

# 公安机关极端执法方式的主体因素探析

孔颖

(黑龙江公安警官职业学院 法律系, 哈尔滨 150025)

**摘要:**粗暴执法与软弱执法是公安机关两种极端的执法方式,公安行政执法活动是通过执法者个体的每一个具体行政行为来实现的,从执法主体因素分析极端执法的成因更容易找到极端违法的症结。通过分析,执法主体观念上的认识错误,以及对评估制度的理解偏差和执法能力的欠缺是导致极端执法的重要因素。鉴于此,可从务实的理论学习、公安理论的创新等方面培育法治观念,以培训业务能力、改善执法环境、建立心理疏导的软制度与完善责任追究制度、监督制约机制、绩效评价体系的硬制度相结合的方法而进一步改进公安执法方式。

**关键词:**极端执法;执法理念;硬制度;软制度

**中图分类号:**DF34

**文献标志码:**A

**文章编号:**1672-8580(2011)05-0046-04

公安机关执法方式是指公安机关人民警察在执法过程中所表现的态度、言语、方式方法的总称,它是执法规范化建设的一项重要内容。执法方式的规范化对于提高执法效率、保证执法质量、促进警民和谐关系具有重要的意义。但当前的公安执法方式仍不容乐观,两种极端的现象比较突出。一种极端现象是粗暴执法,表现为办案民警在处理案件时态度冷横霸道、居高临下,语言简单粗鲁,行为恣意妄为,刑讯逼供,把人民赋予的公权变成个人任意行使的私权,导致一些案件处理不妥,矛盾激化,引起争讼或者是事平气不平,仇视公安,以致报复社会。另一种极端执法现象是软弱执法,它表现为民警为减少投诉和冲突而求得所谓的“和谐”,不愿接案,该管的不管,该处罚的不处罚,对不法行为、抗法行为一味迁就忍让,纵容违法,模糊是非界限,甚至牺牲执法者的合法权益。软弱执法破坏了人们对法治的遵从、维护和信仰,削弱和亵渎法治的权威,最终导致的是违法犯罪的猖獗,治安状态的无序。对这两种极端执法方式,学者们多从加强监督制度的外在因素对执法方式进行制约,却较少从执法者的角度去思考行为的动因,而从行为人主体因素分析极端执法的成因似乎更容易找到问题的症结,以避免单纯的强调外部监督制度造成执法者的被动接受和逆反心理,不能从根本上杜绝违法现象的发生。因此,本文试图从

造成极端执法的主体因素进行理性地分析和梳理,从而找出有效对策,以期实现“理性、平和、文明、规范”的执法要求。

## 一、极端执法方式的主体因素成因分析

### (一)极端执法方式产生的主体认识因素

1.对执法理念存在错误认识。思想是行动的先导,执法理念决定公安民警的价值取向、思维模式和行动方式。传统行政执法理念的固守和对人性化执法理念的理解偏差是导致极端执法方式的重要原因。

粗暴执法者之所以在行政执法中表现出更多的强制色彩,很大程度上取决于根深蒂固的权力本位思想。由于受传统认知影响较深,已形成思维定势和行为习惯的干警一时难以转变观念,认为不强硬办不了案,平和执法是受辱的表现,尤其当遇到不顺从,为权利辩解的相对人时,立刻失去了理性,冲动占了上风。于是,相互的不信任,强制与对抗贯穿在行政执法的过程中。

软弱执法者则是由于对人性化执法产生理解误区,在思想上形成偏差而走向了另一极端。人性化执法是一种体现社会进步,符合文明执法需要,代表执法发展新趋向,保证和谐警民关系的新理念。它是执法者依照法律规定,靠“人性化”管理,处理好执法者与执法对象地位的关系,依据合法的程序开展执法活动,即以“执法”为主,“人性化”为辅。但一部分执法者却把人性

**收稿日期:**2011-05-23

**作者简介:**孔颖(1978-),女,黑龙江哈尔滨人,讲师,硕士,主要研究方向为行政法与行政诉讼法。

**网络出版时间:**2011-7-26 **网络出版地址:**<http://www.cnki.net/kcms/detail/51.1676.C.20110726.1157.006.html>

化执法理解为“软弱执法”,一味地向当事人让步或妥协,对不法行为忍让和纵容,以抹杀执法者的正当执法权成全对“人性”的彰显,这是对人性化执法的一种误解。

2.对执法评价指标存在片面认识。完善科学的考评体系能够真实而准确地反映工作成绩和现实效果,它由全面的考核内容和科学的评价方法组成。片面强调结案率评价指标和盲目追从社会评价效果是执法主体对监督评估制度错误认识而导致极端执法的原因。

结案率是考评制度中的一项重要评价指标,但片面追求结案率则极易导致粗暴执法。由于受过去计划经济的影响之深,在行政执法中形成了凡事都得讲究“数字出政绩”、“数字出英雄”的陋习。在公安机关的考核体系中也必将结案多少作为一项重要的指标,为了完成所谓的“工作量”或“计划指数”,当办案民警在执法中遇到来自被管理者一方的阻力时,就会失去理性思考,自觉不自觉地靠强迫命令的办法解决问题,以求得领导的满意,而不是从法律的角度思考行为的正当性,从而表现出服从领导意志多于服从法律精神,维护领导权威多于维护法制权威。

将群众安全感和满意度作为衡量公安工作成效的根本标准是目前公安工作评价的重要内容。但若对其盲目追从,则会产生软弱执法现象。一些公安部门将公安行为是否引起相对人争讼作为考核工作业绩的一项重要指标。有的地方甚至不管争讼结果如何,只要当事人有异议,就影响民警的年度考核成绩。比如某市公安局就曾明文规定被投诉达到一定次数,民警就要下岗。这种过于简单的规定的确对控制不文明执法起到了一定的积极作用,但同时我们也看到它成了一些不法分子抗法的有效“武器”,而且极大地扼杀了民警执法的主观能动性和积极创造性,使民警的合理个性得不到应有的尊重。有些民警认为行政诉讼束缚手脚,不愿意当被告、怕当被告。特别是在有受害人的案件中,极易引发受害人或违法者一方的不满而上访。上级的不悦与追查、行政内部的执法考评与责任追究,使执法者不能摆脱顾虑,认为多管事多犯错误,少管事少犯错误,不管事不犯错误,为求得息事宁人,在民主测评中获得票数,便以牺牲国家赋予的行政职权为代价,消极对待执法权,能推就推,以省事为妙,能少办就少办,或违心去办,或放宽执法尺度。

## (二)极端执法方式产生的主体能力因素

1.面对执法环境的恶化,欠缺必要的心理调节能力。目前,公众的需求以及警察自身的期望存在很大的

差距,警察抱怨公众不配合、不支持,公众评价认为警察素质差,两者成反向演进,结果是警察在执行公务的过程中受到执法对象的抗拒、阻挠和袭击的现象屡屡发生<sup>[1]</sup>。面对这种高应激、高危险、高度疲劳的公安工作警察经常处在压力与焦虑中,对职业压力不能有效排解。当压力不能得到及时而有效的调节和释放时,压力就会转化为行为的反向动力,使人出现一些反常现象。一种现象是出现情绪失控、愤怒、压抑、烦躁等不良心理情绪,反应在执法上就表现出语言简单粗暴甚至殴打当事人等暴力行为。另一种现象是心理懈怠,失去信心,不相信自己的能力与水平,对工作产生了紧张恐惧感。特别是当某些领导过分强调纪律制度而忽视人性关爱,过分强调从严治警而忽视从优待警,漠视民警感情时,更会加剧警察责任心的下降,使执法效率和质量低下,民警工作动力减退。

2.面对违法形式的多样性,欠缺必要的法律运用能力和公关能力。新形势下公安机关不但是社会秩序的管理者,而且是社会工作的实践者;执法者不但应具备与时俱进的法律适用能力,还应具备做好群众工作,协调沟通的能力。死板生硬的适用法律和对警察公共关系学的薄弱是造成极端执法方式的原因之一。

从法治社会的发展进程来看,必须彻底破除法律工具主义所带来的思想束缚,坚定地确信法治的目的性价值,因为“不重视对法治的目的性和价值理性的伸张,就无法避免法制实践和政治运作对法治精义的背离”<sup>[2]</sup>。有的民警将秩序作为法律价值的唯一内容,忽视了人权保障的基本价值,结果导致执法就是管人,执法就要处罚,执法就要抓人,抓的人越多越好、罚的款越多越好的错误思想;有的民警将执法定位在“严打”、“严惩”的层面上,轻视了服务与保障、激励与教育的执法功能,结果是产生以恶治恶的偏激行为;有的民警只重视法律条文本身的学习,不注重法律精神和法律思维培养,结果是在面对新问题,新现象时不能泰然处之,灵活处理,从而表现出缺乏耐心或软弱退缩。

在与各种各样的人打交道时,公安机关仅仅依靠强制性方式的硬实力有时不仅不能解决问题,还会使矛盾激化,而起到软实力作用的公共协调方式作为一种手段在保障执法顺利进行方面扮演者重要的角色。无论是粗暴执法,还是软弱执法,都反映出民警公关能力的缺失。现代公共关系的发展已经极具专业化、系统化、规范化。尽管目前公安系统对警察公共关系学已予以一定的重视,但由于长期以来对其认识的不到位,导

致专业化程度不高,人际沟通能力差,不能通过交流思想、信息、情感、态度等赢得相对人的信任与协作。人际关系处理不好,就会引起警察的焦虑与不满。

## 二、改进警察执法方式的对策建议

### (一)培育法治观念,强化观念转变

孟建柱曾指出:“加强执法规范化建设,根本要靠广大民警认识的提高与行动的自觉。”<sup>[3]</sup>这种“认识的提高与行动的自觉”离不开正确的执法意识的指导。当前,培育公安机关执法人员法治观念的重要内容应包括两个:一个是法律至上,一个是人权保障。法律至上是一个国家实现法治的重要标志,也是最基本的一个前提。只有坚持法律至上,人们在实际生活中才会以法律作为评判行为的标准,才会逐渐形成法治秩序;相反,不坚持法律至上,必然在实际生活中造成法律权威难以确立,人们寻求法律以外的其它权威解决问题,最终必然会导向人治。因此,法律至上观念是公安执法人员应当具备的最基本的法治观念,它是其他法治观念的前提和基础<sup>[4]</sup>。保障人权观念是指人依法所享有的利益应得到执法者的尊重和保护。执法活动及其结果涉及公民的人身自由乃至生命等基本权利,必须把保障人权放在十分重要的位置。保障人权既是提升社会文明程度的需要,也是宪法的规定和要求,还是提高执法质量的客观要求<sup>[5]</sup>。

面对新形势下的公安工作,多年来通过一系列执法思想认识活动,广大民警的法治意识明显增强,但仍有一些民警没有摒弃落后的、不合时宜的执法思想。这与理论学习的重视不够和现有公安理论研究相对薄弱而造成的先进意识培育渠道不畅有很大关系。

1.公安各单位学习公安理论新思想突出的问题是形式主义严重,学习效果不好。近几年公安系统内部与时俱进地提出公安工作的新思想新要求都是现代行政执法理念的体现和执法工作的需要。但在传达和学习精神时,有些民警不是把它放在全面提高自身素质、有力促进工作的高度,而是单纯当作一般的任务来看待,认为只要办好案子不出错就行,学习精神是浪费时间,为了应付上级检查,学习体会千篇一律,大道理讲得很多,而不与自己的实际工作相联系。新的理念与要求不能很好地落实,民警就不能在认识上达到新高度,思想上达到新水平,就不能从根本上改变公安执法极端方式的不规范行为。

2.公安理论的创新成果在引领、推动公安工作的发展和进步中发挥着实质性的先导作用。但从公安实

践的需要看,公安理论建设仍相对滞后,许多困扰公安工作和公安队伍建设的热点、难点问题还缺乏深刻的阐释和科学的对策;理论研究人员的素质培养和激励政策在基层仍未引起足够的重视;研究成果的应用与转化尚需做大量艰苦细致的科研努力。因此,必须加强公安理论的研究,并将研究成果在实践中推广运用,以转化为公安战斗力,指导和推动警务变革向着更理性、更科学、更系统的方向发展。

### (二)结合软硬手段,完善制度构建

观念的转变是执法方式规范化的根本,但它需要制度的保障与推进。执法监督与奖惩制度等是被动接受观念且立显效果的硬制度,改善执法环境与培训制度等是通过感化教育循序渐进地转变观念的软制度。硬制度的落实可以统一行动,及时迎合新理念,适应新要求,并在硬制度的实施中摩擦人的旧意识;而软制度是从内心深处培养新的意识,但行为模式与新观念的一致却需要一定的时间。因此,只有具有强制性手段的硬制度和注入人文关怀的软制度相结合,才能既达到“不敢”、“不准”的外在表现效果,又能从根本上达到“不愿”、“不想”的理想状态。

#### 第一,软制度的构建应注重以下几个方面:

1.加强业务能力培训,提高执法综合素质。警察培训不能流于形式,要加强纪律管理,创造浓厚的学术氛围;培训课程的内容应对执法实践具有指导意义,并加强警察心理学和公共关系的学习,将培训目标从知识型培训向能力型培训转变;应引入竞争机制,通过培训考核成绩优秀的应给予奖励,不合格者应予以惩罚,因为没有任何压力的培训难以取得好的培训效果。

2.改善行政执法环境,维护民警合法权利。针对特殊职业群体的特殊职业风险制定特殊的立法保障,为世界上许多国家和地区所采用。如《法国刑法典》规定了针对例行职务时的行使公安司法权力的工作人员,使用语言、动作或威胁,使用未公开的任何性质的文字或形象,或者寄送任何物品,足以伤害其尊严或足以伤害其所担负的职务应有之尊重的,构成侮辱罪。《英国警察法》中设置有“犯罪”专章,集中规定了5种侵害警察权的犯罪,即:殴打警察罪、妨碍警察执行公务罪、冒充警察罪、非法持有警察衣物罪和挑唆不忠罪以及相应的刑罚处罚。我国香港地区也制定了比较完备的警察执法保障法律规定,专门保障警察合法执法时的人身安全、执法效率和人格尊严。这些都可以为我国保护警察正当执法行为立法作参考与借鉴<sup>[6]</sup>。

3.重视警察心理健康,完善心理疏导机制。应加强民警心态的监测和评估,定期对民警心理状况进行专门测试,及时把握民警心理健康状态,以便调适工作进行心理疏导;应保证民警在工作中情绪交流渠道畅通,如成立心理咨询室、开展多层次的文化娱乐活动、提供领导与干警之间,警民之间有效真切的交流活动等以避免不良心态积累恶变。

第二,硬制度的构建应在以下几个方面加以完善:

1.完善责任追究制度,确保政策有效落实。这几年,新的法律法规不断出台,好的制度不断推出,但是为什么相关的执法领域还是问题不断,主要原因在于执行制度不力,甚至根本就没有执行。制度归制度,执法还是按老依据旧习惯旧思维办,由此导致新的执法秩序不能建立,新的执法观念得不到确立,制定制度的目的实现不了<sup>[7]</sup>。因此,必须从严追究,增强广大民警的责任感和法律意识,只有这样才能有效纠正执法中的失误和偏差,切实做到以监督管理人,以监督激励人,以监督教育人。

2.完善监督制约机制,加大执法监督力度。要加强自觉接受监督的意识,只有树立起正确的监督意识,才能一方面对执法权力开展全员监督,形成齐抓共管、全员参与的工作局面;另一方面让民警从制度的约束中慢慢被“释放”,并逐渐对制度产生认同感,以减少监督过程中的阻力;要努力建立健全权责明确,相互配合、制约有效的执法监督制约机制,整合公安机关内部监

督力量,形成监督合力;要提升监督地位与权威,有效落实监督制度,确保公安机关和公安民警的权力行使到哪里,监督的触角就延伸到哪里,真正将各项执法活动全面纳入执法监督范围内,把监督贯穿于执法活动的全过程。

3.完善绩效评价体系,形成良性竞争氛围。要制定合理科学的考核标准,就要切实把各项业务工作全面纳入执法质量考核范围之内,既要强调破案数等定量考评,又要强调公众评价等定性考评内容,将年度考核与日常考评结合起来,真正形成全方位执法监督的态势。

#### 参考文献:

- [1] 王占军.社会和谐语境下警察执法权威重构的路径选择[J].中国人民公安大学学报,2010,(4):23.
- [2] 季卫东.法治秩序的建构[M].北京:中国政法大学出版社,1999:1.
- [3] 孟建柱.深入学习实践科学发展观,做党和人民群众的贴心人[J].求是,2008,(2):1.
- [4] 秦敏.再论加强公安执法人员的法治观念[J].武警学院学报,2007,(9):13.
- [5] 公安部政治部.公安执法理论教程[M].北京:中国人民公安大学出版社,2007:54.
- [6] 魏东.侵害警察权的犯罪与对策[J].世界警察参考,1996,(6):14.
- [7] 苑卫平.简论公安执法观念的变革与公安执法规范的完善[J].公安学刊,2005,(1):15.

责任编辑:陈于后

## An Analysis of the Subject Factors of the Extreme Enforcement Method of Public Security Organs

KONG Ying

(School of Law, Heilongjiang Police Professional College, Harbin 150025, China)

**Abstract:** The brutal law enforcement and the weak law enforcement are two extreme law enforcement methods of the public security organ. The public security administration enforcement activity is realized by each law enforcer. It is easier to find the crux of the extreme law enforcement by analyzing law enforcers. The main factors of the extreme law enforcement are the misunderstanding of perception and valuation system, and the lack of enforcement capability. According to those factors, the perception of law enforcement can be set up by theory study, and innovation of police theory. The combination of the soft system and the tough system can improve the method of police enforcement. The soft system includes professional ability training, enforcement environment modifying, and psychological counseling. The tough system includes accountability system, restraint and supervision system, and performance evaluation system.

**Key words:** extreme law enforcement; law enforcement idea; tough system; soft system