

公安机关推行柔性执法的逻辑、实践及路径探析

■ 吴树威

摘要 柔性执法是贯彻落实习近平法治思想，践行以人民为中心发展理念的一种执法方式，是应对新时代公安执法工作面临的新形势、新挑战，提升公安机关执法能力水平的应有之义。本文尝试通过对柔性执法的理论逻辑、实践逻辑和探索实践进行分析梳理，对公安机关推行柔性执法的方法路径提出意见建议，以期助力柔性执法规范化建设加快推进。

关键词 柔性执法 公安机关 少捕慎诉慎押 公安工作现代化

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视公安执法规范化建设工作。习近平总书记在2014年中央政法工作会议上指出：“涉及群众的问题，要准确把握社会心态和群众情绪，充分考虑执法对象的切身感受，规范执法言行，推行人性化执法、柔性执法、阳光执法，不要搞粗暴执法、‘委托暴力’那一套”。推行柔性执法工作，正是以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，践行以人民为中心的发展思想，贯彻落实习近平法治思想和关于加强新时代公安工作的重要论述、特别是关于公安执法规范化建设的系列重要论述的具体实践，其实质在于坚持“执法的最好效果就是让人心服口服”的执法理念，综合考量“法、理、情”

和“时、度、效”，把打击犯罪同保障人权、追求效率同实现公正、执法目的同执法形式有机统一，保障执法既有力度又有温度，努力让人民群众在每一起案件办理、每一件事情处理中都能感受到公平正义。

一、公安机关推行柔性执法的理论逻辑与实践逻辑

（一）柔性执法的概念

目前，柔性执法的概念尚无统一的定义。有观点认为，柔性执法是指“国家机关及法律、法规授权的组织利用非强制手段实施的行政行为，包括行政指导，行政和解，行政调解，行政奖励等一系列非强制手段在

内的行政行为的总称”，也有观点认为，“柔性执法是指国家机关及法律、法规授权的组织在执法之前利用非强制手段所先行采取的行政措施”。综合各家观点，笔者认为，柔性执法是在以人民为中心执法理念和政策指导下，坚持以法律为依据、以事实为准绳，灵活运用非强制执法手段，充分体现法律的人文关怀，最大限度化解矛盾纠纷、修复社会关系，减少矛盾冲突，促进执法和谐，实现法律效果、政治效果、社会效果有机统一的一种执法方式。

（二）柔性执法的理论逻辑

柔性执法有其坚实的法理学基础，符合法的价值、法的作用和法律责任等法学基本理论。

1. 柔性执法是法的价值理论的根本要求

从法的价值体系的结构看，法的价值体系是由法的目的价值、形式价值和评价标准三种形式组成的价值系统，且以法的目的价值为基础，法的目的价值、形式价值和评价标准之间相互依存、不可分离。我国社会主义法治建设中强调的人道主义评价标准，其核心含义是：以人为本，一切政治、法律制度，一切社会活动，只有当它有助于实现人类解放和人的自由而全面发展时，才是有价值的。柔性执法这一执法方式，正是遵循法的人道主义评价标准，落实以人民为中心执法理念的具体实践。

2. 柔性执法是法的作用理论的具体实践

法的作用是统治阶级（在阶级对立社会中）或人民（在社会主义社会中）的意志影响社会生活的体现，是法的本质的外在表现。法的规范作用主要表现为告知、指引、评价、教育、预测、强制，但必须看到，法在作用于社会生活的范围、方式、效果等方面都存在一定的局限性，这种局限性主要

表现在法只是许多社会调整方法中的一种，也并非在任何问题上都是适当的，对千姿百态、不断变化的社会生活的涵盖性和适应性不可避免地存在一定的局限。柔性执法这一执法方式，既是更好地实现法的教育作用的一种途径，也是对法律文本的结果刚性的一种补充，更是应对法的局限性，通过指导、协商、奖励、宣传、教育等柔和型的手段来实现法治目标的必然选择。

3. 柔性执法是法律责任理论的充分运用

法律责任是由特定法律事实引起的对损害予以补偿、强制履行或接受惩罚的特殊义务，亦即由于违反第一性义务而引起的第二性义务。法律责任的认定和归结应遵循责任与处罚相当原则，坚持法律责任与违法违约行为性质、情节和行为人主观恶性三个“适应”，全面衡量，不应偏废。柔性执法这一方式，就是要求执法过程中对执法对象和违法违约行为，包括平时品行、事后态度等因素进行全面的综合考量，更多地发挥法律责任在教育、预防方面的积极功能，做到“罪责均衡”“罚当其罪”。

（三）柔性执法的实践逻辑

推行柔性执法，是履行好新时代使命任务、推进治理体系和治理能力现代化，推进更高水平的平安建设的现实要求。

1. 柔性执法是对人民群众的关切期待的积极回应

当今，人民群众对法治的期待和要求之高前所未有。人民群众期待感受到法治的力度和温度，期待法治建设的获得感、满意度进一步提升，这就要求执法活动中必须始终践行法治为民的宗旨，始终树牢以人民为中心的发展思想，以柔性执法等执法方式积极回应人民群众对法治建设的新期待、新要求。

2. 柔性执法是公平正义价值追求的内在要求

公平正义是执法司法的灵魂和生命。落实习近平总书记关于“努力让人民群众在每一起案件办理、每一件事情处理中都能感受到公平正义”的要求，既要发挥法治的刚性作用做到严格执法，更要坚持刚柔并济，以柔性执法为补充，确保公平正义的价值追求体现在每一起案件的办理和每一件事情的处理结果中。

3. 柔性执法是善治理念付诸实践的应有之义

良法善治，民之所向。中共中央《法治中国建设规划（2020—2025）》对奋力建设良法善治的法治中国进行了部署。“善治”理念要求社会治理主体最大限度协调各种公民之间及公民与政府之间的利益矛盾，从而使公共管理活动取得公民最大限度的同意和认可。柔性执法就是坚持张弛有度、宽严相济、情理法相统一，用更柔性的姿态、更人性化的举措来执法，确保执法活动既能守卫法律权威，又能对失范者循循善诱，实现更好的治理效果。

二、推行柔性执法的探索实践

党的十八大以来，中国特色社会主义进入新时代，法治中国建设步入新时代的“快车道”。无论是刑事司法领域的少捕慎诉慎押政策，还是行政执法领域的“首违不罚”“轻微不罚”等，都是贯彻落实习近平法治思想，坚持“以人为本”执法理念，以维护社会公平正义为生命线，在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化的具体实践，也是推行更为人性化的柔性执法的具体表现。

（一）刑事司法和行政执法政策指引更趋柔性

2021年4月，中央全面依法治国委员会把“坚持少捕慎诉慎押刑事司法政策，依法推进非羁押强制措施适用”作为2021年度研究推进的重大问题和改革举措，将少捕慎诉慎押司法理念上升为党和国家的刑事司法政策，这一政策的推行也是以“柔性执法”释放“刚性力量”的具体实践。2021年7月15日，自1996年颁布实施25年以来首次全面修改的新行政处罚法第三十三条第一款，对“首违不罚”的适用要件进行了明确，是行政处罚法的重大突破。2022年12月22日，最高人民检察院、公安部制定了《关于依法妥善办理轻伤害案件的指导意见》，要求深入学习贯彻党的二十大精神，全面贯彻习近平法治思想，落实宽严相济刑事政策，结合个案具体情况把握好法理情的统一，依法少捕慎诉慎押，有力提升轻伤害案件办案质效，积极促进矛盾化解和诉源治理。从以上政策法规来看，更加人性化的柔性执法是刑事司法和行政执法政策发展的要求，也是刑事司法和行政执法实践必须努力的方向。

（二）各地执法部门陆续推出柔性执法制度规范

近年来，国内多地公安、检察、综合执法部门通过出台实施意见、指导意见等规范性文件的形式，对柔性执法的具体实施作出了明确指引。较为典型的，如2010年上海市出台《上海市人民政府关于进一步规范和加强行政执法工作的意见》《上海市行政执法人员执法行为规范》，其中明确提出了要着力推行柔性执法，该市法制办的负责人在文件解读时称，“柔性执法”是一种“理性、平和、文明、规范”的执法，适度减少执法

的强制力、扩大教育量、缩小对立面，有助于实现法律效果与社会效果的有机统一。2022 年 7 月 21 日，浙江省公安厅根据《公安部关于进一步推进严格规范公正文明执法的意见》《公安部关于贯彻实施〈行政处罚法〉的通知》等规定，出台了《浙江省公安厅关于推行柔性执法工作的指导意见》。此外，河北省交通运输厅、浙江省衢州市公安局、海南省海口市综合行政执法局、湖南省娄底市全面依法治市办等多地行政执法部门也先后出台柔性执法相关规范性文件。

（三）柔性执法适用形式范围还可进一步拓展丰富

目前，各地关于柔性执法的实施意见主要围绕行政执法活动进行规范，基本不涉及刑事执法领域。但柔性执法作为一种执法方式，在刑事执法活动中也具有较强的可行性和操作性，如刑事执法受立案环节的便捷受立案、积案清理、对当事人的反馈机制建设等方面，刑事案件处置中羁押方式形式的灵活运用等等，在羁押活动中采用非羁押码、电子手环等数字化手段落实羁押措施，也是以更加灵活的方式推行柔性执法的表现，都有柔性执法可以发挥作用的空间。但无论是行政审批、行业监管还是刑事执法，推行柔性执法都必须建立在科学规范的操作流程指引的基础上，在规范的监督之下，才能有效避免以“柔性执法”之名行“随意执法”之实。

三、公安机关推行柔性执法的方法路径探析

如何准确适用柔性执法，更好地实现法的作用，确保公安执法政治效果、法律效果和社会效果的高度统一，是公安工作现代化

必须重视和研究的重要课题之一。

（一）科学的法治理念，是正确适用柔性执法的思想根基

对于柔性执法工作，特别要强化三个方面的理念认识。必须牢牢把握“党的领导”这一根本保证，党的领导是中国特色社会主义的最本质特征，是社会主义法治最根本保证。作为党和人民手中的“刀把子”，我们更要保持高度思想自觉、政治自觉和行动自觉，把党的领导贯彻落实在执法活动全过程和各方面；必须牢牢把握“以人为本”这一执法导向。柔性执法要以人为中心，以人为目的，尊重人、理解人、关心人、研究人，更加注重关注人的尊严、尊重人的价值、保障人的自由平等权利，以更为人性化的执法方式确保执法取得更好的效果；必须牢牢把握“公平正义”这一价值取向，公平正义是社会主义现代化国家的本质要求。柔性执法就是为了克服法的作用的有限性，落实以宽严相济的方式确保更好地实现公平正义。既要追求实体公正，也必须遵循法定程序，还要符合社会主义核心价值观要求，要在推行柔性执法的实践中充分体现执法者对法治的信仰和坚守。

（二）明确的范围界定，是充分适用柔性执法的基本前提

具体实践中，以清单制规范柔性执法的适用范围是较为普遍、也具有较强的可操作性的做法。如 2018 年成都市政府印发了《实行包容审慎柔性执法的指导意见》《关于全面推广行政处罚“三张清单”制度推进包容审慎柔性执法的指导意见》，创新推出不予、减轻和从轻处罚“三张清单”，成都市公安局也出台了《行政柔性执法指导意见》，明确了“首违不罚、轻微不罚、无错不罚”三种情形的适用条件，同时明确了“不予处罚、

减轻处罚、从轻处罚”的清单，以及部分违法行为从轻处罚的标准，对行政柔性执法作出了系统的规范。但柔性执法可以适用于行政执法，也同样适用于刑事司法。正如张明楷教授在《犯罪的成立范围与处罚范围的分离》一文中指出，犯罪的成立范围与处罚范围的分离，不仅是客观事实，而且是值得追求的状态，强调这种分离是最大限度地发挥刑法的法益保护技能（实现预防犯罪目的）与自由保障机能的最佳路径。所以，公安机关落实“少捕慎诉慎押”政策，应当尽可能控制移送检察机关的案件，充分发挥刑事诉讼法关于不移送起诉的相关规定，针对轻伤等案件，把化解矛盾、修复社会关系作为履职办案的重要任务，充分适用刑事和解制度、认罪认罚从宽制度和国家司法救助制度，发挥矛盾纠纷多元化解工作机制作用，促进当事人的矛盾化解、纠纷解决，并注重通过不起诉释法说理修复社会关系，对犯罪嫌疑人认罪认罚，当事人达成和解谅解的，最大限度适用柔性执法。但在具体适用中，应对具体适用情况予以进一步明确，如涉及国家安全、公共安全、食品药品安全、生态环境以及关系人身健康和生命财产安全等领域的需排除在外，对不予处罚、从轻处罚和减轻处罚的事项也应予以更加明确细致的规范。

（三）丰富的制度方式，是灵活适用柔性执法的重要保障

推行柔性执法，应创新方式方法，加强对执法对象事前的宣传教育、提醒警示，事中的劝告说服、协商沟通，事后的制度激励。具体来看，有以下一些制度值得借鉴推行。事前的教育宣讲制度，建立以口头或书面形式向可能违法的相对人宣传、解释法律法规制度，督促其按照法律法规的要求履行

义务，加强自律，以尽可能减少违法行为发生。事中的警示告诫制度，针对相对人因疏忽大意而违法但违法行为轻微并能及时纠正的情况，建立执法机关告诫制度，劝阻其立即纠正违法行为，并告知其应明确知晓的行为规范和要求，而不再对其进行行政处罚；针对相对人在一段时间内反复出现违法行为苗头问题，或已经造成不良社会影响但未形成违法事实或未造成严重后果，执法机关约见违法的相对人进行面谈，要求其采取有效措施进行整改，避免违法行为再次发生的制度。主动“晾晒”行政处罚裁量基准，推动各地在社会治理中心、派出所接报案窗口、调解区域、执法办案管理中心等场所设置自助设备，向案件当事人提供行政处罚裁量基准的查询服务，让群众更加直观地了解违法成本及后果。事后的柔性处罚制度，行政执法方面，推行行政处罚减责免罚制度，建立行政执法不予处罚、从轻处罚和减轻处罚事项清单，尽可能适用警告等处罚手段；压缩自由裁量权“弹性空间”，动态调整行政处罚裁量基准，开发应用行政处罚智能裁量应用程序，强制嵌入执法办案系统案件审核流程，确保“同案同罚”“同过同罚”；建立交通违法首次警告机制，对轻微交通违法、一般交通违法初犯偶犯，以及常见交通违法即时纠正的，更多适用警告处罚，对货车司机、外卖骑手等特殊群体为服务民生所触犯的交通违法行为，在法律框架内多警示教育、少罚款处罚。刑事执法方面，扩大非羁押性强制措施适用范围，制定适用取保候审指导意见，明确不同法定刑适用应当取保、可以取保的情形和条件；开发应用“非羁押人员数字闭环监管系统”，采取非羁押码、电子手环等数字化手段，破解非羁押人员失管、脱管等问题；健全完善刑事法律援

助衔接机制,明确办案人员协调配合义务,完善告知、转交申请、会见等衔接程序,保障案件当事人获得法律援助权利。

(四)高效的执法监督,是规范适用柔性执法的必要条件

柔性执法涉及更多的自由裁量权,除了应纳入全流程执法监督管理体系监督外,应给予更加严密的执法监督。针对“严密执法监督责任”,公安部从7个方面明确了监督责任主体和监督机制。鉴于适用柔性执法的案事件处置多适用简易程序,即把“复杂的事情简单化”,要以最简单有效的监督机制确保柔性执法质量至关重要。因此,针对柔性执法的监督,应重点落实好三个环节的制度规范。首先是公示环节,建立柔性执法案件公示制度,以公开透明确保公平公正;其次是记录环节,按照程序规范落实柔性执法各环节的记录制度,以规范记录确保执法过程可回溯、可查证;最后是审查环节,通过建立柔性执法案件评查等执法问题发现机制,及时发现柔性执法中的不规范问题。

(五)过硬的执法能力,是准确适用柔性执法的根本保证

随着新经济新业态新科技的快速发展,法律的滞后性特征进一步凸显。公安执法中遇见的新情况、新问题不断增多,给一线执法工作带来新的挑战,要求执法人员必须具备坚实的法律知识基础,能够准确掌握法律法规政策的尺度,同时精准把握好执法的“温度”,以过硬的执法能力更加精准规范地推行柔性执法,确保“让人心服口服”的最佳效果。为此,必须抓好“关键少数”,领导干部尤其是一线执法办案单位的领导干部是保障执法质量的关键。必须发挥领导干部“头雁”作用,坚持定期学法、年度述法,

实施科级干部任前考法、行政负责人出庭应诉等制度,不断提升领导干部法治思维和执法能力。特别是派出所每日带班所领导,必须发挥监督把关指导作用,对能够适用柔性执法的案件,既要做好指导,最大限度推动柔性执法的适用,更要抓好监督,确保柔性执法合法合规。必须重视专业力量,德才兼备的执法队伍是推行柔性执法的关键,也是法治公安建设的中坚力量。要从加大法制机构和人员力量配置入手,确保法制、案审、侦查等执法岗位的规格、编制和人员结构与当前执法形势任务相适应,同时要加大法制干部的培养、使用和交流力度,着力持续提升法制干部规范执法、服务实战的能力水平。必须持续培训提能,在持续加大执法规范化教育培训的基础上,围绕柔性执法开展有针对性的专题培训,加大与检察院、法院联合培训力度,从刑事诉讼的全流程角度,对“少捕慎诉慎押”刑事司法政策的实践运用进行深度讲解培训,深化民警对柔性执法必要性和科学性的认识,增强民警推行柔性执法的自觉性和主动性。同时要依托常态化教育培训活动,持续加大对一线办案单位柔性执法理念的培养,特别是加强对典型案例事件的剖析讲解,持续开展强有力的教育培训。在此基础上,加强对柔性执法案件的考核力度,以目标导向引导民警更多地运用柔性执法,多管齐下、综合施策,不断提升一线民警适用柔性执法的能力水平。

参考文献:

- [1]张文显.法理学(第五版)[M].高等教育出版社,2018.7
 [2]俞可平.治理和善治:一种新的政治分析框架[J].南京社会科学,2001.9
 [3]张明楷.犯罪的成立范围与处罚范围的分离[J].东方法学,2022.4

责任编辑 徐闻彬