

# 行政执法中的随意执法：体现、缘由、改善

岳聪

(四川大学 四川省成都市 610225)

**摘要：**现今，行政执法过程中，随意执法现象时有发生。各类执法部门都存在不同程度的执法乱象行为。现实中得到了有效遏制，但是毋庸置疑，这种情况仍然出现在个别地方，大概体现为执法人员行为的不规范、随意性、无合法依据，以及滥用职权。这违背了依法行政的初衷。要杜绝此类现状，就要从执法者自身、法律规章、意识理念等角度进行分析讨论，并对其进行完善。本文就执法乱象问题进行理解分析，并针对相关问题提出对策以完善执法机制。

**关键词：**行政执法 随意执法 意识理念 自由裁量

## 一、随意执法于现实社会之表现形式

1、过度执法。过度是指越过法律法规所授予的权力界限。过度执法主要体现为：执法过程中以“诚挚”的名义而作出的异于常态、不排除暴力等的法律行为；行政处罚经执法人员作出，越过了行政法律规章的界限。

例如沈阳交警罚款过度案，被认为是过度的行政执法。执法人员过度执法，不仅侵犯公民的切身利益，而且破坏了为人民服务的政府形象，易导致“目的性执法”的现象出现。过度执法严重损害了政府的公信力，将会导致群众对政府的不信任，同时也会滋生腐败，执法者利用这种过度执法的途径，违法敛财。

2、机械执法。机械执法是指“机械”的依循行政法律法规做出的行政决定，机械的进行执法的行为，该行为的特点是为执法而执法，为处罚而处罚，并不能从本质上解决问题，违背了立法的初衷。在刑事领域，也存在机械执法，因为其凭借罪刑法定的名义，而对刑法的错误适用，危害极大。

记载于《中国青年报》上的“纪元”和“刘瑞玲”事件。说明了行政机关的机械执法行为主要就是以“”依法行政的名义，非常呆板地去理解法条和应用法律，事实上就是利己主义的思维去解释法律。本案中工作人员就是为了简便，也是为了避免担责，而死板的根据招考规则去办事。过于死板的行政执法，只能取得适得其反的效果，导致公民不认可政府的执法行为，不利于依法行政的建设。如同在刑法领域中，因机械执法的存在，导致罪刑法定原则遭到质疑。究其根源，主要是执法人员各自对执法的认识偏差，呆板认识法律，不能从立法本意上理解、适用法律。

3、情绪执法。情绪执法是指执法人员受自己主观情绪影响，对不同对象，故意差别对待、对不同的行为作出不同的执法行为。个人主观情绪影响执法人员的执法过程，进而作出于法无据的随意执法行为。体现为行政职权被执法人员滥用，换句话说，即执法过程中的自由裁量权的失范。行政自由裁量权得到合理的适用能促进执法效率的提高、打击不合法行为、保护人民群众的切身利益，由于法律规定的十分笼统，导致执法人员自由裁量范围远远比立法者最初想的大，进而随意执法现象频发。

在西昌市公路运输管理所稽查四队原队长阙杰为非法营运团伙充当“保护伞”问题。案例中，阙杰的选择性执法行为就是滥用行政自由裁量权的表现，主观上选择性的对没交好处费的车辆进行扣留查处。情绪执法的出现执法人员的行政自由裁量权过大造成的，这样就失去了行政自由裁量权的本来意义。执法人员的主观臆断，导致不同对象不同处理、同一情况不同处理。

## 二、随意执法乱象出现之问题缘由

### 1、执法人员自身法律意识不足，素质低。

首先，执法人员复杂的动机，其执法动机是为了从中获利而进行处罚。更有甚为了增加罚款的金额，存在多次罚款的情况，甚至出现“罚款交易”的现象。同时，还存在部分执法人员通过扩大监督范围来收取小型商店的费用。还有由于企业单位与执法部门、个别执法人员关系处理不当、有恩怨；执法者一方就以执行任务的名义对其进行打击报复，从而随意执法现象产生。

其次，执法人员素质较低。部分执法人员错误理解行政法律法规中的法律涵义。体现在执法人员办理具体案件时，还没收了处罚对象的其他与违法行为无关的私有物品，如：电视机、洗衣机等生活用品。

### 2、行政执法的法律规章体系自身有漏洞。

相对于一般的行政执法，因为责任和权力的不平等、不明确的职责划分、法律规章内容的模糊性和自由空间大等原因，导致部分行政人员在执法过程中，从确保行政行为的进行和效率，通过越权、滥用职权、推脱责任，以行政执法的由头来谋取部门、个人利益，损害群众利益。

最明显的就是自由空间较大的行政自由裁量权。例如《环境保护法》第六十一条规定：“建设单位未依法提交建设项目环境影响评价文件或者环境影响评价文件未经批准，擅自开工建设的，由负有环境保护监督管理职责的部门责令停止建设，处以罚款，并可以责令恢复原状。”其中执法者对处罚对象的罚款，罚多罚少全凭执法者来决定。从字面上来看执法人员的自由裁量权空间大，随意执法因此产生，造成腐败、懈怠，影响公正执法。

### 3、行政执法监督存在问题。

在行政执法的过程中，担责机制有待完善，对于现实存在的违法执法行为，很少见到相关执法人员收到严厉惩处，甚至名义上的批评都不存在，这助长了执法人员对行政执法的随意态度，甚至有些部门机构对执法的过错责任追究制度形同虚设。行政部门内部监督不力，不论是同级、还是上级的监督力度不够；执法人员的错误执法行为，在处理时出于“自己人”心态，起不到规范、惩戒和教育的效果。因此执法行为没有制约的监督体制，那么更加会纵容随意执法行为。

### 三、基于执法乱象原因分析，寻求措施以完善行政执法

#### 1、各个行政部门完善法律法规，做到依法办事、程序正当。

首先，仔细研究本部门在随意执法的现状中突出的缺陷。要从引起争议的案件中查找问题；从已办的违法违纪案件档案中查找问题；从来自公民的投诉和信访中寻找原因；从执行过程中出现的建议举报中找出缘由，然后认真分析问题根源，探究问题原因。针对查找出的问题原因，根据原因找对策，对于

出现问题的法律条文,需要修改的一定立刻修改,需要补充的一定立刻补充,通过法律的健全、程序的完善、执法的贯彻、监督的加强,使执法的随意性得到有效预防和改正。

其次,自由裁量权要得到正确适用,则要求必须秉持公正、公开、合理、合法。因此要尽量减小行政执法过程中每个方面的自由裁量权的空间,正确跨越行政执法中理论和实践,规定和执法的鸿沟,做到确定性、合法性、合理性,减少“不当自由裁量”。另外,要考虑各地、各部门现实,修改补充相关法律法规等,进而缩小行政执法中自由裁量权的“自由”范围,这是有效预防行政执法中乱用自由裁量权的重要步骤。

2、执法者要做到权责法定、做到执法严明、做到公开公正的执法理念。

务必熟知关于行政执法的法律和部门规章。当今,直接体现行政执法人员依法行政的法律法规至少有 120 多部,其他关系较近的法律法规更多,执法人员自己要主动学习这些法律法规,行政部门也要领导、组织学习这些法律法规,结合实践,努力获得与岗位相适应的素质本领,在法律授权范围内办事,不越权、不滥用、不懈怠,为“全面履行法定职责、规范执法行为”打下坚实基础。

树立服务理念。每位行政人员都要保持为人民服务的态度,严厉禁止高高在上的“主人”作风以及官僚主义风气。做到依法行政与以德行政相结合,牢记为人民服务宗旨。要积极学习新的管理理念,创新行政管理模式,不断提高执法效率,巩固行政执法的法治化、规范化。不断提高执法的效能和水平,真正把服务融入到行政执法中去,以“服务中心,促进发展”为执法的目的和归宿,保持用“服务”的意识去执法,以“服务”的态度进行执法工作,用“服务”的成绩测验执法工作。

增强职责意识。职责是一种使命,使命感是执法人员必须拥有的优秀品格。执法人员牢记自己的职责是“执法为民”,才能做到为人民服务,才能实现群众需要、群众满意的执法效果,才能在保障社会安全、规范社会秩序等各项执法工作中,行使自己的职责,使群众真正满意。另外,拥有依法行政意识,做到“执法有保障、有权必有责、用权受监督、违法受追究、侵权须赔偿”,是做到法治政府的重要前提。最后,执法人员都要做到严谨务实的理念和意识,并在实践中得到体现,执法时谨记实事求是、戒骄戒躁,一切讲究一个“实”包括实打实干、实事求是、实招实效。

3、完善监督,辅以档案制度助力。

健全监督制度,是执法人员做到依法行政的最低要求。除了执法人员应当端正执法指导思想,另外,各部门要结合自身的特点,完善内部监督机制,监督和制约执法人员的执法权力,事后也要督查考核引起争议的执法行为,密切重视一线人员的执法活动,对错误执法行为进行规范,纠正随意执行为。随意执法的执法人员要及时进行教育、规范、惩戒。

完善案件档案制度,规范执法程序。首先,执法部门应该完善自己档案制度,每一次执法都要记录在案,分类管理,整理成册。对于以后引起争议的案件,能够根据档案再现整个执行活动,这就有利于争议的解决,进而不同情况不同对策。其次,专门的监督员一边准确的贯彻法律法规规定的监督职能,一边也要熟悉档案的形成过程,这样有利于了解分析执法人员的程序行为和实体问题。目前有部分行政部门发布了自己的行政管理软件,有利于完善行政执法的规范化建设,因此建议行政管理软件应该在各个部门得到普及,从执法开始到最后的监督,进行统一管理。

参考文献

[1] 新 京 报 网 ,  
<http://www.bjnews.com.cn/news/2018/01/18/473035.html> , 于 2019 年 8 月 1 日访问。

[2] 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(1):47 - 51.

[3] 中青在线 , [http://news.cyol.com/content/2018-10/15/content\\_17685048.htm](http://news.cyol.com/content/2018-10/15/content_17685048.htm) , 于 2019 年 8 月 1 日访问。

[4] 人 民 网 , <http://fanfu.people.com.cn/n1/2019/0512/c64371-31080008.html> , 于 2019 年 5 月 19 日访问。

[5] 在整治城市交通环境过程中,交通执法人员与被处罚对象达成交易,用不开罚单换来减少罚款,罚款纳入执法人员自己腰包中,而被处罚人员只需缴纳较少的罚款。

[6]艾艳艳. 浅谈当前我国消防行政执法中的乱象问题[J],消防技术与产品信息,2012(增刊)141 - 144.

[7] 李焱,刘俊英.行政自由裁量权的存在依据及控制路径研究[J],理论观察,2019(6)71 - 74.

[8] 贵州黔东南州工商局.坚决摒弃随意执法思想,不断规范执法行为[J],热点研究,2007(10)10 - 11.

作者简介:岳聪,1995年6月2日出生,女,汉族,四川省成都市天府新区南段,学生,硕士研究生,四川大学,研究方向:人权法。