“机械性执法”的判定及可行性

解决路径研究

赵理直[[1]](#footnote-1)

**内容摘要：**“机械性执法”是“执法不当”行为研究的细分领域，是公安执法规范化建设进程中亟待解决的重要课题。从制度建设角度解决“机械性执法”问题需要明确“机械性执法”行为的涵盖范畴、判定标准，找准“机械性执法”行为产生的原因，对症下药。组织管理角度最切实可行的解决路径是组织支持和监督双管齐下，增设专门针对“机械性执法”的模块，将“机械性执法”行为的监管纳入到日常执法监督、预警、调查、整改、培训等各个层面。

**关键词：**机械执法 执法规范化 执法不当 解决路径

“机械性执法”是一线公安干警在处理警务工作时因处置过程教条等多种原因导致处置结果欠妥的一种执法行为，是当前公安执法领域研究的一个热点问题，也是公安执法工作整改的一个重要方面。深入研究“机械性执法”行为产生的原因、行为机制和规律对公安执法理论研究和公安执法实际工作都具有重要的意义。此研究可以辅助执法规范化建设，进一步挖掘“执法不当”行为表现的细分领域，补充“机械性执法”研究的具体内容，也可以为其他行政部门执法活动提供借鉴。

一、“机械性执法”的判定

在研究展开之前，我们的首要任务是判定什么是“机械性执法”？“判定”是指经过深思熟虑以后做出的判别、断定、裁定。之所以用“判定”这个词阐释“机械性执法”是因为“机械性执法”根本指向是警员执法操作存在问题，并且造成了不良的后果，这属于组织内部执法监督机制的一部分，需要有明确的制度、规范的处理流程和严格的审核流程来判定警员的行为是否属于“机械性执法”。目前，公安执法监督体系中没有明确具体的针对“机械性执法”的内容规定，只有事后针对“机械性执法”行为的认定。因此，我们需要明确“机械性执法”的判定标准。

1、机械性执法的内容范畴

目前，以“机械性执法”为主题的研究文章很少，主流观点认为，“机械执法是一种错误的执法思想……究其根源主要是执法者的执法思想上存在偏差,死抠法律条文,不能从立法本意上理解、适用法条；不能正确理解罪刑法定原则和保护犯罪嫌疑人合法权益的执法要求,把罪刑法定理解成犯罪行为与法律条文表述一致,或者有明确司法解释、可以对号入座。”[[2]](#endnote-1)[1]，“机械执法则是指拘泥死板地执行法律。……机械执法的特征是，不研究案件的特殊性，看不到案件的发展趋势，只是生搬硬套法律条文、原则、概念来处理问题，导致执法效果不好。”[[3]](#endnote-2)[2]以上观点从认知的角度出发，认为执法主体对法律的认知和解读存在“生搬硬套”问题，导致执法过程僵化教条，进而造成执法效果欠佳。可以推定，目前对“机械性执法”的阐释集中指向执法主体，即认为一线干警执法存在问题，但没有明确指明“机械性执法”行为具体涵盖范畴，只是泛泛地涉及执法理念问题、执法过程不当问题、执法效果问题。因此，我们需要一个明确的标准判定什么属于“机械性执法”范畴，即是什么样的执法行为属于“死抠”、“生搬硬套”法律条文？是否有案件具体情境、法律法规滞后等其他多种动态因素影响“机械性执法”行为的判定？

2、“机械性执法”和规范执法、严格执法、照章办事的异同

为了能够明确“机械性执法”行为的范畴，我们首先应搞清楚“机械性执法”和规范执法、严格执法、照章办事行为的本质区别。规范执法和严格执法都是指在法治思想的指导下，遵循 “有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的原则，按照法律和规章制度的要求执法。规范执法偏重执法操作流程符合规定；严格执法指向执法标准公正严明。规范执法和严格执法均遵循法律精神和法律法规的要求开展执法工作。“机械性执法”和二者不同点在于，“机械性执法”貌似规范执法范畴，但操作过程中出现问题，或“生搬硬套”法律条文，或不知变通，“僵化死板”解读法律条文，而且造成了不好的社会影响。另一种情况是“机械性执法”遵循了规范执法和严格执法原则，但没有理解法律精神和执法的本质，执法时操作不当。照章办事指按照规定办理事情。“机械性执法”和照章办事的区别在于对法律规章的解读是否恰当合理方面，“机械性执法”属于“僵化”、“不恰当”的照章办事执法行为。

3、“机械性执法”的本质界定

在这里要给“机械性执法”正个名，首先，“机械性执法”的执法过程符合依法依规的要求，其次，“机械性执法”的执法标准也符合照章办事、严格执法的要求。

“机械性执法”的本质是执法操作存在问题，属于执法不当行为，并且造成了不良的后果。它涉及过程和结果两个层面。过程方面，不管是法律引用不准、法条理解不当、生搬硬套法条、还是不能根据具体案情灵活变通，没有兼顾法理和情理，没有具体案件具体分析等等，这些问题的最终指向是执法主体，即执法主体的执法能力和技巧有问题，执法主体对法律阐释和理解，对法律精神和法律条文实际运用存在问题，才会导致“机械性执法”情况的发生。“机械性执法”结果方面主要指相关案件的处置结果引发了群众不满意，损害警察和政府形象、触发舆情等负面影响。正是因为造成了不良的执法效果，才会引发办案部门和民警反思办案过程，才会考虑在办案时是否存在“机械性执法”行为。因此，“机械性执法”指执法主体在案件处置的过程中，因为个体执法水平不足，导致操作流程僵化、失误，造成执法不当，进而导致执法效果引发不良社会影响的行为。

二、“机械性执法”的判定标准

（1）、以“过程导向”还是“结果导向”作为判定标准的问题

这个问题是“机械性执法”研究的关键。“机械性执法”涉及过程和结果两个层面。过程方面不管是法条理解不当、生搬硬套法条、还是不能根据具体案情灵活变通，这些问题指向两个层面，一个是执法主体的法律运用能力，即执法技巧和水平；另一个就是对法律本质和社会主义法治精神的理解领悟能力。执法主体法律知识的宽度和法律内容的熟练度直接决定执法主体能否准确找到执法依据的法律内容，准确阐释具体法律条款及恰当使用自由裁量权；执法主体对法治精神的认知高度，对法理、事理、情理的综合判断及灵活处置的能力，决定执法的最终效果。“机械性执法”结果方面指向办案效果、社会影响。“机械性执法”一定是产生了不良后果，导致相关案件的处置结果引发了群众不满意、投诉、损害警察和政府形象、触发舆情等负面影响。显而易见，执法过程中的操作不当是“因”，造成不良的“果”，二者是关联过程。从执法产生的后果来看，涉及“机械性执法”的普通投诉只能带来负面的反馈，舆情则会急速扩大案件的社会影响，这种情况具有随机性，是突发和不可控的。而且，媒体和公众多是站在情理和公序良德的角度来评判案件，而不是专业的法律角度。因此，我们在判定“机械性执法”时不应过度参考社会评价，介意社会影响，应该设定明确的以制度为导向的判定标准。

综上，过程和结果都要作为“机械性执法”的判定标准，先有因，后有果。在设定“机械性执法”的判定标准的时候，重点放在执法过程方面，将执法操作层面作为主要判定标准。结果只是操作过程的连带后果，我们不应该以造成的社会负面影响大小作为“机械性执法”判定的主要标准。

（2）、“机械性执法”判定的启动和评估标准

针对“机械性执法”的监管方式是“机械性执法”问题的处置关键。什么时候组织会启动调查机制判定民警是否存在“机械性执法”行为？内部调查的启动条件是什么？是不是只有造成了不良的执法后果，我们才会关注执法过程，然后再判定存不存在“机械性执法”问题？本质上来说，“机械性执法”并不属于违规行为，而是执法不当行为。执法不当行为的调查启动触发点是执法结果负面反馈或者引发不好的社会影响。相应地，“机械性执法”行为的调查启动也是从执法结果出发的，指向是执法过程。“机械性执法”行为的判定需要有规范的标准作为指导。

在整个日常的执法监督体系中设立针对 “机械性执法”的监控机制，内容指向明确具体；并且设定明确的等级评估标准，编制每个等级涉及的具体的执法操作行为范畴和造成影响的程度。评估标准能够让干警明确“机械性执法”行为涉及的内容，在执法实践中提高警惕，规避类似行为。评估标准的设定应秉承宽严相济的原则，给与民警充分的自我纠正机会。

（3）、判定主体资格的问题

 “机械性执法”行为的判定主体是谁？关于是否是“机械性执法”的最终定性由谁来决定？这是“机械性执法”行为监管过程中需要厘清的重点问题。管理部门应明确一个主体，有能力准确判定“机械性执法”行为，有权利处置和介入“机械性执法”行为涉及的案件。如果是执法监督检查部门来承担这个角色的话，主体应该同时具备高超的执法实战技能和法律专业知识，能客观考量执法现场的具体情况，准确解读法律条文的运用场景、深刻阐明法治精神，找到执法流程中存在的不当问题。同时，应该给与相应案件执法人员申诉和辩解的权力，“机械性执法”行为的最终认定应加入复核程序，引入权威专业人士作为第三方参与，审核判定结果，达到客观公正的效果。

（4）、“机械性执法”判定的相关影响因素

公安的执法过程具有高度不确定性的特点，执法活动受到多种因素的影响。客观方面，当案件具有特殊性，不能准确快速套用法条的时候，不适合严格按照规定操作的时候，法条冲突、法律法规滞后、空白致使办案民警不知如何处置的时候，法理和情理发生严重冲突的时候……,不可避免会发生“机械性执法”的情况。主观方面，执法主体的个体水平，即法律掌握程度、执法理念、执法技巧、应变能力等都会影响执法效果。尽管“机械性执法”的执法过程存在不当问题，但案件处置符合依法依规的要求，也符合照章办事、严格执法的要求。因此，在判定是否是“机械性执法”行为时，也要具体问题具体分析，要充分考虑到各种相关因素，做到客观公允。

三、“机械性执法”主要成因分析及例证阐释

“机械性执法”产生的原因比较复杂，客观层面原因不仅涉及到公安系统，而是涉及行政管理和整个法制生态系统多个层面的问题，我们这里不做重点研究。从主观层面研究“机械性执法”成因，可以帮助组织找到执法人员在执法操作过程中的相关问题，便于组织从警队管理、执法监督和培训的角度进行改进，有效减少警员“机械性执法”的频率，更有利于解决问题。造生“机械性执法”行为的主要原因是执法主体的执法能力和技巧不足。

1. 、执法主体法律知识掌握的宽度不够

干警只熟悉自己业务领域的法律知识，能够熟练操作和运用；对其他法律知识不熟或者不了解，导致“机械性执法”。如：2018年9月17日，广州海珠交警在台风过后的第二天照常在路边处罚“违停”车辆，被群众拍摄视频上传到网上，产生舆情风波。涉事的视频中，民警非常淡定地面对群众的拍摄，没有理会群众的解释，坚持抄牌。造成这个问题的根本原因是民警没有掌握相关法律原则，忽视了不可抗力免责条款。《中华人民共和国行政处罚法》三十三条第二款规定：“当事人有证据足以证明没有主观过错的，不予行政处罚。”如果民警熟悉相关法律条款，就不会发生上述 “机械性执法”行为。另外，以“任务”为标准而非以法律规范为标准的执法思维，会让民警忽视自由裁量权的运用，直接僵化“照章办事”。

1. 、执法主体法律知识掌握的深度不够

办案民警照搬法条，不能准确解读法条，对违法犯罪行为定性不准，导致法律适用失误。如：2020年8月，湖南永州警方以涉嫌“故意伤害”刑事拘留了胡某，此事迅速发酵，引起社会广泛关注。案发时间是6月1日，胡某和女友逛街期间，女友被雷某猥亵，在追赶过程中，胡某踹伤了涉嫌猥亵的雷某，经鉴定为轻伤。派出所针对此案进行了调解，调解不成，遂以涉嫌故意伤害，刑事拘留了胡某。上级部门重新调查后，更改了案件的定性，撤销了刑事拘留，改成行政拘留15日。这则案例的办案单位对案件定性为故意伤害没有问题，但没有充分考虑案件的具体细节，雷某有猥亵行为在先，胡某追打的行为具有扭送性质，尽管实行过程中存在过当问题，但胡某伤害的是有重大过错的被害人，其行为属于情节显著轻微、危害不大范畴，可考虑撤案。另外，公安机关处置的时候只根据表面事实照搬法条，没有了解立法初衷，导致了“机械性执法”行为的发生。对于普通公众而言，采取刑事拘留措施直接宣告胡某为犯罪嫌疑人，属于过错方，情理上接受不了，若采用取保候审也不会引发强烈社会反响。

（3）、执法主体执法技巧不足

执法主体缺乏灵活变通能力，只会僵化死板执行法条。如：2022年1月13日，甘肃张家川交警在县医院附近执法巡逻过程中，发现米某在未带头盔情况下，无证驾驶四轮车逆行。询问后得知米某一家正赶往医院送孩子就医。民警现场告知米某亲属立即送孩子去医院，留下米某一人接受处罚。遭到拒绝后，民警决定立即依法暂扣车辆，与当事人一家发生了严重肢体冲突，造成了很大的社会负面影响。此案涉及两个问题，第一个暴露的问题是民警执法技巧不足，特殊情况下，民警缺乏灵活变通的能力，处置死板僵化，导致执法受阻，引发冲突和舆情。如果民警允许违法嫌疑人优先将病患送医，再依法进行公正处罚，完全可以避免舆情的发生。第二问题就是缺少关怀、服务的执法理念，缺乏同理心，不能兼顾法理、事理和情理，盲目粗暴“机械执法”。

(4)、执法主体认知局限

执法主体对法制精神、执法理念的理解深度不够或缺少从政治意识、大局意识高度看问题的能力。如：2017年9月，上海松江警察在例行查处违停车辆时，遭到违法嫌疑人纠缠推扯，案发当时违法人员怀中抱着小孩。民警在口头警告无效后，强制控制抱小孩的抗法女子，导致小孩跌落摔伤，引发舆情。尽管当事民警事依法依规处置妨碍阻挠执法的相关人员，处置流程没有问题，然而，执法人员对“最小损害”原则理解不到位，行政法比例原则指出行政权力的行使除了有法律依据这一前提外，行政主体还必须选择对当事人损害最小的方式进行。民警执法时，没有考虑当事人怀中抱着小孩的具体情况，没有考虑当事人小孩的安全问题，造成非涉案人员意外受伤，而且是儿童，这种“冷血”执法不可避免引发社会不满。另外，办案民警不理解“人本”法制精神的内涵，缺少温情，强势执法，造成法制精神和法条的割裂，社会影响恶劣。

1. 、执法主体无法确定执法依据

当法条发生冲突时，执法主体不能正确判断，确定法律优先适用原则。如：多地交警以《机动车登记规定》第四十九条“机动车所有人申请检验合格标志前，应当将涉及该车的道路交通安全违法行为和交通事故处理完毕”为依据，将交通违法行为的处理完成与否设定为核发车辆检验合格标志的前提条件。2018年，山东青岛付某没有处理自己车辆违章，无法年审，遂以不履行法定职责为由，将青岛市公安局交警支队送上法庭。一审和二审均驳回原告诉讼请求。2020年5月22日，案件发生反转，山东省高级人民法院根据法律优先原则，撤销了一、二审判决结果，裁定青岛市公安局交通警察支队“以付某车辆存在违章未处理完毕为由不予核发机动车检验合格标志”的行为违法。理由是《道路交通安全法》）第十三条第一款规定：“对提供机动车行驶证和机动车第三责任强制保险单的，机动车安全技术检验机构应予以检验，任何单位不得附加其他条件”，《机动车登记规定》是公安部的部门规章，和法律规定不一致，根据上位法《道路交通安全法》认定青岛交警支队违法。这起案件涉及的问题不是执法个体，而是单位在执法过程中的法律援引问题。在不同法律内容有冲突的时候，究竟如何援引是个普遍性的难题。执法主体无视上位法规范，执法简单引用部门规章，显然也带有僵化“机械性执法”的影子。而且这个问题，无法从执法层面解决。当法律之间，法律和规章之间发生冲突时，办案人员很难确认执法依据，这个问题应该在法律制定层面予以解决。

四、组织层面的可行性解决路径探析

造成“机械性执法”行为的客观原因涉及法律法规滞后、空白，法条冲突、涉及案件的特殊情况，涉及法理和情理的博弈等等，这些问题随机性和不确定性非常高，有些超出了公安的权限，从公安系统层面是无法改变的。我们只能从公安系统自身出发，从组织层面和执法主体的角度改善问题，减少“机械性执法”行为的发生。结构功能主义代表人物莫顿认为，制度和结构会对行动者的行为产生重要影响。组织制度和管理模式会对民警的执法行为产生重要的影响。想要有效减少“机械性执法”行为，组织层面可以从制度角度入手，在执法规范、执法监督、执法培训领域增加专门针对“机械性执法”的内容模块，设定明确的标准、规范，覆盖执法监督、调查、整改、处理各个流程，从制度化角度落实“机械性执法”整顿问题。同时，要加大对干警执法行为的组织支持力度，避免“以罚代改”的惩戒主导的模式，打击干警的执法积极性、自主性和对组织的信任度。

1. 明确组织针对“机械性执法”的基本原则和处置态度。“机械性执法”的定性是“执法不当”行为，和违法违规有本质区别。对待干警的“机械性执法”行为不应该简单以惩戒为主，而应以预警、防范、教育、引导为主。在民警出现“机械性执法”问题时，及时介入，纠正执法不当操作，给与法律、政策和执法技巧的帮助和指导，协助民警妥善处理案件，积极应对“机械性执法”行为的舆情问题。组织的态度对干警会产生极大的影响，尤其是引起重大舆情的“机械性执法”案件。当组织以内部惩戒作为处理手段时，干警只会增加恐惧性及对组织的不信任感，认为组织不愿保护犯错的民警，没有担当，只是通过牺牲犯错警员来换取息事宁人，这种方式会降低干警工作的能动性，把主要精力放在防范和应对组织惩戒制度上。当组织以支持态度介入“机械性执法”案件时，组织主动承担“机械性执法”的部分责任，对外积极应对舆情，内部教育和整改此类行为，干警会增加组织归属感和执法规范的执行力度，会主动有意识规避“机械性执法”行为，减少其发生的频率，维护组织信誉和荣誉。具体操作层面，组织本着教育和支持的立场处理“机械性执法”问题，宽容对待初次涉及“机械性执法”行为的民警，给与民警自我纠正和改进的机会，及时给与涉事民警辅导和支持，帮助民警认识问题，找到方法防范 “机械性执法”行为的再次发生。民警如果能从意识上认识到“机械性执法”的危害性及对自身造成的影响，就会主动去规避此类行为。“事不过三”的原则也比较适合处理民警“机械性执法”行为。对有多次“机械性执法”行为的民警，给与惩戒，严肃处理，达到“处理一件，教育一片”的效果。
2. 从执法规范化和制度层面，建构完善的针对“机械性执法”的评估标准、评估流程体系。“机械性执法”的判定以执法操作流程为主，不以造成舆情影响的程度为主的前提下，明确针对涉嫌“机械性执法”案件的调查流程，审核规则，强化内部制度管理主导模式。基于以流程为主的判定标准，“机械性执法”的评估体系应该纳入执法管理体系，插入到监督、预警、调查、整改、培训等各个层面。执法监督体系内，建立针对“机械性执法”问题模块。在日常执法监督工作中，增设针对“机械性执法”的内容，设立内部监控标准，列明具体的条项内容，建立预警机制和整改跟踪反馈机制。不管是否有投诉或舆情，只要有“机械性执法”情况存在，及时将“机械性执法”行为和整改意见反馈给办案单位和民警。在执法规范细则中，明确写入“机械性执法”行为的表现、特征，造成的影响，并设置明确的等级，和执法监督预警机制挂钩，和执法考核挂钩。调查流程规范化，制定针对“机械性执法”明确的调查规定， “机械性执法”行为的判定按照流程和标准执行，减少人为认定，增加复核流程，保证公平公正。客观标准的制定有利于保障民警权益，同时能增加组织调查的信服力，推动组织管理的规范化建设。
3. 完善执法支持体系，增加专门针对“机械性执法”案件的指导机制，建立执法过程针对特殊警情的介入机制。民警在法律运用存在问题时或者执法遭遇困境时，有稳定的支持“后援”，知道找哪里寻求帮助，而且随时可以找到人提供指导，这样有助于在前期解决问题，防止问题扩大化。当“机械性执法”行为已经造成了不好的社会影响时，公共关系部门第一时间快速响应，及时降低或化解负面影响，帮助涉事单位处理问题，彰显组织担当，给与执法民警安全感。组织应充分赋权，保障一线民警的执法权力，尤其是灵活处置权力。在规范执法的前提下，编制可实操的执法权灵活运用的指导意见，通过明文规定将赋权落地。这样，民警有底气灵活处置案件，而不会因为害怕被问责，缩手缩脚；或者怕犯错，僵化“照章办事”。
4. 在执法培训系统增设针对“机械性执法”的模块，作为警务技能培训的一个重要组成部分，纳入常规警务培训教学系统。通过情境教学，让民警熟悉“机械性执法”的内容，提供切实有效的执法技巧予以化解。建立系统的“机械性执法”特色案例库，根据案例库编制警务技能培训课程，运用典型案例教学，强化警员对“机械性执法”行为的警惕性，引以为戒。通过前置培训，有效降低民警实际工作中的“机械性执法”行为。将“机械性执法”监控评估机制和执法培训有效对接，在针对“机械性执法”的培训内容中，加入“机械性执法”的监督审查制度内容，打好“预防针”，让民警有“防患于未然”的思想。

“机械性执法”问题是“执法不当”行为的一个细分领域，是整个公安系统执法规范化建设中需要完善的一个重要方面。目前规章制度、监督考核领域的规范标准仍然没有针对“机械性执法”的具体内容，培训系统缺少针对“机械性执法”的专项模块，这个领域很多工作尚待系统化。

减少“机械性执法”行为的最有效可行的路径就是从组织角度提升管理水平。从制度建构层面落实针对“机械性执法”行为的监管处理，提升内部管理的法制化水平。从管理层面落实监督和支持双管齐下策略，一方面加强“机械性执法”行为的监督和纠正力度，提升执法规范化建设效果；另一方面充分赋予干警执法自主权，维护干警正当执法权益，让干警敢于灵活执法。同时，通过培训提升基层干警的执法能力和技巧，提升干警的法制思想、政治意识、大局意识。

1. 赵理直：广东警官学院基础部，副教授。 [↑](#footnote-ref-1)
2. 

参考文献

[1] 王巧全.罪刑法定、法律解释与机械执法[J]. 江苏警官学院学报,2006(21):47-51 [↑](#endnote-ref-1)
3. [2] 李英娟.树立正确的执法理念 提高执法水平[J]. 吉林公安高等专科学校学报,2003( 6):13-15 [↑](#endnote-ref-2)