Advances in Social Sciences 社会科学前沿, 2025, 14(9), 149-157
Published Online September 2025 in Hans. https://www.hanspub.org/journal/ass
https://doi.org/10.12677/ass.2025.149788

Hans汉斯

基层城市管理中柔性执法的应用与效果分析

——以浙江省S市为例

王涵颖

浙江工商大学公共管理学院，浙江 杭州

收稿日期：2025年7月22日；录用日期：2025年8月26日；发布日期：2025年9月5日

摘　要

为坚持严格规范公正文明执法，二十大指出基层执法机构需要转变执法理念、推行柔性执法，让执法既有力度又有温度。随着现代化治理体系加快完善，城市治理问题层出不穷。长期依靠强制性执法手段来处理城市轻微违法事件，不仅激化执法人员与相对人之间的矛盾，还会影响执法效率。而柔性执法策略为城市管理执法领域提供了一个全新的思路，弥补现有刚性执法的不足。本文依据协同治理理论、街头官僚理论等理论基础，对已有文献成果和S市综合行政执法局访谈结果进行梳理，总结出浙江省S市综合行政执法局的柔性执法发展历程和策略现状，并提出了S市综合行政执法局柔性执法尚存的问题和优化建议。本文尝试从一线执法者的角度考虑柔性执法策略应用的合理性和效果，为优化S市综合行政执法局的柔性执法策略做抛砖引玉的前期思考。

关键词

行政执法，柔性执法，综合行政执法

Application and Effect Analysis of Flexible Law Enforcement in Urban-Grassroots-Governance

—Taking S City, Zhejiang Province as an Example

Hanying Wang

School of Public Affairs, Zhejiang Gongshang University, Hangzhou Zhejiang

Received: Jul. 22nd, 2025; accepted: Aug. 26th, 2025; published: Sep. 5th, 2025

文章引用: 王涵颖. 基层城市管理中柔性执法的应用与效果分析[J]. 社会科学前沿, 2025, 14(9): 149-157.
DOI: 10.12677/ass.2025.149788

Abstract

In order to adhere to the strict standardization of fair and civilized law enforcement, the 20th Congress pointed out that grassroots law enforcement agencies need to change the concept of law enforcement, the implementation of flexible law enforcement, so that law enforcement has both strength and temperature. As the modernized governance system accelerates and improves, urban governance problems are emerging. Long-term reliance on mandatory law enforcement to deal with minor urban violations not only intensifies the conflict between law enforcement officers and the relative, but also affects the efficiency of law enforcement. The flexible law enforcement strategy provides a brand new idea for the field of urban management and law enforcement to make up for the inadequacy of the existing rigid law enforcement. Based on the theory of collaborative governance, street bureaucracy theory and other theoretical foundations, this paper combs through the existing literature and the interview results of S City Comprehensive Administrative Law Enforcement Bureau, summarizes the development history of flexible law enforcement and the current status of strategies in S City Comprehensive Administrative Law Enforcement Bureau of Zhejiang Province, and puts forward the remaining problems and optimization suggestions of flexible law enforcement in S City Comprehensive Administrative Law Enforcement Bureau. This paper tries to consider the rationality and effect of the application of flexible law enforcement strategy from the perspective of the frontline law enforcers, and to do the preliminary thinking for optimizing the flexible law enforcement strategy of S City Comprehensive Administrative Law Enforcement Bureau.

Keywords

Administrative Law Enforcement, Flexible Law Enforcement, Comprehensive Administrative Law Enforcement

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.
This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).
http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/
Open Access

1. 问题提出

二十大报告中对推进执法体制系统化改革、健全行政执法监督制度体系及执法效能提升等工作进行战略部署，这成为未来城市管理的重要发展方向。为在城市管理领域推行相对集中行政处罚权的改革试点工作，浙江省率先在 2017 年成立了全国首个综合行政执法指导局，以相对集中行政处罚权为改革方向，统筹指导全省执法队伍的业务与监督工作。经过多轮改革推进，综合执法体系逐步健全，城市面貌显著改善。然而，粗暴执法等不规范现象频发，严重制约执法效能的提升。典型案例如 2014 年浙江苍南县灵溪镇城管在处理违法占道经营行为时发生群众冲突事件，执法人员与一名拍摄执法过程的群众发生肢体冲突，不仅造成群众围观围堵、舆情扩散，更深层反映了城管工作面临的现实矛盾：改善市容市貌的需求与流动摊贩等群体生计保障之间需要保持平衡。此类群体的弱势地位往往更易得到公众的共情与支持，加上自媒体时代信息的高速传播，放大舆情，长期困扰着执法队伍的公信力与工作开展。作为维护社会稳定的最前沿力量，基层执法部门处理日常事务关乎群众切身利益和社会稳定，需要贯彻并落实以人为本的理念。因此，如何在提高执法效率和质量的同时，时刻保障公民权益，已经成为广大一线执法队伍不得不直面的必修课题。

柔性执法，又称为非强制行政，日益成为重要的应对策略。它是指行政机关在行政管理过程中采取

的非强制性措施，亦可理解为特定行政主体基于法定职权主动实施、且不通过强制手段要求管理对象服从的行政作为方式[1]，其核心特征在于通过协商、对话等柔性方式实现行政管理目标，而非依赖传统的权力强制手段。其适用边界已突破单一领域局限，从工商管理领域扩展至多元行政场景，实现制度化应用[2]。

以往依赖罚款、吊销执照等强硬的传统监管模式，在市场环境愈发复杂以及公私权博弈日益受到讨论的背景下，难以实现预期成效，容易引发对抗性网络舆情。尤其是在我国社会结构转型，多元的价值取向不断强化社会对于行政柔性的需求，治理生态的转变正是“压力型行政模式”朝着“回应型行政模式”转变的现实成因[3]。柔性执法侧重于预防和纠正错误，而非单纯地进行惩罚与制裁[4]，从最初的辅助性举措发展成为关键城市治理手段，标志着执法模式向主动预防转变，提供一种更具人文关怀的解决路径。尽管各地基层执法部门为助推柔性执法方面小有成效，但在深化实施过程中仍面临诸多问题，各类因利益配置失衡所引发的对抗性事件依然难以完全规避[5]。基于此，本文立足于浙江省 S 市综合行政执法局案例，旨在探究其柔性执法策略的具体内容和效果，剖析不足，并尝试从一线执法者视角提出优化建议，为基层执法提供可行参考。

2. 理论基础与文献综述

2.1. 协同治理理论

协同治理理论存在治理主体多元化、各子系统协同性、共同规则制定等多个特征[6]，是指“各种公共或私人机构以及个人管理共同事务的诸多方式总和，是主体间利益冲突调和继而采取联合行动的持续过程”[7]。该理论倡导社会公共事务治理主体的多元化、主体间的平等地位及公众参与形式的多样化，通过各主体协作达成共同治理目标[8]。这一理论与柔性执法“减少矛盾、提升治理效能”的核心目标高度契合。协同治理强调吸纳企业、社会组织、公众等多元力量，发挥各自优势，形成治理合力。多元参与为民意表达提供渠道，促进群众对执法工作的理解和参与度；同时能整合资源，实现公共利益最大化，为破解综合行政执法现存问题提供了有效路径。

2.2. 街头官僚理论

街头官僚理论最初于 1977 年由 Lipskyt 提出，是指“在其日常工作中与社会大众直接互动，且在工作中拥有自由裁量权的公共服务人员”[9]。这一群体拥有自由裁量权，其行为与政策决策直接影响市民的生活质量[10]。街头官僚理论在一定程度上与综合行政部门柔性执法的理念相一致。街头官僚理论着重分析被赋予的自由裁量权的街头官僚在与群众日常互动过程中的影响，而柔性执法的重心聚焦基层执法人员与行政相对人的沟通交流，旨在通过此类互动争取群众的理解与配合，减少执法冲突与对抗。其次，二者同样强调基层执法人员进行技能、综合素质培训管理的重要性，以提升其对面繁杂多变环境下的责任心和创新能力。

3. 浙江省 S 市综合行政执法局柔性执法现状

3.1. S 市综合行政执法局柔性执法发展历史

S 市综合行政执法局于 2022 年开展流动摊贩专项整治工作时，已有意识践行“监管 + 执法 + 服务”模式，致力于实现城市“善治”目标，贯彻“文明执法、柔性执法”工作理念。执法人员针对轻微市容违规，推行“守违不罚”制度，采用微案程序，侧重普法教育，借助村干部和家属的力量进行劝导。同年 12 月，各镇街配合“宪法日”活动，利用党群服务中心平台多次开展市容条例法制宣传，通过案例释法，落实“谁执法谁普法”的责任，取得良好宣传效果。2023 年，S 市正式出台行政处罚“首违不罚”

实施办法，将柔性执法机制化、法制化，推进精细化执法与包容审慎监管模式，并在各领域深化。例如：在交通管理领域，基层部门持续运用“喊话式”“劝导式”执法，纠正违停、占道等行为。下属村镇组建女子柔性执法分队，分拆组合男女搭配，推进说理式教育与刚性执法有机结合，建立对轻微违法行为的事前、事中、事后闭环式监管和行政处罚工作新机制，力求违法行为源头减量。

3.2. S 市综合行政执法局柔性执法实施现状

S 市综合行政执法局始终跟随中央步伐，创新城市管理执法手段。本文通过查阅政府网站相关资料以及执法局相关人员进行访谈，将 S 市综合行政执法局的柔性执法实践概括为这三项具体内容，分群体开展精准普法、加强行政指导力度、自由裁量权的应用，以下结合具体案例进程分析探究：

3.2.1. 分群体开展精准普法

S 市深化“八五”普法，按行业、类别、群体开展精准普法。首先，建设园区法治服务会客厅，依托“百名律师进千企”活动开展调解“三进”活动，联动律师、基层法律服务工作者、人民调解员深入园区、工厂、车间，开展普法宣传与矛盾化解。其次，打造“企情日记”为载体的护企优商体系，将“民情日记”模式拓展到企业，构建企情多元归集、资源衔接、服务供给的闭环链路，通过涉企信息跨平台交互，自动归集涉企警情舆情、访情、需求等 7 类 18 项涉企数据，形成多维度“企情数据池”。最后，常态化企业服务机制，推行市领导六联、三级企业警长、青干进青企等常态联系制度，分级服务全市 700 余家重点企业及 571 个建设项目，落实“固定驻企日”“进企四问”等要求，深入企业听取需求和呼声，推动工业增加值增速等多项指标居全省前列。

3.2.2. 加强行政指导力度

行政指导作为一种非强制执法模式，通过建议、口头交谈等形式引导行政相对人主动守法纠错。近年来，S 市将其深度融入市场监管与执法实践，强化包容审慎监管。市公安局交警大队结合“喜迎十运会”专项行动迅速细化工作方案，在落实好交通秩序整治提升行动的同时深化柔性执法 8 项工作措施。首先，在原先“喊话式”执法基础上，组建 2 支专业劝导队，实行统一管理、培训和指挥。其次，自 2024 年起，在市区内实现车巡劝导全覆盖，借助车巡扩音器在城区重点道路巡逻，动态劝导非机动车违规 700 余起，车辆违停 400 余辆，并高效处置 27 起轻微交通事故，19 起路口拥堵情况。最后，强化执法的服务功能，巡逻车辆配备防护、医疗急救装备，同步开展困难群众帮扶救助。这种情感互动型执法方式得到了人民的认可，显著降低执法摩擦。

3.2.3. 自由裁量权的应用

S 市通过健全完善“豁免清单制”，推广“免于处罚+减轻处罚”等柔性措施，以“温馨提示”代替“刚性罚单”，完善自由裁量权动态调整机制，推行标准化“教科书式执法”。首先，变被动管理为主动服务，S 市执法人员在审批中主动讲解流程，推行行政许可程序再造与行政指导前移。其次，变行政处罚为及时纠正，S 市执法人员采取警示劝离等非对抗手段，累计完成 210 例合规引导型行为矫正实践；首创“非接触性”执法工作，实现“零扣押、零口供”直接处罚，避免冲突激化。最后，监管重心从事后惩戒向风险预防的转变，依托媒体矩阵、政务平台以及智能系统，前置发布流动经营区划、外摆标准等高频事项预警，优化营商环境和社会秩序。

4. S 市综合行政执法局柔性执法的问题

4.1. 访谈设计与实施

本研究通过访谈法，对 S 市综合行政执法局基层干部，以及涉事群众进行一对一访谈，共计 15 人。

访谈提纲主要是根据不同受访对象，围绕对柔性治理的认知、实际效果、现存问题以及改进方向等多维度的问题来拟定的。受访者信息如表 1、表 2 所示：

Table 1. Information on law enforcement officers interviewed
表 1. 受访执法人员信息

序号	编码	职位	性别
1	A	市局领导	女
2	B	市局副队长	男
3	C	市局副队长	男
4	D	乡镇部门一线执法人员	女
5	E	乡镇部门一线执法人员	男
6	F	公安部门民警	男
7	G	公安部门民警	男
8	H	市场监管人员	男
9	I	市场监管人员	女

Table 2. Information on the people interviewed
表 2. 受访群众信息

序号	编码	工作岗位	性别	备注
10	J	农贸市场流动摊贩	女	卖黄桃，电子秤被没收，罚款 30 元
11	K	农贸市场流动摊贩	男	卖糯米果，电子秤被没收，罚款 30 元
12	L	校园流动摊贩	女	学校门口摆摊买夜宵，罚款 30 元
13	M	小卖部老板	女	未经允许延伸至店门外摆摊，罚款 200 元
14	N	村卫生监督所医生	男	无执照提供医疗服务但违法行为轻微，不予处罚
15	O	建筑工程老板	男	施工工地未使用硬质挡板围挡，罚款 5 千元

4.2. S 市综合行政执法局柔性执法的问题

4.2.1. 执法人员积极性不高

尽管 S 市积极推行柔性执法，实践中仍面临阻力。首先，柔性执法作为相对新手段，要求执法人员投入大量时间学习法规、理解内涵、把握权益边界，执法人员的实践初期尚不够成熟，在面对利益纷繁的复杂情况时，常难以有效结合主观判断与操作规范；其次，现有绩效考核缺乏对柔性执法的专项激励，执法人员出于保护自身权益的考虑易滋生畏难情绪与避责心理；最后，受中国文化的影响，部分执法者担忧柔性执法等同于纵容违法行为，削弱执法威慑力。受访人 F、G、H、I 表示，在日常管理过程中，部分执法人员存在消极怠工、履职不到位的现象，一旦面临突发工作时，还会睁一只眼闭一只眼进行选择性执法，只有在上级领导进行检查时候情况才会好一些。面对流动摊贩，个别执法人员只是短暂将其驱逐出该地段，在工作群中拍照打卡已完成任务，至于后续商贩的行踪往往采取放任不管的态度。

4.2.2. 产生执法不公现象

主观层面上，执法人员职业素养参差不齐。部分人员因利益关系或人情存在徇私舞弊、以权谋私的现象，或对法规及柔性执法原则理解不足，导致执法偏差、随意性大、同类案件处理不一。客观层面上，现阶段柔性执法多为指导原则，缺乏明确法规依据与操作细则，再加上市场监管涉及多行业多部门，柔性执法没有一套适配的约束措施，导致监管存在执法“灰色地带”，被监管部门多部门多标准的区别对待情况，使执法过程面临更多变数。3 位一线执勤人员均反映因每周繁重的整治量任务，挤压了能耐心与当事人解释、周旋的时间，对于建筑工地水土保持问题的监督，从违规告知单送达到水土问题需要处理完成的时间不到 3 天，工地根本没有多余的人力和时间，常被迫简化处理，与工地老板达成协议，为了应付上级任务先腾挪一块干净的土方交差。受访人 J、K 均质疑执法的选择性，街道流动商贩随处可见，为什么只针对自己的摊位，或者是为什么别人家可以托关系走后门，把扣留的摊位交还，而自己却要交罚款。受访人 M 表示有些执法人员对外地人苛刻，常以商品质量不过关为由查封小卖铺。这些涉及到小商贩生计根本的执法行为极易引发强烈抵触。

4.2.3. 柔性执法程序繁琐

为了提升执法灵活性以契合实际，维护公平正义，法律赋予行政执法人员自由裁量权。然而，其灵活性与主观性也要求案件办理的严谨规范，这就导致办案流程颇为繁琐。证据收集、程序审批、文件整理的高标准，再加上协调的高成本，易导致执法部门因嫌程序冗长耗时而“不愿求人”，排斥跨部门协调沟通。受访者 C、D、E 均表示，处置违法事件历经一系列冗长的程序，直至《行政处罚决定书》出具并送达当事人，其中难点在于大部分可以佐证某群众违法行为的视频监控资料，都需执法人员出具相关函件，由对应部门负责调取；若期间当事人拒绝缴纳罚款，综合行政执法部门的执法人员是无权对其采取强制措施，仅能在决定书到达满 6 个月后的 3 个月内展开催告工作，若依然无效才可以送至法院申请强制执行；通过暂时扣留当事人相关财物来督促当事人缴纳罚款的方式，也很容易产生执法程序不合法的风险。

5. S 市综合行政执法局柔性执法问题的优化建议

5.1. 形成多元主体共治局面，塑造协同治理精神

当社会治理需要考虑到多重价值目标实现的时候，政府、企业、社会组织以及公众这些主体若能够依据平等自愿的原则来构建合作伙伴关系，通常会更有益于提升部门各自的治理效能，自古以来竞争与合作始终相互交织，然而不同的是协同治理文化与传统工业文化下的竞争逻辑是存在明显区别的，在工业文明时期，治理互动往往会陷入零和博弈的不良循环之中，其中执法冲突与暴力违抗事件便是典型案例。但是根据协同治理理论，新型治理模式要求政府部门主动调整在政府与市场关系中的角色定位，从单一的管理者转变为多元共治局面的推进者，政府通过将部分权力下放给社会组织、市场主体、群众、媒体等主体，达成政府引导、社会协同、公众参与的三方多元共治局面。只有当各治理主体形成责任与成果共担共享的合作共赢关系时，社会治理才能真正实现从机械配合到有机协同的深度升级。

社会组织需要释放自身优势，积极投身城市管理事务。社会组织主要包含社会团体、公益组织等非营利性组织，具有“非分配约束”的特点，这一本质特点使得非营利组织更具有提供公共服务的优势，可以为政府治理分担一定责任[11]。因此，非营利组织可以承接政府一部分公共服务职能，进行弱势群体对口帮扶，例如针对流动摊贩、低收入商户等容易与执法部门产生冲突的群体，社会组织可以结对提供生活照料或就业帮扶，帮助该部分人群通过合法渠道支撑生计压力；以及垃圾分类宣传、共享单车停放等常态化问题，非营利组织可以快速整合志愿者开展行动，从根源上减少执法部门的介入频率。同时，

非营利组织往往是奔走在社区居民和从业人员一线，可以将公众对于执法尺度的整改意见以及企业的共同诉求整合成需求清单反馈至政府执法部门，保证政策制定能够体现民声的真实反馈。

行政综合执法局在执法过程中，既要注重执法全流程的透明化运作，也要提高政策制定过程中公民参与的力度。鼓励群众积极参与管理的前提，就是从保障其权利展开。群众作为监督一方，需要执法部门充分保障其监督权、参与权。包括邀请群众代表参与执法活动的监督听证，借助社区公告栏和政务 APP 及时向公众公开执法结果，开放政务平台留言渠道等方式，均可以及时反馈民众的实际困难，保障民众需求被真正听到。群众作为被执法的行政相对人一方，就需要执法部门充分保障其知情权、表达权。执法人员在执行工作时需要用执法记录仪记录全过程，并对执法结果公示，告知行政相对人具有申诉权，在当事人无异议后才可执行。这种阳光下的运作模式清晰可见，不仅杜绝了暗箱操作的可能性，还增强了执法的公信力，营造良性互动的向好态势。

媒体在综合行政执法局进行柔性执法优化的过程中，主要起到公众认知引导和优秀示范传播的作用。首先，对于晦涩难懂的政策语言，媒体可以在政策解读栏目中融入动画短片、专家访谈等形式，将“首违不罚”“行政指导”等专业名词转化为通俗易懂的知识，避免公众将“柔性”等同理解为“纵容违法”。其次，媒体记者通过深入一线，可以挖掘并报道柔性执法的成功案例，例如跟踪报道某小微企业因首次轻微违法接受行政指导，后合规经营的历程，突出柔性执法的温暖扶持作用，减少公众对冰冷执法政策的排斥。最后，在执法冲突确实产生后，媒体可以及时介入，通过采访两方当事人，以双方视角客观描述真实的事件过程，并开设法律专家和社会学学者咨询栏目，分析冲突背后的民生矛盾和管理需求，帮助群众厘清事情的真相，减少舆论的偏见。

5.2. 强化基层执法队伍建设，培养高素质人才

街头官僚理论指出，提升队伍素质是遏制自由裁量权滥用的关键。柔性执法队伍的思想建设对于柔性执法政策落地而言具有重要作用。因此，基层执法队伍必须对业务和相关法律法规精通，并提升道德修养，恪尽职守。首先，要提升基层执法人员的思想素质。S 市行政综合执法局需要经过长期的政策贯彻、日常实践、教育培训努力，将柔性执法的理念在基层部门成员之间形成价值共识：传统监管模式中普遍存在的权力本位意识正被服务型治理理念取代。若要切实达成善治的目标，执法部门不能仅仅着眼于技术手段等工具理性的完善，而应当首先明确“为何治理”这一价值前提，保证技术的运用始终契合公共利益。S 市行政综合执法局需要对各类柔性执法策略加以规范，并且形成一套可持续发展的工作模式。具体而言，在面对市场争议以及轻微违法行为时，执法人员需要会启用前置调解工作，在纠纷初现端倪时就及时介入，有力防止矛盾进一步激化。基层执法人员在执法过程中需要更具有同理心和责任心，处置违规行为时优先采取劝导警示、教育纠正等非强制手段，有效消解刚性执法的暴力对抗风险。与传统的刚性执法流程相比，柔性执法的这一环节能够大幅缩减处置时长，迅速明确执法对象的权利义务关系，推动社会关系的修复，还能减轻后续的工作负担。与此同时，柔性执法的推行开拓了监管的新思路，减少了执法人员与群众之间的直接冲突，也有助于提升执法效率。这些实践创新实际上回应了“怎样让冰冷的行政程序饱含人性温度”这一时代课题，真正实现了工具效率与人文价值的有机融合。

其次，重点提升执法人员的柔性执法能力。政策科需要把柔性执法技能培训纳入现有的公务员培训体系，专门执行一套系统的培训方案，例如：业务知识专项课、思想教育讲座，来扎实柔性执法技巧的基本功，组织不同协作部门的一线执法人员定期举行经验交流会和执法情境模拟，以不同视角解决执法过程中的难点。同时，通过制定一套系统、详实的执法操作指南，将案件分类、案件处置流程、案件各个步骤的细节事项，以及依据的法律法规标注完全，对于新增案件的不同情形，进行每月度或季度的总结归纳来保持指南的可操作性和规范性。

再次，要赋予执法人员灵活运用裁量权的能力。与刚性执法的行政类型相比，柔性执法强调沟通和协调，更注重对话协商的价值。S 市行政综合执法局在处理一些商贩顽固问题时，可以采用平等对话的方式，借鉴传统熟人社会的情面文化，比如：社区邻里调解经验，通过建立定期恳谈会、设置意见反馈箱等方式，与其执法对象建立起包含人情往来与互惠义务的面子交换关系[12]。这种治理转型使得行政过程演变为多方利益博弈平台，法律规范在此过程中成为协商议价的资源，进而形成各种正式和非正式的权力关系交织的运作策略[13]。

最后，要建立并完善对应的考核奖惩制度。S 市政府需要重点构建科学的考评体系，将柔性执法的执法效果、行政当事人的满意程度拆解为可量化的绩效考核指标，提升柔性执法板块在法治政府考核体系中的分值比例，并针对表现优劣分别制定相应的奖惩规则，对优秀部门、优秀个人给予现金激励或晋升、表彰激励，对末位部门或违纪部门进行谈话，提出批评，更严重者予以降职、罚款等处分。

6. 总结与反思

推行柔性执法普遍化是促进法治政府创建、法治社会形成的必然要求，顺应了党“坚持以人民为中心”的发展思想。综合行政执法局的柔性执法实践能够提升政府公信力，也能够以高效形式化解当前的执法冲突和困境。随着“金角银边”工程落地，S 市城市规模不断扩大，社会治理问题的集中爆发不可避免。该市坚持以“监管 + 执法 + 服务”持续推进美丽城镇的建设，但城市管理仍存在滞后性，既有的治理模式很难匹配群众的现实需求，如何破解柔性执法的难题，使之变得可持续，仍在探索中。

鉴于此，本文以 S 市综合行政执法局为研究样本开展对柔性执法策略的研究，在整合协同治理理论与街头官僚理论的基础上，结合执法人员和行政相对人两方的访谈资料、已有文献分析及其他城市基层部门柔性执法的经验报告，提出具有针对性的对策。首先，形成多元主体共治局面，塑造协同治理精神，其中需要社会组织发挥优势转移基层政府执法压力，需要保障群众参与激励群众共建城市治理，需要媒体积极正向传播执法人员的正面形象和普法知识。其次，强化基层执法队伍建设，培养高素质人才，提升执法人员的思想素质和柔性执法技能，赋予执法人员灵活运用裁量权的能力，建立并完善对应的考核奖惩制度。以上策略试图为 S 市柔性执法现状的困境提供实践路径，亦可为其他地域的相同治理挑战提供参考。尽管研究仍存在一定局限性，但希望能引起各学者对柔性执法制度完善和柔性执法实践落实的关注，也能从实践的角度推进基层部门在城市管理过程中采取柔性执法、有人性化的执法的进程。

参考文献

[1] 李晓明. 非强制行政论[M]. 长春: 吉林人民出版社, 2005: 14.

[2] 刘福元. 非强制行政的问题与出路——寻求政府柔性执法的实践合理性[J]. 中国行政管理, 2015(1): 44-51, 67.

[3] 崔卓兰, 蔡立东. 从压制型行政模式到回应型行政模式[J]. 法学研究, 2002(4): 64-73.

[4] 刘福元. 非强制行政的动机分析——探索政府柔性执法的内部之源[J]. 云南大学学报(法学版), 2012, 25(6): 32-41.

[5] 胡苑, 黄冠宁. 论基层环境行政中的柔性帮扶执法——基于对华北地区 A 镇的观察[J]. 中国行政管理, 2022(9): 40-49.

[6] 李汉卿. 协同治理理论探析[J]. 理论月刊, 2014(1): 138-142.

[7] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 4.

[8] 郑巧, 肖文涛. 协同治理: 服务型政府的治道逻辑[J]. 中国行政管理, 2008(7): 48-53.

[9] 黄扬, 陈天祥. 街头官僚如何推动政策创新?——基层卫生服务领域中的创新案例研究[J]. 公共管理学报, 2020, 17(4): 74-86, 170.

[10] 元帅, 陈志霞, 郭金元. 自由裁量权对街头官僚公共服务动机的作用机理: 被调节的中介模型[J]. 公共管理评论, 2022, 4(1): 126-151.

[11] 郑苏晋. 政府购买公共服务: 以公益性非营利组织为重要合作伙伴[J]. 中国行政管理, 2009(6): 65-69.

[12] 于龙刚. 基层社会的轻微违法行为及其治理路径——基于数地考察的实证研究[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版), 2020(6): 9-15.

[13] 陈柏峰. 城镇规划区违建执法困境及其解释——国家能力的视角[J]. 法学研究, 2015, 37(1): 20-38.

附　录

附录 A：受访执法人员访谈提纲

访谈目的：通过对两方受访对象进行访谈，深入了解柔性执法在实际工作中的开展效果，挖掘存在的问题，收集各方对柔性执法优化路径的建议，为撰写柔性执法相关论文提供丰富、真实的一手资料。

访谈人员：S 市综合行政执法局基层干部、乡镇城管部门一线执法人员、公关部门民警和市场监管部门人员等协作部门人员。

访谈题目：

1) 你理解的柔性执法是指什么？有开设相应的课程教学吗？

2) 你对自身的执法业务能力如何评价？

3) 在运用柔性执法处理违法违规行为时，是否遇到过不被行政相对人理解和配合的情况？您是如何应对的？有具体的案例可以介绍吗？

4) 与以往传统执法方式相比，柔性执法的难度是增加还是减少了？

5) 对于目前柔性执法的制度设计和工作流程，您认为存在哪些需要改进和完善的地方？

6) 从一线执法的角度出发，您认为当前柔性执法存在哪些不足之处？对优化柔性执法有什么具体的建议？

附录 B：受访群众访谈提纲

访谈人员：S 市农贸市场摊贩、商户、违建违法行为人员等行政相对人。

访谈题目：

1) 您是否了解 S 市目前推行的柔性执法？

2) 若了解，你如何看待这种新型执法方式？与以往的执法方式相比，您有感受有什么差别吗？

3) 在经营过程中，自己或者亲戚朋友有没有经历过执法人员采用柔性执法方式处理问题？具体情况是怎样的？

4) 您知道你作为公民有哪些权利吗？

5) 您对柔性执法有什么期望和建议？希望执法人员在哪些方面做出改进？