治是在治理概念基礎上提出的，治理可以通過互動調和不同利益以對國家和市場調控過程中的不足進行彌補，但治理也不是萬能的，因為國家和市場也有可能在社會資源配置中失效。善治旨在實現公共利益最大化，建立政府與公民對公共生活的合作機制。善治一般被認為具有十大基本要素，即：合法性、透明性、責任性、法治、回應機制、有效性、參與性、穩定性、廉潔性和公正性。

[3] Oana Stefan, Soft Law and the Enforcement of EU law. The Enforcement of EU Law Values: Ensuring Member States's Compliance. Edited By Andras Jakab, Dimitry Kochenov, Oxford University Press, 2017, 200-217.

[4] 王國榮、樊金龍：〈公安民警柔性執法警務模式探析〉，《江蘇警官學院學報》，2023 年，第 2 期，第 110 頁。

[5] 王春業：〈論柔性執法〉，《中共中央黨校學報》，2007 年，第 5 期，第 50-55 頁。

具體而言，合法性與善治互為正態關係，通過合法的途徑能有效增加公民的共識和政治認同感；透明性，是指公民對於立法活動、政策制定、法律條款等信息有權知曉並能通過有效途徑獲得，以便公民能夠有效參與並能進行有效監督，透明的程度直接關係着善治的程度；法治是善治的應有之義，法治貫穿於善治的所有要素當中，法律不僅規範公民行為，更制約政府機構的行為，以保護公民的平等、自由等基本政治權利；回應機制指公共服務人員和機構必須及時回應公民的合理訴求，主動予以意見徵詢與疑問解答，不得無故延宕或視若罔聞；^[6]在參與性方面，善治有賴於公民自願的合作和自覺認同，缺乏公民的積極參與，善治難以持續；善治的公正特別要求要有效維護婦女、少數群體等弱勢群體的基本權利。^[7]

善治理論強調的是通過有效、透明、責任、參與和公平的治理方式來實現社會的可持續發展和公民的福祉。在這個框架下，政府的行為不僅要追求效率和效果，還要注重過程的公正和民眾的參與。善治的基本要素中的合法性、透明性、回應機制，與柔性執法中的合法性、協商和互動性等特徵是不謀而合的，可以說柔性執法是善治的一種有力方式。柔性執法過程是善治理論要義的詮釋，善治理論在柔性執法的推行過程和克服困境方面提供了強而有力的理論支撐，同時也為柔性執法提供了廣闊的應用視角和實踐指南。善治原則與柔性執法的目標和手段高度契合，共同促進了一種更加人性化、公正和有效的社會治理模式。

（三）情理法交融的理念

嚴格說來，情理法的理念並不是一種理論，但情理法交融是我們中華法系不可不提的特點之一，也是經過長期積澱和流傳的中國文化傳統。結合我國的傳統和國情，情理法確是一種重要的社會實踐和思維方式，是一種結合情感、理性和法律原則的綜合性決策和判斷方法。中國傳統社會追求無訟的理想境界，情理是人們樸素正義觀的真實體現，亦是案情推斷的理據，更是維持社會和諧的重要保障。進入現代法治社會，社會最基本的善惡觀、是非觀、價值觀仍是以公民群體形成共識的情理為基礎。^[8]

在我國，情理一度被認為處於法律的對立面，然而，實踐證明情理與法律並不是完全割裂的，而是相互滲透、互為補充的。在某些情況下，情理可以作為補充法律不足的一種方式，幫助解決法律規範難以觸及或者不能達到理想效果的社會問題。在司法過程中，“情”和“理”常被用作裁判依據以外的說理補充素材，以增強裁判的溫度和可接受度。同理，在執法中，情理也可以幫助執法者釋法說理，讓相對人和社會公眾感受到執法的溫度。

在執法實踐中，情理法往往能與法律相輔相成，共同致力於解決衝突、減少不安定因素、維護社會秩序，促進社會的穩定和諧。在警務實踐中，公安機關已將情理法交融理念應用於執法過程，如施行“柔性抓捕”，^[9]並一直在探索建立執法關愛人的機制，即為在押人員指定民警作為臨時關愛人，期間如遇民事訴訟、生產經營活動、家庭重大事件，執法關愛人可以依法、及時提供便利服務、轉達委托事項等，充分體現執法溫度。^[10]

四、公安機關柔性執法的實踐與困境

（一）公安機關柔性執法的實踐

現階段，《行政處罰法》、《治安管理處罰法》、《未成年人保護法》分別對輕微違法行為、輕微違反治安管理行為、涉及未成年人案件做出減輕或不予處罰或以教育為主的規定。與此同時，我國多地對柔性執法的具體實施作出規範性指引。如浙江省公安廳於2022年7月出台《浙江省公安廳關於推行柔性執法工作

[6] 俞可平：〈治理和善治：一種新的政治分析框架〉，《南京社會科學》，2001年，第9期，第40-44頁。

[7] 俞可平：〈增量政治改革與社會主義政治文明建設〉，《公共管理學報》，2004年，第1期，第8-14頁。

[8] 王志鋒：〈情理法交融讓司法更有溫度〉，《人民法院報》，2019年5月9日。

[9] 柔性抓捕：在抓捕犯罪嫌疑人時，遇有未成年子女在場的，在確保安全可控情況下暫緩抓捕，避免給未成年人留下心理隱性和精神創傷。

[10] 謝佳：〈浙江：推行柔性執法 提升群眾滿意度〉，《人民公安報》，2022年9月8日。

的指導意見》，並於 2023 年 12 月印發《公安行政執法領域輕微違法行為不予處罰清單》，這一系列的法律法規和意見清單，為公安機關適用柔性執法提供了法律依據和指引。

在柔性執法的具體實踐方面，公安機關在多個領域進行了實踐和探索。

首先，公安機關以寬嚴相濟與柔性執法調解化解矛盾，有序開展“警調銜接”機制建設，增強基層治安調解能力，實現案結事了與群眾滿意度相匹配。

其次，公安機關建立交通違法首次警告制度，對於輕微交通違法、一般交通違法初犯、偶犯，以及常見交通違法即時糾正的，更多採用警告處罰。對於特定人群，如外賣騎手等服務民生時的輕微交通違法行為，側重警示教育，儘可能避免罰款處罰，緩解其工作壓力與生存負擔。

第三，公安機關在刑事執法中體現柔性。2021 年 4 月，中央全面依法治國委員會全面“堅持少捕慎訴慎押刑事司法政策，依法推進非羈押強制措施適用”。對於以輕罪案件充分適用少捕慎訴慎押形式，制定適用取保候審指導意見，明確應當取保、可以取保的具體要件，實行羈押必要性審查，擴大非羈押性強制措施適用範圍。

第四，公安機關在執法中注重保護未成年人合法權益。多地公安機關成立執法辦法管理中心，並在處理涉及未成年人案件中，充分考慮未成年人身心特點，實現“一次性”案件詢問、身體檢察、證據提取、心理疏導、預防教育等環節有機結合。

第五，公安機關深化釋法說理工作。規範釋法說理工作，將法理、事理、情理相融合，避免案件出現反復。在辦案的各個環節，公安機關要求執法人員在釋法說理的同時，尊重當事人，更多爭取相關人的理解支持。^[11]

其實，公安機關的柔性執法不僅體現在上述多個方面，在日常社區警務工作中，公安機關積極參與社區活動，了解社會需求，建立和加強警方與社區、居民間的溝通交流，採取預防性措施避免糾紛發生，特別關注社區兒童、老人、殘障人員等弱勢群體權益，建立合作機制，以鼓勵社區居民積極參與到維護社區安全工作中等等，都是柔性執法的具體體現。

（二）公安機關柔性執法的困境

1. 執法的法律依據的限制

柔性執法內涵複雜且邊界寬泛，當前僅就特定司法行為做原則界定，具體標準、範圍，以及實施方式均難以在法律法規層面進一步明確。柔性執法的優勢在於其具體場景下的人文關懷，這與各地區經濟水平、立法人員的人本認知、地方治理機制乃至各地總體發展目標等方面息息相關。減責免罰的差異性難以進行簡單整齊劃一的規定，時刻需要考慮如何避免“同行為不同罰”以及執法公信力等問題。

不同地方出台的柔性執法政策規範不同，在柔性執法的開展進度方面也各有不同。有的地方已經出台了比較細緻的柔性執法意見，有些地方可能尚處於探索階段。不同地方的政策規範所涵蓋的可以適用柔性執法的場景和清單也各有特色。現代社會中人員流動性大，公眾如對不同地方的柔性執法規範和清單不夠了解，則勢必會影響柔性執法的長期效果。

2. 執行中裁量權空間限度難以把握

柔性法治承認國家機關的自由裁量權，並賦予它們一定的裁量權力。^[12]除刑事法律以外，既有行政法規對警察權和行政執法程序的規定給予適當的解釋空間。從執法環境來看，基層公安機關工作人員在面臨大量警務工作時，在公平與效率之間，在柔性執法和剛性執法之間，可能會更多地傾向於效率和剛性執法手段。^[13]在執法過程中，公安機關不同執法人員在面臨不同警務工作中的“情”和“理”時，也要從中作出抉擇，這其中勢必涉及到執法人員的裁量。

[11] 陳綠草：〈公安機關加強和改進柔性執法研究——基於寧波的實踐探索〉，《寧波經濟（三江論壇）》，2023 年，第 12 期，第 11-15 頁。

[12] 侯健：〈法治的剛性與柔性與東西方法治模式的比較〉，《華東政法學院學報》，2014 年，第 4 期。

[13] 徐文增：〈淺析公安機關柔性執法理念〉，《法治與社會》，2019 年 7 月（上），第 103-104 頁。

執法者的自由裁量權是一把雙刃劍。正確運用可以提高執法的靈活性和人性化，促進法律正義和社會和諧；如果使用不當，可能導致執法不公、權力濫用等問題。

3. 執行的邊界難以確定

結合柔性執法在法律依據方面受到的限制，柔性執法面臨法律規範沒有明確柔性執法和剛性執法的邊界這一問題，公安機關在實踐過程中不免會出現不能適用、不敢適用柔性執法的情況，柔性執法作為一種先進理念將會被束之高閣。作為執法對象的公眾，也對這類邊界不明的情況無法做出將會遭受何種執法方式以及法律後果的預測，從而增加社會的不安定性，遑論柔性執法所追求的人文關懷、尊重保障人權等效果。

柔性執法需要執法者結合情理與實際情況做出不同的執法選擇，既要講“法”，又要講“情”和“理”，執法者在實踐過程中很難區分情理法的邊界。這有可能會導致司法實踐過程中公安機關執法者的權利擴張，使執法者受到其他因素干擾，難以在執法中做出恰當選擇。

4. 監督機制尚需完善

柔性執法更注重人性化執法，允許一定範圍的執法活動考慮“情”、“理”因素。公安機關基層警察在具體執法時，既要堅決維護法律的尊嚴，還要考慮到個案公平，面對不同場景和不同類型案件，所面臨的環境各有不同，需考慮的因素也有所區別。因而在實踐中對於案件的執法效果和執法監督難有統一的評估標準，也確實難以形成體系化、標準化的判斷標準。^[14]

另外，柔性執法的效果可能在短期內難以顯現，且成效難以量化，這使得評估其實際影響和價值成為挑戰。

五、公安機關加強和改進柔性執法的路徑

（一）在法治化基礎上施行柔性執法

柔性執法並不意味着剛性執法退讓，而是必須在法律框架內施行。柔性執法絕不能突破法律底線，公安機關對待嚴重暴力犯罪，仍要堅決適用剛性執法。公安機關在進行柔性執法時要將普法融入執法的全過程，在案件辦理中有效地“釋法說理”，^[15]而不能將“柔性”作為“網開一面”、只講“情”、“理”的理由。在進行柔性執法時，公安機關執法人員必須要牢牢把握“公平正義”的價值取向，要明白“執法”是法治社會維持社會秩序、實現公平正義必不可少的環節，而“柔性”是執法一種方式，是為執法服務的，所以“柔性”必須始終在法律框架內使用，遵循法律規範，為實現法治社會的公平正義而服務。

（二）建立公安柔性執法清單管理制度

我國現行《行政處罰法》首次對“輕微不罰”、“首違不罰”作出規定，是柔性執法的鮮明體現，要把人文關懷引入行政執法，促進處罰與教育相結合。然而，在具體執法實踐中，各公安機關及其執法個人，在適用時針對具體案件不免會有所猶豫。由於不同地區情況各異，制定清單時需結合當地情況因地制宜，清單勢必在不同地區會有所區別。所以，柔性執法的清單整理工作勢在必行，目前很多地方業已開展了柔性執法清單梳理工作。在不涉及國家安全、公共安全、食品藥品安全及人身健康和生命財產安全等重要領域以外的其他領域，明確不予處罰、從輕處罰、減輕處罰的事項清單，指引公安機關在執法實踐中準確把握適用情境和條件，規範公安機關自由裁量權，提高辦案品質。有了清單明確指引，公安機關勢必能在適當情境明確適用柔性執法，並不斷嘗試拓展可適用柔性執法的清單內容。

在梳理柔性執法清單後，更重要的是，公安機關要建立柔性執法清單管理制度，通過嚴格適用條件、規範適用程序、強化全過程記錄等方式，確保柔性執法清單能被正確施行。

[14] 趙燕萍：〈國家治理現代化下的警察柔性執法問題研究〉，《齊齊哈爾大學學報（哲學社會科學版）》，2016年，第1期，第78-80頁。

[15] 黃世釗、莫浪科，〈治安管理處罰法在河池市得到較好貫徹落實〉，《廣西法治日報》，2023年9月19日。

（三）強化對公安機關柔性執法的監督和培訓

如果柔性執法只是容錯而不糾錯，無法保證執法對象主動糾錯和自我糾錯的效果，在公眾眼中只意味着“網開一面”、“下不為例”，那麼柔性執法本身似乎就成為了一個偽命題。同時，由於柔性執法自身具有的特點，公安機關在執法過程中會被賦予一定裁量權，裁量權運用適當會使柔性執法取得事半功倍的效果，否則輕則造成個案中的不公，重則會引起社會輿論，造成公眾對公安機關的不信任，所以必須要強化對柔性執法的監督。具體而言，可以通過案卷評查、執法評議、專項檢查等方式加大執法監督力度。

柔性執法監督應當重點落實好三個環節的制度規範。其一，建立柔性執法案件公示制度，充分利用融媒體提高執法行為的透明度和公眾參與度，特別是對於一些柔性執法的經典案例及難點案例，通過公示加強監督；其二，按照程序規範落實柔性執法各環節的記錄制度，以規範記錄確保執法過程可回溯、可查證。特別是在當今數字時代，更要充分利用人工智能和大數據提高監督的便捷性和有效性；其三，審查環節既可以實施在執法之前，對可以進行歸類的案件，按照類別進行初審把關，也可以實施在執法之後，通過柔性執法案件評查等建立發現執法問題機制，及時發現柔性執法中的不規範問題。^[16]公安機關作為執法主體，其培訓顯得至關重要。通過持續性的常規培訓以規範執法，同時須建立柔性執法專題常態培訓機制，深化公安機關執法者對柔性執法必要性和科學性的認識，提升執法人員的法律知識儲備，提高其對柔性執法適用清單內容的熟悉程度。現場溝通技巧和心理調節能力的培訓也同樣重要，這類培訓能夠使公安機關執法人員更好地應對複雜多變的執法環境。

六、結語

柔性執法基於法律的“正當性”理論、善治理論和情理法交融的理念，旨在通過溝通、協商等非強制手段解決問題，以尊重和保護人權為核心，強調合法性、人性關懷和協商互動性。公安工作現代化背景下公安機關採用柔性執法方法，有助於提升執法效果和公眾滿意度。當前，公安機關在實踐中應用柔性執法，主要包括調解矛盾、保護未成年人權益和深化釋法說理工作，同時存在法律依據的邊界與裁量權空間限度難以把握等問題。

為了加強和改進公安機關柔性執法的路徑，應在法治化基礎上施行柔性執法、建立公安柔性執法清單管理制度、強化對公安機關柔性執法的監督和培訓，以此有效提高執法效率和公眾滿意度，增強公民的法律意識，促進社會的和諧穩定。

[16] 吳樹威：〈公安機關推行柔性執法的邏輯、實踐及路徑探析〉，《公安研究》，2024年，第1期，第19-24頁。