

行政执法行为中比例原则适用研究

陈书怡

湖南工商大学法学院 湖南长沙 410000

摘要：作为国家权力之一的行政权，以法律的形式赋予了行政机关最为广泛的自由裁量权。但由于权力天然外扩，致使目前在行政执法中容易出现权利滥用、权利扩张等问题，易带来多种不良后果，是公安执法规范化建设中亟需解决的问题。而比例原则作为能够行政法中一项重要原则，能够起到限制自由裁量权、衡量行政执法权的作用。合理、准确适用这一原则，纠正对当事人一方造成损害的行政行为，保护其合法权益，也有助于强化区分于执法不当与行政违法行为，要明确比例原则的定义范畴，深入分析其背后的深层次意义，并提出在行政执法中合理适用比例原则的针对性措施与解决办法，同时兼具宏观与微观政策，试图以体系化，建立多部门联动机制来提升整体行政执法水平。

关键词：比例原则；行政执法；权力滥用

2023年国务院发布了《提升行政执法质量三年行动计划（2023—2025年）》来进一步促进提升公安行政执法质量。

“对党忠诚、服务人民、执法公正、纪律严明”是总书记对公安工作提出的十六字总要求，其中“服务人民”是人民公安的立警之本。全面深化改革，是党中央作出的重大决策部署，与经济社会发展紧密相连，同群众生产生活息息相关。但是，在以“人民为中心”的服务型政府建设背景下，执法过程仍有许多薄弱环节需要不断改进、加强与提升。在全面建设法治社会与国家进程中，行政执法方式不规范、程序不严谨、不透明、方式不文明等虽已得到极大改善，行政执法仍然面临在依法治国大背景下的深刻转型现实难题。将比例原则作为指导行政执法行为以及具体司法适用的一项指标，加强其在行政执法过程中的适用，发挥应有的规范职能，对进一步完善行政执法理论、提升行政执法水平具有极其重要的意义。

1. 比例原则的界定

要研究比例原则在行政执法过程中的适用，首先应该对其概念进行明确界定。总书记强调“严格执法，让违法者敬法畏法，但绝不是暴力执法、过激执法，要让执法既有力度又有温度”。在日常行政执法过程中，为防止行政不公的现象发生，就必须在行政权行使的过程中注重比例原则的适用，将权力纳入正常且合适的范围内，比例原则作为调整执法手段与目的、平衡各方面利益的原则之一，有着丰富的内涵。

1.1 比例原则的具体内涵

比例原则最早出自于德国，其内涵是公安机关权力的行使不必要不允许限制人的基本权利。在当今社会，比例原则具体是指执法主体在执法过程中运用的手段与执法目的之间具有合理的比例关系，不能过分侧重于一方。在行政行为无法避免的可能会导致当事人权益受损的前提下，遵循“最小损害”原则，将损害尽可能控制在最小范围内，尽量达到“两全”的目的。比例原则具有三大子原则：即适当性原则、必要性原则以及均衡性原则。

适当性原则是指在实施行政行为时，选择的手段不仅能达到执法目的，且需要符合法律法规的具体要求。必要性原则指行政执法人员在实施行政手段时，应当选择对社会以及相对人影响最小的行政手段，其中存在过于机械的遵循法律法规等问题。“机械执法是指拘泥死板地执行法律，其特征是没有找到案件的特殊之处，没有从共性中寻找案件的个性，仅仅只是生搬硬套法律条文、原则、概念来简单粗暴处理问题，致使执法效果不好，给群众带来了负面评价等。”以诸多角度而言，都认为作为执法主体的一线民警执法方式、执法认知存在问题，目前学界和实务界均认为这一现象并未涉及程序类问题，仅仅只是泛指执法理念、具体执法过程不正当、以及最终所达到的执法效果存在偏差等。其在依法治国大背景下应当明显区分于规范执法与严格执法，也不等同于行政执法风险，即违法或者不当的执法行为导致行政机关及其工作人员承担不利后果的可能性。均衡性原则则是

指行政主体在实施行政执法行为时应当考虑付出成本与追求的执法目的所带来利益的两者的均衡。一边为行政行为能够实际带来的客观增加利益，另一边为行政行为对行政相对人与社会所带来的实际利益损耗。若两者不均衡，则不符合法益均衡原则。

1.2 比例原则在我国行政执法中的适用

具体而言，比例原则是我国行政执法机关一项不可或缺的行政原则。在行政执法领域内，执法机关会根据比例原则，在立法设定的范围下，对行政行为进行符合公平正义的自由裁量，以期达到执法公正的理想目标。不符合比例原则的行为且造成了一系列不当后果，由于在过程中由于执法人员对于法条理解与适用的不到位，或是法条引用不准确，亦或是对于法条理解不到位，实际表现为执法主体的运用法条与实际处理问题的技巧存在偏差，故而造成了一定的违法违规现象。一是由于其违背了行政法、刑法等学科理论，违背行政执法人员对法律精神的理解；二是由于当今社会舆论的飞速发展，行政执法行为的相关结果影响到群众的直接性利益，在媒体等媒介中迅速传播、发酵，损害了执法人员和政府等行政机关的公众形象，进而致使政府失去公信力。而类似案件一旦发生，便会引发办案机关和相关部门思考出现该现象的原因以及解决措施。故比例原则是公安行政执法过程中在法定职权以及法定程序内，通过实施具体行政行为以及部分抽象行政行为来对相对人的权利和义务产生影响的重要原则之一。

2. 行政执法过程中存在的问题

2.1 执法人员自身法律知识掌握不足

由于部分执法人员仅仅熟悉于自己业务领域的法律知识，对于自己领域内的相关知识掌握熟练，而对其他领域外的法律知识不熟悉亦或是不了解，导致不规范执法现象的出现。纵观整个执法体系，由于缺乏统一的服务清单与较为一致的执法标准，缺乏统一规范，行政人员办理案件不仅费时费力，还会出现因部分执法事项缺乏依据，执法人员无法实时更新与学习，或是降低对自身的学習要求。

2.2 行政执法存在尺度不一的问题

因比例性原则自身存在一定的抽象性，不仅容易导致行政执法人员在具体工作时难以把握。德国史斯德说：“比例原则本身没有固定的审查标准，一旦被滥用，就会出现主观、不公正的结果，不仅如此，还会损害法

律的稳定权威和平等性，假如法官在审查行政执法行为是否合法时，对于比例原则的认识不准确，使用不恰当，就一定会导致比例原则对行政执法行为的暴治。”对于比例原则在内的其他原则认识不到位不仅会影响日常处理，更是在事后审查中存在较大的局限性。在提起行政复议抑或是行政诉讼时，导致法官只能依据该行为“是否显失公正”来判定，机关负责人、法官被赋予较大的自由裁量权，不可避免的会带来裁判结果的不公正。

2.3 部门工作的衔接协作效果欠佳

一方面，“关门”办事的状态未被打破。公安行政执法的各个系统、各个部门乃至各个层级间办事配合不到位，衔接机制存在问题，容易出现群众不满的现象；另一方面，平台、数据间壁垒无法打通。横、纵向信息交流不及时导致处理纠纷与相关程序涉及多部门时协调难、调度大、耗费时间长、服务效率低。

3. 准确适用比例原则的具体路径

上文所述，比例原则目前在我国行政执法过程中仍存在局限性，客观外在因素主要表现为法律法规空白、法条冲突；给予执法人员的自主决策权限较小，当面对特殊案件时，处理方式出现多样化。在日常执法过程中对职权的谨慎行使，将对公众造成的损害降到最低。正确对待和运用比例原则，从立法、司法、日常执法各个层面进行相应改进，准确适用这一原则。

3.1 规范法律条文及相关法条解释，从顶层制度层面填补执法空白，增加行政执法法理基础

细化比例原则中的具体适用条款，对自由裁量权加以明确。同时加强立法解释，在相应的解释中融入比例原则中所蕴含的价值衡量方式，根据行为人不同的具体行为、对社会造成不同的危害来划分处罚档次，按档次来限制行政执法权的滥用。出台行政执法监督条例，完善行政执法监督配套工作制度，推进行政执法案卷评查、行政执法案例指导等工作。有关部门要注意各种法之间纵、横向关系的协调一致，避免法律边界模糊不清，在适用时产生争议。从顶层设计完善相关法律法规，对在执法中有可能出现的权力滥用现象进行穷尽式规定，或是以空白条文、兜底规定来增加有关法理基础。强化上下级行政机关行政执法工作的全方位、全流程监督，严格执行常态化、长效化监督。

3.2 明确对于不当行政行为的处理态度、统一处理原则

不当行政行为的根本性质为“执法不当”，其实际并不属于违法违规现象，而属于“执法不当”行为，对这一行为不应以惩戒为主，应当以预警、防范、教育等多项措施并举，达到“1+1>2”的效果。在公安人员出现有关行为时，及时予以介入，从宏观与微观多层面、多角度进行指导与纠正，迅速协助处理此类问题，积极有效应对带来的舆论与负面效应。组织的积极态度会让公安执法人员充分产生信任，能够吸取教训，以谦逊的心态避免下次类似事件发生。反之，若是组织以惩戒、惩罚的态度对待执法人员，不仅会使其产生对抗性与恐惧感，认为组织不愿意且不会保护犯错人员，进而降低了工作积极性与能动性。组织对待初次犯错者，应给予支持与辅导，帮助其认识到自身问题，积极预防该行为再次发生，以鼓励教育为主、批评打击为辅，进而起到良好效果。

3.3 完善内部执法体系，增加特殊指导机制

对于违反比例原则的行政执法行为出现时，在司法上应当认定不合理，判定行政机关变更或者撤销，但如何认定此种行政行为是违反比例原则这一标准目前并未明确。因缺乏具体审查标准，导致出现同案不同判的现象。应当建立健全相关组织，完善内部执法体系建设。一是定规范，强化部门层级联动。建立跨部门协同推进机制，结合实际明确实际主管单位与带头人，实行责任主管制。要会同配合单位编制相关办事指南，优化执法流程、完善系统对接、及时共享有效信息、进行业务工作培训等，定时定点指导、开展救济工作。配合单位要与牵头单位密切协作，主动按时完成相关工作。二是明路径，优化政务服务系统总枢纽。构建公共数据资源中心体系和建设公共数据资源管理平台，保证类案借鉴与处理，更好服务社会发展、保障民生。把已经处理好的执法案件上传至内部资料库，组织进行学习成功化解舆情的相关经验，编写可实操的灵活执法权指导性意见，对有关事项进行明文规定。三是固成效，加强综合监管。健全监管制度，明确实施监管的部门及有关职责，完善监管规则和标准，落实监管措施，实施全流程、全链条无死角监管，有效做到有问题及时查。强化审管协同和信息共享，推进依法依规办理，

促进办事办案效率提升。

3.4 提升人员专业执法水平，强调执法客观性

在自由裁量的幅度内，正确适用法律的前提是对事实进行准确认定。而对事实的认定也需要执法人员具有专业知识和专业素养。在执法过程中，行政执法人员如果仅凭借自己朴素的价值观进行决策，容易导致执法权的滥用，导致不良结果，偏离原本的执法目的。因此，在行政执法中，有必要加强对执法人员的素质提升训练，将执法权的正确使用、规避权力滥用、融合比例原则作为日常培训模块，纳入日常警务培训课程，培养相应职权理念，以人民利益为首要位置。在处理具体案件时需要结合整个案件客观情况予以分析，衡量损失大小。通过基层选调、高校引进、社会招考等多种方式，填补复合型智慧人才缺口。深度模拟日常情景，减小行政人员滥用权力的可能性，打好预防针，提前准备并防范于未然。在人员入职、晋升、干部培训中增加专题课程，提升整体警务实践应用水平，储备实战应用型专业人才。完善配套激励机制，推动整体行政执法建设步入良性循环。

参考文献

- [1] 赵理直. “机械化执法”的判定及可行性解决路径研究[J]. 公安研究, 2023.
- [2] 陈新民: 德国公法学基础理论[M]. 山东人民出版社, 2001:387.
- [3] 姜城. 系统论视角下的行政执法风险防控[J]. 当代法学, 2019.
- [4] 孙雅南, 马金溢. 公安行政执法风险成因分析及对策研究[J]. 公安教育, 2024.
- [5] 吴静. 公安机关行政执法风险防控研究[J]. 辽宁警察学院学报, 2021.

课题项目:

2023年湖南省研究生科研创新项目一般项目“我省公安行政执法方式优化研究”(CX20231149)阶段性成果。
Postgraduate Scientific Research Innovation Project of Hunan Province