

浅析城管行政执法的人性化

方 姿¹, 刘映学²

(1.西昌学院 社会科学系, 四川 西昌 615013; 2.西昌电业局, 四川 西昌 615000)

【摘 要】当前城市管理行政执法不和谐已成为一个突出的社会问题。随着社会的进步,人们对城管中的不文明执法现象越来越重视,要求也越来越高,人们迫切希望在城管执法中实行人性化执法,但由于各种原因,以罚代管、粗暴执法等非人性化执法仍在一定范围内存在,导致执法者与行政相对人之间对立,影响了执法机关及执法者的形象,弱化了法治环境,最终损害国家机关和法律的尊严。

【关键词】城管行政执法;人性化执法;执法者;行政相对人

【中图分类号】D922.1 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-1883(2008)03-0086-03

提到城市管理行政执法,人们首先想到的是其强制性的一面即罚款、暂扣、没收三部曲,而谈到它人性化的一面即协调、引导、教育、服务时却不尽如人意,留给人们的多是各地城市管理机构在行使管理权时出现的不文明执法、简单执法、粗暴执法等印象。从城管执法的现状来看,虽然城管执法部门和执法队员为城市环境的整洁、明亮、有序做出了巨大贡献,但是必须看到,当前一些地方城管执法部门和个别执法者在实际执法过程中对被执法者不是进行劝诫、教育,而是动辄开罚单、没收工具,执法简单、粗暴,罚款也似乎不再仅仅是行政执法的手段而是执法的目的——执法部门的摇钱树,执法单位以罚款多少论英雄、定业绩早就是不争的事实,而且在向被执法者罚款时不出具罚单或者没收的单据,拿了东西就扬长而去,这不能不让目睹者与“抢”、“夺”、“掠”这些词联系起来,这样的执法不符民心,群众难以接受。

随着社会的发展,公民法治和民主意识的不断增强,人们逐渐认识到“刚”性执法虽固然重要,但“柔”性执法更得民心,城市管理中迫切需要人性化执法的呼声一浪高过一浪。但是,受传统的“管制型”执法思维的巨大惯性,部分执法者仍习惯性地将被管理者与行政相对人对立起来,简单地认为双方只是管制与服从的关系,忽视了行政相对人的参与权、陈述权与主人翁地位,执法者片面地认为执法仅是或者主要是行政处罚和行政强制,有意无意地把“为民执法”变成了“对民执法”,这些观念和意识造成他们在执法中以罚代管、野蛮行政,服务意识差,导致矛盾激化,行政关系不和谐。

一 “人性化执法”的内涵

人的根本属性是人性。关于人性,古今中外众说纷纭。从理性角度来看,其基本的人性是指生

存、尊严、名誉、亲情、合群、自由、发展等需求倾向。所谓人性化执法就是要求执法机关或执法者在执法中,坚持依法办事,遵循以人为本的执法理念,尊重他人的人格尊严,维护他人的生存权利,顾及他人的感受,给予公民柔性的人文关怀,把法律的严格执法和公民权利的保护结合起来,更好的发挥法律作为维护社会秩序的手段的作用。简单地讲,就是善意执法,而不是恶意执法(即把执法作为谋取个人利益、部门利益甚至是小团体利益的工具)。善意执法,会提高法律的效率,会增加民众对法律制度自觉的遵守,会促使执法者与管理相对人双方善意的沟通,使社会更加和谐。恶意执法难以使人们形成对法律的认同,长此下去必然会造成人们对法律信念的丧失并引发道德风险。《左传·子产论政宽猛》阐述了春秋时期著名政治家子产提出的“宽难”说,指出施行宽和政策比严厉政策难度大,主张“宽以济猛,猛以济宽”,从而达到“政是以和”。现代社会执法的最高目标是实现法律的立法宗旨,即社会程序的理想化和充分保障人权的实现。任何一种制度都不可能是万能的,甚至是有漏洞的,但人性的温情不应该有“漏洞”,因此,执法者所要面对的困难和问题是执法中可能遇到的“人性化”的考验。尽管违规者或多或少都存在这样那样的问题,尽管对故意违法行为实施法律强制手段是必要的,但轻微违法的当事人也许并不是故意的。如何对待违规违法者,却是考验我们执法水平和政策水平的关键。执法手段只柔不刚,则法无权威;只刚不柔,则难得民心。一罚了之,不是一个文明社会所应尊崇的法则,如果在执法中动辄罚款,很容易使管理相对人产生逆反心理,难以收到管理的预期效果。据报道河南省巩义市的康定民因涉嫌强奸被批捕。因其妻子已多年不知下落,民警只好

给这名犯罪嫌疑人无偿照看11岁的孩子,还要每天奔波10余公里替他喂羊。民警给犯罪嫌疑人无偿照看孩子,替他喂羊,或许在有些人看来这“不算”,一是浪费了有限的警力,二是要付出一定的社会成本,三是显示不出法律的“威严”。但是,民警的这一举动,在普通公众看来,它恰恰闪耀着人性的光辉,恰恰体现了法治是以人性为基础的本意,恰恰让当事人和其他人都能感受到法治的力量,而这,绝不是被误解的法的“威严”所能实现的。所以,从长远来看,人性化执法的“收获”要远远大于它所付出的成本。

当然,我们提倡“人性化执法”绝不等于执法权力的矮化,它既强调执法人员在执法过程中要对监管相对人充满人性,也要保证监管相对人和全体社会成员在守法和接受监督管理时对执法要支持和配合。

二 转变观念,坚持以人为本的执法理念

现代法治理念告诉我们,教人尊重法律、信仰法律是第一重要的理念。城管行政执法到底应当怎样执法才能使管理相对人尊重法律、理解城管执法工作呢?笔者认为,行政机关及其行政执法人员首先应当坚持“以人为本,执法为民”的工作理念,在依法行政的同时还需要进行合理行政,对行政管理相对人进行人性化管理,拉近管理者与被管理者之间的距离,改变“人性化”执法不如“管制型”执法简捷的观念,逐步解决对抗性执法问题,在执法过程中不断强化并建立起服务型、平和型理念。带着微笑去执法,让已习惯于领教法律威严的民众享受到法律的温情。老子讲:“上善若水,水善利万物”。如果在行政执法的过程中,我们都能以最大的善去对待行政相对人,用法律的价值来指导行政处罚行为,就能建立一个良好的、和谐的社会关系。

人性化执法的理念,既是行政执法工作中对执法部门和执法人员提出的必然要求,也是落实依法行政、建设服务型政府的具体体现,更是改进和提高执法能力的具体措施。因此执法人员在强制性执法过程中应充分尊重当事人的权益,并在法律许可的范围内,主动或被动地适当地满足当事人一些合理的“要求与愿望”。然而,我们不无遗憾地看到,在某些地方,执法者在处理相关的问题时却扭曲了这种关系,无视长远的社会效益,片面追求表面的治理效果,群众意见颇大。

三 如何把握人性化执法

执法是工作,更是一门艺术。推行人性化执法

是国际趋势,是当前城管执法工作中努力的方向。如何在执法中做到既原则又灵活,既严格执法又不失人情味,是新形势下执法者面临的一个新课题。近年来各地城管执法机关在办案中尝试用不同的方式执法,在执法中表现出了浓郁的人情味,受到了人们的好评,引起了较大的反响。据报导某市一中附近经营小百货的金老板为了将生意“做大”,将小店里的冰柜放到人行道上,执法人员几次进行劝导无果后,依法暂扣了占道的冰柜,当时冰柜里摆满了易化的冰棒、冷饮。为了不让冰棒冷饮受到损失,执法人员自掏腰包买了一个接线板,给冰柜接上电。同时相关人员的见证下,给冰柜贴上封条。事后,金老板很受感动,执法人员做出行政处罚后,他不仅心悦诚服地接受了行政处罚,二话没说交了罚款,还赞扬“执法队员是好样的,处处能为老百姓考虑”。这一切说明:“刚性”法律也可以变为“柔情”执法。作为执法者,从人性的角度执法更容易与行政相对人取得共识,达到事半功倍。笔者认为,当前城管如何把握人性化执法首先应切实做到以下几点:

1、提高执法水平,强化执法观念。把提高一线执法人员的执法水平放在首位,加强其法律法规、业务理论学习,强化“公民本位”的观念,通过自主学习以及举办各类型培训班等方式,提高其自身素质和执法水平,在执法中彰显人文内涵。

2、加强城管执法工作的宣传,让人民了解城管执法工作。为使更多的市民了解城市管理行政执法,参与城市管理,应定期组织队员走上街头,向市民发放城管执法的宣传材料,向群众讲解有关法律法规,与市民进行面对面沟通,缩短城管队员与群众的距离;组织市民、志愿者参与一些执法活动,让群众感受执法,使人们更加了解城管执法工作。

3、试行“四步走”执法流程。据悉,北京市海淀区城管大队推出的“四步走”执法流程,分别为告知、取证和建档、公示和处罚。在给了无证小贩三次机会后,如果第四次被发现,才对其进行罚款。试行“四步走”执法流程后,城管的亲和力无疑有较大提升,一改过去动辄开罚单、没收工具的那种简单、粗暴执法方式。此举有利于降低无证商贩的抵触情绪,减少暴力事件,从而自觉改正违法行为。可见,柔性执法具有相当感召力,从某种意义上说,“四步走”走活了城管一着棋,是地地道道的人性化举措,值得尝试与赞赏。

4、对野蛮执法造成严重后果的,行政首长将被问责,并以行政诉讼当事人或行政复议参加人的身

份到法庭上感受违法行政的危害。

“人性化”执法,是执法的深化与完善,不仅符合文明执法、执法为民的时代要求,而且也是立法及法理的精髓所在。俗话说,“打铁还须自身硬”,城管部门及其行政执法人员只有切实转变执法理

念,提高自身素质,改进执法方式,推出柔性执法措施,善待百姓,善解人意,才能做到文明执法,以情感人、以理服人。只要我们行政执法部门满面春风,定能春风化雨,创造出更加和谐美好的城市环境。

注释及参考文献:

- [1]简峰.浅析城管行政执法之人性化执法[EB/OL].HTTP://www.zhzhf.gov.cn.2006/07/31.
- [2]商略.也谈行政执法的“人性化关怀”[EB/OL].HTTP://www.jwenxue.cn.2006/12/1.
- [3]佚名.推行“人性化”执法,“亲民型”管理的执法模式[EB/OL].HTTP://www.gyisw.com.2006/08/30.
- [4]田凯.人性化执法中仍需“亮剑”精神[EB/OL].HTTP://finance.sina.com.cn.2006/07/31.

On the Humane Enforcement of City Administration Law

FANG Zi¹, LIU Ying-xue²

(1. Social Sciences Department, Xichang College, Xichang, Sichuan 615013;
2. Xichang Power Bureau, Xichang, Sichuan 615000)

Abstract: It has become a significant social problem that the current city administration law enforcement is not harmonious. As the society progresses, more and more people pay attention to the inhumane phenomenon of the law enforcement. People expect the humane enforcement of the city administration law. But for many reasons, Some inhumane enforcements still exist, such as fine escrows, the crude law enforcements and so on. As a result, It causes the antagonism between the officers and the chief relatives, which has bad impact on the image of the law enforcement, weakens the rule of the law, and ultimately is harmful to national authorities and the sanctity of the law.

Key words: City Administration Law; Humane Enforcement; Officer; The Chief Relative

(责任编辑:李 进)

(上接85页)

- [2]中国国民党中央委员会党史委员会.中华民国重要史料初编——对日抗战时期(第三编战时外交)(二)[M].中央委员会党史委员会,1981.
- [3]中国社会科学院近代史研究所译.顾维钧回忆录(二)[M].北京:中华书局,1985.
- [4]中国社会科学院近代史研究所译.顾维钧回忆录(四)[M].北京:中华书局,1985.

On the Negotiations during the Anti-Japanese War about Yunnan-Vietnam Railway Transportation between Sino-French

SONG Ling-qian

(Department of Political and Law, Zhangzhou Normal University, Zhangzhou, Fujian 363000)

Abstract: After the incident on July 7, 1937, the Japanese blockaded the coastal region of southeastern China. And the Yunnan-Vietnam railway became the main transportation network of International Aid Projects for China. According to the prewar negotiated agreement between Sino-French, China owned the right to send the materials via Yunnan-Vietnam railway. However, in front of the despotic power of Japanese Fascist, French considered the interests in the Far East and ignored the transportation of China railway via Yunnan-Vietnam. So a series of tough negotiations began between the governments of China and French.

Key words: Anti-Japanese War; Yunnan-Vietnam Railway; Sino-French Relation

(责任编辑:李 进)